

关于修订《中华人民共和国突发事件应对法》的说明^{*}

——2021年12月20日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现就修订《中华人民共和国突发事件应对法》作说明。

一、修订的必要性和工作过程

党中央、国务院高度重视突发事件应对管理工作。习近平总书记多次强调依法防控、依法治理的极端重要性，对完善疫情防控法律体系、健全国家公共卫生应急管理体系、构建生物安全法律法规体系提出明确要求。李克强总理明确指出，面对各种突发事件，要有序有力，坚持以人为本、依法依规、科学应对，既进行有效处置，又探索建立新机制，以提高社会治理水平。

现行《中华人民共和国突发事件应对法》自2007年公布施行以来，对于预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对管理活动，保护

人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、生态环境安全和社会秩序发挥了重要作用，为取得抗击新冠肺炎疫情斗争重大战略成果提供了制度保障。近年来，突发事件应对管理工作遇到了一些新情况新问题，各有关方面也提出一系列意见建议，亟待通过修改该法予以解决：一是突发事件应对管理工作领导和管理体制已不适应机构改革最新要求和工作实际需要；二是信息报送和发布制度不够完善，影响了信息上传下达的及时性、准确性；三是应急保障制度不够健全，影响了突发事件应对管理工作所必需的物质支持；四是突发事件应对管理能力有待加强，制约了突发事件应对管理工作水平的提高；五是充分发挥社会力量的制度还不够完善，不利于调动各方力量凝聚工作合力；六是突发事件应对管理工作中保障单位和个人权益的制度不够明确，实践中容易出现损害单位和个人合法权益的情况。

^{*} 这是时任司法部部长唐一军作的说明。

为了有效解决上述问题，完善突发事件应对管理相关制度措施，2021 年中央政治局常委会工作要点以及 2020 年、2021 年全国人大常委会、国务院立法工作计划提出修改《中华人民共和国突发事件应对法》。全国人大常委会组织成立了由张春贤副委员长为组长的《中华人民共和国突发事件应对法》修改工作专班。工作专班安排司法部牵头成立条文起草组，组织开展修法条文起草有关具体工作。接到该任务后，司法部高度重视，牵头成立了应急管理部、卫生健康委、公安部等 16 家单位参加的条文起草组，积极开展条文起草工作。在起草过程中，司法部两次大范围征求中央有关单位、部分地方人民政府、有关企事业单位、专家学者的意见，三次当面或者书面征求条文起草组各成员单位意见，赴地方实地调研，并与全国人大社会委、应急管理部等单位反复研究修改思路和法的名称、法律定位等有关重点难点问题。在此基础上，司法部组织起草了《中华人民共和国突发事件应对管理法（草案）》（以下简称草案）。草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、修订的总体思路

草案在总体思路主要把握了以下几点：一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央关于突发事件应对管理工作的决策部署，把坚持中国共产党对突发事件应对管理工作的领导以及深化党和国家机构改革的最新成果等，通过法律条文予以明确。二是坚持问题导向，针对现行法施行以来反映出的问题，进一步补充完善相关制度措施，同时将疫情应对中的成功经验体现在法律条文中。三是坚持该法突发事件应对管理领域基础性、综合性法律定位不变，着力处理好与本领域其他专门立法的关

系，确保不同法律之间的衔接配合。

三、修订的主要内容

草案对现行法的名称、体例结构及条文顺序进行了调整，新增“管理体制”一章，修订的主要内容包括：

（一）理顺突发事件应对管理工作领导和管理体制。

为了体现党对突发事件应对管理工作的领导，完善有关管理体制，明确各方责任，草案规定：一是坚持中国共产党对突发事件应对管理工作的领导，建立健全集中统一、高效权威的中国特色突发事件应对管理工作领导体制。二是国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。三是落实深化党和国家机构改革成果，明确县级以上人民政府及应急管理、卫生健康、公安等有关部门在突发事件应对管理工作中的职责。四是明确应急指挥机构可以发布有关突发事件应对管理工作的决定、命令、措施等，解散后有关法律后果由本级人民政府承担。五是明确乡级人民政府、街道办事处和居民委员会、村民委员会在突发事件应对管理工作中的职责义务。

（二）畅通信息报送和发布渠道。

为了保障突发事件及其应对管理相关信息及时上传下达，畅通渠道、完善有关制度，草案规定：一是建立健全突发事件信息发布和新闻采访报道制度，及时回应社会关切。二是建立网络直报和自动速报制度，提高报告效率，打通信息报告上行渠道。三是加强应急通信系统、应急广播系统建设，确保突发事件应对管理工作的通信、广播安全畅通。四是明确规定不得授意他人迟报、谎报、瞒报，不得阻碍他人报告突发事件信息。

（三）完善应急保障制度。

为了加强应急物资、运力、能源保障，推动有关产业发展、场所建设、物资生产储备采购等工作有序开展，为突发事件应对管理工作提供坚实基础物质基础，草案规定：一是建立健全应急物资储备保障制度，完善重要应急物资的监管、生产、采购、储备、调拨和紧急配送体系，促进应急产业发展。二是建立健全应急运输保障体系，确保应急物资和人员及时运输。三是建立健全能源应急保障体系，保障受突发事件影响地区的能源供应。四是加强应急避难场所的规划、建设和管理工作。五是建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度。六是鼓励公民、法人和其他组织储备基本的应急自救物资和生活必需品。

（四）加强突发事件应对管理能力建设。

为了有效提高突发事件应对管理能力，为突发事件应对管理工作提供更坚实的制度支撑、人才保障、技术支持，草案规定：一是明确国家综合性消防救援队伍是应急救援的综合性常备骨干力量，规定乡村可以建立基层应急救援队伍。二是增设应急救援职业资格，明确相应资格条件。三是鼓励和支持在突发事件应对管理中依法应用现代技术手段，提高突发事件应对管理能力。四是建立健全突发事件应急响应制度，科学划分应急响应级别，及时启动应急响应。五是加强重要商品和服务市场情况监测，必要时可以依法采取干预措施。六是进一步完善应急处置措施的规定，增加限制人员流动、封闭管理等措施。

（五）充分发挥社会力量作用。

为了充分调动社会各方力量参与突发事件应对工作的积极性，进一步形成合力，草案规定：一是建立突发事件应对管理工作投诉、举报制度，鼓励人民群众监督政府及部门等不履行行为。二是完善表彰、奖励制度，对在突发事件应对管理工作中作出突出贡献的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰、奖励。三是鼓励和支持社会力量建立提供社会化应急救援服务的应急救援队伍。四是建立健全突发事件专家咨询论证制度，发挥专业人员在突发事件应对管理工作中的作用。五是支持、引导红十字会、慈善组织以及志愿服务组织、志愿者等参与应对突发事件。

（六）保障社会各主体合法权益。

为了保障突发事件应对管理工作中社会各主体合法权益，确保人民群众生命安全和身体健康，草案规定：一是突发事件应对管理工作应当坚持总体国家安全观，坚持人民至上、生命至上。二是关怀特殊群体，优先保护未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女等群体。三是完善突发事件应对管理过程中的征收征用制度，维护被征收征用人的合法权益。四是关爱受突发事件影响无人照料的无民事行为能力人和限制民事行为能力人，提供及时有效帮助。五是加强心理健康服务体系和人才队伍建设，做好受突发事件影响各类人群的心理援助工作。六是加强个人信息保护，确保突发事件应急处置中获取、使用他人个人信息合法、安全。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国突发事件应对管理法

（草案）》修改情况的汇报

——2023年12月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 黄明

全国人民代表大会常务委员会：

突发事件应对管理法草案由国务院提请2021年12月召开的十三届全国人大常委会第三十二次会议进行初次审议。这个草案是对现行的突发事件应对法进行修改完善而形成的，属于修法性质。草案修改的主要内容是进一步理顺突发事件应对管理工作体制机制、畅通信息报送和发布渠道、完善应急保障制度、加强能力建设、保障社会各主体合法权益等。草案初次审议后，法制工作委员会将草案印发部分省（自治区、直辖市）人大、中央有关部门、基层立法联系点、部分高等院校和研究机构征求意见；在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、社会建设委员会、法制工作委员会召开座谈会，听取中央有关部门、专家学者、全国人大代表的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到河南、广东、湖北、黑龙江、内蒙古等地及有关部门和单位进行调研。宪法和法律委员会于12月6日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。社会建设委员会、司法部、应急管理部有关负责同志列席了会议。12月18日，宪法和法律

委员会召开会议，再次进行了审议。现将突发事件应对管理法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有些常委委员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，除本法外，还有一些法律对突发事件应对管理作了规定，建议处理好本法与有关法律的适用和衔接问题，防止出现法律适用不明确的情况。宪法和法律委员会经同社会建设委员会、司法部、应急管理部研究认为，本法是突发事件应对基础性、综合性法律，按照“特别法优于一般法”的原则，应当优先适用有关专门法律，做到相互衔接、并行不悖。从实践中看，适用和衔接问题主要涉及突发公共卫生事件的应对，目前，传染病防治法修订草案已提请常委会审议，突发公共卫生事件应对法正在起草中。建议在总则中明确，传染病防治法等有关法律对突发公共卫生事件应对管理作出规定的，适用其规定；有关法律没有规定的，适用本法。同时，在各章相关条款中明确，其他法律对相关事项另有规定的，从其规定。

二、有些常委会组成人员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，应当进一步完善突发事件应对管理工作的原则和理念，完

善有关管理与指挥体制的规定。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议：一是，在总则中增加突发事件应对管理工作应当坚持依法应对，尊重和保障人权等规定。二是，增加有关建立区域协同应对机制的规定。三是，明确应急指挥机构的决定、命令、措施等与本级人民政府发布的决定、命令、措施等具有同等效力，法律责任由本级人民政府承担，并报本级人大常委会备案。四是，完善有关应急资金、物资的管理规定。

三、有些常委会组成人员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，应当进一步完善突发事件报告、预警、信息发布和新闻报道等方面的规定。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议：一是，明确有关人民政府和部门支持新闻媒体开展采访报道和舆论监督。二是，完善突发事件信息收集、上报、处理机制。三是，明确预警警报应当包含的事项和信息，规定建立健全预警发布平台和预警信息快速传播渠道。

四、有些常委会组成人员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，完善有关应急能力建设方面的规定，明确对应急预案制定修改和演练的要求，增加有关发挥社会力量积极作用的内容。宪法和法律委员会经同司法部、应

急管理部研究，建议：一是，规定制定应急预案应当广泛听取各方面意见，并根据实际需要、形势变化、应急演练中发现的问题等及时作出修订；完善应急响应启动机制和相关事项。二是，增加鼓励和支持社会力量依法有序参与应急运输保障、参与巨灾风险保险等相关工作的规定。三是，规定有关部门可以向社会公布应急自救物资、物品储备指南和建议清单，居委会、村委会等基层组织在紧急情况下立即组织群众开展自救、互救等先期处置工作。

五、有些常委会组成人员、部门、地方、基层立法联系点、专家和社会公众提出，应当加强公民权利保障、特殊群体的优先保护等。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议：一是，完善总则中有关特殊群体保护、财产征用、投诉举报等规定。二是，加强对个人信息保护，严格规范个人信息处理活动。三是，完善保障公民基本生活的规定。

六、完善相关法律责任规定。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国突发事件应对管理法

（草案）》审议结果的报告

——2024年6月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 黄 明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第七次会议对突发事件应对管理法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会将草案二次审议稿全文在中国人大网公布，征求社会公众意见；到山东、江苏、上海等地及有关单位进行调研。宪法和法律委员会于5月31日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。社会建设委员会、司法部、应急管理部有关负责同志列席了会议。6月18日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为了适应突发事件应对工作面临的新形势新任务，进一步完善突发事件应对管理体制机制和相关制度，及时对突发事件应对法进行修订是必要的，突发事件应对管理法草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修改法律名称。突发事件应对管理法草案的名称，是在现行的突发事件应对法的名称中增加了“管理”二字。有些常委委员、部门、地方、专家和社会公众提出，“应对”可以包括“管理”的含义，法律名称宜简明，且“突发事件应对”已为各方面熟知，从保持法律制度和相

关工作稳定性、连续性考虑，建议继续使用现行法律的名称。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议采纳上述意见，继续保留“突发事件应对法”的法律名称，并对草案条文中“应对管理”的表述，区别情况作出相应技术处理。鉴于对草案二次审议稿作出这样改动后，这个法律草案实际上属于修订现行法律的性质，提请审议的草案名称也相应变更为“突发事件应对法修订草案”。

二、有些常委会组成人员、地方和社会公众提出，应当加强应急宣传和演练的针对性，提高公众参与度，增强社会各界防灾减灾意识和自救能力。宪法和法律委员会经研究，建议进一步明确，人民政府、基层组织、企业事业单位等开展应急知识宣传普及活动应当分别面向社会公众、居民、村民、职工等，学校开展应急知识教育的对象应当包括教职工，应急管理等部门应当给予支持。

三、有些常委委员、部门、地方和专家提出，为了进一步发挥科学技术在突发事件应对工作中的作用，可将草案中有关加强现代技术手段应用、应急科学和核心技术研究、应急管理人才

和科技人才培养等内容集中加以规定，便于有关方面贯彻落实。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在第五十六条中作统一规定。

四、草案二次审议稿第七十一条规定了突发事件应急响应制度。有些常委委员、部门、专家和社会公众提出，不同地方人民政府在突发事件发生后，决定启动哪一级应急响应，还需要结合实际情况，建议在具体确定应急响应级别时给予地方一定自主权。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议在草案规定突发事件应急响应级别划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定的基础上，增加规定：“县级以上人民政府及其有关部门应当在突发事件应急预案中确定应急响应级别”。

五、有些常委委员、部门和地方提出，法律责任的追究，需要考虑与突发事件有关的各种主客观条件，做到过罚相当，这样更符合突发事件往往情势紧迫的实际情况，有利于鼓励干部在临机处置时勇于担当作为。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究，建议完善突发事件应对中关于责任追究的规定，增加依法给予处分时“综合考虑突发事件发生的原因、后果、应对处置情况、行为人过错等因素”。

六、有些常委委员、社会公众提出，在突发事件应对过程中，往往会有公民为了避免人身、财产损害而采取紧急避险行为的情况，在本法中对公民采取紧急避险措施的相关法律责任承担作

出规定，为公民在突发事件应急处置中开展自救互救、减少损失提供法律依据，符合本法的立法目的。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究认为，在本法中对紧急避险作出规定是必要的，同时考虑到民法典、刑法中已规定有紧急避险制度，建议在本法中增加有关衔接性规定。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

6月17日，法制工作委员会召开会议，邀请有关部门、协会、企业、基层立法联系点和专家学者等就草案中主要制度规范的可行性、法律的出台时机、实施效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，草案贯彻落实习近平总书记关于防范风险挑战、应对突发事件重要论述精神，贯彻总体国家安全观，适应新情况新要求，总结近年来突发事件应对工作中正反两方面经验，进一步加强党对突发事件应对工作的统一领导，落实宪法关于尊重和保障人权的原则，坚持问题导向，作出了一系列规定，很有针对性，切实可行。草案经过多次修改完善，充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议及时审议通过。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

修订草案已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国突发事件应对法

（修订草案）》修改意见的报告

——2024年6月27日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月25日下午对突发事件应对法修订草案进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于6月25日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行统一审议。社会建设委员会、司法部、应急管理部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

修订草案规定，突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，应当停止执行相关应急处置措施，尽快恢复社会秩序。有的常委委员提出，在此情况下，还应当履行向社会宣布解除应急响应的程序。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

还有两个问题需要说明。

一是，有些常委委员、地方和社会公众提出，为了加强突发事件应对中公民个人信息保护，修订草案第八十四条、第八十五条对公民个人信息的收集、使用和销毁等作了规定，其内容是必要和妥当的，建议进一步明确，对实践中此前已经收集的公民个人信息也照此办理。宪法和

法律委员会经同司法部、应急管理部研究认为，这一规定是根据《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国个人信息保护法》、《中华人民共和国数据安全法》、《中华人民共和国网络安全法》等现有法律的相关规定，针对突发事件应对工作的特点和实际需要作出的专门规定。对于此前收集的个人信息，其使用、销毁等处理，也应该按照上述法律的相关规定执行。

二是，有些常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，应急征用涉及单位、个人财产权益，建议进一步细化应急征用的具体程序、补偿标准、返还时间等。宪法和法律委员会经同司法部、应急管理部研究认为，修订草案已就应急征用的条件、补偿、返还作了规定，有关应急征用的操作性规定可由地方结合当地实际予以细化。

经与有关部门研究，建议将修订后的突发事件应对法的施行时间确定为2024年11月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。