



附件 1

中华人民共和国自然灾害防治法

(草案征求意见稿)

目录

第一章 总 则

第二章 风险防控

第三章 常态备灾

第四章 监测预警

第五章 抢险救灾

第六章 灾后治理

第七章 调查评估

第八章 法律责任

第九章 附 则

第一章 总 则

第一条【立法目的】 为了加强自然灾害防治工作，建立科学高效的自然灾害防治体系，推动灾害治理向事前预防转型，提高防灾减灾救灾能力，规范防灾减灾救灾活动，维护人民生命财产安全和社会稳定，制定本法。

第二条【适用范围】 中华人民共和国领域内的自然灾害风险防控、常态备灾、监测预警、抢险救灾、灾后治理、调查评估等活动，适用

本法。

法律、行政法规对有关自然灾害防治工作另有规定的，从其规定。

第三条【定义分级】本法所称自然灾害，是指由自然因素引发，造成或者可能造成人类生命、财产、社会功能和生态环境等损害的事件，主要包括气象水文灾害、地震地质灾害、海洋灾害、生物灾害、生态环境灾害等。

自然灾害分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

自然灾害分类分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

第四条【工作原则】自然灾害防治工作坚持中国共产党的全面领导，坚持人民至上、生命至上，坚持尊重自然规律，坚持预防为主，坚持改革创新，坚持系统观念，坚持社会共治。

自然灾害防治工作应当统筹高质量发展和高水平安全，不断提高防范应对各类自然灾害的能力和水平，推动实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。

第五条【体制体系】自然灾害防治工作坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持统分结合、防救衔接、上下联动，建立健全集中统一、高效权威的中国特色自然灾害防治工作领导体制，完善党委领导、政府负责、部门联动、军地联合、社会协同、公众参与、科技支撑、法治保障的治理体系，形成齐抓共管、协同配合的工作格局。

第六条【国家层面】国家设立国家防灾减灾救灾委员会，负责统

筹指导、协调、监督和检查全国防灾减灾救灾工作，日常工作由国务院应急管理部门承担。

国务院应急管理部门和国务院发展改革、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、广播电视、林业草原、铁路、气象、疾病预防控制、地震等有关部门，以及依法设立的应急指挥机构依据本法和有关法律、行政法规的规定，履行有关自然灾害防治工作职责。

第七条【地方层面】县级以上地方人民政府负责本行政区域自然灾害防治工作，建立健全自然灾害防治工作机制，组织有关部门做好自然灾害防治工作。

县级以上地方人民政府应急管理部门和县级以上地方人民政府发展改革、自然资源（海洋）、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、广播电视、林业草原、铁路、气象、疾病预防控制、地震等有关部门，以及依法设立的应急指挥机构依据本法和有关法律、行政法规的规定，履行有关自然灾害防治工作职责。

乡镇人民政府、街道办事处应当明确负责自然灾害防治的有关工作机构及其职责，指导居民委员会、村民委员会协助开展自然灾害防治工作。居民委员会、村民委员会依法协助人民政府和有关部门做好防灾减灾救灾宣传和应急演练、接收传达灾害预警与避险处置信息、收集上报灾情险情等自然灾害防治工作。

健全地方党政领导干部自然灾害防治责任制，县级以上地方党政主要领导为自然灾害防治第一责任人，坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责。

第八条【区域协同】自然灾害防治工作涉及两个或者两个以上行政区域的，有关地方人民政府应当建立区域联防联控协作机制，根

据需要在有关风险隐患排查、监测预警、预案编制、综合演练、信息和资源共享、应急处置等方面，协同开展自然灾害防治工作。

第九条【军地协同】中国人民解放军、中国人民武装警察部队和人民政府之间应当建立健全军地联合组织指挥、救援力量调用、物资储运调配等应急协调联动机制，完善灾害预警、灾情动态、救灾需求、救援进展等信息通报制度，实现灾害信息共享，建立抢险救灾联合保障机制，并定期组织救灾联合演练。

第十条【社会参与】国家健全完善社会动员机制，组织动员企业事业单位、社会组织、志愿者等各方力量依法有序参与自然灾害防治工作。

鼓励和支持社会应急力量建设，发挥群团、志愿服务等组织作用，完善群测群防群治体系。

第十一条【信息公开】国家建立健全自然灾害信息发布制度。有关人民政府和部门应当通过授权发布、组织报道、接受记者采访、举行新闻发布会等方式，及时向社会公布灾情发展、抢险救灾、灾害救助等自然灾害防治相关信息，加强舆情监测和引导。

有关人民政府和部门发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会秩序和经济管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当及时发布准确的信息予以澄清。

第十二条【财政预算】各级人民政府开展自然灾害防治工作所需经费应当列入本级预算，并加强资金管理，提高资金使用绩效。

第十三条【科技创新和人才支撑】国家加强自然灾害防治基础研究、应用基础研究和关键技术研发，开展重大自然灾害科学考察与调查，鼓励、扶持有条件的教学科研机构、企业事业单位培养自然灾害

防治人才和科技人才，研发、推广应用自然灾害防治的新技术、新材料、新产品和先进适用装备，提升自然灾害防治能力和水平。

第十四条【教育科普】国家将防灾减灾救灾纳入国民教育体系。

县级以上地方人民政府及其有关部门应当结合本地实际，将本地易发多发自然灾害防治知识纳入乡土教育、职工教育内容，支持充分利用现有设施设备建设科教宣传基地（场馆），开展多样化自然灾害防治教育和科普活动，强化社会公众自然灾害防治意识，提升自救互救能力。

县级人民政府水利、自然资源、应急管理等部门应当指导乡镇人民政府、街道办事处制作避险转移明白卡（纸），由居民委员会、村民委员会和有关单位向受威胁区域人员发放。避险转移明白卡（纸）应当明确灾害隐患区、预警信号、转移路线、安置场所、转移责任人及其联系方式等信息。

新闻媒体应当开展自然灾害防治法律和知识技能的公益宣传。

第十五条【国际合作】国家积极开展自然灾害防治领域国际合作与交流，提升重特大自然灾害协同应对能力。

第十六条【表彰奖励】对在自然灾害防治工作中做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。

第二章 风险防控

第十七条【风险普查 1-调查】国家建立自然灾害综合风险普查制度，定期对主要自然灾害致灾危险性、承灾体、减灾能力、重点隐患等开展全面调查。

国务院应急管理部门会同国务院自然资源、生态环境、住房城乡建设

建设、交通运输、水利、农业农村、林业草原、铁路、气象、地震、广播电视等有关部门建设国家自然灾害综合风险基础数据库，建立健全数据信息更新、共享制度。

县级以上地方人民政府负责本行政区域自然灾害综合风险普查、数据定期更新和开发利用。

第十八条【风险普查 2-风险评估与区划】国务院应急管理、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、林业草原、铁路、气象、地震等有关部门按照职责分工，根据全国自然灾害综合风险普查调查结果，充分考虑气候变化因素，组织开展全国和跨区域自然灾害综合风险及相关灾种风险评估，建立灾害风险谱系，编制风险区划并定期修订完善相关区划成果。

县级以上地方人民政府有关部门组织开展本行政区域自然灾害综合风险及相关灾种风险评估，编制风险区划。

县级以上地方人民政府在编制实施国土空间规划、防灾减灾救灾有关规划，以及在重大基础设施、重大区域性经济开发项目立项、建设和运行等环节应当及时组织开展自然灾害综合风险及相关灾种风险评估。

第十九条【风险普查 3-风险空间管控和风险治理】国家建立自然灾害综合风险及相关灾种风险空间管控机制，坚持源头管控，将安全韧性要求贯穿国土空间规划及各类建设规划中，构建国土空间防灾安全格局。

县级以上地方人民政府应当组织编制本行政区域自然灾害综合防治区划图和相关灾种防治区划图，划定自然灾害综合风险及相关灾种风险重点管控区，实施分区差异化管控，统筹防灾减灾救灾资源和

设施布局，避免、减轻自然灾害的影响。

第二十条【综合规划】国务院应急管理部门应当会同国务院有关部门编制国家综合防灾减灾救灾相关规划，对防灾减灾救灾目标、主要任务、重点工程等作出总体部署。

省、自治区、直辖市人民政府应急管理部门应当会同同级有关部门，按规定将综合防灾减灾救灾工作纳入本行政区域国民经济和社会发展规划、国土空间规划等有关规划。

第二十一条【防治工程】县级以上人民政府应当根据自然灾害综合风险普查、风险评估、风险区划结果和本行政区域防灾减灾救灾有关规划，加强重点生态功能区生态修复、海岸带保护修复、地震易发区房屋设施加固、防汛抗旱水利提升、地质灾害综合治理与避险移民搬迁、应急救援中心建设、监测预警信息化、防治技术装备现代化等自然灾害防治工程建设。

第二十二条【城市设防】县级以上地方人民政府及其有关部门应当建立健全城市综合防灾减灾体系，合理提高重要城市和灾害多发地区关键基础设施设防标准，推进城市平急两用公共基础设施建设。在城市建设和更新过程中，构建和完善城市防灾减灾的安全布局，落实自然灾害综合风险区划和抗灾设防等有关标准、设计要求。

第二十三条【农村设防】地方各级人民政府及其有关部门应当组织加强农村居民住宅、农业生产设施和乡村公共设施、基础设施抗灾设防管理，推广达到抗灾设防要求的建筑设计和施工技术，按照自然灾害综合风险区划和抗灾设防等有关标准，不断提高农村地区的抗灾设防整体水平。

第二十四条【工程项目建设】从事新建、扩建、改建等工程项目

建设活动，必须执行工程建设及自然灾害防治有关强制性标准。有关强制性标准应当依据自然灾害风险评估和区划成果进行动态调整。

县级以上地方人民政府应当按照分级、属地原则，定期组织自然资源、住房城乡建设、交通运输、水利、电力、通信、气象、铁路、地震等有关部门按照职责分工，对本行政区域内有关强制性标准的执行情况实施监督检查。对发现的违反强制性标准的工程项目，应当依法对有关单位进行处理并责令改正。对发生自然灾害时可能导致重大危害后果且不具备改造、改建条件的工程项目，应当责令有关单位停止建设或者使用，必要时由有关人民政府依法关闭或者组织拆除。

第二十五条【风险隐患排查和治理】县级以上地方人民政府应当定期组织开展自然灾害风险调查和隐患排查，对本行政区域内易受自然灾害危害的场所、区域登记造册，实行动态管理。对人口相对聚集的山沟沟口、行洪河道、临坡临崖等高风险地段，交通设施的高边坡、高填方、急弯陡坡、临水临河等重点部位，以及城市地下空间易涝点等薄弱环节加强防控，关键时段加密巡查频次。对自然灾害风险隐患，应当及时采取必要的安全防范措施，具备治理条件的，应当及时采取相应措施进行治理。

企业事业单位应当建立巡查自查制度，经常性开展本单位自然灾害风险识别和隐患排查，并采取相应防控措施，及时消除隐患。

第二十六条【引领带动】国家健全县域综合减灾能力评估体系，实行综合防灾和应急救援能力提升工程，鼓励有条件的地方发挥引领带动作用。

第三章 常态备灾

第二十七条【政府应急预案】县级以上人民政府应当根据自然灾害防治工作的需要，组织编制有关自然灾害专项应急预案。县级以上人民政府有关自然灾害专项应急预案由本级人民政府自然灾害应对牵头部门组织编制，按程序送本级应急管理部门协调衔接，报本级人民政府审批，并按国务院有关规定备案。

第二十八条【部门应急预案】县级以上人民政府发展改革、工业和信息化（通信）、公安、民政、自然资源（海洋）、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、商务、文化和旅游、卫生健康、应急管理、广播电视、气象、粮食和物资储备、林业草原、铁路、地震等部门应当根据部门职责和实际需要编制自然灾害部门应急预案，或者在有关应急预案中明确自然灾害防治内容。

第二十九条【单位和基层组织应急预案】乡镇人民政府、街道办事处，居民委员会、村民委员会以及企业事业单位、社会组织应当按照国家规定和实际需要编制自然灾害应急预案，明确应急响应责任人、预警信息传播、自救互救、应急处置、人员疏散转移、信息报告、应急资源调用等内容。

第三十条【联合预案】相邻、相近的地方人民政府及其有关部门根据自然灾害防治工作需要，协作制定应对区域性、流域性自然灾害的联合应急预案，明确相互间信息通报、处置措施衔接、应急资源共享等内容。

第三十一条【应急演练与评估】应急预案编制单位应当建立应急演练制度，通过实战演练、桌面推演等方式定期组织开展应急演练。社会公众应当积极参与应急演练，培养自然灾害防治意识，提升自救互救能力。

县级以上人民政府及其有关部门应当根据有关自然灾害专项应急预案规定，定期会同有关部门和有关单位、组织组织各类应急救援队伍开展联合演练，提高指挥协同水平和救援合作能力。

应急预案编制单位应当加强应急演练评估，及时分析与总结应急演练效果，评估应急预案可行性。根据需要，应急管理部门会同有关部门组织对下级人民政府及其有关部门组织的应急预案演练情况进行评估指导。

鼓励委托第三方专业机构进行应急预案演练评估。

第三十二条【预案管理】应急预案编制单位应当加强应急预案的动态优化和科学规范管理，根据实际需要、情势变化、应急演练评估结果等，及时修订完善应急预案。

第三十三条【金融支持】发挥保险等市场机制在自然灾害防治工作中的作用，完善应对灾害的金融支持体系。国家健全巨灾保险制度，具体办法由国务院有关部门制定。

第三十四条【经费保障】中央财政承担国家应对特别重大灾害和事故协调联动机制建设、国家综合性消防救援队伍管理、国家应急指挥总部建设与运行维护、国家应急物资储备的支出责任。中央和地方财政共同承担区域应急救援中心建设与运行维护、国家综合性消防救援队伍建设、国家级专业应急救援队伍建设的支出责任。地方财政承担本地区地方应急救援队伍建设、应急避难场所设施建设、地方应急物资储备的支出责任。

第三十五条【基层应急救援队伍】乡镇人民政府和街道办事处，开发区、工业园区、港区、风景区等以及有条件的居民委员会、村民委员会可以单独建立或者与有关单位、社会组织共同建立基层应急救

援队伍，有效发挥先期处置作用。

第三十六条【装备保障】地方各级人民政府、县级以上人民政府有关部门和有关单位、组织应当按照国家有关规定为其组建的应急救援队伍购买人身意外伤害保险，并配备必要的防护装备、器材。

县级以上人民政府有关部门和有关单位、组织应当规范救援装备配备，按照国家有关规定为其组建的应急救援队伍购置破拆、清障、通信等先进适用应急装备，强化共享共用。

县级以上人民政府有关部门应当在自然灾害防治重点区域配备卫星通信终端、险情监控、救生防护等必要物资装备，分批建设或者明确航空器起降场点，扩大航空救援任务覆盖范围。

第三十七条【定期培训】县级以上人民政府应当建立健全自然灾害防治教育培训制度，对县级以上人民政府及其有关部门负有自然灾害防治管理职责的工作人员以及乡镇人民政府、街道办事处，居民委员会、村民委员会、重点企业事业单位有关人员定期进行教育培训，着力提高防灾减灾救灾能力。

第三十八条【物资储备】国家建立健全应急抢险救灾物资保障体系，加强应急抢险救灾物资储备，鼓励、引导和支持社会组织、企业等社会力量积极参与应急抢险救灾物资保障，引导和支持社区、家庭储备必要的应急物资。

县级以上人民政府、交通不便或者灾害事故风险等级高地区的乡镇人民政府，应当根据自然灾害风险普查成果、自然灾害特点、居民人口数量和分布等情况，合理规划建设应急抢险救灾物资储备库，并按照品种完备、规模适度、方式多样的原则，进行应急抢险救灾物资储备。

第三十九条【风险提示】县级以上地方人民政府及其有关部门应当在本行政区域内的自然灾害风险重要防控区域、重大风险点和重点防控单位等设立明显的警示标牌，标明自然灾害的类型、影响范围，以及紧急转移逃生的线路、责任人、求助电话、应急避难场所等信息。

第四十条【应急避难场所建设】国务院应急管理部门会同发展改革、教育、民政、财政、自然资源、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、商务、文化和旅游、卫生健康、市场监管、广播电视、体育、林业草原、疾病预防控制、地震等部门按照职责分工，加强统筹协调和配合，合力指导全国应急避难场所规划、建设和管理工作。

县级以上地方人民政府及其有关部门应当根据经济社会和应急管理发展现状，以及自然灾害风险、应急避难资源、应急避难人口需求等调查评估，统筹城乡公共建筑及场地空间资源加强平急两用和共建共用，科学规划设计、高质量建设常设应急避难场所，设置各类标志，规范设置临时应急避难场所，健全完善本行政区域以常设应急避难场所为主体、临时应急避难场所为补充的多层级应急避难场所体系。加强应急避难场所工作监管。

乡镇人民政府、街道办事处以及居民委员会、村民委员会应当配合上级部门开展本地区常设应急避难场所建设，合理设置临时应急避难场所，加强平时管理维护 and 安全性评估，开展常态化宣教、演练，确保急时功能快速转换和高效能使用。

第四章 监测预警

第四十一条【监测制度】国务院应急管理部门会同国务院有关部门建立重大、特别重大自然灾害应急监测机制，发挥先进技术优势，

健全覆盖致灾因子、承灾体、历史灾情的空天地人网一体化综合监测网络，完善监测站网布局，划分重点监测区域，确定重要监测点。

县级以上地方人民政府及其有关部门应当根据本行政区域自然灾害种类和特点，优化监测站网布局，在溪口沟口、河道险工险段、地质灾害隐患点、森林火灾隐患点、城市低洼易涝点等重点区域加强监测基础设施建设，配备专职或者兼职人员，完善监测网络，对可能发生的自然灾害及其次生风险进行动态监测。

有关企业事业单位、社会组织应当按照国家规定，向县级以上人民政府有关部门提供自然灾害基础信息和监测信息数据接口。县级以上人民政府有关部门开展数据处理活动，应当依法履行数据安全保护义务。

第四十二条【综合监测预警体系】国家建立健全自然灾害综合监测预警体系，统筹推进技术创新、设施布局和信息共享，提升多灾种和灾害链综合监测、风险早期识别和预报预警能力，提高预警的及时性、精准性、通达性。

县级以上地方人民政府应急管理部门整合多部门专业监测预警信息和社会信息等，组织开展自然灾害综合监测预警工作。

第四十三条【社会监测网络】县级人民政府应当在乡镇人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会和有关单位配备专职或者兼职灾害信息员，明确其承担灾害风险隐患排查、灾害监测预警、险情信息报送、灾情统计报送、台账管理以及评估核查等职责。鼓励发展网格员、水库巡查员、护林员、地质灾害群测群防员、气象信息员和志愿者等兼任灾害信息员，扩展社会监测网络。

公民、法人或者其他组织发现发生自然灾害，或者发现可能发生

自然灾害的异常情况，应当立即向所在地人民政府、有关主管部门报告。

第四十四条【会商研判和报告】县级以上地方人民政府应急管理部门或者应急指挥机构应当根据需要组织有关部门、单位和专家开展自然灾害综合风险会商，研判自然灾害风险形势、发生发展规律及趋势，形成综合会商意见，报告本级人民政府和上级应急管理部门，必要时通报有关部门、单位和地区做好风险防范和应急准备。

县级以上地方人民政府自然资源（海洋）、住房城乡建设、水利、农业农村、林业草原、气象、地震等有关部门应当按照职责分工，加强有关自然灾害风险的分析研判，并向本级人民政府报告分析研判意见，同时通报同级应急管理部门及相关部门。

第四十五条【预警和发布制度 1】国家建立自然灾害分类分级预警和统一发布制度。

可以预警的自然灾害预警级别由高到低依次划分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色、蓝色标示，一级为最高级别。预警内容应当包括自然灾害类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、需要采取的措施和发布单位、发布时间等。

自然灾害预警级别划分标准和发布程序由国务院或者国务院确定的部门制定。

第四十六条【预警和发布制度 2】可以预警的自然灾害即将发生或者发生的可能性增大时，县级以上地方人民政府或者其授权的有关部门、应急指挥机构应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序，通过国家突发事件预警信息发布系统等及时向社会公众发布预警、调整预警级别、解除预警，具备条件的应当进行网络直报或

者自动速报。

有关预警信息应当按程序报告上一级人民政府及相关部门，必要时可以越级上报；并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府及其有关部门通报。

任何单位和个人未经授权不得面向社会公众发布预警信息。

第四十七条【预警和发布制度 3】县级以上地方人民政府应当根据需要在公共场所、住宅区、办公区、重大工程建设项目施工现场等人员密集场所，以及自然灾害易发区域建设自然灾害预警信号接收和播发设施，并指定专门人员负责自然灾害预警信息接收和传播工作，做好相关设备、设施维护，确保自然灾害预警信息及时、准确接收和传播。

广播、电视、应急广播平台、网站、通信运营平台、新媒体平台、报刊等收到自然灾害预警信息后，应当立即按照国家有关规定无偿进行播发或者刊登。自然灾害预警信息的具体发布方式，由县级以上地方人民政府宣传、广播电视、通信等部门会同有关部门确定。

第四十八条【预警措施】预警信息发布后，有关地方人民政府应当根据预警级别和自然灾害特点、可能造成的危害，按照《中华人民共和国突发事件应对法》相关规定，采取相应的预警措施。

除采取前款规定的措施外，必要时，按照《国家突发事件总体应急预案》等国家有关规定，采取错峰上下班或者停课、停业、停产、停运等其他防范性、保护性措施。

在可能发生直接危及人身安全的自然灾害时，应当转移的人员不服从转移命令、经劝导或者警告后仍拒不转移，情况特别紧急的，乡镇人民政府、街道办事处可以依法采取果断保护性措施将其转移到安

全区域，村民委员会、居民委员会和有关单位应当协助实施。

第四十九条【预警解除与应急响应的启动】自然灾害危险已经消除的，发布预警的县级以上地方人民政府或者其授权的有关部门、应急指挥机构应当立即宣布解除预警，终止预警期，并解除已经采取的有关措施；自然灾害已经发生或者研判将要发生的，应当立即启动应急响应。

第五章 抢险救灾

第五十条【组织救灾】国家建立自然灾害信息统一报送制度。相应类别自然灾害发生后，灾害发生地县级人民政府或者应急指挥机构应当立即采取措施控制事态发展，组织开展抢险救灾、核查灾情，并向上一级人民政府或者应急指挥机构报告，必要时可以越级上报，发生重大、特别重大自然灾害时应当按照国家有关规定1小时内向国务院及国务院应急管理等部门报告，具备条件的应当即时进行网络直报或者自动速报。

相应类别自然灾害发生后，负责组织抢险救灾的地方人民政府应当根据需要设立现场指挥部，并指定熟悉有关应急预案、具有较强组织指挥能力的人员作为现场负责人，由现场指挥部统一指挥辖区内的抢险救灾工作。灾害发生地国家综合性消防救援队伍、骨干专业应急救援队伍等有关负责人应当参加现场指挥部。根据抢险救灾需要可以邀请有关专家参加现场指挥部。参与抢险救灾的各单位有义务向现场指挥部报送相关信息。抢险救灾的相关信息由现场指挥部发送或者有关授权部门发送。

第五十一条【分级负责】发生一般、较大自然灾害，由灾害发生

地县级、设区的市级人民政府负责组织开展抢险救灾工作。上一级人民政府负责指导、协调和支持。

发生重大、特别重大自然灾害，由灾害发生地省、自治区、直辖市人民政府负责组织开展抢险救灾工作。国务院应急管理部门会同国务院有关部门负责指导、协调和支持。

不能消除或者不能有效控制自然灾害引起的严重社会危害的，应当及时向上级人民政府报告。上级人民政府应当及时采取支持措施，必要时统一领导应对工作。国务院可以直接组织有关部门和地方人民政府开展重大、特别重大自然灾害抢险救灾工作。

第五十二条【应急响应】相应类别自然灾害发生后，负责组织抢险救灾的人民政府或者应急指挥机构应当针对其性质、特点、危害程度和影响范围等，立即启动应急响应、向社会发布公告，依照《中华人民共和国突发事件应对法》以及其他相关法律、法规、规章和应急预案的规定，采取相应的应急处置措施，并向上级人民政府报告。

第五十三条【统一调度】国家建立自然灾害救援力量和应急抢险救灾物资应急调度制度。

参与自然灾害抢险救灾的各类应急救援队伍、志愿者和其他任何单位、个人，应当服从有关地方人民政府或者现场指挥部统一指挥和调度，确保安全、有序开展抢险救灾工作。

国务院应急管理部门统一开发建设灾害应急救援救助平台，为社会应急力量和相关救援队伍参与自然灾害应对提供信息化支撑。

第五十四条【基层响应】相应类别自然灾害发生后，灾害发生地乡镇人民政府、街道办事处以及居民委员会、村民委员会应当在县级政府的指挥协调下，配合应急管理部门统筹调配本区域各类资源和力

量，组织群众配合开展抢险救灾工作，协助维护社会秩序。

居民委员会、村民委员会应当组织群众开展自救互救，及时向乡镇人民政府、街道办事处报告情况。

灾害发生地企业事业单位、社会组织应当按照有关地方人民政府的要求和应急预案的规定，做好自然灾害应对工作。

对参加抢险救灾的劳动者，用人单位应当保障其工资、福利待遇。

第五十五条【征用及补偿】相应类别自然灾害发生后，县级以上人民政府及其有关部门在必要时可以征用单位和个人的物资、交通运输工具和场地等财产，要求生产、供应基本生活必需品、应急救援物资的企业事业单位组织生产、保障供应，组织有关社会力量参与抢险救灾。

财产被征用的，应当依法及时给予公平、合理的补偿。组织社会力量参与抢险救灾的，应当遵循合法合理、实事求是、协商一致的原则给予核算补偿。

第五十六条【增援救灾】县级以上地方人民政府根据自然灾害抢险救灾的实际情况或者特殊需求，可以向相邻、相近行政区域请求增援，相邻、相近行政区域有关地方人民政府应当立即组织增援。

第五十七条【灾情报送与发布】相应类别自然灾害发生后，有关地方人民政府应当按照国家规定向上级人民政府报送人员伤亡、财产损失、抢险救灾工作等信息。有关地方人民政府应急管理部门应当按照国家规定及时汇总统计灾情信息，向本级人民政府和上级应急管理部门报送自然灾害损失、抢险救灾工作等情况，其他有关部门应当按照国家规定分别统计本行业系统自然灾害损失、灾害应对处置等情况，通报同级应急管理部门汇总。

有关地方人民政府应急管理部门应当会同公安、自然资源、交通运输、水利、农业农村、卫生健康等相关部门建立因灾死亡和失踪人员信息对比机制，按照国家有关规定做好部门间的信息共享工作。

有关地方人民政府应急管理部门应当在向本级人民政府和上级应急管理部门报送灾害损失后，通过统一的灾情信息发布系统和广播、电视、报刊等媒体，统一、准确、及时向社会发布自然灾害损失和抢险救灾工作信息。灾情稳定后，有关地方人民政府应当评估、核定自然灾害损失情况。

有关单位和个人报送信息应当及时、客观、真实，不得迟报、谎报、瞒报、漏报。任何单位和个人不得编造或者故意传播自然灾害事态发展以及抢险救灾工作的虚假信息。

第五十八条【调整应急响应】相应类别自然灾害发生后，有关人民政府或者应急指挥机构应当组织有关部门按照职责分工加强动态监测和会商研判，有关部门应当及时向本级人民政府或者应急指挥机构报告灾害实况、变化趋势和评估结果。

有关人民政府或者应急指挥机构应当根据灾情趋势和灾区救助需求进行动态分析评估，适时调整响应等级和应急处置措施。

第五十九条【解除应急响应或者进入紧急状态】自然灾害影响已经消除的，按照有关应急预案及程序，解除应急响应，并向社会公布。

发生特别重大自然灾害，采取本法规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，依照《中华人民共和国突发事件应对法》相关规定执行。

第六章 灾后治理

第六十条【善后措施】相应类别自然灾害发生地县级人民政府应当制定善后工作计划并组织实施，妥善解决因自然灾害引发的系统性问题。

灾害发生地县级人民政府应当准确统计因灾死亡、失踪、受伤人员及其家庭情况，及时为受灾人员提供必要的食品、饮用水、衣被、取暖、临时住所、医疗防疫等应急救助，对因灾遇难人员亲属进行抚慰。

第六十一条【防止次生、衍生灾害】相应类别自然灾害发生地县级人民政府应当根据灾情做好次生灾害的监测预警，及时采取相应的防范性、保护性措施，防止次生、衍生灾害的发生。

灾害发生地县级人民政府与灾害所涉县级人民政府应当协同灾区进行灾后的处置工作，避免发生跨区域、跨地域的次生、衍生灾害，必要时由其共同的上级人民政府统筹开展相关工作。

第六十二条【过渡性安置】受灾人员需要过渡性安置的，灾害发生地有关地方人民政府应当及时组织摸排，在确保安全的前提下，采取就地安置与异地安置、政府安置与自行安置、集中安置与分散安置相结合的方式安置。

受灾人员过渡性安置应当选择交通便利、便于恢复生产和生活的常设应急避难场所，或者附近的临时应急避难场所，尽量不占用或者少占用农用地，避免对自然保护区、饮用水水源保护区以及生态脆弱区域造成破坏，并避开可能发生次生、衍生灾害和其他新灾害的危险区域，采取相应的防灾、防疫、防火等措施，并配置满足受灾人员应急避难和基本生活需要的设施设备及物资。

第六十三条【金融机构参与】鼓励金融机构根据灾区救助需求依

法依规加强金融服务，发挥金融支持作用。支持保险业依法合规开展风险减量。

第六十四条【恢复重建 1】自然灾害造成基础设施、公共服务设施、住房大量毁损或者造成其他重大损失需要恢复重建的，根据省、自治区、直辖市人民政府统筹安排，由灾害发生地县级或者设区的市级人民政府组织编制恢复重建规划或者计划，报上一级人民政府批准后组织实施。

自然灾害造成的损失特别巨大的，按照有关政策规定由省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关部门组织编制恢复重建规划。

编制恢复重建规划或者计划时，应当征求有关部门、单位、专家和公众特别是灾区群众的意见；应当加强文物和文化遗产的保护传承；重大事项应当组织有关专家进行专题论证。恢复重建规划或者计划，应当符合当地资源环境承载能力、经济社会发展布局、国土空间规划和生态环境分区管控要求并依法开展规划环境影响评价，重点对城乡布局、住房建设、基础设施建设、公共服务设施建设、农业生产设施建设、工业生产设施建设、产业发展、防灾减灾、生态环境保护修复、文物抢救保护等作出安排，合理确定建设期限和规模。

第六十五条【恢复重建 2】相应类别自然灾害发生地县级以上地方人民政府应当优先恢复重建受灾群众住房和学校、医院、疾控中心、养老服务机构等公共服务设施，重点保障交通、通信、供电、供水、供气、水利等基础设施运行。

需要异地重建的城镇、乡村以及建设工程的选址，应当符合灾后恢复重建规划或者计划，抗灾设防以及生态环境保护要求，避开自然灾害易发区域。

第六十六条【款物捐赠】国家鼓励公民、法人和其他组织为灾后救助和恢复重建捐赠款物。对捐赠人指定捐赠款物用途或者受援地区的，应当按照捐赠人意愿使用。被用于恢复重建的捐赠款物应当纳入灾后恢复重建规划或者计划。

接受社会捐赠款物的单位应当依法公开接受捐赠的情况和受赠财产的使用、管理情况。涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的信息以及捐赠人、慈善信托的委托人不同意公开的姓名、名称、住所、通讯方式等信息，不得公开。

第六十七条【共建家园】相应类别自然灾害发生地县级以上地方人民政府应当组织动员有关部门、企业事业单位、社会组织、个人开展生产自救，共同做好灾后恢复重建活动。

第六十八条【受灾人员救助】国家健全自然灾害救助体系，逐步建立与经济社会发展水平相适应的自然灾害救助标准调整机制。对基本生活受到自然灾害严重影响的人员，由社会救助管理部门依法给予必要的应急救助、生活救助和因灾倒损住房恢复重建救助等。

第六十九条【心理援助】相应类别自然灾害发生地县级以上地方人民政府应当组织专业力量，及时对受灾群众、高危人群和参与救援人员开展心理评估、心理疏导、心理危机干预等心理援助服务，减轻灾后的不良心理应激反应，促进应激事件后的心理适应和心理康复。

第七章 调查评估

第七十条【组织主体】国家建立自然灾害调查评估制度，按照科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，对灾害发生经过和灾害应对过程开展调查，查清灾害发生原因、存在问题和有关事件性

质，调查评估有关灾害风险防控、应急准备与监测预警、应急处置等工作，总结经验教训，提出加强和完善自然灾害防治工作措施和建议。

自然灾害调查评估工作由县级以上人民政府分级组织开展。其中，特别重大自然灾害调查评估由国务院派出调查评估组或者国务院授权有关部门牵头组织实施；重大自然灾害调查评估由省级人民政府组织实施；较大、一般自然灾害调查评估由相关地方人民政府视情组织实施。

上级人民政府可以提级调查评估由下级人民政府负责调查评估的自然灾害，或者对下级人民政府组织的自然灾害调查评估实施挂牌督办。

自然灾害调查评估的具体办法，由国务院制定。

第七十一条【调查评估组】自然灾害调查评估组由牵头部门、受灾部门、应急处置相关部门以及受灾地区人民政府有关人员组成，可以聘请专家参与。自然灾害调查评估组实行组长负责制，组长由负责自然灾害调查评估的人民政府指定。

自然灾害调查评估组应当制定调查评估方案和工作制度，加强统筹协调和过程管理。根据需要可以委托具有相应资质的专业机构提供技术支撑。

第七十二条【调查配合责任】受灾地区县级以上地方人民政府负责本行政区域自然灾害灾情和应对工作信息统计，及时收集、汇总、分析和报告相关情况，配合自然灾害调查评估组开展调查评估工作。

自然灾害调查评估涉及的部门、单位和人员应当如实说明情况，提供相关资料，不得隐瞒或者提供虚假信息。

第七十三条【调查评估责任落实情况】自然灾害调查评估应当对

防灾减灾救灾等工作责任落实情况开展核查，客观、公正、审慎认定有关方面责任。其中，涉嫌失职渎职的，应当将相关问题线索移交有关机关查处；涉嫌犯罪的，应当将线索移交司法机关处理。

调查评估中发现采取有效措施避免灾害造成更大损失的，应当将有关情况提供地方人民政府和有关部门。

第七十四条【调查评估报告 1】自然灾害调查评估组应当自成立之日起 60 日内形成自然灾害调查评估报告。特殊情况下，经负责调查评估的人民政府批准，可以适当延长期限，延长的期限不得超过 60 日。

自然灾害调查评估报告应当包括灾害基本情况、发生经过、灾害防范与处置、直接原因问题与教训、整改和防范措施建议等内容。

第七十五条【调查评估报告 2】自然灾害调查评估报告应当报负责调查评估的有关人民政府批准。经批准后，由自然灾害调查评估组向灾害发生地县级以上地方人民政府印发调查评估报告，并抄送有关部门。县级以上地方人民政府、有关部门应当按照自然灾害调查评估报告要求，及时全面落实整改和防范措施。

印发自然灾害调查评估报告后一年内，由组织自然灾害调查评估的单位牵头对整改工作进行督促检查。

自然灾害调查评估报告应当向社会公布，依法应当保密的内容除外。

第八章 法律责任

第七十六条【国家工作人员责任】地方各级人民政府和县级以上人民政府有关部门违反本法规定，不履行或者不正确履行法定职责的，

由其上级行政机关责令改正；有下列情形之一的，由有关机关综合考虑事件发生原因、后果、应急处置情况、行为人过错等因素对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

（一）未对发现的违反自然灾害防治有关强制性标准的工程项目依法进行处理，造成后果的；

（二）未按照规定对发现的自然灾害重大隐患进行治理或者采取必要安全防范措施，造成后果的；

（三）未按照规定维护、管理应急避难场所，或者未按照规定设置自然灾害重大风险警示标识，造成后果的；

（四）未按照规定编制自然灾害应急预案或者未定期组织开展应急演练，造成后果的；

（五）未按照规定发布自然灾害预警、采取预警措施，或者未按照规定启动应急响应、采取应急处置措施，造成后果的；

（六）未按照规定报送、公布灾害信息或者干预灾害信息报告，或者报送、公布虚假灾害信息，造成后果的；

（七）未按照规定组织实施抢险救灾、灾后救助及恢复重建；

（八）不及时归还征用的单位和个人的财产，或者对被征用财产的单位和个人不按照规定给予补偿的；

（九）截留、挪用、私分或者变相私分自然灾害救助款物或者捐赠款物的；

（十）非法变卖、倒卖应急储备物资的。

第七十七条【企业事业单位、社会组织责任】违反本法规定，有关单位有下列情形之一的，责令立即改正或者限期改正，给予警告或者通报批评，可以并处五万元以上二十万元以下的罚款；情节特别严

重的，并处二十万元以上一百万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处二万元以上五万元以下的罚款：

（一）未按照规定编制自然灾害应急预案或者定期开展应急演练的；

（二）未按照规定对企业事业区域或者所开展工程区域内的自然灾害重大隐患进行治理或者采取必要安全防范措施的；

（三）拒不执行预警措施、应急处置措施或者征用指令的；

（四）未按照规定提供自然灾害基础信息和监测信息数据接口的；

（五）编造或者故意传播自然灾害事件、自然灾害事态发展以及抢险救灾工作的虚假信息的；

（六）采取虚报、谎报等手段，骗取自然灾害救助款物或者捐赠款物的；

（七）未经授权面向社会公众发布预警信息的。

第七十八条【个人责任】违反本法规定，个人有下列行为之一，责令立即改正或者限期改正，给予警告，可以并处二千元以上五万元以下的罚款：

（一）侵占、盗窃、毁损、拆除或者擅自移动自然灾害监测设施、警示标识的；

（二）故意阻挠、妨碍工作人员依法开展自然灾害调查监测工作的；

（三）故意损坏、擅自占用应急避难场所的；

（四）拒不执行预警措施、应急处置措施或者征用指令的；

（五）编造或者故意传播自然灾害事件、自然灾害事态发展以及抢险救灾工作的虚假信息的；

（六）采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取自然灾害救助款物或者捐赠款物的；

（七）未经授权面向社会公众发布预警信息的。

第七十九条【强制执行】单位或者个人拒不执行自然灾害预警措施、应急处置措施、征用指令，或者擅自占用应急避难场所的，有关人民政府及其有关部门可以根据《中华人民共和国行政强制法》强制执行或者申请人民法院强制执行。

第八十条【治安处罚与刑事责任追究】违反本法规定，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十一条【处罚主体】本法规定的行政处罚，由应急管理部门和其他履行有关自然灾害防治工作职责的部门按照职责分工决定。

第九章 附 则

第八十二条【国际条约】中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定与本法有不同规定的，适用国际条约、协定的规定；但是，中华人民共和国声明保留的条款除外。

第八十三条【施行日期】本法自 年 月 日起施行。

附件 2

关于《中华人民共和国自然灾害防治法 (草案征求意见稿)》的起草说明

一、立法的必要性

党中央、国务院高度重视自然灾害防治工作。2016 年 7 月 28 日，习近平总书记在唐山考察时强调，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，全面提升全社会抵御自然灾害的综合防范能力。2019 年 11 月 29 日，习近平总书记在主持十九届中央政治局第十九次集体学习时指出，要抓紧研究制定自然灾害防治等方面的法律法规。2026 年 4 月 28 日，习近平总书记在主持中央政治局第二十五次集体学习时指出，做好防灾减灾救灾工作必须坚持党的全面领导，坚持人民至上、生命至上，坚持尊重自然规律，坚持预防为主，坚持改革创新，坚持系统观念，坚持社会共治。同时强调，要强化应对自然灾害的科技支撑和法治保障，健全应急领域法治体系，进一步提升防灾减灾救灾法治化水平。

我国国土广袤、地理复杂、气候多样，自然灾害易发多发。近年来，受全球气候加速变化等因素影响，复合型极端

天气导致多灾并发连发风险加大，过去按单一灾种专门立法的模式已经难以满足应对自然灾害新形势新特点的要求。为深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要讲话和重要指示批示精神，适应机构改革新体制新机制的要求、解决自然灾害防治中的新情况新问题、总结以往自然灾害防治工作中的新实践新经验，亟需制定一部综合性的自然灾害防治法律予以规范。

二、立法总体思路

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视自然灾害防治工作，从党和国家事业全局的战略高度，对加强防灾减灾救灾工作作出了一系列重大决策部署。草案征求意见稿深入贯彻落实党中央、国务院关于防灾减灾救灾的相关工作要求，全面体现习近平总书记关于防灾减灾救灾工作“七个坚持”的重要指示和在唐山考察时强调的“两个坚持、三个转变”的防灾减灾救灾理念。作为突发事件应对法的特别法、实施法和自然灾害防治领域的一般法、综合法，草案征求意见稿对近年来自然灾害防治过程中的新情况、新实践、新经验进行总结，通过对自然灾害防治综合性工作、共通性环节予以规范，突出“综合”“统筹”“协调”，明确自然灾害防治工作中的“五个基本统一”（统一组织指导协调自然灾害防治工作、统一灾情报送、统一调度应急救援力量和应急抢险救灾物资、统一发布预警信息和灾害信息、统一自然灾害调查评估），以实现跨灾种、跨部门的整合统筹，完善自然灾害应急管理体制机制，强化自然灾害综合防范应对，适应“全灾种”和

“大应急”需要，确保人民群众生命财产安全。

三、主要内容

草案征求意见稿分总则、风险防控、常态备灾、监测预警、抢险救灾、灾后治理、调查评估、法律责任和附则 9 章，共 83 条，主要内容如下：

（一）总则。对立法目的、适用范围、自然灾害的定义分级、自然灾害防治工作原则以及国家和地方相关机构职责、社会参与、信息公开、财政预算、区域协同、军地协同、基层参与、科技创新和人才支撑、教育科普、国际合作、表彰奖励等内容予以明确（第一条至第十六条）。

（二）风险防控。明确国家建立自然灾害综合风险普查制度，建立健全数据信息更新、共享制度（第十七条）。强化自然灾害综合风险空间管控，组织开展自然灾害综合风险及相关灾种风险评估，编制风险区划（第十八条、第十九条）。国务院应急管理部门应当会同同级有关部门编制国家综合防灾减灾救灾相关规划（第二十条）。对加强自然灾害防治重点工程建设、提升城乡工程设防能力、强化风险隐患排查治理等方面予以规定（第二十一条至第二十五条）。

（三）常态备灾。规定各级人民政府应当根据工作需要组织编制有关自然灾害专项应急预案（第二十八条）。对部门、单位和基层组织以及联合预案，应急演练与评估，基层应急救援队伍建设，风险提示、应急避难场所建设等方面提出明确要求（第二十九条至第三十二条、第三十六条、第三十九条、第四十条）。

（四）监测预警。要求建立健全自然灾害风险监测制度，加强灾害信息员队伍建设（第四十一条、第四十三条）。加强自然灾害综合风险监测预警能力建设，对信息共享、风险研判与报告等内容作出规定（第四十二条）。建立分类分级预警和统一发布制度（第四十五条、第四十六条）。结合实际工作需要和相关国家规定，补充完善可采取的预警措施（第四十八条）。

（五）抢险救灾。规定有关地方人民政府或者应急指挥机构组织有关部门开展抢险救灾、核查灾情与上报的义务，明确现场指挥部的组成人员、职权范围（第五十条）。对力量物资统一调度、基层响应、征用及补偿、增援救灾、灾情报送与统一发布、调整响应等级和应急处置措施等作出规定（第五十二条至第五十八条）。

（六）灾后治理。规范紧急善后工作，对有关地方人民政府制定并实施善后工作计划、做好受灾人员救助工作、采取过渡性安置等内容进行细化（第六十条至第六十二条）。明确鼓励金融机构发挥金融支持作用，统筹做好恢复重建工作，同时对健全自然灾害应急救助体系、规范捐赠款物管理、开展心理援助等方面工作提出要求（第六十三条至第六十六条、第六十九条）。

（七）调查评估。明确建立统一的自然灾害调查评估制度，规定自然灾害调查评估实施主体，以及提级调查、挂牌督办、整改评估等方面工作机制，包括调查评估组成员、调查评估主要内容、调查评估报告的制作批准流程及落实要求等内容（第七十条至第七十五条）。

（八）法律责任和附则。对国家工作人员不履行或者不正确履行法定职责，以及单位、个人违反本法规定的法律责任进行细化，对单位或者个人拒不执行自然灾害预警措施、应急处置措施、征用指令，或者擅自占用应急避难场所的行为可以给予强制执行或者申请人民法院强制执行以及国际条约的适用等进行明确（第七十六条至第八十三条）。