



健全突发事件信息管理体系

提高突发事件预防和应对能力

代海军

为规范突发事件应对活动，以法治方式推动应急管理体系和能力现代化，2024年6月28日，十四届全国人大常委会第十次会议通过修订后的《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称突发事件应对法），将自2024年11月1日起施行。在坚持该法作为应急管理领域基础性法律定位不变的情况下，突发事件应对法全面总结突发事件应对工作面临的新挑战，及时将党中央“坚持总体国家安全观”“统筹发展和安全”等决策部署以及应急管理体制机制改革最新成果，通过法律条文予以固化，注重不同法律规范间的衔接，进一步释放法律制度的整体效能，掀开了应急管理法治建设新的时代篇章。

突发事件应对法作为应急管理领域基础法的作用，不仅体现在统摄各应急管理单行法上，更在于有效衔接防与救、统与分的责任链条，真正形成协同应急的治理体系和治理能力。修法必须尊重客观规律，反映社会现实。习近平总书记强调，既要高度警惕“黑天鹅”事件，也要防范“灰犀牛”事件。突发事件发生是风险累积、释放的过程。重大突发事件应对的实践表明，相关情况掌握不清楚、信息渠道不畅通、预警预控措施不及时，是导致危害后果扩大的重要原因。将风险置于可控范围和过程，是本次修法着力解决的一项重点问题，意味着以信息管理为重要支撑的事前预防模式将替代传统的事中事后应对方式。

一、搭建信息平台，完善突发事件信息系统

做好突发事件的预防和应对准备，控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害，离不开统一、完善的突发事件信息系统支撑。突发事件应对法制定之初，立法的着力点之一便放在“建立全国统一的突发事件信息系统”之上，旨在破除突发事件应对中长期面临的条条、块块以及条块之间的信息碎片化困局。本次修法继续秉持这一思路，通过完善上下贯通、左右衔接的信息管理制度机制，努力破解突发事件应对中的“数据烟囱”和“信息孤岛”。其制度特点主要体现在三方面：

其一，分级设置。一方面，在监测与预警阶段，第五十九条规定县级以上地方人民政府应当建立或者确定本地区统一的突发事件信息系统，作为本区域突发事件应对的信息中枢；另一方面，在预防与应急准备环节，第三十三条规定县级以上地方人民政府应当根据情况变化，及时调整危险源、危险区域的登记。登记的危险源、危险区域及其基础信息，应当按照国家有关规定接入突发事件信息系统，并及时向社会公布。

其二，功能集成。统一的突发事件信息系统整合了现有信息汇集途径和传输渠道，集汇集、储存、分析、传输等功能于一体，其主要目的就是分散、孤立、静止的突发事件信息，由专业机构和

专业人员运用专业知识进行加工提炼，进而对客观形势进行科学判断和预测。突发事件应对法的规定为推动实现功能集成的信息系统提供了依据。

其三，互联互通。第五十九条规定县级以上地方人民政府的突发事件信息系统应当与上级人民政府及其有关部门、下级人民政府及其有关部门、专业机构、监测网点和重点企业的突发事件信息系统实现互联互通，加强跨部门、跨地区的信息共享与情报合作。

二、明确报送主体，提升突发事件应对信息供给能力

突发事件应对从来不是哪一个部门、哪一家单位的事，而是涉及社会方方面面。从突发事件应对法规定的内容看，履行突发事件信息报告义务的主体，涵盖政府及其相关部门、企事业单位、有关社会组织和公民个人，这与本法有关政府负责、部门联动、社会协同、公众参与的突发事件治理理念相契合。为从制度上进一步明晰各方报送突发事件信息的义务，突发事件应对法从以下几方面作出规定：

第一，强调专业人干专业事。监测网点是信息系统建设的第一个环节，负责汇集各类原始信息，根据不同类型的突发事件，由相关政府部门或者专业机构设立。突发事件应对法一方面在第五十九条、第六十一条明确人民政府及其有关部门、专业机构、监测网点在突发事件信息收集方面“主责主业”的地位，表明其在预防、监测、预警等方面的作用不可替代；另一方面，第六十条强调县级以上人民政府及其有关部门、专业机构应当通过多种途径收集突发事件信息。这是因为四大类突发事件产生原因和表现形式各不相同，必须建立多种收集信息的途径，才能有效监测各类突发事件，在应对工作中占据主动。

第二，发挥重点企业的作用。重点企业如高危行业领域企业已成为突发事件信息系统建设不可或缺的力量。从实践看，重大公共卫生事件中企业物资生产信息的传递、重大社会安全事件中责任企业的信息通报、生产安全事故隐患排查治理情况的报告等，均与信息系统建设息息相关。为此，突发事件应对法第五十九条增加了重点企业在突发事件信息系统的构建乃至互联互通的相关规定。

第三，延伸信息收集的触角。我国突发事件信息收集坚持专兼结合、社会力量参与的原则。突发事件应对法第六十条明确规定，县级人民政府应当在居民委员会、村民委员会和有关单位建立专职或者兼职信息报告员制度。公民、法人或者其他组织发现发生突发事件，或者发现可能发生突发事件的异常情况，应当立即向所在地人民政府、有关主管部门或者指定的专业机构报告。这是对政府和专业机构监测网络的一种重要补充。

三、畅通信息通道，确保突发事件信息报送及时、准确、全面

突发事件应对从来都是与时间赛跑，要抓住应对处置先机，避免付出沉重代价，需要畅通信息渠道，这有赖于相应配套制度的构建。

一是建立投诉举报制度。突发事件应对法修订的一大亮点，就是在总则第九条中鼓励公民、法人和其他组织通过统一的投诉、举报方式反映不履行或者不正确履行突发事件应对工作职责的行为，同时要求接到投诉、举报的人民政府和部门应当依照规定立即组织调查处理，并保护投诉人、举报人的合法权益。其目的就是通过建立激励机制，广泛发动社会各方面力量提供相关信息。

二是建立信息报告“直通车”制度。突发事件信息以逐级上报为原则，这也是我国突发事件应对法与各应急管理单行法确立的一项基本原则。突发事件迟报、谎报、瞒报、漏报的情况时有发生，信息报送往往面临复杂的利益关系甚至是地方势力的阻碍，使得自下而上层层传递的信息容易失真。此外，突发事件固有的事发突然、情况紧急、潜在危害大等特点，信息如果逐级上报，很可能延误最佳处置时机。为了提高信息报送和应急处置效率，突发事件应对法第十七条、第六十四条规定在必要时

可以越级上报突发事件信息，具备条件的，应当进行网络直报或者自动速报。这符合灾害预警技术进步的需要，也为新技术应用于应急管理提供了法律空间。

三是建立新闻采访报道制度。在突发事件发生初期，信息匮乏和信息爆炸往往并存，要赢得主动权，必须“先声夺人”。作为突发事件信息的深度传播者和社会舆论的重要引领者，新闻媒体已成为突发事件应对中的一支独特力量。为做好应急状态下的新闻宣传和舆论引导，突发事件应对法第八条新增了突发事件新闻采访报道制度，依法赋予新闻媒体采访报道权，明确要求有关人民政府和部门应当支持新闻媒体开展采访报道和舆论监督，同时规定了新闻媒体应当履行“及时、准确、客观、公正”的信息采访报道义务。

四、完善管理机制，最大限度发挥突发事件信息效能

突发事件信息制度设计的初衷，是通过系统化的信息功能设计，实现对风险的早期识别、主动预防和提前应对。坚持预防为主、预防与应急相结合，既是突发事件应对的内在要求，也是修法过程中把握的一项基本准则。新修订的突发事件应对法紧紧围绕坚持预防为主、预防与应急相结合，对突发事件信息收集、加工、发布、叫应等环节作出规定，努力发挥突发事件信息制度的整体效能。

一是完善信息共享机制。一个事件之所以被界定为突发事件，很重要的一个原因就是因其发生、发展、扩大和可能产生的影响具有不确定性，并伴随着决策时间紧、信息不对称等难题。因此，突发事件应对法确立的应急管理重点工作之一，就是建立上下级政府之间、政府与相关单位之间突发事件信息网路，实现跨层级、跨部门、跨领域的信息交流与协作配合。

二是完善分析研判机制。分析研判是确保突发事件信息进得来、出得去的关键一环。信息处理不及时、发展态势判断不科学，势必影响突发事件的预警和应急处置。为此，突发事件应对法第六十二条规定县级以上地方人民政府应当及时汇总分析突发事件隐患和监测信息，必要时组织相关部门、专业技术人员、专家学者进行会商，对发生突发事件的可能性及其可能造成的影响进行评估。值得注意的一个变化是，本次修法将“及时汇总分析突发事件隐患和预警信息”修改为“及时汇总分析突发事件隐患和监测信息”，更符合信息先收集加工再发布预警的应急管理逻辑，表述也更加精准。

三是完善统一发布机制。突发事件应对强调在政府统一领导下的分工协作，这种统一性要求也体现在突发事件相关信息披露上。在吸取相关经验教训基础上，突发事件应对法第七条新增“国家建立健全突发事件信息发布制度”相关内容，发布主体限于有关人民政府和部门，确保信息发布的统一和权威。同时规定，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。对公开信息的及时性要求，是由信息时效性所决定的。“及时就是要第一时间把准确的、最新的信息传递给社会公众，主动回应社会关切，增强政府公信力。

四是完善动员联络机制。应急广播是政府向民众传递突发事件信息的重要渠道，具有信息权威、传输通道抗灾能力强、接收方便等优势，是国内外应急管理的常用手段。一些地区实施的大喇叭、收音机、电视等终端的自动唤醒和主动播发功能，在应对突发自然灾害中发挥了重要作用。本次修法第四十九条新增加强应急通信系统、应急广播系统建设的规定，有助于打通应急信息发布“最后一公里”、实现精准动员。值得注意的是，本次修法专设一条，第八十条规定强化城乡社区综合服务设施和信息平台应急功能，加强与突发事件信息系统数据共享，增强突发事件应急处置中保障群众基本生活和服务群众能力。

总之，本次修法突出问题导向，巩固了改革创新成果。相信随着突发事件信息管理体系不断健全，应急管理整体性、协同性不断增强，必将进一步提高突发事件预防和应对能力。

（作者系应急管理部信息研究院法律研究所副所长）



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：李振营

相关链接

中华人民共和国突发事件应对法

网站地图 | 联系我们

主办单位：应急管理部

京ICP备18056520号-2 网站标识码bm34000001



京公网安备11040102700086号



官方微信



官方微博