



巩固基础性综合性法律地位

实现突发事件整体性协同应对

江晓军 曾明荣

《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）颁布实施以来，我国突发事件应对体系不断完善，在预防和减少突发事件发生，控制、减轻和消除其产生的社会危害，保护人民生命财产安全方面发挥了重要作用。近年来，面对四川汶川地震、江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特别重大爆炸事故等灾害事故的挑战，我国突发事件应对工作面临一系列新情况、新问题。2018年机构改革后，我国应急管理体制机制进行了重要调整，应对理念也发生了深刻变化。在此背景下，为适应时代发展，突发事件应对法已于近日完成首次修订。

一、进一步巩固基础性综合性法律地位

首先，新修订的突发事件应对法仍然沿用2007年突发事件应对法对于突发事件的界定，涵盖自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类突发事件应对的全过程，力求寻求“最大公约数”，并没有拆分单独立法，但作了适用性说明，注重与其他应急类专门法律的制度衔接，特别是针对公共卫生事件的应对，明确规定“《中华人民共和国传染病防治法》等有关法律对突发公共卫生事件应对作出规定的，适用其规定。有关法律没有规定的，适用本法。”之所以没有根据职责划分拆分为部门法，体现的还是突发事件的综合应对。

其次，新修订的突发事件应对法对我国突发事件应对工作领导体制、治理体系、应对理念都作了权威性界定，并增加了“管理与指挥体制”一章，重在对管理体制、职责体系、指挥运行体系等进行完善。新修订的突发事件应对法规定，突发事件应对工作坚持中国共产党的领导，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，建立健全集中统一、高效权威的中国特色突发事件应对工作领导体制，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。

再次，着重强化突发事件应对的应急保障。从资金保障、物资储备、运输保证、能源保障、通信保障、医疗保障等方面，新修订的突发事件应对法都增加了篇幅。在财政资金保障上，新修订的突发事件应对法明确规定突发事件应对工作所需经费纳入预算并加强资金管理，提高资金使用绩效，既提出了强制性列支要求，又提出资金管理要求。在建立健全应急物资储备保障制度方面，既重视多元化、高效化物资储备模式，又提出加强运输物流和物资调度保障。在能源、通信保障方面，则充分考虑了极端灾害导致“三断”情境下的应急保障能力需求。新修订的突发事件应对法充分考虑了突发事件应对的各个环节、各个方面，并在责任落实和细节上予以充分强调。

二、着重体现对突发事件整体性协同性应对

首先，新修订的突发事件应对法重在立足完善法律体系和增强制度的整体功效，对涉及突发事件应对的社会动员机制、信息发布机制、新闻采访报道制度、投诉举报制度、紧急征用、诉讼与国家赔偿制度以及奖励制度等都作出了明确界定。

其次，新修订的突发事件应对法着重从强化对突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等基础性、全过程、全环节、全生命周期的应对活动进行法律规范，同时鼓励支持引导社会力量依法有序参与突发事件应对工作，进一步形成突发事件应对工作合力，提升全社会突发事件应对整体水平。

再次，新修订的突发事件应对法对突发事件应对的管理体制、机制、各层级职责和分工作了明确界定。明确国家要建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制；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；规定突发事件应急指挥机构的设立、组成，明确突发事件应急指挥机构在突发事件应对过程中发布的决定、命令、措施，与设立它的人民政府发布的决定、命令、措施具有同等效力，法律责任由设立它的人民政府承担；明确乡镇街道、村（居）委会以及武装力量等在突发事件应对工作中的职责，打通突发事件应对的“最后一公里”，突出了突发事件应对的重心下移、先期处置的特点。

最后，新修订的突发事件应对法在突发事件应急预案体系建设、应急体系规划建设、应急避难场所规划建设衔接方面也作了明确安排。针对突发事件应急预案体系建设，新修订的突发事件应对法新增第二十七条“县级以上人民政府应急管理部门指导突发事件应急预案体系建设，综合协调应急预案衔接工作，增强有关应急预案的衔接性和实效性。”应急体系规划建设方面，新修订的突发事件应对法明确要求“县级以上人民政府应当将突发事件应对工作纳入国民经济和社会发展规划。县级以上人民政府有关部门应当制定突发事件应急体系建设规划。”同时，国土空间规划等规划应当符合预防、处置突发事件的需要，统筹安排突发事件应对工作所必需的设备和基础设施建设，尤其是对于封闭隔离、医疗救治、应急避难场所等规划与建设要科学合理，能够实现日常使用和应急使用的相互转换。

三、紧扣当前实际问题进行关键性、细节性补充完善

首先，针对突发事件信息报送不及时、渠道不畅通，有些地方信息发布口径不统一，还有些虚假信息引起社会恐慌等情况，新修订的突发事件应对法着重对突发事件信息发布和新闻采访报道制度进一步完善，规定要及时向社会公布突发事件相关信息和有关突发事件应对的决定、命令、措施等信息，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。同时，在“监测与预警”章节中，明确对于可以预警的自然灾害、事故灾难或公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时，在具备条件的情况下应当进行网络直报或者自动速报，提高报告效率，打通信息报告上行渠道。不得迟报、谎报、瞒报、漏报或阻碍他人报告，同时规定了相应的法律责任。

其次，在跨区域协同方面，新修订的突发事件应对法进行了补充，明确了跨行政区域突发事件应对的责任主体，提出了开展区域合作，建立协同应对跨区域突发事件的机制。新修订的突发事件应对法规定：“突发事件涉及两个以上行政区域的，其应对管理工作由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。共同负责的人民政府应当按照国家有关规定，建立信息共享和协调配合机制。根据共同应对突发事件的需要，地方人民政府之间可以建立协同应对机制。”

再次，针对2007年突发事件应对法仅规定了社会组织和公民个人参与突发事件应急与救援的义务，但没有建立相应的授权制度及如何规范社会组织和公民个人参与应急救援的问题，以及在法律上建立免除一般法律责任的条件，使得突发事件的善后处理工作很容易发生各种纠纷的情况，新修订的突发事件应对法在一定程度上都作了回应。新修订的突发事件应对法规定，专业应急救援人员应当具

备相应的身体条件、专业技能和心理素质，取得国家规定的应急救援职业资格，具体办法由国务院应急管理部门会同国务院有关部门制定。同时，明确要求红十字会、慈善组织、企业和个人应当在有关人民政府的统筹协调、有序引导下依法进行应急处置和救援，有关人民政府应当给予支持和资助，保障其依法参与应对突发事件。

最后，对于现实中暴露出来的问题进行了补充。例如，针对突发事件救援人员可能遭受到心理创伤等问题，新修订的突发事件应对法明确规定要采取措施，加强心理健康服务体系和人才队伍建设，支持引导心理健康服务人员和社会工作者对受突发事件影响的各类人群开展心理健康教育、心理评估、心理疏导、心理危机干预、心理行为问题诊治等心理援助工作。针对突发事件应对工作中的个人信息保护作出了规定，“在突发事件应急处置中，有关单位和个人因依照本法规定配合突发事件应对工作或者履行相关义务，需要获取他人个人信息的，应当依照法律规定的程序和方式取得并确保信息安全，不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息”“只能用于突发事件应对，并在突发事件应对工作结束后予以销毁”。这些规定既考虑到了突发事件应对工作的特点和实际需要，又严格符合《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》等法律的相关规定。

整体而言，新修订的突发事件应对法在巩固突发事件应对领域基础性、综合性法律定位的基础上，充分体现了“于法有据、于法周全”的立法理念，实现了对突发事件整体性协同应对的目标，为我国应对各类突发事件提供了更加完善的法律保障。新修订的突发事件应对法将于2024年11月1日正式实施，在此之前，建议加大宣贯力度，尤其是对新修订的突发事件应对法要求建立健全的制度机制，有关部门和单位要落实法律规定，抓紧梳理清单，明确分工、落实责任、强化督导，及时出台相关配套规定。

（作者江晓军系湘潭大学应急管理研究中心副主任、中国安全生产科学研究院访问学者，曾明荣系中国安全生产科学研究院安全生产理论与法规标准研究所所长）



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：李静

相关链接

- [专家解读新修订的突发事件应对法]筑牢社会力量有序参与应急管理的法治根基
- [专家解读新修订的突发事件应对法]立足人民立场 彰显“两个至上”
- [专家解读新修订的突发事件应对法]加强应急法治保障 完善公共安全体系——修订后的突发事件应对法解读
- 一图读懂突发事件应对法
- 中华人民共和国突发事件应对法



官方微信



官方微博