



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

马怀德 中国法学会副会长、中国政法大学校长

2024年6月28日,新修订的《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)高票通过,自2024年11月1日起施行。本次修订坚持人民至上、生命至上,完善了突发事件应对的治理体系,规范了媒体、社会组织、公民等依法有序参与,加强了基本人权保障,有助于推动法律的制度优势转化为治理效能,提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力,加快在法治轨道上推进应急管理体系和能力现代化。

一、突发事件应对法修订的重大意义

突发事件应对法是突发事件应对领域的基础性、综合性法律,此次全面修订是应急法治发展历史上的重要里程碑,具有多方面重要意义。

第一,突发事件应对法修订是深入贯彻习近平法治思想的生动实践。习近平总书记强调:“我们要打赢防范化解重大风险攻坚战,必须坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,运用制度威力应对风险挑战的冲击。”突发事件应对法自2007年公布实施以来,在控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,保护人民生命财产安全方面发挥了重要作用,充分展现出我国应急管理体制机制的特色和优势。但随着经济社会的不断发展,突发事件应对工作中也暴露出一些问题。此次修法在坚持好、完善好应急物资储备保障、突发事件预警等一些长期以来行之有效的法律制度的基础上,建立了应急响应制度、网络直报和自动速报制度、应急广播制度、新闻采访报道制度、心理援助制度等,有助于更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,进一步提高突发事件应对处置效率。

第二,突发事件应对法修订是在法治轨道上推进改革,完善中国特色社会主义法治体系的内在要求。一方面,突发事件应对法修订巩固和深化了应急管理改革成果。2018年机构改革组建了应急管理部,经过近年来的发展,我国应急管理体系发生历史性变革,基本形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的中国特色应急管理体制。此次修法及时把党的十八大以来应急管理改革的新理念新举措新经验以法律形式固化下来,有力推动了突发事件应对法律制度的创新和完善,在顶层设计上实现改革决策与立法决策相统一,有利于更好发挥立法对改革的引领、推动作用。另一方面,突发事件应对法修订是完善中国特色社会主义法治体系的重要一环。此次修法妥善处理了与传染病防治法等本领域其他专门立法的衔接关系,同时增加了与个人信息保护、紧急避险、治安管理处罚等其他领域法律的衔接性规定,在常态法和非常态法之间作出了合理安排,不仅为突发公共卫生事件应对法、自然灾

害防治法等法律制定预留了空间，也有助于中国特色社会主义法律体系朝着更加科学完备、统一权威的方向迈进。

第三，突发事件应对法修订是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。习近平总书记强调：“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识。”应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，承担防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的重要职责，担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须加快应急管理法治建设。新修订的突发事件应对法，在预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面均作了不同程度修改，全流程完善了突发事件应对制度体系，尤其是着眼预防为主，专门对预防与应急准备章节进行了重点完善，有助于及时消除危险因素，避免突发事件的发生，最大限度地减轻重大突发事件的影响，推动公共安全治理模式向事前预防转型，也为健全高效的应急管理法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，实现应急管理体系和能力现代化奠定坚实基础。

二、坚持依法科学应对、尊重和保障人权

突发事件应对法是一部关系人民切身利益的重要法律，尤其是法律规定政府可以采取的应急处置措施可能涉及限制公民的人身自由等基本权利，必须大力弘扬宪法精神，加强人权保障。此次修法将“坚持依法科学应对，尊重和保障人权”作为原则写入总则，并且贯穿修法的始终，在授予行政机关充分权力的同时，完善了行政权力行使的规则和秩序，体现出更加注重人权保护、更加追求公正与效率的价值取向。

坚持依法科学应对的原则，强调提高国家机关及其工作人员运用法治思维和法治方式应对突发事件的能力和水平，推进严格规范公正文明执法。此次修法对政府行使权力作了诸多规范，以保障人民合法权益。一是突出比例原则，规定有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大限度地保护公民、法人和其他组织权益，且对他人权益损害和生态环境影响较小的措施，并根据情况变化及时调整，做到科学、精准、有效。二是强调程序正义，规定发布警报、启动应急响应要明确级别、时间、应当采取的措施等内容，并增加在突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，人民政府宣布解除应急响应的程序。三是加强执法监督，建立突发事件应对工作投诉、举报制度，鼓励人民群众监督政府及部门等的不履职行为。这些都有助于解决行政执法不作为、乱作为等突出问题，提高突发事件应对的法治化、规范化水平，加快建设人民满意的法治政府。

坚持尊重和保障人权的原則，强调充分保障公众合法权益。此次修法根据宪法增加了许多保护公民基本权利的具体规定。一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。二是对于突发事件遇难人员的遗体，应当科学规范处置，加强卫生防疫，维护逝者尊严。三是加强心理健康服务体系和人才队伍建设，要求做好受突发事件影响各类人群的心理援助工作。四是规定优先保护未成年人、老年人、残疾人、孕产期和哺乳期的妇女等群体，并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，要求提供及时有效帮助。此次突发事件应对法修订始终坚持以人民为中心的发展思想，用心用情用力解决群众急难愁盼问题，将公民基本权利的法律保护提升到一个新的高度，体现出强烈的为民情怀。

三、完善突发事件应对公共安全体系

突发事件发生具有隐蔽性、突发性、复杂性、耦合性，增加了风险防控和应急处置的难度，跨区域跨部门协调联动日益常见，多方参与、全面协同的要求不断凸显，迫切需要完善公共安全体系，建立大安全大应急框架。为此，新修订的突发事件应对法专门在总则中明确了“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”的总体思路，并

在其他章节中对各方职责义务作出具体规定，“一揽子”健全突发事件应对公共安全的体制机制保障。

第一，健全政府负责体制。此次修法保留了县级以上人民政府是突发事件应对管理工作行政领导机关的制度安排，并将县级以上人民政府在突发事件应对工作中的一系列具体职能、权限、责任进一步法定化，包括将突发事件应对工作纳入国民经济和社会发展规划，负责本行政区域内应急避难场所的规划、建设和管理，及时调整危险源、危险区域的登记，在突发事件应急预案中确定应急响应级别，做好应急调度和运力保障，加强急救医疗服务网络建设，加强对重要商品和服务市场情况监测，建立跨行政区域信息共享和协调配合机制，建立社会力量参与应急处置与救援工作协调机制，做好新闻媒体服务引导，及时发布准确的信息澄清虚假或者不完整信息，依法承担由它设立的突发事件应急指挥机构发布的决定、命令、措施的法律责任等，有助于政府全面正确履行职能，积极把该负责的事管好管到位，提升突发事件应对行政效能。

第二，健全部门联动机制。此次修法认真总结应对实践经验，在强化部门协调联动上作了具体规定。比如，规定国务院应急管理部门会同卫生健康、自然资源、住房城乡建设等部门统筹、指导全国应急避难场所的建设和管理工作，建立健全应急避难场所标准体系，会同国务院有关部门制定应急救援职业资格具体办法；国务院发展改革部门会同国务院有关部门拟订国家储备物资品种目录、总体发展规划，国务院应急管理等部门依据职责制定应急物资储备规划、品种目录，并组织实施；规定教育主管部门应当对学校开展应急教育进行指导和监督，应急管理等部门应当给予支持等。此次修法使各部门在突发事件应对工作中的职责更加清晰、分工更加明确，有助于完善有关部门各负其责、齐抓共管的突发事件应对工作机制。

第三，健全社会协同和公众参与机制。为了充分调动广大人民群众参与突发事件应对工作的积极性、主动性、创造性，此次修法在鼓励、支持和保障基层组织和社会公众参与方面进行了许多制度创新。一是明确居民委员会、村民委员会应当依法协助人民政府和有关部门做好突发事件应对工作，情况紧急时立即组织群众开展自救与互救等先期处置工作，并要求县级以上人民政府对居民委员会、村民委员会有关人员定期进行培训。二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工作中的作用。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。五是规定新闻媒体应当开展突发事件应对法律法规、预防与应急、自救与互救知识等的公益宣传。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。七是完善表彰、奖励制度，对在突发事件应对管理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。这些制度措施，有助于夯实应急管理基层基础，提高公共安全治理整体水平。

结语

“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”突发事件应对法的修订将汇聚全社会突发事件应对强大合力，极大提高全社会突发事件应对的能力和水平，未来人民群众对政府工作人员的履职水平也会有更高期待。这就要求行政机关准确把握修法要求，全面履行政府职能，在突发事件应对实务工作中更好保障人民权益，同时加快自然灾害防治法、防震减灾法等法律的制定修改，及时完善配套制度，进一步健全应急法律制度体系，为全面准确贯彻新修订的突发事件应对法做好充足准备。社会公众也要自觉遵守法律的各项规定，积极参与突发事件应对工作，依法行使权利、履行义务，维护国家长治久安。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：李静

相关链接

中华人民共和国突发事件应对法

[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]筑牢社会力量有序参与应急管理的法治根基

一图读懂突发事件应对法

深入贯彻实施修订后的突发事件应对法 全面提高应急管理的法治化、规范化水平

[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