



# 《突发事件应对法》及其完善的相关思考

■莫纪宏

**【提要】**文章指出《突发事件应对法》最重要的立法目的就是旨在确立在突发事件应对过程中的政府职责，严格遵循程序法治原则等。针对该法实施中出现的问题，应当在该法中明确赋予参与突发事件应急活动的社会组织和公民个人以必要的行政授权，并保证他们的合法权益，还应当注意协调应急预案与《突发事件应对法》之间的关系以及突发事件应对活动各种法律形式之间的关系。今后仍然有必要制定一部《紧急状态法》，进一步完善我国的应急法治。

**【关键词】**突发事件应对法 紧急状态法 应急预案 政府职责

**【中图分类号】**D92

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1008-1747(2009)04-0047-03

《突发事件应对法》的颁布实施，是我国突发事件应对工作不断成熟的经验总结，也是我国应急法律制度走向法制统一的标志。认真贯彻落实《突发事件应对法》，严格地按照该法所确立的各项法治原则和建立的应急法律制度来从事突发事件应急工作，对于最大限度地保护公民的生命和财产安全，维护社会正常的法律秩序，具有非常重要的意义。

## 一、《突发事件应对法》的主要特点及作用

《突发事件应对法》是我国应急工作的法律基础，它从以下几个方面确立了我国突发事件应急工作的法律原则和法律制度：

1. 《突发事件应对法》通过法律的形式统一了我国突发事件应对的各项工作，建立了一个比较系统的应对突发事件的制度体系。《突发事件应对法》作为规范突发事件应对工作的全国性法律，它第一次系统和全面地规定了突发事件应对工作的各个领域和各个环节，为突发事件应对工作的全面法律化和制度化提供了最基本的法律依据。《突发事件应对法》加强了突发事件应对工作的统一性和规范性，包括：（1）确立了突发事件应对工作的主要流程，包括突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，形成了一个集预防与应急

于一体的突发事件应对工作体系。（2）建立了针对不同性质和不同程序的突发事件的应急工作体系，有利于采取合理的应对措施，提高突发事件应对工作的效率。（3）建立了高效、统一的突发事件应对工作组织体制，有效地保证了突发事件应对工作的开展。

2. 《突发事件应对法》规定了政府在突发事件处理过程中的各项权力，坚持了依法行政的法治原则。该法作为规范突发事件应对的全国性法律，它有效地规范了各级人民政府在突发事件处理过程中的各项权力，从依法行政的原则出发，坚持以法治原则的要求来约束和规范政府在处理突发事件过程中所行使的行政管理权力，有效地防止了政府部门滥用职权或者是超越职权从而危害公民的合法权益。同时，该法也对政府在处理突发事件过程中可以采取的行政措施的“度”作出了严格的要求。

3. 《突发事件应对法》强调突发事件应对工作必须严格遵循法律所规定的程序，坚持严格的程序法治原则。为了保证政府应急工作部门在处理突发事件过程中能够依法办事，坚持贯彻依法行政的法治原则，该法通过对政府应急工作部门从事突发事件应对工作的工作程序作出严格要求，从而将政府的行为有效地控制在法律、法规所规定的权限范围内。

4. 《突发事件应对法》强调要保障公民的各项权利，将维护公民的合法权益作为突发事件应对工作的

中心任务。这主要体现在以下几个方面：（1）政府采取应急措施要尽量避免损害公民的合法权益。（2）因突发事件应对导致公民正常的法律权益受到影响的，有关影响公民合法权益的法律制度暂时中止生效。（3）因政府采取必要措施处理突发事件给公民的合法权益造成损害的，受损害的公民有依法获得补偿的权利。（4）该法还对政府采取措施来应对突发事件提出了公开性的要求，有效地保证了社会公众的知情权。

5. 《突发事件应对法》确立了政府、社会组织和公民个人在突发事件应对中的法律义务，规范了突发事件应对工作的法律责任制度。处理突发事件，尤其是突发事件应急期间，除了政府应急工作部门依法采取必要的措施来迅速控制局势、稳定社会秩序之外，社会公众也应当有义务积极地参与和支持政府的应急工作，从而保证政府应急工作的有序开展，提高政府应急工作的效率。《突发事件应对法》对政府、社会组织和公民个人在突发事件应对中的各自应当承担的法律义务都做了明确规定，目的在于充分发挥政府和社会公众两个方面的积极性和应急能力，从而全面提高全社会在突发事件处理中的应急能力和水平。

## 二、《突发事件应对法》实施过程中存在的问题及解决对策

《突发事件应对法》实施一年多来，各级人民政府依据该法的规定，认真履行各项职责，取得了很好的经验。当然，在应对和处置各类突发事件的过程中，也暴露出《突发事件应对法》自身的法律规定和所设计的法律制度存在着需要加以修改和完善的问题。主要包括以下几个方面。

1. 《突发事件应对法》并没有明确赋予参加应急的社会组织和公民一定意义上的应急权力，致使履行应急义务的社会组织和公民承担了不合理的负担

《突发事件应对法》在规定社会组织和公民参与应急活动时，仅仅是以设定一般义务的方式来明确社会组织和公民与突发事件应急机构之间的服从与被服从关系，而没有关注参与应急的社会组织和公民在履行应急义务的过程中，与第三人之间的法律关系。该法规定：公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。上述规定导致了参与应急活动的社会组织和公民必须对自身的应急行为直接承担法律责任。事实上在2008年初南方大雪灾的应急救援过程中，国家电

网总公司动用了大量人力、物力参与救援，但在事后因为参与应急而给有关当事人造成损失，难以免除赔偿的法律责任。这不仅影响了参与应急的社会组织和公民的积极性，而且也给这些参与应急活动的社会组织和公民造成了不合理的负担。从国外相关规定来看，应政府要求依法参与应急的社会组织和公民在参与应急活动过程中，其行为是受到应急救援机构的委托，具有行政行为的效力。因此，如果参与应急活动的社会组织和公民因自身的应急行为给第三人造成损失的，该损失应当由政府或者是依法负有应急职责的管理机构承担。社会组织和公民参与应急活动时应当得到政府的委托，代表政府来行使应急处置权力。我国目前的《突发事件应对法》缺少这方面的规定，结果往往造成了谁参与应急救援活动谁吃亏的现象，这显然是不合理的，应当在修改《突发事件应对法》时明确参与应急活动的社会组织和公民的法律身份，确立政府实施应急救援工作的行政委托制度。

2. 要解决应急预案与《突发事件应对法》等法律、法规之间的协调和统一问题

目前我国应急管理的法治化在制度层面基本上是两条腿走路模式，一是以应急预案体系为基础来组织和协调各项突发事件应对工作；二是以《突发事件应对法》以及有关的调整突发事件应对的法律、法规的规定来规范突发事件应对中的各种组织管理和法律问题。相对于应急预案体系来说，《突发事件应对法》的法律体系对突发事件应对工作的制度保障作用就显得相对较弱，特别是一些应急预案本身就与现有的突发事件应对法律、法规的规定不相一致。

我国现行的与应急管理有关的法律、法规范围很广，基本上涵盖了各类应急预案所涉及到的突发事件的类型。客观地讲，就处理突发公共事件来说，这些法律、法规基本上覆盖了突发公共事件应对的所有领域和所有环节。因此，只要严格和认真地依法办事，突发事件应对工作应当能够做到井井有条、卓有成效。对于是否需要在法律、法规之外，再建立一套应急预案制度，从突发事件应对工作的制度化水平角度来看，实际上是没有必要的。特别是没有必要将已经在法律、法规中有明确规定的项再在应急预案中加以重复，结果导致在实践中，具体负责突发事件应对工作的机构和人员很难判断究竟是应当依据应急预案来采取措施，还是应当严格依法办事，出现了突发



事件应对工作中的“双重依据”问题。

从目前应急预案与突发事件法律、法规总体的关系来看，两者之间基本上是一致的，但也有不太一致甚至相互矛盾的地方。究其原因，还在于目前的应急预案制度与突发事件应对法之间的相互关系没有完全理顺。如果从依法行政的角度出发，应对突发公共事件，各级人民政府应当严格依法办事，在突发事件应对过程中严格按照相关的法律、法规行使职权，无须再依据内容只是法律、法规的简单重复的应急预案。如果确实需要制定应急预案的话，那么，这种应急预案，其性质也只是行政机关内部的做好突发事件应急工作的实施计划，仅仅针对行政机关内部以及行政机关工作人员如何准确履行应急职责而言。但现在各地出台和制定的突发事件应急预案，带有很强的应急管理色彩，不仅赋予了政府大量的管理职权，而且还规定了社会组织和公众的相关义务，甚至还规定了罚则。尽管这些规定与现行的法律、法规的规定基本上保持一致，但是，由于其自成体系，很容易成为各级人民政府在突发事件应对中的主要依据，相反，有关的法律、法规的规定却被忽视了。所以，要想真正提高突发事件应急工作的制度化水平，应当重新定位应急预案制度与《突发事件应对法》之间的关系。各级人民政府在突发事件应对过程中主要还是应当坚持“依法办事”、“依法行政”的原则，可以通过制定应急预案的方式来加强政府应急工作的计划性、程序性，进一步提高政府应急工作的效率。

3. 尽快制定《紧急状态法》，为抗震救灾工作提供更加完备的法律指南

2004年修改宪法时，已经将“紧急状态”写入了宪法。在其后着手进行的《紧急状态法》的立法论证和起草工作也是以紧急状态法作为立法工作的重点，但是，该法的立法主旨在立法过程中被修改为《突发事件应对法》。这两者立法目的之间最大的差异就是，《突发事件应对法》的立法目的是保障各级人民政府在突发事件应对过程中如何有效地行使行政应急权力，通过采取各种应急措施，来迅速平息突发事件。该法侧重突出各级人民政府在突发事件应对中的主导作用。《紧急状态法》的立法目的是要解决在最严重的突发事件发生后，如何通过赋予最有效地行使应急权力的国家机关和社会组织来行使应急权力，从而保证应急工作的有序开展，最大限度地减少突发事件所造

成的损害程度。因此，根据《紧急状态法》的立法原则，虽然各级人民政府在突发事件应对中仍然负有主要的应急职责，但是，对于那些已经超出了政府应急能力的应急事务，就必须依赖人民解放军和武警等军事力量和社会力量来进行。其实，《突发事件应对法》并没有完全否认“紧急状态法”的适用，在该法的第69条就有相应的规定。

此次造成特大损失的汶川大地震发生后，不仅地震灾区的人民政府应急失去了自救的能力，而且由于在地震应急中负有应急职责的灾区人民政府及其职能部门的许多工作人员已经在地震中遇难，地震灾区的人民政府自身很难按照《突发事件应对法》和《防震减灾法》的相关规定来履行自身在应急和救灾中的职责，故此，在地震灾区要依据这两部法律的规定来调整相关的社会关系显然是不够的。事实上，在此次抗震救灾过程中，主要是由国务院设立抗震救灾指挥部，由党和国家领导人亲临地震灾区第一线直接指挥，由中国人民解放军和武警部队承担主要应急和救灾任务，才使得地震应急工作做得井井有条。地震灾区的各级人民政府虽然也发挥了重要的作用，但是，对于这么大面积、这么严峻的抗震救灾工作，让地震灾区的人民政府来承担地震应急的职责很显然在法律上不太适宜。此外，由于在地震中有大量的政府人员遇难，在震后救灾和灾区恢复重建过程中，如何在法律上迅速和有效地恢复灾区国家政权机构的建设，尽快恢复灾区的日常法律秩序，这些问题已经远远超出《突发事件应对法》和《防震减灾法》可以调整的范围，必须要由全国人大常委会来做出重要的决定。因此，为了保证全国人大常委会能够有效地采取各项应对紧急状态的措施，应当及早出台一部《紧急状态法》，在法律制度上弥补《突发事件应对法》立法目的的缺陷，对像汶川大地震后这样复杂的应急局势以及今后可能爆发的战争局势如何采取应急措施做出法律上的详细规定，否则，就很难在法律上建立起具有约束力的应急法律责任制度。

（作者为中国社会科学院法学研究所研究员、《中华人民共和国突发事件应对法》起草小组成员）

责任编辑 韩爱勇