

## 《突发事件应对法》是我国应急工作的法律基础

莫纪宏

《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》)已由十届人大常委会第二十九次会议通过,自2007年11月1日起施行。《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。

一、《突发事件应对法》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

改革开放以来特别是近些年来,国家高度重视突发事件应对法制建设,取得了显著成绩。据统计,我国目前已经制定涉及突发事件应对的法律35件、行政法规37件、部门规章55件,有关文件111件。国务院和地方人民政府制定了有关自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的应急预案,突发事件应急预案体系初步建立。《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,主要有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。该法第3条所规定的“突发事件”,是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。而按照社会危害程度、影响范围等因素,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。上述规定使得突发事件应对工作的开展加强了针对性,可以因时因事采取必要的、有效的应急措施来应对不同性质和不同程度的突发事件,使突发事件应对工作具有更强的科学性。(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。该法第4条规定:国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。

二、《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

《突发事件应对法》作为规范突发事件应对的全国性法律,它有效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,有效防止了政府部门滥用职权或者是超越职权,从而避免危害公民的合法权益。例如,该法第48条规定:突发事件发生后,履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当针对其性质、特点和危害程度,立即组织有关部门,调动应急救援队伍和社会力量,依照本章的规定和有关法律、法规、规章的规定采取应急处置措施。该法第11条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。该条规定:有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施,应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。

三、《突发事件应对法》强调了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,《突发事件应对法》还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。例如,该法第7条规定:突发事件发生后,发生地县级人民政府应当立即采取措施控制事态发展,组织开展应急救援和处置工作,并立即向上一级人民政府报告,必要时可以越级上报。突发事件发生地县级人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件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措施,统一领导应急处置工作。该法第10条也规定:有关人民政府及其部门作出的应对突发事件的决定、命令,应当及时公布。上述程序性规定都较好地规范了政府的应急活动,保证了政府应急工作的合法性。

四、《突发事件应对法》强调要侧重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

《突发事件应对法》比较注重在突发事件应对过程中如何保障公民的权利问题。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。该法第11条规定:有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施,有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。(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。该法第13条规定:因采取突发事件应对措施,诉讼、行政复议、仲裁活动不能正常进行的,适用有关时效中止和程序中止的规定,但法律另有规定的除外。(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。该法第12条规定:有关人民政府及其部门为应对突发事件,可以征用单位和个人的财产。被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后,应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。(4)《突发事件应对法》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。该法第53条规定:履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府,应当按照有关规定统一、准确、及时发布有关突发事件事态发展和应急处置工作的信息。

五、《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。该法第55条规定:突发事件发生地的居民委员会、村民委员会和其他组织应当按照当地人民政府的决定、命令,进行宣传动员,组织群众开展自救和互救,协助维护社会秩序。该法第11条规定:公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。该法第14条还规定:中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照本法和其他有关法律、行政法规、军事法规的规定以及国务院、中央军事委员会的命令,参加突发事件的应急救援和处置工作。《突发事件应对法》对社会组织、公民个人在突发事件应对过程中没有履行相关法律义务而承担的法律义务也作出了明确规定,该法第66条规定:单位或者个人违反本法规定,不服从所在地人民政府及其有关部门发布的决定、命令或者不配合其依法采取的措施,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予处罚。第67条又规定:单位或者个人违反本法规定,导致突发事件发生或者危害扩大,给他人人身、财产造成损害的,应当依法承担民事责任。第68条还规定;违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。