

主任：洪亮

副主任：  
(按姓氏拼音)

丁国利

黄 东

本期编委：  
(按姓氏拼音)

姚 姝

周 游

执行编辑：  
(按姓氏拼音)

邵灿秀

编辑助理：  
(按姓氏拼音)

陆丽蓉

吴悦蕾

## 【时事热点】

- 未成年人校园欺凌在治安行政管理上的法律适用  
问题 . . . . . P1

## 【法治政府】

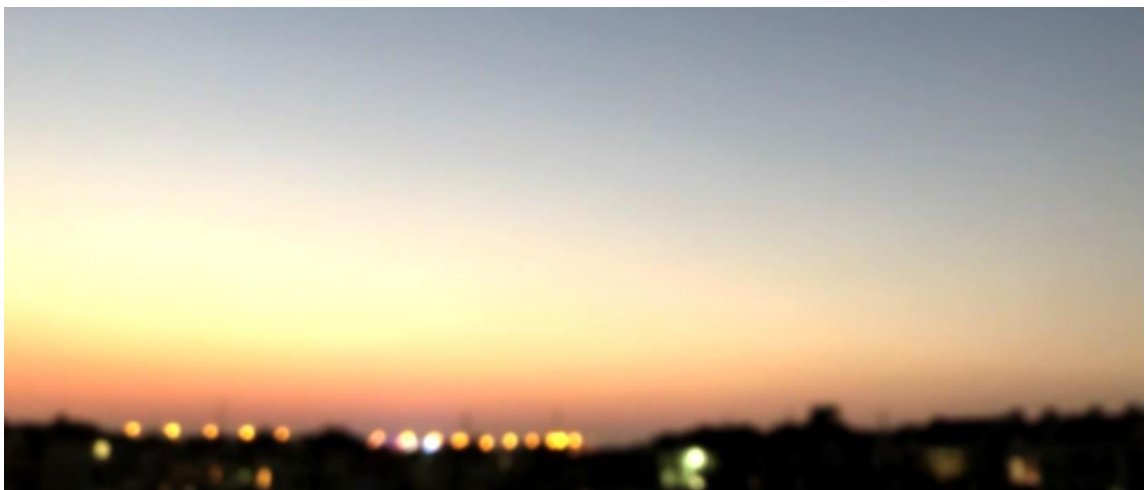
- 2023 年上海市法治政府建设情况报告 . . . . P6

## 【新法速递】

- 中华人民共和国突发事件应对法 . . . . . P17
- 法规规章备案审查条例 . . . . . P37

## 【研究成果】

- 行政协议识别标准中的“行政法上权利义务内容” . . . . . P42



# 时事热点

## ● 时事热点 |

# 未成年人校园欺凌在治安行政管理上的法律适用问题

姚姝（北京市隆安律师事务所上海分所）

## 一、什么是未成年人校园欺凌？

校园欺凌指发生在学生之间蓄意或恶意通过肢体、语言及网络等手段，实施欺负、侮辱造成伤害。2024 年 4 月 26 日《中华人民共和国未成年人保护法》实施，其中第一百三十条规定“学生欺凌，是指发生在学生之间，一方蓄意或者恶意通过肢体、语言及网络等手段实施欺压、侮辱，造成另一方人身伤害、财产损失或者精神损害的行为。”可见，校园欺凌可表现为肢体欺凌、心理欺凌、社交欺凌和网络欺凌。肢体欺凌包括推撞、拳打脚踢、扇打以及抢夺财物等；心理欺凌包括当众嘲笑、辱骂以及替别人取侮辱性绰号等；社交欺凌包括孤立以及令其身边没有朋友；网络欺凌包括在网络发表对受害者不利的网络言论、曝光隐私以及对受害者的照片进行恶搞等，校园欺凌主要发生在未成年学生之间，故笔者以未成年人校园欺凌为主要研究对象展开探讨。

## 二、未成年人校园欺凌的现状和问题

尽管早在 2016 年国务院教育督导委员会办公室就发布国教督办函〔2016〕22 号《关于开展校园欺凌专项治理的通知》，要求对全国中小学校（含中等职业学校）通过专项治理，加强法制教育，严肃校规校纪，规范学生行为，促进学生身心健康，建设平安校园、和谐校园。教育部联合多部门也在 2017 年出台《加强中小学生欺凌综合治理方案》。2021 年 6 月 21 日实施的《中华人民共和国未成年人保护法》首次规定防范和应对学生欺凌条款，其中第三十九条规定“学校应当建立学生欺凌防控工作制度，对教职员工、学生等开展防治学生欺凌的教育和培训。学校对学生欺凌行为应当立即制止，通知实施欺凌和被欺凌未成年学生的父母或者其他监护人参与欺凌行为的认定和处理；对相关未成年学生及时给予心理辅导、教育和引导；对相关未成年学生的父母或者其他监护人给予必要的家

庭教育指导。对实施欺凌的未成年学生，学校应当根据欺凌行为的性质和程度，依法加强管教。对严重的欺凌行为，学校不得隐瞒，应当及时向公安机关、教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。”然而，各类型的校园欺凌事件在此之后仍然层出不穷，甚至闯入公众视野的校园欺凌案件触目惊心。2024 年 3 月 14 日，河北邯郸一名 13 岁初中生被 3 名同学残忍殴打致死后掩埋毁尸；2024 年 4 月 16 日，湖南长沙西雅中学一初三女生被多人多次侮辱、殴打致头部、颈部、面部多处开放性伤口，该被殴打女生因无法忍受遂绝望割腕，导致右手腕屈肌断裂，多处伤势构成轻伤；2024 年 10 月 18 日，安徽淮南春晖学校一 13 岁学生被同寝室其他 5 名同学殴打后掐脖致死。根据 2023 年 6 月 1 日中华人民共和国最高人民检察院发布的《未成年人检察工作白皮书（2022）》中的数据显示，2020 年至 2022 年，检察机关批准逮捕校园欺凌和暴力犯罪人数分别为 583 人、581 人、271 人，提起公诉人数分别为 1341 人、1062 人、684 人，呈逐年下降趋势，但 2022 年就校园霸凌提起公诉的仍有 684 人，而《未成年人检察工作白皮书（2023）》虽然未就校园欺凌作单独的数据统计，但仍从中可见 2023 年全国检察机关共起诉未成年犯罪嫌疑人侵害未成年人 16972 人，同比上升 24.9%，占侵害未成年人犯罪的 25.3%，说明未成年欺凌已经有扩展至校园之外的倾向。

从上述恶性事件不断发生的现象以及数据统计分析可见，实际对于未成年人校园欺凌的治理和预防似乎远未达到预期的成果，究其原因，笔者认为从一般琐事引起的校园欺凌上升到严重后果并非一蹴而就，这其中有学校、家长、教育主管部门的原因，但公安在治安管理方面对此类事件处理不当，或许也系其中的因素，包括作出的行政决定适用法律不当、处罚畸轻、过于宽容和轻纵，导致校园侵害人心存侥幸、目无法纪，最终进一步滑向犯罪的深渊，故本文从治安管理如何正确适用法律的角度分析探讨对未成年校园欺凌事件防微杜渐的问题。

### 三、未成年人校园欺凌在治安行政管理上适用的法律

校园欺凌中侵害人的行为构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚，可能承担的行政责任，包括但不限于下列情形，包括：《中华人民共和国治安管理处罚法》第十二条规定，已满十四周岁不满十八周岁的人违反治安管理的，从轻或者减轻处罚；不满十四周岁的人违反治安管理的，不予处罚，但是应当责令其监护人严加管教。《中华人民共和国治安管理处罚法》第十九条规定，“违反治安管理有下列情形之一的，减轻处罚或者不予处罚：（一）情节特别轻微的；



(二) 主动消除或者减轻违法后果, 并取得被侵害人谅解的; (三) 出于他人胁迫或者诱骗的; (四) 主动投案, 向公安机关如实陈述自己的违法行为的; (五) 有立功表现的。《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十六条规定, 有下列行为之一的, 处五日以上十日以下拘留, 可以并处五百元以下罚款; 情节较重的, 处十日以上十五日以下拘留, 可以并处一千元以下罚款: (一) 结伙斗殴的; (二) 追逐、拦截他人的; (三) 强拿硬要或者任意损毁、占用公私财物的; (四) 其他寻衅滋事行为。《中华人民共和国治安管理处罚法》第四十二条规定, 有下列行为之一的, 处五日以下拘留或者五百元以下罚款; 情节较重的, 处五日以上十日以下拘留, 可以并处五百元以下罚款: (一) 写恐吓信或者以其他方法威胁他人人身安全的; (二) 公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人的; (三) 捏造事实诬告陷害他人, 企图使他人受到刑事追究或者受到治安管理处罚的; (四) 对证人及其近亲属进行威胁、侮辱、殴打或者打击报复的; (五) 多次发送淫秽、侮辱、恐吓或者其他信息, 干扰他人正常生活的; (六) 偷窥、偷拍、窃听、散布他人隐私的。《中华人民共和国治安管理处罚法》第四十三条规定, 殴打他人的, 或者故意伤害他人身体的, 处五日以上十日以下拘留, 并处二百元以上五百元以下罚款; 情节较轻的, 处五日以下拘留或者五百元以下罚款。有下列情形之一的, 处十日以上十五日以下拘留, 并处五百元以上一千元以下罚款: (一) 结伙殴打、伤害他人的; (二) 殴打、伤害残疾人、孕妇、不满十四周岁的人或者六十周岁以上的人的; (三) 多次殴打、伤害他人或者一次殴打、伤害多人的。

#### 四、实务中未成年人校园欺凌的治安行政处罚问题个案剖析

笔者以一起涉及未成年人校园欺凌的行政处罚纠纷咨询为例。

##### (一) 案件背景

2024年2月29日, 上海市某区中学高一班学生杨某(15周岁)对同班同学李某(15周岁)打耳光, 李某家长事后发现孩子沉默不语, 反复沟通后获知上述情况并报警, 后该区公安局认定杨某“在班级内实施了殴打他人的违法行为”, 并依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第四十三条第一款、第十二条、第十九条第四项的规定, 对杨某作出不予行政处罚决定。李某家长对此有异议, 认为自己孩子长期遭受杨某欺凌, 之前孩子从未告诉过父母, 而本次殴打更系变本加厉, 导致李某长期处于抑郁的情绪和状态中且抗拒上学, 要求公安依法严惩杨某。

## （二）适法分析

根据《上海市公安局关于对部分违反治安管理行为实施处罚的裁量基准（2023 修订）》（下称“《裁量基准》”）第五条的规定，“实施治安管理处罚时，应当根据违反治安管理行为的基本事实和本指导意见规定的“情节较轻”“情节较重”“情节严重”的具体适用情形，先确定依法适用的处罚幅度，再综合考虑违反治安管理行为的对象、后果、数额、次数、行为人主观恶意程度，以及从重、从轻、减轻等法定裁量情节，作出具体的处罚决定。”故上述纠纷实施治安管理处罚时应遵从：首先，根据《裁量基准》第六条第一款第（四）项规定，“违反治安管理具有下列情形之一的，属于‘情节较重’：（四）被侵害人为精神病人、残疾人、老年人、未成年人、孕妇的”，本案被侵害人李某系未成年人，杨某殴打李某的行为属于“情节较重”的情形，根据《治安管理处罚法》第四十三条第二款的规定，应当对其处“十日以上十五日以下拘留，并处五百元以上一千元以下罚款”，而上述案件某区公安局适用的是《治安管理处罚法》第四十三条第一款一般情节的情况，说明公安局首先确定依法适用的处罚幅度就存在不当；其次，《治安管理处罚法》第十二条规定“已满十四周岁不满十八周岁的人违反治安管理的，从轻或者减轻处罚”，侵害人杨某 15 周岁，符合从轻或者减轻处罚的法定情形。根据《裁量基准》第八条的规定，“违反治安管理行为，既具有‘情节较重’或者‘情节严重’情节，又具有治安管理处罚法规定的‘减轻处罚或者不予处罚’情节的，一般决定适用‘减轻处罚’”，故上述案件作出不予处罚决定或涉嫌违法；再次，因《治安管理处罚法》第四十三条规定了殴打他人适用“拘留并处罚款”的情形，针对“拘留并处罚款”情形下的减轻，根据《公安机关执行〈中华人民共和国治安管理处罚法〉有关问题的解释（二）》第四条“关于减轻处罚的适用问题”第一款第（三）项的规定，“违反治安管理行为人具有《治安管理处罚法》第十二条、第十四条、第十九条减轻处罚情节的，按下列规定适用：（三）规定拘留并处罚款的，在法定处罚幅度以下单独或者同时减轻拘留和罚款，或者在法定处罚幅度内单处拘留”，故针对杨某的违法行为，对杨某减轻处罚，应当在“十日以上十五日以下拘留并处五百元以上一千元以下罚款”的法定处罚幅度以下单独或者同时减轻拘留和罚款，或者在前述法定处罚幅度内单处拘留，具体而言存在以下几种可能的处罚结果：（1）在“十日以上十五日以下拘留并处五百元以上一千元以下罚款”的法定处罚幅度以下单独或者同时减轻拘留和罚款——

“五日以上十日以下拘留并处五百元以上一千元以下罚款”、“十日以上十五日以下拘留并处二百元以上五百元以下罚款”、“五日以上十日以下拘留并处二百元以上五百元以下罚款”；(2)在“十日以上十五日以下拘留并处五百元以上一千元以下罚款”的法定处罚幅度内单处拘留——处“十日以上十五日以下拘留”。

当然，对于上述所提未成年人殴打未成年人是否适用情节较重的情形，实务中仍有争议，有观点认为该条款立法目的在于保护未成年人，即青壮年殴打未成年人应该加重处罚，而如果双方都系未成年人则不应该适用。笔者认为在法无明确规定的情形下，结合现实未成年人违法犯罪趋势和程度，不宜做宽松理解。但就上述个案而言，即便依法适用的处罚幅度为一般情节，对杨某减轻处罚后仍不能作出不予处罚决定。

## 五、结语

因校园欺凌存在肢体欺凌、心理欺凌、社交欺凌、网络欺凌等多种表现形式，除了涉及民事责任，还有可能涉及行政责任甚至刑事责任，故未成年人校园欺凌在治安行政管理上的法律适用和处理方式，在遵循“教育为主、惩罚为辅”之外，也要坚持“宽容但不纵容”的原则。从上述案件公安实际处理的结果来看，显然存在适用法律错误、处罚畸轻、过于宽容和轻纵的问题，此类校园欺凌公安最后处理以不予处罚决定结案并非个案和偶发，在遏制类似事件不断发生上未能体现应有的效果，或可能进一步引发未成年人落入犯罪的风险，值得引起重视。

## 【作者简介】

姚姝律师

北京市隆安律师事务所上海分所合伙人

上海交通大学凯原法学院行政法学硕士

上海市商务委员会兼职政府法律顾问

上海政法学院兼职教师

上海交通大学凯原法学院校友会理事

上海市人民检察院第二分院听证员

上海律协第政府法律顾问专业委员会委员

获评“2024 年度 LEGALBAND 风云榜：行政律师 15 强”

# 法治政府



## ● 法治政府 |

### 2023 年上海市法治政府建设情况报告

2023 年，在市委、市政府的坚强领导下，全市各区、各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神，深入贯彻习近平法治思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神，全面落实十二届市委三次、四次全会精神，紧紧围绕国家重大战略和全市中心工作，深入推进法治政府建设各项工作，取得积极成效。

#### 一、深入学习贯彻习近平法治思想，切实履行推进法治政府建设工作职责

##### （一）持续深入学习宣传贯彻习近平法治思想

市委、市政府持续发挥示范引领作用，结合深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，持续深入学习贯彻党的二十大精神 and 习近平法治思想。市委依法治市委出台本市深入学习贯彻党的二十大精神加快推进法治上海建设的意见，建立本市领导干部应知应会党内法规和法律法规清单制度，组织本市习近平法治思想学习实践宣讲团系列巡讲 200 余场。市委依法治市委办、市委组织部、市委党校联合举办“领导干部学习贯彻党的二十大精神深入践行习近平法治思想”专题研讨班。各级党委、政府持续做好学习宣传研究阐释习近平法治思想工作，各级政府部门通过党委（党组）中心组学习（扩大）会、主题教育系列活动、专题学习会、法治双月论坛、培训班、读书班等形式组织全体工作人员深学笃行习近平法治思想，推动学习贯彻习近平法治思想不断走深走实。

##### （二）持续统筹加强法治政府建设

组织本市各区参加第三批全国法治政府建设示范创建活动，遴选推荐 3 个候选地区和 6 个候选单项。公开发布本市 2022 年法治政府建设情况报告，制定实施 2023 年法治政府建设工作要点。开展法治上海、法治政府、法治社会建设“十四五”规划实施中期评估。推进落实本市进一步加强党政主要负责人述法工作的意见，部分市级部门探索将述法主体拓展至领导班子其他成员，并邀请人大代表、政协委员列席述法会议。首次对现行有效的地方性法规、政府规章、行政规范性文件开展全面评估清理，并按规定推进修改废止工作。

### （三）切实履行推进法治政府建设第一责任人职责

市政府主要负责人认真履行推进本市法治政府建设第一责任人职责，通过召开市政府工作会议、常务会议、专题会议及专题调研等方式，及时传达学习中央、市委有关法治政府建设重要会议和重要文件精神，听取本市法治政府建设情况，研究解决重大问题。2023 年 3 月 20 日，市政府主要负责人出席市法治政府建设工作领导小组（扩大）会议，对法治政府建设年度重点工作作出部署、提出要求。2023 年，市政府常务会议先后听取了政府规章和地方性法规草案制订、上年度法治政府建设情况和本年度工作要点、“一网通办”、行政审批改革、城市数字化转型、重大行政决策、政务公开、法治化营商环境建设、行政规范性文件管理以及行政裁量权基准制定和管理等重点工作汇报，并审议了相关制度文件。

## 二、2023 年法治政府建设主要举措和成效

### （一）加强国家重大战略和全市中心工作法治保障

一是加强浦东高水平改革开放法治保障。推动出台《上海市健全浦东新区生态环境保护制度若干规定》，引领带动全市生态环保法治建设；推动出台《上海市促进浦东新区融资租赁发展若干规定》，进一步推进国际金融中心核心区建设；推动出台《上海市促进浦东新区标准化创新发展若干规定》，推动将浦东新区打造成为我国深度融入全球经济发展和治理的功能高地。制定 9 部浦东新区管理措施，有力保障浦东引领区建设。同时，深入总结浦东新区法规创制性立法经验，制定关于完善市政府提交议案的浦东新区法规立法工作机制的意见，更好助力制度型开放。

二是加强临港新片区建设法治保障。临港新片区管委会积极参与浦东新区法规立法工作，并推动浦东新区法规在临港新片区全域适用。促进临港新片区法律服务业创新发展，大韩商事仲裁院在临港新片区设立业务机构，发起设立全国首家登记制调解组织，已有 70 家各类法律服务机构和 1 个国际组织签约入驻临港新片区法律服务中心。

三是加强国际科创中心建设法治保障。推动修改出台《上海市科学技术进步条例》《上海市科学技术奖励规定》，制定实施本市进一步放权松绑激发科技创新活力的工作意见、促进本市新型研发机构高质量发展的工作意见及配套政策，健全完善财政科研经费管理制度，为加快建设具有全球影响力的科创中心提供系统性制度保障。

四是加强长三角一体化发展法治保障。推进区域协同立法，沪苏浙三地有关部门会同长三角示范区执委会共同推动《上海市促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例（草案）》起草、审议工作，固化深化示范区成立四年来的制度创新成果。深化长三角政务服务“一网通办”，推动跨省业务属地远程受理、企业群众就近政务窗口办理；至 2023 年年底，长三角数据共享交换累计达 8.6 亿条。推进区域执法标准逐步统一，沪苏浙皖四地有关部门共同制定长三角生态环境、农业农村、市场监管领域轻微违法行为依法不予行政处罚标准，联合印发长三角城市管理执法协作工作办法、长三角文化市场综合执法合作协议及配套细则等。加快虹桥国际中央法务区建设，已有 81 家法律和泛法律服务机构入驻。四地司法行政部门共同签署并实施建立长三角一体化发展法治保障共同体工作方案和年度合作重点项目。

五是加强法治化营商环境建设。推动修改《上海市优化营商环境条例》《上海市推进国际贸易中心建设条例》，持续加强营商环境建设立法保障。市政府办公厅发布本市优化营商环境 6.0 版行动方案，提出并推进落实 27 大项 208 小项改革任务举措。市经济信息化委启动惠企政策清单编制工作，并牵头开展防范和化解拖欠中小企业账款工作。交通运输、住房城乡建设、应急管理部分领域试点应用“检查码”，进一步规范涉企行政检查。创新推行经营主体以一份专用信用报告替代 23 个执法领域有无违法记录证明，在国内率先上线“合规一码通”服务，至 2023 年年底，共出具专用信用报告 16297 份，可替代证明超 28 万份。优化证明事项告知承诺制工作机制，累计超 40.2 万件行政事项采用告知承诺方式办理，减少市民、企业开证明 80 万余次。市经济信息化、人力资源社会保障、水务、财政、卫生健康、市场监管等部门推出 17 份轻微违法行为依法不予行政处罚清单；全市已出台覆盖 26 个执法领域的清单共计 35 份，累计 61.8 万余家企业受益，减免罚款金额约 8.76 亿元。

## （二）持续推进政府职能转变

一是持续深化“一网通办”改革。深入推进“高效办成一件事”集成服务，推出 41 个市级重点“一件事”。打造全流程一体化智慧好办服务，推进超 200 项高频事项全流程一体化服务优化；打造“网购型”客服体验，超 350 项高频事项开通“线上专业人工帮办”。构建“15 分钟政务服务圈”，推进政务服务自助终端建设，上线事项 1212 项，累计提供服务超 893 万次。创新免申即享、直

达快享服务模式，聚焦惠企利民政策和服务，将原政策和服务兑现的 4 个环节优化为“企业和群众意愿确认、部门兑现”2 个环节，真正做到“零材料、零跑动”，市区两级累计推出 296 项政策服务免申即享，惠及企业群众超 1422 万家（人）。不断夯实政务服务“好差评”制度，有力推动服务改进优化。“一网通办”改革实施 5 年来，实名注册个人用户超 8198 万，法人用户超 347 万，接入事项 3696 项，累计办件量超 4.5 亿件，2023 年日均办件量超 43 万件，实际办件网办率从不足 20%提升至 80% 以上，“好差评”好评率达 99.94%。

二是完善政府权责清单制度。及时动态调整档案、商务、规划资源、应急管理、市场监管、药品监管等部门 155 项权责事项。深化事业单位改革，根据本轮机构改革部署，全面梳理本市承担行政执法职能事业单位情况，研究制定调整优化工作方案。编制公布覆盖市、区、街镇三级的行政许可事项清单（2023 版）及各区清单，更新调整行政许可实施规范和办事指南。推进行政备案规范管理改革，组织开展行政备案事项规范清理工作，制定本市行政备案事项清单。持续深化“一业一证”改革，形成全市“一业一证”改革行业目录（第二版），制定改革工作指引。

三是创新和完善事中事后监管。形成本市跨部门综合监管重点行业领域清单（2023 年版）并纳入“互联网+监管”系统动态管理，在零售药店、机动车检验等行业领域启动跨部门综合监管改革。在市场监管领域常态化开展部门联合“双随机、一公开”监管。扎实推进“智慧监管”，在安全生产、生态环保、食品药品、交通运输、工程建设、自然资源等领域推行以数据监测、远程监管、预警防控为特征的非现场监管。

四是大力推动数据发展工作。深化“随申码”应用拓展，优化个人服务，在政务服务、看病就医、交通出行、文化旅游等场景提供“一码服务”体验，“随申码”累计使用超 189.2 亿次；强化为企服务，拓展 136 个应用场景，提供法人办事、执法监督、安全生产监管、服务政策精准送达等“一码办理”服务。出台本市公共数据共享实施办法，建立以应用场景为核心的便捷共享机制。建设完善公共数据授权运营平台，推动公共数据和社会数据融合利用。

### （三）持续加强依法行政制度建设

一是不断提升政府立法质效。制定实施市政府年度立法工作计划，市政府提请市人大及其常委会审议地方性法规草案 14 件，立、改、废政府规章 40 件。



配合市人大常委会编制五年立法规划。不断优化市政府基层立法联系点工作，全年共 59 件次法规规章项目征求联系点意见，收到 965 条反馈意见，采纳或部分采纳 90 条。

二是持续加强重点领域立法。推动出台《上海市推进国际商事仲裁中心建设条例》，为加快推进面向全球的亚太仲裁中心建设提供法治保障。推动出台《上海市野生动物保护条例》，形成具有上海特色的野生动物保护制度设计。推动出台《上海市发展方式绿色转型促进条例》，促进绿色低碳可持续高质量发展。推动出台《上海市土壤污染防治条例》，为提升土壤污染治理提供制度保障。推动出台《上海市种子条例》，保障种业安全，促进农业发展。推动出台《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》，规范和加强本市土地开发、保护、建设活动。推动出台《上海市无障碍环境建设条例》，彰显上海温度和城市精神。此外，还制定出台《上海市城市建设档案管理办法》，修改公布《上海市原水引水管渠保护办法》，修改《上海市长兴岛开发建设管理办法》《上海市社会保障卡管理办法》等市政府规章，进一步加强各领域立法供给。

三是加强行政规范性文件管理。开展市政府及市政府办公厅各类文件和协议合法性审核 271 件、其他法律事务 288 件，完成市政府部门和区政府规范性文件备案审查 494 件。制定《上海市行政规范性文件管理实施办法》，细化完善行政规范性文件制定、备案、评估、清理、监督、考核等全流程工作要求。巩固深化公平竞争审查机制，对市、区政府规范性文件涉及经营主体经济活动的，实行公平竞争三级审查。

#### （四）健全完善突发事件应对体制机制

一是持续优化全市应急指挥体系。制定工作方案优化完善全市应急指挥体系，进一步强化值班值守、指挥协调、信息报送、会商研判四项基本职能，强化市、区应急管理部门协调联动，统筹推进市级突发公共事件应急救援现场指挥部建设。

二是完善安全生产监管机制和主体责任。强化落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产必须管安全”责任体系，压紧压实安全风险防控责任，形成监管合力。建立本市首份职能交叉和新兴行业领域安全生产监管职责清单，明确新能源、新业态、平台经济、环保设施、功能园区等 10 余个行业领域部门监管职责。制定进一步强化本市生产经营单位安全生产主体责任的指导意见，

推动全面落实上位法有关信息化建设、项目管理、变更管理、事故整改措施等方面的新要求。

三是有序推进年度综合应急演练工作。组织实施“沪应-2023”综合应急演练、城市灾害事故综合救援、房屋灾害事故应急处置综合演练、央企和属地联合应急演练、红色建筑防灭火以及人员密集场所疏散演练等,全面拉动本市 121 支专业应急队伍和 13 支社会应急力量共 8000 余人、500 余辆(艘)车船装备,提升救援实战能力。

#### (五) 持续推进严格规范公正文明执法

一是加强行政执法和执法监督规范化、制度化建设。制定出台贯彻落实国务院办公厅提升行政执法质量三年行动计划实施方案。组织实施《上海市行政执法监督办法》《上海市行政处罚听证程序规定》《上海市行政执法证管理办法》3 部规章。推进落实行政执法公示、法制审核质量提升、综合执法系统应用、行政执法突出问题梳理、年度执法案卷评查等行政执法“三项制度”重点工作。评选发布 2022 年度行政执法“十大案例”和 90 件“指导案例”。制定出台本市进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见。

二是持续完善行政执法权下沉街镇工作。市城管执法、应急管理、生态环境、卫生健康部门围绕第二批下沉街镇行政执法事项,联合出台街镇综合行政执法行政处罚裁量基准。制发本市街镇餐饮油烟污染防治执法检查指引(试行)、河道执法检查指引(试行)以及街镇安全生产检查工作指引(工贸篇 2023 年版),有效加强对基层重点领域执法工作的指导。

三是加大重点领域执法力度。公安、交通部门聚焦“逐利执法”、执法不规范、执法方式简单僵化、执法粗暴、执法“寻租”5 大类执法问题,深入开展道路交通安全和运输执法领域突出问题专项整治。市场监管部门持续推进反垄断和反不正当竞争执法,全年依法查处医药、房地产、金融数据等领域涉嫌垄断案件 7 件,立案反不正当竞争案件 1500 余件、结案 1100 余件。文旅部门对剧本娱乐经营场所和主要网络文化企业开展违规剧本专项检查及清理工作。生态环境部门完善行刑衔接机制,联合公安、检察机关严厉打击危险废物污染环境和自动监测数据弄虚作假等违法犯罪行为,共移送涉嫌犯罪案件 12 件。城管执法部门深入开展街面环境、小区环境、生态环境、生活垃圾分类、违法建筑、油烟扰民等专项整治执法行动,依法查处案件 151286 件。

四是深入推进统一综合执法系统建设运用。拓展综合执法系统功能，推进行政执法裁量基准库建设，嵌入行政执法听证程序，推进综合执法系统与“信用上海”互联互通。完善综合执法系统执法监督分析功能，实现对各使用部门的执法监督。至 2023 年年底，本市 40 家市级执法单位已上线运行，梳理执法事项 3300 余个，细分执法案由 1 万余个上线案件办理量累计 56 万余件。

#### （六）持续加强行政权力制约监督

一是深入推进政务公开工作。各区及市级相关部门积极做好国家重大战略任务落实情况、城市空间格局优化提升情况、扩大有效投资和优化营商环境政策举措等重点领域信息公开工作。持续创新政策发布方式，选取营商环境、惠企政策等 7 个首批试点主题，上线政策集成式发布主题库。探索政策“阅办联动”，实现政策从“看”到“办”无缝衔接。持续提升政策解读水平，委托第三方机构全面评估政策解读质效，形成改进方案，助推政策落地。持续深化拓展政民互动，组织全市政府开放月活动，各级行政机关开展主题鲜明、形式多样的政府开放活动近 2000 场，近 100 万人次参与；聚焦促进和加强 3 岁以下幼儿托育服务议题，邀请家长、幼儿园园长等公众代表列席市政府常务会议。持续规范和加强政府信息依申请公开工作，推动关键节点全程留痕、可追溯，进一步提升办理质量与效率。

二是深入推进重大行政决策工作。制订本市重大行政决策程序指引（试用），推进法定程序履行规范化。公布《2023 年度市政府重大行政决策事项目录》，纳入 32 项并调增至 35 项，数量为历年之最，且在全国处于领先水平；各区政府、市政府各部门共发布决策事项 393 项，较 2022 年增加 50%以上。对部分涉及企业群众切身利益的事项首次采取听证会形式征求意见，大幅提升专家论证环节市级专家库使用数量和风险评估环节第三方参与比例，探索构建后评估指标体系，不断提升程序履行效率和质量。评选区政府重大行政决策事项后评估 8 个优秀案例和 8 个提名案例，激励比学赶超。

三是完善行政复议工作体制机制。制定建立行政复议听证程序工作规则的意见、加强行政复议案前调解工作的意见、重点领域行政复议案件办理工作指引等制度规定，不断提升办案规范化水平。加大行政复议建议（意见）书制发力度，将落实情况纳入法治政府建设考核。持续推进“开门复议”，全面开通网上申请渠道，打造“上海复议”微信小程序，实现行政复议基层服务点街镇全覆盖。

2023 年，市、区政府共收到行政复议申请 26751 件（其中网上渠道申请数量占比达 51%），同比增长 120%；共依法受理 16887 件，审结 16836 件（含结转）；立案前调解和立案后调解占比分别达到 26.8%和 32.4%；审结案件纠错率 2.8%，实质性化解率 92.9%，有效发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。

四是持续做好行政机关负责人出庭、旁听、讲评“三合一”工作。对 2022 年负责人出庭率较低的三个行政机关制发行政应诉工作建议书。2023 年全市行政机关负责人出庭率为 94.57%（含区司法局负责人代区政府出庭案件），保持较高水平。各区均通过组织学生进法庭或在大学校园开设法庭等方式开展“三合一”进高校活动，已覆盖本市 19 所院校，并通过网络直播形式扩大高校学生参与面。

#### （七）完善共建共治共享的社会治理新格局

一是加强矛盾纠纷多元化解工作。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入开展矛盾纠纷排查化解专项工作。出台深化“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制建设的实施意见，全面推广公安派出所、司法所、律师事务所“三所联动”机制。本市解纷“一件事”平台新接入 10 家市级单位及民商事仲裁机构，全年共收到在线申请 21280 件，受理 16887 件，化解 16079 件，化解率达 95.1%。全市人民调解组织共受理纠纷 46.5 万件，调解成功 40.1 万件。推动解纷资源下沉，建立街镇非诉讼争议解决（分）中心，各级非诉讼争议解决中心共收案 19.7 万件，其中法院推送 17.2 万件、个人在线申请 2.5 万件，调解成功 4.9 万件。

二是加强法治宣传工作。完成本市“八五”普法规划中期评估，推动“八五”普法规划有效实施。制定本市守法普法示范区创建指标体系（试行），积极争创“全国守法普法示范市（县、区）”。组织开展第十个国家宪法日暨上海市第三十五届宪法宣传周活动，举办“美好生活·民法典相伴”主题月活动。推进“实践基地培育行动”“法治民意直通行动”“法治文化涵养行动”“法治素养测评行动”四大重点行动，推出全国首个针对社区居民的公民法治素养测评指标体系，大力提升公民法治观念。

三是提高公共法律服务供给水平。上海 12348 公共法律服务平台全年服务群众 92.5 万人次。推动优质法律服务资源向郊区延伸布局，实施市级公共法律服务事项下沉，提高公共法律服务便利性、可及性。评选表彰第五届“东方大律师”，引导广大律师在城市更新和治理、矛盾纠纷化解等领域更好发挥专业作用。研发



推广公证“办件码”功能，大幅提升公证网办率。修改公布《上海市司法鉴定收费管理办法》，进一步规范行业收费。成功举办第五届上海国际仲裁高峰论坛及 2023 年上海仲裁周活动，持续打响上海仲裁品牌。推行法律援助受援人公证、司法鉴定费用减免“免申即享”，全年办理法律援助案件 50233 件，同比增长 44.71%。

### 三、2023 年法治政府建设存在的不足和原因

（一）法治政府建设深度有待进一步拓展。在重点工作上仍需深化发力，特别是本市法治政府建设“十四五”规划各项既定目标任务需对照时间节点加快推进完成；在亮点工作上仍需深化突破，如数字法治政府建设需全面深入推进；在难点工作上仍需深化协同，如部分跨部门、跨领域、跨地区工作需加大统筹协调力度。

（二）行政执法工作有待进一步提质增效。个别地区和部门重大执法决定法制审核工作有待进一步规范，执法决定合理性、适当性有待进一步提升。重点领域执法工作仍需持续加强。柔性监管方式需进一步深化运用和健全完善。

（三）基层法治工作能力有待进一步加强。街镇综合执法工作体制机制需进一步优化完善，基层综合执法队伍能力建设仍需不断加强。个别地区基层领导干部和执法工作人员的法治意识、法治思维和法治工作能力仍有待进一步增强。

### 四、2024 年推进法治政府建设的主要安排

2024 年，本市将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面深入贯彻党的二十大精神，全面贯彻落實习近平总书记考察上海重要讲话精神，进一步发挥市法治政府建设工作领导小组及其办公室牵头抓总和督促推动作用，统筹推进法治政府建设各项工作提质增效、均衡发展、创新突破，为加快建设“五个中心”，加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供坚实有力的法治保障。重点抓好以下几方面工作。

（一）持续深入学习贯彻习近平法治思想。全面落实领导干部应知应会党内法规和法律法规制度，进一步压实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，将习近平法治思想作为行政执法业务培训必训内容、执法人员资格考试必考内容，深入推动习近平法治思想转化为本市法治政府建设的生动实践和具体成效。

（二）持续统筹推进法治政府建设。推进落实本市法治政府建设年度工作要点，加快推进本市法治政府建设“十四五”规划各项任务圆满完成。组织参加全国法治政府建设示范创建活动。进一步推动各地区、各部门法治政府建设充分、均衡、协调发展。全面推进数字法治政府建设。

（三）持续深入转变政府职能。认真落实机构改革任务，推动政府转职能提效能。持续强化行政许可标准化建设，加强行政备案事项规范管理。集成优化“一业一证”改革，进一步完善行业综合许可制度。强化事前事中事后全链条全领域监管，扎实推进跨部门综合监管。推进政务服务“智慧精准、公平可及”，推动长三角区域政务服务一体化高质量发展。全面拓展“随申码”应用场景。

（四）持续打造国际一流的法治化营商环境。贯彻落实本市新修改的优化营商环境条例和优化营商环境 7.0 版行动方案。全面推进落实世界银行新一轮营商环境评估迎评和对标改革工作。优化完善公平竞争审查制度，持续加强反垄断、反不正当竞争、知识产权保护执法工作。推进专用信用报告在本市 41 个执法领域全面实施，优化“合规一码通”功能。持续加强轻微违法行为依法不予行政处罚清单制定实施工作。深化拓展证明事项告知承诺制。

（五）持续提升重大行政决策和规范性文件管理法治化水平。探索制定重大行政决策事项认定导则，修订重大行政决策程序指引，调整优化重大行政决策考核指标，不断提升重大行政决策工作质量和效率。制定行政规范性文件工作评估指标体系，对各区各部门规范性文件工作开展科学考核评价。全面落实《上海市行政规范性文件管理实施办法》，加强合法性审核和备案审查能力建设，不断提升行政规范性文件质量和实施效果。

（六）持续推进严格规范公正文明执法。按照中央统一部署，深化综合执法体制改革，健全完善市、区、街镇三级执法监督工作体系。推动提升行政执法质量三年行动计划年度工作任务落地落实。全面实施本市进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见。持续加强重点领域执法，加大柔性监管执法工作力度，着力加强基层行政执法工作指导和程序规范。在涉企行政检查中全面推行“检查码”。深化建设和运用统一综合执法系统。

（七）持续加强行政权力制约监督。优化完善政务公开工作，提升政策公开的针对性和实效性，加快推进政务公开数字化转型。拓展优化政民互动，加强政策咨询回应，常态化开展政府开放活动。持续规范和加强行政复议工作，推动

行政复议基层服务点与基层法治观察点、公共法律服务中心、法律援助中心等协同联动，推动行政争议实质性化解。持续优化行政机关负责人出庭、旁听、讲评“三合一”工作，进一步扩大影响力和覆盖面。

（八）持续完善突发事件应对处置制度机制。研究修改《上海市实施〈突发事件应对法〉办法》。优化完善本市应急指挥体系，加强重点领域配套制度供给，推动各类突发事件应对管理统筹协调机制更趋完善。强化应急管理社会共治与政府监管合力，探索推动企业内部建立健全安全生产隐患和违法行为发现、报告和处置机制。

# 新 法 速 递





● 新法速递 |

## 中华人民共和国突发事件应对法

中华人民共和国主席令

第二十五号

《中华人民共和国突发事件应对法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于 2024 年 6 月 28 日修订通过，现予公布，自 2024 年 11 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2024 年 6 月 28 日

### 中华人民共和国突发事件应对法

(2007 年 8 月 30 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过 2024 年 6 月 28 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修订)

### 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 管理与指挥体制
- 第三章 预防与应急准备
- 第四章 监测与预警
- 第五章 应急处置与救援
- 第六章 事后恢复与重建
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

## 第一章 总 则

第一条 为了预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，提高突发事件预防和应对能力，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、生态环境安全和社会秩序，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称突发事件，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。

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，适用本法。

《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。

第三条 按照社会危害程度、影响范围等因素，突发自然灾害、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。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

第四条 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。

第五条 突发事件应对工作应当坚持总体国家安全观，统筹发展与安全；坚持人民至上、生命至上；坚持依法科学应对，尊重和保障人权；坚持预防为主、预防与应急相结合。

第六条 国家建立有效的社会动员机制，组织动员企业事业单位、社会组织、志愿者等各方力量依法有序参与突发事件应对工作，增强全民的公共安全和防范风险的意识，提高全社会的避险救助能力。

第七条 国家建立健全突发事件信息发布制度。有关人民政府和部门应当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。

任何单位和个人不得编造、故意传播有关突发事件的虚假信息。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。

第八条 国家建立健全突发事件新闻采访报道制度。有关人民政府和部门应当做好新闻媒体服务引导工作，支持新闻媒体开展采访报道和舆论监督。

新闻媒体采访报道突发事件应当及时、准确、客观、公正。

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。

第九条 国家建立突发事件应对工作投诉、举报制度，公布统一的投诉、举报方式。

对于不履行或者不正确履行突发事件应对工作职责的行为，任何单位和个人有权向有关人民政府和部门投诉、举报。

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，并将调查处理结果以适当方式告知投诉人、举报人；投诉、举报事项不属于其职责的，应当及时移送有关机关处理。

有关人民政府和部门对投诉人、举报人的相关信息应当予以保密，保护投诉人、举报人的合法权益。

第十条 突发事件应对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，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。

第十一条 国家在突发事件应对工作中，应当对未成年人、老年人、残疾人、孕产期和哺乳期的妇女、需要及时就医的伤病人员等群体给予特殊、优先保护。

第十二条 县级以上人民政府及其部门为应对突发事件的紧急需要，可以征用单位和个人的设备、设施、场地、交通工具等财产。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，应当给予公平、合理的补偿。

第十三条 因依法采取突发事件应对措施，致使诉讼、监察调查、行政复议、仲裁、国家赔偿等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，法律另有规定的除外。

第十四条 中华人民共和国政府在突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面，同外国政府和有关国际组织开展合作与交流。

第十五条 对在突发事件应对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。

## 第二章 管理与指挥体制

第十六条 国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制和综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的工作体系。

第十七条 县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对管理工作负责。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，具备条件的，应当进行网络直报或者自动速报。

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。

法律、行政法规规定由国务院有关部门对突发事件应对管理工作负责的，从其规定；地方人民政府应当积极配合并提供必要的支持。

第十八条 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。

第十九条 县级以上人民政府是突发事件应对管理工作的行政领导机关。

国务院在总理领导下研究、决定和部署特别重大突发事件的应对工作；根据实际需要，设立国家突发事件应急指挥机构，负责突发事件应对工作；必要时，国务院可以派出工作组指导有关工作。

县级以上地方人民政府设立由本级人民政府主要负责人、相关部门负责人、国家综合性消防救援队伍和驻当地中国人民解放军、中国人民武装警察部队有关负责人等组成的突发事件应急指挥机构，统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作；根据实际需要，设立相关类别突发事件应急指挥机构，组织、协调、指挥突发事件应对工作。



第二十条 突发事件应急指挥机构在突发事件应对过程中可以依法发布有关突发事件应对的决定、命令、措施。突发事件应急指挥机构发布的决定、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。

第二十一条 县级以上人民政府应急管理部门和卫生健康、公安等有关部门应当在各自职责范围内做好有关突发事件应对管理工作，并指导、协助下级人民政府及其相应部门做好有关突发事件的应对管理工作。

第二十二条 乡级人民政府、街道办事处应当明确专门工作力量，负责突发事件应对有关工作。

居民委员会、村民委员会依法协助人民政府和有关部门做好突发事件应对工作。

第二十三条 公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。

第二十四条 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。

第二十五条 县级以上人民政府及其设立的突发事件应急指挥机构发布的有关突发事件应对的决定、命令、措施，应当及时报本级人民代表大会常务委员会备案；突发事件应急处置工作结束后，应当向本级人民代表大会常务委员会作出专项工作报告。

### 第三章 预防与应急准备

第二十六条 国家建立健全突发事件应急预案体系。

国务院制定国家突发事件总体应急预案，组织制定国家突发事件专项应急预案；国务院有关部门根据各自的职责和国务院相关应急预案，制定国家突发事件部门应急预案并报国务院备案。

地方各级人民政府和县级以上地方人民政府有关部门根据有关法律、法规、规章、上级人民政府及其有关部门的应急预案以及本地区、本部门的实际情况，制定相应的突发事件应急预案并按国务院有关规定备案。

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。

第二十八条 应急预案应当根据本法和其他有关法律、法规的规定，针对突发事件的性质、特点和可能造成的社会危害，具体规定突发事件应对管理工作的组织指挥体系与职责和突发事件的预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复与重建措施等内容。

应急预案制定机关应当广泛听取有关部门、单位、专家和社会各方面意见，增强应急预案的针对性和可操作性，并根据实际需要、情势变化、应急演练中发现的问题等及时对应急预案作出修订。

应急预案的制定、修订、备案等工作程序和管理办法由国务院规定。

第二十九条 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。

第三十条 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，合理确定应急避难、封闭隔离、紧急医疗救治等场所，实现日常使用和应急使用的相互转换。

第三十一条 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。县级以上地方人民政府负责本行政区域内应急避难场所的规划、建设和管理工作。

第三十二条 国家建立健全突发事件风险评估体系，对可能发生的突发事件进行综合性评估，有针对性地采取有效防范措施，减少突发事件的发生，最大限度减轻突发事件的影响。

第三十三条 县级人民政府应当对本行政区域内容易引发自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，定期进行检查、监控，并责令有关单位采取安全防范措施。

省级和设区的市级人民政府应当对本行政区域内容易引发特别重大、重大突发事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，组织进行检查、监控，并责令有关单位采取安全防范措施。

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。

第三十四条 县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会应当及时调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷。

第三十五条 所有单位应当建立健全安全管理制度，定期开展危险源辨识评估，制定安全防范措施；定期检查本单位各项安全防范措施的落实情况，及时消除事故隐患；掌握并及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题，防止矛盾激化和事态扩大；对本单位可能发生的突发事件和采取安全防范措施的情况，应当按照规定及时向所在地人民政府或者有关部门报告。

第三十六条 矿山、金属冶炼、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、运输、储存、使用单位，应当制定具体应急预案，配备必要的应急救援器材、设备和物资，并对生产经营场所、有危险物品的建筑物、构筑物及周边环境开展隐患排查，及时采取措施管控风险和消除隐患，防止发生突发事件。

第三十七条 公共交通工具、公共场所和其他人员密集场所的经营单位或者管理单位应当制定具体应急预案，为交通工具和有关场所配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，注明其使用方法，并显著标明安全撤离的通道、路线，保证安全通道、出口的畅通。

有关单位应当定期检测、维护其报警装置和应急救援设备、设施，使其处于良好状态，确保正常使用。

第三十八条 县级以上人民政府应当建立健全突发事件应对管理培训制度，对人民政府及其有关部门负有突发事件应对管理职责的工作人员以及居民委员会、村民委员会有关人员定期进行培训。

第三十九条 国家综合性消防救援队伍是应急救援的综合性常备骨干力量，按照国家有关规定执行综合应急救援任务。县级以上人民政府有关部门可以根据实际需要设立专业应急救援队伍。

县级以上人民政府及其有关部门可以建立由成年志愿者组成的应急救援队伍。乡级人民政府、街道办事处和有条件的居民委员会、村民委员会可以建立基层应急救援队伍，及时、就近开展应急救援。单位应当建立由本单位职工组成的专职或者兼职应急救援队伍。

国家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。社

会力量建立的应急救援队伍参与突发事件应对工作应当服从履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府、突发事件应急指挥机构的统一指挥。

县级以上人民政府应当推动专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。

第四十条 地方各级人民政府、县级以上人民政府有关部门、有关单位应当为其组建的应急救援队伍购买人身意外伤害保险，配备必要的防护装备和器材，防范和减少应急救援人员的人身伤害风险。

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。

第四十一条 中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织应当有计划地组织开展应急救援的专门训练。

第四十二条 县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处应当组织开展面向社会公众的应急知识宣传普及活动和必要的应急演练。

居民委员会、村民委员会、企业事业单位、社会组织应当根据所在地人民政府的要求，结合各自的实际情况，开展面向居民、村民、职工等的应急知识宣传普及活动和必要的应急演练。

第四十三条 各级各类学校应当把应急教育纳入教育教学计划，对学生及教职工开展应急知识教育和应急演练，培养安全意识，提高自救与互救能力。

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。

第四十四条 各级人民政府应当将突发事件应对工作所需经费纳入本级预算，并加强资金管理，提高资金使用绩效。

第四十五条 国家按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的原则，建立健全应急物资储备保障制度，动态更新应急物资储备品种目录，完善重要应急物资的监管、生产、采购、储备、调拨和紧急配送体系，促进安全应急产业发展，优化产业布局。

国家储备物资品种目录、总体发展规划，由国务院发展改革部门会同国务院有关部门拟订。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。应急物资储备规划应当纳入国家储备总体发展规划。



第四十六条 设区的市级以上人民政府和突发事件易发、多发地区的县级人民政府应当建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备保障制度。

县级以上地方人民政府应当根据本地区的实际情况和突发事件应对工作的需要,依法与有条件的企业签订协议,保障应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的生产、供给。有关企业应当根据协议,按照县级以上地方人民政府要求,进行应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的生产、供给,并确保符合国家有关产品质量的标准和要求。

国家鼓励公民、法人和其他组织储备基本的应急自救物资和生活必需品。有关部门可以向社会公布相关物资、物品的储备指南和建议清单。

第四十七条 国家建立健全应急运输保障体系,统筹铁路、公路、水运、民航、邮政、快递等运输和服务方式,制定应急运输保障方案,保障应急物资、装备和人员及时运输。

县级以上地方人民政府和有关主管部门应当根据国家应急运输保障方案,结合本地区实际做好应急调度和运力保障,确保运输通道和客货运枢纽畅通。

国家发挥社会力量在应急运输保障中的积极作用。社会力量参与突发事件应急运输保障,应当服从突发事件应急指挥机构的统一指挥。

第四十八条 国家建立健全能源应急保障体系,提高能源安全保障能力,确保受突发事件影响地区的能源供应。

第四十九条 国家建立健全应急通信、应急广播保障体系,加强应急通信系统、应急广播系统建设,确保突发事件应对工作的通信、广播安全畅通。

第五十条 国家建立健全突发事件卫生应急体系,组织开展突发事件中的医疗救治、卫生学调查处置和心理援助等卫生应急工作,有效控制和消除危害。

第五十一条 县级以上人民政府应当加强急救医疗服务网络的建设,配备相应的医疗救治物资、设施设备和人员,提高医疗卫生机构应对各类突发事件的救治能力。

第五十二条 国家鼓励公民、法人和其他组织为突发事件应对工作提供物资、资金、技术支持和捐赠。

接受捐赠的单位应当及时公开接受捐赠的情况和受赠财产的使用、管理情况,接受社会监督。

第五十三条 红十字会在突发事件中，应当对伤病人员和其他受害者提供紧急救援和人道救助，并协助人民政府开展与其职责相关的其他人道主义服务活动。有关人民政府应当给予红十字会支持和资助，保障其依法参与应对突发事件。

慈善组织在发生重大突发事件时开展募捐和救助活动，应当在有关人民政府的统筹协调、有序引导下依法进行。有关人民政府应当通过提供必要的需求信息、政府购买服务等方式，对慈善组织参与应对突发事件、开展应急慈善活动予以支持。

第五十四条 有关单位应当加强应急救援资金、物资的管理，提高使用效率。任何单位和个人不得截留、挪用、私分或者变相私分应急救援资金、物资。

第五十五条 国家发展保险事业，建立政府支持、社会力量参与、市场化运作的巨灾风险保险体系，并鼓励单位和个人参加保险。

第五十六条 国家加强应急管理基础科学、重点行业领域关键核心技术的研究，加强互联网、云计算、大数据、人工智能等现代技术手段在突发事件应对工作中的应用，鼓励、扶持有条件的教学科研机构、企业培养应急管理人才和科技人才，研发、推广新技术、新材料、新设备和新工具，提高突发事件应对能力。

第五十七条 县级以上人民政府及其有关部门应当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。

#### 第四章 监测与预警

第五十八条 国家建立健全突发事件监测制度。

县级以上人民政府及其有关部门应当根据自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的种类和特点，建立健全基础信息数据库，完善监测网络，划分监测区域，确定监测点，明确监测项目，提供必要的设备、设施，配备专职或者兼职人员，对可能发生的突发事件进行监测。

第五十九条 国务院建立全国统一的突发事件信息系统。

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，汇集、储存、分析、传输有关突发事件的信息，并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。

第六十条 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。

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。接到报告的单位应当按照规定立即核实处理，对于不属于其职责的，应当立即移送相关单位核实处理。

第六十一条 地方各级人民政府应当按照国家有关规定向上级人民政府报送突发事件信息。县级以上人民政府有关主管部门应当向本级人民政府相关部门通报突发事件信息，并报告上级人民政府主管部门。专业机构、监测网点和信息报告员应当及时向所在地人民政府及其有关主管部门报告突发事件信息。

有关单位和人员报送、报告突发事件信息，应当做到及时、客观、真实，不得迟报、谎报、瞒报、漏报，不得授意他人迟报、谎报、瞒报，不得阻碍他人报告。

第六十二条 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；认为可能发生重大或者特别重大突发事件的，应当立即向上级人民政府报告，并向上级人民政府有关部门、当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报，及时采取预防措施。

第六十三条 国家建立健全突发事件预警制度。

可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。

预警级别的划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

第六十四条 可以预警的自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时，县级以上地方人民政府应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序，发布相应级别的警报，决定并宣布有关地区进入预警期，同时向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报；具备条件的，应当进行网络直报或者自动速报；同时向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。

发布警报应当明确预警类别、级别、起始时间、可能影响的范围、警示事项、应当采取的措施、发布单位和发布时间等。

第六十五条 国家建立健全突发事件预警发布平台，按照有关规定及时、准确向社会发布突发事件预警信息。

广播、电视、报刊以及网络服务提供者、电信运营商应当按照国家有关规定，建立突发事件预警信息快速发布通道，及时、准确、无偿播发或者刊载突发事件预警信息。

公共场所和其他人员密集场所，应当指定专门人员负责突发事件预警信息接收和传播工作，做好相关设备、设施维护，确保突发事件预警信息及时、准确接收和传播。

第六十六条 发布三级、四级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方人民政府应当根据即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，采取下列措施：

（一）启动应急预案；

（二）责令有关部门、专业机构、监测网点和负有特定职责的人员及时收集、报告有关信息，向社会公布反映突发事件信息的渠道，加强对突发事件发生、发展情况的监测、预报和预警工作；

（三）组织有关部门和机构、专业技术人员、有关专家学者，随时对突发事件信息进行分析评估，预测发生突发事件可能性的大小、影响范围和强度以及可能发生的突发事件的级别；

（四）定时向社会发布与公众有关的突发事件预测信息和分析评估结果，并对相关信息的报道工作进行管理；

（五）及时按照有关规定向社会发布可能受到突发事件危害的警告，宣传避免、减轻危害的常识，公布咨询或者求助电话等联络方式和渠道。

第六十七条 发布一级、二级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方人民政府除采取本法第六十六条规定的措施外，还应当针对即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，采取下列一项或者多项措施：

（一）责令应急救援队伍、负有特定职责的人员进入待命状态，并动员后备人员做好参加应急救援和处置工作的准备；

（二）调集应急救援所需物资、设备、工具，准备应急设施和应急避难、封闭隔离、紧急医疗救治等场所，并确保其处于良好状态、随时可以投入正常使用；



(三) 加强对重点单位、重要部位和重要基础设施的安全保卫, 维护社会治安秩序;

(四) 采取必要措施, 确保交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热、医疗卫生、广播电视、气象等公共设施的安全和正常运行;

(五) 及时向社会发布有关采取特定措施避免或者减轻危害的建议、劝告;

(六) 转移、疏散或者撤离易受突发事件危害的人员并予以妥善安置, 转移重要财产;

(七) 关闭或者限制使用易受突发事件危害的场所, 控制或者限制容易导致危害扩大的公共场所的活动;

(八) 法律、法规、规章规定的其他必要的防范性、保护性措施。

第六十八条 发布警报, 宣布进入预警期后, 县级以上人民政府应当对重要商品和服务市场情况加强监测, 根据实际需要及时保障供应、稳定市场。必要时, 国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以按照《中华人民共和国价格法》等有关法律规定采取相应措施。

第六十九条 对即将发生或者已经发生的社会安全事件, 县级以上地方人民政府及其有关主管部门应当按照规定向上一级人民政府及其有关主管部门报告, 必要时可以越级上报, 具备条件的, 应当进行网络直报或者自动速报。

第七十条 发布突发事件警报的人民政府应当根据事态的发展, 按照有关规定适时调整预警级别并重新发布。

有事实证明不可能发生突发事件或者危险已经解除的, 发布警报的人民政府应当立即宣布解除警报, 终止预警期, 并解除已经采取的有关措施。

## 第五章 应急处置与救援

第七十一条 国家建立健全突发事件应急响应制度。

突发事件的应急响应级别, 按照突发事件的性质、特点、可能造成的危害程度和影响范围等因素分为一级、二级、三级和四级, 一级为最高级别。

突发事件应急响应级别划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。县级以上人民政府及其有关部门应当在突发事件应急预案中确定应急响应级别。

第七十二条 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、危害程度和影响范围等, 立即启动应急响应,

组织有关部门，调动应急救援队伍和社会力量，依照法律、法规、规章和应急预案的规定，采取应急处置措施，并向上级人民政府报告；必要时，可以设立现场指挥部，负责现场应急处置与救援，统一指挥进入突发事件现场的单位和个人。启动应急响应，应当明确响应事项、级别、预计期限、应急处置措施等。

履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，应当建立协调机制，提供需求信息，引导志愿服务组织和志愿者等社会力量及时有序参与应急处置与救援工作。

第七十三条 自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后，履行统一领导职责的人民政府应当采取下列一项或者多项应急处置措施：

（一）组织营救和救治受害人员，转移、疏散、撤离并妥善安置受到威胁的人员以及采取其他救助措施；

（二）迅速控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制、限制人员流动、封闭管理以及其他控制措施；

（三）立即抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热、医疗卫生、广播电视、气象等公共设施，向受到危害的人员提供避难场所和生活必需品，实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施；

（四）禁止或者限制使用有关设备、设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人员密集的活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动以及采取其他保护措施；

（五）启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资，必要时调用其他急需物资、设备、设施、工具；

（六）组织公民、法人和其他组织参加应急救援和处置工作，要求具有特定专长的人员提供服务；

（七）保障食品、饮用水、药品、燃料等基本生活必需品的供应；

（八）依法从严惩处囤积居奇、哄抬价格、牟取暴利、制假售假等扰乱市场秩序的行为，维护市场秩序；

（九）依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安；

（十）开展生态环境应急监测，保护集中式饮用水水源地等环境敏感目标，控制和处置污染物；

(十一) 采取防止发生次生、衍生事件的必要措施。

第七十四条 社会安全事件发生后,组织处置工作的人民政府应当立即启动应急响应,组织有关部门针对事件的性质和特点,依照有关法律、行政法规和国家其他有关规定,采取下列一项或者多项应急处置措施:

(一) 强制隔离使用器械相互对抗或者以暴力行为参与冲突的当事人,妥善解决现场纠纷和争端,控制事态发展;

(二) 对特定区域内的建筑物、交通工具、设备、设施以及燃料、燃气、电力、水的供应进行控制;

(三) 封锁有关场所、道路,查验现场人员的身份证件,限制有关公共场所内的活动;

(四) 加强对易受冲击的核心机关和单位的警卫,在国家机关、军事机关、国家通讯社、广播电台、电视台、外国驻华使领馆等单位附近设置临时警戒线;

(五) 法律、行政法规和国务院规定的其他必要措施。

第七十五条 发生突发事件,严重影响国民经济正常运行时,国务院或者国务院授权的有关主管部门可以采取保障、控制等必要的应急措施,保障人民群众的基本生活需要,最大限度地减轻突发事件的影响。

第七十六条 履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府及其有关部门,必要时可以向单位和个人征用应急救援所需设备、设施、场地、交通工具和其他物资,请求其他地方人民政府及其有关部门提供人力、物力、财力或者技术支持,要求生产、供应生活必需品和应急救援物资的企业组织生产、保证供给,要求提供医疗、交通等公共服务的组织提供相应的服务。

履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府和有关主管部门,应当组织协调运输经营单位,优先运送处置突发事件所需物资、设备、工具、应急救援人员和受到突发事件危害的人员。

履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府及其有关部门,应当为受突发事件影响无人照料的无民事行为能力人、限制民事行为能力人提供及时有效帮助; 建立健全联系帮扶应急救援人员家庭制度,帮助解决实际困难。

第七十七条 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,组织群众开展自救与互救,协助维护社会秩序;情况紧急的,应当立即组织群众开展自救与互救等先期处置工作。

第七十八条 受到自然灾害危害或者发生事故灾难、公共卫生事件的单位，应当立即组织本单位应急救援队伍和工作人员营救受害人员，疏散、撤离、安置受到威胁的人员，控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，并采取其他防止危害扩大的必要措施，同时向所在地县级人民政府报告；对因本单位的问题引发的或者主体是本单位人员的社会安全事件，有关单位应当按照规定上报情况，并迅速派出负责人赶赴现场开展劝解、疏导工作。

突发事件发生地的其他单位应当服从人民政府发布的决定、命令，配合人民政府采取的应急处置措施，做好本单位的应急救援工作，并积极组织人员参加所在地的应急救援和处置工作。

第七十九条 突发事件发生地的个人应当依法服从人民政府、居民委员会、村民委员会或者所属单位的指挥和安排，配合人民政府采取的应急处置措施，积极参加应急救援工作，协助维护社会秩序。

第八十条 国家支持城乡社区组织健全应急工作机制，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。

第八十一条 国家采取措施，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。

第八十二条 对于突发事件遇难人员的遗体，应当按照法律和国家有关规定，科学规范处置，加强卫生防疫，维护逝者尊严。对于逝者的遗物应当妥善保管。

第八十三条 县级以上人民政府及其有关部门根据突发事件应对工作需要，在履行法定职责所必需的范围和限度内，可以要求公民、法人和其他组织提供应急处置与救援需要的信息。公民、法人和其他组织应当予以提供，法律另有规定的除外。县级以上人民政府及其有关部门对获取的相关信息，应当严格保密，并依法保护公民的通信自由和通信秘密。

第八十四条 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。



第八十五条 因依法履行突发事件应对工作职责或者义务获取的个人信息，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。确因依法作为证据使用或者调查评估需要留存或者延期销毁的，应当按照规定进行合法性、必要性、安全性评估，并采取相应保护和处理措施，严格依法使用。

## 第六章 事后恢复与重建

第八十六条 突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，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宣布解除应急响应，停止执行依照本法规定采取的应急处置措施，同时采取或者继续实施必要措施，防止发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的次生、衍生事件或者重新引发社会安全事件，组织受影响地区尽快恢复社会秩序。

第八十七条 突发事件应急处置工作结束后，履行统一领导职责的人民政府应当立即组织对突发事件造成的影响和损失进行调查评估，制定恢复重建计划，并向上一级人民政府报告。

受突发事件影响地区的人民政府应当及时组织和协调应急管理、卫生健康、公安、交通、铁路、民航、邮政、电信、建设、生态环境、水利、能源、广播电视等有关部门恢复社会秩序，尽快修复被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热、医疗卫生、水利、广播电视等公共设施。

第八十八条 受突发事件影响地区的人民政府开展恢复重建工作需要上一级人民政府支持的，可以向上一级人民政府提出请求。上一级人民政府应当根据受影响地区遭受的损失和实际情况，提供资金、物资支持和技术指导，组织协调其他地区及有关方面提供资金、物资和人力支援。

第八十九条 国务院根据受突发事件影响地区遭受损失的情况，制定扶持该地区有关行业发展的优惠政策。

受突发事件影响地区的人民政府应当根据本地区遭受的损失和采取应急处置措施的情况，制定救助、补偿、抚慰、抚恤、安置等善后工作计划并组织实施，妥善解决因处置突发事件引发的矛盾纠纷。

第九十条 公民参加应急救援工作或者协助维护社会秩序期间，其所在单位应当保证其工资待遇和福利不变，并可以按照规定给予相应补助。

第九十一条 县级以上人民政府对在应急救援工作中伤亡的人员依法落实工伤待遇、抚恤或者其他保障政策，并组织做好应急救援工作中致病人员的医疗救治工作。

第九十二条 履行统一领导职责的人民政府在突发事件应对工作结束后，应当及时查明突发事件的发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。

第九十三条 突发事件应对工作中有关资金、物资的筹集、管理、分配、拨付和使用等情况，应当依法接受审计机关的审计监督。

第九十四条 国家档案主管部门应当建立健全突发事件应对工作相关档案收集、整理、保护、利用工作机制。突发事件应对工作中形成的材料，应当按照国家规定归档，并向相关档案馆移交。

## 第七章 法律责任

第九十五条 地方各级人民政府和县级以上人民政府有关部门违反本法规定，不履行或者不正确履行法定职责的，由其上级行政机关责令改正；有下列情形之一的，由有关机关综合考虑突发事件发生的原因、后果、应对处置情况、行为人过错等因素，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

（一）未按照规定采取预防措施，导致发生突发事件，或者未采取必要的防范措施，导致发生次生、衍生事件的；

（二）迟报、谎报、瞒报、漏报或者授意他人迟报、谎报、瞒报以及阻碍他人报告有关突发事件的信息，或者通报、报送、公布虚假信息，造成后果的；

（三）未按照规定及时发布突发事件警报、采取预警期的措施，导致损害发生的；

（四）未按照规定及时采取措施处置突发事件或者处置不当，造成后果的；

（五）违反法律规定采取应对措施，侵犯公民生命健康权益的；

（六）不服从上级人民政府对突发事件应急处置工作的统一领导、指挥和协调的；

（七）未及时组织开展生产自救、恢复重建等善后工作的；

（八）截留、挪用、私分或者变相私分应急救援资金、物资的；

（九）不及时归还征用的单位和个人的财产，或者对被征用财产的单位和个人不按照规定给予补偿的。

第九十六条 有关单位有下列情形之一的，由所在地履行统一领导职责的人民政府有关部门责令停产停业，暂扣或者吊销许可证件，并处五万元以上二十万元以下的罚款；情节特别严重的，并处二十万元以上一百万元以下的罚款：

（一）未按照规定采取预防措施，导致发生较大以上突发事件的；

（二）未及时消除已发现的可能引发突发事件的隐患，导致发生较大以上突发事件的；

（三）未做好应急物资储备和应急设备、设施日常维护、检测工作，导致发生较大以上突发事件或者突发事件危害扩大的；

（四）突发事件发生后，不及时组织开展应急救援工作，造成严重后果的。其他法律对前款行为规定了处罚的，依照较重的规定处罚。

第九十七条 违反本法规定，编造并传播有关突发事件的虚假信息，或者明知是有关突发事件的虚假信息而进行传播的，责令改正，给予警告；造成严重后果的，依法暂停其业务活动或者吊销其许可证件；负有直接责任的人员是公职人员的，还应当依法给予处分。

第九十八条 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依法发布的决定、命令或者不配合其依法采取的措施的，责令改正；造成严重后果的，依法给予行政处罚；负有直接责任的人员是公职人员的，还应当依法给予处分。

第九十九条 单位或者个人违反本法第八十四条、第八十五条关于个人信息保护规定的，由主管部门依照有关法律规定给予处罚。

第一百条 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，造成人身、财产或者其他损害的，应当依法承担民事责任。

第一百零一条 为了使本人或者他人的人身、财产免受正在发生的危险而采取避险措施的，依照《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国刑法》等法律关于紧急避险的规定处理。

第一百零二条 违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第八章 附 则

第一百零三条 发生特别重大突发事件，对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、生态环境安全或者社会秩序构成重大威胁，采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。

紧急状态期间采取的非常措施，依照有关法律规定执行或者由全国人民代表大会常务委员会另行规定。

第一百零四条 中华人民共和国领域外发生突发事件，造成或者可能造成中华人民共和国公民、法人和其他组织人身伤亡、财产损失的，由国务院外交部门会同国务院其他有关部门、有关地方人民政府，按照国家有关规定做好应对工作。

第一百零五条 在中华人民共和国境内的外国人、无国籍人应当遵守本法，服从所在地人民政府及其有关部门依法发布的决定、命令，并配合其依法采取的措施。

第一百零六条 本法自2024年11月1日起施行。



● 新法速递 |

## 法规规章备案审查条例

中华人民共和国国务院令

第 789 号

《法规规章备案审查条例》已经 2024 年 8 月 19 日国务院第 39 次常务会议通过，现予公布，自 2024 年 11 月 1 日起施行。

总理 李强

2024 年 8 月 30 日

### 法规规章备案审查条例

**第一条** 为了规范法规、规章备案审查工作，提高备案审查能力和质量，加强对法规、规章的监督，维护社会主义法制的统一，根据《中华人民共和国立法法》的有关规定，制定本条例。

**第二条** 本条例所称法规，是指省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的地方性法规，经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的经济特区法规，上海市人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的浦东新区法规，海南省人民代表大会及其常务委员会依照法定权限和程序制定的海南自由贸易港法规，以及自治州、自治县的人民代表大会依照法定权限和程序制定的自治条例和单行条例。

本条例所称规章，包括部门规章和地方政府规章。部门规章，是指国务院各部、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构以及法律规定的机构（以下统称国务院部门）根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内依照《规章制定程序条例》制定的规章。地方政府规章，是指省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，依照《规章制定程序条例》制定的规章。

**第三条** 法规、规章备案审查工作应当坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持有件必备、有备必审、有错必纠，依照法定权限和程序进行。

第四条 法规、规章公布后，应当自公布之日起 30 日内，依照下列规定报送备案：

（一）地方性法规、自治州和自治县的自治条例和单行条例由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会报国务院备案；

（二）部门规章由国务院部门报国务院备案，两个或者两个以上部门联合制定的规章，由主办的部门报国务院备案；

（三）省、自治区、直辖市人民政府规章由省、自治区、直辖市人民政府报国务院备案；

（四）设区的市、自治州的人民政府规章由设区的市、自治州的人民政府报国务院备案，同时报省、自治区人民政府备案；

（五）经济特区法规由经济特区所在地的省、市的人民代表大会常务委员会报国务院备案，浦东新区法规由上海市人民代表大会常务委员会报国务院备案，海南自由贸易港法规由海南省人民代表大会常务委员会报国务院备案。

第五条 国务院部门，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府应当依法履行规章备案职责，加强对规章备案工作的组织领导。

国务院部门法制机构，省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州的人民政府法制机构，具体负责本部门、本地方的规章备案工作。

第六条 国务院备案审查工作机构依照本条例的规定负责国务院的法规、规章备案工作，履行备案审查监督职责，健全备案审查工作制度，每年向国务院报告上一年法规、规章备案审查工作情况。

第七条 国务院备案审查工作机构应当通过备案审查衔接联动机制加强与其他机关备案审查工作机构的联系，在双重备案联动、移交处理、征求意见、会商协调、信息共享、能力提升等方面加强协作配合。

第八条 依照本条例报送国务院备案的法规、规章，径送国务院备案审查工作机构。

报送法规备案，按照全国人民代表大会常务委员会关于法规备案的有关规定执行。

报送规章备案，应当提交备案报告、规章文本和说明，并按照规定的格式装订成册，一式三份。

报送法规、规章备案，应当同时报送法规、规章的电子文本。

第九条 报送法规、规章备案，符合本条例第二条和第八条第二款、第三款、第四款规定的，国务院备案审查工作机构予以备案登记；不符合第二条规定的，不予备案登记；符合第二条规定但不符合第八条第二款、第三款、第四款规定的，暂缓办理备案登记。

暂缓办理备案登记的，由国务院备案审查工作机构通知制定机关补充报送备案或者重新报送备案；制定机关应当自收到通知之日起15日内按照要求补充或者重新报送备案；补充或者重新报送备案符合规定的，予以备案登记。

第十条 经备案登记的法规、规章，由国务院备案审查工作机构按月公布目录。

编辑出版法规、规章汇编的范围，应当以公布的法规、规章目录为准。

第十一条 国务院备案审查工作机构对报送备案的法规、规章进行主动审查，并可以根据需要进行专项审查。主动审查一般应当在审查程序启动后2个月内完成；情况疑难复杂的，为保证审查质量，可以适当延长审查期限。

国务院备案审查工作机构发现法规、规章存在涉及其他机关备案审查工作职责范围的共性问题的，可以与其他机关备案审查工作机构开展联合调研或者联合审查，共同研究提出审查意见和建议。

第十二条 国家机关、社会组织、企业事业单位、公民认为地方性法规同行政法规相抵触的，或者认为规章以及国务院各部门、省、自治直辖市和设区的市、自治州的人民政府发布的其他具有普遍约束力的行政决定、命令同法律、行政法规相抵触的，可以向国务院书面提出审查建议，由国务院备案审查工作机构研究并提出处理意见，按照规定程序处理。

第十三条 国务院备案审查工作机构对报送国务院备案的法规、规章，就下列事项进行审查：

- （一） 是否符合党中央、国务院的重大决策部署和国家重大改革方向；
- （二） 是否超越权限；
- （三） 下位法是否违反上位法的规定；
- （四） 地方性法规与部门规章之间或者不同规章之间对同一事项的规定不一致，是否应当改变或者撤销一方的或者双方的规定；
- （五） 规章的规定是否适当，规定的措施是否符合立法目的和实际情况；
- （六） 是否违背法定程序。

第十四条 国务院备案审查工作机构审查法规、规章时，认为需要有关的国务院部门或者地方人民政府提出意见的，有关的机关应当在规定的期限内回复；认为需要法规、规章的制定机关说明有关情况的，有关的制定机关应当在规定的期限内予以说明。

第十五条 国务院备案审查工作机构审查法规、规章时，可以通过座谈会、论证会、听证会、委托研究、实地调研等方式，听取国家机关、社会组织、企业事业单位、专家学者以及利益相关方的意见，并注重发挥备案审查专家委员会的作用。

第十六条 经审查，地方性法规同行政法规相抵触的，由国务院备案审查工作机构移送全国人民代表大会常务委员会工作机构研究处理；必要时由国务院提请全国人民代表大会常务委员会处理。

第十七条 地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致的，由国务院备案审查工作机构提出处理意见，报国务院依照《中华人民共和国立法法》的有关规定处理。

第十八条 经审查，认为规章应当予以纠正的，国务院备案审查工作机构可以通过与制定机关沟通、提出书面审查意见等方式，建议制定机关及时修改或者废止；或者由国务院备案审查工作机构提出处理意见报国务院决定，并通知制定机关。

第十九条 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致的，由国务院备案审查工作机构进行协调；经协调不能取得一致意见的，由国务院备案审查工作机构提出处理意见报国务院决定，并通知制定机关。

第二十条 对《规章制定程序条例》规定的无效规章，国务院备案审查工作机构不予备案，并通知制定机关。

规章在制定技术上存在问题的，国务院备案审查工作机构可以向制定机关提出处理意见，由制定机关自行处理。

第二十一条 规章的制定机关应当自接到本条例第十八条、第十九条、第二十条规定的通知之日起30日内，将处理情况报国务院备案审查工作机构。

第二十二条 法规、规章的制定机关应当于每年1月31日前将上一年所制定的法规、规章目录报国务院备案审查工作机构。



第二十三条 对于不报送规章备案或者不按时报送规章备案的，由国务院备案审查工作机构通知制定机关，限期报送；逾期仍不报送的，给予通报，并责令限期改正。

第二十四条 国务院备案审查工作机构应当加强对省、自治区、直辖市人民政府法制机构规章备案审查工作的联系和指导，通过培训、案例指导等方式，推动省、自治区、直辖市人民政府提高规章备案审查工作能力和质量。

第二十五条 省、自治区、直辖市人民政府应当依法加强对下级行政机关发布的规章和其他具有普遍约束力的行政决定、命令的监督，依照本条例的有关规定，建立相关的备案审查制度，维护社会主义法制的统一，保证法律、法规的正确实施。

第二十六条 本条例自 2024 年 11 月 1 日起施行。2001 年 12 月 14 日国务院发布的《法规规章备案条例》同时废止。

# 研究成果

## ● 研究成果 |

### 行政协议识别标准中的“行政法上权利义务内容”

周游 【北京盈科（上海）律师事务所】

最高人民法院《关于审理行政协议案件若干问题的规定》（法释〔2019〕17号）（以下简称《行政协议司法解释》）第一条直接对行政协议的概念进行定义：“行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议。”上述定义包含了四个方面的要素，即主体要素（行政机关与公民、法人或者其他组织）、目的要素（为了实现行政管理或者公共服务目标）、意思要素（协商订立）与内容要素（具有行政法上权利义务内容）。[1]P31-34 其中，作为内容要素的“行政法上权利义务内容”应如何理解，具有高度的不确定性，这也成为司法实践中行政协议识别困难的首要原因。

#### 一、德国法的原貌及中国化的表述

最高人民法院行政庭承认，“行政法上权利义务内容”这句话“借鉴于德国法上作为区别行政契约与私法契约之标准的契约标的理论”。[1]P33 其实，按照我国大陆学界的标准翻译方法，《德国联邦行政程序法》第54条第1款的法律概念是“行政合同”。德国行政法学家毛雷尔将其定义为：以行政法律关系为客体，设立、变更或者消灭行政法权利义务的合同。

而判断一个合同究竟是民事合同，抑或行政合同，须以“客体为标准”进行划分。“合同的客体应根据合同的内容确定，这取决于是否针对根据公法判断的事件，特别是合同约定的义务或者履行合同的处置是否具有公法性质。例如，具备下列情形之一的，行政合同成立：（1）目的是执行公法规范；（2）包含有作出行政行为或者其他主权性职务行为的义务；（3）针对公民的公法上的权利义务。”[2]P350-351 毛雷尔文中“合同客体”、“合同内容”的表述，应当等同于我国台湾地区学者在翻译时使用的“契约标的”一词——“所谓的契约标的或内容，系指涉案个别契约之基础事实内容及契约所追求之目的而言。”[3]P749

可见，德国法意义上的“客体标准”、“内容标准”，或者我国台湾地区将之翻译为“契约标的”，是识别行政合同的核心标准。

回到《行政协议司法解释》的中国化表述。由于梁、王、崔等民法学界大佬的强力阻击，我国立法不仅无奈舍弃了“行政合同”这一概念表达，更让行政协议与民事合同的边界与识别变得无比困难，该困难的核心正在于这个拗口的问题：合同中的“行政法上权利义务内容”究竟是什么？

笔者尝试将其理解为：行政任务通过合同交由私人完成并交换某种对价的权利义务的设定、变更或消灭。有以下三个方面的考量：

第一，本应由行政机关自己完成的公共任务，因各种原因完成不了，或者依照规定主动邀请私人来共同完成。行政任务无法自己完成的原因很多很复杂，主要包括执法力量薄弱、技术水平欠缺、资金或能力不足等客观因素。此外，还会掺杂一些只可意会不可言传的中国特色因素，比如行政机关意欲完成的公共任务将对私人施压负担，若依法定条件与程序将会十分繁琐，以协议形式既能体现私人自愿，又可提高行政效能。此外，在房屋征收等特殊领域，还要求行政机关必须主动邀请私人进行协商。比如结合《国有土地上房屋征收与补偿条例》第25条、第26条的内容，房屋征收部门一定要先找被征收人商量，努力推动补偿协议的达成，仅在签约期限内经过充分协商后仍无法订立协议时，才能作出单方面的补偿决定并通过强制执行实现目的。

第二，私人为了完成行政任务，必须有所付出，同时也会获得某种对价。私人需要付出或牺牲的，可能是货币；也可能是市场价的商品，比如房屋、技能或服务；还可能是特定的权利或自由，比如依附于村民资格的宅基地使用权，比如持续提供垃圾处理公共服务的退出自由等。相对而言，私人获取的对价比较特殊，带有浓烈的公权力色彩，要么是直接由国家财政负担的款项或安置房，要么是由国家公权力支撑的在特定时间段和区域范围内享有排他的特许经营权。

第三，目的要素和内容要素高度联系，不可割裂。参照德国法及我国台湾地区行政法的理论，行政任务的界定必须依赖于目的要素，导致“契约标的理论并非仅以契约所载之事实内容为限，抑且应斟酌该契约所追求之目的，就个别案件加以断定。”[3]P749显然，行政协议识别过程中运用的“目的要素”和“内容要素”组合构成了“契约标的理论”。任何摒弃了“目的要素”的解释方法，都无法在一个个鲜活的个案中完整探视“内容要素”的真实样貌。



## 二、三种常见的实践形态

事物的逻辑不等于逻辑的事物,理论上的要素归纳也不意味着实务中可以有效区分。所以极有必要基于实证分析的角度,把客观存在的形形色色的行政协议进行类型化研究。笔者将其分为执法任务型、公共发展型、让渡补偿型三大类,通过不同方式设立“行政法上权利义务内容”。上述类型划分,不求精确、全面,也无意细究司法审查的细节,但为识别协议性质提供一些鲜活样本。

### 壹 执法任务型

[案1]某养鸡场突染禽流感,县政府依据《动物防疫法》第三十八条第(二)项规定,决定采取立即扑杀该养鸡场所有两万只鸡的强制性措施。囿于技术缺乏、人手不足、时间紧迫等因素,卫生行政主管部门与养鸡场协商签订合同,约定由养鸡场立即组织全部员工自行扑杀,能在24小时内完成扑杀任务的,由政府对其予以货币补偿。养鸡场完成任务后,要求政府支付补偿遭拒,遂提起诉讼。

[案2]某交通局运管处在城市整治活动中,依据《道路运输条例》相关规定,对未经许可擅自从事道路运输经营的客运与货运车辆进行查处,将暂扣的200多车辆停放在某公司停车场,并签订合同,约定相关费用按照物价局核定标准计算。后,交通局出台规范性文件,规定执法中暂扣的车辆停放于民营停车场的,60日(《行政强制法》第二十五条规定的最长扣押期限)内的费用由运管处支付,60日之后的费用由车辆所有人支付。后因大量车辆长期无人认领,公司提起诉讼要求运管处支付停车费用。

[案3]某公安机关在办理案件过程中,扣押了大量非法改装且不符合国家标准的机动车辆,一直无人认领处置,公安机关与某再生资源利用公司签订合同,约定由该公司负责对上述车辆进行拆解后自行回收利用,该公司参照价值评估向公安机关支付一定费用。后,公安机关又与另一家回收公司签订类似合同。再生资源利用公司认为公安机关违约,遂提起诉讼。

上述三案所涉合同的标的(内容)均发生在狭义的行政执法程序中,行政机关把没有能力亲力亲为的执法任务交给市场主体,并以一定对价来激励市场主体助其实现行政管理目标,是典型的行政协议。显然,即使合同中没有明确约定“委托实施”“行政任务”的文本,但本质上确系行政机关委托私主体完成执法任务。

一方面,这种委托行为本身,并不需要找到明确的法定依据。比如在案1中,强制扑杀措施是《动物防疫法》明确授予县级以上人民政府的法定职权,而



如何达到具体的扑杀效果，则不可能有法条加以规定。如果法律规定，强制扑杀只能由行政主管部门的执法人员来完成，那反而令人不可思议。可见，该事例所涉行政协议中“行政法上权利义务内容”完全不是来源于法律规定，而仅是纯粹的自由约定。

另一方面，这种委托行为的法律后果当然应由委托者承担，承载委托行为的协议属性识别也理应依赖于委托者的执法行为。比如在案 2、案 3 中，若相对人认为其车辆合法权益受损，只得向行政机关寻求救济。而相应的行政执法行为的合法性问题，在未经正当程序确认无效或违法的情形下，不应成为行政协议私主体一方的考量因素，当然也无碍相关“契约标的”条款的生效与履行。

## 贰 公共发展型

一种是公用事业特许经营协议。

[案 4]2014 年，某城管局与某公司签订特许经营协议，约定由公司在该市享有 20 年排他性的垃圾焚烧厂特许经营权。2015 年，建设项目完工后运营第一天，垃圾焚烧厂产生恶臭气味，周边居民不断投诉。经环保等部门检测，排放均符合国家标准，该公司也不存在协议约定的其他违约行为。数百居民公开抗议，引发群体性事件，垃圾焚烧厂被迫停产。经协商，市政府在 2016 年引入另一家公司替代试运营，恶臭消失，后一直由其替代运营。直至 2020 年，城管局书面通知相对方公司解除协议，再按照约定的仲裁条款提起仲裁。公司收到解除通知后，同时提起了行政诉讼。

与执法任务型行政协议不同的是，特许经营协议中的“行政法上权利义务内容”可以找到明确的法律渊源，即《市政公共事业特许经营管理办法》明文规定了特许经营权企业的权利与义务，以及行政主管部门（同时又是特许经营协议的签订主体）的强制监管责任、临时接管职权等。

本案最有探讨价值的地方在于，其暗含着一个与行政协议识别相关的重要问题，即该特许经营协议订立时间在 2015 年 5 月 1 日前且约定了仲裁条款，很多人断然将其识别成民事合同。依据是《行政协议司法解释》第二十八条，该条第一款规定：“2015 年 5 月 1 日后订立的行政协议发生纠纷的，适用行政诉讼法及本规定。”该条第二款规定：“2015 年 5 月 1 日前订立的行政协议发生纠纷的，适用当时的法律、行政法规及司法解释。”

如果仔细读上述两款条文，一定会发现2015年5月1日的时间点并非识别行政协议与民事合同的标准。换言之，第一款说的是“2015年5月1日后订立的行政协议”，第二款说的是“2015年5月1日前订立的行政协议”，其区别仅仅在于法律适用的规则，但指向的都是行政协议。比如，即使国有土地使用权出让合同纠纷、农村土地承包合同纠纷均是行政协议属性，但因各自有司法解释设置了独立的适用规则，据此进入民事诉讼审理。当其他很多行政协议的争议解决找不到这些特殊规定时，似乎进入了一个灰色地带。此时，最高人民法院行政庭以下的理解就显得非常重要：“当时的法律对行政协议纠纷相关事项没有作出规定，也没有可参照规定的，人民法院不能强行适用不对应的法律规定，也不能以没有法律依据为由不作出处理。鉴于其本质属性为行政协议案件，纠纷的法律关系与新法之后并无不同，唯一不同的仅仅是协议订立的时间，在没有法律依据可以适用时，各方当事人对法律适用也没有相应预期，因而选择适用与新法之后订立行政协议相同的规定，属于最合理的选择，也亦被当事人所接受。”[1]P390

所以《行政协议司法解释》第二十八条并非行政协议识别的标准，不能简单粗暴的得出2015年5月1日之前订立的行政协议一律不能适用新法的结论。从最高院在发布《行政协议司法解释》同时附带的行政协议十大典型案例来看，其中一半案涉行政协议的订立时间也都在2015年5月1日之前。回到本案，《行政协议司法解释》明确禁止仲裁管辖，虽然该规定并无溯及力，但在行政诉讼已同步受理的情况下，应直接进入行政审判程序为宜。

另一种是招商引资协议。

[案5]某经济开发区管委会与某化工企业订立投资协议，约定企业进驻该经开区内的化工产业园，进行某特定类别的危化品生产项目，全部投资额需达到2个亿，项目用地采取公开招拍挂，企业需先支付5000万土地预付款暂存至管委会指定账户。企业将土地预付款付讫后，立即着手建设工程设计等准备工作。后，管委会告知企业，项目用地的规划还需要上报调整，以满足化工企业的合法生产。后，因案涉工业用地规划一直无法调整，案涉土地招拍挂暂时搁置。企业认为投资协议目的无法实现，遂提起诉讼并要求赔偿损失。

与市政公用事业特许经营协议相较，招商引资协议同样基于社会经济的公共发展目标，企业的投入一般都具有时间长、资金多、沉淀成本大等特点。因用地规划出问题，导致招商引资协议无法实际履行的情况在我国屡见不鲜，并层出不

穷。其中，以政府出具某种承诺、企业履行一定义务的形式来约定“行政法上权利义务内容”。虽然招商引资协议订立时，企业是否最终成功拍到土地并不确定，且协议约定条款往往宏观而粗糙，但基于对政府承诺的基本信赖，企业若已实际支付了对价，或者为项目投产积极进行了投入，则该协议即刻生效并对双方产生拘束力。

### 叁 让渡补偿型

一种是国有土地上房屋征收补偿协议。

[案6]某市政府发布国有土地上房屋征收决定公告，同时附件公布安置补偿标准。在协商过程中，有一半被征收人与征收部门签订了补偿协议。另一半被征收人一直协商不成，但市政府也一直拖延，迟迟不作出补偿决定。一年后，剩余一半的被征收人陆续签订补偿协议，但补偿标准普遍比前一半被征收人高，个别协议甚至超越了安置补偿方案中规定的标准。前一半被征收人不服，提起诉讼，要求撤销后一半被征收人的补偿协议。

与市政公用事业特许经营协议的“行政法上权利义务内容”直接源于法条明文一样，《国有土地上房屋征收与补偿条例》强制要求征收部门与被征收人启动“协商程序”，基于协商成功而订立的房屋征收补偿协议，归于行政协议的属性毫无争议。这种法定的“行政法上权利义务内容”，自然衍生出与民事合同审理截然不同的特征，即允许合同相对方之外的利害关系人针对行政协议提起诉讼。其逻辑在于，“当行政协议具有针对诸如竞争者、邻人等第三方的效力，则不应简单以合同相对性原则排除合法权益收到行政协议影响的第三方寻求法律救济。”[1]P456 当然，对合同相对性原则一旦突破，也就自然带来原告资格外延模糊，判断难以准确的问题，需要司法实践中对此严格审查，不能让“例外”超越“原则”而损害市场与规则的安定。

另一种是农村宅基地房屋动迁安置协议。

[案7]某镇政府实际控制的拆迁公司与该镇村民陆续签订动迁安置协议，约定“为助推城市建设”、“打造美丽乡村”，由村民自愿将宅基地上房屋交由拆迁公司“进行地表设施及附属物拆除”，并经政府内部审批对村民进行房屋安置。某村民不履行协议约定，拆迁公司提起民事诉讼，并要求人民法院强制搬迁。

这类动迁安置协议是否属于行政协议，在实务中极具争议。持反对意见的主要理由有三：一是协议系由拆迁公司签署，缺乏行政机关公权力的形式要件；二

是这类协议并未发生在一个具体的土地征收程序中，无法设定“行政法上权利义务内容”；三是安置房屋的产权完全分割至村民，并不具备公租房、保障房等明确的国家给付属性。然而，若广泛选取样本，仔细考察农村宅基地房屋动迁安置的实际操作过程，以上理由则难免牵强。

第一，大部分拆迁公司都由政府控股，虽然协议中不见政府作为协议主体出现，但实际上为严格保护国有资产，均会设置严格的内部审批流程。在极个别区域，政府并未出资设立拆迁公司等控股平台，此时不得不设置以政府、民营拆迁公司、村民为主体的三方协议，以保障拆迁工作的公信、稳定与公平。

可见，单纯以协议签订主体的形式标准来识别行政协议，完全不能逻辑自洽。比如在有的区域，协议中会载明“经镇政府委托”的字眼，此时，虽然政府不以协议主体的身份出现，司法审查又会轻易将其识别为行政协议。反之，则径直予以排除。这种简单粗暴的形式标准，难免引发混乱。

转而寻求实质性标准才是正道。不论如何，动迁安置协议的签署及后续统一的安置房分配均需要经政府的严格审批。此时才是需要对“合同相对性原则”进行突破的必要关口，将拆迁公司订立协议的行为视为委托为宜。

比如(2018)最高法行申2624号行政裁定书就指出类似的奥妙（耿宝建、王晓滨、白雅丽三人组成合议庭）：“……政府在旧城改造过程中，为实现公共利益和行政管理目标，以委托国有公司收购来代替应当依法进行的征收。虽然该项收购协议名义上的签订主体是国有公司，但此种收购本身属于政府征收职能的委托，并服务和服从于旧城改造这一公共利益需要，因而此种收购协议也即具有了行政协议的属性。将该类行为纳入行政诉讼审查范畴，有利于加强对地方政府行为的监督，防止行政机关滥用收购代替征收，规避司法审查监督……建立在平等、自愿基础上的收购协议，因其在一定层面上有利于提高旧城改造效率，并有助于通过提高收购价格来对房屋所有权人给予更加充分的补偿安置，具有现实合理性和可行性，因而不宜完全否定此种收购模式的合法性。且不论市、县级人民政府委托国有公司还是政府相关职能部门实施收购并签订收购协议，基于合同相对性原则，因履行协议发生的纠纷，并非都需以地方人民政府为被告；但在此过程中实施的违法强制拆除行为的法律责任则仍应由行政主体承担……”虽然这一论述是在国有土地上房屋征收领域案件中产生，但其中的道理应同样适用于农村宅基地的语境。



第二，协议中仅约定房屋拆除，实际效果却涵盖了村民对其宅基地使用权的放弃。在将原户村民的宅基地使用权收回注销后，便于政府对成片的集体建设用地进行统一规划利用，实际上达到规避土地征收的效果。

对此，章剑生教授一针见血：“实务中行政机关为了规避不动产征收程序，通过政府控制的国有公司与农民个人订立集体土地上房屋收购协议，截断农民与将来集体土地征收之间的法律关系，对于这种收购协议争议，若依民事诉讼进行审理与裁判，未必能够充分保护农民的合法权益，也不利于对行政机关的监督。”[4]可见，实践中虽然没有正式依法启动土地征收程序，却不能仅以此法定的“行政法上权利义务内容”为单一判断标准，继而得出不存在“行政法上权利义务内容”的结论。

最后，农村村民让渡了具有特殊人身依附性的宅基地使用权，安置房建造又由国家通过财政、土地等支付或补助，再将其产权作为补偿的对价交给农村村民，这才是重点。至于安置房屋的所有权归谁所有，似乎很难成为判断“行政法上权利义务内容”的核心要件。

从本质上看，动迁安置协议属于行政协议，无非是“补充或者替代诸如征收拆迁这样的单方高权行为……其功能是为了丰富行政机关的行政手段，增进行政相对方的合作与信任，扩大解决问题的弹性余地，如果法律法规没有作出相反规定，行政机关原则上有权以协议方式活动，但却不能通过协议方式扩大法定的活动空间，使之成为规避依法行政的特殊领地，更不能借此减损行政管理相对人的合法权益与救济权利。”[1]P456而在当下中国农村，无时无刻不在大量订立的动迁安置协议虽然不能否认其合法效力，但也决不当逃脱对行政公权力的正当审查。

回到本案中，对该类协议通过民事诉讼加以审理，也会存在另一种隐患：民事生效判决的最终执行，将以人民法院执行局为主导，对农村村民实施搬迁。由于现实中农村“一户一宅”的家庭成员极其复杂，导致宅基地使用权及其上房屋权益的认定非常混乱，实质上由政府主导的动迁工作也容易引发群体性纠纷。在一个充满了实质性政府公权力的场域里，不如以行政协议的方式实现其效力更为妥当。



### 三、结语

我们毫不怀疑，行政协议制度设立的初衷是建构一个无漏洞、有差别、出效果的救济体系。但在老百姓看来，行政协议的识别问题，可能就是民庭法官与行政庭法官之间互相推诿的过程。民事审判条线与行政审判条线之间长期过于教条的区分和壁垒，张力与博弈，在使裂痕加剧。民法学者们对行政协议的集体藐视又在火上浇油，让行政法学者反应过度，甚至要力推“行政行为”审查模式，令人对行政协议司法审查的未来深感忧虑。

尽快合理消除这些壁垒与裂痕是当务之急。

《行政协议司法解释》尝试通过这样的立法技术来打造一个理想化的路径：第一条的概括式要素+第二条的列举式种类。无疑，概括式要素更加重要，即使其内涵与外延充满了不确定性，但证明了一个极其正确的法理：“行政协议”这个法律概念，永远无法被定义，只能通过四个要素来加以描述。

严重的问题在于，这些要素被机械的割裂了。尤其是在对“目的要素”与“内容要素”的理解上，过于强调这些要素的理想模型之间的区分，无益于司法实践。还不如这样解读更容易有说服力：“内容要素”其实是“目的要素”的延伸，其实它们大量重合、交叉，有时甚至完全重叠。

“目的要素”才是行政协议识别的灵魂。基于“目的要素”，才能很好理解：为什么“行政法上权利义务内容”既可以法定，也可以约定；为什么司法审查的标准，永远应当追求实质意义的“行政法上权利义务内容”，而不要陷入形式主义的泥沼；为什么行政协议审查可以突破合同相对性原则，让原告资格范围扩张的同时，也让扩大行政协议范围成为不可阻挡的趋势。

#### 参考文献

[1]最高人民法院行政审判庭：《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定理解与适用》，人民法院出版社2020年版。

[2][德]哈特穆特·毛雷尔：《当代德国法学名著-行政法学总论》，高家伟译，法律出版社2000年版。

[3]翁岳生：《行政法（下册）》，中国法制出版社2002年版。

[4]黄卉、蔡小雪、章剑生、金自宁、孙维飞、茅少伟：《行政协议访谈：行政审理模式还是民事审理模式？》，载《燕大法学教室》2021年第1期创刊号，元照出版。

【作者简介】

周游，北京盈科（上海）律师事务所政府服务法律事务部主任，二级律师，法学博士。在《人民司法》、《时代法学》、《应急管理科学》等核心期刊上发表论文多篇。主办及撰写的两篇案例入选《人民法院案例选》。