

主任：洪亮

副主任：
(按姓氏拼音)

丁国利

黄 东

吴益清

苏文强

本期编委：
(按姓氏拼音)

郑 峻

李春叶

编辑助理：
(按姓氏拼音)

陆丽蓉

吴悦蕾

【时事热点】

- 医保基金监管从“框架立法”到“精细执法”的制度跃迁 P1

【法治政府】

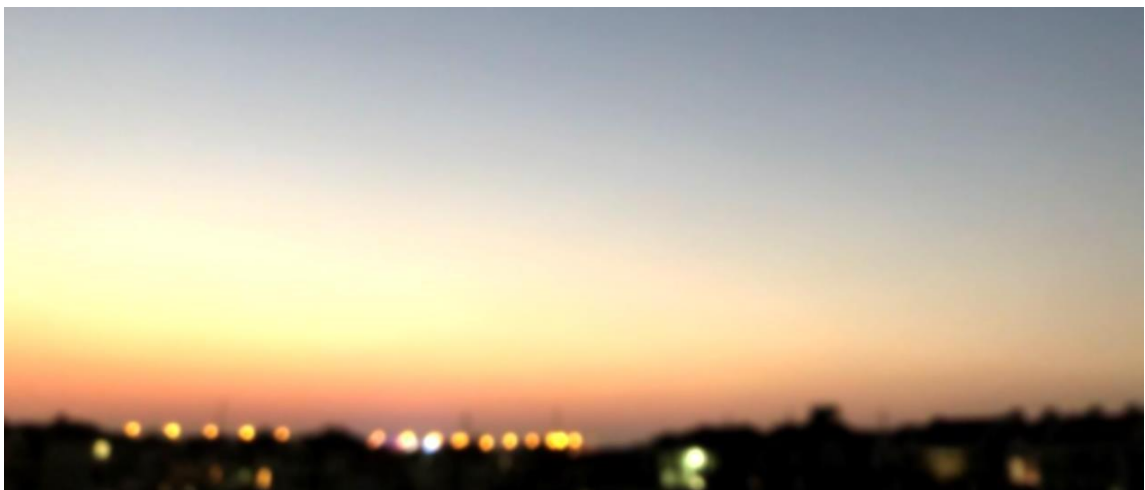
- 2025年上海市司法局法治政府建设情况报告 P10

【新法速递】

- 商事调解条例 P16
- 中华人民共和国危险化学品安全法 P22

【研究成果】

- 政府应对灾倒住房救助工作的法律评议 P57



时事热点



● 时事热点 |

医保基金监管从“框架立法”到“精细执法”的制度跃迁

郑峻【上海邦信阳律师事务所】

2026年4月1日,《医疗保障基金使用监督管理条例实施细则》(国家医疗保障局令第7号,以下简称《实施细则》)正式施行,标志着医保基金监管从“框架立法”迈入“精细执法”新阶段。施行两个多月,我们注意到:一方面,各级医保部门的执法力度显著增强——2026年度国家医保基金飞行检查于5月14日启动,五年行动计划提出“十五五”期间实现全国定点医药机构现场检查全覆盖;另一方面,医保基金监管领域正在形成一个兼具行政法、刑法、社会保险法交叉特征的新兴业务板块。无论是代理政府部门的行政执法案件,还是为定点医药机构提供合规服务,乃至代理相关行政复议与诉讼,均需要对《实施细则》的条文体系有精准把握。本文尝试从核心法条解读梳理,以期为之后的实务工作提供参考。

一、出台背景和意义

2018年国家医疗保障局成立后,本着“急用先行”的原则,推动《医疗保障基金使用监督管理条例》(国务院令第735号,以下简称“《条例》”)于2021年5月正式施行,为加强医保基金监管奠定了法治基础。《条例》实施近五年来,监管工作取得显著成效:各级医保部门通过协议处理、行政处罚等方式共追回医保基金约1200亿元,智能监管挽回基金损失95亿元;初步扭转了医保基金监管“宽松软”被动局面,并破除“回流药”历史顽疾,归集药品追溯码超1000亿条。

然而,随着医保支付方式改革的持续推进、长期护理保险制度的逐步推开,基金监管面临新的挑战:诱导住院、虚假就医、倒卖“回流药”、全链条造假骗取生育津贴等更为隐蔽的骗保行为层出不穷,且背后违法认定难等问题让基金监管面临新挑战。同时,执法实践中面临的具体问题和困难也有待解决:欺诈骗保主观故意难以直接取证,“拒不配合调查”“诱导他人冒名虚假就医购药”等概念需要统一评价标准。

正是在这一背景下，国家医保局研究制定了《实施细则》，共5章46条，从基金使用、监督管理、法律责任等方面作出细化规定。《实施细则》旨在打通《条例》落地的“最后一公里”，将《条例》的框架性、原则性规定转化为可执行、可追责的操作标准。

二、核心条款解读

如果说2021年施行的《条例》搭建了医保基金监管的“四梁八柱”，那么这部共46条、分五章的《实施细则》，则是对每一根梁柱的“精雕细琢”。

（一）智能监管法治化

在智能监管建设方面，《条例》第24条提出了“推广使用信息技术，建立医疗保障信息系统”，《实施细则》第2条第3款则将其升级为“建立医疗保障基金智能监督管理制度，健全事前、事中、事后相结合，全流程、全领域、全链条的智能监管体系”。把医保基金智能监管制度放在了条款里，为医保行政部门推进事前事中事后相结合的智能监管体系提供了法律依据。特别是2026年2月发布的《关于做好2026年医疗保障基金监管工作的通知》（医保函〔2026〕1号）里也明确了智能监管建设的要求，特别是提出了事前提醒70%的覆盖率目标。根据3月31日国家医保局举行的《医疗保障基金使用监督管理条例实施细则》新闻发布会（“新闻发布会”）上所介绍，目前国家医保局已为经办审核环节研发几十种大数据监管模型，并为定点医疗机构建设事前智能提醒系统，实现诊疗过程中的自动提醒、预警与拦截。

（二）基金使用规则精细化

1. 经办机构

《条例》概括性地要求医疗保障经办机构按需与定点医药机构签订服务协议，以规范医药服务行为，而《实施细则》不仅通过多项规定明晰其该如何开展协议管理的工作，还依据最高人民法院关于将医保服务协议纳入行政协议管理的精神，在《实施细则》第6条从部门规章层面明确医保服务协议具有行政协议的强制执行效力。同时，对等地地要求医疗保障经办机构履行服务协议，保障了定点医药机构的救济权。

此外，《实施细则》第5条明确列举了“日常审核、智能审核、抽查审核、核查检查”等多种审核方式，为医疗保障经办机构提供了具体的操作指引。

2. 定点医药机构

《实施细则》将《条例》中原则性的“合理使用”“传送数据”等义务，细化为可量化、可检查的具体操作要求：

(1) 在信息化建设方面，《实施细则》将《条例》第16条要求的“及时传送数据”细化为“积极应用医保码（医保电子凭证）、视频监控、医疗保障信息业务编码、药品耗材追溯码”等具体的信息化建设和应用要求。这里说的医保基金有关数据，不仅仅限于结算数据，可以包括病历数据（比如检验检查结果、影像、病理等）。其中药品耗材追溯码的相关要求与国家医保局联合多部门于2025年3月发布《关于加强药品追溯码在医疗保障和工伤保险领域采集应用的通知》相衔接，通过“一物一码”的电子身份证，精准打击骗保、药品回流等违法行为，保障医保基金安全，提升监管效能。

(2) 在公示义务方面，《实施细则》第10条新增要求，规定了定点机构及相关人员因被暂停、中止服务后的公示义务。定点医药机构相关的科室或者医务人员被暂停、中止涉及医疗保障基金使用的医药服务的，应当在相关科室和定点医药机构醒目位置进行公示，即公示主体是定点医药机构。比如，科室被暂停结算、中止协议的，医务人员被中止、终止医保支付资格的，都应当公示，而且应当在科室和定点机构同时公示。这一规定保障了参保人员的知情权。

(3) 在退出核查方面，《实施细则》第12条建立了退出服务协议时的核查和追责机制，给予医疗保障经办机构对医疗保障基金结算费用开展全面核查的权利，防止定点机构利用主动解除或者不再续签的方式来规避监管。

3. 参保人员

《实施细则》在强化监管的同时，也注重保障参保人员的程序性权利。《条例》第17条规定了参保人员的多项权利，《实施细则》第13条将其整合为专门的权利条款：“参保人员依法享有医疗保障待遇，有权要求定点医药机构如实出具费用单据和相关资料，要求医疗保障经办机构提供医疗保障咨询服务，对医疗保障基金的使用提出改进建议。”同时，该条也明确了参保人员的配合义务：“应当配合医疗保障行政部门开展调查，依照条例第十七条、第十九条的规定配合规范使用医疗保障基金。”这种权利与义务的平衡安排，为后续参保人员“拒不配合调查”的认定提供了正当性基础。

(三) 监督管理标准化

1. 拒不配合调查情形清单化

《实施细则》通过明确列举的方式为《条例》第30条中所提及的定点医药机构或参保人员“拒不配合”的情形提供了具体的认定标准。

对于定点医药机构,《实施细则》第16条列举了八类拒不配合调查的情形:

(一)拒绝、阻碍监督检查人员进入现场检查;(二)阻碍询问、授意串供;(三)无正当理由拒不提供资料或提供虚假材料;(四)拒绝、阻碍收集证据、提取数据;(五)拒不回答询问;(六)转移、隐匿、毁损、伪造、篡改资料,或故意清除历史数据;(七)辱骂、威胁或暴力对待检查人员;(八)其他情形。

对于参保人员,《实施细则》第18条列举了七类拒不配合调查的情形:(一)拒绝接受调查;(二)拒绝说明情况或提供虚假说明;(三)无正当理由拒不提供资料或提供虚假材料;(四)拒不回答询问;(五)转移、隐匿、毁损、伪造、篡改资料,或故意清除历史数据;(六)辱骂、威胁或暴力对待检查人员;(七)其他情形。

这种清单列举的方式,既确保“有法可依”便于执法操作,也防止了执法机关滥用“拒不配合”条款。

2. 暂停结算程序可操作化

《条例》第30条仅规定可以对医药机构及参保人员“暂停结算”,《实施细则》则建立了启动、暂停、期间处理至解除后处理的全流程规则。

在启动条件上,《实施细则》第17条及第19条明确了在涉嫌骗取医疗保障基金支出且拒不配合调查的情况下,医疗保障经办机构应医疗保障行政部门要求,有权对定点医药机构暂停结算医疗保障基金且暂停拨付费用,对参保人员暂停联网结算,直至其配合调查为止。

在暂停期间医药费用的处理上,《实施条例》明确根据调查结果进行不同方式的处置:经调查属于骗取医疗保障基金支出的,医药机构依据《条例》相关规定承担退赔医药费用、罚款、吊销执业资格等责任,参保人员自行承担相应医药费用;若经调查不属于骗取医疗保障基金支出的,则解除暂停后,按规定予以结算、报销。

《实施细则》第20条对在被暂停结算的定点医药机构住院的患者予以特殊保护,“对作出决定前已在住院参保人员本次住院发生的合规医药费用可在出院时直接结算”。这一人性化规定保护了参保人权益,呼应了维护公民医疗保障合法权益的大目标。

3. 信用管理与支付资格管理

《条例》第33条规定医疗保障行政部门应建立信用管理制度，根据信用评价分级分类监管，《实施细则》在此基础上细化为“对定点医药机构采取加强法治教育、列入重点监管对象、增加检查频次等信用管理措施”。同时，《实施细则》新增对于定点医药机构相关人员的支付资格管理，“根据违法行为、违反协议约定行为的性质及其负有责任程度等对相关责任人员设置相应管理措施”，从部门规章层面落实了《国家医保局 国家卫生健康委 国家药监局关于建立定点医药机构相关人员医保支付资格管理制度的指导意见》（医保发〔2024〕23号）《医疗保障定点医药机构相关人员医保支付资格管理经办规程（试行）》（医保办发〔2024〕34号）的规定。

（四）法律责任精准化

1. 按病种付费下的违规处理

在按病种付费时，如何适用《条例》第38条的问题。《实施细则》明确《条例》第38条的第1项至第6项都可以直接适用。对于“高编低套”的违规问题，细则明确用兜底条款第7项来处理。高套病种（病组）编码：将轻症病例套用重症病组编码，以获取更高医保支付。低编病种（病组）编码：将重症病例用轻症病组编码，可能涉及分解住院等目的。这一规定将按病种付费（即DRG和/或DIP形式）方式下的编码套用行为明确为违规，与国家医保局关于《医疗保障按病种付费管理暂行办法》中的相关规定有效衔接，回应了医保支付方式改革后的监管需求。

2. 定点医药机构骗保认定

对《条例》第40条列举的定点医药机构骗保方式，《实施细则》从多个维度进行了细化：

一是明确“诱导就医”的认定标准为“通过说服、虚假宣传、减免费用、提供额外财物（服务）等方式诱使引导他人冒名或者虚假就医、购药”。

二是明确“协助骗保”的认定标准为“明知他人以骗取医疗保障基金为目的，冒名或者虚假就医、购药，仍然协助其就医、购药”，这一规定明确了“协助骗保”须具备“明知”的主观要件，防止打击面过大。

三是明确“其他骗保行为”的具体情形包括但不限于：（一）组织他人骗保购药后非法收购、销售；（二）将非医药费用纳入医保结算；（三）将非定点医药机构的医药费用纳入医保结算；（四）重复结算医药费用。

四是明确“以骗取医保基金为目的”的认定标准，医疗机构存在“通过虚假宣传、违规减免费用、提供额外财物（服务）等方式组织参保人员就医、购药的”，即可认定为存在骗取医保基金的目的，这一规定降低了证明主观要件的难度。

3. 参保人员骗保行为认定

对于《条例》第41条规定的个人骗保行为，《实施细则》同样进行了细化：

一是明确“重复享受医保待遇”的认定包含两类情形：（一）将同一笔费用申报两次以上并享受待遇；（二）将已由工伤或第三人负担的费用申报结算并享受待遇，同时设置例外条款：“参保人员享受医疗保障待遇时相关医药费用尚未获得工伤保险基金支付或者尚未由第三人负担，在获得工伤保险基金支付或者由第三人负担后主动或者经催告退回医疗保障基金的除外。”

二是明确“转卖药品”的认定标准为“利用本人就医购药享受医疗保障待遇的机会，将医疗保障基金已支付的药品、医用耗材、医疗服务项目等进行转卖”，并明确应通过当场查获、追溯码、视频监控等方式查明相关违法违规行为。

三是明确个人“以骗取医保基金为目的”的认定标准。个人存在凭借他人单据就医、隐瞒公司保险或第三方负担事实、超量购买转卖、长期收购销售医保药品、将医保凭证长期交由他人使用等行为，均可认定为存在骗取医保基金的目的。

四是将其他骗保的违法行为纳入处罚范畴，《实施细则》第32条新增了两类可依照《条例》进行处罚的行为：（一）虚报瞒报骗取医保待遇或医保基金；（二）明知他人存在骗保的违法行为还参与其中的。这一规定将骗保从个人骗取基金的行为扩展到骗取待遇资格以及参与他人骗保。

4. 个人暂停联网结算的标准和信用管理

《条例》第41条规定可对实施骗保的参保人员暂停医疗费用联网结算3个月至12个月，但未明确具体裁量标准。《实施细则》第33条将其量化：造成医疗保障基金损失1000元以上的，暂停医疗费用联网结算3个月；每增加100元增加暂停联网结算1个月；1900元以上的，暂停医疗费用联网结算12个月。对于故意骗保的，则暂停医疗费用联网结算12个月，对主观故意骗保的人员予以顶格处罚。

同时,《实施细则》第34条建立了参保人员分级分类信用管理机制,规定了八类管理措施,包括开展法治教育、限制就医机构范围、加强异地就医备案审核、加强智能提醒、加强结算单据审核、公开违法违规信息,为轻微违规的行为提供了梯度化的处理方式。

5. 基金损失的计算规则

《条例》第41条规定责令个人退回医疗保障基金损失,但未明确损失如何计算。《实施细则》第35条建立了系统的损失计算规则:

一是明确损失按项目认定。

二是针对按病种付费,规定可采取三种计算方式:(一)应当编入与实际编入两个病种之间的医疗保障基金支付标准的差额;(二)应当编入病种与按项目付费计算的差额;(三)其他方式。

三是明确“违法行为导致后续发生的符合规定的医药费用因起付线、分段报销比例等结算因素变化而增加的医疗保障基金支出,不计入医疗保障基金损失”,防止损失计算扩大化。

四是规定“医疗保障基金损失总金额能够精确计算的,应当逐笔精确计算损失额后加总计算。经充分调查,基金损失仍然无法核定的,可以采取按比例综合核算等方式计算”,并由国务院医疗保障行政部门另行制定具体办法,解决“无法精确计算”的现实困境。

此外,《实施细则》第36条明确了损失时点的三种认定标准:(1)定点医疗机构违法申报情况下,以医保基金拨付到该机构的时点为准;(2)个人通过联网结算的,以个人与定点医疗机构完成结算的时点为准(3)个人通过手工报销结算的,以医保基金支付给该个人的时点为准,这为追责和处罚提供时间依据。

(五) 衔接程序明确化

《实施细则》第37条明确了经办机构进行协议处理与医保部门进行行政处罚的衔接程序,就定点医疗机构违反条例第38条规定违法使用医疗保障基金,“尚未造成医疗保障基金损失的,医疗保障经办机构应当按照服务协议约定作出处理;已造成医疗保障基金损失,在作出协议处理之后,还需行政处罚的,应当及时向医疗保障行政部门移送”。“对于违反条例第四十条的骗保案件,则要求医疗保障经办机构及时移送案件线索”,医疗保障行政部门核处罚后,经办机构

按协议处理。这一规定明确了协议处理与行政处罚的关系，既避免重复处罚，也防止“以罚代管”或“以管代罚”。

（六）行政处罚规则清晰化

《实施细则》将《行政处罚法》的原则与医保监管实际相结合，完善了行政处罚规则。

《实施细则》第38条规定：“医疗保障行政部门实施行政处罚应当与违法行为事实、性质、情节、危害后果以及主观过错程度相匹配。”明确过罚相当。

《实施细则》第39条规定：“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。”并明确了“违法行为轻微”“及时改正”“没有造成危害后果”的具体含义。

《实施细则》第40条规定：“初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。”体现首违慎罚。同时明确了“初次违法”的定义为在统筹地区“两年内第一次实施”违法行为，并增加规定：“涉及公民生命健康安全且有危害后果的，上述期限延长至五年”。这与《行政处罚法》第36条关于追诉时效的规定“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。”相衔接，体现了对生命健康安全的特别保护。

《实施细则》第41条列举了十二类应当移送公安机关的情形，包括组织虚假住院骗保、组织倒卖药品、空刷套刷医保基金、伪造处方病历骗保、为他人骗保提供中间服务、协助掩盖他人违法行为、协助骗取医保资格、阻碍执法、毁损封存财物、伪造证据证言、窝藏转移回流药等。第42条则规定了反向衔接机制，明确司法机关不移送或免于刑事处罚的，医保部门查实后依法进行行政处理和处罚。

（七）适用范围延展化

《条例》第49条规定职工大额医疗费用补助、公务员医疗补助参照执行。

《实施细则》第44条在此基础上增加：“长期护理保险基金使用监管参照适用条例及本实施细则的规定。”这一规定将适用范围扩展到长期护理保险，回应了长期护理保险试点扩面的现实需求，实现了基本医疗保险、生育保险、长期护理保险的“全险种”覆盖。

三、结语

医保基金是14亿人的“看病钱”“救命钱”。法律的生命在于实施，而实施的质量取决于每一位法律共同体的专业参与。《实施细则》的施行，标志着医保基金监管进入了“全链条、全领域、全流程”的法治化新阶段。对于执业律师而言，这既是一个新兴的业务领域，也是一项需要持续深耕的专业课题。作为政府法律顾问，我们既要协助政府部门依法行政、精准执法，也要为行政相对人提供专业的权利救济与合规指引，在“守底线”与“防误伤”之间寻求法治的平衡点。希望本文能为同行在医保基金监管领域的实务工作提供些许参考。

法治政府

● 法治政府 |

2025 年上海市司法局法治政府建设情况报告

2025 年，上海市司法局在市委、市政府的坚强领导下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于全面依法治国工作的重要指示、考察上海重要讲话精神，认真贯彻落实十二届市委历次全会精神，紧紧围绕全市中心工作和司法行政重点任务，推进法治政府建设取得积极成效。

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

认真履行市委依法治市办职责，提请召开市委全面依法治市委员会第八次会议，起草年度工作要点，制定分工方案，并加强督办落实。研究制定进一步深化学习宣传贯彻习近平法治思想的通知，举办学习践行习近平法治思想处级干部培训班，启动习近平法治思想学习实践巡回宣讲。汇编出版《法治上海建设新实践》，评选年度法治建设案例 30 篇，组织实施法治为民办实事项目 16 项，首次集中发布、督促推进涉外法治工作项目 52 个。市司法局机关通过深化运用“第一议题”、党委理论学习中心组学习、党委会学法、“司法行政大讲堂”等机制，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话和指示批示精神，学深悟透习近平法治思想最新成果。

（二）统筹推进法治政府建设

发挥市法治政府建设工作领导小组办公室的统筹协调作用，持续推动全市法治政府建设各项工作。提请召开 2025 年市法治政府建设工作领导小组（扩大）会议，起草全市 2024 年法治政府建设情况报告，制定 2025 年法治政府建设工作要点和责任分工，并统筹抓好推进落实。研究起草上海市法治政府建设“十五五”规划，完成“十四五”规划终期评估。组织各区参加第三批全国法治政府建设示范创建活动，嘉定、松江、青浦三区和宝山区单项获评全国法治政府建设示范区、示范项目。

（三）切实履行推进法治政府建设第一责任人职责

局主要负责人带头深入贯彻落实中央和市委、市政府关于法治政府建设的决策部署，切实履行推进法治政府建设第一责任人职责，并将履职情况纳入年终述职内容。通过召开局党委会议、局长办公会议、专题会议等方式，及时传达学习上级有关重要会议和文件精神，研究法治政府建设情况、政府立法、街镇行政执法事项调整、规范涉企行政执法专项行动、公共法律服务、涉外法治建设等重点工作，并通过开展法治督察、专题调研等形式，加大重要工作落实和重大问题解决协调推进力度。

二、2025 年法治政府建设主要举措和成效

（一）为国家重大战略和全市中心工作提供法治保障

一是服务保障浦东高水平改革开放。围绕落实浦东引领区建设重大任务部署，推动制定《上海市浦东新区促进中国（上海）自由贸易试验区自由贸易账户业务发展若干规定》《上海市浦东新区自贸离岸债业务发展若干规定》等 2 件浦东新区法规。

二是持续深化长三角区域法治协作。加强区域协同立法，会同苏浙皖三省司法行政部门签订共同编制年度区域协同立法工作计划的协议，配合出台《关于促进长三角科技创新协同发展的决定》。深化行政执法协作，推进建立长三角一体化示范区生态环境领域行政执法协助机制。强化公共法律服务联动发展，联合签署《2025-2026 年度沪苏浙皖司法厅（局）合作重点项目》，牵头推进研制长三角区域法医物证等领域司法鉴定团体标准、深化长三角 G60 科创走廊公共法律服务中心建设等合作项目；牵头制定长三角区域商事调解示范规则，助力提高商事调解活动专业化、规范化、国际化水平；会同虹桥商务区管委会研究制定打造涉外法律服务高地支持政策，持续提升法务区整体能级。

三是持续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》，制定实施市司法局优化法治化营商环境若干举措，加力推进法治化一流营商环境建设。积极落实世界银行营商环境评估对标改革，企业调查商事调解、仲裁测评点上海得分分别达到全球最优和先进水平。着力规范涉企行政检查，推动建成全市统一的检查事项库和对象库，全面推行“亮码”检查，企业对行政检查的认可度超 99%。推动全市各行政执法部门持续依法拓展轻微不罚事项，累计对 112 万余件案件作出不予行政处罚决定，减免罚款超 13 亿元。推动深化专用信用报告

替代有无违法记录证明工作，累计出具报告 6.5 万余份，可替代证明 198.5 万余份。

四是继续做好进博会法律服务保障。切实履行第八届中国国际进口博览会法律服务保障组组长职责，牵头制定实施保障组工作方案，成立专业法律服务团，升级上新进博法律服务指南、上海营商环境宣介等“小蓝书”，推出“贸查查”进博会法律服务小程序，设立涉外法律服务中心站点，为来自 70 多个国家和地区的展商提供服务 218 次。

（二）统筹加强依法行政制度供给

一是深入推进政府立法工作。提请市政府办公厅印发市政府 2025 年度立法工作计划，推动市政府相关部门配合市人大及其常委会出台地方性法规 20 件，提请市政府立、改、废政府规章 44 件，其中制定 6 件、修订 16 件、废止 22 件。持续优化市政府基层立法联系点工作，全年共 68 件次法规规章项目征求联系点意见，收到 857 条反馈意见，采纳或部分采纳 187 条。组织对全市地方性法规、政府规章、行政规范性文件开展评估清理。

二是持续加强重点领域立法。围绕经济、民生、城市治理、生态环境等重点领域，推动制定修改《上海市发展规划条例》《上海市民营经济促进条例》《上海市促进邮轮经济发展若干规定》《上海市食品安全条例》《上海市老年人权益保障条例》《上海市单用途预付消费卡管理规定》等地方性法规；推动制定修改《上海东方枢纽国际商务合作区管理办法》《上海市餐饮业大气污染防治办法》《上海市管线管理办法》《上海市建筑垃圾处理管理规定》《上海市城市基础设施和公用事业特许经营管理办法》等市政府规章。

（三）持续提升依法行政水平

一是规范和加强行政执法重点工作。推进提升行政执法质量三年行动计划（2023-2025 年）各项任务全面落地。优化完善行政处罚裁量权基准，指导出台 18 件行政处罚裁量权基准文件。发布 2024 年度行政执法指导案例，出版案例汇编。进一步深化综合执法体制改革，经评估提请市政府收回 112 项街镇行政执法事项至区级执法部门。会同市委编办、市城管执法局修订进一步加强我市街道乡镇综合行政执法工作的实施意见，推动提升街镇综合执法规范化水平。

二是持续加强行政执法协调监督。进一步完善行政执法监督工作机制，强化行政执法监督作用发挥。牵头开展规范涉企行政执法专项行动，推动集中纠治涉企执法突出问题。出台市行政执法监督企业联系点和行政执法监督员管理办法，启动首届市级企业联系点、监督员设立和选聘工作。组织开展全市行政执法效能评估工作，首次开展行政执法人民群众满意度测评。

三是深入推进行政争议实质性化解。2025年市、区两级政府行政复议机构共收到行政复议申请超4.7万件，同比增长22.7%，案前调解率、调解结案率分别为38.8%、31.3%，纠错449件、纠错率1.9%。完善复调对接工作机制，制定关于建立行政复议与人民调解对接工作机制的指导意见。推动全市建立143个涉企复议服务点，深化容缺受理机制。制定项目参保工伤赔付申请类、履职类行政复议类案指引。完善行政机关负责人出庭应诉工作机制，全市行政机关负责人出庭应诉率为97.5%。

（四）着力优化法律服务供给

一是有力提升专业法律服务能级。持续做强我市律师事务所品牌，更新认定品牌综合型、专精型律所20家。推进航运法律共同体建设，推动成立长江口海事司法仲裁协同服务平台，支持上海仲裁委员会发布4份涉港涉航涉水示范合同。优化航运公证服务，推动出台《航运企业专属公证服务指南》。会同市高级法院制定实施提升商事调解服务质效“1+5”系列文件，组建全国首家司法行政部门赋码登记的商事调解组织。

二是持续加力涉外法律服务攻坚。稳步推进法律服务领域先行先试改革开放措施。上海律所境外分支机构增至70家、海外服务网点增至118家。上线“上海律师护航出海涉外法律服务平台”，举办六期涉外法律服务机构与出海企业对接交流主题沙龙，护航企业走出去。开展提升临时仲裁工作能级专项行动，拓展涉外海事临时仲裁适用范围，已有多起涉外海事临时仲裁案件在沪作出裁决。推动上海仲裁委员会欧洲中心设立并启动运营，支持上海国际仲裁（香港）中心加快发展。举办第七届上海国际仲裁论坛和2025上海仲裁周。

三是有效加强基本公共法律服务。持续优化我市公共法律服务网络、热线、实体平台服务，丰富“上海法网”门户功能。深入开展公共法律服务规范提升三年行动，规范法律咨询服务市场，组织实施“公证规范优质”行动，有力破解保

险理赔鉴定等难题。推动修订《上海市法律援助若干规定》，合理扩大法律援助覆盖面。

（五）持续推进普法和依法治理

深入学习贯彻法治宣传教育法，组织开展宪法、民法典等主题宣传活动，发布首批红色法治文化路线和系列优秀法治文化作品，开展第十批全国民主法治示范村（社区）命名推荐工作。深化“1名村（居）法律顾问+N名法律明白人”工作，拓展司法所法治赋能基层治理成效。深化矛盾纠纷多元化解工作，全年人民调解组织受理纠纷57.2万件，调解成功率88.9%。协同深化公安派出所、司法所、律所“三所联动”机制，全年累计化解矛盾纠纷超100万件。完善解纷“一件事”平台功能，全年共接收调解申请12445件，受理10095件，调解成功8920件。

同时，我局法治政府建设还存在一些不足，比如，法律服务供给方面，涉外法治建设力度需进一步加大。行政执法工作方面，跨部门联合检查统筹协调工作需进一步加强，非现场执法支撑力度尚有不足。行政复议工作方面，行政复议实质性化解行政争议机制需持续优化，复调对接深度融合仍需持续发力。基层法治工作方面，司法所统筹推进基层法治建设的作用发挥仍需强化。我们将采取有力举措，抓紧补齐补强。

三、2026年推进法治政府建设的主要安排

（一）持续深入学习贯彻习近平法治思想。将习近平法治思想列入党委理论学习、领导干部和全体工作人员学习培训重点内容，定期开展专题学习。推动领导干部应知应会党内法规 and 法律法规清单制度、党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责深入落实。

（二）统筹推进法治政府建设。推动编制实施我市法治政府建设“十五五”规划，完善任务分解、督办落实等机制。提请召开2026年度市法治政府建设工作领导小组会议，统筹抓好法治政府建设年度要点工作落实。按照中央依法治国办部署，组织各区参加第四批全国法治政府建设示范创建活动。

（三）持续加强国家重大战略和全市中心工作法治保障。支持浦东新区用足用好法规立法授权，服务保障浦东新区高水平改革开放。深化长三角区域法治协作，推动长三角政务服务“一网通办”协同立法。聚焦优化法治化营商环境，持

续做好世界银行营商环境评估法治领域对标改革，持续规范涉企行政检查，扩充轻微违法行为依法不予行政处罚事项，加强对经营主体依法生产经营的行政指导。

（四）不断提升政府立法工作质效。推动出台实施 2026 年市政府立法工作计划，完善优化营商环境、科技成果转化、反电信网络诈骗、土地储备等方面法规规章。牵头开展法规规章常态化评估清理，组织开展政府规章评估清理。深化市政府基层立法联系点建设，优化政府立法研究基地功能。

（五）深入推进严格规范公正文明执法。推动全面落实《行政执法监督条例》，完善行政执法监督工作机制。按照司法部部署，持续推进规范涉企行政执法专项行动相关工作，健全规范涉企行政执法长效机制。加强行政执法规范化建设，持续优化行政裁量权基准制度，常态化、动态化开展行政执法效能评估。

（六）持续加强行政复议应诉工作。进一步完善行政复议工作制度，提升行政复议案件办理质效。持续推进行政应诉工作规范化建设，推动提高行政机关负责人出庭应诉质量。深化行政机关负责人出庭应诉、旁听审理、讲评交流“三合一”工作。

（七）着力提升法律服务能级。扎实开展公共法律服务规范提升三年行动，推进公共法律服务平台功能转型升级。系统推进法律服务“产业聚集、空间聚集、要素聚集”工作，深化上海国际法律服务中心核心承载区、虹桥国际中央法务区建设。加强涉外法律服务能力建设，推动构建系统化、精准化、数智化涉外法律服务体系。

（八）持续深入开展法治宣传。深入宣传贯彻法治宣传教育法，组织开展宪法宣传周、民法典宣传月等主题法治宣传教育活动，办好第三届上海法治文化节、第十屆全市企业法务技能大赛，积极开展各类涉外法治宣传活动。

新 法 速 递



● 新法速递 |

商事调解条例

中华人民共和国国务院令

第 827 号

《商事调解条例》已经 2025 年 12 月 19 日国务院第 75 次常务会议通过，现予公布，自 2026 年 5 月 1 日起施行。

总理 李强

2025 年 12 月 31 日

商事调解条例

第一条 为了规范商事调解活动，有效解决商事争议，保护当事人合法权益，促进商事调解行业发展，优化营商环境，制定本条例。

第二条 本条例所称商事调解活动，是指在商事调解组织主持下，当事人自愿友好协商解决贸易、投资、金融、运输、房地产、工程建设、知识产权等领域商事争议的活动。婚姻家庭、继承、监护、劳动人事、消费者权益争议以及依法应当以其他方式解决的争议，不适用商事调解。

本条例所称商事调解组织，是指依照本条例规定设立，不以营利为目的开展商事调解活动的组织。

第三条 商事调解行业发展贯彻落实党和国家路线方针政策、决策部署，坚持为民服务宗旨，服务国家高质量发展和高水平对外开放。

第四条 国务院司法行政部门负责指导、规范全国商事调解工作，统筹规划商事调解行业发展。

县级以上地方人民政府司法行政部门负责指导、规范本行政区域内商事调解工作，加强对商事调解组织开展商事调解活动的监督管理。

第五条 商事调解行业自律组织依照法律法规和章程开展行业自律,接受司法行政部门的指导、监督。

第六条 国家培育有国际影响力的商事调解组织,提升商事调解组织的国际竞争力。

司法行政部门会同有关部门加强对商事调解的宣传,推广运用调解方式解决商事争议。

鼓励有条件的地区和部门结合本地区、本领域实际情况,在人才、信息、技术、资金等方面对商事调解行业发展给予支持。

第七条 国家完善商事调解与诉讼、仲裁、公证等制度的衔接机制,畅通商事争议解决途径。

第八条 设立商事调解组织,应当符合下列条件:

- (一) 发起人为非营利法人;
- (二) 有规范的名称,名称中含有“商事调解”字样;
- (三) 有自己的住所和章程;
- (四) 有30万元以上的资产;
- (五) 有5名以上商事调解员和适当数量的专职工作人员。

第九条 设立商事调解组织,应当向所在地设区的市级人民政府司法行政部门提出申请,提交设立申请书及相关材料。申请人应当对申请材料的真实性负责。

受理申请的部门应当自受理之日起20个工作日内予以审查,并将初步审查意见和全部申请材料报送省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门。省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门应当自收到报送材料之日起20个工作日内予以审查,作出是否准予设立的决定。20个工作日内不能作出决定的,经本部门负责人批准,可以延长10个工作日,并应当将延长期限的理由告知申请人。准予设立的,向申请人颁发执业证书;不准予设立的,向申请人书面说明理由。

第十条 商事调解组织变更名称、住所、章程等事项的,应当依法办理执业证书的变更手续。

商事调解组织有下列情形之一的,应当依法办理执业证书的注销手续:

- (一) 不能保持本条例规定的设立条件,经限期整改仍不符合条件;
- (二) 终止商事调解业务活动;

(三) 法律、行政法规规定应当注销的其他情形。

第十一条 省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门应当编制本行政区域内的商事调解组织名册，并向社会公布。

第十二条 商事调解组织聘任的商事调解员应当公道正派，具备良好的专业素质。商事调解员应当符合下列条件之一：

(一) 通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格，从事调解工作满3年；

(二) 从事律师、仲裁、公证工作满3年或者曾任法官、检察官满3年；

(三) 具有法律、经济、科学技术等相关专业知识，从事法律、经济贸易等专业工作，并具有中级以上职称或者具有同等专业水平；

(四) 本条例施行前已从事商事调解工作满3年，并具有大学本科以上学历。

公职人员兼任商事调解员的，应当遵守法律、行政法规和国家有关规定。

商事调解组织可以从具有专业影响力和公信力的境外人士中聘任商事调解员，并依照国务院司法行政部门的规定向所在地省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门备案。

第十三条 商事调解组织应当建立业务管理、利益冲突审查、投诉处理等内部管理制度。

商事调解组织的章程、商事调解员名册、调解规则及设立、变更、注销等信息，应当及时向社会公开。

第十四条 商事调解活动应当遵循自愿、合法、诚信、保密的原则。

第十五条 发生商事争议的，当事人可以向商事调解组织申请调解。当事人一方明确拒绝调解的，不得调解。

当事人可以从商事调解组织的商事调解员名册中共同选定商事调解员进行调解，或者由当事人共同委托商事调解组织推荐商事调解员进行调解。

第十六条 商事调解组织可以收取商事调解费用。

商事调解组织应当按照公平、合理的原则制定商事调解费用标准，并向社会公开。

第十七条 商事调解员开展调解活动应当依照法律法规，可以适用行业规则、商业惯例、交易习惯等。

商事调解员在调解过程中应当保持中立,勤勉尽责,遵守职业道德和执业行为规范,不得与当事人串通进行虚假调解活动。

第十八条 鼓励商事调解组织运用人工智能、大数据等技术手段,提高商事调解质量和效率。

商事调解员与当事人协商采取在线方式进行调解的,与线下调解活动具有同等法律效力。

第十九条 商事调解不公开进行。当事人约定公开的,可以公开进行,但涉及国家秘密、他人的商业秘密或者个人隐私的除外。

商事调解组织和商事调解员对在调解过程中知悉的信息负有保密义务,但当事人均书面同意披露或者有其他依法应当披露情形的除外。

第二十条 商事调解员与争议事项有利害关系,或者存在其他可能导致当事人对其中立性、公正性产生合理怀疑情形的,该商事调解员应当及时向当事人披露,并退出调解。当事人均同意由该商事调解员继续调解的,应当以书面形式约定。

在与争议事项有关的诉讼或者仲裁中,商事调解员存在依法应当回避情形的,应当回避。

第二十一条 经商事调解无法达成协议,当事人不同意继续调解,或者存在当事人意图利用调解达到非法目的等情形的,应当终止调解。

第二十二条 经商事调解达成协议的,除当事人另有约定外,应当制作商事调解协议,载明主要事实、争议事项和当事人达成协议的主要内容、履行方式与期限等。商事调解员应当在商事调解协议上签名并加盖商事调解组织的印章。

商事调解协议的内容不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益,不得违反法律、行政法规的强制性规定,不得违背公序良俗。

商事调解协议具有法律约束力,当事人应当履行。

第二十三条 当事人可以就商事调解协议申请司法确认,具体依照《中华人民共和国民事诉讼法》有关规定办理。

商事调解协议涉及在中华人民共和国领域外执行的,当事人可以依照有关国际条约向有管辖权的外国主管机关申请执行。

第二十四条 支持商事调解组织到境外设立业务机构,开展商事调解活动。

根据经济社会发展和改革开放需要,可以允许境外商事调解组织在国务院批准设立自由贸易试验区、海南自由贸易港等区域内依照国家有关规定设立业务机构,开展涉外商事调解活动。

在自由贸易试验区、海南自由贸易港等区域内,有关地方可以试点建立商事调解员独立开展涉外商事调解活动的相关制度。

第二十五条 鼓励商事调解组织、商事调解行业自律组织与境外商事调解组织、国际组织开展交流合作,积极参与国际商事调解规则制定,加强国际商事调解人才培养。

商事调解行业自律组织、商事调解组织按照有关规定组织开展商事调解员培训。

全国性商事调解行业自律组织负责推动商事调解员能力水平国际互认。

第二十六条 支持粤港澳大湾区商事调解规则衔接、机制对接,促进粤港澳大湾区商事调解协同发展。

第二十七条 县级以上地方人民政府司法行政部门对商事调解组织开展商事调解活动进行监督管理,可以采取现场检查、查阅和复制有关资料、对有关情况进行调查、对有关人员进行约谈等措施。

第二十八条 未经司法行政部门批准,擅自以商事调解组织名义开展本条例规定的商事调解活动的,由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府司法行政部门责令改正,处10万元以上30万元以下的罚款;有违法所得的,没收违法所得。

第二十九条 商事调解组织未按照本条例规定办理变更、注销手续,公开相关信息的,由县级以上人民政府司法行政部门责令改正,给予警告;拒不改正的,责令停业整顿,可以并处1万元以上5万元以下的罚款。

商事调解组织违反本条例规定开展业务或者以不正当手段承揽业务的,由县级以上人民政府司法行政部门责令改正,给予警告,并处5万元以上10万元以下的罚款;情节严重的,依法吊销执业证书,并处10万元以上30万元以下的罚款,对其负责人给予警告,并处1万元以上5万元以下的罚款;有违法所得的,没收违法所得。

第三十条 商事调解员未履行保密义务造成严重后果,或者与当事人串通进行虚假调解活动,损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益的,由县级以上人民政府司法行政部门责令改正,给予警告,并处1万元以上10万元以下的罚款;情节严重的,责令暂停1年以上3年以下商事调解业务;有违法所得的,没收违法所得。

第三十一条 国务院司法行政部门依照本条例制定商事调解组织管理的具体办法。

本条例施行前已经成立的从事商事调解的组织,继续开展商事调解活动的,应当自本条例施行之日起1年内,依照本条例的规定办理执业手续。

第三十二条 行业协会商会等开展公益性调解活动,不适用本条例。

第三十三条 本条例自2026年5月1日起施行。

● 新法速递 |

中华人民共和国危险化学品安全法

(2025年12月27日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 规划布局
- 第三章 生产和储存安全
- 第四章 使用安全
- 第五章 经营安全
- 第六章 运输安全
- 第七章 危险化学品登记
- 第八章 事故应急救援
- 第九章 法律责任
- 第十章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强危险化学品的安全管理,预防和减少危险化学品事故,保障人民群众身体健康、生命安全和财产安全,保护生态环境,制定本法。

第二条 危险化学品生产、储存、使用、经营和运输的安全管理,适用本法。

废弃危险化学品的处置,依照有关生态环境保护的法律、行政法规和国家有关规定执行。

第三条 本法所称危险化学品,是指具有毒害、腐蚀、爆炸、燃烧、助燃等性质,对人体、设施、生态环境具有危害的剧毒化学品和其他化学品。

国家建立健全危险化学品目录管理制度。危险化学品目录,由国务院应急管理部门会同工业和信息化部、公安、生态环境、交通运输、农业农村、卫生健康、海关、市场监督管理、铁路、民用航空等部门,根据化学品危险特性的鉴定和分类标准确定、公布,并适时调整。

第四条 危险化学品安全管理工作坚持中国共产党的领导。

危险化学品安全管理工作应当坚持人民至上、生命至上，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，从源头上防范化解重大安全风险。

危险化学品安全管理工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，强化和落实单位主体责任与政府监管责任，建立单位负责、职工参与、政府监管、行业自律、社会监督的机制。

第五条 生产、储存、使用、经营、运输危险化学品的企业、学校、科研机构、医疗机构、检测机构、检验机构等单位（以下统称危险化学品单位）应当实行全员安全生产责任制，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，加强安全生产标准化、信息化建设，其主要负责人对本单位的危险化学品安全生产工作全面负责。

危险化学品单位应当具备法律、行政法规规定和国家标准、行业标准要求的安全条件，建立健全安全管理规章制度和岗位安全责任制度，对从业人员进行安全生产教育和培训，为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品，依法参加工伤保险。从业人员应当接受教育和培训，考核合格后上岗作业；对有资格要求的岗位，应当配备依法取得相应资格的人员。

第六条 任何单位和个人不得生产、使用、经营国家禁止生产、使用、经营的危险化学品。

国家对危险化学品的使用有限制性规定的，任何单位和个人不得违反限制性规定使用危险化学品。

第七条 对危险化学品的生产、储存、使用、经营、运输实施安全监督管理的有关部门（以下统称负有危险化学品安全监督管理职责的部门），依照下列规定履行职责：

（一）应急管理部门负责危险化学品安全生产监督管理工作和危险化学品安全监督管理综合工作，组织确定、公布、调整危险化学品目录，依法对新建、改建、扩建生产、储存危险化学品（包括使用长输管道输送危险化学品，下同）的建设项目（以下统称危险化学品建设项目）进行安全条件审查和安全设施设计审查，核发危险化学品安全生产许可证、危险化学品安全使用许可证和危险化学品经营许可证，并负责危险化学品登记工作，组织危险化学品事故应急处置。

(二) 公安机关负责危险化学品的公共安全管理,核发剧毒化学品购买许可证、剧毒化学品道路运输通行证,负责运输危险化学品的车辆进入危险化学品运输车辆限制通行区域的许可,并负责危险化学品运输车辆的道路交通安全管理。

(三) 市场监督管理部门负责对纳入工业产品生产许可证管理目录的危险化学品及其包装物、容器(包括罐体,不包括储存危险化学品的固定式大型储罐,下同)实施工业产品生产许可证管理和产品质量监督,签发危险化学品生产、储存、经营、运输企业营业执照。

(四) 生态环境主管部门负责废弃危险化学品处置的监督管理,组织危险化学品的生态环境危害性鉴定和生态环境风险程度评估,负责新化学物质环境管理登记,依照职责分工调查相关危险化学品环境污染事故和生态破坏事件,负责危险化学品事故现场的生态环境应急监测。

(五) 交通运输主管部门负责危险化学品道路、水路运输活动安全监督管理,负责危险化学品道路运输、水路运输的许可或者备案,以及运输工具的安全监督管理,负责危险化学品道路运输企业、水路运输企业驾驶人员、船员、装卸管理人员、押运人员、申报人员、集装箱装箱现场检查员的资格认定。铁路监管部门负责危险化学品铁路运输及其运输工具的安全监督管理。民用航空主管部门负责危险化学品航空运输以及航空运输企业及其运输工具的安全监督管理。邮政管理部门负责依法查处寄递危险化学品的行为。

(六) 卫生健康主管部门负责危险化学品毒性鉴定的管理,负责危险化学品单位职业健康的监督管理,负责组织、协调危险化学品事故受伤人员的医疗卫生救援工作。

(七) 自然资源主管部门负责在编制国土空间规划时,将危险化学品建设项目及化工园区、储存危险化学品的专门区域和周边安全控制距离等有关内容按照程序纳入当地国土空间规划,并做好规划监督实施。

(八) 工业和信息化主管部门依照职责负责危险化学品生产、储存的相关行业规划和布局,组织制定化工园区的建设标准和认定管理办法,并推动落后工艺、产能退出。

(九) 海关负责依法对进出口危险化学品及其包装实施检验。

(十) 其他部门依照各自职责履行危险化学品安全监督管理职责。

对因涉及新兴行业、领域，危险化学品安全监督管理职责不明确的，由县级以上人民政府按照业务相近的原则及时确定监督管理部门。

第八条 负有危险化学品安全监督管理职责的部门依法进行监督检查，可以采取下列措施：

- （一）进入危险化学品作业场所实施现场检查，向有关单位和人员了解情况，查阅、复制有关文件、资料，必要时可以对危险化学品实施抽样检测；
- （二）运用信息化手段对危险化学品单位的重大危险源开展在线巡查抽查；
- （三）发现危险化学品事故隐患，责令立即消除或者限期消除；
- （四）对不符合法律、行政法规、规章规定或者国家标准、行业标准要求的设施、设备、装置、器材、运输工具等，责令立即停止使用；
- （五）经本部门主要负责人批准，查封违法生产、储存、使用、经营危险化学品的场所，扣押违法生产、储存、使用、经营、运输的危险化学品以及用于违法生产、使用、运输危险化学品的原材料、设备、运输工具；
- （六）发现影响危险化学品安全的违法行为，当场予以纠正或者责令限期改正。

负有危险化学品安全监督管理职责的部门依法进行监督检查，监督检查人员不得少于二人，并应当出示执法证件；有关单位和个人对依法进行的监督检查应当予以配合，不得拒绝、阻挠。

第九条 县级以上人民政府应当建立危险化学品安全监督管理工作协调机制，支持、督促负有危险化学品安全监督管理职责的部门依法履行职责，协调、解决危险化学品安全监督管理工作中的重大问题。

负有危险化学品安全监督管理职责的部门应当加强监管协作和联合执法，密切协调配合，实现信息及时、充分、有效共享，依法加强对危险化学品的安全监督管理。发现依法应当由其他部门处理的违法行为，及时移交其他部门处理。

第十条 任何单位和个人对违反本法规定的行为或者事故隐患，有权向负有危险化学品安全监督管理职责的部门举报或者报告。县级以上人民政府及其有关部门对举报违法行为或者报告重大事故隐患的有功人员依法给予奖励，并对举报人、报告人的信息进行严格保密。

第十一条 县级以上人民政府负有危险化学品安全监督管理职责的部门应当加强危险化学品信息化监管,对危险化学品实行电子标识和全生命周期信息化管理和监控。

化工园区应当明确负责安全生产监督管理的有关工作机构及其职责,加强危险化学品信息化建设,实现信息化安全监测、监控和预警,并与政府有关部门实现互联互通。

第十二条 国家鼓励危险化学品单位采用有利于提高安全保障水平的先进技术、工艺、设备以及自动控制系统,鼓励对危险化学品实行专门储存、统一配送、集中销售。

第十三条 生产、储存、使用、经营危险化学品的单位应当按照国家有关规定对危险化学品重大危险源登记建档,进行定期检测、评估、监控,制定应急预案,建立重大危险源安全责任制,并将重大危险源的储存数量、储存地点、管理人员的情况及有关安全措施、应急措施报所在地县级人民政府应急管理部门、消防救援机构和有关部门备案;在港区内储存的,报港口行政管理部门、消防救援机构和有关部门备案。

负有危险化学品安全监督管理职责的部门应当分级分类定期对危险化学品重大危险源开展专项监督检查,督促危险化学品单位及时消除事故隐患,防范重特大事故发生。

本法所称重大危险源,是指长期或者临时生产、储存、使用和经营危险化学品,且危险化学品的数量等于或者超过临界量的单元(包括场所和设施)。

第十四条 各级人民政府及其有关部门应当采取多种形式,加强危险化学品安全法律法规和危险化学品安全知识宣传普及工作,促进全社会危险化学品安全意识的提升。

化工园区、危险化学品单位应当对周边群众和其他生产经营单位进行危险化学品安全法律法规和危险化学品安全知识宣传。

新闻媒体应当开展危险化学品安全法律法规和危险化学品安全知识公益宣传,对危险化学品安全违法行为进行舆论监督。

第十五条 对在危险化学品安全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 规划布局

第十六条 国家对危险化学品的生产、储存实行统筹规划、合理布局。

国务院工业和信息化主管部门以及国务院其他有关部门依照各自职责，负责危险化学品生产、储存的行业规划和布局。

地方人民政府组织编制国土空间规划时，应当根据本地区的实际情况，按照确保安全的原则，规划适当区域（包括化工园区）专门用于危险化学品的生产、储存。

第十七条 化工园区应当由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的部门认定公布并定期复核。

省、自治区、直辖市人民政府应当合理建设化工园区，组织开展化工园区的安全风险等级评估、论证，建立并落实管控措施。

化工园区应当对进出园区的所有危险化学品实行动态监管，对园区内企业、重点场所、重大危险源、基础设施实施风险监测预警。

第十八条 新建、扩建危险化学品生产建设项目应当进入化工园区，与其他行业生产装置配套建设的项目和符合国家规定的其他项目除外。

除为化工企业提供配套服务的企业外，非化工企业禁止进入化工园区。

第十九条 化工园区应当至少每三年开展一次整体性安全风险评估，提出消除、降低、管控安全风险的对策措施并有效实施。

当化工园区及危险化学品品种、数量、布局等发生变化，按照国家有关规定需要调整化工园区风险控制条件时，应当及时组织重新开展化工园区整体性安全风险评估，并修订相关应急预案。

第二十条 化工园区与城市建成区、人员密集场所、重要设施、敏感目标等应当保持符合相关法律、法规规定和国家标准要求的安全距离。

化工园区应当依照相关法律、法规规定和国家标准要求，拟定化工园区周边规划安全控制线，并报送化工园区所在地设区的市级人民政府或者其授权的部门确定后，按照程序纳入当地国土空间规划。

化工园区所在地设区的市级和县级人民政府自然资源主管部门应当严格控制化工园区周边规划安全控制线内的土地开发利用，规划安全控制线范围内的建设项目应当满足安全风险控制要求。

第二十一条 县级以上地方人民政府应当加强危险化学品运输安全保障,对涉及危险化学品储存、装卸、运输的物流园区、集中停车区域,以及高速公路服务区的加油站、加气站等进行规划。

第二十二条 危险化学品生产装置或者储存数量构成重大危险源的危险化学品储存设施,与下列场所、设施、区域的安全距离应当符合国家有关规定:

(一) 居住区以及商业中心、公园等人员密集场所;

(二) 学校、医院、影剧院、体育场馆等公共设施;

(三) 饮用水水源、水厂以及饮用水水源保护区;

(四) 车站、码头(依法经许可从事危险化学品装卸作业的除外)、机场以及通信干线、通信枢纽、铁路线路、道路交通干线、水路交通干线、地铁风亭以及地铁站出入口;

(五) 生态保护红线、自然保护区、永久基本农田、基本草原、种质资源库(场、区、圃)、畜禽规模化养殖场、渔业水域以及种子、种畜禽、水产苗种生产基地;

(六) 河流、湖泊、水库、海洋、重要调水输水线路、蓄滞洪区;

(七) 军事禁区、军事管理区以及有关军事设施;

(八) 核设施;

(九) 法律、行政法规规定的其他场所、设施、区域。

已建的危险化学品生产装置或者储存数量构成重大危险源的危险化学品储存设施不符合前款规定的,由所在地设区的市级人民政府应急管理部门会同有关部门监督其所属单位在规定期限内进行整改;需要转产、停产、搬迁、关闭的,由本级人民政府决定并组织实施。

储存数量构成重大危险源的危险化学品储存设施的选址,应当避开地震活动断层和容易发生洪灾、地质灾害、森林草原火灾的区域。

第三章 生产和储存安全

第二十三条 危险化学品建设项目应当由应急管理部门进行安全条件审查。

建设单位应当委托具备国家规定的资质条件的机构对危险化学品建设项目进行安全评价,并将安全评价情况报建设项目所在地设区的市级以上人民政府应急管理部门;应急管理部门应当自收到报告之日起二十个工作日内作出安全条件审查决定,并书面通知建设单位。具体办法由国务院应急管理部门制定。

新建、改建、扩建储存、装卸危险化学品的港口建设项目（以下统称危险化学品港口建设项目），由港口行政管理部门按照国务院交通运输主管部门的规定进行安全条件审查。

承担安全评价等职责的机构的资质条件由国务院应急管理部门会同有关部门规定。

第二十四条 危险化学品建设项目和危险化学品港口建设项目的安全设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当纳入建设项目概算。

第二十五条 危险化学品建设项目和危险化学品港口建设项目安全设施的设计人、设计单位应当对安全设施设计负责。在安全设施设计中应当提出保障安全的措施建议。

第二十六条 危险化学品建设项目的安全设施设计应当报所在地设区的市级以上人民政府应急管理部门审查。具体办法由国务院应急管理部门制定。

危险化学品港口建设项目的安全设施设计，由港口行政管理部门按照国家有关规定进行审查。

第二十七条 施工单位必须按照批准的安全设施设计施工，并对安全设施的工程质量和施工安全负责。实行工程监理的危险化学品建设项目，建设单位应当对安全设施施工一并委托监理。

建设单位应当组织对安全设施进行验收，验收合格方可投入生产和使用。

对危险化学品建设项目和危险化学品港口建设项目负有安全生产监督管理职责的部门应当加强对建设单位验收活动和验收结果的监督核查。

第二十八条 生产、储存危险化学品的单位在公共区域埋地、地面和架空的危险化学品输送管道及其附属设施的安全管理，应当符合法律、行政法规的规定和国家标准、行业标准的要求。

生产、储存危险化学品的单位，应当对其敷设的危险化学品管道设置明显标志，并对危险化学品管道定期检查、检测、巡护。

进行可能危及危险化学品管道安全的施工作业，施工单位应当在开工的七日前将施工方案书面通知管道所属单位，并与管道所属单位共同制定应急预案，采取相应的安全防护措施。管道所属单位应当指派专门人员到现场进行管道安全保护指导。

第二十九条 危险化学品生产企业主要负责人(包括法定代表人、实际控制人、实际负责人)和安全生产管理人员应当具备相应的安全生产知识和管理能力,并经应急管理部门考核合格。

危险化学品生产企业从业人员应当满足国家规定的学历要求,接受安全生产教育和培训,考核合格后上岗作业。

危险化学品生产企业应当建立健全安全培训管理制度,定期组织培训,提高从业人员安全意识和安全生产技能水平。

第三十条 危险化学品生产企业进行生产前,应当依照有关安全生产许可法律、行政法规的规定,取得危险化学品安全生产许可证。

生产列入国家实行生产许可证制度的工业产品目录的危险化学品的企业,还应当依照有关工业产品生产许可法律、行政法规的规定,取得工业产品生产许可证。试生产的危险化学品,在取得工业产品生产许可证后,经具有相应资质的检验机构检验合格可以销售。

负责颁发危险化学品安全生产许可证、工业产品生产许可证的部门,应当将其颁发许可证的情况依照有关法律、行政法规的规定及时向社会公开。

第三十一条 危险化学品生产企业、进口企业应当提供与其生产、进口的危险化学品相符的中文化学品安全技术说明书,并在危险化学品包装(包括外包装件,下同)上粘贴、印刷或者拴挂与包装内危险化学品相符的中文化学品安全标签。化学品安全技术说明书和化学品安全标签应当符合国家标准的要求。

危险化学品生产企业、进口企业发现其生产或者进口的危险化学品有新的危险特性的,应当立即公告,及时修订其化学品安全技术说明书和化学品安全标签。

第三十二条 危险化学品的包装应当符合法律、行政法规、规章的规定和国家标准、行业标准的要求。

危险化学品包装物、容器的材质以及危险化学品包装的型式、规格、方法和单件质量,应当与所包装的危险化学品的性质和用途相适应。

第三十三条 生产列入国家实行生产许可证制度的工业产品目录的危险化学品包装物、容器的企业,应当依照有关工业产品生产许可法律、行政法规的规定,取得工业产品生产许可证;其生产的危险化学品包装物、容器经具有相应资质的检验机构检验合格,方可出厂销售。

运输危险化学品的船舶及其配载的容器，应当符合有关法律、行政法规、规章以及强制性标准和技术规范的要求，并经国家海事管理机构认定的船舶检验机构检验合格，方可投入使用。

对重复使用的危险化学品包装物、容器，使用单位在重复使用前应当进行检查；发现存在安全隐患的，应当及时维修或者更换。使用单位应当对检查情况作出记录，记录的保存期限不得少于三年。

第三十四条 生产、储存危险化学品的企业应当建立安全风险分级管控制度，开展安全风险辨识评估，按照安全风险分级采取相应的管控措施。

生产、储存危险化学品的企业的工艺、设施、设备、原料等发生变更时应当重新进行安全风险辨识评估。

生产、储存危险化学品的企业不得使用国家明令淘汰或者禁止使用的危及生产安全的工艺、技术、设施、设备，具体目录由国务院应急管理部门会同有关部门制定并公布。

第三十五条 生产、储存危险化学品的企业应当建立包括工艺操作、特殊作业、设备管理、储存条件、开停车和检维修、变更等全部生产作业环节在内的过程安全管理制度，明确责任人、岗位职责和操作规程，并组织有效实施。

第三十六条 生产、储存危险化学品的企业应当按照国家标准或者行业标准装备自动控制系统和安全仪表系统，建立安全风险监测预警系统，并与政府有关部门实现互联互通。

第三十七条 生产、储存危险化学品的单位，应当根据其生产、储存的危险化学品的种类和危险特性，在作业场所设置相应的监测、监控、通风、防晒、调温、防火、灭火、防爆、泄压、防毒、中和、防潮、防雷、防静电、防腐、防泄漏以及防护围堤或者隔离操作等安全设施、设备，并按照国家标准、行业标准或者国家有关规定对安全设施、设备进行经常性维护、保养，保证安全设施、设备的正常使用。

生产、储存危险化学品的单位，应当在其作业场所和安全设施、设备上设置明显的安全警示标志。

第三十八条 生产、储存危险化学品的单位，应当在其作业场所设置通信、报警装置，并保证处于适用状态。

生产、储存危险化学品的单位，不得关闭、破坏直接关系生产安全的监控、报警、防护、救生设施、设备，或者以其他任何方式影响其正常使用，不得篡改、隐瞒、销毁其相关数据、信息。

第三十九条 生产、储存危险化学品的企业，应当委托具备国家规定的资质条件的机构，对本企业的安全生产条件每三年进行一次安全评价，提出安全评价报告。安全评价报告的内容应当包括对安全生产条件存在的问题进行整改的方案和整改完成后的结论性意见。安全评价报告应当按照规定向社会公开。

生产、储存危险化学品的企业，应当将安全评价报告以及整改方案的落实情况报所在地县级人民政府应急管理部门备案。

在港区内储存、装卸危险化学品的企业，应当依照本条第一款要求进行安全评价，安全评价报告以及整改方案的落实情况按照规定报港口行政管理部门或者所在地县级人民政府应急管理部门备案。

第四十条 生产、储存剧毒化学品或者国务院公安部门规定的可用于制造爆炸物品的危险化学品（以下简称易制爆危险化学品）的单位，应当如实记录其生产、储存的剧毒化学品、易制爆危险化学品的品种、数量、流向，并采取必要的安全防范措施，防止剧毒化学品、易制爆危险化学品丢失或者被盗；发现剧毒化学品、易制爆危险化学品丢失或者被盗的，应当立即向当地公安机关报告；公安机关应当根据实际情况及时通报应急管理等部门。

生产、储存剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位，应当设置治安保卫机构，配备专职治安保卫人员，并依法报公安机关备案。

第四十一条 危险化学品应当储存在专用仓库、专用场地或者专用储存室、储存专柜（以下统称专用储存场所）内，并由专人负责管理；剧毒化学品以及储存数量构成重大危险源的其他危险化学品，应当在专用储存场所内单独存放，实行双人收发、双人保管制度，收发记录的保存期限不得少于三年。

危险化学品的储存方式、方法以及储存数量应当符合国家标准或者国家有关规定。

第四十二条 储存危险化学品的单位应当建立危险化学品出入库核查、登记制度。

剧毒化学品储存单位应当将剧毒化学品的储存数量、储存地点以及管理人员的情况，报所在地县级人民政府应急管理部门、消防救援机构和公安机关备案；在港区内储存的，报港口行政管理部门、消防救援机构和公安机关备案。

第四十三条 危险化学品专用储存场所应当符合国家标准、行业标准的要求，并设置明显的标志。储存剧毒化学品、易制爆危险化学品的专用储存场所，应当按照国家有关规定设置相应的实体防范、技术防范设施。

储存危险化学品的单位应当对其危险化学品专用储存场所的安全设施、设备定期进行检测、检验；检测、检验不合格的，应当停止使用，并按照规定予以维修或者更换。

第四十四条 研制开发单位进行危险化学品新工艺、新技术、新产品开发，应当加强研制开发过程的安全管理，确保研制开发过程安全，不得将未经小试、中试、工业化试验的新工艺、新技术直接用于工业化生产。

研制开发单位转让危险化学品新工艺、新技术时，应当提供新工艺、新技术的安全论证报告及相关资料，并进行技术指导。

第四十五条 生产、储存危险化学品的单位整体或者部分转产、停产、停业、解散的，应当采取有效措施，及时、妥善处置其危险化学品生产装置、储存设施以及库存的危险化学品，不得丢弃危险化学品；处置方案应当报所在地县级人民政府应急管理、工业和信息化、生态环境部门和公安机关、消防救援机构备案。应急管理部门应当会同生态环境主管部门和公安机关、消防救援机构对处置情况进行监督检查，发现未按照规定处置的，应当责令其立即处置。

第四章 使用安全

第四十六条 县级以上人民政府有关部门应当依照职责分工，加强对企业、学校、科研机构、医疗机构、检测机构、检验机构等单位使用危险化学品的监督管理。

第四十七条 使用危险化学品的单位的使用条件(包括工艺)应当符合法律、行政法规的规定和国家标准、行业标准的要求，并根据所使用的危险化学品的种类、危险特性以及使用量和使用方式，建立健全使用危险化学品的安全管理规章制度和安全操作规程，保证危险化学品的安全使用。

第四十八条 使用国家规定种类的危险化学品从事生产并且使用量达到规定数量的化工企业（属于危险化学品生产企业的除外，下同），应当依照本法的规定取得危险化学品安全使用许可证。

前款规定的危险化学品种类及其使用量的数量标准，由国务院应急管理部门会同公安、农业农村部门确定并公布。

第四十九条 申请危险化学品安全使用许可证的化工企业，除应当符合本法第四十七条的规定外，还应当具备下列条件：

（一）有与所使用的危险化学品相适应的专业技术人员，从业人员经考核合格；

（二）有安全生产管理机构和专职安全生产管理人员；

（三）有符合国家规定的危险化学品事故应急预案和必要的应急救援器材、装备、设备和物资；

（四）依法进行了安全评价；

（五）法律、法规规定的其他条件。

第五十条 申请危险化学品安全使用许可证的化工企业，应当向所在地设区的市级人民政府应急管理部门提出申请，并提交其符合本法第四十九条规定条件的证明材料。设区的市级人民政府应急管理部门应当依法进行审查，自收到证明材料之日起二十个工作日内作出批准或者不予批准的决定。予以批准的，颁发危险化学品安全使用许可证；不予批准的，书面通知申请人并说明理由。

设区的市级人民政府应急管理部门应当将其颁发危险化学品安全使用许可证的情况依照有关法律、行政法规的规定及时向社会公开。

第五十一条 使用危险化学品的单位应当将其作业场所使用的化学品安全技术说明书和化学品安全标签提供给从业人员，并加强培训教育，告知从业人员正确使用的方法和在紧急情况下应当采取的措施。

使用危险化学品的个人，应当了解危险化学品的危险特性、正确使用方法和防护措施，不得违法使用、储存、处置危险化学品。

第五十二条 本法第三十七条、第三十八条、第四十条第一款、第四十五条关于生产、储存危险化学品的单位的规定，适用于使用危险化学品的单位；第三十四条、第三十五条、第三十六条、第三十九条关于生产、储存危险化学品的企业的规定，适用于使用危险化学品从事生产的企业。

第五章 经营安全

第五十三条 国家对危险化学品经营(包括仓储经营,下同)实行许可制度。未经许可,任何单位和个人不得经营危险化学品。危险化学品经营企业不得向未经许可从事危险化学品生产、经营活动的企业采购危险化学品。

依法设立的危险化学品生产企业在其厂区范围内销售本企业生产的危险化学品,不需要取得危险化学品经营许可。

依照《中华人民共和国港口法》的规定取得港口经营许可证的港口经营人,在港区内从事危险化学品仓储经营,不需要取得危险化学品经营许可。

第五十四条 从事危险化学品经营的企业应当具备下列条件:

(一)有符合国家标准、行业标准的经营场所,储存危险化学品的,还应当有符合国家标准、行业标准的储存设施;

(二)从业人员经过专业技术培训并经考核合格;

(三)有健全的安全生产规章制度;

(四)有专职安全生产管理人员,主要负责人和安全生产管理人员具备与本企业危险化学品经营活动相适应的安全生产知识和管理能力,经应急管理部门考核合格;

(五)有符合国家规定的危险化学品事故应急预案和必要的应急救援器材、装备、设备和物资;

(六)法律、法规规定的其他条件。

第五十五条 从事剧毒化学品、易制爆危险化学品经营的企业,应当向所在地设区的市级人民政府应急管理部门提出申请。从事其他危险化学品经营的企业,应当向所在地县级人民政府应急管理部门提出申请;有储存设施且储存数量构成重大危险源的,应当向所在地设区的市级人民政府应急管理部门提出申请。申请人应当提交其符合本法第五十四条规定条件的证明材料。设区的市级人民政府应急管理部门或者县级人民政府应急管理部门应当依法进行审查,并按照规定对申请人的经营场所、储存设施进行现场核查。自收到证明材料之日起二十个工作日内作出批准或者不予批准的决定。予以批准的,颁发危险化学品经营许可证;不予批准的,书面通知申请人并说明理由。

设区的市级人民政府应急管理部门和县级人民政府应急管理部门应当将其颁发危险化学品经营许可证的情况依照有关法律、行政法规的规定及时向社会公开。

申请人持危险化学品经营许可证向市场监督管理部门办理登记手续后,方可从事危险化学品经营活动。法律、行政法规或者国务院规定经营危险化学品还需要经其他有关部门许可的,申请人向市场监督管理部门办理登记手续时应当持相应的许可证件。

第五十六条 危险化学品经营企业储存危险化学品的,应当遵守本法第三章关于储存危险化学品的规定。危险化学品商店内只能存放民用小包装的危险化学品。

第五十七条 危险化学品生产企业、经营企业在销售危险化学品时,应当向购买单位或者个人提供符合法律、行政法规规定和国家标准、行业标准要求的化学品安全技术说明书,不得经营没有化学品安全技术说明书或者化学品安全标签的危险化学品,不得擅自更改化学品安全技术说明书或者化学品安全标签。

任何单位和个人购买危险化学品时,有权向危险化学品生产企业、经营企业索取有关危险化学品的安全技术说明书,了解其危险特性、防护措施和使用方法。

第五十八条 依法取得危险化学品安全生产许可证、危险化学品安全使用许可证或者危险化学品经营许可证的企业,凭相应的许可证件购买剧毒化学品、易制爆危险化学品。民用爆炸物品、烟花爆竹、武器装备科研生产企业凭相应许可证购买易制爆危险化学品。

前款规定以外的单位购买剧毒化学品的,应当向所在地县级人民政府公安机关申请取得剧毒化学品购买许可证;购买易制爆危险化学品的,应当持本单位出具的合法用途说明。

个人不得购买剧毒化学品(属于剧毒化学品的农药除外)和易制爆危险化学品(含有易制爆危险化学品的食品添加剂、药品、兽药、消毒剂等生活用品除外)。

第五十九条 申请取得剧毒化学品购买许可证,申请人应当向所在地县级人民政府公安机关提交下列材料:

- (一) 营业执照或者法人证书(登记证书)的复印件;
- (二) 拟购买的剧毒化学品品种、数量的说明;
- (三) 购买剧毒化学品用途的说明;

(四) 经办人的身份证明。

县级人民政府公安机关应当自收到前款规定的材料之日起三个工作日内,作出批准或者不予批准的决定。予以批准的,颁发剧毒化学品购买许可证;不予批准的,书面通知申请人并说明理由。

剧毒化学品购买许可管理按照国务院公安部门的规定执行。

第六十条 危险化学品生产企业、经营企业销售剧毒化学品、易制爆危险化学品,应当查验本法第五十八条第一款、第二款规定的相关许可证件或者证明文件,不得向不具有相关许可证件或者证明文件的单位销售剧毒化学品、易制爆危险化学品。对持剧毒化学品购买许可证购买剧毒化学品的,应当按照许可证载明的品种、数量销售。

禁止向个人销售剧毒化学品(属于剧毒化学品的农药除外)和易制爆危险化学品(含有易制爆危险化学品的食品添加剂、药品、兽药、消毒剂等生活用品除外)。

第六十一条 危险化学品生产企业、经营企业销售剧毒化学品、易制爆危险化学品,应当如实记录购买单位的名称、地址,经办人的姓名、身份证号码以及所购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品的品种、数量、用途。销售记录以及经办人的身份证明复印件、相关许可证件复印件或者证明文件的保存期限不得少于三年。

剧毒化学品、易制爆危险化学品的销售企业、购买单位应当在销售、购买后三日内,将所销售、购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品的品种、数量以及流向信息报所在地县级人民政府公安机关备案,并录入计算机系统。

第六十二条 使用剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位不得出借、转让其购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品;因转产、停产、搬迁、关闭等确需转让的,应当向具有本法第五十八条第一款、第二款规定的相关许可证件或者证明文件的单位转让,并在转让后三日内将所转让的剧毒化学品、易制爆危险化学品品种、数量以及流向信息报所在地县级人民政府公安机关备案。

第六十三条 禁止在互联网上销售、购买剧毒化学品、易制爆危险化学品。

第六章 运输安全

第六十四条 通过道路、水路运输按照危险货物管理的危险化学品，应当遵守本法和有关法律、行政法规、国务院交通运输主管部门关于危险货物道路、水路运输安全的规定。

第六十五条 从事危险化学品道路运输、水路运输的，应当向市场监督管理部门办理登记手续，并分别依照有关道路运输、水路运输的法律、行政法规的规定，取得危险货物道路运输许可、相应危险货物水路运输许可或者办理备案手续。

通过道路、水路运输危险化学品，应当由依法取得相应许可或者办理备案手续的运输企业承运，其他单位和个人不得承运。托运人应当委托依法取得相应许可或者办理备案手续的运输企业承运，不得委托其他单位和个人承运。其他单位和个人的危险化学品运输车辆不得挂靠经营。

危险化学品道路运输企业、水路运输企业应当配备专职安全生产管理人员。

经妥善处理后可以按照普通货物管理的危险化学品按照普通货物运输，具体办法由国务院交通运输主管部门制定。

第六十六条 危险化学品道路运输企业、水路运输企业的驾驶人员、船员、装卸管理人员、押运人员、申报人员、集装箱装箱现场检查员应当经交通运输主管部门考核合格，取得从业资格。具体办法由国务院交通运输主管部门制定。

危险化学品的装卸作业应当遵守安全作业标准、规程和制度，并在装卸管理人员的现场指挥或者监控下进行。水路运输危险化学品的集装箱装箱作业应当在集装箱装箱现场检查员的指挥或者监控下进行，并符合积载、隔离的规范和要求；装箱作业完毕后，集装箱装箱现场检查员应当签署装箱证明书。

第六十七条 运输危险化学品，应当根据危险化学品的危险特性采取相应的安全防护措施，并配备必要的防护用品和应急救援器材、装备、设备和物资。

用于运输危险化学品的槽罐以及其他容器应当封口严密，能够防止危险化学品在运输过程中因温度、湿度或者压力的变化发生渗漏、洒漏；槽罐以及其他容器的溢流和泄压装置应当设置准确、启闭灵活。

运输危险化学品，驾驶人员、船员、装卸管理人员、押运人员、申报人员、集装箱装箱现场检查员应当熟悉所运输的危险化学品的危险特性及其包装物、容器的使用要求，掌握出现危险情况时的应急处置方法。

第六十八条 通过道路运输危险化学品,应当按照运输车辆的核定载质量装载危险化学品,不得超载。

危险化学品运输车辆应当符合国家标准要求的安全技术条件,并按照国家有关规定定期进行安全技术检验。

危险化学品运输车辆应当悬挂或者喷涂符合国家标准要求的警示标志,不得遮挡、拆除。

危险化学品运输车辆应当安装符合国家标准、行业标准要求的卫星定位监控装置并确保处于良好运行状态,不得拆除、关闭或者采取屏蔽信号等方式影响其正常运行,不得删除、篡改监控数据。

第六十九条 通过道路运输危险化学品,应当按照要求配备押运人员,并保证所运输的危险化学品处于押运人员的监控之下。具体办法由国务院交通运输主管部门会同有关部门制定。

危险化学品道路运输企业应当对运输车辆、驾驶人员的作业状态进行实时监控、管理,及时纠正超速行驶、疲劳驾驶、不按规定线路行驶等违法违规驾驶行为,实现安全监测、监控和预警。运输危险化学品车辆的驾驶人员应当严格遵守道路交通安全法律法规,日间连续驾驶时间不得超过四小时,夜间连续驾驶时间不得超过二小时,每次停车休息时间不少于二十分钟。

运输危险化学品途中需要停车的,驾驶人员、押运人员应当采取相应的安全防范措施;运输剧毒化学品或者易制爆危险化学品因住宿或者发生影响正常运输的情况,需要较长时间停车的,还应当向当地公安机关报告。

第七十条 未经公安机关批准,运输危险化学品的车辆不得进入危险化学品运输车辆限制通行的区域。危险化学品运输车辆限制通行的区域由县级人民政府公安机关划定或者会同有关部门划定,并设置明显的标志。

运输危险化学品的车辆进入危险化学品运输车辆限制通行区域许可管理按照国务院公安部门的规定执行。

第七十一条 通过道路运输剧毒化学品,托运人应当向运输始发地或者目的地县级人民政府公安机关申请剧毒化学品道路运输通行证。

申请剧毒化学品道路运输通行证,托运人应当向县级人民政府公安机关提交下列材料:

(一)拟运输的剧毒化学品品种、数量的说明;

(二) 运输始发地、目的地、运输时间和运输路线的说明;

(三) 承运人取得相应危险货物道路运输许可、运输车辆取得相应营运证以及驾驶人员、押运人员取得相应上岗资格的证明文件;

(四) 本法第五十八条第一款、第二款规定的购买剧毒化学品的相关许可证件, 或者海关出具的进出口证明文件。

县级人民政府公安机关应当自收到前款规定的材料之日起七个工作日内, 作出批准或者不予批准的决定。予以批准的, 颁发剧毒化学品道路运输通行证; 不予批准的, 书面通知申请人并说明理由。

剧毒化学品道路运输通行证管理按照国务院公安部门的规定执行。

第七十二条 剧毒化学品、易制爆危险化学品在道路运输途中丢失、被盗、被抢或者出现流散、泄漏等情况的, 驾驶人员、押运人员应当立即采取相应的警示措施和安全措施, 并向当地公安机关报告。公安机关接到报告后, 应当根据实际情况立即向交通运输、应急管理、生态环境、卫生健康部门通报。有关部门应当采取必要的应急处置措施。

第七十三条 海事管理机构应当根据危险化学品的种类和危险特性, 确定船舶运输危险化学品的安全运输条件。

拟交付船舶运输的化学品的安全运输条件不明确的, 货物所有人或者代理人应当委托相关技术机构进行评估, 明确相关安全运输条件并经海事管理机构确认后, 方可交付船舶运输。

第七十四条 禁止通过内河封闭水域运输剧毒化学品。

禁止通过内河水域运输国家规定禁止通过内河运输的危险化学品。禁止通过内河运输的危险化学品的范围, 由国务院交通运输主管部门会同生态环境、应急管理、工业和信息化部门, 根据危险化学品的危险特性、危险化学品对人体和水环境的危害程度以及消除危害后果的难易程度等因素规定并公布。

第七十五条 国务院交通运输主管部门应当根据危险化学品的危险特性, 对通过内河运输本法第七十四条规定以外的危险化学品(以下简称通过内河运输危险化学品)实行分类管理, 对各类危险化学品的运输方式、包装规范和安全防护措施等分别作出规定并监督实施。

第七十六条 通过内河运输危险化学品, 应当使用依法取得危险货物适装证书的运输船舶。水路运输企业应当针对所运输的危险化学品的危险特性, 制定运

输船舶危险化学品事故应急救援预案，并为运输船舶配备充足、有效的应急救援器材、装备、设备和物资。

通过内河运输危险化学品的船舶，其所有人或者经营人应当取得船舶污染损害责任保险证书或者财务担保证明。船舶污染损害责任保险证书或者财务担保证明的副本应当随船携带。

第七十七条 通过内河运输危险化学品，危险化学品包装物的材质、型式、强度以及包装方法应当符合水路运输相关包装规范的要求。国务院交通运输主管部门对单船运输的危险化学品数量有限制性规定的，承运人应当按照规定安排运输数量。

第七十八条 用于危险化学品运输作业的内河码头、泊位应当符合国家有关安全规范，与饮用水取水口保持国家规定的安全距离。有关管理单位应当制定码头、泊位危险化学品事故应急预案，并为码头、泊位配备充足、有效的应急救援器材、装备、设备和物资。

用于危险化学品运输作业的内河码头、泊位，按照国家有关规定验收合格后方可投入使用。

第七十九条 船舶载运危险化学品进出内河港口，应当依照法律、行政法规的规定向海事管理机构报告。海事管理机构接到报告后，应当在国务院交通运输主管部门规定的时间内作出是否同意的决定，通知报告人，同时通报港口行政管理部门。

在内河港口内进行危险化学品的装卸、过驳作业，应当将危险化学品的名称、危险特性、包装和作业的时间、地点等事项报告港口行政管理部门。港口行政管理部门接到报告后，应当在国务院交通运输主管部门规定的时间内作出是否同意的决定，通知报告人，同时通报海事管理机构。

载运危险化学品的船舶在内河航行，通过通航建筑物的，应当符合通航建筑物安全管理有关要求，并提前向通航建筑物运行单位报告。运行单位应当及时转报交通运输主管部门。载运危险化学品的船舶通过通航建筑物时，应当接受交通运输主管部门的管理。

第八十条 载运危险化学品的船舶在内河航行、装卸或者停泊，应当悬挂专用的警示标志，按照规定显示专用信号。

载运危险化学品的船舶在内河航行,依照法律、行政法规以及国务院交通运输主管部门的规定需要引航的,应当申请引航。

第八十一条 载运危险化学品的船舶在内河航行,应当遵守法律、行政法规和国家其他有关饮用水水源和自然保护地保护的规定。内河航道发展规划应当与依法经批准的饮用水水源保护区划定方案和自然保护地总体规划相协调。

第八十二条 托运危险化学品,托运人应当向承运人提交电子或者纸质的危险货物托运清单,说明所托运的危险化学品的种类、数量、危险特性以及发生危险情况的应急处置措施,提供化学品安全技术说明书,并按照国家有关规定对所托运的危险化学品妥善包装,在危险化学品包装上粘贴、印刷或者拴挂与包装内危险化学品相符的化学品安全标签,并保证随时可查。

运输危险化学品需要添加抑制剂或者稳定剂的,托运人应当按照规定添加,并将有关情况告知承运人。

装货人应当在充装或者装载危险化学品前履行查验责任,并按照国家要求进行充装、装载作业。

第八十三条 托运人不得在托运的普通货物中夹带危险化学品,不得将危险化学品匿报或者谎报为普通货物托运。

任何单位和个人不得交寄危险化学品或者在邮件、快件内夹带危险化学品,不得将危险化学品匿报或者谎报为普通物品交寄。邮政企业、快递企业不得收寄危险化学品。

对涉嫌违反本条第一款、第二款规定的,交通运输主管部门、邮政管理部门可以依法开拆,并通过取样检验等多种方式开展查验。

第八十四条 通过铁路、航空运输危险化学品的安全管理,依照有关铁路、航空运输的法律、行政法规、规章的规定执行。

第七章 危险化学品登记

第八十五条 国家实行危险化学品登记制度,为危险化学品安全管理以及危险化学品事故预防和应急救援提供技术、信息支持。

第八十六条 危险化学品生产企业、进口企业应当向国务院应急管理部门负责危险化学品登记的机构(以下简称危险化学品登记机构)办理危险化学品登记。

危险化学品登记包括下列内容:

(一) 分类和标签信息;

- (二) 物理、化学性质;
- (三) 主要用途;
- (四) 危险特性;
- (五) 储存、使用、运输的安全要求;
- (六) 出现危险情况的应急处置措施。

对同一企业生产、进口的同一品种的危险化学品,不进行重复登记。危险化学品生产企业、进口企业发现其生产、进口的危险化学品有新的危险特性或者其他登记内容发生变更的,应当及时向危险化学品登记机构办理登记内容变更手续。

危险化学品登记的具体办法由国务院应急管理部门制定。

第八十七条 国家对研究开发、试产试销过程中的低量低释放、低暴露的危险化学品等免于登记。免于登记的具体办法由国务院应急管理部门会同工业和信息化部、公安、生态环境、农业农村、卫生健康、海关等部门制定。

第八十八条 危险化学品登记机构应当将危险化学品登记信息数据与工业和信息化部、公安、自然资源、生态环境、交通运输、农业农村、卫生健康、海关、市场监督管理、能源、军事机关等单位共享。

第八十九条 新化学物质环境管理登记,依照有关生态环境保护的法律、行政法规、规章的规定执行。

第八章 事故应急救援

第九十条 县级以上地方人民政府应急管理部门应当会同工业和信息化部、公安、生态环境、交通运输、卫生健康、市场监督管理等部门,根据本地区实际情况,制定危险化学品事故应急预案,报本级人民政府批准,并依法向社会公布。

负有危险化学品安全监督管理职责的部门在制定本部门应急预案时应当包含危险化学品事故应急处置的内容。

中国人民解放军、中国人民武装警察部队按照中央军事委员会的命令,依法参加危险化学品事故应急救援工作。

第九十一条 危险化学品单位应当做好应急准备工作,健全应急管理制度,制定本单位危险化学品事故应急预案,依法建立专职或者兼职应急救援队伍,配备必要的应急救援器材、装备、设备和物资,并定期组织应急救援演练,提高从业人员的应急处置能力。生产经营规模较小的,可以不建立应急救援队伍,但应当指定兼职的应急救援人员,并可以与邻近的应急救援队伍签订应急救援协议。

危险化学品单位应当将其危险化学品事故应急预案按照国家有关规定报送县级以上人民政府应急管理部门备案，并依法向社会公布。

第九十二条 县级以上地方人民政府根据生产安全事故应急工作的实际需要，加强化工园区危险化学品专业应急救援力量建设，可以依托有条件的生产经营单位、社会组织共同建立危险化学品专业应急救援队伍，配备必要的应急救援器材、装备、设备和物资，并定期组织训练。

化工园区内的危险化学品单位，可以联合建立应急救援队伍。

第九十三条 发生危险化学品事故，事故单位主要负责人应当立即按照本单位危险化学品事故应急预案组织救援，并向当地应急管理、生态环境、公安、卫生健康、市场监督管理部门报告，及时通知可能受影响的单位和人员；道路运输、水路运输过程中发生危险化学品事故的，驾驶人员、船员或者押运人员还应当向事故发生地交通运输主管部门报告。

第九十四条 危险化学品单位发生直接危及人身安全的紧急情况时，在确保安全的条件下，作业现场带班人员、班组长、调度人员有权立即下达停产撤人命令，指挥有关遇险人员撤离。

第九十五条 发生危险化学品事故，有关地方人民政府应当立即组织应急管理、生态环境、公安、卫生健康、交通运输等有关部门，按照本地区危险化学品事故应急预案组织实施救援，不得拖延、推诿。

有关地方人民政府及其有关部门应当按照下列规定，采取必要的应急处置措施，减少事故损失，防止事故蔓延、扩大：

（一）立即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其他人员或者采取其他保护措施；

（二）迅速控制危害源，测定危险化学品的性质，评估事故的危害区域及危害程度；

（三）针对事故对人体、动植物、土壤、水源、水体、大气造成的现实危害和可能产生的危害，迅速采取封闭、隔离、洗消等措施；

（四）对危险化学品事故造成的环境污染和生态破坏状况进行监测、评估，并采取相应的环境污染治理和生态修复措施。

第九十六条 有关危险化学品单位应当为危险化学品事故应急救援提供技术指导和必要的协助。

第九十七条 危险化学品事故造成环境污染和生态破坏的,由履行统一领导职责的人民政府统一发布有关信息。

第九章 法律责任

第九十八条 生产、使用、经营国家禁止生产、使用、经营的危险化学品的,由应急管理部门责令停止生产、使用、经营活动,有违法所得的,没收违法所得,并没收违法生产、使用、经营的危险化学品以及用于违法生产、使用、经营的工具、设备、原料等;违法生产、使用、经营的危险化学品货值金额不足十万元的,并处三十万元以上五十万元以下的罚款;货值金额十万元以上的,并处货值金额五倍以上十倍以下的罚款。

有前款规定行为的,应急管理部门还应当责令其对所生产、使用、经营的危险化学品进行无害化处理。

违反国家关于危险化学品使用的限制性规定使用危险化学品的,依照本条第一款的规定处理、处罚。

第九十九条 有下列情形之一的,由负有危险化学品安全监督管理职责的部门按照职责分工责令停止建设或者停产停业整顿,限期改正,并处十万元以上五十万元以下的罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款;逾期未改正的,处五十万元以上一百万元以下的罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款:

(一)危险化学品建设项目未经安全条件审查;

(二)危险化学品建设项目没有安全设施设计或者安全设施设计未报有关应急管理部门审查同意;

(三)施工单位未按照批准的安全设施设计施工;

(四)实行工程监理的危险化学品建设项目,建设单位未对安全设施施工一并委托监理;

(五)危险化学品建设项目竣工投入生产或者使用前,安全设施未经验收合格。

危险化学品港口建设项目有前款规定情形的,由港口行政管理部门依照前款规定予以处理、处罚。

第一百条 未依法取得危险化学品安全生产许可证从事危险化学品生产,或者未依法取得工业产品生产许可证从事危险化学品及其包装物、容器生产的,分别依照有关安全生产许可、工业产品生产许可法律、行政法规的规定处理、处罚。

违反本法规定,化工企业未取得危险化学品安全使用许可证,使用危险化学品从事生产的,由应急管理部门责令限期改正,处十万元以上五十万元以下的罚款;逾期不改正的,责令停产整顿。

违反本法规定,未取得危险化学品经营许可证从事危险化学品经营的,由应急管理部门责令停止经营活动,没收违法经营的危险化学品以及违法所得,并处十万元以上五十万元以下的罚款。

第一百零一条 有下列情形之一的,由负有危险化学品安全监督管理职责的部门按照职责分工责令限期改正,可以处十万元以下的罚款;逾期未改正的,处十万元以上二十万元以下的罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款;情节严重的,责令停产停业整顿:

(一)危险化学品生产企业、进口企业未提供中文化学品安全技术说明书,或者未在危险化学品包装上粘贴、印刷、拴挂中文化学品安全标签;

(二)危险化学品生产企业、进口企业提供的中文化学品安全技术说明书与其生产、进口的危险化学品不相符,在危险化学品包装上粘贴、印刷、拴挂的中文化学品安全标签与包装内危险化学品不相符,或者化学品安全技术说明书、化学品安全标签不符合国家标准要求;

(三)危险化学品生产企业、进口企业发现其生产或者进口的危险化学品有新的危险特性不立即公告,或者不及时修订其化学品安全技术说明书、化学品安全标签;

(四)生产、储存危险化学品的单位未对其敷设的危险化学品管道设置明显标志,或者未对危险化学品管道定期检查、检测、巡护;

(五)进行可能危及危险化学品管道安全的施工作业,施工单位未按照规定将施工方案书面通知管道所属单位,未与管道所属单位共同制定应急预案、采取相应的安全防护措施,或者管道所属单位未指派专门人员到现场进行管道安全保护指导;

(六)危险化学品生产企业从业人员未满足国家规定的学历要求,未接受安全生产教育和培训,或者未经考核合格上岗作业;

(七) 危险化学品包装物、容器的材质以及包装的型式、规格、方法和单件质量与所包装的危险化学品的性质和用途不相适应；

(八) 生产、储存危险化学品的企业以及使用危险化学品从事生产的企业未明确责任人、岗位职责和操作规程；

(九) 生产、储存危险化学品的企业以及使用危险化学品从事生产的企业未按照规定装备自动控制系统和安全仪表系统，未建立安全风险监测预警系统，或者安全风险监测预警系统未与政府有关部门实现互联互通；

(十) 生产、储存、使用危险化学品的单位未在作业场所和安全设施、设备上设置明显的安全警示标志，或者未在作业场所设置通信、报警装置并处于适用状态；

(十一) 危险化学品专用储存场所未设专人负责管理，对储存的剧毒化学品以及储存数量构成重大危险源的其他危险化学品未实行双人收发、双人保管制度，或者收发记录的保存期限少于三年；

(十二) 储存危险化学品的单位未建立危险化学品出入库核查、登记制度；

(十三) 危险化学品专用储存场所未设置明显标志；

(十四) 研制开发单位将未经小试、中试、工业化试验的新工艺、新技术直接用于工业化生产，或者转让危险化学品新工艺、新技术时，未提供新工艺、新技术的安全论证报告及相关资料；

(十五) 使用危险化学品的单位未将其作业场所使用的化学品安全技术说明书、化学品安全标签提供给从业人员，或者未告知从业人员正确使用的方法、在紧急情况下应当采取的措施；

(十六) 危险化学品生产企业、经营企业经营没有化学品安全技术说明书、化学品安全标签的危险化学品，或者擅自更改化学品安全技术说明书、化学品安全标签；

(十七) 危险化学品生产企业、进口企业不办理危险化学品登记，或者发现其生产、进口的危险化学品有新的危险特性、其他登记内容发生变更，不办理危险化学品登记内容变更手续。

从事危险化学品仓储经营的港口经营人有前款规定情形的，由港口行政管理部门依照前款规定予以处理、处罚。储存剧毒化学品、易制爆危险化学品的专用

储存场所未按照国家有关规定设置相应的实体防范、技术防范设施的，由公安机关依照前款规定予以处理、处罚。

生产、储存剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位未设置治安保卫机构、配备专职治安保卫人员的，依照有关企业事业单位内部治安保卫法律、行政法规的规定处理、处罚。

第一百零二条 危险化学品包装物、容器生产企业销售未经检验或者经检验不合格的危险化学品包装物、容器的，由市场监督管理部门责令限期改正，处二十万元以上五十万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得；逾期不改正的，责令停产停业整顿，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下的罚款。

将未经检验合格的运输危险化学品的船舶及其配载的容器投入使用的，由海事管理机构依照前款规定予以处理、处罚。

第一百零三条 有下列情形之一的，由负有危险化学品安全监督管理职责的部门按照职责分工责令限期改正，处五万元以上十万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停产停业整顿直至由原发证机关吊销其相关许可证件，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款；相关许可证件被吊销的，由市场监督管理部门责令其办理经营范围变更登记或者吊销其营业执照：

（一）未按照国家有关规定对危险化学品重大危险源登记建档，未进行定期检测、评估、监控，未制定应急预案，或者未建立重大危险源安全责任制；

（二）对重复使用的危险化学品包装物、容器，在重复使用前不进行检查，或者使用存在安全隐患的危险化学品包装物、容器；

（三）未根据其生产、储存的危险化学品的种类和危险特性，在作业场所设置相关安全设施、设备，或者未按照国家标准、行业标准或者国家有关规定对安全设施、设备进行经常性维护、保养；

（四）未依照本法规定对其安全生产条件定期进行安全评价；

（五）未将危险化学品储存在专用储存场所内，或者未将剧毒化学品以及储存数量构成重大危险源的其他危险化学品在专用储存场所内单独存放；

（六）危险化学品的储存方式、方法或者储存数量不符合国家标准或者国家有关规定；

(七) 危险化学品专用储存场所不符合国家标准、行业标准的要求；

(八) 未对危险化学品专用储存场所的安全设施、设备定期进行检测、检验，或者经检测、检验不合格，没有停止使用并按照规定予以维修或者更换；

(九) 生产、储存危险化学品的企业以及使用危险化学品从事生产的企业未建立安全风险分级管控制度，未开展安全风险辨识评估，未按照安全风险分级采取相应安全管控措施，或者工艺、设施、设备、原料等发生变更时未重新进行安全风险辨识评估。

从事危险化学品仓储经营的港口经营人有前款规定情形的，由港口行政管理部门依照前款规定予以处理、处罚。

第一百零四条 有下列情形之一的，由公安机关责令限期改正，可以处二万元以上十万元以下的罚款；逾期不改正的，处十万元以上二十万元以下的罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下的罚款：

(一) 生产、储存、使用剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位不如实记录其生产、储存、使用的剧毒化学品、易制爆危险化学品的品种、数量、流向；

(二) 生产、储存、使用剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位发现剧毒化学品、易制爆危险化学品丢失或者被盗，不立即向公安机关报告；

(三) 储存剧毒化学品的单位未将剧毒化学品的储存数量、储存地点以及管理人员的情况报所在地县级人民政府公安机关备案；

(四) 危险化学品生产企业、经营企业不如实记录剧毒化学品、易制爆危险化学品购买单位的名称、地址，经办人的姓名、身份证号码以及所购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品的品种、数量、用途，或者保存销售记录和相关材料的时间少于三年；

(五) 剧毒化学品、易制爆危险化学品的销售企业、购买单位未在规定的时限内将所销售、购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品的品种、数量以及流向信息报所在地县级人民政府公安机关备案；

(六) 使用剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位依照本法规定转让其购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品，未将有关情况在转让后三日内向所在地县级人民政府公安机关备案。

生产、储存危险化学品的企业，使用危险化学品从事生产的企业，或者在港区内储存、装卸危险化学品的企业未依照本法规定将安全评价报告以及整改方案

的落实情况报所在地县级人民政府应急管理部门或者港口行政管理部门备案的，分别由应急管理部门或者港口行政管理部门依照前款规定予以处理、处罚。

未依照本法规定将剧毒化学品以及危险化学品重大危险源的情况报应急管理部门、港口行政管理部门或者消防救援机构备案的，分别由应急管理部门、港口行政管理部门或者消防救援机构依照本条第一款的规定予以处理、处罚。

第一百零五条 生产、储存、使用危险化学品的单位转产、停产、停业或者解散，未采取有效措施及时、妥善处置其危险化学品生产装置、储存设施以及库存的危险化学品，或者丢弃危险化学品的，由应急管理部门责令限期改正，处十万元以上五十万元以下的罚款。

生产、储存、使用危险化学品的单位转产、停产、停业或者解散，未依照本法规定将其危险化学品生产装置、储存设施以及库存危险化学品的处置方案报有关部门备案的，分别由有关部门责令限期改正，可以处二万元以上十万元以下的罚款；逾期不改正的，处十万元以上二十万元以下的罚款。

第一百零六条 危险化学品经营企业向未经许可违法从事危险化学品生产、经营活动的企业采购危险化学品的，由应急管理部门责令限期改正，处二十万元以上五十万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停业整顿直至由原发证机关吊销其危险化学品经营许可证，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；相关许可证件被吊销的，由市场监督管理部门责令其办理经营范围变更登记或者吊销其营业执照。

第一百零七条 危险化学品生产企业、经营企业有下列情形之一的，由应急管理部门责令限期改正，没收违法所得，并处二十万元以上五十万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停产停业整顿直至由原发证机关吊销其危险化学品安全生产许可证、危险化学品经营许可证，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；相关许可证件被吊销的，由市场监督管理部门责令其办理经营范围变更登记或者吊销其营业执照：

（一）向不具有本法第五十八条第一款、第二款规定的相关许可证件或者证明文件的单位销售剧毒化学品、易制爆危险化学品；

（二）不按照剧毒化学品购买许可证载明的品种、数量销售剧毒化学品；

(三) 向个人销售剧毒化学品(属于剧毒化学品的农药除外)、易制爆危险化学品(含有易制爆危险化学品的食品添加剂、药品、兽药、消毒剂等生活用品除外)。

不具有本法第五十八条第一款、第二款规定的相关许可证件或者证明文件的单位购买剧毒化学品、易制爆危险化学品,或者个人购买剧毒化学品(属于剧毒化学品的农药除外)、易制爆危险化学品(含有易制爆危险化学品的食品添加剂、药品、兽药、消毒剂等生活用品除外)的,由公安机关没收所购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品,可以并处二万元以上五万元以下的罚款。

使用剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位出借或者向不具有本法第五十八条第一款、第二款规定的相关许可证件或者证明文件的单位转让其购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品,或者向个人转让其购买的剧毒化学品(属于剧毒化学品的农药除外)、易制爆危险化学品(含有易制爆危险化学品的食品添加剂、药品、兽药、消毒剂等生活用品除外)的,由公安机关责令限期改正,没收违法所得,并处十万元以上五十万元以下的罚款;逾期不改正的,责令停产停业整顿。

违反本法规定,在互联网上销售剧毒化学品、易制爆危险化学品的,由负有危险化学品安全监督管理职责的部门按照职责分工依照本条第一款的规定予以处理、处罚。

第一百零八条 未依法取得危险货物道路运输许可、相应危险货物水路运输许可或者未办理备案手续,从事危险化学品道路运输、水路运输的,分别依照有关道路运输、水路运输的法律、行政法规的规定处理、处罚。

第一百零九条 有下列情形之一的,由交通运输主管部门责令限期改正,处五万元以上五十万元以下的罚款;逾期不改正的,责令停产停业整顿,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下的罚款:

(一) 危险化学品道路运输企业、水路运输企业的驾驶人员、船员、装卸管理人员、押运人员、申报人员、集装箱装箱现场检查员未取得从业资格上岗作业;

(二) 危险化学品的装卸作业未遵守安全作业标准、规程和制度,或者未在装卸管理人员的现场指挥或者监控下进行;

(三) 水路运输危险化学品的集装箱装箱作业未在集装箱装箱现场检查员的指挥或者监控下进行,或者不符合积载、隔离的规范和要求;

(四) 运输危险化学品, 未根据危险化学品的危险特性采取相应的安全防护措施, 或者未配备必要的防护用品和应急救援器材、装备、设备和物资;

(五) 危险化学品道路运输企业未对运输车辆、驾驶人员的作业状态进行实时监控、管理;

(六) 使用未依法取得危险货物适装证书的船舶, 通过内河运输危险化学品;

(七) 通过内河运输危险化学品的承运人违反国务院交通运输主管部门对单船运输的危险化学品数量的限制性规定运输危险化学品;

(八) 用于危险化学品运输作业的内河码头、泊位不符合国家有关安全规范, 未与饮用水取水口保持国家规定的安全距离, 或者未按照国家有关规定验收合格投入使用;

(九) 托运人未向承运人提交电子或者纸质的危险货物托运清单说明所托运的危险化学品相关情况, 未提供化学品安全技术说明书, 或者未按照国家有关规定对所托运的危险化学品妥善包装并在危险化学品包装上粘贴、印刷、拴挂与包装内危险化学品相符的化学品安全标签;

(十) 运输危险化学品需要添加抑制剂或者稳定剂, 托运人未按照规定添加或者未将有关情况告知承运人。

水路运输企业的申报人员、集装箱装箱现场检查员违反法律、行政法规或者规章关于危险化学品安全管理规定的, 由交通运输主管部门责令限期改正, 给予警告; 情节严重的, 责令暂停从业活动直至吊销其从业资格。

第一百一十条 有下列情形之一的, 由交通运输主管部门责令限期改正, 处二十万元以上三十万元以下的罚款, 有违法所得的, 没收违法所得; 逾期不改正的, 责令停产停业整顿, 对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上五万元以下的罚款:

(一) 委托未依法取得相应许可或者办理备案手续的单位或者个人承运危险化学品;

(二) 通过内河封闭水域运输剧毒化学品;

(三) 通过内河水域运输国家规定禁止通过内河运输的危险化学品;

(四) 载运危险化学品的船舶在内河航行时通过通航建筑物, 未提前向通航建筑物运行单位报告, 或者不服从交通运输主管部门管理;

(五)在托运的普通货物中夹带危险化学品,或者将危险化学品匿报、谎报为普通货物托运。

邮政企业、快递企业收寄危险化学品的,依照《中华人民共和国邮政法》的规定处理、处罚。

第一百一十一条 有下列情形之一的,由公安机关责令限期改正,处十万元以上二十万元以下的罚款:

- (一)超过运输车辆的核定载质量装载危险化学品;
- (二)使用安全技术条件不符合国家标准要求的车辆运输危险化学品;
- (三)运输危险化学品的车辆未经公安机关批准进入危险化学品运输车辆限制通行的区域;
- (四)未取得剧毒化学品道路运输通行证,通过道路运输剧毒化学品。

第一百一十二条 有下列情形之一的,由公安机关责令限期改正,处五万元以上十万元以下的罚款:

- (一)危险化学品运输车辆未悬挂、喷涂或者遮挡、拆除警示标志,或者警示标志不符合国家标准要求;
- (二)通过道路运输危险化学品,不按照要求配备押运人员;
- (三)运输剧毒化学品或者易制爆危险化学品途中需要较长时间停车,驾驶人员、押运人员不向当地公安机关报告;
- (四)剧毒化学品、易制爆危险化学品在道路运输途中丢失、被盗、被抢或者出现流散、泄漏等情况,驾驶人员、押运人员不采取相应的警示措施和安全措施,或者不向当地公安机关报告。

第一百一十三条 对发生交通事故负有全部责任或者主要责任的危险化学品道路运输企业,由公安机关责令消除安全隐患,未消除安全隐患的危险化学品运输车辆,禁止上道路行驶。

第一百一十四条 有下列情形之一的,由交通运输主管部门责令限期改正,可以处五万元以下的罚款;逾期不改正的,处五万元以上十万元以下的罚款:

- (一)危险化学品道路运输企业、水路运输企业未配备专职安全生产管理人员;

(二) 用于危险化学品运输作业的内河码头、泊位的管理单位未制定码头、泊位危险化学品事故应急预案, 或者未为码头、泊位配备充足、有效的应急救援器材、装备、设备和物资。

第一百一十五条 有下列情形之一的, 依照有关内河交通安全管理法律、行政法规的规定处理、处罚:

(一) 通过内河运输危险化学品的水路运输企业未制定运输船舶危险化学品事故应急救援预案, 或者未为运输船舶配备充足、有效的应急救援器材、装备、设备和物资;

(二) 通过内河运输危险化学品的船舶的所有人或者经营人未取得船舶污染损害责任保险证书或者财务担保证明;

(三) 船舶载运危险化学品进出内河港口, 未依照法律、行政法规的规定报告海事管理机构并经其同意;

(四) 载运危险化学品的船舶在内河航行、装卸或者停泊, 未悬挂专用的警示标志, 未按照规定显示专用信号, 或者未按照规定申请引航。

未向港口行政管理部门报告并经其同意, 在内河港口内进行危险化学品的装卸、过驳作业的, 依照《中华人民共和国港口法》的规定处理、处罚。

第一百一十六条 伪造、变造或者出租、出借、转让危险化学品安全生产许可证、工业产品生产许可证, 或者使用伪造、变造的危险化学品安全生产许可证、工业产品生产许可证的, 分别依照有关安全生产许可、工业产品生产许可法律、行政法规的规定处理、处罚。

伪造、变造或者出租、出借、转让本法规定的其他许可证, 或者使用伪造、变造的本法规定的其他许可证的, 分别由相关许可证的颁发管理机关处二十万元以上三十万元以下的罚款, 有违法所得的, 没收违法所得。

第一百一十七条 危险化学品单位发生危险化学品事故, 其主要负责人不立即组织救援或者不立即向有关部门报告的, 依照有关生产安全事故报告和调查处理法律、行政法规的规定处理、处罚。

危险化学品单位的主要负责人未履行安全生产管理职责, 导致发生生产安全事故的, 依照《中华人民共和国安全生产法》的规定限制从业。

危险化学品单位发生危险化学品事故, 造成他人人身伤害或者财产损失的, 依法承担赔偿责任。

第一百一十八条 发生危险化学品事故,有关地方人民政府及其有关部门不立即组织实施救援,或者不采取必要的应急处置措施减少事故损失,防止事故蔓延、扩大的,对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第一百一十九条 负有危险化学品安全监督管理职责的部门的工作人员,在危险化学品安全监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依法给予处分。

第一百二十条 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。

第十章 附 则

第一百二十一条 监控化学品、属于危险化学品的药品和农药的安全管理,依照本法的规定执行;法律、行政法规另有规定的,依照其规定。

民用爆炸物品、烟花爆竹、放射性物品、核能物质以及用于国防科研生产的危险化学品的安全管理,不适用本法。

法律、行政法规对燃气的安全管理另有规定的,依照其规定。

危险化学品容器属于特种设备的,其安全管理依照有关特种设备安全的法律、行政法规的规定执行。

第一百二十二条 危险化学品的进出口管理,依照有关对外贸易的法律、行政法规、规章的规定执行;出口危险化学品涉及《中华人民共和国出口管制法》规定的管制物项的,依照有关出口管制的法律、行政法规、规章的规定执行;进口的危险化学品的储存、使用、经营、运输的安全管理,依照本法的规定执行。

第一百二十三条 公众发现、捡拾的无主危险化学品,由公安机关或者应急管理部门接收。有关部门接收或者依法没收的危险化学品,需要进行处置的,交由生态环境主管部门组织其认定的专业单位进行处置,或者交由有关危险化学品生产企业进行处置。处置所需费用由政府负担。

第一百二十四条 化学品的危险特性尚未确定的,由国务院应急管理、生态环境、卫生健康部门分别负责组织对该化学品的物理危险性、生态环境危害性、毒理特性进行鉴定。根据鉴定结果需要调整危险化学品目录的,依照本法第三条第二款的规定办理。

化学品的危险特性尚未确定的,任何单位和个人不得擅自从事该化学品的生产、储存、使用、经营、运输等活动。

第一百二十五条 港区内危险化学品生产和使用危险化学品的生产装置及相连储罐部分，由应急管理部门负责安全监督管理；仅与危险化学品码头相连的储罐部分，由港口行政管理部门负责安全监督管理。

第一百二十六条 中国人民解放军、中国人民武装警察部队的危险化学品安全管理，依照本法有关规定和中央军事委员会的规定执行。

第一百二十七条 本法自2026年5月1日起施行。

研究成果

● 研究成果 |

政府应对灾倒住房救助工作的法律评议

李春叶 【上海融力天闻（临港新片区）律师事务所】

每年暑期，沿海地区城市正值“汛期”，而上海位于东海之滨，是台风频繁活动区域，从1945年台风“乌苏拉”到2024年台风“贝碧嘉”、“普拉桑”，再是去年的台风“竹节草”，经统计自建国1949年以来登陆上海的超强台风已有13个，超强台风同时会带来强风暴雨等自然灾害和次生灾害，造成住房倒塌、结构性损坏、一般性损毁，直接威胁人民群众生命财产安全与基本居住权益。灾后倒损住房恢复重建救助，是我国突发事件应急管理、社会救助体系的关键组成部分，以上海为例，台风、暴雨、风暴潮等城市型灾害频发，老旧小区、农村自建房、低洼地段住房易受冲击，灾后住房重建救助成为应急管理的“底线工程”。结合超大城市灾害救助实践，剖析救助对象认定、资金管理、重建实施、监督问责中的法律问题，明确政府救助的行政法属性与民事权利衔接规则，提出法治化优化方案，推动因灾倒损住房重建救助从政策主导迈向法治主导、权责清晰、程序规范、保障充分的治理形态，切实维护受灾群众合法权益，提升应急治理体系与治理能力现代化水平。

本文以《中华人民共和国突发事件应对法》、《自然灾害救助条例》、《上海市自然灾害救助应急预案》、《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》以及《中华人民共和国民法典》为核心法规依据，聚焦政府救助的法律依据、职责定位、实施程序、权利救济、责任追究五大核心维度，结合上海地方实践，剖析制度运行中的法律冲突、实践困境与合规短板，提出针对性完善建议，为因灾倒损住房重建救助的法治化、规范化提供理论支撑与实践指引。

一、因灾倒损住房重建政府救助的法律体系与基础理论

（一）现行法律规范层级与核心条文梳理

我国针对因灾倒损住房恢复重建政府救助，已经构建起上位统领法——专门行政法规——部门操作规范——地方应急预案——民事基础法律五位一体、层级分明、功能互补的法律规范体系。不同层级文件效力不同、调整范围不同、规范侧重点不同，共同构成政府履职的完整法律依据。

1. 统领性法律：《中华人民共和国突发事件应对法》

《突发事件应对法》是我国应急管理领域的基础性、综合性法律，2024年修订后进一步强化了灾后善后、恢复重建与民生保障条款，适用于包括自然灾害在内的各类突发事件全周期管理。该法将灾后住房重建、群众救助纳入突发事件事后恢复与重建范畴，是政府开展救助工作的最高法律依据。

该法第六十一条明确：突发事件应急处置工作结束后，各级人民政府应当及时组织对突发事件造成的损失进行统计、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组织力量修复被损毁的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，统筹安排受灾地区群众的生

产、生活，妥善解决受灾群众的就业、医疗、住房等问题。

第八十七条至第八十九条进一步细化了政府救助与扶持义务：县级以上人民政府应当根据受灾情况，依法采取资金补助、物资调拨、税费减免、用地保障、技术支持等救助和扶持措施；上级人民政府应当对受灾地区恢复重建工作给予资金、物资、人力、技术等方面的支援；地方各级人民政府及其有关部门、单位应当建立健全突发事件善后工作制度，依法开展抚慰、救助、补偿、安置等工作。

从法律功能来看，《突发事件应对法》确立了三大核心规则：一是政府主体责任规则，明确县级以上地方政府是灾后恢复重建与住房救助的责任主体；二是全周期管理规则，将住房重建救助从单纯的灾后安置延伸至损失评估、规划制定、工程实施、长期保障全流程；三是多元扶持规则，允许综合运用财政、土地、税收、技术等多种手段开展救助，为后续行政法规、地方预案提供立法授权。该法属于公法范畴，侧重规范行政权力运行与行政职责履行，不直接调整平等主体之间的民事关系。

2. 专门行政法规：《自然灾害救助条例》

《自然灾害救助条例》（国务院令 第577号）是针对自然灾害救助的专项行政法规，法律效力仅次于法律，是全国范围内开展自然灾害生活救助、住房救助、安置救助的直接执法依据，条文针对性强、可落地性高。条例共七章三十五条，其中第十九条、第二十条、第二十一条、第二十二条专门针对倒损住房恢复重建作出规定，构成住房救助的核心规则。

条例第十九条：自然灾害危险消除后，受灾地区人民政府应当统筹研究制订

居民住房恢复重建规划和优惠政策，组织重建或者修缮因灾损毁的居民住房，对恢复重建确有困难的家庭予以重点帮扶。居民住房恢复重建应当因地制宜、经济实用，确保房屋建设质量符合防灾减灾要求。民政部门负责居民住房恢复重建的组织协调工作，发展改革、财政、国土资源、住房城乡建设等部门按照各自职责，配合做好居民住房恢复重建相关工作。

条例第二十条：居民住房恢复重建补助对象由受灾人员本人申请或者由村民小组、居民小组提名。经村民委员会、居民委员会民主评议，符合救助条件的，在自然村、社区范围内公示；无异议或者经村民委员会、居民委员会民主评议异议不成立的，由村民委员会、居民委员会将评议意见和有关材料提交乡镇人民政府、街道办事处审核，报县级人民政府民政等部门审批。该条款正式确立了“户报、村评、乡审、县定”的救助对象认定法定程序，成为全国统一执行的刚性规则。

条例第二十一条：自然灾害发生后的当年冬季、次年春季，受灾地区人民政府应当为生活困难的受灾人员提供基本生活救助。第二十二条明确救助资金、物资实行专款专用、无偿使用，禁止截留、挪用、挤占、私分。

该条例清晰划分了自然灾害救助领域各行政机关的职责边界，固化了对象认定、资金使用、重建实施的基本程序，是衔接上位《突发事件应对法》与下位部门规范、地方预案的中枢性法规。

3. 部门专项操作规范：《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》（应〔2023〕30号）

该文件由应急管理部、财政部联合印发，属于部门规范性文件，是当前全国倒损住房重建救助工作最细化、最具实操性的依据。文件针对住房倒塌、严重损坏、一般损坏三类情形，对救助范围、对象界定、标准划分、流程管理、资金使用、档案管理、监督检查、绩效评价作出全面、细致的规定，弥补了法律、行政法规条款原则性过强的短板。

其一，明确救助分类。将住房分为倒塌住房、严重损坏住房、一般损坏住房，对应区分重建救助、修缮救助两类救助方式，划定救助核心范围为“因自然灾害造成唯一居住住房倒塌或损坏，无自救能力、基本生活陷入困境的受灾家庭”。

其二，细化全流程操作。在《自然灾害救助条例》基础上，完善灾情排查、

房屋安全鉴定、申请受理、民主评议、公示公告、多级审核、结果确定、资金发放、重建监管、档案留存等全环节标准，要求实行“一户一档”数字化、纸质化双重档案管理。

其三，严格资金管理规则。明确中央与地方救助资金分担机制、专户管理、专款专用、“一卡通”直达发放、资金结余与违规资金追回等规则，严禁村级组织、乡镇干部代收代发救助资金。

其四，建立绩效与监督机制。要求各级应急、财政部门定期开展专项检查、绩效评价，对履职不到位、资金使用违规、程序违法的单位和个人依法追责。

该规范是基层一线开展救助工作的直接操作手册，虽然法律效力层级低于法律与行政法规，但在实务中适用频率最高、约束作用最强。

4. 地方应急预案：《上海市自然灾害救助应急预案》

《上海市自然灾害救助应急预案》是上海市结合本地灾害特征、城市管理模式、人口与住房现状制定的地方政府规范性文件，以上位法律法规为基础，完成国家规则的本地化适配。上海地处长江入海口，主要灾害为台风、暴雨、风暴潮、城市内涝，极少发生地震、山体滑坡等地质灾害；城市建成区密度高，住房类型复杂，土地资源极度紧张，外来常住人口规模庞大，这决定了上海住房重建救助无法照搬农村地区、中西部地区模式。

该预案结合超大城市特点作出多项细化规定：一是建立四级自然灾害应急响应机制，根据灾情等级启动对应救助流程，分级落实市、区、街道（乡镇）、居（村）四级政府救助责任；二是优化对象认定程序，将国家“村评、乡审、县定”转化为上海本土化的“居村评议、街道审核、区级审定”流程，适配城市社区治理架构；三是创新重建模式，针对中心城区土地稀缺问题，优先采取房屋修缮、原址加固、应急维修、租房补贴、过渡安置等方式，严格控制大规模异地新建；四是区分住房类型实施分类救助，对公有住房、保障性住房、农村宅基地住房、外来人员租赁住房设置差异化救助规则；五是强化财政保障，将自然灾害救助资金全额纳入市、区两级财政年度预算，建立动态增长机制，同步衔接上海巨灾保险、民生保障政策；六是强化公开公示与社会监督，要求救助对象、救助标准、资金金额、重建进度在社区政务平台、线下公告栏双渠道长期公示。

该预案是上海市各级行政机关开展倒损住房重建救助的地方刚性依据，实现

了国家法律规则与超大城市治理实践的有机结合。

5. 民事基础法律：《中华人民共和国民法典》

《民法典》是调整平等民事主体之间人身关系和财产关系的基本法律，本身不直接设定政府救助义务，但却是处理灾后重建中民事权利、民事纠纷、财产归属、风险划分的根本依据，与行政救助行为形成紧密衔接。相关核心条款分布在总则编、物权编、合同编、侵权责任编：

第一，不可抗力规则。《民法典》第一百八十条规定，因不可抗力不能履行民事义务的，不承担民事责任。自然灾害属于典型不可抗力，该条款厘清了灾害致损的民事责任边界：房屋倒塌损坏系自然灾害所致，房主、出租人、承租人之间一般互不承担违约或侵权责任，排除了普通民事赔偿的适用空间，也进一步凸显政府行政救助的必要性。

第二，财产风险负担规则。第七百二十九条规定，因不可归责于承租人的事由，致使租赁物部分或者全部毁损、灭失的，承租人可以请求减少租金或者不支付租金；因租赁物部分或者全部毁损、灭失，致使不能实现合同目的的，承租人可以解除合同。该条款专门适用于受灾后租赁住房损毁场景，明确出租人与承租人的权利义务。

第三，物权与相邻关系规则。物权编对房屋所有权、宅基地使用权、建设用地使用权、共有产权作出界定；第二百八十八条至第二百九十六条系统规定相邻关系，要求不动产权利人在重建、修缮房屋时，不得损害相邻方的通风、采光、通行、排水等合法权益，为化解重建中的邻里纠纷提供裁判依据。

第四，征收征用与补偿规则。第一百一十七条规定，为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序征收、征用不动产或者动产的，应当给予公平、合理的补偿。若因防灾避险、整体异地重建需要征用、置换群众住房，适用该补偿规则，区分行政救助与行政补偿两个不同法律概念。

综上，《民法典》搭建起灾后重建的民事权利框架，解决“房屋归谁、损失谁担、纠纷怎么解”的问题；而应急管理、救助类公法解决“政府该做什么、按什么程序做、承担什么责任”的问题，两大法律体系相互配合、缺一不可。

（二）因灾倒损住房重建政府救助的法律属性界定

准确界定政府救助的法律属性，是开展法律评议、划分权责、判断行为合法

性的前提。结合行政法学理论与现行法律规则，因灾倒损住房恢复重建政府救助属于典型的行政给付行为，是法定的社会保障类行政行为，区别于行政赔偿、行政补偿、民事帮扶、社会捐赠等行为。

1. 区别于行政赔偿

行政赔偿的前提是行政机关及其工作人员存在违法行政行为，且违法行为与损害结果之间存在直接因果关系。自然灾害属于不可抗力，住房损毁是自然因素导致，并非政府违法履职造成，因此政府无需承担《国家赔偿法》项下的行政赔偿责任。政府提供救助，不是对自身过错的弥补，而是基于公共利益与民生保障的法定给付义务。

2. 区别于行政补偿

行政补偿适用于行政机关为公共利益实施征收、征用、行政许可、行政强制措施等合法行为，造成公民、法人财产损失的情形。灾后住房重建救助中，政府未主动处置公民财产，仅提供资金、物资、技术帮扶，不触发行政补偿规则；仅当为整体避险、规划调整而统一征用、搬迁群众住房时，才会同时产生行政补偿法律关系。

3. 区别于民事帮扶与社会捐助

民事帮扶、民间捐赠属于平等主体之间的自愿行为，遵循意思自治原则，可自主选择帮扶对象、帮扶金额，不受行政程序强制约束。而政府救助是公法上的强制性义务，只要符合法定救助条件，政府必须依法受理、审核、给付，不得拒绝、拖延、选择性救助，行政相对人享有法定的救助请求权。

4. 核心属性：行政救助（行政给付）

行政救助是行政主体依据法律规定，向因自然灾害、意外事故、重大疾病等陷入困境的行政相对人，提供物质、资金、服务等帮助的行政行为。其核心特征为：主体法定、对象法定、条件法定、程序法定、义务法定。灾后倒损住房重建救助完全符合上述特征，属于社会保障范畴内的应急性行政救助，是国家生存权保障制度在应急领域的具体落地。

（三）政府救助的法定基本原则

综合五大法律文件的立法精神与具体条款，结合行政法基本原则，提炼出灾后倒损住房重建救助必须恪守的六大法定原则，也是评判救助行为合法与否的核

心标准。

1. 依法救助原则

所有救助行为必须严格依据法律、行政法规、部门规范、地方预案开展，救助范围、对象、标准、程序、资金使用均不得突破法定边界。行政机关不得随意增设救助条件、缩减救助范围、变更法定流程，也不得超越权限提高或降低救助标准。

2. 政府主导、自救互助相结合原则

《自然灾害救助条例》明确，政府承担统筹、组织、资金扶持、技术保障的主导责任；同时强调受灾群众是住房重建的主体，应当自主开展修缮、重建，鼓励邻里互助、社会帮扶，构建“政府扶、群众干、社会帮”的多元模式。政府不包揽全部重建成本，救助以保障基本居住条件为底线，而非全额赔偿财产损失。

3. 公开、公平、公正原则

法定的民主评议、多渠道公示制度，是该原则的制度体现。要求救助对象、救助类别、补助金额、审批结果、资金流向全面公开，对同等困难、同等受灾情形的家庭适用统一标准，杜绝优亲厚友、暗箱操作、差别对待。

4. 分类救助、重点倾斜原则

按照住房损毁程度分为重建、修缮两类救助；同时对特困人员、低保家庭、孤儿、残疾人、老年人等特殊困难群体予以重点帮扶，在补助标准、审批流程、施工帮扶上适当倾斜，守住民生兜底底线。

5. 安全防灾、规划统筹原则

居民住房重建必须符合国家防灾减灾、建筑安全、国土空间规划要求，严禁在地质灾害隐患点、行洪通道、低洼易涝区选址建房，新建、修缮房屋的抗震、防洪、抗风标准不得低于法定最低要求。

6. 便民高效、权利救济原则

灾后群众处境困难，救助流程应当简化高效、限时办结；同时保障行政相对人的陈述、申辩、复议、诉讼权利，对救助结果不服的，群众有权依法寻求法律救济。

（四）各级政府及职能部门的法定职责划分

结合法律法规、上海地方预案，按照市级、区级、街道（乡镇）、居（村）

四级治理架构，划分行政机关职责，同时明确应急管理、财政、住建、规划资源、民政五大核心职能部门的分工。

1. 四级政府层级职责

市级人民政府：统筹全市自然灾害救助工作，制定全市重建救助政策、补助基准标准，保障市级财政资金，协调跨区域资源，监督各区工作落实，审批重大重建规划。

区级人民政府：本辖区倒损住房重建救助第一责任主体，负责灾情全面核查、救助对象最终审定、区级配套资金落实、重建工程监管、纠纷化解、综合监督，执行市级政策并制定本区实施细则。

街道办事处、乡镇人民政府：承上启下的核心执行环节，负责申请受理、初步审核、现场核查、组织民主评议、上报材料、督促重建进度、落实过渡安置。

居民委员会、村民委员会：基层自治组织，负责初步摸排灾情、接收群众申请、组织民主评议、线下公示、日常沟通、协助落实重建工作，无最终审批权。

2. 职能部门专项职责

应急管理部门：总牵头单位，统筹协调全流程救助工作，负责灾情统计、倒损住房台账建立、救助政策解读、全流程监督检查、绩效评价。

财政部门：负责救助资金预算编制、资金拨付、专户管理、资金监管、审计配合，保障资金及时足额到位。

住房和城乡建设部门：负责房屋安全鉴定、建筑质量监管、防灾标准把控、免费提供设计图纸、施工技术指导、竣工验收。

规划和自然资源部门：负责重建选址审核、用地保障、宅基地管理、不动产登记衔接，禁止在灾害风险区审批建房。

民政部门：衔接困难群众兜底保障，将受灾特困、低保家庭纳入综合救助体系，配合开展对象认定。

二、因灾倒损住房重建救助全流程法律实施评议

结合救助工作完整链条，将整个流程划分为灾情排查与房屋鉴定、救助对象认定、救助资金管理、住房重建实施、过渡安置与生活保障、民事纠纷化解六大环节，逐环节开展合规性评议，结合法律规定、基层实践、上海本地案例分析亮点与法律瑕疵。

（一）灾情排查与房屋安全鉴定环节评议

灾情排查与房屋损毁等级鉴定是所有救助工作的前置基础,直接决定后续救助类别与补助标准,《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》对此作出强制性要求:灾害险情解除后,属地乡镇(街道)必须联合住建部门开展全覆盖拉网式排查,对每一栋受损住房委托具备资质的第三方机构开展安全鉴定,出具正式《房屋安全鉴定报告》,将房屋划分为倒塌、严重损坏、一般损坏三个等级,建立“一户一档”电子台账。

1. 法律规范的核心要求

一是排查全覆盖,不得遗漏城中村、老旧小区、农村散户、偏远楼栋;二是鉴定专业化,禁止工作人员仅凭肉眼、经验主观判定损毁等级;三是台账标准化,明确房屋地址、产权人、损毁情况、鉴定结论、现场照片等必备内容;四是时限要求,灾情稳定后7个工作日内完成全部排查与鉴定工作。

2. 实践中的法律执行瑕疵

第一,房屋安全鉴定流于形式。部分基层单位为压缩时间、节约成本,未委托专业机构,由社区工作人员、城管、网格员自行判定房屋损毁程度,鉴定结论不具备法律效力。一旦群众对救助类别提出异议,行政机关因缺乏合法鉴定依据,在行政复议、行政诉讼中极易败诉,属于明显的程序违法。在上海郊区农村自建房、老旧私房受灾场景中,该问题尤为突出。

第二,排查存在盲区。对于群租房、地下空间、临时搭建房、无人居住空置房,部分地区未纳入排查范围。按照法律规定,只要属于合法居住用房,无论是否长期居住,因灾受损均应依规排查;临时违法搭建建筑虽不纳入救助范围,但也需登记在册、区分处置。

第三,台账管理不规范。部分地区台账信息缺失、无现场影像资料、鉴定文书未归档,违反“一户一档”的法定档案管理要求,导致后续监督、审计、追责无据可依。

3. 上海实践亮点

上海市依托城市网格化综合管理平台,将住房灾情排查纳入网格日常巡查体系,实现“灾害发生—网格上报—区级派单—专业鉴定—台账入库”全流程线上化。全市统一入围一批具备资质的房屋安全鉴定机构,建立应急鉴定服

务商库，灾情发生后可快速指派人员进场鉴定，从制度层面杜绝“人工目测判定”的违规行为，该做法符合法定程序要求，合规性较强。

（二）救助对象认定环节评议

救助对象认定是救助工作的核心关口，直接关系到救助公平性，《自然灾害救助条例》《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》《上海市自然灾害救助应急预案》三方共同确立了“申请—评议—公示—审核—审定”五步法定程序，同时划定救助对象核心标准：因灾损毁本人及家庭唯一合法居住住房，家庭无充足自救能力，自愿提出救助申请。

1. 法定标准与程序解读

对象认定两大核心要件：一是房屋要件，必须是家庭唯一居住用房，区分合法产权住房、宅基地住房、保障性住房；二是经济要件，家庭缺乏资金、人力、物资完成重建或修缮。程序上严格执行居（村）民主评议、两次公示（评议后公示、审定后公示）、多级审核，公示期不得少于5个工作日，保障群众监督权。

2. 实践突出法律问题

第一，“唯一住房”界定标准模糊，法律适用冲突。现行法律法规仅提出“唯一住房”概念，但未作出量化解释，面对复杂产权形态时认定困难：一是共有产权房，部分家庭名下仅有一套共有产权保障房，受灾后能否纳入救助，各地执行不一；二是农村宅基地住房与城镇商品房并存，部分农户在城镇购置小户型商品房，农村老宅因灾受损，是否认定为“非唯一住房”存在争议；三是外来常住人口租赁住房，上海大量外来人员长期租住房屋，房屋因灾倒塌损坏，承租人是否享有救助资格，国家层面无统一规则，地方执行尺度混乱。

第二，民主评议程序形式化。部分居（村）委会组织的评议小组人员构成不合规，未吸纳受灾群众代表、党员代表、村民代表，仅由居委会干部内部商议，评议过程无书面记录、无参会人员签字，违背民主评议的立法初衷，属于程序瑕疵。

第三，公示内容不完整。多数地区公示仅公布救助人员姓名，未标注房屋损毁等级、救助类型（重建/修缮）、拟补助金额、房屋地址，群众无法开展有效监督，违反“全面公开”的法定要求。

第四，特殊群体申请渠道不畅。孤寡老人、重度残疾人、重病患者等行动不

便群体，无法自行提交书面申请，虽然法规允许村（居）小组提名，但基层落实不到位，出现弱势群体“应救未救”的情形。

（三）救助资金管理环节评议

救助资金是灾后重建的物质保障，资金管理也是审计、纪检监察重点监督领域，《自然灾害救助条例》与《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》构建了“预算保障、专户管理、专款专用、直达到户、全程监管、违规追回”的完整资金法律规则体系。

1. 法定资金管理规则

资金来源分为中央补助资金、市级财政资金、区级财政配套资金三级，分级纳入财政一般公共预算；资金实行财政专户单独核算，严禁与其他资金混用；发放方式强制要求通过社保卡、银行卡“一卡通”直达受灾群众个人账户，禁止村级组织、乡镇干部代收、代领、截留；对于放弃重建、逾期未完成重建、核查发现不符合救助条件的对象，必须依法追回已发放的救助资金。

2. 实践中的违法与违规问题

第一，财政配套资金拨付滞后。部分区级政府未按预案要求足额、及时落实配套资金，上级补助资金下达后，区级资金长期滞留，导致重建工作延误。政府未按时拨付法定救助资金，属于行政不作为，侵害受灾群众的给付请求权。

第二，资金发放违规，突破“直达到户”底线。少数基层干部为图便利，将救助资金统一拨付至村（居）委会集体账户，再由村干部现金发放或二次转账，大幅增加截留、挪用、克扣资金的廉政风险，是资金管理中最常见的违法行为。

第三，补助标准不公开、不统一。多地未依法向社会公布本地重建、修缮的具体补助标准，自由裁量权过大，相邻社区、相似受灾情形出现补助金额差距悬殊的情况，违背公平原则。

第四，资金追回机制空置。对于主动放弃重建、长期拖延施工、经核查不符合救助条件的家庭，行政机关未启动资金追回程序，造成财政资金流失，监督与追责机制失灵。

3. 上海资金管理合规实践

上海市全面推行救助资金财政一体化系统线上拨付，区级、街道层面无资金截留空间，所有补助资金直接打入受灾群众社保卡；全市统一发布分区域、分损

毁等级的救助补助基准标准,动态调整并常年公示;建立资金使用月度核查机制,对逾期未重建的家庭自动启动资金预警与追回流程,资金管理的法治化、规范化水平相对较高。

(四) 住房恢复重建实施环节评议

住房重建与修缮是救助工作的落地环节,涉及政府监管、群众自建、工程质量、规划选址、用地管理等多重法律关系,同时衔接《民法典》物权、相邻关系规则,是行政法与民法交叉最集中的环节。

1. 法定职责与规则要求

应急、住建、规划资源部门分工协作:规划资源部门审核选址,严禁在灾害高风险区建房;住建部门提供技术指导、监管工程质量,确保房屋符合抗风、防洪、抗震等防灾标准;乡镇(街道)督促施工进度,尊重群众自主选择重建方式(原址重建、原址修缮、集中安置、货币补贴)。重建房屋必须依法办理简易审批手续,完工后由住建部门组织竣工验收。

2. 法律适用与实践矛盾

第一,重建选址与规划冲突。部分受灾群众坚持在低洼易涝、河道周边、地质隐患点原址建房,行政机关依据防灾法规予以制止,双方产生矛盾。法律层面,政府有权基于公共安全否决危险选址,群众应当服从规划管理,但基层在执法中缺乏有效的沟通与引导机制。

第二,相邻权纠纷处置缺位。重建施工过程中,部分群众扩建房屋、加高墙体、改变排水方向,侵害相邻住户通风、采光、排水、通行等合法权益,违反《民法典》相邻关系条款。基层行政机关往往只负责重建帮扶,不主动介入民事纠纷,导致邻里矛盾激化。

第三,工程质量监管薄弱。对于群众自主聘请施工队自建、修缮的房屋,住建部门仅在完工后开展一次竣工验收,施工过程无动态监管,部分房屋出现偷工减料、质量不达标问题,埋下次生安全隐患。房屋出现质量问题后,施工方、房主、监管部门之间的责任划分缺乏明确法律依据。

第四,重建方式单一化,违背自愿原则。部分地区为推进统一规划,强制要求群众集中安置、统一建房,剥夺群众选择原址修缮、货币补贴的法定权利,属于滥用行政职权。

（五）过渡安置与基本生活保障环节评议

倒损住房无法立即修复时，政府必须落实过渡安置，保障受灾群众临时居住权益，该义务由《突发事件应对法》《自然灾害救助条例》明确规定，属于即时性民生兜底职责。

1. 法定要求

安置方式分为就地安置、临时帐篷安置、集中安置点安置、租房货币补贴四类；安置期限结合重建周期合理设定，同步保障临时安置期间群众的饮水、食品、医疗、基本生活物资；对困难群众增发临时生活补助。上海市预案特别规定，中心城区以租房补贴为主要安置方式，郊区可设置临时集中安置点。

2. 现存法律短板

第一，安置期限无法定上限。现行法律法规仅要求“保障重建期间居住”，未明确过渡安置最长时限。若重建工作长期拖延，部分群众数年处于临时安置状态，基本居住权益持续受损，权利边界模糊。

第二，租房补贴标准脱离市场实际。部分地区按照固定金额发放补贴，未结合当地房屋租金水平动态调整，补贴金额不足以覆盖租房成本，兜底保障作用弱化。

第三，外来流动人口安置保障不足。上海大量外来务工人员租住房屋受灾损毁，部分基层单位仅对本地户籍居民落实安置补贴，将流动人口排除在外，违背平等救助原则。

（六）权利救济与投诉举报环节评议

权利救济是法治体系的最后一道防线，当受灾群众对灾情认定、救助资格、补助金额、安置措施等行政行为不服时，依法享有陈述、申辩、申请行政复议、提起行政诉讼、信访举报的权利。

1. 法定救济渠道

根据《行政复议法》《行政诉讼法》，救助对象认定、资金发放等行为属于具体行政行为，行政相对人可在法定期限内申请复议、提起诉讼；各级应急管理、信访部门应当设立投诉举报热线、线上平台，限时受理、答复群众诉求。

2. 实践问题

第一，救济权利告知不到位。基层行政机关在作出救助审批结果时，未依法

向当事人告知复议、诉讼的权利、期限与受理机关，群众维权意识薄弱、维权渠道不畅。

第二，投诉举报办理效率低。部分举报线索受理后拖延处置、敷衍答复，未建立台账与办结反馈机制，监督渠道形同虚设。

第三，法律援助衔接不足。受灾群众多为弱势群体，缺乏法律专业知识，面对行政争议、民事纠纷时无力维权，政府未主动提供免费法律援助服务。

三、当前灾后倒损住房重建救助制度的整体性法律缺陷

结合全流程评议，跳出单一环节视角，从法律体系、规则设计、权责配置、法域衔接、监督问责、地方适配六个维度，归纳我国现行制度存在的深层次、普遍性法律缺陷，同时结合上海超大城市治理特点分析特有困境。

（一）法律规范体系层级失衡、衔接不畅

1. 效力层级倒挂

《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》是实操核心，但仅为部门规范性文件，法律效力层级最低，无法有效约束财政、住建、规划资源等平行职能部门。当部门之间出现职责推诿、配合不力时，仅凭该规范难以追责，出现“实操规则管不住执法部门”的尴尬局面。而上位的《突发事件应对法》《自然灾害救助条例》条款偏原则化，缺乏可直接套用的细化标准，形成“上位法太粗、下位法太软”的层级缺陷。

2. 跨法域衔接断裂

行政救助法律体系与《民法典》民事规则处于“两张皮”状态。现行救助制度仅聚焦行政履职，未将房屋产权认定、相邻关系、租赁纠纷、风险负担等民事问题纳入统筹处置范围。基层工作人员只执行救助政策，不处理民事纠纷，导致大量民事矛盾依附于救助工作爆发，行政纠纷与民事纠纷交织叠加。

3. 国家规则与地方预案细化不足

国家层面未针对超大城市、农村地区、山区、海岛等不同地域制定差异化规则，全国统一标准“一刀切”。以上海为代表的超大城市，住房结构、产权类型、人口结构、土地条件完全区别于传统农村地区，但国家法规未作出专门例外规定，地方预案只能在权限范围内小幅调整，制度适配性不足。

（二）核心认定标准法律化缺失，自由裁量权过大

1. 救助核心要件未法定量化

“唯一住房”“家庭自救能力不足”两大核心认定要件，始终停留在政策表述层面，无全国统一的法律量化标准。各地自行制定认定口径，导致同案不同判，破坏法治统一性。对于共有产权房、租赁住房、集体宿舍、临时用房等特殊房屋的救助资格，至今无全国性统一规则。

2. 救助补助标准缺乏法定底线

救助补助金额完全由地方政府自行制定、自行调整，国家未设定最低补助底线。经济发达地区与欠发达地区补助差距巨大，部分欠发达地区补助标准过低，无法支撑基本重建需求，民生保障底线不稳。

（三）行政机关权责划分模糊，部门协同机制缺乏法律强制力

1. 职责交叉与监管真空并存

《自然灾害救助条例》规定民政、应急、财政、住建、自然资源多部门协同，但未以法律形式明确各部门的负面清单、责任边界、配合义务。灾情排查、质量监管、用地审批等环节出现“多头管、都不管”；出现问题后相互推诿，难以界定具体责任。

2. 跨部门协同机制非法定化

多数地区的部门联动依靠临时会议、工作通知推进，未建立法定的常态化协同机制。灾害发生后，各部门响应节奏不一、配合滞后，影响救助效率。

（四）监督与问责体系偏软，违法成本过低

1. 监督以事后监督为主，事前、事中监督缺位

当前监督模式主要为灾后审计、专项督查、巡视检查，属于事后纠错；在灾情鉴定、对象认定、资金发放、施工建设的全过程中，常态化、嵌入式的事前、事中监督机制缺失，违规行为难以提前制止。

2. 问责条款力度不足，责任衔接不畅

现有法规对截留、挪用救助资金、行政不作为、程序违法等行为，主要规定内部行政处分，与《刑法》中挪用公款罪、滥用职权罪、玩忽职守罪的衔接条款不明确。轻微违规行为多以批评教育、整改了事，违法成本极低，难以形成有效震慑。

3. 社会监督保障不足

群众、媒体、第三方机构的监督权利缺乏法律细化保障，部分地区刻意弱化信息公开，阻碍社会力量介入监督。

（五）超大城市特有的法律适用困境（以上海为例）

结合上海市城市特征，其除了全国共性问题外，还存在四大特有法律困境：

1. 土地资源约束与重建用地规则冲突

上海建设用地指标紧张，中心城区基本无闲置土地用于集中安置、异地重建。但现行法规对超大城市灾后住房重建的用地审批、临时用地、原址改建简化流程未作出专项规定，重建用地审批周期长，加剧安置压力。

2. 多元住房产权形态带来认定难题

上海公有住房、保障性住房、共有产权房、商品住房、农村宅基地住房、市场化租赁住房并存，不同产权房屋的权属规则、使用规则差异极大，现有救助标准无法实现精准适配。

3. 常住人口结构复杂，平等救助落实难

上海外来常住人口、流动人口规模庞大，租赁住房是该群体主要居住形态。国家法规未明确流动人口租赁房受灾后的救助资格，地方在户籍、非户籍人口之间设置差别化标准，平等权保障存在短板。

4. 城市型灾害重建标准无专项规范

上海以台风、内涝、暴雨为主要灾害，房屋重建需要强化防水、排水、抗风设计，但现行重建标准多参照地震、山地灾害制定，城市型灾害的建筑标准、维修规范缺乏专项法律依据。

四、因灾倒损住房重建政府救助工作的法治化完善路径

针对前文梳理的法律缺陷、程序瑕疵、实践矛盾，结合应急法治要求与上海市超大城市治理实际，从立法完善、程序规范、权责厘清、监督问责、权利救济、地方制度创新六个维度，提出系统性、可落地的法治化优化方案。

（一）完善法律规范体系，理顺层级关系与法域衔接

1. 提升专项规范法律效力

推动《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》升格为部门规章，强化其法律约束力，明确跨部门配合义务、违规追责条款，解决“下位规则效力不足”的问题。同时在规章中增设分类条款，区分农村地区、中西部城镇、东部

超大城市三大类型，制定差异化实施规则。

2. 统一核心认定标准，实现规则法定化

在行政法规、部门规章中，对“唯一住房”“自救能力不足”作出全国统一的量化解释；专门明确共有产权房、保障性住房、合法租赁住房、农村宅基地住房的救助资格；设定全国救助补助最低标准，建立与物价、收入水平挂钩的动态调整机制，缩小地区差距。

3. 打通行政法与民法典衔接通道

在救助法规中增设专条，明确基层行政机关负有民事纠纷前置调解义务。在住房重建过程中，同步受理、调解相邻关系、房屋租赁、产权归属等民事争议；建立“行政救助 + 民事调解 + 法律援助”一体化工作模式，化解法域脱节问题。

（二）严格规范全流程执法程序，根治程序违法问题

1. 强制落实房屋专业鉴定制度

立法明确：所有因灾受损住房，必须由具备资质的第三方机构出具《房屋安全鉴定报告》，该报告是划分救助类型的唯一法定依据，严禁行政人员主观判定。将鉴定费用纳入财政专项预算，杜绝基层因成本问题规避专业鉴定。

2. 固化民主评议与公示的刚性流程

统一居（村）评议小组组成标准，要求受灾群众代表占比不低于三分之一，评议全程书面记录、全员签字；统一公示模板，强制公示房屋地址、损毁等级、救助类型、补助金额、监督电话，公示时长严格执行 5 个工作日以上要求。

3. 严守资金管理法定红线

全面落实“一卡通”直达发放制度，立法明确禁止任何单位和个人代收代发救助资金，将该行为列为明令禁止的违法行为；完善资金追回程序，对不符合条件、逾期未重建的对象，依法强制追回资金，并将相关记录纳入社会信用管理。

（三）厘清部门权责，构建法定化协同机制

1. 以清单方式划分权责边界

各地结合法规制定《自然灾害住房救助权责清单》，以正面清单、负面清单形式，明确应急、财政、住建、规划、民政等部门的具体职权、义务、禁止行为，实现“法定职责必须为、法无授权不可为”。

2. 建立常态化法定协同机制

将跨部门联席会议、联合巡查、信息共享机制写入地方法规与应急预案，明确各部门响应时限、配合要求，把协同配合情况纳入年度绩效考核，从制度上解决推诿扯皮问题。

（四）构建全链条监督体系，强化多元问责

1. 建立事前、事中、事后全流程监督

依托数字化平台，实现灾情排查、对象认定、资金拨付、施工进度全流程线上留痕，由纪检、审计、应急部门开展嵌入式实时监督；对重点环节开展随机抽查，提前制止违规行为。

2. 细化问责体系，衔接刑事法律

在法规中细化行政不作为、滥用职权、程序违法、资金违规使用的问责情形，区分一般过错、较重过错、严重过错，对应不同层级处分；明确救助领域违法行为与《刑法》相关罪名的适用衔接，提高违法成本。

3. 强化信息公开与社会监督

扩大公开范围，实现救助全要素、全流程公开；保障群众、媒体、第三方评估机构的监督权利，建立监督线索快速核查、反馈机制。

（五）健全权利救济体系，保障受灾群众合法诉求

1. 落实权利告知义务

明确行政机关在作出救助审批决定时，必须书面告知当事人行政复议、行政诉讼的权利、期限、受理机关，做到“每一份审批文书必有权利提示”。

2. 完善基层法律援助机制

将灾后受灾群众纳入公共法律援助重点服务对象，在街道、社区设立临时法律援助点，免费提供行政争议、民事纠纷法律服务。

3. 优化投诉举报处置流程

统一投诉举报平台，实行“接件—分流—办理—反馈—回访”闭环管理，严格限时办结制度。

（六）结合超大城市特点，推进上海地方制度创新

针对上海市特有治理困境，在现有法律法规框架内开展地方规则创新：

1. 优化重建用地与审批规则

在上海预案中增设灾后重建用地简化条款，将灾后住房修缮、原址改建纳入应急简易审批范畴，压缩审批时限；在国土空间规划中预留应急安置用地，破解土地资源紧张难题。

2. 实行住房类型分类救助细则

针对公房、共有产权房、租赁房、农宅分别制定专项救助实施细则，实现“一房一策、精准救助”。

3. 落实常住人口平等救助权

明确合法租赁住房因灾受损后，承租人同等享有过渡安置、临时生活救助资格，取消户籍差别对待，保障流动人口基本权益。

4. 制定城市型灾害重建专项标准

结合台风、暴雨、内涝灾害特点，联合住建部门出台《上海市灾后住房重建抗风、防水、排水建设标准》，补齐城市灾害重建技术规范短板。

5. 构建“政府救助 + 巨灾保险 + 社会捐助”多元资金体系

扩大上海巨灾保险覆盖面，推动救助资金与保险理赔、社会捐助数据互通、协同发力，减轻财政压力，提升综合保障能力。

五、结论

因自然灾害倒塌、损坏住房恢复重建政府救助，是我国应急法治与民生保障法治结合最为紧密的领域之一。《中华人民共和国突发事件应对法》、《自然灾害救助条例》、《因灾倒塌、损坏住房恢复重建救助工作规范》、《上海市自然灾害救助应急预案》以及《中华人民共和国民法典》共同搭建起“公法履职、私法定权”的双重制度框架，明确了各级政府的法定救助义务、实施流程、行为边界，为全国灾后住房重建工作提供了基本法治遵循。

从整体评议结果来看，我国灾后住房救助工作制度框架基本成型，但法治精细化程度不足。在制度层面，存在法律层级失衡、标准模糊、跨法域衔接不畅、权责划分不清、问责偏软等结构性缺陷；在执行层面，房屋鉴定形式化、评议公示走过场、资金管理存隐患、权利救济渠道不畅等程序违法与履职偏差问题普遍存在。对于上海这类超大城市，土地紧张、住房多元、人口复杂、灾害类型特殊等现实条件，进一步放大了现有制度的适配短板。

灾后住房救助直接关系万千群众的居住权、生存权，是衡量应急治理能力与

法治水平的重要标尺。推进该项工作法治化，不能仅依靠政策调整，必须坚持立法完善为基础、程序规范为核心、权责厘清为关键、监督问责为保障、权利救济为底线。一方面要从国家层面补全立法短板，统一核心标准、理顺法律层级、打通行政与民事法律衔接；另一方面地方尤其是以上海为代表的超大城市，要立足自身特点开展制度创新，细化地方规则、优化审批流程、落实平等救助、打造适配城市灾害的重建标准。

唯有让每一项救助行为都严格恪守法律边界，每一道工作流程都符合程序正义，每一位受灾群众的合法权利都能得到充分保障，才能真正实现灾后住房重建救助工作权责法定、运行规范、保障有力、公平公正，不断推进自然灾害应急治理体系和治理能力现代化，以法治力量守护人民群众生命财产安全与社会和谐稳定。