附件2

关于《中华人民共和国自然灾害防治法

（征求意见稿）》的起草说明

为深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾重要论述精神和党中央、国务院有关决策部署，坚持人民至上、生命至上，牢固树立灾害风险管理和综合减灾理念，加快推进自然灾害防治体系和防治能力现代化，最大限度减少灾害损失，切实保障人民群众生命财产安全，我部组织起草了《中华人民共和国自然灾害防治法（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿），现就有关情况说明如下：

一、立法的必要性

（一）制定本法是贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾重要论述精神和党中央、国务院决策部署的迫切需要。2016年12月中共中央国务院《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》明确，要坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变；要强化法治保障，根据形势发展，加强综合立法研究。2018年10月，习近平总书记主持召开中央财经委员会第三次会议时，强调加强自然灾害防治关系国计民生，要建立高效科学的自然灾害防治体系，提高全社会自然灾害防治能力，为保护人民群众生命财产安全和国家安全提供有力保障。2019年11月，习近平总书记主持中央政治局第十九次集体学习时，强调要积极推进我国应急管理体系和能力现代化，健全风险防范化解机制，加强风险评估和监测预警，加强应急预案管理，要实施精准治理，预警发布要精准，抢险救援要精准，恢复重建要精准，抓紧研究制定自然灾害防治方面的法律法规。为此亟需通过立法做好顶层设计，发挥我国自然灾害防治特色和优势，运用法治思维和法治方式推动提升我国自然灾害防治水平。

（二）制定本法是适应机构改革后我国防灾减灾救灾体制机制变化的迫切需要。2018年3月，第十三届全国人大第一次会议通过了国务院机构改革方案，决定组建应急管理部，将11个部门的13项职能进行整合，包括5个国家议事协调机构。与此同时，公安消防部队、武警森林部队转制后，将与安全生产等应急救援队伍一并作为综合性常备应急骨干力量，由应急管理部管理。按照分级负责的原则，一般性灾害由地方各级政府负责，应急管理部代表中央统一响应支援；发生特别重大灾害时，应急管理部作为指挥部，协助中央指定的负责同志组织应急处置工作，保证政令畅通、指挥有效。机构改革后，防灾减灾救灾体制机制进一步完善，亟需通过立法明确应急管理部的综合防灾减灾救灾职责，以及应急管理部与相关部门和地方在防灾减灾救灾工作中的职责分工。

（三）制定本法是有效防治自然灾害现实形势的迫切需要。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重。在党中央、国务院坚强领导下，我国自然灾害防治工作取得重大成就，积累了应对重特大自然灾害的宝贵经验。但是仍然存在风险防控、预警发布、抢险救援、调查评估等基本制度不健全，各级各有关部门的综合协同与联动机制不完善，信息共享和防灾减灾救灾资源统筹不足等突出问题，特别是在河南郑州“7·20”特大暴雨灾害中暴露出的灾害风险意识和底线思维缺乏、应急管理体系和能力薄弱、预警与响应联动机制不健全等主要教训，亟需在法律制度层面加以解决。

（四）制定本法是完善自然灾害防治法律体系的迫切需要。我国自然灾害防治立法之前采取的是单灾种专项法的立法模式，通过总结相关部门、行业的工作制度形成，反映了特定灾种应对的基本经验和该部门、行业工作的基本特点，能够有效应对单一灾种。但是在应对新的灾害情况尤其是复合型自然灾害、极端自然灾害时，存在一些法律空白。为统筹应对多发、并发、转化、衍生的自然灾害，亟需制定一部综合性灾害防治法。自然灾害防治综合法与单灾种专项法各有定位、互不替代、有机衔接，将共同构成完整的新时代中国特色自然灾害防治法律体系。

二、立法的总体思路

目前，自然灾害防治领域立法主要采取的是单灾种专门立法的模式，对于绝大多数类型的自然灾害，均有一部专项法律或者行政法规加以调整。但是，这些立法多是强调部门应对、专业分工，侧重于单一灾种的常规性防范，缺乏对灾害管理工作和资源的有效整合，忽视了政府的综合协调和跨部门协作，应对新型灾害、复合型灾害、极端灾害以及次生、衍生灾害存在不足。自然灾害防治法作为突发事件应对法的特别法、实施法，自然灾害防治领域的一般法、综合法，通过对自然灾害防治综合性工作、共通性环节予以规范，实现跨灾种、跨部门的整合统筹，促进自然灾害应急管理体制机制的完善，增进自然灾害防治工作的实效。自然灾害防治法的总体思路是：立足于综合性法律的定位，确立自然灾害防治的基本方针、基本制度、保障措施，建立各级各有关部门“统与分”“综与专”“防与救”分工协作及运行机制，构建涵盖风险防控、监测预警、抢险救灾、灾后救助与恢复重建全过程全方位的自然灾害防治工作体系。

**一是**强化政府统筹协调，把自然灾害防治工作中综合协调、指挥调度、信息发布进行整合，明确“四个统一”：统一组织指导协调自然灾害防治工作、统一建设自然灾害综合监测系统及灾情报告系统、统一调度应急救援力量和抢险救灾物资、统一发布预警信息和灾害信息。**二是**突出风险防范治理，把自然灾害防治关口前移，从注重灾后救助向注重灾前预防转变，坚持灾害风险源头预防，变消极被动的应急避灾为积极主动的防灾减灾，注重“十个强化”：强化综合规划编制、强化综合风险普查、强化风险评估与区划、强化区域协同、强化城乡设防、强化预案编制及演练、强化监测预警、强化会商研判、强化信息共享、强化教育科普。**三是**注重社会协同参与，自然灾害涉及社会活动的各个领域、环节，坚持党委领导、政府负责的同时，强调社会主体的“五个参与”：参与应急预案编制及演练、参与建设社会应急救援队伍、参与收集灾害信息、参与自救互救、参与恢复重建。

三、主要内容

征求意见稿共7章65条，主要规定了以下内容：

（一）关于基本方针、管理体制。自然灾害防治工作坚持中国共产党的领导，坚持人民至上、生命至上，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，坚持系统思维、底线思维、科学防治，强化综合减灾、统筹抵御各类自然灾害（第四条）。各级人民政府领导自然灾害防治工作，建立健全自然灾害防治工作协调机制。各级减灾委员会负责组织协调有关主管部门、机构共同做好自然灾害防治工作，减灾委员会日常工作由同级应急管理部门承担。各级应急管理、自然资源、水利等主管部门依法履行有关自然灾害防治工作职责（第五条、第六条）。

（二）关于灾害风险防控。一是明确国务院和省级人民政府应急管理部门应当会同同级有关主管部门、机构编制综合防灾减灾规划（第十四条）。二是国家建立自然灾害综合风险普查制度，加强自然灾害综合风险普查工作（第十五条）。三是各级政府各有关部门应当根据自然灾害综合风险普查和灾害风险核心要素更新调查结果，组织开展相关灾种的风险评估与区划以及自然灾害综合防治区划（第十六条）。四是加强风险提示和隐患排治工作，在自然灾害重大风险点设置警示标识，对易受自然灾害危害的场所、区域进行调查、登记，并采取隐患治理措施（第二十条、第二十一条）。

（三）关于应急准备与监测预警。一是各级政府应当组织编制有关自然灾害专项应急预案，明确自然灾害的等级、组织指挥体系及职责、应急响应与预警衔接、应急响应启动条件和分级标准、应急保障措施等内容（第二十四条）。二是国家建立统一的自然灾害综合监测系统和灾情报告系统，对信息共享、灾害信息员的管理、风险会商研判等内容作出规定。（第三十三条至第三十五条）三是国家建立分级预警和统一发布制度，明确预警信息的发布主体、发布程序、主要内容，强化预警与响应联动，将预警纳入应急响应的启动条件。（第三十六条至第三十九条）

（四）关于抢险救灾与应急处置。一是自然灾害发生后，有关地方人民政府应当立即核实灾情，组织有关部门抢险救灾，并向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报。根据自然灾害的严重程度，由不同层级的人民政府组织应对（第四十条至第四十二条）。二是对投入救援、力量统一调度、物资征用、应急处置措施、增援救灾、灾情统一发布等作出规定（第四十三条至第四十八条）。三是有关地方人民政府应当根据灾情趋势和灾区救助需求进行动态分析评估，适时调整响应等级和救助措施，同时对解除应急响应或者进入紧急状态作了规定（第四十九条、第五十条）。

（五）关于灾后救助与恢复重建。一是紧急善后，灾害发生地人民政府负责制定并实施善后工作计划，做好受灾人员救助工作（第五十一条）。二是加强小微企业救助，银行业金融机构、保险机构应当根据灾区救助需求加强金融服务，发挥在基础设施、农业、特色优势产业、小微企业等方面的金融支持作用（第五十四条）。三是建立灾害调查评估制度，统计人员伤亡、财产损失情况，分析灾害影响，查明灾害发生的原因，全面总结自然灾害防治领域工作（第五十五条）。

此外《征求意见稿》还对法律责任、军地协同等作出规定（第六章、第七章）。