

# 完善我国应急管理的立法工作迫在眉睫

莫纪宏/文

年初发生在我国南方的雨雪冰冻灾害暴露了不少问题,特别是涉及到我国近两年各级人民政府制定的突发事件应急预案,以及于2007年11月1日起正式生效的《中华人民共和国突发事件应对法》,因此,有必要从思想观念和制度建设上对现行的减灾法律体制作深刻检讨,在认真总结经验和教训的基础上,进一步加强我国的减灾法制建设。

## 建立完善我国应急管理的法律体系

《突发事件应对法》作为规范突发事件应对工作的全国性法律,它第一次系统和全面地调整和规范了突发事件应对工作的各个领域和各个环节,为突发事件应对工作的全面法律化和制度化提供了最基本的法律依据。

但是,也要看到,《突发事件应对法》毕竟只是规范了我国各种形式和各种类型的突发事件和紧急状况的一部分,特别是由于突发事件与紧急状态以及其他危险的局势之间存在紧密的联系,不可能仅仅依靠《突发事件应对法》来解决所有的突发事件应对中的法律问题,所以,就需要在《突发事件应对法》的基础上,进一步加强和完善应急管理的立法工作。

我国的应急法律体系应当结合我国现行法律制度的特点,根据实际生活中应急工作的要求,可以分为一般危机管理法和

紧急状态法两个立法领域。一般危机管理法应当以发挥各级人民政府在日常应急管理中的组织、协调作用为主,尤其是应当以《突发事件应对法》为基础,结合各种单行的突发事件应急的法律、法规,制定和实施应对各种灾害和事故的应急预案,坚持“预防为主”的方针;紧急状态法主要是基于宪法所确立的紧急法治原则,对在紧急状态时期国家机关享有的紧急权力进行合理配置,同时,根据人权保障的原则,妥善处理在紧急状态时期公民权利的保护问题,广义上的紧急状态法应当包括了戒严法、战争动员法、国民经济动员法等法律在内,其中,制定一部独立而完整的《中华人民共和国紧急状态法》是建立和完善紧急状态立法制度的重要任务。

作为整个国家的应急法律体系,应当在一般危机管理法与紧急状态法之间建立相互协调、相互衔接和相互配套的关系,并且实行“一般危机管理法优先适用”的原则,也就是说,除非是发生了宪法所规定的正常的国家权力运行体制无法加以有效控制的高度危险的紧急局势,需要通过中止或者是暂时改变宪法所规定的正常的国家权力运行机制才能有效地应对,否则,应当依据一般的危机管理的法律规定来对付各种危机事件,并遵循一般的依法行政原则;而依据紧急状态法的规定采取各种紧急措施必须遵循严格的法定程序,应当以保障基本人权为价值核心。而从整个国家应急法律体系的总体构造来看,紧急状态法应当作为整个应急法律体系中最重要的一般



大雪使牧民生活陷入困境,急需救助

法律形式,其他各项法律、法规和规章都可以参照紧急状态法的立法原则来规定相应的应急法律制度。

### 制定《紧急状态法》, 完善突发事件应对机制

2004年修宪时,将现行宪法第62条、第80条和第89条有关全国人大常委会、国务院有权依据宪法规定决定戒严,国家主席有权依据宪法规定发布戒严令的规定,修改为全国人大常委会、国务院有权依据宪法决定进入紧急状态,国家主席有权依据宪法宣布进入紧急状态,对于完善我国紧急状态制度,特别是健全我国的应急法律体系具有非常重要的意义。

紧急状态入宪,不仅仅只是将“戒严”改成“紧急状态”的词语修改问题,更重要的是这种修改确立了一项基本的宪



遇到突如其来的灾害,百姓受损严重

法原则,也就是说,作为调整国家权力与公民权利之间关系的宪法,其规范作用不仅涉及到平常时期的国家机关与公民之间的宪法关系,而且在紧急状态时期,国家机关行使的紧急权力也要来自于宪法,也要具有宪法上的依据。政府在紧急状态时期对公民的宪法权利所加以的限制以及要求公民在紧急状态时期承担的特定紧急法律义务也必须具有宪法和法律上的依据。可以说,紧急状态入宪,弥补了原来宪法所规定的戒严制度对国家机关行使紧急权力规范不到位的立法缺陷,比较全面地将国家机关行使国家权力的行为纳入宪法的调整范围,也就是

说,国家机关不仅在平常时期要按照宪法所赋予的国家权力行使职权,而且在紧急状态时期也要根据宪法的规定来行使紧急权力。由此体现了宪法的根本法特征,强化了宪法作为根本法的法律权威和突出了以宪法为核心的“依宪治国”的现代法治精神的要求。

当前,可以考虑在《突发事件应对法》的基础上,进一步健全和完善我国的应急法律体系,以制定《紧急状态法》为重点,进一步理顺国家机关在应对各种突发事件和紧急状态中的关系。拟制定的《紧急状态法》可考虑以下几个方面的内容:(1)局部地区发生的突发事件不能由地方政府单独应对而必须由中央政府统一协调和直接指挥的,可以宣布紧急状态;(2)必须请求人民解放军参加应对的特别严重的突发事件;(3)突发事件演变成可能威胁国家安全和主权利益的严重事件的,可宣布紧急状态;(4)出现多个突发事件并发,最高决策层必须统一应对的,可宣布紧急状态;(5)严重的政治性突发事件可能影响全局稳定的,可宣布紧急状态;(6)应对台海危机,需要宣布紧急状态的可以启动紧急状态宣布程序。对于宣布紧急状态,应当由全国人大常委会召开紧急会议决定或者是由国务院请求后予以批准。对于紧急状态期间的各种应急措施,可以最大范围地免除应急机关的法律责任,而各级人民政府依据《突发事件应对法》行使行政紧急权力的,应当仍然保留公民针对应急措施的救济途径。

### 制定《灾害救助法》, 完善灾害救助机制

目前,我国的灾害救助工作是在各级人民政府民政部门的统一组织下开展的,国务院也曾经发布了《国家自然灾害救助应急预案》,对于自然灾害救助的各项,事项从应急预案的角度规定了比较详细的制度,但是,在国家立法层面却缺少一部调整

灾害救助关系的《灾害救助法》,这就使得一方面各级人民政府在灾害救助过程中缺少统一部署,往往是情况紧急时就多投入,情况一般时就少投入,灾害救助的政策性因素影响较大,受救助对象的范围也具有较大的随意性;另一方面,参与灾害救助的公民、社会组织和国家机关工作人员在灾害救助过程中遭受伤害或者是死亡的,缺少科学和合理的补偿和安置办法,灾害救助的“救急”、“应付”色彩较浓,制度化的水平不高。此外,对于全国范围内的灾害救助物资的统一管理和调配也没有纳入法治的轨道,往往是依靠中央政府的行政命令随时应对。在灾害救助中获得不当救助利益的非灾民也无法得到有效甄别,严重地影响了灾害救助的“救助”功能的发挥。而目前绝大多数国家都有专门的《灾害救助法》来明确政府在灾害救助中的职责、灾民在灾害救助中的相关权利以及灾害救助的程序、标准和法律纠纷处理机制。所以,有必要基于《突发事件应对法》等法律、法规的规定,适时制定《灾害救助法》,进一步规范灾害救助关系。

### 制定《灾害补偿法》, 保障公民合法权益

根据我国现行宪法的规定,国家为了公共利益的需要,可以对公民的合法财产实行征收和征用。宪法的规定是一般性的,适用于所有的征收和征用情形,而突发事件应对期间,最可能和最容易发生政府征收和征用公民财产的事件。特别是这次大雪灾暴露出很多问题。由于救灾时物资紧缺,因此,当时很多物资和设备的征用都没有固定程序,许多正常法律所保护的法律关系都无法得到有效履行,重要物资无法通过招标程序选择,许多依据法律和合同产生的物资供需关系被迫中断,为救灾所急需的物资往往无条件被征用。灾害发生时各方都是仓促应付,但灾害减缓之后遗留下来的问题就比较多。许多公民



企业发起捐助活动,帮助灾区的受灾群众

和法人的财产受到损失后无法得到有效补偿,政府在事后没有特别详细和有效的补偿办法,导致了财产受到损失的公民和社会组织的不满,引发了不少法律纠纷和矛盾。但是,我国目前在国家立法层面并没有制定《灾害补偿法》,所以,不仅政府在征收和征用公民财产方面的程序不规范,对于被征收和征用财产的返还和补偿机制也不健全,具有很大的随意性。一方面,一些不该被征收和征用的财产被征收和征用,给公民的合法财产造成了不合理的限制;另一方面,一些地方政府因害怕随意征收和征用公民财产而导致对公民财产的侵犯,而不敢征收和征用那些为应对突发事件所必需的财产和设施,影响了突发事件应急的进程和效果。所以,应当及时制定《灾害补偿法》,对政府的征收和征用程序、法律后果等予以明确地规定。

### 制定《灾害保险法》,提高灾害救助水平

我国目前尚未制定《灾害保险法》,大量的自然灾害所造成的财产损失还不能通过保险制度来获得理赔,灾害恢复和重建中灾民所需要的社会救助资金严重不足。目前,我国的保险赔付覆盖水平还较低,保险业的保费收入、保险深度和保险密度等指标远远低于发达国家。遭受自然

灾害时,我国的保险赔偿仅接近5%,满足不了巨灾保障需求,而全球这一数据的平均水平为36%。尤其是农业保险,在缺乏相应的政策支持情况下,农民和商业保险公司均缺乏积极性,更是削弱了保险业在农村自然灾害管理中的作用。虽然我国是世界上公认的各种自然灾害(地震、洪水、台风等)发生均比较频繁的国家,因灾损失十分巨大(据民政部统计,自然灾害每年给我国造成的经济损失都在1000亿元以上),但相应的保险开发程度却非常低。一方面,专门针对自然灾害的险种设计寥寥无几,如地震险便长期阙如;另一方面,既有的自然灾害保险理赔标准又显得相对严苛,弱化了它的保障功能,如现行财产保险条款中的“雪灾”保险责任标准便是:只有雪压达到特定要求导致建筑物倒塌时,保险公司才承担赔偿责任。如此不健全的灾害保险制度严重地制约了灾区的恢复重建,也加重了灾区政府对灾民的救助负担。因此,有必要在认真研究我国目前各种自然灾害成灾特点的基础上,采取群众自愿、政府补贴、保险公司薄利等措施,尽早出台《灾害保险法》,进一步扩大灾害保险的范围,提高灾害保险的救助功能。

(作者系国际宪法协会理事,中国法学会宪法学研究会理事、副会长,《突发事件应对法》起草专家组成员)

链接

## 应急预案

总体预案是全国应急预案体系的总纲,明确了各类突发公共事件分级分类和预案框架体系,规定了国务院应对特别重大突发公共事件的组织体系、工作机制等内容,是指导预防和处置各类突发公共事件的规范性文件。

总体预案所称的突发公共事件,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。

总体预案将突发公共事件主要分成四类:

自然灾害——主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等;

事故灾难——主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等;

公共卫生事件——主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件;

社会安全事件——主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件、涉外突发事件等。

按照各类突发公共事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,总体预案将突发公共事件分为四级,即级(特别重大)、级(重大)、级(较大)和级(一般),依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

(微言)

