

建立健全紧急状态制度 规范我国应急反应机制

◎莫纪宏

“紧急状态”包括“戒严”又不限于“戒严”，适用范围更宽。将宪法原第六十七条、第八十条和第八十九条中规定的“戒严”修改为“进入紧急状态”对完善我国紧急状态制度是具有重要意义的。首先，将紧急状态制度写进宪法，使我国现行宪法关于紧急状态制度的规定更加严密，为建立健全紧急状态制度提供了宪法依据。其次，将紧急状态制度写进宪法，有利于紧急状态制度立法的统一化、系统化和科学化。再次，将紧急状态制度写进宪法，有利于在进入紧急状态时坚持法制统一原则，有利于增强国家机关依法行使紧急权力的法律意识，有利于保护公民权利。在宪法中明确规定紧急状态制度，意味着在紧急状态期间，一切国家机关、社会组织和公民个人都必须以宪法和有关法律的规定为依据，自觉地行使特殊的权力或者权利，履行特殊的职责或者义务，从而提高全社会应急反应的水平 and 效率。

紧急状态，是指危及一个国家正常的宪法和法律秩序、对人民的生命和财产安全构成严重威胁的正在发生或者迫在眉睫的危险事态。如何在紧急状态期间始终坚持依法办事的原则，是衡量一个社会法制化水平的标志。因此，世界上大多数国家都通过宪法来确立紧急状态制度，通过赋予国家机关必要的紧急

权力，建立有效的应急反应机制，迅速恢复宪法和法律秩序，保证人民的生命和财产安全。

从各国宪法的有关规定看，紧急状态制度大体上体现了以下三项原则：一是合法性原则。紧急状态是涉及人民的生命和财产安全的高度危险的事态。为了迅速、有效地制止危险事态蔓延，最大限度地维护社会秩序，国家机关、特别是国家行政机关必须采取紧急措施，组织力量平息紧急事态，保护人民的生命和财产安全。因此，国家机关依据宪法赋予的在平常时期享有的权力是不足以应对各种紧急状态期间各种危险事态的，必须由宪法赋予国家机关特定的紧急权力。所谓紧急权力，就是国家机关在紧急状态期间可以依据特殊的法律程序、采取特殊的措施来组织各种力量迅速平息紧急危险事态、恢复社会秩序的公共权力。相对于国家机关依据宪法所赋予的平常时期的权力来说，紧急权力最大的特征是国家机关可以依据紧急权力对公民权利实施比平常时期更加严格的限制。正因为如此，从保护公民权利的角度出发，国家机关行使紧急权力必须有宪法和法律依据，避免国家机关在紧急状态期间滥用紧急权力，随意限制公民权利或者随意扩张紧急权力，破坏宪法所确定的公共权力秩序。二是合理性原则。紧急状态的发生具有高度的危险性和紧迫性。围绕平息紧急危险事态，国家机关行使

紧急权力所采取的各项紧急措施，必须以有效地制止紧急危险事态、迅速恢复社会秩序和保障人民的生命和财产安全为前提。国家机关采取的紧急措施必须基于制止、平息紧急危险事态的需要，针对不同的紧急状态有针对性地予以实施。因此，法律应当针对各种紧急状态的不同性质、程度，设定不同性质的紧急权力和不同种类的紧急措施，以提高国家机关行使紧急权力的效率。三是权利保护原则。在紧急状态期间，基于维护公共利益的目的，国家机关行使紧急权力可以限制公民权利，但必须正确地处理公共利益与个人利益之间的关系。

世界各国都很重视在遵循上述原则的前提下，明确紧急状态的实施程序，主要包括紧急状态的确认、宣布、延长、终止等。此外，紧急状态期间如何根据特殊的法律程序来处理因为紧急状态或者在紧急状态期间发生的各种民事纠纷、刑事案件和行政案件的规定，以及恢复正常的宪法和法律秩序的法律程序等方面的规定，也很重要。总之，各国宪法和法律中所确立的紧急状态制度，都是以法治原则为前提，以保障国家机关享有紧急权力为中心，以保护公民权利为宗旨的。它是一个国家宪法和法律制度的有机组成部分。

我国宪法和法律对紧急状态制度原已有了一些规定，主要是：(1) 宪法原来规定，全国人大常委会有权决定全国

或者个别省、自治区、直辖市的戒严；国务院有权决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严。(2)戒严法第二条规定，在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱，不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财产安全的紧急状态时，国家可以决定实行戒严。(3)香港特别行政区基本法，澳门特别行政区基本法第十八条第四款规定，在全国人大常委会决定宣布战争状态或因香港（或澳门）特别行政区内发生香港（或澳门）特别行政区政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱而决定香港（或澳门）特别行政区进入紧急状态，中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港（或澳门）特别行政区实施。(4)传染病防治法、防震减灾法、防洪法和突发公共卫生事件应急条例、破坏性地震应急条例等法律、行政法规中分别规定了在突发公共卫生事件或者地震、洪水发生的情况下如何建立灾害应急响应机制，规定了行政机关在灾害应急响应期间所享有的各种紧急职权等。但是，我国有关紧急状态制度的立法原来是比较分散的。一方面，宪法原来只有关于戒严的规定，而按照戒严法的界定，戒严只适用于“三乱”（动乱、暴乱和严重骚乱）引起的紧急状态，而在自然灾害引起的紧急状态下国家机关如何行使职权则缺少明确的宪法依据。另一方面，我国的应急响应机制不统一，是针对不同的紧急状态确立的，对于宪法和法律没有明确的紧急状态情形，在实践中一旦发生，就很难依法迅速、有效地采取应急响应措施来加以应对。因此，十届全国人大二次会议通过的宪法修正案对宪法原第六十七条、第八十条、第八十九条作出修改，将“戒严”改为“进入紧急状态”十分必要。☉

“我就是——一个普通的

——访全国人大常委会副委员长许嘉璐

我是一个有着40多年教龄的老教师。记得“经济浪潮”涌来时，我还是一个大学教师，生活清苦。有人对我说，你不笨，如果做生意，肯定发大财。我当时只是报之一笑。回想这段往事，我有很多遐想。面对在座的各位老师以及未来的稚嫩的教师，我要说，如果我年轻40岁，我还要选择做教师。——许嘉璐

◎本刊记者 夏莉娜

记者曾在2000年跟随许嘉璐副委员长出访瑞士、瑞典、英国三个国家，有过15天的朝夕相处。对他的平易近人、思维敏捷、谈吐幽默、知识渊博印象颇深。与称呼他许委员长相比，他更愿意大家称呼他许先生——这是他在北京师范大学从教40多年来听惯了的称呼。

“教师之家”

许先生在一次为全国“十杰教师”颁奖会上说过，我是一个有着40多年教龄的老教师。记得“经济浪潮”涌来时，我还是一个大学教师，生活清苦。有人对我说，你不笨，如果做生意，肯定发大财。我当时只是报之一笑。回想这段往事，我有很多遐想。面对在座的各位老师以及未来的稚嫩的教师，我要说，如果我年轻40岁，我还要选择做教师……

记者问这位长期从事教育工作，至今也没有脱离教学第一线的副委员长：

“听说您有一个教师之家，我见过您的夫人白老师，知道她也是教中文的。那您的子女也教书吗？”

许先生笑答：“教，都教书。儿子教建筑学，女儿教中国古文。儿媳妇也教中文。”

他接着又说：“你只是知道我的小家是教师之家。其实我姐姐还是北京很有名的特级语文教师呢，现在已经退休了。我的妹妹、哥哥、嫂子也都是当教师的，就连我的外甥女和外甥女婿也都是教师……我们一大家子人，教大、中、小学的都有。这两年我太忙了，家庭聚会也少了。从前每到过年时，一大家子人聚在一起，谈的话题全是有关教育的……”

许先生对自己的教师之家充满自豪的神情，使我记起了他是这样形容教师职业的：“尽管客观世界五光十色、变幻莫测，但人生歧途无非两岔：一是为己，一是为他。人追求的无非两种，一种是物质的，一种是精神的。希腊古代哲学家曾说过，对精神的追求，是追求神圣；