

在抗疫中完善应急法治体系

支振锋 中国社会科学院法学研究所研究员

疫情防控工作已到了最吃劲的关头。孙春兰副总理日前在武汉督促“以战时状态”抓好疫情防控，强调“战时状态决不能当逃兵，否则就会被钉在历史的耻辱柱上”。近日，在湖北十堰市张湾区实施全域战时管制之后，孝感市大悟县、云梦县和洪湖市等也先后发布紧急通告，在相关区域实施战时管制。在首都北京，有关部门发布了“战时状态令”。

这些疫情防控中的“战时状态”，并非根据《宪法》第六十二条之规定由全国人大所决定的“战争和和平”，亦非根据《宪法》第六十七条规定由全国人大常委会所决定的“战争状态的宣布”，而是根据《治安管理处罚法》《传染病防治法》等采取的“紧急措施”。以应对战争的姿态来防控疫情，凸显的是抗疫的意志和决心。虽然疫情防控并非硝烟弥漫的“战争”，但对一个有着14亿人口、航空高铁发达、信息通信便利，人流、物流、资金流、信息流等高度流动的现代化大国而言，防控新冠肺炎疫情的复杂程度恐怕比一场局部战争有过之而无不及。

不过，实事求是地说，用“战时状态”来指称《突发事件应对法》规定的“应急处置措施”，或者《传染病防治法》中所规定的“紧急措施”，在理论上和法律上也并非没有争议。这也在一定程度上暴露了我国公共卫生应急法治体系所存在的问题。

虽然在2003年非典和2008年汶川地震之后，我国强化了突发公共事件应急法治，通过了包括《突发事件应对法》《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》以及《国家突发公共卫生事件应急预案》为主体的法律和政策框架，但公共卫生应急法治体系的不健全、不完善、不协调问题，仍客观存在。比如，在预警制度上，《突发事件应对法》第43条规定的“县级以上地方各级人民政府”“发布相应级别的警报”，与《传染病防治法》第19条规定的“国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市人民政府”“及时发出传染病预警，根据情况予以公布”明显相矛盾。在紧急征用制度上，《突发事件应对法》第12条规定的“有关人民政府及其部门为应对突发事件，可以征用单位和个人的财产”，也与《传染病防治法》第45条规定的“国务院有权在全国范围或者跨省、自治区、直辖市范围内，县级以上地方人民政府有权在本行政区域内紧急调集人员或者调用储备物资，临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备”不协调。有些地方以邻为壑、破坏全国一盘棋的做法，说明现行法律对地方与地方关系的规定并不完善。

法律是应对社会问题的综合性解决方案，也是应急状态下避免手忙脚乱，为处置措施提供依据的章程。中央也多次强调要依法防控。这次疫情是对我国应急法治体系的一次大考，在坚决打赢疫情防控战的同时，实事求是地总结经验教训，完善我国公共卫生应急法治体系，促进科学立法，强化严格执法，实现全民守法，既是应有之义，也是当务之急。