

应急法治，为了长久安宁

——对话中国人民大学法学院教授莫于川

本报记者 靳昊

这次疫情是对国家治理体系和治理能力的一次大考。

新冠肺炎疫情暴发后，经国务院批准，国家卫健委于1月20日发布公告，明确将新冠肺炎纳入我国传染病防治法规定的乙类传染病，并采取甲类传染病的预防、控制措施，全国31个省（区、市）相继启动重大突发公共卫生事件一级响应。与此同时，一些地区和部门在此次疫情防控工作中也暴露出短板和不足，不作为、迟作为、乱作为等问题引发关注。

如何依法、科学、高效应对突发事件？如何“补课”应急法治观念和能力？记者采访了应急法治专家、中国人民大学法学院教授莫于川。

依法应对是最基本、最简明、最稳当的科学应对

记者：我国于2007年颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》是构建应急法治、应对突发事件的基础性法律，这部法律出台有何背景？

莫于川：这部法律的出台源于2003年非典疫情的影响。当时，疫情导致的公共危机突然袭来，给社会生活、民众心理带来严峻挑战，人们由此更深刻地认识到应急法治的重要性。如何预防突发事件、化解危机因素、转为正常状态，应急法治在其中扮演何种角色、如何发挥作用，成为人们面临的一个重大课题。突发事件应对法的制定，就是为有效应对突发事件，迅速恢复社会秩序、保障人权，提供基本的法律支撑。该法从酝酿、起草到正式出台经过了4年多的时间。实践证明，该法在应对2008年汶川大地震等重大突发事件中发挥了重要作用。

记者：何为突发事件？当前，包括突发事件应对法在内，相关法律法规对政府应对处置突发事件有哪些基本要求？

莫于川：突发事件应对法中明确，突发事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的事件，包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。其中，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件又分为特别重大、重大、较大和一般四个级别。启动一级响应，意味着此次疫情是特别重大级别。

我国已逐步建立健全应对突发事件的法律规范体系。从突发事件应对法到传染病防治法、食品安全法，再到《突发公共卫生事件应急条例》《政府信息公开条例》，包括各位阶、各领域、各地方的专门法律规范和应急预案以及工作机制。这是以生命为代价换来的科学方法和制度文明结晶，如防范为主、常备急需、先行处置、尊重程序、及时报告、专业处置、比例协调、严格问责、注重宣教等法治原则和法律制度。

依法应对乃是最基本、最简明、最稳当的科学应对。此次疫情防控中，个别地方及公务人员出现的非科学、反理智、畸形政绩观的应对做法，表明法治思维和法治能力严重不足，加强应急法治教育，亡羊补牢未为晚也。

值得一提的是，突发事件应对法还规定对于发生特别重大突发事件，需要进入紧急状态的，由全国人大常委会或者国务院依照宪法及其他有关法律规定的权限和程序决定。根据疫情防控情况，在适当时机宣布疫情重灾区进入紧急状态，如此可以采取更加强有力的应对措施，也有利于为灾后解决相关法律纠纷提供依据。

应急法治要从纸面到行动

记者：法律颁布已久，应急法治如何真正从确立观念到变为行动？

莫于川：应急法治水平是干部素质和能力的重要体现。非典疫情和汶川地震以后，有的地方，如四川就比较重视加强领导干部的危机管理和应急法治教育。现在总体状况是，有的干部培训教材中有危机管理和应急法治的内容，有的完全没有。

不光是公务人员缺乏应急法治观念。有的行政法学者认为应急法治不是贯穿始终的，不是行政法的基本原则和制度，有的甚至反对将应急法治作为行政法学教材的专门章节。

很多人存在这样的观念，“突发事件只是偶尔发生一下，等发生后再说吧”。如果我们在常态下不将应急法治作为基本原则，对此不加以深入研究，那么在非常态下就会缺乏应对危机的法治基础。有了应对危机的硬件、平台，也不会用，甚至想不起来去用。

公开透明让疫情防控更高效

记者：此次疫情防控期间，很多部门和地方及时公开疫情工作有关信息，止住了谣言，缓解了社会不安情绪。如何看待信息公开的作用？

莫于川：公开透明原则是一项低成本、高效率但最为基础性的法治原则，也是当今世界公认的应急法治的一项基本原则。

我国突发事件应对法规定，发布三级、四级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方各级人民政府应当定时向社会发布与公众有关的突发事件预测信息和分析评估结果。《政府信息公开条例》规定，行政机关发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会和经济管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当发布准确的政府信息予以澄清。行政机关应当主动公开本行政机关的诸多政府信息，包括“突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况”。

概言之，政府信息公开法律规范和工作要求是明晰的，严格遵行就好。但恰恰在此方面，一些地方的错误做法广受诟病。

征收征用“法无规定不可为”

记者：当前，口罩、消毒液、防护服等防疫物资尚比较紧缺，有的地方通过征收征用防疫物资以应对疫情防控之需。对此，我国法律有何规定？

莫于川：对于公权力，“法无规定不可为”。传染病防治法第45条则规定，传染病暴发、流行时，根据传染病疫情控制的需要，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。

近期出现的云南大理“暂扣征用”重庆口罩一事，该行为明显不合法。因为地方政府没有权力对过境物资实施紧急征用，对于非本行政区域的物资征用，只能协商请求支援。

行政法上存在“特别牺牲特别补救、普遍牺牲有限补救”的原则。对于合法征收征用的财产，有关部门在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后，应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的，还应当给予补偿。

平衡公共利益与个人权利

记者：此次疫情防控工作中，各地各部门为疫情防控作出了很多努力。同时，也出现了个别地方采取偏颇和极端做法的问题。疫情防控举措如何更好实现公共利益和个人权利、企业利益的平衡？

莫于川：我国的应急管理体制是“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”。面对突发事件，公民的权利和自由需要受到一定限制。对于属地政府依法采取的交通限制、停产停业等应急措施，所有主体都有配合义务。拒不执行相关决定、命令和阻碍国家机关工作人员依法执行职务的行为，要受到行政处罚，严重者构成犯罪。

有些应急措施有具体规定，有些则是原则性的规定，此时就要坚持依法、科学、理性，按照比例原则和最小伤害原则来出台和实施防控措施，而不能简单粗暴、搞“一刀切”。同时，企事业单位、村（居）委会等非行政主体采取的防控措施，也要坚守法治精神。有的小区拒绝医护人员住户进入小区，逾越了法治的底线。