

## 治疫防疫：秉持应急法治原则

莫于川 中国人民大学国家发展研究院研究员

在新冠肺炎疫情应对工作中，必须认真吸取深刻教训，推动应急法治原则成为社会高度共识，真正做到依法应对、科学应对和高效应对。

依法应对乃是最基本、最简明、最稳当的科学应对，有关地方、机构和人员如能坚持严格地依法行政、依法办事，本身也是尊重科学和科学管理的要求和体现，最终效果也会更好。

新冠肺炎疫情防控是全民参与的社会治理工程，全国人民在中国共产党领导下众志成城奋力阻击，定能赢得这一场人民战争的最终胜利。而在疫情防控的社会治理和司法应对中，中国特色的应急法律制度体系需要发挥出特殊的调整和保障功能，而且需要以应急法治原则为观念基础的现代法治理念做指导。

疫情进展至今，局势依然严峻，沉痛教训甚多。此前个别地方、部门在疫情应对决策和管理中，频现一些非科学、非理智、广受诟病的错误做法，某些行政公务人员不依法办事、不积极履责的表现，其实质乃是缺乏对生命、对法治、对人民的尊重和敬畏，法治思维和法治能力严重不足，特别是应急法治理念缺乏。在后续的新冠肺炎疫情应对工作中，必须认真吸取深刻教训，推动应急法治原则成为全社会高度共识，真正做到依法应对、科学应对和高效应对疫情危机。

在行政管理活动和行政法制体系中，应急法治原则也常称为行政应急性原则，它是现代行政法的基本原则之一。行政法的基本原则是贯穿行政领域法律关系的始终，调整和决定行政法主体的行为，指导行政法实践全过程的原理和准则；其具有普遍性、基础性、特殊性、不可替代性等特点，是国家行政管理活动中必须遵循的共同准则，起着保证行政法制统一、协调和稳定的重要作用；其指导构建行政法律规范体系的过程，在法律规范阙如或冲突的情况下发挥特殊的规范功能，故被称为行政法制的灵魂。中国特色行政法的基本原则体系包括行政合法性原则、行政合理性原则、行政应急性原则、行政公开性原则、行政信赖性原则、行政效率性原则等一系列原理和准则。其中容易被忽视的就是行政应急性原则也即应急法治原则，其深层次原因在于观念滞后、认识不足等因素，而直接原因在于法治教育培训中发生严重偏差，一些行政法教材中往往没有应急法治原则和制度论述。缺少了应急法治理念，常态下就不会制度化地投入做好应急防范准备，突发事件发生后也无能力及时有效应对危机，从常态向非常态的转化难以顺畅衔接。

行政应急性原则是指行政主体为保障重大公共利益和行政相对人根本利益，维护经济与社会秩序，保障社会稳定协调发展，在面临突发事件导致公共管理危机等紧急情况下特别是进入紧急状态下，可实施行政应急措施，其中既包括具有行政行为法上已有具体规定的行为，也可包括一些没有具体法律规范甚至停止某些宪法权利和法律权利、中断某些宪法和法律条款实施，或突破一般行政程序规范的行为，同时也为常态下的各种应急准备工作（如应急工作机构的建设、应急队伍的日常建设、应急物资的储备更替等）提供指导和依据。

必须指出，行政机关在公共危机管理中需要运用行政紧急权力，采取一系列紧急措施（包括大量的行政强制措施），必要时还可中断某些法律规范的实施，甚至暂停或限制公民的部分宪法权利（但底线是不得限制和剥夺生命权、健康权等最基本的人权），具有极大的优先性、紧急性、强制性和权威性，因而也具有恣意和滥用的特殊条件和极大可能，必须对其加以有效的监督和约束；而紧急情况下的特别行政程序、司法程序、救济程序等程序约束乃是最有效的约束机制之一，这也是现代法治的基本要求。

表面看来，在面临突发事件等紧急情况下实施行政应急措施，其中包括一些没有具体法律依

据甚至暂停某些宪法权利和法律权利、中断某些法律规范实施的行为,似乎违背了形式法治主义;但实际上,这是政府为了国家、社会和全体公民的长远和根本利益而作的理性选择,是符合实质法治主义要求的、利大于弊的危机管理举措,其最终目的是通过化解危机因素,恢复和维持公共权力与公民权利之间的良性互动关系,从根本上维护公民权利。

因此,在实施依法治国方略、深入推进依法行政、加快建设法治政府的新形势下,应当按照现代行政法治的要求,加强公共应急法制建设,完善应急法律规范体系,把应对突发事件的公共应急系统纳入法治化轨道;同时在突发事件导致公共危机,政府动员社会资源应对危机时,应贯彻行政应急性原则,及时采取公共危机管理所需的各种行政应急措施,同时予以及时和充分的权利救济,更加稳健地维护我国经济社会发展和人权保障所需的法律秩序,确保公民权利(特别是基本权利)获得更有效的保护,公共权力(特别是行政权力)能够有效行使并受到有效制约,使二者能够兼顾、协调、持续地发展。

从抗击非典、汶川大地震救灾以来,我国逐步建立健全了比较完整的应对突发事件的法律规范体系,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,使得我国应急法制建设水平大幅提升。它们是用无数生命为代价换来的科学方法和制度文明结晶,也是应急法治理念的具体表现,例如防范为主、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,有关地方、机构和人员如能坚持严格地依法行政、依法办事,本身也是尊重科学和科学管理的要求和体现,最终效果也会更好;否则,即便巨资投入创造了再好的设施和技术条件(例如疫情信息直报平台),也难以发挥出及时有效防控疫情风险的硬件功用。故须采取多种方式特别是通过典型案例,加强对公务人员和广大民众的应急法治教育,牢固树立应急法治理念,切实将应急法治原则或曰行政应急原则纳入我国行政法基本原则体系,发挥其应有的指导作用,以此指导采行合法适当配套的应急法治举措。