

重大突发事件应急管理效能提升的法治路径*

邱佛梅 郑鸿铭

当前,提升政府应急管理效能及推进应急管理现代化是一项紧迫任务,同时也是一项长期任务。法治不健全是影响应急管理效能提升的重要因素,亦对我国法治政府建设提出新挑战。它不仅考验现行法律体系、政府体制和治理模式,而且考验政府的法治观念和应急管理行为的规范性。“新冠”疫情暴发初期,一些地方政府及部门在疫情防控中出现“应急措施朝令夕改”、“应急决策缺乏法律依据、合法程序”等问题,甚有出现“严重妨碍疫情防控的违法犯罪行为”。习近平总书记针对这些问题提出一系列明确要求,他强调,“要全面提高依法防控、依法治理能力,为疫情防控提供有力法治保障”,“要完善疫情防控相关立法,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。”^[1]这为新发展阶段完善应急管理工作提供了法治化方向指引。

一、法治不健全是影响应急管理效能提升的重要因素

应急管理效能受多重因素影响,但疫情防控经验教训表明,法治不健全是影响应急管理效能提升的重要因素,具体表现为:

一是应急管理法律制度体系不完善。我国目前已形成一套应急管理法律法规体系,并在应对突发事件中起到一定作用。但新冠疫情防控过程中仍暴露不少制度层面问题,包括:应急决策缺乏合法性程序,“疫情暴发地方政府前期一系列应急决策失误错失了预警的最佳良机”^[2];应急管理部门综合协调、国家和个人的权利义务边界调整等方面缺乏法律依据;企事业单位、社会组织和社会公众参与重大突发事件缺乏授权依据;疫情防控问责和公民权利救济机制不健全;部分法

律条款滞后、操作性不强或立法规范冲突,例如传染病防控信息发布权限和程序方面《传染病防治法》和《突发事件应对法》存在明显冲突,分级预警制度存在条块责任冲突或重叠,等等。

二是府际合作和部门权责划分不明确。区域性重大突发事件必然涉及跨行政区域府际合作应急处置。但现有法律体系未建立保障府际合作的权责划分和责任追究制度,这种分散化应急协作在实践中易于造成相应部门职能冲突,产生合作主体责任不明、互相推诿责任或责任转嫁等潜在风险。此外,全国上下应急管理部门组建不久,各部门工作内容、权责划分、工作协调机制等亦不够明确、不够完善,亦需要完善法制体系予以法治保障。

三是公民权利意识和守法意识不足。依法防疫、依法防控、依法应急是一场人民战争,人民群众对重大突发事件应急处置的积极参与和主动配合至关重要。新冠疫情防控经验教训表明我国应急普法工作以及应急知识普及力度不足,人民群众对于依法防疫的权利意识和守法意识较弱,导致疫情防控中出现一些矛盾纠纷、反抗冲突或违法犯罪。推进全民守法是应急管理法治化的基本目标和方法,其关键手段是普法。

二、提升重大突发事件应急管理法治化水平的意义

应急管理制度优势何以能转化为应急管理效能?其中,法治因素是应急管理系统关键的控制参量。完善重大突发事件应急管理体系首先应致力于法规制度完善,统一应急行为目标和规范,明确权责体系、培育公众和社会组织力量、协调各方关系利益、保障权利救济,等等。提升重大突发事件应急管理法治化水平的意义在于:

* 基金项目:中国博士后科学基金第67批面上资助项目“粤港澳大湾区法治建设的创新绩效评估及其提升策略研究”;广东省重点智库项目“法治政府绩效评价体系研究”

作者:邱佛梅,深圳大学港澳基本法研究中心博士后、特聘副研究员,深圳改革开放干部学院高级主管,深圳518000;郑鸿铭,华南理工大学公共管理学院博士生,广州510000

一是协调多方关系与利益。法治是多元利益与权利/权力的平衡器,具有平衡协调利益冲突的功能。重大突发事件所涉及关系链和利益群之广决定了应急管理的法制化需求。例如疫情防控过程中应急事权划分、标准制定、监管权、财政支出等均存在利益博弈。将利益协调机制纳入法律规制范围可为重大突发事件应急管理中协调纵向央地关系与横向府际关系提供规范依据。通过法治路径来凝聚利益共识、规范利益性行为,被认为是减少“负外部性”的最佳方式。

二是明确权责与规范行为。法治可为重大突发事件应急管理相关部门的职能定位和权责分配提供合法性依据,为区域府际合作提供规范化保障。首先,法治强调自主、平等、互惠、协商、共赢等理念,明确权责并规范行为可破除“胁迫型协作”现象发生。其次,依靠法律确认和保障应急管理多元主体资格及其权利/权力内容,才可形成充分体现主体间性、纵横有序、良性互动的重大突发事件应急管理秩序。再次,推进重大突发事件应急管理多元主体及其职能、权限、程序、责任法定化,明晰府际合作权责划分、应急部门权责划分,有助于解决“条条行政”模式下协调不力、分配不公、职权交叉、各自为政等问题。

三是权利保障与纠纷解决。责任分摊不明带来的责任认定困难以及由此产生的责任模糊化,必定侵犯到特定主体尤其是社会公众的权益。“由违背正当程序等原因导致的权限争议频发且缺乏及时解决争议的机制是近期新型冠状病毒疫情防控过程中出现的突出问题。”^[3]事实上,应对重大突发事件必须考虑:联合治理行动中地方行政区之间产生纠纷如何处理?社会公众权益遭受损失后如何寻找法律救济?由社会组织作为公权力行使主体来开展应急处置工作所引发的纠纷如何解决?处理这些应急纠纷,必须依靠法律制度创新和完善法治化工作机制。

四是提升跨域应急协同管理绩效。以法治化方式推动形成跨域“协同式”应急管理机制,已成为国际主要经验。联合执法是跨域应急协同管理的关键,但跨域联合执法普遍存在协调不力、权责不清问题。且目前我国运动式应急执法也暴露出不少问题,包括应急管理措施缺乏合法性程序,社会主体参与不足,单一目标执法容易搞一刀切,应急管理人员队伍的法治素质和能力普遍不足,等等。解决这些问题,提升跨域应急协同管理绩效,必须强调“协同法治”观念,必须在以法治作为控制参量的支配下开展步调一致的应急管理行动。

三、提升重大突发事件应急管理法治化水平的思路和对策

(一)转变政府角色定位

一是推进依法应急,发挥应急管理法治体系的治理效能。建立健全我国应急管理法治体系,应从“权力制约”和“权利保障”角度建立起法律保护应急权利、

法律规范应急权力和法律监督应急权力的法律机制。尤其是属地政府应遵循依法应急管理原则,优化重大突发事件的预警、决策、处置等程序的规范化,充分发挥应急管理法治体系的治理效能,切实提升应急管理的法治化、科学化水平。

二是明确中央和地方、上级和下级政府对重大突发事件应急管理的权责边界。未来完善中国应急管理体系,应进一步梳理明确中央与地方、属地与上级之间应急指挥权责,明确责任链条。应建立应急处置免责标准,允许特定条件下、一定范围内的地方政府应急行为免责,同时建立权责统一机制,明确地方政府违法决策、违法管理、违法作为的法律责任。医疗、军队、警察、消防等机构也应置于党委统一领导下进行分权化运作。

三是在应急管理过程中应建立服务型政府、法治型政府角色。提升政府应急管理效能,必须要深化“放管服”改革,建设保障人民安全的服务型、法治型政府。事实上,行使应急权力与服务群众一定是紧密相连的。各级政府开展应急管理工作应以群众需求为导向,在处置突发事件中适度、及时、合理地服务群众生活和企业生产提供帮助。如依法采取应急措施会限制部分公民权利,则应制定相应补充措施、出台配套制度,以弥补或缓和应急管控对经济社会发展和人民群众生活带来的不利影响。同时也要强化应急处置过程中的法律服务,加强化解由突发事件引发的社会矛盾纠纷。

(二)遵循应急法治原则

一是坚持公开透明原则。信息公开与共享是重大突发事件应急管理的基本要求。第一,完善信息采集机制,通过大数据和互联网技术助力构建应急管理信息化体系,解决跨部门间信息共享与协同不畅问题。第二,建立统一的信息公开体系,消除不同平台和渠道之间信息不对称壁垒,强化信息公开共享与互动。第三,提高政府应急信息管理能力,构建政府应急信息分级管理体系。第四,“公开什么”应以群众需求为导向,保证公众对信息的可获得性和可理解性,也应注意保护个人隐私权。第五,加大突发事件应急信息的公开力度,包括财政补贴补助信息、突发事件信息、应急执法和监督检查信息、应急物资流通和调配情况等。

二是坚持协同应急原则。新冠疫情防防控的重大启示之一是各地方应急管理应填补“社群缺位”,充分发挥社会组织、人民团体、企业乃至个人的作用,共建共享公共安全的现代化社会治理体系。各级政府应树立协同应急观念,向提供救济服务的社会组织或者个人分权,完善分工合作机制,培育多元主体协同应急,广泛实行各种社群多元共治,才能有效吸纳和统合社会治理资源,使突发性公共事件得以更快速度、更高效率处置。

三是坚持公共利益原则。政府及其部门在应急状态下采取限制性措施必须以公共利益为目标,遵守公

共性、正当性、合理性、公平性标准,只有在没有其他可替代方案时才能作出以牺牲少数的个人利益为代价来维护大多数人的利益。这是应急管理法治化提出的基本法理要求,是政府行使应急权力的合法化依据。故认定公共利益应以确保公共利益符合大多数人的要求,对可能减损的私人利益与可能增长的公共利益加以权衡,并最大限度地避免因小失大,同时应对减损的私人利益给予必要的公平、合理的补偿或赔偿。

四是坚持比例原则。为约束政府应急管理自由裁量权,防止应急处置过程中个别官员“滥用职权”,要求政府行使应急权力、采取强制性应急措施应立足维护公共安全需要,强调重大突发事件的应急预警、应急决策、应急处置、行政处罚、行政强制、行政赔偿、行政征收、信息公开等具有目的正当性和手段的必要性、适当性和均衡性。比例原则不可错误地理解为“为了多数人牺牲少数人”。采取应急措施手段应最小限度侵害公民、法人和其他组织权利并将不利影响降低到最小,同时兼顾考虑维护公共安全目的与保护行政相对人权益之间的均衡、促进实现公共利益与保障公权利之间的均衡、可能减损的私人利益与可能增长的公共利益之间的均衡以及执法成本与执法收益之间的均衡。此外,政府采取应急措施还要最大限度地保障人民群众生产生活平稳有序。

(三)提升应急管理法治化水平的关键

一是加强重点领域立法和制度建设。制度层面应致力于完善以下几方面:第一,推进重大突发事件信息公开制度立法。第二,建立公众参与应对危机的法律制度以及基层组织、企业事业单位和社会组织代为行使政府应急权力的授权制度,建立合法有效多渠道、多元参与的机制来应对重大突发事件。第三,进一步完善各级政府应急管理职能分工和应急权力行使监督制度。第四,现行法律中,对应急状态下公民权利保护作出规定的法律条款非常少见,应建立和完善重大突发事件中公民权利保护制度。

二是提高应急决策合法性与科学性。完善重大突发事件应急决策机制:第一,应加强对重大突发事件应急措施的合法性论证,对每一项应急措施均要进行充分的法律论证,超出法定权限或与法律法规抵触的不得作出决策;对作出的应急决策应当充分说明法律适用依据,避免事后出现法律纠纷。第二,针对当前各地普遍出现公共安全风险评估不足现象,应加强应急措施合法性、合理性、正当性、必要性的第三方专家论证咨询,强化风险评估、风险管理和风险沟通,避免事后出现防控不当。第三,应建立疫情防控应急措施分级管制机制,并根据各地应急资源和能力、治理水平等地制宜制定应急措施,避免“过度处置”及一刀切方式处置,以防止造成群众过度恐慌、资源调配不合理、影响经济发展等问题。第四,应建立党委与政府之间、监管部门与专家(专业)机构之间、党政部门与行业协会

及社会组织之间、政府与社会公众之间的一种信息共享、行动协调一致的机制。

三是严格规范应急管理措施及执行程序。应根据应急程度、应急风险、考虑经济影响和社会秩序等因素来设计应急措施,严格区分救助性、保护性、禁止性、保障性等不同类型应急措施的适用条件、执行主体和执行方式。执法层面,为防止应急行政权滥用,应严格规范应急措施的执行程序,遵守正当法律程序。第一,执行应急措施应向群众说明执行依据、内容和方式,出示执法证明或执法证件,便于获取群众理解。第二,针对军队、消防、各级医疗卫生机构、政府部门(公安、财政、工商、民政、环保、运输、应急管理、宣传)的职能分工,建立重大突发事件应急措施联动机制。第三,加强公共安全普法,充分发挥政府有关发布突发事件应对知识、法治宣传教育等方面行政指导权。

四是完善应急管理协调机制、问责机制和公民权利救济机制。第一,推动府际间利益协调从政策调整向法律调整转型,是有效调和利益冲突的最佳模式,为此应构建一套囊括利益表达、利益磋商、利益协议、利益补偿、利益协调监督以及利益纠纷裁决在内的整套利益协调法治机制。第二,确立应急处置不当的责任追究机制,加大追究违法应急的法律责任,失职失责必问责。第三,加大对迟报或谎报重大突发事件信息的问责力度,雷厉风行依法解除玩忽职守、无视法律要求的官员职务。第四,为提高应急管理效率,应建立应急权限争议快速协调裁决机制。第五,建立重大突发事件特殊时期人民群众参政议政的特别渠道,保障公民监督权顺畅行使。第六,建立应急状态下公民权利救济渠道,明确应急状态中公民司法救济途径,明确规定应急状态下当事人提起行政复议、行政诉讼的特殊程序,等等。^①

【参考文献】

- [1] 习近平. 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障[J]. 求是, 2020(18).
- [2] 郑方辉, 刘畅. 国家治理绩效:概念内涵与评价维度——兼议新冠肺炎抗疫中的国家治理体系和治理能力[J]. 理论探讨, 2020(3).
- [3] 莫于川, 莫菲. 行政应急法治理念分析与制度创新——以新冠肺炎疫情防控中的行政应急行为争议为例[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2020(4).

(责任编辑 高山)