



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

## 突发公共事件中的行政权力规制

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-9-4 阅读：488次

刘莹莹

(上海大学 法学院, 上海 宝山 200444)

**[摘要]** 随着突发公共事件的增多, 政府应对危机的公共职能日益凸显重要地位。借鉴发达国家的经验, 在处理此类公共危机事件时, 对政府的权力应当予以法律上的规制。

**[关键词]** 突发公共事件; 行政权力; 法律规制

**[中图分类号]** D630.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801 (2008) 04-0098-03

**[收稿日期]** 2008-03-12; **[修回日期]** 2008-05-31

**[作者简介]** 刘莹莹 (1983-), 女, 山东东营人, 上海大学法学院研究生, 主要研究方向为宪法与行政法学。

### 一、突发公共事件的含义

2006年我国颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》, 总体预案是全国应急预案体系的总纲, 明确了各类突发公共事件分级分类和预案框架体系, 规定了国务院应对特别重大突发公共事件的组织体系、工作机制等内容, 是指导预防和处置各类突发公共事件的规范性文件。总体预案所称的突发公共事件, 是指突然发生, 造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害, 危及公共安全的紧急事件。总体预案将突发公共事件主要分成四类: 自然灾害——主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等; 事故灾难——主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等; 公共卫生事件——主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件; 社会安全事件——主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件、涉外突发事件等。

有资料显示, 我国目前已进入突发公共事件高发期, 每年因突发公共事件造成的损失约占GDP的6%(依2003年数据统计)。自2003年SARS事件以来, 我国政府已对突发公共事件予以高度重视。截至目前, 已完成了国家总体应急预案、25件专项应急预案、80件部门应急预案, 由此可见, 全国应急预案框架体系已初步建成。今年年初的南方雪灾和前不久四川汶川发生的大地震, 更是考验了我国政府部门面对突发事件的应急能力。我国应急预案的实施即是政府运行行政公权力的行为, 因此, 对每一突发公共事件的预防、处理均显示并考验着政府的执政能力, 并且关系到每个公民的利益。

### 二、突发公共事件中行政权力的特殊性

随着政府处理突发公共事件的增多, 其在履行职务中权力也会因具有特殊性而出现不易规制的现象。尤其在突发公共事件处理中, 行政公权力的运行要防止其扩张与异化。突发公共事件的发生, 意味着行政机关被赋予了常规状态下所不拥有的行政紧急权。在对突发公共事件的处理中, 往往需要对财政、物资及人力进行较大调拨, 因此, 对这一问题的防范更加重要。政府要在应急管理中承担处理突发事件如此重要的责任, 就必须赋予它相应的权力, 只有这样才能保障其实现自身的神圣职责。具体来说, 政府在紧急状态具有以下特殊权力。一是宣布进入紧急状态, 并采取相应措施。二是进行战略物资储备, 临时征调各种人力和物力。为了保证政府在应急管理中有充足的物资准备, 必须在平时就有意识地建立国家的战略物资储备制度。三是编制和启动应急预算, 设立新闻发言人制度, 对突发事件及应急管理的相关的新闻报道进行引导和监督。

正因为政府在紧急状态下有如此多的高于平时的权力, 公民的诸多权利在此时也容易受到侵犯。并且公民权利此时是受到诸多限制的。如各国宪法都对紧急状态下可能妨害上述目的实现的公民权利做了规定, 主要是: 人身自由权、刑事诉讼中的一些诉讼权、住宅不受

侵犯权、游行示威权、居住和迁徙自由权(上述几项权利在紧急状态下如不加以限制或中止,则极有可能影响有关机关紧急权力的行使)等[1]。至于紧急状态下不能予以克减的公民权利,亦如国际公约所确立的那样,主要是人之为人所必须具有的最低标准的那些权利,以及即使在紧急状态下也不会受到影响的与紧急措施不相冲突的那些权利。主要包括以下几项权利。

生命权。紧急状态之所以紧急,就是因为人们的生命安全普遍受到了极大威胁,因此在紧急状态时普通公民的生命权比平时更显突出和重要。此时公民之所以愿意舍弃部分人身自由而赋予政府更多的行政管理权,也是为了政府能够有效地排除对公民生命权的危害,保护其生命权。

应当指出的是,在紧急状态时,从事某些职业的公民生命权有可能面临更大的威胁,而职业要求他们必须不惜牺牲生命坚守岗位,如军人、警察、消防员,等等。这些代表国家公权力的人也是有生命的公民,他们作为保护一般公民生命安全的公职人员有不惜牺牲自己的生命去排除威胁的义务。但是从保护人权角度出发,国家仍有责任尽量减少他们的牺牲,仍应采取一切手段保护他们的安全。因此在紧急状态时,国家只注意保护普通公民的生命安全是不够的,还必须采取措施保护那些保护公共安全的人的生命权。

财产权。在紧急状态时,如地震、洪水来临时,在保护公民生命权的前提下,国家应当尽量保护公民的私有财产权。此时国家不仅要尽量保护遭受灾难的公民的财产,而且要保护其他公民在此时不被非法征收、征用财产的行政行为所侵害。

受救济权。在紧急状态时,接受帮助的主体应当包括所有需要帮助的公民。随着社会发展,国家和社会的帮助不再局限于物质帮助,精神上的帮助也愈发重要。

知情权。紧急状态时公民的知情权也是非常重要的权利,人们需要了解事情的起因、发展情况、政府采取了什么措施、公民应当怎样防范、要注意什么、不应当做什么;政府有义务向全社会通报情况,让人们了解事情真相,接受来自公民的监督,政府有义务向公民讲解和宣传有关知识[2]。

在实践中,公民权利往往会因不同原因受到不同程度的侵犯,如何有效规制政府在紧急状态下的特殊权力,以便在保护公民权利的同时强化政府职能,慎用权力,是当前我们所面临的问题之一。

### 三、对突发公共事件中行政权力的合理规制

我国宪法原来规定了三类非常法律状态:战争、动员和戒严。2004年召开的十届全国人大二次会议通过的宪法修正案,用紧急状态取代了戒严,但由于没有制定相应的《紧急状态法》,因此在可操作性方面还存在一些问题。如果有这样一部法律,这次国家就可以按照相关的程序,宣布在受灾严重的几个省区进入紧急状态,并成立相应的指挥机构,协调调动各种资源,更加有序和有效地进行抗灾工作,同时政府在特殊状态下的权力也能得到适当地监督和行使。因此,制定《紧急状态法》对我国应对突发公共事件和约束政府在突发事件中的特权有着重大意义。

借鉴其他国家的经验,总结我国近年来正在积累和形成的经验,国家在制定《紧急状态法》时,可以对紧急状态下的行政权从以下五个方面加以规范。

其一,通过法律确定行政紧急权力的范围和边界。一方面,法律对于政府在紧急状态下有效、及时处理各种突发事件,应对危机所必须具有的权力,事前都尽可能加以详尽、明确地列举规定。如制定和发布具有限制人身自由的强制措施和处罚的条例、决定、命令的权力;作出对疫区实施封锁、对被污染水源实施封闭决定的权力;命令停止集市、集会、停工、停业、停课,征用房屋和交通工具,以及强制疏散、强制隔离、强制检疫、强制治疗的权力等。另一方面,法律同时应严格确定政府紧急权力的边界。如政府不得限制紧急状态法和其他有关法律没有授权其限制的公民的基本权利和自由等等。这是因为现代法治不允许法律授予政府无边界、无限制的紧急权力。

其二,通过法律明确规定政府的职责。现代法治对紧急状态下行政行为的规范有两个方向。其一是确立其紧急权力的范围和边界,防止其无限扩张紧急权力和滥用紧急权力;其二是确定其处理紧急事件的职责范围,防止其应对紧急状态失职、不作为。如法律规定政府在突发紧急事件出现后,应迅速制定应急预案;组织突发事件信息的收集、分析、报告和发布;采取对突发事件现场予以控制,紧急救助遇难、遇险、致病、致伤、致残人员以及防止危害扩大等各种措施;组织应急设施、设备、救治药品、医疗器械及其他物资和技术的储备和调度等等。对于政府部门及其工作人员疏忽履行法定职责的不作为,法律也应设置严格的责任追究机制。

其三,通过法律确定政府行使紧急权力的条件。在紧急状态下,政府虽然享有比平时更多且更具强制性的权力,但是,法律授予政府这些权力是附有条件的。如,我国传染病防治法在授予公安部门可协助治疗单位对法定相对人采取强制隔离措施的权力时,同时规定了下述具体条件:第一,隔离对象应是甲类传染病病人和病源携带者或乙类传染病中的艾滋病病人、炭疽中的肺炭疽病人;第二,隔离对象拒绝隔离治疗或隔离期未届满擅自脱离隔离治疗。如果政府部门违反法定条件行使权力,即构成滥用权力,将会因此被追究法律责任。

其四，通过法律确定政府行使紧急权力的程序。法律在授予政府紧急权力时，除了同时明确规定其行使相应权力的条件外，还同时严格规定其行使权力的程序。如意大利宪法规定，在法律明确规定的且刻不容缓的情况下，警察机关可以采取限制人身自由的临时预防措施，但该措施须于48小时内通知司法机关并申请其批准；如在48小时内未获司法机关批准，则视为该措施已被取消，警察机关应解除对相对人的人身自由限制。

其五，通过各种相应法律规定政府行使紧急权力的目的。现代行政法规范和控制政府权力的重要方式之一，就是在法律授予政府权力时明确规定授权的目的。在授予政府紧急权力时尤其如此，以制约政府机关及其工作人员在法定目的范围内行使所授权力，防止其滥用紧急权。我国国务院近日刚发布的《突发公共卫生事件应急条例》在规定政府应对突发事件各项权力时，第一条就表明了该条例的制定目的，是为了有效预防、及时控制和消除突发公共卫生事件的危害，保障公众身体健康与生命安全，维护正常的社会秩序[3]。

我国应当借鉴当今世界各国的做法，在制定《紧急状态法》时或者在其他法律中规定政府行政权力的权限及范围，有效保护公民权益，正确履行政府在紧急状态下的各项职责。

[参考文献]

[1] 张维平，全永波.行政紧急权力与公民权利保护平衡的法理分析[J].湖南公安高等专科学校学报,2006，(8).

[2] 张维平.突发事件中公民权利的保护机制分析[J].法治论丛，2006，(5).

[3] 突发事态下行政权力的规范[DB/OL].<http://www.chinalawedu.com/news/2005/1>.

(责任编辑 辛向前)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: [wil.liam@sina.com](mailto:wil.liam@sina.com) © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen