

### 在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

## 我国应急管理的法制建设探析

2011-06-17 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2011-6-16

突发事件应急管理法律体系是指调整紧急状态下各种法律关系的法律规范的总和,它规定社会和国家的紧急状态及其权限。作为预防、调控、处理危机的法律手段,应急管理法律体系是整个国家法律体系的重要组成部分,是一个国家或地区在非正常状态下实施法治的基础。我国目前已经建立了基本的应急管理法律体系,但是还存在一些不足。建立健全应急法制对促进我国的应急管理具有十分重要的意义。

应急管理法制是实施依法治国基本方略、坚持依法行政、建设法治政府的重要内容。常态管理需要法治,应急管理也需要法治,法律手段是有效应对突发事件最根本的手段。

### 应急法制概述

应急管理法律、法规是与常态下的法律法规相对应的。是关于在突发事件状态下如何处理国家权力之间、国家权力和公民权利之间、公民权利之间的各种社会关系的法律规范和原则的总和。

#### (一) 应急法制的特征

相对于正常状态下的法律法规,应急法制有以下特点:

1. 应急法律法规主要调整应急时期国家机关如何行使紧急权力,相对于日常管理法律法规来说,应急法规一般赋予国家机关、特别是行使紧急权力的国家机关以较大的自由裁量权。
2. 应急管理法规更注重对社会公共利益的保护,在立法目的上更强调对权力的保障性。应急法规更强调对公民权利的保障,这是因为在紧急状态下,权力更容易被滥用,公民权利更易受到伤害。因此,一般的应急法律中都强调对公民权利的保障。
3. 应急管理法律法规在适用上具有很强的时效性,一般仅适用于应急时期,一旦应急终止,应急法规也就不能再继续适用。
4. 应急管理法律法规一般都具有强制性,法律规范调整的对象,不论是行使紧急权力的国家机关还是一般的公民,都必须无条件服从应急法规的规定。
5. 应急管理法律规范具有高于非应急法规的法律效力,具有使用上的优先性。

#### (二) 应急法律规范的体系内容

应急管理法律体系与国家法律体系的基本结构是一致的,既包括应急管理法律规范的法律形式体系,也包括应急法律规范的内容体系。[1]从形式体系来看,应急管理法规可以通过一个国家的各种法律形式表现出来,包括宪法对应急管理法律法规的规定,行政机关制定的法规和规章对应急管理法律法规的规定,以及地方性的立法机关制定的地方性法规对应急管理法律法规的规定。

从制定和发布的时间上来看,应急管理法律法规可以分为平常时期通过正常立法程序制定的应急管理法律规范和应急时期通过紧急程序制定的应急法律规范。

从调整的对象来看,应急管理法律法规主要包括对应急权力规范、应急权利规范和应急义务规范。从应急管理法规调整的社会关系领域来看,应急管理法规涉及战争法律规范、紧急状态法律规范、灾害法律规范和公共安全法律规范等。

总之,应急法律规范所构成的应急法律体系是多角度、多层次的,这些法律规范都具有应急法律规范的一般规范功能和法律特征,它们与非应急法律规范一起构成了国家统一的法律体系。

#### (三) 应急法律规范的意义

首先,应急管理需要法制,法制作为应急管理的手段,能够使应急管理更为有序和有效。应急管理的手段很多,包括政治手段、行政手段、军事手段、经济手段等等,但是法律手段是最为基本和主要的手段,它不仅自身

是预防、调控、处置危机的手段，而且还贯穿于其他各种手段之中，规范着其他手段的运用。现代社会中，突发事件越来越体现出复杂性的特征，原来的行政手段显得越来越力不从心，这也凸显了法制手段的有序和有效，应急管理法律规范为处理突发事件提供了程序化的手段，使得在突发事件发生时，处理机构能够有法可依、有章可循。同时，应急法律规范赋予了突发事件处理手段的合法性，从而增强了其有效性。应急管理法律规范还能增加应急管理的预期，从而促进应急管理的顺利完成。

其次，应急管理法律规范体系更深远的意义在于它能够避免法制危机、保障人权。突发事件不仅对经济、社会造成巨大冲击，还会对已有的法制形成冲击。对自由裁量权的限定不周全可能还会导致侵犯人权的现象发生。这些都使得已有的法制体系难以继甚至遭到颠覆。应急管理法律规范的重要意义就在于使法治的精神和原则在突发事件状态下得到坚持。

#### 我国应急法制建设的成就

我国从1954年首次规定戒严制度至今，已经颁布了一系列与处理突发事件有关的法律和法规，各地行政体系又根据这些法律、法规颁布了一系列适用于本行政区域的地方性法规，初步建成了一个从中央到地方的突发事件应急处理法律规范体系。这主要包括：

1. 一般的紧急情况法律规范。这些法律法规主要涉及某些单行的紧急状态法，如《对外合作开采海洋石油资源条例》第26条、《公安机关人民警察内务条令》第21条、《戒严法》第2条、《专利法》第52条等等。此外在我国批准和签署的国际条约、协议中，涉及一般紧急状态法的有20多个。

2. 战争状态法律规范。如《国防交通条例》、《兵役法》、《民用运力国防动员条例》、《预备役军官法》和《人民防空法》。

3. 自然灾害类突发事件的法律规范。目前我国关于自然灾害类突发事件的法律规范主要包括以下几个方面：地震灾害法律；洪灾法律；环境灾害法律；地质灾害法律。如《破坏性地震应急条例》、《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国防汛条例》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国地质灾害防治管理办法》、《中华人民共和国环境保护法》等。

4. 公共卫生类突发事件的法律规范。如《传染病防治法》、《重大动物疫情应急条例》、《国家突发公共事件总体应急预案》、《中华人民共和国动物防疫法》等。

5. 社会安全类突发事件的法律规范。我国现阶段应对社会安全类突发事件的主要法律是《戒严法》，还有《公安机关人民警察内务条令》第13条、《民兵战备工作规定》第39条等。关于恐怖性突发事件的法律规范，除最高人民法院、最高人民检察院、公安部于2001年联合发布的《关于依法严厉打击恐怖犯罪活动的通知》以外，反恐机制主要体现于我国参加或缔结的国际条约和协议中。

6. 事故灾难性突发事件法律规范。我国关于事故灾难防治的立法非常广泛，立法形式涉及法律、行政法规、地方性法规和规章。主要的事故防治法律包括：《生产安全事故报告和调查处理条例》、《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》、《交通事故处理办法》、《交通事故赔偿法》、《核电厂事故应急条例和处理规定》、《核事故医学应急管理规定》、《森林防火条例》、《消防法》、《矿山安全法实施条例》等。

7. 公民权利救济法律规范。涉及公民、法人和其它组织的合法权益因应急措施而受损后的补救机制，包括行政复议、行政诉讼、国家赔偿和补偿方面的法律规范。

除此之外，2007年8月30日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《中华人民共和国突发事件应对法》。这是新中国成立以来第一部为应对各类突发事件而制定的综合性法律。它统一了之前分散的应急管理体制和立法，弥补了单项立法的不足和缺陷。它的实施标志着中国应对各类突发事件的基本法律制度已经确立，为有效实施应急管理提供了更加完备的法律依据和法制保障。

总的来看，中国目前已基本建立起了以宪法为依据、以《突发事件应对法》为核心、以相关单项法律法规为配套的应急管理法律体系，体现了我国应急管理法制建设的成就。

#### 我国应急法制建设存在的问题

1. 一些领域的应急法律法规还不健全。比如国防动员法、一般的紧急状态法、恐怖性突发事件法，在我国仍处于空白状态。骚乱性突发事件法，虽然有《戒严法》的规制，但从具体实践来看，因为戒严是针对较严重的骚乱事件而采取的较严厉的应急措施，其运用会对民众的生活和心理带来较大的影响，因此仍有制定一般性骚乱应对法的必要。

2. 一些突发事件应急处理法的可操作性不强。具体表现在内容的原则性较强，缺乏具体的实施细则、实施办法，尤其是针对紧急行政程序的法律规范严重不足。

3. 应急法制的内容不够健全。多数应急法律法规在赋予应急机构应急处理权的同时，忽视了对权力的约束和对因行使紧急权力而造成的伤害的救济规定。另外，一些应急法律忽视了对机构之间横向协调与监督关系的规定，忽视了程序性的约束机制。这些都不利于应急法律法规所期待的应急管理结果的出现。

4. 一些应急法律规范执行不到位。主要表现为有法不依、执法不严、行政不作为、难获救济等。《突发事件应对法》实施后，在2008年初应对雪灾以及其他一些应急管理中，并未获严格的实施，这一方面与人们对刚颁布的法律的认识还不深有关，另一方面，也暴露了法律的软肋，即执行不到位。

5. 应急法制的协调性有待加强。应急法制的协调性体现为该体系各部分的相容性、一致性和无矛盾性。我国应急法制在协调性上主要存在以下不足：一是应急单行法和应急行政法规、规章与应急基本法之间不协调；二是

应急单行法、行政法规、行政规章相互之间也不够协调；三是各级各类应急预案与应急法律、法规也不完全协调。

6. 应急法制的实施环境有待进一步改善。从现实的实践效果来看，应急法制实施的社会基础条件，如公共应急法制的公众知晓度、认同度、适应度和配合度以及社会心理状况等，都亟待进一步改善。这些基础条件的不足这也是造成已有的应急法律规范未能充分发挥作用的主要原因之一。

7. 《突发事件应对法》作为一部综合性的应急管理法律，自身还存在一些不足。《突发事件应对法》重在克服和消除危害，对于衍生性危害认识不足，对危害所带来的连锁反应缺乏认识。此外，《突发事件应对法》的另一个缺失是未将经济类事件纳入。自然灾害往往会导致经济类突发事件的发生，比如运输瘫痪、能源短缺、物价上涨、信用危机引发股市暴跌等，这在法律上都缺乏足够的应对手段。[2]这两个不足之处在2008年初应对雪灾的突发事件应急处理中凸显了出来。

#### 完善我国的应急法制建设

面对突发公共事件的日益复杂化和频繁化的局面，我国需要加强应急法制建设，面对已有应急法律规范的不足，我国需要完善已有的应急法律规范。在应急法制建设的过程中，需要贯彻法治原则、民主原则、行政应急性原则、公民权利最低限度保障原则、紧急行为目的的公益性原则、紧急行为手段合理性原则、政府积极责任原则等，从而为突发事件的应急管理提供科学、权威、统一、规范的法律保障。[3]

#### (一) 健全应急法制体系

第一，将应急法制纳入宪法的调整范围，明确其在我国宪政体制中的地位。要更明确地规定“紧急状态制度”，将紧急状态的确认、宣布、期限、解除等重大环节确立为宪法规范；将公民对突发事件的知情权作为公民的基本权利纳入宪法之中；在宪法中，对行政紧急权的行使和最基本人权不可克减的原则进行必要的照应。[4]

第二，尽快制定统一的《紧急状态法》，填补我国突发事件应急法制体系的重大缺陷。紧急状态法是应急管理的基本法，制定紧急状态法，既是我国应急实践对应急立法提出的新要求，也是世界各国应急立法的整体发展趋势。紧急状态法应严格界定紧急状态的实体要件和程序要件，以便《紧急状态法》和《突发事件应对法》并行不悖地发挥调整作用。

第三，修订《突发事件应对法》，出台相应的实施细则。在应急立法的前瞻性和预见性原则的指导下，根据应急管理实践中出现的新情况、新问题，把经济类突发事件作为一个单设类别，对军队等武装力量在应对突发事件中的地位和作用，地方政权无法行使应急职权时应采取的补救性规则，及网络在应急工作中的作用等问题进行明确规定。在此基础上，应尽快出台相应的实施细则，切实增强突发事件应对法的针对性和可操作性。

第四，加强重要领域单行法的立法，完善应急法制单行法体系。应根据实际需要出台一些新的灾害防治法，如《台风防治法》、《沙尘暴防治法》等。对地震以外的其他地质灾害也应加强专门立法。为加强综合减灾并进行灾难救助，应出台《综合减灾法》、《灾害救助法》等法律法规。

第五，对现存的应急法律规范进行全面、系统的清理。根据《立法法》的规定，依照应急法律规范的不同效力等级和一般法理，分别对现有应急法律、法规和规章进行必要的修改、补充和废止，消除同一层次或不同层次应急法律规范之间的不统一、不协调的现象，以增强应急法制的协调性和实效性。

#### (二) 提高应急法制的执行力

首先，应做好应对突发事件的战略规划和预算安排。在危机的前期控制和预防、经费预算、物资储备等方面做好应急规划，并将其纳入经济社会发展规划之中，并使应急经费预算的增长与当地经济发展情况相适应。

其次，加强应急预案建设并进行相应的预案演练。应根据法律规定和应急实践的新要求，及时修改和补充应急预案，以增强其实用性，并及时出台综合性的应急预案，增强应急预案的适应性。另外，还需认真开展应急预案的演练工作，以增强应急预案的实效性和针对性。

再次，加强应急主体和应急队伍建设。完善应急管理组织体系建设，形成决策科学、执行有力、协调有序的工作格局；加强对地方政府应急能力的评估体系建设，促进政府应急能力的不断提升；建立专家咨询队伍、专业救援队伍和志愿者服务队伍，与政府相关机构共同对突发事件进行应急管理。

#### (三) 加强应急法制中的具体制度建设

加强应急法制中的具体制度建设，包括建立健全危机管理信息公开制度、行政征用制度、行政隔离制度、行政指导制度，行政紧急程序、法律救济和对应急法制执行情况的监督等制度，以及将“公平补偿”作为目标的行政补偿制度，包括行政主导型的或积极采用市场机制的各种救济制度，通过完善这些主体制度，以使应急法制的内容逐步完善和规范，以增强其对应急机制的保障力。

#### [参考文献]

[1] 郭济. 中央和大城市政府应急机制建设[M]. 北京：中国人民大学出版社. 2005.

[2] 暴雪袭击《突发事件应对法》凸显不足<http://finance.qq.com/a/20080131/002007.htm>.

[3] 莫于川. 公共危机管理与应急法制建设[J]. 《临沂师范学院学报》，2005(1).

[4] 李学同. 我国应急法制建设中的问题与对策研究[J]. 《理论前沿》，2009(1).

(朱陆民系湘潭大学哲学与历史文化学院副教授、硕士生导师；董琳系湘潭大学哲学与历史文化学院09级硕士研究生)

作者：朱陆民 董琳 来源：《行政管理改革》2011年第6期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

#### 新闻评分

#### 相关新闻

- 孙锐：构建具有中国特色的人才治理体系 2015-05-14
- 汪雯 熊通成：美国联邦公务员工资的可比机制研究与启示 2015-05-14
- 欧洲公共行政组织（EGPA）主席爱德华多·昂加罗来访 2015-05-11
- 国务院鼓励科研人员离岗创业 保留身份待遇3年 2015-05-11
- 侯杨方：“一带一路”战略亟需建立人才培养体系 2015-05-11
- 南连伟 赵旭：编制人才发展规划应树立新思维 2015-05-06
- 孙锐 孙彦玲：中国工程科技人才职业化、国际化开发问题与对策 2015-05-05
- 侯建国：创新创业人才培养要避免唯知识导向 2015-04-29

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有  
地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101  
院办电话：010-59762700  
科研管理处：010-59762558、59762526  
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210