

紧急状态是危及一个国家正常的宪法和法律秩序、对人民的生命和财产安全构成严重威胁的正在发生的或者是迫在眉睫的危险事态。紧急状态立法，主要涉及到一个国家是否能够将法治原则运用到所有的社会生活领域，从而使得政府的权力不仅在平常时期受到宪法和法律的限制，即便在紧急状态时期，政府为了社会公共利益的需要行使紧急权力，也不应当违反法治原则而随意创造紧急权力和滥用权力。紧急状态立法的宗旨，就是通过立法形式规范政府的紧急权力。从紧急状态立法形式来看，紧急状态既可以在宪法中加以规定，也可以在法律和法规等形式中加以规定。但是，从法治原则出发，法律、法规在规定紧急状态时必须获得宪法上的依据。此外，从保证紧急状态制度的统一性角度来看，除了可以在一般的法律、法规中涉及紧急状态之外，通常情况下还应当依据宪法制定统一的紧急状态法来规范政府的紧急权力，根据国际社会通行的标准来保障人权。

紧急权力与紧急状态立法

莫纪宏

世界上绝大多数国家都注重通过宪法来确立国家的基本紧急状态制度，以保障宪法所规定的公民基本权利为核心，通过赋予国家机关必要的紧急权力，来建立有效的应急反应机制，迅速恢复宪法和法律秩序，最大限度地保证人民的生命和财产安全。总结世界各国宪法关于紧急状态制度的立法经验，大致上确立了关于紧急状态制度的以下几项原则：1.合法性原则。在宪法中特别强调，紧急状态时期也要遵守依法办事的原则。任何国家机关都不得超越宪法和法律的规定来行使紧急权力，从而破坏一个国家以宪法为基础建立起来的法治统一原则。2.合理性原则。紧急状态的发生具有高度的危险性和紧迫性。因此，围绕着消除紧急危险事态，国家机关行使紧急权力所采取的各项紧急措施必须要以有效地制止紧急危险事态、迅速恢复社会秩序和保障人民的生命和财产安全为前提。国家机关采取的紧急措施也必须基于制止紧急危险事态的需要，针对不同的紧急状态有针对性地加以实施。3.有效性原则。实施紧急状态通常会中止正常的宪法和法律秩序，限制公民宪法和法律上的权利。因此，紧急状态时期，国家机关行使紧急权力必须要具有明确的公共利益的目的。如果缺少明确的公共利益，那么，国家机关行使紧急权力就缺少必要的正当性基础。一般来说，实施紧急状态的公共利益的目的，包括国家领土完整、国家安全、基本的宪法和法律秩序、公共财产的安全、人民的生命和财产安全等等。国家机关在紧急状态时期，只有基于实现公共利益的目的，才能在行使紧急权力的过程中，对公民宪法和法律上的权利加以必要的限制。4.权利不可克减原则。在紧急状态时期，基于维护公共利益的目的，国家机关行使紧急权力可以限制公民宪法和法律上的权利，但是这种限制也必须正确地处理公共利益与个人利益之间的关系，不能以剥夺个人自由和权利为前提来实现公共利益。对此，很多国家的宪法都明确规定了即便在紧急状态时期也不得中止的公民宪法和法律上的权利。各国宪法在遵循上述有关紧急状态制度的基本原则的前提下，还注重在宪法和法律中明确紧急状态的实施程序，主要包括紧急状态的确认、宣布、延长、终止等等。

就我国而言，紧急状态制度是我国宪法和法律制度的重要组成部分，有关紧急状态的立法取得了多方面的成就。主要表现在：1.1982宪法规定了全国人大常委会有权决定全国或个别省、自治区、

直辖市的戒严;国务院有权决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严。2.1996年3月1日第八届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了《中华人民共和国戒严法》,这是新中国第一部戒严法。根据《中华人民共和国戒严法》第2条的规定,在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱,不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财产安全的紧急状态时,国家可以决定实行戒严。因此《中华人民共和国戒严法》是一部比较系统地规范在紧急状态时期各种社会关系的法律。3.《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第18条第4款规定:在全国人民代表大会常务委员会决定宣布战争状态或因香港或澳门特别行政区内发生香港或澳门特别行政区政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱而决定香港或澳门特别行政区进入紧急状态时,中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港或澳门特别行政区实施。可以说,目前在我国统一的法律体系中,紧急状态制度是直接适用于香港和澳门两个特别行政区的。4.目前,我国还在《中华人民共和国防震减灾法》、《中华人民共和国防洪法》、《破坏性地震应急条例》、《突发公共卫生事件应急条例》等法律、法规中规定了在地震、洪水以及突发公共卫生事件发生的情况下如何建立灾害应急反应机制,确立了政府以及有关政府部门在灾害应急反应时期所享有的各项紧急职权等。

紧急状态立法在我国是一项非常紧迫的立法任务。总结我国紧急状态制度的特点可以看到,我国现有的有关紧急状态的立法形式比较分散,没有形成统一的紧急状态法律制度。一方面,1982年宪法只有戒严制度方面的规定,只涉及到紧急状态制度的部分内容,基于宪法制定的《中华人民共和国戒严法》仅仅适用于“三乱(动乱、暴乱和严重骚乱)引起的紧急状态,而没有确定其他形式的紧急状态制度。因此,从法治原则来看,1982年宪法并没有对所有的紧急状态下政府如何行使紧急权力加以规定。如对于自然灾害引起的紧急状态,国家机关如何来行使宪法上的职权,显然缺少明确的宪法依据。因此,遇到像去年发生“非典”这种卫生紧急状态,政府在采取相关的紧急措施时,就缺少必要的宪法和法律上的明确依据。另一方面,我国现行的紧急反应机制不统一,表现在缺少在各种不同的紧急状态下集中行使紧急权力的国家机构。目前的紧急反应机制是根据不同的紧急状态确立的,具有较强的针对性,对

于宪法和法律上没有确立的紧急状态情形,在实践中一旦发生,就很难依法有效地采取应急反应措施来对付突发的紧急事件。因此,应当采取必要的措施来健全和完善我国宪法和法律所规定的紧急状态制度。

2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的宪法修正案,将现行宪法中原来第62条、第80条和第89条有关全国人大常委会、国务院有权依据宪法规定决定戒严,国家主席有权依据宪法规定发布戒严令的规定,修改为全国人大常委会、国务院有权依据宪法决定进入紧急状态,国家主席有权依据宪法宣布进入紧急状态,这对于完善我国紧急状态制度具有非常重要的意义。紧急状态入宪,不仅仅只是将“戒严”改成“紧急状态”的词语修改问题,更重要的是这种修改确立了一项基本的宪法原则。也就是说,作为调整国家权力与公民权利之间关系的宪法,其规范作用不仅涉及到平常时期的国家机关与公民之间的宪法关系,而且在紧急状态时期,国家机关行使的紧急权力也要来自于宪法,也要具有宪法上的依据。政府在紧急状态时期对公民的宪法权利所加以的限制以及要求公民在紧急状态时期承担的特定紧急法律义务也必须具有宪法和法律上的依据。可以说,紧急状态入宪,弥补了原来宪法所规定的戒严制度对国家机关行使紧急权力规范不到位的立法缺陷,比较全面地将国家机关行使国家权力的行为纳入宪法的调整范围。也就是说,国家机关不仅在平常时期要按照宪法所赋予的国家权力行使职权,而且在紧急状态时期也要根据宪法的规定来行使紧急权力。由此体现了宪法的根本法特征,强化了宪法作为根本法的法律权威和突出了以宪法为核心的“依宪治国”的现代法治精神的要求。

当前,在宪法修正案将紧急状态写入宪法之后,我国即将制定《中华人民共和国紧急状态法》,将在法律中明确紧急状态的决定权限和宣布实施的程序,政府在紧急状态时期可以享有的紧急权力和可以采取的紧急措施,公民在紧急状态时期应当依法承担的紧急义务,在紧急状态时期应当加以保护的基本人权以及有关实施紧急状态的期限、程序、效力,紧急状态法的原则和紧急状态法与宪法和其他法律形式的关系等等。这将对规范政府在紧急状态时期的紧急权力,保障政府依法行政,保护公民的宪法和法律权利起到非常重要的作用。□

(作者:中国社会科学院法学研究所研究员)

责任编辑:邢久强