

[文章编号] 1009 - 8003(2003)04 - 0005 - 08

中国紧急状态法的立法状况及特征

莫纪宏

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

[摘要] 本文侧重对我国目前紧急状态法的立法现状、内容和特征进行了比较全面地分析,并在结合国外法治国家紧急状态法律制度建设的经验基础之上,提出要统一我国的紧急状态法律制度,特别是应当制定统一的紧急状态法来代替目前分散立法的状况,此外,还应当建立统一的应急机构来保证政府在紧急状态时期能够依法行使行政紧急权力,防止公民的宪法和法律权利因为实施紧急状态而受到政府紧急权力不必要的侵犯。

[关键词] 紧急状态;紧急状态法;紧急权力;戒严;公民权利

[中图分类号] D922.1 [文献标识码] A

一、中国紧急状态法的法律体系

我国目前的紧急状态法的立法比较分散,没有象土耳其宪法那样对紧急状态通过加以分类来规定不同的紧急措施和紧急状态法律制度,也没有象前苏联那样通过一个统一的《紧急状态法律制度法》来适应和应急各种紧急状态的需要。如前苏联1990年3月14日通过的《紧急状态法律制度法》第1条规定:紧急状态是在发生自然灾害、重大事故或惨祸、流行病、兽疫以及在发生群众性骚乱时,为了确保苏联公民的安全,根据苏联宪法和本法律宣布的临时措施。该紧急状态法规定,无论是因为自然灾害还是人为原因造成的紧急状态,在宣布进入紧急状态之后,国家权力机关和管理机关在实行紧急状态的情况下视具体情况可采取以下措施:(1)加强维护社会秩序和加强保护对居民生活和国民紧急活动起保障作用的设施;(2)暂时使公民从居住危险地区迁出,并且一定向居民提供固定的或临时的其他住处;(3)实行特殊的公民出入制度;(4)禁止某些公民在规定的期限内离开某个地方、自己的住宅(家),迫使非本地区居民的破坏社会秩序者自费迁往他们的固定居住地点或是迁出已宣布实行紧急状态的地区;(5)临时没收公民的火器、冷武器和弹药,还应没收企业、机关和组织的训练用军事技术装备、炸药、放射性物质和材料、烈性化学物品和毒品;(6)禁止举行集会、群众大会、上街游行和示威活动以及演出、体育比赛和其他群众活动;(7)改变企业和组织的生产和产品供应计划,规定企业、机关和组织的特殊工作制度,以及决定其经济活动的其他问题;(8)任命和解除企业、机关和组织的领导人的职务,禁止擅自解雇职工,有正当理由者除外;(9)利用企业、机关和组织的资源防止和消除紧急情况的后果;(10)禁止举行罢工;(11)吸收有劳动能力的公民参加企业、机关和组织的工作以及消除紧急情况造成的后果,确保劳动安全;(12)限制或禁止买卖武器、烈性化学制剂和毒品以及酒类和含酒精物质;(13)实行检疫和采取其他必要的卫生和流行病防疫措施;(14)限制和禁止使用复印机以及无线电和电视广播装置、视听和录像设备,没收扩音技术设备,建立对舆论工具的监督;(15)实行使用通信的特殊规定;(16)限制交通工具的行使和检查交通工具;(17)实行宵禁;(18)中止妨碍形势正常化的各政党、社会团体、群众运动、公民的业余团体的活动;(19)禁止建立苏联法律没有规定的公民武装部队及其活动;(20)在公民大量聚集的地方检查证件,而在必要的场合下,在获悉公民持有武器的情况下,进行人身检查,检查物品和运输工具。

[收稿日期] 2003 - 06 - 12

[作者简介] 莫纪宏,江苏靖江人,法学博士,中国社会科学院法学研究所研究员。

上述这些紧急措施,或者说国家机关在紧急状态时期所享有的紧急权力是针对所有紧急状态而言的,并视情况不同,可以采取相应的措施。这样的紧急状态法不仅形式比较统一,而且法律制度内容也比较统一,既有利于政府在紧急状态时期行使紧急权力,又便于社会公众了解在紧急状态时期政府到底享有哪些紧急权力,自身应当履行哪些法律义务;既给政府规定了明确的法律依据,也便于社会公众对政府所采取的紧急措施进行明确有效的监督,有利于维护法治的统一和尊严。

再如《土耳其共和国宪法》对紧急状态法律制度也作了明确统一的规定,不仅分类清楚,依据宪法可以采取的应急措施也有所区分。《土耳其共和国宪法》根据紧急状态的情节轻重,首先将其分为紧急状态和战争状态两类。从法理上来看,战争状态也属于紧急状态的一种,只不过比一般的紧急状态情势更急迫,社会制度遭到的破坏更大,人民生命财产安全受到更严重的威胁。为了基于紧急状态性质的不同而采取不同的紧急措施,《土耳其共和国宪法》将一般紧急状态区分为两种:一种是因自然灾害和严重经济危机宣布紧急状态。该宪法第 119 条规定:在发生自然灾害、危险的传染病或严重的经济危机等情况下,内阁在总统的主持召集下,得宣布在国家的的一个或一个以上的地区,或在全国范围内实行不超过 6 个月的紧急状态。另一种是因暴力事件蔓延和公共秩序遭到严重破坏宣布紧急状态。《土耳其共和国宪法》第 120 条规定:当出现旨在破坏宪法和法律规定的自由民主制度或基本权利和自由的大规模暴力行动的严重迹象,或公共秩序因暴力事件遭到严重破坏时,内阁在总统的主持召集下,在征求国家安全委员会的意见后,得宣布在国家的的一个或一个以上的地区,或在全国范围内实行不超过 6 个月的紧急状态。《土耳其共和国宪法》第 121 条还规定:在依照宪法宣布紧急状态的情形下,公民在金钱、物质和劳务费方面所应承担的义务,如何在宪法第 15 条的原则指导下限制和中止行使基本权利和自由,怎样采取和以什么样方式采取必要的应急措施,应授予政府官员何种权力,对官员的地位应作何种修正和紧急状态下的管理秩序,以及上述种种规定对各种紧急状态分别适用的范围,均由紧急状态法规定。对于战争状态,《土耳其共和国宪法》作了区分于一般紧急状态的规定,该宪法第 122 条规定,如发生旨在破坏宪法规定的自由民主制度或基本权利和自由、比需要宣布紧急状态更严重的大规模暴力行动,或发生战争、战争危机、暴动、反对祖国和共和国的武装叛乱或从内部或外部威胁国家和民族完整的大规模暴力行动等情况时,内阁在总统的主持召集下,经征询国家委员会的意见后,得宣布在国家的的一个或一个以上的地区或全国范围内实施不超过 6 个月的戒严。关于在戒严、动员和战争状态下适用的规定和如何处理事务、同行政机构的关系、如何限制或中止行使自由权利、公民在战争状态或出现战争危机逼近的情况下应负的义务,均由法律规定。根据上述规定,不难看出,象戒严、动员等紧急措施,在一般紧急状态下政府是不能采用的,依据宪法的规定,只有在战争状态下,政府才可以依据宪法和法律的相关规定宣布戒严和发布动员令。

我国的紧急状态立法目前在制度上是不统一的,在理论研究方面也比较薄弱。专门研究紧急状态法的学术专著还很少,因此,对我国紧急状态法律制度现状的描述还不太成熟。依据我国宪法、法律、行政法规等的规定,笔者认为,我国目前的紧急状态法律体系主要由以下几个方面的法律制度构成:

(一) 战争状态法

关于战争状态,早在 1954 年宪法中就规定,全国人民代表大会决定战争和和平问题;全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会闭会期间,如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况,决定战争状态的宣布,全国人民代表大会常务委员会有权决定全国总动员或局部动员;中华人民共和国主席宣布战争状态,发布动员令。

1975 年宪法取消了 1954 年宪法上述关于战争紧急对抗措施的规定,就是说,1975 年宪法未明文确定由谁来宣布战争状态,决定战争和和平问题,也未规定动员问题。与此相关的是,1975 年宪法确立了中国共产党中央委员会主席统率全国武装力量制度,同时规定中国人民解放军和民兵是中国共产党领导的工农子弟兵,是各族人民的武装力量;中国人民解放军永远是一支战斗队,同时又是工作队,又是生产队。

1978 年宪法关于战争问题,只是简单地恢复了 1954 年宪法的几项规定,规定全国人民代表大会决定战争和和平问题;全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会闭会期间,如果遇到国家遭受武

装侵犯的情况,决定宣布战争状态,但对动员制度未予明确。

1982年宪法关于战争状态的规定除了全面恢复1954年宪法的各项规定之外,还规定中华人民共和国中央军事委员会领导全国的武装力量。

关于战争状态的法律规定,在1997年3月14日第八届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国国防法》中也得到了重视。《中华人民共和国国防法》第8章即为“国防动员和战争状态”,该法第49条规定:国家依照宪法规定宣布战争状态,采取各种措施集中人力、物力和财力,领导全体公民保卫祖国,抵抗侵略。

(二) 紧急状态法

紧急状态法在我国虽然没有制定统一的法律或者法规,也没有在宪法中予以明确,但是,在其他一些相关的法律、法规和我国加入的国际条约中却有所规定,从学理上可以视为我国紧急状态法律体系的重要组成部分。具体地说,在我国统一的法律体系中,紧急状态法主要以下列形式存在:

1. 明确规定紧急状态法律制度

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第18条第4款规定: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特别行政区内发生香港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特别行政区进入紧急状态,中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在香港特别行政区实施。

《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:全国人民代表大会常务委员会决定宣布战争状态或因澳门特别行政区内发生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澳门特别行政区进入紧急状态,中央人民政府可发布命令将有关全国性法律在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,紧急状态法律制度是直接适用于香港和澳门两个特别行政区的,但是,对于内地其他地区,则没有法律、法规上的明确规定。

2. 确认紧急状态法律制度的存在

在一些法律、法规中,比较抽象地涉及到国家处于紧急状态情况下,如何发生相应的法律关系问题。如《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》第26条规定:在战争、战争危险或其他紧急状态下,中国政府有权征购、征用外国合同者所得的和所购买的石油的一部或全部。

3. 我国批准和参加的国际条约或协定对紧急状态法律制度的确认

在我国批准和签署的国际条约、协定中,涉及到紧急状态法律制度的达20多个,这些条约、协定包括《中华人民共和国和美利坚合众国贸易关系协定》(1979年7月7日签订,1980年2月1日生效)、《中华人民共和国和日本国关于鼓励和保护相互投资协定》(1988年8月27日签订,1989年5月14日生效)等。在这些国际条约、协定中,对紧急状态情况下有关法律关系如何处理都作了较为详细的规定。如1992年1月17日签订的《中国政府与美国政府关于保护知识产权的谅解备忘录》第1条就明确规定:在全国紧急状态或其他非常紧急的情况下,或在为公共目的的非商业性使用的情况下,政府可以放弃这种要求。但是,在处于全国紧急状态或其他非常紧急情况下,应在合理时间内尽快通知权利人。

(三) 戒严法

关于戒严法,目前我国法律上主要有三个层次的规定:一是现行宪法的规定;二是《中华人民共和国戒严法》的规定;三是在戒严时期,由全国人大常委会或国务院发布的戒严令。

根据《中华人民共和国戒严法》第31条规定:在个别县、市的局部范围内突然发生严重骚乱,严重危及国家安全、社会公共安全和人民的生命财产安全,国家没有作出戒严决定时,当地省级人民政府报经国务院批准,可以决定并组织人民警察、人民武装警察实施交通管制和现场管制,限制人员进出管制区域,对进出管制区域人员的证件、车辆、物品进行检查,对参与骚乱的人可以强行予以驱散、强行带离现场、搜查,对组织者和拒不服从的人员可以立即予以拘留;在人民警察、人民武装警察力量还不足以维持社会秩序时,可以报请国务院向中央军事委员会提出,由中央军事委员会决定派出人民解放军协助当地人民政府恢复和维持正常社会秩序。

(四) 灾害应急法

在自然灾害发生以后,往往会出现各种紧急情况,特别是一些重大的自然灾害或者人为灾害发生之后,政府必须采取一些紧急措施才能有效地控制社会局势,维护正常的社会秩序,保障国家财产和安全以及公民人身财产安全不受侵犯。因此,灾害应急作为灾害法的重要调整对象,基本上都在相应的灾害法中得到了体现,有的灾害应急活动还制定了专门的灾害应急条例,如《破坏性地震应急条例》、《核电厂核事故应急条例和处理规定》以及《突发公共卫生事件应急条例》等等。而没有制定专门应急条例的灾害应急活动,在相关的法律、法规中也可以找到灾害应急活动的法律依据,特别是政府在灾害应急活动中可以行使的行政紧急权力以及可以采取的紧急措施。以灾害的种类来划分,目前我国的灾害应急法主要包括以下几个方面:

1. 突发公共卫生事件应急法

《突发公共卫生事件应急条例》第2条规定:突发公共卫生事件,是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。为了对付各种突发公共卫生事件,各级人民政府可以依据《突发公共卫生事件应急条例》的规定来采取各种具体的应急措施。此次非典防治工作中最主要的法律依据就是《突发公共卫生事件应急条例》,当然,还有《中华人民共和国传染病防治法》、《中华人民共和国传染病防治法实施办法》等法律、法规中的相关规定。特别是在《突发公共卫生事件应急条例》出台之前,传染病防治法及其实施办法中有关传染病应急工作的规定是非典防治工作的主要法律依据。

2. 破坏性地震应急法

目前,我国破坏性地震应急工作的法律依据主要集中在《破坏性地震应急条例》中,但是从法律的效力来看,《中华人民共和国防震减灾法》作为法律也为破坏性地震应急工作提供了必要的法律依据,并且《中华人民共和国防震减灾法》晚于《破坏性地震应急条例》出台,所以,《中华人民共和国防震减灾法》中关于“地震应急”的规定不仅可以较好地修正《破坏性地震应急条例》的相关规定,而且由于法律的效力大于行政法规的效力,因此,《中华人民共和国防震减灾法》所确立的“地震应急制度”具有更大的权威性。

3. 核事故应急法

我国目前关于核事故应急的法律规定主要规定在《核电厂核事故应急条例和处理规定》中,凡是涉及到核电厂核事故的应急问题,都应当一律依据该条例的规定进行应急。当然,从完善核事故应急工作的需要出发,核事故应急工作的范围还应当进一步加以扩大,特别是非核电厂的核事故如何应急,应当认真加以研究,以便于在条件成熟的时候制定统一的《核事故应急法》。

4. 防洪应急法

《中华人民共和国防洪法》和《中华人民共和国防汛条例》是目前我国防洪应急的主要法律依据。特别是《中华人民共和国防汛条例》,其中对防洪应急作了比较详细的规定。

5. 森林防火应急法

《中华人民共和国森林法》和《森林防火条例》是森林放火应急工作的主要法律依据,另外,《中华人民共和国消防法》中关于消防工作的规定也适用于森林防火工作。

6. 地质灾害应急法

目前的地质灾害应急法,除了地震应急之外,象滑坡、火山喷发、沙尘暴等地质灾害应急工作,还没有制定相应的应急法律或法规。在出现上述灾害的情形下,可以视其严重程度,参照地震应急法律、法规的规定采取相关的地质灾害应急措施。

7. 气象灾害应急法

台风是我国比较普遍的气象灾害,台风来临时,我国东南沿海地区往往处于非常危急的状态,为了进一步搞好台风应急工作,除了依据《中华人民共和国气象法》的规定搞好气象预报、预测工作,还应当根据该法所确立的关于台风应急工作的总的指导思想来采取相应的应急措施,在时机成熟时,可以出台一个由国务院发布的《台风灾害应急条例》这样的应急法。

8. 环境灾害应急法

我国的环境灾害应急立法主要集中在环境法中。如《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》等法律中,对于环境灾害的应急工作都有一些原则性的规定。

9. 其他性质的灾害应急法

在我国的灾害法法律体系中,还有许多法律、法规确立了对其他性质的灾害的应急制度,如《中华人民共和国矿山安全法》对矿山安全事故发生之后的应急工作就作了原则性规定。

总之,我国目前的灾害应急法主要是分散在不同的灾害法中的。专门的灾害应急法很少,只有《破坏性地震应急条例》、《突发公共卫生事件应急条例》等,这样的灾害应急立法的状况,如果从应付一些常见的灾害应急工作来说是可以的,但是,对于那些不常见的灾害应急工作或者是当出现了灾害并发的情况时,如何来开展应急工作,至少在目前是缺少充分的法律依据的,必须在今后的立法中加以完善。

二、中国紧急状态法的主要制度

(一) 紧急状态的确认和宣布制度

紧急状态的出现往往突如其来,因此,要能够及时地启动应急机制,就必须对已经或即将出现的紧急局势进行必要和及时地确认,并通过法律程序及时地加以宣布。紧急状态的确认制度和紧急状态的宣布制度,对于启动紧急状态制度是非常重要的。因为实施紧急状态,会导致政府行使紧急权力,采取紧急措施,并且还依据紧急状态法的规定,限制某些宪法和法律所规定的公民权利,因此,在现代法治社会中,不到万不得已不应当启动紧急状态制度。所以,确认紧急状态是否存在以及判定是否应当实施紧急状态,对于维护宪法秩序,保护公民权利至关重要。而紧急状态的宣布制度则具有重要的法律程序上的意义,因为一旦宣布进入紧急状态,就意味着政府正式启动紧急状态制度,政府从宣布紧急状态之时起就可以行使紧急状态法所赋予的紧急权力,而对于公民来说,紧急状态的宣布意味着自己的宪法和法律权利可能会因政府宣布紧急状态而受到限制。从广义上说,紧急状态的确认制度还包括对紧急状态实施期限的限制、紧急状态的变更和延长;紧急状态的宣布包括对紧急状态终止的宣布。

我国紧急状态法对紧急状态确认制度和宣布制度作了原则性规定,但是,还不够完善。以《中华人民共和国戒严法》为例,该法第11条规定:戒严令应当规定戒严的地域范围、起始时间、实施机关等事項。第12条规定,根据本法第2条规定实行戒严的紧急状态消除后,应当及时解除戒严。解除戒严的程序与决定戒严的程序相同。上述规定的最大问题是没有限定戒严实施的最长期限以及对戒严期限的变更。这样就可能导致对戒严期限确认的模糊,从而不利于从法理上和法律效力上将平常时期与紧急状态时期进行比较精确的区分。

再如《核电厂核事故应急条例和处理规定》第20条规定:当核电厂进入应急待命状态时,核电厂核事故应急机构应当及时向核电厂的上级主管部门和国务院核安全部门报告情况,并视情况决定是否向省级人民政府指定的部门报告。当出现可能或者已经有放射性物质释放的情况时,应当根据情况,及时决定进入厂房应急或者场区应急状态,并迅速向核电厂的上级主管部门、国务院核安全部门和省级人民政府指定的部门报告情况;在放射性物质可能或者已经扩散到核电厂场区以外时,应当迅速向省级人民政府指定的部门提出进入场外应急状态并采取应急防护措施的建议。

省级人民政府指定的部门接到核电厂核事故应急机构的事故情况报告后,应当迅速采取相应的核事故应急对策和应急防护措施,并及时向国务院指定的部门报告情况。需要决定进入场外应急状态时,应当经国务院指定的部门批准;在特殊情况下,省级人民政府指定的部门可以先行决定进入场外应急状态,但是应当立即向国务院指定的部门报告。

从上述规定来看,紧急状态确认的过程是比较清晰的,但是时间和期限以及相关的变更制度不是非常清晰。所以,我国紧急状态立法今后应当重点解决紧急状态确认和宣布制度的规范化问题。

(二) 政府的行政紧急权力制度

在依据紧急状态法的规定,由国家立法机关或行政机关正式确认并宣布进入紧急状态之后,对于政

府来说,与未宣布紧急状态明显不同的是,它可以享有行政紧急权力。这种紧急权力既是针对其他国家机关所掌握的国家权力而言的,也是针对公民依据宪法和法律所享有的权利来说的。在宣布进入紧急状态之后,政府在整个国家权力体系中享有更高的法律权威,同时,它可以通过采取各种紧急措施来行使自己所掌握的国家权力。当然,政府也好,具体行使紧急权力的国家机关也罢,它们在紧急状态时期所享有的紧急权力也是有一定限度的,其中最大的限度就是不得自己制造权力而不受紧急状态法的限制。我国的紧急状态立法在政府享有紧急权力方面一般比较详细,但是,也存在着一些需要加以研究的问题。最突出的问题就是概括性的权力比较大。从维护法治原则的角度出发,政府在紧急状态时期所享有的行政紧急权力应当是紧急状态法明文列举的,而不应当以概括性授权的方式出现。概括性的条款容易滋生政府的行政自由裁量权力。如《中华人民共和国戒严法》第 13 条规定:戒严期间,戒严实施机关可以决定在戒严地区采取下列措施,并可以制定具体实施办法:(一)禁止或者限制集会、游行、示威、街头讲演以及其他聚众活动;(二)禁止罢工、罢市、罢课;(三)实行新闻管制;(四)实行通讯、邮政、电信管制;(五)实行出境入境管制;(六)禁止任何反对戒严的活动。

另外,我国紧急状态法还对政府在紧急状态时所享有的紧急权力作了特别性的授权。如《破坏性地震应急条例》确立了特别管制措施制度。该条例第 35 条规定:因严重破坏性地震应急的需要,可以在灾区实行特别管制措施。省、自治区、直辖市行政区域内的特别管制措施,由省、自治区、直辖市人民政府决定;跨省、自治区、直辖市的特别管制措施,由有关省、自治区、直辖市人民政府共同决定或者由国务院决定;中断干线交通或者封锁国境的特别管制措施,由国务院决定。特别管制措施的解除,由原决定机关宣布。

《中华人民共和国防洪法》第 45 条也规定:在紧急防汛期,防汛指挥机构根据防汛抗洪的需要,有权在其管辖范围内调用物资、设备、交通运输工具和人力,决定采取取土占地、砍伐林木、清除阻水障碍物和其他必要的紧急措施;必要时,公安、交通等有关部门按照防汛指挥机构的决定,依法实施陆地和水面交通管制。

(三) 公民在紧急状态时期的法律义务制度

在现代法治国家中,作为公民,既依据宪法享有国家机关不得非法剥夺的宪法权利,同时,也要依据宪法的规定向国家履行一些最基本的义务。特别在紧急状态时期,相对于平常时期而言,公民应当履行更多的法律义务。这些法律义务包括三个层次:一是对紧急状态保持高度关注的义务,即公民在紧急状态时期要时刻关注政府所采取的各项紧急措施,并作出适当的反应;二是公民在紧急状态时期应当主动接受政府的各项紧急措施,特别是各项管制的义务;三是公民要接受其宪法和法律规定的权利受到政府一定限制的义务。这充分反映了我国宪法在设计公民基本权利和基本义务时的权利与义务相一致、权利与义务相平衡的原则。对于公民在紧急状态时期应当承担的法律义务,我国相关的紧急状态法中都作了比较明确的规定,如《中华人民共和国传染病防治法》第 7 条规定:在中华人民共和国领域内的一切单位和个人,必须接受医疗保健机构、卫生防疫机构有关传染病的查询、检验、调查取证以及预防、控制措施,并有权检举、控告违反本法的行为。再如《突发公共卫生事件应急条例》第 21 条规定:任何单位和个人对突发事件,不得隐瞒、缓报、谎报或者授意他人隐瞒、缓报、谎报。

(四) 应急预案制度

宣布进入紧急状态,政府依据紧急状态法的规定采取各项紧急措施,如果属于临时仓促上阵,那么,就很难保证政府行为的科学性和合理性,因此,各国紧急状态法都比较重视应急预案制度的建立,即在平常时期就设计好一旦发生紧急状态,政府和全社会如何共同协作,来共同对付紧急危险局势。我国的紧急状态法一般都对应急预案制度比较重视。从应急工作的特征来看,特别是灾害应急工作,一般情况下都是具体落实应急预案,采取事先已经经过严格科学论证了的应急方案。如《中华人民共和国防震减灾法》第 28 条规定,破坏性地震应急预案主要包括下列内容:(一)应急机构的组成和职责;(二)应急通信保障;(三)抢险救援人员的组织和资金、物资的准备;(四)应急、救助装备的准备;(五)灾害评估准备;(六)应急行动方案。

该法第 29 条还规定:破坏性地震临震预报发布后,有关的省、自治区、直辖市人民政府可以宣布所

预报的区域进入临震应急期;有关的地方人民政府应当按照破坏性地震应急预案,组织有关部门动员社会力量,做好抢险救灾的准备工作。由此可见,应急预案在我国的紧急状态法中占有非常重要的地位。

(五) 应急指挥机构

应急指挥机构是在紧急状态时期集中行使行政紧急权力的政府机构,它是政府在紧急状态时期统一指挥应急工作的领导机关,是应急工作的核心和基础。世界各国紧急状态法一般都比较重视应急指挥机构的建立。在戒严时期,通常由戒严机关,主要是戒严司令官来统一指挥行使戒严权,而在灾害应急时期,一般设有专门的灾害对策机构,如在美国,联邦紧急事务管理局在平常时期负责协调各个方面的的工作,而在紧急状态发生后,立刻就转变为总统领导应急工作的紧急指挥机构。而日本依据《灾害对策基本法》设立的“灾害对策总部”、“灾害对策本部”等机构都属于在平常时期进行监督检查,在紧急状态发生时立刻成为政府指挥应急的机构。我国目前的应急组织机制也采取设立应急指挥机构的做法。但是相对于其他国家的应急指挥机构来说,受到目前行政管理部门分割体制的影响,依据不同的应急法设立了不同性质的应急机构。如《破坏性地震应急条例》规定,在破坏性地震发生后,设立抗震救灾指挥部,指挥部设在地震行政主管部门;而防洪法和防汛条例规定,在防汛和抗洪期间,设立防汛抗洪指挥部,指挥部设在水行政主管部门。至于说那些没有作相应规定的,到了应急时期,要成立相应的应急指挥机构可能就缺少必要的法律上的依据。如此次非典暴发、流行初期,国务院、北京市人民政府基于非典防治工作的要求,分别成立了非典防治指挥部,但却缺少必要的法律上的依据。直到5月9日《突发公共卫生事件应急条例》出台时,才在该条例中为设立非典防治指挥部提供了相应的法律根据。

我国紧急状态法规定的应急指挥机构不统一,既有自身的特点,如可以保证应急指挥机构的专业性,也有自身的问题,如一旦出现了新的灾害应急或新的紧急状态,法律上没有规定相应应急指挥机构的,就必须重新出台法律来加以规定。另外,如果在同一时间区段内出现了灾害并发的情况,或者引起紧急状态的原因比较复杂,那么,目前的应急指挥机构制度就无法适应应急工作的要求。

(六) 应急的法律责任制度

在此次非典暴发、流行初期,由于传染病防治法以及相关法律对在非典防治期间,政府工作人员或者普通公民实施的违法行为规定应当承担的法律不明确,或者责任太轻,就导致了执法机关很难采取强有力的手段来推动政府各项紧急措施的开展。在《突发公共卫生事件应急条例》以及最高人民法院、最高人民检察院的司法解释出台之后,才解决了有关违法犯罪法律责任模糊的问题。从法理上来看,到紧急状态发生时临时确立相关的法律责任是与法治原则不相称的。法治原则要求政府应当依据事先已经制定好的紧急状态法来行使紧急权力,同时,也应当事先制定好有效的应急预案来防范各种违法犯罪行为的可能发生。因此,临阵磨枪不免会滋生政府机关的特权,特别是在崇尚“罪刑法定”原则的情况下,由司法机关临时作出司法解释来解决罪名不够用的问题,是值得加以推敲的。特别是迄今为止,政府机构尚没有明确非典传染病类型的情况下,要严格地依据法律来追究相关违法犯罪行为的法律责任并不是一件非常容易的事情。所以,在今后的紧急状态立法中,应当认真地研究紧急状态下的各种法律责任,防止因为法律责任制度不够明确和缺乏有效性而导致临阵磨枪现象的再次发生。

三、完善中国紧急状态法的立法构想

由于紧急状态往往会给公民的人身财产安全造成巨大威胁,给社会秩序造成巨大破坏,因此,对紧急状态进行相关的立法是非常必要的。特别是在紧急状态时期,由于社会秩序混乱,侵犯公民权利,危害社会公共利益的事情更容易发生,不论是政府,还是一般的社会公众,都需要一定的行为规范来约束自身的行为,才能建立起有效的应急机制来控制紧急局势,尽早恢复社会秩序。

从国外有关紧急状态的立法来看,主要有两个重要特征:一是在宪法中规定了紧急状态制度,确立了政府在紧急状态时期的基本法律权限,使得政府在紧急状态时期行使紧急权力的行为严格地限制在

参见《中华人民共和国防洪法》第39条的规定。

宪法所允许的范围之内,由此来维护以宪法为核心价值的法治原则;二是制定统一的紧急状态法,对各种紧急状态下的政府行政紧急权力作为统一规定,这种做法既可以使政府在紧急状态时期有章可循,防止政出多门,特别是防止滥用行政职权或者超越行政职权,破坏依法行政的现象发生,另一方面,由于紧急状态时期的各种制度集中在同一个法律中,便于社会公众遵守法律的规定,同时也可以对政府在紧急状态时期所采取的行政紧急措施进行必要的监督,如果关于政府行政紧急权力的法律规定分散在不同的法律形式中,那么,对于大多数社会公众来说,就很难弄清楚政府是否在依法行使行政紧急权力,自己的权利是否已经受到了不必要的限制。此外,由于制定了统一的紧急状态法,政府应对危机事件的应急机制也必然是统一的,这就可以避免由于政府应急机构的分散设立而给政府采取紧急措施所带来的不便。象我国目前的应急机制,尽管在一些法律、法规中确立了适应不同灾害的紧急应急机制,但是,如果一旦出现灾害并发的情况,那么,现有的应急机制就显得束手无策。在这一方面,美国、加拿大、日本等国家都有比较好的经验可以借鉴。

从我国目前灾害法和紧急状态法的实际情况来看,我国的紧急状态法可以参照土耳其宪法的规定,首先在宪法中将紧急状态分为两种类型,一种是一般紧急状态,另一种是战争状态。当一般紧急状态出现时,国家权力机关或国家行政机关可以依法宣布进入紧急状态,并依据《紧急状态法》的规定,采取相应的紧急措施。当战争状态出现时,国家权力机关可以依据宪法的规定宣布进入战争状态,并采取戒严、动员等紧急措施。戒严和动员措施在通常情况下不应当适用于一般紧急状态,特别是由于自然灾害引起的紧急状态,即便是由于自然灾害诱发了社会动乱,也应当主要采取应急措施的办法来解决,只有在战争状态时期,才应当使用戒严措施。因为在一般紧急状态下,主要是通过政府行使行政权来维持社会秩序,即便是发生了社会骚乱,也应当依靠警察来维护社会治安;而只有在战争状态下,当国家政权受到内外部敌对势力的严重威胁时,才能由军事机关来暂行代替行政机关,由军队来对社会实行全面的军事管制。当然,一旦战事结束,就应当立即恢复原来的宪法和法律秩序。所以,为了完善我国紧急状态法的立法,有必要在今后的立法工作中,重点研究以下问题:(1)在修改宪法时,依据对紧急状态所作出的科学分类,设立专门的紧急状态条款,规定政府在紧急状态时期的行政紧急权力,将平常宪法与非常宪法结合在一起加以规定,以体现宪法作为根本法的法律权威;(2)依据修改后的宪法所确立的紧急状态条款,制定专门的《紧急状态法》,对紧急状态的确认、宣布、紧急措施的采取和公民的法律义务、紧急状态时期的法律责任等作出比较明确的规定;(3)修改戒严法,将戒严法的适用时间严格地限制在战争状态下,同时,制定《国家总动员法》来强化战争状态法律制度;(4)统一目前的紧急状态应急机制,特别是应当在《紧急状态法》中具体规定设立国家紧急状态事务局或者类似的政府机构,使该机构成为政府行使紧急权力的统一机构,不论因为何种原因发生了紧急状态,政府都可以依靠该紧急状态管理机构来行使自身的行政紧急权力,从而提高政府在应急活动中的效率,确保政府在紧急状态时期仍然坚持依法行政的原则。

On the situation and characteristics of Chinese legislation about state of emergency

MO Ji - hong

Abstract :The article analyzes the current legislative situation , content and characteristics about the domestic laws of emergency state , and then analyzes the alien legal states ' experiences on systematical arrangements of emergency state. Furthermore , it asserts that the domestic current emergency laws should be consolidated ; especially the uniform legislation should take the place of the current fragmental legislative situation. Moreover , the uniform emergency institutions should be established to make sure that the government could perform its emergency powers according to the rules of law strictly in case civil rights on constitution and other laws encounter unnecessary invasions from emergency powers of government .

Key words :State of emergency ; Laws of emergency state ; Emergency powers ; Martial law ; Civil rights