

## 统一应急法制,应对突发灾害事故

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

连日来的极端天气让我们反思我国的突发事件应急法律体系。目前我国已经制定涉及突发事件应对的法律 35 件、行政法规 37 件、部门规章 55 件,有关文件 111 件。但是,这些法律法规和规章尚存在许多矛盾和冲突——

连日来,席卷大半个中国的雨雪冰冻极端天气再次提醒我们:我国是一个自然灾害、事故灾难等突发事件较多的国家。各种突发事件的频繁发生,给人民群众的生命财产造成了巨大损失。党和国家历来高度重视突发事件应对工作,采取了一系列措施,建立了许多应急管理制度。改革开放特别是近些年来,国家高度重视突发事件应对法制建设,取得了显著成绩。据统计,我国目前已经制定涉及突发事件应对的法律 35 件、行政法规 37 件、部门规章 55 件,有关文件 111 件。国务院和地方人民政府制定了有关自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的应急预案,突发事件应急预案体系初步建立。同时,应急管理机构 and 应急保障能力建设得到进一步加强。但是,突发事件应对工作也还存在一些突出问题。最关键的问题是已有的应急制度缺乏统一性,现存的规范应急工作的法律、法规和规章存在着许多矛盾和冲突;现有的应急管理组织体制还比较分散,防洪、防震、公共卫生应急以及核事故应急、矿难等生产安全事故应急工作体制仍然存在多头管理的问题;首都圈的应急工作也无法做到完全统一和协调,中央单位和北京市各应急部门之间还没有建立起完全有效的协作和统一协调指挥的应急工作组织体系等等。需要不断加以改进和完善。

一、要注意清理现有法律、法规和规章中与《突发事件应对法》不一致的制度规范,统一突发事件处置制度。

目前,根据《突发事件应对法》第三条第二款规定,按照社会危害程度、影响范围等因素,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的,从其规定。上述规定虽然兼顾了突发事件的不同特点,建立了一般与具体相结合的突发事件分类制度,但是,由于现有的一些法律、行政法规对某些特殊的自然灾害作出的分类明显不同于《突发事件应对法》,由此产生了突发事件应急预案和应急响应制度的不协调。在这方面,《防震减灾法》、《防洪法》中的有关规定都有与《突发事件应对法》存在出入和不一致的地方,应当通过修改法律的方式来统一突发事件的分类标准,建立统一和规范的突发事件应急分类体系。

二、要以各级人民政府的应急工作机构为龙头,对不同种类的突发事件采取统一的应急管理组织体制进行指挥、管理和协调。

根据《突发事件应对法》的规定,各级人民政府统一负责本行政区域的突发事件应对工作。这是突发事件应对工作组织体制的一条重要的法律原则。但是,也要看到,由于目前存在的突发事件应急工作组织体制是以《突发事件应对法》出台前的相关法律、法规和规章的规定建立起来的,所以,在实际工作中,防洪救灾、防震减灾、公共卫生应急等突发事件应急指挥机构都是以政府相应的职能部门为管理核心的,这种分散的应急组织体制实际上并不利于充分发挥突发事件应急工作的整体效能,特别是不能充分有效地发挥各级人民政府应急工作机构的核心作用,存在着多头管理和多头指挥、协调的权限交叉和重叠的现象。应当通过改革政府行政管理体制的方式,来建立真正以政府应急工作机构为核心的突发事件应急工作组织和协调体系,其不仅要在应急时期发挥自身集中、统一的指挥效能,在平时的应急准备阶段也应当起到很好的组织和协调作用,

避免在应急准备工作阶段各自为政、重复设置等浪费公共资源的现象发生。

三、要建立首都圈特殊的应急管理工作机制，成立中央单位和地方部门以及军事机关等协同参与、管理的应急工作机构，全面协调首都圈的应急工作指挥和执行能力，提高应急工作的效率。

首都圈由于自身所处的地理环境和所承担的政治、经济、文化和社会功能，使得自身应对突发事件具有很强的特殊性，其中一个重点工作就是如何有效地协调在京的中央单位和北京市各政府部门在突发事件应对工作中的相互关系。《突发事件应对法》为此提供了总的法律原则，但具体如何来协调不同性质的政府部门之间的关系，仍然需要制定专门的法律、法规来加以规定。特别是如何使在京中央单位以及军事部门的各项应急准备工作与北京市各单位和各部门的各项应急准备工作很好地组织和协调起来，避免各自为政，这需要在以《突发事件应对法》所确立的法制统一原则的基础上来认真加以研究和贯彻落实，制定出具体的实施方案。首都圈的突发事件应对工作，不同于首都圈之外的其他地区的突发事件应对工作，需要有较强的组织性和更有力的法律保障。中央单位和军事部门的应急工作机构可以与北京市政府的应急工作机构协作办公，共同商议处理一些重大问题，才能有效地应对突发事件可能会给维护首都圈的社会秩序带来的危害。

四、要以保障公民权利为核心，适时制定出台《紧急状态法》，对不能通过《突发事件应对法》来加以应对的“公共紧急状态”，应当通过制定更加严格和规范的紧急权制度的方式，来保证突发事件应对工作真正做到有法可依。

突发事件应对，特别是突发事件应急期间，为了有效地控制和消除导致突发事件发生的危险源，政府应急工作部门必然会采取一些限制公民权利的措施和对社会公众施加紧急义务的措施，这些行政措施是否符合依法行政的原则，特别是是否属于行政机关所依法享有的行政职权的范围，这是有关突发事件应急工作是否能在法治原则下进行和是否符合法制统一性要求的重要事项。《突发事件应对法》只是针对在宪法所规定的政府行政权仍然能够有效控制突发事件的情形的，对于特别严重的“公共紧急状态”，仅仅依靠《突发事件应对法》所建立的应急法律制度是远远不够的，必须要在总结《突发事件应对法》立法经验的基础上，制定以保障公民权利为核心的《紧急状态法》。只有制定《紧急状态法》，《突发事件应对法》中有关限制公民权利和要求社会公众承担应急义务的规定才能受到法治原则的有效控制，而如果没有《紧急状态法》，则可能会导致政府部门在突发事件应急过程中，仅仅依据《突发事件应对法》的规定就行使了应当由《紧急状态法》来加以规定的行政紧急权。因此，为了进一步保障公民权利和加强突发事件应急工作的法制统一性，必须要尽快制定一部以保障公民权利为宗旨的《紧急状态法》。

五、通过在全体公民中宣传《突发事件应对法》所建立的基本应急制度，提高社会公众参与应急管理工作的主动性和实际能力。

做好突发事件应急工作，不仅仅是各级人民政府的职责，也是全体社会公众应尽的法律义务。从突发事件应急工作的经验和教训来看，没有社会公众积极参与和主动配合，政府应急工作部门就无法有效地提高应急工作的效率，也容易因为采取一些法律上的限制公民权利措施和要求社会公众承担应急义务的措施导致政府与社会公众之间的不必要的冲突和法律纠纷的出现。因此，以普法来促进社会公众应急意识的提高，以法律所规定的应急义务作为约束社会公众自觉遵守《突发事件应对法》的行为准则，使得社会公众通过学习《突发事件应对法》，既能懂得如何依法保障自己的合法权益，同时又能积极和主动参与突发事件应对工作，从而形成政府与社会公众应对突发事件的合力，在共同遵守《突发事件应对法》的前提下，维护突发事件应对工作的法制统一。

总之，突发事件应急工作的特点需要法制的统一，贯彻实施《突发事件应对法》是保证突发事件应急工作具有统一性、整体性和协调性的法律前提，而加强突发事件应急工作的法制统一性又可以保证《突发事件应对法》的正确和有效地贯彻实施。