

紧急状态法 呼之欲出

本报记者 梁捷 特邀嘉宾 中国社科院法学研究所研究员 莫纪宏

本题提示 紧急状态法 是国家进入紧急状态时应当遵循的法律规则,从法理上讲,它是宪法性法律,通俗地说,它是国家在非常时期的宪法。据了解,紧急状态法的研究已经走出襁褓,有消息透露,年底可交全国人大常委会讨论。就紧急状态法立法状况,记者专访了中国社科院法学研究所研究员、紧急状态法立法课题小组成员莫纪宏。

记者:什么是紧急状态?为什么要制定紧急状态法?

莫纪宏(图右):紧急状态主要指突发性的公共事件,如自然灾害、生物灾害、安全生产事故或其他灾难性技术事故、资源危机或金融信用危机和其他严重经济失常、暴乱或恐怖袭击和其他重大社会冲突等。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。如何在紧急状态时期始终坚持依法办事的原则,是衡量一个社会法治化水平的标志。为此,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。

记者:紧急状态有哪些特征?

莫纪宏:紧急状态有以下几个特征:必须是现实或者是肯定要发生的;威胁到人民生命财产的安全;阻止了国家政权机关正常行使权力;影响了人们的依法活动;必须采取特殊的对抗措施才能恢复秩序等。根据引起紧急状态的原因不同,一般可以把紧急状态分为两类:一类是自然灾害引起的紧急状态;一类是由社会动乱

引起的紧急状态。

记者:与正常状态下的国家权力相比,紧急状态法有哪些法律特点?

莫纪宏:紧急状态下,宪法关于正常状态下国家权力配置方式和国家权力与公民权利之间的相互关系,应当有所改变。在紧急状态中,紧急命令在效力上甚至高于国家立法机关的部分立法,从而使立法权在事实上发生转移,而行政权和司法权也会发生更迭,并都趋向于集中在决定紧急状态的机关手中。从我国抗击SARS的情况来看,相关的立法权、公民的人身自由、住宅不受侵犯等宪法权力和宪法权利都有所转移或受到限制,这当然是成功地采取紧急对抗措施所必需的,在关于紧急状态的修宪和立法中,我们应该充分考虑这些情况,使紧急状态时期国家权力的分配和对公民权利的限制获得宪法和法律依据,防止紧急权的滥用甚至恶用。

记者:我们都知道我国有一部法律,叫做《中华人民共和国戒严法》,现在制定的紧急状态法,与戒严法是什么关系?

莫纪宏:戒严制度是紧急状态制度的一种,戒严是在一种特定的紧急状态下采取的一种措施。通常是指国家在遇到战争或特殊情况时,动用警察、军队或武装力量在全国或某一局部地区采取非常的警戒强制措施。《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,很显然,缺少明确的宪法和法律上的依据。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响应措施来对付突发的紧急事件。因此应当制定紧急状态法,根据国外紧急状态制度的立法经验和国际人权公约的有关规定,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。宪法修正案,已经将戒严改成紧急状态,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。紧急状态包括戒严,又不限于戒严。紧急状态法制定之后,戒严法仍然有效,只要符合戒

严法适用的条件,仍然可以根据戒严法的规定启动戒严机制。

记者:有了紧急状态法,将来我们是不是一有紧急状态就启用此法呢?

莫纪宏:不是的。紧急状态法所调整的仅仅是紧急危险发生后情形最为严重的一段时间,我们希望所有的问题都能通过平常的手段来解决,这样公民的权利才能得到最好的保障。因为在紧急状态时期公民要承担比平时更多的义务,而且正常的权利也会受到一定的限制。所以,紧急状态法应该尽量少用。预防各种危急状态,还是要靠完善公共安全方面的法律,加强危急管理,建立灾害预防制度,提高公众的安全意识。(摄影:本报记者 吴力田)