

紧急状态的时限研究

孙宁霸

宁波大学法学院, 浙江 宁波

Email: sunningba@126.com

收稿日期: 2021年6月9日; 录用日期: 2021年6月29日; 发布日期: 2021年7月6日

摘要

20世纪以来, 突发事件越来越多样化。与此同时, 紧急状态制度越来越被各国国家所重视, 各个国家的紧急状态法律日渐成熟完备。但对于我国而言, 我国对于紧急状态研究的发展没有其他国家迅速, 虽然我国已经颁布多部应对紧急事件的单行法, 但是对于应对某一领域紧急事件的法律往往具有局限性, 当出现不同以往的事件时, 单行法很难甚至不能与新的情况衔接。而且, 之前颁布的法律法规也没有很完善, 在应对突发事件时往往起不到实质性的作用。如果没有一部完善的紧急状态法律作为支撑, 国家有权机关在行使行政管理时就缺乏依据。因此, 我国需要一部规范国家紧急状态的综合性法律法规。紧急状态时限作为紧急状态法的一部分, 影响着紧急状态的全过程。本文从紧急状态的时限方面开展研究, 从紧急状态的宣布、持续到终止, 试图为我国紧急状态时限制度的构建提出个人浅薄的意见。

关键词

紧急状态, 时限, 人权

Duration Study of State of Emergency

Ningba Sun

School of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Email: sunningba@126.com

Received: Jun. 9th, 2021; accepted: Jun. 29th, 2021; published: Jul. 6th, 2021

Abstract

Since the 20th century, emergencies have become increasingly diverse. At the same time, the emergency system has been paid more and more attention by various countries, and the emergency laws of each country are becoming mature and complete. But for our country, the development of a state of emergency for research in China has no other countries quickly, although our country has promulgated a number of special laws to deal with an emergency, but to cope with

文章引用: 孙宁霸. 紧急状态的时限研究[J]. 法学, 2021, 9(4): 496-501.

DOI: 10.12677/ojls.2021.94070

emergency, laws tend to have a particular field limitation; when there is a different event, single-line method is difficult or even cannot connect with the new situation. Moreover, the laws and regulations promulgated before are not very perfect, and often do not play a substantive role in dealing with emergencies. Without a well-established state of emergency law to back it up, the authorities of the State have no basis to exercise their administration. Therefore, China needs a comprehensive law and regulation to regulate the state of national emergency. As a part of emergency law, the time limit of emergency affects the whole process of emergency. This paper studies the time limit of the state of emergency, from the declaration of the state of emergency, to the termination of the state of emergency, and tries to put forward some personal opinions on the construction of the time limit system of the state of emergency in China.

Keywords

State of Emergency, Time Limit, Human Rights

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

紧急状态，是一种非正常的社会秩序状况。对于非正常的状态的规制，法律往往都规定的不是很完善，因为正常状态比非正常状态对法律的需求更大，法律的实用性也更强。但是紧急状态的来临很多时候是猝不及防的，如果没有完善的法律去规制引导，社会就会处于一个无序的状态。紧急状态是对公民自由权的极大的挑战，但是，我们的自由是秩序允许下的自由，在国家秩序不能保障的前提下，若公民还是以正常状态下的标准去行使自由权，那将会给国家生命造成极大地威胁。在紧急状态下，人权是有必要进行一定的克减的。但是，作为公民最基本的权利，生命权和健康权即使在紧急状态也不能被克减。因此，我国需要一部紧急状态法在国家处于紧急状态时作为公民基本权利的盾牌，防止公民的权利遭到不必要的克减。以我国宪法的发展为例，从宪法的发展历程中可以看出，我国宪法在紧急状态的决定主体以及其可决定的地域范围做了细化，但是对于紧急状态的概念和范围，紧急状态的宣布主体、期限、延长及解除以及实施程序都没有明确表示。

2. 问题的提出

所谓时限，是指行政机关实施具有时间持续性的行政紧急强制时应遵守的最大时间期限。对于时限问题，我国很早就在相关法律法规中提及紧急状态的相关内容，但是在这上面却没有予以过多的重视。学术上来说，其实很早就有学者提出过这一问题，莫纪宏在他的《紧急状态法学》这本书中就提出过要给紧急状态规定具体的时限，但是在实践中看来，紧急状态时限并没有引起一定的重视。在相关紧急状态的法律法规中，时限还处在非常不成熟的阶段。比如在《戒严法》中，也只是规定，戒严令应当规定戒严的地域范围、起始时间、实施机关，但是戒严的期限有多长、如何延长、延长次数以及延长的期限都没有规定。再如《核电厂核事故应急条例和处理规定》也存在这个问题，仅对紧急状态的确认制度和宣告制度作了简要的规定。

本文着力于研究紧急状态的时限问题，第一部分主要的内容是介绍了我国紧急状态制度的缺陷并引出时限问题以及文章的结构，以彰显时限制度在紧急状态下的重要性。第二部分说明了在现有的制度下

我国是怎么面对紧急状态的、存在哪些问题以及简要的分析了原因。第三部分是对我国紧急状态时限方面提出完善建议,具体来说,就是从紧急状态的持续时间、延期的条件以及延期的时间,最后简要的说明一下紧急状态是怎么终止的。

一般来说,紧急状态是指突然发生的,凭借社会正常手段无法控制,若不立即处置将会危及国家生命的一种不可预测的状态。紧急状态突发性决定了其具有临时性的特征,在紧急状态下,为了有效解除国家危机,国家权利往往具有超宪性。为了避免权力机关滥用国家权力,侵犯人权,法律需要明确紧急状态的实施期限,以保证国家机关按照法定程序对公民权利进行克减。规定紧急状态时限的意义在于:首先,明确紧急状态的实施期限有利于防止对公民的基本权利的损害。紧急状态下,事件的紧迫性和特殊性往往会使国家权力机关在行使公权力时对公民的基本权利造成一定的限制。如果法律缺少对紧急状态的时限的规定,那么公民对自己权利的限制就没有预期,从而影响对权利的救济。其次,明确紧急状态的实施期限能从最大程度上规范国家行使紧急权,防止国家机关或者国家工作人员滥用紧急权的同时也可以督促国家工作人员及时有效地履行义务,以尽快恢复正常的社会秩序。最后,明确紧急状态的实施期限有利于国家开展治理措施。时限制度能为国家行使紧急权提供法律依据,从某种程度上,也可以获得公民的支持进而方便国家机关的治理。一个制度有了程序的保障才能顺利合法地实施下去。

3. 现状研究及原因分析

2003年,SARS病毒在国内爆发,中央及地方政府相继采取了紧急措施以对抗疫情,极大部分的措施都会限制公民的基本权利,特别是自由权在这种情况下极易受到侵犯。可以确定的是,在三月份的时候,SARS疫情已经到了可以决定国家处于紧急状态的程度了,但是由于没有相关程序,并没有主体宣布过进入紧急状态。因为紧急状态确认制度的缺失,紧急状态的时限以及防控措施也没有法律上的规定,一系列的紧急措施仅构成了事实上的紧急状态。当事实上的紧急状态消失后,没有相关的权力机关宣布紧急状态结束,强制措施的实施期限很可能就会出现过度延长的现象,而这将会直接导致对公民基本权利的克减。甚至有些地方政府借防控为名,行打压之实,随意损害公民的权利。而且,因为疫情的影响,各地的旅游行业、餐饮行业都受到了极大的挑战,整个消费行业程低迷趋势。可见,疫情也直接影响着国家的经济走势、股票走势。故规定紧急状态的时限至关重要,规范时限以防止各地政府滥用权力,也是对政府权力的一种监督。今年对流行的新型冠状病毒的管控措施也有相同的现象,现行宪法只规定了紧急状态的决定机关以及全国或个别省、自治区、直辖市进入紧急状态的宣布机关,但是没有规定省、自治区、直辖市范围内部分地区进入紧急状态的宣布机关以及紧急状态的期限。公民对待紧急状态也持有一种比较松散的态度,也不会意识到新冠病毒的严重性,特别是一些中老年人,获取信息的渠道比较少,当家庭成员给他们灌输信息他们往往持怀疑的态度并不以为意。现阶段疫情得到基本的控制,也没有权威的声音宣告撤销,各地对疫情防控的力度以及时限的长短也没有达到相对的统一。据相关报道,在抗击非典的过程中,仅仅四十几天的直接支出就达到了上百亿元,间接经济损失也达到了将近两千多亿元,这还没有把机会成本和整个社会所损失的精神上以及心理上的成本包括进来[1]。如果确定时限的话,能否可以有效避免亦或是减轻这个棘手的问题呢。再者,“宪法作为根本法,具有最大的权威性。只有通过宪法严格规定紧急状态的时限,公众才能知晓自己权利受到限制的具体时间,以便做好充分准备在紧急状态结束的时候及时救济自己的权利”[2]。没有确定的时限,公民心理就没有预期,这就很难保证在如此强大的公权力的限制下,公民没有恐慌的心理。一旦有了恐慌的心理,政府的公信力就会下降,公民往往会做出一系列对抗政府的行为,这既不利于政府的管控也不利于公民基本权利的保障。实践中也出现了很多公民不服从政府管理的现象,加大了政府管理的难度。

新型冠状病毒爆发的时候,为了防止疫情的蔓延各地都纷纷采取了紧急措施。其中的居家隔离、封

锁疫区、封村封城等措施都构成了对公民人身自由的限制。但是依据宪法和立法的规定，对公民自由权的限制应当属于法律保留的范围，应当由法律做出明确的规定。但遗憾的是，法律对这些措施的规定尚处在空白阶段，其支撑力量不是来源于实定法上的合法性，而是事实上的正当性[3]。这无疑是对我国民主制度和公民权利保障体系的一次冲击，特别是在没有规定具体时限的情况下，给公民的感觉就是“遥遥无期”。在基本权利得不到保障的情况下，公民就很难去配合政府对抗疫情。因此，我国急需一部《紧急状态法》来使政府的这些措施合法化，期限问题首当其冲地应包含在该部法律之中，给公民吃一颗定心丸更有利于疫情的防控。

4. 国外紧急状态时限的立法实践

到目前为止，中国并没有规定紧急状态的时限，从世界范围来看紧急状态时限制度的历史，笔者经查阅相关资料总结出，紧急状态时限是从二十世纪开始发展起来的。紧急状态具有临时性，因此许多国家都规定了紧急状态的时限，用来保障公民的基本权利。各国对紧急状态时限有不同的规定，有的国家将其规定在宪法之中，有的国家在宪法中对时限问题未置一词，还有的国家的宪法虽然对紧急状态时限不作规定，但是赋予了批准机关一定的自由裁量权，由批准机关根据当时的情况决定紧急状态的时限。徐高、莫纪宏编写的《外国紧急状态法律制度》中对多个国家的紧急状态时限制度做了总结，笔者阅读后总结出各国规定紧急状态时限主要有三种模式：

由宪法直接规定紧急状态的时限。例如土耳其宪法明确规定了，内阁可以宣布在国家的一个及以下的地区或在全国范围内实行紧急状态，但该期限不得超过六个月；1958年的《法兰西共和国宪法》也规定了，没有经过议会的批准，戒严不得超过12天[4]。

宪并未直接规定紧急状态的时限，而是授权给了批准机关，由批准机关规定具体的紧急状态时限。如《荷兰宪法》规定了，在确定进入紧急状态后并且在宣布紧急状态结束之前，议会如认为有必要，可以确定紧急状态的时限。议会两院应举行联合会议审议此事并做出决议。

宪法未规定紧急状态的时限，也没有授权批准机关行使，而是由单行法另行规定了它所调整领域的紧急状态的时限。如日本1954年《警察法》和1954年《自卫队法》中都规定了紧急状态的初始生效期限为20天，但对时限可延长的次数、延长期限以及总期限都未做规定；1975年美国通过的《全国紧急状态法》明确规定了紧急状态的时限，该法规定了总统有宣布国家进入紧急状态的权利，以六个月为一个期限，如果紧急状态一直持续且在宣布该紧急状态的周年日前的90天内，总统没有在联邦公报上发表或向国会送交紧急状态在该周年日后继续有效的声明，则该紧急状态在该周年日自动终止。我国就是属于这种情况，对于紧急状态时限的问题，我国宪法并没有规定，仅仅在单行法中出现了寥寥几句。并且我国在单行法之中有关紧急状态时限问题规定地过于原则化，在程序上也存在着重大缺陷。

5. 我国紧急状态时限制度的构建

紧急状态的时限应当在决定紧急状态的时候就要确定下来，所以应当由决定机关在决定进入紧急状态的同时决定紧急状态的时限。许多国家都确定了紧急状态的最长时限，故笔者的思路为，我国也可以确定一个最长时限，然后根据地域范围分情况确定具体的紧急状态时限。那么规定多长时间的紧急状态才最合理呢？英国的Sir James Mackintosh早在19世纪就指出：“英格兰的法律之所以能够容许世间所谓的‘戒严法’的出现，只根据唯一原理，这一原理就是需要”[5]。也就是说，时限应当根据当时的紧急程度以及管控需要来确定。

（一）紧急状态的初始生效时限

紧急状态具有临时性，从实践来看，我国的紧急状态一般不会超过两年，国内出现过的比较严重的

紧急状态有非典事件。中国广东顺德在 2002 年 11 月首次爆发了 SARS 病毒，一时间非典迅速扩散至东南亚乃至全球。2003 年 7 月 5 日，台湾地区作为最后一个地区宣布解除非典警报，全球首次非典流行才宣告结束。但是到 11 月，广州再次出现了零星病例，2004 年 3 月，北京再次发现 SARS 疑似病例。值得庆幸的是，后面出现的病例都没有再次演变成疫潮，这次疫情的全过程不超过两年。所以两年对于紧急状态来说应该是个比较合理的期限，故我国可以规定省范围内紧急状态的最长期限为两年，省范围内部分地区紧急状态最长的期限为八个月。以此为标准，如果经过几次延长后，在两年之内依然不能结束紧急状态的，有权机关应当重新决定并宣布紧急状态。再者，我国也可以根据不同区域的大小来确定紧急状态的时限，因为区域越小，相对来说政府越容易管理。对此，我们可以根据地域范围来设置不同的紧急状态时限，比如全国范围内、省范围内、市范围内，我们可以设置不同的时限标准。那么我国紧急状态时限制度该如何确立呢？或许我们可以与我国的现行宪法相呼应，以保证完整不冲突法律的体系。我国现行宪法第 67 条规定了，全国人民代表大会常务委员会有权决定全省或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态，第 89 条规定了国务院依照法律的规定，有权决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态。从宪法上看不同地域范围内紧急状态的决定机关不同，故我们可以规定全国人民代表大会常务委员会在决定紧急状态的同时也有权决定紧急状态的初始生效时限为六个月，国务院在决定紧急状态的同时决定紧急状态的初始生效时限为两个月。

(二) 紧急状态时限的延长

紧急状态时限的延长是时限制度不可或缺的一部分。但国家紧急状态存续期限不能无限度延长，基于保障公民权利、让国家尽快摆脱危机的考虑，防止因为紧急状态的无限性给公民的基本权利造成损害，许多国家都规定了紧急状态的时限。但是，紧急状态多种多样，危机也变幻莫测，许多时候在初始生效期间内，国家没办法恢复安全稳定，甚至会出现越来越严重的情况。那么，基于时限制度的灵活性考虑，许多国家又规定了，在遵循法定程序的情况下，可以延长紧急状态的持续时间。但是，为了防止行政机关随意延长时限，各国又严格规定了可延长的次数，这一程序值得我国借鉴。由于紧急状态的延长与人权保障密切相关，因此紧急状态的延长必须遵守法定的条件：

1. 紧急状态延长的决定机关

笔者认为，决定紧急状态延长的机关也应当和决定紧急状态时限的机关保持一致。也就是说，由全国人民代表大会常务委员会决定全省或个别省、自治区、直辖市紧急状态的延长，每次延长的时间和初始生效期间一样，为六个月。由国务院决定省、自治区、直辖市范围内的部分地区的紧急状态的延长，每次延长的时间为两个月。紧急状态的决定机关和决定时限延长的机关保持一致性，能从很大程度上避免了程序的繁琐。加之紧急状态是一种突然的、需要政府马上做出应对措施的状态，故在构建紧急状态时限制度时应当将效率问题考虑进去，以便政府迅速做出应对措施。

2. 紧急状态延长的原因

紧急状态不可随意延长，需要延长的唯一原因是在法定初始生效期限内，那些危及国家安全和稳定的事件并没有得到全面有效的控制，所以需要延长国家紧急状态，给政府足够的时间来治理危机。

3. 紧急状态延长的次数限制

无限制地延长紧急状态将会架空紧急状态的实现制度，为了时限制度从本质上能够运行，许多国家都规定了延长的次数。对此，我国也可以规定有权决定紧急状态时限的机关亦可决定紧急状态的延长次数为三次。

(三) 紧急状态的终止

紧急状态终止的前提是国家已恢复正常秩序，市场经济也恢复到了稳定的状态。“终止紧急状态带来的最直接的法律效果是，正常的宪政和法律秩序得以重建。”^[6]关于紧急状态的终止也要具体情况具

体分析,根据上文所设定的时限规则,紧急状态的终止存在期限届满后的终止和决定终止两种情况。

1. 期限届满后的终止

若在初始生效期限前,如果没有经过法定程序延长紧急状态,那么在期限到来之时,不需要有权机关的决定紧急状态自然而然地终止。若经过3次延长后,在两年的省范围内的最长期限到来之时,省范围内的紧急状态结束;在八个月的省范围内部分地区的最长期限到来之时,省范围内部分地区的紧急状态结束。

2. 决定终止

决定终止是指在紧急状态时限到来之前,紧急状态不复存在了,此刻政府维持紧急措施就缺乏必要性了。那么,国家就需要一个声音来宣布终止紧急状态。紧急状态终止的决定的机关和紧急状态开始的决定机关应为同一个机关。

紧急状态时限的内容是紧急状态法不可或缺的一部分,我国目前的法律对紧急状态时限方面的规定相对弱后,所以我们更应该立足于我国的基本国情,有选择性地吸收国外的先进制度,完善紧急状态的时限制度,那么在下次危机到来之时,我们就有十足的底气去运用法律帮助政府开展管控工作,帮助国家度过危机。在紧急状态下,国家权力具有超宪性,公民权利受到了很大的限制,这无疑和我们崇尚的民主宪政精神相背离。规定紧急状态时限,也是在这种特殊的情况下对国家权力的一种监督,防止专治政府的出现,紧急状态从事实状态转变为法律状态,不仅会给公民一个合理的预期而且也符合依法治国的原则。

参考文献

- [1] 方立新,邵亚萍.行政强制隔离制度[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2006,36(4):66-74.
- [2] 林纪东.比较宪法[M].上海:五南图书出版公司,1990:21.
- [3] 朱芒.SARS与人身自由-游动在合法性和正当性之间的抗SARS措施[J].法学,2003(5):57-62.
- [4] 吴天昊.论国家紧急权的法律控制[D]:[硕士学位论文].上海:华东政法大学,2004:51.
- [5] (英)戴雪.英宪精义[M].雷宾南,译.北京:中国法制出版社,2017:557.
- [6] 张千帆.西方宪政体系[M].北京:中国政法大学出版社,2000:226.