

# 我国突发事件应急法律体系的实践困境 与对策研究

王子镭

四川大学法学院，四川 成都

收稿日期：2024年4月8日；录用日期：2024年5月9日；发布日期：2024年6月19日

## 摘要

突发事件在我国常有发生。检视我国针对突发事件应急法律立法沿革可见，收获了大量法律法规成果的同时也暴露了我国应急法律内容的弱点，典型缺陷含有应急立法理念落后，法秩序统一性的冲突，针对性突发事件应急法律内容老旧简略，缺乏系统性数字应急能力等。针对应然层面的应急法律体系，具体可行性与现实性对策含有制定我国紧急状态法，完善突发事件中公民权利保护的法律规定，提高突发事件中相关部门应急能力尤其是数字应急能力。

## 关键词

应急法律体系，突发事件，困境，对策

# Practice Predicament and Countermeasure Research of Our Country's Emergency Response Legal System

Zilei Wang

Law School, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Apr. 8<sup>th</sup>, 2024; accepted: May 9<sup>th</sup>, 2024; published: Jun. 19<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Emergencies often occur in China. From the perspective of the legislative evolution of emergency response laws in China, while a large number of laws and regulations have been achieved, the weaknesses of emergency response laws in China have also been exposed. Typical defects include

outdated emergency legislation concepts, conflicts in the uniformity of legal order, outdated and brief contents of targeted emergency response laws, and a lack of systematic digital emergency response capabilities. Regarding the emergency response legal system in terms of necessity, specific feasible and practical countermeasures include formulating China's emergency response law, improving legal provisions on the protection of citizens' rights in emergencies, and enhancing the emergency response capabilities of relevant departments, especially digital emergency response capabilities.

## Keywords

Emergency Response Legal System, Emergencies, Predicament, Countermeasure

Copyright © 2024 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

进入二十一世纪以来，随着全球化趋势推进和社会的飞速发展，我国不断面临着各类突发事件的冲击与挑战。在 2003 年“非典”之后，我国应对突发公共卫生事件相应的法应急法律大量涌现，但这些针对性法律法规散布于各领域，尚未形成先进全面的应急法律体系。在应急领域因立法权限的分配侧重不同使得不同类型的突发事件以及在突发事件中所涉及不同部门领域的事项，难以呈现有系统化、规范化且高效科学的法律法规，反而是以专门性、应急性的部门规章、单行法律法规居多。

在应对突发事件中，诸如 98 年特大洪水、“非典”、汶川地震、玉树地震、南方雪灾、新冠疫情等，国家的应急处置工作显得吃力且问题重重，而政府的应急管理更是与公民权利之间的矛盾贯穿始终。纵观我国的应急法律法规文件颁布时间，往往在重大灾害、事故发生后才予以补漏，并且在立法之后怠于更新，没有做到与时俱进。在社会发展日新月异的当下，拥有先进且完备的应急法律体系是包括我国在内的所有国家一以贯之的目标。我国作为世界上灾害损失最为严重的国家之一，更应当以科学发展、以人为本的理念加强应急法律的研究与制定，综合协调各有关部门的应急管理工作，妥善开展对突发事件的预警、监测、救助及善后。

在当今社会，关于突发事件的应急法律研究，对于我国经济和社会的发展有着深远的理论和现实意义，其有助于有利于对突发事件的应急处理提供强有力的法律保障，同时也有利于政府能够及时、合理、高效地化解危机。应当注意的是，我国现有应急法律内容存在不少短板与缺陷，与发达国家存有差距，故通过明晰我国实践现状与问题以及国外经验与优势借鉴，可更好地完善与提升我国突发事件应急法律质量，以建立健全具有我国特色的应急法律体系。

## 2. 我国突发事件应急法律体系历史沿革

我国对于立法权限的划分使得应对突发公共卫生事件、突发环保事件、突发环境事件等应急领域的法律文件在宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章中均有分布。一直以来，突发事件应急法律体系随着频发的突发事件而使相应立法机关不断启用立法权限充实相关文件，完善自身体系建设。

我国早在 1954 年的《宪法》中就有关于非常时期关于应急的法律规定，其最初主要是针对战争状态下紧急情况的处理问题。此外，在由 1954 年宪法确立的立法权高度集中的体制下，我国突发事件应急法律体系尚未成型，应急法律法规也尚不齐全，缺乏对突发事件应急方面的对策与规制，因而其主要以宪法和相

关行政法为依据通过行政命令方式予以管理,这使得组织机构职能和权限划分不明,导致其效果甚微。

在应对 2003 年“非典”时期,有关应对突发疾病事件法律法规大量出台。在行政法规层面上,国务院不到一个月就紧急出台了《突发公共卫生事件应急条例》(国务院令 第 376 号),该《条例》主要涉及应急预案的制定、突发公共事件预防控制体系的建立、突发公共事件应急报告制度的设立等问题;在部门规章层面上,卫生部发布了专门针对非典(SARS)防控工作的《传染性非典型肺炎防治管理办法》(卫生部令 第 35 号)以及针对疫情监测的《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》(卫生部令 第 37 号)等规章;在地方性法规、规章层面上,各地为应对“非典”紧急出台了大量相应的法律文件,比如上海市则依据《突发公共卫生事件应急条例》在数月内迅速制定了《上海市实施〈突发公共卫生事件应急条例〉细则》(上海市人民政府令 第 8 号)予以应对,河南省同样依《突发公共卫生事件应急条例》紧急制定了《河南省实施〈突发公共卫生事件应急条例〉办法》(河南省人民政府令 第 76 号)等等。在此时期,我国突发事件应急法律未形成体系化状态,各阶层上的法律法规十分分散,没有一个清晰的脉络体系进行系统性规范。

在此后,我国从“非典”等突发事件中吸取诸多教训,逐步构筑应对各类突发事件应急法律体系。宪法层面上,2004 年的宪法修正案明确了财产征收征用及补偿,<sup>1</sup>同时将“紧急状态”制度在“戒严”制度基础上予以修改制定,《宪法》第 67 条规定了全国人大常委会的职权,其中第 20 款涉及了紧急状态,<sup>2</sup>即全国人大常委会可决定全国或个别省、自治区、直辖市进入紧急状态的权利。第 89 条规定了国务院的职权,第 16 款则是其可决定省、自治区、直辖市的范围内的部分地区进入紧急状态。<sup>3</sup>同时第 80 条赋予国家主席宣布进入紧急状态的职权。<sup>4</sup>上述法条规定虽仅从紧急状态宣布的层级、权限以及程序等进行了概括性规定,但却为突发事件应急法律规范予以宪法指引。法律层面上,在抗击“非典”取得胜利后,第十届全国人大常委会于 2004 年 8 月 28 日在第十一次会议首次对《传染病防治法》进行了修订。此后,第十届全国人大常委会第二十九次会议又于 2007 年 8 月 30 日审议通过了《突发事件应对法》,其也是新中国成立以来颁布的第一部应对各类突发公共事件的综合性法律规范。

但 2007 年的《突发事件应对法》作为我国的应急领域综合性法律,其适用的普遍性程度并没有达到预期。2008 年南方特大雪灾和“5.12”汶川大地震在《突发事件应对法》实施后不久相继发生,对我国现有的应急法律提出了巨大的挑战,同时也暴露出《突发事件应对法》在特大突发事件的考验和冲击下的缺点与不足,但对其修订工作始终未加以落实。在此之后,我国对于构筑全面性、系统性的突发事件应急法律体系予以了高度重视,其中针对地质灾害等重大突发事件的应急处置、应急预案、监测管理的法律法规以及相应条款进行了密集性制定,其中最为典型的法律莫过于 2008 年年底修订了《防震减灾法》以及各地陆续针对该法制定的相应防震减灾条例,迅速有力地填充了我国就地震灾害该类突发事件的应急法律法规。

近些年来,大量的针对各类领域的应急法律法规先后出台,不断充实与完善着我国的突发事件应急法律体系。

在突发疾病方面,全国人大常委会制定修订了若干针对性的单行法律,如于 2009 年修订了《进出境动植物检疫法》,于 2013 年修订了《传染病防治法》,于 2018 年修订了《疫苗管理法》,于 2021 年修订《动物防疫法》等等。此外在一些其他领域的法律中也会涉及到有关突发疾病应急处置方面的规定,

<sup>1</sup>《中华人民共和国宪法》第 13 条第 3 款,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定,对公民的私有财产实行征收或者征用并予以补偿。

<sup>2</sup>《中华人民共和国宪法》第 67 条第 20 款,决定全国总动员或者局部动员。

<sup>3</sup>《中华人民共和国宪法》第 89 条第 16 款,依照法律规定决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态。

<sup>4</sup>《中华人民共和国宪法》第 80 条,中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定,公布法律,任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长,授予国家的勋章和荣誉称号,发布特赦令,宣布进入紧急状态,宣布战争状态,发布动员令。

比如全国人大常委会于 2021 年制定的《医师法》，其第 32 条与第 33 条规定了在应对突发公共卫生事件、社会安全事件等突发事件中医师应服从调遣的义务以及突发不明原因疾病时应当报告的义务。<sup>5</sup>同样由全国人大常委会于 2021 年制定的《食品安全法》中也规定了对突发食品安全事件、食源性疾病等相关疾病的报告、监测与评估程序与制度。相应的，行政法规也在历年中不断扩张其涉及各领域突发疾病的应急处置的规定，如国务院在 2017 年修订的《植物检疫条例》(国务院令 687 号)，在 2019 年修订的《国境卫生检疫法实施细则》(国务院令 709 号)等等。在突发疾病领域方面尤其是在经历新冠疫情之后，迎来了应急法律法规的数量上的提升，但是就地方性法规而言，该类型法律多是照搬照套相关法律法规或是上位法，缺少地方特殊性。

在突发环境、环保事件方面，近年来同样也有由全国人大常委会制定修订的环境保护单行法律，明确了适用范围内的突发环境事件的应急处理，如在 2017 年修订的《水污染防治法》，在 2018 年修订的《大气污染防治法》以及同年制定的《土壤污染防治法》，在 2020 年修订的《固体废物污染环境防治法》，在 2023 年修订的《海洋环境保护法》等等法律，所涉领域愈加广泛，应急处置条款愈加清晰细化。此外，在该领域中的冷门方面，如针对核污染等放射性污染突发事件上，全国人大常委会分别于 2003 年制定《放射性污染防治法》，2017 年《核安全法》予以明确规定应急处置与应对；又如在突发生态破坏与自然资源防治事件上，全国人大常委会同样就该领域予以修订相应法律，如于 2019 年修订了《森林法》，于 2021 年修订了《草原法》，其中包括了针对火灾、虫灾的应急处理。与此相应是行政法规在该领域上，国务院同样出台了大量的行政法规，比如在应对水污染上有在 2000 年制定了《水污染防治法实施细则》(国务院令 284 号)，应对地震灾害上有于 2011 年修订了《破坏性地震应急条例》(国务院令 588 号)等等。此外在其他冷门领域中，国务院在突发生产安全事故应急处置与应急救援方面如在 2011 年修订了《核电厂核事故应急管理条例》(国务院令 588 号)，2012 年修订《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》(国务院令 628 号)，2019 年制定《生产安全事故应急条例》(国务院令 708 号)等等，以上条例细则针对性地规定了相关主体的权责要求以及突发事件各阶段的应对内容与程序，不仅进一步细化着上位法，而且规定方面更为具体明确。可见在突发环境、环保事件所涉领域中，应急法律法规覆盖范围较广且内容较为充实。

在地方性法规与政府规章方面，所涉突发事件应急法律规范十分宽泛且分散，在这些应急法律规范所涉领域中，自然灾害类法律文件数量最多，我国作为世界上灾害发生十分频发的国家，防灾减灾、监控监管、应急救援一直是我国地方政府及相关部门的重点工作，尤其是自然灾害多发的省市如四川、广东、云南、甘肃等。其次是公共安全事件类，该类突发事件领域涉及突发疾病、环境卫生、食品安全以及恐怖袭击、重大刑事、中特大火灾等方面的应急安全性事件，比如在“非典”时期，上海市则依据《突发公共卫生事件应急条例》在数月内迅速制定了《上海市实施〈突发公共卫生事件应急条例〉细则》(上海市人民政府令 8 号)予以应对。此外，地方突发事件应急法律内容还涉及事故灾难类型，比如重大生产安全事件、重大交通事故等。上述都是地方对中央应急法律内容及上位法的进一步细化以针对不同区域的实际情况以进行应急法律制定与修订。

### 3. 我国突发事件应急法律体系的现有困境检视

#### 3.1. 突发事件应急法律体系缺乏完整性

##### 3.1.1. 突发事件中公民权利保护法律法规尚未予以充分保护

在面临突发事件中，相关部门为了快速有效的予以应急处置或者为了将损失减少到最小，适当克减

<sup>5</sup>《中华人民共和国医师法》第 32 条，遇有自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等严重威胁人民生命健康的突发事件时，县级以上人民政府卫生健康主管部门根据需要组织医师参与卫生应急处置和医疗救治，医师应当服从调遣。《中华人民共和国医师法》第 33 条，在执业活动中有下列情形之一的，医师应当按照有关规定及时向所在医疗卫生机构或者有关部门、机构报告：(一)发现传染病、突发不明原因疾病或者异常健康事件。

公民的相关权利有利于更好的应对突发事件，但是在实际情境下，公民的何种权利可以被限制，其限制必要性、程序正当性和权利救济途径没有清晰有效的法律予以规范。并且当前应对突发事件的法律法规大多停留在应急处置方面，旨在及时防灾减灾，控制与减免突发事件对公众安全、社会稳定秩序的影响，这也致使现有的应急立法事项限朝应急管理事项方面倾斜，而往往对公民权利的保护并未覆盖全面。

在突发事件应急法律体系中，对于公民的权利保护是该体系建设与发展的核心与立足之处。在面临突发事件时，对公民权利侵害主要涉及有人身自由权、隐私权、知情权、诉讼权、生命健康权等。其中，十分重要且最易被忽略的权利则为公民的知情权。比如在新冠疫情防控期间，在《传染病防治法》中虽有对于传染病疫情的通报、通知与公布的规定，但在实际通报病情等相关疾病情况、感染病例、疫情影响范围等信息，政府信息公开的不及时与早期民间信息传播事件的草率处理反映出目前中国疫情预防机制中的“信息罗生门”，公众合理的知情权并未得到充分的重视<sup>[1]</sup>。针对公众十分关注的疫情信息，因缺乏对知情权的重视使得获知相应信息的渠道少之又少甚至对某些信息予以封锁。

同样在新冠疫情防控期间，因精准防控的需要，政府对公民的个人信息进行了大规模的收集，包括公民个人的基本信息、行程轨迹、接触群体、疾病情况等，根据《个人信息保护法》的规定，政府及相关部门对于个人信息的收集、存储、使用等有法律依据，但与此同时，许多其他主体例如超市、商场、写字楼或其他组织或个人同样在疫情期间以防控名义进行收集，而依《个人信息保护法》的规定，<sup>6</sup>上述主体不得非法处理个人信息除非征得他人同意。但实践中，私主体的行为难以受到约束，这使得在特别时期公民的个人信息权极易受到损害。因此，通过法律规范对公民合法权益的覆盖与保护亦应当作为应急法律内容的重点之一予以完善。

### 3.1.2. 突发事件相关部门的应急处理职权法律规定尚不充分

在面对突发事件时，常态化的各地政府管控已难以有效予以处置，因此相应应急主管部门应当被授予更多的应急管理职权以及自由裁量权来进行应对。就地方而言，尽管会有零散法条规定政府在面对突发事件能够实施的行为，如《突发事件应对法》规定政府可征用个人财产，<sup>7</sup>但就政府主要行使的职权并未充分详细的规定，并且我国行政权力在运行过程中多以政府为主导，致使在突发事件发生时，主管部门更多的是听从上级政府的指挥，没有足够的、法律规定的权力更好地进行突发事件的处理。

就中央来看，我国现有应急处置决策指挥的部门为中华人民共和国应急管理部，根据中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》，其主要职责有4个方面：一是组织编制国家应急总体预案和规划，指导各地区各部门应对突发事件工作，推动应急预案体系建设和预案演练；二是建立灾情报告系统并统一发布灾情，统筹应急力量建设和物资储备并在救灾时统一调度，组织灾害救助体系建设，指导安全生产类、自然灾害类应急救援，承担国家应对特别重大灾害指挥部工作；三是指导火灾、水旱灾害、地质灾害等防治；四是负责安全生产综合监督管理和工矿商贸行业安全生产监督管理等<sup>[2]</sup>。

在我国突发事件分为灾害或灾难、公共卫生事件、社会安全事件下，根据上述职责可见公共卫生事件与社会安全事件的应对职责并不归属于应急管理部，此外，即便是灾害中的自然灾害与事故灾害，应急管理部也没有将全部职能整合其中，比如自然灾害中的海洋灾害、生无病虫害应对和核事故则分别保留于海洋、农业、环境管理部门。也就是说，应急管理部的“应急”是“小应急”，而不是“大应急”<sup>[3]</sup>。作为国务院的组成部门之一，因法律赋予职权的不完整性使得应急管理部无法应对所有的突发事件。

<sup>6</sup>《中华人民共和国个人信息保护法》第10条，任何组织、个人不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息；不得从事危害国家安全、公共利益的个人信息处理活动。《中华人民共和国个人信息保护法》第21条第1款，个人信息处理者委托处理个人信息的，应当与受托人约定委托处理的目的、期限、处理方式、个人信息的种类、保护措施以及双方的权利和义务等，并对受托人的个人信息处理活动进行监督。

<sup>7</sup>《中华人民共和国突发事件应对法》第12条，有关人民政府及其部门为应对突发事件，可以征用单位和个人的财产。被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后，应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。

在组织协调职责上，各国家指挥协调机构也都由国务院分管领导牵头、承担特定类型突发事件的应对工作，应急管理部同样由于法律规定的充分性使得其作为专门应急处置的部门难于有效开展跨部门、跨系统的收集信息、分析研判、辅助决策、指挥调度等任务[4]。

### 3.1.3. 突发事件应急法律体系缺乏对紧急状态的明确界定

《宪法》在第 67 条、第 80 条和第 89 条皆使用过紧急状态这一术语，但现行法律体系中并未清晰界定其含义。根据韩大元学者的观点，所谓紧急状态，就是指在一定范围和时间内由于突发重大事件而严重威胁和破坏公共秩序、公共安全、公共卫生、国家统一等公共利益和国家利益，需要紧急予以专门应对的社会生活状态[5]。但在实践中，立法并未清晰区分社会状态的概念与界定。社会状态不仅包括紧急状态，还包括应急状态、战时状态、正常社会状态等等，但一旦有突发事件发生时，常常将突发事件仅与紧急状态紧密联系起来，使得法秩序内部存在冲突与矛盾。

依《突发事件应对法》中对于应急状态的规定，<sup>8</sup>其是指突发事件造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难等事件，应急状态根据危害程度、影响范围等考量因素进行不同严重程度的等级划分。由此可见上述的紧急状态不仅在含义中与应急状态有重合之处，适用范围与界限同样有重叠。紧急状态在下位法诸如《治安管理处罚法》第 50 条第 1 款，《专利法》第 54 条，《国安法》及《戒严法》等法律法规中经常被予以提及，但始终并未清晰其含义与适用范围，这也使得在实践中成为我国极难宣布进入紧急状态的原因之一，反而在面临突发事件时不少地方政府曾宣布过进入所谓的“战时状态”。

为保证法秩序统一性，下位法未将紧急状态予以细化和做出合理规范，也未有任何立法主体出面阐述与解释，因一旦出现冲突则面临违宪的风险。紧急状态与应急状态、战时状态等社会状态的适当性区分与合理界定以及我国进入紧急状态的针对性立法是我国应急立法内容的缺失，这也同样不利于我国在应对突发事件中出现紧急状态时相应应急处置工作的开展。

## 3.2. 数字政府时代下应急部门缺乏系统性数字应急能力

2018 年应急管理部成立以来，各地方政府陆续推进城市应急管理的数字化转型[6]。2021 年 5 月，国家应急管理部发布《关于推进应急管理信息化建设的意见》，要求强化“智慧应急”建设，推动各省市开展数据资源的汇聚、共享和创新应用。数字政府时代下要求政府在针对突发事件时，通过构建大数据驱动的机制与平台，提升系统性、综合性应急处理能力。但是当面临突发事件时，应急部门灵活运用数字化处理各类信息能力尚且不足，并且应急管理跨部门协同同样需要运作程序和技术支撑，应急管理跨部门协同离不开信息协同[7]，针对突发事件快速收集数据、协同管理以及分析和共享应急信息是提升应急决策和质量的核心。拥有系统性数字应急能力会使得应对在如疫情、地震等大规模突发事件时更加高效有序，其中该数字应急能力之一的体现在于开放、频繁的信息共享，因此有必要构筑系统性信息共享平台，打破数据壁垒，筛选针对性应急数据。促进应急信息汇聚共享，提升府际协同水平[8]，以提高数字应急能力。

在过去不久的新冠疫情，全国各地在应对时采用了健康码、通行码、场所码等数字化手段，将公民数据包括疾病状况、个人隐私信息、通行记录等予以绑定，使得各类管控主体可依据数据支撑以进行高效精准的规制对策与疫情防控。然而，在疫情爆发初始和管控过程中，应急部门因数字化技术的不足以及信息、资源和能力共享的失位，在进行数据的收集与运用的过程中屡出漏洞，饱受诟病，比如在纳入

<sup>8</sup>《中华人民共和国突发事件应对法》第 3 条第 1 款与第 2 款，本法所称突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。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。

公民个人信息的数据平台因自身的薄弱性以及落后的防御能力致使受到不法攻击后泄漏大量数据；因急于投入应急使用的软件及应用程序与现实所需求量有较大出入，致使软件或平台常常瘫痪进一步且无预案导致针对性疫情防控停滞。此外，就应急管理部门协同与联动方面，信息与资源壁垒制约着应急协同能力的提升，且应急管理组织结构和管理流程仍处于融合阶段，应急管理部门与其他部门联动应对突发事件时暴露出府际关系不协调、应急主体缺位、职责不清晰等问题<sup>[9]</sup>，这些问题在数字化处置机制与应急理念愈发先进的当下，应当由各类应急管理部门提升自我数字应急能力而逐步解决。

### 3.3. 突发事件应急法律体系中的法律法规亟待完善改进

#### 3.3.1. 地方性应急法律法规重复立法现象明显

在我国突发事件应急法律体系中，中央权威主要是“象征性的，意识形态性的，原则指导性的，而非实际管治性的”<sup>[10]</sup>，因此在突发事件应急法律体系中，中央层面上的法律法规较之于地方层面上的凸显其概括性和抽象性特点，这也使得下位法承担着对体系内的上位应急法律予以细化的任务。我国的突发事件应急法律体系要求不同层级的法律规范之间应当具备上下一致性与内在逻辑性。但在具体立法实践中，地方立法机关因过分关注于中央突发事件应急法律内容，往往着重保持上下一致性而就当地实情与现状予以一定程度的忽视，没有做到因地制宜。

这也使得地方突发事件应急法律内容与上位法律法规的现有规定充斥着大篇幅的重复，从上位法来看，这种重复使得地方立法资源浪费，因为只需依照上位法条款行为或执法即可，无需依照地方重复立法条款；而从地方立法来看，立法不必要重复使得上位法变得多余<sup>[11]</sup>，如全国各地的“突发事件应对条例”基本上照搬照抄《突发事件应对法》，致使在地方立法中未有体现新颖性、针对性以及地方特殊性等特点。尤其在地方性法规方面，其所涉范围包括防灾减灾、重大安全事故、突发环境、公共卫生等的重复立法现象明显，存在相互“抄袭”，雷同性、相似度较高的立法同质化现象<sup>[12]</sup>。此外地方立法之间的法条重复现象同样存在，如《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》和《辽宁省突发事件应对条例》总体内容的高度相似<sup>[13]</sup>，此类立法现象并未根据各类地方实际所需体现地方特殊性，究其根源应当从立法理念予以矫正。

#### 3.3.2. 专门领域性应急法律法规内容老旧简略

在我国突发事件应急法律体系的发展扩充进程中，大量的针对性立法的出台集中于各类突发事件的爆发，如2003年的“非典”，2008年的汶川大地震，2010年的玉树地震以及才过去不久的新冠疫情等。除此之外，其他领域的一些应急立法常常因重视度不足、缺乏预见性或者领域过于边缘化而致使应急法律法规老旧，怠于更新。

比如在核安全领域，国务院于1993年公布的《核电厂核事故应急管理条例》(国务院令第124号)直至2011年才予以修订，此后直至今现在也再未进行修订。又如在公共卫生领域，因应对“非典”而紧急出台的《突发公共卫生事件应急条例》(国务院令第376号)经2011年一次修订后再无更新，全国人大常委会于1989年制定的《传染病防治法》仅于2004年和2013年进行两次修订后直至今日已有近10年再未修订，《江苏省实施〈中华人民共和国传染病防治法〉办法》于1997年制定后至今已有20余年未更新等等，类似一些老旧的法律法规尚有许多，这些不能实时更新的法律法规当遇有同领域新型突发事件时难免会出现适用不匹配或者无法适用的困境，比如在面对新型冠状病毒这类新发传染病时的措手不及。

在良莠不齐的针对性突发事件应急法律文件中，一些文件所规定的条款过于简单粗略，这直接致使相关法条仅仅是纸上谈兵，根本无从适用，比如《大气污染防治法》规定的应急处置条款《中华人民共和国大气污染防治法》第97条，发生造成大气污染的突发环境事件，人民政府及其有关部门和相关企业事业单位，应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国环境保护法》的规定，做好

应急处置工作。生态环境主管部门应当及时对突发环境事件产生的大气污染物进行监测，并向社会公布监测信息。仅仅是规定依照其他法律予以处理，并未体现针对性领域中的专门性治理手段。

大部分省市就各个领域的应急法律法规涉及应急预案和应对办法的条款规定太过笼统，除了照搬国家上位法律法规外，条款内容要么含糊其辞，要么则进行简略的程序性规定，尤其在以应急预案体系为核心的突发事件领域中，未有深入化和细致化的监控、应急预案、办法条款予以应对。

## 4. 我国突发事件应急法律体系完善路径与对策探析

### 4.1. 制定我国的紧急状态法以明晰紧急状态

在应对各类领域的突发事件时，世界上以发达国家为首的国家均有颁布属于本国的紧急状态基本法，例如美国《全国紧急状态法》(1976年)，英国《国内紧急状态法》(2004年)，法国《紧急状态法》(1955年)，加拿大《紧急状态法》(1988年)，俄罗斯《俄罗斯联邦紧急状态法》(2001年)等[14]。紧急状态基本法为政府在突发事件下行使相应特别权力以及其他针对性法律的适用提供基本法依据，同时在明确紧急状态与其他状态的界限下更有利于开展在此状态下的应急处置工作。

在我国突发事件应急法律体系下，宪法与法律层面上并未有对紧急状态的细化规定与明确适用，致使下位法无权也无法就紧急状态下的立法原旨予以释明与界定。因此，结合世界各国对紧急状态法的规定和我国法律就紧急状态立法的缺失，有必要健全与完善宪法与法律层面上就紧急状态的规定以及制定我国特有的《紧急状态法》。

《紧急状态法》应在贯彻我国宪法原则与精神下且就现有紧急状态规定下予以进一步明晰与细化，其应当包含紧急状态的确认和宣布制度，尤其应当对应急状态、紧急状态、战时状态等明确各自内涵与外延以及适用界限，对紧急状态宣布与决定予以细化。此外所涉基本内容还应有政府的行政紧急权力制度、公民在紧急状态时期的法律义务制度、应急预案制度、应急指挥机构设置、应急的法律责任制度等[15]。

比如在域外中，德国宪法将紧急状态予以明确规定，如为应对紧急状态，联邦总统有权部分或全部临时限制公民依照宪法享有的基本权利。德国在应对突发事件中，其法律文件突出特征是对比例原则的运用，使其在应对突发事件时能够变通用法，灵活处置[16]。美国的《全国紧急状态法》对紧急状态的过程、期限以及权力做出了详细规定[17]，如在紧急状态期间，总统可以为行使特别权力颁布一些法律。一旦紧急状态终止，这些法规将随之失效[18]。

此外，在《紧急状态法》的首章还应当明晰突发事件的种类，赋予公民以抵抗权或者请求救济权[19]，确立政府处理紧急状态的基本原则且应主要包含法治原则、比例原则、兼顾原则等[20]。

需要特别留意的是，应当注意《紧急状态法》与《宪法》的衔接问题，在现行宪法的基础上完善对紧急状态的规定的同时还应当保证法秩序统一性，即在下位法不得与上位法冲突的前提下明确与细化紧急状态相应立法内容，以确保相关部门在应对突发事件时能够依据合法有效的法律文件和依法行使权力。

### 4.2. 完善我国突发事件应急法律法规

#### 4.2.1. 夯实我国应急领域基本法律——《突发事件应对法》

我国于2007年通过了现行突发事件应急管理处置的基本法，即《突发事件应对法》，但至今已有10余年再未予以修订，许多内容已然老旧且在某些方面缺乏对新法的综合性与统领性规定；缺乏针对公民权利保障规定，如其没有明确赋予参加应急的社会组织和公民一定意义上的应急权力，致使履行应急义务的社会组织和公民承担了不合理的负担[21]；在应对新型突发事件缺乏有效防治管控规定；在责任规定方面不够周延，包括政府责任的衔接，政府与有关单位的责任衔接以及预期责任与过去责任的衔接等

[22]。故应当根据突发事件变化状况以及在突发公共卫生事件、突发环境事件等领域的应急法治需求，人权保障与责任衔接等方面，对《突发事件应对法》予以更新和完善，夯实其应急领域基本法地位。

#### 4.2.2. 充实针对性领域应急法律法规内容

在一些重点领域的龙头法律中如突发公共卫生事件的《传染病防治法》，在应对“非典”、新冠等突发传染病时并未完全发挥其应急处置方面的作用，因其面临着国家角色过重而专家作用不足的现实，比如在《传染病防治法》中出现大量地方政府报上级决定的规定而忽略医疗机构等专业机构的作用。故应强化承担传染病调查、监测、评价和预警等防控职能的中国疾病预防控制中心的法定职权和职责，重视医院等医疗机构及其专业人员在传染病确认等方面的制度性作用[23]，而非仅仅因防止权力滥用目的将大量专业性职权压缩于上下级政府手中。并且，一些针对性法律如《食品安全法》《动物防疫法》《国境卫生检疫法》等，这些法律制度虽然对突发事件的预防与处置做出较为全面的规定，但其规定多为原则性规定[24]，对于具体开展的应急防治工作则缺乏有效法律依据，因此必须深入研究与细化法律内容，切忌含糊其辞，构筑的法律框架应当涵盖所涉领域的重点防治手段与应急处置体系。

此外，在完善现有应急法律体系以及上位法的基础上，应当规范各类突发事件领域的相关法律术语、突发事件分类分级标准、相应领导者、决策者和指挥者的作用和地位，明确针对政府及相应职权部门的权责范围、公民权利限制的界限，对于有损公民合法权益的补偿和救济制度中，进一步明确个人或组织的救济途径、救济方式及救济程序，尤其应细化个人或组织依法提起行政复议、司法审查与国家赔偿请求的方法与步骤。

#### 4.2.3. 及时清理各类老旧突发事件应急法律法规

在推进中央和地方对突发事件应急法律体系建设的同时应清理各类老旧过时的法律规范，我国在各领域的突发事件应急法律体系方面存在大量的、各层级的法律、法规、规章及规范性文件，其法律内容彼此交织且存在冲突，尤其包括应急法律体系中上下位法之间的自相矛盾，各部法律文件因术语缺乏统一性而在适用时产生歧义，并且过时老旧的法律法规文件已然不能满足日益发展的社会需求，在其存在缺乏必要性、逻辑性、完整性或预见性的情形下应当及时予以清理。

#### 4.2.4. 完善突发事件中公民权利保护的法律规定

我国现有突发事件应急法律内容在应对包括制定应急预案、应急处置工作等突发事件情形下，对于公民合法权益的保护仍有不足，对此在现有突发事件应急法律体系下针对公民权利保障制度亟待完善。鉴于突发事件下情况的特殊性，可将公民分类为受突发事件影响下的受害者，一般性公民。针对受害者，通过应急处置工作、救援救助、生活补助帮扶等制度使得该类群体的合法权益得到救济与保护；针对一般性公民，政府及相关部门可能因突发事件处置的必要性限制其相应的权利，比如疫情期间对一些潜在的感染人群以限制其通行自由等权利进行隔离，但是对于限制公民权利，应急法律内容需要确立相称性原则、不得克减原则、合法性原则以划定权利克减的制度范围[25]，并且同时设置限权的取消程序与时限，限权的监督、救济及补偿途径与办法。

就公民的知情权和隐私权而言也应当予以重视和保障。对于知情权，政府信息公开不仅要在常态化管理中，在紧急状态下的突发事件中更应该对公民进行信息公开，才更能有利于社会在紧急状态下的稳定能够，让公民知晓事情的起因、发展，政府的政策以及公民应当如何应对，这同时也是保障政府的行为能够被人们所监督，政策能够被公民所接受。对于隐私权，在一些突发事件中，为了更有效率地进行应急管理，可能对一些公民的个人信息进行公开，但同时也应用法律规范其公开权限，不能以损害公民的隐私权为底线进行公民个人信息的过度公开。

此外，医疗救治人员、基层行政人员等特殊人员的合法权利也应当受到保护。法律应当予以明确其

在突发事件下的权利、义务以及责任，并且要重点保护医务人员包括知识培训、防护装备、薪酬津贴等方面[26]，以加大对特殊人员的权益保障力度促使各方在应对突发事件中各司其职，尽职尽责。

### 4.3. 提高突发事件中相关部门应急能力

#### 4.3.1. 构筑预授权机制以提升应急效率

日本在 1998 年颁布的《传染病预防与传染病患者医疗法》中构建了迅速层层上报制度，我国的政府系统同样为一种自上而下的科层制体系，基层获得信息之后层层上报，直到触发某个决策层级，高层做出决策后在逐级下达到基层执行[27]。这样的层报体系可在政府工作决策、重大事项决定等正常体制工作状态中得到良好的运转，但是面对突发事件状况下，因突发事件的不确定的以及对应急处置的高效率要求，我国政府的科层制体系并不能及时作用于此。因此为应对突发事件以及迅速开展应急处置工作必须通过立法规定以构建一种有效的预授权机制。

所谓预授权机制是在立法制定后一旦出现相应规定的情形，地方政府或者相关职能部门无需通过层层上报流程即向上级请示、汇报后等待上级决策或决定后再开展工作，而是直接实施相关法律上规定的内容。预授权机制使得下级政府及其部门在应对突发事件时避开了日常繁琐的层报流程，且因有法律的直接依据可及时启动应急响应、应急预案，开展预防、监测、援助等工作，此外依据日常层报程序向上级报告。然而，在预授权机制下，下级政府及其部门因突发事件无需等待上级指示而可先行予以应急处置的缘由极易可能跨越现有职权范围致使权力滥用。因此，下级政府及其部门在根据预授权机制开展工作的同时应将其工作内容进行层报，上级部门应当根据突发事件的局势和正在进行的处置工作进行综合性、复核式判断，并且监督下级是否有越权行为，纠正、调整甚至撤销其不适当的判断与决定。

#### 4.3.2. 通过运用数字技术提升相关部门数字应急能力

应当将新型数字技术予以开发投入在应对突发事件时提高相关部门的数字应急能力，数字应急能力应当主要紧密围绕数字技术，同时也包括信息系统支持以及数据资源共享而实现。数字技术是推动应急管理变革的重要动力与决定因素。在人类社会的历次重大变革中，技术都发挥了不可替代的作用，它使得过去技术上不可能实现的事情现在变成了可能，它可以应用于应急管理的不同领域，如遥感技术、机器人、无人机技术、机器学习、云计算、人工智能与物联网等。数字平台可以实现数据、信息与决策互动为，其与数字技术共同为创新应急管理提供了基本的技术支撑[28]。其中人工智能则可以快速准确抓取与分析不同类型大数据，包括地理空间、社交媒体、无线网络与传感器大数据等，有助于管理者做出及时有效的应急决策。数字技术已在应急管理领域初步发挥了重要作用，推动组织、人员、信息与资源等全要素协同治理，且其向上空间巨大，能够有效的武装相关部门的数字应急能力。

## 5. 结语

随着人类危机意识不断增强，在世界上各国均在不同程度地推进应对各类突发事件的法律应对措施下，我国对突发事件的应急法律内容研究近年来已成为学术界内外的一个大热点。在我国应急法律体系下，健全与完善其法律内容是实现我国法治国家、法治政府、法治社会的重要现实课题，法律是治国之重器，良法是善治之前提，若想进一步提高应急处置措施，健全综合性应急组织核心，保障公民合法权益等，就必须立法先行，必须以先进的应急立法理念提高法律质量。

当前我国突发事件频发，包括日常可见的重大交通事故，各类生产安全事故，沿海地区的台风、海啸以及 2003 年的“非典”、2008 年的汶川地震、2009 年的甲型 H1N1 流感、2010 年玉树地震、2020 年的新冠疫情等。突发事件发生后，我国在积极应对的同时也暴露了应急立法内容的不足与缺陷，如何改善各领域部门应急处置工作的调配与协调、提升政府及部门的应对效率等都是日后亟待完善的法律完善工作。

随着全球化浪潮不断冲击,各个国家都无法置身事外,甚至在面临全球化突发事件时总是牵一发而动全身,故应当虚心学习发达国家的应急法律经验与优势以及国内外学者的先进理念以不断提升我国的突发事件应急法律体系。可喜的是,在全国人大常委 2023 年度立法工作中,我国将继续完善《青藏高原生态保护法》《海洋环境保护法》《突发事件应对管理法》《传染病防治法》等涉及突发事件的法律文件。此外,我们更应深刻认识到现有突发事件应急法律短板,并充分结合我国国情,发挥社会主义制度优势,在党的领导下依靠群众和社会力量,坚持以人为本,全面提升突发事件应急处置能力和水平,建立具有我国特色的、完善且先进的各领域突发事件应急法律体系会在不远的未来终将实现。

## 参考文献

- [1] 刘乃梁. 公共危机的社会共治: 制度逻辑与法治进路[J]. 江西财经大学学报, 2020(6): 114-124.
- [2] 《深化党和国家机构改革方案》辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 50-51.
- [3] 王宏伟. 提升非常规突发事件的应对能力: 应急管理体制改革成败的“试金石” [J]. 公共管理与政策评论, 2018, 7(6): 37-51.
- [4] 钟开斌. 找回“梁”——中国应急管理机构改革的现实困境及其化解策略[J]. 中国软科学, 2021(1): 1-10.
- [5] 韩大元. 论紧急状态下公民基本权利的限制与保障[J]. 学习与探索, 2005(4): 80-83.
- [6] 张亦琛, 樊博. 应急管理数字协同: 一个超大城市的案例研究[J]. 中国软科学, 2023(10): 76-87.
- [7] 范维澄. 国家突发公共事件应急管理中科学问题的思考和建议[J]. 中国科学基金, 2007(2): 71-76.
- [8] 张海波, 童星. 中国应急管理结构变化及其理论概化[J]. 中国社会科学, 2015(3): 58-84, 206.
- [9] 温志强, 李永俊. 从“板块整合”到“有机融合”: 中国特色应急管理体系优化路径研究[J]. 中国行政管理, 2022(5): 155-157.
- [10] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 310.
- [11] 汤善鹏, 严海良. 地方立法不必要重复的认定与应对——以七个地方固废法规文本为例[J]. 法制与社会发展, 2014, 20(4): 156-170.
- [12] 姚明, 桂群. 我国公共卫生地方立法研究——基于 32 部地方法律规范的实证分析[J]. 中国卫生事业管理, 2020, 37(3): 201-204.
- [13] 张健, 姜梦银. 中国地方应急立法的图景、法理与未来——对 353 份地方应急立法文件的考察[J]. 四川警察学院学报, 2021, 33(2): 9-15.
- [14] 陈远红, 马韶青. 完善我国公共卫生应急立法体系[J]. 中国卫生法制, 2021, 29(5): 93-97+117.
- [15] 莫纪宏. 中国紧急状态法的立法状况及特征[J]. 法学论坛, 2003(4): 5-12.
- [16] 常纪文. 我国突发环保事件应急立法的目标模式及其实现战略[J]. 现代法学, 2005(1): 28-31.
- [17] 陈成文, 蒋勇, 黄娟. 应急管理: 国外模式及其启示[J]. 甘肃社会科学, 2010(5): 201-206.
- [18] 钟开斌. 中外政府应急管理比较[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2012: 336-341.
- [19] 江必新. 紧急状态与行政法治[J]. 法学研究, 2004, 26(2): 3-16.
- [20] 曹康泰. 为确立紧急状态制度提供宪法依据[J]. 中国人大, 2004(12): 10-13.
- [21] 莫纪宏. 《突发事件应对法》及其完善的相关思考[J]. 理论视野, 2009, 110(4): 47-49.
- [22] 马怀德, 周慧. 《突发事件应对法》存在的问题与建议[J]. 人民论坛·学术前沿, 2012(7): 70-78.
- [23] 李广德. 传染病防治法调整对象的理论逻辑及其规制调适[J]. 政法论坛, 2022, 40(2): 150-163.
- [24] 马韶青. 完善我国防治甲型 H1N1 流感的法律机制[J]. 中国卫生事业管理, 2010, 27(8): 545-546.
- [25] 刘小冰. 紧急状态下公民权利克减的逻辑证成[J]. 法学, 2021(7): 24-34.
- [26] 陈婷, 刘太一, 刘乐玫, 等. 国际关注的突发公共卫生事件治理经验及启示[J]. 中国卫生事业管理, 2020, 37(5): 324-328.
- [27] 林鸿潮. 在疫情中检验完善应急法律体系[J]. 中国应急管理, 2020(2): 24-25.
- [28] 周利敏, 罗运泽. 数字时代应急管理的理论基础与实践图景[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2023, 22(6): 51-60.