

行政应急权行使的条件及其限度探究

查蕊

华东交通大学人文学院, 江西 南昌

收稿日期: 2024年6月19日; 录用日期: 2024年7月16日; 发布日期: 2024年8月9日

摘要

行政应急权是非常态下的一项特殊权力, 具有应急性、条件性、有限性及行政权力属性。行政机关在满足存在现实或是较大可能发生的突发事件、行使权力的主体适格、主观上要有维护公共利益的目的和采取的应急措施不得超过必要限度这一系列条件的情况下行使该权力来快速恢复正常秩序。当然, 行政应急权不是无限权力, 它的行使必须坚持依法行政原则、比例原则、严守正当程序原则并且不得超过权利克减的最低限度。

关键词

行政应急权, 行使条件, 必要限度

Study on the Conditions and Limits of the Exercise of Administrative Emergency Power

Rui Zha

School of Humanities, East China Jiaotong University, Nanchang Jiangxi

Received: Jun. 19th, 2024; accepted: Jul. 16th, 2024; published: Aug. 9th, 2024

Abstract

The right of administrative emergency is a special power under abnormal conditions, which has the characteristics of emergency, condition, limitation and administrative power attributes. The administrative organ exercises the power to restore normal order quickly under the conditions that there are real or highly likely emergencies, the subject of exercising power is suitable, the objective of safeguarding public interests subjectively and the emergency measures taken should

not exceed the necessary limit. Of course, administrative emergency power is not unlimited power, and its exercise must adhere to the principle of administration according to law, the principle of proportionality, strictly abide by the principle of due process, and must not exceed the minimum of right derogation.

Keywords

Administrative Emergency Power, Conditions of Exercise, Necessary Limit

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

近些年,全球洪涝、台风、地震等自然灾害频发,重大交通事故、生产安全事故等也是时有发生,这些突发事件无一不考验着政府的应急响应能力以及行政管理水平。面对当前的复杂形势,如何科学应急成为各国不可避免的话题,学术界对此也展开了一系列探讨。但是通过知网关键词检索发现,近几年关于行政应急的研究大多集中在行政应急措施以及对行政应急行为的司法审查上,而对行政应急权力本身的研究相对较少。行政应急权是行政机关应急管理的基本权力,这一权力的行使,直接关系到政府在应急状态下的决策效率和效果,也直接影响到公民的基本权利和自由。因此,在赋予政府这项权力的同时也要对其进行规范化。本文立足于行政应急权本体,采用说理与案例相结合的方式,探讨行政应急权行使的基本条件及其限度范围,以期抛砖引玉。

2. 行政应急权的界定

立法中并未明确行政机关为应对突发事件采取应急措施的特殊权力是何种行政权,学界对此也没有统一表述。有学者用行政紧急权对其进行定义,也有学者将其定义为行政应急权。比如一些学者从对应宪法中紧急状态规定的角度看,认为行政机关在紧急状态时期用以消除危机、恢复正常社会秩序的重要手段应为行政紧急权[1]。然而,风险社会危机时有发生,但并非所有危机都会使国家进入紧急状态,如果将这种应对非常态化危机的权力定义为行政紧急权,就可能会使那些介于常态与紧急状态之间的应急权力处于尴尬境地。

笔者认为倘若将这种非常态化权力定义为行政应急权可能会更加恰当。主要原因有三:一是从语义上来说,“应急”一词仿佛更能体现出行政权的主动性,而“紧急”强调的更像是危机的紧迫状态。二是就紧急状态与应急状态的关系而言,紧急状态与应急状态具有同一性,都是相对于常态而言的危机状态,但是紧急状态是严重程度更深的危机状态,是应急状态的一种特殊情况。三是从当前社会的现实出发,进入紧急状态必须是这种状态已经威胁至国家安全和整个社会安全,并且要经过严格的法律程序才能行使行政紧急权,并不是只要发生突发事件就能进入紧急状态[2]。因此,将应对非常态的突发事件而行使的行政权力定义为行政应急权可能更符合现实需要。行政应急权的行使以存在现实紧迫的突发事件为前提,在紧急事态进入恢复阶段后而停止,具有应急性、条件性和有限性等特征。它是指在应对突发事件的过程中,行政主体依据法定程序以求在短时间内快速恢复正常秩序所采取的强有力应急措施的行政权力。

3. 行政应急权行使的基本条件

行政应急权作为应对突发事件,快速恢复正常社会秩序的特殊权力,具有高度自由裁量性,在其行使过程中不加以规范就可能出现权力的扩张和滥用,从而减损公民权利的情况。面对如此强大的行政权力,在启动时就必须要对其进行设限。所以,行政机关要想行使行政应急权必须要满足一定的基本条件。

3.1. 前提条件:存在现实或者较大可能发生的突发事件

只有在某种突发事件存在实际发生或者较大可能性发生时才能产生行政应急权行使问题。因此,行政应急权的行使必须以突发事件实际发生或者存在发生的较大可能性为前提[3]。相关政府部门想要行使行政应急权,那么对应的突发事件必须是客观存在的,具有现实紧迫的危险。如果事实上并没有突发事件的存在,那么就不能够行使行政应急权。比如,乘客误以为高铁候车区有恐怖袭击事件,实际上只是公安的安全演习。那么针对此种情况,行政机关就不能行使行政应急权,因为此时并不存在现实紧迫的危险。

行使行政应急权所应对的突发事件必须是正在发生或者是有较大可能发生的突发事件,并且这种突发事件的发生会对现有的秩序造成一定的负面影响。从应急预案上可以看出来,应急管理是一个系统工程,包括预防准备、监测预警、应急响应和恢复重建四个阶段。因为行政应急权是在不得已的情况下行使的特殊权力,对一些可以按照常态法制从事的工作就没有必要行使行政应急权[4]。所以,行政应急权并不适用于危机的各个阶段。从工作性质来看,危机的预防、监测和恢复工作都可以在常态法制框架内完成,所以预防准备、监测预警以及恢复重建这三个阶段不宜行使行政应急权。而只有在应急响应阶段才符合突发事件正在发生或者较大可能发生的要求,因此,只有在此阶段才可以行使行政应急权。

3.2. 主体条件:行使权力的主体适格

政府权限问题是在何种情况下都不容忽视的问题。在紧急情况的应急处置过程中,为了确保行政机关能迅速、高效地作出决断,对紧迫的特殊情况做出有效应对,我们需要对传统上基于分级管理、职责分明的权力分配和制约体系进行必要的突破与调整。这样的变革旨在保证行政机关在关键时刻能够发出权威且强有力的指令,以确保应对措施及时性和有效性。但是,这种权力的扩张不应该是无节制的扩张,其权力的行使仍应当建立在有效的授权之上或者在事态紧急的情况下也应当获得事后的确认。并且,行政权的扩张呈现出的是权力集中的态势,而非是权力的混乱。特别是在涉及到多行政主体的情况下要明确各主体的职权职责,避免无权行政、权力滥用等情况的出现。权力主体适格是确保行政应急措施合法有效,保障公民合法权益不受侵犯的前提。因此,主体适格是能否行使行政应急权的条件之一,也是法院审查行政应急行为是否合法的要素之一。

3.3. 主观条件:具有维护公共利益的目的

维护公共利益是行政机关克减个人利益的逻辑起点,而在突发事件中,会比常态下更加强调公共利益。所以,行使行政应急权在主观上必须具有维护公共利益的目的,这也是比例原则中目的正当性的重要表现。但是,“公共利益”这一术语,因其具有高度的抽象性,至今尚未达成一个广泛接受且具备实际操作性的明确定义。其内涵和外延均深受特定社会背景的影响,随着时代的变迁,人们对于社会公共利益的诠释亦会呈现多元与差异。在诸多解释中,通常会将公共利益与私人利益联系起来。比如,高志宏教授认为公共利益是相对于个人利益而言的,是某一时期、某一特定区域内不特定多数人的利益[5]。公共利益的内涵外延模糊,以至于法院在审查行政机关主观上是否具有维护公共利益的目的也十分困难。在司法实践中,法院大多对公共利益要件的实质审查持克制主义,甚至是持回避的态度[6]。

然而，在应急处置过程中，行政机关或者执法人员假借公共利益之名行谋私之实的现象时有发生。比如，在骆金荣与杭州市富阳区人民政府房屋拆迁管理案中，杭州市富阳区人民政府以骆金荣的房屋是危房为由采用应急措施强制拆除，但实际上是为了城区建设的需要。该政府在主观目的上没有维护公共利益的意思表示，而是为了当地的经济建设，不符合行使行政应急权的主观条件，法院经审查认为富阳区政府“行政执法目的不当”作出确认违法的判决。因此，具有维护公共利益的目的为行政机关行使行政应急权不可或缺的条件之一。

3.4. 限度条件：采取的应急措施不得超过必要限度

行政应急权的行使存在限度条件，这是必须要明确的前提之一。由于突发事件具有非预期性和不确定性，在实际操作中给行政应急处置带来了巨大挑战，如果处理不当，可能会扩大行政应急权力的消极面，进而引发更为深重的灾难性后果。因此，准确把握行政应急处置的尺度显得尤为重要。《突发事件应对法》第十一条从立法上确定行政机关采取的应急措施具有限度条件，同时也是比例原则在应急管理法律规范体系中的体现。从该条规定中可以看出，行政机关采取的应急措施必须与突发事件的性质、程度和范围相适应，不得超过必要限度，造成不应有的损害。但是，从实践中来看，评估采取的应急措施与突发事件是否相适应仍是一个审查难题。

同时，针对突发事件所采取的应急措施应当及时、准确地公开。2019年5月施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十三条明确规定了，行政机关应当建立健全政府信息公开机制。近些年来，我国政府依托互联网的发展，建立了多层次、多渠道、多平台的信息发布机制，在信息公开建设方面取得了良好效果[7]。随着公民法律意识的日益觉醒与增强，对政府信息公开提出了更高的要求，尤其是面对突发事件时，这一需求变得尤为迫切。公民不仅要求政府做到信息的透明公开，还强调这种公开必须及时、全面且准确无误，以充分保障公众的知情权与监督权。这一转变，无疑对政府的信息披露工作构成了新的挑战，要求其在保障国家安全和公共利益的前提下，更加高效地响应公众关切。政府将所采取的应急措施及时、准确地公开，有助于预防和减轻突发事件造成的损害，消解民众恐慌、维持社会稳定，是风险治理现代化的不可或缺的一环。

4. 行政应急权行使的必要限度

行政应急权的行使虽然能够在最短时间内恢复正常秩序，但是相对于常态下的行政权力，这种应急行政权力更具有集中性和扩张性、具有高度的自由裁量性，行政机关如果不当行使行政应急权可能会过度挤压立法权和司法权的权力空间，同时也可能会侵害到公民的个人利益，造成更加严重的后果。所以行政应急权必须在必要限度内行使，并且，采取的行政应急措施与突发事件是否相适应是法院对应急行为合理性审查的重中之重。因此，有必要对行政应急权行使的“必要限度”进一步明确。

4.1. 坚持依法行政原则

经由依法行政推进政府治理的思维与路径全面转向法治，乃增强政府治理效果、实现长效稳定治理的必经之路[8]。在中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021~2025年)》中明确提出要提高政府突发事件依法处置能力。这说明行政应急权尽管具有超法规的特性，但是也不能致宪法与法律于不顾，不能任意在法治框架之外采取应急措施。对于依法行政的涵义在不同的历史时期都有不同的解释，但是对比来看，一般包括三层含义：一是行使行政权力的组织和个人必须依法设立，依法获得权力；二是行使行政权力在实体和程序都必须有合法依据；三是行使行政权力必须受到监督和承担法律责任[9]。

依法行政原则注重保障公民权利，禁止政府滥用权力，其核心思想是运用法律对公权力进行规制。

行政机关在应对突发事件过程中要遵循依法行政原则，做到“法无授权不可为”，在行政许可、行政执法、行政决策等方面切实依法保障群众利益，坚决杜绝不作为、乱作为、慢作为等不当行为，全面提升应急管理法治化水平[10]。

4.2. 明确权利克减的最低限度

权力与权利之间存在着一条不固定的虚线，它在现实中某些情况下不可避免地发生移动，从而使一方的活动空间被压缩[11]。行政应急权的行使以维护公共利益为逻辑起点，势必会对公民的权利空间进行挤压。需要明确的是，保护公共利益不等于不保护个人利益，而是在次序上优先保护公共利益，但这个次序也是有限度的。所以，为克制行政应急权对公民权利的扩张，维护公共利益与个人利益之间的平衡，要明确规定行政应急权扩张的限度，也即明确权利克减的最低限度。它是指应急状态下设定某些不得克减的权利作为公权力的边界，并以法律强制力保障该底线不被突破，进而达到约束行政应急权的目的[12]。但是，权利克减并不意味着某一个人权利在应急状态下完全消失，而是指该权利出现瑕疵，可能出现不能完全实现或者暂时无法实现的情况。各国突发事件应急立法关于最低限度人权的范围并不完全相同，但从世界范围看，生命权、平等权、免受酷刑和奴役等权利都属于不可克减的基本权利，是任何情况下都不可侵犯的权利。

在应急法治框架下，相较于个人自由与权利价值，秩序与效率价值往往占据更为突出的地位，权利保障的基准点暂时转为最低保障而不是充分保障。因此，有必要明确权力克减的最低限度，避免对公民权利的过度限缩。但是，明确克减权利的最低限度，并不是说其他权利就可以被恣意克减。国家在行使应急权对公民基本权利进行限制时，应审慎评估这些应急措施的必要性和合理性。公权力机关在启用行政应急权的时候，对包含“权利底线”在内的基本权利应当尊重和保障。政府实施应急行政行为时，应当对公民权利秉持自律和审慎的原则，承担积极作为的保障义务。在这一过程中，行政机关既要追求公共利益的实现，又需防止因权力过度行使而对人权造成不当侵害。权利底线保障不是指只保障列入底线范围的权利，而是指在任何情况下，这些最核心的权利都不可被侵犯[12]。

4.3. 坚持比例原则

比例原则源于德国公法领域，是行政法中的“皇冠原则”，在平衡公私法益、限制公权力中发挥着至关重要的作用。其主要通过层层子原则对限制私权的公权进行检视，从而防止私权利被公权力过度限制，以此实现公私法益之间的协调与平衡[13]。它要求行政权力的行使在满足有法可依之外，还要求行政主体在有选择的情况下，必须选择对行政相对人损害最小的方式进行。行政应急权是具有高度自由裁量性的权力，比例原则通常被认为是限制行政机关行使行政裁量权的一个基准。因此，将比例原则运用至审查判断行政应急权的行使以及公民权利克减程度的合理性中，以防止行政应急权滥用、保障公民权利、实现公私法益的基本均衡是十分必要的。通说认为，比例原则包含三个子原则，即适当性、必要性和法益均衡原则。

4.3.1. 适当性原则

适当性原则要求手段具备适当性，且能够帮助所求目的实现。在突发事件应急管理过程中所采取的措施要符合适当性原则，也即采取的措施要能够帮助快速恢复生产、生活秩序，实现公共利益与个人利益之间的平衡。比如，在“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故的现场指挥救援中，决策部门为抢险施展方便，采取将受损的车头和散落的部件放入坑中就地掩埋的处置方式，导致事故调查出现了许多难题，同时也给乘客的财产造成了更大的损失[14]。可见，“7·23”突发事件的应急措施显然是违背了适当性原则的，该措施并没有帮助到应急目的的实现。

4.3.2. 必要性原则

必要性原则是指如果有多种方式可以达成目标时应当选择对当事人损害最小的方式进行。但在突发事件应急中，行政机关无法做到仔细甄别，此时其往往“将手段对‘目的’的促成效果放置在首要位置，而至于手段所可能带来的‘后果’，则大多难以充分兼顾和考量”[15]。因此，审查应急措施是否符合最小侵害的要求不能依据常态下的审查标准，而应该要站在当时的立场上考察行政机关的应急措施是否选择了对公民权利损害最小的一种。

4.3.3. 法益均衡原则

法益均衡原则，也叫狭义比例原则，是指对相对人的影响或损害与所实现目的价值之间的比较，要求对相对人的影响或损害不能超过所实现目的的价值[16]。也即，在突发事件的应对中，“成本”要小于“收益”，而如果“成本”大于“收益”，那么也就没有采取应急措施的必要了。比如说，我们常碰到的一些群体性事件、重大交通事故等突发性事件，政府往往会采取诸如交通管制、征用等应急措施，以求迅速控制局势并保证公众安全。这些措施虽然会对群众造成一些不便甚至是财产损失，但是总体而言，政府采取的应急措施是符合法益均衡原则的。

4.4. 严守正当程序原则

行政程序具有其独立的价值与功能，在推进国家治理能力现代化的时代背景下，行政程序所具有的公正、效率、秩序三重价值，以及提升公众参与、促进民主政治发展，保障公民合法权益，加强廉政建设等价值与功能逐渐凸显出来[17]。正当程序原则的内涵是行政机关实施行政行为时如果对相对人造成损益影响就必须符合最低限度的程序保障[18]。正当程序原则，因其能有效地控制公权力、保障公民权利，已成为多数国家公法上的一项基本原则。

在应对紧急情况时，适当调整程序要求，是各国普遍采取的一种做法。行政应急权的行使要求高效率地解决突发事件，尽快恢复正常秩序，因此，听证、书面说明理由等程序在一定程度上受到限制和缩减。但是，如表明身份、告知可以陈述申辩、公开等必要的基本程序是不能简化的，这是最低程序保障标准。尤其是行政公开原则，作为程序正当原则的子原则，其在行政应急权力的行使中是必不可少的一项基本原则。因为行政应急权力的行使意味着会让渡一部分公民权利到国家机关，所以此时公民对行政机关的行政措施会给予更大的关注。并且，行政公开是公民行使知情权的一个重要方式。因此，必须在行政应急的全过程中遵循以行政公开为代表的正当程序原则。

5. 结语

行政应急权是指在应对突发事件的过程中，行政主体依据法定程序以求在短时间内快速恢复正常秩序所采取的强有力应急措施的行政权力。具有应急性、条件性和有限性等特征，是行政机关为应对突发事件，恢复正常秩序必不可少的行政权力。但是行政应急权作为一项具有高度自由裁量性的权力，其权力的行使必须要满足存在现实或是较大可能发生的突发事件、行使权力的主体适格、主观上要有维护公共利益的目的和采取的应急措施不得超过必要限度这一系列条件。同时，行政应急权不是无限权力，其权力的行使必须坚持依法行政原则和比例原则、严守正当程序原则并且不得超过权利克减的最低限度。通过规范政府在突发事件中行使行政应急权，助力早日实现 2035 年建立与基本实现现代化相适应的中国特色大国应急体系的总体目标。

参考文献

- [1] 王祯军. 论行政紧急权的宪法规制[J]. 河北法学, 2014, 32(7): 51-60.

-
- [2] 高轩. 行政应急权对当事人行政诉讼权的威胁及其司法规制[J]. 法学评论, 2016, 34(2): 55-66.
- [3] 林鸿潮. 应急行政行为的司法认定难题及其化解[J]. 政治与法律, 2021(8): 126-136.
- [4] 刘莘. 行政应急性原则的基础理念[J]. 法学杂志, 2012, 33(9): 7-13.
- [5] 高志宏. 个人信息保护的公共利益考量——以应对突发公共卫生事件为视角[J]. 东方法学, 2022(3): 17-32.
- [6] 方润, 张金航. 法院是否实质审查了征地案件中的公共利益?——基于 2056 个案例的回归分析[J]. 中国土地科学, 2023, 37(5): 36-46.
- [7] 吴丹丹. 政府突发事件信息公开动力及路径优化研究[J]. 安徽行政学院学报, 2021(4): 46-52.
- [8] 李凌云. 习近平法治思想中的依法行政理论要义[J]. 政法学刊, 2022, 39(5): 5-12.
- [9] 花育萍. 行政机关依法行政的困境与对策——以南宁市行政诉讼为切口[J]. 中共南宁市委党校学报, 2020, 22(5): 30-36.
- [10] 刘锐. 中国应急管理法治年度报告(2019-2020) [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2021: 232.
- [11] 黄鹏. 公共应急法制中公民权利保护的理論模式[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2012, 27(1): 82-85.
- [12] 江必新, 黄明慧. 论紧急行政权的限度[J]. 行政法学研究, 2022(5): 111-121.
- [13] 李琳. 重大突发事件下比例原则在个人信息处理中的适用规则研究[J]. 情报资料工作, 2023, 44(4): 96-104.
- [14] 国务院“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故调查组. “7·23”甬温线特别重大铁路交通事故调查报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/gzdt/2011-12/29/content_2032986_3.htm, 2024-04-01.
- [15] 梅扬. 论比例原则在紧急状态下的特殊适用规则[J]. 人权, 2021(4): 80-95.
- [16] 叶必丰. 行政法与行政诉讼法[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2008: 75.
- [17] 谭宗泽, 付大峰. 从规范程序到程序规范: 面向行政的行政程序及其展开[J]. 行政法学研究, 2021(1): 26-41.
- [18] 章剑生. 行政法学总论[M]. 北京: 法律出版社, 2019: 220.