* **胡建淼、周婧:完善体制机制提高全社会应急处置能力**

法制日报：2020年4月22日，第5版

疫情是突发事件，各地应对疫情普遍缺乏经验，需要因地制宜采取各种措施，不断创新治理方式。但无论采取何种防控举措都要严格依照法律规定。

突如其来的新冠肺炎疫情，是对我国现行应急法治体系的一次全面检验。中国现行应急法治体系总体上是完备的，正是在现行应急法治体系的有效作用下，我国防控新冠肺炎疫情取得了阶段性成效，但在此过程中也出现了一些问题，有待从体制机制上进一步完善，以便政府部门乃至全社会能够在今后更加从容有序地应对突发公共卫生事件等应急状态。

第一，进一步明确应急状态下管控文件的发文主体，以防政出多门。

在此次新冠疫情防控过程中，各地纷纷发布管控文件，采取应急措施。发文对于明确管控措施的内容、范围，助力疫情防控至关重要。但同时也出现了几个问题：一是政出多门，多部门发文。为防控疫情，各级政府在发文，政府的各职能部门（卫生、交通、公安、消防、环境等）在发文，每一个工作单位在发文……多部门发文造成发文过滥，形成新的形式主义，增加一线疫情防控人员的负担。二是文件内容的合法性和合理性下降。如有的地方发文规定对外地人员一律劝返；有的社区、物业“发文”禁止业主、租户返回小区。三是文件之间打架，百姓无所适从。如有的文件规定外出一律戴口罩（包括在空旷人少的开放空间），否则处罚，而有的只要求在人员密集场所戴口罩；有的上下级市场监管部门对同一地方经营医疗器械出口公司的开工作出不同规定。政出多门导致政令不统一，影响疫情防控的效率效果。

应急状态下的管控文件由谁发？百姓应当听谁的？从突发事件应对法的相关规定看，县级以上人民政府或者突发事件应急指挥机构都有权发文（发文权包含在管理权之内）。我们认为应当明确：除了针对专业领域事务的文件（如教育部门发文决定何时开学问题，卫生部门发文决定医疗事务）可由政府对应部门制发，涉及公共管控方面（影响公民人身和财产权的措施）的文件，在应急响应启动前一律由县级以上政府发文；在应急响应启动之后，应当一律由应急指挥机构发文。这是由应急指挥机构的组成和职责决定的。

第二，建立健全应急状态下的捐赠分配制度。

在新冠肺炎疫情防控过程中，社会各界和港澳台同胞、海外侨胞捐赠了大量资金物资。捐款捐物的接收和使用主要由红十字会、慈善总会等慈善组织承担。有的慈善组织分配捐款捐物效率高效果好，信息公开迅速详尽。但有的慈善组织未能依据疫情防控所需及时合理分配捐赠物资，决策过程不透明，信息公开迟缓，尤其是捐赠物资没有及时到达急需的单位和人员手上，引起众多网友高度关注，甚至强烈不满。为此还引发了纪检监察部门的介入，湖北省红十字会三名领导也因工作中的失职失责问题被问责。

但问责之后，我们还需从制度层面进行反思。我国虽然已有慈善法、公益事业捐赠法、红十字会法等，但是这些立法所规定的体制和程序主要适用于平时状态，对应急状态考虑不足。不少红十字会等慈善组织，在平时处理捐赠分配不成问题，但一到应急状态，其原有机制就会瘫痪。因为应急状态下的捐赠分配具有平常所没有的两个特点：一是量大，慈善组织会在短时间内收到超大量的捐赠物品；二是急用，这些捐赠物品正是社会急需的物资，必须尽快、准确配送到需要的单位和人员手上。而正是这两点使得平时游刃有余的慈善机构在紧急时期力不从心。因为这时的慈善机构处于人手不足和信息不对称的状态，它无法全面准确了解哪个单位和哪些人员最需要这些物资。而对这些问题，既能调动一切力量，又掌握着全面信息的应急指挥中心能够有效予以解决。

为此，应急状态下的捐赠分配制度，应当实行“进口”与“出口”分离，慈善机构只负责接受（包括接收、登记、储存、保管等），由应急指挥中心负责分配（决定分配方案、运输等）。

第三，创新防控举措必须事先进行合法性审查。

在防控新冠肺炎疫情过程中，不少地方推出了一些创新性的防控举措。这些举措，虽然有实际效果，但合法性方面存在瑕疵。比如，有的地方用“最高级别总动员令”来指称应急措施，这有违应急法律规定。“动员令”必须由全国人大常委会决定，国家主席发布。有的地方发布公告宣称进行战时管制，不懂应急状态、紧急状态和战争状态的区别。

疫情是突发事件，各地应对疫情普遍缺乏经验，需要因地制宜采取各种措施，不断创新治理方式。但无论采取何种防控举措都要严格依照法律规定，对防控措施的合法性及时进行审查把关。

因此，建议设立事先的合法性审查机制。各地在发布封城、限制公民自由等措施之前，由司法部门进行合法性审查，确保文件符合现有法律法规的规定，与相关政策保持一致。

第四，将应急法律知识纳入“八五普法”和党校授课计划之中。

在这次新冠肺炎阻击战中，我们发现：部分政府官员和百姓对我国的应急法律知识都是贫乏的。有地方政府和地方领导，不知道县级以上政府有发布预警的权力和职责；有的将应急状态的确认和宣布与针对应急状态的响应机制混为一谈；有的不清楚在应急状态下政府到底拥有哪些紧急处置权；有的不知道是否有权宣布紧急状态和战时管制令。

对百姓而言，尽管法律对疫情防控期间公民的义务作了明确规定，但还是有一些公民未能履行义务，妨碍疫情防控工作的顺利开展。有人出现新冠肺炎症状后不主动报告，隐瞒行程；有人未按要求进行隔离或居家观察，未采取防护措施就擅自与他人接触；有人甚至故意吐痰，导致医护人员感染。这些都和我们平时较少宣传和普及应急法律知识有关。

国家管理所面对的社会状态可分为两类：一是平时状态，二是应急状态。适用平时状态的法称常态法，适用应急状态的法则称应急法。我国现行法律大多属于常态法，是为调整平时状态下的各种社会关系而设置。应急状态由于社会出现突发事件而使国家和社会处于危急之中，便需要由特别的法律来规制人们的行为。在应急状态下用以规制人们行为，特别是应急处置行为的特别法，就是应急法。

我国的应急法律体系，是指用以规范国家应急处置行为的法律规范体系。它并不是由一个称之为应急法的法规来集中体现，而是指散见于宪法、法律、法规和规章中的各种法律规范的总和，其中包括突发事件应对法、戒严法、国防动员法、传染病防治法、《突发公共卫生事件应急条例》，还包括各类应急预案等。我国三十五年来的普法以常态法居多，普及和宣传应急法很少。

为此建议，在下一个五年普法规划中，一定要把“中国的应急法律体系”纳入其中。不仅要对群众宣讲应急法律知识，更要对领导干部讲解应急法律知识。在党校和行政学院，还应当将应急法律知识列入授课计划，以提高我们领导干部的应急处置能力。