

# 透过争议反思应急管理行为误区

## ——三年疫情防控应急管理实践的回顾与冀望

莫于川

### 【作者简介】

莫于川，中国人民大学法学院二级教授、博导，习近平法治思想研究中心研究员；中国法学会行政法学研究会副会长。我国《突发事件应对法》起草专家，并参与起草《全面推进依法行政实施纲要》《政府信息公开条例》等重要法律文件。

三年前爆发并延宕至今的新冠病毒疫情，对国家治理、政府治理和社会治理的理念、体系和能力是一场极大的考验。面对突临世间来势汹汹的疫情，在党中央的坚强领导下，在以人为本、科学防疫、依法防控方针的指引下，我国的疫情防控工作取得举世瞩目的成绩。回顾三年来的疫情防控应急管理实践，诸多经验值得认真总结，个中教训也需要深刻反思。

总体而言，我国在构建应急法律体系方面早有一定基础，在现行宪法、法律、法规中已有一批应急法律规范，这为应对突发事件带来的社会危机，依法实施有效的危机管理，提供了基本的法律保障。但是，相对分散、不够统一的应急法律制度还存在不少问题，如某些领域的应急法律规范仍不健全、部分应急法律规范可操作性不够强、许多应急法律规范执行不到位、行政应急法律制度的实施环境有待改善等。观察疫情防控措施产生的各种争议，可以发现存在诸多认识误区，由此引申出应急法治课题，警示人们应当坚守应急法治原则底线，完善政府治理、社会治理和应急法治体系的观念更新与制度创新之策。

当下，疫情防控处于常态化胶着状态，防控工作压力山大，对各级各类组织和公务人员及医疗机构应对危机和依法防控能力构成严峻挑战，必须深刻反思汲取教训，正视疫情防控中在一些地方出现的不依法依规办事导致侵权伤害的诸多问题，依循应急法治原则有效规范应急管理权力运行过程，这也是提升国家治理、政府治理和社会治理水平的关键。从应急管理实践看，特别需要强调的是以人为本、尊重人权、坚守底线、依法办事、合乎比例、权责一致、正当程序、各方共治、注重实效等法律原则。以下结合疫情防控过程中的诸多争议，反思应急管理行为存在的误区。

### 一、某些地方部门瞒报、延报、虚报信息，未遵守政务公开法治要求

根据《突发事件应对法》《传染病防治法》《政府信息公开条例》等法律法规，有关政府、机构、人员应当依法依规报告、报送、通报公共卫生事件和应对处置信息，有关行政机关应当及时、准确地公开信息，报送、报告信息应当做到及时、客观、真实，不得迟报、谎报、瞒报、漏报；发现有影响社会治理风险的虚假或不完整信息时，应当发布准确的政府信息予以澄清。如果地方政府有关部门和有关组织都能做到公开透明准确地报告疫情、披露实情、及时预警，依法采取措施减少、取消人员密集活动，则能更有效率地增强民众的警觉性，减缓疫情扩散，减少感染人数。

疫情爆发初期在应急管理信息公开方面留下太多沉重的教训，地方政府机关应否公开、能否公开、如何公开疫情防控措施信息，就发生了很多、很大的争议。而且，地方政府机关掌握的信息不光是自己产生的信息，还有行政相对方的个人信息，有时候没有妥善处理就贸然公布也易于导致风险和伤害。在党中央统一部署下举国展开抗击疫情的战斗后，有关信息披露工作的失误迅速得到纠正并逐步改进完善，抑制了谣言传播扩散，增强了民众自我防护和疫情防控实效。

□ 在党中央的坚强领导下，在以人为本、科学防疫、依法防控方针的指引下，我国的疫情防控工作取得举世瞩目的成绩。诸多经验值得认真总结，个中教训也需要深刻反思。

□ 观察疫情防控措施产生的各种争议，可以发现存在诸多认识误区，由此引申出应急法治课题，警示人们应当坚守应急法治原则底线，完善政府治理、社会治理和应急法治体系的观念更新与制度创新之策。

□ 从应急管理实践看，特别需要强调的是以人为本、尊重人权、坚守底线、依法办事、合乎比例、权责一致、正当程序、各方共治、注重实效等法律原则。

□ 我国疫情防控所依据的应急法律规范和应急预案，是既往以生命为代价提炼形成，符合科学规律和国情实际，因此依法防控实际上也是简捷规范的科学防控、有序防控和有效防控。

### 二、某些疫情防控人员以人为本、尊重人权、生命至上的观念淡漠

在疫情初期防控阶段，湖北黄冈一名 17 岁脑瘫患儿因父亲和弟弟作为疑似病例被隔离，使得该患儿独自在家 6 天后去世，引发强烈社会批评。除此之外，返乡人员信息被泄露，滞留在外人员受歧视，务工人员返回租住小区受阻等情形也在各地时有出现。这些典型事件和现象，引发极大争议和不满情绪，妨碍了疫情防控工作稳健推进。

在疫情防控中，地方政府扮演公共秩序监管者和公共服务提供者的双重角色，理应按照《传染病防治法》《社会救助暂行办法》等相关法律规定，高度关注本地疫情防控中的弱势群体，尽可能为其提供社会救助和急需帮助，特别要依法尊重和保障公民的生命健康、人格尊严、个人隐私等基本权利，避免工作疏忽产生二次伤害，防范次生、衍生、叠加、复合的损害风险发生。

### 三、某些应急管理行为欠缺适当性、平衡性，未遵循比例原则

在疫情防控中，不少地方采取“硬核”管制措施，包括封路、封村、甚至铁丝锁门等。尽管这些举措的出发点可能是为了减少人员流动，阻却病毒传播，但是目的正当性并不能直接推导出手段正当性。此前这些做法多由村委会、居委会或其他基层社会组织实施，且相当一部分并无地方人大及其常委会和地方政府授权或委托；根据《道路交通安全法》相关规定，村居委会并非可以决定交通管制权的机关，个别地方政府“默许”此种简单粗暴做法存在“懒政”嫌疑，特别是一些公务人员从早期不作为转而变为乱作为，社会观感很差，广受人民群众诟病，严重损害当地政府形象。

故应严格依法办事，还可补充性地通过地方人大立法或行政立法、行政命令的方式作出专门规定或授权，及时加以专业指导和有效监督，授权或委托基层单位规范和适当地采取应急处置措施，以减少违法侵权伤害的风险。后续的疫情常态化防控工作，必须根据中央的统一部署并结合地方实际，探索实施对公民权利影响最小、对市场机制干预最小、危机应对效果较好的管制措施，注重应急管理行为主体、依据、程序、效果的合法性，避免一刀切甚至层层加码的管制措施带来的诸多负面影响和次生损害。

### 四、某些应急管理行为的法律依据不足，违背正当程序法治要求

新冠疫情防控前期，云南省大理市卫生健康局曾以加强防疫工作为由将从云南发往重庆的防疫物资紧急征用，受到广泛谴责。

该事件除了违反《突发事件应对法》《传染病防治法》有关规定，在征用行为主体、权限、依据和动机等方面存在违法嫌疑外，其是否符合正当程序法治要求也存有疑问。此后还出现了青岛与沈阳的海关相互暂扣、征用疫情防控物资等行政权限争议事件，引发了广泛的社会关注。

从疫情防控物资征用的正当程序来说，包括调查、协商、审议、决定、公告、补偿等，如不属于本地储备物资则更须与有关方面进行协调请求帮助，违背这些正当程序极易产生违法侵权后果。尽管疫情应对需要快速处理，但不能成为违反正当程序原则和规范的借口。正当、必要的法律程序不仅可使决策正当化、规范化，也起到意见沟通作用，保障被征用主体的知情权。目前尚缺乏及时解决此类争议的快速裁决和协调机制，这对应急管理工作十分不利。

### 五、某些公务人员的应急法治素质和能力明显不足导致进退失据

在疫情防控前期，个别地方卫健委官员在接受上级督导组询问时一问三不知，一些地方任性的交通管制及大量过度防控举措等，都反映出公务人员应急法治素质和能力亟待提升，毋庸讳言，这方面问题比较突出。

实际上，党中央、国务院早已对此提出明确要求。《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》强调提出，政府工作人员特别是领导干部须牢固树立基本法治理念，恪守依法行政基本要求，做到法治思维和依法行政能力明显提高，包括应急法治素质和能力也必须着力提高，在法治轨道上全面推进政府各项工作。“纲要”的要求具有现实针对性，必须采取多种方式特别是典型案例教育方式，加强对公务人员和社会大众的应急法治教育，着力提升公务人员的应急法治素质和能力，亡羊补牢未为晚也。

### 六、应急法治原则长期受到忽视存在误区，亟需形成高度社会共识

作为现代公法基本原则之一的应急法治原则，应当成为全社会高度共识和行政法治建设指导方针。

所谓应急法治原则，是指应急管理主体为保障重大公共利益和人民群众根本利益、维护经济与社会秩序、保障社会稳定协调发展，在防范和面临突发事件导致公共管理危机的情形下，特别是进入紧急状态下，可实施行政应急措施和非常措施的原则。

其基本内容包括五项具体要求：一是依法应对，二是公开透明，三是共同治理，四是服务指导，五是损害救济。但实际上，从疫情防控初期出现的一些乱象看，许多人员包括领导干部对应急法治原则普遍认识不足，也未形成高度社会共识，一些地方甚至频现非科学、反理智、受诟病、畸形政绩观的疫情防控做法。

在当下和后续的疫情防控工作中，必须认真汲取教训，深刻反思人们对于应急法治原则和制度重视不够的认识误区。

追根溯源，忽视应急法治原则的直接原因，在于既往的应急法治教育培养发生明显偏差。例如，针对大学生、公务人员和社会大众编写的公共管理和公法教材在阐述基本原则时，往往仅提及合法性、合理性、效率性等原则，没有把应急法治原则作为我国公法的基本原则，也没有应急法律制度专门论述，可谓缺教材、缺教师、缺课时、缺演练，这就制约了我国应急法律制度的完善和提高，也不利于全面深入推进依法治理。

忽视应急法治原则的深层原因，乃是某些公务人员缺乏对于生命、健康、人权、人民、法治的尊重和敬畏，这是现代法治思维和法治能力不足的表现。人们的观念滞后、认识不足、缺乏应急法治理念，就会导致常态下难以制度化地做好风险防范准备，突发事件发生后也无能力及时有效地应对危机，从常态向非常态的转化难以顺畅衔接。

### 冀望：应特别注重培育公务人员尤其是行政首长的法治思维与应急法治能力

必须指出，早在 2020 年 2 月 5 日，习近平总书记中央全面依法治国委员会第三次会议就强调了，疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进防控工作。

我国疫情防控所依据的应急法律规范和应急预案，是既往以生命为代价提炼形成，符合科学规律和国情实际，因此依法防控实际上也是简捷规范的科学防控、有序防控和有效防控。政府机关和公务人员在疫情防控中必须全面依法履行职责，依法实施疫情防控和应急处置措施，提高依法办事水平。

中共中央、国务院于去年 8 月印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》第六部分强调，要坚持运用法治思维和法治方式应对突发事件，着力实现越是工作重要、事情紧急越要坚持依法行政，严格依法实施应急举措，在处置重大突发事件中推进法治政府建设，提高突发事件应对法治化规范化水平，提高突发事件依法处置能力，加强突发事件应急处置法律法规教育培训，增强应急处置法治意识，引导、规范基层组织和社会力量参与突发事件应对，明确社会应急力量参与突发事件应对的法律地位及权利义务并完善激励保障措施。

徒法不足以自行。大量应急管理实践表明，应对突发事件关系到政治、经济、文化、科技和社会等众多领域，涉及治安、刑事、卫生、环境、防震、防洪、消防、劳资、民族、宗教、军事、外交、舆论、事故、国家安全等多方面内容，这些领域涉及不同学科知识，涉及对公民基本权利侵犯强度不一的应对措施。应急法律制度作为非常态法治要素，具有内容和对象上的综合性、适用上的临时性和预备性、实施过程中的应急性等特点，如果处理不好国家权力之间、国家权力与公民权利之间、公民权利之间在突发事件应对中的权利义务关系、职权职责关系，不按照比例原则约束应急权力，不以正当程序规制应急管理行为，仅仅以强化政府应急能力为目的设计应急管理法律制度，难免导致权力的滥用和对人权的侵扰。显然，如果不能增强各类主体的应急法治思维和法治能力，即便有了很多的应急法律规范和制度，也只能有装饰功能或被束之高阁。因此，在应急管理实践中，尤其要注重培育各类公务人员特别是行政首长的法治思维能力。

要言之，只有牢固树立并辩证运用法治思维，才能更好地统筹应急管理的技术与方法，制定出有效预防和应对突发事件的方案、措施和制度；才能加强规范化、制度化的应急法治思维培育和技能演练，提升公务人员的应急法治素质和能力，强化应急法律规范的执行力度与效率；才能在全社会持久有效地开展疫情防控宣传、培训和演练，提高民众依法应对突发公共卫生事件的素质和能力。