

# 上篇 应急法总论

# 第1章 应急法概述

## 【学习目标】

1. 理解应急法的基本内涵和立法现状。
2. 掌握应急法的基本原则和主要内容。
3. 分析和解决应急法在执法实践中的具体问题。

## 【本章导引】

2021年7月18日18时至21日0时，郑州出现罕见持续强降水天气过程，全市普降大暴雨、特大暴雨，累积平均降水量449毫米。7月19日晚9点59分，郑州市气象局已发布暴雨红色预警信号，20日上午局长李柯星连续签发至少3份暴雨红色预警信号文件。同日，“河南大雨”“郑州地铁4号线成水帘洞”等多个话题登上微博热搜。7月21日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平对防汛救灾工作作出重要指示。7月21日3时，河南省防汛抗旱指挥部决定将防汛应急响应级别由Ⅱ级提升为Ⅰ级。7月22日13时，郑州市防汛抗旱指挥部决定将防汛Ⅰ级应急响应降至Ⅲ级。7月23日，郑州市防汛抗旱指挥部决定自7月23日0时起将防汛Ⅲ级应急响应降至Ⅳ级。截至2021年7月24日10时，河南郑州市区公交线路恢复营运率已达84%。截止到7月27日12时，郑州市全域（含郊区）基站通信服务全部恢复。8月2日，国务院成立河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查组。

2022年1月21日，河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告公布。<sup>[1]</sup> 河南省公安机关对涉嫌违法犯罪的8名企业人员立案侦查并依法逮捕，河南省纪检监察机关按照干部管理权限，依规依纪依法对灾害中涉嫌违纪违法的89名公职人员进行严肃问责。经国务院调查组调查认定，河南郑州“7·20”特大暴雨灾害是一场因极端暴雨导致严重城市内涝、河流洪水、山洪滑坡等多灾并发，造成重大人员伤亡和财产损失的特别重大自然灾害；郑州市委市政府及有关区县（市）、部门和单位风险意识不强，对这场特大灾害认识准备不足、防范组织不力、应急处置不当，存在失职渎职行为，特别是发生了地铁、隧道等本不应该发生的伤亡事件。郑州市及有关区县（市）党委、政府主要负责人对此负有领导责任，其他有关负责人和相关部门、单位有关负责人负有领导责任或直接责任。这次灾害虽为极端天气引发，也有防范、处置不力等人为原

---

[1] 河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告公布 [EB/OL]. (2022-01-21). [https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/21/content\\_5669723.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/21/content_5669723.htm).

因，值得深刻反思。

## 1.1 应急法的基本范畴

从国内外理论与实践看，对应急法制学科、理论的名称尚未形成共识。从目前可查的文献来看，曾有“减灾法”“灾害法”“紧急状态法”“危机管理法”“行政应急法”“应急法”“应急管理法”等名称。“减灾法”“灾害法”“紧急状态法”“危机管理法”的名称显得范围较窄；“行政应急法”的称谓也不能完全涵盖应急法制方面的内涵和外延；2019年11月29日，习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习的讲话中指出，要系统梳理和修订应急管理相关法律法规，抓紧研究制定应急管理、自然灾害防治、应急救援组织、国家消防救援人员、危险化学品安全等方面的法律法规。按照讲话精神，我们应当制定一部应急管理方面的基本法，以此为基础完善整个应急管理法律体系<sup>[1]</sup>。习近平总书记的这一重要论述，为开展应急管理法学理论研究指明了方向，也为应急管理法律制度的构建和完善提供了根本遵循，为深入贯彻落实习近平总书记重要论述精神，结合应急管理法治实践和制度建设现状，本书采用“应急法”的称谓。

### 1.1.1 应急法的概念和内涵

国家管理工作面对的社会状态可分为平时状态和应急状态两类。适用平时状态的法称“常态法”，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；适用应急状态的法称“应急法”，应急状态下，由于社会出现突发事件而使国家和社会处于危急之中，需要由特别的法律来规制人们的行为。如果用“常态法”处理应急事件，会显得措施不力，也会坐失良机。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。

鉴于目前尚未就应急法制的称谓达成共识，关于应急法的定义基本上是在“一案三制”的基础上建立的。因此，学者们给出了不同的解读。有的学者认为，应急法制是应急预案的“升格”，也是应急管理体制建构、机制运行的制度化，是巩固和发展应急预案、应急管理体制机制的根本保障。还有的学者认为，应急法有广义和狭义之分，狭义的应急法制指应急法律、法规和规章，广义的应急法制还包括各种具体制度。上述论断，混淆了法的本质与法律形式之间的区别。法的本质，是相对于法的现象而言的，它是指法的内部联系，是法区别于其他事物的根本属性。法律形式，也称法律渊源，是指规范人们权利和义务关系的法律的具体构成形式或来源形式。传统法学理论

[1] 林鸿潮.《突发事件应对法》更名为《应急管理法》利大于弊 [EB/OL]. (2020-12-15). <https://fzfyjy.cupl.edu.cn/info/1021/12565.htm>.

认为，法是由国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的具有普遍约束力的行为规范的总和，其目的在于维护、巩固和发展一定的社会关系和社会秩序。通俗地讲，法是调整人们行为的一种社会规范。还有学者认为，应急法制是关于突发事件引起的公共紧急情况下如何处理国家权力之间、国家权力与公民权利之间、公民权利之间的社会关系的法律规范和原则的综合。该种观点只强调了突发事件发生之后如何处理，而没有对事前预防进行描述，没有全面反映应急法制的全部内容。有的学者将应急法制解读为：“一国或地区针对如何应对突发事件及其引起的紧急情况而制定或认可的各种法律规范和原则的总称”。还有的学者认为：“应急法是调整因突发事件而展开的应急管理过程中的各种社会关系，包括国家机关间、国家与公民间、不同公民间关系的法律规范和法律原则的总和”。

党的十八大以来，习近平总书记站在统筹发展与安全、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，创造性提出总体国家安全观，就防范风险挑战、应对突发事件作出一系列重要论述，为应急管理工作提供了根本遵循。《突发事件应对法》自2007年公布施行以来，对预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、生态环境安全和社会秩序，发挥了重要保障作用。绝大多数学者也是基于突发事件应对法的立法对应急法制做出定义的。

近年来，我国突发事件应对工作出现了一些新情况新问题，突发事件应对理念发生了深刻变革，机构改革体制机制作出了重要调整，人民群众对突发事件应对水平和质量的期待不断提高，党中央对突发事件应对工作作出更高标准的部署要求。因此，对应急法的定义也应反映制度建设的最新成果，除了应包含“应急”的要素外，还应包括“预防”的成分，我们认为：应急法是调整我国境内因预防突发事件的发生以及突发事件引发的紧急情况而制定的，处理国家机关之间、国家与公民之间、不同公民之间关系的法律规范和法律原则的总和。

### 1.1.2 应急法的体系

综合来看，我国应急法体系是由众多有关突发事件应急方面的法律、法规、规范性文件构成的一个开放式法律体系。从我国现有的应急法对突发事件的调整类型划分来看，应急法的范围可以概括为以下五个方面：应急综合法、自然灾害类法律法规、事故灾难类法律法规、公共卫生事件类法律法规、社会安全事件类法律法规。

#### 1. 应急综合法

2024年6月28日，《突发事件应对法》已由中华人民共和国第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修订通过，自2024年11月1日起施行。本次修订新增“管理体制”一章，修订的主要内容包括：理顺突发事件应对管理工作领导和管理体

制；畅通信息报送和发布渠道；完善应急保障制度；加强突发事件应对管理能力建设；充分发挥社会力量作用；保障社会各主体合法权益。

《突发事件应对法》共106条，分为八章。第一章总则，主要包括立法意义、适用范围、法律概念、立法机关、应急管理体制、各级责任机关和职责、实施过程中可能出现的协调问题。第二章管理与指挥体制，主要包括应急管理指挥体制、应急管理工作体系、突发事件应对管理工作的行政领导机关、突发事件应急指挥机构的组成及权限效力和法律责任、乡政府、街道办事处及村民委员会等单位和个人对突发事件应对工作的义务。第三章预防与应急准备，主要包括突发事件应急预案体系、应急预案的内容，具体包括健全安全管理制度、易燃易爆爆炸品管理、应急管理培训制度、救援队伍建设、救援物资保障和巨灾风险保险等。第四章监测与预警，主要包括突发事件信息系统、突发事件监测制度、突发事件预警制度、各级预警的应对措施等。第五章应急处置与救援，主要包括处置和救援主体，根据自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件、社会安全事件的性质所采取的具体处置措施、救援物资保障和救援机构的协调等。第六章事后恢复与重建，主要包括恢复和重建机关主体、权责和具体措施。第七章法律责任，主要包括针对政府、政府工作人员、企业和有关单位违规后的责任和处置。第八章附则，主要包括适用本法需要进入紧急状态的相关事宜及本法的生效日期。

## 2. 自然灾害类法律法规

我国在自然灾害领域现有的法律法规主要包括防汛抗旱类法律法规、环境灾害类法律法规、地震灾害类法律法规、地质灾害类法律法规四大类。防汛抗旱类法律法规主要有《防洪法》《水文条例》《防汛条例》《水库大坝安全管理条例》《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》《海洋观测预报管理条例》《抗旱条例》等；环境灾害类法律法规主要有《气象法》《防沙治沙法》《气象灾害防御条例》《人工影响天气管理条例》《防雷减灾管理办法》《森林法》《森林防火条例》《森林病虫害防治条例》《森林法实施条例》《草原防火条例》《自然保护区条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》等；地震灾害类法律法规主要有《防震减灾法》《破坏性地震应急条例》《地震监测管理条例》《地震预报管理条例》《地震安全性评价管理条例》等；地质灾害类法律法规主要有《地质灾害防治条例》《国务院关于加强地质灾害防治工作的决定》《地质灾害治理工程监理单位资质管理办法》《地质灾害治理工程勘察设计与施工单位资质管理办法》《矿山地质环境保护规定》等。

## 3. 事故灾难类法律法规

我国关于事故灾难防治的法律法规主要有：《道路交通安全法》《道路运输条例》《公路安全保护条例》《危险货物道路运输安全管理办法》《交通运输突发事件应急管理规定》《海上交通安全法》《渔港水域交通安全管理条例》《内河交通安全管理条例》《渔业船舶检验条例》《河道管理条例》《铁路安全管理条例》《核安全法》《放射性污染防治法》《核电厂核事故应急管理条例》《放射性同位素与射线装置安

全和防护条例》《生产安全事故报告和调查处理条例》《安全生产法》《建筑法》《消防法》《矿山安全法实施条例》《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》《建设工程质量管理条例》《工伤保险条例》《劳动保障监察条例》《建设工程安全生产管理条例》等。

#### 4. 公共卫生事件类法律法规

对于公共卫生事件类的应急管理方面的法律法规主要包括：《食品安全法》《传染病防治法》《传染病防治法实施办法》《突发公共卫生事件应急条例》《重大动物疫情应急条例》《进出境动植物检疫法》《动物防疫法》《国境卫生检疫法》《进出境动植物检疫法》《植物检疫条例》《国境卫生检疫法实施细则》等。

#### 5. 社会安全事件类法律法规

我国的社会安全事件应急管理的立法情况主要包括：《宪法》规定了动员和紧急状态的决定权限和宣布主体；《民族区域自治法》《人民警察法》《戒严法》《国家安全法》《国防法》《人民防空法》《行政区域边界争议处理条例》《中国人民银行法》《商业银行法》《保险法》《企业劳动争议处理条例》等规定了当正常的经济秩序、社会秩序、国家管理秩序进入危急状态时的应急处置办法。

### 1.1.3 应急法的性质

#### 1. 应急法是常态法制与非常态法制的结合

一个国家的法律制度，包括常态法制与非常态法制，前者用于安排平常时期的法律秩序，后者用于安排突发事件发生后的法律秩序。

应急法调整应急管理全过程中的各种社会关系，而完整的突发事件应对过程则包括事前管理、事中管理和事后管理的不同阶段。其中，对突发事件的预防、准备、监测等事前管理环节的制度安排，基本上仍属于常态法制的范畴；对事件预警、处置、救援、恢复、重建、善后等事中与事后管理环节的制度安排，则属于非常态法制。由于应急法兼具上述两种属性，因此，我国的应急法主要解决以下两个方面的问题：一是确定常态法制与非常态法制间转变与恢复的基本规则，从而确保应急状态只是一种法律上的临时状态，从根本上杜绝紧急权力常态化的可能；二是确定应急状态下公民权利与国家权力的新边界，从而保障法治基本价值在非常态下的实现。

#### 2. 应急法主要是一种公法制度

一方面，应急法是应急管理和法律的交叉领域；另一方面，即使在法律体系内部，应急法也存在多个法律部门之间的交叉。从应急法所调整的内容来看，至少包括宪法关系、行政法律关系、民事法律关系和刑事法律关系等。例如，对突发事件产生和应对过程中的犯罪行为给予惩罚，就属于刑法的内容。又如，应急管理涉及合同、侵权

等法律关系，这又属于民法的范畴。但从整体上看，应急法主要调整的还是应急管理过程中国家机关之间、国家机关与公民之间的权利义务关系，是公法关系，具体包括：（1）调整突发事件事前管理和事后管理中行政机关与公民之间的法律关系。这是一种行政法律关系。（2）调整普通突发事件处置过程中行政机关与公民之间的法律关系。（3）调整紧急状态下的宪法关系。

由此可见，应急法的调整对象主要是行政法律关系和一定条件下的宪法关系，应急法在性质上是一种公法制度，在应急法中占绝大多数的是公法内容，其主体是行政法。

### 3. 应急法是一系列法律规范和法律原则的总和

应急法是调整突发事件应对过程中各种社会关系的规则，完整的应急法律规范体系应当包括以下内容：（1）宪法上的紧急权条款；（2）应急管理基本法；（3）各种应急管理单行法，包括应对某一种类突发事件的法律和规范应急管理某一环节的法律，此外还有规范某一种类突发事件某一应对环节的法律；（4）其他法律中有关应急管理的制度和规范；（5）有关应急管理的国家条约和协定。应急管理的基本法律原则至少包括：（1）法治原则；（2）行政应急性原则；（3）预防为主、预防与应急相结合原则；（4）比例原则；（5）人权保障原则；（6）信息公开原则；等等。

### 4. 应急法是系统、综合调整法

从横向平面、纵向过程和整体上看，应急法律的调整机制是系统的、综合的。不同范畴的社会关系由不同的法律进行调整，由此区别各种不同的法律部门。但现实生活中，法律关系并不是如理论假设的那样规范发生，而是常常存在多种致灾因子复合叠加的情形、增加了应急管理中各类突发事件的复杂性、多变性、叠加性与连锁性；从影响速度以及冲击的范围和规模来看，突发事件能在短时间内在不同的时空领域产生深远影响，这就造成应急管理中涉及的各类社会关系更复杂多变，从而产生了要对应急管理法律所调整的各种社会关系进行综合治理、系统调整的客观要求。综合治理和系统调整也就成为应急管理法律的固然属性。

## 1.2 应急法的调整对象

应急法的调整对象是人们在应急管理过程中产生的各种社会关系。应急法是行为法与组织法的结合，是应对突发事件的过程法，是技术规范和管理规范的有机统一法，是关于常态与紧急状态的统一法。应急法有其调整对象，而又难以被现有的法律部门所涵盖，在这个意义上承认应急法属于一个独立的法律部门未尝不可。

### 1.2.1 应急法调整对象的特殊性

法律调整就是根据一定社会生活需要，运用一系列法律手段，对社会关系施加有

结果的规范组织作用。凯尔森认为，所有的法律都是对人的行为的调整，法律规范涉及的唯一社会现实是人们之间的关系。从通常意义上来看，法律的调整对象一般是指其所调整的社会关系。根据法律调整在同一过程中的不同层次来划分，法律调整的对象是社会关系、人民的利益关系或人们的意志行为。应急法当然也是对社会关系的调整，但其独特性表现在它是对跨越常态社会秩序与非常态社会秩序下社会关系的调整，这种社会关系的形成以突发事件应对为前提。也可以说，应急法的调整对象是应急社会关系。与其他社会关系相比较，应急社会关系具有其基本属性，这种基本属性决定了应急法产生的必要性和合理性。有学者总结了应急社会关系的五方面的特点：权力优先性、紧急处置性、程序特殊性、社会配合性、救济有限性。

### 1.2.2 应急法调整的具体法律关系

应急法的调整对象是人们在应对突发事件过程中产生的各种社会关系，包括以下几个方面。

#### 1. 调整人们在预防突发事件中形成的各种社会关系

预防突发事件发生的主体包括私主体和公主体两类：私主体主要是营利法人和非营利法人、非法人组织和公民；公主体则主要是国家机关，即各级人民政府及县级以上人民政府有关部门。

对私主体可能引发的突发事件，由私主体承担防止发生的责任；但是，自然灾害、公共卫生事件等突发事件，已经超越了某一个私主体能够防控的范围。现代国家要求国家承担更多的社会责任，保护人民群众生命健康和财产安全是国家应该承担的责任。因此，国家机关有义务防治自然灾害、公共卫生事件等突发事件。例如，国家应承担原始森林火灾之消防义务以及防震减灾、防治洪涝灾害等方面的义务。所以，在突发事件发生前，应急法也调整国家机关在建立应急体制、制定国家机关各层级应急预案、建立应急救援队伍、准备救援应急物资等过程中产生的各种社会关系。

#### 2. 调整突发事件处置和救援过程中产生的各种社会关系

突发事件发生后，应急法要调整人们在处置和救援过程中形成的各种关系，包括突发事件报告、应急信息发布、应急预案启动、应急处置措施的制定和实施、应急协作过程中形成的私主体之间、国家机关之间以及国家机关与私主体之间的社会关系。例如，依据《突发事件应对法》第七十二条，突发事件发生后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当针对其性质、特点、危害程度和影响范围等，立即启动应急响应，组织有关部门，调动应急救援队伍和社会力量，依照法律、法规、规章和应急预案的规定，依照《突发事件应对法》第五章和有关法律、法规、规章的规定采取应急处置措施。在此过程中，人民政府、应急救援队伍、社会力量甚至单位之间存在各种社会关系，这些社会关系也属于应急法调整的范围。

### 3. 调整事后恢复和重建过程中产生的各种社会关系

当突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当停止执行依照应急法规定采取的应急处置措施，同时采取或者继续实施必要措施，防止发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的次生、衍生事件或者重新引发社会安全事件。人民政府需要协调各方力量，恢复生产、生活、工作和社会秩序，并组织受灾群众重建家园，在此过程中，形成各种社会关系，这些社会关系也属于应急法的调整范围。

## 1.3 应急法的基本原则

关于应急法的基本原则，理论界尚未形成统一认识。鉴于应急法兼具常态法制和非常态法制的特征，在确定应急法的基本原则时既要关注其常态法制的特征，更要关注其应急性的特点；在注重应急的同时也要关注风险预防的必要性问题；既要关注应急法的规范性，也要关注应急法的比例性问题；在确定应急法的基本原则时，也要关注人权保障和信息公开的问题。

### 1.3.1 确定应急法基本原则的指导思想

法律原则相对于法律规则所具有的适用空间弹性大的特点，使其在应对具有不确定性的突发事件的情景下能够发挥独特的权力规制功能。应急法制中的主干法属于宪法或行政法，公法原则适用于应急法领域。但囿于应急法治的特殊性，一些公法原则往往在应急法领域具有特殊的表现形式，这些原则的内涵、正当性、功能、制度表现等问题成为应急法治基础理论的组成内容。

### 1.3.2 应急法的基本原则

基于确定应急法基本原则的指导思想，本书认为，应急法应包括以下基本原则。

#### 1. 法治原则

现代国家的应急管理行为必须具备合法性与正当性基础，从而有别于作为事实性强权行为的传统应急管理。因此，法治原则是应急管理法制体系的首要原则。其具体含义包括：（1）一切应急状态都是临时性状态，必须也只能根据宪法和法律的规定进入和结束；（2）一切应急法律规范必须由有权机关按照其立法权限制定，应急领域的立法权应当适用必要的宪法保留和法律保留；（3）紧急权力的行使必须有法律依据，或者在行使了没有明确法律依据的紧急权之后及时获得有权机关的追认；（4）违法行使紧急权或不依法履行应急职责的国家机关和个人必须承担相应的法律责任。就法律对应急决策活动的支撑和保障作用而言，法律一方面必须强调行政机关及其工作人员

应当依法开展应急决策和应急处置活动，另一方面也要为行政机关及其工作人员在必要时做出的形式上违法而实质上正当的决策活动提供正面激励。为此，应当在应急决策制度中建构起相应的事后追认、责任豁免和权力滥用控制机制，为这种实质上正当但形式上违法的决策行为提供制度空间。

## 2. 行政应急性原则

在行政法学上，应急性原则是法治原则的重要补充，即在必要情况下为了国家利益和社会公共利益，政府可以运用紧急权力，采取各种有效措施，包括采取必要的对行政相对人法定权利和合法利益带来某些限制和影响的措施来应对紧急情况。应急性原则改变了日常法律确定的国家机关与公民之间的权利义务关系，将重心向国家机关倾斜，授权政府在第一时间采取紧急处置手段，有助于及时、迅速、有效地控制危机事态的发展。而且，总体而言它与法治原则并不冲突，并非法治原则的例外，它在性质上属于法治原则在应付突发事件领域的个别化，这具体表现在应急性原则本身为紧急权的行使提出了现实性、科学性、专属性、程序性等方面的要求，尤其是要求政府应急行为必须有突发事件应急法作为法律依据，必须在法治的范围内展开。归根结底，应急性原则是在坚持法治原则的基础上兼顾并侧重行政应急效率的实现，是法治原则指导下的规范应急，而并非突破法治原则的片面应急。

关于行政应急原则，这是独属于非常态下的原则。应急性原则存在的原因，是国家和社会在正常运转中不可避免地会出现一些紧急情况。因为非常态下，整体社会环境和状态处于异常的情景。在全面依法治国的背景下，应急权力应该纳入法治框架，规定在法律规范中。应急处置的非常态下，为有效应急会突破常态下的权力配置，甚至会采取违法措施防止危机蔓延和扩展，因此必须有法律保障；同时为防止滥用权力，还需要对应急权力行使方式进行监督。发挥自主性与规避问责风险的统一的原理就是应急原则。

首先，在行政应急原则的价值取向上，体现为行政权的集中与扩展、公益优先兼顾私益、效率优先兼顾公平三个方面；其次，在权力配置上，为避免无限授权，应以应急为必要条件；最后，在应急权力规制上，在既定法律无法应对时，采取违法应急措施，接受权力监督机关的审查，获得追认后可免责，为应急法律制度和应急权力行使提供“补短板、堵漏洞、强弱项”的指引作用。

## 3. 预防为主、预防与应急相结合原则

《突发事件应对法》第五条规定，突发事件应对工作坚持预防为主、预防与应急相结合。此项原则是在总结《突发事件应对法》颁布之前的突发事件应对工作实践经验的基础之上加以规定的，是突发事件应对工作特有的法律原则。

《突发事件应对法》的一大进步即是从“事后型”管理体制转变为“循环型”管理体制，以横向上规定突发事件的类型、纵向上规定突发事件的生命发展周期作为其立法主线。突发事件的生命发展周期的各阶段即预防与应急准备、监测与预警、应急

处置与救援、事后恢复与重建。在总则之后分列四章，且突发事件的预防与应急准备制度占了整部法律的较大篇幅，突发事件应对机制更为完善，在促使行政主体改变以往观念，更加重视突发事件的预防与监测预警方面卓有成效。《突发事件应对法》颁布之后，其他应急管理法律也大多采用此种立法主线，且本书认为，在以后制定或修改应急管理法律时也应继续采用此种立法主线。

因此，应急管理部门应在突发事件来临前的常态状况下注重专业救援队伍的建立与培训，并建立应急资源储备保障制度。另外，“事后型”管理体制注重应急与救援的本质决定了应急管理部门制度的不完善。国家如果仅关注特定突发事件的事后救援，就不会建立综合性常设应急管理机关，而只会设立针对某种类型、某次突发事件的临时性的应急指挥机构。临时性应急指挥机构没有固定的人员，既不利于应急管理经验的积累，也不利于事后法律责任的追究，且有些具有指挥权的人员并不具备突发事件应对的专业知识，对专业救援工作的展开甚至有负面影响。

#### 4. 比例原则

比例原则作为公法原则被广泛应用并有丰富含义。作为行政法上的比例原则，其主要内容包括：一是最小损害原则。行政主体作出行政行为有多种决定可以选择时，应当选择牺牲相对人利益最小而最接近实施行政法目的的行为。二是过罚相当原则。如果相对人违反行政管理而应当被处罚时，行政主体所决定的处罚应当与被处罚人的违法行为相当。具体到应急法，比例原则是指行政机关在行使行政紧急权力时，应当全面权衡有关的公共利益和个人利益，采取对公民权益造成限制或者损害最小的行政行为，并且使行政行为造成的损害与所追求的行政目的相适应。其主要内容包括：一是有关人民政府及其有关部门采取的突发事件应对管理措施，应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应；二是有多种可供选择的应急措施时，应当选择有利于最大限度地保护公民、法人和其他组织权益，且对生态环境影响较小的措施；三是根据突发事件的发展变化情况及时调整相应措施，做到科学、精准、有效。

#### 5. 人权保障原则

马克思指出，作为社会成员的人权就是“脱离了人的本质和共同体的利己主义的人的权利”。关于人权的讨论，法国人权学者、联合国教科文组织前法律顾问卡雷尔·瓦萨克（Karel Vasak）首倡的三代人权理论，认为世界自近代以来经历了三次大的革命运动，从中产生了三代人权。三代人权理论在国际层面得到充分体现和支持，具体体现为构成完整意义上现代人权概念的三份世界性人权文件：1966年的《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会、文化权利国际公约》以及1986年的《发展权利宣言》。

生命权、健康权是典型的第一代人权，发展权是第二代人权，它们无疑都是基本权利的重要内涵。现代社会，国家在设计法律制度时，都是建立在公民基本权利基础上的。保障和实现人权，维护人的尊严和价值，是人类社会发展的历史趋势。法律制

度是特定历史、政治、经济和文化发展的产物，确认和保障基本权利，是现代法治的基本精神，也是应急法的终极目标所在。在面临各种风险和突发事件的情况下，政府能否坚持法治，公权力在应急管理中能否尊重和保障基本人权，已经成为评判一个国家法治水平高低的标准。以自然灾害为例，国家对生命权的保障主要体现在发生自然灾害时，采取一切必要措施全力营救遇险人员；对发展权的保障主要体现在，及时评估灾害损失，及时恢复灾区群众的基本生活条件和公共服务设施，逐步恢复生态环境。<sup>〔1〕</sup>

## 6. 信息公开原则

《突发事件应对法》第七条规定：“有关人民政府和部门应当及时向社会公布突发事件相关信息和有关突发事件应对的决定、命令、措施等信息。”因此，我国应急法确立了信息公开原则。信息公开原则包括信息发布原则和信息真实原则。应急工作需要公众参与，公众甚至是某些突发事件的直接应对主体。所以，信息发布要及时。国家建立健全突发事件信息发布制度，有关人民政府及其有关部门应当及时向社会公布突发事件相关信息及有关突发事件应对管理的决定、命令、措施等信息。信息真实原则是指国家发布的应急信息必须客观、准确。为确保信息发布并真实，我国法律有如下规定：一是信息发布主体法定，通常由县级以上人民政府负责应急信息发布。二是信息发布主体统一，通常由县级以上人民政府统一发布。三是发布内容准确。四是国家建立健全突发事件新闻采访报道制度，有关报道应当及时、准确、客观、公正。五是对不实信息要及时澄清。有关人民政府及其有关部门发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会和经济管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当发布准确的信息予以澄清。六是任何单位和个人不得编造、传播有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息。

## 1.4 应急法的基本特征

不同的学者对应急法制的特征进行了概括和提炼，比如有的学者认为应急法同时具有规范性和工具性、刚性和弹性、稳定性和变动性，此外，应急法也具有补充性。有的学者认为，应急法是组织法与行为法的结合，应急法是应对突发事件的过程法，应急法是技术规范和管理规法的有机集合，应急法是关于常态和紧急状态的统一法。有的学者认为，应急法制调整对象的广泛性和专门性，调整方法的事前预防、事中应对和事后恢复相结合性，决定了其调整内容具有倾向性和平衡性。本书认为，应急法至少包含了以下几方面的特征。

---

〔1〕 郭洪兴，陈曦，高红霞. 中国为什么能在三年内重建“汶川”？ [EB/OL]. (2019-09-25). <http://politics.people.com.cn/n1/2019/0925/c429373-31371591.html>.

### 1.4.1 应急法是组织法与行为法的结合

应急法主要包括两部分内容：一是应急组织法；二是应急行为法。应急组织法主要涉及单位内部应急队伍建设、应急救援组织和国家机关应急队伍建设、应急救援组织。应急行为法则要调整有关单位、国家机关等各主体在应对各种突发事件中的各种行为，例如危险源和危险区域辨识、评估、风险管控等。

### 1.4.2 应急法是应对突发事件的过程法

在我国，以《突发事件应对法》为代表的应急法主要以三阶段生命周期理论为依据，应急法要调整突发事件发生之前、发生之后和救援之后三个阶段，通过调整应对突发事件的整个过程实现立法目的。应急法关于突发事件事前之调整主要是正常状态下的调整，其目的在于采取预防措施防止发生突发事件，主要包括有关主体依法建立应急体制和机制，危险源和危险区域辨识、登记、评价，制定应急预案，准备应急物资，进行应急演练，预警等；应急法关于发生突发事件后之调整对象主要是应急救援与应急处置；应急法关于突发事件解除后之调整对象主要是恢复与重建。由此可见，应急法是关于应对突发事件的程序法和实体法。

### 1.4.3 应急法是技术规范和管理规范的有机统一法

各类突发事件成因存在较大差别，即使自然灾害这一类突发事件，如飓风、地震、泥石流、旱灾等预防和应急技术也存在较大差别；在应对事故灾难过程中，不同生产经营活动所需要的技术也不相同。例如，危险化学品生产与采煤在技术上存在很大差别。因此，应急法中存在大量关于技术规范或技术标准的规定。例如，为防止煤矿事故，我国制定了大量国家标准、行业标准，《煤矿安全规程》则是以部门规章的形式规定了采煤技术。应急管理对调动一切积极因素预防和应对突发事件具有重要意义。应急法律、行政法规、部门规章中关于应急体制、应急机制等的规定，多属于应急管理法律规范。因此，应急法是技术法与管理法的统一。

## 1.5 应急法的基本功能

法的功能，是指法作为一种特殊的社会规范本身所固有的性能和功用。法的功能是基于法的属性、内部诸要素及其结构所决定的某些潜在的能力。法的功能与法的本质和目的紧密相连。一般认为，法律是社会关系的调整器，但法律的稳定性是相对的。法律会随自己反映的社会生活的内容的变化而变化，应急法的功能也因时代而异，因国家或地区而异，反映着当时的经济社会文化状态和法律价值理念。一般而言，应急

法的功能主要表现在以下几个方面。

### 1.5.1 维护社会秩序以保障社会公共利益

尽管各国立法中对应急法的功能有不同表达，但维护社会秩序和公共利益成为立法共同的价值追求。随着经济、社会、科技、文化的不断发展，越来越多的社会问题不断涌现，生态环境破坏、社会治安混乱、传染病疫情等，严重威胁人类安全与健康，破坏经济社会发展，对社会公共利益造成破坏。转型期的中国正处于各类常规突发事件与非常规突发事件多发、交织的历史阶段，影响社会公共安全的因素增多，预示着风险社会的来临。以事故灾难为例，我国安全生产形势虽总体平稳，但依然处于脆弱期、爬坡期、过坎期。一方面，矿山、危险化学品、交通运输、建筑施工等高危行业领域安全隐患集中，“老问题”尚未得到有效解决；另一方面，随着经济社会结构调整，尤其是城市化的快速推进，城市桥梁、管线、设备设施等积聚了大量安全隐患，与城市快速发展的新产业、新业态滋生的“新风险”相互交织，叠加效应愈加突出，极易引发连锁反应。

法作为一种特殊的社会规范，既是社会管理的基础，又是重要依凭。否则，社会管理就会失序，公共安全利益就难以维护。在应急法发展过程中，重大灾害推动立法，是各国应急法治建设的一个共同特征。一个典型的例子是，2005年8月7日，广东省兴宁市煤矿发生透水事故，最终导致123人遇难。事故处理后，国务院责成原国务院法制办和原国家安监总局半月内制定出“预防煤矿安全生产事故的特别规定”，同年8月31日实行。这个“特别规定”严格了对事故的责任追究和行政处罚。<sup>[1]</sup>比如，对存在重大隐患的煤矿停产整顿、大幅提高罚金至200万元等条款，直指煤矿安全薄弱环节，成为遏制事故的重要“撒手锏”。总而言之，通过应急法确立的规范，有效约束社会主体的行为，促使其积极履行法律赋予的义务，建立和维护社会秩序，保障公共利益。

### 1.5.2 规范应急行政权以防止权力滥用

应急管理是政府履行社会管理职能的基本领域，集中体现了政府在国家社会生活中的整体作用和行政管理的主要内容。正如恩格斯所指出的，“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”。资本主义经济发展到垄断时期，出现了诸如环境、交通、失业、罢工等许多市场本身无力解决的社会问题。这使得以前仅限于国防、外交、税收等纯行政事务的行政权，开始介入贸易、金融、交通、运输、环境、劳资关系以及失业保险、养老保险、

---

[1] 李毅中. 我在国家安监总局的第一年 [EB/OL]. (2019-09-24). <https://www.rmzxb.com.cn/c/2019-09-24/2431318.shtml>.

工伤事故等领域。随着行政职能的增加,行政组织的规模不断膨胀,行政权的扩张成为必然。

社会契约论告诉我们,国家权力源自人们自由权利的让渡,“人类由于社会契约所丧失的,乃是他的天然的自由以及对于他所期盼的所能够得到的一切东西的那种无限的权利”。国家权力的目的和行使的正当性在于保障自由,如果国家权力超越了保护自由这一需要,其就失去了正当性的基础。正如贝卡里亚所指出的,“没有一个人为了公共利益将自己的那份自由毫无代价地捐赠出来,这只是浪漫的空想”。在常态社会秩序下,行政关系已逐渐“渗透”到社会各方面;在应急状态下,行政权与公民、法人与其他社会组织的权利间的关系将更加密切,公民、法人及社会组织在应急管理中的许多权利的取得与失去、义务的增加与减免,都与行政权紧密相关。由于行政权客观上具有易腐性、扩张性,特别是在应急状态下体现出的相较于个人权利的优越性,使得对应急权的约束成为应急立法的一个重要考虑。应急法的核心之一,就是对行政应急权的来源及范围、行使方式及法律责任等作出规范,以达到有效监督行政权的目的,防止权力滥用。

### 1.5.3 规范应急管理环节以确保依法应急

法治是国家实现长治久安的基础,是人类社会共同的价值追求。法治作为与人治相对的治国方式,强调国家事务的规范管理,不因领导人的改变而改变,不因领导人意志的改变而改变,它意味着法律的统治而非人的统治。

应急法是在总结历史经验的基础上探索发展起来的,既要体现灾害管理的规律特点,又要符合法治的一般精神。在目前的社会现状下,由于信息庞杂和利益关系冲突,任何一个组织随时都有面临危机考验的可能。社会管理无论是在正常时期,还是在特殊时期,都必须依靠法律进行,才能使社会处于有序状态。这种有序状态实质上是一种法律秩序,即便在危机应对的特殊时刻,不受法律调整的社会秩序也是不可想象的。2013年4月20日8时2分,四川省雅安市芦山县发生7.0级地震。由于社会力量迅速动员,社会组织以及群众迅速前往灾区,各路救援力量向雅安地震灾区汇集,导致灾区救援的公路“生命线”出现大量拥堵现象,造成“伤员出不来,资源进不去”。暴露出社会力量在救灾运作行为中存在规制缺乏、救灾效果不彰等问题。应急管理涉及面广,因此必须从法律上明确操作程序,对事前、事发、事中和事后各个环节作出明确规定,特别是对应急管理机构、组织、人员的相关权利义务作出规定,以保证应急管理工作在规范的基础上开展。应急法通过确立基本原则、建立行为规范尤其是规定法律后果的方式,明确告诉人们哪些行为可以做,哪些行为不能做,哪些行为应当做,并为人们提供可预测的行为模式,从而实现应急法立法的目的。

#### 1.5.4 保护行政相对人的合法权益

法律以其特有的规范性和国家强制性，在保障突发事件应对顺利开展、有序恢复社会秩序的过程中，起着不可替代的特殊作用。保护公民、法人或其他组织的合法权益是其中不可忽视的重要方面，主要体现在：一方面，国家普遍建立了一整套法律制度，包括信息公开制度、征收征用制度、救助制度等，保障公民、法人或其他组织的合法权益；另一方面，公民、法人或其他组织合法权益的维护，还需要各主体自觉守法，这有赖于法律责任的严密。只有当法律能及时保障上述主体的合法权益不受侵害时，社会秩序的正常运行才能实现。也就是说，法律通过及时制止、制裁侵犯他人、国家和社会公共利益的违法行为，客观上保障了公民、法人或其他组织的合法权益。比如，为依法惩治妨害新型冠状病毒感染疫情防控违法犯罪行为，保障人民群众生命安全和身体健康，2020年年初，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部四部门联合出台了《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》，规定“对于故意传播新型冠状病毒感染肺炎病原体，比如新型冠状病毒感染肺炎疑似病人拒绝隔离治疗或者隔离期未满擅自脱离隔离治疗，并进入公共场所或者公共交通工具，造成新型冠状病毒传播等危害公共安全的行为，依照刑法第114条、第115条第1款的规定，以危险方法危害公共安全罪定罪处罚”。这个规定，就是国家机关对破坏传染病疫情防控秩序的行为进行规制的典型。

此外，现代国家还通过控制行政权的扩展，最大限度避免对公民、法人或其他组织合法权益造成不当侵害。由于行政权天然具有扩张性，对政府权力的法律控制成为现代国家法治建设的一项重要任务。在常态社会模式下，行政权的扩张与权利自由在不断演变的社会现实中达成了一定程度的平衡。当国家安全、社会秩序面临紧急危机，非正常体制能处置、解决或应对时，为了长远和更高的人们的整体利益，必须限制个人自由权，以度过危机。可见，紧急危机情势下，必然带有公权力扩张与私人权利限缩的双重属性，特别是随着自由权利理念在世界范围内不断崛起，国家的强制干预权与免于国家强制干预的自由权处于一种紧张状态，形成了当下应急管理的一对基本矛盾。要求行政主体实施应急行为、方式及手段应当兼顾公共利益目标的实现和对行政相对人权益的保护，即所谓的“比例原则”，从规范应急权运行程序的角度为公民、法人和社会组织提供权益保障机制。

#### 【本章小结】

本章介绍了应急法的基本范畴、调整对象、基本原则、基本特征，以及应急管理法的基本功能。

### 【核心概念】

(1) 应急法是调整因预防突发事件的发生以及突发事件引发的紧急情况而制定的,处理国家机关之间、国家与公民之间、不同公民之间关系的法律规范和法律原则的总和。

(2) 应急法的调整对象是人们在应急管理过程中产生的各种社会关系。

(3) 法的功能,是指法作为一种特殊的社会规范本身所固有的性能和功用。

### 【案例分析与小组讨论】

2023年5月9日,福建省莆田市应急管理局执法人员对莆田市某工贸有限公司开展执法检查,发现该公司将所属闲置厂房通过签订租赁合同方式出租给多家单位,出租方未与承租单位签订专门的安全生产管理协议,也未在租赁合同中明确双方的安全生产管理职责。该公司上述行为违反了《安全生产法》第四十九条第二款的规定。莆田市应急管理局依据《安全生产法》第一百零三条第二款的规定,责令该公司限期改正,并处人民币1.5万元罚款;对该公司主要负责人陈某某处人民币0.3万元罚款。

(1) 上述案例中,执法过程如何体现应急法的基本原则?

(2) 上述案例中,应急管理综合执法部门做出处罚是否需要信息公开?

(3) 上述案例中,应急管理执法主体和客体各是什么?

### 【延伸阅读】

[1] 林鸿潮. 应急法概论 [M]. 北京: 应急管理出版社, 2020.

[2] 代海军. 应急法要义 [M]. 北京: 应急管理出版社, 2023.

[3] 李遐楨. 应急法治概论 [M]. 北京: 应急管理出版社, 2023.

[4] 王红建, 刘辉. 健全国家应急管理法律体系问题研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2021.

[5] 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.