



这次突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情，对中国的冲击是全方位的，涉及经济、政治、文化、社会等各个方面。就法治领域而言，它使人更加关注应急法律知识，暴露出的不少问题也说明，我们的地方政府和地方干部对我国应急法律知识的了解和掌握是不够的。我国的普法工作虽然进入到第七个五年（“七五普法”），但对应急法律知识的普及还是一个短板。

为此，在全国新型冠状病毒肺炎的“抗战”已看到曙光，但尚未最终胜利的今天，领导干部补充学习一些有关应急法律方面的知识，以提高依法抗击新冠肺炎的能力和水平，是十分必要的。

什么是应急法律体系？它由哪些法律构成？

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。如果用“平时法律”去处理应急事件，那会显得措施不力，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。

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。它由下列法律法规组成和体现。

一是宪法。宪法作为国家的根本法，它一方面可以作为应急法律的立法依据，另一方面，本身也对某些应急状态及对应急状态的响应作出了规定。例如，《宪法》第62条、第67条和第80条，对紧急状态和战争状态的确定和宣布，对动员令的决定和发布等，都直接作出了规定。

二是应急法律法规规章等。它包括综合性法规，也包括专业性法规。现行的应急法律有：《突发事件应对法》《戒严法》等；法规有：《突发事件应急预案管理办法》《突发公共卫生事件应急条例》等。另外也有一些对应的地方性法规。值得一提的是，我国的应急预案相对比较完备，如《国家突发公共事件总体应急预案》《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》《突发事件应急预案管理办法》《国家网络安全事件应急预案》《生产安全事故应急预案管理办法》《全国抗旱救灾防病预案》，几乎各领域的应急预案都已制定。

三是专业性法规。这些法规既可用于平时状态，也可用于应急状态。如：《传染病防治法》《国境卫生检疫法》《动物防疫法》《食品安全法》《安全生产法》《网络安全法》《消防法》等。这些法规更多的是作为某一领域的管理性实体法而存在。

四是配套性法规。所谓配套，是指这些法规往往可以作为对违反应急管理当事人行为采取执法措施和追究法律责任的依据。如：《人民警察法》《出境入境管理法》《治安管理处罚法》《刑法》等。

需要说明的是，有关政府及部门和有关专业机构（如医疗防控机构等），在应急状态下所采取的应急措施或者临时措施，不适用《行政强制法》。该法第3条第2款规定：“发生或者即将发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件或者社会安全事件等突发事件，行政机关采取应急措施或者临时措施，依照有关法律、行政法规的规定执行。”

什么是突发事件？它分为几个等级？

应急法律是适用应急状态的法律规范，而应急状态又由突发事件所引发。那么，什么是突发事件呢？

根据《突发事件应对法》第3条规定，突发事件是指突然发生，造成

或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。它包括自然灾害、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、公共卫生事件一般分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。上述等级划分，如果法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

突发事件分为四类，即自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。这四类突发事件，已囊括了所有对人类不利的重大危害事件。

自然灾害。指人类所依赖的自然界所发生的异常现象，主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。

事故灾难。指在人们生产、生活过程中发生的，直接由人的生产、生活活动引发的，违反人们意志，迫使活动暂时或永久停止，并且造成大量的人员伤亡、经济损失或环境污染的具有灾难性后果的意外事件。

公共卫生事件。指已经发生或者可能发生的、对公众健康造成或者可能造成重大损失的事件，包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。2003年的SARS和这次新型冠状病毒肺炎的传播，正属于典型的公共卫生事件。

社会安全事件。指因人的矛盾而引发，由部分人组织、公众参与，有一定的目的，采用暴力或者其他手段，攻击人类、社会、国家的行为，主要包括恐怖袭击事件，危害公共安全、经济安全事件，群体性事件，以及涉外突发事件等。

什么是应急状态？我国有哪几种应急状态？

应急状态是指因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件，引发全国或一定范围内的混乱和危害，使得国家和政府部门必须紧急应对处置的状态。这种状态具有突发性、危害性和紧迫性等特点。所谓突发性，是指引发应急状态的事件，是突然发生，人们一般无法预料；所谓危害性，是指突发的事件及其所引起的状态都不是一件好事，而是一种危害人类、自然、社会、国家的不利事件及状态；所谓紧迫性，这种事件具有急速发展的事态，不紧急处置会对人类、自然、社会、国家造成无法挽回的损失。

应急状态可以从狭义和广义上理解和掌握。从狭义上说，应急状态仅是指有关部门依据《突发事件应对法》的规定，对突发事件进行确认和应对处置的状态。但广义上的应急状态，则包括三种：一是应急状态；二是紧急状态；三是战争状态。

应急状态（狭义）。《突发事件应对法》第7条规定，应急状态的确认和宣布权归属于县级以上人民政府；突发事件发生于本行政区域内的，由该区域的县级人民政府负责；突发事件涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。突发事件发生后，发生地县级人民政府应当立即采取措施控制事态发展，组织开展应急救援和处置工作，并立即向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报。法律、行政法规规定由国务院有关部门对突发事件的应对工作负责的，从其规定；地方人民政府应当积极配合并提供必要的支持。

紧急状态。紧急状态是比应急状态（狭义）更严重的一种状态，是指有关部门采取《突发事件应对法》和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制突发事件，有关国家机关需要采取更严厉更特殊的措施进行应对的状态。紧急状态一般因内乱和战争等社会安全

事件引发，但也不排除因针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件而进入。

《突发事件应对法》第69条规定：“发生特别重大突发事件，对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁，采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。紧急状态期间采取的非常



□ 胡建森

措施，依照有关法律规定执行或者由全国人民代表大会常务委员会另行规定。”这说明：紧急状态是不适用《突发事件应对法》和相应的其他法律、法规、规章的。紧急状态法应当由法律另行规定，可至今我们尚未制定紧急状态法。

另外，我国《宪法》第67条规定，全国人大常委会“决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态”。第80条又规定，由国家主席根据全国人大常委会的决定，“宣布进入紧急状态”。第89条还规定，国务院“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”。这说明，决定和宣布进入紧急状态是一项宪法权力。全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态的，得由全国人大常委会决定、国家主席宣布；省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态的，由国务院依照法律规定决定和宣布。

在这次新型冠状病毒肺炎防控战中，有的地方宣布该地方进入“紧急状态”，心情可以理解，但做法是不符合宪法和法律规定的。县级以上地方人民政府可以依法确认和宣布进入“应急状态”，但无权决定和宣布进入

“紧急状态”。武汉或整个湖北省，目前是处于狭义上的应急状态，而不是紧急状态。因为“紧急状态”必须由国务院决定并宣布，或者由全国人大常委会决定、国家主席宣布。

战争状态。战争状态，是指当国家安全受到严重威胁时，国家通过法定程序宣布进入的一种法律状态。进入这种状态，对外（针对战争敌对方）会断绝外交关系或领事关系和商务关系；对内将军队处于最高级的备战准备，并向全国发布战争动员令，实行国内战时管制（包括对公民权利和社会物资）。



一是发布预警。预警是指在灾难或社会危害事件发生之前，根据以往总结的规律或观测得到的可能性前兆，向相关部门和公众发出紧急信号，公布危险情况，以避免危害在不知情或准备不足的情况下发生，从而最大限度地减轻危害所造成的损失的行为。根据《突发事件应对法》规定，国家建立健全突发事件预警制度。对于可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件（不适用社会安全事件），即将发生或者发生的可能性增大时，县级以上地方各级人民政府应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序，发布相应级别的警报，决定并宣布有关地区进入预警期，同时向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报，并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，一级为最高级别。

二是确认和宣布应急状态并启动应急预案。发布预警是一种危险提示制度，而不是对应急状态的确认和宣布。县级以上人民政府或法律特别规定的部门针对突发事件的发展程度，依照法定程序，应当及时确认和宣布状态（事件类别和等级）。以此为前提，同步启动相应的应急预案，也称应急响应。应急响应也分为四级，大体和突发事件的四个等级相适应。

三是成立统一的指挥部。前期工作都由各级政府和法律规定的部门进行，但一旦确认和宣布应急状态并启动应急预案后，应当同步设立统一的应急指挥机构。根据《突发事件应对法》第8条规定，国务院根据实际需要，可以设立国家突发事件应急指挥机构，负责突发事件应对工作；必要时，国务院可以派出工作组指导有关工作；县级以上地方各级人民政府应当设立由本级人民政府主要负责人、相关部门负责人、驻当地中国人民解放军和中国人民武装警察部队有关负责人组成的突发事件应急指挥机构，统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作；根据实际需要，设立相关类别突发事件应急指挥机构，组织、协调、指挥突发事件应对工作。根据现行体系，应急指挥机构也可由党委主要负责人担任领导。在应急期间，应当由应急指挥机构统一发文和指挥，以防止政出多门。

四是采取各项应急措施。这些措施由《突发事件应对法》和相应法律作出规定。如在这次新型冠状病毒肺炎防控战中，有关部门不仅可以采取《突发事件应对法》第44-45条、第49-50条所规定的相应措施，也可以并应当采取《传染病防治法》第39-49条所规定的各项措施。2020年1月20日，国家卫生健康委员会发布2020年第1号公告，宣布将新型冠状病毒肺炎纳入《传染病防治法》规定的乙类传染病，并采取甲类传染病的预防、控制措施。1月22日，湖北省人民政府启动突发公共卫生事件Ⅱ级应急响应（后来改为Ⅰ级），就表明湖北省人民政府对该省应急状态的确认和宣布，并同步启动了响应机制。事后包括封城在内的应急措施，都属于《突发事件应对法》和《传染病防治法》所规定的措施。

在这次新型冠状病毒肺炎防控中，有的部门发布所谓的“战时管制令”，这也反映了对国家紧急法律知识的缺乏。因为“战时管制令”只适用战争状态。

什么是应急响应？法律设定了哪几种响应机制？

应急状态是根据突发事件的性质和严重程度所确定的类别和等级状态，如“应急状态——紧急状态——战争状态”，“Ⅰ级（特别重大）——Ⅱ级（重大）——Ⅲ级（较大）——

Ⅳ级（一般）”。确定状态的目的在于启动针对性的响应机制。所以，应急状态与应急响应是不同的。应急响应是应对突发事件的处置方法；应急状态则是应急响应和应急处置的对象。

根据我国现行应急法律体系，针对应急状态、紧急状态和战争状态的应急响应机制有应急处置、戒严、动员三种模式。

应急处置。应急处置，是指在应急状态下，有关国家机关依据《突发事件应对法》和相应法律法规规章（如在公共卫生事件中同时适用《传染病防治法》；在事故灾难中同时适用《安全生产法》等）采取应急措施的响应机制。它依次或同步包括以下几个环节。

一是发布预警。预警是指在灾难或社会危害事件发生之前，根据以往总结的规律或观测得到的可能性前兆，向相关部门和公众发出紧急信号，公布危险情况，以避免危害在不知情或准备不足的情况下发生，从而最大限度地减轻危害所造成的损失的行为。根据《突发事件应对法》规定，国家建立健全突发事件预警制度。对于可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件（不适用社会安全事件），即将发生或者发生的可能性增大时，县级以上地方各级人民政府应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序，发布相应级别的警报，决定并宣布有关地区进入预警期，同时向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报，并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，一级为最高级别。

二是确认和宣布应急状态并启动应急预案。发布预警是一种危险提示制度，而不是对应急状态的确认和宣布。县级以上人民政府或法律特别规定的部门针对突发事件的发展程度，依照法定程序，应当及时确认和宣布状态（事件类别和等级）。以此为前提，同步启动相应的应急预案，也称应急响应。应急响应也分为四级，大体和突发事件的四个等级相适应。

三是成立统一的指挥部。前期工作都由各级政府和法律规定的部门进行，但一旦确认和宣布应急状态并启动应急预案后，应当同步设立统一的应急指挥机构。根据《突发事件应对法》第8条规定，国务院根据实际需要，可以设立国家突发事件应急指挥机构，负责突发事件应对工作；必要时，国务院可以派出工作组指导有关工作；县级以上地方各级人民政府应当设立由本级人民政府主要负责人、相关部门负责人、驻当地中国人民解放军和中国人民武装警察部队有关负责人组成的突发事件应急指挥机构，统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作；根据实际需要，设立相关类别突发事件应急指挥机构，组织、协调、指挥突发事件应对工作。根据现行体系，应急指挥机构也可由党委主要负责人担任领导。在应急期间，应当由应急指挥机构统一发文和指挥，以防止政出多门。

四是采取各项应急措施。这些措施由《突发事件应对法》和相应法律作出规定。如在这次新型冠状病毒肺炎防控战中，有关部门不仅可以采取《突发事件应对法》第44-45条、第49-50条所规定的相应措施，也可以并应当采取《传染病防治法》第39-49条所规定的各项措施。2020年1月20日，国家卫生健康委员会发布2020年第1号公告，宣布将新型冠状病毒肺炎纳入《传染病防治法》规定的乙类传染病，并采取甲类传染病的预防、控制措施。1月22日，湖北省人民政府启动突发公共卫生事件Ⅱ级应急响应（后来改为Ⅰ级），就表明湖北省人民政府对该省应急状态的确认和宣布，并同步启动了响应机制。事后包括封城在内的应急措施，都属于《突发事件应对法》和《传染病防治法》所规定的措施。

以上所讲的是指在“应急状态”（狭义）下的响应机制。至于“紧急状态”下的响应机制，因目前没有统一的紧急状态法而没有统一规定。《突发事件应对法》第69条第2款规定：“紧急状态期间采取的非常措施，依照有关法律规定执行或者由全国人民代表大会常务委员会另行规定。”这就说明，《突发事件应对法》所规定的应对措施不适用紧急状态，只适用应急状态（狭义）。紧急状态下的应对措施应当远远严于应急状态（狭义）下的措施。

戒严。戒严，也称警戒，是指在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱，不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财产安全的紧急状态时，国家依法所采取的一种紧急措施。

戒严不是一种应急状态，而是一种针对应急状态的响应机制。它是应对方法，而不是被应对的事件及状态。我国的戒严制度，已有一个基本的法律相对应，这就是《戒严法》，它由全国人大常委会于1996年制定。

根据《戒严法》的规定，戒严是适用严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱等社会安全事件，一般不适用自然灾害、事故灾难、公共卫生事件。戒严是国家处于紧急状态时对人采取的一种特别管控。它显然是紧急状态下的一种响应措施，但不是全部措施。

戒严的决定权和宣布权，法律有特别规定。《戒严法》第3条规定，全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严，由国务院提请全国人大常委会决定，由国家主席根据全国人大常委会的决定发布戒严令；省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严，由国务院决定，国务院总理发布戒严令。

全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严，由国务院组织实施。省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严，由省、自治区、直辖市人民政府组织实施；必要时，国务院可以直接组织实施。戒严任务由人民警察、人民武装警察执行；必要时，国务院可以向中央军事委员会提出，由中央军事委员会决定派出人民解放军协助执行戒严任务。

戒严期间，国家可以依照《戒严法》对宪法、法律规定的公民权利和自由的行使作出特别规定。戒严实施机关可以在戒严地区采取有关管控措施，如：禁止或者限制集会、游行、示威、街头讲演以及其他聚众活动；禁止罢工、罢市、罢课；实行新闻管制；实行通讯、邮政、电信管制；实行出入境管制；禁止任何反对戒严的活动；实行交通管制、宵禁措施等。

动员。动员，是指为使国家武装力量从平时状态迅速转入战时状态并对用于战争的人力、物力、财力进行统一指挥，使政治、经济、文化等活动一律服从战争状态的命令行为。动员可分为全国总动员和局部动员两种。动员通过发布“动员令”来体现。动员令是针对战争状态的一种响应机制，所以也称“战时动员令”。

动员令的决定和发布是一种非常严肃的宪法权力。我国《宪法》第67条规定，全国人大常委会“决定全国总动员或者局部动员”。第80条规定，国家主席根据全国人大常委会的决定，“发布动员令”。这就是说，动员令由全国人大常委会决定，国家主席发布。其他任何机关和个人都无权决定和发布战时动员令。

动员令发布后，一切被动员和征招的人员和物资，必须按照规定的的时间和地点到达，听候调配。任何违反动员令的行为都要受到刑事处罚或军法制裁。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部

法治连线

