

加强突发公共事件防控的法治保障

马太建

如何防范和应对突发公共事件，提高依法应急治理能力，是人类面临的共同挑战，也是对国家治理和法治建设的重大考验。新冠肺炎疫情发生以来，习近平总书记高度重视依法防控，强调要在法治轨道上统筹推进各项防控工作，全面提高依法防控、依法治理能力，保障疫情防控工作顺利开展，维护社会大局稳定。近期疫情防控实践，充分彰显了中国特色社会主义制度的巨大优势，同时也暴露出一些治理和法治的短板、漏洞和弱项。这就需要进一步加强突发公共事件防控的法治保障，全面提升依法防控、依法治理的能力，切实保障人民群众生命健康安全。

进一步完善突发公共事件信息公开制度。保持信息公开透明，是做好突发公共事件防控的法治基础。无论是重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件，还是重大社会安全事件，都必须依照法定的内容、程序、方式、时限，及时准确地报告发布突发公共事件信息。为此，必须探索建立信息公开制度的自我矫正机制。比如，现行法律关于突发公共事件信息报告发布权限和程序的规定，强调“逐级”上报，但实践中一旦某一层级出现了延误甚至隐瞒的情况，往往导致信息难以畅达。这就需要在必要情况下打破和取消层级限制，以确保上级机关在第一时间获得相关信息。又如，适应公众对突发公共事件的关切和获取信息渠道的变化，必须依法加强舆论引导和网络媒体社会面管控，加快提升主流媒体网上传播能力。同时，要严格区分公民善意提出批评、意见、建议或善意义论、讨论、传递属实或基本属实信息与故意编造传播虚假信息、借机恶意攻击、造谣滋事的界限，对前者要积极进行正面引导，不宜简单地予以禁止或惩罚，对后者则必须坚决依法制止和严厉打击，严防造成不良社会影响，切实保障公民知情权、参与权、表达权和监督权的正确有序实现。

进一步增强应急响应机制的法律地位。从疫情防控实践来看，一些地方和部门平常状态下出台的应急预案，适应性有待加强，快速反应还不够到位，必须进一步强化应急响应机制的法律地位，增强其权威性、有效性、实战性。一是在立法上完善突发公共事件应对领导指挥系统。目前全国各地关于突发公共事件防控在指挥组织架构、指挥决策权限、文告所用主体和形式等方面的规定和实践不尽相同，应当统一突发公共事件应对的领导小组、指挥部、联防联控协调机制等的组成、权限、行使职权的程序和形式等，健全应急状态下条块职能作用的切换机制，坚持党的集中统一领导，实行统一指挥、统一协调、统一调度，做到令行禁止，坚决防止和克服“政出多门”“表格防控”等官僚主义、形式主义现象。二是推进应急实战化演练制度化。应急预案在应急状态下管不管用，关键在于平时实战化演练。要通过演练，推动改革完善突发公共事件监控网络和控制体系，改革完善突发公共事件防控救治体系，健全突发公共事件保险和救助制度，健全统一的突发公共事件应急物资保障体系和紧缺物资调配储备体系，完善应急专家激励和应急人才培养体系，将应急准备、应急处置、应急救援与事后恢复重建各环节有效衔接贯通起来，确保突发公共事件来之能防能控、防之控之必胜。三是加强城乡社区治理能力建设。社区是应急响应机制有效实施的基础。筑牢突发公共事件防控的人民防线，必须依靠全社会的力量，着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立“全周期管理”意识，提升城乡依法治理能力和水平，培育和壮大社区力量、民间公益组织。要研究制定社区治理法律，用法的形式来调整和规范政府与社会的关系，将城乡社区社会治理网格化管理等行之有效的经验成果确立下来。

进一步完善突发公共事件应对法律体系。我国已经制定了有关突发公共事件应对的综合性、单项性法律法规，但在质量上尚需进一步改进。必须把突发公共事件应对法治体系建设作为一项根本性建设来抓，

进一步完善配套制度供给，构建系统完备、科学规范、运行有效的突发公共事件应对法律体系，为保障人民生命安全和身体健康筑牢制度防线。一是抓紧提升现有重点法律法规。要认真评估和全面审慎研究《传染病防治法》《野生动物保护法》等法律法规，加快修改完善。如现行《野生动物保护法》，在野生动物保护范围上要扩展，在保护对象上要实行重点保护与一般保护相结合，在保护监督上要提高公众参与度，在违法责任追究上要增加违法行为的种类、加大处罚力度等。二是清理消除相关法律法规相互不协调的现象。如关于预警主体，《传染病防治法》规定，只有国务院卫生行政部门和省级政府才有权发出，而《突发事件应对法》规定，县级以上地方各级政府可以发布相应级别的警报。关于应急征用主体，《传染病防治法》规定的是国务院或者县级以上地方政府，并不包括政府部门，而《突发事件应对法》规定的是有关政府及其部门。凡此种种，需要尽早清理消除。三是尽快出台新领域立法。如生物安全是突发公共事件防控面临的新的重大复杂课题，要积极推动出台《生物安全法》，以便为系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力，提供坚实的法治保障。

进一步规范突发公共事件应急执法司法行为。突发公共事件是需要采取应急处置措施予以应对的事件。我国《突发事件应对法》《传染病防治法》等法律法规对应急处置措施作了规定，但由于情况紧急，往往容易出现偏颇或极端做法，必须注意防范和纠正。一是进一步细化应急处置措施。我国有《行政强制法》，但在应急状态下采取强制措施带有一定的特殊性，因此对封锁道路、关闭公众场所、限制人群流动、封闭式管理、统筹物资生产和调配等强制性应急处置措施，需要进一步细化受权实施主体、适用范围、执法程序、执法方式和具体操作、裁量标准，以便切实做到适当、适度和影响、损害最小化。二是加大应急执法司法力度。严格执行突发公共事件应对相关法律法规，依法实施突发公共事件防控及应急处理措施，加强治安管理、市场监管等执法工作。依法从快严厉打击利用突发公共事件防控哄抬物价、囤积居奇、趁火打劫、制假售假以及抗拒防控等违法犯罪行为。严格规范公开募捐和捐赠行为，确保受赠财物款项全部及时用于突发公共事件防控。加强对突发公共事件防控一线人员的法律保护。加强对行政执法活动的监督和对司法活动的指导，强化重点领域行政执法与刑事司法的有机衔接。三是强化应急状态下法治政府建设。加强风险评估，依法审慎决策。将行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，全面落实到突发公共事件防控中。强化执法信息共享和执法联动，发挥网格化管理优势，形成跨部门、跨层级、跨区域联防联控、群防群控的执法反应处置体系。对在防控工作中，作风飘浮、敷衍塞责、推诿扯皮、失职渎职的，要依法依纪严肃问责。

进一步加强突发公共事件应对的法律服务。适应突发公共事件不同阶段的任务特点，积极创新法律服务方式，开展有针对性的线上线下相结合的法律服务，努力提高应急状态下法律服务的能力和水平。一是加强突发公共事件应对相关法治宣传教育。利用发布相关法律汇编、防控法律指引、案例分析等各种形式，组织基层开展灵活多样的普法宣传，引导广大人民群众依法支持和配合突发公共事件防控工作，引导全社会依法行动、依法行事。二是积极依法防范化解因突发公共事件引发的社会矛盾纠纷。充分发挥矛盾纠纷源头预防、排查预警、多元化解机制的作用，加强对相关案件审理工作的指导，密切关注、妥善处理、及时化解疫情防控中出现的苗头性、趋势性问题，及时化解合同履行、企业债务、劳资关系等纠纷，为困难群众提供有效法律援助。三是积极帮助企业事业单位解决恢复平常状态秩序中的法律问题。督促企业事业单位落实防控主体责任，积极研究制定各项便民惠企政策措施并尽快落实到位，坚决取消防控和复工复产中的不合理限制或审批，提高复工复产服务便利度。积极推动改善和优化营商环境，推动大项目落地。实施好外商投资法及配套法规，保护外资合法权益。