

突发事件中行政权力的扩张及其限度

魏佳乐

南京工业大学法政学院, 江苏 南京

Email: 1328951071@qq.com

收稿日期: 2021年7月31日; 录用日期: 2021年8月27日; 发布日期: 2021年9月3日

摘要

在重大突发事件背景下, 行政权基于国家职能、利益平衡及公共利益等学说, 可以突破“控权”理念的限制, 对行政权力进行纵向和横向的扩张, 以达到处理突发事件的目的。但行政权力权力的扩张也不应当是盲目的, 否则便会导致独裁以另一种方式出现。在行政权力扩张的过程中, 应当受到法治原则和比例原则以及基本权利不得克减原则的限制。对于行政权扩张后对相关人士造成的损失也应当及时进行补偿。

关键词

控权, 突发事件, 法治原则

The Expansion and Limitation of Administrative Power in Emergencies

Jiale Wei

College of Law and Politics, Nanjing Tech University, Nanjing Jiangsu

Email: 1328951071@qq.com

Received: Jul. 31st, 2021; accepted: Aug. 27th, 2021; published: Sep. 3rd, 2021

Abstract

In the context of major emergencies, administrative power is based on the theory of national functions, balance of interests and public interests, which can break through the restrictions of the concept of “controlling power” and expand administrative power vertically and horizontally, so as to achieve the purpose of dealing with emergencies. But the expansion of administrative power

文章引用: 魏佳乐. 突发事件中行政权力的扩张及其限度[J]. 社会科学前沿, 2021, 10(9): 2367-2373.

DOI: 10.12677/ass.2021.109328

should not be blind, otherwise it will cause a dictatorship in another way. In the process of the expansion of administrative power, it should be limited by the principle of the rule of law, the principle of proportion and the principle that basic rights shall not be reduced. Damages caused by relevant personnel after the expansion of administrative power shall also be compensated in time.

Keywords

Control Power, Emergency, The Principle of Rule of Law

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

行政权的相关理念是随着西方资产阶级革命一同发展起来的，当初奉行的自由主义经济政策决定了当时的行政权的权力所涉及范围不会太广。正如威廉·韦德所指出的那样，“除了邮局和警察以外，一名具有守法意识的英国人可以度过一生却几乎没有意识到政府的存在” [1]。那个年代亦被称之为“消极行政”年代。随着西方经济危机的出现以及第二次世界大战的结束，人们越来越意识到政府在人类社会中发挥着巨大的作用。尤其是在经济危机期间自由主义市场经济失灵的情况下，政府对经济的宏观调控成为了西方国家快速走出经济危机的重要推手。在此之后，人们对于行政权力的推崇甚至一度达到了“迷信”的地步。大量的公民认为政府可以包办一切，并且应当包办一切。基于上述观念的发展曾导致了大量西方福利国家的出现。随着时间的推移，行政万能主义的弊端逐步突显出来。尤其是进入到 20 世纪以来，行政法理论发展的愈加完善之际，人们发现从一个人的出生到坟墓，政府虽然包办了一切，但这种权力亦存在被滥用的可能。这使得公权与私权之间的界限越来越模糊，公民的私权利越来越难以得到保障。就像博登海默所说的那样，“我们必须清醒地认识到并去正视行政控制中所固有的某些危险。如果一个公共行政制度只注重结果而不关心人权，那么它就有可能导致独裁与压迫” [2]。从历史发展的轨迹我们可以发现，行政权力的两大主题就是限权与扩权。新西兰学者迈克尔·塔格特在《行政法的范围》一书中便敏锐的捕捉到了行政法在其发展中有“扩张与收缩”的这两个趋向。他指出：“行政法文献中有许多涉及划界以及所划界线随时间不同而发生的扩张与收缩” [3]。到 21 世纪的今天，我们不再单纯的满足于控制行政权，行政法学核心理论也由“限权论”变成了“控权论”。(即对于政府的行政裁量权由数量控制转为了公正程序控制，行政控权理念已经成为当今行政法学理论的核心问题，为世界各国所接受。)但无论是“限权”还是“控权”，行政权力的主题始终是“扩张与收缩”。在进入风险社会的今天，即使在行政“控权”的大背景下，如果遇到重大紧急突发事件，行政权仍有扩张的可能性和必要性，只不过行政权的扩张应遵循一定的原则，扩张的程度和持续的时间也会受到一定的限制。

2. 突发事件的界定及分类

学理上一般认为，突发事件就是人们尚未认识到的在某种必然因素支配下瞬间产生的、给人们和社会造成严重危害、损失且需要立即处理的破坏性事件[4]。重大突发事件是指涉及公共安全的突发事件，其后果一般会引起重大人员伤亡、财产损失等不良后果，而突发事件的概念从字面上理解一般是强调事件发生的突然性，其后果不一定是重大的[5]。对于突发事件的定义，国际上大部分国家都比较趋同。我国《突发事件应对法》中针对突发事件的定义为，突发事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会

危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。虽然各国对于突发事件的概念定义趋同,但由于各个国家的政治制度、所遵循的分类标准、以及所处地理环境不同,导致各国对于突发事件的分类存在着较大的差异。我国根据突发事件的性质、发生机理和演变过程将其分为了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。2017年12月29日,中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会联合发布了最新的突发事件分类与编码(GB/T35561-2017)。该文件将四类突发事件根据选定的若干属性(或特征)将分类对象逐次地分为若干层级,每个层级又分为若干类目的分类方法,将突发事件细分为上百种。可以说,该标准基本涵盖了所有类型的突发性事件,标志着我国突发事件的分类已经形成了一个完善合理的制度体系。需要说明的是,虽然我国的突发事件种类分类标准日益完善,但在对突发事件的分类分级研究方面主要还是以定性研究为主,这种研究大都是在事后和经验的基础上对突发事件进行总结和归类,属于一种静态的事后评估,不利于突发事件的动态处理。为进一步提升应急预案处置的合理性及快速性,突发事件的分类分级应该从事前入手,针对实际情况进行分类分级,将突发事件的分类分级程度与处置紧急程度联系起来,确保能在突发事件发生的第一时间调动合理的资源,明确紧急程度[6]。

3. 行政权力扩张的理论基础

3.1. 国家职能说

国家职能说认为,国家存在的基本或最大的理由是保护全体人民的生命健康和财产安全,当全体人民的生命健康和财产安全受到威胁的时候,国家有义务采取可能采取的手段给予救助[7]。当国家内部发生了重大突发事件时,人民的生命财产安全将会受到威胁,公共秩序也可能遭受到冲击。这时候国民往往自顾不暇,要求公民在这种情况下进行自救基本毫无可能。并且在现代社会,公民已经适应了法治社会的一切,如同被驯服的“野兽”,加之社会资源被集中掌握在公共部门手中,这时候只能期许与国家去营救自己的国民。当营救任务交到国家之手,那么国家又应当如何去完成这项任务?这就需要从国家的存在表现形式去分析。洛克认为,在人类早期内部生活是和谐共处的。但内部的和谐共处也避免不了外部的入侵,为了解决这一问题,人类通过缔结契约自发的让渡出来部分权利去组建成政府或者国家,同时国家本身也要受到契约的约束。到后来,洛克又较早提出了“三权分立”学说,在他的学说中将国家权力分为立法权、行政权和联盟权。后来“三权分立”学说被孟德斯鸠进一步发展成为立法权、行政权和司法权这三种权力,进而形成了现代意义上西方国家权力体制的雏形。现代国家虽然不都是严格按照“三权分立”思想去建立的,但现代法治国家也大都包含立法机关、行政机关和司法机关,只是权力配置的理念不同而已。一旦国家发生重大突发事件,首先立法机关来不及去给行政机关立法授权,其次司法机关主要负责惩治犯罪分子,一般要到事件结束以后才能发挥作用,这时候有能力去处理问题的只有行政机关。并且,行政机关掌握国家的行政权力,在处理国家工作事务中掌握了大量的信息、资源以及经验,因此由其去处理突发事件最合适不过。但由于处理的是突发事件,此时行政机关本身合法的授权可能处理不了,在这种情况下行政机关必须获得额外的权力才能解决眼下的危机,这便是行政权力扩张的重要理论依据之一。

3.2. 利益平衡及公共利益说

在国家建立初期,行政权力曾极度克制,只涉及到战争国防等个别领域。后来进入到19世纪20年代以来,行政权便开始不断扩张直至达到顶峰。然而权力终究是权力,行政权也不例外,正如弗里德里希·迈内克(Friedrich Mancke)所言,“一个被授予权力的人,总是面临着滥用权力的诱惑,面临着逾越正义与道德界限的诱惑。人们可以把它比着附在权力上的一种咒语——它是不可抵抗的”[8]。人们发

现行政机关滥用行政权越来越司空见惯，因此行政限权势在必行。时至今日，行政权的核心理念由“限权”变成了“控权”，但无论是“限权”还是“控权”但其核心目的是在于保障个人私权利不受公权力的侵害。然而在重大突发事件面前，大多数人的利益都可能会遭受到突发事件的侵害。在利益衡量的前提下，很明显公共利益大于私人权益，此时为了大多数人的利益，行政权可以在一定程度上突破“控权”理论的限制，对行政权力进行扩张。并且，个人利益和公共利益并不总是冲突的，在很多情况下个人利益和公共利益是一致的。因此，即使行政权力扩张侵犯到了个人的一些利益，基于更长远的利益的考量，这样的牺牲也是值得的。当然在这里并不是要强调唯公共利益论，如果这样的话便会导致独裁和专制以另一种方式的出现。行政权在公共利益上的扩张必须是在重大突发事件中紧急状态下进行的，并且确实是为了大多数甚至绝大多数人的利益。在危机过后应当给予受到侵害的个人一定的补偿，以达到个人与公共利益之间的一个平衡。

4. 行政权力扩张的途径

所谓扩权，就是要将不属于自己的权力收归己有，达到集权的目的。现代国家的权力架构已经大大有别于封建社会时期，封建时期中国古代王权本身就是集各种权力于一身，所谓诸权合一根本没有再次集权的可能与必要。在现代法治国家的概念下，大多数国家将权力划分为立法权、行政权与司法权。如果要达到扩张行政权力的目的，必须要将立法权与司法权部分让渡出去。

4.1. 行政权的纵向扩张

我国虽然不实行西方的三权分立制度，但我国亦将权力划分为立法权、行政权与司法权。我国《宪法》第 57 条和 58 条规定，中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关，它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。由此可见，在我国的权力体制下，最高权力机关掌握立法权，立法权的地位高于行政权和司法权，因此我国并不是三权分立国家。行政权的纵向扩张只能向立法权和司法权方向进行扩张。很明显，立法机关的主要权力就是立法权，因此行政权向立法权进行扩张时，立法机关需将部分立法权上交。我国《立法法》第 9 条规定，对于专属于法律规定的事项且尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规。但仅仅这样是不够的，这是常态环境下狭义上的立法委托。在紧急状态下立法机关应当赋予行政机关应急立法权，针对重大突发性事件有权制定除基本法以外的法律，并且有权暂时中断国内基本法律的适用。当然，这种授权不应该是永久的，应当有一定是时间限制。如英国的《突发事件法》第 19 条规定，当条件成就时，女王陛下可以命令议会制定应急法规，但是若可能会严重贻误时机，高级内阁大臣应当制定应急法规。第 25 条规定，高级内阁大臣所制定应急法规，在制定 30 天之后或在法规确定的更早的时间内应当停止效力^[9]。针对司法权而言，主要体现在行政诉讼方面受到了限制。正常情况下，司法机关享有针对行政机关作出的具体行政行为的司法审查权。当重大突发事件发生时，行政机关为处理眼前的突发事件采取的一系列行政措施很可能会侵犯到私人的合法权益。当个人权益受损而得不到及时的救济时，当事人很可能会诉诸法院寻求帮助。在此时，行政机关作出的行政行为极有可能真的违法，如果法院将行政行为撤销，那么可能出现行政机关一边作出行政行为，法院一边对该行政行为进行撤销的现象，进而导致行政机关的努力白费，突发事件也不能得到及时的解决。此外，我国《行政诉讼法》规定了公民提起行政诉讼时，行政机关负责人需要出庭应诉。不能说这边机关负责人忙着制定解决突发事件的方案，另一边法院催着出庭应诉，这会导致本身处于突发事件中心的行政机关更加应接不暇。此时，司法机关在行使司法审查权时应尽量保持克制，等到危机过后集中审查和裁决。我国《突发事件应对法》第 13 条本身就规定了因采取

突发事件应对措施, 诉讼、行政复议、仲裁活动不能正常进行的, 适用有关时效中止和程序中止的规定。至少在目前法律框架内, 采取该项措施还是有法可依的。

4.2. 行政权力的横向扩张

我国的行政权力机关分为中央权力机关和地方权力机关。地方政府要接受上级人民政府的领导, 地方各级人民政府统一受中央人民政府的领导。也就是说, 我国政府部门的设置本身就是一种纵向的权力领导关系, 下级政府要无条件服从上级人民政府的领导, 因此行政权的横向扩张绝对不可能由地方政府代行中央政府的职能, 只能由中央政府或者说高级别的政府行使低级别政府的职权。在这种情况下, 行政权力的横向扩张主要包含以下两种情况: 一是在重大突发事件发生时, 地方各级政府的权力统一收归中央或者省、直辖市人民政府统一行使; 二是中央或者省、直辖市人民政府直接派出督导组, 监督指导地方政府权力的行使。虽然从理论上讲, 上级人民政府的行政权力范围本身要比下级政府大得多, 但是根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定, 不同级别的人民政府行使的行政职权各不相同, 因此在重大突发事件中权力向上转移的必要性还是存在的。针对第二种权力扩张方式, 各个学者之间有不同的观点。我国《国家突发公共事件总体应急预案》和《突发事件应对法》均规定, 当发生重大突发事件时, 在必要的情况下国务院可以派出工作组指导有关工作。那么派出的工作组到底是国务院直接代行了地方人民政府的行政职权还是说国务院只是到地方去监督和指导相关的处置工作? 这一点还是值得探讨的。但是无论如何, 一旦国务院向地方派出工作组, 地方人民政府的职权行使肯定会受到一定的限制, 这一点是毋庸置疑的, 此时行政权的横向扩张目的也就达到了。

5. 行政权扩张应遵循的原则

5.1. 法治原则

即使在重大突发事件中, 行政权力的扩张也不应该毫无边界, 其首先要遵循的一个原则就是法治原则, 继而要遵循的一个原则才是行政法意义上的行政法治原则。广义上的或宽泛意义上的法治就是形式法治, 它表现为: (1) 有法可依; (2) 按规则办事; (3) 只追求形式正义、程序正义或形式平等, 特别是司法上的一视同仁^[10]。行政权力扩张的目的之一是为了实施更多的负担性行政措施, 但根据法治原则的要求, 要使公民负担更多的义务必须要得到法律授权。可是法律授权从哪里来? 能授权的法律位阶本身必须要高于行政部门法本身, 甚至还可以突破某些宪法的规定, 那么答案只能到宪法中去寻找。我国《宪法》2004年修正案将宪法中的戒严改为紧急状态, 《戒严法》在某种意义上来说已经丧失了存在的合法性。行政法治原则也叫依法行政原则, 是我国行政法中的一个基本原则。它是指行政机关和官员应当贯彻公平、诚信、效率理念, 在法律授权范围内, 遵守行政程序, 适用实体法, 依法赋予公民权利, 施加义务, 依法要求其承担责任作出合法正确的行政决定和抽象行政行为, 并对此承担公法责任的基本准则^[11]。这是所有行政机关行使行政权都要遵循的行政基本原则。因此, 我们应当及时制定一部《紧急状态法》来取代《戒严法》, 并在《紧急状态法》中授予行政机关在紧急状态下行使行政应急权, 这样既能达到行政权力扩张目的又符合了行政法治原则。

5.2. 比例原则

“手段符合目的是法律中使用的惟一正当化办法”^[12]。这句话是关于比例原则最直白的表述, 其基本意思是手段要和目的相适应。在行政扩权的过程中, 虽然行政机关有法律的明确授权, 立法机关与司法机关要将部分权力予以让渡, 公民亦在此期间要负担更多义务, 但并不是说法律中规定的所有权力要一次到位的赋予行政机关。行政法意义上的比例原则在深层次下还包含以下三个含义, 即妥当性、必要

性和平衡性。但就此处而言，最重要的还是必要性，即上文所讲的手段与目的要相适应。概言之，就是在行政权扩张的过程中，以所达目的为基准，能让立法机关少让渡权力就少让渡权力，能不限制司法权的行使就尽量不去限制司法权的行使，能少侵犯公民的基本权利就少侵犯公民的基本权利。

5.3. 基本权利不得克减原则

行政权力在重大突发事件中扩张的目的是为了尽可能的集中多的权力去处理突发事件，在此过程中，有可能会涉及到公民权利的限制。但公民的权利是宪法所赋予和保障的，这就涉及到行政机关集部分立法权、司法权于一身时能否有突破宪法的资格。上文提及，行政权力在重大突发事件中可以紧急扩张，但其首要的前提是要遵循法治原则，即在法律授权的框架内对行政权进行扩张。这就带来了一个问题，宪法授权的法律能否突破宪法本身？答案无非是可以或者不可以两种观点。认为可以的学者观点的主要理由是，宪法本身就是国家政治活动的产物，当国家内部发生了重大的突发性事件导致国家面临生死存亡关头时，如果此时不能突破宪法本身的规定去拯救国家，那么一旦国家本身消亡，宪法自然也归于消灭。如果没有国家对公民权利予以保障，除了那些人类与生俱来的基本权利，其他权利便会荡然无存。认为不可以的学者主要观点是，不管是立法权、行政权还是司法权，其权力本身都是宪法所赋予的，立法机关、行政机关以及司法机关在没有法律规定的情况下均不可限制或者减少公民权利。行政机关即使集立法、司法权力于一身，在没有法定情形未经法定程序仅以处置重大突发事件为理由去削减公民权利显然是背离基本的形式法治的要求的。笔者认为，上述两种观点都有道理，要解决这个问题不仅仅是靠“站队”就可以解决的，最重要的是在二者之间找到一个平衡点。我国宪法规定了我国公民享有选举权与被选举权，言论、出版、集会、结社、游行、示威、宗教信仰的自由、人身自由，还有人格尊严、受教育权等等，这些权利并非通通不可以限制。像公民的财产权、受教育权、劳动权、人身自由、集会、游行等权利在特殊的情况下可以受到一定的限制，但像公民的人格尊严、生命权、宗教信仰自由等基本权利任何时候不应该受到限制和克减。

5.4. 事后补偿原则

前面三个原则主要针对行政权力在扩张前以及扩张时应当遵循的原则和受到的限制，而事后补偿原则主要是针对行政扩权之后遗留下的问题应当如何处理的问题。在行政权力扩张的过程中，很有可能会征用公民的合法财产，使得公民的财产权受到侵犯。我国《宪法》、《突发事件应对法》、《戒严法》、《防震减灾》法等诸多法律均规定了个人和单位财产被征用时应当给予补偿的规定。但是如果在行政权扩张的过程中侵犯到人身自由和人格尊严等权利应当如何处理？在处理突重大突发事件过程中，基于行政应急原则，公民的人身自由权行使可能会受到一定的限制，行政机关依据法律作出的限制决定并不违法，而现行《国家赔偿法》大部分关于申请国家行政赔偿的申请前提是先行为违法，这就在一定程度上限制了当事人申请获得国家赔偿的资格。虽然基于公共利益的考虑，可以对个人权利进行限制，但社会的秩序和安全、个人的自由和幸福从来不是社会治理的矛盾概念，以社会利益牺牲个人利益因此也并不为现在政府所提倡[13]。我们在对个人权利限制之后，更要注重给予当事人以救济和补偿的途径。很遗憾的是，我国诸多法律法规针对补偿的规定都很模糊，只是说给予补偿，并没有强调合理性更没有强调公平性，这就使得各地的补偿标准各不相同，存在大量的灰色地带。目前首先要做到的是在宪法中引入“公平补偿”原则，从宪法的层面保障补偿的公平性，其次应当设立《国家补偿法》以明确补偿的标准，最后要建立国家补偿公示机制，将补偿结果予以公示。

6. 结语

虽然在今天行政法学的时代主题是“控权”，但我们亦应当考虑到现在的我们已经处于乌尔里希·贝

克所说的“风险社会”时代。在这个时代，风险的发生具有极度不确定性，这就赋予了行政权力在特殊背景下扩张的可能性。但行政权力的扩张不应当是盲目的，首先应当依法进行扩张，在扩张的同时遵循比例原则和基本权利不得克减原则，最后对行政扩权造成的损害进行及时合理的补偿。虽然针对重大突发事件我国已经有了《突发事件应对法》予以应对，各级政府各个部门都有自己的应急预案。但这些还是远远不够的，因为这其中有过多过于笼统和宣示性的规定，不利于实际操作。行政权力扩张始终需要一个明确的授权和限度，在适当的时候我们应当对《突发事件应对法》进行及时的修订，废除《戒严法》，设置新的《紧急状态法》予以取代，这样才能依法对行政权进行扩张。

参考文献

- [1] (英)威廉·韦德. 行政法[M]. 徐炳, 等, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997: 1.
- [2] (美)E·博登海默. 法理学——法哲学及其方法[M]. 邓正来, 等, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 356.
- [3] 刘平. 行政执法原理与技巧[M]. 上海: 上海人民出版社, 2015: 225.
- [4] 朱力. 突发事件的概念、要素与类型[J]. 南京社会科学, 2007(11): 81-88.
- [5] 王超. 重大突发事件的政府预警管理模式研究[M]. 武汉: 湖北科学技术出版社, 2010: 37.
- [6] 司振梅. 应急管理中的突发事件分类分级研究[J]. 今日消防, 2020, 5(1): 21-22.
- [7] 江必新. 紧急状态与行政法治[J]. 法学研究, 2004, 26(2): 3-16.
- [8] (英)威廉·韦德. 行政法[M]. 徐炳, 等, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997: 347.
- [9] 刘莘. 行政应急性原则的基础理念[J]. 法学杂志, 2012, 33(9): 7-13.
- [10] 严存生. 法治的观念与体制法治国家与政党政治[M]. 北京: 商务印书馆, 2013: 267.
- [11] 刘善春, 编. 行政法学模板教程[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 51.
- [12] (美)理查德·A·波斯纳[Richard A. Posner]. 法理学问题[M]. 苏力, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 135.
- [13] 李一行, 李纪恩. 重大突发公共事件中行政紧急权合法性研究[J]. 前沿, 2012(2): 64-65.