

应对“不测风云”须筑牢法治堤坝

战疫疫情斗洪水。今年以来,重大突发公共卫生事件和自然灾害不断考验着国家治理体系和治理能力。提高御灾减灾能力,必须坚持依法治国。2007年突发事件应对法颁布以来,在汶川大地震、南方雨雪冰冻灾害、禽流感、新冠肺炎疫情等重大突发事件的应对中发挥了重要作用,同时也暴露出一些问题。今年全国人大常委会首次制定专项立法修法工作计划,其中就包括修改突发事件应对法。修法工作启动后,由20多位从事社会保障、劳动就业与应急管理研究的专家学者开展了修法研究。编者特摘编修法重点问题和修法建议如下。

现实问题

新冠肺炎疫情这一突发重大公共卫生事件,不仅给人民生命健康安全造成严重威胁,也直接影响了亿万劳动者及其家庭的基本生活,还涉及劳动关系的另一方企业等用人单位的生存与发展。隔离观察、停产停业等措施影响劳动合同履行,一些企业因现金流短缺而无法正常支付工资,一些中小企业的破产倒闭导致劳动者失业,平台从业人员的劳动关系、远程办公、共享员工等现象,都在期待着法律上的回应。

专家建议

中国劳动关系学院教授杨思斌

劳动关系法律 应“保民”“减负”两手抓

突发事件对劳动关系的影响是全过程和全方位的,影响劳动关系运行的全过程,即劳动合同的订立、履行、变更、解除和终止,对劳动者的就业、劳动报酬、社会保险等都会产生重大影响,劳动争议呈现出易发、多发的态势等。

实践中关于突发事件应对的劳动关系法律并不完善。目前,我国劳动关系调整的“政策之治”具有很大缺陷。有关部门为应对突发事件出台的个别政策文件,缺乏上位法依据。个别政策文件强化了用人单位的义务,要求企业承担工资、社保给付义务,履行雇主责任和社会责任,增加了企业的生存压力等。劳动合同法、劳动合同法实施条例未充分考虑不可抗力与情势变更问题,未能合理界定对劳动者保护的限度;对于突发事件中工资支付保障缺乏系统规定。劳动法对突发事件等紧急状态下的劳动关系缺乏规定。应建立超越企业等市场主体的法制化、体系化、可持续的补偿制度。

规范并加强突发事件应对中的劳动关系法律调整,首先应通过立法明确政府责任,

合理分配社会主体的权利义务。突发事件发生后的紧急处理、救援是政府的法定职责,企业与劳动者在疫情防控期间因隔离、停工和治疗所遭受的损失,是为防控突发事件所必需,是为增进社会公共利益作出的“特别牺牲”,由此产生的工资社保给付应当作为必要成本,由政府承担责任。

其次,应通过立法增加突发事件发生时劳动关系调整的特殊规则。当政府调动有劳动关系的劳动者时,应明确原劳动关系持续,但免除劳动者的义务,由政府征用主体对用人单位的损失给予补偿。依法应保证参与突发事件处理的志愿者基本权利,为其提供工伤、医疗等社会保险。对在突发事件中无法正常生产经营的企业职工工资、社会保险费纳入财政保障范围。

最后,完善现行的劳动法律法规。规定劳动合同履行障碍规则,因不可归责于双方当事人的突发事件情形导致劳动合同履行障碍的,劳动合同中止。理顺经济补偿金和失业保险金的关系,既要保障失业者的基本生活,又要切实减轻企业负担。

现实问题

某县一位自闭症少年,在父亲因患新冠肺炎被隔离后,因当地乡镇政府和村委会的护理照料失当而死亡。新冠肺炎疫情发生时,特殊群体面临比一般人群更大的灾难风险,需要对他们予以特殊保护。

专家建议

中国人民大学教授杨立雄

加强对特殊群体的保护

因身体或心理等方面与一般人存在差距,儿童、残疾人、老年人等特殊群体对突发事件的认知较差,对外部环境变化不敏感,再加上交流困难、行动不便,在突发事件中面临更大的风险。新冠肺炎疫情发生后,政府采取多项措施加强了特殊群体的保护。然而从总体上看,我国突发事件中特殊群体的立法保护处于缺位状态。

加强突发事件中特殊群体的立法保护,应从以下几个方面入手:一是在应急预案编制中充分考虑特殊群体的需求。突发事件应对法规定了中央政府和地方政府制定应急预案的权力和职责,但是并没有对制定应急预案的保护对象作出规定。为此在制定专项应急预案和部门应急预案时,应充分研判儿童、残疾人、老年人等在突发事件中面临的风险,制定针对特殊群体的应急预案,或在应急预案中增加特殊群体条款,并加强演练。

二是增加护理照料服务的研发和使用。四是在事后恢复与重建中优先保障特殊群体的利益。儿童优先、优待残疾人和老年人是特殊群体权益类立法的基本理念,但是在突发事件应对立法中并未得到体现。为此,在修订突发事件应对法时,应在制定善后工作计划并组织实施的过程中,充分尊重并优先保障特殊群体的利益,加强特殊群体保护设备的研发和使用。

(本版文字统筹:本报记者刘华东、王金虎)



6月14日,位于北京市海淀区的超市发双榆树店在做好新冠肺炎疫情防控工作的前提下,保障市场农产品供应。

新华社发

构建完善的突发事件应对法律体系

□郑功成

新冠肺炎疫情暴发后,党中央采取一系列卓有成效的措施应对,赢得了这场突发重大公共卫生事件的大考,但同时暴露出法律体系的不足。因此,习近平总书记强调,要完善疫情防控相关法律,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。在修订突发事件应对法及相关法律时,应立足完善法律体系和增强制度的整体功效,推进相关法律法规的修订与完善。

平衡公权力与私权利关系

作为非常态环境下具有应急性质的法律,突发事件应对法(以下简称“本法”)有自己的显著特点。在突发事件应对时,更为强调社会整体利益的优先考量,政府公权力的有效行使以及秩序价值的重要地位。为有效应对突发事件引发的社会危机,法律应当赋予国家机关一些紧急权力,这通常意味着对公民等社会主体的权利进行一定限制,公民等社会主体应负有服从和配合政府相关管制措施的义务。积极、高效应对突发事件和依法行政、依法治理并不矛盾。非常态下的公权力行使也需要遵守法治原则。在此次疫情防控中,就暴露出了紧急应对措施法律依据不足的短板。少数地方出现的阻断交通、对被隔离居民“锁死家门”等一些“超硬核”举措明显违背了法治原则。因此,修法需要充分认识其作为应急状态下的法律具有公权力扩张、部分私权利受限的特点,但对私权利的限制必须坚持保障民权底线,不能突破保障基本人权的法治原则。

同时,由于突发事件的突发性、破坏性,应对时效率的要求非常高,需要政府等相关主体积极主动,进行事前预防、事中处置和事后恢复,依靠常态下实施法律的传统科层体系运作模式来处理应急问题显然难以取得预期效果。在应对疫情中,本法与传染病防治法等法律并未被普遍适用,既有执法问题,也有法律可操作性差等原因。实践证明,如果本法不能对突发事件的处理提供明确的、可操作的规范作为依据,其功能发挥必然受到限制。因此,修法中应当特别重视操作性、实用性,以便相关机构在突发事件来临时能够直接启动应急预案,实施应急响应并采取有效行动,避免层层请示汇报、等待上级决策的被动情形发生。

完善法律框架 增强民生保障

从这次抗疫实践来看,应当承认本法存在着框架过于简单,具体内容相对单薄等问题,以致实践中需要临时出台多种举措才能做到更

加有效的应对,因此,应扩充本法的内容。建议本法修订从现有的7章扩展到包括总则、应急指挥、社会参与、预防与应急准备、监测与预警、应急响应、应急处置与救援、民生保障、恢复与重建、调查评估、平台建设、法律责任、附则等13章。其理由在于:

应急需要明确统一权威高效的组织指挥体制。将党的集中领导和党政同责在本法中加以具体化,同时明确职能部门的职责分工与协同,优化分级负责与属地管控,理顺突发事件应对中的条块关系,规范其具体运行程序及机制。应对突发事件需要有广泛的社会参与。在抗击重大突发事件时,包括市场主体、社会组织、慈善及公民个人等在内的社会各界是生力军,也是不可或缺的角色。但现行法律体系的优先考量,政府公权力的有效行使以及秩序价值的重要地位。为有效应对突发事件引发的社会危机,法律应当赋予国家机关一些紧急权力,这通常意味着对公民等社会主体的权利进行一定限制,公民等社会主体应负有服从和配合政府相关管制措施的义务。积极、高效应对突发事件和依法行政、依法治理并不矛盾。非常态下的公权力行使也需要遵守法治原则。在此次疫情防控中,就暴露出了紧急应对措施法律依据不足的短板。少数地方出现的阻断交通、对被隔离居民“锁死家门”等一些“超硬核”举措明显违背了法治原则。因此,修法需要充分认识其作为应急状态下的法律具有公权力扩张、部分私权利受限的特点,但对私权利的限制必须坚持保障民权底线,不能突破保障基本人权的法治原则。

同时,由于突发事件的突发性、破坏性,应对时效率的要求非常高,需要政府等相关主体积极主动,进行事前预防、事中处置和事后恢复,依靠常态下实施法律的传统科层体系运作模式来处理应急问题显然难以取得预期效果。在应对疫情中,本法与传染病防治法等法律并未被普遍适用,既有执法问题,也有法律可操作性差等原因。实践证明,如果本法不能对突发事件的处理提供明确的、可操作的规范作为依据,其功能发挥必然受到限制。因此,修法中应当特别重视操作性、实用性,以便相关机构在突发事件来临时能够直接启动应急预案,实施应急响应并采取有效行动,避免层层请示汇报、等待上级决策的被动情形发生。

应当重视调查评估。在突发事件发生后,应当对其损害后果、应对效果等作出科学评估,既作为恢复与重建的科学依据,也为以后应对同类突发事件提供有益参考。因此,从本法的完整性出发,增设调查评估专章并对执行主体、程序、成果产生与应用作出明确规范,将使该法更加适应新时代国家治理体系与治理能力现代化的要求。

应当重视信息平台建设。突发事件往往造成各种信息难以有效归集,如果没有相应的平台建设,必定

会影响到应急处置与救援、民生保障等的效果,而当今信息技术发达与互联网的广泛应用亦为相关平台建设提供了有利条件。因此,有必要在本法中增设专章,重点规划相关信息平台建设,恢复与重建、调查评估、平台建设、法律责任、附则等13章。其理由在于:

应急需要明确统一权威高效的组织指挥体制。将党的集中领导和党政同责在本法中加以具体化,同时明确职能部门的职责分工与协同,优化分级负责与属地管控,理顺突发事件应对中的条块关系,规范其具体运行程序及机制。

从突发事件应对需要一整套更加成熟有效的法律制度出发,修法还需要解决好如下一些重要问题:

一是进一步完善信息报告与预警及应急机制。有必要规定个人和单位的配合义务,建立相对独立的突发事件信息报送与公告机制,通过市民热线、报警平台、大数据监测等完善直报和越级上报渠道,并做到信息及时公开,以消除恐慌情绪,最大限度减少误解;同时明确地方政府为预警主体,建立“吹哨人”保护制度,充分发挥应急预案的作用,同时补足社会保险、医疗保障、社会救助、慈善等关乎基本民生的应急预案,并明确应急预案的法律效力。

二是完善紧急征收征用制度。这次抗击疫情的实践,暴露出紧急征用在制度设计和实践运行中存在的一系列问题,如有的地方截留医用防疫物资等。这与本法规范不够明确且与传染病防治法的规定不尽一致有关。因此,修法中需要统一征用主体、明确征用物资的范围、完善征用物资的补偿程序和标准,同时还应对其他专门立法中的征用条款予以系统梳理和联动修改。

三是同步修改其他相关应急性法律。宜以本法修订为契机,同步修订传染病防治法、安全生产法、防震减灾法以及水旱灾害防治等专门法律,还可以考虑制定专门的紧急状态法,同时明确相关法律之间的适用关系,真正构建以本法为核心和多部解决特定突发事件应对相关法律共同组成的应急法治体系。

四是完善民生保障法律法规。包括明确社会保障制度在应急期间的政策连续性;以医保、救助及社会保险等为重点,做到应保尽保、应救尽救、应治尽治,真正做到面向常住人口与流动人口的保障机制无盲区、全覆盖、无遗漏,并在款物救助的同时增加服务援助与上门服务,确保民生不因突发事件而受到重大影响;在兼顾劳资双方合法权益的前提下,明确特殊时期的劳动关系调整范围与补救措施;加大对突发事件中老年人、儿童、残疾人、精神病患者等的照护和关怀;建立社会补偿机制,作为现行社会保障制度的有效补充。

(作者系中国人民大学教授)

现实问题

在新冠肺炎疫情应对中,国家医保局及时发布了多个应急性政策文件,确保患者不因费用问题影响就医、收治医院不因支付政策影响救治。这些措施有效解除了就诊者与医疗机构的医疗费用后顾之忧。突发事件应对法实施以来,我国一直遵循着“特事特办,先救治再处理费用问题,不因费用问题而耽误救治”的处理原则。以应急政策性文件为实践依据来规划突发事件医疗保障应对的现状亟须改变,应科学总结经验,将当前的一些应急性措施作为长期的制度安排予以确定,上升到法律层面。

专家建议

中国社科院助理研究员华颖

推进医保应急机制法制化

在新冠肺炎疫情等突发事件中,个人抵御风险的能力极其微弱,相关诊疗费用的解决是事关人民群众生命安全的重大现实问题,医保制度成为维护公民身体健康、维系社会稳定的重要支撑。结合突发事件下推进医保应急机制法制化有如下立法建议:

一是通过立法明确医保筹资责任的划分。医疗救助是政府责任,应明确由哪一级政府财政负担突发事件中的医疗救助。根据社会救助属地管理的原则,可以根据突发事件的波及范围确定由哪一级财政负担。突发事件的复杂性和不确定性增加了医疗救助责任和划分的难度,需要立法确立更具前瞻和灵活性的机制。此外,重大突发事件的影响可能超越单个医保的统筹区域范围,建立医疗保险基金风险准备金,在全国范围内进行调剂,用于突发事件中受影响参保者的医疗费用,有助于医疗保障制度的公平和可持续。

二是突发事件医保应急机制立法法制化。一方面,应通过立法明确应急响应启动条件和程序,有关部门的职责、医保经办机构非常规处置手段的运用以及医保支付的结算方式等。另一方面,将当前一些成熟的应急性措施作为长期制度纳入立法安排,建立和完善医保应急管理机制。比如,通过立法明确集中收治新冠肺炎患者的医疗责任的划分。明确异地就医不受备案等限制,实行先救治、后结算等。三是立法应明确突发事件医保的范围。在突发事件中的恢复和重建阶段可能发生的医疗费用需有妥善的解决机制。应考虑通过立法确立社会补偿制度,弥补现制度和灵活性机制的缺陷,亦使突发事件的影响可能超越单个医保的统筹区域范围,建立医疗保险基金风险准备金,在全国范围内进行调剂,用于突发事件中受影响参保者的医疗费用,有助于医疗保障制度的公平和可持续。

二是突发事件医保应急机制立法法制化。一方面,应通过立法明确应急响应启动条件和程序,有关部门的职责、医保经办机构非常规处置手段的运用以及医保支付的结算方式等。另一方面,将当前一些成熟的应急性措施作为长期制度纳入立法安排,建立和完善医保应急管理机制。比如,通过立法明确集中收治新冠肺炎患者的医疗责任的划分。明确异地就医不受备案等限制,实行先救治、后结算等。三是立法应明确突发事件医保的范围。在突发事件中的恢复和重建阶段可能发生的医疗费用需有妥善的解决机制。应考虑通过立法确立社会补偿制度,弥补现制度和灵活性机制的缺陷,亦使突发事件的影响可能超越单个医保的统筹区域范围,建立医疗保险基金风险准备金,在全国范围内进行调剂,用于突发事件中受影响参保者的医疗费用,有助于医疗保障制度的公平和可持续。

现实问题

在新冠肺炎疫情应急处置中,全国各级财政积极安排疫情防控资金,用于疫情防控物资保障、患者救治、医务人员关爱保障、阶段性减免税费以及保障经济运行等领域。其中患者医疗费用个人负担部分以及对相关工作人员的保障性补偿纳入补偿范畴。与2003年非典患者救治费用的相关政策相比,新冠肺炎疫情患者的补偿政策有了明显进步,但对因感染新冠病毒死亡的人员和家庭并未有补偿措施。另外由于缺乏法律统一、清晰的规划,每次突发事件应对中制定的补偿政策都不一样,这不仅使受害人的补偿权益缺乏稳定的政策预期,亦使各级政府处于被动局面,影响及时补偿。

专家建议

华中科技大学副教授汪敏

建立健全社会补偿机制

社会补偿是在重大突发公共事件已经造成损害而正式制度尚未健全时,由国家担责对受害人作出补偿的制度,是社会保障体系用以“补漏”的重要机制。因此,建议在突发事件应对法“事后恢复与重建”一章中,用专门一节来规定补偿对象及范围、补偿主体、补偿方式及额度、补偿基金等重要内容。

关于补偿对象及范围,根据2006年制定的《国家突发公共事件总体应急预案》对突发公共事件的分类,突发事件应对中的社会补偿给付对象应为Ⅱ级以上自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件中的受害人。

社会补偿的范围应根据突发事件造成的人员伤亡、财产损失和社会影响等因素,分为人身损害赔偿和财产损害赔偿。人身损害赔偿包括死亡人员家庭补偿、医疗和康复补偿、应急救援工作补偿。财产损害赔偿主要是住宅重建和修复补偿。

关于资金来源,社会补偿的资金来源主要包括财政拨款、社会捐助、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件中的受害人。

社会补偿的范围应根据突发事件造成的人员伤亡、财产损失和社会影响等因素,分为人身损害赔偿和财产损害赔偿。人身损害赔偿包括死亡人员家庭补偿、医疗和康复补偿、应急救援工作补偿。财产损害赔偿主要是住宅重建和修复补偿。

8月7日,在中建三局北京公司阿里巴巴北京总部项目现场,农民工接受血常规规范化验检查。

新华社发