重大突发事件应急决策指挥的法治化

代海军

[摘　要] 重大突发事件应对中规范供给不足，与应急处置措施“超常规”使用构成了当下应急决策指挥法治化的基本困境，对此难以简单地通过解释论予以纾解。基于历史以及结构功能的双重维度，可以窥见应急决策指挥正由部门决策—有限配合型、政府决策—部门联动型，向党委决策—政府治理型转变。其演进的内在机理源于传统的“知识—权力”技术规制模式存在结构缺陷，难以适应系统性风险带来的复杂管理需求。风险治理理论为重大突发事件应急决策指挥的法治化转型提供了契机，应当发挥政治动员的制度优势，在总体国家安全观视域下优化决策指挥的组织结构，对应急决策指挥权进行合理合法规制，将公众参与嵌入决策指挥程序规范的调控范围，同时建立完善纠错及容错机制。

[关键词] 总体国家安全观；风险社会；重大突发事件；决策指挥；法治化
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）01-0042-09

问题的提出

重大突发事件对国家安全构成严重威胁。重大突发事件是典型的“黑天鹅”事件，低概率、非线性以及不可预测等特征，使得应急决策指挥需要不断地回答：到底发生了什么？有什么影响？应当采取哪些措施？这些措施会产生怎样的后果？决策指挥的权力运行必须受到法律规范约束。现有的研究表明，政治势能可能诱发应急措施过度施行，不利于应急法治化的推进。[1] 重大突发事件应急决策指挥面临的法治化困境及其纾解，成为国家应急管理体系建设中一个亟待解决的重大理论及现实问题。党的二十大报告立足坚定不移贯彻总体国家安全观，强调完善高效权威的国家安全领导体制，统筹完善国家安全法治体系与应急管理体系，为在法治轨道上推进应急管理体系和能力现代化进一步指明了方向。作为国家治理的新命题，重大突发事件应急决策指挥内嵌于全球化、后工业化相伴的高度复杂性和不确定性的时代背景，并受制于工业社会“控制导向”的传统风险治理模式。因而，应急决策法治化的达成，需要置于总体国家安全观这一更为宽广的视角。鉴于此，本文探寻重大突发事件决策指挥

[基金项目] 国家社科基金重大项目“我国集中力量战胜重大突发事件的制度优势及其法治化研究”（20ZDA008）。
[作者简介] 代海军，应急管理部信息研究院法律研究所副所长、副研究员。

的规制逻辑，阐明国家应急体系及治理变革的演进过程，检视决策指挥功能与自由、公正、效率价值之间的契合与张力，为优化重大突发事件应急决策指挥提供法治化路径。

一、重大突发事件应急决策指挥的规制逻辑

谈及“应急决策指挥”，人们通常是从传统的规范状态与例外状态二分法的角度来理解这一概念，国内理论界普遍认同，应急决策指挥是指应急指挥者在对突发事件特点的原因、性质、时空特征、扩散态势、影响后果等进行快速评估的基础上，采用科学合理、及时有效的应急控制模式，对应急管理过程中的各种力量、各种活动进行时间上、空间上的安排与调整的过程。[2] 应急决策指挥机制，是指决策者根据突发事件的性质与特点，通过组织、决策、命令等行动来处理紧急事务的制度。[3] 上述定义忽略了一个基本事实，即应急决策指挥通常发生在常态秩序（规范状态）向非常态秩序（例外状态）转换的关键阶段，而重大突发事件应对，往往面临环境复杂、时间紧迫、信息不对称、条件受限等挑战，[4] 重大突发事件应对中规范供给不足，与应急处置措施“超常规”使用构成了当下应急决策指挥的基本困境，2007年颁布的突发事件应对法虽规定了应急决策指挥机制，但其面临的法治化困境并未完全化解。

如何保障自由秩序并有效应对未能预见的挑战，英国政治哲学家约翰·洛克在《政府论》中给出的答案是，为了公共福利和社会利益，将法律未能规定的偶然事故和紧急事情，交给拥有执行权的人自由裁量。在这些场合，机械和呆板地执行法律反而有害。[5] 在例外状态的诸多讨论中，德国著名政治思想家卡尔·施密特的观点最具有代表性：既然例外状态意味着难以被任何一款法律条文明文规定什么时候出现、如何运用“必要措施”处理的紧急状况，那么就必须授权给总统以决断的权力和自由，让他能够在紧急状态时能迅速做出决断采取必要措施保护社会秩序。概而言之，例外状态下，权威具有悬置法律有效性的正当权力。在吉奥乔·阿甘本看来，例外状态并非无法状态。在例外状态下，法律不是被制定为一个新的规范整体，带来新的禁令和责任，而是仅仅通过它的不可形式化来制定自身。[6]

突发事件应对的实践表明，规范与现实之间存在张力，尤其面临具有高度不确定性的非常规突发事件，逻辑与实践难以完全契合。随着法律扩大其领域以及功能，规范与例外以及秩序与混乱之间的严格两分法，就面临越复杂的情况，而它是卡尔·施密特基本原理的推定。成熟的现代法律，并不是仅仅将法律秩序看作规则，而是将原则应用于弥合缝隙，或者减缓紧急救助中出现的困境。[7] 必要性理论，为我们理解重大突发事件应对中决策指挥权力行使的正当性，提供了新的理论视角。必要性理论，也称为例外豁免理论，其源于古老的拉丁法谚：“必要性无法可循”（necessitas legem non habet），其基本含义在于：处于必要为之者，其便合法所为，盖于法有违者，必要性使之合法。在这里，必要性并非一个法源，其本身亦不悬置法律。例外的最终基础是基于这样的原则：每一条法律都是为了人的共同福祉而制定的，这也是法的力量与理由所在，否则便不再具有约束力。在必要性个案中，法失去了约束力，因为在此个案中欠缺了人类福祉的目的。[8] 当然，例外状态不同于无秩序或者混沌，在最广义的法的意义上，秩序仍然存在，虽然不是形式意义的法律秩序。

二、重大突发事件应急决策指挥的治理变革

决策指挥机制不是自成一体，而是植根于

政治和行政管理体系之中。随着传统安全与非传统安全交织叠加，决策指挥越来越成为国家安全优先考虑的重点议题。从历史的维度看，在总结突发事件应对经验基础上，我国逐步构建起以科层制为主要特征、分工明确的应急管理框架，并随着风险的变化不断完善。不过，风险的维度，从一开始就被限制在技术性管控问题上。[9] 借鉴 E.L. 库朗特利和 R.R. 戴恩斯的组织结构和功能分类的分析框架（一般称为“DRC 模型”）[10]，笔者对我国重大突发事件决策指挥的组织结构和功能进行分析（见表 1），梳理出以下发展脉络：

第一阶段，部门决策—相互配合型（类型 I）。主要特征是实施科层制管理并拥有公认的权威性，由于决策内容专业，故具有极强的排他性。新中国成立初期，我国各类自然灾害发生频率虽然较高，但灾种相对单一。发生重大自然灾害后，有关党政领导往往亲临一线靠前指导，实际的决策指挥依托科层制管理的行政主管部门，这与当时“以条为主”的分灾种管理体制密切相关，其优点是能够发挥有关行政管理部门的应急资源和专业优势，有利于各司其职。比如 1976 年“7·28”唐山大地震，煤炭部主要领导第一时间赶赴灾区，并调集全国矿山救援力量开展救援；与此同时，军队成立专门指挥部，虽然与地方有合作，但主要还是自行指挥为主。[11]

第二阶段，政府决策—部门联动型（类型 II）。主要特征是依法设立职能性的应急指挥机构，从事结构化、执行性的工作。以 1997 年防震减灾法和防洪法的颁布为标志，我国对两类较为常见的自然灾害应对实现了指挥机构法定化。由于分灾种管理体制未变，指挥机构仍依托行政主管部门运作，并接受同级政府领导，其职能也是实施性的。2003 年“非典”之后，我国建立起“一案三制”为核心的应急管理体系，于 2007 年颁布的突发事件应对法确立了分级分类、属地为主的应急体制，这意味着应急管理由传统的“以条为主”向“条块结合、以块为主”转变，但“条”“块”之间一直存在张力。突发事件应对法的立法实践证明，这一时期仅对分灾种管理体制作了适度扩张和创新，虽然法律确立了高度统一的政府负责制，但实际的决策指挥仍然依托于专业部门的技术优势。比如，国家防汛抗旱总指挥部设在水利部，国务院抗震救灾指挥部设在中国地震局，国家森林防火指挥部设在国家林业局，国务院安全生产委员会设在国家安全监管总局，这一模式的延续说明了这一点。由于指挥机制介于政府与行政主管部门之间运作，实质上是科层制组织的异化。当然，这一模式在应对“5·12”汶川特大地震以及超强台风“黑格比”等特重大灾害中发挥了至关重要的作用。

第三阶段，党委决策—政府治理型（类型

表1 重大突发事件应急决策指挥组织的类型

		组织功能	
		功能稳定	功能扩张
组织结构	没有变化	类型 I	
	发生变化	类型 II	类型 III

III）。其典型特征是，党的领导深度嵌入应急决策组织框架，府际间合作共同治理突发事件。需要说明的是，前两个阶段虽然也坚持党的领导，但主要通过传统的行政组织框架体现出来。进入后工业时代，突发事件的耦合性、跨界性、不确定性显著增强，一个复杂系统的微小输入能够产生非随机的巨大影响。新德里的一只蝴蝶扇动翅膀可能是导致北卡罗来纳州一场飓风的确切原因，即使飓风两年后才会发生。[12] 风险的变化，意味着简单套用常态治理的规则将变得难以为继。当未来变得越来越难以观察时，建立在科技理性基础上的科层制组织优势亦逐步减退。实践反复证明，党的集中统一领导以及党政同责的责任体系的建立并落实，是重大突发事件应急处置取得成效的关键。可以说，党的领导体制升华了以中国共产党为核心的政策过程，形成了一种团结紧张、严肃活泼的治理现实。[13]

三、重大突发事件应急决策指挥运行中的法治困境

（一）现行法律对党的领导的具体规定不足

坚持党的领导是我国宪法确立的基本制度，也是维护国家安全和社会稳定的根本政治保证。党的十八大报告指出，要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家。当代中国国家治理结构的内核是以党政关系为纽带的党政结构，即党和国家政权机关间的权责结构。[14] 根据党在突发事件中的介入程度和作用方式不同，党的领导分为间接领导和直接领导，后者是指党委直接负责突发事件应对活动的组织指挥，政府在党委直接领导下负责落实党委研究确定的重大决策部署。[15] 这也是重大突发事件应对中党政结构的具体体现。抗击新冠肺炎疫情实践证明，党中央及时成立应对疫情工作领导小组，向湖北等疫情严重地区派出工作组，广泛动员了基层党组织和党员，为打赢疫情防控阻击战提供了坚强政治保证。虽然政府层面亦建立联防联控工作机制，但其本身并不享有决策和指挥权，更多是行政组织法上的议事协调机构。[16] 后者由于隶属行政序列，其无法涵摄党委系统、军队系统。[17]

（二）组织权限不明确，加剧了对其合法性的担忧

按照结构功能划分，应急决策指挥组织大体可分为常设型和临时型两种类型，前者适用于常规突发事件的决策指挥，比如一些地方成立突发事件应急委员会即属于此类；重大突发事件应对的决策指挥则带有明显的任务型特征，属于典型的“一事一议”，比如新冠肺炎疫情防控期间，各地成立的应对新冠肺炎疫情联防联控机制（领导小组、指挥部），以及2003年“非典”期间，各地成立的防治非典指挥部，等等。常规突发事件的决策指挥具有任务清晰、结构稳定、分工明确等优点，但缺点亦十分明显：由于结构僵化，无法实现即兴扩充或延展组织功能。韦伯等人将组织看成是具有明确而稳定目标的结构，他们不认为组织的活动或目标会有急剧的改变。[18]“9.11”事件的教训表明：组织应对如果只是实施原定计划中的作用或功能，就不可能顺利应对无法预期的灾害；根据灾害状况随机应变、敏捷应对，这种所谓“即兴性”（improvisation）以及使之成为现实领导能力，才是实现有效的组织应对的关键。[19] 应对重大突发事件的现实需求，在为决策指挥的即兴扩展和功能延伸提供正当性理由的同时，也因其对现有规则的改变或突破，加剧了对其合法性的担忧。申言之，突发事件应对法以及相关应急单行法虽然规定了各级政府根据需要设立突发事件应急指挥机构，承担

突发事件领导、组织、协调、指挥职能，但其具体的职责权限、运行程序及相应法律责任并未明确。这就带来两方面问题：

一方面，“突发事件领导、组织、协调、指挥”的描述比较模糊，不利于突发事件应急指挥机构明确职权范围、履行相关职责，也容易突破比例原则的限度。另一方面，如上文所述，重大突发事件应急指挥机构多为临时型，在性质上属于政府议事协调机构，其能否以自身名义对外发布应急处置的决定、命令、措施等，应当履行何种程序，对此法律并未规定，相应的法律责任亦不明确，不利于履行突发事件领导、指挥、组织、协调职能。

（三）决策指挥行为存在随意性、碎片化现象

决策指挥是突发事件应对的神经中枢，其能否发挥统一、协同、高效的作用，主要取决于系统整合各方资源和力量的能力。受制于条块分割的治理体系，决策指挥行为面临着随意性、碎片化等困局。

缺乏决策协同机制，不同利益主体容易陷入合作困境。突发事件应对法第 8 条关于突发事件应急指挥机构的组成提示我们，突发事件的应对过程本质上是多主体协同行动的过程。在这一过程中，决策指挥机构虽处于神经中枢，但相关命令仍需通过科层制的渠道层层传达。府际间等错综复杂的关系容易使决策中枢功能失调，进而异化为各自为战的现象，不利于形成系统治理的合力。

（四）决策指挥程序的封闭性容易形成治理的盲区

重大突发事件发展、演变虽然有一个过程，但随着风险的累积和叠加，从临界点到发生质变，往往仅在瞬息之间。决策指挥从某种程度上是在与时间赛跑，要赢得宝贵的“窗口期”，效率显然成为应急决策的首要价值目标，但这不意味着以牺牲程序正义为代价。建构在科技理性基础之上的规制正当性，正面临风险社会知识不足的挑战。重大突发事件的高度复杂性和不确定性，决定了应急决策只能是在时间线上做切面，根据现有经验法则作出的决策很可能在后来被证伪。由于信息不对称，决策者与受决策影响者之间形成不同的风险认知，不利于社会共识的达成。[20] 由于缺乏有效的社会参与，一定程度形成治理的盲区。在以往重大突发事件应急处置过程中，虽然有社会救援力量参与，但主要是自主型，表明尚未被应急决策体系有效吸纳。此外，由于决策程序的封闭性，使得社会公众无法对应急决策过程进行有力监督，限制了公民参与渠道。

四、总体国家安全观下重大突发事件应急决策指挥的法治化路径

（一）坚持党的集中统一领导

党的十八大以来，我国提出“中国特色社会主义法治体系”新命题，特别是将党内法规体系纳入法治体系，实现了对我国传统法治理论的重大突破，[21] 也为推进党的领导入法提供了最直接的依据。从近年来有关领域立法经验看，党的领导入法大体存在两种立法模式，一种是在国家法律中抽象地规定“坚持中国共产党的领导”，安全生产法、工会法等立法即采取此种模式；另一种是在国家法律中具体规定党的机构及其职权，如数据安全法第 5 条对中央国家安全领导机构的职责做了具体规定。

应急管理作为国家安全的重要组成部分，必须坚定不移地贯彻总体国家安全观的要求，在构筑应急法的“四梁八柱”时，应当对标国家安全法，按照其规划的方向和边界做好对接。在突发事件应对管理法（草案）征求意见稿中，立法部门已经把坚持中国共产党对突发事件应对管理工作的领导写入立法，这是值得肯定的。

同时，有必要对现行法律中规定的应急指挥机构进行扩充，明确党委及其相关负责人的职权，从制度上保障“党的领导”在应急管理中的地位。新冠肺炎疫情防控经验表明，中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组，深度整合了党政军群各方力量，为我们提供了实现权力一体化运作机构模式的实践样板。2020 年 9 月 25 日通过的《北京市突发公共卫生事件应急条例》，已经将市委领导的应对重大突发公共卫生事件领导机构写入立法，相关经验值得借鉴。考虑到重大突发事件影响的广泛性及严重性，决策指挥主体的层级不宜过低。此外，按照党委决策—政府治理的模式，党的领导主要是在政治决策层面发挥作用，应急管理的具体环节宜交由政府组织实施。

（二）对应急决策机构进行概括性授权

应急管理体系属于国家安全体系的重要组成部分。重大突发事件应对中的决策指挥功能定位，取决于其所属的国家安全体制的结构及功能设定。按照国家安全法第 5 条、第 44 条和第 63 条之规定，中央国家安全领导机构负责研究制定、指导实施国家安全战略和有关重大方针政策，统筹协调国家安全重大事项和重要工作。由此可以确认中央国家安全领导机构两个基本定位：一是决策，二是议事协调。这一定位实际上框定了重大突发事件应对中的决策指挥的目标任务。在行政任务视角下，传统的行政组织法已很难统摄行政组织的现状，亦无法为政府规制和国家治理提供组织体系上的保障。[22]

重大突发事件应对中的决策指挥是在打破传统科层制基础上实现的，遵循了高效便捷的原则。行政任务的临时性决定了无法预先为应急决策机构权力行使提供规范依据，比较可行的路径是在法律中进行概括性授权。即由被授权决策指挥机构根据突发事件的性质和危害程度，选择合适的应急处置措施，可以在法律中采取列举加兜底的方式规定应急处置措施的种类及实施范围。理由在于：一方面，重大突发事件是多因非线性的叠加，往往伴随着风险的大面积外溢，容易引发社会整体性危机，客观上需要应急决策架构保持足够弹性以适应环境变化，这与总体国家安全观所强调的国家安全各要素应具有的开放性、动态性特征是一致的；另一方面，应急决策架构必须为新的未知风险提供防御可能，这往往超出了突发事件法律的框架性规定，需要通过解释抽象法律条款发展出常态化的组织安排与措施。[23] 重大突发事件应对的实践表明，组织应对最终表现为各级各类组织机构突破固有的组织框架，即兴扩充和延伸组织功能，形成临时性应急组织的过程。为了缓和法律规范滞后性与现实的紧张关系，可以通过事后立法追认机制加以解决，即由有权主体以立法方式溯及既往地赋予行为主体相应权限。[24] 鉴于决策指挥的临时性特征，还需要通过立法明确，以决策指挥机构名义作出的决定、命令，其法律后果由同级人民政府承担。

当然，概括性也意味着权力存在较大的弹性空间，为了依法限制行政应急权，需要将以下两项原则作为“软约束”。

一是坚持合目的性。党的二十大报告指出，总体国家安全观是坚持以人民安全为宗旨的安全观。突发事件应对法通过有效防范化解重大风险，最终要实现保护人民生命财产安全，维护国家安全和社会大局稳定的总体目的。决策指挥的合目的性直接体现为“人民至上、生命至上”原则。“人民至上、生命至上”作为重要的组织原则和根本立场，是支撑决策指挥权运作背后的价值判断。二是遵循比例原则。奥托·迈耶曾将比例原则誉为行政法中的“皇冠原则”，是拘束行政权力违法最有效的原则。坚持比例原则的核心是最小损害。在常态社会

秩序下，法律为权力行使划出了比较明确的界限。当现有知识和技术治理手段无法破解重大风险带来的未知难题时，应急处置可能构成对比例原则的侵蚀。研究表明，通过适度引入成本收益分析方法，科学比较不同行为手段的成本与收益，可以降低合比例性分析的主观性与不确定性，增加权衡的理性。[25]

（三）通过完善决策指挥程序规范权力运行

重大突发事件应急处置事关公共安全和社会稳定，必须将决策指挥活动过程纳入程序法治轨道尤其要注重吸纳社会公众意见，这也是构建全方位国家安全法治体系的应有之义。具体而言，常规突发事件的应急决策建立在权威机构出具的专家意见基础上，是将应急决策等同于纯粹的技术判断，其背后的逻辑是一种无差别的风险规制思路。风险规制活动法治化面临的基本困境是知识不充分。面对未来与未知，我们难以凭借既有经验形成的确定规则来为行政活动建章立制，技术性规制亦变得不再可靠。风险规制活动法治化的可行方案是，通过制度建构，确保规制活动是开放的和审慎的。这主要是一种程序主义的进路。[26] 随着政府权力增长，只有依靠程序公正，权力才能得到正当行使。[27] 面临高度不确定性以及信息的碎片化、利益诉求的多元化等决策困境，必须有效吸纳各方力量，加强合作。公众参与以“外压模式”推动政策议程设置，是促成应急处置向公共危机治理转变的关键变量。[28] 研究表明，公众参与是提升应急行政决策科学性和可执行性的必要条件。[29] 需要指出的是，对程序正当性的安排不应以牺牲决策效率为代价。风险讨论清晰地表明，当危险的可能性增加时，决策回旋的余地就越来越小。危机的紧急性和危害性意味着决策者必须“快刀斩乱麻”，在众多目标中快速进行权衡取舍，果断做出关键决策。[30] 为了克服科层制的弊端，应急决策体系可以考虑打破现行分级决策制度，遵循风险的不确定程度与决策级别同步提高的原则，实行向最高级直接报告或者越级报告的制度。[31]

（四）建立健全应急决策指挥容错纠错机制

总体国家安全观集中体现了发展与安全、传统安全与非传统安全、外部安全与内部安全等辩证关系，应急决策指挥全面贯彻总体国家安全观，需要运用辩证思维推进制度建设，尤其是建立健全容错纠错机制。一方面，有必要建立基于大数据应用的过程纠错机制。在传统的行政管理组织架构中，决策的信息来源通常需要经过漫长的传递链条，容易造成信息失真。大数据所提供的“交叉复现”和“数据混搭”提供了科学化决策的可行方案，提高政策出台后可能出现的社会风险预判能力，把决策失误纠正在决策过程中。[32] 另一方面，有必要矫正追责事由，建立容错机制。《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》等文件，为完善应急决策指挥追责机制提供了明确指向。在追责事由的把握上，在采取重大过错标准的基础上，为实现精准问责，可以考虑采用负面清单加兜底概括的方式，通过大量问责个案的梳理，总结实践中已经发生的、明显有悖于良好履职要求的问责行为，并通过法律规范明确列举，防止挂一漏万。[33]

五、结语

应对突发事件是一种有组织的人类活动。低概率的黑天鹅事件为我们抵近观察决策指挥机构的价值观、行动规范和决策过程提供了绝佳的“窗口”。重大突发事件耦合性、复杂性与不可预知性，决定了应急决策指挥既要平衡公共利益与个人自由，又需要在行政效率与公平正义之间作出取舍。重大突发事件决策指挥面向的是未知风险，事实与目的、工具与价值、

手段与结果都是不确定的，应对未知风险需要为决策者预留权力施展空间并建立容错机制。但决策权的运作要受到目的正当性与比例原则的双重限制，决策过程亦应接受公众监督。以党委决策—政府治理为主要特征的决策指挥机制，与我国集中力量处置重大突发事件的政治制度优势相连，适应了后工业时代系统性风险带来的复杂管理需求，应当在总体国家安全观视域下，对这一问题进一步作出立法回应。

[参考文献]

[1]林鸿潮．重大突发事件应对中的政治动员与法治［J］．清华法学，2022（2）．
[2]闪淳昌，薛澜主编．应急管理概论——理论与实践［M］．北京：高等教育出版社，2012：268.
[3]马怀德．完善北京城市应急决策指挥机制［J］．法学杂志，2012（9）．
[4]唐钧．公共危机管理，北京：中国人民大学出版社，2019：50.
[5][英]洛克．政府论［M］．叶启芳，瞿菊农译，北京：商务印书馆，2019：102-103.
[6][意]吉奥乔·阿甘本．剩余的时间：解读罗马书［M］．长春：吉林出版集团，2011：132.
[7][丹麦]克里斯蒂安·赛德瓦尔·拉乌塔．灾害法学研究［M］．徐航译，北京：中国政法大学出版社，2016：75.
[8][意]吉奥乔·阿甘本．例外状态（《神圣之人》二之一）［M］．薛熙平译，西安：西北大学出版社，2015：32-36.
[9][德]乌尔里希·贝克．风险社会［M］．张文杰，何博闻译，南京：译林出版社，2018：18.
[10][日]大矢根淳，浦野正树，田中淳，吉井博明．灾害与社会1：灾害社会学导论［M］．蔡驎，翟四可译，北京：商务印书馆，2017：35.
[11]钱钢．唐山大地震［M］．北京：当代中国出版社，2010：37-42.
[12][美]纳西姆·尼古拉斯·塔勒布．黑天鹅：如何应对不可知的未来［M］．万丹，刘宁译，北京：中信出版社，2019：212.
[13]柴宝勇，石春林．党的领导体制下的政策制定模式及其特征——基于主体、结构和层级的视角［J］．中国行政管理，2022（2）．
[14]盛明科，蔡振华．中国特色党政关系建构的制度逻辑［J］．政治学研究，2021（4）．
[15]钟开斌．国家应急指挥体制的“变”与“不变”——基于“非典”、甲流感、新冠肺炎疫情的案例比较研究［J］．行政法学研究，2020（3）．
[16]王旭．重大传染病危机应对的行政组织法调控［J］．法学，2020（3）．
[17]雷尚清．应急管理中的党政结构［J］．南京社会科学，2017（7）．
[18]龚祥瑞．比较宪法与行政法［M］．北京：法律出版社，2003：342.
[19][日]大矢根淳，浦野正树，田中淳，吉井博明．灾害与社会1：灾害社会学导论［M］．蔡驎，翟四可译，北京：商务印书馆，2017：45.
[20]季卫东．疫情监控：一个比较法社会学的分析［J］．中外法学，2020（1）．
[21]江必新，黄明慧．习近平法治思想研究之研究［J］．法学评论，2022（2）．
[22]贾圣真．行政任务视角下的行政组织法学理革新［J］．浙江学刊，2019（1）．
[23]王旭．重大传染病危机应对的行政组织法调控［J］．法学，2020（3）．
[24]张峰振．授权依据瑕疵行政行为的立法追认［J］．政治与法律，2012（3）．
[25]刘权．比例原则适用的争议与反思［J］．比较法研究，2021（5）．
[26]马怀德主编．非常规突发事件应急管理的法律问题研究［M］．北京：中国法制出版社，2015：212.
[27][英]威廉·韦德．行政法［M］．楚建译，北京：中国大百科全书出版社，1997：93.

[28]张海波．中国转型期公共危机治理：理论模型与现实路径［M］．北京：社会科学文献出版社，2012：293-296.
[29]夏金莱．应急行政决策中公众参与机制的构建——以突发公共卫生事件应对为例［J］．法商研究，2021（6）．
[30]刘一弘，钟开斌．学习与竞争：重大突发事件如何触发政策变迁的文献述评［J］．公共行政评论，2021（6）．
[31]于安．论国家应急基本法的结构调整——以《突发事件应对法》的修订为起点［J］．行政法学研究，2020（3）．
[32]高小平．借助大数据科技力量寻求国家治理变革创新［J］．中国行政管理，2015（10）．
[33]曹鎏．论监察问责的基本法律问题——概念澄清与构成要件解析［J］．中外法学，2020（4）．

责任编辑：林珊珊

Legalization of Emergency Decision in Emergencies from the Perspective of Overall National Security Concept

Dai Haijun

[Abstract] The insufficient supply of legal norms in the response to unconventional emergencies, and the "extraordinary" use of emergency response measures constitute the basic dilemma of the current legalization of emergency decisions, which cannot be easily relieved through interpretation theory. Based on the dual dimensions of history and structural functions, we can see that the emergency decision is changing from departmental decision-making-limited cooperation, and government decision-department linkage, to the committee of CPC decision-government governance. The internal mechanism of the above transformation is that the traditional "knowledge-power" technical regulation model has structural defects and cannot adapt to the complex management needs brought about by systemic risks. On the contrary, the shortcomings of bureaucracy and the generalization of accountability, it has contributed to the randomness and fragmentation of emergency decisions. Risk governance theory provides an opportunity for the legal transformation of the emergency decision in unconventional emergencies. The institutional advantages of political mobilization should be brought into play, and the party-government structure of emergency decisions should be reshaped from the perspective of the overall national security concept. Faced with unknown risks that are difficult to grasp, the regulation of emergency decision power should also be restrained, and appropriate legalization is a more feasible solution. The justification of its legitimacy also depends on embedding public participation into the regulatory scope of emergency decision procedures, and at the same time establishing and improving error correction and fault tolerance mechanisms.

[Key Words] Overall National Security Concept；risk society; major emergency; emergency decision; rule of law