

一、新型冠狀病毒肺炎疫情引出的澳門特區行政應急權制度完善課題

澳門特區自 1999 年回歸以來，在《澳門特別行政區基本法》的指導下，歷屆行政長官和特區政府以全面貫徹「一國兩制」、「澳人治澳」、高度自治為原則，堅守「一國」之本，善用「兩制」之利，根據澳門本地的實際情況積極施政，在經濟和社會發展方面取得了較大的變化和成果。在經濟上，根據澳門特別行政區統計暨普查局的資料，2021 年澳門人均本地生產總值約為 350,445 澳門元，在亞洲國家和地區中名列前茅^[1]；在產業結構上，澳門特區產業結構進一步優化，國際化程度進一步加深；在融入國家發展大局上，澳門特區落實了「一中心、一平台」的建設，全力參與橫琴粵澳深度合作區建設，推動澳門藉著體制機制創新，構建橫琴粵澳合作區與澳門一體化高水平開放的新體系，推動澳門突破發展瓶頸，為經濟適度多元發展注入強勁的新動力。^[2]

但是與此同時，隨著澳門經濟發展愈發增速和國際化程度進一步提高，社會的複雜程度不斷加深，經濟社會發展的背後隱藏了更大的隱患和危機，如從 2008 年暴風「黑格比」侵澳災害、2010 年澳門

1 數據來源：澳門統計暨普查局網站，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=902>。

2 參見澳門特別行政區經濟財政司：《2021 財政年度經濟財政範疇施政方針》，第 49 頁。

國際中心食肆爆炸事件、2017 年颱風「天鴿」侵澳災害、2020 年新型冠狀病毒疫情等重大傳染病事件愈加頻發，乃至 2022 年 6 月，澳門特區因新型冠狀病毒疫情的社區傳播首次宣佈進入「相對靜止」的全域行動限制狀態。各種各樣的公共危機頻頻發生，尤其是本書所討論的重大傳染病事件更是時刻威脅著澳門的城市發展，威脅著澳門市民和來澳工作、旅遊人士的生命財產安全。

面臨突發公共事件帶來的諸多挑戰，澳門特區政府建立了以行政長官領導的危機處理委員會作為統籌和全面協調基礎的四大危機處理機制，並在施政過程中對相關應急制度和法律規範進行了不斷地完善和改進。在 2017 年「天鴿」風災事件後，行政長官在向立法會所作報告中提出了構建防災減災長效機制，同年年底，澳門特區政府委託國家減災中心等三家單位聯合編制了《澳門「天鴿」颱風災害評估總結及優化澳門應急管理體制建議》報告，並以此為基礎，進一步編制了《澳門特別行政區防災減災十年規劃（2019—2028 年）》，進一步完善了危機管理機制。尤其是針對重大傳染病事件，早在 2011 年 3 月 6 日，澳門便與廣東省簽署了《粵澳合作協議》，在公共衛生方面便有信息通報、防禦、控制等協調措施，在新冠疫情的應對中更是在信息通報、物資保障、技術援助三大方面充分發揮了「一國兩制」制度的獨特優勢。

但是由於澳門特區的經濟社會結構特殊，對突發公共事件的應對依舊是特區政府面臨的難題，尤其是對特區的產業經濟結構影響極大的重大傳染病事件在近兩年給澳門特區帶來了巨大的社會風險。

在現代社會的危機管理當中，法律往往要賦予行政權力更大的自由裁量權以保證其發揮其能動性，針對突發公共事件的情況進行適當的靈活處理，但是過於寬泛的行政權的授予容易導致行政權力的濫用，而在緊急情況下如何保證行政機關一如既往地法律的框架下行使這驟然膨脹的行政權力，避免其超出法律的界限，對於保護每一位

公民的合法權益都極為重要。正如日本憲法學家小林直樹認為，應急權的行使會對現代社會的民主憲政原則產生諸多嚴重的影響^[3]，因此在對突發公共事件進行危機管理的時候，除了在行政管理學的意義上建立完善危機管理機制，更應當在法律意義上建立對應急權力的約束規範，尤其是在行政法意義上，通過行政組織法、程序法和救濟法的多元規制對政府應急權力的法制制約。

對於澳門特區來說，其行政主導制的政治體制決定了行政長官和特區政府作為行政主體本身具有較強的行政自由裁量權，為特區的危機治理提供了有力的保障。如澳門基本法第 50 條和第 13/2009 號法律《關於訂定內部制度的規範》所確立的獨立行政法規制度，在重大傳染病事件的應對過程中可以讓行政長官在不受立法會制約的情況下制定規範，採取更加及時和靈活的應對措施。但是與此同時，更強的行政應急權也意味著需要更完整有效的法律框架進行制約。在本書的研究當中，我們發現澳門特區現有的行政應急權制約存在諸多值得商榷和完善之處，因此，在重大傳染病事件的背景下，當行政應急權力限制和停止公民的某些權利，從而改變正常的法律秩序並與原有的法治原則產生衝突時，研究如何基於澳門特區的特殊法律架構和危機應對的實際需求，通過行政法規確立重大傳染病事件中的應急新原則、標準和救濟措施，為特區的危機治理提供實際指導和理論支撐，正是本書研究目的所在。

二、本書的基本結構和內容

行政法意義上的行政應急權是指在突發事件發生時，由國家的行政機關依照法定程序和授權針對突發事件所享有的處理緊急事務的

3 參見莫紀宏、徐高：《緊急狀態法學》，北京：中國人民公安大學出版社 1992 年 4 月版，第 263 頁。

各項權力。政府行使行政應急權力會限制甚至停止公民的某些權利，從而可能改變正常的法律秩序，與既定的法治原則產生衝突。但這並不能否定行政應急權力的合理性。

行政應急權在法理上通常被認為是為實現法律所追求的社會公共利益所運用的手段，有時為了社會整體的、長遠的、根本的利益，需要暫時犧牲局部的、個人的利益，打破某些法治原則，但是這也恰恰證明了法治原則本身並不是目的。打破原則的首要目標是採取高效率、迅捷的對抗措施消除緊急危險，恢復社會正常狀態。一般而言，與正常狀態下的行政權力相比，行政應急權具有較強的專斷性，並且高度集中在行政機關之手。這種專斷性權力的存在，是人類社會應對突發災難的長久選擇的結果。當然，正是這種應急權主體的單一性和行使的專斷性，決定了應急權行使失控必將造成嚴重的社會危害性。^[4] 由於重大傳染病事件作為突發公共事件的特殊類型，具有顯著的危機特性，這也注定了行政法絕大部分針對正常狀態下的社會情勢所規制的內容無法發揮應有的作用。常態下的行政權力設置在規範設計上充分體現了權力分配上與立法權的相互限制、公民權利保護最大化的特徵，但是當重大傳染病事件此類威脅正常生活秩序的緊急情況出現時，正常狀態下的權力與權利分配格局便失去了社會基礎。即當正常狀態不復存在時，正常狀態下的權力和權利構造便會需要有所改變。

而在現代法治社會當中，依法行政是政府一切行為的準則。政府應對重大傳染病事件時享有較平時更多、更廣泛和更具強制性的權力，這對於有效、及時組織和運用國家各種資源，採取強有力的措施，儘快消除危險、渡過危機的作用無疑是巨大的。但是，這種權力必須在法律的規範和控制中，使之既能有效保障政府應對危機，又能

4 參見黃俊傑：《法治國家之國家應急權》，台北：元照出版有限公司 2001 年版。

盡量避免相應權力被濫用和對公民基本權利、自由造成侵犯。

行政法的首要之義就是它是關於控制政府權力的法，這是其作為法學學科的核心。^[5] 正如上文所言，為維護社會公共利益、國家利益和社會穩定，緊急情況下的行政應急權是必要的，但在現代法治原則的支配下，須由行政法來規制和調整行政應急權，規範政府職責和公民權利義務，防止社會秩序失控，促進政府依法行政。行政法通說認為，行政法對政府權力的規制主要通過規範行政主體和行政權設定的行政組織法、規範行政權運行的行政行為法、規範行政權監督的行政監督和救濟法組成，因此，在緊急情況下對於行政權力的規制也應當基於這三種不同類型的行政法規範進行分別研究。亦即，本書的研究目標為基於重大傳染病事件的特性和澳門特區的現狀和實踐經驗，建立以組織法規範為基礎、以行為法標準為軸心、以救濟法內容為補充的行政應急權制度和規範體系。

本書共有五章，各章主要關注的問題和主要內容如下。

1. 重大傳染病事件應急法治的基本原理

第一章主題為「重大傳染病事件應急法治的基本原理」。本章主要從重大傳染病事件的定義出發，就重大傳染病的相關概念和法律定位進行分類和梳理，並試圖通過概念的梳理系統性地闡述重大傳染病事件應急法治在澳門地區需要攻克的難題和基本的運作結構原理。

本章從重大傳染病事件的上級概念——突發公共事件的定義和特徵出發，從共性和特性的角度分別歸納和總結了重大傳染病的特徵及其法律定位，以此為基礎就澳門特區重大傳染病事件應急法治所面臨的特殊困境進行了深入分析，並試圖通過這樣的敘述結構，讓讀者對澳門特區現有的行政應急法治現狀和困境有一個更為全面和深入的

5 參見〔英〕威廉·韋德：《行政法》，徐炳、楚建譯，北京：中國大百科全書出版社1997年1月版，第5頁。

瞭解，從而展開後文針對應急法治當中不同環節問題的研究和探討。

2. 澳門特區重大傳染病事件行政應急組織法規範研究

第二章主題為「澳門特區重大傳染病事件行政應急組織法規範研究」。本章主要在行政組織法的角度聚焦討論兩個問題，即澳門特區重大傳染病事件中預警權限分配問題和強制隔離權限分配問題。

從一般情況來說，行政組織法教義學建立在雙重功能體系原理上：一是建構功能，將行政組織建構為法律上的人，賦予其權力，明確其責任；二是管制功能，組織法規範影響具體行政活動的過程和決定。而重大傳染病事件具有的危機性顯然對現代行政組織法的建構和規範功能提出了挑戰，因此本章針對重大傳染病事件帶來的組織法挑戰進行探討，希望通過正確處理組織形式內外的結構性關係實現要素的合理配置，最終獲得組織結構優化的法律框架。

重大傳染病事件中的預警權限分配問題顯然是值得討論的組織法問題之一。澳門特區有關突發事件預警的法律法規頒佈較晚，澳門特別行政區第 2/2004 號法律《傳染病防治法》對傳染病的防治有了初步系統性的規定，但是全文未規定預警機制；後續的相關行政法規頒佈後，預警系統雖然有了一定程度的完善，但對比其他國家或地區的有關規定，依舊缺乏對於公眾預警權的規範，即預警權仍處於被政府壟斷的狀態，具體的細節也模糊不清，有待探討和完善。

重大傳染病事件當中的強制隔離措施的決定權分配問題也是應當值得探討的組織法問題。強制隔離措施是行政強制措施中的一種，其實施主體是行政機關、醫療機構、疾病預防控制機構，對象是公民的人身自由，具有強制性、緊急性和臨時性等特點。^[6] 在現行法律當中，強制隔離是重大傳染病事件中適用頻率最高的一種，但在現行法

6 參見甘若雯：〈重大疫情防控中強制隔離的法律規制與完善〉，《前沿聚焦》2021 年第 6 期，第 33-41 頁。

律規範中，對於行政強制措施權限問題還處於界限不清的狀況，在實踐中可能會存在主體權限不明確，侵犯到公民的基本權利的情況。因此，結合針對強制隔離權限的分配問題的三個學說進行分析權衡，應當基於應急隔離權下放的基礎上進一步適當引進專家意見制度，同時增加行政事後審查機制，確保強制隔離措施中的人權保障。

3. 澳門特區重大傳染病事件行政應急行為法立法規範研究

第三章主題為「澳門特區重大傳染病事件行政應急行為法立法規範研究」。本章在行政行為法立法規範上主要討論兩個問題，分別是澳門重大傳染病事件經濟援助措施的合理性標準問題以及應急藥品監管審批的合理性標準問題。

行政行為是具有行政法意義或效果的行為。其中行政立法是指制定行政法規的行為，屬於抽象行政行為。在應急法治當中，行政機關雖然擁有更大的應急權力，但是對於某些並非即時性的問題往往仍需通過行政立法的方式臨時加以規範和明確。尤其澳門地區在「一國兩制」的背景下採用行政主導制的政治體制，並在現有法律框架內存在一套相當成熟的行政法規制度。因此，在突發事件的背景下，如何在應急法治中保證立法規範的明晰成為了本章需要討論的問題。

在行政法領域的應急法治研究中，理論界普遍認為，既要賦予政府充分的自由裁量權以發揮其主導作用，但是也要通過嚴格的法律規範來約束政府的行政行為。行政程序法的目標就在於在基本原則的指導下，通過妥善的程序設置和符合要求的標準設定來規範組織架構下的要素流動，保證應急危機中政府基於法律的有效管理。

在經濟援助措施方面，澳門特區在重大傳染病事件中採取的經濟援助在全球處於領先地位，但是其行政程序法上的原則性標準依舊存在欠缺。對澳門特別行政區實施的多輪經濟援助進行規範梳理和爭議探討，可發現重大疫情視角下的經濟援助不能完全以社會救助、行

政補償等理論作為其法律定性根據，而應當結合突發傳染病事件特徵選取新的理論模型對法律基礎進行構建。在原則性標準的構建上，一方面應當優化社會救助的實施模型，在普救式的援助上強化選擇性決策，構建程度累進原則；另一方面，在構建以經濟調控論為主要目標約束因素的基礎上引入社會救助理念，不僅保障宏觀的覆蓋，更要從微觀上實現精準救助，構建平等援助和優先性原則。

在應對重大傳染病疫情之際，我們經常面臨新型病毒變異引起的藥物短缺問題。因此，加強藥物研發能力並建立完善的藥品審評審批制度，特別是非常規審評審批流程，已成為應急法治下行政立法改進的關鍵方向。此處，中國內地、美國及歐盟的藥品審評審批程序對此具有重要的借鑒價值。本節將通過比較法研究，探討澳門地區在重大傳染病事件中藥品審評審批法律規制是否存在不足或空白之處，以期為澳門地區制定相應規範提供參考與借鑒。

4. 澳門特區重大傳染病事件行政應急行為實施標準研究

第四章主題為「澳門特區重大傳染病事件行政應急行為實施標準研究」。本章在行政行為實施標準上主要討論三個問題，分別是澳門重大傳染病事件中應急強制管理的實施標準問題、流行病調查制度問題和應急行政宣導措施實施標準問題。

行政程序是行政機關實施行政行為時應當遵循的方式、步驟、時限和順序所形成的一個連續過程，行政程序作為規範行政權、體現行政法治形式合理性的行為過程，是實現行政法治的重要前提。雖然突發公共事件當中部分行政程序需要為行政應急權進行讓渡，但是行政程序以及其制定標準依舊有其法治價值所在，正是在重大傳染病事件當中，才更應當通過程序收束放大的行政權力，避免其滑向濫用的極端。本章討論的問題主要集中在行政程序制度的構建。

在重大傳染病疫情中，應急強制管理是常用的治理手段。然

而，在澳門的實踐過程中，實施標準仍存在一定的爭議。本章將基於對澳門防疫應急強制管理措施的梳理，在現有一般性管理制度基礎之上，建立制度啟動與解除的原則性標準，比較匯總措施差異，並構建以遞進原則、即時性原則和正當程序原則為框架的標準模型。

在重大傳染病疫情中，流行病學調查被用於病源追蹤、信息搜集等方面。然而，在現行法律框架下，多元主體的流行病學調查可能導致個人信息的不當洩露。因此，探索明確法律規定，以規範流行病學調查程序標準，亦成為本章研究的重要方向。

同時，在重大傳染病疫情中，行政宣導行為的限度問題也受到廣泛關注。隨著行政主體角色由管理者逐漸轉變為服務者，行政行為方式在單一的剛性行政基礎上增加了柔性行政手段。行政宣導作為傳統命令式行政方式的重要補充，在應急狀態下缺乏明確的標準和深入研究。本節將通過對標準邊界和保障性措施的研究，期望使行政宣導在實踐中更好地發揮效用。

5. 澳門特區重大傳染病事件行政應急救濟法制度研究

第五章「澳門特區重大傳染病事件行政應急救濟法制度研究」就行政補償和救濟法的範疇出發討論了兩個問題，分別是澳門重大傳染病事件的應急致損的補償標準問題和應急徵用的補償標準問題。

後疫情時代，政府為有效應對及保障社會大多數利益，在行使公權力的過程中會產生與私權利之間的利益平衡問題，雖然應急狀態下公權力的擴張在所難免，但難免導致部分行政相對人的合法權益無法得到保障。一個有能力的依法行政的法治政府不僅能運用法律處理好正常社會狀態下的秩序和有效地保障公民權利，更重要的是能在應急狀況下處理好社會秩序和有效地保障公民權利。由此，行政緊急權應當被提到應有的高度加以認識和合法運用，這也就意味著必須要對行政應急權的法律救濟原則程序等問題納入法律體系加以解決，並在

以後的實施過程中加以修改和完善。

澳門重大傳染病事件中，關於政府行政應急致損的補償標準討論頗多。通過研究重大傳染病事件中致損的賠償標準，能規範政府在重大傳染病事件中的各種規制措施，疏導化解私權利特殊時期公權力超常行使而導致損失帶來的糾紛和矛盾。而在新冠疫情之下，應急致損可能包含各類財產、人身、精神損害，本文主要以接種新冠疫苗致損這一典型重大傳染病事件應急損害補償標準進行論述。

在澳門重大傳染病事件應急徵用的補償標準應當是本書針對救濟法研究的重點。健全的應急徵用補償標準機制的設立，有利於行政相對人的合法權益得到有效保障，且有利於提高救援的速度和政府的公信力。但由於現行立法中相關內容缺位，應急徵用補償範圍不明確，補償標準不統一，導致應急徵用補償在實踐中爭議較大。

本書仍是行政應急權研究的初步展開，對於研究問題的選取相對集中和聚焦，並不能解決澳門特區行政應急權法治理論和適用中面臨的所有問題。但是本書仍基於目前澳門特區最值得研究的部分進行了深入探討，研究內容集中且開放，不求系統性和完整性，但求深入性和適用性。筆者希望本書並不是澳門特區行政應急權研究的終點，而是一個全新的起點。

■ 三、研究方法

本書研究過程中採用的研究方法主要有以下四種：

1. 文獻研究法

在所有的研究方法中，使用文獻分析法最為常見。通過大量相關的文獻資料取證，針對研究課題進行分析，引用資料包括期刊、專業雜誌、學術論文等，經過分析、梳理，從中找出有用的信息，瞭解

專家學者們對這一問題的看法，以及他們所使用的研究方法和視角、在研究中的側重點，為自己的研究提供理論依據。本書通過對於不同課題當中有關的資料分類梳理，如重大傳染病事件相關的法律文件、相關法律的立法說明、案例材料、現有研究成果等，理清不同作者的思維脈絡，掌握最新的研究成果，整合分析後進行理論的分析和標準的構建。

2. 規範分析法

對於重大傳染病事件下應急法治秩序的構建，本書通過對應急類法律的現行規範進行整理，瞭解應急法治構建的障礙和可能的出路，從相關的法律文件，到政府公佈的行政法規、批示、意見等文件，進而瞭解應急法治的現有模式和改進方向。

3. 功能主義比較法

「一切認識、知識均可溯源於比較。」^[7]傳統的比較法難以找到對應的政策進行比較研究，而本書採用的功能主義比較法的優勢在於可以通過實際問題的對應，不受不同法律體系上各種概念的約束，防止在體系思維下，對於外國法的對應法條無法查詢的情況。通過功能主義比較法研究不同國家對於重大傳染病事件的應對方案和效果，綜合性比較和分析後得出比較法意義上合理性標準的結論。

四、學科整合法

在重大傳染病事件與應急法治領域，涉及的目標課題往往與醫學、經濟學、社會學、管理學、政治學等多學科產生交叉，或視角形

7 參見 K·茨威格特、H·克次：《比較法總論》，潘漢典等譯，北京：法律出版社 2004 年版。

成競合，需要從多角度展開研究。即使從行政法學角度切入，也需要從上述學科的已有成果中借鑒制度、框架、發展方向以及相關改革理念。因此本書在寫作過程中採用學科綜合的研究方法，以吸納其他學科的研究成果。

