

区际突发事件信息共享机制的制度化构建

陈婉玲, 胡鹏鹏

(华东政法大学 经济法学院, 上海 201620)

摘要:突发事件的跨区域扩散性成为现代社会风险危机的本质特征之一,区际应急协同成为必要。在区际应急协同机制中,信息共享是突发事件防范、应对以及恢复的前提与基础。然而,传统行政区划模式下的区际突发事件信息共享面临着信息壁垒问题突出、共享协议规范性不足和共享理念缺乏等现实困境,其根源在于相关应急法律规范并未建立制度化的信息共享机制。区际突发事件信息共享机制应当是规范化、制度化的规则体系,其核心是制度化的区际突发事件信息共享规则。构建区际突发事件信息共享规则制度,需要明确地方政府的主体地位及其信息共享权责,规范突发事件信息共享的范围与内容,健全区际突发事件信息共享的运行机制,进而提升突发事件区际应急协同能力和治理水平。

关键词:突发事件信息共享;区域应急一体化;区际应急协同;区际合作

中图分类号:D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2024)04-0070-10

区域一体化的发展促使不同区域之间的联系日益密切,风险在不同区域之间扩散更为容易,区际应急协同成为必要。在区际应急协同中,突发事件信息具体作用于突发事件预防和处理等环节,并发挥着监测、预警、沟通和协调等功能。突发事件信息的完整性、真实性直接影响着突发事件应急治理效果,这也奠定了突发事件信息在应急治理中的基础性地位。在规范层面,《中华人民共和国突发事件应对法》(简称《突发事件应对法》)和《中华人民共和国传染病防治法》(简称《传染病防治法》)等法律规范仅对突发事件信息共享作出了概括性规定,长期以来的突发事件信息交流集中于纵向的信息公布和上报机制,横向的区际突发事件信息共享机制建设滞后,地方政府主要依赖于区域之间通报信息、上级政府及其部门发布的相关信息。实践中,地方政府共享区际突发事件信息的主动性和积极性不高,存在“信息壁垒”问题。以突发公共卫生事件为例,由于尚未建立突发事件信息共享机制,即使在联防联控机制下,也存在不同地区的突发事件信息管理主体不明确、数据收集与处理标准不一、各地区在信息处理中各自为政等问题,影响了突发事件应急治理效能。如何解决区际突发事件信息共享问题,成为提升地方政府应急治理能力和改善现行应急治理体制效能的重要议题。

随着数字政府建设的推进,信息在突发事件应急治理机制中的重要性更加凸显,突发事件应急治理的制度需求也促进了突发事件信息治理的研究。从相关研究成果来看,主要包括以下两个方面。一是突发事件信息公开。针对实践中突发事件信息公开制度存在的问题,部分学者提出健全和完善突发事件信息公开机制的建议,如王锡锌教授指出,法律规则的抽象性、管理体制中信息权力垄断导致了突发事件信息公开的功能障碍,应当完善法律规则、改进管理体制、优化社会治理生态;^①刘超教授认为,信息内容规定的缺失、信息公布主体的抵牾与封闭以及制度内在张力导致了信息公开的困境,其根源在于管制理念下制度设计与运行的单向性特征,应当基于互动模式、风险交流理念完善突发事件信息公开制度;^②胡明教授认为,不仅应当以

收稿日期:2024-01-08

基金项目:2021年度国家社科基金一般项目“区域经济法基本理论研究”(21BFX106)

作者简介:陈婉玲,女,华东政法大学经济法学院教授、博士生导师,产业与区域经济法研究中心主任;胡鹏鹏,男,华东政法大学经济法学院经济法学专业博士研究生。

^① 参见王锡锌:《传染病疫情信息公开的障碍及克服》,载《法学》2020年第3期,第19-35页。

^② 参见刘超:《风险交流视阈下传染病疫情信息公开制度省思——从新型冠状病毒肺炎疫情防控切入》,载《法学评论》2020年第3期,第41页。

法治思维与法治方式建立突发事件信息公开协同机制,还应当完善风险防控机制、担当容错机制以及公众参与机制等配套性制度。^①二是突发事件应急协同。针对突发事件跨界危机需要相关主体协调合作而相关治理主体参与有限的问题,部分学者提出了突发事件应急协同治理,包括部际协同、府际协同、机构协同。其中,部际协同基于风险交流的规制视角主张加强社会主体多元参与、建立相应的风险交流机制;^②府际协同包括横向府际协同与纵向府际协同,强调不同层级或不同区域突发事件治理的协同;^③机构协同是指同一层级政府内部不同机构之间的协同。^④上述研究提出了突发事件信息治理模式与理念的重构,特别是突发事件应急协同治理。目前,针对突发事件信息共享机制的研究仍然有限,很少有学者基于协同治理研究区际突发事件信息共享制度的构建。^⑤相比之下,国外区际突发事件信息共享理论与实践较为丰富,如美国政府通过制定数据开放共享战略建立了跨区域的数据共享系统和协同合作机制、日本政府构建了突发事件管理机制与突发事件应急管理合作模式。因此,笔者以区际突发事件信息协同治理为依据,分析区际突发事件信息共享的理论逻辑,剖析区际突发事件信息共享的现实困境,提出相应的制度构建建议。

一、区际突发事件信息共享的现实困境与制度成因

(一) 区际突发事件信息共享的现实困境

突发事件信息共享是非常态背景下的政府数据共享,因而其法律依据不仅包括政府数据开放共享的一般性规范,也包括突发事件应急治理规范。根据相关规范的效力级别,可以分为两个层面。一是国家层面的制度规范:包括政府数据开放共享的规范性文件和突发事件应对的法律规范,前者如《促进大数据发展行动纲要》《政务信息资源共享管理暂行办法》等规范性文件,后者如《突发事件应对法》《传染病防治法》等法律规范。其中,《突发事件应对法》第18条要求共同负责跨区域突发事件的地方政府建立信息共享和协调配合机制,第62条和第64条要求地方政府共享突发事件信息,但是这些制度规则的操作性有限,为地方政府的制度探索提供了空间。二是地方层面的制度规范:包括政府数据开放共享的地方性法规和突发事件应对的地方性法规,前者如《贵州省政府数据共享开放条例》《浙江省公共数据条例》《上海市数据条例》《贵阳市政府数据共享开放条例》等地方性法规,后者如《北京市突发公共卫生事件应急条例》《山东省突发事件应急保障条例》等专门性法规。这些制度规范不同程度涵盖了突发事件信息共享的目标与需求,但区际突发事件信息共享制度的系统性构建仍然滞后,难以满足区际突发事件信息共享的实践需求。跨区域突发事件应急治理的客观需求推动了地方政府共享突发事件信息的实践。当前,国内不少地区针对区际突发事件信息共享进行了一定的制度探索与实践,其中长三角地区、京津冀地区、粤港澳大湾区等区域通过区际应急合作协议探索突发事件信息共享机制,如长三角地区南京市与滁州市、马鞍山市、宣城市、芜湖市通过跨区域应急联动协议促进突发事件信息的共享合作,京津冀地区唐山市玉田县与天津市宝坻区通过签署《宝坻玉田跨区域应急联动机制协议书》确立了信息共享机制,但这些探索仍面临着现实困境。

第一,突发事件信息壁垒问题突出,信息收集和处理碎片化。《突发事件应对法》第16条确立了分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制。这种建立于韦伯官僚理论基础上的传统治理体制强调风险的属地治理,这也是地方政府职责分工和属地责任的必然要求,即在区域空间内,作为区域主体的地方政府是风险治理的主体,承担着突发事件应急治理的重要职责。在该体制下,地方政府根据属地管理原则收集和处突发事件信息,不同地方之间的突发事件信息治理相互分割,突发事件信息处于一种碎片化状态,存在严重的“信息孤岛”“部门私有化”等信息壁垒问题。^⑥目前,突发事件信息区域壁垒与地方保护主义成为制约突发事件信息共享的主要障碍。以突发公共卫生事件为例,由于各地政务服务系统相对独立,其推出

① 参见胡明:《疫情信息公开的法治反思》,载《政治与法律》2020年第4期,第29-34页。

② 参见王诗宗、杨帆:《基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与》,载《中国社会科学》2018年第11期,第155页。

③ 参见张玉磊:《跨界危机治理中的府际合作研究》,载《上海大学学报(社会科学版)》2018年第2期,第139页。

④ 参见张海波:《应急管理中的跨区域协同》,载《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2021年第1期,第102-110页。

⑤ 区际突发事件信息共享是指不同区域之间共享和使用突发事件信息,目的是通过分析和研判相关信息以提升区际突发事件应急治理效能。从主体来看,突发事件信息共享包括跨部门的信息共享、跨区域的信息共享以及中央与地方的信息共享,笔者主要围绕跨区域突发事件信息共享机制进行研究,即区际突发事件信息共享机制。

⑥ 参见陈兰杰、刘彦麟:《京津冀区域政府信息资源共享推进机制研究》,载《情报科学》2015年第6期,第111页。

的个人健康信息系统以本地区通行为主,省际不共享互认,存在数据交换延迟等突出问题,制约了区际应急协同。为解决这一问题,区际应急联动协议模式的突发事件信息共享探索应运而生。此种模式的突发事件信息共享体现了突发事件应急治理的现实需求,但这些由地方政府主导的分散探索仍然是碎片化作业状态,不同的合作机制相互分割,如长三角地区除了跨区域应急联动协议,还存在着《长三角一体化示范区疾控联盟协同发展合作协议》等诸多碎片化的合作协议。这不仅有悖于高效便民的行政法原则,也降低了信息共享和交换的效率,决策和指挥部门难以及时掌握和判断,影响突发事件应急响应和处置的科学性和规范性。

第二,突发事件信息共享协议的规范性不足。当前,区际突发事件信息共享停留在各种会议制度与单项目的合作机制方面,如《长三角一体化示范区疾控联盟协同发展合作协议》《西北省会城市应急联动工作备忘录》《汉中市广元市区域应急联动协议》《宝坻玉田跨区域应急联动机制协议书》。这种协议模式的突发事件信息共享机制具有灵活高效、应用范围广的优点,但也存在规范化程度低、效果不稳定等问题。首先,合作协议的规范化程度低,缺乏实质性的权利义务条款,忽视协议的效力或执行等问题,^①其实际运行效果取决于地方政府的自发性。其次,合作机制缺乏正式规则的刚性制约,不具备法律的权威性,也没有争议解决机制,容易出现责任不清、合作意愿消减而中止合作的情况,不利于地方政府之间合作的持续。^②最后,这种合作协议的标准化程度较低:从合作协议的名称来看,包括区域应急联动协议、跨区域应急联动机制协议书、跨区域应急联动协议、应急管理一体化发展协议、应急联动工作备忘录等;从合作内容来看,包括突发事件信息共享、信息通报制度、信息共享机制和应急信息互通共享机制等内容。可见,仅仅依靠区际应急协议的软约束很难保证突发事件应对过程中有效合作的充分开展,倡导型、承诺型的合作机制终将会流于形式,应急协议往往无法完全实现其目标。^③

第三,突发事件信息共享理念缺乏,共享动力不足。目前,中国突发事件应急治理机制仍受传统科层管理模式的影响,这种传统组织机构与地方政府的非合作行为共同导致了突发事件信息共享理念淡薄,共享突发事件信息的动力不足。^④首先,不同区域的地方政府之间没有领导或监督关系,相互之间自然没有确定提供本地区突发事件信息的当然义务;其次,信息的占有和处理是一种新的权力源泉,信息共享本质上是对地方政府信息资源的重新配置,意味着地方政府让渡一定的权力和资源,而权力与资源的丧失无疑会影响突发事件信息占有者的共享意愿;再次,处于垄断环境中的地方政府并未因信息共享而获得激励,而信息共享可能伴随着与信息安全性相关的成本的不断提高,这也成为阻碍突发事件信息共享的现实障碍;^⑤最后,地方政府在突发事件应急治理中往往受到地方政治生态的影响,不得不承受较大的舆论压力与维稳压力,其遏制突发事件等负面信息扩散的主观意愿较强,也难以准确、及时和全面地共享突发事件信息。^⑥以“松花江水污染事件”为例,处于上游的吉林市政府出于担责与地方利益的考量否认松花江被污染的事实,直至水体污染的5日后才将相关信息通报给黑龙江省政府和相关部门。可见,隐瞒信息是区际突发事件快速、协调应对的一项关键且长期的挑战。^⑦地方政府的主观意愿与政府领导观念是突发事件信息共享的主要推动力量。

(二) 区际突发事件信息共享困境之制度成因

根据交易成本理论,以上问题产生的根源是突发事件信息共享的交易成本过高,即缺乏降低交易成本的突发事件信息共享制度安排,其主要表现具体如下。

第一,突发事件信息共享权责缺失。突发事件的跨区域扩散性需要制度规则规范地方政府之间的突发事件应急治理行为,促进突发事件应急治理行为的规范化。目前,现有的制度规范集中于纵向上下级政府之间的突发事件信息共享职责和权力,而横向的地方政府之间突发事件信息共享职权规定不明,相关规则模

① 参见俞祺:《从区域协作到区域性规范——兼论区域合作文件的性质与效力》,载《中国行政管理》2021年第9期,第64页。

② 参见周芳检、熊先兰:《大数据背景下城市重大突发事件协同治理研究》,中国社会科学出版社2020年版,第79页。

③ 参见王丛虎:《京津冀协同发展中应急合作问题与策略》,载《北京行政学院学报》2016年第2期,第53页。

④ Michael Edelstein & Lisa M. Lee, et al., *Strengthening Global Public Health Surveillance Through Data and Benefit Sharing*, *Emerging Infectious Diseases*, Vol.24:1324, p.1327(2018).

⑤ 参见李卫海:《应急管理中的协调机制研究》,法律出版社2017年版,第63页。

⑥ 参见詹承豫、赵博然:《风险交流还是利益协调:地方政府社会风险沟通特征研究——基于30起环境群体性事件的多案例分析》,载《北京行政学院学报》2019年第1期,第7页。

⑦ 参见袁建军:《应对突发公共事件中政府和企业互动研究》,广东人民出版社2014年版,第280页。

糊。正如上文所述,政府已注意到信息共享的价值与现实意义,相继出台一系列政策文件和法律规范对政务信息公开共享作出了规定,但并未明确地方政府突发事件信息共享的法定职权,也未就突发事件信息共享的权责关系与程序作出具体规定。行政职权源于行政职责和国家的行政职能,是实现行政职能、履行行政职责的必要手段。^①就现有的法律规范而言,不仅《突发事件应对法》《传染病防治法》等法律规范明确建立突发事件信息共享制度,《北京市突发公共卫生事件应急条例》等地方性法规也要求实现突发事件信息沟通和资源共享,但这些条款均为原则性的规定,既未明确地方政府突发事件信息共享的职权,也因缺少实质授权而难以产生刚性制约,导致突发事件信息共享实践中相关主体的权责不明。由于突发事件应对法律规范中相应责任条款欠缺,而区际应急协议的约束有限,加之缺乏有效的激励与约束机制,制约了区际突发事件信息共享的效能。

第二,区际突发事件信息共享范围与内容不明确。就突发事件应对立法而言,不论《突发事件应对法》第59条规定的加强跨部门跨地区的信息交流与情报合作,《传染病防治法》第35条规定的毗邻和相关地方的政府部门之间及时互相通报相关信息,还是《山东省突发事件应急保障条例》第4条要求加强信息沟通和资源共享,均存在原则性较强、缺乏具体的操作性等问题。其中,《突发事件应对法》第62条要求地方政府向可能受到危害的毗邻或相关地区的人民政府通报,但并未就通报的具体内容作出规定。一方面,不同类型突发事件信息的来源和性质差异较大,地方政府对于突发事件信息共享范围、内容的认知不一;另一方面,地方政府收集和处理突发事件信息的规则 and 标准各不相同,不同制度规则中信息共享范围与内容的规定体系性不足,导致突发事件信息共享的碎片化作业,影响了突发事件应急治理的效率。此外,突发事件信息的上报和发布工作中存在的采集不规范、数据不精准、标准不统一、报送不及时等问题也同样存在于区际突发事件信息共享实践中。

第三,传统科层制结构下突发事件信息共享的运行机制不健全。现行的突发事件应急治理体制是根据公共危机的属性由突发事件对口部门承担主要预防和处置工作,各职能部门都拥有独立的权利和职责,并各自建立应急管理体系。^②这种分部门、分类别的突发事件应急管理体制过分强调专业分工和职能权限划分,忽视了治理主体之间的协调以及本位主义的问题,导致突发事件应急治理实际上是一个个相对独立的系统,系统内各地方政府基于自身的属地管理职权与责任范围预防和处置突发事件,跨区域的突发事件信息共享组织建设滞后,缺乏专门负责区际突发事件信息共享的组织机构。长期以来,突发事件应急治理依赖于这种集中的、闭合式的行政区行政,而僵化的官僚等级式组织结构制约了突发事件信息共享的运行与协调。这种情形下权力分割与突发事件应急治理系统性之间的矛盾更为突出,加之地方政府应急治理中存在利益博弈,影响了区际应急协同。突发事件信息共享协调机制滞后主要表现为两个方面。一是突发事件信息共享的协调主体不明。目前,规范层面突发事件信息共享的协调主体分立,如《国家突发环境事件应急预案》第2.1条规定:“环境保护部负责重特大突发环境事件应对的指导协调和环境应急的日常监督管理工作。……”《中华人民共和国网络安全法》(简称《网络安全法》)第51条规定:“……国家网信部门应当统筹协调有关部门加强网络安全信息收集、分析和通报工作,……”可见,协调主体的多元化导致了跨区域突发事件信息共享的协调复杂化,而现行的突发事件应急管理机制并未就区际突发事件信息共享的协调主体作出规定。二是突发事件信息共享的协调规则不健全。《突发事件应对法》第19条只规定了突发事件应急治理中上下级政府之间的协调和横向的跨部门协调,并未规定跨区域的横向突发事件协调规则与程序,实践中即使是包含突发事件信息共享的区际应急联动协议,也普遍缺乏相应的沟通协调机制。

二、区际突发事件信息共享的权责安排

突发事件应急治理需要明确的一般性规则和全面的合法性保障。^③《突发事件应对法》第18条要求地方政府建立跨区域突发事件信息共享和协调配合机制,《中华人民共和国传染病防治法(修订草案第二次审

^① 参见王学辉、宋玉波等:《行政权研究》,中国检察出版社2002年版,第127页。

^② 参见张玉磊:《转型期中国公共危机治理模式研究:从碎片化到整体性》,中国社会科学出版社2016年版,第110页。

^③ 参见[德]君特·弗兰肯贝格:《法治国家与应急视角下的国家治理》,中国法制出版社2023年版,第67页。

议稿)》(简称《传染病防治法(修订草案第二次审议稿)》)第43条规定:“国家建立跨部门、跨地域的传染病监测信息共享机制,……”区际突发事件信息共享必然是程序化和制度化的信息共享,因此必须加强区际突发事件信息共享制度建设,通过正式规则补充和强化非正式约束的有效性,降低信息、监督以及实施的成本。^①突发事件信息共享本质是突发事件信息这种特殊资源的配置方式,必须借助法律这一分配工具提供制度供给,才能保证突发事件信息共享的正当性与有效性。在区际突发事件信息共享制度中,共享主体的识别及其权责安排处于关键地位。

(一) 区际突发事件信息共享主体的确定

区际突发事件信息共享机制中,地方政府是主体要素,其通过一定的信息技术在特定情形下传播和交流突发事件信息,从而得到一定的反馈,满足自身的信息需求,因而首先需要明确地方政府的角色定位。^②《突发事件应对法》第59条、第62条和第64条以及《传染病防治法》第35条规定的信息通报限于特定的主体之间,这就要求明确突发事件信息的共享主体。不论是突发事件应对立法还是具有突发事件信息共享功能的区际应急合作协议,其首要前提是确定相关主体。在中国应急治理体制中,区际突发事件信息共享主体首先是行政主体,《突发事件应对法》第16条至第19条也规定了国务院和县级以上地方各级政府的应急治理主体地位,但国务院因其最高国家行政机关的特性不应当成为区际突发事件信息共享主体,县级以下的地方政府也因于法无据而不具备区际突发事件信息共享主体地位,因此区际突发事件信息共享主体首先应当是县级以上地方政府。当然,区际突发事件信息共享是指跨区域行政主体之间突发事件信息共享,其目标在于通过获取有效信息预防和处置突发事件,因而信息共享的主体应当是突发事件发生地区(风险地区)和扩散地区(可能扩散地区)的行政主体。具体而言,区际突发事件信息共享主体应当包括两个条件。一是突发事件具有跨区域传播性。突发事件的跨区域传播性成为区际突发事件信息共享的必要条件,不具有跨区域扩散性的突发事件因其不能影响或者不可能影响其他区域而无需区际应急协同。就《突发事件应对法》规定的4种突发事件而言,自然灾害和突发公共卫生事件因其较强的跨区域扩散性成为区际突发事件信息共享机制的主要关注对象。二是共享主体具有空间毗邻性或与突发事件相关性。实践中,区域应急联动协议的签订主体往往具有空间上的毗邻性,如《长三角一体化示范区疾控联盟协同发展合作协议》的三方签订主体(青浦、吴江、嘉善)具有地理空间上的毗邻性,《汉中市广元市区域应急联动协议》的双方签订主体互为邻市。此外,在水污染事件应急治理中,流域的上游地区与下游地区也应当因水污染事件的相关性成为突发事件信息共享主体。当然,区际突发事件信息共享的主体与突发事件的类型具有较强的相关性,如环境污染事件与突发公共卫生事件的信息共享主体范围明显不同,但也因共享主体地理空间的毗邻性而具有高度重合性。

(二) 突发事件信息共享的权力与义务

地方政府在突发事件应急治理中应当具有获得突发事件信息的法定职权,这也构成了其共享突发事件信息的逻辑前提。如前所述,突发事件信息共享职权的不明确已成为区际突发事件信息共享的重要掣肘,即《突发事件应对法》第62条仅规定了县级以上地方政府对可能受到危害的毗邻或者相关地区的通报义务,但该条款规定的条件是可能发生重大或者特别重大突发事件,不仅比较模糊,可操作性也亟待提升,因而需要通过完善《突发事件应对法》中地方政府突发事件信息共享职权的授予和相应法律责任的确定,为地方政府突发事件信息共享提供明确的法律依据。法律是权利义务的规范体系,区际突发事件信息共享本质上是地方政府之间权利和信息资源的交换和分享过程,而这一机制的核心就是权责安排。区际突发事件信息共享不同于常态下的区域经济合作,倘若放任地方政府自愿选择,则会诱发财政、责任等层面的机会主义行为,进而导致区际突发事件信息共享的碎片化和无序状态。^③因此,《突发事件应对法》应当明确地方政府的区际突发事件信息共享职权,并将特定情形下地方政府的信息共享义务上升为强制性职责。区际突发事件信息共享职权既是积极的义务,即积极提供突发事件信息;也是消极的克制义务,以免阻止他人提供

^① 参见[美]道格拉斯·C.诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2014年版,第55-56页。

^② 参见李文静、唐超、李志:《重大公共安全风险信息交互对公众风险感知的影响研究》,载《武警学院学报》2021年第12期,第48页。

^③ 参见白云锋:《应急背景下区域一体化的法治逻辑》,载《社会科学》2023年第3期,第189页。

突发事件信息。^① 区际突发事件信息共享机制中地方政府的职权主要包括获得突发事件信息的职权,而义务是共享突发事件信息的职责。当然,地方政府的突发事件信息共享也应当保护公民的信息与隐私安全,这就要求地方政府承担信息、隐私的保护和安全保障等义务。这些权利和义务构成了区际突发事件信息共享的主要内容,因而应当将其作为强制性规范在《突发事件应对法》等应急治理法律规范中予以规定。

(三) 突发事件信息共享的责任

有权必有责,责任是权力的本质属性。突发事件的不确定性要求为其建立相应的法律制度和政治制度,而制度的核心是责任的均衡和分担。^② 同时,相关主体法律责任的明晰是解决地方政府突发事件信息共享动力不足、确保地方政府依法履职的必要保障。区际应急协议模式的突发事件信息共享机制因其约束有限而需制度规则予以补强,制度规则不仅要强化地方政府突发事件信息共享职权,更要明确地方政府拒绝共享突发事件信息的法律责任。突发事件信息共享的法律责任是指地方政府在突发事件应急治理中,因拖延懈怠、推诿塞责未及时采取必要和可能的措施共享突发事件信息以及拒绝、阻碍共享突发事件信息,并造成严重后果,由上级行政机关对下级行政机关追究以行政法责任为主要责任的制度。^③ 地方政府承担突发事件信息共享法律责任的依据是《中华人民共和国宪法》《突发事件应对法》《传染病防治法》《中华人民共和国公务员法》等法律规范。目前,《突发事件应对法》第95条规定了地方政府不履行或者不正确履行法定职责的法律责任,而行政法治中权责一致原则要求地方政府在享有突发事件信息共享职权的同时应当承担与职权相称、平衡的法律责任,因此,有必要在《突发事件应对法》中增加地方政府不愿意共享突发事件信息或者阻碍突发事件信息共享等失职行为的法律责任。

就法律责任的形式而言,应当包括民事责任、行政责任和刑事责任。具体地,应当对不履行突发事件信息共享职责或者拒绝、阻碍突发事件信息共享的行为追究其法律责任:针对地方政府可以要求其承担撤销行政行为、履行职责、责令改正、通报批评、行政赔偿等行政责任;针对地方政府工作人员可以追究行政责任或给予政务处分。^④ 此外,根据洛克(Locke)的理论,行政权在出现不受规整的紧急状态的情况下有权在其自由裁量权范围内不按法律行事,但事后必须就其行为向公众作出说明,并且可能要承担责任。^⑤ 地方政府的突发事件信息共享行为本是一种应急行为,此种行为往往对常态化的程序性行政规范带来不同程度的挑战,加之突发事件信息共享往往受突发事件多样性、应急过程复杂性以及风险结果不确定性的影响,因而需要利用包容性治理建立应急治理容错机制,以此促进地方政府突发事件信息共享行为。具体而言,由于突发事件处置行为具有一定的应急性、风险预防性,在地方政府责任追究方面应当为共享行为中的信息错误^⑥等客观行为留下一定的容错空间,以免因过于严格的追责机制导致源头上阻却地方政府共享突发事件信息的意愿和动力。

三、区际突发事件信息共享的范围与内容

法律不能停留于授予地方政府职权以应对突发事件,还必须对相应权力的适用范围、适用对象等设定相应的基本规则。^⑦ 明确区际突发事件信息的共享范围和内容,不仅是区际突发事件信息共享机制有效实施的客观要求,也是现代社会法治确定性原则的应有之义。

就突发事件信息的范围而言,国务院颁布的《促进大数据发展行动纲要》虽然要求明确部门数据共享的范围边界和使用方式,但并未就区际数据共享作出规定。区际突发事件信息共享不同于政府部门之间的数

^① Pinky Langat & Dmitri Pisartchik, et al., *Is There a Duty to Share? Ethics of Sharing Research Data in the Context of Public Health Emergencies*, *Public Health Ethics*, Vol.4:4, p.5 (2011).

^② 参见[德]乌尔里希·贝克、[德]约翰内斯·威尔姆斯:《自由与资本主义——与著名社会学家乌尔里希·贝克对话》,路国林译,浙江人民出版社2001年版,第121页。

^③ 参见戚建刚:《中国行政应急法学》(第2版),清华大学出版社2020年版,第272-273页。

^④ 参见胡建森、高知鸣:《我国政府信息共享的现状、困境和出路——以行政法学为视角》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2012年第2期,第127页。

^⑤ 参见[德]君特·弗兰肯贝格:《法治国家与应急视角下的国家治理》,中国法制出版社2023年版,第53页。

^⑥ 信息错误,是指非故意分享虚假或误导性信息。Michael J. Mazarr & Abigail Casey, et al., *Hostile Social Manipulation Present Realities and Emerging Trends*, Rand Corporation, 2019, p.12.

^⑦ 参见赵鹏:《疫情防控中的权力与法律——〈传染病防治法〉适用与检讨的角度》,载《法学》2020年第3期,第29页。

据共享,因而有必要明确区际突发事件信息共享的范围和边界。在规范层面,《突发事件应对法》第59条要求加强跨地区的信息交流与情报合作,第62条和第64条要求地方政府向可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报突发事件隐患和预警信息,而《中华人民共和国政府信息公开条例》第20条将突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况纳入政府应当主动公开的范围。目前,《突发事件应对法》对突发事件的类型作出了规定,循此逻辑,突发事件信息共享的范围首先是自然灾害信息、事故灾难信息、公共卫生信息和社会安全信息。正如部分学者指出,突发事件信息的范围包括前期风险检测预警、现场处置、善后恢复等环节。^①《突发事件应对法》关于突发事件信息共享的要求是范围能否有效服务于应急治理目的,而突发事件的跨时空传播性决定了突发事件信息共享不仅涵盖事发地、毗邻地的空间维度,还应当包括事前、事中、事后的时间维度,因此应当在《突发事件应对法》中明确突发事件信息共享的范围:一方面应当将突发事件事前风险监测预警、事发先期处置、事中现场处置、事后善后恢复等环节的信息纳入共享的时间范围;另一方面应当明确突发事件的事发地、毗邻地等空间范围。

《突发事件应对法》第10条要求突发事件应急治理应当遵循行政合理原则。这就要求突发事件信息共享应当遵循突发事件分级管理的要求,根据不同类型突发事件的性质、程度和范围采取不同的应对措施。^②风险社会突发事件具有跨界性,突发事件应急治理具有紧急性,且往往存在对于完整突发事件信息的需求,故而应当根据突发事件信息共享的范围进一步明确共享的内容。目前,区际突发事件信息共享内容的不明确、不标准阻碍了地方政府共享信息的动力和效能。从信息资源共享和保密的角度出发,可将突发事件信息的内容分为需要对外公开的突发事件信息、政府及其部门共享的突发事件信息、政府及其部门收集的突发事件信息和针对特定个体开放的突发事件信息,而区际突发事件信息的共享内容应当限于政府及其部门共享的突发事件信息。在规范层面,《应急管理部关于推进应急管理信息化建设的意见》规定省级应急管理部门编制本地区信息共享目录,并要求省级应急管理部门与国家应急指挥平台共享信息内容。在实践层面,区际突发事件合作协议关于突发事件信息共享内容的规定不一,其中,《西北省会城市应急联动工作备忘录》将共享的突发事件信息扩充至日常工作信息、应急管理舆情信息、重要目标物信息,以及自然灾害和事故灾难类突发事件监测预警信息。可见,突发事件信息的共享内容比较广泛,但通常是指除了涉及国家安全、商业秘密和个人隐私之外的政府数据资源。部分学者认为,突发事件信息包括科层组织内部的信息沟通、数据共享、指令传递、规则文件、会议精神等内容;^③也有学者认为,突发事件信息内容包括突发事件的类型、发生的地点和时间、事件的规模 and 影响、可能引发的因素和未来发展趋势,对于已发生的突发事件,还包括已造成的损害和已采取的初步应对措施。^④相比之下,后者更能完整反映地方政府的突发事件信息需求,同时也因体现了突发事件预防和处理阶段而具有一定的合理性,因此有必要通过立法明确突发事件的类型、发生的地点和时间、事件的规模 and 影响、可能引发的因素和未来发展趋势以及造成的损害和已采取的初步应对措施等内容。

突发事件信息共享内容是涉及突发事件的信息,但突发事件信息共享与公民隐私、个人信息存在一定的冲突,因而需要法律制度予以平衡。突发事件信息共享不能突破隐私和个人信息保护的私法限度,因此,应制定更严格的规则与标准。保证信息收集和共享等处理环节的合法性与正当性、规范突发事件信息的共享范围和内容正是应急法治应有之义。^⑤同时,《传染病防治法(修订草案第二次审议稿)》第12条要求传染病防治中开展个人信息处理活动应当遵守《中华人民共和国个人信息保护法》等法律、行政法规的规定,确保个人信息安全,保护个人隐私。从域外来看,美国政府共享的突发事件信息排除了影响政务、危及国家安全和个人隐私的信息。循此逻辑,突发事件信息的共享不能凌驾于国家安全、公民隐私和个人信息保护之上,因而应当将国家安全信息、公民隐私和个人信息列入突发事件信息共享的负面清单。

① 参见汪伟全:《区域应急联动》,中央编译出版社2014年版,第168页。

② 参见李飞主编:《〈中华人民共和国突发事件应对法〉释义及实用指南》(第2版),中国民主法制出版社2014年版,第43页。

③ 参见林彬:《粤港澳大湾区府际应急协同的信息流通机制》,载《城市观察》2021年第3期,第29页。

④ 参见林鸿潮:《应急法概论》,应急管理出版社2020年版,第182页。

⑤ 参见张强:《我国区域应急合作协议的制度优化——从“依法援助”到“依约协作”》,载《华北电力大学学报(社会科学版)》2023年第3期,第88页。

四、区际突发事件信息共享的运行机制

区际突发事件信息共享主体之间是平等、竞合关系而非层级、博弈关系,其在区际应急机制中是自主合作而非命令安排,这一机制运行的制约有限,因而构建灵活高效的运行体系至关重要。^① 区际突发事件信息共享运行机制要求在实施机制、协调机制和激励机制等方面形成一套规范化的制度体系。

(一) 区际突发事件信息共享的实施机制

传统条块分割的应急治理模式在跨区域突发事件应急治理中往往受到部门主义和地方保护主义的制约,难以实现突发事件的协同治理。结构功能主义理论认为,组织的结构决定着组织功能的发挥,这成为设立区际突发事件信息共享实施机制的理论依据。突发事件信息共享机制应着眼于建立以突发事件为核心的实施组织,促进区域之间的突发事件信息沟通交流,消除信息壁垒问题。同时,区域应急一体化的应急治理目标要求共享突发事件信息,而突发事件信息共享的内核就是构建以突发事件信息为核心的政府组织。就政务数据共享而言,国内多地开展了以数据共享为基础的跨区域协作实践,建立数据共享平台并设立跨行政区域的数据共享组织,满足了不同主体的现实需求。^② 同理,具有特殊性的突发事件信息共享也应当建立相应的实施组织。从域外经验来看,美国政府参照美国巡回法院的设立方式,采取区域管辖原则,共设立了11个地方应急管理机构;俄罗斯政府为了应急管理的权威性和统一性,由紧急情况部在联邦和联邦主体之间设立了8个区域中心,每个区域中心的应急管理主体工作由紧急情况部的区域分部负责。^③ 根据2018年的《国务院机构改革方案》,原应急管理办公室被并入应急管理部门,但应急管理部门并未继承原应急管理办公室此前直接服务于政府的信息沟通等职能,削弱了地方政府之间的横向联系。因此,有必要整合地方政府设立的涉及应急管理的议事协调机构,设立相应级别的突发事件信息共享机构(如应急委员会),由其承担原应急管理办公室的信息沟通等职能,履行地方政府共享区际突发事件信息的职责。

(二) 区际突发事件信息共享的协调机制

基于突发事件跨区域传播的逻辑起点,突发事件信息共享的运行实践需要地方政府的相互协调与配合。突发事件信息承载着不同的利益,这就需要突发事件信息共享主体之间协调以让渡部分利益,因而突发事件信息共享的协调本质上是利益的协调,即平衡区域之间的利益矛盾和冲突。^④ 协调是通过角色、规则和结构对工作领域之间的交流进行规范的过程。^⑤ 法治是协调利益、解决冲突并建立秩序的重要工具,法律本身即具有鼓励合作与交易的目标追求,与中国“以利益驱动区域协调发展”的需求具有内在价值上的契合。^⑥ 为实现地方政府之间突发事件信息共享机制运作的整体性效果,需要加入协调机制,促进整体合力的发挥。

突发事件信息共享协调的制度依据是《中华人民共和国国家安全法》第51条规定的“建立情报信息工作协调机制”、《网络安全法》第51条规定的“国家网信部门应当统筹协调有关部门加强网络安全信息收集、分析和通报工作”以及《国务院办公厅关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》建立政府内部的信息发布协调机制的思路,但上述规范并未对地方政府之间的信息协调作出规定,规范层面的协调组织还处于分立混乱状态。国务院机构改革后的应急管理部承继了国务院办公厅下设的应急办的职责,但应急管理部门与卫生健康、公安、民政、网信等部门均属于同级别政府的内部机构,而区际突发事件信息共享的协调对象是地方政府,因此有必要建立超越本级地方政府部门的突发事件信息共享协调机构。在域外层面,美国依托《州际应急管理互助协议》(*Emergency Management Assistance Compact*,简称EMAC)制定了各州之间在突发事件应急管理协调方面法律化、制度化的框架,其中,EMAC委员会通过设置全国协调小组、协

① 参见林彬:《粤港澳大湾区府际应急协同的信息流通机制》,载《城市观察》2021年第3期,第30页。

② 参见胡铭、周翔等:《数字法治:实践与变革》,浙江大学出版社2022年版,第79页。

③ 参见王红建:《健全国家应急管理法律体系问题研究》,法律出版社2021年版,第101-110页。

④ 参见陈秀山、陈斐:《区域协调发展目标路径评价》,商务印书馆2013年版,第11页。

⑤ Gerardo A. Okhuysen & Beth A. Bechky, *Coordination in Organizations: An Integrative Perspective*, *Academy of Management Annals*, Vol.3:463, p.467(2009).

⑥ 参见陈婉玲、陈亦雨:《区域协调发展的利益调整与法治进路》,载《上海财经大学学报》2021年第6期,第133页。

调小队等以应急联络与协调为主要职责的组织,打破了行政区划的阻碍,加强了突发事件应急治理的协作与配合。^①同时,美国第三版《全国突发事件管理系统》(*National Incident Management System*)注重信息共享系统和信息共享中心的功能,其中应急操作中心不仅明确了突发事件信息共享组织,同时也通过统一协作加强事件现场的协同,满足整体管理的实际需要。^②随着区域一体化和跨区域合作治理的不断推进,地方政府间的联席会议已成为地方政府合作的主要协调组织。在规范层面,《泛珠三角区域内地跨省(区)特别重大、重大动物疫情应急预案》规定联席会议作为区域合作协调机构并负责协调应急处置。在实践层面,华北五省区市建立了地区间联席会议制度,加强华北地区联防联控,互通疫情信息。区际突发事件信息共享的协调是一种综合协调,因而可以建立由各地方政府特别是地方政府应急管理、卫生健康、公安、民政、网信等部门组成的区际突发事件信息共享联席会议,由其协调突发事件信息共享中的利益冲突。相比之下,有强制执行力的协调机构因其具有决策权与执行权而更有效率,区际突发事件信息共享的协调应当是一种约束性的协调。因此,不仅要明确区际突发事件信息共享联席会议的协调主体资格,还应当赋予其一定的决策权和执法权,由其承担区际突发事件信息共享协调工作。突发事件信息共享协调机制必然包括协调责任,因而有必要明确突发事件信息共享协调主体未履行协调职责或未完整履行协调职责的法律责任,通过法律形式建立监督惩罚约束机制,解决区际突发事件信息共享中的争议问题。

(三) 区际突发事件信息共享的激励机制

制度规则的最终形式是相关参与人之间利益冲突的产物,这个最终产物以冲突中的行为人的意图和动机为基础。^③公共选择理论指出,有理性的、寻求自我利益的个体不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益,除非给予成员不同于共同或者集团利益的独立激励。^④区际突发事件信息共享机制中,不同治理主体掌握的突发事件信息并不完全对等。对于突发事件信息共享的提供方而言,突发事件信息的共享意味着一定成本的付出,如果没有上级行政主体的强制力要求或足够的利益驱动,其不会考虑与毗邻或相关地区共享突发事件信息。为了平衡突发事件信息共享中的利益冲突,提高突发事件信息提供方的共享动力,对突发事件信息提供方进行合理激励成为突发事件信息共享机制持续运行的必要保障。具体而言,就是构建区际突发事件信息共享的激励机制,其核心是制定突发事件信息共享激励规则:一方面是建立以共享突发事件信息的及时性、准确性和完整性等为主要评估指标的突发事件信息共享评估机制,根据评估结果对信息提供方的地方政府予以相应的激励;另一方面是明确激励的标准和方式,即以绩效考核为驱动力将区际突发事件信息共享纳入到地方政府的工作体系和考核制度之中,减少地方政府垄断或封锁突发事件信息的行为。^⑤

五、结语

突发事件信息成为风险社会政府应急治理变革的关键变量。作为应急治理的一项重要议题,突发事件信息共享是突发事件应急治理的关键机制,不仅包括政府及其部门之间的信息共享,也应当包括跨区域主体之间的突发事件信息共享,后者同样在应急治理中具有至关重要的地位。区际突发事件信息共享是政府信息共享在区域一体化背景下的拓展与扩充,是打破地方政府突发事件信息壁垒、提高应急治理效能的重要途径和方式,也是地方治理体系与治理能力现代化建设的重要标志。在法治建设和新治理环境下,“契约式”的区际突发事件信息共享模式因其合作形式的不规范性和实施效果的不确定性而应当转向制度化、规范化的区际突发事件信息共享机制。构建区际突发事件信息共享机制,就是通过法律、利用立法性国家技术建立社会秩序规范,不仅应当完善以《突发事件应对法》为核心的突发事件应对立法,也应当制定突发事件信息共享的配套法规,对区际突发事件信息共享的主体、职责义务、运行机制与协调机制等作出明确的规定。

^① 参见朱正威、郭雪松等:《区域公共安全与应急管理协调联动机制研究:基于陕西省的实证研究》,科学出版社2017年版,第29页。

^② 参见游志斌:《美国第三代全国突发事件管理系统的变革重点:统一行动》,载《中国行政管理》2019年第2期,第137页。

^③ 参见[美]杰克·奈特:《制度与社会冲突》(第2版),周伟林译,上海人民出版社2017年版,第28页。

^④ 参见[美]曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁、郭宇峰、李宗新译,格致出版社、上海人民出版社2014年版,第56页。

^⑤ 参见张玉磊:《转型期中国公共危机治理模式研究:从碎片化到整体性》,中国社会科学出版社2016年版,第177页。

Institutionalized Construction of Inter-Regional Emergency Information Sharing Mechanism

CHEN Wanling, HU Pengpeng

(Economic Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: The cross-regional spread of emergencies has become one of the essential features of risky crises in modern society, and emergency information is a key variable in the transformation of national emergency governance. Inter-regional emergency information sharing belongs to government data sharing in an extraordinary context, with the goal of inter-regional emergency response coordination and the essence of public resource sharing. The legal basis for emergency information sharing includes not only the general norms of open sharing of government data, but also the norms of emergency response governance. The objective needs of inter-regional emergency response governance have driven the practice of sharing emergency information among local governments. Currently, many regions have carried out certain institutional explorations for inter-regional emergency information sharing, but these practices face the following practical dilemmas: firstly, the problem of emergency information barriers is prominent, and information collection and processing is fragmented; secondly, the normative nature of emergency information sharing agreements is insufficient; lastly, the concept of emergency information sharing lacks, and the motivation for sharing is insufficient. According to transaction cost theory, the root cause of the above problems is the high transaction cost of emergency information sharing, i.e., the lack of institutional arrangements to reduce the transaction cost, which is mainly manifested in the lack of clear authority for emergency information sharing, the lack of sound sharing rules and the lagging behind of the coordination mechanism. Emergency governance requires clear general rules and comprehensive legitimacy guarantee. The essence of emergency information sharing is the allocation of such special resources as emergency information, which must be provided by the law as a distribution tool to ensure the legitimacy and effectiveness of emergency information sharing. Firstly, it is clear that the local government is the main body of the inter-regional emergency information sharing mechanism. The main body of inter-regional emergency information sharing should include two conditions: on the one hand, the inter-regional proliferation of emergencies is a necessary condition for sharing inter-regional emergency information; on the other hand, the local government has spatial adjacency or is related to the emergencies. Secondly, the legal competence of local governments in emergency governance of emergencies constitutes the logical premise of their information sharing, and the information sharing mechanism should clarify their information sharing competence and elevate the obligation of information sharing in specific circumstances to a mandatory duty other than voluntarily. In addition, the institutional rules should not only strengthen the local government's authority to share information on emergencies, but also clarify the local government's legal responsibility, while establishing a fault-tolerance mechanism for emergency governance through inclusive governance. Thirdly, the scope of inter-regional emergency information sharing should be clarified, the content of inter-regional emergency information sharing should be standardized, and a negative list system should be established. Fourthly, the equality between the subjects of inter-regional emergency information sharing determines the weak constraints of the mechanism, and it is crucial to build a flexible and efficient operation system. The inter-regional emergency information sharing mechanism is inevitably an institutionalized mechanism, which requires the formation of a set of standardized system in terms of implementation mechanism, coordination mechanism and incentive mechanism.

Key words: emergency information sharing; regional emergency integration; inter-regional emergency synergy; inter-regional cooperation