



Opportunities, Challenges and Countermeasures of Social Governance Innovation under Major Epidemic Situation

Xu Hanming^{1,2}

1. Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan;
2. Forensic Sciences and Social Governance Disciplinary Innovation Base, Wuhan

Abstract: The “New Coronary Pneumonia” epidemic has had a major impact on our country’s economic and social fields. It has put forward urgent requirements and severe challenges for improving our country’s social governance system, innovating social governance models, optimizing institutional mechanisms, and transforming methods. The judicial appraisal and social governance innovation team closely track and pay attention to the practice progress and theoretical resource requirements of epidemic prevention and control, study the practice and theoretical difficulties of social governance modernization in the context of major epidemic situations, provide expert advice and special research reports, and obtain major strategic achievements provided intellectual support and played a significant role in the high-end decision-making of think tank services. Anti-epidemic practices have exposed the problems of institutional obstacles, institutional difficulties, and security constraints in China’s public health emergency management system and management capabilities. The three major issues of emergency management are the rule of law system and rule capacity, grassroots governance system and capability, and public health law. “System” and the inconsistency and mismatch between the public health and safety national education system and the response to major epidemics. In the future, we should improve the rule of law system for public health emergency management through legislation and law revision, rationalize the authority and responsibility allocation of each subject in epidemic prevention and control; stimulate the vitality of the grassroots social governance system; incorporate public health law into the second-level disciplines of law and in this way, it promotes the construction of related discipline systems, academic systems, and discourse systems. Public health safety education is included in the scope of national education, thereby promoting the modernization of public health

emergency management systems and management capabilities.

Key words: Public health; Emergency management; Social governance

Received: 2020-06-12; Accepted: 2020-06-27; Published: 2020-07-01

重大疫情下社会治理创新面临的机遇、挑战 and 对策

徐汉明^{1,2}

1. 中南财经政法大学, 武汉;

2. 司法鉴定技术应用与社会治理学科创新基地, 武汉

邮箱: 1951105888@qq.com

摘 要: “新冠肺炎”疫情对我国经济社会各领域产生了重大影响, 对完善我国社会治理体系, 创新社会治理模式、优化体制机制、变革方式方法提出了迫切要求和严峻挑战。司法鉴定与社会治理创新团队密切跟踪、关注疫情防控的实践进展和理论资源需求, 研究重大疫情背景下社会治理现代化实践和理论难题, 提供专家咨政建言和专题调研报告, 为疫情防控取得重大战略成果提供了智力支持, 发挥了智库服务高端决策的显著作用。抗疫实践暴露出我国公共卫生应急管理体系和管理能力存在体制性障碍、机制性困扰、保障性束缚的问题, 应急管理法治体系和法治能力、基层治理体系和治理能力、公共卫生法学“三个体系”及公共卫生安全国民教育体系与重大疫情应对之间不协调、不匹配等矛盾。未来, 应通过立法与修法并举的方式完善公共卫生应急管理法治体系, 理顺疫情防控中的各主体的权限、职责配置; 激发基层社会治理体系活力; 将公共卫生法学纳入法学二级学科并以此推动与之相关的学科体系、学术体系、话语体系建设; 将公共卫生安全教育纳入国民教育范畴, 从而推进公共卫生应急管理体系和管理能力现代化。

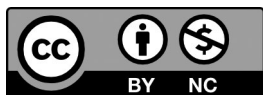
关键词: 公共卫生; 应急管理; 社会治理

收稿日期: 2020-06-12; 录用日期: 2020-06-27; 发表日期: 2020-07-01

Copyright © 2020 by author(s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



作为新中国成立以来最大的公共卫生事件，“新冠肺炎”对我国经济社会各领域产生了重大影响，疫情防控期间社会治理体系和治理能力承受住了前所未有的压力，在超负荷运行并最终取得疫情防控重大战略成果，展示出中国特色社会主义治理体系和治理能力的显著优势。重大疫情防控对于我国的社会治理创新而言，既是巨大的挑战，同时也是完善社会治理体系，推进社会治理模式、体制机制、方式方法创新的重大机遇。对此，我谈几点看法，与大家共享。

1 重大疫情背景下社会治理创新的机遇

疫情就是命令，防控就是责任。重大疫情不仅是对公共卫生应急管理体系和管理能力的一次大考，更是对整个社会治理体系和治理能力的大检验。针对新冠疫情给司法鉴定以及社会治理创新带来的挑战以及如何为疫情防控提供智力支持，成为摆在“科技部教育部司法鉴定与社会治理法学学科”引智基地与“教育部社会治理法治建设创新团队”面前一项艰巨而光荣的任务。为此，我们迎接大考、应对挑战、担当作为，展示了引智基地与创新团队协同创新、携手并进的风采，发挥了服务决胜武汉、决胜湖北、决胜全国的全民抗疫高端决策服务的智库作用。

1.1 司法鉴定一流团队在抗疫中作出了卓越贡献

以刘良领衔的华中科技大学同济医学院司法鉴定作为集医学、法学、公共卫生应急管理跨越科的综合一流方阵，多年来为武汉、湖北乃至全国重大突发事件应对、社会稳定、人民权益保障发挥了独特的作用。这次新冠肺炎重大公共卫生危机突发袭来，以全国著名法医学专家刘良教授为代表的法医学团队在抗击疫情、救治患者、服务抗疫指挥科学决策、医疗机构临床诊断救治的极为关键时刻，率先对新冠病毒肺炎患者遗体进行法医专业解剖，揭示新冠病毒发病机制、病理特征及其相关临床之间的关联，为救治措施的调整、临床治疗和诊断提供专业性、科学性、超前沿有效防控性的智力支持，成为推动构建全球人类卫生健康共同体中国法医学的典型代表。

1.2 “司法鉴定与社会治理学科引智基地”在抗疫中发挥了显著作用

新冠肺炎疫情爆发，既给引智基地的硬实力、软实力提供了一次现实检验，也为其展示硬实力、巧实力提供了机遇。以引智基地学术带头人闫平教授领衔、徐汉明教授、张琦教授等参加的团队及时提交《关于迅疾运用生物信息学研究方法开展对武汉地区新冠肺炎病毒被输入溯源拉网式调查的建议》，率先回应对武汉污名化，质疑武汉为病毒始发地的专业论点，从流行病学调查视角提出对“零号病人”溯源调查、对出席世界军人运动会美国五名军人运动员身患肺炎病例通过世卫组织、美国 CDC 进行追溯调查，组织专业人士对武汉及湖北地区新冠肺炎病例拉网式调查研究等建议，被中央政治局委员、全国人大常委会副委员长、中国法学会会长王晨，以及中央办公厅、中央政法委中央领导机关批示，发挥了服务高端决策的咨政建言作用。

1.3 “教育部社会治理法治建设创新团队”“中国法学会法治研究基地”“最高人民检察院基础理论与应用研究基地”在抗疫中发挥了不可替代作用

新冠肺炎疫情爆发后，教育部社会治理法治建设创新团队学术带头人、国家万人计划领军人才姚莉教授、教育部社会治理法治建设创新团队学术带头人徐汉明教授把贯彻落实中央有关抗疫决策部署精神作为锻炼青年才俊、检验基地综合实力的极佳时机。姚莉教授率先在《法制日报》发表《公共卫生危机的科学治理之道》，被“学习强国”转载，及时凝聚了方方面面奋力抗疫的共识。与此同时，基地组织本校法学院、刑事司法学院、统计与数学学院的专家，与武汉大学，武汉地质大学，中南民族大学，湖北经济学院，江汉大学，跨省的浙江理工大学，海南大学，海南师范大学，新疆塔里木大学协同合作，与湖北省检察院、省司法厅及武汉、宜昌、襄阳等地 15 个司法实务机关重点围绕依法防控与依法治理问题展开研究，共编报《抗疫阻击战专报》78 期，提出服务决策建言计 239 项。先后被中央、湖北省、武汉市等领导机关，以及中央媒体（内参）简报等批示采纳 40 件，其中副国级领导批示 4 件（次），省部级领导批示 4 件；组织完成了中央政法委员会下达的《坚持和完善共建共治共享的社会治理制度研究》项目，湖北省科学技术厅下达的与同济医学院合作的《“四联方”疗法疗效安全性研究》应急调研项目；有关新冠肺炎流行病学调查“零感染”经验等建议、《关于舟山等地设立临时入境口岸及隔离点的建议》《禁止野生动物商业性人工繁殖的修法建议》被中央决策采纳，有关严厉打击非法野生动物交易、全面禁止食用野生动物等建议被湖北省立法机关、有关全国人大代表、政协委员采纳。我们的团队主要做了五件事：一是，围绕中西药并用治疗新冠肺炎，介推疫病防治前沿成果。我们挖掘利用相关研究资源，及时向一线医院、地方政府指挥部、中央有关部门分别介推基因治疗技术专家徐耀先教授的方案，先后报送了多期专报；针对民间中医自愿参与抗疫面临体制机制协调难题，对浙江、山西、陕西等地民间中医自费驰援武汉情况进行调查，适时

提出《加快制定挖掘保护发挥民间中医参与抗疫相关政策》的建议；向上海、天津、重庆、云南、湖南等地介推上述“建议”“方案”，受到了相关抗疫指挥部高度关注；驰援抗疫的火神山、雷神山与武汉地区同济、协和、人民、中南等9家一线医院先后来函致谢。二是，围绕补强基层防控短板，提供精准施策建言。组织协同抽样调查，提供《抗疫阻击战在基层社区仍有短板》《武汉社区疫情防控期间的生活保障调查》《武汉社区防疫、居民生活保障与信息传导情况调查》《武汉市社区防疫工作居民满意度调查》等报告，为把抗疫“四早”的重心放在基层提供决策建议。针对发挥基层党组织作用、重视智力支撑、强化青年学生责任担当的新课题，报送《彰显新时代“枫桥经验”在打赢疫情防控阻击战中的独特优势》《发挥区块链技术在疫情社区治理中的建议》《党员及党组织在零感染社区保护中的作用》《关于组织武汉退休干部参与社区治理的建议》。针对抗疫重心下沉不到位、局部基层社区抗疫工作薄弱的新问题，选派4个调研小组总结基层类型化的经验。报送了关于蔡甸区“零感染”社区打造“健康幸福家园”、江夏区五里界街锦绣村打造“无疫情村”、洪山区梨园街社区打造“零感染”社区“健康共同体”的调查报告，中央政治局委员、全国人大常委会副委员长兼中国法学会会长王晨同志和中国法学会党组书记、常务副会长陈训秋同志对此充分肯定；组织撰写《同心协力众志成城打赢新冠肺炎抗疫人民战争——武汉及湖北抗击新冠肺炎疫情工作回眸》等多份报告，中政委予以肯定。三是，围绕复工复产复市复学，提供科学决策路径。率先提出《中小企业复工复产及经营困难的调查》《疫情防护下的居民复工就业调查》和《依法依规为湖北外出复工复产人员提供保障的建议》，以及有关提升湖北乡村振兴、乡村治理、粮食安全的建议。这些都得到湖北省委省政府的多个肯定性批示。四是，围绕公共卫生应急管理法治，提出完善法治体系方案。针对现实中暴露出的公共卫生法治体系不完备，公共卫生突发事件应对体制机制运行不顺畅，基层疫情报告、临床诊断医疗报告、传染专门医疗机构报告与CDC报告机制不协调，综合适用法律政策与执法司法保障存在困境等问题，提出健全完善公共卫生领导体制和组织架构，从宏观政策、中观对策和微观举措三个层面完善应对公共卫生危机的科学治理机制，健全和完善传染病防控信息的发布机制，组织专门力量、建立专门机构研究本次疫情防控的武汉样本，以及建立社会救助与心理服务保障机制，依法实行交通管制，依法从严从快打击抗疫期间刑事犯罪，并及时建立远程会见制度、规范远程阅卷程序、实现犯罪嫌疑人诉讼权利保障的信息化，加强疫情期间监狱防控与管理的多项建议。结合立法司法执法实践急需，提出创建疫源野生动物管理制度，立法禁止所有野生动物的商业性人工繁殖和利用；将动物类公益损害案件一并纳入公益诉讼受案范围；明确动物救护机构的慈善公益性等社会治理法治举措，并就生物安全立法，《野生动物保护法》《动物防疫法》等提出具体建议。分别得到了中国法学会、教育部社科司、湖北省人大常委会办公厅、中共湖北省委信息综合室等省部级机关的批示。五是，围绕夯实国

民教育基础,提出推进公共卫生公民交易建设。为弘扬“英雄武汉”精神建言献策,建议启动《英雄武汉》《英雄湖北》丛书编纂工作与英模宣传同步开展,被中国法学会和湖北省委办公厅专报采纳。

2 重大疫情下社会治理创新面临的挑战

新中国成立以来传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的新冠疫情不仅是一次重大的突发公共卫生事件,更是对我国社会治理体系和治理能力的一次大考。总体而言,在打赢新冠肺炎疫情防控的人民战争、总体战、阻击战中,我们的社会治理体系和治理能力经受住了考验,释放出了强大的效能,彰显了中国特色社会主义制度的显著优势。但是,这次重大疫情也同样暴露出我国卫生安全领域治理体系和治理能力存在的问题、短板和不足,从而给公共卫生安全治理的模式、体制机制、方式方法创新带来前所未有的挑战和压力。这主要体现在如下方面:

2.1 公共卫生应急管理体系和管理能力面临挑战

公共卫生应急管理体系是国家治理体系的重要组成部分,这次突发的重大疫情暴露出我国突发公共卫生事件应急管理体系和应急管理能力存在的重大问题,主要如下:(1)公共卫生应急管理体系缺乏顶层设计和整体规划,导致应急管理体系独立性、操作性和有效性不强,难以匹配“健康中国”宏观战略落地实施。(2)常态化管理与应急管理体系存在交叉,忽视了应急管理体系自身的专业化建设。不同于常态化的管理,公共卫生应急管理有其独特的运作规律,需要更加注重优化管理程序、管理层级,强化预警决策效率,注重应急反应能力建设。但现阶段的应急管理体系的存在不足,尽管设立了各级卫生应急指挥机构,但都挂靠在各级卫生行政机构,应急管理多沿用常态化管理体系运行,忽视应急管理体系的独特性,这包括国家疾控中心中的地位权限不明[2];中央和地方在公共卫生应急管理中的权限分配模糊;公共卫生事件“前预警期”的地方政府应对权配置空缺[3];公共卫生预警权配置冲突模糊,预警发布的程序、期限、内容、对象等规定欠缺,风险识别、评估机制不健全;应对突发公共卫生事件所需的物资和经费短缺;公共卫生应急人才队伍建设滞后,等等。(3)应急物资储备体系的管理建设模式存在缺陷。应急物资储备保障体系是公共卫生应急管理体系的重要组成部分。这次疫情暴露出我国应急物资储备保障体系存在若干短板,一方面,国家物资储备机制不健全,导致供应灵活性差,缺乏韧性,难以应对突发性物质紧缺局面。另一方面,缺少应急物资储备清单,部分物资“应储未储”现象突出。这一问题在新冠疫情防控早期表现的十分明显,由于医用防护服、护目镜、口罩、消毒液、手套等物资难以有效供应,医务人员冒着被感染乃至丧命的风险坚守在抗疫一线。再一方面,应急物资储备调配、跨部门、跨地区协调监督机制不畅,在涉及部门

之间、地区之间应急物资的大范围调配、分发和协调时问题更为突出，一些地方政府、官员擅自截留、调用应急物资 [4]。(4) 应急物资捐赠管理监督机制缺失。疫情期间，社会各界纷纷捐款捐物，应急物资捐赠管理监督机制缺失，导致捐赠物资质量认定、接收、入库、分配、反馈、监督等环节缺乏制度保障，引发社会公众质疑。

2.2 法治体系和法治能力面临挑战

新冠疫情防控取得重大战略成果的经验表明，法治是战胜重大疫情的“定海神针”。此次重大疫情暴露出公共卫生应急管理领域法律制度体系不健全、实施体系不顺畅、监督体系不完备、保障体系乏力。其主要表现在：一是，应急管理领域的基本法缺失。尽管现有法律制度安排中已出台有《突发事件应对法》《传染病防治法》《防震减灾法》《防洪法》以及《突发公共卫生事件应急条例》《生产安全事故应急条例》等法律法规。但这些法律法规都属于特殊领域的专门法，缺乏科学性、综合性、系统性的《应急管理法》。二是，《生物安全法》《个人信息保护法》《数据安全法》《社会心理服务保障法》等需要加快制定出台，并就涉及重大疫情防控的内容作出制度安排。这是因为，一方面，目前全球生物安全形势非常严峻，使得人类面临病原体跨物种感染、跨地域传播以及新病毒不断出现的风险。新冠疫情的爆发使生物安全存在的问题被放大，加快制定《生物安全法》。另一方面，尽管《个人信息保护法》（草案）《数据安全法》（草案）并非针对公共卫生应急管理的专门性法律，但是重大疫情防控涉及个人高度敏感信息的收集、保护、公开以及疫情涉及的机密性数据都需要加强保护，为此立法机关在即将出台的《个人信息保护法》《数据安全法》中需要重视应对重大疫情过程中个人信息的搜集、保护、公开以及公共数据的安全保障的立法内容。再一方面，重大疫情容易诱发焦虑、不安等社会心理问题，甚至是整个社会对疫情的风险都会产生恐慌性认知，从而形成一种集体恐慌症。这种类似“涟漪效应”的恐慌扩散所造成的影响是多方面的，其所产生的负外部性对疫情阻击战、持久战是极为有害的，社会心理服务体系立法缺失成为制约心理服务体系发展的短板。三是，应急管理领域等法律法规需要进行修订完善。目前，应急管理领域的法律法规主要有《突发事件应对法》《传染病防治法》《防震减灾法》《消防法》《安全生产法》《突发公共卫生事件应急条例》《生产安全事故应急条例》等等，这些应急管理领域的法律在应对重大疫情中发挥了重大作用，但是也存在不足，这包括：一方面，机构改革后，原有应急管理的职责权限面临新的调整和重组，需要对这种新情况新形势作出法律制度上的调整。另一方面，新冠疫情的爆发显示出既有的法律法规在预测预警、信息报告、应急响应、恢复重建、风险评估、权限分配方面存在体制性障碍、机制性困扰、保障性束缚等诸多问题。再一方面，相关法律法规不够具体，缺乏操作性，法律法规之间关联协调不够等问题。四是，《野生动物保护法》与《动物防疫法》也存在需要修订完善的地方。尽管这些法律法规并非属于应急管理领域，但是也存在修改完善

的空间,比如动物防疫法中关于动物检疫范围的规定范围狭窄,难以涵盖家畜家禽以及人工饲养、合法捕获的其他动物及其制品等,而上述动物也存在传染疾病的风险,需要纳入动物防疫法中。

2.3 基层治理体系和治理能力面临挑战

基层社会治理创新展示出了其在重大疫情防控中的显著优势,但是仍然存在不少问题和短板。一是,依法治理能力存在不足。一些地方运用法治思维和法治方式防控疫情的能力亟待加强,比如疫情初期,有的地方采取封门、限制人身自由、随意传播武汉归来人员的敏感信息的方式控制疫情,采取断路、挖沟等等“硬核”防疫措施,这是与法治方式相悖的。二是,形式主义、官僚主义现象严重。部分地区存在“唱高调”“喊口号”“填资料”,遇到问题就“打官腔”“扯皮子”“踢皮球”,对人民群众生命健康安危、生活冷暖麻木不仁,对基层社区抗疫资源短缺、信息手段缺乏、人员力量不足等问题视若无睹。三是,合作衔接机制不畅,职能交叉、部门壁垒、工作重复、相互掣肘等问题突出,损耗了有限的人力资源。四是,重防控轻服务现象突出。一些地区却忽视应急服提供,导致基层群众所需之物资、生活用品难以满足,尤其是特殊群体、弱势群体、年老群体的精准化服务不到位,等等。五是,人才支撑体系弱。基层社区,尤其是农村地区专业人才严重不足、欠账严重,疫情防控出现人才荒,临时拼凑、抽调、抓壮丁现象突出。六是,文化基础薄弱,德治体系不健全。部分地区出现不配合甚至是打骂抗疫人员,不戴口罩强行闯关,容易听信、传播甚至捏造虚假信息,引发社会恐慌,增加治理难度。

2.4 公共卫生法学学科体系、学术体系、话语体系面临挑战

重大疫情应急管理给加快推进公共卫生法学三个体系的建设提出了急迫要求。一是,公共卫生法学学科尚未纳入法学二级学科目录和必修课科目[5]。导致疫情防控急需的公共卫生法学人才供应严重不足,与之相关的学术体系和话语体系建设孱弱。二是,法学学科壁垒导致其与医学、应急管理、公共卫生安全学科融合发展不足,学科间知识共享存在困境。三是,应急管理法学学科体系、学术体系以及话语体系滞后于中国特色应急管理法律体系的急迫需求。

2.5 对公共卫生安全国民教育体系面临的挑战

新冠肺炎病毒袭来,暴露出了国民教育在培养重大公共卫生安全突发事件应对能力方面的若干短板。其具体表现在学前教育、义务教育、中等教育过程公共卫生安全知识教育缺失,高等教育理工科与人文社会科学尤其是法学的学科壁垒、知识传播壁垒、学术交流壁垒、协同创新壁垒以及人才培养模式相互掣肘等问题等突出,导致国民应对重大公共卫生安全突发事件普遍意识淡薄、应对能力不足、公共应急响应机制失灵。

3 补短板、堵漏洞、强弱项，推进公共卫生应急管理体系和管理能力现代化

21 世纪人类社会发展面临的重大挑战之一是如何尊重自然，促进人与自然和谐发展，构建人类生命健康命运共同体，推进公共卫生应急管理体系和管理能力现代化。这要求我们必须坚持以习近平为核心的党中央关于打好疫情防控的人民战争、总体战、阻击战，确保人民生命健康安全的决策部署，从总结前段抗疫经验、吸取早期教训入手，在补短板、堵漏洞、强弱项方面着力，加快推进公共卫生应急管理体系和管理能力现代化。

3.1 完善应急管理体系，提升应急管理能力

针对应急管理体系存在的问题，应该从如下方面塑造现有的应急管理体系。（1）强化国家公共卫生应急管理体系的顶层制度设计。公共卫生应急管理体系关乎人民生命健康以及对美好生活的需要，将公共卫生应急管理体系纳入“健康中国”建设的总体框架，从而提升其重要战略意义，从国家顶层战略层面的高度推进我国公共卫生应急管理体系建设，增强制度设计的战略定力。为此，应针对疫情应对暴露出公共卫生应急管理体制机制障碍、机制困扰和保障性束缚难题，从实施“健康中国”战略高度强化应急管理体系设计整体性、前瞻性。（2）构建集中统一、权责明晰、运行高效的公共卫生事件应急管理体制。一是，考虑成立中央应急管理委员会，强化其对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急管理，从而建立集中统一高效的领导指挥体系。二是，理清中央和地方、地方不同层级之间的卫生应急管理部门的职责边界，并增强地方的自主性。三是，建立公共卫生突发事件行政管理与专业管理适度分离的机制，构筑专业管理的护城河，避免行政管理的不当干预。四是，加大公共卫生投入，确保应对突发公共卫生事件所需的基础设施、技术装备、物资保障和公共财力支持。五是，加强公共卫生应急管理专业人才、复合型人才、综合指挥人才队伍建设。健全三类人才的培养、准入、使用、待遇保障、考核评价和激励机制等方面的政策，等等。（3）强化应急物资储备体系建设，提升应急物资供应能力。针对我国应急物资储备体系存在的问题，一是，完善国家应急物资储备体系的制度建设，制定综合性的应急和战略物资储备法，并以此为基础制定特殊领域的应急物资储备保障法，比如制定卫生防疫等重要物资的储备保障法。二是，建立政府为主导、社会、市场协调补充的应急物资储备机制，积极发挥社会组织、企业等在应急物资储备方面的作用，增强应急物资储备的综合供应能力。三是，制定应急物资储备清单，明确必须予以储备的应急物资种类、标准、数量、责任等，推动各级各地依据目录强化相关物资的储备。四是，强化应急物资统一调配、协调机制建设，提升应急物资跨区域、跨部门指挥、调度、分配、监督能力。（4）制定应急捐赠物资的管理规范。明确应急物资捐赠管理组织架构和捐赠标准；细化收货、登记入册、验收、

分类、入库、保管、分发出库等管理流程，强化各环节流程之间的衔接；加强应急捐赠物资的信息管理和物资处置的监督检查，及时向社会公布有关信息。

3.2 立法与修法并举，完善相关法律制度体系

“立法是疫情防控的第一道制度力量和防线要加快完善疫情防控、公共卫生安全等相关法律法规，构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控和公共卫生法律体系，特别是补齐大规模疫情发生时法律供给侧不能有效保障的短板和弱项。” [6] 一是，制定《应急管理法》，就应急管理的基本制度作出统一安排。对域外国家应急管理的综合性法律的立法技术进行创新性转化，形成适应应急管理法治体系要求的综合性的应急管理法律体系。二是，加快制定《生物安全法》《个人信息保护法》《数据安全法》《社会心理服务保障法》等法律法规，将涉及重大疫情应对的内容纳入制度设计范围考量。比如在生物安全法中明确防控重大新发突发传染病、动植物疫情的管理规定；在个人信息保护法中就疫情防控中涉及个人敏感信息收集、利用、公开和保护作出情景化的处理和规定；将公共疫情数据的安全纳入到数据安全保护法，明确此类数据的存储、保护主体和职责；将社会心理服务纳入突发公共事件应急管理的整体工作中，构建社会心理服务的制度框架。三是，建立与应急管理法律相协调的综合配套制度。以机构改革为契机，总结新冠疫情防控中的经验教训，就《突发事件应对法》《传染病防治法》《防震减灾法》《消防法》《安全生产法》《突发公共卫生事件应急条例》《生产安全事故应急条例》作出系统的修订和完善，明确各自适用的范围，从而形成公共卫生应急管理、自然灾害防治、事故灾难应急救援、社会治安重大突发事件协调统一、运行高效、监督有力、保障到位的综合配套体系。

3.3 优化基层治理体系，提升治理效能

(1) 强化党建引领，整合基层生活治理力量。将基层党建与基层重大疫情防控深度融合，积极探索基层党组织政治引领、组织引领、机制引领的途径和载体；完善区域化党建、“网格化+党建”、党员“亮身份”、党员“双报到”等机制，等等。(2) 注重基层依法治理能力建设，强化基层疫情防控法治宣传、法律咨询、纠纷化解等服务，有效提高基层依法防控、依法治理能力；加强应急宣传普及，发挥社区微信群等作用，坚持日常推送自然灾害、安全生产、公共卫生等应急常识，提高应对紧急事件的意识和能力；注重发挥村规民约、社区公约等软法资源的功能作用。三是，加强基层智慧治理能力建设，提升基层治理的智能化水平。推动智慧社区、智慧乡村建设，加快网格数据在横向和纵向上的互联互通，破除基层社会治理存在的“数据孤岛”；重视基层村民、社区居民基础数据库建设，保持动态更新，为精细服务、精准治理和应急管理提供有效支撑。四是，提升疫情防控中的服务能力建设。完善基层乡村、社区应急

管理与服务体系建设,建立突发事件应急演练制度;健全社区应急队伍;完善应急数据管理制度;建立基层社区、乡村应急物资、生活用品供应体系。

3.4 推动公共卫生法学“三个体系”建设

一是将“公共卫生法学”升级为法学二级学科,增设“公共卫生法学”为法学本科专业必修课。二是,着力补强公共卫生法学“三个体系”的短板。一方面,须在中央国家安全委员会指导下成立由医学、法学、公共卫生安全等学科专家组成的教材委员会,统一编撰适用医学学科教育的法学统编教材,法学学科适用卫生学、流行病学、法医学、公共卫生危机管理的统编教材。另一方面,针对初等教育、中等教育、职业教育、继续教育、终身教育阶段编写适合不同年龄段、公职人员、全体公民的专门教材、培训教材、通俗读本。再一方面,将公共卫生知识国民教育纳入《“十四五”国民经济和社会发展规划纲要》,作为“八五普法”的重点工程。最后,坚持“请进来”与“走出去”相结合,搭建具有重大国际公共卫生安全影响力的人才培养与科研合作平台;全面提升师资队伍的国际水平;选派专家学者、青年人才和学生参与公共卫生安全危机应对国际交流合作,培养大批符合时代背景的国际人才,传播中国声音、分享中国智慧,彰显中国担当,展示中国公共卫生法学教育的良好形象。

3.5 强化公共卫生安全国民教育

一是,把公共卫生安全教育纳入国民教育优先发展的战略地位,寓于学前教育、义务教育、高等教育、职业教育、继续教育、终身教育的全过程;二是,着力构建以培养学生后备人才为基点、以公职人员为主导、以全体国民为主体的重大公共卫生安全突发事件应对的知识传授体系、能力转化体系、危机应对体系、社会协同体系,实现知识传授普及化、学习模式推演化、理论考试与能力测试精准化、应对危机实战化、公共卫生安全危机国民参与常态化。三是,将公共卫生安全危机管理理论与实践纳入各级各类师资人员、公职人员、后备干部上岗培训、业绩考核和能力评价的重要内容。

参考文献

- [1] 习近平. 坚决打赢疫情防控的人民战争总体战阻击战[N]. 中国新闻网, 2020-02-10.
- [2] 鄢银婵. 新冠肺炎遗体解剖第一人刘良: 这场解剖, 让医生不再“蒙眼”上战场[N]. 每日经济新闻, 2020-03-06.
- [3] 姚莉. 公共卫生危机的科学治理[N]. 法制日报, 2020-02-26.
- [4] 方世荣教授建议出台《疫情防控公民守法指引》[N]. 法制日报, 2020-02-26.
- [5] 徐汉明, 叶强. 加快建设社会治理共同体的重大意义[N]. 法制日报, 2020-01-22.

- [6] 董少平, 何宏斌. 以新冠肺炎疫情防控为契机推动我国社会心理危机干预机制建设 [N]. 法制日报, 2020-02-26.
- [7] 明海英, 等. 发挥法治专家治理优势服务抗疫阻击战决策——中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心抗疫纪实 [N]. 中国社会科学网, 2020-03-20.
- [8] 刘练军. 建议进一步规范国家疾控中心职能与权限 [N]. 江苏法制报, 2020-03-26.
- [9] 李雪峰. 健全国家突发公共卫生事件应急管理体系的对策研究 [J]. 行政管理改革, 2020 (4).
- [10] 李燕. 总结战“疫”经验健全传染病预警机制 [N]. 人民法院报, 2020-06-17.
- [11] 锁箭, 杨涵, 向凯. 我国突发公共卫生事件应急管理体系: 现实, 国际经验与未来构想 [J]. 电子科技大学学报 (社科版), 2020 (3).
- [12] 陈云良, 寻健. 构建公共服务法律体系的理论逻辑及现实展开 [J]. 法学研究, 2019 (3).
- [13] 黄蕙昭, 等. 湖北省内疫情扩散防疫物资短缺 [N]. 财新网, 2020-01-22.
- [14] 周山东, 王泽应. 突发公共卫生事件中公民健康责任的伦理分析 [J]. 东南学术, 2020 (4).
- [15] 张兴凯委员: 建议《制定应急管理法》, 健全应急管理法律体系 [N]. 澎湃新闻, 2020-05-20.
- [16] 林鸿潮, 赵艺绚. 应急管理领域新一轮修法的基本思路 and 重点 [J]. 新疆师范大学学报 (哲学社会科学版), 2020 (6).