

重大突发公共卫生事件背景下综合法律 应对机制研究^{*}

崔仕绣

上海政法学院 刑事司法学院，上海

中南财经政法大学 法治发展与司法改革研究中心，武汉

摘 要 | 经济全球化发展趋势与日渐频繁的国际交往，促使学界形成防范和处置突发公共卫生事件的寰球视野。新冠疫情防控的中国经验在展现中国特色社会主义制度卓越优势之余，也暴露出我国在公共卫生应急防控体系和法律应对模式等方面的缺漏。如行政理念、价值观与体制机制之偏差，以及“后果本位”的法律应对模式和涉疫犯罪刑事政策的片面解读等，均无益于公共卫生风险防范和公共健康权益的保护。依法治理和防控突发公共卫生事件，须重视和发挥我国法律制度优势，将促进国家治理体系与治理能力现代化作为出发点和落脚点。结合对社会风险防控隐忧之反思和对域外国家处置经验之采撷，应对思考建立风险干预为主导的综合法律应对体系，完善公共卫生重大风险的研判评估与防范规制等协同机制，注重法律法规整体结构与条文内容的科学设置，充分发挥智能化技术对公共卫生应急防控的助力作用，依法惩治妨害新冠疫情防控违法犯罪行为，发挥社会预防犯罪体现之功能。

关键词 | 重大突发公共卫生事件；新冠疫情；综合法律应对机制；社会治理

作者简介 | 崔仕绣，上海政法学院刑事司法学院助教，中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心兼职研究员，法学博士，国家公派美国 Oklahoma City University 联合培养博士。

Copyright © 2021 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/>



2019 年末，新型冠状病毒肺炎（COVID-19，以下简称新冠）疫情在全球范围内的 200 余个国

家和地区肆虐横行，造成数百万人感染。高致病性和易传染特性使得疫情防控面临倒悬之危，“各

^{*} 基金项目：最高人民检察院 2020 年度检察理论研究重大课题“比较视阈下检察与政治的关系研究”（GJ2020A02）；2020 年全国软科学研究课题“司法智慧化发展背景下量刑辅助系统的优化应用与风险防控机制研究”（2020QRK007）阶段性研究成果；2021 年国家检察官学院科研基金资助项目“认罪认罚从宽制度背景下量刑建议权的规范进路”（GJY2021D10）。

地医疗救治机构、公共卫生系统和亿万公众面临严峻挑战”。^[1]面对这场百年未遇之“全球大流行病”，以习近平为核心的党中央坚决“把人民群众生命安全和身体健康放在第一位”，打响了一场上下联动的疫情防控人民战争、总体战、阻击战。历经艰苦卓绝的努力，以湖北保卫战、武汉保卫战为代表的防疫战争取得阶段性胜利，疫情防控阻击战取得重大战略成果，统筹推进疫情防控和社会经济发展工作取得积极成效。^[2]面对疫情防控的繁重压力，党中央强调依法防控与依法治国的统筹兼顾，既重视发挥法律制度优势，又重视对国家治理效能的展现，促使我国危机管控和应急处置水平得到一定程度提升。^[3]

在取得较为积极的防疫成效之余，学界还应立足突发公共卫生事件之背景和语境，对当前暴露出来的风险干预滞后和涉疫犯罪认定混乱等问题加以洞悉。事实上，以此次新冠疫情为代表的突发公共卫生事件的中国治理经验，虽体现了中国特色社会主义制度的显著优势，特别是以习近平总书记为代表的党中央的坚强领导、集中决策和科学研判，与各级政府部门、基层组织和广大人民群众之间形成的联防联控、分工协作的良好防控格局，但同时也暴露出了我国抗疫初期在风险防范、应急处置等方面的短板，以及相关涉疫犯罪认定上的含混和防范上的不力。本文从以新冠疫情为表征的突发公共卫生事件着手，对我国近年来公共卫生应急防控体系和法律应对模式的演变与发展进行思考，结合其中对社会风险防控隐忧之反思和域外代表性国家应急风险防范的经验之反观，进而对我国风险干预型法律应对模式加以确证，并对涉疫犯罪刑事政策和

犯罪防控问题进行思索，旨在为促进国家治理体系与治理能力现代化、构建适宜于我国基本国情的防疫法律体系提供些许论述支撑。

一、反思检讨：突发公共卫生事件促进社会风险防控之深度思考

晚近以来，以“具有流行型的传染疾病、毁灭性自然灾害和蓄意袭击”^[4]等构成的突发公共卫生事件^[5]，现已成为损害亿万民众福祉、危害世界人民身体健康与生命安全、扰乱全球经济社会发展的重要成因之一。如上世纪70年代起猖獗肆虐的埃博拉（又称EVD）病毒、2003年的严重急性呼吸综合征（又称SARS）、2012年中东呼吸综合征（又称MERS）和2019年底起席卷全球的新冠肺炎疫情等，均给世界各个国家和地区敲响了抓紧完善应急防控体系和医疗系统、优化涉疫法律保障之警钟。截至目前，我国新冠疫情向好的态势得到进一步巩固，常态化的防控工作得以部署和逐层落实，但国际疫情仍呈现异常增长态势，国内还存在零星散发的可能，防范疫情反弹的任务依然艰巨。历经一年多的疫情防控，我国公共卫生事件综合治理格局已形成，但仍然显现出在社会风险防控等方面之隐忧，如各省市发展不均衡导致公共卫生风险评估能力差强人意；行政理念、价值观和体制机制之偏差造成各地政府治理水平的悬殊；“后果本位”的法律应对模式实难满足新时代民众对公共卫生的期盼；中国特色社会主义制度优势在推进国家治理体系和治理能力现代化等方面还有进步和提升的空间。

[1] Kinney E D, McCabe H A, Gilbert A L, et al. , Altered Standards of Care for Health Care Providers in the Pandemic Influenza, Indiana Health Law Review, 2009, (6): 2.

[2] 栗战书：《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2020年5月25日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》，《人民日报》2020年6月1日第1版。

[3] 郭锋：《构建我国疫情防控法律体系的探讨》，《财经法学》2020年第3期，第4页。

[4] Lance Gable, Evading Emergency: Strengthening Emergency Responses Through Integrated Pluralistic Governance, Oregon Law Review, 2012, (91): 377-378.

[5] 根据国务院2003年发布的《突发公共卫生事件应急条例》第2条的规定，本条例所称之“突发公共卫生事件”是指突然发生，造成或者可能社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。中国政府网，http://www.gov.cn/banshi/2005-08/02/content_19152.html，最后访问日期2021年2月14日访问。

（一）公共卫生风险评估能力有待加强

在经历了1998年特大洪水、2003年SARS疫情和2008年汶川地震等一系列传染病、重大灾害事件后，我国在探索构建突发公共卫生事件应急处置机制取得一定成效，公共卫生风险评估能力得到相当程度的提升。如应急治理体系中的突发风险识别功能得到重视，涉及公共卫生、应急处置和刑事兜底的法律法规日渐完善，中央到地方各级应急响应和执法效率得到显著提升，等等。具体而言，2003年SARS疫情暴发后，我国先后出台《国家救灾防病与突发公共卫生事件信息报告管理规范》《传染病防治法》和《突发事件应对法》等一系列法律法规、部门规章和规范性文件，用以加强对国家救灾防病和突发公共卫生事件的常态化报告与管理，使各级政府和卫生部门能够及时了解必要信息，提高其处置各类突发事件的效能，有效预防、控制和消除传染病的发生与流行，保护公民的人身健康和公共安全等。此外，国务院另确定了“一案三制”式的应急管理体制，形成国家指挥统筹、分类管理、分级负责的应急管理体制格局，为当前新冠肺炎疫情防控奠定了坚实基础。^[1]

尽管现代化的应急管理机制已在我国初见雏形，但在公共卫生风险评估方面仍然差强人意。例如，《突发事件应对法》虽涉及突发事件的预防、应急准备、监测和预警等方面的内容，但多为宏观层面的制度规定，尚存在与具体执法操作间的空隙。如该法第12条要求“县级以上人民政府应当对本行政区域内容易引发自然灾害、事故灾害和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，定期进行检查、监控，并责令有关单位采取安全防范措施”，但在新冠疫情暴发之前的2017年，湖北省武汉市华南海鲜市场就多次被市民举报环境恶劣且广泛存在野生动物销售事实。而该市场直至2020年1月1日才经由武汉市江汉区市场监督管理局、卫生健康局作出休市整治的决定。虽然国内外权威医学研究结果均已佐证华南海鲜市场并非新冠肺炎病毒发源地，但此类容易引发公共卫生事件的危险区域，相关政府部门和行政机关并未定期检查，更未责成市场负责人采取行之有效的整改措施。这一点至少暴露出有关政府和部门对存在的公共卫生风险隐患至若惘然，风险评估能力亟待提升。

此外，公共卫生风险评估结果的迅速上报、及

时公布和解释说明，同样是反映公共卫生风险评估水平的重要标尺。只有“民众能够获得知晓公共卫生风险的可能”^[2]，才能避免造成社会恐慌和杜绝虚假消息的恣意流传。在新冠疫情暴发之初，由于公民在传染病防治和自我保护方面缺乏相关知识，加之人员流动管控政策未能得到各行政管辖区甚至是基层乡镇社区有关部门的及时沟通，使得部分地区出现明显的户籍歧视、地域歧视现象，“一刀切”和“反复隔离”的管控举措也不利于民众对防控政策整体认同度与配合度的提升。

（二）“后果本位”的法律应对模式功能欠佳

牢固树立法治思维、妥善运用法治方法依法防控疫情，是我国抗击新冠疫情过程中收获的重要启示和宝贵经验。历经数十年的努力，我国已形成一套应对突发公共卫生事件的行之有效的法律制度。除了前文提到的《突发事件应对法》《国家救灾防病与突发公共卫生事件信息报告管理规范》和《传染病防治法》外，我国《宪法》第21条也对发展医疗卫生事业、举办医疗卫生设施、开展群体性卫生活动等做了专门规定，体现了根本法层面在医疗卫生层面对突发公共卫生事件预防和处置的全面关照。此外，近几年疫苗管理法、基本医疗卫生与健康促进法等法律的出台、药品管理法的修订和生物安全法草案的审议，也体现了国家立法层面为政府及有关部门、医疗卫生机构和社会各方面采取防控措施、参与防控活动所做出的努力。^[3]

然而，当前应对突发公共卫生事件的“后果本位”的法律模式，主要围绕卫生与健康损害展开救济，还未或未能较好地涵盖生物安全风险这一特殊范畴。事实上，“后果本位”的法律应对

[1] 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》，《电子科技大学学报（社科版）》2020年第3期，第20页。

[2] James G. Hodge, Lexi C. White, Sarah A. Wetter, From Anthrax to Zika: Key Lessons in Public Health Legal Preparedness, Indiana Health Law Review, 2018, (15): 23.

[3] 栗战书：《在第十三届全国人大常委会第十六次会议上的讲话》，中国人大网，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202003/6a3feb2287884897ab62a4c71974bae8.shtml>，最后访问日期2021年2月14日。

模式依旧遵循“无救济即无权利”的法律逻辑,难以满足包含公民个人健康私益、广大人民群众健康公益和国家社会整体发展的公共卫生健康利益的保护要求。^[1]而就目前我国有关公共卫生事件的立法群来看,依然“存在碎片化、条块化、部门化特征,没有形成系统完备、科学规范、运行有效、职责明确的疫情防控法律体系”。^[2]例如,《突发公共卫生事件应急条例》《突发事件应对法》《传染病防治法》和《国家救灾防病与公共卫生事件信息报告管理规范》等法律法规“各自为阵”;《国家突发公共卫生事件应急预案》《国家突发公共事件总体应急预案》《全国医疗机构卫生应急工作规范(试行)》与《全国疾病预防控制机构卫生应急工作规范(试行)》等规范性文件内容冗杂,与前述法律法规不可避免存在重复,在一定程度上给医护人员学习和了解应对突发公共卫生事件的法治方法增添负担。

此外,除了未考虑对生物安全风险防范问题的思考外,当前“后果本位”的法律应对模式还体现在民法、刑法和行政法等重要领域,但也多表现为对“实际损害结果”的法律规制或处罚。如《刑法》第341条非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪和非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪,就限定了犯罪对象为国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品。而《野生动物保护法》第2条对野生动物的定义,仅指珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物。也就是说,刑法第341条对犯罪对象的认定,除了参考《野生动物保护法》的相关定义外,还要依据《国家重点保护野生动物名录》进行保护重点上的划分。另外,有关医疗物质储备、运输和流转、传染病患者的隐私保护和对公共卫生应急数据的管理等内容的思考,也是反思当前“后果本位”法律应对模式不可避免的重要方面。

社会公共卫生事业的行稳致远离不开对公共健康权益的保护,当前“后果本位”的法律应对模式和法规范群体,种类虽然纷繁,但多为宏观政策类或原则类的叙述和规定,难以在实务中提供必要参考或具体指导。可以说,以新冠疫情为代表的突发公共卫生事件的爆发,使得公共健康利益“不预则废”这一命题愈加深刻,“后果本位”的法律模式也势必进行必要的调整。

(三) 制度优势对国家治理水平的助力还有进步空间

中国特色社会主义的制度优势在应对突发公共卫生事件过程中得以体现,一个重要渠道便是通过科学规范、运行高效和权责分明的行政执法体系,使中央决策精神与地方、部门的行政执法迅速衔接。但就从部分地方新冠疫情防控初期的“朝令夕改”的防控事实而言,至少在行政执法层面折射出一些地方政府、部门依法行政意识淡薄和依法行政能力平庸等遗憾。如2020年2月24日,武汉市疫情防控指挥部在下设交通防控组未经指挥部研究和主要领导通知便发布《关于加强进出武汉市车辆和人员管理的通告》(第17号),其中“出城人员管理”中赫然规定了“滞留在汉外地人员(以下简称出城人员)可以出城”。这一规定明显背离习近平总书记统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会上提出的,“毫不放松外防输出”和“继续实行严格的离汉、离鄂通道管理措施”等指示精神。尽管该17号令在发布仅3个小时后,便被后续发布的第18号令宣布无效,但在疫情暴发初期,以武汉市为中心的防疫主战场便出现如此缺乏严肃性、背离疫情防控大局的政令更替,不免暴露部分党政官员权责不清、执法不规范和尺度飘忽的现象。这也直观体现出“地方政府、卫生健康部门没有将党中央、国务院的顶层设计政策落实落细,没有建立起贯彻执行的效果评估机制,不少措施停留在文件、会议部署上”。^[2]此外,国家宏观制度设计也欠缺对突发公共卫生事件的关照。立足于以新冠疫情为代表的突发公共卫生事件的顶层政策设计,是有效构建应急治理体系、推演突发疫情传播规律、协调各地区、各层级人力物资调配的必要前提。但在新冠疫情暴发前,我国暂无应对突出重大传染病的系统性风险防控和危机处理机制,这也使得疫情初露端倪时,部分官方麻痹大意、盲目乐观,在一定程度上延后了流行病学病理分析和人员流动控制措施等。

[1] 任颖:《从“后果控制”到“风险规制”:公共卫生事件法律因应对模式转型》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2020年第3期,第175页。

[2] 郭锋:《构建我国疫情防控法律体系的探讨》,《财经法学》2020年第3期,第5页。

二、域外采撷：英美日的应急风险防范经验之反观

相较于我国 21 世纪初才逐渐兴起的，有关突发公共卫生事件的防范、预警与处置问题的探讨，以英国、美国和日本为代表的域外国家早设有公共应急事件的风险防范体制。当前，以美英为代表的西方发达国家的疫情发展态势不容乐观，这些资本主义发达国家之所以遭遇疫情防控上的“滑铁卢”，究其原因，党派斗争、政治图谋和资本至上的经济发展取向才是关键所在。这些政治因素和国家体制间的根本差异，并不影响我们对其完善的法律制度、完备公共卫生体制和应急风险防范经验的客观理解和有限借鉴。相反，我国综合国力和法治发展所取得的卓越进步，大多建立在对域外经验的客观评价和学习基础上，因此对域外优秀的经验进行分析和采撷，不仅体现了我国社科理论研究所秉持的一以贯之的客观立场，更是结合我国经济社会发展实际情况进行的必要思考。

（一）英国：志愿者应急反应机制的常态化发展

英国有关重大传染病防控的立法管控由来已久。早在 19 世纪 30 年代初，英国政府便颁布《清除污染物与预防疾病法》^[1]，随后 20 年间，《卫生法》《药品食品法》得以面世。1878 年，英国又颁布了旨在完善检疫制度的《全国检疫法》等。进入 20 世纪后，随着现代生命科学技术的兴起和现代医疗相关认定标准的改变，如《基因操作规章》《代孕安排法》《人类授精与胚胎移植法案》和《脑干死亡诊断准则》等法律法规陆续面世，涉及传染病防控、公共卫生健康、人工授精、生物基因技术等诸多领域。由此可见，英国重大传染病防控和公

共卫生事件的处置应对模式，首先建立在内容翔实、种类丰富的应急管理法律体系基础上。

此外，为了提高对应急事件的反应效率，英国政府还颁布了促进当局者开展风险评估和应急规划的《应急响应与恢复指南》（Emergency Response and Recovery），旨在促进与民众的沟通协调和信息共享。^[2]该指南的颁布和修改，不仅使层级分明、权责清晰的突发公共事故处置机制运行效率得到提升，还为地方层面“多机构框架下的应急处置与恢复机制”^[3]（multi-agency framework for emergency response and recovery）的合作对话提供可能。与此同时，英国政府还组建中央数据库，原本由英国卫生保护局（British Health Protection Agency，简称 BHPA）负责，该组织于 2013 年兼并入英格兰公共卫生中心（Public Health England，简称 PHE），PHE 对英国各类疫情、突发公共卫生事件相关数据进行搜集、汇总和公开，如针对新冠疫情每周发布《英格兰 COVID-19 监控周报告》，该报告不仅包括来自社区接诊、初级护理、二级护理搜集的医疗数据，还从病毒学、死亡监测数据和血清流行性检测数据加以分析，并对初始数据进行性别、族裔、年龄和地域的分类，便于轨迹根据不同地区疫情防控情势进行政策调整。^[4]

除了具备较为全面的应急法律网和响应机制，英国在应急教育培训和志愿保健人员的常态化发展方面，也是可圈可点的。众所周知，医疗系统的负载能力可以通过增加医护人员来扩容，但面对大规模的突发公共卫生事件，还需要依靠广泛志愿保健人员（volunteer health professional，又称 VHP）即广义上的志愿者群体的协助与配合。在伤亡规模较大的突发公共卫生事件场合、自然灾害和其他严重威胁民众身体健康和生命安全的紧急情况下，仍体

[1] 贺付琴：《域外重大传染病疫情防治法律制度与措施》，《人民法院报》2020 年 2 月 21 日第 8 版。

[2] 英国《应急响应与恢复指南》最早发布于 2010 年 4 月 5 日，后根据英国 2004 年《民事应急法》（the Civil Contingencies Act 2004）的相关规定作出非法定指导上的调整，该指南最近一次修改是在 2013 年 10 月 29 日。

[3] Emergency Response and Recovery（Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004），https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253488/Emergency_Response_and_Recovery_5th_edition_October_2013.pdf, 2021-02-15 last visited.

[4] Public Health England, Weekly Coronavirus Disease 2019（COVID-19）Surveillance Report: Summary of COVID-19 surveillance systems, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/891721/Weekly_COVID19_Surveillance_Report_-_week_24.pdf, 2021-02-16 last visited.

现为志愿保健人员积极协助和广泛参与的应急防控机制。^[1]这些志愿保健人员通常是具有一定卫生执业资质和相关技能的人员,如医生、护士、药剂师、公共卫生工作者、实验(检验)技术人员、紧急医疗技术人员和心理学家等。^[2]除了具有专业资质的志愿保健人员,英国卫生部还在组建由300万志愿者组成的民间团队,作为应对突发公共卫生事件的中坚力量,这些志愿者的常态化培训和考评教育,已纳入英国应急管理教育培训体系的基本范畴。^[3]

(二) 美国:“联邦—州际—地方”应急响应模式

作为传统的英美法系国家,美国同样注重对生物威胁、自然灾害和突发公共卫生事件等问题的立法。例如,20世纪中叶颁布的《灾害救助和紧急援助法》及其后的《公共卫生服务法》《公共卫生安全和生物恐怖威胁防止和应急法》和《州公共卫生紧急权力示范法》等,均为美国抵御公共卫生风险和生物恐怖危险提供了强有力的法律屏障。值得一提的是,美国各州际立法委员会还会对辖区内立法情况加以审查,以确保法律能够与民众关切的重点问题紧密相关。如威斯康星州的联合立法委员会(Joint Legislative Council)作为无党派支持(或称政治中立)的机构实体,每隔两年便会指派一批研究委员会(study committees),用以审查立法机关确定的重点疑难问题。^[4]其中,应对恐怖主义活动和突发公共卫生事件的公共卫生系统立法工作,便是联

邦乃至各州联合立法委员会尤为关注的议题。

由于美国《国家灾害医疗系统联邦伙伴协议备忘录》(the National Disaster Medical System Federal Partners Memorandum of Agreement)将“公共卫生紧急情况”定义为“需要卫生保健医疗服务的紧急事件,如应对自如灾难、重大传染病、生物恐怖袭击或其他重大或灾难性事件”^[5],因此,美国设立了层次式的应急响应体制,即“联邦—州际—地方”的三级响应模式。首先是联邦层面,主要由美国卫生与公众服务部(United States Department of Health and Human Services,又称美国卫生部,简称HHS)负责公共卫生和社会服务保障、疾病控制与预防等工作。其次是州际层面,由各州医院应急准备系统(Health Resources and Services Administration,又称卫生资源和服务部,简称HRSA)对应急救援物资进行调配、协调各部门和增强与民众间的沟通交流等。各州在处置突发公共卫生事件时的权限受到法律保护,以《州公共卫生紧急权力示范法》为例,其中赋予各州实施相对独立的公共卫生紧急计划的权力,即各州有权对公共卫生紧急事件进行追踪、宣布本州进入公共卫生紧急状态、进行必要的财物处理和信息公开等。此外,在人口稠密且公共卫生风险较高的大都市“建立了97个较完备的城市医疗习题,2000对个公共卫生实验室,1.7万个医院实验室,确保在危机发生的48小时内应对”。^[6]最后是各个地方、郡县,则是由以医疗护理机构为主题

[1] James G. Hodge, Lance A. Gable, Stephanie H. Cú lves, The Legal Framework for Meeting Surge Capacity Through the Use of Volunteer Health Professionals During Public Health Emergencies and Other Disasters. *Journal of Contemporary Health Law and Policy*, 2005, (22): 8.

[2] James G. Hodge, Lance A. Gable, Stephanie H. Cú lves, Volunteer Health Professionals and Emergencies: Assessing and Transforming the Legal Environment. *Biosecurity & Bioterrorism defenses Strategy Practice & Science*, 2005, (3): 216.

[3] 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》,《电子科技大学学报(社科版)》2020年第3期,第26页。

[4] 通常来说,研究委员会就重点疑难问题提出的立法建议,经联合立法委员会批准后,将被作为下一届立法会议中的重点提案接受表决。这些涉及突发公共卫生事件的重点疑难问题包括但不限于:1、公共卫生系统的承载量,以及州法律是否具备迅速应对恐怖主义活动和突发公共卫生事件的水平;2、协调公共卫生系统与其他系统之间的关系,以有效应对恐怖主义活动和突发公共卫生事件等紧急情况;3、公共卫生系统的妥善性和灵活性,以侦测和应对恐怖主义活动和突发公共卫生事件等紧急情况。See Fred Risser, Kitty Rhoades, *Legislative Council Sets Study Committees*, *Wisconsin Lawyer*, 2002, (75): 32.

[5] Public Health Emergency Declaration, <https://www.phe.gov/Preparedness/legal/Pages/phedeclaration.aspx>, 2021-02-15 last visited.

[6] 郭锋:《构建我国疫情防控法律体系的探讨》,《财经法学》2020年第3期,第8页。

的医疗应急系统，作为物资发放、检验隔离和预警报告的责任单位。另外，“以疫病和预防中心（Centers for Disease Control and Prevention，或称CDC）和各州公共健康部门（state public health departments）为代表的联邦和州际政府机构，采取了大量应急计划倡议（emergency planning initiatives），如在主要专业机构和学术团体中广泛开展培训与教育项目”。^[1]

此外，当出现重大公共卫生危机时，总统有权决定是否要宣布国家进入“紧急状态”并启动联邦应急计划。美国联邦层面将紧急声明（emergency declaration）作为一项处理突发公共卫生事件的重要工具，即发布声明以授权对相关医疗资源的调配和豁免可能阻碍应急反应的法律或管理要求等。^[2]由此可见，美国阶层式的应急响应机制能够有效提高突发公共卫生事件的应对效率，州际层面被赋予较大的防控调控权，使得人员调拨、信息共享和物资流通更为便捷，便于地方部门因地制宜地开展评估和检验。然而，尽管联邦和州际政府能够在严重的公共卫生危机出现时，援引紧急法律，以促进联邦和州两级作出契合民众需要的有效应急防控反应，但遗憾的是，这些应急准备未能对占据美国医疗体系相当比例的私人医生群体，在面临公共卫生事件时的职责和义务提供明确的答案。^[3]

（三）日本：日常演练与自救互救应急防范教育的渗透

日本地处太平洋火山地震带，由于太平洋板块与亚欧板块的挤压和碰撞，日本每年发生大地震数千余次，也正是因为频繁遭受自然灾害的侵袭，造就日本国民良好的应急防范习惯。在应急物资储备方面，日本国家层面根据《灾害对策基本法》《感染正健康危机管理实施要领》和《国立医药品食品研究所健康危机管理实施要领》等法律法规，形成

以基本生活物资为主，药品、疫苗、诊断试剂和医疗设备为辅的多重物资储备体系。^[4]一方面采取定期采购、轮换的物资管理模式，确保各周期内的应急食品和药品不超出安全使用效期；另一方面，国家鼓励和提倡民众以家庭、单位、学校为单位，定期进行应急演练和物资采购。一旦出现突发公共卫生事件或严重自然灾害，除国家层面闻讯而设紧急指挥部外，地方政府将严格依据国家防疫要求，在辖区内制定并实施应急管控计划。

此外，为确保各级政府财政上作出预留应急防范的预算，日本地方开展应急管理资金来源主要源于都区、市町和村政府每年抽取的前3年普通税收均值的千分之五，这种财政要求也直观地向民众反映出国家对应急防控工作的高度重视。^[5]另外，日本教育系统对幼儿园和中小学阶段的学生开展普遍性、日常化的应急防控教育，不仅将卫生健康、疾病预防和自然灾害避险作为必修内容融入中小学教材中，还开设防灾培训和演练，由教育机构所在辖区的行政部分负责举办应急讲座、以学校为单位开展逃生演练。

一言以蔽之，日本的应急处置机制受近百年来颇具规模的防控教育熏陶，体现为日常演练、自救互救相结合的应急反应体系。当然，日本国民对自然灾害、突发公共卫生事件等形成的快速反应习惯，同样离不开国家层面的统筹管理。例如，日本建构的纵向行业系统管理和分地区管理相衔接的应急管理网络，为单位、家庭、学校和个体的突发公共事件预警反应机制的形成奠定了坚实基础。当单位或个体对突发事件的相关事项处置失灵时，日本国家层面便会迅速介入，防止应急处置体系陷入瘫痪。例如，当出现前述突发事件而使国民基本生活物资销售出现异常，日本政府将根据《稳定国民生活紧急措施法》会对某些商品和劳务价格进行直接管理。

[1] See Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002, Pub. L. No. 107-118, 116 Stat. 594, amended by Pandemic and All-Hazards Preparedness Act, Pub. L. No. 109-417, 120 Stat. 2831 (2006).

[2] Gregory Sunshine, Aila Hoss, Emergency Declarations and Tribes: Mechanisms under Tribal and Federal Law. Michigan State International Law Review, 2015, (24): 44.

[3] Christina Y. Chan, Support for the First Line of Defense in Public Health Emergencies, Northwestern University Law Review, 2011, (105): 1349.

[4] 贺付琴：《域外重大传染病疫情防治法律制度与措施》，《人民法院报》2020年2月21日第8版。

[5] 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》，《电子科技大学学报（社科版）》2020年第3期，第26页。

综上所述,无论是以英国、美国为代表的英美法系国家,还是传统的大陆法系国家日本,域外发达国家在应对突发公共卫生事件过程中,不仅重视应急防控预警机制的建构和顶层设计,还强调凸显关口前移的综合法律体系的搭建和应用。多国采取的阶层防控模式,能够较好地实现分级响应、分区防控,凝聚应急防控力量。此外,历经百余年形成的综合法律法规群,为高效处置突发事件提供了系统翔实的法理依据,常态化的应急教育、志愿者队伍建设和智能化防控技术等,也被广泛用于各国突发公共卫生事件的应急处置过程中。鉴于此,在肯定我国应对新冠疫情所取得的积极成效之余,面对日益繁杂的社会风险,我们有必要在适度采撷域外可取经验基础上,以此次新冠疫情为表征的突发公共卫生事件为思考起点,思索我国新时代背景下综合法律应对模式。

三、新时代背景下综合法律应对模式之确证

建构新时代背景下的突发公共卫生事件应急防控机制是一项艰巨的系统性工程,应善用法治思维、秉持法治理念、运用法治方法加以实现。正如国际学者所指,突发公共卫生事件的应急处置有赖于“综合多元治理”(integrated pluralistic governance)模式的建立与运用,该模式既需要卓富医疗和科技知识的专业人才的研判、有条不紊地后勤物资配给,又需要发挥指引功能的条理清晰的法律法规和刑事政策标准。^[1]早在新冠疫情暴发之初,习近平总书记便在中央全面依法治国委员会第三次会议上强调,要“完善疫情防控相关立法,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……加强风险评估,依法审慎决策”^[2],从立法、执法、司法和守法各个环节发力,提高全社会依法防控、依法治理突发公共卫生事件的能力。因此,在一以贯之地发扬中国特色社会主义制度优势的同时,借鉴域外公共卫生应急防控的有效做法,探索我国法治领域破解突发公共卫生事件应急处置的综合法治模式,符合我国经济发展实际。后文将围绕这个命题,结合新时代背景下日益剧增的公共卫生风险,以风险干预型法律应对模式之确证为切入,对我国应对突发公共卫生事件的法治道路加以

展开,主要包含对“风险干预”主导下的综合法律体系的妥适性与必要性的论证、科学规范设置法律结构与法条内容的思考、激发智能技术在应急防控工作中的潜能以及发挥社会预防犯罪体系之功能的讨论。

(一)“风险干预”为主导的综合法律体系的妥适与必要

如前所述,社会公共卫生事业的发展核心在于对公共健康权益的保护,而“公共卫生事件法律应对以维护社会公共利益为目标”^[3],该目标的实现需要将“后果本位”的法律应对模式进行战略性前移。这是因为,突发公共卫生事件的“后果本位”的法律模式未体现对不确定、未知的公共卫生风险的前瞻性思考,依旧遵循“无救济即无权利”的传统法律逻辑,难以满足公民个人健康私益和广大人民群众的健康公益等保护需要。随着生态环境和国际形势的变化,全球公共卫生风险使得人类健康所面临的威胁不再局限于已知疾病或环境污染。无论是此次新冠疫情,还是此前的SARS疫情、MERS疫情和埃博拉病毒,都是在人类明确其致病成因和传播机理之前就已经造成严重损害后果,这些不确定的公共卫生风险无不威胁着国际社会亿万民众生命安全和身体健康。正如多国权威专家表示的那样,“在可预期的未来里,大流行流感或生物恐怖活动将引发公共卫生紧急状况”。^[4]

随着现代化发展,非既定、不可支配的公共风险给人类幸福、安全生活带来极大威胁,这些不确定的严重威胁,仅靠私人控制或防范无法抵御,因此进行国家干预和控制风险便具有其客观

[1] Lance Gable, Evading Emergency: Strengthening Emergency Responses Through Integrated Pluralistic Governance, Oregon Law Review, 2012, (91): 376-377.

[2] 习近平:《全面提高依法防控依法治理能力 为疫情防控提供有力法治保障》,《人民日报》2020年2月6日第1版。

[3] 任颖:《从“后果控制”到“风险规制”:公共卫生事件法律因应对模式转型》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2020年第3期,第175页。

[4] Sharona Hoffman, Responders' Responsibility: Liability and Immunity in Public Health Emergencies, Georgetown Law Journal, 2008, (96): 1913.

必要性。^[1]针对不确定的公共卫生风险,习近平总书记强调要强化公共卫生法制保障,完善公共卫生重大风险的研判、评估、决策、防范等协同机制的构建。^[2]鉴于此,“风险干预”为主导的综合法律体系之建构便显得恰当且必要。结合我国业已形成的基础性突发公共卫生事件应对法律模式,应考虑将风险预防原则由原先的环境领域,适当扩增至对人类生命健康和生存安全紧密关联的公共卫生领域。针对现有的公共卫生事件法律应对模式存在的碎片化、条块化和部门间泾渭分明的特征,首先需要将以疫情防范为代表的公共卫生事件应急处置的要求,上升至我国《宪法》的明文规定,如在第21条“保护人民健康”之后予以补充,“为疫情防范、疫情预测、疫情管控、疫情处置、信息发布、应急预案、物资储备、科研攻关、工作机制等提供全面法律遵循”^[3],充分发挥根本法的引领和指导作用。其次,还需对现有法律文件中宏观政策类或原则类叙述规定进行适当“瘦身”,对于此前颁布的相关法律法规、条例规定,若其内容被后续颁布的具有更高法律适用效力的法律法规所覆盖,则应当及时废止,避免增加工作人员法规理解上的负累。最后,还要审慎处理法律稳定性与风险不确定性之间的紧张关系,鉴于风险演变的多样性,我们难以通过预先立法描绘预期可能发生的所有行为模式和法律后果,还需要注意提高涉及公共卫生风险的立法技术。

(二) 注重法律结构与法条内容的科学规范设置

前述“风险干预”为导向的综合法律体系的确定与落实,还需要对部门法和行政规范、条例规定等规范性文件的结构与内容的科学设置。克服公共卫生风险,需要以疫情防控法律、行政法规和其他立法为基础,以《传染病防治法》《野生动物

保护法》《动物检疫法》《生物安全法》《突发公共卫生事件法》为主干,《刑法》及相关司法解释兜底的防控法律体系群。

如前所述,在《野生动物保护法》《动物检疫法》中,增加具体的规制公共卫生风险条款,例如,可以考虑在《野生动物保护法》中增加未妥善处理野生动物及其制品,而直接或间接诱发传染病或造成公共卫生事件的法律应对规定;明确《传染病防治法》中涉及公共卫生风险规制的程序性规定,如对第17条“国家建立传染病监测制度”的具体监测计划和工作方案,进行至少提纲挈领式的规定,再如第19条“国家建立传染病预警制度”还需要明确国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市人民政府针对传染病的可能出现的流行趋势的预测,并对公布预警的方式进行说明;《突发事件应对法》则可以考虑将“汇集、储存、分析、运输有关突发事件的信息”中的“信息”予以明确,如针对不同防控级别,设置不同的信息公开周期和内容,以促进政府与部门行政效率的最大化。另外,对于涉及公共卫生风险评估的规范性文件,需要对主管部门风险审查的范畴加以丰富,“不仅应对环境影响评价报告进行审查,而已要对可能引发的公共卫生风险作出研判,尤其要加强对活禽交易等重点领域的风险评估;通过严格市场准入,革除滥食野生动物的陋习”。^[4]

(三) 充分发挥智能化技术对公共卫生应急防控的积极作用

随着互联网科技和大数据、人工智能、云计算等技术的普及与发展,体现高度智能化、数字化和网络化的“智慧社会”逐渐形成。^[5]而社会智慧水平的提升,不仅提升了个人及商业应用的准确性,更有利于新兴城市的整体规划与管理。^[6]在应对此次新冠疫情期间,我国便出现将大数据、云计算、

[1] 姜涛:《社会风险的刑法调控及其模式改造》,《中国社会科学》2019年第7期,第118页。

[2] 习近平:《完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系》,《人民日报》2020年2月15日第1版。

[3] 郭锋:《构建我国疫情防控法律体系的探讨》,《财经法学》2020年第3期,第13页。

[4] 任颖:《从“后果控制”到“风险规制”:公共卫生事件法律因应对模式转型》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2020年第3期,第178页。

[5] 崔仕绣、崔文广:《智慧社会语境下的网络犯罪情势及治理对策》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期,第88页。

[6] Nathalie Vergoulias, Smart Cities: Is Cutting-edge Technology the Method to Achieving Global Sustainable Goals? Journal of Environment Law & Litigation, 2017, (32): 286.

人工智能、无人机、医疗机器人、区块链等智能化应对技术应用于重点公共场所布控、密切接触者追溯、疫情信息处理、线上医疗预约咨询和居家办公就学保障等各个方面的成功尝试,很大程度上为缓解一线医护人员救援压力、提高社区防控效率和减轻物资配送压力作出了积极贡献。^[1]但值得注意的是,仅将突发公共卫生事件的应急处置刚需,作为创新公共服务和治理模式的动力,也难逃“后果主义”的诟病。换言之,若不对我国公共管理模式和应急处置机制进行技术化改造和升级,妄图等待一次次突发公共卫生事件或其他灾害危机发生后再思索有无改进的必要及可能,不仅难以发挥人工智能等新兴技术的实际作用,更是造成我国近年来在智能机器人、无人机巡逻、区块链物流等各领域上设计研发、经济生产的浪费。

鉴于此,在参考英国突发公共卫生事件中央数据库的搜集经验基础上,我国也有必要筹备智能化应急管理数据库。正如有的学者提出的那般,突发公共卫生事件往往“不会局限在某个固定的行政区划中”^[2],这也使得跨地区的防控体系建构显得尤为紧迫和必要。要善于将人工智能、大数据为代表的智能技术运用于公共卫生事件的动态监测、风险评估和预警提示系统建制中。具体而言,我国可以将目前已广泛适用的红外传感和大数据人脸识别技术,发展为社区、乡镇条块防控的重要技术帮手。针对目前多数市民佩戴口罩、防护面罩可能造成技术识别上的错漏,可采用“多模态算法识别体态特征,形成全域感知、可管可控的精准定位”。^[3]另外,在不同地区间形成旨在及时分享资讯、报告信息、协调传染源追溯的防控规划和协议,对于消解突发公共卫生事件带来的恶劣后果至关重要。^[4]因此,加强各省市、直辖市和县乡镇内部及之间的咨询沟通,是巩固突发公共卫生事件处置过程中群防群控良好成效的当务之急。尤其要注意临省城乡间的防疫政策的沟通,避免公共管理过程中产生不必要的矛盾。

在药品研发方面,运用技术手段提升基因结构分析效率,为疫苗研发提供数据分析依据也是我国突发公共卫生事件智能化发展应予思索的重中之重。事实上,以百度、腾讯、阿里巴巴和华为等为代表的企业,为了向新药和疫苗研发提供数据分析、文献筛选和科学超算等服务,均相继开放了亿级计算资源,为提高疫情期间数据检测效率发挥积极作

用。在未来,还需要将5G技术优势发挥其中,将远程控制或无人操作的智能治疗机器人逐渐覆盖医护人员非精细但具有较高风险的治疗护理任务,如远程测温、药品配发、环境消毒等。此外,还可以通过智能化医疗机器人对有普通疾病诊疗需求的患者进行分流,医疗机器人的科普、宣传知识的功能还可以减少社区、乡镇下沉防控工作者的工作压力。

(四) 发挥社会预防犯罪体系之功能

面对以突发公共卫生事件为代表的纷繁复杂的社会风险,刑事法律应体现其时代担当。如前所述,为依法惩治妨害新冠肺炎疫情防控违法犯罪行为,保障人民群众生命安全和身体健康,保障安定的社会秩序和疫情防控工作的顺利开展,最高人民法院、最高人民检察院、公安部 and 司法部(以下简称“两高两部”)于2020年2月10日联合印发了《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》(以下简称《意见》),其中对“抗拒疫情防控措施犯罪”“暴力伤医犯罪”“制假售假犯罪”“哄抬物价犯罪”等9类犯罪的法律适用问题进行解释说明,共涉及以危险方法危害公共安全罪、妨害传染病防治罪、妨害公务罪、故意伤害罪等35个具体罪名。此外,最高人民法院还先后数次发布指导性典型案例,为全国各级人民法院裁判妨害疫情防控刑事案件提供指引和参照。由此可见,新冠肺炎为表征的突发公共卫生事件应急处置与防控期间,“两高两部”出台专门的刑法适用性解释^[4],具有间接的法律适用效力,既体现了“依法严惩”和“从重”的政策精神,又是坚持罪刑法定原则的必要考虑。

[1] 渠慎宁、杨丹辉:《突发公共卫生事件的智能化应对:理论追溯与趋向研判》,《改革》2020年第3期,第14页。

[2] Justin B. Barnard, Responding to Public Health Emergencies on Tribal Lands: Jurisdictional Challenges and Practical Solutions, Yale Journal of Health Policy, Law & Ethics, 2015, (15): 254.

[3] 渠慎宁、杨丹辉:《突发公共卫生事件的智能化应对:理论追溯与趋向研判》,《改革》2020年第3期,第18页。

[4] 张勇:《妨害疫情防控行为的刑法适用之体系解释》,《政治与法律》2020年第5期,第30页。

一方面,面对疫情防控的紧张局面,如何准确理解《意见》中“依法从严从重”“严惩”涉疫犯罪等表述,以及与宽严相济刑事政策之间的关系,对维护刑法规范的合法性、秉持刑法谦抑性有着不言自明的重要性。众所周知,为有效应对变幻的社会风险,我国的刑法立法与司法解释呈现出显著的扩张犯罪化之倾向,即刑法介入早期化、入罪标准模糊化、保护范围扩大化和刑法作用工具化的“四化”态势。^[1]该犯罪化扩张态势在《意见》的条文规定中也多有体现。事实上,战“疫”期间《意见》体现之刑事政策对犯罪认定模式及刑法解释立场之选的影响,为合理规划涉疫刑法规则适用的实际行动方案,提供了具有体系化、理论化和实践化的思路。^[2]因此,在适用《意见》时要尤为注意在不超出罪刑法定原则背景下,严格按照相关犯罪的构成要件和法律所保护的法益,对刑法进行解释和适用。另外,对于兜底条款和罪名的限制性适用,也是保护国民预测可能性、符合刑法规范明确性要求^[3]的必要取舍。

另一方面,还需要充分发挥社会预防政策在犯罪前端防控中的重要作用。面对以新冠疫情为代表的突发公共卫生事件和多重社会利益^[4],法律规范体系应注重部门法之间的衔接与协调,既要将妨害疫情防控犯罪的刑法规范置于民、刑等紧密关联的部分法之中,采用整体性的法律思维模式,又要注意刑法介入时机和程度上的克制,即当一般违法行为还处于行政处罚环节中时,不得提前发动刑罚。作为影响世界各国经济发展和政局稳固的重要因素,犯罪具有相当程度的社会危害性、刑事违法性和刑罚当罚性。犯罪的前端防控和社会预防政策的整体下沉,对于充分发挥社会预防犯罪体系之功能,实

现科学的社会控制和维护生活正常运作等,具有重要意义。其中,由一系列颇具系统性、目的性、关联性和社会性的预防措施组成的社会预防政策,旨在对社会形态和社会结构进行良性地调整和控制,以期充分运用和发挥国家职能,达致控制和预防犯罪的最终目的,这也是防疫期间值得我们深思的。

四、余论

促进国家治理能力提升、社会转型与变革的,向来都是始终以人民为中心的社会主义制度和历经磨难仍然百折不挠的中华民族宝贵品质。诚然,传播速度快、波及范围广、危害程度大的新冠疫情现已衍变为百年未遇之“全球大流行病”,但它始终仅能征表突发公共卫生事件领域的一个微小面向。经济社会、产业格局的发展和生态环境的变化,势必诱发更多公共卫生事件。正如美国历史学家麦克尼尔将传染病比拟为“人类历史上一项基本的参数以及决定因子”^[5]那般,对以传染病为代表的突发公共卫生事件的讨论,永远不会多余或过剩。相反,经济全球化和国际社会间交往的日渐频繁,催促着我们以寰球视野思索突发公共卫生事件背景下的社会治理、风险干预和犯罪防控路径。因此,对突发公共卫生事件进行跨越国界或地域的防控模式探索和法律体系解读,将有助于“跨越生物医学/科学技术和法律范畴桎梏(biomedical/scientific and legalistic confines)的整体性思维模式”^[6]之形成。作为国际社会的重要成员,我国势必在未来的国际突发公共卫生事件防控事业中发挥举足轻重的作用,但该论题已然超出本文的讨论范畴,故留待后续评介和探索。

[1] 姜涛:《社会风险的刑法调控及其模式改造》,《中国社会科学》2019年第7期,第109页。

[2] 姜涛:《非常时期涉疫情犯罪教义学的争议问题》,《政治与法律》2020年第5期,第7页。

[3] 苏彩霞:《罪刑法定的实质侧面:起源、发展及实现——一个学说史的考察》,《环球法律评论》2012年第1期,第64页。

[4] 多重社会利益包括但不限于公民个体的生命安全和身体健康、隔离治疗措施保障、医护人员和防疫工作者的安全保护和工作秩序、社会公共秩序等。参见张勇:《妨害疫情防控行为的刑法适用之体系解释》,载《政治与法律》2020年第5期,第33页。

[5] [美]威廉·麦克尼尔著:《瘟疫与人:传染病对人类历史的冲击》,杨玉龄译,台北:天下远见出版社1998年版,第339页。

[6] Andrale Roux-Kemp, International and Operational Responses to Disease Control: Beyond Ebola and Epistemological Confines, Indiana Health Law Review, 2018(15): 250.