

突发公共卫生事件依法应对思考

——防控新冠肺炎疫情的启示

张 钦

摘 要 | 本文从提升社会治理能力的角度，分析了突发公共卫生事件尤其是新冠肺炎疫情的新特点，阐述了法治是应对突发公共卫生事件的重要力量，说明了坚持科学立法，实现良法善治，坚持依法行政，确保科学决策，坚持严格执法，树立法治权威，坚持公正司法，严守最后防线，坚持学法尊法，当好守法公民的必要性和紧迫性。

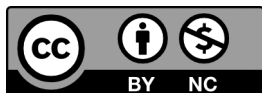
关键词 | 突发公共卫生事件；依法应对；思考

作者简介 | 张钦，湖北省荆州市法学会会长、市人大常委会原副主任，长江大学法学院兼职硕士生导师。

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/>



一、问题提出的理由

突发公共卫生事件是指突然发生，造成或者可能造成社会公众身体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身体健康的事件^[1]。“新冠肺炎疫情是新中国成立以来传播速度最快，感染范围最广，防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件，对中国是一次危机，也是一次大考”^[2]。中国在这场大考中得了高分。然而我们不能沉溺于胜利之后的沾沾自喜之中，恩格斯曾指出：“没有哪一次巨大的历史灾难，

不是以历史的进步为代价的。”但是，这种进步又是以深刻吸取教训为基本前提的。类似突发公共卫生事件是不以人的意志为转移的，再次发生的概率不小。我们不能好了伤疤忘了痛，而应当对这类事件在坚持源头治理、系统治理、综合治理的同时，加强依法治理，用法律武器和法治力量进行有效应对。

[1] 参见《突发公共卫生事件应急条例》中对突发公共卫生事件的定义。

[2] 参见国务院新闻办发布的《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书。

二、突发公共卫生事件的新特点

突发公共卫生事件并不是什么新生事物，其除了人们感受的事件的突发性、疫情的扩张性、问题的复杂性、后果的严重性、处理的困难性等常见的表现形式外，如今的突发公共卫生事件尤其是新冠肺炎疫情，还呈现以下四个新特点：

（一）突发与延展共存

突发性是公共卫生事件的一个十分典型的特征。然而，随着经济社会发展，人类繁衍生息，全球化演进和世道变迁，突发公共卫生事件的时间跨度越来越长，扩散范围越来越广。远的如1960年发生在山西平陆的61个农民工集体中毒，只是由于当地缺乏对症的药品，经过请求解放军空军直升机支援，将药品空投到事发地，这些阶级兄弟很快获救；次远的如2003年发生的非典型肺炎，虽然波及32个国家和地区，持续时间也达到3、4个月，之后便偃旗息鼓。而这次新冠肺炎疫情，从2019年年底至今，时间已过去近一年半，虽然中国“风景这边独好”，但是全球基本上没有幸免的国家。感染新冠肺炎的人数、死亡人数已十分惊人，有的国家疫情出现了重大变异，至今仍未有结束的迹象。

（二）疫情与人祸共生

中国是世界上对新冠肺炎疫情认知最早的国家，由于方法对头、措施有力，成效举世瞩目。然而，也有一些国家特别是美国等西方发达国家，自己抗疫不力，防控无能，他们先是对疫情视而不见，后又甩锅给中国和世卫组织，将疫情政治化，带来了极其惨痛的后果。

（三）原生与次生共振

新冠疫情在我国显现多处爆点的“气球效应”。当武汉、湖北疫情得到有效控制后，多地出现输入性突发疫情，先是东北省市、后是北京，再后来又云南等地。由疫情引发的次生灾害还波及各个层面，对国家经济、社会发展、民情民意的冲击，对人们“三观”的扭曲和习惯生活方式的碰撞，对我们的社会治理水平和治理能力的挑战等等，都是全方位的。疫情防控对一座城市、一

个地区、一条交通线、一个小区、一个公共场所进行监控、隔离等，在阻断疾病传播的同时，客观上也会给整个社会交往秩序和芸芸众生造成巨大的不便。对此不理解、不配合有之，怨声载道者有之，甚至对立动武者也有之。虽然这些都是见怪不怪的正常现象，但也不能听之任之，放任自流。

（四）传统与现代共鸣

突发公共卫生事件的应急处理，一般来自公权力的行使，而公权力的行使却不能任性。我们既要发扬过去行之有效的好传统、好办法，坚持共产党的领导，充分发挥社会主义制度的优势，动员群众、组织群众、武装群众，同时又要具体性具体分析与时俱进，对突发公共卫生事件做到源头治理、系统治理、综合治理，特别是通过政治、法治、德治、自治、智治，实行“五治融合”，无疑是应对疫情的有效之策。

三、法治是应对突发公共卫生事件的重要举措

法治是人类迄今为止找到的最有效的治理国家的方法，也是应对突发公共卫生事件的有力武器。我们应当充分运用法治立规矩、固根本、稳预期、利长远的重要功能。

（一）坚持科学立法，实现良法善治

法治是治国之重器，良法是善治之前提。一是**要注重立法的完整性**。目前我国关于突发公共卫生事件相关法律的四梁八柱已经基本形成，主要的有突发事件应对法、传染病防治法、动物防疫法、出入境动植物检疫法、基本医疗卫生法、健康促进法等。但是，由于突发公共卫生事件所涉及的方面太宽泛，处理起来牵一发而动全身，因此，要不断健全完善相关的法律法规，填补空白，拉长短板。据悉，全国人大常委会正在制定突发公共卫生事件应对法；已完成通过修改后的动物防疫法、行政处罚法，并在对突发事件应对法、野生动物保护法、传染病防治法、治安管理处罚法进行修改。^[1]此外，

[1] 参见《全国人大常委会2021年度立法工作计划》。

国务院和地方各级立法机关也应当适时出台相关行政法规及地方性法规。**二是要注重立法的针对性。**要认真解决公共卫生领域法律法规太宏观、不好操作的问题，如对突发公共卫生事件处置权限划分和防控对策不具体，有的甚至自相矛盾的问题；在新发传染病监测纳入传染病管理控制等诸项法律对政府授权不足等问题。在现有法律法规的基础上，使制定的法律法规有目的、有任务，好用、实用。及时出台突发公共卫生事件统筹规划，建立健全突发公共卫生协同管理制度、宣传动员制度、工作责任制度、防范预警制度、公布告示制度、“吹哨人”权益保障制度、防疫物资保障调度分配制度。要进一步明确疫情信息发布主体。**三是要注重立法的前瞻性。**通过科学预测、学习借鉴，把问题想到前面、把规矩定在前面，防止法律滞后，造成法律跟着问题跑。**四是要注重法律的强制性。**我国防控突发公共卫生事件和公共卫生保障方面的法律，要充分展示其刚性功能，不能失之于宽，让人认为这些法就是“软法”，可执行可不执行。

（二）坚持依法行政，确保科学决策

突发公共卫生事件的特点决定了其来得快、来得猛，且来时与我们正在做的许多工作相冲突，极易使决策机关和决策者措手不及、束手无策，导致工作和局面的混乱。因此，我们的决策者务必保持清醒头脑，尽可能把问题想得复杂一些，把办法想得周到一些，把对策想得科学严谨一些。让拍脑袋、拍胸脯、拍屁股的“三拍”干部没有市场。严格依法办事，**一是依法划定疫情响应级别。**按照不断变化的疫情，既不随意拔高，如临大敌、草木皆兵，擅自作出什么进行“战时”状态的决定，也不随便降低响应级别，擅自解封区域、道路，做到疫情防控措施与响应级别相适应。**二是依法划定“疫区”范围。**传染病防治法第43条规定，国务院可以决定并宣布跨省、自治区、直辖市的疫区；县级以上地方人民政府经过批准，可以宣布本行政区域部分或者全部为疫区。这就是说疫区是一个法定概念。遗憾的是，在本次新冠肺炎应对中，这一法律装置实际上背弃不用，也是诸多乱象的根源。^[1]**三是依法行使临时机构职责。**

新冠疫情发生之后，各地各级组建了许多类似疫情防控指挥部这样的临时机构，虽然有些地方省级和设区的市人大常委会以专门决定的形式予以授权。但是，毋庸讳言，也有不少是通过指挥部的名义，大量超越法律和决定的授权来行使职权，如乡镇、村居可以决定封村、封居民小区，甚至封省道国道。这种事情虽然紧急，然而于法无据，并不可取。**四是依法健全报告预警机制。**要吸取这次疫情中地方政府和中央部委之间就疫情公布问题互相指望，耽误时机的教训。在中央部委对正式疫情公布之前，地方政府及其派出机构应当做一些预备工作，进行预警。须知，这种“预警不同于疫情公布，舆情公布是法律规定的职权行为，应当遵循法律规定程序和权限范围。但是任何最先发现警兆的主体都应当发出预警。预警不应当仅限于职权行为，它还可以表现为个体行为，或者民间行为。”^[2]

（三）坚持严格执法，体现法治权威

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。我国应对突发公共卫生事件方面的法律法规虽然还有很多不尽人意之处，然而，更重要的是这些法律法规如果得不到正确有效实施，不如一张废纸。要坚决杜绝黑头（法律）不如红头（文件），红头不如白头，白头不如口头的法律虚无意义现象。**一是做到规范化，克服随意执法。**在疫情暴发初期，由于事发突然，包括行政执法机关和执法人员在内，常常比较茫然，有的执法比较随便，甚至对未戴口罩或者任性行路的公民也采取或者变相采取限制人身自由的措施。随着法制的完善和执法要求的严格，这种执法不受节制的状况应当有效避免。**二是实行人性化，克服过度执法。**有的在舆情防控，特别是在开展监测、隔离、封闭等工作过程中文明不足，粗暴有余，“不通三分钟”。有的片面理解不准人员聚集的规定，

[1] 赵鹏：《疫情防控中的权力与法律——传染病防治法的适用与检讨的角度》，《法学》2020年第3期。

[2] 江国华：《突发公共卫生事件预警的法理透析》，《法学评论》2020年第2期。

某地一农户在封村后，几个人在自家打牌娱乐，却被当地所谓防护队员破门而入，进去就给其几个耳光。不可否认，在疫情防控的紧急状态下，公民的部分合法权益会受到一定限制或者挤压，然而这不是无限制而是有底线的。要坚决反对疫情防范“齐步走”“一刀切”。这个问题所以并非个别。为什么容易出现，是因为这样做简单、省事。“齐步走”“一刀切”的实质是形式主义，是宁“左”勿“右”的流毒影响。在这样的惯性思维下，某些人总是认为即使这样做有什么不对，“左”只是方式方法不当的小瑕疵，而“右”则是立场观点的大问题。犯了“左”的错误最多只是批评教育，而反之则要被追问责受处分。三是做到精准化，克服机械执法。某女子监狱发生的刑满释放人员黄某英事件，如果单纯从执法的角度而言，狱方并无过错——罪犯刑期已满，放人回家天经地义。问题是依据突发事件应对法、传染病防治法等法律规定，在武汉全市封城、北京严禁外人进入的情况下，而黄某英出狱之后却堂而皇之直奔北京，这就是问题了。因此，执法机关既要严格执法，又不能机械执法，死搬硬套。要真正实现执法的法律效果、政治效果、社会效果的统一。

（四）坚持公正司法，严守最后防线

在疫情发生时，大部分矛盾纠纷还难以进入司法程序，但是，在后疫情时期尤其是在疫情结束、大量的利益纷争等问题在调解、信访等救济手段无法解决之后，便会进入非诉讼及诉讼环节。因此，有关地区和部门在认真做好多元化调解工作的同时，审判机关应当既从当时当地的实际出发，又充分考虑主观方面的因素，既严格执法又人性执法，慎重稳妥地进行判决和裁定。

（五）坚持学法尊法，争当守法公民

法治优于法制或者重于法制就是法治能够使公民发自内心而不是被动地对她的敬畏和敬仰，法治靠的最重要的并不是强制手段，而是公民尤其是领导干部、执法司法人员自愿的行为和责任担当。尊法守法的前提是学法普法。涉及应对突发公共卫生事件方面的法律法规数量不少，应当将其作为“八五”规划和今后每一个五年普法规划及年度计划的重要内容，既实行大水漫灌，又做到精准滴灌。还要结合学习民法典，让法律成为规范行为、保障权益、维护秩序的法宝。