

重大突发公共卫生事件的法治应对

——第七届法治社会·长江（国际）论坛会议综述

邵登辉 徐汉明

摘要 | 国内专家与国际人士通过线上线下的交流形式深度讨论了“重大突发公共卫生事件的法治应对”的理论与实践难题，形成了一系列前沿性的理论研究成果。与会专家深刻解读并诠释了“习近平公共卫生与健康治理理论”主要内容及其蕴含的时代价值；总结提炼了中国共产党动员组织领导亿万人民夺取抗击新冠肺炎疫情人民战争、总体战、阻击战的“中国经验”；贡献了完善我国突发公共卫生应急管理法治体系与构建全球人类生命健康共同体的“中国方案”，提出了包括完善流调制度、传染病预警制度、公民隐私权保护制度、企业公共卫生规制体系、行政管控措施的法律调控、公共卫生合作治理模式、生物安全立法、国际社会合作抗疫等富有现实针对性的对策建议。这些研究成果对提升我国突发公共卫生事件治理体系和治理能力现代化水平、推动国际社会共同应对重大突发公共卫生事件具有重要意义。

关键词 | 突发公共卫生事件；应急管理；合作治理

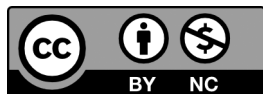
作者简介 | 邵登辉，法学博士，中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心讲师。

徐汉明，中南财经政法大学教授，博士生导师，教育部社会治理法治建设创新团队学术带头人，中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任，中国法学会网络与信息法学研究会副会长，中国法学会法治研究基地暨最高人民检察院检察基础理论研究基地负责人。

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/>



以“重大突发公共卫生事件的法治应对”为主题的第七届法治社会·长江（国际）论坛于2021年6月19-20日在湖北武汉顺利举行。本次论坛的研究成果涉及法学、医学、公共管理、社会学等不同学科，为突发公共卫生事件法治应对贡献了原创性的新概念新范畴新观点新命题，为发展完善我国

重大突发公共卫生事件法治体系提供了可资借鉴的方案，这对构建中国特色重大突发公共卫生事件法治应对的学科体系、学术体系、话语体系意义重大。为了全面、准确、客观呈现本届论坛观点交锋、思想碰撞、理论争鸣的全景，展现论坛新的研究动态和理论创新成果，现将主要学术观点综述如下。

一、应对重大突发公共卫生事件中国之治的理论与实践

与会专家学者一致认为,我国在应对重大突发公共卫生事件中逐步探索并形成了具有中国特色、中国风格的制度结构、实践经验,应对新冠肺炎疫情取得重大战略性成果展示了“中国之治”理论与实践的显著优势,对这些理论和实践进行概念提炼、理论提升、学理阐释是关乎提升我国公共卫生治理体系和治理能力现代化水平的重要课题,意义重大且深远。

(一) 应对重大突发公共卫生事件的“中国理论”

与会专家围绕重大突发公共卫生事件的“中国理论”展开了激烈讨论。在回顾我国抗击新冠肺炎疫情的人民战争、总体战、阻击战的英雄史诗时,有专家认说,自新冠肺炎疫情暴发以来,习近平总书记亲自指挥、亲自部署,以身作则、率先垂范,多次主持召开重要会议,密集做出指示和部署,提出了一系列具有鲜明哲学实践面向的新命题新思想新战略,这些新命题新思想新战略是习近平新时代中国特色社会主义思想体系中极为重要组成部分,是我国夺取抗疫重大战略成果的重要保障,也是健全我国公共卫生应急管理体系的基本遵循。

中南财经政法大学徐汉明教授全面、深入分析了“习近平公共卫生与健康治理理论”产生发展的时代背景、基本内容及其时代价值。他认为,破解人民群众对公共卫生服务的“基本福利品”供给不充分不平衡的难题,回应公共卫生服务体系在城乡综合发展中的功能作用不适应不协调,弥补公共卫生法治体系滞后于国家治理体系与治理能力现代化的短板,是“习近平公共卫生与健康治理理论”产生、发展、完善的时代背景。这一具有科学性、系统性、实践性特征的理论体系的基本内容包括“人民生命安全和身体健康观”;“全面深化医疗卫生体制改革观”;“构建公共卫生体系观”;“完善疾病预防控制体系观”;“强化公共卫生执法监管观”;“健全公共卫生服务体系观”;“公共卫生法治保障观”;“为维护人民健康提供有力保障观”;“健全重大疾病医疗保险救助制度观”;“健全统一应急物资保障体系观”;“推进医德医风行业自律观”;“构

建人类生命健康共同体观”;“全面社会管理健康观”;“提高党委政府处置重大公共卫生应急事件能力观”等。徐汉明教授进一步指出,“习近平公共卫生与健康治理理论”是“马克思主义经典作家”关于“人的现代化与国家管理职能的基本原理”在当代中国创新实践的重大成果;是对60多年来中国特色社会主义公共卫生与健康发展道路、制度、文化、理论的创新发展,是新时代实现由“健康中国”向“健康强国”跨越的行动指南。湖北大学副教授杨海军认为,习近平公共卫生健康治理系列论述的内容主要包括改革完善疾病预防控制体系、加强监测预警和应急反应能力、健全重大疫情救治体系、深入开展爱国卫生运动、发挥中医药在重大疾病防治中的作用、完善公共卫生法律法规、发挥科技在重大疫情防控中的支撑作用、加强国际卫生交流合作等内容。他指出,习近平公共卫生健康治理系列论述对于推动共同构建人类卫生健康共同体、彰显中国特色社会主义制度优越性以及推动公共卫生健康依法治理具有重要的价值。中国政法大学教授卞建林认为,公共卫生应急管理体系是国家治理体系的重要组成部分,以法治保障公共卫生安全及应急体系是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要举措,也是建设社会主义法治国家的必然要求。推进公共卫生应急管理法治化需要坚持以习近平总书记关于公共安全卫生健康治理的系列论述为指导,深入学习领会其深刻内涵、精神实质,强化问题意识,深化对重大突发公共卫生事件法治应对、合作治理的理论研究,加强国际交流合作。

在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上,习近平总书记明确提出了“生命至上、举国同心、舍生忘死、尊重科学、命运与共”的伟大抗疫精神。如何阐释与理解这种伟大的抗疫精神,张文显教授阐述道,伟大抗疫精神是中国精神,也是人类精神,是中国价值也是人类价值。在一定意义上说,抗疫精神也是人类命运共同体理念的中国表达,人类命运共同体不仅意味着各国人民共同协作发展、共享发展成果,而且包含着全人类共同分担责任、共同抵御风险、共同渡过难关的精神意蕴。在法治建设中,我们应当认真研究抗疫精神的内在价值和现实意义,

在立法执法司法和守法各个环节各个领域筑牢“生命至上、举国同心、舍生忘死、尊重科学、命运与共”的抗疫精神，以抗疫精神促进良法善治，以法治的理念机制来弘扬抗疫精神。

（二）应对突发公共卫生事件的“中国经验”

新中国成立七十年来，我们党在领导人民创造世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹的同时探索形成了应对重大突发公共卫生事件的“中国经验”，对这些经验进行总结、提炼是发展完善我国公共卫生应急管理体系的必然要求，也是探寻中国之治的背后奥秘重要窗口。

1. 应对突发公共卫生事件的“中国经验”创新

这部分研究成果主要探讨了我国在应对重大突发公共卫生事件过程中探索形成的实践经验的及其学理化表达与阐释，具有研究视角宏大、内容深刻、观点新颖的特点。张文显教授认为，应对突发公共卫生事件必须在法治轨道上予以推进，要秉持人类卫生健康共同体理念，共同佑护各国人民生命和健康，共同佑护人类共同的地球家园，共同构建人类卫生健康共同体；要弘扬伟大的抗疫精神，以抗疫精神促进良法善治，以法治的理念机制来弘扬抗疫精神；要加快完善公共卫生法治体系，从国家战略高度认识公共卫生安全及应急体系法治建设的重要意义，在加快完善公共卫生立法方面坚持问题导向，统筹考虑，在更实更广上下功夫。中南财经政法大学栾永玉教授认为，这场应对新冠肺炎人民战争、总体战、阻击战的光辉胜利，不仅集中展示了中国特色社会主义制度优势，更是应对世界百年未有之大变局、实现“两个一百年”奋斗目标的重大标志性成果，为打造全球人类生命健康共同体提供了“中国智慧”，贡献了“中国方案”，彰显了“中国担当”，为全球那些既希望取得抗疫胜利，又希望经济社会秩序快速恢复的国家和地区提供了“中国模式”，分享了“中国经验”。武汉大学冯果教授认为，我国在应对重大突发公共卫生事件积累了无与伦比的“中国之治”的法治经验，从《传染病防治法》到《突发事件应对法》，再到应对新冠肺炎疫情的法治实践和经验积累，我国应对突发公共卫生事件法治化程度不断提高，这是我国不断探索中国

特色社会主义法治道路的一项具体实践。清华大学王晨光教授认为，全面坚持并贯彻“以人民为中心，为人民健康服务”要求；尊重科学、按照科学规律防控；拥有完善防控治理体系和机制；基于全社会共识基础上的社会动员、组织协调协作机制等是我国取得抗疫战争决定性战略成果的重要经验，这也是我国国家治理体系和治理能力显著优势的生动体现。华中科技大学同济医学院附属同济医院、主任医师袁响林教授在分析了癌症患者感染新冠疫情的概率、死亡率、治疗情况以及心理健康问题后总结认为，党的领导和公共卫生领域健全的法制体系是抗疫能够获胜的重要原因，而人民群众则是战胜这场防疫战争真正的铜墙铁壁。

2. 重大突发公共卫生事件法治应对的城市经验探索

因人口数量、密度以及人员流动的频率、广度等原因，城市尤其是超大城市面临的不确定性和未知风险空前复杂，且呈现新类型风险率先爆发、相互叠加、传导迅猛、破坏性大之特点，城市治理面临独特挑战。塑造出有效应对包括突发公共卫生事件在内各类风险治理体系是推动城市治理体系和治理能力变革的重要课题。

针对疫情防控背景下特大城市公共卫生法治面临依法科学防控与公民权利克减的张力、公共空间大规模监控所引发的安全保障与伦理隐忧、公共卫生应急法律体系碎片化等问题，合肥工业大学副教授康兰平认为，未来疫情防控规制措施的重塑应着眼于伦理风险与价值关怀这一较少被关注的面向探究权力规制与权利保障的制度，应急防控需要围绕合法性原则，依据疫情变化进行调整；塑造常态化监管体系，依托大数据、云计算等新技术系统治理。学者们围绕总结和提升我国的大城市公共卫生危机治理中如何化解和处置事前预防、社会力量参与、系统协调性以及综合治理效能等经验和应注意的问题展开热烈争鸣。青年学子博士生王闯提出，需在梳理总结城市有效应对普遍经验的基础上，通过细化多元主体协同治理方案，提升城市尤其是大城市公共卫生事件应对能力，具体可包括完善风险评估机制，提高风险防范能力；加强区域合作，实现跨区域协作治理；调动社会力量，发动社会公众，积极参与安全治理；重视统筹协调，加强制度创新；

完善公共卫生法律体系,加强法治建设,实现公共卫生治理法治化;注重运用大数据,加强信息平台建设,提高公共卫生治理的信息化水平。中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心研究员曹永新以武汉抗击新冠疫情为视角研究了依法防控新冠肺炎疫情的经验及其启示,他提出在处理突发公共卫生事件时应当坚持以人民为中心理念,把握城市社会治理基本规律,构建系统的公共卫生与健康制度格局、组织方式与技术应用,完善现代化重大疫情防控、城乡多元化医疗配置、社会保障基金筹集和医保基金监管等机制。

3. 重大突发公共卫生事件应对的司法经验提炼

新冠肺炎疫情期间,司法机关如何发挥其权利救济、定分止争、制约公权、保障人权、促进和谐、增进人民生命健康的“法福利”功能面临巨大挑战,这迫切要求司法机关能够因时而变,探索非常规状态下的司法权运行模式。湖北省仙桃市人民检察院检察长高鹏对检察机关预防食品安全领域重大突发公共卫生事件进行了调查研究认为,依法制裁危及食品安全的犯罪行为是新时代赋予检察机关刑事检察工作、公益诉讼检察工作新的任务与挑战,做好食品安全检察公益诉讼与刑事诉讼的互补与衔接已迫在眉睫。他指出,检察公益诉讼与刑事检察诉讼具有目的上的一致性、证明标准上的互补性,但实践也存在调查核实权难以保障、刑事罚金与公益诉讼惩罚性赔偿金重复评价、证据能否通用等问题。他为此提出完善食品安全领域刑事检察与公益诉讼检察互补与衔接的路径,具体包括强化信息共享互通,完善案件线索移送机制;实行刑事侦查与公益诉讼调查协同,完善证据体系;加强与审判机关的互通协作,理顺诉讼机制;形成上下联动接力起诉,形成诉讼合力;对相关案件依法给予刑事处罚处罚后可探索单独提起民事公益诉讼惩罚性赔偿请求等。四川省成都市金牛区人民检察院检察官黄俊杰认为,承担着刑事追诉和法律监督职责的检察机关应积极践行主责主业,促进疫情防控工作稳定有序开展。他针对基层刑事检察部门存在的一些困难和问题时提出,应该以提升检察工作综合能力为抓手,推动提高以“人民为中心”的政治站位、强化法律监督、注重证据审查及法律适用、加强协作共

建和重视法治宣传等,以期为突发公共卫生事件依法应急处理,贡献优质的“检察产品”。针对行政应急管理措施的司法审查问题,江苏省高级人民法院史笔认为,疫情防控行政案件司法审查应遵循服务防控大局、依法从快从重、利益统筹平衡、拓展解纷效果的原则;应在法律框架下根据个案情况决定受案范围;被告资格的确定应遵循“谁行为,谁被告”的基本原则;审查的标准应综合考量职权依据、事实认定、规范适用、行政程序、裁量标准等。如何推进疫情期间刑事诉讼活动的正常进行,专家陈邦达认为应当采取积极地措施平衡疫情给侦查取证带来的耽搁,通过强化信息化建设、统一会见要求规范,处理好疫情隔离与刑事强制措施的衔接,规范计算羁押天数,保障犯罪嫌疑人合法权利。

(三) 重大突发公共卫生事件法治应对的“中国方案”

针对此次新冠肺炎疫情暴露出的我国公共卫生领域相关法律制度存在的不足,与会专家提出了针对性制度设计方案,为修改完善相关法律提供了智力支持。

流行病学调查(流调)在预防和控制新冠肺炎疫情中发挥了重要功能作用,但其也面临重重困境。上海政法学院汤啸天教授认为,我国当前的流调工作存在法律属性不明、现有规定的操作性不强等问题。为此,他提出要通过修改《传染病防治法》相关内容以强化流调工作的法律支撑,明确对疾病预防控制机构的授权;明确疾控中心尊重事实、服从法律,具有独立性;明确流行病学调查具有行政性;规定接受流调如实陈述的义务及其后果。湖北中医药大学人文学院教授赵敏认为,我国公共卫生领域法律存在价值引领作用缺位、报告及监测系统不完善、防控措施法律依据不足等问题,从而导致预防理念、认知和决策偏差。这就需要理顺《传染病防治法》与《突发事件应对法》的关系,明确《传染病防治法》的法律定位,并对《传染病防治法》的结构体例进行重构。在完善《传染病防治法》具体方案方面,他提出了要完善对新发不明原因传染病的防控制度、传染病监测体系、信息公布、预警制度以及公民权利限制与保障的修改建议。针对突发公共卫生事件政府预警信息发布制度,西北政法大

学教授褚宸舸认为，我国相关法律规范对政府预警信息发布的权限进行了配置，并建立了内部报告和外部发布相结合的决策研判机制、分类管理和分级负责相结合的发布机制。他针对我国突发公共卫生事件政府预警信息制度存在的薄弱环节，他提出可通过促进信息发布高效决策和推动风险沟通协同行动，完善我国突发公共卫生事件预警信息发布制度；通过修订《传染病防治法》进一步加强预警信息发布决策体制建设，提升政府和专业力量之间合作治理的效能，完善政府预警信息发布中的属地责任。华中科技大学同济医学院法医学系教授、湖北省司法鉴定协会会长刘良全面分析了新冠肺炎遗体解剖意义，提出我国有关遗体解剖的法律条款滞后，相关条款缺乏操作性以及配套文件、条款不健全等问题。他建议完善遗体解剖相关立法，加强传染病病人尸体查验相关条款的修订和体制机制衔接；建立符合生物安全防护要求的尸检中心及应急预案和机制；合理规划选址和布局，实现资源分配均衡，保证后期使用强度，避免重复建设。

二、重大突发公共卫生事件法治应对的路径优化

与会专家围绕突发公共卫生事件应对法治体系建设这一宏观主题，从突发公共卫生事件中的权利限制与保护、信息权、隐私权、知情权等方面发表见解。

（一）突发公共卫生事件应对中的信息权、隐私权、知情权保障

专家们指出，大数据、人工智能等现代高科技技术在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等方面的广泛应用使新冠疫情防控呈现出数字化的特点。数字化疫情防控表现为个人信息采集手段的数字化、个人行为轨迹的数字化、疫情溯源数字化、病患医疗数据共享数字化、预警防控信息传播数字化。与会专家一致认为，基于疫情防控以及应对突发公共卫生事件的现实需要，对包括公民个人信息权、隐私权在内的某些权利进行一定程度的限制具有正当性，但是也应注重对个人信息权、隐私权的保护。针对突发重大公共事件应对中个人信息的保护与限制问题，中国人民大学法学院张新宝

教授认为，抗击新冠肺炎所涉及的隐私、私密信息和敏感信息主要包括人脸信息、行踪信息、核酸及疫苗信息、居住情况信息、人员接触信息、社交言论信息等。基于抗击新冠疫情之公共利益的需要，公民个人的隐私权在受到一定的限制的同时也要设计出相应的保护机制，个人信息的处理需要满足目的原则（仅仅用于抗疫）、公开原则（告知个人信息被处理）、安全原则（确保安全不泄露、毁损、盗窃等）以及脱敏利用原则（进行脱敏处理），从而实现限制与保护之间的平衡。关于政府征用公民个人信息的规制问题，青年学者陈龙认为，个人信息权兼具人身权与财产双重属性，政府公权力机关在突发公共卫生事件期间征用公民个人信息必须要提供正当性理由，要严格遵循目的正当性、手段必要性、内容合法性等原则；须依法保障公民个人的知情同意权；加大信息技术系统的安全监管；明确敏感个人信息的处理规则；畅通个人信息侵权救济渠道等，以实现公益和私益的均衡。基于个人控制的个人信息保护模式在抗击新冠疫情中暴露出合法性危机，青年学者常宇豪提出并论证了基于风险控制的个人保护模式，认为个人信息保护应当直接将防控风险（特别是信息主体风险）作为制度构建的出发点和落脚点，并以之为基础构建个人信息保护法律体系，在信息收集阶段建立信息控制者资质审查和准入制度；信息利用则应以信息主体异议制度代替同意制度，与此同时要设立专门的行政监管机关，建构严格的民事责任与行政责任相结合的救济制度。关于公共卫生突发事件应对中隐私权的宪法保护问题，青年学者李世豪认为，在公共突发卫生事件应对中隐私权保护面临着公、私双重权力生态和下位规范保护不足的挑战。作为基本权利的隐私权具有主观权利和客观法的双重性质，应区分公、私法领域中的不同主体而界定其效力。应将《宪法》第38条解释为原则性概括条款，为隐私权提供根本法上的规范保障；公权机关对隐私权的限制应于法有据、符合比例原则与法律保留原则；公民应将遵守《宪法》作为生活的一种方式，形成尊重人的尊严和个人隐私的共识。

（二）突发公共卫生事件的刑法应对

一般而言，为了保持社会经济秩序的稳定，在

重大突发公共事件防控中应贯彻“从严”的何种刑事政策，但是其也面临非理性贯彻的风险。中南财经政法大学夏勇教授认为，我国在疫情防控中选择了“生命高于一切”的政治立场。在安全价值立场下的社会刑事政策必然是“宽严相济，以严为主”，宽严相济刑事政策在具体的司法实践中要坚持刑法的原则，准确把握宽严相济的比较逻辑，在具体的司法实践中要把握从重处罚的司法实践逻辑。在突发公共卫生背景下贯彻“从严”的刑事政策是否存在问题。专家吕小红则认为，在重大突发公共事件防控期间确立从严惩治的刑事政策对维护社会秩序稳定具有积极意义。但实践中，司法机关可能突破刑法条文边界适用罪名以及将与定罪量刑无关的因素纳入考量范围，从而呈现出非理性贯彻“从严”刑事政策的倾向。贯彻“从严”刑事政策司法实践不能脱离罪刑法定原则、罪责刑相适应原则的指导和约束，否则难以保证定罪处罚结果的合法性和合理性。按照传统刑法学理论，刑事司法裁判需以科学上的确定性为基础，而突发公共卫生事件的法律决策则要求在“科学不确定”的状态下作出，刑法能否在科学不确定状态下介入公民生活就成了颇值得思考的问题。

按照传统刑法学理论，刑事司法裁判需以科学上的确定性为基础，而突发公共卫生事件的发生却要求法律决策必须在“科学不确定”状态下作出，如何化解其中的张力。马勇博士从“风险刑法”“疫学上的因果关系”等概念为分析框架对我国新冠肺炎防控期间的刑事处置措施作了研究，他认为在科学不确定状态下，犯罪构成要件结果、因果关系等犯罪要素的认定缺少自然科学的支撑，特殊的风险防控措施也深刻影响着刑法上的归责，这对刑法的适用提出了巨大的挑战。他提出的建议是善用临时性刑事立法、完善个案风险评估机制、健全风险诱因的抑制规则、采取更加谨慎的风险分配规则等。

（三）公共卫生应急管理法治体系的完善路径

建立健全公共卫生应急管理法治体系是本次论坛讨论的重要议题，与会专家就紧急权力与法治的关系、应急管理的主体定位、职权配置、传染病预警制度、企业公共卫生规制体系、隔离管控措施的

合法性以及容错机制的优化等方面展开了激烈讨论与争鸣。

紧急权力是政治学、宪法学、行政法学和国际法学等社会科学学科中的一个重要且充满争议的概念。为了有效应对重大突发公共卫生事件与维护公共利益、稳定社会秩序，国家此时往往会采取一些非常规的应急措施，紧急权力与法治秩序的内在张力由此凸显。对此，山东大学法学院助理研究员崔寒玉认为，在紧急状态背景下，紧急权力法体系类型化所依赖的“分离假设”再难成立，而探究宪法与紧急权力法体系的互动共生关系，有助于重构紧急权力法体系的理想类型。我国紧急立法从“治”到“防”的治理模式转型，触发了紧急状态的常态化运行。对紧急状态下的权力分配与制约，应当依据权力组织原则及比例原则作出适当调整，以保证基本权利不受侵犯。

针对我国公共卫生应急管理体系完善这一重要且急迫的课题，武汉理工大学江飞认为，我国当前的公共卫生事件应急管理面临处置主体定位模糊、应急管理权力配置需求与立法供给错位、权力运行恣意性较大等问题。他认为其改善的路径是赋予县、市级政府应急预警权；构建常态、党政合一的复合型应急主体；明确应急管理主体及其成员的法律定位；设置法律上的空白授权条款；完善大城市应急管理执法的协同机制、奖励机制与追责机制；将应急管理行为纳入行政诉讼受案范围；对妨害应急管理的犯罪出台体系化的司法解释并有序推进在线诉讼等。

我国《传染病防治法》对建立传染病预警制度作了明确规定，而此次新冠疫情的爆发暴露出我国传染病预警制度尚存在改进空间。东北林业大学专家杨雯认为，传染病具有高度的不确定性，而既有的传染病预警制度采用“无理由排除可能性”的预警启动证明标准以回应这种不确定性。传染病预警制度的重塑需要从确保中央独立干预职能、发挥地方能动性、赋予专业机构监督权力等方面进行完善，同时还要引入比例原则与公众参与原则，以保证传染病预警决策的合法性与合理性。

有效应对重大突发公共卫生事件的强烈现实需求要求强有力的隔离管控措施，而这种措施则可能

导致个人权利受侵犯的风险。阐释隔离管控措施背后的法理依据并在公共利益与个人权利的艰难平衡中找到恰当的平衡点是这一问题的难点。杨曙光教授认为，为应对突发公共卫生事件所依法采取的强制性应急措施符合自由与秩序关系、行政法比例原则的理论要求，能够实现疫情防控、人权保护、公权力运行等多个目的，因而具有正当性。推动应急权责清单化、开展权威法治教育、严格依照比例原则规范执法以及切实保障好民生物质基础等可以强化应急性隔离制度的合法性。

作为社会治理之重要主体的企业一定程度上承担了针对后疫情时代企业公共卫生规制体系建设问题，薛前强博士提出，需在尊重公司自治，秉持公私合作的前提下将公共卫生要素融入企业日常商业决策和风险防范体系，将公共卫生治理纳入企业社会责任的内容范畴。

重大突发公共卫生事件的应对措施需要在高度不确定状态下进行，高度的不确定性使决策者难以预知决策结果，如果事前的决策与事后实际发生的情况相背离，事前的决策可能在事后被视为错误，从而导致决策面临被追责的风险，这种潜在风险可能对领导干部的担当作为形成威慑阻却效应。针对重大突发公共卫生事件应对之容错机制如何完善的问题，青年学者林威光认为，我国当前的容错机制虽在制度建设上初具成效，却在抗击新冠肺炎疫情中暴露出不足，集中表现为“事后视角”和“治理合法性与有效性的张力”。因此，有必要构建容错机制的“事前视角”和“动态干部行为评价体系”，在法治框架内完成对该机制的重构。

如何通过精准普法提升社会公众的应急法治意识，方世荣教授认为，突发公共卫生事件中普法的精准有效性要求对普法主体、普法对象、普法内容和普法方式都提出了新要求。精准普法的重点内容主要涉及应急管理、卫生防疫管理、社会治安管理、市场管理、道路交通管理、网络信息管理和野生动物管理等七个方面的法律秩序。政府部门应当从制定《公共卫生应急管理公民守法指引》、构建多方主体参与的普法格局和多元措施并举的方式等三个维度来实施精准普法，从而提升普法的有效性、精准性。

三、突发公共卫生事件合作治理模式及其制度安排

与会专家学者围绕重大突发公共卫生事件“合作治理”这条主线，分别从突发公共卫生事件中社会协同治理研究、基层社会合作治理、国际合作治理等维度展开了深度探讨。

（一）重大突发公共卫生事件合作治理模式之完善

围绕重大突发公共卫生事件合作治理的总体性框架设计问题，与会专家提出了精彩纷呈的理论观点和富有实践针对性的对策建议。关于重大突发公共卫生事件合作治理模式的内在价值导向问题，武汉体育学院讲师张乐认为，应从推进“健康中国”的战略高度构建突发公共卫生事件合作治理模式，坚持“共建共享”的价值理念。她提出应将“健康中国”建设融入国家总体布局之中；构建“硬法”与“软法”综合治理法治模式；强化大数据运用，推动智慧治理；加强人才培养和相关制度建设，为“健康中国”建设提供专业化人才；建构科学的社会治理评估体制机制；参与健康相关领域国际标准、规范等的研究和谈判，建立标准国际化卫生健康工作机制。湖北经济学院教授黎桦认为，突发公共卫生事件合作治理应坚持以人民健康为中心的价值理念，合理界定疫情防控中公共领域和私人领域的边界，避免和防止权力滥用、执法不足、过度执法、违法行政等问题，调和突发公共卫生事件中的权利和权力冲突，有效凝聚政府治理力和公民参与力之合力，提升我国应对突发公共卫生事件的治理能力。南京财经大学讲师刘旭东认为，公共卫生危机的处理应当坚持依法行政、科学立法、信息公开、协同治理的法治原则；应充分发挥网格化社会治理机制与各类社会组织的功能，夯实法治的社会基础，从而将协同治理原则具化为具有可操作性的具体制度安排。

针对如何完善社会力量参与突发公共卫生事件治理，原荆门市人民检察院副检察长夏江南认为，为了提升社会力量参与治理的效能，需要在法律上明确社会力量有序参与治理的角色，明确其归口管理主体并落实其主体责任，统一协调管理；加快社会组织的培育和能力建设；强化社会力量的公信力

建设；建立强有力的社会力量参与危机治理、公共服务的监督问责机制。关于应对突发公共卫生事件的个人公益募捐监管问题，青年学者靳岩岩提出了分类监管的思路，即：将个人定向公益募捐行为做扩大解释并强化民政部门的登记备案管理与募捐人的信息披露义务；而个人公开公益募捐的法律监管可采取一般情况下行政许可、紧急情况下实行登记备案的原则，强化信息披露监管，加强信息公开平台建设，对募捐额度和时间等核心内容进行限制，强化资金托管和第三方审计，加强违法责任追究。

（二）基层社会突发公共卫生事件法治应对难点及其对策

针对村民委员会应对突发公共卫生事件的法治问题，华东交通大学副教授梁成意认为，《突发事件应对法》和《突发公共卫生事件应急条例》将村民委员会的自治性职责扩大至协助性职责，缺乏相应的《宪法》依据。为解决上述问题，他提出要妥善处理村民委员会自治性宪法地位与乡村社会秩序稳定之间的张力，完善《宪法》中的“紧急状态”条款，制定专门的《紧急状态应对法》，明确村民委员会自治性职责转化为协助性职责的宪法依据，完善村民参与应急行为决策过程的机制，坚守村民委员会自治性底线。

针对通过标语推进基层社会治理面临的问题，清华大学法学院博士生张华认为通过标语的基层社会治理是对以往治理经验的传承与发扬，具有简约化治理、迅捷化治理、群众性治理、运动式治理、中心工作式治理的特质。通过标语的基层社会治理在取得显著效果的同时，也存在着治理工具毛糙、治理要求不当、治理举措违法、治理依据不足等问题。因此，应注重把控标语的制定过程，保证标语形式的规范性、内容的适当性，推动标语之治从运动式治理表达向合法化治理彰显转型。

（三）突发公共卫生事件合作治理的制度建构

与会专家不仅从宏观上探讨了突发公共卫生事件合作治理的整体性框架，还就相关具体制度安排提出了具有针对性的改进方案。

围绕重大突发公共卫生事件综合法律应对机制的构建，上海政法学院助教崔仕绣认为，要建立风

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。围绕行政强制措施合法性问题，上海市人民检察院第一分院研究室副主任姜伟认为，现行法律上涉及人身的疫情防控措施包括直接限制人身自由权的隔离措施，以及检验、信息采集、传染病调查等针对人格权的行政强制措施。上述措施的运用要遵循行政应急性、人权保障原则，准确界定相关罪名，完善检察办案机制。

（四）突发公共卫生事件应对的国际合作治理

世界范围新冠肺炎疫情大流行的教训是深刻的，加强国际交流合作、共同抗疫是应对包括新冠肺炎在内的突发公共卫生事件的人间正道。作为全球卫生安全重要治理框架的《国际卫生条例》在新冠肺炎全球大流行的背景下亟须改革完善。专家曾万萍认为，该条例存在标准不明确、履约机制缺乏、争端解决机制有效性不足、国际合作与援助不畅等问题。应该对该《国际卫生条例》进行根本性修订或制定新的国际法律文书，以细化国际合作义务，从而强化全球公共卫生合作治理基础。东北林业大学副教授荆珍分析了气候变化对发展中国家公共健康问卫生的影响，在检讨《联合国气候变化框架公约》《巴黎气候协定》等国际气候变化法应对存在的不足的基础上根据适应性治理理论提出将全球卫生嵌入到国际气候法的发展与实施中，建立实质性制度性的《国际气候变化法》的程序机制，以保护发展中国家的公共卫生安全。

针对《共享流感病毒以及获得疫苗和其它利益的大流行性流感防范框架》存在的流感病毒获取迟延、流感病毒惠益共享不充分、基因序列数据的规制不完善、与其他国际性文件的竞合适用未予以明确的问题，专家王振谦认为，世卫组织应秉承人类命运共同体理念，协调框架和世卫组织成员国“流感病毒生物材料出入境管理”的国内立法，明确框架对流感病毒基因序列数据的规制，并细化相关规定和采取配套措施，完善流感病毒追溯的搜索引擎

等，从而推进流感病毒惠益的共享。

对于全球公共卫生领域犯罪的国际合作治理问题，国际检察官协会秘书长韩·莫拉阿尔（Han Moraal）提出检察权制度和刑事制度与一个国家的文化和历史息息相关。由于语言、文化、历史差异很大，在世界范围内推进犯罪合作治理十分困难。他认为，推动国际检察官协会发展壮大以及成立地方性、区域性的检察官协会可以帮助弥合全球检察权差距，从而更好组织刑事系统之间、检察官之间的国际合作。针对新冠疫情背景下联合国犯罪预防与刑事司法机制问题，联合国预防犯罪和刑事司法高级专家斯拉沃米尔·雷多博士回顾了新冠肺炎在全球肆虐所涉预防犯罪和刑事司法的国际技术援助及其最新进展。雷多博士借助中国文化中的“阴阳”概念阐明了预防犯罪技术合作共赢的理念，认为国际技术援助能为捐助国和受援国双方带来合理回报，增进双方之间的交流，从而带来和平与正义。

四、突发公共卫生事件应对的域外实践

通过对域外国家应对突发公共卫生事件中的实践经验、制度结构进行比较研究，借鉴其中的合理元素，这对于完善我国公共卫生法治体系具有重要的参考借鉴价值。

（一）英国应对突发公共卫生事件的经验及启示

关于英国突发公共卫生事件应急管理体系，青年学者李达指出，英国已经形成了以国家卫生部、公共卫生部、国家卫生局及地方当局为主体的职能部门体系，并塑造出突发事件决策、信息公开透明以及授权国务大臣、治安法官对违反命令或者强制措施人员实施制裁的制度体系。为了应对此次疫情，英国政府出台了《2020 新冠病毒健康保护法规》《2020 年新冠病毒法案》等法律，对政府应对疫情的权限以及措施进行了规定，这对我国突发公共卫生应急管理体系的职权配置、决策机制、信息公开机制以及应急性授权体系具有借鉴意义。

针对新冠疫情背景下如何确保诉讼程序顺利开展以维护当事人合法权利问题，香港大学名誉法学教授、国际检察官联合会副主席江乐士介绍了英国

电话、邮件以及远程视频等现代电子技术在新新冠肺炎疫情背景下运用的经验。在新冠疫情背景下，英格兰和威尔士的司法机构发布了民事案件远程听证议定书，允许案件当事人可以通过电子方式向法院提交电子文件。《2020 年冠状病毒应急法案》则扩大了民事和刑事诉讼程序中视频和音频的适用范围和可用性。他认为，英国在新冠疫情背景下创新的应对措施简化了诉讼程序，减少了积压的案件，降低了诉讼费用。

（二）日本应对突发公共卫生事件的经验及启示

基于对日本初期应对新冠肺炎疫情经验的考察，顾林生教授指出，日本新冠病毒的应急管理机制主要包括快速启动国内防控感染症预警系统；建立国民防疫信息传播网；成立“新型冠状病毒感染症对策本部”，确立其统筹协调与专业处置紧密结合的首长负责制；注重立法优先和法律程序建设；成立专家委员会，注重其功能作用的发挥；推进科学研究、科学普及、社会凝集、国际人道等工作；强调政府各部门按职责提供救灾物资的职能；尊重地方自治制度等。

专家孙浩、童晓雪对我国的《传染病防治法》和日本的《新型流感等特别对策法》进行比较研究，认为尽管我国的突发事件应对具有显著优势，但也存在不足，我们可以借鉴日本相关经验，强化相关法律之间的衔接性，及时补充制定《植物防疫法》；注重对传染病疫情期间特殊人群权益的保障，提升传染病疫情期间应对特殊情况的能力。

（三）生物安全立法比较

现代生物技术再给人类带来巨大惠益的同时，也使人类面临生物安全风险的威胁。将生物技术的发展纳入法治轨道已经成为全球共识，世界范围内生物安全立法正在加紧展开并日渐形成相对独立的法律体系。我国的现代生物技术发展迅猛，作为国家安全体系重要组成部分的生物安全的重要性日益凸显，全面提高我国生物安全治理能力成为一项重要课题。与会专家重点研究了俄罗斯、英国关于生物安全的立法实践。比如，闫平教授与博士生彭哲对中国和俄罗斯的《生物安全法》进行了比较分析，认为两者在建立共同安全战略、完善国际合作、从

国家级层面进行系统谋划、建立生物风险监测系统等方面存在共性，但其结构体系、内容侧重、法律责任的完整性维度却呈现出差异性。他们进一步指出，我国《生物安全法》的规定过于原则而缺乏可操作性，我们可以以《俄罗斯生物安全法》为镜鉴，细化我国《生物安全法》规定以强化其可操作性，建立更为细化的配套制度，注重法律规范之间的协调统一，强化公民生物安全意识的提升。专家万欢深入研究了英国国家生物安全策略及其对我国生物安全法治体系建设的启示意义。她认为，我们可以借鉴英国的经验，完善具有中国特色的生物安全法律法规体系、建立有效生物安全监管体系及细化责任追究制度、加强生物安全领域基础研究、建立专门的执行机构、加强国际合作等，为加强我国生物安全治理能力提供参考，提升我国应对新冠肺炎或其他新发再发的病毒性传染病的能力。

（四）域外其他国家相关做法

与会的美国、泰国以及阿塞拜疆的专家、事务部门领导也分享了其对重大突发公共卫生事件的法治应对的理论研究成果。美国波士顿东北大学教授尼克斯·帕萨斯认为，衡量包括新冠疫情在内突发公共卫生治理质量的核心在于如何协调不同利益、价值之间的冲突。全球突发公共卫生事件的治理需要耗费高昂的经济成本、物质成本、社会成本、文化成本和规范成本，这迫切需要反思现有做法并重新界定优先事项、公共政策和法律。他认为只有将社会、科学和良知都纳入考量才能更好应对重大突发公共卫生事件。按照风险性质和程度确定投资的优先次序、平衡国家和市场的关系，以便为共同利益服务；以事实和学科为基础开发集体智慧并树立良知，打击错误信息、虚假信息 and 民粹主义。泰国总检察长办公室高级检察官西里撒克·提亚潘分享了本国抗击新冠肺炎疫情的经验，这包括根据《传染病法》正式宣布新冠肺炎为危险传染病；强制要求所有医院接收发现的感染病例，并向当局报告；成立新冠肺炎局势管理中心（CCSA），作为有效和统一管理新冠肺炎局势发展的国家特别工作组；宣布国家紧急状态，并实施宵禁，禁止居民在晚上10点至第二天凌晨4点离开住所；禁止社交聚会和卖酒；严格佩戴口罩、保持社交距离等。阿塞拜疆

总检察长办公室联合工会委员会主席鲁士兰·哈杰耶夫分享了本国在公共卫生执法监督方面的经验，阿塞拜疆的执法机构在应对突发公共卫生事件中需要平衡执法资源的旺盛需求与执法资源不足的矛盾，在满足日常服务的同时重新调整工作重心、将有限执法资源整合聚集。在新冠肺炎疫情期间，检察总长办公室与其他国家机构合作对国家医疗卫生系统中的腐败开展了大规模执法，打击高级官员贪污挪用改善新冠肺炎大流行期间公民福祉的款项。与此同时，阿塞拜疆还实施了几项具体的重要改革措施，这包括建立了新的公民申诉审查制度，建立卫计委网站并定期更新，建立了电子医疗系统，制定并通过了《医生职业道德规范》和《医疗卫生系统公务员职业道德规范》等。

此外，值得注意的是，针对美国密苏里州因新冠疫情而对中华人民共和国及其部分机构组织提出诉讼，荷兰乌得勒支大学教授汤姆·兹瓦特为中国进行辩护，他认为这场针对中国的起诉缺乏法律和事实依据，仅仅是出于政治选票的目的而进行的污蔑，是美国将其政治意愿强加给其他国家、特别是南半球国家的伎俩。

本届论坛由中国刑事诉讼法学研究会主办，中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心、教育部科技部司法鉴定技术应用与社会治理学科创新引智基地、中南财经政法大学法学院、中国行为法学会、中国法学会法治研究基地、国药控股湖北有限公司、湖北法治发展战略研究院暨中南检察研究院承办，华中科技大学法学院、中南民族大学法学院、对外经贸大学法学院、海南师范大学法学院、中南财经政法大学大数据研究院协办。来自清华大学、中国人民大学、中国政法大学、对外经贸大学、华东政法大学、武汉大学、华中科技大学、中南财经政法大学、华中师范大学、武汉理工大学、中南民族大学等知名高校及实务部门的知名专家学者与会并分享了研究成果，这些研究成果回应了突发公共卫生事件法治应对的难点问题，具有内涵涵盖范围广、理论观点新颖、紧贴时代前沿的特点，为突发公共卫生事件的法治应对贡献了一系列具有原创性的概念体系、基础理论命题以及制度设计方案，可谓是一场学术盛宴。