

# 应对突发公共卫生事件的法治原则

李红勃

维护公共安全与社会秩序，是国家最基本的职能之一，这一点在平常状态下并不突出，但在突发公共卫生事件等紧急状态下则显得尤其紧迫和重要。广义上的紧急状态，也可以称为非常状态，指在传染病、自然灾害等突发重大事件发生后，国家和社会陷入的危险和紧迫的状态，往往需要采用特殊的措施来化解危机。从法治的角度讲，紧急状态对国家的治理能力提出了很高的要求，甚至可以说，“衡量现代国家法治发达程度的真正时机是在紧急状态时，而非平常状态时。”

紧急状态不同于平常状态，它意味着国家可能暂停一些行政、立法和司法的常规职能，并要求公民改变他们习以为常的生活方式。正因为紧急状态的特殊性，法律史上才有一个著名的命题：“紧急状态无法律”，但这句话绝对不能被理解成紧急状态下不存在法律和不需要遵守法律。实际上，这句话的意思是说：平常状态下的普通法律可能不适用于紧急状态，紧急情况下应该适用作为“特别法”的紧急状态法，比如《传染病防治法》、《突发事件应对法》、《突发公共卫生事件应急条例》等。换言之，紧急状态下也有法律，且无论政府还是民众，都必须遵守这些法律。

过去相当长时期，我国应对突发事件的常规模式被学者称为“政治动员模式”，这种模式在客观上有着集中力量办大事的效果导向价值，但也有可能与法治产生冲突，一方面会存在忽视公民权益保护的问题，一方面也会因决策的随意性损害了应对的正当性。在全面依法治国、建设法治政府的新时期，政府在突发公共卫生事件应对中，必须以法治为导向，实现从“政治动员模式”向“依法应急模式”的转变。“疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作，保障疫情防控工作顺利开展。”因此，政府要坚守应急法治的基本原则，确保疫情防控依法开展，无论在任何情形下，无论有任何理由，都不能突破法治的底线。

## 对待民众应坚持人道原则

任何形态的社会危机，无论战争、瘟疫，自然灾害或安全事故，都会给公众的生命安全造成直接的威胁，从而引发不同程度的人道主义危机。古语说，“人命关天”，这就要求政府在处理紧急状态、化解社会危机时，必须坚持人道主义原则。人道主义原则源于人的尊严和价值，它意味着政府在处理突发公共卫生事件

等社会危机时要把保证公民的生命健康安全放在首位，尽最大努力减少伤亡，尽最大程度减低个体在紧急情况下遭受的身体和精神的痛苦。

“突发事件直接对社会和个人造成危害，危及社会秩序和个人生命，在这种状态下，社会共同体的存续和个人的生命权成为法律首要保障的对象。”在紧急状态下，政府对公民生命权承担着积极义务，要主动动用一切资源、想尽一切办法、采取一切措施，尽最大程度减少生命伤亡、减少个体痛苦。对此，《国家突发公共事件总体应急预案》中“工作原则”第一项即明确规定：“以人为本，减少危害。切实履行政府的社会管理和公共服务职能，把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务，最大程度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。”

首先，政府在采取紧急措施应对危机的过程中，一定要坚持公众生命健康至上。这具体表现在：当生命与财产、公众安全与政府管理发生冲突时，坚定地选择生命优先，救人优先，想方设法降低伤亡；在救助资源配置方面，当公共资源充足时，要将公共资源优先用于救人、治疗和保障受害者基本生活，在公共资源不足时，政府要运用紧急权，征用企业和个人的资源，用于抢救人命。总之，调动所有的资源，发动所有的力量，让感染疾病、受到伤害的人得到最大程度的救助和护理，把其遭受的痛苦控制在最小范围之内。

其次，除了要关注身体的伤害康复外，还要关注受害者的精神卫生和社会心理。比如在疫情期间，确诊病例因为连累他人而产生的耻辱感和负罪感、被隔离者因与社会脱离而产生的孤独感和无助感，这都是精神伤害。因此，对于紧急情况之后的伤害康复、精神卫生和社会心理问题，政府必须采取积极措施，为受害者提供身体康复、心理辅导和社会救助，帮助

危机受害者尽快走出痛苦，走出困境，恢复正常社会生活。

以云南瑞丽的疫情防控为例，在半年多的严格管控下，全体市民都承担着巨大的压力，做出了巨大的牺牲，由此也会产生一系列人道主义问题，比如隔离民众的吃饭问题、生计问题，非新冠患者被拖延的就医治疗问题，以及由此而产生的普遍性的悲伤、无助、无望等社会情绪问题。这都需要政府和社会正面对待，带着同情和理解，采取有效措施，把群众在疫情中的遭受的伤害和痛苦降到最低。

### 官民沟通应坚持公开回应原则

公开与回应，是法治对政府管理和服务活动提出的基本要求之一。公开意味着政府要主动或应申请向社会提供相关信息，满足公众的知情权，回应意味着政府对于公民的咨询、请求、投诉、举报或者媒体报道的突出问题，应当及时给出答复或予以解决。在紧急状态下，公众对于政府的公开和回应的要求会更加迫切，而来自政府的权威信息和及时沟通，对于凝聚各界力量、化解社会危机具有特殊而重要的作用。

其一，通过公开和回应，有助于安抚社会恐慌，维护公共秩序。一般来说，在紧急状态下，每当危机发生后，各种信息满天飞，公众茫然无措，无从选择，恐慌情绪加剧，这会对政府危机处理带来巨大压力和不利影响。对于个体而言，谣言止于智者，对于政府来说，谣言止于公开。在突发公共卫生事件应对中，在确诊病例、健康码管理、人员流动管理等民众关切的问题上，政府若能在第一时间给公众提供权威、全面、准确的信息，对于公众的困惑和疑问能在第一时间予以耐心的回应和解释，公众就不会被流言所误导，社会就不会陷入紧张和不安。

其二，通过公开和回应，有助于引导社会力量共同参与危机处理。在重大危机发生后，政府的力量和资源可能不足，需要社会帮助，需要公民、企业、民间组织的积极参与。在一个健康的社会里，“政府主导—社会参与”应该成为现代社会应对紧急状态的常规模式。在此过程中，社会力量的参与不仅需要政府的引导和支持，还需要政府提供充分全面的信息。如果缺乏有效的沟通和充分的信息，社会参与危机处理的效果就会大打折扣。

其三，通过公开和回应，有助于督促政府提供更高水平的危机管理和紧急服务。在紧急状态下，公众因为面临前所未有的危险，对政府的依赖会更多，对政府的期待也会更高。在这种情况下，政府部门及其工作人员必须做出科学的决策，提供有效的应急管理和服务。面对随时变化的紧急情况，政府要与民众保持最密切的沟通，通过信息公开，主动接受公众监督，通过沟通与回应，及时进行政策调整，以便提供最佳的管理和服务。

在突发公共卫生事件的应对处理中，政府和民众处在一种地位不对等和信息不对等的状态。因而，对于政府的应急管理活动，公众会有困惑，会有请求，会有不满，会有抱怨，对此，政府必须按照“善政”（Good governance）所要求的沟通标准，主动公开信息，及时回复公众关切。政府在第一时间提供的权威信息和真诚回应，会减少误解和谣言的产生，凝聚社会力量，提振公众信心，推动事态朝好的方向发展。

### 管控措施应坚持比例原则

“作为公法的‘帝王原则’，比例原则是公权力行使应遵循的基本准则……哪里有权力和权利，哪里就应当有比例原则。”比例原则的核心意旨在于提醒政府采取行政措施时必须考虑其必要性和限度，用简单的话说就是“切勿过分”。

比例原则的功能在于实现手段和目的、政府应急管理和相对人权益保护之间的平衡，尤其是在政府所采取的应急措施会给相对人造成不利影响时，应把这种不利影响控制在最小限度，把给社会和公民带来的损害降到最低。对此，我国《突发事件应对法》第十一条规定：“有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施，应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应；有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。”

首先，紧急措施。为了应对恶性传染病引发的公共卫生事件，根据《传染病防治法》和《突发公共卫生事件应急条例》的相关规定，政府可以采取包括人员隔离、限制公共活动和疫区封锁等紧急措施。这些措施可以有效阻断和遏制疾病传染，但也会给公民生活和社会交往带来严重影响，这就需要运用比例原则在两者之间寻求最佳的平衡。尤其是在采取大规模的疫区封锁措施时，在封锁的必要性、空间范围、时间限度、管制措施选择等重大问题上，绝不能由长官意志主导，而应该组建由医学专家、管理学专家和法律专家组成的专业团队，进行科学评估，作出科学判断。

其次，财产征用。在应对重大突发公共卫生事件中，需要消耗大量的资源，当政府的资源储备不足以满足应急需求时，就有可能对私人 and 企业的财产进行征用。对此，我国《传染病防治法》第四十五条有明确规定：“传染病暴发、流行时，根据传染病疫情控制的需要，国务院有权在全国范围或者跨省、自治区、直辖市范围内，县级以上地方人民政府有权在本行政区域内紧急调集人员或者调用储备物资，临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备。”据此，在疫情严峻的地区，政府就可以临时征用宾馆、学校，用于隔离病人和建设“方舱医院”。

财产征用，涉及对他人财产的限制，必须用比例原则进行严格的检验。总体的要求是，对公民和企业的财产征用，应该以最需要和最节俭的标准进行，而在紧急情况结束后，应在第一时间予以归还，并对当事人进行合理的补偿，将其损失控制在最小限度。

最后，强制措施。在严重传染病流行期间，为了维持社会治安，保障公共秩序，政府可以对违反法律、破坏疫情防控的个人和企业采取强制措施。客观来讲，在紧急情况下，相比而言，对违法者实施的强制措施一般要比正常时期更严更重，但也不能超过该有的限度，不能明显与目的不符。

在新冠疫情防控期间，一些地方政府在强制措施的使用方面就显得比较随意，比如对出门人员不分情形一律拘留、对违反防疫要求的行为轻易启动刑事追诉，这样的做法就值得反思。比例原则要求平衡与恰当，过度 and 极端的强制措施，不仅对相对人造成了不公正，而且

也可能增加社会恐慌，诱发更多的不配合和逃避行动，不利于疫情防控工作的顺利开展。

套用罗尔斯在《正义论》里提出的“无知之幕”理论，在新冠大流行的年代，我们每个人都处在无知之幕之中，每个人都有可能成为下一个接到疾控中心电话的确诊者或密接者。因而，对公民而言，我们不仅希望政府的疫情应对措施更高效更科学，同时也希望其方式手段更合理更人性化，让每个担惊受怕的人都能被政府温柔以待。

对各级政府而言，不仅要在危机中有所担当，保护人民生命，维护社会秩序，更要从这次疫情中学会如何依法应对和管控危机，不断提升应急理念和应急能力，从而可以以更自信、更从容的姿态面对这个变化中的风险时代。

（本文作者系中国政法大学法治政府研究院教授）

