



徐汇区的防控志愿者「守卫」社区大门



上海市一社区卫生中心的发热门诊点



复旦大学附属眼耳鼻喉科医院入口处搭起帐篷，市民经过红外测温合格方可入院

本版摄影 记者 王鑫

如何建成全球公共卫生最安全城市之一

听法治、卫生领域专家解读《若干意见》

□法治报记者 夏天

日前，上海出台《关于完善重大疫情防控体制机制 健全公共卫生应急管理体系的若干意见》(以下简称“《若干意见》”),明确到2025年,本市重大疫情防控和突发公共卫生事件的应对能力达到国际一流水准,成为全球公共卫生最安全城市之一。《若干意见》提出四项任务,包括要加快公共卫生领域地方立法和标准建设;完善联防联控、群防群控机制;建设国内领先、国际先进的现代化疾病预防控制体系等。对此相关领域专家纷纷作出解读,提出在法治层面,上海应提升公共卫生标准的法治刚性,强化立法的落地效果,如通过法治保障分级诊疗体系;在群防群控方面,上海应调动全社会群防群控积极性,如建立群众举报奖励机制等。

谈法治保障

提升公卫标准法治刚性,立法保障分级诊疗体系

《若干意见》提出的四项任务中,明确了要“围绕有力支撑城市公共卫生安全,强化五个保障”。其中提出要强化法治保障,重点是加快公共卫生领域地方立法和标准建设,强化联动执法、失信惩戒,依法严厉打击抗拒疫情防控、暴力伤医等违法犯罪行为。对此,记者专访了上海市律协医药健康业务研究委员会主任、上海联合律师事务所律师高级合伙人卢意光律师。他表示,目前国家层面在应对突发公共卫生事件方面,已有《突发公共卫生事件应急条例》等3部法律法规,上海也均有相应地方法规。但是,这些法规的具体落地效果如何?对突发公共卫生事件的预防、发现、报告、救治等方面,起到足够保障作用了吗?

卢意光以疾病预防为例,指出:“当前全球疫情给我们的一个教训,就是要避免让病人首先涌到大医院,以防疫情爆发。”但他提供的数据显示,此前有调查称上海仅有22%的受访者知道自己的家庭医生是谁。“事实上,加强社区医生建设的呼声已持续多年,但落实情况依然不够。因此,如果我们要建立世界公共卫生最安全的城市之一,就需加快以立法保障完善的分级诊疗体系,同时以社区医生、家庭

医生队伍作为这一体系中最前沿的“哨点”,起到传染病调查员的作用。如果用一个概念来类比,那我们应当像普及“社区民警”一样,推广社区医生。”卢意光说。另据他披露,此前卫生健康部门“吹”风说,去年7月就要出台互联网诊疗(网约医生)制度,但时至今日仍未出台,其实这一方式也是对分级诊疗体系的有益补充。又如救治方面,卢意光表示:“我们的医保制度尚未明确,对染疫病人的治疗,应如何保障?保障到什么程度?”

对于标准建设,卢意光指出,今后一个时期,公共卫生标准亟待加强与法律责任的相互衔接,以提升标准的法律刚性,“因为标准大多是医学专家制定的,而执法却是行政机关的权责,因此两者间就存在不兼容的问题,就会出现对违反标准者难确定其法律责任的现象。”

卢意光还注意到“联合执法”“信用惩戒”等执法着力点。他认为,疫情牵扯到全社会方方面面,如民政部门负责的养老机构安全,教育部门负责的校园安全等等。因此卫监部门在开展执法检查时,当然应得到各相关部门的配合支持。而信用惩戒的用意,显然是将教育与惩罚相结合,引导大家在疫情防控中珍惜信用,增强对法治的敬畏。

谈群防群控

强化爱国卫生机构队伍,建立群众举报奖励机制

四项任务中还明确“围绕提高公共卫生应急体系运行效率,完善五个机制”。其中提及“联防联控机制”和“群防群控机制”。对此,市卫健委主任鄂惊雷在日前的发布会上谈了切身感受:“作为卫健委的工作人员,我感觉这次整个抗疫过程中,我们紧紧依靠群众、发动群众、服务群众,这是上海防控疫情的基本特征,也是具有中国特色的社会健康治理手段。”

鄂惊雷说,此次防疫期间,上海

市民健康意识高涨,用科学素质与健康素养构筑起防控疫情的“铜墙铁壁”,“戴口罩、勤洗手、多通风、不扎堆”成为市民防疫“四大法宝”,“公筷公勺”也成为上海“健康新食尚、餐饮风向标”。

因此他认为,在未来工作中一个非常重要的组成部分,就是在科普工作中推动专业防控和群众的参与相结合。上海将建立完善群防群控机制,把上海市民在疫情防控期间形成的良好卫生习惯和健康生

活方式延续、固化,成为公共卫生安全的常态长效之举。例如,加强爱国卫生和健康促进机构、队伍建设,创新群众动员方式方法,推动专业防控和群众参与有机结合;发挥基层组织、基层群众自治组织等作用,依靠群众合力守护公共卫生安全;建立群众举报奖励机制,调动全社会群防群控的积极性。

鄂惊雷还说,要把健康教育纳入国民教育和精神文明建设体系,推动全民健康科普行动。如建立健全突发

公共卫生事件健康科普体系;建立全社会参与与健康促进与教育的工作机制,把公共卫生安全纳入中小学教学新内容,充分发挥医疗卫生机构、新闻媒体、行业协会和医务人员、科学家、基层群众自治组织等的作用。

鄂惊雷披露,年内上海将围绕实施《健康上海行动》、提升市民健康素养,落实一系列举措:继续向全市800多万常住居民家庭免费发放健康知识读本和健康工具;举办“百万市民健康素养大赛”;在电视等媒体上

推出公共卫生预警和健康提示专门节目;发动市民开展病媒生物防治,落实防蚊、防鼠、防蝇措施;完成国家卫生区新创、复审和国家卫生镇创建任务,在全国率先实现国家卫生区镇全覆盖。与此同时,在充分听取市民意见的基础上,与市文明办等共同推进落实市民卫生健康公约倡议、公筷公勺倡议,通过这些活动使健康素养能够成为市民文明素养非常重要的组成部分,同时让健康生活方式扎根于市民心中。

打造全球公共卫生最安全城市之一

到2025年,上海将成为全球公共卫生最安全城市之一

基本原则

· 依法防控,系统治理

· 预防为主,平战结合

· 统一指挥,联防联控

· 科技引领,精准施策

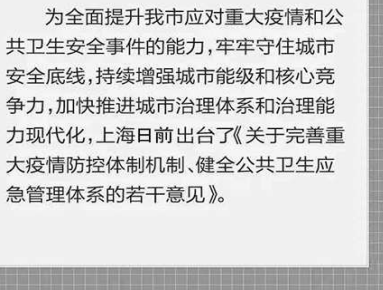
2025年建设目标

· 形成统一高效、响应迅速、科学精准、联防联控、多元参与的公共卫生应急管理体系

· 打造平战结合、专业化、复合型、高水平公共卫生人才队伍

· 显著提升疫情监测、疾病救治、物资保障、科研攻关等能力

· 推动重大疫情和突发公共卫生事件的应对能力达到国际一流水准,使上海成为全球公共卫生最安全城市之一



为全面提升我市应对重大疫情和公共卫生安全事件的能力,牢牢守住城市安全底线,持续增强城市能级和核心竞争力,加快推进城市治理体系和治理能力现代化,上海日前出台了《关于完善重大疫情防控体制机制、健全公共卫生应急管理体系的若干意见》。

谈监测预警

主动发现“苗子事件”,加强大数据和智能预警

“围绕织密织牢城市公共卫生安全防控网络,建设五大体系”,是四项任务之首。其中提出,要建设协同综合、灵敏可靠的公共卫生监测预警体系,以及国内领先、国际先进的现代化疾病预防控制体系,还有定位明确、平战结合的应急医疗救治体系。

对此,市疾控中心主任付晨认为,《若干意见》对于监测预警体系提出了更高要求。我国在非典之后已建立了传染病疫情网络直报系统,这个系统使得我们国家传染病报告时效性有了很大提高,目前主要覆盖39种法定的传染病。但对于新发、不明原因疾病,该系统的监测敏感性还是存在一些不足的。“毕竟世界已是一个地球村,传染病的输入只需要几个小时的时间,或者只需要一个飞机舱门的距离就可以到达上海。上海作为一个超大型的城市,面临新发、输入性不明原因疾病的风险挑战就更大。”付晨说。

付晨披露,上海将从三个方面完善监测预警体系。一是在现有病例监测、症候群监测基础上,进一步完善基于大数据的综合监测系统,开展症候群、疾病、危险因素、事件、媒体信息等等综合监测,形成多点触发、动态灵敏的预警研判模式,提高对新发、不明原因疾病的早期发现和风险预警的能力。同时基于监测大数据体系,加强时间、空间聚集性分析,

来自“张爸”的“信心喊话”:

疫苗出现前难回从前?我们能!

在日前的新闻发布会上,上海市新冠肺炎医疗救治专家组组长、复旦大学附属华山医院感染科主任张文宏教授明确:上海拥有完善而迅速的公共卫生应急管理体系,而这次疫情防控所取得的成绩,让上海有信心提出建设全球公共卫生最安全城市之一。“有美国专家对我说,在疫苗出现之前,人类无法回到从前。但我回答他,我们可以。”张文宏说。

张文宏表示,都在说体系,那么体系到底在哪里?它就在你身边,是我们基层的一点一滴,是你身边的医生和社区医生。我们的体系从遍布上海的发热门诊诊开始启动。如果这个体系是完整的,就会将病例交给所在医院的传染科,然后医院的临床微生物系统就会启动,如果是不认识的病毒,就会进入疑似病例申报和疾控体系。我们“一槌定音”地诊断病例,随后开展密切接触者的追踪。从体系的启动到追踪,就是疫情防控非常关键的时间。

“有美国专家问我,上海作为一个超大城市,为何能把疫情控制得那么好?我回答他,因为我们的体系迅速而完善。现在全球所有疫情爆发严重的国家,多是没能在早期

开展高危地区、高危场所,高危人群早期预警,实现早期精准防控。

二是进一步完善公共卫生“苗子事件”监测信息系统,加强监测数据分析利用,探索对于“苗子事件”的主动发现和风险预警。三是加强监测数据的深度挖掘,计划基于人工智能开发传染病智能化辅助诊疗技术,使得这些监测数据能够和临床有一个很好的结合,辅助临床诊疗工作。同时,结合天气和气候的数据,未来还将开发传染病综合指数,开展传染病预警预报。

在复旦大学上海医学院副院长吴凡看来,提升疾病预防控制的核心能力有五项,分别是:公共卫生安全保障能力、疾病预防控制服务能力、“一槌定音”的实验室检定能力、公共卫生科学研究能力、信息利用与循证决策能力。

吴凡认为,上海要创新人才培养模式,培养既有临床技能,又有公共卫生视野的医防融合的复合型人才,还要培养更多有学科融合的人才培养,医工、医理、医文等多学科交叉融合,培养适应全领域、具备多种岗位胜任力的公共卫生精英;同时,“科技赋能疫情防控”,关键在于平时的布局和储备,如重大科研设施和平台的基地建设,从基础到应用的科研项目布局,先进技术和领军人才的储备等等。

做好发现追踪隔离的。”

张文宏说,从疫情爆发以来,大家每次见到他,都是在定点救治医院——市公共卫生中心以及儿科医院查房。今天他来市里参加发布会还是第一次。这些定点救治医院,就是体系的最终闭环——让病人得到这个城市最好的救治条件。

“我想负责任地告诉大家,从SARS、H1N1、H7N9,到这次新冠肺炎,每一次上海都能有惊无险,因为这个城市拥有好的体系与管理。上海提出要建立世界上最一流的传染病和公共卫生响应体系,因为经过这次疫情,我们的国家取得了如今的成就,我相信我们积累了很多经验,这些经验就是我们赖以建设世界一流公共卫生体系的一些资本。当然我们也需要更加完备的网络。如果发热门诊、哨点门诊布网更广,我们的反应体系会更加敏捷。”张文宏说,“国外有专家说,在疫苗产生之前,很难想象我们可以回到这次疫情之前的状态。我今天上午也在和国际专家讨论,上海已经回到疫情之前,目前已经一段时间没有本地病例,后面阶段就是依靠我们强大的体系,针对输入性病例来防控。”

建筑区划内车位的流转与使用研究

【内容摘要】《物权法》第74条旨在明确并解决区划内的车位问题,但该条文规定概括而无法完全解决实务中产生的车位纠纷。相关司法解释及各地出台的物业规定对车位的归属与使用予以细化,进一步明晰了车位配置与管理,但仍无法适应因车位供给不足带来的矛盾与困境。建议在明确车位权利性质的基础上,对《物权法》第74条的语义作出合理解释,并完善车位登记制度,在充分利用车位的同时保护业主的合法权益。

【关键词】车位;法律效力;建筑物区分所有权

□郑一丹 李欣彤 郭珊 杨书林

一、建筑区划内车位流转与使用问题的背景

随着人民的汽车保有量逐渐增加,停车位作为商品房住宅小区及商业用地的重要设施愈发供不应求,由此产生的车位纠纷不断增加。我国《物权法》第74条(下称“第74条”)对车位的归属与利用作出概括性规定,但其中“首先满足业主的需要”在具体适用中语焉不详,《最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》规定将车位“按照配置比例”予以处分以满足业主需要。上海市出台的规范性文件对车位的配置比例及处分方式进行细化,如《上海市物业管理规定》以车位数量与物业管理区域内房屋套数的比例为基础确定每户业主可得车位的数量,并将该区域内车位的使用人原则上限制于物业管理区域内的业主或使用人,同时鼓励停车资源的共享协调,对开发商而言难谓公平。故无论车位的流转与使用,但部分规定于实务操作与落实上仍存在困难,亟待进一步规范与完善。

二、车位流转与使用规制中存在的问题

(一)车位的性质及权属认定尚未明晰 规范性文件的适用困境部分原因在于车位的权利性质与权属未予明确。第74条虽规定由当事人自行约定归属,并明确占业主共有道路的车位属业主共有,但对于未占业主共有道路的地下车位等的原始权利主体未予明确,故在当事人没有明确约定的情形下,车位的归属往往是纠纷的争议焦点。同时,对车位本身究竟是否应认定为从物尚存争论,司法案例中业主往往主张车位系属小区主体建筑之从物故其权属应随主体建筑转移至业主。此外,对“人防车位”是否依《人民防空法》等规定属于国防资产而应限制开发商或业主对于车位的处分权问题缺少统一认识。车位本身的性质与权属的认定系解决后续车位流转使用及配套制度问题的基础。

(二)“首先满足业主需要”尚待解释 目前相关司法解释及地方性规定对第74条“首先满足业主需要”的理解虽有延伸,但仍无法满足纠纷解决所需,如“首先满足业主需要”是否可解释为小区业主对车位享有优先购买权或优先承租权?“需要”系业主的现实需要抑或潜在需要?各地或以此规定停车位不得对小区外人员转让,实践中有建设单位或业主将小区车位转让或出租给小区以外人员,该行为在违反第74条订立的合同效力该如何认定?因对第74条的理解不同或可致不同的处理结果,进而造成司法裁判中对此类问题的回避或同案异判现象。

(三)车位管理的配套制度有待完善 《物权法》对不动产物权以登记生效为原则,但并非所有形式的车位均满足《不动产

登记暂行条例》及其实施细则规定的登记要件;即使满足登记条件,也因缺少地方具体的操作规范或因政策考量而无法

登记。现行的车位往往以在不动产登记簿附记栏加注的形式,对房屋权利人所享有的车位权利进行确认。缺乏登记公示性及车位的频繁流转使真实权利主体难以确定。同时缺乏完善的登记等配套制度易造成车位的流转障碍,如开发商或通过出售车位“永久使用权”的方式向他方转让车位权利,但以此取得的权利在车位再流转或司法执行时对车位的实际使用者或有不利益影响。

三、车位流转与使用的规制路径建议

(一)明确车位的权利属性 在车位权利性质的认定上,应从功能上的独立性切入,不能仅以其物理上的结合关系作出其是否从物判定,故车位上不必构成主体建筑之从物。即使将车位定性为从物,开发商亦可依第74条保留车位所有权。开发商与业主对车位权属未做约定或约定不明时,应考虑开发商对车位尤其是地下车库的建设成本,若对车位当然适用从随主的转让规则,对开发商而言难谓公平。故无论车位是否构成从物均不应认为其当然适用从物的移转规则。针对“人防车位”的归属问题,《企事业单位投资建设的人民防空工程》并非完全满足《国防法》中国防资产的定义,《人民防空法》也未对其权属作出规定,故可依《物权法》肯定建造者、投资者对此类车位的权利,同时基于人防工程的特殊性,对权利人的处分权进行限制。

(二)正确适用《物权法》第74条 业主对建筑区划内车位的“优先使用”是基于其业主身份获得的,在实践中一般通过业主大会和物业公司行使该权利。第74条宜理解为是对开发商或业主对车位处分权的限制,即必须在满足小区业主需求的情况下,车位方可对小区外第三人处分。同时该条文并非效力强制性规定,对小区外第三人处分车位而订立的合同并不因此无效。故可将“首先满足业主需要”界定为成员权,在未满足本小区业主需要而将车位对小区以外的第三人处分时,业主无法通过行使优先购买权等形式形成权利阻断的效力,但给予业主造成的损害可通过损害赔偿请求权予以救济。

(三)完善车位的登记等配套制度 登记等制度的逐步完善有助于第74条在实践中的应用,通过车位登记管理以明晰车位权属,能确定当事人处分车位的权利基础,也方便车位流转的管理。车位的登记可参照一般不动产登记的相关规定,在权利证书中注明“车位”属性及其面积、用途、所附房屋等信息,提升其权利内容的公示性。在具体规则的制定与执行上,需要国土资源部门、房屋管理部门、不动产登记部门、人防部门等有关部门的沟通与配合,并做到信息互通共享。同时,各小区也可就车位在业主之间的流转制定相应内部规则,方便车位在小区内的管理与利用。对目前实践中当事人订立的车位“永久使用权”合同应依据个案情况确定合同性质,如属买卖合同或租赁合同,并适用相应规则,最终平衡车位实际使用人与名义权利人或第三人之间的利益。

“法治建设与社会管理创新” 调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办