

“硬核”防疫措施的得与失

□杨建顺

有关疫情防控中的“硬核”措施近年来广受关注。观察各地情形，“硬核”措施形式多样兼具地方特色。除了为阻断病毒传播自行或强制居家隔离、集中方舱隔离，诸如高速公路封闭，市内交通管制，设置物理围栏硬隔离楼栋、小区、学校；一些地方甚至挖坑断路封乡封城，上门贴封条拧铁丝，收缴钥匙入户消杀，禁止农民下地春播，给过路的货运卡车贴封条严禁下车，撕封条的司机遭行政拘留、“赋红码”等等。其中一些“硬核”措施屡屡引发争议，进而触发社会不安情绪，给疫情防控大局造成干扰。

其实，“硬核”措施并非都是负面效应。根据语义分析，一般可理解为坚强有力、具有实效性保障的措施。诸多“硬核”措施不仅不是可责难的，而且是值得充分肯定的。《突发事件应对法》和《传染病防治法》等法律规范，也为疫情中的“硬核”防控措施提供了清晰的法律空间。

《突发事件应对法》规定，公共卫生事件发生后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，可以采取相应的应急处置措施，其中就包括如下“硬核”措施：迅速控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制以及其他控制措施；禁止或者限制使用有关设备、设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人

员密集的活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动以及采取其他保护措施；保障食品、饮用水、燃料等基本生活必需品的供应；采取防止发生次生、衍生事件的必要措施。

《传染病防治法》同样也规定了类似的“硬核”条文，并且规定政府部门可以采取下列紧急措施并予以公告：限制或者停止集市、影剧院演出或者其他人群聚集的活动；停工、停业、停课；封闭或者封存被传染病病原体污染的公共饮用水源、食品以及相关物品；控制或者扑杀染疫野生动物、家畜家禽；封闭可能造成传染病扩散的场所。

上述这些“硬核”措施，在行政法中被称为强制措施或者即时强制，是政府部门为避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制以及销毁疫病的行为，其目的在于维护和实现公共利益。但相对于当事人而言，除了“保障食品、饮用水、燃料等基本生活必需品的供应”等少数受益性规定，这些硬核措施大多是限制个体权利的侵益性行政行为或者事实行为，故而实施“硬核”措施要求有明确而具体的法律授权。

疫情防控中，一些所谓的“硬核”措施之所以屡屡引发争议和批评，除有过度防控之嫌外，缺乏法律依据和授权也是无法回避的事实。需要强调的是，面对传播性极强的疫情，“硬核”防控措施是不可少的，但必须坚持《行政强制法》所确立的合法原则

和适当原则，准确地把握疫情防控目的，充分了解实现目的所必要的手段及既有的方法，首选非强制手段，尽量选择较轻的强制手段，所选择的强制手段应与防控目标需求程度相当。并且把说服教育和强制相结合的原则、强制不得滥用的原则以及保护当事人合法权益的原则顶在“硬核”的前面，遵循科学防疫的规律，依法采取“硬核”措施，坚决破除粗暴执法。

现实场景中，那些缺乏明确具体法律依据的“硬核”防控措施，特别是与“硬隔离”相伴而生的各类“硬核”手段，很大程度上出自层层加码后的一刀切，既没有法律授权，也不具有适当性，于法于情于理都应以认真反思。例如贴封条将卡车司机封在驾驶室里，不许下车吃饭休息，完全漠视人的身心承受极限，于法不符、于情不容；在当事人出具核酸检测阴性证明的情况下，不听申辩，不给予复检，固执于上级指令，硬生生要送其去方舱隔离，则违反了正当程序和保护当事人合法权益的原则。即便确需进行集中隔离，也应当完善相关说明理由制度，以获得当事人的理解和配合。

思考“硬核”防控措施的得与失，国家有必要尽快推出相关基准性政策，并制定相应的指导细则，让“硬核”防控措施在以人为本、科学防疫的方针指引下，依法有序发挥坚强有力、实效性保障之应有作用。

（作者系中国人民大学法学院教授、博导，《法学家》副主编，比较行政法研究所所长，中国法学会行政法学会研究会副会长）

□刘德良

健康码进入我们的生活已经超过两年，作为疫情防控的主要技术性手段，广泛适用于经济社会运行的各个场景。然而迄今为止，按照既有法律，其法律属性尚难确定，国家主管机关也一直未作出清晰的正式界定。此种情况下，健康码似有“常态化”使用下去的趋势，曾有地方以“造福百姓”之名，计划推出渐变色永久健康码，拟接入电子病历、抽烟喝酒等个人生活方式数据，以探索健康码的“常态化利用”。

在此期间，还出现过多起引发各界强烈关注的“健康码事件”，近期的郑州强行“红码”、丹东拒绝黄码市民外出看病尤为典型。虽然也存在不同声音，但社会主流意见均予以谴责，认为对健康码的滥用不可接受。然而，判定“滥用”需要先明确健康码的法律地位与属性，确定其的合法使用情形与边界。

由于目前尚未有明确的法律依据，观察健康码产生的背景与基本功能，分析可能随之而来的法律风险，就具有现实的意义与价值。

为紧急情况下及时控制新冠肺炎病毒传播途径，2020年2月健康码应运而生。众所周知，新冠肺炎肆虐初始，国际社会对病毒及病因认知甚少，当时应对的主要思路是在发现传染源及时切断传播途径。在此背景下，腾讯、阿里巴巴两大公司分别开发了运行于微信和支付宝平台上专用于疫情控制的应用小程序——健康码。它是基于移动通信、云计算、大数据、人工智能等现代信息技术，对包括个人手机号码、身份证号码、人脸特征等身份识别信息以及人的行为轨迹等信息进行收集、加工和分析，以实现政府在紧急状态下控制传播源、切断传播途径的暂时性疫情防控手段。换言之，在当时新型肺炎这种具有很强传染性且病毒危害不明的情况下，健康码是国家为紧急应对疫情传播不得已采取的临时性疫情防控措施。因此，一旦疫情得到有效控制，就应有序停止使用。

其次，从健康码使用代价和可能带来的法律风险来看，由于健康码具有高度敏感的收集个人信息和限制人身自由的特性，能且只能将其定位为紧急情况下的暂时性疫情防控措施。一旦被长期甚至永久使用、或因其他不确定目的广泛使用，不仅会对宪法所赋予公民的人身自由和隐私等基本人权带来严峻挑战，还会因滥用它导致法治毁损。

因此，健康码的使用必须遵循以下原则：

一是特定性。即只能专用于控制疫情传播，为及时阻断疫情传播途径而用，不能用于一般的疫情防控或所谓的“常态化防疫需要”；更不能越界用于其他社会治理场景，一些地方“探索健康码常态化利用”的冲动必须予以制止。

二是暂时性、紧急性。即只能在紧急情况下，用于甲类传染病或突发不明传染病需要采取甲类传染病控制传播的紧急切断传播途径的暂时性措施。若情非紧急，或已探明传染病的病理机制，又或不宜继续适用甲类防控措施时，就应立即停止使用。

总之，基于健康码所收集信息的范围、性质涉及公民隐私和人身自由，即使是暂时的正常利用，也是以让渡或牺牲公民的个人基本权利为代价的；目前发生的很多滥用情形，已经引发了一系列社会问题。法律若无动于衷，势必导致更多更肆意的滥用，不仅会更严重侵害公民基本权利，还将动摇国家法律秩序的根基。

因此，从建设社会主义法治国家战略着眼，迫切需要尽快通过立法，明确类似疫情防控措施的启动机制和条件，后续实施、变更、解除的程序以及相应的辅助配套机制、法律责任和公民的救济措施等。未来在对我国的传染病防治法、突发公共卫生事件应急法（条例）作修改和完善时，应从宪法和法律对公民基本权利保障的视角出发，厘清并限定健康码之类的技术措施在疫情防控中的法律属性。

健康码事关重大，既涉及宪法赋予公民的基本权利，又涉及全国的疫情控制和经济发展等多种利益。因此，对健康码以及类似手段的实施条件、持续时间、区域划定等需要科学审慎的综合研判和各相关领域专业人士的学术支持，不能任由个别机构或一些人员随意启动和延长。

需要强调的是，在对健康码之类的技术措施进行立法规范时，健康码非常态、非常用的底线不可突破。它的启用必须符合同时符合三个法定条件：一是疫情的突发性；二是疫情的未知性；三是特定疫情传播的临时阻断措施。

（作者系北京师范大学亚太人工智能法律研究院院长、教授、博导）

健康码非常态非常用底线不可突破

疫情背景下价格管制该如何施策

□李青武

因重大自然灾害、疾病传播、恐怖主义袭击或人为事故造成巨大损失，称之为巨灾。席卷全球的新冠肺炎疫情，对我国经济社会发展也造成重大影响。巨灾引发生产经营和生活失序，其具体表象之一是民生物资、服务因物流不畅造成临时性短缺或价格波动。

经济学界部分学者不赞成政府据此实施价格管制，认为管制会破坏价格的调节功能，商事主体生产经营成本无法得以弥补，加剧商品供应短缺；生产经营者则抱怨价格管制存在选择性执法问题，没有对生产链上游的原材料或服务同步实行价格管制；一些地方的普通民众却感觉在有人哄抬物价的时候政府部门处置措施不及时，效果不明显。

价格管制包括社会秩序常态下的管制与非常态下（巨灾）的管制，纵览国内外价格管制的历史可以发现，前者因背离了市场经济规律而失败；后者因保护了巨灾期间与民众生存权、健康权相关的商品或服务的公平交易权，维护了社会公共利益，无疑具有正当性。

我国针对疫情等突发公共卫生事件，通过立法干预哄抬物价违法行为，形成了由《突发事件应对法》《价格法》《价格违法行为行政处罚规定》《突发公共卫生事件应急条例》《关于新型冠状病毒感染肺炎疫

情防控期间查处哄抬价格违法行为的指导意见》等构成的物价管制法律体系。同时，行政执法层面与司法层面加强了对价格违法与犯罪行为的行政处罚与刑责追究。例如，疫情期间上海某区市场监管局对某商户在明码标价7.5元的基础上加价0.5元销售鸡蛋挂面的行为，依据《价格法》拟对当事人罚款3500元。但是，上述依法作出的处罚决定没有得到市民的认可，反而引发了部分市民对该处罚决定的质疑。究其表象原因，是因为该价格违法行为与市民团购的价格感受存在落差，其他一些商家和“团长”哄抬物价的行为尚未有效查处，以及对少数人涉嫌故意设置保供物流障碍，造成一些社区蔬菜等生活物资短缺的投诉意见没有得到及时回应。

同时应尽快提高公务人员价格管制法律政策的解读能力，对暴力行为的认定应具体分析生产经营成本。为防止价格管制权力滥用，应积极鼓励媒体全过程监督，切实发挥司法监督和行政申诉的效能，对因价格管制错误而遭受损失的生产经营者进行事后补偿；对滥用公权力的人员进行处罚。

此外，建议尽早设立国家巨灾基金、债券和巨灾保险制度，增强价格管制的财力支持与风险分散能力。还应强化实事求是精神，科学评估巨灾原因和巨灾后果的存续期，审时度势尽早结束价格管制，及时恢复正常的生产经营和生活秩序，发挥价格的市场调节功能。

（作者系对外经济贸易大学法学院教授、博导）

场秩序。”然而在巨灾背景下，价格管制最根本的宗旨是保护人民的生存权和健康权，具体对应的则是关联商品或服务的公平交易权。宗旨定位准确，相关价格管制措施及其辅助政策才具有正当性，建议修订《突发事件应对法》，明确规定价格管制的宗旨是保护巨灾原因（“重大突发公共事件”）存续期间人民的生存权、健康权及其关联商品服务公平交易权，而非“维护市场秩序”。

其次，鉴于价格形成的全过程性，对涉及人民群众生存权、健康权的商品生产经营链实行全过程价格管制，而非选择性终端管制。例如，仅对口罩零售价格进行管制，却忽略了口罩原材料因倒卖而价格暴涨，形成对口罩质量和市场供应的危害。

同时应尽快提高公务人员价格管制法律政策的解读能力，对暴力行为的认定应具体分析生产经营成本。为防止价格管制权力滥用，应积极鼓励媒体全过程监督，切实发挥司法监督和行政申诉的效能，对因价格管制错误而遭受损失的生产经营者进行事后补偿；对滥用公权力的人员进行处罚。

此外，建议尽早设立国家巨灾基金、债券和巨灾保险制度，增强价格管制的财力支持与风险分散能力。还应强化实事求是精神，科学评估巨灾原因和巨灾后果的存续期，审时度势尽早结束价格管制，及时恢复正常的生产经营和生活秩序，发挥价格的市场调节功能。

（作者系对外经济贸易大学法学院教授、博导）

以法理思维的清晰度，助推法治社会的能见度

