以依法防控支撑科学精准防疫

【作者简介】

杨建顺、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 法学研究会副会长。

2020年2月5日,习近平总书记主持 召开中央全面依法治国委员会第三次会议时 "当前,疫情防控正处于关键时期, 依法科学有序防控至关重要。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。"在疫情防控进入第三 个年头的当前形势下, 重温总书记的这一论 断,对于正确理解疫情防控形势下政府的法 定职责,具有极其重要的意义。

根据《突发事件应对法》《传染病防治 法》等法律规定、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, 可以采取多项应急处置措施。迄今 各级政府的防控政策和举措比较到 位,具体措施的落实也基本做到有序有度有 效,社会情势基本稳定,当然这都离不开广 大民众的积极配合

但是, 在过去的疫情防控过程中还存在 诸多问题有待解决。比如对居家隔离和集中 隔离的适用存在混乱和争议:某些疫情防控 举措在相关法律规范中找不到明确的授权规 定,导致合法性危机,亟待相应指导细则和 法律政策调整。还有诸多措施, 在落实阶段 遇到尴尬, 其原因是多方面的, 但法律依据 不足常常是无法回避的事实。这些方面的问 题可以期待今后修改《突发事件应对法》 《传染病防治法》乃至进行专门疫情防控立 法来解决。作为近期目标,则应当也完全可 以尽快推出相关政策,并制定相应的指导细 则, 为科学抗疫、精准施策和法治保障提供 政策和规则支撑。

相关政策应增强合法性、适 当性、精准性和可支持性

突如其来却又旷日持久的新冠肺炎疫 情,给各方面、各行业都带来了广泛而深远 的影响。尽管民众对政府的防控措施大多能 够积极支持, 但经年累月, 很多单位和个人 都几乎到了负载极限。在此关口, 要继续获 得民众的配合支持,需要努力确保相关政策 和措施合法、科学、合理、适当、并目应当 将相关政策和措施的内容全面、及时、准确 地告知社会公众,并有效汲取各相关方合理

此前一段时期,与所谓"硬核"防控措 施类似或者相近的一些做法, 在某些管控 区、防范区出现了苗头:而当居家办公、在 线授课成为封控区、管控区较为普遍的防疫 形态后, 其他地区也纷纷效仿, 陆续自主采 取封控措施、却没有跟进必要的情势说明等 措施,造成不必要的紧张氛围,危及各相关 方的信任关系,以致"北京未来三天静默" 之类的传言引发了比之前抢购囤货风更甚的

的原因在于信息不公开,沟通不顺畅,民众 不理解,加之长期持续的疫情造成有形无形 的巨大压力,加剧人们的焦虑感和盲从性。 针对这种情况,应当完善信息公开制度,夯 实陈述和申辩制度, 切实践行参与型行政理 念,推进说明理由制度,提升一线执法人员

确保政策统一, 赋予各地因 事制宜采取相应措施的权力

国家应尽快组织专家研究制定全国统一 防疫政策, 授予各地因地、因时、因事制宜 采取相应对策的权力。充分赋权的同时, 定要建立健全相应程序和标准,严防权力滥

□ 信息不公开,沟通不顺畅,民众不理解,加之长期持续的疫情造成巨大 压力,是造成疫情期间民众不理解、不配合的主要原因之一。对此,应 完善信息公开制度, 夯实陈述和申辩制度, 切实践行参与型行政理念, 推进说明理由制度,提升一线执法人员的素质。

- □ 国家应当尽快组织专家研究制定全国统一政策,并授予各地因地、因时、 因事制宜采取相应措施的权力。充分赋权的同时,一定要建立健全相应 的程序和标准,严防权力滥用。
- □ 不能因为防疫抗疫的突发性和临时性等特点,而把所有与之相关的事情 都变成突发性和临时性事务。应制定并不断完善相关应急预案,尽可能 将突发性和临时性任务及时转换为常态化工作,按照积极稳妥的工作预 案扎实推进,避免手忙脚乱而滥用权力的情形发生。
- □ 相关法律确立了政府"履行统一领导"或"组织处置突发事件"的职责, 然而法律对许多实施防疫的主体并没有明确授权。应当依法明确居委会 的主体资格,规范警察介入执法的程序,依法推进核酸检测常态化。

现实中,人们对政策不一、措施多变普 遍反感。其实,如果统一政策阙如导致各地 各部门各自为政,才是问题所在。应当及早 制定统一政策, 切实确立尊重事物本身规律 性原则, 在赋权的同时设定相应程序和标 准,以确保各地各部门根据实际情况采取相 应举措, 提升防疫抗疫的针对性和实效性。

对于在实际工作层面超越法定职权和滥 用职权的情形, 应当本着教育与处罚相结合 的原则, 注重教育, 促其改正。对于严格执 行上级疫情防控要求, 却导致冲突、引发纠 纷的情形,不应简单适用免职、辞退等处理 方式。要区分不同的情形予以合法、合理、 合情的应对:对于无过错的严格执法者,应 当及时肯定予以嘉奖:对引发矛盾、纷争的 相关政策规则, 应当及时审视并修改完善: 对于借执法无限放大自身权力的行为, 应当 依法依规严肃处理;对于因疫情防控举措而 合法权益受损的公民、法人和其他组织,则

采用硬性措施还需完善说明

1.审慎采取"硬隔离"措施。封楼、封 小区、封村、封校, 甚至封城, 往往是在不 透露相关疫情信息的背景下, 由极少数人秘 密作出的决策,然后快速层层贯彻施行的。 这种情况,有些是防疫上要求"以快制快" 形势紧急迫不得已为之, 事后应及时补上相 应的情况说明程序: 有些却并非紧迫而无暇 履行相关程序,决策者独断专行的做法应当 坚决予以纠正。尤其是层层加码采取封闭管 理,却又不披露相应信息,导致公众信息不 对称, 认知有差别, 致使难以形成凝聚的抗 疫势能。加之有些地方过度依赖所谓"硬隔 离"措施,造成草木皆兵、人人自危的心理 威压氛围,极其不利于形成抗击疫情众志成 城的局面

2.确保全员核酸检测科学合理有效。告 成人们心理威压态势的,除了"封"字诀 外,还有接连不断的全员核酸检测。随着多 轮连续全员核酸检测疫情防控措施的展开 对于大规模核酸检测以来一直没有发现疫情 的单位和社区,依然继续要求天天全员核酸 检测的做法,一般人会忧虑造成人力、物力 和财力等多方面的严重浪费, 而且可能会带 来传染的风险。故而,相关部门和工作人员 需要做三件事情, 其一 向民众解释清楚反 复开展核酸检测的必要性和针对性:其二 在疫情防控的技术层面依然需要做核酸检测 的,应考虑采取差异化政策,避免"一刀 切"式的高频次检测;其三,做核酸采样时 严格防护措施,以避免传染。

3.预防和制止抢购囤货。须格外重视的 是,抢购囤货成风极易造成民众心理威压。 根据法律规定,公共卫生事件发生后,履行 统一领导职责的人民政府可以采取的应急处 置措施中包括:保障食品、饮用水、燃料等 基本生活必需品的供应; 依法从严惩处囤积 居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序 的行为,稳定市场价格,维护市场秩序;依法 从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等 扰乱社会秩序的行为,维护社会治安;采取防 止发生次生、衍生灾害的必要措施等。除了精 准调配、确保货源充足外, 尤其重要的是要采 取有效的信息公开措施, 杜绝传言滋生的温 床。应当依法惩处造谣者, 但需要注意的是, 在信息不公开、不对称的背景下, 应以讨程论 的视角来看待某些"传言",不宜简单粗暴地 一概按"谣言"论处。要容得下不同的观点和 表达,避免禁言可能引发的不合时宜的争论, 须聚力于"行政机关公布的信息应当全面、准

4.规范方舱集中隔离。方舱隔离会直接带 来巨大心理冲击和生活不便, 而且集中隔离存 在交叉感染风险。所以, 应解释清楚方舱隔离 的必要性和针对性,精准施治,避免扩大化和 - 刀切。更不应该在当事人出具阴性证明的背 景下,依然不采纳其陈述和申辩,不给予复检 的机会,执意将其带去方舱隔离。方舱隔离的 相关说明理由制度应得到完善与落实。

尽可能将突发性和临时性任务 及时转换为常态化工作

疫情防控本身具有突发性与临时性等特 遭遇突发公共卫生事件, 相关人员临时加 班加点在所难免, 其奉献精神值得肯定和敬 佩,应依法依规予以表彰。但是,让医护人员 乃至志愿者长期处于疲惫无休的状态极不可 取, 应当予以制止。

尤其需要指出的是,不能因为防疫抗疫的 突发性和临时性等特点,而把所有与之相关的 事情都变成突发性和临时性事务。应制定并不 断完善相关应急预案,尽可能将突发性和临时 性任务及时转换为常态化工作,按照积极稳妥 的工作预案扎实推进,避免手忙脚乱而滥用权 力的情形发生。有的城市在抗疫过程中让基层 公务人员和社区居委承担了几乎全部工作,极 大的压力使得基层一线工作人员身心疲惫不 堪,面对广大民众追问的相关事宜,也只能重 复向上报请,让人无所适从,甚至产生负面情

完善疫情防控的相关决策和法

1. 秉持参与型行政理念。疫情防控中政府 决策所需要的信息并不完全,同时疫情的紧迫 性又要求政府及时应对。因此, 部分场景决策 失误在所难免。为了避免因此导致民众对政府 的诘难等舆情发生,应当聚力于培育政府公信 力,完善行政调查机制,尽可能践行参与型行 政理念。为确保政府决策充分反映各方利益诉 求, 应当在决策中努力提高民主参与程度, 完 善吸收多方利益诉求的机制和程序,并及时对 各种诉求作出反应 (交流沟通机制)。

2.正确处理裁量和规制的关系。正确认识 疫情防控所需要的及时性和不确定性, 依法用 好裁量权,避免越权采取疫情防控手段。对于 通过定规立法予以确认,并完善相应的规制, 确立相应的裁量标准和界限。

3.重视抗疫措施执行的配套保障。抗疫过 程中, 应当尽量选择柔性措施, 采取强硬手段 需要有明确法律依据。并且,为使相关抗疫措 施得以切实执行,需要重视相应的配套保障, 包括物资、人员、场所等保障。政府采取抗疫 强制措施,需要慎重考虑、缜密执行,并认 真、及时回应民众诉求,做到事前保障配套充 足,执行期间确保配套及时到位,事后持续完 善后续配套保障。物价管控、外来务工人员等 弱势群体生活物资的平等给付、阳性感染者就 业平等等问题都需要纳入考量。

4.禁止"层层加码", 又给基层执行留有 空间。现阶段,疫情防控的政策和具体情况更 新主要由新闻发布会公布, 政策的贯彻落实离 不开具体政策指令的层层传导和政策目标的层 层分解, 但在贯彻落实的过程中容易出现"层 一票否决"、动辄追责免职 的防疫机制不变,各地各级"层层加码"、变 动态清零为静态封控的状况就难以改观。这种 对常规刚性要求的异化已备受诟病, 应明确制 止。另一方面,鉴于疫情防控自身规律性,也 要给基层留出相应裁量空间, 故而应在相关规 则中对此类授权予以明确规定,消解人们对 "层层加码"的误解,确保疫情防控有效推进。

夯实依法防控疫情的理念和制

坚持以人民为中心, 抗疫应当依法推进。 如前所述,相关法律为政府确立了"履行统一 领导职责或者组织处置突发事件"的职责,并 赋予其采取一项或者多项应急处置措施的决定 权和裁量权。然而, 法律对许多实施防疫的主 体并没有明确授权。应当依法明确居委会的职 能与定位,依法规范警察介入执法的程序,依 法推进核酸检测常态化,以及防疫人员专业 某些地方采取上交钥匙、反锁房门、设置 栅栏、在房门和卡车门上贴封条,甚至恣意 "赋红码"等所谓"硬隔离"措施、需要坚决 制止纠正。违法和不当的防疫做法容易导致舆 论发酵、政府公信力下降。而突发事件应对过 程中, 人们一日不再信任政府, 就会给防疫工 作带来极大障碍,引发更多纠纷和舆情,形成 恶性循环。对此,政府决策者和政策执行者应 当提高法治意识,增强设定和实施防疫措施的 合法性和合理性

1.应当完善说明理由机制。由于疫情防控 政策具有易变性,需要根据疫情发展情况随时 调整, 因此会时常打破民众的既有预期与生活 规划、对人们的心理产生负面影响。而随着疫 情防控呈现常态化趋势, 政策长期不稳定的状 况会持续较长时间,容易导致民众怨气积累, 在此情况下,政府通过合理履行说明理由职 责,有助于增进人们对政策的理解与配合,缓 解心理抵触,减少执行纠纷。

2.应当完善民众意见的收集与反馈机制。 沟通机制不仅体现为政府通过说明理由来获得 民众理解,还体现为政府根据民众所反映的意 见去完善防疫工作的手段和程序。正如毛泽东 所指出:"没有调查,没有发言权""调查就 是解决问题"。没有调查,防疫工作就无法实 现合理化。调查对象主要是因防疫工作权益受 到限制的广大民众,并且调查必须保障真实有 效。因此,有必要构建完善的意见收集机制, 对各类意见及时通过官方渠道予以反馈 (比如 "接诉即办")。政府工作人员在进行反馈时, 应当如实说明情况和理由,不能信口开河。

3.应当赋予基层防疫人员必要的政策变通 在某些特殊情况下,赋予基层防疫人员依 程序变通上级命令或者政策的权力, 灵活有效 地应对一线执法过程中的诸多矛盾, 避免纠纷 发生或者激化。基层防疫人员始终机械地按照 指令办事且不考虑任何可能发生的特殊情况, 一方面与工作人员自身法治理念的欠缺有关. 另一方面则是因为长期受到政府内部上今下行 工作作风的影响,即只要根据上级命令办事就 不会错也不担责,而不去考虑相对人的诉求。 在基层防疫人员行使变通权并向上级部门提出 申请时,上级部门应当及时予以回应,以便问