

以新冠疫情防控全局功能发挥为视野探讨 《传染病防治法》修改

董 妍, 付登宇

天津大学, 天津

收稿日期: 2022年3月14日; 录用日期: 2022年3月28日; 发布日期: 2022年5月11日

摘 要

新冠疫情抗击过程暴露现有《传染病防治法》在统筹传染病防控系统、可操作性、与社会治理体系有机衔接等方面不足。现有《传染病防治法》修改应着力于传染病防控系统中监督机制的完善, 通过健全一套自我监督、职能机构监督、新闻舆论监督等多种监督方式并存的监督体系有效提高《传染病防治法》对传染病防控机制的统筹。明确地方政府和地方疾病预防控制机构职能, 避免职能冲突; 明确《传染病防治法》中规定模糊或者强制力不足的部分, 有助于提高《传染病防治法》的可操作性。修改《传染病防治法》规定, 赋予县级以上地方政府更大权限、增加疾病预防控制机构职责、对基层群众性自治组织工作职责做授权性规定, 形成各社会主体共同参与的疫情防控格局。

关键词

新冠疫情, 传染病防治法, 防控系统, 预警机制

Discussing the Revision of the *Law of People's Republic of China on the Prevention and Control of Infectious Diseases* from the Perspective of the Overall Function Display of COVID-19 Prevention and Control

Yan Dong, Dengyu Fu

Tianjin University, Tianjin

Received: Mar. 14th, 2022; accepted: Mar. 28th, 2022; published: May 11th, 2022

Abstract

In the process of fighting against the COVID-19, the existing “*Law of the People’s Republic of China on Prevention and Control of Infectious Diseases*” has shortcomings in coordinating the prevention and control system of infectious diseases, maneuverability, and organic connection with the social governance system. The revision of the existing “*Law of the People’s Republic of China on Prevention and Control of Infectious Diseases*” should focus on improving the supervision mechanism in the infectious disease prevention and control system. By improving a set of self-supervision, functional organization supervision, news and public opinion supervision and other supervision methods coexist, the overall role of the “*Law of the People’s Republic of China on Prevention and Control of Infectious Diseases*” in the prevention and control mechanism of infectious diseases can be effectively improved. Clarifying the functions of the local government and the local disease prevention and control institutions, avoiding the overlapping of functions, and redefining the vague or insufficient compulsory parts in the *Law of the People’s Republic of China on Prevention and Control of Infectious Diseases* will help to improve the operability of the law. The *Law of the People’s Republic of China on Prevention and Control of Infectious Diseases* was revised to give local governments at or above the county level greater authority, increase the responsibilities of disease prevention and control institutions, and make authorization provisions for the work duties of grassroots self-governing mass organizations, so as to form a pattern of epidemic prevention and control in which all social entities participate.

Keywords

COVID-19, *Law of the People’s Republic of China on Prevention and Control of Infectious Diseases*, Prevention and Control System, Early Warning Mechanism

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2020年,新冠疫情在我国发现之初,党和政府采取果断措施、集中全国力量,有效控制了新冠疫情蔓延,取得抗疫的阶段性胜利,充分体现我国治理体系和治理能力的优越性。习总书记在2020年中央全面深化改革委员会第十二次会议的讲话中提出要放眼长远,总结经验、吸取教训,针对这次疫情暴露出来的短板和不足及时弥补,完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急管理体系[1]。《传染病防治法》作为新冠疫情防控重要法律依据,在我国重大疫情防控体制机制和国家公共卫生应急管理体系中占有重要地位。从新冠疫情防控效果审视《传染病防治法》在疫情防控中表现,针对《传染病防治法》在新冠疫情防控中显露的不足提出修改建议,为完善我国重大疫情防控体制机制、健全国家公共卫生应急管理体系提供制度保障。

2. 现行《传染病防治法》存在的不足

现行《传染病防治法》作为传染病防治的主要法律依据存在不足:一是现有监督方式较为单一且缺乏常态化演练机制,导致《传染病防治法》难以统筹整个传染病防控系统进而使传染病防控机制未有效发挥;二是《传染病防治法》中部分规定不够明确、严格,缺乏可操作性,没有对疫情上报的情形、时

间做出刚性规定, 导致疫情上报渠道不通畅; 三是《传染病防治法》赋予基层组织权限过少、疾病预防控制机构职责范围过窄、未充分发挥村委会(居委会)作用, 这是疫情进一步扩散的主要原因, 同时也是疫情应对不够及时和防控措施不精准的重要因素。

2.1. 现行《传染病防治法》未能统筹整个传染病防控系统

《传染病防治法》不仅是传染病防控系统中最重要的组成部分, 还是统筹整个传染病防控系统的总纲性文件, 《传染病防治法》规定由疾病预防控制机构和地方政府制定的传染病预防控制文件是对传染病防控工作的细化, 所有这些文件共同构成传染病防控系统。只有充分发挥《传染病防治法》以及细化文件的作用, 才能使整个传染病防控系统有效运行。《传染病防治法》未能统筹整个传染病防控系统的重要原因就是缺乏完备的监督体系和常态化演练机制。

1) 监督方式较为单一。在应对疫情过程中, 《传染病防治法》未被普遍适用, 其构建的法律责任体系也没有发挥应有的作用[2], 这一问题出现的原因在于监督体系的不完善, 一套完善的监督体系是法律责任体系充分发挥作用的前提。现行《传染病防治法》中监督对象主要是地方政府中的卫生行政部门, 对于疾病预防控制机构监督不足, 这是《传染病防治法》未能统筹传染病防控系统的重要原因。根据《传染病防治法》第十八条, 各级疾病预防控制机构负责实施本地传染病预防控制规划、计划和方案, 但这些预防机制方案缺乏保障其有效运行的监督体系。《传染病防治法》第六条规定, 各级人民政府卫生行政部门负责本行政区域内的传染病防治及其监督管理工作, 第五十三条对具体监督内容进行了细化, 第五十七条规定卫生行政部门应当依法建立健全内部监督制度, 第五十八条规定卫生行政部门及其工作人员履行职责, 应当自觉接受社会和公民的监督。上述关于监督的规定中更多是对卫生行政部门的监督, 对于疾病预防控制机构的监督不足。疾病预防控制机构作为传染病预防控制的重要主体, 其职能是否有效发挥对于传染病预防、控制方面有着至关重要的作用。现行《传染病防治法》对于疾病预防控制机构的监督仅有第六条规定的行政卫生部门的职能监督, 这种单一的监督方式是否有效, 本次疫情的暴发似乎给予了答案。因此, 一种包括自我监督、职能部门监督、舆论监督等多种监督方式并存的、能有效发挥监督作用的监管体系亟须建立。

2) 应急方案缺乏相应的常态化演练机制。一套机制要想有效发挥作用, 必须时常运行, 在运行中发现问题、不断改进。例如我国防火系统的演练机制, 具有很好的教育价值。大规模疫情每隔一定时间就会暴发一次, 根据史料记载, 自秦至清末, 我国疫情暴发总数为 249 次, 秦汉 14 次、魏晋 16 次、南北朝 12 次、隋唐 9 次、宋 23 次、元 14 次、明 62 次、清 98 次, 疫病频数随着时间的推移呈增多趋势[3]。疫病暴发频数虽呈增多趋势, 但暴发间隔往往以年为单位, 2002 年非典型肺炎与 2019 年新冠疫情间隔 17 年, 如此之长的暴发间隔会导致传染病防控系统的松懈僵化, 面对突然发生的疫情难以及时应对。在传染病防控系统基础上建立定期的演练机制, 可保障防控系统长期有效运行, 也有利于及时发现传染病防控体系的不足并改进, 与社会发展水平相适应。但现行《传染病防治法》中缺乏常态化的演练机制, 根据《传染病防治法》第二十条第四项规定县级以上地方政府应当制定传染病暴发、流行情况的分级以及相应的应急工作方案。但上述方案并没有相匹配的演练机制, 应急方案涉及传染病暴发时各种人力物力的调配, 不经演练过程循环往复地适用和不断尝试难以与现有社会框架有机结合, 不能在传染病暴发时及时发挥作用。目前实践中虽然有演练出现, 但未建立常态化的机制与防疫常态化的要求不符。可见, 建立应急方案的常态化演练机制显得十分必要。

2.2. 《传染病防治法》部分规定缺乏可操作性

《传染病防治法》是传染病预防、控制体系中最重要法律依据, 由于传染病的快速传播性, 控制

越早效果越好、成本越低,故相比于其他领域法律,《传染病防治法》规定需要更加明确、刚性、严格[4],以及时发挥作用、阻断传染病传播。

从疫情报告制度方面审视,发现《传染病防治法》对传染病报告的途径及时限不够具体明确。《传染病防治法》第三十条关于疾病预防控制机构、医疗机构和采供血机构以及执行职务的人员疫情报告职责的规定,仅指出上述人员“应当遵循疫情报告属地管理原则,按照国务院规定的或者国务院卫生行政部门规定的内容、程序、方式和时限报告”。据此疾病预防控制机构、医疗机构等专业机构应该按照2003年卫生部发布的《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》(以下简称《报告办法》)及2015年卫计委印发的《传染病信息报告管理规范》所规定的内容、程序、方式和时限报告。《报告办法》和《传染病信息报告管理规范》所规定的疫情报告内容、程序比较详细,不必在《传染病防治法》中赘述,但疫情报告的途径及时限需要在《传染病防治法》中加以明确。因为疫情报告时限、途径都是保证传染病防控系统灵敏度的关键,时限可以保证负有传染病预防控制职责的机构及时了解到传染病信息,途径则可以避免疫情报告渠道堵塞。虽然国务院、国务院卫生行政部门制定的行政法规或规章中已经有相关内容,但将其在《传染病防治法》中加以明确仍有必要,这既可以强调疫情报告时限和途径的重要性,也可以防止行政法规、规章规定不一或工作人员对规定内容不熟悉而造成的灵敏度下降。

从行政征用制度方面审视,发现《传染病防治法》规定过于概况,缺乏可操作性。《传染病防治法》第四十五条规定“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”,该条仅概括规定行政征用的主体、标的,没有授权性规定或与相关法律法规结合,实施过程必然会产生许多问题。缺乏行政程序的规范,行政行为面临更高违法风险,公民合法权利也更容易受到侵犯;没有具体的补偿标准,公民对于征用带来的损失缺乏合理预期,会增加征用行为带来的纠纷。2020年2月云南省某地卫生健康局根据《传染病防治法》等法律征用重庆市途径该地口罩的行为引发热议[5],该卫生健康局的行为侧面反映出《传染病防治法》中行政征用制度规定不明确,给公民和政府机构带来困扰。

从传染病防治主体职能衔接制度方面审视,《传染病防治法》对疾病预防控制机构与地方政府职能交叉部分规定不够明确。《传染病防治法》中各级疾病预防控制机构以及各级地方政府都发挥着重要作用,疾病预防控制机构是疫情防控的专门机构,对疫情更为了解,应对处理也更为专业;传染病防治过程是一个整体调控的过程,疾病预防控制机构没有能力也无法完成这一工作,但地方政府有丰富的管理经验和较高的组织协调能力,能很好完成这一工作。因此,有效发挥各级地方政府在传染病防控过程中的主导作用,以及充分发挥各级疾病预防控制机构专业性作用是《传染病防治法》得以落实的关键。但现有《传染病防治法》中疾病预防控制机构与各级政府职权交叉部分规定不够明确,《传染病防治法》第二十条第四项规定了传染病暴发、流行情况的分级以及相应的应急工作方案;《传染病防治法》第四十条规定,疾病预防控制机构发现传染病疫情或者接到传染病疫情报告时,应当及时对传染病疫情进行流行病学调查,并向卫生行政部门提出疫情控制方案。上述两个方案都是传染病暴发时紧急处理方案,《传染病防治法》对二者发生冲突应该如何处理,没有明确规定。《传染病防治法》第五条规定,各级人民政府领导传染病防治工作,根据这一规定似乎更应该适用地方政府的应急工作方案,但是第四十条在二十条已经做出规定的前提下再进行规定,目的在于发挥疾病预防控制机构的专业性作用,如果适用应急方案有违这一立法本意。

2.3. 《传染病防治法》与社会治理体系未有机衔接

《传染病防治法》赋予县级以上地方人民政府(以下简称地方政府)权限不足、对疾病预防控制机构职

责规定过窄、对其他社会团体和个人动员不足,未能充分发挥各主体在疫情防控方面作用与社会治理体系未有机衔接,形成政府依法履责、各社会组织积极配合、群众自愿参与的疫情时期社会治理局面,影响疫情防控效果。

1) 地方政府权限较少。本次疫情期间全国多个省级人大常委会相继召开会议,并通过具有地方立法性质的强化疫情防控决定,解决疫情防控工作中紧迫的法治需求,赋予地方相应级别政府在突发事件应对方面的职权[6]。这一事实表明地方政府在传染病防控方面权力确实需要加强。因为地方政府对于当地情况最为了解,上级机关对于一些事务的决策并不优于地方政府,疫情防控期间,地方人民政府缺乏必要的权力不仅会耽误时间、错过疫情应对时机,而且也不利于作出应对疫情的最优决策。例如《传染病防治法》第三十八条规定,传染病暴发、流行时,国务院卫生行政部门负责向社会公布传染病疫情信息,并可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门向社会公布本行政区域的传染病疫情信息。其说明未经国务院卫生行政部门授权各省级单位不得向社会公布疫情情况。还有《传染病防治法》第四十二条规定,传染病暴发时县级以上地方政府应及时采取措施加以应对,但采取该条规定的措施必须经过上一级地方政府的决定。这一规定存在以下问题:一是上级政府对于当地情况了解程度不如本地政府,对于是否适用该条规定的几种措施并不能有更好的建议;二是传染病暴发时越早处理效果越佳,很多情况下由此容易错过最佳应对时机。地方政府缺乏必要的权力也不利于疫情的精准防控。疫情的精准防控要求精确确定传染源、传播路径,地方政府对当地情况较为熟悉,在这方面能发挥重要作用。同时在确定传染源以及传播路径后,地方政府在精准控制疫情方面也能发挥重要作用。

2) 疾病预防控制机构职责范围过窄

疾病预防控制机构是传染病防控的专业机构、在传染病预防控制方面具有专业性,传染病暴发的疾病预防控制机构对当地情况又较为熟悉,其根据传染病暴发情况积极采取应对措施,可在疫情暴发初期及时有效控制疫情蔓延。疾病预防控制机构职责范围过窄不利于传染病的及时有效控制。应当增加疾病预防控制机构在传染病疫情公布、对医疗机构处罚方面的职责。传染病疫情公布是指向社会公布传染病疫情信息,《传染病防治法》第七条规定,各级疾病预防控制机构承担传染病监测、预测、流行病学调查、疫情报告以及其他预防、控制工作,但是没有传染病疫情公布的职能,即疾病预防控制机构并不能向社会公布传染病疫情信息。第三十八条规定省级人民政府卫生行政部门负责传染病疫情公布,但是这并不影响疾病预防控制机构建立疫情公布制度,当发现疫情时疾病预防控制机构可与本级政府卫生行政部门同时公布。因为疾病预防控制机构对于传染病的认识更为深刻,也更理解传染病暴发的机理,让专业的人做专业通报,在通报的同时告知防控措施,有利于及时防护且避免恐慌。《传染病防治法》第二十一条第二款规定了医疗机构在传染病防控方面的职责,第三款则规定疾病预防控制机构应当对医疗机构传染病防控工作指导、考核,开展流行病学调查。该条规定表明疾病预防控制机构可以对医疗机构传染病防控工作抽查检查。但《传染病防治法》并没有规定疾病预防控制机构对医疗机构进行处罚的职责,不利于对未按规定开展传染病防控工作医疗机构的及时处理,进而影响传染病预防控制工作的落实。疾病预防控制机构是关乎国家安全战略的重要机构,其不应仅成为以科学研究、监测评价、技术培训、咨询建议等为主要职责的科研机构、监测机构,而更应成为保障公共卫生安全的“警察局”,在公共卫生危机突发和扩散时,能够迅速了解信息、检测、上报并果断采取措施[7]。

3) 基层群众性自治组织的职能质效亟待提升

新冠疫情是对我国社会治理能力和治理体系的一次大考,需要社会各主体的共同参与,《传染病防治法》作为疫情防控的重要法律,在发挥基层群众性自治组织即村委会(居委会)作用方面存在不足。村委会(居委会)是其他社会组织和个人参与疫情防控的重要平台和发挥其他社会组织和个人作用的枢纽,村委会(居委会)作用未能有效发挥,不利于动员社会各主体力量共同抗疫。《传染病防治法》中关于村委会(居

委会)的专门规定仅有第九条第二款“居民委员会、村民委员会应当组织居民、村民参与社区、农村的传染病预防与控制活动”, 缺乏村委会(居委会)在疫情防控过程职能的规定。事实上, 村委会(居委会)位于疫情防控的一线, 承担社区封闭管理、组织核酸检测等各种疫情防控所需工作。由于缺乏法律依据, 村委会(居委会)工作人员在执行部分疫情防控任务时, 容易受到质疑, 限制村委会(居委会)在防控疫情方面作用的发挥。

3. 《传染病防治法》修改建议

《传染病防治法》中现有监督方式较为单一且缺乏常态化演练机制, 部分规定不够明确、严格, 赋予基层组织权限过少、疾病预防控制机构职责范围过窄、未充分发挥村委会(居委会)作用, 影响疫情应对的及时性和防控措施的精准度。通过健全传染病防控系统监督和运行机制、细化《传染病防治法》部分规定、完善疫情防控与社会治理体系衔接规定, 可弥补《传染病防治法》上述方面的不足。

3.1. 健全传染病防控系统监督和运行机制

现有《传染病防治法》中监督对象主要是地方政府中的卫生行政部门, 对于疾病预防控制机构监督不足。此次疫情警示我们, 必须有的放矢地强化法治监督, 在疫情防控期间和疫情过后, 要进一步加强监督制度建设和创新[8], 建立卫生行政部门监督、疾病预防控制机构内部监督、新闻舆论监督等多种监督方式并存的监督体系。除此之外还需要设立常态化演练机制, 对《传染病防治法》中规定的预防控制方案进行演练, 以确保预防控制方案在面对突发情况时发挥应有作用。

1) 完善传染病防控系统中的监督机制。完善传染病防控系统中疾病预防控制机构的监督机制, 建立疾病预防控制机构自我内部监督、卫生行政部门外部职能监督以及新闻媒体的舆论监督。监督内容包括疾病预防控制机构基本职能以及各种传染病预防控制方案的制定、实施和动态调整机制的建立。

首先要健全疾病预防控制机构内部监督, 实现自我净化、自我完善。建议在《传染病防治法》第十七条中增加以下内容: 疾病预防控制机构对医疗机构上报情况定期抽查, 发现漏报有权处罚; 医疗机构对不明原因疾病, 及时查找病原, 经过查找, 不能发现病原或者发现新病原, 立即上报。修改《传染病防治法》第十八条, 增加疾病预防控制机构对下级机构实施传染病预防控制规划、计划和方案情况进行监督的权力以及相应的处罚权力。增加疾病预防控制机构对下级机构疫情报告情况进行监督及处罚权力。修改《传染病防治法》第六十八条, 增加(六)未依法履行对医疗机构和下级疾病预防控制机构监督职责的, 督促疾病预防控制机构履行职责。

完善卫生行政部门职能监督, 保证疾病预防控制机构时刻有效运行。修改《传染病防治法》第十七条, 增加上级卫生行政部门有权检查下级卫生行政部门传染病监测计划和工作方案制定情况, 并有权对未制定以及制定不符合要求的卫生行政部门予以处罚。修改《传染病防治法》第二十条, 增加上一级人民政府对下级政府制定的传染病预防、控制预案进行检查的规定。修改《传染病防治法》第二十一条, 增加疾病预防控制机构对医疗机构进行抽查、检查以及处罚的权力。

建立舆论监督机制, 防止监督系统失灵。舆论监督具有时效性、广泛性、公开性等特点, 是其他监督形式无法替代的[9]。舆论监督的主体是公民、新闻媒体以及其他组织, 是不同于其他监督方式的主体, 因此舆论监督可以在其他监督机制失灵的情况下依旧发挥作用。建立疾病预防控制机构与群众交流沟通渠道, 对于群众反映的, 特别是群众中相关专业人员反映的传染病方面的问题必须予以重视、及时处理。规定疾病预防控制机构信息公开的义务, 对于涉及公众重大利益的信息, 疾病预防控制机构有义务及时公布。

2) 建立应急方案的常态化演练机制。建立应急方案的常态化演练机制包括建立应急方案演练机制和

应急方案的动态调整机制两方面内容。建议修改《传染病防治法》二十条第四项, 增加应急工作方案的演练机制以及动态调整机制, 明确规定演练机制的负责主体、演练时间间隔; 并规定演练机制负责主体应该制定演练方案、根据演练情况撰写演练报告, 地方政府应该根据演练报告动态调整应急方案以适应社会变化。

3.2. 细化《传染病防治法》部分规定

将《传染病防治法》细化, 提高其可操作性; 明确地方政府和疾病预防控制机构各自职能, 避免二者职能发生冲突, 延误应对时机。

1) 将《传染病防治法》总体进行细化, 对于之前规定不够清楚、不够明确或者强制性不足的部分加以修改。例如《传染病防治法》第三十条已经规定, 疾病预防控制机构按国务院规定或国务院卫生行政部门规定的内容、程序、方式和时限报告。但疫情报告的时限和途径比较重要, 可以在《传染病防治法》中加以强调与细化。疫情报告时限可以按照《报告办法》第十八条规定¹, 疫情报告途径可以在十八条、十九条²规定的报告途径基础上增加疾病预防控制机构报告途径, 即疾病预防控制机构收到疫情防控信息后同时向同级地方卫生行政部门和上级疾病预防控制机构报告, 中国疾病预防控制机构在接到疫情报告后根据疫情报告情况及时向国务院卫生行政部门报告。《传染病防治法》第四十五条中征用物资的程序和补偿标准也应该予以明确^[10], 建议在《传染病防治法》第四十五条最后增加一款: “突发公共卫生事件中行政征用其它事项按照《突发事件应对法》有关规定执行”。因为《突发事件应对法》对行政征用行为的程序和补偿标准做了相对详细的规定, 这样修改有利于不同法律之间的衔接。《传染病防治法》中其他不够细致明确之处也应该加以修改。

2) 明确地方政府和疾病预防控制机构各自职能。地方政府和疾病预防控制机构在传染病防控过程中的关系应该是地方政府领导传染病防控工作, 疾病预防控制机构充分发挥自身专业性作用。即一般情况下由地方政府主导, 但是涉及传染病专业领域应该充分听取疾病预防控制机构的建议。例如《传染病防治法》第二十条第四项中地方政府制定的传染病暴发时应急工作方案与第四十条中疾病预防控制机构制定的疫情控制方案发生冲突时需要分情况讨论, 涉及传染病防控的专业领域的内容原则上应该按照疾病预防控制机构提出的方案进行, 涉及传染病防控专业领域以外的物资调配、人员管理等其他工作应该按照地方政府提出的方案进行。应该在《传染病防治法》第七条中明确地方政府和疾病预防控制机构各自职能。

3.3. 完善疫情防控与社会治理体系衔接规定

整个《传染病防治法》关于传染病的预防、预警、通报、控制、责任追究等方面工作具体实施的主

¹ 突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》第十八条: “责任报告单位和责任疫情报告人发现甲类传染病和乙类传染病中的肺炎疽、传染性非典型肺炎、脊髓灰质炎、人感染高致病性禽流感病人或疑似病人时, 或发现其他传染病和不明原因疾病暴发时, 应于 2 小时内将传染病报告卡通过网络报告; 未实行网络直报的责任报告单位应于 2 小时内以最快的通讯方式(电话、传真)向当地县级疾病预防控制机构报告, 并于 2 小时内寄送出传染病报告卡。对其他乙、丙类传染病病人、疑似病人和规定报告的传染病病原携带者在诊断后, 实行网络直报的责任报告单位应于 24 小时内进行网络报告; 未实行网络直报的责任报告单位应于 24 小时内寄送出传染病报告卡。县级疾病预防控制机构收到无网络直报条件责任报告单位报送的传染病报告卡后, 应于 2 小时内通过网络进行直报。”

² 《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》第十九条: “获得突发公共卫生事件相关信息的责任报告单位和责任人, 应当在 2 小时内以电话或传真等方式向属地卫生行政部门指定的专业机构报告, 具备网络直报条件的要同时进行网络直报, 直报的信息由指定的专业机构审核后进入国家数据库。不具备网络直报条件的责任报告单位和责任人, 应采用最快的通讯方式将《突发公共卫生事件相关信息报告卡》报送属地卫生行政部门指定的专业机构, 接到《突发公共卫生事件相关信息报告卡》的专业机构, 应对信息进行审核, 确定真实性, 2 小时内进行网络直报, 同时以电话或传真等方式报告同级卫生行政部门。接到突发公共卫生事件相关信息报告的卫生行政部门应当尽快组织有关专家进行现场调查, 如确认为实际发生突发公共卫生事件, 应根据不同的级别, 及时组织采取相应的措施, 并在 2 小时内向本级人民政府报告, 同时向上一级人民政府卫生行政部门报告。如尚未达到突发公共卫生事件标准的, 由专业防治机构密切跟踪事态发展, 随时报告事态变化情况。”。

体有两个,一个是各级地方政府,另一个是各级疾病预防控制机构。地方政府在组织管理、物资调配等方面具有优势,疾病预防控制机构则在传染病预防、控制方面更为专业。修改《传染病防治法》规定,赋予县级以上地方政府更大权限、增加地方疾病预防控制机构职责、对基层群众性自治组织工作职责做授权性规定,形成各社会主体共同参与的疫情防控格局。

1) 赋予地方政府更多权限。赋予地方政府在地方疫情处理方面更多的自主权,能提高疫情应对的及时性,有助于避免疫情进一步扩散。例如对《传染病防治法》第三十八条传染病疫情信息公布的规定进行修改,在面对新冠肺炎疫情第一时间作出新型传染病准备及应变计划,并同时启动严重应变级别,并及时生效,对公众产生了较好的提醒作用[11]。例如对《传染病防治法》第四十二条进行修改,由疾病预防控制机构提出建议,地方政府决定,无需上级批准。地方政府在作出决定的同时应该及时上报上一级政府,上级政府在充分了解情况后认为没有必要采取此种措施的,可以撤销下级政府的决定。

2) 增加地方疾病预防控制机构职责。因此,增加疾病预防控制机构职责是《传染病防治法》修改的重要方向。根据《传染病防治法》第七条规定,各级疾病预防控制机构承担传染病预防、控制工作,是地方传染病预防控制的主要专业机构,如果其职责范围过窄不利于对传染病的预防、控制。而传染病的预防阶段是成本效益最佳、最重要的防控环节[12],对于此阶段的工作必须充分重视,给予更大的支持力度。建议增加各级疾病预防控制机构在传染病疫情公布、对医疗机构处罚方面的权力。修改《传染病防治法》第三十八条规定,增加各级疾病预防控制机构在传染病疫情公布的职能;修改《传染病防治法》第二十一条,在疾病预防控制机构抽查检查基础上,增加对医疗机构处罚的职能,促进传染病预防控制工作的落实。

3) 对基层群众性自治组织工作职责做授权性规定

村委会(居委会)事实上承担疫情防控各方面工作,现有《传染病防治法》关于村委会(居委会)的工作职责仅有概括性规定,较为简单。鉴于村委会(居委会)疫情防控工作的复杂性,可以授权地方政府制定专门的村委会(居委会)疫情防控工作职责规定。修改《传染病防治法》第九条,增加县级以上地方人民政府应当制定村委会(居委会)工作方案,报上一级人民政府备案。村委会(居委会)工作方案要明确规定在应急状态下,由村委会(居委会)统筹调配本区域各类资源和力量,组织开展应急工作,赋予村委会(居委会)在紧急情况下采取必要措施的权力,避免村委会(居委会)疫情防控工作合法性受到质疑。

4. 结语

此次疫情是一次“大考”,我们考出了成绩也暴露了不足,只有及时总结经验、吸取教训、弥补不足,才能在下一次“大考”中取得更好的成绩。《传染病防治法》的修改就是弥补自身不足的重要环节,因此从此次疫情暴露的问题入手,在充分吸收此次疫情期间积累的经验基础上,对《传染病防治法》统筹传染病防控系统、可操作性、疫情防控与社会治理体系衔接这三个方面进行修改,以便形成更加完善的传染病防控系统。

参考文献

- [1] 习近平. 全面提高依法防控依法治理能力健全国家公共卫生应急管理体系[EB/OL]. http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-02/29/c_1125641632.htm, 2020-02-29.
- [2] 孙晋, 杨军. 《传染病防治法》行政责令的法律属性和效力[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2020, 73(3): 33-41.
- [3] 杨俭, 潘凤英. 我国秦至清末的疫病灾害研究[J]. 灾害学, 1994(3): 76-81.
- [4] 赵苡萱. “疫后重建”应急法律体系何去何从: 访中国政法大学应急管理法律与政策研究基地主任林鸿潮[J]. 劳动保护, 2020(4): 19-21.

-
- [5] 吴金明. 云南通报批评大理“征用”口罩, 责令立即返还[EB/OL]. <https://news.sina.com.cn/c/2020-02-06/doc-iimxxste9306113.shtml>, 2020-02-06.
- [6] 谭波. 我国地方政府疫情防控行为的合法性风险反思——以地方“授权决定”为切入点[J]. 北京行政学院学报, 2020(3): 18-27.
- [7] 鄂璠. 战“疫”十大思考[J]. 小康, 2020(9): 30-35.
- [8] 张文明. 依法治疫长治久安[J]. 法制与社会发展, 2020, 26(2): 2+229.
- [9] 高国舫. 新时代加强和完善舆论监督论析[J]. 长白学刊, 2020(4): 1-8.
- [10] 薛峰, 张婷婷, 李静怡, 等. 疫情防控应急征用的法律风险与合法性规制[J]. 法律适用, 2020(4): 80-90.
- [11] 孙祁祥, 周新发. 为不确定性风险事件提供确定性的体制保障: 基于中国两次公共卫生大危机的思考[J]. 东南学术, 2020(3): 12-23+247.
- [12] 宋森. 传染病防治法修订的基本思路与重要内容[J]. 中国人大, 2004(17): 17-20.