



# 疫情防控风险交流制度的检视与重构

陈丹,单爽爽

天津商业大学法学院,天津 300133

**摘要:**作为疫情防控风险化解的一种方式,风险交流在应对疫情防控过程中产生的信息异化及决策难等问题上发挥了重要作用。我国在此次新冠肺炎疫情防控中形成了一定特色的风险交流经验和做法。当然,在当前的疫情防控中,仍然存在部分法律缺陷、风险交流碎片化、风险交流权利不对称、新媒体过度交流异化风险信息以及缺失相应配套机制等问题。因此,可以在借鉴国外有关风险交流经验的基础上,从修缮法律法规、完善主体队伍能力建设、平衡各主体权利义务、完善疫情防控风险交流实施程序、优化救济制度等方面加以解决。

**关键词:**疫情防控;风险交流;风险交流评估

**中图分类号:**R184; D922.16

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-0479(2022)03-260-007

**doi:**10.7655/NYDXBSS20220309

随着全球人口流动规模的日益庞大以及经济社会的快速发展,各类风险也随之产生,当前较为突出的为疫情风险。疫情自身的不确定性、不可预知性,使得疫情防控中的各利害关系人对待风险存在不同认知,从而可能导致各主体在疫情防控风险治理中选择对应措施困难。因此,要跨越知识鸿沟避免信息异化,缓解公众对风险认知的恐慌,提高风险决策的民主性与准确性,有效进行疫情防控,就需要通过风险交流获得规避风险、化解风险的机会和能力。根据《中华人民共和国传染病防治法》(下称《传染病防治法》)和《中华人民共和国政府信息公开条例》(下称《政府信息公开条例》)规定的传染病疫情信息公布制度,以及《中华人民共和国突发事件应对法》(下称《突发事件应对法》)规定的公布信息渠道和宣传常识知识的措施,我国已经在法律法规层面确立了相应的风险交流措施。同时各省市也根据自身特色在疫情防控中采取了各类风险交流措施,如建立政务服务平台以及专家咨询制度等。然而也有许多经验教训值得反思总结,如在疫情期间,政府未能及时公布相关信息以致错失防治黄金期,也有相关人员瞒报疫情的行为致使疫情反弹的现象。由此,构建完备的疫情防控风险交流制度非常必要。本文试图从当前疫情防控的需要

出发,在厘清风险交流的起源和发展后,再对域外疫情防控风险交流实践进行梳理,也从当前我国部分区域开展的疫情防控风险交流实践中,分析当前风险交流存在的困境,进而提出构建我国疫情防控风险交流制度的相关思路。

## 一、疫情防控风险交流的概述

### (一)相关概念界定

“风险”(risk)一词来源于意大利词的risco和法语的risque,产生于早期的航海贸易和保险业中<sup>[1]</sup>。目前,一般将“风险”界定为“在确定时段或因特定挑战出现特定不利后果的盖然性”。风险交流以“风险”为基础概念,随着风险社会的产生与发展,其内涵、范围不断得到丰富。Williams和Olaniran<sup>[2]</sup>将风险交流定义为一个关于风险本质、影响、控制与其他相关信息的意见交换活动。随着更多领域风险的产生,此时的风险交流便从最初只是应用于自然灾害风险领域推广到致力于如今的疫情防控需要。当前,风险交流已经实质介入疫情防控中,在社会各主体信息相互流动的过程中,疫情防控中的风险交流便诞生了。它是指由于突发疫情风险的不确定性和复杂性,风险交流的各主体将风险信息及时进行相互交换,将之高效利用,最终促成风

**基金项目:**天津哲学社会科学规划课题重点项目“‘互联网+’与政府规制策略研究”(TJFX16-002)

**收稿日期:**2022-04-04

**作者简介:**陈丹(1981—),女,湖北武汉人,博士,教授,硕士生导师,研究方向为行政法学,通信作者,chendand737@163.com。

险决策达成共识的过程。疫情防控风险交流日常可以表现为普及疫情防控知识、疫情防控新闻发布会、专家座谈会等形式。

## (二)溯源及其发展

风险交流最早起源于美国。20世纪70年代,美国工业革命的发展带来环境问题,公众一致认同政府相关机构即环境保护局会有力解决环境问题,但是在20世纪80年代,公众开始不满于政府在相关决策中忽略自身的做法。在公众的呼吁下,政府不可避免地需要与公众进行对话以调和矛盾。在这个过程中,风险交流就诞生了<sup>[3]</sup>。

随着涉足更多领域,以及解决各类突发疫情问题的需要,风险交流也随之进入了公共卫生领域。“911”以及炭疽恐怖事件发生后,美国政府逐渐认识到风险交流的重要意义,不断完善风险交流机制,并专门制订了疫情防控风险交流计划,也专门构建了一套预防和应对紧急事件的风险交流模型,确保信息交流的及时、统一、准确、透明。在2009年,美国已经自上而下构建了从联邦到县的疫情防控风险交流体系框架。由于疫情传播的广泛性、复杂性、频繁性和极大灾难性,各国也认识到疫情防控风险交流的重要性,不同程度地开展制度研究。我国对疫情风险交流的研究起步较晚,相关研究始于20世纪90年代,在经历了“非典”、甲型流感流行以及新冠肺炎疫情等全球性的公共卫生突发事件之后,风险交流在我国突发传染病的预防控制以及公共卫生事业发展中的作用不断凸显。

## (三)疫情防控风险交流的特点

疫情防控风险交流经过多年发展,逐渐呈现多元主体性、互动性、认知差异性等特点。

第一,多元主体性。在疫情防控风险交流中,交流主体不仅仅限于卫生部门与相关机构之间的交流,也应包括专家、社交媒体、社会组织、公众等。疫情防控风险交流不能只是行政主体的独自内部交流,而是需要多方主体的参加。理想中的疫情防控风险交流应该是行政机关、企业组织、利益相关者以及其他公众信息、知识交流的交互场,各方主体在这个机制里相互学习与共同进步。

第二,互动性。风险交流应是一个有来有往的过程,其不只是单方向的信息传输<sup>[4]</sup>。在疫情防控风险交流过程中,多数国家与民众充分保持互动,如采取各种咨询热线、电子邮箱、座谈会、听证会等互动形式。通过各主体之间的互动,可以缓解民众的恐慌和不安情绪,也可以减轻医疗卫生压力。在风险交流中,各主体间的对话应该贯穿于全过程,各主体相互交流碰撞才能提高风险决策的准确性和科学性。

第三,认知差异性。风险认知是风险交流的开

始,在疫情防控初始阶段,公众对风险的认知存在各方面的差异,尤其是专家与公众之间,公众过于感性认知风险,专家则是利用缜密的逻辑与专业的知识来认知风险。此时,只有将不断地交流作为专家与公众沟通的桥梁,缩小双方的认知差距,减少因认知的差异而带来的隔阂与不信任<sup>[5]</sup>。从风险交流自身的特点属性出发,可以发现,风险交流在其发展过程中,已经演变为一项肩负重任、复杂的风险规制管理活动。我们不应仅仅将其视作一项简单依靠相关经验就可以进行的活动,这项活动需要长期的学科知识和现实经验做基础,此时更需要相关制度的引导铺垫,只有这样才能将疫情防控风险交流活动有组织有规范地开展下去。

## 二、域外疫情防控风险交流的法律规制简介

### (一)美国的公共卫生风险交流

美国的风险交流技术体系比较完善,强调社区和公众参与,强调政府、企业、社区以及其他非政府组织等利益相关者的互动交流,其风险交流的技术文件和工具多围绕这方面建立<sup>[5]</sup>。健全的法律制度是美国开展突发公共卫生事件风险交流的基础。在美国,已经形成了一套针对公共卫生较为完整的法律体系,以保障相关机构依法依规、职责明确地开展风险交流。针对突发公共卫生风险事件,美国出台了《大流行病与全灾害防范法案》《国家卫生安全战略》等法律及战略文件,都旨在强调联邦政府与州、地方政府、联邦政府各相关机关之间的交流协作。因此,美国的卫生风险沟通体系总体框架是自上而下的。

首先,在联邦层面建立了国家突发事件管理系统,要求联邦各下属部门以及各个州都须成立相应的突发事件管理系统,以便在突发公共卫生事件发生之时,能够协调一致,整合统一。其次,在各州层面,建立自身的沟通协调机制,加强各个部门之间的交流与协作,并设有专门的卫生信息部门负责监测信息,分析数据并做出判断。最后,在各县层面,突发公共卫生事件普遍始于基层,因而美国政府特别重视基层风险交流。美国疾病控制中心针对县级的风险交流投入大量资金,建立专门的风险交流网络平台,并成立专门的风险交流队伍。

总体来看,美国的风险交流已经走向制度化、规范化、成熟化<sup>[6]</sup>。在H1N1流感以及最近的新冠肺炎疫情中,美国当局借助自身发达的公共卫生信息收集和监测网络,及时发现并定位流感病毒,进而对病例进行研究和分析以获取最新的信息,最终通过新闻发言人制度向外界发布权威和易于理解的预警信息<sup>[7]</sup>。在美国防控新冠肺炎疫情过程中,政府能够比较及时地发布有力权威信息和防护指南,

这对防疫起到了重要作用。在确保信息准确的前提下,政府与公众保持充分风险交流,会很大程度上降低公众对疫情的误判,抚平恐慌情绪,最终有利于相关职能部门做出正确的决策。

### (二)德国的公共卫生风险交流

德国联邦政府历来重视突发公共卫生事件的风险交流,虽然原则上公共卫生风险控制由德国各州处理<sup>[8]</sup>,但联邦政府还是就公共卫生风险交流专门设置了法律保障,并针对公共卫生风险交流进行了预案规划和交流指南发布。在德国的“Infektionsschutzgesetz,IFSG”法案中,第三条、第五条专门针对风险交流作出规定。第三条规定:向公众提供传染病的危险以及防护信息是政府的一项公共任务;第五条规定:联邦政府在联邦参议院的同意下,以行政法令的形式制订出联邦与州之间的信息交流与合作计划。德国针对风险交流的现行法规对风险交流的主体、内容、对象以及分工均规定得非常翔实。为了疫情沟通的协调一致,德国专门成立了罗伯特—科赫研究所,该研究所一方面是研究疾病,另一方面起到了流行病信息中枢的作用,其主要负责各州之间、各部门之间的信息沟通。此外,该研究所还具有公共信息发布的职责。德国针对突发公共卫生事件的风险交流也制定了相关预案,即《国家大流行病计划》<sup>[9]</sup>。该计划为突发公共卫生事件的风险交流实践提供了许多建议,总体可以归为三大政策方针,即依照群体而定、依据形势而定、覆盖面广。可以看出,德国的突发公共卫生风险交流既符合实际,也具有一定的前瞻性。

在本次新冠肺炎疫情的不同阶段,德国政府应对公众的风险交流呈现逐步升级态势,在不同的阶段,采取不同的交流形式。不同的交流形式不仅与实际情况相匹配,又略微超前,整体呈现出“一个中心、多方联动和逐步升级”的沟通格局。德国的风险交流制度展现出多主体性、公众参与性、受众导向性、科学性、互动性等多样性特点。这样的风险交流制度有助于疫情防控和交流工作的及时展开,满足了各类公众群体对疫情的信息需求,较好地实现了风险交流的目标。

## 三、我国疫情防控风险交流相关法律的实践探索

在疫情防控的实践中,各地遵守相关法律法规,有序开展疫情防控风险交流。一些地区已经针对疫情事件的风险交流,摸索出一些经验和做法,并形成一定特色。

### (一)上海市:主体多元,分工明确

《突发事件应对法》第三十七条强调了突发事件信息交流的多元主体性。第三十七条指出:“国

务院建立全国统一的突发事件信息系统,强调突发事件信息的互联互通,加强跨部门、跨地区的信息交流与情报合作。”上海市政府在疫情防控风险交流中采取了跨部门、跨地区的多元主体分工合作的方式,内外部兼用该模式。在内部,不同部门分工负责,督导部门负责疫情防控常态化督导检查,经常性开展卫生监督应急预备实战演练;执法部门则加强重点区域的防控监督执法力度,从严查处违反疫情防控的行为。在外部,《上海市疫情事件专项应急预案》中明确规定各级政府、卫生部门、疾病预防控制机构都有进行风险交流的职责,政府有公众宣传教育、发布信息、组织群防群控的义务,卫生部门有发布与通报信息、普及卫生知识的义务,疾病预防控制机构有报告信息、开展科研与国际交流的义务。

### (二)深圳市:政府主导,重在基层

《传染病防治法》第九条规定:“居民委员会、村民委员会应当组织居民、村民参加社区、农村的传染病预防与控制活动。”深圳市政府在疫情防控风险交流中采取了重心放在基层的方式,通过建立政府主导的传播模式,搭建以新闻媒体为主的多渠道交流平台,紧紧抓住风险交流的主动权,与社会公众建立信任,将公众作为政府的合作伙伴。同时,熟知公众对风险认知的心理特点,政府适当适时对风险交流进行调整,确保风险交流的科学性。

在深圳市政府的主导下,社区基层组织建立了群防群治工作机制,如深圳侨香社区,该社区联防联控的基本面,由社区工作者、社区康复中心医生、社区民警组成“三人组”(T),并在实践基础上提炼出“ACT”,即党委政府严密组织(A),社区康复中心巩固阵地(C)和前述“三人组”(T)的社区防控模式,体现防疫的整体性、规范性。在深圳市政府的主导下,深圳基层社区具有完善的社区防控体系和创新的科技防控手段。

### (三)苏州市:信息及时,评估保障

《突发事件应对法》第四十四条第五款规定:“及时按照有关规定向社会发布可能受到突发事件危害的警告,宣传避免、减轻危害的常识,公布咨询电话。”苏州市为适应信息社会发展的新形势,规范卫生领域突发事件舆论引导和风险沟通工作,在疫情防控风险交流中采取了确保信息及时的方式,主要体现在网络直报制度。早在2015年,苏州市便要求各医疗机构以及社区卫生服务机构直接通过互联网上的专用系统报告疫情事件信息。同时,政府专门通过地方媒体进行疫情防控的总结、评价和反思。后期政府对疫情事件的各项处置情况进行评估,以发现问题,总结经验,并提出改进建议。如苏州市姑苏区针对传染病疫情防控监测及处置能力进行

及时评估,并广泛征集各路反馈。

通过了解全国各地的多种风险交流措施,可以发现此次疫情事件中的风险交流做法取得了较好成效。在相关学者的调查报告中,大部分公众对疫情沟通满意度较高,调查结果显示有62.60%的公众表示满意,75.05%的公众对疫情防控信息的真实性感到满意,73.14%认为管理部门风险应对反应符合公众期望<sup>[10]</sup>。可见,风险交流相关立法在疫情防控工作中取得了较大的成功。

#### 四、疫情防控风险交流制度的困境

新冠肺炎疫情发生后,尽管各省市根据自身特色采取了相应风险交流措施,并且成效较为明显,但是在疫情防控风险交流过程中,由于各方主体代表的利益不同、动机不同,也暴露出存在的一些交流阻碍问题,且这些问题在一定程度上影响了对新冠肺炎疫情的防控。

##### (一)风险交流相关立法的缺陷

疫情防控风险交流的相关法律规定比较散乱,分布于我国各类法律、法规、规章中,造成各部法律针对同一事项具有不同的规定。如针对疫情信息发布权的事项,《传染病防治法》与《突发事件应对法》便存在冲突,《传染病防治法》将疫情信息发布权交由国务院卫生行政部门和省级人民政府,而《突发事件应对法》则规定县级也具有发布预警信息的权力。《传染病防治法》作为新的一般法,《突发事件应对法》作为旧的特殊法,二者之间无法决定谁更优先适用,这就直接导致地方政府在疫情防控初期的被动。正是由于法律上的冲突,实践中会使决策机构对风险信息的及时传达变得滞后和混乱。

风险交流的相关立法中还较为明显地存在着过于粗糙的问题。立法初期的“宜粗不宜细”确实解决了有法可依的问题,但是深入实践中,立法过于粗糙,便带来了实践可操作性差等难题。如在《突发事件应对法》的第三十五条规定中,对专家评估环节的设定,规定指出,必要时专家团队可以对突发事件进行评估,那么对于“必要时”这一条件限定便过于粗糙。同时对专家评审的资格、专家团队的法律地位、专家给予的论证结论效力等都没有详细规定。过于粗糙的设定同样在疫情初期使得相关专家的分析结论未得到应有的效果。

##### (二)风险交流呈现碎片化样态

当前,我国并没有形成整体性的风险交流制度,只存在一些碎片化的应用,如在新冠肺炎疫情防控中常见的信息统一公布制度等。当然,信息公开并不等同于风险交流,其只是风险交流的一小部分。除了法定的信息公开以外,我国针对疫情防控,主要采取新闻发布会记者问答、座谈会、听证

会、科普宣传等简易形式进行交流,而这些方式大多只是单向的信息交流,或者是比较粗浅的互动交流。由于关于风险交流的界定还未达成共识,一些行政机关将其误认为就是信息公开、科普教育宣讲活动等。事实上,信息公开与科普宣传只是单向的信息输出,只是碎片化的交流,并不是真正的风险交流。风险交流应该具有双向性,是一来一往的信息传递,从本质来看,疫情防控风险交流活动的核心还是共同参与。碎片化的风险交流,会降低疫情防控风险交流的有效性,不利于风险交流制度的整体建立,还可能引起异化。

##### (三)风险交流中主体权利的不对称

我国的疫情防控风险交流过程中,绝大多数社会公众只是作为一个被通知者,被动接收信息。我国的疫情防控风险交流模式,是“DAD模式”,即决定(decide)、宣布(announce)、辩护(defend)<sup>[11]</sup>。在这种单向风险交流过程中,公权力主体与社会性主体的权利是处于不均衡不对称的情形。社会公众被风险交流决策排除在外,公权力机关忽略了公众的交流意愿以及公众对风险的知情权、参与权和选择权。在政府单向的风险交流中,社会公众对疫情防控的参与仅限于被知晓,公民的其他疑问、诉求得不到有效回应,这对控制疫情风险是有一定阻碍的。

##### (四)新媒体的过度交流存在异化风险

新媒体的新兴发展,带来的交流方式越来越多元化,交流速度也越来越快。在疫情防控风险交流过程中,新媒体无疑扮演着非常重要的角色,新媒体良好的信息传播可以促进各主体达成风险共识,让各主体在面临风险时避免恐慌,以理性的态度参与到降低风险活动中。但是,由于新媒体的交流方式不受时间空间的限制,也没有严格的边界,发现问题不易矫正。有时,新媒体为了功利目的,寻求点击量,会传播一些无效甚至是错误的信息。那么,在新媒体异化风险信息的环境下,社会风险发展演化的新趋势畸变风险放大<sup>[12]</sup>,严重情况下还可能导致社会失范。如新冠肺炎疫情期间,某媒体未经专家和权威机构确认,即称双黄连可以治疗新冠肺炎,致使很多群众连夜聚集购买双黄连。更有甚者,如个别外媒恶意捏造不实信息,引发国际舆论对我国的中伤。可见,如若新闻媒体进行不正确的信息传递,会严重影响公众对风险的判断,放大社会风险,引起社会恐慌,不利于防范和化解疫情风险。

##### (五)风险交流的配套机制存在缺失

风险交流的配套机制影响着疫情防控的成效。完善的实施程序以及救济制度在疫情防控风险交流中扮演着重要的角色。

在风险交流的实施程序上,应该按照时间顺序将程序完整梳理,首先要对风险进行识别,随后对风险进行评估。我国虽然已经有了较为完善的风险评估方法和流程,各地的疾病预防控制中心也有一整套评估制度,但是对风险交流单独的评估机制却未有涉及,缺乏良性的风险交流评估机制,会造成部分行政权力的滥用,影响风险交流的决策和执行,从而阻碍风险交流活动的有效开展。最后在识别和评估的基础上应该考虑大量相关因素,此时就需要列举问题清单将其涵盖。

从权利救济的角度来看,如果单单通过举报等传统救济制度工具,公民等社会性主体的实质诉求并没有得到良好回应。有学者认为,如果从对行政相对人权利的切实保障来考量,在权利救济方面,举报本身不具有太多实质的意义,举报权在当下已经成为一种虚化甚至是空壳化的权利<sup>[13]</sup>。因此,《信息公开条例》所规定的举报权在权利救济方面只占很小的份额。而且,在现行法律中并没有规定公民的其他救济途径,也没有明确有权机关在受理举报后应当如何调查以及对举报人的回应。

## 五、疫情防控风险交流制度具体构建

疫情防控风险交流制度的具体构建,是一个体系化且需要不断完善的过程。风险交流质量水平的提升,依赖于风险交流整体的制度以及风险交流研究者与行动者持续提供的切实指导,因此,疫情防控风险交流的具体制度构建可从以下若干基本层面展开。

### (一) 修缮法律法规

良法是善治的前提,完善的法律体系是疫情防控的坚实基础,对于现行各部法律对相同事项的不同规定,应当加以修缮,将涉及风险交流各部分内容的概念和规定统一设定。如在疫情信息收集、发布,以及宣布进入应急状态的主体和程序方面。只有将顶层设计的法律法规相统筹,才能避免行政机关在实践过程中的混乱或者相互推诿。

对于风险交流相关内容过于粗糙的问题,应当在修缮相关法律法规的过程中,注重风险交流实践过程中的实际可操作性,可以在相关实施办法以及细则中对实体以及程序都加以具体规定。不仅对治理主体的权力和责任具体规定,对权力的行使程序,也应当同样做出详细严谨的规定。地方政府也可以充分使用立法权,对于上位法的粗糙设置,通过下位法进行细化,并加以落实。

### (二) 完善主体队伍建设

第一,疫情防控风险交流的队伍应为多主体联动。从行政法视角来看,疫情防控风险交流的主体可以分为行政主体与社会性主体。社会性主体的

参与应该是整个疫情防控风险交流的一部分,社会性主体不仅仅是公众,也应该包括新闻媒体、卫生企业、科研机构以及其他利益相关者。为有效联动多主体,行政机关可以成立一个具有权威性的专门机构,在疫情防控风险交流过程中起到协调一致的作用,并对决策具有一定的影响力。参与风险交流的人员应包括行政公权力机关人员、社会组织、医学专家、新闻媒体、社会公众等。同时,社会性主体可以自行组织或者召集内部成员开展风险交流,并将组织内形成的一致意见作为参与行政机关召集的风险交流活动时的整体意见。如此,社会性主体内的风险交流意见就会转化为整个风险交流的一部分。

第二,新闻媒体应当提升自身能力,厘清信息交流边界。作为交流主体的重要部分,新闻媒体容易演变成为风险的“放大器”。对疫情防控风险交流来说,新闻媒体应当厘清风险信息,辨别哪些信息应当交流,哪些信息不能交流,以客观、合适的方式将信息传递至公众。与公众密切交流的应该是疫情的来源与风险,疫苗的数量、流向、不良反应以及专家对防疫的权威科普知识等信息,同时对于中外的谣言、虚假风险信息,也应当重点集中报道,展开权威科普解释。当面临不确定的风险信息时,媒体应该增强自身风险意识,对不确定信息反复查验,不可出于功利急于定性并做出臆想性评价。可以适时对新闻媒体进行风险交流相关培训,明确新闻媒体在传播疫情风险信息时的客观真实义务,一旦违反了客观真实性,应当追究相关人的责任。

### (三) 平衡风险交流主体权利义务

疫情防控风险交流中,各主体权利义务应对称。其是否对称均衡,直接影响了风险交流的制度化水平。行政机关在这一过程中,应当发挥主导作用,权责一致。首先,无论是主动公开还是被动公开,行政机关都应该保证信息公开的准确性与及时性。对于信息公开的内容,不应该只包含政府想让公众知道的信息,还应该包括所有疫情风险信息,尤其针对媒体的不实报道,应及时作出回应,平息社会公众因此引发的焦虑和恐慌。其次,行政机关要有组织、有计划地定期召开风险交流活动,并将风险交流形式常态化、制度化。搭建多元主体信息传递的平台,让主体高度参与,打破多主体之间的信息壁垒。最后,有关职能部门对公共卫生具有科普宣传等职责。

当前,社会性主体对于疫情防控风险交流发挥着愈来愈重要的作用。如何保障社会性主体在该活动中的话语权,关键在于其是否与行政主体的权利相对称。一是社会组织应该享有参与沟通、集体决策的权利,同时也要履行组织间的沟通、对组织

行为承担法律责任的义务。二是相关企业、研究机构同样具有参与沟通、信息决策的权利,同时也需承担提供相关信息的义务。三是新闻媒体应该具有新闻报道权、合理信息加工权,新闻媒体的义务是确保传播信息真实有效,对虚假信息承担法律责任。四是社会公众应享有对疫情防控的参与权、知情权、提出建议权以及获得采纳权与信息决策权,同时公众负有依法有序参与沟通、合理提出诉求、承担建议与信息决策对应责任的义务。

社会主体与公权力机关权利义务相对称,不仅有助于公民实现自己的知情权、参与权和选择权,有助于各主体之间消除彼此的不信任,有助于提高疫情防控风险交流过程中的民主性,也有助于公权力机关在这一过程中树立权威性、正当性。

#### (四)完善疫情防控风险交流实施程序

疫情防控风险交流的实施程序按照时间顺序排列,从整体上由三个环节构成,首先是政府组织各主体对风险进行有效识别,随之进行风险评估,再根据识别情况、评估情况给予风险交流问题清单,从而达到风险管理的目标。

##### 1. 添加风险识别环节

风险识别是整个疫情防控风险交流开始的前提,在可能的疫情风险出现时,需要风险交流各主体对风险进行识别,从而对风险源头进行确认,明确是否存在风险以及存在何种风险。

在风险识别期间,行政机关应该担起组织者的角色,结合法律法规、政策文件先在政府各部门之间进行信息交流,总结出风险调查方案和事项安排。同时组织专家进行调查,依靠专家的相关专业知识对疫情风险相关问题做出解答,帮助行政机关开展各项工作。风险利益相关者还需要提供风险信息,如企业、公民等。该时期各主体应该对风险进行客观深入的识别,对风险出现的可能性进行推测预估,以便对风险进行研究,减少风险带来的阻碍。

##### 2. 建立风险交流评估机制

风险评估是用科学的程序和方法,客观地对风险做出评价。风险评估被普遍认为是为风险监管的决策和执行提供科学上的依据<sup>[14]</sup>。当疫情防控风险交流具备良性评估机制时,将为行政机关管理疫情提供科学依据和技术支撑,同时也为风险交流各主体提供准则和指导规范。良性的评估机制应至少满足以下两个条件。其一,具有独立的评估机构。行政机关应该通过公平公正的程序来产生疫情防控风险交流评估机构,由此,该机构才能对疫情防控风险交流客观、中立、公正地进行评估。此外,不仅机构独立,也要确保机构内的组成人员自身的独立性,组成人员最独立的产生方式是不依赖行政机关的决定,而是由公开的专家委员会通过严

格的程序选出。其二,引入第三方评审。即便是经过专业的评估机构,疫情防控风险交流评估的结果也不能保证完全无误,因此引入第三方评审是非常必要的。一方面是对错误的评估结果进行纠正,另一方面,也能更大程度上保证疫情防控风险交流评估结果的可信度。

##### 3. 给予风险交流问题清单

在疫情防控下进行风险交流,需要考虑众多影响因素。如希望有效进行风险交流,必须将具体实践过程中发生的重要影响因素加以考量斟酌,此时就需要具体的问题清单涵盖疫情防控中出现的重要影响因素。目前,实务界已经确定的风险交流影响因素包括:风险的程度、谁/什么受到影响、会受到怎么样的影响、需要风险交流的程度等<sup>[15]</sup>。通过具体细微的问题清单将大量风险交流影响因素涵盖其中,帮助风险交流各主体找出风险问题的解决思路。如将风险程度等级化,根据风险等级,决策者决定采取何种方式何种程度进行交流。此外,各个风险交流的主体还应该考虑的问题包括风险来自哪里,了解掌握的风险信息有多少,风险评估的结果以及是否需要第三方对风险交流做出努力等。但这并不意味着在任何情况下都需考量问题清单的所有因素,还是应根据具体情境来决定问题清单的相关决定性因素。

##### (五)优化疫情防控风险交流救济机制

我国虽然在救济制度上有行政复议与行政诉讼两种方式,但是在疫情防控的风险交流过程中,仍需进一步完善。

第一,明确各主体责任。应明确疫情防控风险交流各主体的法律责任,这是提供权利救济的基本前提。明确责任,尤其应深入分析可能参与风险交流的各个主体,然后进一步厘清各自应承担的责任,制定风险交流的权利救济规制。同时,应明晰在该过程中,当权利受到损害时,如何通过行政或者司法得到相应的救济。

第二,拓宽救济主体。由于举报这一传统救济途径并没有太多实质意义,在我国现行的行政诉讼救济途径中,《行政诉讼法》对行政诉讼的原告要求是“利害关系人”,必须具有法律上的利害关系人角色,因此,在疫情防控风险交流中,普通社会性主体很难作为原告获得权利救济。此时,应该通过明确具备一定条件的社会性主体可以提出行政诉讼,以及确定检察机关可以通过公益诉讼,让更多的社会性主体借助行政诉讼或公益诉讼维护自己的风险交流权利。

第三,扩大受案范围。在疫情防控中,风险交流各主体的知情权与参与权并没有受到相应的救济保障,但是知情权与参与权对风险交流的推进起

到关键作用<sup>[16]</sup>。因此,需要将行政复议与行政诉讼的受案范围加以扩大,将风险交流主体的知情权与参与权涵盖其中,如若在疫情防控风险交流过程中,政府等相关机构并未满足风险交流各主体的知情权与参与权,各主体可以以违反相关程序为由,提起行政复议或者行政诉讼,以获得救济权利。

#### 参考文献

- [1] 宋华琳. 风险规制中的专家咨询——以药品审评为例[J]. 行政法论丛, 2009, 12(1): 141-164
- [2] WILLIAMS D E, OLANIRAN B A. Expanding the crisis planning function: Introducing elements of risk communication to crisis communication practice[J]. Public Relation Review, 1998, 24(3): 387-400
- [3] VINCENT C, PETER M S. Risk communication: evolution and revolution [M]. Baltimore: John Hopkins University Press, 2001: 164-178
- [4] 姚国艳. 论我国食品安全风险交流制度的完善——兼议《食品安全法》第23条[J]. 东方法学, 2016(3): 96-105
- [5] 王锡锌. 当代行政的“民主赤字”及其克服[J]. 法商研究, 2009, 26(1): 42-52
- [6] US Environmental Protection agency. Superfund community involvement toolkit[EB/OL]. [2021-06-14]. <https://www.epa.gov/superfund/superfund-community-involvement>
- [7] 张洁, 张涛甫. 美国风险沟通研究: 学术沿革、核心命题及其关键因素[J]. 国际新闻界, 2009, 31(9): 95-101
- [8] 卫志民, 胡浩. 美国甲型 H1N1 流感应急处置的经验、教训及其对中国的启示[J]. 山西师大学报(社会科学版), 2021, 48(1): 78-84
- [9] 陆娇娇, 贾文键. 新冠肺炎疫情中的德国公众沟通研究[J]. 德国研究, 2020, 35(4): 130-150, 190
- [10] 牛金玉, 陈超亿, 宁良文, 等. 新冠肺炎疫情下的公众风险沟通满意度: 信息需求、渠道偏好、媒介信任与情绪的影响[J]. 中国科学基金, 2020, 34(6): 794-803
- [11] 毛群安, 解瑞谦, 李志朋, 等. 美国公共卫生应急风险沟通体系和机制介绍[J]. 中国健康教育, 2010, 26(1): 3-6
- [12] 邹霞. 风险信号视野下媒体的放大效应及其规避——对“澎湃新闻”山东非法疫苗报道的信号分析[J]. 情报杂志, 2020, 39(7): 108-113
- [13] 黄佳宇. 行政信息公开研究[D]. 长春: 吉林大学, 2015
- [14] 沈岩. 风险规制与行政法新发展[M]. 北京: 法律出版社, 2013: 171
- [15] 沈岩. 风险交流的软法构建[J]. 清华法学, 2015, 9(6): 45-61
- [16] 申政. 环境风险交流法律制度研究[D]. 武汉: 中南财经政法大学, 2018

(本文编辑: 姜 鑫)

## Inspection and reconstruction of the risk exchange system for epidemic prevention and control

CHEN Dan, SHAN Shuangshuang

School of Law, Tianjin University of Commerce, Tianjin 300133, China

**Abstract:** As a way to resolve the risk of epidemic prevention and control, risk exchange has played an important role in dealing with the problems of information alienation and difficult decision-making in the process of epidemic prevention and control. China has developed risk exchange experience and practice in the prevention and control of COVID-19. Certainly, in the current epidemic prevention and control, there are still some problems, such as legal defects, fragmentation of risk exchange, asymmetry of risk exchange rights, alienated risk information due to excessive new media communication, lack of corresponding supporting mechanisms and so on. Therefore, based on the foreign experience in risk communication, it can be constructed from the aspects of repairing laws and regulations, improving the capacity building of the main team, balancing the rights and obligations of each main body, improving the implementation procedures of risk exchange for epidemic prevention and control, optimizing the aid system and so on.

**Key words:** epidemic prevention and control; risk communication; risk communication assessment