



# 高校公共卫生应急防控政策的合法性分析与优化策略

曾亚梅<sup>1,2</sup>

1. 东南大学法学院, 2. 江苏省地方立法研究基地, 江苏 南京 211189

**摘要:** 高校作为人员密集型社会组织, 其应急处置机制在公共卫生事件中具有特殊治理价值。文章采用质性研究方法及 NVivo15 软件工具, 系统分析长三角地区 17 所教育部直属高校发布的疫情防控通知文件。结果显示, 作为校级临时防控机构主导制定的规范性文本, 高校疫情防控通知的形式合法性存在四重规范性缺陷: 制定依据结构性失衡、程序单方决策化、形式要件缺失及权责配置失调。实质合法性层面呈现三重价值冲突: 防控目的正当性与手段合理性脱节、保护性法律条款缺位和制度伦理维度工具理性扩张。通过完善规范依据、强化程序正义与平衡价值导向, 可针对性补强高校公共卫生应急防控政策的合法性, 提升高校应急管理的法治化水平。

**关键词:** 高校治理; 应急防控; 合法性分析; 公共卫生; NVivo 分析

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2025)06-616-010

doi: 10.7655/NYDXBSS250286

## 一、问题提出

自 2020 年新冠疫情暴发以来, 全球教育系统面临前所未有的冲击, 高校作为人员密集型机构, 需在保障师生健康与维持教学秩序间寻求平衡。根据联合国 2020 年 8 月 4 日发布的《COVID-19 期间及以后的教育政策简报》, 新冠病毒大流行对教育系统造成了有史以来最严重的破坏, 已经影响到全球超过 190 个国家和地区的近 16 亿学生。我国高校同样承受了巨大的防控压力, 既要在国家政策框架下制定符合自身特点的应急防控政策, 也要及时回应地方政府的疫情防控要求, 部分高校在执行中暴露出政策合法性不足的问题, 普遍采取的常态化“封闭管理”更是遭受诸多师生员工的质疑。

既有研究表明, 政策制定者与实践者之间的沟通鸿沟显著削弱了政策的合法性基础。Woltran 等<sup>[1]</sup>通过对奥地利教师调查发现, 教育政策制定者在疫情期间未能提供及时、明确的指导, 导致教师对政策信息的质量和数量普遍不满, 暴露出政策输入合法性(input legitimacy)与输出合法性(output legitimacy)的双重缺陷。这种沟通失效不仅削弱了政策的权威性, 还加剧了教育工作者在远程教学转型中的

不确定感。类似地, Elrayes<sup>[2]</sup>通过比较中国、美国等五国的应急管理宪章发现, 各国在灾害分类、责任机构和国际协作规则上的差异导致全球应急管理框架缺乏标准化, 进一步放大了政策执行中的合法性争议<sup>[3]</sup>。这些研究为分析高校公共卫生应急防控政策的合法性提供了重要启示: 政策文本的清晰度、透明度及其与实践需求的匹配度, 是影响政策合法性的核心要素。国内学者从管理学、教育学视角, 同样指出疫情防控中高校应急管理工作机制<sup>[4]</sup>、应急管理能力建设<sup>[5]</sup>、学生管理对策<sup>[6]</sup>等方面存在的系统缺陷。

针对疫情暴露的高校治理缺陷, 学者们提出了政策优化的多维路径。施婧蕊<sup>[7]</sup>指出高校在应急管理中面临立法供给不足与权责模糊的困境, 实践中通过自主管理权行使应急职能, 缺乏法律依据, 易引发合法性争议, 相关学者提出应通过分级分类的立法赋权路径, 构建政府与高校的合作治理机制, 以提升应急措施的合法性与接受度<sup>[8-10]</sup>。这些实践需求对政策的输出合法性(即政策效果的可接受性)提出了更高要求。此外, Celbis 等<sup>[8,11]</sup>强调, 高等教育韧性研究存在概念碎片化问题, 尤其是对“合法性”与“弹性”的交叉分析不足, 政策制定者需通

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“突发重大公共卫生事件防控的法治体系研究”(20&ZD189)

收稿日期: 2025-07-12

作者简介: 曾亚梅(1996—), 女, 安徽庐江人, 博士研究生在读, 研究方向为应急行政法。

过统一概念框架提升政策的系统性,从而增强其规范合法性(normative legitimacy)。

现有研究已初步验证了文本分析在政策合法性评估中的潜力。例如,Iglesias-Pradas等<sup>[9]</sup>通过西班牙高校案例发现,紧急远程教学的效果与政策执行中的组织协调密切相关,这间接反映了政策文本中责任分工的清晰度对执行效率的影响。然而,现有研究仍存在两点空白:一是尚未对政策文本中的合法性要素进行系统解构;二是缺乏针对高等教育机构制定的疫情防控政策的实证探讨。新冠疫情应对中高校发布的防控通知文本直接反映了其应对突发公共卫生事件的实际操作,这种即时性使得这些文本成为研究高校疫情防控政策合法性的理想样本。本研究通过NVivo软件分析我国高校疫情防控通知文本,可贡献补充高校应急治理体系的文本内容分析成果,弥补现有文献中以理论推导为主、文本内容分析不足的缺陷,为优化高校公共卫生应急防控政策提供数据支撑。

## 二、研究设计

### (一)理论框架

“Legitimacy”一词引入国内学术研究中,存在“合法性”“正当性”“正统性”的意译区别,但该词表达的意思本身是很明确的,指由认可或自愿服从而产生的统治合法性<sup>[12]</sup>。在立法型国家,凭借普遍的、事先规定的规范所创造的合法性尊严具有最高的地位<sup>[13]</sup>,以民意机关制定的共同规则为依据,或是社会共同体中成员共同服从的管理规则,都是合法性的表现。这种把永恒的正义作为合法性的基础,追求一个自上而下理想化的正义规则体系,是典型的规范主义立场<sup>[14]</sup>。规范主义的合法性分析强调社会行为与既定法律规范的相符性,认为只要社会行为具有合法律性的成文规定,就具有了政治统治的合法性,原因在于这些成文规定通过立法活动产生,本身代表着利害关系者的自愿统一与接受,基于这些成文规定的行为便具有了让利害关系者服从的权威<sup>[15]</sup>。然而,随着行政事件日趋复杂,学者们逐渐意识到,单纯依靠法律规范来治理具有明显的局限性。在该背景下,有学者提出了“合法行政”和“最佳行政”的双重分析视角。在该分析架构中,行政的合法性考量首先登场,它为行政活动设置基本的规范条件和制度架构;而最佳性视角则用于观察法律和政策本身的不足,并适时提出改进方案<sup>[16]</sup>。前者意指“行政的形式合法性”,后者则指向“良好行政”这一意涵,它属于“行政的实质合法性”之范畴<sup>[17]</sup>。

事实上,经典理论早已体现形式合法性与实质合法性的二元分野。韦伯的支配理论认为,政治合

法性依赖“被统治者对统治的认同”(主观服从义务)与“统治的有效性”(客观服从习俗或法律),这隐含主观实质认同(价值接受)与客观形式合规(法律存在)。哈贝马斯进一步强调合法性需通过“公共领域的理性证明”,要求政府行动“根植于生活世界”并获取“公众支持与忠诚”,这强化了实质合法性中公共理性认可与道德正当性的核心地位。现代政治合法性常以法律合法性为载体,而法律合法性本身需分解为:一是形式合法性,即权力来源与运行符合既定法律程序及制度框架;二是实质合法性,即权力目标及法律内容符合社会基本价值,如“正义、人权、民主、科学”等价值,并获公众价值认同<sup>[18]</sup>。高校内部治理规范在校内同样具有普遍约束力、权利处分性以及强制执行性,功能与法律规范相当。作为高校应急管理权行使的表现形式,高校公共卫生应急防控政策也应遵循合法性原则,避免借“应急”之名随意压缩师生权利空间。

概言之,本研究采取的合法性理论框架包含形式合法性与实质合法性两个分析维度。形式合法性强调法律授权与程序合规性,即政策或制度的制定与执行应符合既有法律规范、程序规则及制度框架。在高校公共卫生应急防控政策中,形式合法性评价体现为政策是否依据《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国突发事件应对法》等法律制定;决策程序是否遵循公众参与、专家论证等法定流程。实质合法性关注权力行使的正当性与社会认可度,强调政策内容应符合公平、人权、公共利益等实质价值。高校公共卫生应急防控政策的实质合法性要求政策在选择防控措施时,需遵循比例原则,并保障学生隐私权、教育公平等基本权利。

### (二)研究方法

本研究采用质性研究方法,以合法性理论为理论框架,依托NVivo15软件进行政策文本的系统性解构,总结高校公共卫生应急防控政策文件的合法性表现,并针对性提出优化策略。一方面,高校公共卫生应急防控政策涉及大量非结构化决策表述,其合法性缺陷需通过内容深描揭示价值冲突与程序瑕疵,而非量化统计。另一方面,Nvivo15软件是一款能够将研究主题与相关概念建立联结的质性分析软件,将高校疫情防控政策文本以Word文档形式保存,导入Nvivo15软件,进行反复研读与深入分析,可以系统化提取、编码和可视化政策文本中的合法性维度。

### (三)样本代表性

高校制定的管理规范是共同体规则,是以高校章程为统领的校内规范体系,属于“不能运用国家强制力保证实施的社会法规范”<sup>[19]</sup>。在高校章程和

高校基本管理制度之外,高校在管理中针对具体事项以学校名义做出的,对校内各单位、教职员工和学生具有普遍约束力、能反复适用的管理文件,可称之为校内规范性文件。

高校应急防控政策的发布主体呈现多元化且高度依赖临时机构的特点。多数政策由学校应对突发公共卫生事件临时成立的领导小组主导制定,行政管理部门(如保卫处、校长办公室)和高校自身作为发布主体亦占一定比例,少量文件由高校党委或其下属部门、临时领导小组的专项工作组发布。文件形式以通知为主,辅以公告、通告等类型,少数采用“要求”“方案”“告知书”等非正式表述。适用范围上,多数政策文本明确指出覆盖全校范围,少数文本通过文件标题、落款单位等格式设计,或通知内容不区分群体等语言表述特征间接表达效力范围,体现防控措施的普适性与强制性。实施期限多以阶段性调整为特点,仅有少量文件明确指出政策开始实施的时间,多数文件强调政策内容随公共卫生应急情形动态调整。

概言之,高校公共卫生应急防控政策是指,高校为应对突发公共卫生事件,由校级临时防控领导小组或行政管理部门主导制定,以高校、职能部门或临时领导小组名义发布的规范性文件。其以“通知”为核心形式,辅以“公告”“通告”等文本类型,通过明确条款或规范性表述,对全校师生及校内单位施加普遍约束力。

新冠疫情应对期间,高校发布的防控通知主要规范以下六项内容。

一是防控模式。防控模式是指高校根据所在地、周边城市乃至全国的疫情控制情况决定的整体管控对策,防控模式决定了具体防控措施的严格程度。

二是校门管控。因校园面积较大、校园功能区差异等,高校大多存在多个出入口,有些高校还在同一城市内有多个校区。疫情防控期间高校每一个出入口都是病毒接触风险口,为有效落实校园管控措施,明确开放的校门及开放时间是高校疫情防控通知的重要内容。

三是人员管控。包含分类分级确定人员的管控措施。比如,按照人员与高校的关系,高校出入校人员可分为教职工、离退休人员、学生、临时人员、外来人员等;按照人员行程史可分为常态化防控地区返校人员、低风险地区返校人员、中高风险地区返校人员等;按照人员进校目的可分为必要进校人员和非必要进校人员等。人员管控措施包括实施人员分类进出校限制、进出校“申请—审批”程

序、核验身份、测温、查验核酸报告等。

四是车辆管控。出入校机动车辆包括校内人员车辆、外来临时车辆、校内服务车辆(如送货车、施工或维保等)、特殊标识车辆(运钞车、清洁车等),其中,外来临时车辆是疫情防控措施中入校限制最为严格的一类。

五是物品管控。快递与外卖等外来物品进校同样会增加校内疫情风险,因此,高校防控通知根据疫情防控的严峻程度分为设置专门消杀程序或禁止入校。外卖是较为特殊的一类物品,在保证食品安全的基础上,对外卖进行规范消毒的可行性较低,因此,高校在疫情防控措施升级阶段,普遍禁止外卖入校。

六是校内防控要求。校内防控要求围绕线上教学、食堂供餐、校内聚集性活动、场所消杀、常态化核酸检测、佩戴口罩等措施做出规定。

高校疫情防控通知之所以能够作为高校公共卫生应急防控政策的代表文本,源于其在形式与内容上的双重代表性。形式上,通知是高校应急政策的主要载体,其发布频率高、覆盖范围广,直接反映高校对突发公共卫生事件的快速决策能力。同时,通知的“动态调整”特征与疫情防控的阶段性、不确定性高度契合,凸显其作为政策文本的实践导向。内容上,高校疫情防控通知文本系统涵盖了防控模式、校门管理、人员管理、车辆管理、物品管理及校内防控措施等应急防控的六大核心领域,政策内容具有应急导向、权责分散、规范性不足和动态调整等特征,完整呈现了高校在突发公共卫生事件中的治理逻辑与措施体系。数量上,高校疫情防控通知文本数量大、更新频繁,为研究高校应急防控政策的合法性提供了丰富的实证样本。

#### (四)数据来源

在我国各类高校中,以教育部直属高校的管理体制最具有典型性<sup>①</sup>。同时,在京津冀、长三角、粤港澳、川渝陕四大高校教育集群中,长三角地区高等教育资源体量较大。出于研究篇幅和精力的考虑,本文选择了长三角地区17所教育部直属高校作为样本高校范围。高校疫情防控通知数量大、内容杂、公布平台零散。为了保证样本信效度,本文对样本的检索与处理分为三步。

一是确定样本检索平台。新媒体环境下,高校发布校内管理通知的渠道丰富,不仅有对外公开通知的官方网站、官方微信公众号等平台,还有校内信息门户以及各类师生社交网络群组等。笔者结合初步宽泛检索阶段的信息来源观察以及所在高校的信息通知与公示形式,确定了高校官方网站、

<sup>①</sup> 教育部直属高校是由教育部直接管理的一批高校,在教育、科研和社会服务等方面的发展和探索一直走在全国高校的前列,发挥重要示范作用。现阶段我国共有75所教育部直属高校。



下属学院官网及高校官方微信公众号为信息检索平台,共检索到256份高校疫情防控通知。

二是对样本的初步处理与阶段划分。为了保证实际分析样本与本文研究主题密切相关,研究通过人工对文件内容逐份阅读,去除与本研究主题相关性弱和没有具体校园防控措施的文件,得到190份样本。样本发布的时间分布见表1。

表1 研究样本的时间分布

发布时间	数量	阶段划分说明
a阶段: 2020.01—04	58	疫情暴发初期,高校从普遍延迟开学、实施线上授课到逐步安排师生返校
b阶段: 2020.05—2021.06	26	常态化防控阶段
c1阶段: 2021.07—08	24	德尔塔变异株引发多省市疫情反弹,以南京、扬州为暴发点,导致长三角地区成为重灾区
c2阶段: 2022.03—06	58	奥密克戎变异株传入国内,以上海为暴发点,长三角多地重新进入严格封控
c3阶段: 2021.09—2022.02; 2022.07—11	22	常态化防控阶段
d阶段: 2022.12至今	2	防疫政策重大调整后

三是分层抽样。质性研究的典型样本量范围是30~50份,笔者为平衡深度分析与可行性,抽取了50份样本。在分层抽样方法上,基于已有的时间阶段划分,研究选择了基础比例法,按各阶段文件占比分配样本量,保证样本结构与总体一致。其中,a阶段、c1阶段和c2阶段都是疫情传染高峰期,相应的政策变动频率高,为了适应政策密集调整期,选择按月进一步细化样本的时间分层,因此共细分为13个阶段。每阶段的样本量按该阶段在总体中的比例分配,即每阶段样本量=(该阶段样本数/190)×50,四舍五入后调整总和。具体分层抽样结果如表2所示,样本的具体组成见表3。这些样本有58%来自学校官网,14%来自学校部门官网,14%来自学校二级学院官网,8%来自学校官方微信公众号,6%来自学校二级学院官方微信公众号或其他。

三、编码过程

(一)开放式编码

开放式编码是指研究者对未经结构化的原始文本资料进行系统分析的过程,包括内容比对、概念提炼与初步分类,最终形成一系列具有代表性的初始概念和范畴维度。在此过程中,应尽可能保留原始文本的表述,以减少研究者主观判断对编码结

果的干扰。本研究按照文本内容的表述顺序,依次从50份高校疫情防控通知文本中提取关键信息,并对其进行概念化处理。随后,将语义相近或重复的概念进行归纳整合,最终形成64个初始概念和23个初始范畴,见表4。

(二)主轴编码

主轴编码则是在开放式编码基础上,进一步对已识别的初始范畴进行逻辑归整,围绕若干核心主题展开深层次的结构化分析。该阶段强调发现并揭示不同范畴之间的内在联系,使数据间的逻辑关系更加清晰。通过对23个初始范畴进行综合归纳与提炼,最终形成了8个主要范畴,分别标记为B1至B8,见表5。

表2 分层抽样过程和结果

阶段	文件数(份)	占比(%)	调整后样本量
a-1	16	8.42	4
a-2	25	13.16	7
a-3	9	4.74	2
a-4	8	4.21	2
b	26	13.68	7
c1-1	11	5.79	3
c1-2	13	6.84	3
c2-1	26	13.68	7
c2-2	13	6.84	3
c2-3	9	4.74	2
c2-4	10	5.26	3
c3	22	11.58	6
d	2	1.05	1
总计	190	100.00	50

表3 资料具体组成

文件编号	文件名称
a1	河海大学关于严格校园管理的通知
a2	中国矿业大学关于南湖校区北门和文昌校区西门、小西门临时封闭的通知
.....	.....
a15	关于印发《东南大学2020年春季学期开学期间教职工管理工作细则》的通知
b1	南京大学关于开展风险地区返宁返校人员健康管理的通知
.....	.....
b7	合肥工业大学关于2021年端午节放假的通知
c1-1	东南大学新型冠状病毒肺炎疫情防控工作组通告
.....	.....
c2-4	复旦大学关于校园正式进入准封闭管理模式的通知
.....	.....
c3-6	河海大学突发疫情情况告知书
d1	河海大学关于进一步优化落实校园疫情防控措施的通知

表4 50份高校疫情防控通知的开放式编码汇总(片段截取)

原始语句摘录	初始概念	初始范畴
疫情形势严峻,全国多地出现散发性疫情,境外疫情仍在蔓延	疫情形势严峻	A01 事实依据(45)
.....	.....	.....
结合我校实际为开学师生返校工作做好准备,保障师生员工生命安全和身体健康	学校实际需求	
.....	.....	.....
做好因疫情原因不能返校学生的解释沟通工作	加强沟通解释工作	A05 公众参与(3)
积极回应师生合理诉求,及时调整优化校园管理措施	倾听师生心声、解决急难愁盼问题	
.....	.....	.....
本工作通知按照不分国籍、一视同仁的原则,适用于我校目前尚在境外的所有教职工(含外国籍、台港澳地区户籍)	不分国籍、一视同仁	A23 平等原则(6)
居住地所在设区市为新冠肺炎疫情低风险地区及非重点管控城市,且返校前完成14天健康状况日报和活动轨迹监测无风险的同学,持登机登车前48小时内核酸检测阴性证明、健康码绿码和行程码绿码返校	统一管理标准	
每日出入学校的教职工和临时人员核酸检测调整为两天1次	不因身份差异区别对待	

(三)选择性编码

选择性编码通常发生于研究的后期阶段,是通过描述现象的“故事线”进行梳理,发现核心范畴,

表5 根据主轴编码形成的主范畴

对应范畴	主范畴
A01 事实依据	B1 制定依据
A02 法律依据	
A03 决策程序	
A04 公开透明	B2 制定程序
A05 公众参与	
A06 高校	
A07 高校行政管理部门	B3 发布主体
A08 高校临时机构	
A09 高校党委或其下属部门	
A10 临时机构的下属工作组	
A11 文件形式	B4 形式要件
A12 文件编号	
A13 文件效力范围	B5 职权行使
A14 执行主体权限	
A15 明确责任与后果	B6 实施目的
A16 实施期间	
A17 防控疫情传播	
A18 保障师生权利	
A19 校园安全管理	B7 比例原则
A20 体现比例原则	
A21 违背比例原则	B8 法律价值
A22 人权保障	
A23 平等原则	

并将前述编码阶段提取的所有范畴聚焦于核心范畴,发掘概念和范畴之间的深层次内在关联,进而构建理论框架的过程。本研究围绕“高校疫情防控通知合法性分析”的核心范畴,结合原始文本内容对B1至B8之间的内在关系进行分析,最终形成了高校疫情防控通知的合法性分析框架,见图1。

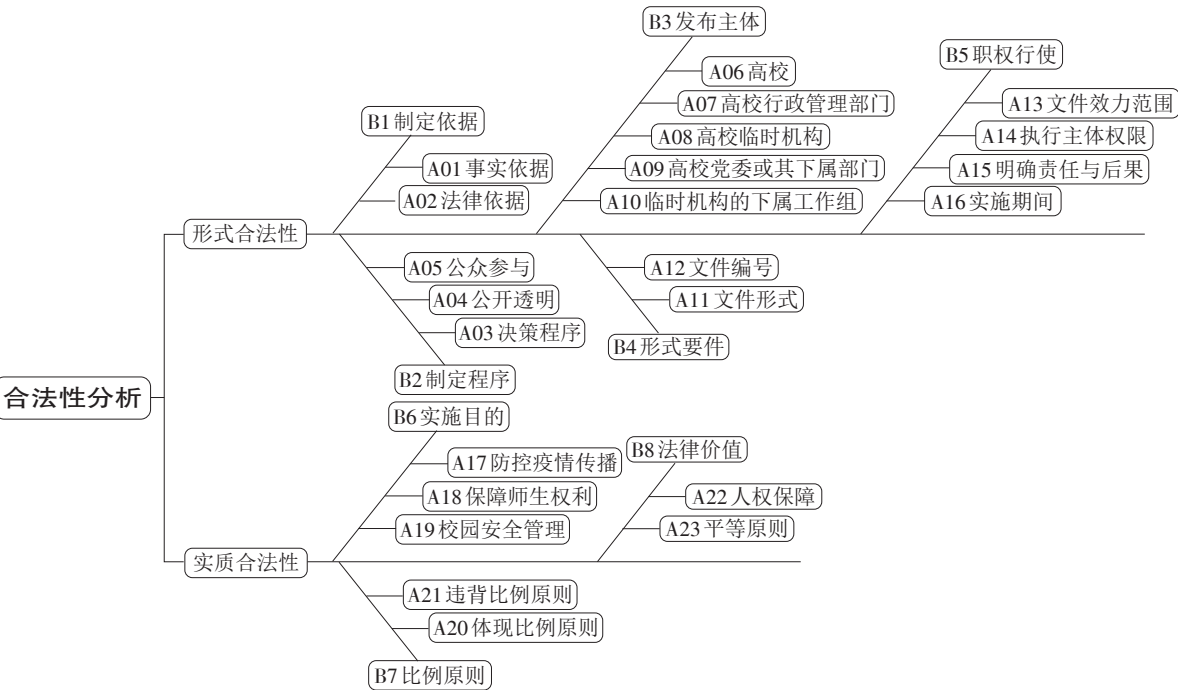


图1 高校疫情防控通知的合法性分析框架

通过对通知文本的仔细研读、编码归类、连续修正以及逐级校对,总体上按一级、二级、三级编码构成一整套体系,在进一步总结和提炼下,一级树节点、二级子节点、三级参考点与形式合法性分析、实质合法性分析相对应。最终形成参考点445个,具体见表6。其中,职权行使是构成数量最多的主范畴,涉及的参考点数159个,占比35.73%。

(四)饱和度检验

饱和度检验旨在验证通过三级编码得到的理论框架是否客观、全面,规避遗漏相关核心范畴的问题。本研究对提前预留的5份高校疫情防控通知依次进行三级编码,分析显示无新增概念或关联范畴。因此,可以认为上文构建的合法性分析模型在理论上达到饱和,无须进行继续采样。

表6 高校疫情防控通知文本的节点编码

树节点	参考数	子节点	编码示例	涉及文件数量	参考点	覆盖率(%)
形式合法性	366	制定依据	根据《合肥市疫情防控应急指挥部》(第七号)文件要求	48	64	14.38
		制定程序	经研究决定未经学校相关部门审批,不得擅自公开学校的防疫信息和有关安排。不得在微信群、微博、朋友圈传播不可靠的信息。及时收集、回应广大师生员工关切,解决合理诉求	12	14	3.15
		发布主体	东南大学新冠肺炎疫情防控暨应急处置工作领导小组党委办公室 校长办公室	50	51	11.46
		形式要件	公告/通告/通知……(校内防控通知8号)	50	78	17.53
		职权行使	因公来校人员与车辆,请对接部门负责人与保卫处联系。根据疫情变化,如上级有关部门或属地出台新的疫情防控管理规定的,学校依据最新规定执行	47	159	35.73
实质合法性	79	实施目的	为有效减少人员聚集,阻断疫情传播,避免交叉感染,更好地保障师生的生命安全和身体健康……	36	36	8.09
		比例原则	后续按照校园“动态清零”情况,结合各区域实际,细化管理网格,分步实施分级分类管理措施	9	9	2.02
		法律价值	本工作通知按照不分国籍、一视同仁的原则,适用于我校目前尚在境外的所有教职工(含外国籍、台港澳地区户籍)。坚持“以学生为本”	25	34	7.64

四、高校疫情防控通知的合法性分析

(一)形式合法性缺陷:四个维度的规范性不足

高校疫情防控通知在形式合法性层面存在四个维度的规范性问题。

其一,制定依据过度侧重实际需求导向,忽视法律规范依据的支撑。多数通知文件呈现“重事实依据、轻法律渊源”的倾向,疫情防控的客观需求成为主要决策依据,而对《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国突发事件应对法》等上位法的援引明显不足。在48份通知文本的制定依据内容部分,“事实依据”的编码覆盖率达70.31%，“规范依据”的编码覆盖率仅有29.69%。即便在少数援引法律规范依据的文本中,亦存在以政策文件替代法律规范的现象。“规范依据”的节点下,“援引政策文件”与“援引法律法规规章”的比例达18:1,在“援引政策文件”的子节点下,“援引学校政策文件”与“援引政策文件”的比例为7:11。上述比例显示高校疫情防控通知频繁援引非正式政策文件而忽视基本法律条款,易导致政策体系的合法性基础相对薄弱。这一现象需结合上位法体系的结构性缺陷进行解释:一方面,当前公共卫生领域的高位阶立法缺乏针对高校等特殊场域应急防控的细化条款,导

致高校在制定防控政策时难以直接援引,不得不通过引用行政规范性文件甚至指导性政策文件填补制度空白;另一方面,高校在建构疫情防控规范体系时,更倾向于通过既有行政文件自我授权,而非诉诸法律位阶更高的规范性文件。这种“低位阶替代高位阶”的现象,既反映了高校在应急防控中的被动性适应,也揭示了上位法质量对下位政策合法性的深层制约。

其二,制定程序呈现单方决策特征。在50份通知文本中,仅有5份文件指出决策程序,且均为“学校研究决定”,因此,高校疫情防控通知形成过程普遍缺乏程序正当要素,突出表现为师生参与机制缺位。尽管少量通知(6%)在发布后建立了意见反馈与解释回应机制,但此类“事后沟通”难以弥补“事前参与”的程序缺陷。这种决策模式不仅影响政策接受度,更与行政法领域的公众参与原则形成张力。

其三,形式要件规范程度不足。文件载体虽呈现多样化特征,却缺乏必要的形式区分标准,存在通知、工作方案、告知书等文种混用现象。编号体系方面呈现出三种异质化形态:部分高校采取选择性编号(仅对特定类型文件编号)、部分采取全文件无编号模式、少数建立连续性编号制度。这



既削弱了政策体系的权威性,也增加了文件溯源的制度成本。

其四,内容结构存在权责配置失衡。现行通知内容普遍聚焦于义务性规范,强调师生行为约束条款,却疏于设置对应的责任条款。超过75%的文本缺乏“行为模式—法律后果”的完整规范结构,导致政策执行缺乏必要的强制保障。

(二)实质合法性缺陷:价值目标与权利保障的失衡

实质合法性层面,高校疫情防控通知存在价值目标与权利保障的结构性失衡。

首先,防控目的正当性与手段合理性的衔接不足。在“实施目的”子节点下,有36份文件明确指出以“阻断疫情传播,避免交叉感染,更好地保障师生的生命安全和身体健康”为实施目的,但该指标仅能证明政策目标具有防控疫情的实践正当性,未能提供手段选择的合理性说明。实质性矛盾集中体现于“比例原则”维度:体现比例原则的参考点仅占该节点总量的67%(6/9),而明显违背比例原则的参考点占比达33%(3/9)。典型表现为过度管控现象,如在所在省份连续7天没有新增病例的常态化防控阶段,高校却宣布继续封闭管理校园(b3文件),其强制程度与潜在风险明显失衡。此外,有18%的政策文本存在违背平等原则的管控措施,如a9文件规定教职工凭身份核验和体温检测出入校园,在校学生不出校园;c1-3文件规定教职工凭健康码出入校园,却要求学生严格履行请假手续。这些都构成身份歧视的典型例证,且无流行病学依据。

其次,法律价值体系存在保护性条款缺失。在50份文件中,有12份文件提及心理辅导,仅有1份文件提及校园管理中的师生权益救济途径。有研究表明,新冠疫情下,采取“线上教学”和限制入校极大地削弱了学生完成学业的信心,既降低了学生在知识体系构建、社会化、责任实践等核心能力的培养效果,也普遍增加了学生的心理压力<sup>[20-21]</sup>。疫情防控期间,若高校限制学生入校缺少明确、充分的必要性,有侵犯学生受教育权的可能,应设置相应的权利救济路径。

最后,制度伦理维度呈现工具理性扩张。50份文件中涉及管控措施具体要求的参考点达424个,接近合法性分析参考点总数,而关乎权利保障的参考点仅占参考点总数的3%。这种量级差异折射出政策设计的价值取向偏差,即将疫情防控简化为技术化管控,忽视教育机构应承载的人文关怀职能。

## 五、高校公共卫生应急防控政策的合法性补强

通过前文的质性分析,高校疫情防控通知的形式合法性与实质合法性的双重缺陷已清晰显现。

这些缺陷不仅反映了高校应急治理中的制度短板,更凸显了高校公共卫生应急防控政策在法治框架下的系统性风险。基于上述分析,高校公共卫生应急防控政策的合法性补强,需从完善规范依据,强化程序正义,平衡价值导向三方面着手,以构建兼具合法性、合理性与正当性的政策体系。

### (一)完善规范依据

为提升高校公共卫生应急防控政策的合法性,需从制度供给端与执行端协同发力。

一是明确的法律授权。高校在应对突发公共卫生事件时,因现行法律对应急处置权的授权不足,面临对师生权利不当限制的合法性风险。现行教育法律体系侧重常态化教育管理,缺乏对应急教学调整、校内分级管控等非常态措施的制度设计。突发公共卫生事件应对相关法律虽赋予地方政府“停课权”,但未明确高校作为教育主体在应急处置中的具体权限,导致高校在实施隔离观察、限制出入等措施时,难以通过低位阶规范获得合法性支撑,易引发法律争议。为此,需通过法律修订与新法制定双重路径明确高校应急处置权。一方面,在《中华人民共和国高等教育法》修订中增设条款,授权高校在突发事件中采取调整教学模式、限制人员流动等必要应急处置措施,并明确实施主体、权限边界及程序要求;另一方面,在拟议的“校园安全法”中专设条款,赋予高校在突发公共卫生事件中实施特别处置措施的法定权限。此举可平衡疫情防控与师生权益保护,确保高校在非常态下既能依法履行公共安全管理职责,又能避免越权侵犯公民基本权利,为应急处置提供清晰的法律遵循。

二是行政规范性文件的合理定位与及时公开。《中华人民共和国传染病防治法》第二十五条规定,各级疾病预防控制机构应指导学校开展传染病预防、控制工作;《中华人民共和国教育法》第十三条、第十四条规定,国务院、省级人民政府和教育行政部门管理高等教育事业。可见,除了法律授权之外,高校公共卫生应急防控政策的合法性表现还依赖于行政规范性文件的约束与指导。行政机关制定的指导高校应急防控的政策规范,应当从三方面促进国家法律与大学软法的良好对接。首先,正确运用软硬法混合治理方式。以方案、指南命名的文件中,应避免出现强制性或约束性规则,对确需强制实施的应急处置措施,应以抽象行政行为或行政立法的形式予以确定和实施。其次,合理区分政策文件和行政规范性文件。行政机关对下级行政机关的工作指导与要求,应以政策文件的形式公布;涉及公民、法人或其他组织权利义务的防控要求,应以行政立法或行政规范性文件的形式公布,严格遵循相应的制定主体、权限及程序要求。科学的文

件类型可以促进高校应急处置工作的合法性与科学性,最大化保护相对人合法权益。最后,依法公开应急防控政策法规。地方各级政府及其工作部门应当将制定的应急处置相关行政规范性文件与政策文件通过编号、名称等方式相区分,并依法及时公布,规范指导高校应急防控实践。

三是高校应急管理规范的体系化建设。在外部规范合法性建设之外,高校公共卫生应急防控政策的合法性建设,还需通过校内自治权将法律要求转化为科学的治理规则。在内容上,高校章程与校内规章制度应重构规则体系,从常态化管理转向“平战结合”模式:通过章程修订吸收法律授权条款,明确突发事件应对的法律依据,同时,结合学校特色制定专项制度,细化应急处置的组织体系、预防预警、处置流程、事后救济等具体规则,确保高校应急防控政策与国家法律规范相衔接,避免自治事项与上位法冲突。

四是说明法律依据。高校应在公共卫生应急防控政策中明确指出法律依据,并列出具体法律授权范围,这既是法治原则的基本要求,也是保障政策合法性与执行力的关键举措。首先,《中华人民共和国传染病防治法》第十四条明确规定,一切单位和个人需依法接受和配合防控措施,高校防疫政策若缺乏法律依据,可能因“越权”或“无据”而失去法律效力,师生也可能因不知晓防疫政策的法律基础而产生抵触情绪。其次,《中华人民共和国突发事件应对法》第十条强调,突发事件应对措施应与危害程度相适应,并优先选择对个体权益损害最小的方案,高校需通过法律授权范围的明确界定,确保防控措施的必要性与比例性,避免过度干预师生权利。再次,《中华人民共和国突发事件应对法》第七十八条要求发生公共卫生事件的单位依法采取应急处置措施,高校若未标明法律授权,可能因程序瑕疵导致措施被认定为无效,甚至引发行政复议或诉讼。最后,法律依据的明确化还能增强政策透明度与公信力,可以使师生清楚知晓防控措施的合法性,减少因信息不对称引发的质疑。

## (二)强化程序正义

一是借助风险评估与专家论证,增加决策程序的科学性。高校在启动应急措施前,需组织医学、法学、教育学等领域专家进行风险评估,明确防控措施的必要性与合理性,避免单方决策造成的过度干预。

二是建立分级审批机制并明确责任。通过校级统筹与院系执行的分工,分级审批机制可以平衡全局性与灵活性,减少政策执行阻力。例如,校级审批可适用于校园封闭管理、大规模检测等全校性重大决策,由临时领导机构统筹资源并承担最终责

任;院系审批可针对学生返校、教职工出行等局部、个性问题,由院系负责人结合实际情况快速决策。同时,审批流程需明确“谁审批、谁负责”的原则。该机制既能确保应急措施依据实际情况灵活调整,又可通过扁平化审批流程加速决策响应,兼顾效率和弹性。

三是提升透明度。高校应通过官网、官方新媒体账号、办公自动化(OA)系统、公告栏等多渠道公开防控政策,并注明防控措施的法律依据和调整理由,以接受师生监督,增强政策公信力。政策实施过程中,可每日发布校内公共卫生事件的动态简报,包括新增病例、措施调整情况等,增强师生对防控政策的理解。

四是落实师生参与权。高校公共卫生应急防控的政策观念应从单一权威主义走向多元协作<sup>[22]</sup>。师生参与能确保防控措施设计平衡防疫需求与学业、生活需求,保障师生程序权利。即便是在紧急防控状态下,也可利用信息技术优化制定流程,通过在线问卷填写、线上投票等形式征求意见,以民主协商提升政策的科学性与可接受性。

五是建立有效的监督途径。一方面,应依法建立投诉举报制度。根据《中华人民共和国突发事件应对法》第九条,国家要求建立统一的投诉举报方式。高校应急防控政策应依法设立专门的投诉举报平台,如设置校园官网或公众号上的“疫情防控意见箱”等,并明确接收、处理投诉举报的责任主体,制定详细的处理流程。另一方面,根据《中华人民共和国传染病防治法》第十七条,单位和个人认为防控措施侵犯了其合法权益,有权申请行政复议或提起诉讼。高校在应急防控政策中应明确告知师生可行使的法律救济权利。为了避免因误解引发不必要的纠纷,增加应急防控中的司法压力,在配合政府相关部门做好信息沟通外,高校还可设置内部申诉机制,为师生提供多元纠纷化解渠道,提升问题解决效率。

## (三)平衡价值导向

我国在应对突发公共卫生事件时,国家层面倾向于采取保守且扩展性有限的防控策略,以防止风险扩散;而个体则更关注自身的风险边界,倾向于内缩防御机制。这一结构性矛盾在高校场域中尤为显著,成为高校制定和执行公共卫生应急防控政策时必须权衡的重要因素<sup>[23]</sup>。政策的潜在视角决定了政策的结果,传染病防控中的隔离主义如果对不同群体采取不平等对待的方式,就会表现出“扭曲的权利保护与正义观”<sup>[24]</sup>。在高校公共卫生应急防控政策的制定与实施中,应始终坚持以人为本、平衡公共利益与个人权利的价值导向。

首先,高校应遵循“最小损害原则”,优先采用对学习生活影响较小的措施,如附条件出入校、线



上教学等。对于前者,高校应以“必要选择自由权”替代“父爱式管控”,在保障校园安全的前提下,尊重师生个体差异和自主选择权。例如,在出入校管理中,可提供隔离观察、居家监测等选项,避免简单化、统一化的限制措施。对于在学校所在地无稳定住所的师生,确有必要理由申请返校,且满足学校所在地流动要求的,可提供校内隔离场所或适当的经济补助,减轻其返校负担。针对因疫情防控导致学业中断的学生,高校应提供线上课程替代方案或学分认定方案,确保学生教育权益不受侵害。同时,高校应严格按照法律授权,不得擅自扩大政策解释范围,滥用“常态化防控”之名长期实施封闭管理等临时性措施,且须定期评估措施的合法性与适配性。

其次,对于留校师生,参照《中华人民共和国突发事件应对法》第六十七条的要求,高校还需将基本生活保障纳入应急预案,确保食堂供餐、医疗服务等在应急期间正常运转,切实维护师生的基本权益。

最后,依据《中华人民共和国突发事件应对法》第八十一条,高校应设立心理咨询热线、辅导员跟踪机制等,及时干预学生心理问题,加强应急防控中的心理支持与沟通。在流行病学调查过程中,高校应签署保密协议,保护个人信息安全,维护师生隐私与人格尊严。

## 六、结 语

通过对我国部分高校疫情防控通知的质性分析发现,当前高校应急治理体系的法治化水平仍存在显著短板,其核心症结在于规范文本的理性建构不足与程序正当原则的实践缺位。针对这些问题,本研究提出以下改革路径:一是在法律明确授权、行政规范性文件做好对接的基础上,高校应急防控政策需明确法律依据,解决当前政策“重事实依据、轻法律渊源”的问题;二是引入风险评估与专家论证,建立分级审批机制,提高决策的科学性与效率,同时提升政策的透明度,保障师生的参与权与监督权;三是通过差异化管理、学业生活保障、心理支持与个人信息保护等配套措施,兼顾防疫目标与个体权益。通过完善规范依据、强化程序正义与平衡价值导向,高校可在法治框架下实现应急防控的科学性与正当性。这不仅符合国家法律对突发事件应对的规范要求,亦可为国家应急管理体系的基层治理能力现代化提供微观案例支撑。未来研究可进一步结合应急管理学科建设,探索高校在“全灾种、大应急”框架下的跨学科协同治理机制,以推动我国应急管理理论与实践的自主性发展。

## 参考文献

[1] WOLTRAN F, LINDNER K T, SCHWAB S. (Mis)com-

munication between educational policy and practice: teachers' perceptions of educational policy communication during COVID-19[J]. *Cogent Educ*, 2024, 11(1): 1-16

[2] ELRAYES W. Comparative analysis of national emergency management charters: a pilot study towards achieving a standardized global emergency management framework[D]. Omaha : University of Nebraska Medical Center, 2020

[3] 林克松,朱德全. 教育应对公共危机的分析框架与行动范式——基于“新冠”重大疫情危机的透视[J]. *华东师范大学学报(教育科学版)*, 2020, 38(4): 118-126

[4] 李玉飞,刘晓云,刘洋. 高校突发事件应急管理能力评价指标体系及模型[J]. *实验室研究与探索*, 2023, 42(7): 297-304

[5] 王波,王祥. 马来西亚高校疫情应急管理CSFs研究——基于DEMATEL-AISM的分析[J]. *黑龙江高教研究*, 2022, 40(8): 66-73

[6] 施婧葳. 高校应急职责的规范构造及其完善[J]. *首都师范大学学报(社会科学版)*, 2024(3): 159-166

[7] 施婧葳. 高校应急管理的困境、趋势与完善[J]. *江苏高教*, 2023(5): 60-66

[8] CELBIS O, VAN DE LAAR M, VOLANTE L. Resilience in higher education during the COVID-19 pandemic: a scoping literature review with implications for evidence-informed policymaking[J]. *Int J Educ Res Open*, 2025, 8: 100392

[9] IGLESIAS - PRADAS S, HERNÁNDEZ - GARCÍA Á, CHAPARRO-PELÁEZ J, et al. Emergency remote teaching and students' academic performance in higher education during the COVID-19 pandemic: a case study[J]. *Comput Human Behav*, 2021, 119: 106713

[10] 张星久. 论合法性研究的依据、学术价值及其存在的问题[J]. *法学评论*, 2000, 18(3): 26-35

[11] 卡尔·施米特. 合法性与正当性[M]. 冯克利,李秋零,朱雁冰,译. 上海:上海人民出版社,2015: 103

[12] 孙国东. 基于法律性的合法性——从韦伯到哈贝马斯[J]. *法制与社会发展*, 2012, 18(2): 118-129

[13] 朱新力,唐明良. 行政法基础理论改革的基本图谱:“合法性”与“最佳性”二维结构的展开路径[M]. 北京:法律出版社,2013: 15-16

[14] 陈锦波. 自动化行政合法性证成的基本逻辑[J]. *法学论坛*, 2023, 38(3): 50-62

[15] 乔世明,林森. 论合法性视角下的政府环境公共权力[J]. *内蒙古社会科学(汉文版)*, 2013, 34(4): 86-90

[16] 罗豪才,宋功德. 软法亦法:公共治理呼唤软法之治[M]. 北京:法律出版社,2009: 299-300

[17] 南方科技大学粤港澳大湾区高等教育大数据研究中

心,深圳报业集团深新传播智库. 粤港澳、京津冀、长三角地区高等教育与经济发展报告(2022年)[R]. 深圳:南方科技大学,2022

[18] 王兴广. 基于扎根理论的国外档案出境立法考察及启示[J]. 档案学研究,2025(2):64-74

[19] 彭洪莉,朱德全. 高等职业教育高质量发展指数的指标体系构建——基于70份政策文本的NVivo质性分析[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2025,43(2):156-168

[20] JANG S, LEE H. Changes in core competencies among Korean University students due to remote learning during the COVID-19 pandemic[J]. Int J Environ Res Public Health,2021,18(14):7476

[21] MATOS FIALHO P M, SPATAFORA F, KÜHNE L, et al. Perceptions of study conditions and depressive symptoms during the COVID-19 pandemic among university students in Germany: results of the international COVID-19 student well-being study [J]. Front Public Health, 2021,9:674665

[22] 张宇微,陈市耀,吕思源,等. 新冠肺炎疫情突发期政策制定的特征分析与效果评价——基于江苏省疾病预防控制中心的田野观察[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2020,20(5):407-411

[23] 黄晶,王飞虎. 突发公共卫生事件中的风险共同体——以北京某社区为例[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2023,23(6):560-565

[24] CHO S. American contagions: epidemics and the law from smallpox to COVID-19 by john Fabian witt[J]. Osgoode Hall Law J,2022,59(2):527-537

(本文编辑:姜 鑫)

# Legitimacy analysis and optimization strategies of public health emergency prevention and control policies in universities

ZENG Yamei<sup>1,2</sup>

1. School of Law, 2. Jiangsu Provincial Research Base on Local Legislation, Southeast University, Nanjing 211189, China

**Abstract:** As social organizations with high population density, universities hold unique governance value in public health emergency response mechanisms. Through qualitative research methodology and NVivo 15, this study systematically analyzes the epidemic prevention and control notification documents issued by 17 universities operated directly under the Ministry of Education in the Yangtze River Delta region. Findings reveal four major deficiencies in the formal legitimacy of university emergency regulations, including structural imbalance in legal foundation, unilateral decision-making procedures, inadequate formal requirements, and imbalanced distribution of power and responsibilities. At the substantive legitimacy level, three value conflicts emerge, including a disconnection between the legitimacy of prevention objectives and the rationality of implemented measures, the absence of protective legal provisions, and instrumental rationality expansion in the institutional ethical dimension. To address these issues, this study recommends improving normative foundations, strengthening procedural justice, and balancing value orientations to enhance the legitimacy of public health emergency prevention policies in universities, raising the level of rule-of-law in university emergency management.

**Key words:** university governance; emergency prevention; legitimacy analysis; public health; NVivo analysis