

# 法制视野下政府对农村突发公共卫生事件的规制

王艳翠

(南京中医药大学经贸管理学院,江苏 南京 210046)

**摘要:**目的:从法律视角寻求突发公共卫生事件保障与公民权利保护的平衡点,构建基于人权保障的农村突发公共卫生事件的法律规制。**方法:**透过对《突发事件应对法》的实施实践,探求宏观意义上农村卫生应急体系的完善和整合。**结果:**在农村卫生应急体系中,克服卫生资源配置不均的关键来自于政府的有效管制。**结论:**完善农村突发公共卫生事件应急的法律规制,需要依靠政府运用法律手段实现彼此之间功能的协调与衔接。

**关键词:**农村卫生应急机制;行政应急;法律规制

中图分类号:R-012

文献标识码:A

文章编号:1671-0479(2012)03-172-004

## 一、研究背景

在公共健康领域,政府对公众同时负有两种义务:保护与促进公共健康,保护与促进个人权利<sup>[1]</sup>。突发公共卫生事件与公民健康权密切相连,它以公共健康为纽带,把个人与政府紧密联系到了一起。在突发公共卫生事件引发的公共健康危机中,政府有义务为保护公民健康而积极“作为”,如果政府未能建立一个完善的公共卫生体系而使公民健康处于威胁之中,就构成了对公民健康权的侵犯。

在我国社会保障体系中,面向农村人口的社会保障系统目前仍比较薄弱。面对突发公共事件的冲击,农村地区缺乏有效的应对措施,农村居民的健康权得不到充分的保护,这成为威胁社会稳定的重大隐患。近年来,我国农村地区突发公共卫生事件的数量呈上升趋势,因此,在常规的社会保障方式难以胜任的现实下,如何建立有效的农村应急管理机制、提高政府的危机处置能力,成为社会面临的重要任务。

## 二、突发公共卫生事件的行政法律规制

政府对突发公共卫生事件的规制,属于一种无形的公共服务,它不提供有形的公共产品,而是通过相关法律、法规的执行,实现对公共卫生状况的改善

和良好社会秩序的维护。在卫生应急工作中,主导政府行为的往往是行政命令,和谐社会框架下的卫生应急机制要求依法行政、依法决策成为主流,这样可避免政府行为的随意性,依法规范政府行为。依法行政的重要前提是有法可依,健全我国的突发事件应急法律体系。

通常认为,民法和行政法(《突发事件应对法》属于行政法范畴)在实现资源有效配置、矫正外部性及信息不对称方面,都发挥了一定的规范作用。民法主要是通过引导当事人借助司法救济的手段,以损害赔偿的方式实现责任者的安全义务。作为一种事后补救手段,其侵权诉讼带有滞后性、交易费用过高的风险,实践中,在突发公共卫生事件这种具有公共属性的领域,个体的侵权之诉实际效用如何,有待商榷。

对突发公共卫生事件的规制,关乎社会公共利益,其中国家要素的影响——管理和协调,是不容忽视的重要因素。现实生活中,突发公共卫生事件个体纠纷的交易成本过大,成为制约当事人借助民法维护自身权益的巨大障碍。相比之下,对政府干预的职责作出行政法意义上的义务性规定,避免侵权之诉导致的“民法失灵”,是一种更为完善和现实的选择。

2007年《突发事件应对法》的实施,构建了我国公共应急管理的制度框架,对于指导农村地区突发

基金项目:江苏省教育厅哲学社会科学基金项目(09SJB820019)

收稿日期:2012-04-11

作者简介:王艳翠(1976—),女,法学硕士,南京中医药大学经管院卫生法学教研室,副教授,研究方向:卫生法学。

公共卫生事件的应急处理具有重要意义。但该法在实施过程中,也暴露出一些问题,尤其是对政府行政行为的界定和角色定位上,仍然存在一定的模糊之处,不同层级政府对公共卫生服务的功能定位的不明确,反过来则会导致并加剧全国范围内公共应急管理的无序。

### 三、农村突发公共卫生事件中行政行为的运用

(一) 界定中央与地方政府的职能分工,实现农村突发公共卫生事件的应急互动

和谐社会的卫生应急机制,纵向上需要中央政府充分分权给地方,中央政府从看护地方政府的“监护人”角色向与地方政府对等的相互依存的协作关系转变,同时相应的资源应向地方倾斜,使地方成为独立的卫生应急主体,实现责权对等;横向上需要进行合理的制度设计,将现行不同职能部门纳入一个整体,注重基于整体的行动者之间的相互依赖和通力合作<sup>[2]</sup>。

健康权是宪法赋予公民的一项基本人权,它保障公民有平等享有医疗保健和享受公共健康服务的机会,并且这种权利不因缺乏支付能力或社会、文化、地域的差异而丧失。由于城乡差别的客观存在,农村地区支付能力的相对有限,使得当地政府在保护农民健康问题上负有更高的责任。将健康作为公众的一项积极权利,目的就在于强调政府有为实现公民健康而积极“作为”的法律职责。在农村突发公共卫生事件中,公众健康权面临被侵犯的危险,政府有义务借助预警防范、应急处置、纠错评估等行政应急措施,实现对农民的保护。

根据《突发事件应对法》“属地管理为主”的原则,县级政府是采取行政应急的第一级机构,也是直接负责者。但是在实际操作中,县级政府面对农村突发公共卫生事件,往往出现“不作为”,这是因为,首先,《突发事件应对法》在中央与地方政府职能权限的表述上过于原则,并且在职权分配上未作区分,它赋予地方政府的行政应急权的内容实质上是中央政府在处理突发公共事件时职能的“翻版”,对除列举权以外的县级政府特有行为并未明确规定,从而使权力的行使不易操作。其次,该法规定受突发事件影响地区的政府需要时可以向上一级政府请求支援,上一级政府应该根据实际情况提供支援或组织其他地区提供支援,但是却没有明确中央政府与受灾地地方政府之间、支援地政府与受灾地政府之间的责任分担原则和办法<sup>[3]</sup>,这就容易导致农村突发事件发生后,县级政府过度依赖中央政府而缺少主

动“作为”。

现阶段优化农村卫生应急模式的关键,是中央和地方政府为主导的行政应急主体,有条件通过彼此之间法治基础上的互动,达成最终的共识。尤其是作为农村突发公共卫生事件直接负责者的县级政府,更需要以法律的形式,明确其与上级政府及中央政府之间的权限区别。相应地,各地方应在《突发事件应对法》的基础上,结合本地区实际,进一步明确“属地管理”原则,制定具体可行的细则,其中不仅应包括对相关法律、法规的完善,同时应涉及地方政府的特有行政行为和对相关部门之间关系的重新界定。

(二) 推行法制统一和依法行政的理念,重新评价政府行为对农村突发公共卫生事件的效用度

目前农村地区卫生应急管理的法治化在制度层面的主要矛盾是突发事件应对法律、法规体系与应急预案体系并存,从而导致县级政府无所适从。

我国关于突发公共卫生事件应急处理的规定主要有两类,一是《突发事件应对法》和诸如《传染病防治法》、《食品安全法》等相关单行法律文件,二是中央及各地方的行政应急预案。其中前者构建了我国处理突发事件的基本法律框架,是依法行政的依据和基础,后者则属于政府制定的预备工作方案,属于行政工作计划的范畴。

从应急预案与突发事件法律、法规的关系来看,比较突出的问题是二者缺乏统一性和协调性。按照依法行政的要求,政府的卫生应急行为应当严格遵从法律、法规,行政应急预案不能在已有法律授权以外设立新的应急权利义务,而只能是对现有法律授权的具体实施办法。但目前各地方政府制定的突发事件应急预案都带有强烈的应急管理色彩,不仅赋予政府大量的应急职权,而且还规定了公众的相关义务,甚至还包括罚则。由于自成体系,它们往往成为县一级政府处理农村突发公共卫生事件的主要依据,相关法律、法规的规定却被忽视了<sup>[4]</sup>。可见政府统一应急立法的主旨不应是简单地对现行规定进行法律确认,而应当将所有应急管理纳入法律框架,着眼于提高政府应急的法律能力。

完善农村突发公共卫生事件应急体系的重中之重在于预防,而应急管理归根到底属于政府责任,发展政府的事前指导功能,是其职责应有之义。近年我国地方政府出台的各类突发事件应急管理预案,过度局限于“结果控制”,缺乏事前阶段的自觉预防。作为事前预防的重要举措,农村公共卫生的建设是不容忽视的一环。农村的公共卫生的管理责任主要在

县、乡两级政府,而中央政府很少负担公共卫生支出责任。这就形成了一个悖论:农村的公共卫生事权及支出责任与财政收入严重不匹配。财力较弱的县级特别是乡镇一级政府无力承担这一重大公共卫生服务项目,这在客观上限制了农村政府发展公共卫生的积极性,从而一定程度上成为诱发农村突发公共卫生事件的因素。因此在现有法律体制的框架下,探索新型的政府卫生投入机制的建立,也是一个重要的课题。

(三) 弥补卫生应急法律中的制度缺失,寻求个人权利保护与公共健康保障之间的平衡

对突发公共卫生事件的规制是基于对公民健康权的尊重和保护而实施的,应急管理立法的目的就是使公民的基本权利和自由在非常时期得以保持和维系。但规制同时意味着对当事人相应权利的约束和限制。从行政法的角度分析,政府对突发公共卫生事件的管理属于行政法律行为,它具有行政双向强制性和效力先定性的特征,具有天然的侵犯公民自由权的风险。因此,如何将国家权力控制在合理的范围内,实现政府的有效“作为”,既有利于保护公共利益,又能限制权力的过度扩张和侵害权利,是进一步完善突发公共卫生事件法律体系的方向。

与政府的积极“作为”义务相对应的是公民的权益补救和救济。法律补救和救济始终是卫生应急法律规制的内在要求。当公民权利面临政府卫生应急行为的侵犯威胁时,法律应当赋予其提起行政补救或司法救济的机会。但目前有关这方面的规定仍是空白。特别是在农村地区,由于《突发事件应对法》对补偿、安置、救助等涉及公众重大利益的制度缺乏指导原则,程序规制也不充分,难以妥善协调、平衡各方利益;针对行政诉讼,则因受制于法定受案范围的约束,当前地方政府的卫生应急行为,很难有接受司法审查的可能。

(四) 重新界定政府的职能空间,发展和强化农村卫生应急行政指导制度

任何社会治理都是对资源进行配置和利益分配的一个过程。现代政府的合理施政,一定程度上决定着资源的良性配置,影响着社会的发展。长期以来,农村政府倚重管制者的身份实施管理,往往忽略了自身作为农村地区社会发展的组织者及引导者的身份<sup>[5]</sup>。管理与服务是一体之两面,法制社会中,政府不应以一个单纯的管制者身份出现,还应以一个服务者身份而存在,为农民提供更多更好的公共服务,推动农村社会和谐发展。

我国的《突发事件应对法》主要针对政府的“刚

性”应急行为而设,对“柔性”的、参与性的行政指导制度并未涉及。事实上,在农村卫生应急过程中,考虑到农村居民受教育程度的限制和获取信息能力的相对低下,推行非强制性的行政指导行为,对于矫正和弥补传统刚性治理的不足、减轻突发公共卫生事件相对人的抵触情绪、降低防范突发公共卫生事件发生的成本,不失为一种务实的选择。

在“服务行政”的背景下,行政指导致力于实现政府与当事人之间的协作互动,它充分考虑“相对人的参与”,借助政策引导、技术扶持和组织监督等手段,推行预防为主的协作治理,强调对农村居民公共卫生的预防性引导,例如:通过提供政策优惠,乡镇政府可以积极引导农村卫生院转变服务模式,以公共卫生服务为主,重点强调预防、保健和基本医疗服务,促进农村卫生健康发展;在信息发布政策上,乡镇政府可以凭借其职能、工作性质和资源占有等方面的优势,收集、整理、发布和提示相关卫生安全信息,引导和帮助农村居民的行为选择;此外,借助行政激励手段,乡镇政府还可以在行政指导中附加相关奖励或鼓励性手段,作为吸引相对人响应实施的保障措施,并且以法律责任和司法保障的手段,保护相对人的上述期待利益。

在农村突发公共卫生事件处理过程中,行政指导作为现代行政的产物,应当保证其运行的及时性和灵活性,不宜设定过多的程序约束,但作为行政法治化的内在要求,仍然需要遵守最基本的程序规制,否则就会背离法律授权行政的初衷。

#### 四、结 语

在农村突发公共卫生事件应急体系中,克服卫生资源配置不均的关键来自于政府的有效管制,政府有义务积极运用法律、法规等手段实现自身的指挥和指导职能。现阶段用法律手段促进卫生应急机制的健全,必须注重从两个层次完善法律体系:一是不同等级法律、法规之间的协调,二是政府的应急法律准备与反应。《突发事件应对法》的颁布,一定程度上规范了地方政府的卫生应急职能,但由于当前我国尚未形成完整的应急法律体系,因此现阶段还应注重政府应急行为的针对性和可操作性,特别是权力定位和分工上,更需要建立各相关机构之间、中央与地方之间的协调机制,从而实现政府应急职能的有效“作为”。

#### 参考文献

[1] 史 军,肖 巍. 权利优先还是公共善优先; 流行病伦

- 理的社群主义视角.[J]中州学刊,2006,2:118-121
- [2] 孔 竞,张 亮. 和谐社会框架下卫生应急机制主体规范分析[J].医学与社会,2008,3:7-9
- [3] 马怀德. 修改《突发事件应对法》的几点建议[J].理论视野,2009,(4):42-46
- [4] 莫纪宏.《突发事件应对法》及其完善的相关思考[J].理论视野,2009,(4):47-49
- [5] 刘建军. 和谐治理下乡镇行政模式之转型:以行政指导为方向[J].生产力研究,2010,3:150-151

## Legal perspective of the government regulation on rural public health emergency response

WANG Yan-hui

(School of Economics and Management, Nanjing University of Chinese Medicine, Nanjing 210046, China)

**Abstract:** **Objective:** To find balance point for security and protection of civil rights in public health emergency response from legal perspective, and set up legal regulation on protection of human rights. **Methods:** Practice of Emergency Response Law was explored to improve and integrate rural health emergency system. **Results:** The key to overcome the uneven allocation of health resources in the rural health emergency response system was the effective control of government. **Conclusion:** It suggested that government should use legal means to achieve mutual coordination and functional convergence in order to improve the legal regulation of the rural public health emergency response.

**Key words:** health emergencies in rural areas; emergency system; legal regulation