



编者按:2019年12月,湖北省武汉市首发新型冠状病毒肺炎,2020年1月肺炎疫情暴发并扩散,全国31个省、自治区、直辖市相继启动重大突发公共卫生事件一级响应,WHO将我国新冠肺炎疫情列为国际关注的突发公共卫生事件。此次新冠肺炎疫情对人类健康和全球公共卫生安全构成了重大威胁,目前疫情防控仍在继续,我国正在举全国之力支援湖北,持续加大力度把救治的资源集中到抗疫一线,努力提高收治率、治愈率,降低感染率、病死率。反思此疫,我们有先进的积极的一面,如公共卫生体系较为完备,整体指挥调度能力强,支援保障工作及时有效。但同时,疫情应对工作中暴露出各方面存在的大量问题,非常值得深入思考并加以规范或纠正。本期杂志刊登四篇论文,两篇从法律视角讨论传染病的预警和疫情信息披露,对于事涉重大的疫情信息披露、预警信息发布等问题的研究具有重大的现实意义及参考价值;一篇阐述新冠肺炎定点收治医院的应对措施和管理经验,为各医疗机构战胜疫情提供参考;一篇从危机管理视角谈新冠肺炎的医疗保障,希望可以引起学界共鸣。传染病的大规模暴发不亚于一场战争,所以未雨绸缪的思想非常重要。欢迎更多的读者和研究者围绕此次疫情进行学术讨论,从不同的学科视角撰写有关新冠肺炎人文社科方面的文章,我刊后续还将刊发一系列相关论文,敬请继续关注。

浅议传染病疫情预警和信息发布机制

胡晓翔

江苏省卫生法学会,江苏 南京 210009

摘要:《中华人民共和国传染病防治法》(以下简称《传染病防治法》)和《突发公共卫生事件应急条例》均无授权哪个部门制定传染病疫情信息公布国家制度的授权条款,而《卫生部关于法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案》只是以“卫办发[2006]79号”的文件形式颁发,存在一定的合法性隐患。重大传染病疫情事件该由“县级以上地方各级人民政府”发布相应级别的警报,必须对社会、对各有关部门做出事件的基本描述,并重点提出注意和警醒的信息,对于重大传染病疫情事件来说,也就必然涉及到疫情信息的披露,故不能认为“地级市政府不是法定的发布疫情信息的义务主体”。《中华人民共和国突发事件应对法》《传染病防治法》和《突发公共卫生事件应急条例》及有关配套文件,就疫情事件的信息披露、预警信息发布的规定,概念不清、互不协调、授权混乱。应统一授权“县级以上地方各级人民政府”为传染病暴发、流行时的“传染病疫情信息”“突发(公共卫生)事件预警”,以及“传染病预警”“相应级别的(突发事件)警报”的发布主体。

关键词:传染病;突发公共卫生事件;传染病预警;信息公布;公布主体

中图分类号:D922.16

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)01-001-004

doi:10.7655/NYDXBSS20200101

新型冠状病毒肺炎(以下简称“新冠肺炎”)疫情应对,惹出来一个热门话题,即传染病疫情,尤其是重大传染病疫情信息披露及预警,究竟有何规

范。据相关新闻报道^[1],北京大学法学院沈岷教授说,关于疫情信息的发布主要的相关法律有《中华人民共和国传染病防治法》(以下简称《传染病防治

收稿日期:2020-02-21

作者简介:胡晓翔(1963—),男,江苏南京人,主治医师,研究方向为卫生法学、医政管理。

法》)、《突发公共卫生事件应急条例》,以及原卫生部印发的《卫生部法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案》(2006修订)。沈岍提到,根据上述三个法规规章,可以明确地级市政府或省、自治区、直辖市政府,都不是法定的发布疫情信息的义务主体。“只是授权各省、自治区、直辖市卫生行政部门,而没有授权各省、自治区、直辖市政府,以及地级市政府去做信息发布。”沈岍认为,通过此次疫情可以汲取的一个最主要的教训就是,地方政府不应该过于僵硬地理解法条,应该真正把握相关法律的精神,把握风险治理情形下所需要的风险预防意识和风险交流的重要性。

现行法规果然如此无效规制么?笔者通过解析传染病疫情信息发布和预警的现行有关规制对此问题进行梳理。

一、关于传染病疫情信息、突发事件 信息披露制度

(一)现行规定

《传染病防治法》第三十八条规定:

“国家建立传染病疫情信息公布制度。

国务院卫生行政部门定期公布全国传染病疫情信息。省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门定期公布本行政区域的传染病疫情信息。

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。

公布传染病疫情信息应当及时、准确。”

《突发公共卫生事件应急条例》第二十五条规定:

“国家建立突发事件的信息发布制度。

国务院卫生行政主管部门负责向社会发布突发事件的信息。必要时,可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政主管部门向社会发布本行政区域内突发事件的信息。

信息发布应当及时、准确、全面。”

而传染病疫情信息公布、突发(公共卫生)事件信息发布国家制度是什么呢?《卫生部关于印发〈卫生部法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案〉的通知(2006修订)》(卫办发[2006]79号)有:

“根据新修订的《传染病防治法》第三十八条‘国家建立传染病疫情信息公布制度’的规定和《国家突发公共卫生事件应急预案》的具体要求,我部对原有试行方案进行了修订。现将修订后的《卫生部关于法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案》印发给你们。”

显然,《卫生部关于法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案》(以下简称《方案》)就是“国家建立”的传染病疫情信息公布、突发事件信息发布国家制度。

(二)信息披露主体

《传染病防治法》和《突发公共卫生事件应急条例》均将信息披露(公布、发布)授权给国务院卫生行政部门或省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门,而非各级政府。这就是沈岍教授提到的“可以明确地级市政府或是省、自治区、直辖市的政府,都不是法定的发布疫情信息的义务主体”的来源。《传染病防治法》第三十八条第二款的信息,属于日常监测信息的定期发布,由有关卫生行政部门(如今是卫生健康部门,下不赘注)承办,自无不妥。但其第三款内容,对应于《突发公共卫生事件应急条例》第二十五条第二款,属于紧急形势之下的应急信息披露(公布、发布),甚至可能涉及到广泛地域的国计民生综合性危机处置,实不宜混同于日常监测信息一并授权给各级卫生行政部门,而应由国务院或省级、地级、县级市人民政府承办为妥。此当然有待今后修法予以改易。

不过,原卫生部针对信息的轻重缓急不同性质,在文件里也做了预设,即沈岍教授注意到的“原卫生部实则通过《方案》直接将法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息授权给了各省、自治区、直辖市卫生行政部门。”具体见《卫生部关于印发〈卫生部法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案〉的通知(2006修订)》(卫办发[2006]79号)规定:

“按照《传染病防治法》第三十八条第三款和《突发公共卫生事件应急条例》第二十五条第二款的规定,从本方案公布之日起,卫生部授权各省、自治区、直辖市卫生行政部门在本行政区域内发生传染病暴发、流行以及发生其他突发公共卫生事件时,及时、准确地发布辖区内的法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息。”

虽然并未辐射到地级市,亦算十分具有先见之明。

(三)合法性问题

《传染病防治法》和《突发公共卫生事件应急条例》均无授权哪个部门制定该信息发布国家制度的授权条款,而《方案》只是以“卫办发[2006]79号”的文件形式颁发,故笔者认为存有一定的合法性隐患。沈岍教授的观点,“按照《方案》,当发生传染病暴发、流行以及发生其他突发公共卫生事件时,省一级卫生行政部门可以发布疫情信息,无需再获得授权……”这也就值得商榷。所以,建议修法时一并考虑增设制定信息发布国家

制度的授权条款。

二、关于传染病预警、突发公共卫生事件预警制度

(一)现行规定

《传染病防治法》第十九条规定:

“国家建立传染病预警制度。

国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市人民政府根据传染病发生、流行趋势的预测,及时发出传染病预警,根据情况予以公布。”

第三十四条规定:“县级以上地方人民政府卫生行政部门应当及时向本行政区域内的疾病预防控制机构和医疗机构通报传染病疫情以及监测、预警的相关信息。接到通报的疾病预防控制机构和医疗机构应当及时告知本单位的有关人员。”

第三十五条第一款规定:“国务院卫生行政部门应当及时向国务院其他有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门通报全国传染病疫情以及监测、预警的相关信息。”

《突发公共卫生事件应急条例》多处提及突发(公共卫生)事件预警,第十四条规定:

“国家建立统一的突发事件预防控制体系。

县级以上地方人民政府应当建立和完善突发事件监测与预警系统。

县级以上各级人民政府卫生行政主管部门,应当指定机构负责开展突发事件的日常监测,并确保监测与预警系统的正常运行。”

《国家突发公共卫生事件应急预案(2006年2月26日)》之“突发公共卫生事件的监测、预警与报告”中有以下规定:

“3.2 预警

各级人民政府卫生行政部门根据医疗机构、疾病预防控制机构、卫生监督机构提供的监测信息,按照公共卫生事件的发生、发展规律和特点,及时分析其对公众身心健康的危害程度、可能的发展趋势,及时做出预警。

4 突发公共卫生事件的应急反应和终止

4.1 应急反应原则

发生突发公共卫生事件时,事发地的县级、市(地)级、省级人民政府及其有关部门按照分级响应的原则,作出相应级别应急反应。同时,要……及时调整预警和反应级别……应及时升级预警和反应级别;……应相应降低反应级别,及时撤销预警。”

《中华人民共和国突发事件应对法》(2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过,以下简称《突发事件应对法》)第四十三条规定:

“可以预警的自然灾害、事故灾难或者公共卫

生事件即将发生或者发生的可能性增大时,县级以上地方各级人民政府应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序,发布相应级别的警报,决定并宣布有关地区进入预警期,同时向上一级人民政府报告,必要时可以越级上报,并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。”

第四十五条规定:“发布一级、二级警报,宣布进入预警期后,县级以上地方各级人民政府除采取本法第四十四条规定的措施外,还应当针对即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害,采取下列一项或者多项措施:……”

(二)预警主体

《传染病防治法》及《传染病防治法实施办法》对传染病预警制度并无详实规定。值得关注的是,《传染病防治法》第十九条第二款(见前文)对于及时发出传染病预警的主体是很明确的,为“国务院卫生行政部门”和“省、自治区、直辖市人民政府”。从《突发公共卫生事件应急条例》第十四条第二、三款规定(见前文)可见,显然,预警的主体可以认为是“县级以上各级人民政府”及其“卫生行政主管部门”。《国家突发公共卫生事件应急预案(2006年02月26日)》(见前文)中也提到及时做出预警的主体是各级人民政府卫生行政部门,应急反应的主体是“事发地的县级、市(地)级、省级人民政府及其有关部门”,所以,“县级以上各级人民政府”及其“卫生行政主管部门”都是突发公共卫生事件的预警主体。《突发事件应对法》第四十三条规定的“发布相应级别的警报”的主体是“县级以上地方各级人民政府”。由上可见,不同类型事件的预警主体各不相同,但以《突发公共卫生事件应急条例》及其配套预案规定的“县级以上各级人民政府”及其“卫生行政主管部门”最为贻备、实用。

(三)有关概念的涵义

《传染病防治法》的“传染病预警”信息与“传染病疫情信息”,《突发事件应对法》的“相应级别的(突发事件)警报”,《突发公共卫生事件应急条例》里的“突发(公共卫生)事件预警”,诸概念各自的涵义及互相之间的关系实在不够清晰。《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》(中华人民共和国卫生部令 第37号)、《国家突发公共卫生事件应急预案》亦无更细化内容,亟待通过系统性修法予以明晰。但是,即便上述概念的涵义及相互之间的关系不明,是否就等于地级市政府可以在重大传染病疫情事件或者突发公共卫生事件面前消极地不主动发布疫情信息?答案是否定的。沈岷教授认为,“地方政府不应该过于僵硬地理解法条,应该真正把握相关法律的精神,把握风险治

理情形下所需要的风险预防意识和风险交流的重要性。”其实,法律通道是存在的。不仅《突发公共卫生事件应急条例》及其配套预案规定了“县级以上各级人民政府”及其“卫生行政主管部门”有预警的职责,《突发事件应对法》第四十三条也授权“县级以上地方各级人民政府”“发布相应级别的警报”。突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件(《突发事件应对法》第三条第一款)。重大传染病疫情事件当然属于“突发事件”,更属于“突发公共卫生事件”,本该由包括地级市政府在内的“县级以上地方各级人民政府”发布相应级别的警报。而发布警报,自然就必须对社会、对各有关部门做出事件的基本描述,并重点提出注意和警醒的信息,否则,“发布警报”的“警示”作用也就无从谈起。《突发事件应对法》第四十五条的规定,“发布一级、二级警报,宣布进入预警期后,县级以上地方各级人民政府除采取本法第四十四条规定的措施外,还应当针对即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害,采取下列一项或者多项措施……”更能说明问题,“县级以上地方各级人民政府”宣布进入

预警后,哪能不加以说明就采取很多应对措施?对于重大传染病疫情事件来说,也就必然涉及到疫情信息的披露。于此而言,根本就不能认为“地级市政府不是法定的发布疫情信息的义务主体”。即,预警(警报)信息与“疫情信息”并无绝对的界限,具有一定的同源性。

由上述分析可见,《突发事件应对法》《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》及有关配套文件,就疫情事件的信息披露、预警信息发布的环节、范围以及主体授权,存在概念不清、互不协调、授权混乱的隐患。从有利于应对和控制事态考量,均应统一授权“县级以上地方各级人民政府”为传染病暴发、流行时的“传染病疫情信息”“突发(公共卫生)事件预警”,以及“传染病预警”“相应级别的(突发事件)警报”的发布主体。

参考文献

- [1] 何香奕.《传染病防治法》修法再引关注,疫情信息公开是否进一步下放?[EB/OL].(2020-01-31)[2020-02-20]. <https://tech.sina.com.cn/roll/2020-01-31/doc-iimxxste7942581.shtml>

(本文责任编辑:接雅俐)