



# 传染病疫情“吹哨人”制度构建研究

曹 凯, 姜柏生

南京医科大学医学人文研究院, 江苏 南京 211166

**摘 要:**新型冠状病毒肺炎疫情的暴发,凸显出构建传染病疫情“吹哨人”制度的迫切。构建该制度具有重要意义,有利于完善卫生防控法治体系,有利于传染病早期防控和保护吹哨人权利。构建制度应考虑吹哨人的道德风险、权利和义务,以及现有法律制度的衔接与协调,文章以此提出具体制度规则。

**关键词:** 传染病;吹哨人;新型冠状病毒肺炎

中图分类号:D922.16

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)02-123-004

doi:10.7655/NYDXBSS20200205

2020年1月以来,新型冠状病毒肺炎疫情在我国的暴发引起了全球关注。“疫情就是命令,防控就是责任”,就此全国各省纷纷启动突发公共卫生事件一级响应。中国政府面对疫情蔓延的积极态度,采取的有效措施,赢得了世界卫生组织以及国际社会的高度赞扬。不可否认的是,疫情初期并未引起社会的足够重视。2019年12月30日,武汉市中心医院眼科医生李文亮在同学群里提到,华南海鲜市场确诊了7例SARS,提醒身为医务人员的同学们注意防护。隔日警方以传播不实言论为由对李文亮进行训诫,遭受同样处罚的还有7名医生。李文亮等人作为此次疫情的“吹哨人”,却有如此遭遇,反映出我国现有的法律制度对传染病疫情吹哨人保护的缺失。及时披露疫情信息对于疫情的防控无疑是极为有利的,因此在疫情防控见效之余,应考虑构建传染病疫情“吹哨人”制度以保护吹哨人的权利。

## 一、“吹哨人”与传染病疫情“吹哨人”的含义

### (一)“吹哨人”的含义

“吹哨人”源于英国,最初是指当有罪案发生时吹哨以引起同僚以及公民注意的警察。传至美国后,该内涵引申为发现组织内部存在蓄意隐瞒贪污腐败、影响公共利益等违法犯罪行为后,且在监察机关尚未发现时,及时向外部披露或举报的政府内部人员<sup>[1]</sup>。牛津字典里“吹哨”对应英文词汇为“whistleblowing”,其解释为一项活动可能会导致严

重后果,吹响哨子以表示警示。“吹哨人”则为吹响哨子的人<sup>[2]</sup>。该制度传至我国后,较多运用在食品安全监管领域,国内相关学者提倡将“吹哨人”制度引进环境保护、临床药学服务领域<sup>[3]</sup>。“吹哨人”指的是将所发现的违法违规、危险或不正确的信息或者行为向组织内或组织外进行披露从而拉响警报的人<sup>[4]</sup>。吹哨人既可以将获悉的相关信息告知组织内部的其他人,也可以向组织外部披露,例如公众、媒体、政府等。吹哨人一般认为是拥有一定获取信息优先权的组织成员,并且很大程度上缺乏改变组织活动的权利。组织是引起披露的重要因素<sup>[2]</sup>:首先,组织要求吹哨人保持忠诚;其次,组织会因披露而遭受不同程度影响;最后,组织是披露行为所指的对象。因此吹哨人涉及到三个重要范畴:行为人、组织、社会,不同语境下复杂的权力关系是吹哨人概念所反映出的一个特点,理解其制度时关键是抓住不同利益、价值的冲突与权衡。

### (二)传染病疫情“吹哨人”的含义

吹哨人制度背后的法理在于,只要行为人揭露或举报的内容属实,不管其出于何种目的而客观上有利于公共利益,就应该得到法律的保护<sup>[5]</sup>。传染病防治是保证公众生命健康安全、维持社会秩序稳定的重要保障,被视为一项重要的公共利益,因此传染病疫情吹哨人应得到法律的保护。该领域下“吹哨人”可理解为:发现传染病疫情及时向一定的范围披露,或是发现组织存在迟报、瞒报、谎报等不当行为时向组织内外披露的这一类人,通常这类人

收稿日期:2020-03-12

作者简介:曹凯(1994—),男,天津人,硕士研究生在读,研究方向为卫生法学、人文医学。

为医务人员。医务人员是医疗机构的内部人员,有获得医疗机构内部以及疾病信息的权利。当医务人员获得相关信息后,及时向医疗系统内部或外部发出哨响,一方面是为自身及医疗机构提供一种免责、纠偏机制,另一方面更为重要的是能够及时有效地加强对疫情的防控。

## 二、传染病疫情吹哨人与一般意义的吹哨人制度的异同

### (一)不同点

#### 1. 两者性质侧重不同

传染病疫情吹哨人一般情形下属于预警性质,是对疫情的一种及时披露;而一般意义的吹哨人则更多地属于监督性质,是对不同程度违法行为的举报。究其原因,医疗卫生系统具有公共性,有严格的层报制度,也因此会导致信息获得具有延迟性。同时,传染病疫情具有传染速度快、影响范围大等特点,出于对公众的提醒以加强防护的目的,医务人员将疫情向外部披露。而后者,由于政府监管失灵以及市场利益的驱使,企业生产运营时存在一些违法、非法等行为。此类信息在严密的组织内部不易向外扩散,大部分是由内部成员向外透露或举报,以此起到监督的目的。

#### 2. 两者事件指向的对象不同

基于上述差异,呈现出两者事件指向的对象不同。前者,医疗系统内部人员披露疫情信息时并没有主观上让某一对象处于不利地位,甚至没有特定主体。只有当存在迟报、谎报、瞒报等不正当行为时,医务人员向外部披露或举报时才有特定的不利对象。后者,当内部人员披露或举报后牵涉到一个或多个内部组织,该组织往往是内部人员所在的公司或其他相关企业等。

#### 3. 两者对行为人影响的不同

吹哨人面临的风险因事件指向对象不同而不同。前者面临的风险更多的是行政处罚,而后者则是民事纠纷。当传染病疫情出现时,医务人员具有职业的敏感性以及专业性,对疫情比较了解,而此时外部并未对疫情有相应认识。医务人员的“哨声”易被认为是不实言论,从而被给予行政处罚,正如李文亮等八名医生遭遇的那样。在后者,一般意义吹哨人与相关公司间易发生民事纠纷,公司常会以侵犯名誉、商业秘密为由起诉吹哨人,或以解除、变更劳动合同以及其他方式进行报复。

### (二)相同点

两者具有相同的目的,即维护公众的健康安全。当传染病疫情发生时,吹哨人及时向外公布相关情况,引起公众足够的重视,加强自身防护,从而有效地阻止疫情进一步扩散。尤其是对于未知传

染病或不明原因疾病,向外部披露疾病疫情更具有维护公众健康、公共安全意义。而一般意义吹哨人披露的事件属于组织内部“秘密”,因此更具有隐蔽性,无法被绝大部分公众知晓,而且对人体的影响是长期慢性的。这时就需要内部人士向外部披露或举报,以此形成良好的市场秩序,维护公众健康。

综上所述,传染病疫情吹哨人与一般意义的吹哨人既存在差异也拥有共同的目标。因此,建立传染病疫情吹哨人制度时,应考虑传染病疫情自身特点,避免照搬现有的食品安全吹哨人制度模式。

## 三、建立传染病疫情吹哨人制度的意义

### (一)宏观层面——健全我国卫生法治体系

在法治中国以及“健康中国”的背景下,医疗卫生法治作为其中的关键构成要素,其重要性也日益凸显。在医疗卫生法治化过程中,医疗卫生制度逐渐法律化,医疗卫生法律体系逐渐完善。2019年12月,《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》的出台加快了法治化进程。此次疫情的出现,显现出我国公共卫生领域的法律法规依然不够完善。《中华人民共和国传染病防治法》(以下简称《传染病防治法》)规定传染病披露预警主体是国家行政部门,这在很大程度上限制了其他主体行使权利。近日,习近平总书记提出要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。那么传染病疫情吹哨人制度的建立,无疑有助于健全卫生法治体系。

### (二)中观层面——有助于传染病早期防治

根据《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》的规定,甲类和乙类部分传染病上报时限为2小时,乙类其他疾病和丙类为24小时。《传染病防治法》规定传染病疫情信息公布主体为国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市人民政府,虽然上报时限较为及时,但是垂直层报会导致较强的延后性。尤其当遇到未知传染病或不明原因疾病时,等待信息公布后可能已经造成大面积感染。因此构建传染病疫情吹哨人制度,可以防止类似八名医务人员因散布“不实言论”而被训诫事件的发生。在疫情初期,医务人员作为最早的“内部知情人”,向外部公布相关信息,在全社会都对疫情缺乏认识的情况下,赋予公众知情权,提高公众的警觉和防护意识,也减轻了公众内心的恐慌,稳定了社会秩序。

### (三)微观层面——保护个人权利

《传染病防治法》中未有保护举报人的相关条款,而《突发公共卫生事件应急条例》第24条第3款规定:“对举报突发事件有功的单位和个人,县级以

上各级人民政府及其有关部门应当予以奖励。”可是,这些规定当中都缺乏对吹哨人权利的保障。建立传染病疫情吹哨人制度,可以从根本上保障医务人员传染病疫情的信息披露权。同时,也可减少因披露带来的风险,保障医务人员劳动权、隐私权,免除行政处罚等。

#### 四、传染病疫情吹哨人制度的三个核心问题

在建立完善的传染病疫情吹哨人制度时,应结合此次疫情所反映出的一些问题。在“吹哨人”这一复杂的关系中,为平衡好各方利益,应该考虑医务人员的道德风险、权利与义务以及现有法律制度的不足。

##### (一)道德风险

传染病疫情吹哨人是直接向外部披露疫情信息,尤其是未知传染病或不明原因疾病,因此我们讨论披露时应该考虑医务人员的道德风险。医务人员在这一复杂的社会关系网中,扮演着众多角色。面对其所在的医疗机构是一名内部员工,面对患者时是一名救死扶伤的白衣天使,面对疾病既是一位职业暴露者也是一位最早知情人。繁多复杂的角色所代表的权利义务,在医务人员考虑是否吹响“哨声”时,便会陷入一种冲突状态。在这种状态下,医务人员面临的是优先承担维护公共利益的社会责任,还是遵守医师职业规范等多方面的道德拷问,无论做出何种选择势必都会有一定的损失。所以在这种情况下,医务人员做出选择时依靠的是价值判断。实际上,医务人员在此时常基于职业习惯以及社会责任做出“吹哨”。因此,在构建吹哨人制度时,应该考虑如下两个问题:一是什么时候披露是允许的,二是什么时候披露是义务性的。

##### (二)权利义务

信息披露权对于医务人员既为法定义务也为法定权利,因此医务人员的相关权益得到保护具有应然性<sup>[6]</sup>。当医务人员作为吹哨人后,其与组织之间的关系发生了改变,组织与吹哨人相比,无论在权力还是在道德上都具有较大的优势。正因这种优势,吹哨人的权益容易受到侵犯,所以十分有必要建立正式规范的救济途径,包括劳动权不被剥夺、组织内部免受处罚、法律责任免除以及适当的奖励。吹哨人享有一定权利的同时必然会有义务的履行,《传染病防治法》第30条第1款规定:“疾病预防控制机构、医疗机构和采供血机构及其执行职务的人员发现本法规定的传染病疫情或者发现其他传染病暴发、流行以及突发原因不明的传染病时,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。”此次疫情的出现,显示出当

前此条规定仍有不足,需予以调整。

##### (三)现有制度的调整和衔接

从上述内容可知,吹哨人披露涉及众多且复杂的社会关系,而且部分关系在现有的制度下存在冲突、缺失。现有的法律规定中并没有针对医务人员向特定人群披露传染病疫情信息的法律责任,因此我们应对现有制度进行修订与整合。同时,传染病疫情吹哨人制度作为传染病防治制度中的组成部分,也应注意与其他制度的结合和协调。

#### 五、建立传染病疫情吹哨人制度的建议

##### (一)树立正确的制度理念

建立传染病疫情吹哨人制度,对于原有的传染病疫情防控机制带来一定冲击,因此在制度设计上应当保持以下理念。第一,原有垂直报告预警制度不变。吹哨人制度并不是打乱疫情上报次序和重设预警主体,而是作为一种在特殊情况下的另一通路。第二,吹哨人的权利应加以必要限制。构建此制度的目的是使传染病防治更加科学化,并不是赋予吹哨人特权。第三,制度的规定细节尽量详细,应要求尽量在全行为过程中考虑周全并加以规制。

##### (二)制度的具体规定

第一,“吹哨人”的适格主体。应将主体限制为具有潜在感染风险的一线医务人员。第二,“吹哨”适用条件。该条应该分两种情形:①责任主体存在迟报、瞒报、谎报的情形且为已知传染病类型;②发现未知或不明原因传染病。至于如何判定未知或不明原因传染病,由医务人员根据现有实验室检查或临床症状等进行综合判断。第三,“吹哨人”权利与义务。存在以上情形时“吹哨人”享有以下权利:①存在适用条件的第一种情形时,医务人员有权直接向上级卫生行政部门或政府进行报告;②存在适用条件的第二种情形时,医务人员有权直接向上级卫生行政部门或政府进行报告,或通过现有通讯方式向医务人员、患者家属以及部分公众公布。“吹哨人”在享受以上权利的同时,也应履行保护患者个人隐私的义务。第四,法律责任。符合以上条件的“吹哨人”应免于民事、行政以及刑事处罚。第五,其他。“吹哨人”所在的卫生行政机构、企事业单位等组织不得以变更、解除劳动合同以及其他方式对“吹哨人”进行报复,存在上述情形的,“吹哨人”可以通过劳动仲裁、司法途径以及其他方式进行救济。相关机构可以给予“吹哨人”适当奖励。

#### 参考文献

- [1] 谭洁. 美国《吹哨人保护法》对我国食品安全监管的启示[J]. 广西社会科学, 2015(1): 114-118



- [2] 中国环境资源法学研究会. 2015年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集[C]. 上海,2015:194
  - [3] 陈磊,陈飘飘,卢梦情,等. 医疗机构药学服务的影响因素与“吹哨人”模型构建[J]. 中国医院药学杂志,2018,38(19):1991-1995
  - [4] 彭成义. 国外吹哨人保护制度及启示[J]. 政治学研究, 2019(4):42-54
  - [5] 车平,王宁. 试论我国食品安全监管中的吹哨人制度[J]. 法制博览,2015(26):218-220
  - [6] 曾日红,曾日东. 医务人员的疫情信息披露权[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2020,20(1):5-9
- (本文责任编辑:接雅俐)

## Establishment of whistleblower system for infectious diseases

CAO Kai, JIANG Baisheng

Institute of Medical Humanities, Nanjing Medical University, Nanjing 211166, China

**Abstract:** The outbreak of coronavirus disease 2019 (COVID-19) highlights the urgency of building a whistleblower system for infectious diseases. The establishment of the system is of great significance, which is conducive to improving the legal system of health prevention and control, the early prevention and control of infectious diseases and the protection of the rights of whistle blowers. The moral hazard, rights and obligations of whistleblowers, as well as the connection and coordination of the existing legal system should be considered in the construction of the system.

**Key words:** infectious diseases; whistleblower; COVID-19