



# 突发传染病疫情信息披露机制的立法完善

谢彦琛

西南政法大学行政法学院, 重庆 401120

**摘要:**在突发传染病的应急管理中,疫情信息披露机制对疫情防控的效果起着极其重要的作用。疫情信息披露的理想机制应符合准确性、及时性、必要性的要求。然而通过现行法律法规的梳理,发现我国疫情信息披露机制存在着不明疫情信息披露缺乏可操作性规定、疫情信息披露主体规定不一、疫情信息披露内容亟须细化、疫情信息披露时限不明的弊病。另外,我国采取层级化的上报机制,同时,对传染病形成科学认识需要一个过程,这些都导致疫情信息披露机制受阻。《传染病防治法》(修订草案征求意见稿)对上述问题作出了一定回应,但仍有改进的空间。因此,应当构建层级化的疫情信息披露机制,分类疫情信息、明确披露内容和时限,建立疫情信息披露的社会参与机制,更好地为传染病疫情防控提供信息保障。

**关键词:**突发传染病;疫情信息披露;立法完善

中图分类号:R183

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2021)04-327-007

doi:10.7655/NYDXBSS20210404

习近平总书记强调,要坚持整体谋划、系统重塑、全面提升,改革疾病预防控制体系,提升疫情监测预警和应急响应能力,健全重大疫情救治体系,完善公共卫生应急法律法规<sup>[1]</sup>。本文通过法律和实践对照分析,揭示疫情信息披露机制存在的问题,对立法提出完善建议,以期进一步提高我国在突发传染病疫情中的应对能力。

## 一、疫情信息披露机制的功能与原则

在对当前我国疫情信息披露机制分析之前,有必要对其功能定位和适用原则进行阐述。基于疫情信息披露在疫情防控的关键节点、不实疫情信息的危害和群众对权威疫情信息的需求,本文重点关注疫情信息披露制度在把握预警时期、遏制疫情谣言、理解政策机理三个方面的作用。

### (一)疫情信息披露机制的功能定位

第一,把握预警时期,遏制疫情蔓延。钟南山提到“传染病最重要的是预防”。预防传染病,最关键的莫过于把握预警时期,及时公布疫情信息。及时的疫情信息披露使得疫情在萌芽时期就得到人

们的重视,有利于减缓疫情的传播扩散,遏制疫情的蔓延,最大限度地达到止损避害的效果。隐瞒、延迟披露疫情信息,则会耽误疫情防控的最佳时机,导致严重后果。

第二,遏制疫情谣言,提升抗疫信心。根据传播学的观点,当权威性的传播渠道未能及时承担起向公众披露信息、社会对信息的需求旺盛时,供给与需求之间就会产生差距,其他渠道的信息就会活跃起来,导致信息混乱,引发大众恐慌<sup>[2]</sup>。正如贝克所说,公众有关风险定义的讨论要点,在这里以一种典范的方式展现出来:那不仅是自然和人类健康的次级问题,而且是这些副作用所带来的社会、经济和政治的后果——市场崩溃、资本贬值、对工业决策的官僚化审查、新市场的开辟、巨额浪费、法律程序和威信的丧失<sup>[3]</sup>。传染病疫情不仅本身使人们的生命健康受到威胁,它所带来的对社会秩序、政府公信力的负面影响可能是一种次生灾害。疫情谣言利用人们对未知危险的恐惧心理,通过社交媒体大肆传播,造成人们恐慌,影响疫情防控的大局。因此,只有从信息来源上入手,完善我

**基金项目:**重庆市研究生科研创新项目“传染病疫情信息披露机制的立法完善”(CYS20160);西南政法大学地方立法研究生项目“重庆市促进城乡融合发展立法研究”(DFLF202002)

**收稿日期:**2021-05-25

**作者简介:**谢彦琛(1996—),女,广东广州人,硕士研究生在读,研究方向为立法学,通信作者,528110720@qq.com。

国疫情信息披露机制,促进权威信息来源的建设,才能从根本上打击疫情谣言。

第三,理解政策机理,提高防控效率。公民参与是善治不可或缺的要素<sup>[4]</sup>。完善疫情信息披露制度,能让公民认识到疫情暴发的严重性和防控的必要性,理解和认同政府的政策,从而提高抗疫主动性。如果封闭疫情信息,采取恐吓式标语宣传、强行贴封条等简单粗暴的行为来控制疫情,就会使得群众对政府的防疫政策产生抵触心理,不能达到理想的防疫效果。

### (二)疫情信息披露机制的适用原则

疫情信息公开和一般政府信息公开都应当遵循及时性、准确性和必要性三大原则,但前者的要求明显高于后者。

第一,及时性原则。传染病疫情属于突发公共卫生事件,具有非常规性、紧急性、严重社会危害性的特征。因此,疫情信息公开的及时性原则比一般政府信息公开的要求更高,一般政府信息公开要求在20个工作日内,但疫情的信息公开时限必须非常短。当疫情出现时,就要求决策者快速、果断地做出决策,进行疫情的信息公开,把握疫情预警的窗口期。所以,对于新发传染病,要坚持调查和发布并举的原则,如果在短时间内无法查明病因,应该尽快将传播途径、是否涉及人传人等关键信息及时向外披露。

第二,准确性原则。该原则要求对疫情信息全面客观地披露,不能选择利好消息披露或淡化严重性,必须实事求是。由于疫情严重的社会危害性,疫情信息公开的准确性要求也比一般政府信息高,一旦发布错误,就会导致社会恐慌,影响社会稳定。尤其是对于是否人传人的关键信息,在疫情信息发布中必须清晰准确,不能含糊。

新发传染病出现时,我们对其认识有限,对是否具有传染性、传播途径、易感人群等还有待研究。因此,当及时性原则要求尽快公布疫情信息,而准确性原则要求反复验证、证明真伪时,两者就出现了矛盾。但是,两个原则并非不能共存。当决策者出于对及时性原则的考量将当时认为是准确的信息发布出去,而随着对传染病认识的加深,该信息被证实是错误的或存在小概率的偏差,只要及时发出纠正的消息,就不是对准确性原则的违反。要平衡好及时性和准确性之间的关系,就要求决策者在最大限度地保证信息准确性的情况下,及时公布信息,同时根据疫情信息的时效性,不断更新疫

情信息,维持信息的准确性。

第三,必要性原则。《政府信息公开条例》规定,涉及个人隐私的信息不得公开,但行政机关认为不公开会对公共利益造成重大影响的,应当予以公开。疫情防控中的个人信息虽然是个人隐私,但事关公众的生命健康,属于这种例外情况。基于疫情防控的需要,疑似、确诊患者的活动轨迹、生活住址、工作地址、接触者等个人信息都被收集和公布,但同时,患者的个人姓名、照片等与疫情防控无关的信息也可能遭到泄露,使患者遭到二次伤害。因此,政府对患者信息的公开必须遵循必要性原则,限制在疫情防控的范围内,最低限度地公布患者的个人信息<sup>[5]</sup>。

## 二、当前疫情信息披露机制的规定与问题

透过传染病疫情信息披露机制的功能定位和原则,能认识其重要性,描绘出理想的、效能良好的疫情信息披露机制的雏形。然而通过梳理我国现行法律法规关于疫情信息披露机制的规定,却发现其内含一些问题和弊端,与理想的披露机制存在差距。

### (一)疫情信息披露规则的困境

#### 1. 不明疫情信息披露缺乏可操作性规定

当一种世界范围内新发的传染病出现时,其初始形态往往是突发群体性不明原因疾病。然而,纵观《突发公共卫生事件应急条例》《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》(2006年修改)、《群体性不明原因疾病应急处置方案(试行)》等法律法规,均只对发生群体性不明原因疾病时的上报制度作了具体规定,而对不明疫情信息的对外披露制度没有进行单独、可操作性的规定<sup>[6]</sup>。实践中,待不明原因疾病确定为新发传染病,纳入《传染病防治法》中管理,才得到正式的披露<sup>①</sup>。《传染病防治法》(修订草案征求意见稿)基于本次疫情暴露的问题,在甲乙丙三类法定传染病的基础上新增“具备传染病流行特征的不明原因聚集性疾病”,对其规定与甲类传染病相同的报告时限。遗憾的是,草案只关注到不明原因疾病的报告和管控,仍忽略了披露方面的规定<sup>②</sup>。然而,传染病的传播具有很强的时效性,疫情信息的披露稍有延误就会错失最佳预警时期,使公众缺少警惕性,导致疫情蔓延。因此,在群体性不明原因疾病出现的时候,一旦有人传人的可能,就应当及时公布疫情信息,适当向外发出预警。

①新冠肺炎疫情中,2019年12月8日为官方通报的首例新冠肺炎确诊病例发病时间。2020年1月20日,国家卫健委发布公告,将新冠肺炎纳入《传染病防治法》管理,汇总发布各省每天新增病例数量。

②详见《中华人民共和国传染病防治法》(修订草案征求意见稿)第四条、第三十六条、第三十八条、第五十条。

## 2. 疫情信息披露主体规定不一

疫情信息披露机制的缺陷还表现为信息披露主体存在内在冲突、法律法规之间关于主体的规定不一。根据《传染病防治法》和《突发公共卫生应急条例》的规定,在传染病暴发、流行或突发公共卫生应急事件发生时,疫情信息披露主体为国务院卫生行政部门和经授权的省级人民政府卫生行政部门,县级和地市级卫生行政部门无披露权。但根据《突发事件应对法》和《国家突发公共卫生事件总体应急预案》的规定,县级以上各级人民政府被确立为应急信息发布的主体。

关于应该使用何种法律规定来界定疫情信息披露的主体,学界存在不同的观点。有学者认为,根据新法优于旧法以及上位法优于下位法的原则,《突发事件应对法》较《突发公共卫生事件应急条例》具有优先效力,再比较《突发事件应对法》和《传染病防治法》,根据新法优于旧法和特别法优于一般法原则,《传染病防治法》具有优先效力<sup>[7]</sup>。在此种观点下,只有国务院卫生行政部门和经授权的省级人民政府卫生行政部门才是疫情信息披露的主体。也有学者认为,不能简单认为《传染病防治法》是《突发事件应对法》的特别法。恰恰相反,疫情达到了突发公共卫生事件的程度,才需要适用《突发事件应对法》,从这个角度讲,后者才是前者的特别法,应优先适用<sup>[8]</sup>。在此种解释下,县级和地市级卫生行政部门有权披露疫情信息。

可见,立法的先后顺序和立法的不统一导致关于疫情信息披露主体规定的不一致,在法律适用上存在多种解释,容易引发各主体之间出于回避矛盾、推卸责任、维护地方利益的考量而选择性地适用法律,从而出现相互推诿,迟延公布疫情的情况。因此,疫情信息披露机制需要确立统一的疫情信息发布主体。

## 3. 疫情信息披露内容亟须细化

《传染病防治法》对疫情信息披露内容的要求仅为“准确”二字,《突发公共卫生事件应急条例》也只能看到“准确、全面”这些抽象意义上的要求,而对疫情信息披露的具体内容却没有进行规定。对于疫情信息披露内容较为详细的规定,仅能追溯到2006年修改的《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,其列举了突发公共卫生事件和传染病疫情发布内容应当包括的五个方面:疫情性质、原因;疫情发生地及范围;发病、伤亡及涉及的人员范围;疫情处理措施和控制情况;疫情发生地的解除。然而,其一,距离该办法修改的时间已经过去了14年,其中的规定已经不能满足当前传染病防控的要求;其二,该办法仅以卫生部(已撤销)规范性文件的方式发布,其效力较低,在适用中

具有局限性;其三,该办法对疫情发布内容仅规定了五个方面,远远不能满足群众对于疫情信息的需求,回应社会的关切。立法中对于疫情信息具体内容规定的缺失,使得政府在提供疫情信息上缺乏明确的标准,出现疫情信息的选择性披露和疫情信息披露的遗漏,疫情信息披露呈现出零散、片面、缺乏针对性的特点。

## 4. 疫情信息披露时限不明

传染病疫情信息公开区别于一般政府信息公开最为显著的特点就是前者对于及时性的要求非常高,传染病疫情信息必须在尽可能短的时间内发布。对于一般政府信息公开,《政府信息公开条例》规定可以在20个工作日内公开;对于传染病疫情公开,《传染病防治法》对其要求是“及时”。就传染病而言,只有在疫情出现之时、暴发之前及时发出预警,提高人们的警惕性,才能有效遏制疫情的蔓延。在传染病信息发布中,时间就是生命,稍有延迟,都可能导致疫情的蔓延,造成不可逆转的后果。

《突发公共卫生事件应急条例》和卫生部的《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》等明确规定了疫情信息的报告时限,在发现其他传染病和不明原因疾病暴发时,应于2小时内进行网络直报。相较于疫情信息内部报告对于时限明确且快速的要求,疫情信息外部的公布制度对于时限的要求仅以“及时”一词概之,却没有标准和定义去衡量是否及时,使得该规定的警示意味大于实际操作,在实践中“及时”的要求难以得到落实。

### (二) 疫情信息披露的阻断因素

传染病疫情信息披露机制除了存在上述立法技术层面的问题,还存在现实的阻断因素,使得疫情信息披露机制的功能不能得到很好发挥。

#### 1. 层级化的上报机制导致疫情信息披露机制失效

疫情信息传递分为疫情信息上报、疫情信息通报和疫情信息公布三大制度<sup>[9]</sup>,疫情信息上报机制是疫情信息披露机制的前置制度,层级化的上报机制容易导致疫情信息披露机制的滞后和失真。依照《传染病防治法》的规定,疫情信息上报采取自下而上的路径,其大致传导途径如下:任何有关单位和个人发现疑似病例,向疾病预防控制机构和医疗机构报告;疾病预防控制机构向卫生行政主管部门报告,卫生主管部门向所属人民政府和上级卫生行政部门报告,最终由中央和省级政府作出决策<sup>[10]</sup>。该层级化的上报机制对疫情信息披露机制带来两方面的阻碍。一方面,容易造成疫情信息披露的滞后。掌握一手疫情信息的基层卫生行政部门需要通过多个层级才能上报至国家决策部门,等待

决策机关作出对外公布的决定,地方卫生行政部门不具备对外披露疫情信息的决定权和发布权,导致疫情信息披露相对滞后<sup>[11]</sup>。另一方面,容易导致疫情信息披露机制的失真。疫情信息上报机制内嵌于行政体制内,在条块分割、属地管理的情况下,向上级卫生行政部门和国务院卫生行政部门上报时,深受地方政治生态的影响<sup>[12]</sup>。在传染病的潜伏期,关于疫情的信息只能掌握在基层卫生行政部门手中,上级政府在信息获知上处于被动地位,在信息不对称的前提下,信息优势方为了自身利益通常会采取隐瞒信息的策略<sup>[13]</sup>。地方政府作为承包方享有具体的执行权和决策权,以自由裁量权的方式享有许多实际控制权,导致出现“天高皇帝远”的情形<sup>[14]</sup>。出于地方利益的考量,在面对群体性不明原因疾病和新发传染病时,当地政府往往出于“大事化小,小事化了”的想法,可能出现封锁疫情信息或选择性上报的情况,弱化疫情严重程度,导致最终对外披露的疫情信息与实际情况存在偏差。

## 2. 对传染病的认识和定性有一个过程

现代化风险出现在地理上特定的地域,同时也是非特定的、普遍的;其次,它们形成有害影响的曲折途径是不稳定和不可预测的<sup>[3]</sup>。我们对新发传

染病的认识是一个循序渐进的过程,在新兴病毒最初出现时,其危害程度、病理特征以及传播途径均具有极大的不确定性,高度依赖于专业知识和专家经验<sup>[15]</sup>。因此传染病疫情信息公开随着事态发展和认识深度呈现出动态发布的特征,可能此时是正确的信息,在彼时就会被证实是错误的,疫情信息披露机制功能发挥受限。例如在新冠肺炎疫情中,在病毒的潜伏期认识上,最初公布的平均潜伏期在7天左右,最长不超过14天,但之后研究表明,个别疑似患者的潜伏期长达24天<sup>[16]</sup>。因此,针对我们对疫情在科学认知上的局限性,必须提供相关的立法规范和制度供给,以保障疫情信息披露机制的顺利运行。

## 三、疫情信息披露机制的立法完善

### (一)构建层级化的疫情信息披露机制

针对我国疫情信息披露机制义务主体规定不一致、掌握第一手可靠信息的地方政府的作用被搁置、不明原因疫情信息披露立法缺位等多个问题,基于疫情信息发布的及时性要求和疫情防控管理的属地原则,我国应建立突发传染病疫情信息分级发布制度,根据疫情发展的三个阶段,分别由不同等级的卫生行政部门对疫情信息进行披露(表1)。

表1 突发传染病疫情信息分级发布制度

疫情阶段	疫情情形	发布主体	发布权限
萌芽阶段	传染病表现形式为群体性不明原因疾病;可能为新发传染病;该疾病有人传人的可能性	县级以上卫健委	提示出行、旅游、聚餐风险
确认及暴发、流行阶段	将新发传染病纳入《传染病防治法》进行管理,疫情在全国范围内扩散	国家卫健委	发布全国疫情信息
常态化阶段	对病例已经具有科学的判断方式	县级以上卫健委	发布所在地区疫情信息

首先,在疫情的萌芽阶段,即出现群体性不明原因疾病、疑似新发传染病、初步判断该疾病具有人传人的可能性时,将疫情信息披露权下放至县级卫生健康主管部门(卫健委),赋予县级以上卫健委发布权。理由如下:第一,按照政府管理的分权效率理论,结合突发公共事件的类型属性,地方政府是绝大多数突发公共事件管理的当然主体<sup>[17]</sup>。事发地政府作为疫情信息的第一接触者,更加接近疫情信息源,其掌握的信息比中央政府在时间上更早、在内容上更全面。另一方面,县级政府却没有疫情信息披露的权力,对地方属地化管理的责任和授权不足,导致其在面对疫情信息时反应迟钝,无法在疫情的前兆阶段就及时向群众发出警示,最终导致疫情的蔓延。第二,《突发事件应对法》《国家突发公共事件总体应急预案》等法律和卫生部2007年印发的《群体性不明原因疾病应急处置方案(试行)》的规范性文件中都将县级以上各级人民政府作为应急信息发布的主体。可见,相关立法已经认

识到发生突发事件后,县级以上政府及时向社会发出预警的必要性,因此,必须强化地方政府在疫情信息披露机制中的作用,规定在疫情的萌芽阶段,将县级以上卫健委作为疫情信息披露的义务主体。

其次,在疫情确认之后以及暴发、流行阶段,疫情信息披露权必须掌握在国家卫健委手中。一方面,进入此阶段意味着疫情已经逐渐严重,对人们的生活和经济发展造成一定的影响;另一方面,意味着疫情不再局限于事发地市区内部,而是从事发地逐渐扩散至其他市、其他省乃至全国、全球,疫情信息不再完全掌握在事发地政府手中。此时,国家卫健委全面高度关注疫情,民众对于权威性疫情信息的需求度极大,将疫情信息披露权集中在国家卫健委手中,体现了国家对疫情的重视和负责,既确保了疫情信息的准确性和权威性,抑制谣言的滋生,防止社会恐慌和失序;又能避免地方政府出于地方保护主义,阻碍疫情信息的公布,影响疫情的防控,延误危机的解决。

最后,在国家卫健委确定疫情进入常态化管理阶段后,应将疫情信息披露权下放到县级以上卫健委手中。首先,此时对于疑似病例和确诊病例已经有了科学的预判,县级以上卫健委具备了向外披露疫情信息的能力;其次,疫情有所缓解,民众对疫情信息的需求度有所减弱;再者,由县级以上卫健委直接披露疫情信息,省去不必要的内部上报时间与程序,可以及时快速地将疫情信息传达给群众,满足疫情防控的需求。

因此,我国应该推进突发传染病疫情信息分级发布制度,划分不同层级的行政主体在疫情信息披露的职能和权限,注意区分事发地政府和中央政府在疫情信息披露中的属性、角色和关系,逐步建立各层级主体之间相互配合、上下联动的披露机制,使之与疫情监测制度相衔接、与疫情报告制度相适应、与疫情防控要求相匹配。

值得肯定的是,《传染病防治法》(修订草案征求意见稿)关注到《传染病防治法》与《突发事件应对法》的协调与衔接问题,意识到县级以上卫健委的作用,对疫情信息发布权限作出调整,规定传染病暴发、流行时,县级以上卫健委公布本行政区域内疫情信息;出现跨省、自治区、直辖市暴发、流行时,国家卫健委负责公布<sup>③</sup>。但草案只对突发传染病的暴发、流行阶段作出规定,没有根据疫情的发展态势对发布信息的主体作出进一步划分,在疫情信息披露的科学性上稍显不足。

## (二)分类疫情信息,明确披露内容

在疫情信息披露机制中缺乏对传染病疫情信息披露内容的要求,使得政府发布的疫情信息不足以满足民众的需求,民众关切的问题得不到回应。若能在立法中明确疫情信息内容的具体要求,政府就必须按照规定全面发布疫情信息,及时反映疫情发展情况,促使疫情信息对外流通顺畅。可以考虑将疫情信息分为疫情事件信息、疫情人员信息、疫情资源信息和政策性规定四部分<sup>[18]</sup>。这四部分信息能相对全面地涵盖疫情信息,满足民众对疫情信息的需求。各部分具体内容如下。

### 1. 疫情事件信息

疫情事件信息是与疫情直接相关的信息,是最能直观体现疫情发展的信息,包括疫情发生的时间、地点;传染病的临床症状、诊断情况;疫情的源头和传播途径;传染病确诊病例、重症病例、死亡病例、疑似病例的数量等。

### 2. 疫情人员信息

疫情人员信息是指在疫情期间所涉及的各个主体的相关信息,包括患者、政府官员、社会救助团

体等。表现为确诊患者、疑似患者及其密切接触者的行踪信息;相关政府官员不作为的处理情况;红十字会慈善捐款使用情况。

### 3. 疫情资源信息

疫情资源信息是指有效阻止疫情蔓延的防疫物资和保障疫情期间社会正常运行的公共产品的供给情况。防疫物资包括口罩、防护服的生产 and 储备情况;医院和临时救助站的建设情况;疫苗、药品的研制情况。公共产品是指与公民生活密切相关的内容,包括食物储备量、交通工具的运行情况等。

### 4. 政策性规定

政策性规定是指政府相关职能部门针对疫情新出台的、适用时间较短、知悉人数较少的相关规定。包括封城、停课、停工的规定;延长假期期间的工资结算方式;对违法高价出售防疫物品,制造、销售假冒伪劣防疫物品的处罚方法。

疫情信息涵盖疫情期间社会各个方面的信息,疫情信息内容的立法无法采取穷尽式列举的方式,但如果因为无法穷尽,就一刀切地采取不进行规定的回避方式,使得政府部门公布疫情信息的内容缺乏依据,也是不可取的。值得关注的是,《传染病防治法》(修订草案征求意见稿)明确规定了须披露传染病名称,流行传播范围,传染病确诊、疑似、死亡病例数等疫情信息<sup>③</sup>。但上述信息只属于疫情事件信息,不能全面地涵盖疫情信息,充分满足民众需求。因此,对于疫情信息内容的立法规定,宜采取上述分类列举的方式。一方面,使得政府疫情信息公开的内容有明确的标准和具体的要求;另一方面,在每个分类下,政府可以根据疫情的发展情况,深化疫情公布程度,除了常规的疫情公布内容,还可以收集民众意见,根据民众反馈进一步披露相关信息。

## (三)明确疫情信息披露时限

哈特提出,构成法律规则的语言是普通语言而非逻辑语言,因此法律语言也具有普通语言的特征:即一般化语言所能提供的指引是有限的,语言有其意思明确的中心地带,也有含义模糊的边缘区域<sup>[19]</sup>。当前我国立法对疫情信息披露的时间要求为“及时”,根据词语的含义解释,这里“及时”一词是指不拖延,马上,立刻,即有“第一时间”公布的意味。表面上看来,用“及时”作为疫情信息披露的时间要求符合疫情防控的紧迫性,但深究下来,却发现该词无法回答以下疑问:多长时间内符合及时的要求?是以时间标准还是以造成的危害后果为标准衡量是否违反了“及时”的要求?因此,及时性在疫情信息披露机制中可以而且应当作为一个原则

<sup>③</sup>详见《中华人民共和国传染病防治法》(修订草案征求意见稿)第四十三条。

性的要求,提供指导性的意义,但无法在实际操作中提供一个明确的标准。而《政府信息公开条例》所规定的20个工作日的时限,显然又不符合疫情信息披露的特殊要求。《传染病防治法》(修订草案征求意见稿)也没有对此作出回应。所以,疫情信息披露机制应该参照疫情信息内部上报制度,对披露的时间要求作出明确的规定,使得疫情信息在行政体制内外得到同样的重视<sup>[20]</sup>。

对于疫情披露的具体时限,应该充分听取政府和专家的意见,由立法者和卫生行政部门、专家共同磋商确定。一方面,该时限要求给予决策者思考的时间,决策者在收到疫情信息后,必须对信息进行判断、分析、研究,综合考量其所带来的经济、政治、社会等方面的影响,疫情信息的公开必然会造成社会一定程度上的恐慌,决策者必须准备好应对策略以减少损害,才能将疫情信息公开;另一方面,也要考虑到疫情传播的快速性和疫情防控的紧急性,这使得决策者无法在收集完整的信息以及对信息进行深入剖析之后才将疫情信息公布,否则就会延误最佳的防控时机,人民群众的生命健康遭到更大的威胁,国家经济蒙受更严重的损失。因此,该时限的确定要协调好两者之间的关系,除了听取政府部门的意见,还需要加强专家的独立分析地位,结合疫情传播速度模型,运用专业的分析工具,根据疫情传播的规律,制定出科学可行的疫情信息披露时限。

#### (四)建立疫情信息披露的社会参与机制

当前,我国的疫情信息披露权掌握在政府职能部门手中。一方面,政府作为单一的疫情披露主体,保证了疫情信息的准确性和权威性,抢占了信息发布的制高点,遏制流言和谣言的生成和蔓延,有利于社会秩序的稳定。但另一方面,层级化的上报机制容易导致疫情对外披露机制滞后和失真。加之疫情信息相较于一般的政府信息,具有不确定性、专业性和不对称性的特点,普通民众在疫情信息的获取上处于劣势地位,民众无法及时获得真实有效的疫情信息,其知情权难以得到保障。

政府作为单一的疫情信息披露主体所带来的弊端,意味着我们迫切需要构建政府主导、多主体参与的疫情信息披露机制,政府组织仍然是公共危机治理中“对资源和价值进行权威性分配”以全面引导有效应对危机的核心主体,在网络治理结构中发挥着主导作用,但它不再是唯一的行为主体,在公共危机治理过程中它必须吸纳其他众多的行为主体参与并共同应对危机<sup>[21]</sup>。除了依靠政府披露疫情信息,还应当充分利用社会主体的力

量,吸纳其他社会主体发出的疫情信息,以解决政府垄断疫情信息所导致的延迟公布、选择性披露等情况。

第一,授权疾控中心向外发出预警。我国疾控中心是卫健委下属的事业单位,《传染病防治法》规定了疾控中心承担传染病监测、预测、流行病学调查、疫情报告以及其他预防、控制工作。首先,疾控中心作为传染病的监测部门,能够及时发现传染病的发生;医院在发现疑似传染病时,也需要向疾控中心上报,可以说,疾控中心是除了医生和医院以外,最早知悉疫情的一道防线;其次,疾控中心作为专业的传染病预防和控制单位,具备科学的技术和专业的人才,对于疫情判断的准确率较高。然而当前立法却没有规定疾控中心具有直接披露疫情信息的权力,其在获得疫情信息后,必须进行上报。疾控中心的权责不相匹配使其功能不能得到有效发挥,无法在疫情的征兆期向外发出预警,贻误最佳的应对时机。因此,建议授权疾控中心在存在人传人的危险、疫情风险迫近时,直接向社会发出预警,提醒群众减少集聚、做好防护工作。《传染病防治法》(修订草案征求意见稿)明确规定了疾控中心针对常规常发传染病疫情信息的披露权,是对现行规定的突破,但针对其在突发传染病时向社会发布健康风险提示的权限,仍需进一步规范 and 落实相关配套制度<sup>④</sup>。

第二,包容医护人员、专家学者等对疫情信息的披露。医护人员和专家学者在疫情信息的获取上占据极有利的优势地位:一方面,一线医护人员首先接触到传染病疑似患者,能够第一时间掌握疫情信息;另一方面,医护人员和专家学者具备专业的资质,能够根据自己的知识、经验对传染病作出判断,了解真实、正确的疫情信息。《传染病防治法》(修订草案征求意见稿)针对性地建立了传染病疫情报告奖励和责任豁免制度,对上报后排除传染病疫情的情况给予责任豁免,但对向外披露的责任豁免尚未给予规定。鉴于传染病暴发的突然性和极强的扩散性、危害性,传染病防控的紧迫性,应当在立法上明确对医护人员和专家学者善意地向外披露内容真实的疫情信息的行为予以免责。

#### 参考文献

- [1] 赵兵,靳博,陈凌,等.代表委员谈巩固疫情防控成果:时刻绷紧疫情防控这根弦[N].人民日报,2020-05-28(11)
- [2] 杨雪冬.风险社会与秩序重建[M].北京:社会科学文献出版社,2006:114-118
- [3] 乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林

④详见《中华人民共和国传染病防治法》(修订草案征求意见稿)第二十四条、第四十三条。

- 出版社,2004:22
- [4] 俞可平. 没有法治就没有善治——浅谈法治与国家治理现代化[J]. 马克思主义与现实,2014(6):1-2
- [5] 王珺. 论市域重大疫情治理下公众知情权与隐私权的依法权衡与保护[J]. 河南社会科学,2020,28(4):74-81
- [6] 李幸祥. 重大公共卫生事件中疫情报告和发布制度之检视与完善[J]. 中国卫生资源,2021,24(2):131-138
- [7] 王锡铤. 传染病疫情信息公开的障碍及克服[J]. 法学,2020(3):19-35
- [8] 袁秀挺. 从新冠肺炎疫情反思我国传染病预警制度[N]. 民主与法制时报,2020-03-07(2)
- [9] 凤启龙,王启辉. 重大传染病疫情报告与信息披露制度完善的思考——以《传染病防治法》修改为中心[J]. 江苏行政学院学报,2021(2):130-136
- [10] 张雪娇. 我国突发公共卫生事件信息传递制度的问题识别和完善路径[J/OL]. 重庆大学学报(社会科学版): 1-17 [2021-07-06]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1023.c.20210331.1040.002.html>
- [11] 曾日红,姜柏生. 医务人员疫情信息披露权的社会正当性基础[J]. 南京医科大学学报(社会科学版), 2021, 21(2):139-143
- [12] 张明军,赵友华. 突发公共疫情依法治理的逻辑[J]. 法学,2020(3):3-18
- [13] 雷润琴. 信息博弈:公民·媒体·政府[M]. 北京:清华大学出版社,2011:113-115
- [14] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014,34(6):1-38
- [15] 赵宏. 我国疫情信息公开机制以及问题——基于法规规范的分析[J]. 东南法学,2020(2):19-37
- [16] 钟南山等30多位专家院士. 我国新型冠状病毒感染的临床特点[EB/OL]. [2021-5-24]. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.02.06.20020974v1>
- [17] 金太军,赵军锋. 风险社会的治理之道——重大突发公共事件的政府治理[J]. 决策,2020(Z1):90
- [18] 金太军,赵军锋. 风险社会的治理之道:重大突发公共事件的政府协调治理[M]. 北京:北京大学出版社, 2018:235
- [19] 哈特. 法律的概念[M]. 2版. 北京:法律出版社,2011: 115
- [20] 王学辉,周猷. 重大疫情信息披露的法治完善——基于新冠肺炎防治的思考[J]. 阴山学刊,2020,33(2):5-11,17
- [21] 刘霞,向良云. 公共危机治理:一种不同的概念框架[J]. 新视野,2007(5):50-53

(本文编辑:姜 鑫)

## Legislative improvement of the information disclosure mechanism of emergent infectious diseases

XIE Yanchen

School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China

**Abstract:** In the emergency management of infectious diseases, the information disclosure mechanism of epidemic situation plays an important role in the prevention and control of epidemic. The ideal mechanism of epidemic information disclosure should meet the requirements of accuracy, timeliness and necessity. However, through the analysis of the current laws and regulations, there are some disadvantages in the information disclosure mechanism of epidemic situation in China, such as the lack of operational provisions for the information disclosure of unknown epidemic situation, the different provisions for the main body of the information disclosure of epidemic situation, the urgent need to refine the content of the information disclosure of epidemic situation, and the unclear time limit for the information disclosure of epidemic situation. In addition, China adopts a hierarchical reporting mechanism, and it takes time to form scientific understanding of infectious diseases, which leads to the obstruction of the information disclosure mechanism. The *Law on the Prevention and Control of Infectious Diseases* (Draft Revision for Comments) has made some responses to the above problems, but there is still room for improvement. Therefore, we should build a hierarchical information disclosure mechanism, classify the epidemic information, clarify the disclosure content and time limit, and establish a social participation mechanism of epidemic information disclosure, so as to provide better information guarantee for the prevention and control of infectious diseases.

**Key words:** infectious diseases; information disclosure of epidemic situation; legislative perfection