

论应对重大突发公共卫生事件的专项普法

方世荣 杜钟浩

摘要: 应对重大突发公共卫生事件是社会治理的非常态运行,具有价值目标、法律依据、应对措施和执行上的特殊性,需要通过精准有效的专项普法来提升公众的应急法治意识和能力,这对普法的内容和方式提出了新要求。梳理公共卫生应急所涉及的法律规范类型,至少包括七个方面的法律秩序:即应急管理法律秩序、卫生防疫管理法律秩序、社会治安管理法律秩序、市场管理法律秩序、道路交通管理法律秩序、网络信息管理法律秩序和野生动物管理法律秩序等,这决定了应对重大突发公共卫生事件专项普法的主要内容。普法工作必须对全社会进行系统性、精准及时的守法指引,并通过充分利用网络平台、发挥好专业人士的作用、构建多方主体参与的普法体系、创新多元有效的普法方式等来切实提升普法质效。

关键词: 突发公共卫生事件应对; 应急法律秩序; 普法

中图分类号: D922.16 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-5706 (2021) 05-0052-09

2021年7月以来,全国新型冠状病毒肺炎疫情出现一定程度的反复。^[1]一方面是因新型冠状病毒不断变异,其传播能力迅速提高,^[2]另一方面也是由于部分地区疫情防控工作出现疏漏,一些疫情防控工作人员和公民对应对重大突发公共卫生事件的有关法律规定不遵守甚至不熟悉,作出违反公共卫生应急法律秩序的行为,从而导致这一轮局部疫情的扩散。如南京禄口机场防疫管理疏漏导致南京发生本土疫情;^[3]江苏扬州病患者毛某擅自离开已采取封控措施的地区,隐瞒行

程,在人员密集场所频繁活动,并不如实告知自身行程导致传染蔓延的严重后果;^[4]河南商丘市因确诊病例尹某及其家人故意隐瞒行程导致疫情反弹;^[5]湖北武汉新增确诊病例唐某在外地接触高风险人群后,前往武汉多处人员密集地点导致数千人被隔离等。^[6]类似事例实际上在上一轮疫情中已多次发生,时隔一年后再次重现,凸显出让广大公民充分掌握并自觉遵守公共卫生应急管理法律规定,依法服从、配合和参与应对重大突发公共卫生事件,仍是一个重要且长期的工作任

务。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上曾要求在法治轨道上统筹推进各项防控工作,保障疫情防控工作顺利开展,特别强调“要加强疫情防控法治宣传和法律服务,组织基层开展疫情防控普法宣传,引导广大人民群众增强法律意识,依法支持和配合疫情防控工作”。公共卫生应急管理有其区别于常态管理的特点,其特定的价值目标、法律规定的专门性、紧急应对性和严格执行性,要求对全社会的相关普法工作必须做到精准有效,立竿见影,本文试就此提出一些探讨。

一、应对重大突发公共卫生事件需要专门性普法

重大突发公共卫生事件属于全社会面临的紧急事件,是“一种突然发生的、紧迫的,通常难以预见但又需要立即应对的、具破坏性的事物或情形”,^[7]应对此类事件的公共卫生应急管理是一种区别于日常管理的非常态状况,其具有多方面的特殊性,需要开展专门性普法使全社会充分了解掌握,以切实遵守相关法律秩序。这种特殊性主要体现在:

(一) 价值目标的特定性

现代社会的法律秩序追求秩序、自由、公平、效率等多种价值目标,而它们在不同的社会状态有不同优先排序。在公共卫生应急状态下,重大突发公共卫生事件会直接给社会带来巨大的原生灾害,传染病的强传播性和高危害性能在极短的时间内对公民的人身财产权利造成严重损害,并且极易扩散,将全社会置于传染病扩大的风险之中。同时,重大突发公共卫生事件还会引发社会公众的恐慌,诱发不理智行为,形成各种次生灾害,这些都将形成系统性的负面社会后果,因而必须采取非常态的严格措施及时有效应对。由此,秩序和效率的价值位序必须优先,国家权力与公民权利之间的关系要进行一系列与常态管理不同的调整,如提升政府权力的约束强度,对公民权利和自由要进行必要的克减等等。^[8]这种紧急状态下价值目标的特定性,是日常状态下各种价值目标平衡甚至自由、公平价值优先因突发事件应对而产生的紧急转换,普通公民以日常状态下的

价值目标来衡量公共卫生应急状态,往往产生认知上的错位,通常难以理解和接受,这就需要实施不同于常态内容的专门性普法,及时使社会公众知晓、理解相关法律知识和要求,提升对公共卫生应急的特定价值目标的认识,自觉配合政府的应急措施。

(二) 法律依据的专门性

“紧急状态无法律”的旧法谚在现代法治国家已经过时,政府在紧急状态下的管控也有特定的应急法律规则,“疫情防控越是到最吃劲的时候,越要坚持依法防控”。^[9]政府的公共卫生应急管理措施都有一系列专门性的法律依据,包括《突发事件应对法》《传染病防治法》《公共卫生事件应急条例》《药品管理法》等法律法规以及《治安管理处罚法》《刑法》中的特别规定等。这些法律规则在常态社会生活中极少适用,普通民众很少关注这些法律知识。同时,公共卫生应急状态是社会全方位的特别状态,涉及的社会关系多种多样,分由不同的部门法调整,法律规定也较为分散,非专业人士是很难系统掌握的。由此,参与一线防疫的社区、村庄的基层管理者会因不熟悉这类法律规范而不善于依法实施管控、教育、劝阻,如随意封闭场所、限制人身自由、阻断交通等,导致社会纠纷,引发网络舆情。基层群众也会因不知晓这类法律规范而对应急措施不理解、情绪抵触、不履行法定义务等。如公共场所不戴口罩、任意参加聚众活动、不配合流行病学调查、抗拒必要的封闭隔离等。这都需要专门性普法来帮助全社会了解掌握这些特定法律规则。

(三) 应对措施的紧急性

重大公共卫生事件的突发,使得政府必须采取特殊的应急措施,其紧急性不言而喻。通常表现为全方位的迅速管控,如及时实行人员的集中隔离,禁止某一区域的出行,对特定生活物资、医疗用品等的市场交易限制,要求立即停产停工,对私人财产财物的紧急征用等等。这些非常规的紧急措施要求公民为了社会公共利益必须同步接受,牺牲个体日常已习惯享有的诸多自由和权益,如果没有充分的相关法治宣传教育作基础,是难以在内心和行动上及时适应的,也极易产生抗拒

和抵触。从执法、司法机关和新闻媒体已发布的办理妨害新冠肺炎疫情防控犯罪典型案例中可以发现,疫情期间有大量拒绝执行政府疫情防控命令,不在公共场所佩戴口罩、私自聚众活动、强闯或偷离封闭区域、拒绝执行流行病学检查、妨碍应急管理人员执行公务等违法犯罪现象。这种多发、常见的状况在一定程度上反映出部分社会成员对应急措施的不适应,因而需要开展专门性普法来强化理解、提升认识。

(四) 应急法律规范执行的严格性

法律规范就其内容可分为授权性规范、命令性规范和禁止性规范,常态下的法律秩序对公民的授权性规范更为多见,这类规范对公民是权利的赋予而不是义务的设定,公民可以作出放弃自己权利的选择,因而不具有执行的严格性。命令性规范和禁止性规范对公民而言通常是义务的要求,不能拒绝履行,但在常态社会状态下,因危急性不突显,公民往往有履行义务的相对宽松时间和空间,执法机关也会给予充分的说服和相应的容忍,在严格性要求上并不绝对。但在公共卫生应急状态下,法律秩序中的命令性规范和禁止性规范不仅仅占主导地位,而且执行必须极度严格,不能有任何折扣和拖延,否则可能会因一个人的失误导致疫情的迅速扩散,带来全社会极大的危害后果,增加巨大的防控补救成本。这种法律执行超常规的严格性,是需要事先开展专门性普法教育、引导和告诫的。以此才能促使民众养成坚决执行公共卫生应急法律规范的自觉和清晰认知,预防出现其因不在意、松懈对待而产生违法的情形,确保相关法律规范的切实贯彻实施。

综上,公共卫生应急状态的特殊性提出了加强专门性应急普法的现实需求。习近平总书记在2020年6月2日的专家学者座谈会上曾特别强调:“要普及公共卫生安全和疫情防控法律法规,推动全社会依法行动、依法行事”,这体现出对该特别领域普法工作的高度重视,因此,应对重大突发公

共卫生事件的专门性普法必须加紧推进展开。

二、应对重大突发公共卫生事件的法律秩序谱系

党中央近期出台的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出,要“加强突发事件应急处置法律法规教育培训,增强应急处置法治意识”。但对公民而言,公共卫生应急处置的法律法规包含有哪些需要掌握的法律知识,涉及哪些法律秩序的遵守,目前仍是一个尚未明确的问题。梳理现有的相关法律规定,并结合公民现实的法律知识需求,可以发现,依法应对重大突发公共卫生事件至少包含应急管理法律秩序、卫生防疫管理法律秩序、社会治安管理法律秩序、市场管理法律秩序、道路交通管理法律秩序、网络信息管理法律秩序和野生动物管理法律秩序等七类基本法律秩序构成的谱系。

(一) 应急管理法律秩序

应急管理法律秩序指行政机关以应对紧急事件为目的,依据应急管理法律法规构建的法律秩序。重大突发公共卫生事件属于紧急事件的一种重要类型,二者之间属于一般与特别的关系。因此,部分应急管理法律法规的规定也适用于重大突发公共卫生事件的应对,形成了应对公共卫生事件的应急管理法律秩序。

应急管理法律秩序要求公民服从政府的应急管理决定、命令,配合有关部门依法采取的各种应急措施。具体而言:一是必须按照政府要求实施特定行为,如公民必须按要求进行传染病防护、服从政府依法实施的封闭式管理。二是未经政府允许不得从事特定行为,如疫情重点地区的人员在尚未得到有关部门批准的情况下不得开展人群聚集性活动,企业在尚未取得批准的情况下不得私自复工、复产、开展营业,学校在尚未得到批准的情况下不得私自复课。应急管理法律秩序的法律依据主要是《突发事件应对法》、各地颁布的《突发事件应对办法》、《突发事件应对条例》等法律法规中的相关条款规定。^①

^① 应急管理法律秩序的法律依据参见《突发事件应对法》第四十九条、第六十六条,《江西省突发事件应对条例》,《湖北省突发事件应对办法》《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》等。

（二）卫生防疫管理法律秩序

卫生防疫管理法律秩序指行政机关以防控传染病疫情为目的，依据卫生防疫管理法律法规构建的法律秩序。卫生防疫管理法律秩序与应急管理法律秩序的区别在于，卫生防疫管理措施仅在应对公共卫生事件时使用，而应急管理措施不仅可以用于应对公共卫生事件，也可以用于应对其他类型的突发事件。

卫生防疫管理法律秩序针对不同类型的人群设定了不同的义务，并要求公民积极主动履行：一是针对来自疫情重点地区的公民，要求其主动报告自身的健康状况、疫情重点地区的旅行史、与患者或疑似患者接触史、自身的行动轨迹等信息，并配合相关部门进行医学观察和流行病学调查工作。二是针对从境外入境的人员，要求其应当配合卫生检疫部门和海关部门的卫生检疫规定，主动、如实报告身体健康状况、疫情重点地区的旅行史、与患者或疑似患者的接触史、自身的行动轨迹，并配合进行卫生检疫。三是针对已确诊的病人、病原携带者、疫情重点地区的人员或疫情重点地区特定场所的人员，要求其配合国家机关工作人员依法履行为防控疫情而采取的防疫、检疫、强制隔离、隔离治疗等措施。四是针对动物饲养户，要求其配合有关部门对染疫野生动物、家禽家畜的控制和扑杀。五是针对因救治无效死亡的传染病确诊病人的家属，要求其配合有关部门将病人尸体立即进行卫生处理，就近火化等。卫生防疫管理法律秩序的法律依据主要是《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》《刑法》等法律法规中的相关条款规定。^①

（三）涉疫社会治安管理法律秩序

涉疫社会治安管理法律秩序指以维护公共卫生应急状态下的社会秩序为目的，依据治安管理法律法规构建的特定法律秩序。社会治安管理法律秩序在常态和应急状态中都存在，但由于公民在公共

卫生应急状态中的治安违法行为有特定背景和后果，此时的社会治安管理法律秩序则有针对性的侧重，主要在于保障公共卫生突发事件的有序应对，防范和打击利用疫情扰乱社会治安的行为。

涉疫社会治安管理法律秩序要求公民自觉遵守与疫情防控相关特定法律法规，遵守疫情防控下的社会公共秩序，不得利用疫情从事妨害公共安全的违法行为，尊重公民人身权利和财产权利，服从疫情应对的社会管理。违反该类法律秩序的违法行为还可具体划分为：扰乱公共秩序的行为、妨害公共安全的行为、侵犯人身权利、财产权利的行为和妨碍社会管理的行为。

扰乱公共秩序的行为如：在疫情防控期间，在医疗卫生机构等公共场所起哄闹事，影响疫情防控工作正常进行；因与卫生防疫人员发生纠纷而实施结伙斗殴、追逐、拦截他人、强取或者任意损毁、占用公私财物等寻衅滋事行为。

妨害公共安全的行为如：明知自己属于确诊患者或疑似病人，仍然在外流动、出入公共场所、主动与他人聚集、接触，扩散潜在的疫情传染风险；具有保管职责的工作人员在传染病病原体被盗、被抢或者丢失时未按规定报告等对公共安全造成危害的行为。

侵犯人身权利、财产权利的行为如：在疫情防控期间，以封锁公民住宅门窗等方式，非法限制他人人身自由、损毁他人私有财产；故意泄露、出售传染病病人、病原携带者、疑似传染病病人、密切接触者涉及个人隐私的有关信息、资料；在疫情防控期间，殴打或者故意以其他方式故意伤害医务人员、防控工作人员、实施撕扯防护装备、吐口水等行为，导致或可能导致他人感染；在疫情防控期间，盗窃、诈骗、哄抢、抢夺、敲诈勒索或者故意损毁公私财物等侵犯特定人权利的行为。

妨碍社会管理的行为如：阻碍疫情防控工作人员、医务人员依法执行职务；在疫情防控期间，

^① 卫生防疫管理法律秩序的法律依据参见《传染病防治法》第三十一条、第三十九条、第四十条、第四十一条、第四十二条、第四十六条第一款、第七十七条，《突发公共卫生事件应急条例》第四十一条、第四十四条，《刑法》第三百三十条第一款、第三百三十二条等。

冒充疫情防控工作人员招摇撞骗等行为。社会治安管理法律秩序的法律依据主要是《治安管理处罚法》《刑法》等法律法规中的具体条文规定。^①

（四）涉疫市场管理法律秩序

涉疫市场管理法律秩序指以维护公共卫生应急状态下的市场交易秩序为目的，依据市场管理法律法规构建的特定的法律秩序。与涉疫治安管理法律秩序类似，在公共卫生应急状态下，这类市场管理法律秩序旨在配合重大突发公共卫生事件的应对工作，防范和打击利用该事件从事不法经营、牟取非法收益的行为，维护疫情期间的市场稳定，保障抗疫物质供给的稳定和有序。

涉疫市场管理法律秩序对市场主体的守法要求主要有：一是普通商品的生产经营者应当遵守有关营销的管理规定，不制假贩假、掺假，以假充真，以次充好；不实施扰乱市场秩序的行为；规范从事产品出口活动等。二是药品、医疗器械和医用卫生材料等防疫物品的生产经营者，必须遵守公共卫生应急状态下的严格管理规定，不得有上述非法生产和交易的行为，也不得为假药、劣药等提供储存、运输等便利条件。市场管理法律秩序的法律依据主要是《药品管理法》《产品质量法》《医疗器械监督管理条例》《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》《进出口商品检验法》《进出口商品检验法实施条例》《刑法》等法律法规中的具体条文规定。^②

（五）应急道路交通管理法律秩序

应急道路交通管理法律秩序指以维护公共卫

生应急状态下的道路交通秩序为目的，依据道路交通管理法律法规构建的法律秩序。由于传染病防控十分依赖现代交通物流体系来调配物资、运送人员、开展急救，因此保障道路交通秩序的正常运行对于重大突发公共卫生事件的应对也有重要意义。

应急道路交通管理法律秩序对行人、车辆等道路使用者的要求包括两方面：一方面，必须保障道路交通畅通，确保从事应急管理工作的车辆能够正常行驶，如为有紧急执行任务的消防车、救护车、工程抢险车、警车等车辆让行；不得破坏轨道、桥梁、隧道、公路、机场、航道、灯塔、标志等交通设施影响正常交通秩序。另一方面，必须遵守政府因疫情防控而实施的交通管制，不得违反交通管制的规定强行通行等。道路交通管理法律秩序的法律依据主要是《道路交通安全法》《治安管理处罚法》《刑法》等法律法规中的具体条文规定。^③

（六）网络信息管理法律秩序

网络信息管理法律秩序指以维护公共卫生应急状态下的网络信息秩序为目的，依据网络信息管理法律法规构建的法律秩序。在信息化社会中，网络是信息的重要集散场域，易于被利用作为实施不法行为的工具。尤其是在重大突发公共卫生事件中，社会公众对疫情的突发及详情往往缺乏了解，一旦出现网络上的煽动或谣言，其传播的广泛性和快捷性，将引发大范围的社会恐慌或非理智行为，严重妨碍疫情防控工作和社会秩序。

① 社会治安管理法律秩序的法律依据参见《治安管理处罚法》第二十三条、第二十五条、第二十六条，《刑法》第二百九十三条规定的扰乱公共秩序行为；《治安管理处罚法》第三十一条，《刑法》第一百一十四条、第一百一十五条第一款规定的妨害公共安全行为；《治安管理处罚法》第四十条、第四十二条、第四十三条、第四十九条，《刑法》第二百三十四条、第二百三十八条、第二百五十三条之一、第二百六十六条、第二百六十八条、第二百七十五条规定的侵犯人身权利、财产权利行为；《治安管理处罚法》第五十条、第五十一条，《刑法》第二百七十九条、第二百七十七条第一款规定的妨碍社会管理行为等。

② 市场管理法律秩序的法律依据参见《药品管理法》第九十八条、第一百一十六条、第一百一十七条、第一百一十八条、第一百一十九条、第一百二十条、第一百三十七条，《产品质量法》第四十九条、第五十条，《医疗器械监督管理条例》第六十六条，《突发事件应对法》第四十九条，《突发公共卫生事件应急条例》第五十二条，《进出口商品检验法》第三十五条，《进出口商品检验法实施条例》第二十七条、第三十三条，《刑法》第一百四十条、第一百四十一条、第一百四十二条、第一百四十五条、第二百二十二条、第二百三十条、第二百二十五条第四项等。

③ 道路交通管理法律秩序的法律依据参见《道路交通安全法》第九十九条、第一百零四条，《治安管理处罚法》第五十条，《刑法》第一百一十七条、第一百一十九条第一款等。

新冠肺炎疫情期间就曾多次发生在网络上编造并传播虚假信息而引发社会恐慌的违法犯罪案件。^①

网络信息管理法律规范对网络服务使用者和网络服务者设置了不同的秩序要求：对于前者，要求其遵守互联网法律法规，不得利用网络从事违法犯罪活动，如扰乱公共秩序，造谣传谣等；对于后者，要求其依法履行信息网络安全管理义务，配合监管部门维护互联网法律秩序。网络信息管理法律秩序的法律依据主要是《网络安全法》《治安管理处罚法》《突发事件应对法》《刑法》等法律法规中的相关条文规定。^②

（七）野生动物管理法律秩序

野生动物管理法律秩序指以加强野生动物管理、防止传染病通过动物导致人感染或导致疫病扩散为目的，依据野生动物管理法律法规构建的法律秩序。根据目前对新冠肺炎病毒的调查研究，病毒最有可能的来源是自然界中的动物，^[10]而野生动物将传染病传播给人在历史上也曾多次发生。因此，防控重大突发公共卫生事件需要实施野生动物管理，确立相应的法律秩序。

野生动物管理法律秩序对危害和协助危害野生动物的行为作出了一系列规制，主要包括：第一，在直接危害野生动物的捕杀环节，法律禁止公民非法捕猎、杀害野生动物。第二，在可能诱发危害野生动物行为的交易环节，法律禁止公民经营、出售、购买、使用和进出口野生动物及其制品。第三，在为捕杀和交易提供辅助方面，法律禁止为出售、购买、利用野生动物及其制品和禁用的猎捕工具发布广告与提供交易服务。最后，为了防止合法开展野生动物保护工作的正常途径被非法利用，法律还禁止伪造、变造、买卖、转让、租借野生动物保护有关证件、专用标识或者有关

批准文件。野生动物管理法律秩序的法律依据主要是《野生动物保护法》《刑法》等法律法规中的具体条文规定。^③

以上七个方面构成公共卫生应急的基本法律秩序，这决定了其应当是进行专门性普法的主要内容。我国已实施了七个法治宣传教育五年规划，常态下的普法内容主要是法律基础知识，宪法、民法典、刑法、诉讼法等重大法律，以及《人口与计划生育法》《义务教育法》《未成年人保护法》《妇女权益保障法》《劳动法》《劳动合同法》《消费者权益保护法》《治安管理处罚法》等与公民日常生活较紧密的法律法规，而公共卫生应急方面的专门法律知识普及则明显不足，在当前与今后疫情防控不能有任何松懈的形势下，此类专项普法必须着力推进，补齐短板。

三、应对重大突发公共卫生事件普法的基本要求

公共卫生应急管理涉及多方面的工作，针对的问题紧迫、具体，处置效率高，这要求相应的普法必须具有系统性、精准及时性和富有实效性。

（一）加强公共卫生应急法律知识的系统性指引

如前所述，重大突发公共卫生事件应对涉及七类基本法律秩序，但相关法律规定是散见在数量众多、层级不同的法律法规之中，且条文规定分散，如果各相关主管部门都各自开展普法，就会发生部门化、碎片化的问题，不利于缺少法律思维和抽象能力的普通公民整体性系统性地掌握，不利于全面提升民众的应急管理法治意识和法律知识水平。因此，涉疫法律知识需要有系统的指引。在内容上应覆盖每一类法律秩序，而且对每一类法律秩序的法律依据、守法要求、常见违法

① 如辽宁省鞍山市赵某某涉嫌编造、故意传播虚假信息案，参见全国检察机关依法办理妨害新冠肺炎疫情防控犯罪典型案例（第二批）。

② 网络信息管理法律秩序的法律依据参见《网络安全法》第十二条第二款、第四十六条、第六十七条、第六十九条，《治安管理处罚法》第二十五条，《突发事件应对法》第五十四条、第六十五条，《刑法》第一百零五条第二款、第二百八十六条之一、第二百九十一条之一第二款等。

③ 野生动物管理法律秩序的法律依据参见《野生动物保护法》第四十五条、第四十六条、第四十九条、第五十条、第五十一条、第五十二条、第五十五条，《刑法》第三百四十一条等。

行为表现、违法的责任后果等内容都应有讲解,使公民能够较完整、准确地了解公共卫生事件应急法律秩序的要求,以便全面遵守。在普法策略上,有必要由各级主管普法工作的司法行政机关牵头,组织各执法部门如应急、公安、卫生防疫、交通、市场监管、网信等部门联合编写简明的《公共卫生应急管理公民守法指引》等普及手册,对公民应遵守的各类应急法律秩序作出系统性的指引,并作为重大突发公共卫生事件应急预案的一个组成部分。在编排上,《公共卫生应急管理公民守法指引》等宜先对公民守法提出总体要求,再列分公民应遵守的法律秩序类型,之后在每一类法律秩序中,按照提出“守法要求——违法行为表现——法律责任——法律依据——案例警示”等结构进行编制,^[11]这样有利于广大民众充分了解公共卫生应急状态下不同类型法律秩序的内涵,详细了解掌握各类法律法规的要求以及违法将导致的后果和责任。通过《公共卫生应急管理公民守法指引》或类似形式,就能较完整、系统地展示公共卫生应急状态下精准普法的内容。

(二) 开展及时、精准的法律知识普及

公共卫生应急的各类法律秩序都围绕突发公共卫生事件应对而构建,各法律秩序所涉及的法律知识都有明确的现实针对性,普法工作必须做到内容精准、启动和推进及时,保障在特殊时期下为社会公众迅速提供最急需的法律知识供给。

在普法内容的精准性上,应对重大突发公共卫生事件的普法无需面面俱到,而是针对社会公众的需求,紧扣公共卫生应急状态下的各类法律秩序实施普法,结合政府抗疫指挥部门应对疫情发布的各种决定、命令、公告,以清晰简明、生动活泼的方式宣传相关法律法规和要求,公民应履行哪些具体义务以及违反规定要承担的法律后果,为公民的行为提供明确指引,减少公共卫生应急管理的阻力。

在普法的及时性上,应对重大突发公共卫生事件的普法必须强调迅速,不能滞后于疫情的发展。启动的时间节点,应始于突发公共卫生事件的“前预警期”,即“地方政府及其相关部门发现并向上级机关报送有关传染病风险信息”^[12]的

时点,一旦发现有传染病风险,对公众的应急普法就应即时启动,为随后政府正式发出传染病预警并采取后续应急措施打下积极配合、服从的思想基础和行动准备。之后随着预警期公布疫情信息、应急期采取各种应急措施、恢复期复工复产等的逐次发展,相应内容的法律知识宣传教育均应同步适时开展,以尽快使普法宣传内容与应急管理工作协同并进。

(三) 切实提升普法质效

在普法方式的有效性上,基于重大公共卫生事件的突发性,应对工作必须紧急有效地展开,及时跟进的普法工作则要保证立竿见影的效果,使之立即转化为民众的积极响应和行动,形成紧急状态下的应急法律秩序。这种有效性的达成,主要取决于普法方式的运用。疫情发生的限制使一些常规普法手段难以运用,如大规模宣讲、现场法律咨询等,因而需要运用和创新与突发重大公共卫生事件相适应的普法方式。这主要包括:

首先,充分利用网络平台开展无直接接触性的普法宣传。网络具有“内容丰富、信息量大、影响面广、传递方便、迅速快捷、双向互动”^[13]等优势,有利于保障安全,提升普法效率。

其次,利用心理学上的“权威效应”,充分发挥专业人士作为普法主体的作用,相关领域的专家如具有应急管理执法、司法职责的执法领导、资深检察官和法官;知名法学专家和律师工作者;公共卫生防疫的医护专家等。“权威效应是指社会地位高、有威信的意见更容易受到人们的信任与追捧。”^[14]专家以其本专业领域的权威性,具有较高的社会信任度,由他们宣传讲解有关应急管理法律规定、公共卫生防疫法律规定、违法责任后果等方面的知识,能较好提升对公众的普法宣传效果。自新冠肺炎疫情防控以来,具有权威影响力的医学专家如钟南山、张文宏等通过接受媒体采访、社交媒体发文等方式,对稳定公众情绪、帮助民众正确开展疫情防控、引导民众遵守防疫规定等都发挥了极有效的影响作用。

再次,动员各方社会主体共同参与。增强重大突发公共卫生事件应对的普法效果,不能只依靠政府部门“谁执法谁普法”的责任制模式,还

动员各种社会力量参与。其原因在于，在重大突发公共卫生事件的全方位应对中，单纯政府普法的人力资源是十分有限的，不易全面覆盖各基层社区、乡村，更难以深入各个家庭、个体，这就需要各单位、基层群众组织、法律服务机构、志愿者团体等参与合作，共同构建大格局普法工作体系。《法治社会建设实施纲要（2020—2025）》明确提出：要“培育壮大普法志愿者队伍，形成人民群众广泛参与普法活动的实践格局”，公共卫生应急管理的普法，涉及全社会各个层面，更需要组织发动各方社会主体广泛参与。由各种社会力量广泛参与的大格局普法工作体系主要是：国家机关承担“谁执法谁普法”的主要职责，根据各自主管领域，分工开展各自专业性的普法；同时应组织、发动其他社会主体积极参与普法工作，发挥居委会、村委会等群众组织、各企事业单位、各社会团体等贴近基层、直达群众的优势，开展多样化的普法活动，缓解国家机关人力资源不够的压力。各种与突发公共卫生事件应急法治有工作关联性的社会组织，也应加以整合发挥重要作用。如作为防疫医疗机构的医院、卫生站，作为环保组织的野生动物保护协会，作为法律服务机构的律师事务所，作为教育机构的学校，作为新闻宣传机构的媒体等。此外，具备一定公共卫生应急管理法律知识的公民个体，也能对家庭、亲友、熟人团体宣传相关法律知识。

最后，创新普法方式。普法效果的提升在很大程度上依靠普法方式，因此，除坚持现行常规的一些普法方式之外，还要创新普法形式，以达成更大的普法实效。目前常规的方法主要是利用各种媒介形式对公民进行应急管理法律知识的教育宣传，如电视、电台、报纸、杂志、政府官网、新闻客户端、微博微信、短视频平台等，此外还有社区公告栏、居民楼栋等张贴宣传图文、编制和发放守法手册等。但为保证普法效果，还应创新一些机制：一是激励机制。对守法积极的公民应实施一定的物质和精神奖励，形成利益诱导作用。如卫生防疫部门对主动上报高风险地区行程信息的公民给予适当奖励，社区对辖区内防疫期间一贯守法的家庭、个人评选“抗疫守法家庭或

个人”，政府部门在组织具有突出抗疫事迹的人物评选活动时，也应评选守法先进人物，并给予一定的物质奖励等等。二是警示机制。突发公共卫生应急的普法应注重直观、易懂的警示教育，如及时发布典型违法犯罪案例并加以讲解、制作生动的普法短视频等，让广大普法对象有深刻印象，充分了解相关违法犯罪行为的具体现象、危害后果以及法律责任，以警示自己的言行。三是示范机制。加强普法中的示范对广大公民有行为样板作用。社区等基层组织可汇集公民在防疫守法方面的有益做法，按照不同的类型将其整理成行为范例，供大家学习仿效。包括：（1）遵守公共卫生法律要求的防护方法示范。如在家门口张贴外出必须佩戴口罩、不到人群密集的场所、与他人接触保持距离的提示；注意勤洗手、对物品消毒；在家进行有助于身心健康的活动，加强体育锻炼等。（2）依法配合防疫工作的示范。如示范报备个人行程的操作流程、配合管理部门进行医学跟踪调查的方法等。（3）居家隔离的日常生活示范。如学会如何居家进行线上学习和工作，不进行聚集性活动，如何在疫情期间进行自我疏解，防止发生心理问题等。（4）识病、用药、就医的示范。如传授辨别身体不适的基本知识；演示出现疑似症状时用药、就医的正确方式等。四是督促学习机制。对于不积极配合公共卫生应急管理，或者有轻微违法行为不追究法律责任的公民，执法机关或所属社区、单位除了给予批评教育之外，还可以督促其学习，如通过专门的学习平台学习相关法律知识，并以答题的方式进行考评测试，直至合格为止，对于学习考评结果在一定范围内作出通报，以此来促进公民在公共卫生应急管理中的守法自觉性。

参考文献：

[1] 国务院联防联控机制权威发布（8月4日）[EB/OL]. 中国政府网，[2021-8-14]，<http://www.gov.cn/xinwen/gwylflkjz162/>.

[2] 中疾控：引起广州疫情变异病毒传播能力比老毒株提高1倍[EB/OL]. 澎湃新闻，[2021-06-11]，https://www.thepaper.cn/newsDetail_

forward_13099999.

[3] 1趟航班、4条传播链，源头查清！本轮疫情为何失守，中纪委再发“四问”！[EB/OL]. 腾讯网，[2021-08-14]，<https://xw.qq.com/amphtml/20210730A0GHT700>.

[4] 毛某宁擅离南京到扬州引发疫情扩散，刑拘！[EB/OL]. 澎湃新闻，[2021-08-14]，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_13867326. 一人引爆一座城！扬州疫情源头查明，64岁“毒王老太”被捕：扬州人哭了，病毒笑了[EB/OL]. 新浪网，[2021-08-14]，http://k.sina.com.cn/article_6208802480_17212ceb0019013997.html.

[5] 确诊病例及家人瞒报行程致疫情反弹，河南商丘展开调查[EB/OL]. 腾讯网，[2021-08-14]，<https://new.qq.com/omn/20210815/20210815A038XV00.html>.

[6] 武汉市通报新增7例省外关联本地新冠肺炎病例情况 已隔离2007人[EB/OL]. 百度网，[2021-08-14]，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1707028697852462579&wfr=spider&for=pc>.

[7] 孟涛. 中国非常法律的形成、现状与未来[J]. 中国社会科学，2011，(2).

[8] 刘莘. 行政应急性原则的基础理念[J]. 法学杂志，2012，(9).

[9] 习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议强调 全面提高依法防控依法治理能力[EB/OL]. 央广网，[2021-06-08]，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657703299658814264&wfr=spider&for=pc>.

[10] 国新办举行新型冠状病毒感染的肺炎防控工作新闻发布会[EB/OL]. 中国政府网，[2021-06-08]，http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/22/content_5471591.htm#1.

[11] 方世荣，孙思雨，杜钟浩.《疫情防控公民守法指引》的基本结构和内容[N]. 法制日报，2020-02-26(11).

[12] 方世荣，孙思雨. 公共卫生事件“前预警期”的地方政府应对权配置[J]. 云南社会科学，2020，(3).

[13] 赵丽君. 探索网络普法新途径 增强普法实效性[J]. 中国高教研究，2004，(5).

[14] 马宇红，赵媛媛，强亚蓉. 社交网络中谣言传播的从众效应和权威效应[J]. 计算机应用，2019，(1).

作者：方世荣，中南财经政法大学教授、现代行政法研究中心主任

杜钟浩，中南财经政法大学现代行政法研究中心特约研究员

责任编辑：熊哲文