

深圳疫情防控之法治动员力

邵 鹏

摘 要：我国疫情防控成绩的取得离不开法治的重要作用，在城市疫情防控中法治动员力作用明显，深圳战“疫”过程中其同样优势显著。法治动员力在疫情防控中的规制是法治的战“疫”契机，其既是国家治理现代化的重要组成部分，更是法治在紧急状态的自洽与升华。深圳法治动员力表现出中国法治模式的优势，在党委的坚强领导下，法治建设在疫情防控中淬炼和涅槃。深圳法治动员力在法治各环节各领域实现了资源、力量的全过程全面嵌入而高效运转，深圳因此而试验出以法治把控城市危险性、增强城市韧性、拓展城市耐受力的优质样本，为中国特色社会主义法治建设发挥先行示范作用。

关键词：法治；疫情防控；动员力；深圳

中图分类号：D922.16 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）03-0058-06

在深圳，法治蕴于内而形于外，法治是深圳的胎记亦是深圳的血肉。深圳崇尚实干，法治不鼓励空谈；法治精神浸润着深圳这座城市，成为深圳的生存基因和发展密码，伴随着深圳的一路成长。法治见证了深圳的辉煌，法治也一路成就深圳的辉煌。在四十多年的发展历程中，法治建设为深圳奇迹提供了坚实的保障和强大的动力，深圳也成为中国特色社会主义法治极富营养的载体。得益于外部推力和内部蓄势，立法、执法、司法、守法以及普法，各个环节同向发力；法治城市、法治政府、法治社会一体建设渐行渐稳、行稳致远。

2020年初，新冠肺炎疫情的暴发突如其来。彼时，应对疫情防控是来不及充分准备的战斗，深圳的生产生活秩序在阵痛后发生剧烈变化，开始了从猝不及防到措以致用的嬗变。战“疫”当前，

一座城市的法治能力、法治水平就像“洪水拍打的堤坝”直面挑战。习近平总书记强调坚决打赢疫情防控的人民战争。^[1]深圳战“疫”，没有暂停键，没有休止符。动员全民抗“疫”，深圳展露出强大的能力，而法治所提供的坚实保障影响和决定了政府以及社会各个层面的动员能力。2021年，深圳已经构筑起外严防输入、内严防扩散、严防再输出的坚固防线。疫情防控对法治社会的韧性和耐受力进行了无距离碰触和测试，超出理论推演之外对法治举措的成效进行了真实评测，对立法、执法、司法、守法和普法各个环节进行了全面检视。在全城动员抗击疫情背后城市与社会不断进行协调和自洽，^[2]法治发挥动员作用的力量或直接或隐形，透析这股力量持久做功的机制对城市的治理会产生深远的正面影响。

本文为深圳市建设中国特色社会主义先行示范区研究中心“深圳战‘疫’动员力”子课题报告阶段性成果。

动员是指发动人们参与活动，动员力指的是发动人民群众参与活动的能力。动员的过程由动因、动能、功能和效能等组成。动员的各个要素及环节紧密相扣，有效联动，才能形成动员力。^①法治动员力是法治在调动要素、资源应对事件处置，并在过程中实现行动有序和观念融合的能力。战“疫”中的法治动员力是法治发动群众从而调动一切力量参与和配合疫情应对与防控的能力。法治动员力会反映和体现在最终被调度的资源和人员的数量及质量之上，会体现在事件和行为之上，表现为过程中的秩序和民众的内心认同，隐现在过程中统计数据的物理变化之下；但归根结底，法治动员力不完全等同于最终的作用力，法治动员力之“力”更在于积攒于制度惯性、体制机制、从众行为背后的势能，不仅在于当下的法治做功更重在前期法治建设的成效。

一、法治动员力之战“疫”契机

在中国特色社会主义法治的整体架构之下，不同的城市同样演绎了法治国家整体框架内的共性；虽然各有倚重之处，但究其实质不同或者说个性之处在于体现于过程中对法治进行主动叙述的意愿，体现在过程中依赖法治思维牵引下对法治方式主动进行调适和修正的自觉性。面对疫情，法治成为深圳的鲜明特征，市民对深圳战“疫”的法治底色表现出了相当程度的认可。根据2020年4月进行的有效受访样本达10524个的统计调查显示，^②有43.98%的深圳市民认为深圳抗疫实践反映出的中国优势体现为依法战“疫”的法治优势；而在疫情防控取得巩固性成效后这种认可已经进入到日常。以此反推，法治动员力被疫情防控所激发是其现实契机，其所面对的时空环境是其可能受限所在。

（一）在治理现代化的格局下推进法治

宋代苏轼在《思治论》中说：“犯其至难而图其至远。”^③深圳的法治建设要立足于国家治理体系和治理能力现代化的俯角观察之下往前纵

深推进，立足于先行示范，要全面服务于中国特色社会主义法治的话语体系建设，避免为立法而立法、为执法而执法、为司法而司法。在国家治理体系和治理能力现代化探索过程中多顶层统筹、减少或避免技术讨巧。

在后疫情时代或者疫情常态化调控的情况下，对于抗疫的常态推进也构成治理体系和治理能力现代化要求的题中之义；^④而事实上对城市治理、国家治理而言，对于应急事件法治框架内的硬性规范和柔性调试需要齐头并进，这二者之间的融通、互补与调和能测试出其在法治框架内的边界感和民众认可的阈值，这恰是国家治理体系和治理能力所需要的实践智慧。

特区法规的制定既考验立法的技术也考验立法的智慧更考验的是立法的态度，科学立法、民主立法、依法立法始终是立法的根本要求，立法谋求的不是单一点的强行突破，而应该是面上的整体联动。执法与司法行为同样需要快行快试、稳行稳试。法治城市的建设要开拓而不求打破，谋精细而不图精巧，要先行而不抢跑，要示范而不失范。要在对中华优秀传统文化、世界法治文明优秀成果兼容并蓄基础上实现对中国特色社会主义法治话语体系的整体构建；既要实现法治建设本身的先行示范，更要实现以法治牵引政治、经济、文化、社会、生态文明建设达成先行示范的先行示范。

（二）反危为机助升城市的法治涅槃

只有经过验证的历史方能脱胎于教训从而升华为经验。在法治战“疫”中，法治城市建设突然以应急的方式被淬炼，成为教训或是经验就在于是否可以反危为机。可以预料的是，战“疫”中的立法、执法、司法、守法、普法的相辅相成，过程中法治城市、法治政府、法治社会的互动必将形成很好的惯性，积攒更强劲的势能，酝酿出最强加速度，将深圳的先行示范区建设推上更快车道。因此对于深圳法治城市建设而言，应从思

^① 中共深圳市委党校、深圳市建设中国特色社会主义先行示范区研究中心于2020年4月开展《群众视角下的深圳战“疫”》问卷调查。线上调查（网络问卷调查）与线下调查（现场拦截访问）两种调查方式同时进行，共收集有效样本10524个（其中线下调查完成有效样本2525个）。

想到行动,反疫情之危为法治之机。

应以道德滋养夯实法治社会的基础。法律和道德从来不对立,法治与德治应该相得益彰。法律是成文的道德,道德是内心的法律。^[6]疫情期间法治深圳所呈现的既是法治的标配也是道德的要求。在个体隐私权得以保障的情况下,确诊病例的情况得以适度妥善公布,行程轨迹得以妥当公示;在合理的知情权得以保障的情况下,城市显现极强的吸纳功能,面对疫情的不确定性城市仍然张开怀抱;邻里之间守望相助,返深人员在小区的居家隔离被最大限度的包容,歧视和排斥本身被歧视和排斥。这是法治与德治相互支撑的深圳表达,是战“疫”过程中大面积的法治呈送和道德呈现。道德绑架虽然只存在于极为个例的细节之中,但它也可能蛰伏在民众观念的某个角落,法律法规、制度产品、政策供给以及政府行为可以阻断道德绑架可能被送达的路径,不为其提供可能生存的空间和养分。因此在疫情防控过程中以及未来,深圳需在依法治市与以德治市相结合背景下更加注重法治与道德的互动。

要以深入到城市毛细血管的细致来铺陈法治社会的育成方式。疫情防控重新定义了市民生活和相处方式,这种重新定义涵括了道德的生长,也包含了法治的创新和调整。从工作生活、家居社区到生态环境;覆盖社区党建、社区互助、义工志愿、社区养老、日间照料,邻里关系、物业管理。全民守法、创新普法与传统的回归和价值观建构的融合。这也是法治城市建设面临的深层次课题,挟疫情对法治社会的冲刷之势,法治政府、法治城市自上而下的作用,在一体建设的同时互相做功,法治社会反哺法治城市的场景借机可以加速形成。

二、法治动员力之战“疫”方案

从被动应急反应到疫情常态化防控,当前疫情防控已经常态化,胜利虽然可期,考验依然还在;现阶段对法治动员力的梳理、检视,是战“疫”过程中的自然警觉,是在回过头看来时路时所作的查缺补漏,是反思。

(一)党的领导在法治战“疫”中发挥中枢作用

基于我国历史传统、文化传承以及地缘特点

等各种因素使然,中国特色社会主义法治呈现出与国情相结合的明显特色,这其中就有对于国家权力运转的中国智慧、中国方案。中国共产党的领导是我国法治建设中至为关键的顶端环节。中国特色社会主义法治对法治引导功能逻辑实现所要求的稳定性与因此可能接踵而至的僵化、不灵活,在二律背反之上施加了巧妙的调和,这种调和恰好呼应了中国特色社会主义法治的“特色”,恰恰因为特色所在,所以正好是其明显优势所在。

我国宪法正文的第一条内容中规定了中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党发挥的是总揽全局、协调各方的领导核心作用,要求坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。^[7]在深圳战“疫”过程中,中国特色社会主义法治中党的领导的优势得到了充分的体现。

在深圳市委的坚强领导之下,第一时间组建深圳市新型冠状病毒肺炎疫情防控指挥部;第一时间组建疫情防控工作法律服务组,为全市依法防控疫情提供法律意见和法律服务;第一时间成立由社区党委、社区警务室、社康中心组成的“三位一体”防控小组,将基层防控牢牢围合在法治轨道以内;第一时间组建24小时运作的“密切接触者核查小组”,最大限度依法遏制疫情扩散。而在上述的第一时间亮相的动作中,疫情防控指挥部发挥了关键的中枢作用,法治起到定位和纠偏作用,发挥了监督作用。法治思维从这里开始层层传导,法治方式逐级实际运作但又可以快速灵活进行调适,法治的引导功能和党委领导有机结合并重新赋值。党委的领导赋予了中国特色社会主义法治以形式,同时又成为中国特色社会主义法治的内容。

党委第一时间的法治回应以及过程中第一时间的调适促生了健康的法治城市、法治社会。无论是民众对于法治战“疫”效果的认可,还是民众对于法治战“疫”的积极融入,都是对于党委领导这一法治特色的正面回应。法治社会对于战“疫”的回应是基于法治判断后的整体回应,是法治在补短板,治愈破窗效应后正向催生出来的从众行为。这种对从众行为的引导、对集体意识的有意塑形,

一方面是法治社会自我成长的实现,^[8]是在沿着法治轨道顺利滑行后社会整体联动的结果;另一方面是党委中枢作用的发挥,是举旗定向后整齐划一的推进,法治城市和法治政府的一体建设,是法治规范、引导功能得以顺利实现的关键。

(二) 法治建设在法治战“疫”中淬炼

法治的最大的考验就是面对应急突发情况。于深圳而言,“法治城市示范”的定位要求深圳在战“疫”中必须点亮法治的底色,得益于之前的法治城市示范建设为深圳战“疫”积攒的法治底蕴,立法、执法、司法有条不紊高效铺开,市民个体行为从日常在守法轨道上的稳步缓行发展为在执法与司法前行过程中的被卷入、被赋能并加速,法治社会进而对法治城市建设形成良好的反哺态势。

密集进行的严格执法和高效展开的公正司法以大数据的方式铺开,按生活经验法则,以盖然性优势推断,偶发性事件在这种大数据的呈现中会命中必然的概率,原本日常可能以意外事件形式被呈现出的法治运转过程中的瑕疵会变得纤毫毕现、无所遁形。但当对法治战“疫”的过去时进行结果倒推的时候,在民众的法治记忆中却很难发现前述瑕疵曾经成为过必然出现的大概率事件。

现实中现象级的呈现是法治在过程中被不可逆的唤起和增量推崇,法治在战“疫”过程中扮演的是熵减作用;因此可以得出的初步结论是执法和司法行为在密集呈现的当时必然是小心翼翼的,在程序与实质正义的考量中必然是被仔细推敲过的。法治追求秩序价值,常规状态向应急状态的转换、应急状态向常规状态的回归以及二者的兼容不是对秩序的破坏和强行另建,它意味着秩序向秩序的平稳跳转、过渡或者重构。

三、法治动员力之战“疫”实效

数据反映出来的是效率和节奏,是法治城市各个链条各个环节运转的速度和节奏,从速度和节奏中可以很合理、很清晰地看到法治在疫情防控中沉稳的应对和高效的推进。数据的背后则是个体的事件和行为,而事件发生的背后有其内在的法律逻辑,行为得以实施的背后更有执法和司法的惯性。这些事件和行为呈现出法治逻辑合理性的前提必然是法治思维与法治方式作用于各个具体的节点,

这些节点的叠加和串联构架出在疫情防控过程中具象的法治深圳,这种对具象的演义和架构能力,这种被事件、行为和统计数据逆推出来的就是深圳法治在战“疫”中的动员力。

(一) 严格规范的执法为法治战“疫”定调

对权力的尊重是行政权力行使时的下意识行为,权为民所用。2020年1月30日,深圳市卫健委在全国率先发布第一批确诊病例的个案信息,信息中对确诊患者的隐私信息完全屏蔽。^[9]对隐私权的尊重是法治战“疫”的冰山一角,在规范严格的程序和外观之下是大批量的系列同类数据。截至2020年5月底,深圳卫生、环境监督执法部门共计查处涉及疫情防控的相关案件达491宗,其中无证行医案件38宗。深圳城管高频度组织涉食品安全执法,累计检查摊点349334处。市场监管局组织涉疫情防控医疗器械质量监管执法,检查药品生产企业22家、检查医疗器械生产企业873家次,累计共检查涉及防疫物资的市场主体18.8万家次、药品医疗器械相关单位3.6万余家次,共办理各类防疫物资案件96宗,移送公安部门6宗;公安系统查处各类涉疫治安案件460多宗、530多人。^①

行政行为的法治自觉得益于法治建设的前期成果,是法治思维与法治方式运用的惯性在应急状态下的自然舒展;这种集体意识之下严格规范执法的法治主动为疫情防控定调。密集严格规范执法行为既是法治动员力的外部表征,同时也是法治发挥动员作用以战斗疫情,意图牵引一切进而实现摧枯拉朽的前浪和接力。

(二) 公正高效的司法为法治战“疫”护航

自2020年1月25日至5月底,全市共破获涉疫网络诈骗案510余宗,抓获犯罪嫌疑人460名,缴回被骗资金人民币1008万元。累计受理拒不执行紧急状态下命令案件110宗、阻碍执行职务案件17宗。^[10]全市检察系统提前介入各类涉疫情犯罪案184件,其中涉嫌诈骗案155件。全市法院共受理涉疫情案件1908件,其中民商事案件1028件、刑事案件82件、执行案件795件。深圳两级法院依托“深圳移动微法院”微信小程序实现“云上”办案,在疫情防控的关键期2月和3月在线调解案件15325件,通过多方视频线上开庭2463

次,移动庭审开庭839次,证据交换13198次,电子送达42364次。^[11]

与立法和行政决策不同,司法需要以案件办理过程输出程序正义、以案件结果输出实质正义或者互相渗透的形式传递出对民众实现正向引导的信息。在应急状态之下固根本、稳预期、利长远是司法所面对的课题,现实的考验是在疫情之下如何兼顾公平与效率,如何借助科技实现线下到线上的转换;惟其如此,方可在保证公正的前提之下兼顾效率。结合数据、时限与结果进行反向推导,就社会秩序稳定、民众心理安抚作用的发挥层面而言,公正与高效的司法在深圳疫情防控时实现了司法的职能归位。

(三)及时有效的制度供给为法治战“疫”赋能

在战“疫”过程中深圳能够点亮法治底色的倚仗就在于法治动员力运转所依赖的制度惯性,在于立法的快速反应、制度产品的输出本能,在于基于法治判断后启动的制度持续供给和路径铺设的意愿。按照法治的假定和判断逻辑,战“疫”在深圳自然地依法启动和全面铺开,这是法治在面对紧急状态时的本能被激发,是在突发事件应对、紧急状态切换时城市所应具备的韧性。

2020年1月25日习近平总书记对于新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控作出“依法、科学、有序”的战略部署。1月26日王伟中同志在深圳市委常委会会议暨市疫情防控工作领导小组(指挥部)会议上作出“依法防控疫情”指示;27日市司法局全面梳理政府在疫情防控中的法定职责、权限,出具关于保障疫情防控工作依法开展的方案。28日新冠肺炎疫情防控指挥部成立以统筹协调全市疫情的预防控制工作。深圳中院完成涉疫情犯罪、合同履行、房屋租赁、劳动争议等14篇专题调研报告,制定了房屋租赁纠纷、劳动争议案件等裁判指引,明确司法应对措施和相关案件裁判规则。市检察院印发为疫情防控和社会经济发展提供司法保障的意见。制度产品的供给在法治化的前提

下迅速进入快车道。深圳在不同历史时期出台的制度,有的是创新、有的是巩固,制度的破土出台都契合了深圳的阳光和土壤,带有鲜明的深圳个性,都围绕着深圳的现实定位和未来愿景而展开,它们不是制造出来的,更像是自然生长出来的。这种自然生长的法治创造力为深圳的法治动员力贡献了智慧和方案。比如,深圳市第六届人大常委会在2020年2月11日迅速通过《关于依法全力做好当前新型冠状病毒肺炎疫情防控工作切实保障人民群众生命健康安全的决定》,为实施疫情防控措施提供法律支撑。依法支持并授权政府采取必需的临时性应急管理措施,授权各级疫情防控指挥机构可以代表本级人民政府根据疫情防控需要制定政策措施。规定可对小区、城中村、办公楼封闭管理;因疫情防控需要通报相关人员个人信息的,要求对个人隐私信息进行加密处理。

《深圳经济特区全面禁止食用野生动物条例》于2020年3月31日通过,并于当年5月1日起实施。规定最高可按货值的30倍处罚非法食用野生动物及其制品的行为。同日通过并于当日施行的《关于保证〈中华人民共和国宪法〉遵守和执行的决定》,对“红头文件”做到“有件必备、有备必审、有错必纠”。为实现从源头上防范和消除重大公共卫生安全风险,全面加强公共卫生领域相关法律法规建设,提升应对突发重大公共卫生事件的能力和水平,《突发公共卫生事件应急条例》于8月26日通过,《健康条例》于10月29日通过。一系列的立法制定和修改计划在有条不紊地推进和落实。

(四)全面深度的法治宣传和服务为法治战“疫”接力

依法战“疫”的意识在深圳基层深入人心,这与全面铺开并扎根于基层的法治宣传和司法服务密不可分。由402名律师组成的75个服务团,进驻全市74个街道和深汕合作区、662个社区提供法律咨询服务。^[12]而在律师服务团进驻之前,法治抗疫也一直在街道和社区平稳铺开。抗疫过程中,

① 数据资料均来自于深圳市建设中国特色社会主义先行示范区研究中心及作者对相关部门的调研。

普法宣传和便民法律服务多措并举,龙华区组建由律师志愿者构成的公益法律服务团,光明区组建“企业复工公益法律服务团”;盐田街道的“磨破嘴角”口头宣传,梅沙街道的远程视频化解纠纷,福永街道的全天法律咨询热线;深圳国际仲裁院实现了网上立案、证据交换、调解,网上开庭的“信息化、一站式、全流程”非接触式仲裁。前海公证处组织零跑腿、疫情不打烊,开启“全年无休”工作制,实现365天公证服务不停步。行政复议机关采取复议申请邮寄提交措施,方便群众不见面服务。

疫情防控期间,各类矛盾时有发生,深圳市各级人民调解组织、人民调解员坚守岗位化解纠纷。福田区在疫情发生后,迅速成立“12345热线处理工作组”。南山区要求将特殊时期的矛盾纠纷化解在第一线,确保调解工作不断岗。坪山区司法部门开启在线云调解,调解员公告微信二维码在线调解。宝安区通过思想劝导、心理疏导等方式化解情感家庭纠纷案件。互联网+纷纷上线,从社区的多元纠纷调解、法律援助、公证服务、司法鉴定,到线上诉讼服务和网络办案。网上立案、网上查询、网上开庭、网上调解,无论是线上还是线下,实现了法治一直在线,法治永不掉线。法治宣传与服务从内容到细节到方式,都深度融入市民日常,保证了疫情过程中法治功能的正常展开和非正常状态下的应急便利服务。

深圳战“疫”中法治展露出强大的动员能力,法治动员力在战“疫”中的表达隐现在数据之下的法治事件和法治行为之上,体现在事件和行为背后的法治思维与法治方式。在疫情防控形势稳步向好的未来,或者在后疫情时代,深圳要在“双区”驱动、“双区”叠加下越行越快、越行越好,进而先行示范。深圳需要对法治战“疫”中的经验得失进行深度总结和思考,对制度和立法产出进行及时的立改废释,将经验上升为规范性文件和法规进行固化的产品输出。深圳要以法治城市的个体建设,继续试验以法治降低城市危险性、增强城市韧性、拓展城市耐受力的优质样本,为中国特色社会主义法治建设发挥先行示范作用,为国家治理体系和治理能力现代化框架下的城市常态治理和应急管理提供范本,打造全球标杆城市样本。

参考文献:

- [1] 陈文清. 总体国家安全观的生动实践和丰富发展——深入学习贯彻习近平总书记关于疫情防控的重要论述[J]. 求是, 2020, (8).
- [2] 蒋澎. 自觉治理: 公共危机基层社会共治的行为动机及作用逻辑[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2021, (1).
- [3] 谢传仓, 雷蕾. 中国强大抗疫动员力的机制探析[J]. 岭南学刊, 2021, (2).
- [4] 习近平. 习近平谈治国理政(第三卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2020: 6.
- [5] 代海军. 突发事件的治理逻辑及法治路径——以新冠肺炎疫情防控为视角[J]. 行政法学研究, 2021, (2).
- [6] 习近平著. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 11.
- [7] 张文显. 习近平法治思想的基本精神和核心要义[J]. 东方法学, 2021, (1).
- [8] 徐祥民. 习近平法治社会治理思想: 理念、体系与保障[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2021, (1).
- [9] 孟卧杰, 黎慈. 突发重大公共卫生事件中涉疫人员信息披露的正当性问题研究[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2021.
- [10] 深圳破获涉疫网络诈骗案510余宗[EB/OL]. 深圳特区报, <http://shenzhen.sina.cn/news/s/2020-03-21/detail-iimxxsth0678909.d.html?from=wap>.
- [11] 唐荣. 深圳法院借力科技防疫办案不停歇[EB/OL]. 法制网, http://www.legaldaily.com.cn/zfzz/content/2020-04/22/content_8176732.htm.
- [12] 深圳召开疫情防控系列发布会, 依法战疫是疫情防控的主旋律[EB/OL]. 深圳晚报, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1666567488143382667&wfr=spider&for=pc>.

作者: 邵鹏, 中共深圳市委党校政法教研部讲师

责任编辑: 周修琦