

依法防治非典的几点思考

由非典带来的启示之二

法学所 莫纪宏

当前,依法防治非典工作正在有条不紊地进行着。总结前一段时期的经验和教训,在遇到像非典暴发、流行这样的突发公共卫生事件时,必须要强调依法防治的重要意义,努力提高政府和社会公众防治非典的法律意识。

一、依法防治非典的核心就是要求政府在非典防治过程中坚持依法行政原则

在现代法治社会中,政府与公民之间的关系都是由宪法和法律加以规定的。政府的权力必须基于宪法和法律的规定来行使才具有正当性。所谓依法行政,就是政府行使任何权力都要有宪法和法律上的依据,而不能超越自身的宪法和法律规定的权限,随意采取行政措施。

为此,就要求全国人大及其常委会应当制定相关的法律来明确政府在非典防治期间所享有的各项行政紧急权力。目前,我国已经制定了

传染病防治法,赋予了政府在非典爆发、流行期间相应的行政紧急权力,但是,传染病防治法在立法技术上还存在许多问题,特别是没有详细规定政府在传染病应急时期的具体行政紧急权力的内容。而在非典防治时期通过的

突发公共卫生事件应急条例,由于出台仓促,在如何以传染病防治法的规定为依据,来进一步细化政府在传染病应急时期可以采取的各项措施等方面尚有不足,而传染病防治法实施办法虽然属于传染病防治法的实施细则,但是,这两个法律规定之间的联系也不是非常明确,以致又出台了与传染病防治法实施办法在内容具有交叉关系的突发公共卫生事件应急条例,所以,目前在传染病防治法、传染病防治法实施办法和突发公共卫生事件应急条例之间还没有建立起比较协调一致的法律

关系,政府在行使行政紧急权力时,其合法性的依据到底来自哪个法律、法规,即便是法律专家也很难分清。这个问题在目前非典防治工作中最为突出。如到目前为止,不论是国务院,还是卫生部,都没有在有关行政法规和行政规章中明确非典属于传染病的哪一种,人们只能依据传染病防治法所确立的法律原则来推论非典属于乙类传染病。但是,在实践中,政府在采取措施时往往又以甲类传染病来对待,所以,立法的明确性问题不解决,要正确地规范政府在非典防治时期所依法享有的行政紧急权力,做到依法办事是比较困难的。因此,应当考虑对传染病防治法做适当的修改。

二、目前政府在采取各种应急措施时缺少必要的程序意识,影响了公民权利的行使

在传染病暴发、流行期间,由于情况紧急,所以,法律往往赋予政府以一定的行政紧急权力来采取各种有效措施,稳定社会秩序,保护公民的人身和财产安全。但是,政府行使行政紧急权力产生的直接后果就是对公民权利的限制,所以,为了防止政府利用行政紧急权力随意限制公民权利,世界各国法律在规定政府采取行政紧急权力来对付紧急状态时,都规定了相应的起始期间。什么时候政府可以开始依法行使行政紧急权力,什么时候政府应当终止行使行政紧急权力,这个问题直接关系到公民权利是否得到宪法和法律保护的问题。所以,程序问题显得非常重要,反映了一个国家政府实行依法行政的水平。

目前,虽然我国已经制定了传染病防治法、传染病防治法实施办法以及突发公共卫生事件应急条例,但是,并没有解决政府可

以依法采取行政紧急权力的起始期间问题,所以,给人造成的影响是,政府采取的各项措施有一定道理,但好像又没有什么章法,缺少一定的法律依据。要从根本上解决这个问题,应当在《传染病防治法》中,或在《突发公共卫生事件应急条例》中对政府可以采取行政紧急权力的起始期间明确加以规定,这样做也有利于政府工作人员和社会公众有关的法律规定何时开始正式生效,何时应当结束,既可以准确地履行自身的法律职责和义务,也可以更好地遵守政府为防治非典所采取的各项行政紧急措施。消除政府与社会公众之间不必要的误解,提高政府实施法律的透明度。

三、公民在紧急状态时期应当承担比平常时期更多的法律义务

近年来,我们的舆论和理论研究对公民权利的保护宣传和研究得多了一些。其实,正确地履行公民依法应尽的法律义务也是法治原则的重要内容。权利与义务是相互统一的。而且公民在行使自己的权利和自由时,还不得妨碍国家、集体和社会利益以及其他人的合法权利和自由。特别是在紧急状态时期,公民应当比在平常时期承担更多的法律义务。这种义务主要包括三个层次:一是高度关注的义务,对紧急状态的事态应当保持关注,因为涉及到公共利

益;二是接受政府行使紧急权力对自身权利进行限制的义务;三是服从政府所采取的紧急措施的义务。这些义务是从公共利益的角度出发的,体现了宪法第51条所规定的“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、社会的和集体的利益以及其他公民的合法的自由和权利”的宪法原则。

《传染病防治法》第7条规定:在中华人民共和国领域内的一切单位和个人,必须接受医疗保健机构、卫生防疫机构有关传染病的查询、检验、调查取证以及预防、控制措施,并有权检举、控告违反本法的行为。因此,依据《传染病防治法》的上述规定,公民应当承担上述各项法律义务而不能逃避履行自身的法律义务,否则就应当承担相应的法律责任。

前段时间,一些地方政府对有关公民采取相应措施时缩手缩脚,而一些公民对医疗保健机构、卫生防疫机构和政府部门采取的控制和隔离措施表示不理解,与舆论宣传对上述公民法律义务强调得不够有关。从法治意义角度来看,政府部门有义务规定相应的执法程序来要求公民承担一定的法律义务,但是,公民不能因为目前我国有关传染病防治的法律程序规定不健全而拒绝承担法律要求其履行的实体义务。