

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2020.02.004

“急法”与“急权”：突发公共卫生危机下 公民权利的应急立法保障

王兆鑫

(天津师范大学 法学院, 天津 300387)

摘要：公民“急权”的“急法”保障是突发公共卫生危机下政府应急管理的一个重要环节。突发公共卫生应急管理中行政紧急权力扩张的对立面并不能简单地归纳为公民权利的克减。特殊时期某些公民权利尤其是公民的基本权利反而更应得到应急立法的保障。在我国现行公共卫生应急立法中，公民的某些权利得到了较为充分的体现和保护，呈现出主体多元化和权利多样性、有效预防和应急保护相结合、公益性和社会参与性等特点。但本次新型冠状病毒防疫战中所暴露出来的“半透明”状态的隐私权与知情权及二者之间的矛盾，迁徙自由限制方式边界的模糊化认识，劳动权保护的缺位，慈善募捐活动中公民权利保护的不规范性等公民权利的“困惑”，其背后表明的问题之一便是我国目前“急法”中公民“急权”的保障仍不完善。为此，建议推动“紧急情况”条款入宪，进一步细化和完善应急预案，对公民权利的内容进行分类式规定，以及采取建立以政府为主导力量的多元共治模式，加强国际交流与合作，推动社会应急文化建设等一系列的立法辅助措施。

关键词：公共卫生应急管理；新型冠状病毒；行政紧急权力；公民权利；应急立法保障

中图分类号：D922.16；R197.1 **文献标志码：**A **文章编号：**1672-626X(2020)02-0029-11

一、问题的提出

2020年春节前后由于新型冠状病毒的传播而爆发了社会公共卫生危机。面对日益严重的疫情，政府开启了公共卫生应急管理模式。而政府在公共卫生应急管理中所暴露出来的问题反映出行政紧急权力与公民权利的矛盾与冲突。突发事件是产生社会公共危机的诱因，突发事件的不可预见性往往在某种程度上会加大社会公共危机的严重性，使得政府采取的行政手段应急性色彩极其浓厚。行政紧急权力在突发的公共危机管理中扩张的对立面是公民权利的紧缩或克减，这种公民权利的紧缩或克减有两方面的隐性要求。一方面，公民权利在紧缩或克减的程度上要维持一个最低限度，其既不能突破宪法和其他基本法律对公民权利的规定，又要符合基本的甚至是最低的人权保障标准。另一方面，紧缩或克减的权利是公民的相对权利，而不是绝对权利，或者说此时紧缩或克减的公民权利具有相对性而不是绝对性。即公民的生命权、健康权、知情权、隐私权等基本权利或特殊时期的必备权利应当得到最大程度上的维持或保护，但公民的人身自由、财产权等在一定程度上为了合乎最大公共利益的目的或原则要作出让步或妥协。

收稿日期：2020-02-17

作者简介：王兆鑫（1996-），男，山东济南人，天津师范大学法学院硕士研究生，研究方向为宪法学。

公民权利在突发的公共危机管理中的紧缩或克减并不意味着法律保护屏障作用的降低或消失,从而弱化公民权利的立法保障,因为这只会导致社会的双重危机,即公民的权利危机和社会公共危机,而前一危机是后一危机的表现与重要组成部分,前一危机态势的出现与扩大也必会加重后一危机。通过立法来保障公民在公共卫生危机期间的权利,从而间接限制行政紧急权力,是平衡二者之间利益,实现国家危情处理与社会重建的重要途径之一,也是化解二者之间矛盾的良好润滑剂。

在2020年2月5日下午召开的中央全面依法治国委员会第三次会议上,习近平总书记强调,要在党中央集中统一领导下,始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,从立法、执法、司法、守法各环节发力,全面提高依法防控、依法治理能力,为疫情防控工作提供有力法治保障^[1]。国家的公共卫生应急管理是一项系统而庞大的社会工程,行政紧急权力会贯穿公共卫生突发事件的预防和监测、公共卫生危机的应对、事后的社会重建等各个方面与层次,而公共卫生应急法制建设则是其中重要的、不可或缺的一环,对于公民权利的应急立法保障更是重中之重,其成效是衡量国家公共卫生应急法制建设乃至整个公共卫生应急管理模式的的重要标准。因此重视突发公共危机管理中公民权利的应急立法保障是公共应急法制建设的必要组成部分,“没有完善的公共应急法制就没有高效的突发事件政府管理,完善的公共应急法制是国家公共应急系统中最重要的非技术支撑体系之一,也是我国社会主义法律体系和法律学科体系的重要组成部分。”^[2]

二、公共卫生应急立法中公民权利保障的现状

国际上对突发事件的应对古已有之,但将其上升到应急法制建设的层次,并且将国家紧急权力诉诸立法,要追溯到19世纪后期20世纪初,而公共应急制度成为世界各国的普遍模式则是20世纪中后期的事情了。虽然中国在1954年就规定了戒严法律制度,但直到20世纪90年代才开始重视此类问题,并且逐步颁布了一系列应对突发事件的法律法规^[3]。我国公共卫生应急管理法制建设的起步稍晚,基础薄弱,2003年之前涉及公共卫生应急管理的法律法规很少。2003年非典疫情的爆发是我国公共卫生应急管理和突发事件应急管理体系建设的关键拐点,从疫情期间颁布的《突发公共卫生事件应急条例》(以下简称《应急条例》)开始,到2004年《中华人民共和国传染病防治法》(以下简称《传染病防治法》)的修改,2006年以《国家突发公共事件总体应急预案》(以下简称《总体应急预案》)为首的公共卫生事件类突发公共事件专项应急预案体系的形成,再到2007年《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)这一龙头性法律的出台,中国应对突发公共卫生事件的应急法律体系已经基本形成,并且稳步发展起来。中国目前突发公共卫生事件的应急法律体系是以《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)的相关规定为统帅,《突发事件应对法》为主干的各类法律法规、规范性文件相结合的,从中央到地方权限分明、全面部署的科学统一的法律体系。

(一) 公共卫生应急立法中的公民权利保障体系

1. 《宪法》的宏观布局和根本保障

我国在2004年将国家“尊重与保障人权”写入了《宪法》,这充分反映了2003年非典疫情期间政府应急管理中人权保障形势的严峻性和人权建设的重要性。除了“人权条款”外,我国现行《宪法》第38条规定了“公民的人格尊严不受侵犯”,这两项条款为公共卫生应急管理中公民权利的保障提供了根本指引,在特殊时期为公民权利的保护留下了较大的释宪空间。另外,《宪法》第13条规定了对公民合法的私有财产权的保护,第21条规定了对公民健康权的保护,第37条规定了对公民人身自由的保护。但第51条规定的“公益条款”,即公民在行使自由和权利时不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法权利和自由,则体现了对公民权利的一定限制,为政府在公共卫生应急管理中行使行政

紧急权力提供了一条最有力的宪法依据。这也说明了行政紧急权力具有公益性和以实现危机应对与处理为最终目标的特点。《宪法》对公民权利的保护除了上述的直接规定，还在“国家机构”一章中对国家机构公共卫生管理职权进行规定有所体现，这使得《宪法》在突发卫生事件面前不仅解决了公民有何权的问题，还解决了公民权利的机构保障问题。《宪法》第 89 条赋予了国务院具有领导和管理卫生事业的权力，第 107 条赋予了县级以上各级人民政府具有根据法律规定的权限管理本行政区域卫生工作的权力，第 111 条还规定了基层政权组织居民委员会和村民委员会的权力，即设立公共卫生委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业。以上规定体现了在应对突发的公共卫生事件时，从中央到地方分级、分类的有序管理精神，这也是各项法律法规、规范性文件中政府职责和权力的根本来源和宪法依据。

2. 《突发事件应对法》中保护和有限限制的统一

2007 年颁布的《突发事件应对法》是我国突发公共危机应急管理法律规范体系中的基本法律，具有龙头性作用。它的颁布对于预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护公民的生命权、健康权、财产权等基本权利，维持社会秩序和国家利益具有重要意义。它是我国行政法领域应急管制的立法创新，是政府依法行政的标志性一步。

《突发事件应对法》对公民权利的保护主要体现在两个方面。第一，此法坚持了比例性原则，即政府在应急管理中，为了维护社会和国家的整体秩序和利益，需要对公民的某些权利进行限制或者增加公民的义务，但限制应当维持一个“度”，既要合宪，又要符合法律保留的立法者初衷^[4]。比如《突发事件应对法》第 11 条规定“有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施，应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应；有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施”，第 12 条规定了公民有对被征用的财产在应急管理结束后要求返还或获得补偿和救济的权利。第二，对公民权利的保护贯穿于此法规定的各项制度和整个应急处置过程之中。《突发事件应对法》确立了预防与应急准备制度、监测与预警制度、应急处置与救援制度、事后恢复与重建制度。这些制度的确立使得我国的应急管理体制由传统的“事后型”向“循环型”突破与转变。由此我国在应急管理过程中不再人为地割裂突发事件的生命周期，侧重行政机关应急处置权力的配置，而是整体地看待突发事件的生命周期，并据此合理地配置各类主体的职责和权力^[5]。这样的制度设计既能有效地动员全社会各类主体应急处置突发公共危机的积极性和效率，更重要的是，它又可以牵制行政紧急权力的行使，但这种牵制的前提是个人的自由和权利需要服从于国家和社会的整体利益，需要对公民权利进行有效的克减来实现危机化解的最终目的。对于公民知情权的保护贯穿应急管理始终，总则的第 10 条规定“有关人民政府及其部门作出的应对突发事件的决定、命令，应当及时公布”。在预防与应急准备制度中，第 20 条规定了“县级以上地方各级人民政府按照本法规定登记的危险源、危险区域，应当按照国家规定及时向社会公布”。在应急处置与救援制度中，第 51 条规定了“履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，应当按照有关规定统一、准确、及时发布有关突发事件事态发展和应急处置工作的信息”。公民的生命权和健康权是此法首要保护的权力，比如说在预防与应急准备制度中，第 17 条是关于建立健全突发事件应急预案体系的规定，第 25 条是关于定期培训制度，第 26 条是关于组建应急救援队伍和志愿服务的规定，第 27 条规定了为专业应急救援人员购买人身意外伤害保险，配备必要的防护装备和器材，减少应急救援人员的人身风险等。这些无不体现了对公民突发事件预防意识的培养，是对公民生命权和健康权高度重视的体现，以此来降低或减少突发事件的社会风险。在事后恢复与重建制度中，第 61 条的规定体现了对特殊时期特殊公民群体——应急救援人员的劳动权和荣誉权的保护。除此之外，第 12 条规定了对公民个人财产的征收征用，第 50 条规定了政府可以采取强制隔离措施以暂时限制公民人身自由，则体现了对公民权利的有限限制。

3. 突发公共卫生应急预案体系的分类分级式保护和全面保障

2003年为了应对非典疫情,虽然国务院仅用了十几天的时间就制定出台了《应急条例》,但是这一条例的颁布不仅使得政府非典疫情期间的应急管理处置有法可循、依法行政,最终正确处理了此次危机,而且由此开启了政府建立突发公共卫生应急预案体系的第一步,使得政府的应急管理处置踏上了法制化轨道,之后中国的突发公共卫生应急预案体系逐渐稳步发展起来。

我国突发公共卫生应急预案体系包括国家突发事件总体应急预案、国家突发公共卫生事件应急预案、国家突发公共卫生事件部门应急预案、国家突发公共卫生事件地方应急预案、国家突发公共卫生事件企事业单位应急预案等。我国公共卫生应急预案体系的突出特点就是统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主。其中对公民权利的保护可以概括为两点,一是分类分级式保护,二是全面保障。

分类分级式保护是指按照突发公共卫生事件的严重性程度将其分为特别重大(I)、重大(II)、较大(III)、一般(IV)四类,然后根据突发公共卫生事件的范围、性质和危害程度,对突发公共卫生事件实行分级管理。各级人民政府负责突发公共卫生事件应急处理的统一领导和指挥,各有关部门按照预案规定,在各自的职责范围内做好突发公共卫生事件应急处理的相关工作。对公民权利的分类分级式保护使得政府得以科学规划公共卫生突发事件的应急处置工作,因势利导,根据不同区域、不同情况下公民的不同权利需求布置预防或救援救灾工作。比如《国家突发公共卫生事件应急预案》中规定的各级人民政府可以采取的应急反应措施中,就规定了“省、自治区、直辖市人民政府决定,可以对本行政区域内甲类传染病疫区实施封锁”,“对传染病病人、疑似病人采取就地隔离、就地观察、就地治疗的措施,对密切接触者根据情况采取集中或居家医学观察。”此规定根据疫情发生的区域来进行封锁和对人员进行强制隔离,运用行政紧急权力对区域内公民的人身自由进行了限制,但对区域外的公民而言则是保障了他们的生命健康权。

全面保障是指在各级各项应急预案中,为公民在预防与应对突发公共事件危机中提供各种保障,包括:机构保障,从中央到地方都要建立应急指挥机构、应急处理专业技术机构、应急处理专家咨询委员会、日常管理机构等;机制保障,从中央到地方建立起预测与预警、应急处置、恢复与重建、信息发布的全面的动态的应对机制;人力保障,要组建一支专业的卫生应急救援队伍,平时加强业务培训和应急演练,在危机爆发时要有效动员各社会团体、企事业单位、志愿者等各种力量参加应急救援工作,加强以乡镇和社区为单位的公众应急能力建设;财力保障,要保证所需突发公共事件应急准备和救援工作资金,还要鼓励自然人、法人和其他组织进行捐赠和救助;物资保障,地方各级人民政府应当做好物资储备工作,建立健全应急物资生产、储备、调拨及紧急配送体系,确保及时供应,加强监督管理,及时予以补充和更新;科技保障,要积极开展公共安全领域的科学研究,加大公共安全监测、预警、预防和应急处置技术研发的投入,不断改进技术装备,建立健全公共安全应急技术平台等。除此之外,公共卫生危机期间的交通运输、人员防护、通信、基本生活、医疗卫生等都应得到相应的保障,有力地保护公民的各项权利。

4. 其他相关立法的补充性保护

在我国突发公共卫生应急管理法律规范体系中,除了以上立法以外,还有《传染病防治法》《中华人民共和国食品卫生法》《中华人民共和国动物防疫法》《突发公共卫生事件交通应急规定》等一系列法律法规和规范性文件,对于危机期间公民权利的保护起到了补充性作用。

根据《传染病防治法》,国家将传染病的防治过程分为预防阶段,疫情报告、通告和公布阶段,疫情控制阶段,医疗救助阶段等,对传染病的防治工作提供了一系列的保障。其中第12条规定“疾病预防控制机构、医疗机构不得泄露涉及个人隐私的有关信息、资料”,第16条规定“国家和社会应

当关心、帮助传染病病人、病原携带者和疑似传染病病人，使其得到及时救治。任何单位和个人不得歧视传染病病人、病原携带者和疑似传染病病人”。这些规定保护了公民的隐私权和人格尊严。第 38 条规定“国家建立传染病疫情信息公布制度。国务院卫生行政部门定期公布全国传染病疫情信息……公布传染病疫情信息应当及时、准确”，此规定则保护了公民的知情权。此项法律对于预防、控制和消除传染病的发生与流行，保障人体健康和公共卫生具有重要的意义。

《中华人民共和国慈善法》（以下简称《慈善法》）第 3 条明确规定了公共卫生事件等突发事件造成的损害是公益活动之一，自然人、法人和其他组织可以对其捐赠财产或提供其他公益服务等。我国《突发事件应对法》和各级各类应急预案中也鼓励捐赠财产或提供其他志愿服务。因此，《慈善法》对于公民在突发公共卫生事件中因慈善活动所产生的权利保护具有重要作用。此法在第 62 条规定“开展慈善服务，应当尊重受益人、志愿者的人格尊严，不得侵害受益人、志愿者的隐私”，这一规定保护了受益人和志愿者的隐私权及人格尊严。《慈善法》第八章专门规定了信息公开制度，其规定公开的信息应当及时、完整、真实，有效地保护了公民的知情权，但是第 76 条规定“涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的信息以及捐赠人、慈善信托的委托人不同意公开的姓名、名称、住所、通讯方式等信息，不得公开”。此外，第 80 条规定“自然人、法人和其他组织捐赠财产用于慈善活动的，依法享受税收优惠”，第 91 条规定“国家建立慈善表彰制度，对在慈善事业发展中做出突出贡献的自然人、法人和其他组织，由县级以上人民政府或者有关部门予以表彰”，这两项规定则体现了对公民荣誉权的直接或间接保护。

（二）各级各类公共卫生应急立法中公民权利保障的特点

1. 主体的多元化和权利的多样性

我国在突发公共卫生应急管理立法中对各类主体的权利保护呈现出主体多元化和权利多样性的特点。这反映在其涵盖范围广，对公共卫生应急管理中发生的各种社会关系几乎都进行了调整，针对不同主体的不同权利需求也分别进行了规定。调整主体涉及受灾群众、普通公民、应急救援人员、捐赠人等。调整的公民权利包括生命权、健康权、知情权、隐私权、荣誉权、财产权等。

2. 有效预防和应急保护相结合

鉴于突发事件的不可预防性和严重的社会危害性，我国《突发事件应对法》和各级各类应急预案等的立法原则都是以预防为主，有效预防和应急保护相结合。比如《突发事件应对法》第 6 条规定“突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原则。国家建立重大突发事件风险评估体系，对可能发生的突发事件进行综合性评估，减少重大突发事件的发生，最大限度地减轻重大突发事件的影响”。在此项工作原则的指导下，我国目前的应急管理体制不仅包含了一系列的应急处置制度和保障措施，还建立起了严密科学的预报和监测系统，包括预案演练、宣传与培训、科技研发和日常监测等。公民权利在公共卫生危机中的保护不再是以往点线式的片面保护，而是一个动态的、有序的全面过程，这反映出我国逐步建立起了科学的公共卫生应急管理中公民权利的保护体系。

3. 行政紧急权力的比例性原则

行政紧急权力是指在面对突发事件引起的社会公共危机时，为了维护国家和社会整体的、长远的利益，政府在应急处置中采取一系列紧急措施的权力。“从总体上看，它是在宪政和公共应急法制的框架下运行，符合现代法治行政的要求，符合国家、地区、社会和人民的长远、根本、总体的利益，实际上是对常规民主法制在处理威胁国家和社会生存的紧急情况时的内在局限性的一种补充与完善，是现代宪政与行政法治的重要组成部分。”^[6]但是由于其具有极大的优先性、强制性、紧急性和权威性，会不得已限制公民的某些权利，甚至有被行政机关滥用的可能，因此为了降低或消除这一可能性，需要对行政紧急权力进行监督和约束。加之其“时常被用来作为减损人权和通过严苛的手段和武力以少数人的观点

来取代一致同意的政治解决办法的借口”^[7]，因此监督和约束行政紧急权力要符合法治原则、比例性原则和公开原则，其中在公共危机立法中对公民权利进行保护的最重要的一项要求和突出特点便是坚持行政紧急权力的比例性原则。这一原则的实质是要限制政府在应急管理处置中的自由裁量权，寻找其与公民权利保护的平衡点，以期在最大程度上维护公民的合法权益。

行政紧急权力的比例性原则集中体现在我国突发公共卫生危机管理立法规定的行政手段上，此类行政手段主要有四种。第一，行政隔离制度。行政隔离所限制的是公民的人身自由，而人身自由是一项自然权利，是公民的基本人权，所以对政府的行政隔离措施要进行合理限制。比如我国《传染病防治法》第39条规定“当医疗机构发现甲类传染病时，应当对病人、病原携带者，予以隔离治疗；应当对疑似病人，确诊前在指定场所单独隔离治疗等。对拒绝隔离治疗或者隔离期未满擅自脱离隔离治疗的，可以由公安机关协助医疗机构采取强制隔离治疗措施”，第41条规定“对已经发生甲类传染病病例的场所或者该场所内的特定区域的人员，所在地的县级以上地方人民政府可以实施隔离措施，并同时向上级人民政府报告，但上级人民政府作出不予批准决定的，实施隔离措施的人民政府应当立即解除隔离措施。在隔离期间，实施隔离措施的人民政府应当对被隔离人员提供生活保障；被隔离人员有工作单位的，所在单位不得停止支付其隔离期间的工作报酬。隔离措施的解除，由原决定机关决定并宣布”。第二，行政指导制度。与行政指令性行为相比，行政指导行为的灵活性比较强，不具有强制性，二者相结合，既能增强政府在公共危机应急处置中的领导能力，又能够有效约束政府的强制行为。此制度目前主要体现在一些政府部门所颁布的规范性文件之中。第三，行政公开制度。我国在应急管理立法中普遍规定政府要进行信息公开，并且力求所公布信息的准确、客观、真实和及时。“它既是政府对公众负责任、尊重公民知情权的体现，又有利于缓解社会紧张，确保公众对政府危机管理应对绩效、社会秩序迅速有效恢复持有信心。”^[8]相关立法中的公民知情权的保护上述已列举，在此不再赘述。第四，行政征用制度。应急管理处置中的行政征用具有必要性和合理性，但是由于涉及公民的财产权，因此我国在公共卫生应急管理法律规范体系的多项立法中既规定了政府可在必要时征用公民的个人财产，同时又规定了及时返还或补偿救助的具有事后恢复功能的制度。

4. 公益性和社会参与性

由于公共卫生等突发事件社会危害涉及的范围广、程度深，而且在公共危机过后仍要面临大面积、长时间的社会修复，尤其是受灾群众的心理重建工作，仅仅依靠政府的统一领导，很难达到效率与社会效果相统一的程度，因此政府在公共卫生应急处置中要广泛动员各类社会群体，提高其参与应急救援工作的积极性，从某种程度上说，这种动员和各类社会群体的参与具有公益性。《突发事件应对法》和《慈善法》等都鼓励向受灾群众进行捐赠，并且保护在捐赠活动中所发生的各种社会关系。《突发事件应对法》和各级各类公共卫生预案都动员志愿者提供志愿服务，要求各级行政区域、企事业单位等组建一支包括骨干力量、志愿者等的应急救援队伍，平时要进行业务培训，参与应急演练，进行宣传教育，对于那些在危机中作出突出贡献的公民进行表彰，对于那些勇于献出自己生命的公民，还要将其追认为烈士，充分保护公民的荣誉权。

5. 权利保护与合理限制的统一

鉴于公共卫生应急处置的紧迫性和维护利益的整体性，在对公民权利进行保护的同时也要进行合理限制，但限制要符合宪法对于公民基本权利的规定，包括法律保留原则和最低人权保障标准等。从某种意义上说，这也意味着公共卫生危机中公民权利与义务的统一。比如我国《突发事件应对法》第54条规定，“任何单位和个人不得编造、传播有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息。”《突发事件应对法》和《传染病防治法》也设专章“法律责任”来具体规定地方各级政府机构、有关单位和

个人在公共卫生危机中由于违反本法规定所应承担的相应的法律责任。也就是说，公民在特殊时期具有法律规定的特殊义务。

三、新型冠状病毒防疫战中公民权利的“困惑”

（一）“半透明”状态的隐私权与知情权及二者之间的矛盾

隐私权，是指“公民依法享有的居住不受他人侵扰以及保有内心世界、财产状况、社会关系、性生活、过去和现在其他纯个人的不愿为外界知悉事物的秘密的权利”^[9]。而知情权则包括知悉、获取两个层次的含义，即权利人从客观上索取、查阅某种包括文字、图片等在内的有形载体，从而在主观上知晓相关信息的权利^[10]。

在此次新型冠状病毒防疫战中，公民隐私权和知情权的保护所暴露的问题主要集中在两个方面。一是公民隐私权与知情权的“半透明”状态。在此次疫情中，有的感染者的个人信息被充分暴露出来，其中有的信息是无关疫情的预防和应急保护的，曝光的个人信息包括姓名、家庭住址、身份证号码以及个人的行踪等。确诊患者、疑似感染患者和与上述人员有过接触人员等的相关信息的公布不应一概而论，而要区分开来，而且身份证号码等无关疫情治理的公民个人信息是不宜在网络上公布的。公民的隐私权主要体现的是一种人格利益，对于公民隐私权的侵害往往会导致不同程度的精神损害，有时难以通过事后救济的方式修复。因此从公民隐私权的内容、后果等方面来看，公民隐私权要求在不与公共利益相冲突的前提下被予以充分保护。公民知情权包括知政权、社会知情权和个人信息知情权三个方面^[11]。在公共卫生危机中，公民的知情权主要涉及前两项内容，即依法享有知悉国家机关及其工作人员在应急处置中的活动内容、监督其公权力的行使等，依法享有知悉有关社会组织团体如慈善组织等的各项活动的内 容，还依法享有对疫情进展情况与相关内容的了解和掌握。如果政府信息公布不及时、不完整，没有充分保护公民的知情权，就会误导社会舆论。二是公民知情权与隐私权之间矛盾的突出性。公民的隐私权是一项消极的防御性权利，而知情权则是一项积极的抵抗性权利。在防疫期间，二者势必产生权利的冲突，公民需要了解疫情的进展情况，需要政府公布被感染人员等的相关信息以做好预防措施，但是政府的行政紧急权力一旦超过必要的限度，就会侵犯到公民的隐私权。

（二）迁徙自由限制方式的模糊化认识

广义上的人身自由是指“具有特定目的并伴随有特定的物质和精神需求的身体活动自由”，它不仅包括狭义的人的身体活动自由，还包括居住自由、迁徙自由等^[12]。防疫期间所涉及的人身自由主要是人的身体活动自由和迁徙自由。我国《宪法》规定了公民的人身自由不可侵犯，人格尊严不受侵犯，住宅不受侵犯等人身自由的保护内容，可见这里所指的“人身自由”是广义上的人身自由。我国在 1954 年《宪法》中明确规定了公民的迁徙自由和居住自由，但是之后的宪法修改取消了这一规定，因此不少学者极力主张在宪法中恢复公民的迁徙自由权利，如有的认为其具有适应市场经济发展要求，缩小城乡差别、实现社会公平，履行国际人权公约义务等的重要现实意义^[13]。本文认为，既然我国《宪法》所规定的人身自由可以从广义上来理解，那么即使《宪法》目前没有赋予公民的此项权利，也可以解释为公民的迁徙自由是受《宪法》保护的。况且 1944 年《世界人权宣言》、1966 年《公民权利和政治权利国际公约》都承认了迁徙自由是公民的一项基本人权，即公民可以根据《宪法》和有关法律的规定，在国内外自由地居住或旅行等。

疫情期间对公民迁徙自由的侵犯来源于对公民迁徙自由限制方式的模糊化认识。对公民人身自由的限制方式主要分为保护性限制和追惩性限制、隔离性限制和管束性限制等^[12]。为了防止疫情的进一步扩散，为了社会的整体利益需要对公共卫生危机中迁徙自由进行限制，但采取的应当是保护性限制或隔离

性限制。例如,疫情期间,为了预防外地来本市人员感染当地居民,某市的一个居民社区张贴出“禁止外地租户返回本小区”的公告,并且规定,如果返回本小区,需要租户和租赁方各交50万元的保证金,“万一属病毒感染者,可用于对本小区居民的补偿。”^[14]有的小区采取了锁门、封堵通道等粗暴的方式无理拒绝所有车辆和人员进入。此举可以说是侵犯了公民的人身自由尤其是迁徙自由。对于返程人员,基层社区应该落实好登记制度,做到严格进入而不是禁止进入;对于返程信息尽可能做到全面盘查,根据不同情况不同对待,来自重点疫区的人员要采取特殊对待的方针,包括居家隔离观察或上报防疫中心,由其视情况决定下一步措施;对于返程人员的体温测量、消毒工作要及时定时进行,对于居家隔离人员的基本生活需求要考虑周到,以维持社区秩序的正常运转;加强对返程人员的宣传教育,要求其主动申请登记,如实汇报情况。

(三) 劳动权保护的缺位

劳动权是劳动者所享有的一项综合性权利,防疫期间所涉及的公民的劳动权主要是劳动条件权,包括劳动报酬权、休息权、劳动安全卫生权和保险与福利权。我国《宪法》在第42~44条和《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)以及其他相关法律法规中规定了公民所享有的劳动权。以医生等救护人员为主体的应急救援队伍是此次病毒防疫期间的骨干力量,另外基于疫情各方面的需要,仍有个别行业的工作人员坚守在岗位上,除了每天的日常工作,还要进行高频率、长时间的消毒等防疫工作,这无疑加大了他们的工作强度。为此,保障公民尤其是这些特殊群体的劳动权至关重要。此外,已经复工的企业员工在工作期间感染了病毒是否属于工伤,赔偿标准如何,那些没有复工的企业的员工享有的是否为休息权,劳动报酬在此期间是否仍有保障等问题是学界和企业及其员工关注的焦点问题,也是我国目前亟需解决的立法问题之一。我国目前缺乏对于紧急情况下临时劳动者劳动权保护的相关法律法规或规定。《突发事件应对法》第49条第3项规定了中止生产经营活动,《传染病防治法》第42条规定了可以采取停工停业的措施,《劳动法》仅对正常时期的劳动关系进行调整,非常时期劳动者的权利维护却无法找到直接依据,虽然实现劳动权的实体法工具体系由劳动基准、集体合同、内部劳动规则、劳动合同四个层次的工具所构成^[15],有的学者也提出由各用人单位就此种问题与劳动者进行内部协商,但是由于《劳动法》等法律法规法律效力较高且基于对劳动者权利保护的倾斜性立法原则,为了在根本上维护劳动者的利益,《劳动法》等法律法规在非常时期对劳动者的权利保护应当与其他应急法律法规进行有效的衔接。

(四) 慈善募捐活动中公民权利保护的不规范性

由于突发的公共卫生危机具有巨大的财产破坏力,所以在危机应对中自然会出现许多慈善募捐活动。在我国早期的立法中,具有公募资格的主体比较单一,仅有红十字会和公募基金会,但是网络募捐平台的出现使得那些不具有募捐资格的组织可以通过与其合作来共享募捐资格,尤其是2016年《慈善法》的出台使得募捐主体的范围进一步扩大,自然人、法人和其他组织都可以进行公益募捐活动,由此也滋生了许多弊端:比如募捐主体资格不明,募捐款物监管不力,募捐信息披露不足,募捐人公信力下降,甚至出现募捐欺诈等犯罪行为高发等^[16]。在公共危机期间,关于慈善组织的问题主要集中在其募捐信息披露的不及时,甚至有网民还质疑其募捐行为的真实性等,使得其公信力有所下降。究其原因还是慈善组织信息公开制度和平台的不完善,难以保障公民的知情权。相比之下,有些网络平台的公益募捐活动的物资跟踪信息公开得比较及时,网络的快捷性和募捐活动的公益性相结合的优势得到了许多社会人士的青睐,但是不法分子也会趁机进行违法犯罪活动,如在网络平台以“采购防护物资”“献爱心”等为幌子发布虚假信息,诱骗消费者转账,一旦消费者转账后,其账户的信息就有可能被盗用,资金就会不同程度地受损等。这使得公民的财产权难以在疫情期间的募捐活动中得以保障。

四、公民权利应急立法的完善与改进

（一）推动“紧急情况”条款入宪

宪法学研究上的“紧急状态”与行政法上的“紧急状态”应做不同的理解。宪法学界对于“紧急状态”概念的认知存在着很大的争议，从现行《宪法》对于“紧急状态”的规定窥之，我国目前将其有关规定放在了国家机关的职权当中。全国人大常委会、国务院、国家主席在一定范围或层次上具有决定或宣布国家进入紧急状态的职权。宪法学研究上的戒严、动员、战争、军事管制等国家紧急权力的行使，都应该纳入到紧急状态法律制度之中。而“行政法研究中所理解的紧急状态并不是一种法律状态，而是一种事实状态，是对那些具有突发性、紧急性与危险性的紧急事件或行为的总称，在发生了这种紧急情况时，行政机关可以采取必要的应急措施，即即时强制”^[17]。有学者认为“紧急状态是突发事件导致的公共危机发展到更深程度的一种法律拟制状态”，它与突发事件相比，后果更严重，所采取的紧急手段也更加特殊，前者是后者的后续阶段^[18]。基于二者之间的区别，建议在我国《宪法》中增加一款“面对各类突发事件，国家建立紧急情况突发应对管理体制，必要时，由相应的国家机构决定或宣布进入紧急状态，启动紧急状态管理模式”。此条款的增设将使我国的突发公共危机应对管理体制有更为明确的宪法学依据和根本法律保障，对我国的公共危机应对管理法制建设中公民权利的保护具有高屋建瓴式的引导和指挥作用。

（二）加强应急预案的进一步细化与完善

突发公共卫生应急预案本身就是对《宪法》和《突发事件应对法》等的细化与完善，但是我国目前的公共卫生应急预案对于公民权利的保护仍不完善，有的内容规定缺乏可操作的实践性。对于应急预案的完善，建议从横向与纵向两个角度来考量。横向上就是改进与完善公民权利保护的内容，因为应急预案是面对突发事件时最为直接的法律依据和指挥工具，对于公民权利的保护具有现实性、及时性的重要意义。它既要使公民权利保护范围进一步扩大，突出特殊群体的特殊权利保护，同时还要使公民权利保护贯穿到应急管理过程的始终并具备可操作性。纵向上就是要健全从中央到地方，尤其是基层的农村、社区和各企事业单位的应急预案，只有这样才能使政府在公共卫生应急管理中结合地方实际，具体问题具体分析。

（三）确立公民权利内容的分类式规定

人权既具有普遍性，又具有特殊性，公共卫生危机期间不同人员的权利需求不一，因此应对他们进行分类管理和保护。在公共卫生应急管理立法中，公民权利保障内容的规定应贯彻分类式的原则以便于在实践中采取与之相配套的各项措施。在抗疫期间轮番排查“四类人员”，即确诊患者、疑似患者、发热患者和密切接触者，并对这“四类人员”分类集中管理，这一举措就体现了对公民权利的分类式保护。

对公民权利内容的分类式保护包括两方面的内容。一是不同类人员的权利保护。在公共卫生应急管理中，在保障公民共同需求的生命权、健康权、财产权等之外，对于被强制隔离人员，要特别保护他们的隐私权；对于医生等应急救援队伍人员，要特别保障他们的劳动权和社会保障权；对于普通公民，要注重保障他们的知情权和人身自由权。二是同类人员的权利保护。如慈善组织捐赠人的知情权和财产权、志愿者的荣誉权、普通企事业单位人员的劳动权等。通过了解所有公民不同的权利需求结构，构建公民权利的分类式保护体系，这不仅有利于我国人权建设，还可以缓解公共卫生危机中权力与权利之间的紧张状态，调动不同主体的积极性，缓解社会在面对公共卫生危机时的压力，减轻社会修复工作难度。比如对防疫期间做出突出贡献的人的荣誉权要特别保护，有学者提出在防疫期间应当依法及时评定防疫烈士和授予防疫英雄称号的建议，理由是这一做法既具有《中华人民共和国烈士褒奖条例》和《国家勋章

和国家荣誉称号法》等的直接法律依据,又能在此时增强民族的凝聚力,共克时艰^①。

(四) 健全应急立法辅助措施

1. 建立以政府为主导力量的多元共治模式

建立健全以政府为主导力量的多元共治,是对传统应急管理中一元化治理模式的突破,它要求重视社会力量的参与,在确保政府占据公共卫生突发应急管理主导地位的同时,广泛动员包括志愿者、志愿服务组织、慈善机构以及医学等各专业领域社会组织在内的社会力量。“社会力量是突发事件应对工作的参与者和调和剂,是政府领导下全社会应急机制的重要组成部分和重要基础因素以及调和因素。”^[19]发挥政府的主导作用能使公共卫生应急管理工作具有强制力保证,而发挥其他社会力量的参与作用,则可以动员、整合社会的多重资源,比如医疗卫生资源、物资和资金保障等,从而为整个公共卫生应急管理工作提供柔性指导和强大后盾,最终提高工作效率。

2. 加强国际交流与合作

自我国爆发新型冠状病毒疫情后,世界卫生组织就十分关注并对此积极响应。2020年1月31日,世界卫生组织正式对外宣布新型冠状病毒疫情为“国际关注的突发公共卫生事件(PHEIC)”。2月5日,世界卫生组织启动应对新型冠状病毒疫情的“战略准备和应对方案”。2月10日,“中国-世卫组织联合专家考察组”抵京,双方专家就当前疫情形势和防控情况进行深入交流,为我国及全球各疫情国下一步共同努力开展疫情防控提供意见建议。2月11日,全球研究与创新论坛在日内瓦开幕,世界卫生组织将新冠病毒命名为“COVID-19”。加强同外国政府及有关国际组织的交流与合作,不仅可以为我国在公共卫生应急管理中提供战略、技术、资金等方面的支持,而且可以极力避免公共卫生危机的全球连锁反应。

3. 推动社会应急文化建设

公共卫生危机应急文化建设的目标就是为了提高公民的公共卫生安全意识,提高公民应对公共卫生危机的能力,将预防工作贯穿到公民的日常生活之中。公共卫生危机应急文化建设的具体内容包括日常的应急演练、教育培训和宣传教育。一是从中央到地方基层都要做好相应规模的不定期应急演练工作,使公民提高应对危机的合作能力和快速反应能力;二是要广泛建立教育培训机构,对于各行政领域、单位的应急救援队伍进行专业的教育培训;三是通过不同的信息媒介,比如电视、广播、手机短信、网络新闻等向公民传播应急文化知识,使公民在日常生活中受到熏陶,同时也应编写应急文化知识资料,将应急文化知识作为一门课程纳入到中小学的教育课程中。

五、结语

近年来,包括我国在内的世界范围内的公共危机应急管理法制建设飞速发展,建立完善的公共危机应急管理法制,进而使得公共危机应急管理法制法治化是实现我国法治国家、法治政府、法治社会三位一体的重要现实课题,同时符合世界危机管理发展的潮流。在公共危机应急管理法制中,约束行政权力是核心手段,保障公民权利是重点内容,公共危机的有效预防和治理是最终目标。在抗击疫情这一特殊时期,面对公民权利的“困惑”,我们要恪守公民权利保护与限制的底线和原则,因为加强对公民权利的保护是平衡社会利益、缓解社会矛盾,最终正确应对和处理危机的关键。我国目前公共卫生应急管理法制建设中公民权利的应急立法保障仍是一个薄弱环节,公民权利的应急立法保障是危机过后社会修复工作中的重点内容之一,它不仅需要以《宪法》的相关规定为统帅,《突发事件应对法》为主干的各类法律法规、规范性文件相结合的整体应急管理法律体系的动态调整,也需要一系列应急立法辅助措施来完成。

注释：

- ① 详见陈云良、杨青望《法学专家：关于评定防疫烈士和授予防疫英雄称号的建议》，载微信公众号“法学学术前沿”，2020年2月7日。

参考文献：

- [1] 全面提高依法防控依法治理能力 为疫情防控提供有力法治保障[N].人民日报, 2020-02-06 (1) .
- [2] 莫于川.我国的公共应急法制建设——非典危机管理实践提出的法制建设课题[J].中国人民大学学报, 2003, (4): 94-99.
- [3] 菅强. 中国突发事件报告[M].北京: 中国时代经济出版社, 2009: 14.
- [4] 汪永清.《突发事件应对法》的几个问题[J].中国行政管理, 2007, (12): 8-11.
- [5] 张小明.《突发事件应对法》实施中存在的主要问题与完善路径[J].行政与法, 2013, (9): 80-84.
- [6] 莫于川.公共危机管理的行政法治现实课题[J].法学家, 2003, (4): 115-125.
- [7] 路易斯·亨金(L.Henkin), 阿尔伯特·J.罗森塔尔(Albert J.Rosenthal).宪政与权利——美国宪法的域外影响[M].郑戈, 赵晓力, 等, 译.北京: 生活·读书·新知三联书店, 1996: 223.
- [8] 中国人民大学宪政与行政法治研究中心课题组, 韩大元, 莫于川, 张禹, 林鸿潮.突发事件应对机制的法律问题研究报告[J].宪政与行政法治评论, 2005, (00): 471-485.
- [9] 张新宝.隐私权研究[J].法学研究, 1990, (3): 56-67.
- [10] 黄德林, 唐承敏.公民的“知情权”及其实现[J].法学评论, 2001, (5): 33-39.
- [11] 翁国民, 汪成红.论隐私权与知情权的冲突[J].浙江大学学报(人文社会科学版), 2002, (2): 34-40.
- [12] 汪进元.人身自由的构成与限制[J].华东政法大学学报, 2011, (2): 11-17.
- [13] 杜承铭.论迁徙自由权[J].武汉大学学报(社会科学版), 2001, (4): 406-410.
- [14] 李一凡, 吴荣奎.返蓉租户进小区需交50万保证金, 社区致歉称考虑欠妥[EB/OL]. <http://www.bjnews.com.cn/feature/2020/02/10/687284.html>, 2020-02-10.
- [15] 李步云.人权法学[M].北京: 高等教育出版社, 2005: 229.
- [16] 金锦萍.《慈善法》实施后网络募捐的法律规制[J].复旦学报(社会科学版), 2017, (4): 162-172.
- [17] 郭春明.紧急状态法律制度研究[M].北京: 中国检察出版社, 2004: 16-21.
- [18] 莫于川.《突发事件应对法》与我国应急法制建设[N].光明日报, 2011-07-07 (15) .
- [19] 莫于川, 梁爽.社会应急能力建设与志愿服务法制发展——应急志愿服务是社会力量参与突发事件应对工作的重大课题[J].行政法学研究, 2010, (4): 21-29.

(责任编辑: 彭晶晶)