

# 谁有权发布疫情信息？专家联名呼吁修订传染病防治法

王丽娜 财经杂志 4 days ago



独立 独家 独到

《传染病防治法》上一次修订是在“非典”疫情之后的2004年，此次新冠肺炎疫情又暴露出这部法律的一些短板和不足，专家建言修订涉及预警信息发布及疫区封锁等多个方面



2月5日，北京普降大雪。这场突如其来的新冠肺炎疫情，对中国是一场严峻的考验，坚韧的中国人民风雨同舟，抗击疫情。摄影 / 《财经》记者 黎立

**文 | 《财经》记者 王丽娜**

**编辑 | 鲁伟**

经此新冠肺炎疫情防控一役，《传染病防治法》再次迎来修订契机。近日，有十多位专家学者撰写《修订〈传染病防治法〉有关条文的专家建议》。

**“完善疫情预警制度”“进一步明确疫情发布权”“完善法律责任规定”等等，针对公众在此次疫情中普遍关心的问题，专家们均有建言。**

中国卫生法学会常务副会长、清华大学法学院教授王晨光告诉《财经》记者，目前中国有多部与传染病、公共卫生事件相关的法律法规，如《突发事件应对法》《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》《传染病防治法实施办法》等，**虽然法律框架比较完善，但相互之间并不匹配，制定时间和立法目的不同，在一些概念、适用主体、程序上也不完全一致。另外，相关法律规定存在不够清晰，操作性不强的情形，这些短板和不足就暴露在这次疫情应对中，值得反思与改进。**

“刚开始病毒不确定、传播渠道不确定，毒性不确定，面对不确定因素，怎么能依法、科学、有序做出决策，需要我们的法律机制要设置得能够应对不确定因素，健全的制度不是死的，解决的是活的、不确定的因素。”王晨光说。

疫情升级后，王晨光也参与到疫情防控中，在2月8日国家卫健委调整公布的专家组成员名单中，王晨光是两名法律界人士之一。前述《修订〈传染病防治法〉有关条文的专家建议》正是王晨光联合11位专家学者撰写的。

3月1日，国家卫健委党组在最新出版的《求是》杂志刊文，提出推动修订《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规。此前几天，司法部出台意见，强调要推动立法和文件合法性审核，适时修订传染病防治法及其实施办法、突发公共卫生事件应急管理条例。

**《传染病防治法》上一次修订是在“非典”疫情之后的2004年，至今已过去将近16年时间。**

同样参与《传染病防治法》修订建言的还有南开大学法学院教授宋华琳，他对《财经》记者表示，**建议完善法律的立法目的、厘清《传染病防治法》与相关法律的关系、建立从预防到应对的全周期防控机制和制度、完善疫情信息报告和发布程序、明确防控措施法律依据、完善法律责任规定、明确相关概念术语界定等。**

疫情早已发酵，但为公众所知源于网络上出现的一份文件。2019年12月30日，《关于做好不明原因肺炎救治工作的紧急通知》传播开来，这份通知称武汉华南海鲜市场陆续出现不明原因肺炎，请立即清查统计近一周接诊过的具有类似特点的不明原因肺炎病人，落款为武汉市卫健委医政医管处。

很快，这份文件的真实性得到媒体证实。次日，武汉卫健委首次发布肺炎疫情的情况通报：“未发现明显人传人现象，未发现医务人员感染”。

2020年1月1日，武汉市公安局官方微博发布消息称，针对肺炎病例，武汉市卫健委就此发布情况通报，但一些网民不经核实发布、转发不实信息，已传唤、处理8人。

**当时形势已然紧急。《财经》记者获悉，1月3日武汉市某区曾召开不明原因病毒性肺炎防控工作紧急会议，武汉卫健委要求迅速进入战时状态。但当时公众对此并不知情。**

1月11日，武汉卫健委发布通报再次强调，未发现医务人员感染，未发现明确的人传人证据。1月15日，武汉卫健委发布通报，指出新型冠状病毒“不排除有限度人传人的可能”，但该病毒“持续人传人的风险较低”。但据《财经》记者了解，仅在武汉市中心医院，1月11日，该院就收到职工疑似感染病例3例，其中包括眼科医生李文亮。

**2004年《传染病防治法》修订时，明确国家建立传染病预警制度。《传染病防治法》授权国务院卫生行政部门和省级人民政府，根据传染病发生、流行趋势的预测，及时发出传染病预警，并根据情况予以公布。**

对此，南开大学法学院副教授朱桐辉表示，建议将《传染病防治法》等法律法规中的预警明确为“对外预警”，细化发出对外预警的条件和情形，以提高及时性、透明性。

**宋华琳告诉《财经》记者，预警制度是指根据传染病疫情报告、监测资料，或者国际、国内疫情信息，对某种传染病或者不明原因疾病进行分析评估，对可能引起传染病在人群中发生、暴发、流行发出的警示信息，并采取应对措施。“这次疫情暴露出中国传染病预警制度发布存在一些问题，例**

**如未来是否有可能授予国家、省级疾病预防控制机构在疫情预警和公布方面的权力，让‘听得见枪声的人’去直接指挥发布。”**

宋华琳建议，修法时应完善预警制度，明确传染病预警的内容，明确预警的信息公开制度。他认为，当出现特定传染病报告或累积到一定病例数量后，此时行政机关的裁量权应收缩，出于风险防范的需要，必须公布预警。他建议，传染病暴发、流行时，应赋予省级卫生行政部门、省级疾病预防控制机构向社会公布本行政区域传染病疫情信息的权力。

在重大疫情面前，疾病预防控制机构该承担何种使命？2月27日，国家卫健委高级别专家组组长、国家呼吸系统疾病临床医学研究中心主任钟南山，在新闻发布会上回应疫情暴露出的防控体制机制等方面的短板时表示，“CDC（疾控中心）的地位要提高，而且有一定的行政权”。

**钟南山指出，2020年1月3日就正式分离出病毒毒株，报告给了地方CDC，也报告给了国家CDC，“我觉得我们CDC的地位太低了，CDC只是一个卫健委领导下的技术部门，CDC的特殊地位并没有得到足够的重视。在美国，在很多国家CDC是直通中央的，不需要逐级申报，甚至在特殊情况下可以直接向社会公报，但中国不是，是一级一级的。”**

疾控机构在中国属于公益类的事业单位，长期以来财政投入不足。自2018年深化机构改革开始，一些省份对包括疾病预防控制中心在内的各类事业单位进行整合，打破了自上而下的疾控体系链条。

王晨光表示，目前疾控中心的功能定位和职责都不清晰，疾控中心的定位在新一轮的机构改革过程中还有待理顺。

### **直报系统失灵怎么办？**

《传染病防治法》关于“疫情报告、通报和公布”制度，规定了属地管理原则，要求任何单位和个人发现传染病病人后，按照行政管理区域，及时报告所在地县级疾病预防控制机构，再由县级疾病预防控制机构逐级上报或者进行直报。



2003年“非典”之后，中央和地方共同投资约7.3亿元建立“全国传染病与突发公共卫生事件监测信息系统”（下称网络直报系统）。

这个网络直报系统是中国预防传染病和突发公共卫生事件的手段之一，本应为早期探测、调查处置提供信息支撑。但在疫情暴发后最初的28天里却失灵了（参考《财经》2月25日报道：**传染病网络直报系统投资了7.3亿，为何失灵了28天？**），在1月24日新功能上线之前，主要通过口头、邮件、电话上报疫情。

**宋华琳表示，现行法条中没有规定信息化、大数据、人工智能等在疫情报告、通报中的作用，建议在修法中明确传染病监测报告信息系统的法律地位，强化各级专业化疾病预防控制机构在信息搜集和发布中的作用。**

现行《传染病防治法》规定，疾病预防控制机构应当主动收集、分析、调查、核实传染病疫情信息。疾病预防控制机构应当设立或者指定专门的部门、人员负责传染病疫情信息管理工作，及时对疫情报告进行核实、分析。

**目前，世界卫生组织的传染病疫情信息有两个来源，“一是官方正式渠道，约占30%；二是非正式渠道，占70%。世界卫生组织特别强调，对来自各方面的信息都要予以充分重视。”**这是时任全国人大常委会委员朱相远在2004年主编《传染病防治法释义》中的解释。

**王晨光建议，在真正完善和发挥直报、上报系统功能的同时，不能把传染病信息集中在一个官方渠道上，应该更好地融汇社会上所有渠道的信息。他主张社会上不同的信息源，“总归还要归口，归到一个主管部门。归口这些信息的目的是预警，集中分析、判断，以及是不是启动应急状态。”**

王晨光认为，在信息收集中有防范虚假信息的必要，但专业人士的信息不能忽视，另外对于敢于报告的人士还要有奖励，“这套制度，要让它有效的話，谁报了要有奖励，如果报了受到惩罚，你说谁报。”

“要把人民群众生命安全和身体健康放在第一位。不同的信息要能够有序进入到决策机构，这也是我们建议法律下一步修订的一个方面。”王晨光告诉《财经》记者。

## 地方政府无权披露疫情？

1月27日，武汉市长周先旺接受央视采访时表示，“各方面对我们信息的披露是不满意的”，“披露的不及时，这一点大家要理解，因为它是传染病，传染病有传染病防治法，它必须依法披露，作为地方政府，我获得这个信息以后，授权以后，我才能披露，所以这一点在当时很多（人）不理解。”

**传染病疫情信息，是必须授权后才能公布吗？对此，《传染病防治法》中直接对应的规定是，传染病暴发、流行时，国务院卫生行政部门负责向社会公布传染病疫情信息，并可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门向社会公布本行政区域的传染病疫情信息。**

宋华琳解释，这涉及如何理解《传染病防治法》第38条的理解与适用。《传染病防治法》第38条第3款规定“传染病暴发、流行时”，国务院卫生行政部门“可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门向社会公布本行政区域的传染病疫情信息”，但不能因此认为，面对新发的、不明的传染病，地方政府就无权公布任何信息。

宋华琳指出，第38条第2款还规定，省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门定期公布本行政区域的传染病疫情信息。**因此，他认为，省级卫生行政部门有公布本行政区域内传染病疫情信息的权力，无论“传染病暴发、流行”与否，省级卫生行政部门都有此权力，应及时、准确公布传染病疫情信息。**

**另外，现行的《传染病防治法》规定了传染病预警制度，明确省级政府“根据传染病发生、流行趋势的预测，及时发出传染病预警，根据情况予以公布”，“这赋予了省级政府发出、公布预警的权力。”**

“公布传染病疫情信息应当及时、准确，这是《传染病防治法》明确要求的。”王晨光强调，应准确理解和适用《传染病防治法》第38条。

除此之外，王晨光告诉《财经》记者，2006年卫生部修订的《关于法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案》，授权各省、自治区、直辖市卫生行政部门在本行政区域内发生传染病暴发、流行以及发生其他突发公共卫生事件时，及时、准确地发布辖区内的法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息。

**“法律规定不清晰，操作性不强，细节不够。具体的主体、权限、程序、方式等，都不是很明确。估计紧急情况下也没有太多的人关注到卫生部的一个部门规章。”王晨光说，**

宋华琳还指出，《传染病防治法》第3章相当篇幅规定的是疫情报告与通报，这是行政体系之间信息的上报、下达、共享，只用了一条规定传染病疫情信息公布制度。他建议修法时明确国家、省级疾病预防控制机构发布信息的权力；他还建议明确公布疫情信息的内容，包括传染病疫情性质、原因；疫情发生地及范围；疫情的发病、伤亡及涉及的人员范围；疫情处理措施和控制情况等。

### **“封城”之后怎么办？**

2020年1月23日凌晨，武汉宣布“封城”。当日10时起，全市城市公交、地铁、轮渡、长途客运暂停运营；无特殊原因，市民不能离开武汉，机场、火车站离汉通道暂时关闭。

王晨光指出，俗称的“封城”并不是法律术语，《传染病防治法》在疫情控制一章规定，封闭可能造成传染病扩散的场所、封锁疫区。《突发事件应对法》在紧急措施中规定，关闭或者限制使用易受突发事件危害的场所，控制或者限制容易导致危害扩大的公共场所的活动；法律、法规、规章规定的其他必要的防范性、保护性措施。

**王晨光进一步解释，与传染病、公共卫生事件应急相关的各个法律之间不匹配，制定的时间、立法目的不同，法律规定不细、操作性不强，这些问题在此次疫情应对中有所暴露。**比如，这次官方并未宣布武汉或湖北为疫区，只是公布湖北省政府启动突发公共卫生事件二级（后改为一级）应急响应，进入战时状态。



宋华琳也认为，武汉事实上是采取了“封锁”，但并未依法宣布武汉为疫区，这是法律上的缺憾。

在武汉“封城”之初，一度面临医疗防护物资匮乏，居民生活不便、物资运输困难等问题。

宋华琳对《财经》记者表示，《传染病防治法》“疫情控制”一章，更多内容讨论如何控制疫情，程序方面只是规定了公告程序，并未规定必须要提前多长时间，并没有对采取控制措施时相对人权益的保障加以规定。

“目前看更多体现的是控制，体现追求公共秩序、公共利益，目标是尽快‘控制和消除传染病的发生与流行’，对公民自由权、财产权限制的补偿，对程序权利的保障，对采取管控措施期间公民的生存权保障，都语焉不详。”

因此，宋华琳建议未来修法时，应明确在传染病暴发、流行时，采取紧急措施的程序，明确政府和相关部门有保障公民基本生活的义务。

（《财经》记者信娜对此文亦有贡献）

【版权声明】本作品著作权归《财经》独家所有，授权深圳市腾讯计算机系统有限公司独家享有信息网络传播权，任何第三方未经授权，不得转载。



▲ [点击图片查看更多疫情报道](#)

责编 | 蒋丽 [lijiang@caijing.com.cn](mailto:lijiang@caijing.com.cn)

本文为《财经》杂志原创文章，未经授权不得转载或建立镜像。如需转载，请在文末留言申请并获取授权。

