11月26日，北京一男子在南护城河冬泳。摄/财经十一人

文|朱应平 苏敏华

2022年11月11日，国务院联防联控机制综合组发布了《关于进一步优化新冠肺炎疫情防控措施科学精准做好防控工作的通知》 （下称《通知》） ，规定了进一步优化新冠肺炎疫情防控工作的二十条措施。

这一政策是纠正近来出现的过度防疫的重要依据，但从最近两周的情况来看，国务院的规定并未得到严格执行。一些地方疫情管控工作中层层加码、任意封楼、限制居民行动自由等情况依然如故。

我们想提醒读者注意，遏制过度防疫，除了援引国务院最新出台的“二十条”和今年6月发布的“九不准”政策，还有如下法律法规做依据：

县级以上政府才有权采取封控措施

根据我国法律和法规规定，县级以上地方人民政府或者其卫生行政部门有权依照《传染病防治法》和《突发公共卫生事件应急条例》等采取防控措施。

《突发公共卫生事件应急条例》第四条、第六条明确规定，县级以上地方人民政府卫生行政主管部门，具体负责组织突发事件的调查、控制和医疗救治工作。

《传染病防治法》第四十二条规定：“当传染病暴发、流行时，县级以上地方人民政府应按照预防、控制预案进行防治，必要时，报经上一级人民政府决定，可以采取法律规定的紧急措施并予以公告。”具体措施包括，“限制或者停止集市、影剧院演出或者其他人群聚集的活动、封闭可能造成传染病扩散的场所、停工、停业、停课”等。

2022年11月19日国务院联防联控机制综合组最新发布的《新冠肺炎疫情风险区划定及管控方案》 （下称《方案》） ，明确了分类实施社区防控措施的政策。

高风险区实施区域封闭；低风险区强化社会面管控，区域内各类人员按照要求开展核酸检测，期间尽量减少外出、不聚集、不扎堆，外出时做好个人防护。

根据《通知》和《方案》，目前疫情防控的基本原则是，将感染者居住地以及活动频繁且疫情传播风险较高的工作地和活动地等区域划定为高风险区，高风险区一般以单元、楼栋为单位划定，不得随意扩大；高风险区所在县 （市、区、旗） 的其他地区划定为低风险区。

《方案》明确规定，高风险区、低风险区的划定由地市级疫情防控指挥部门组织专家组根据疫情传播风险的大小进行划定，省级联防联控机制 （领导小组、指挥部） 靠前指挥并给予专业指导支持。

也就是说高低风险由官方明文划定，按风险等级提出的管控措施也由最新《方案》指出了方向。

居委会、村委会的权责是什么？

居委会、村委会无权作出封楼的规定。此类决定须由地市级疫情防控部门作出决定，居委会、村委会只能依法协助行政机关作出相关行为。法律对此有明确的规定。

《传染病防治法》第九条第二款规定，居民委员会、村民委员会应当组织居民、村民参与社区、农村的传染病预防与控制活动。《突发事件应对法》第五十五条规定，突发事件发生地的居民委员会、村民委员会和其他组织应当按照当地人民政府的决定、命令，进行宣传动员，组织群众开展自救和互救，协助维护社会秩序。

虽然居委会、村委会有相关的职权职责，但是，居委会或者村民委员会不能直接采取封控措施。

因为《中华人民共和国行政强制法》第十七条规定，行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施。行政强制措施权不得委托。行政强制措施应当由行政机关具备资格的行政执法人员实施，其他人员不得实施。

可见，作为居民自治组织的居委会、村委会在没有合法文件及有具备资格的行政执法人员在场的情况下，无权作出应对突发事件或者传染病防控方面的决定和命令。

遇到过度防疫，如何依法解困？

居民在现实生活中，如遇到社区采取封楼、限制行动自由等过度防疫的情形，可以依法举报、申请复议或行政诉讼。

《通知》中第十六条规定：加大“一刀切”、层层加码问题整治力度。地方党委和政府要落实属地责任，严格执行国家统一的防控政策，严禁随意封校停课、停工停产、未经批准阻断交通、随意采取“静默”管理、随意封控、长时间不解封、随意停诊等各类层层加码行为，加大通报、公开曝光力度，对造成严重后果的依法依规严肃追责。卫生健康委、疾控局、教育部、交通运输部等各行业主管部门加强对行业系统的督促指导，加大典型案例曝光力度，切实起到震慑作用。

据此规定，居民可以向上述政府及其工作部门投诉举报。

《传染病防治法》第五十八条对此也有规定，单位和个人有权向上级人民政府及其卫生行政部门举报违反本法的行为。

第十二条第一款规定，对于卫生行政部门以及其他有关部门、疾病预防控制机构和医疗机构因违法实施行政管理或者预防、控制措施，侵犯单位和个人合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起诉讼。

具体按照《行政复议法》、《行政诉讼法》等规定主张权利。

除上述情形外，如遇到非法封锁单元门、居民房间或者村民住宅，可以拨打110报警，向公安机关说明情况，也可以拨打当地12345电话，确认是否有县级以上人民政府及其工作部门发布实施封控通告等情况，再和实施封控的人员沟通、了解封控理由和依据，要求其出示或者公示政府的文件或者命令。

被封小区发生紧急事件

居民如何保护自身安全？

一旦被封小区发生火灾，或者有人突发急性病等需要出小区大门时，如果遭遇阻拦，居民可采取法律手段合法出门救病治人或远离危险。

根据《通知》规定，今后，高风险区一般以单元、楼栋为单位划定，不得随意扩大。据此，今后整个小区被封的可能性不太大。如果整个小区被封，只要不属于高风险区的单元、楼栋，按照规定应当允许出小区看病或者处理其他事项。如果遭到阻拦，当事人可以向街道办事处或者《通知》中规定的卫生健康委、疾控局、教育部、交通运输部等主管部门打电话咨询政策寻求救助，也可以向12345打电话投诉反映。

《通知》第十七条明确规定，要加强封控隔离人员服务保障。各地要建立生活物资保障工作专班，及时制定完善生活必需品市场供应；全面摸排社区常住人口基础信息，掌握空巢独居老年人、困境儿童、孕产妇、基础病患者等重点人员情况，建立重点人员清单、疫情期间需求清单；指导社区与医疗机构、药房等建立直通热线，小区配备专车，做好服务衔接，严格落实首诊负责制和急危重症抢救制度，不得以任何理由推诿拒诊，保障居民治疗、用药等需求。

根据这一要求，如果居民在被封小区发生了突发急性病等，社区、物业阻止其出门就医，当事人可以要求居委会说明封控阻止其出门的事实依据和相关决定，如情况属实当事人确实无法出门，可以要求其安排专车接送就医。

合法合规的防疫措施居民必须配合

社区有依法协助行政机关开展疫情防控的义务。如果当事人不配合，社区有权向公安机关求助。居委会或者村委会实施的合法合规防控措施，居民必须配合。

根据《传染病防治法》、《突发事件应对法》，居委会、村委会有协助行政机关执行疫情防控决定的义务。《民法典》也规定，物业服务企业或者其他管理人应当执行政府依法实施的应急处置措施和其他管理措施，积极配合开展相关工作。

如果居委会、村委会和物业在疫情管控时出现过度防疫的行为，并借助警察强力支持其过度防疫，此时居民可以向警察说明情况，并要求警察依法处理，不能凭一面之词就对居民采取强制措施。警察也有义务查明封控措施是否依法合规。

如果认为社区和物业防疫过度，建议当事人先向街道办事处、区政府及其相关部门如卫生行政部门投诉举报，以确认社区和物业是否存在违法行为，这样可以快速解决问题。

如果社区和物业确有违法现象存在并给当事人造成权益侵害的，如侵犯其健康权、泄露其隐私等，可以依法提起民事诉讼。

行政机关采取过度防疫措施的，如果对当事人合法权利造成不利影响的，可以依法提起行政复议或者行政诉讼。

（ 作者分别为华东政法大学法律学院教授和上海对外经贸大学法学院副教授；编辑：王博）