

法学家解读疫情防控中的法律问题

金灿

在防控疫情的重要时刻，如何依法、有效地应对疫情？我国《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》、《政府信息公开条例》等法律法规建立了系统、有效的制度体系。了解、遵守这些相关法律制度，对各级政府相关部门、相关机构、企业及个人都有重要意义，有助于更好地依法、有效地应对疫情。近日，《中国法律评论》组织中国人民大学法学院行政法、民法、刑法方面的专家就与防控新型肺炎疫情相关法律问题作出解读，并提出法律建议。

中国人民大学法学院教授莫于川：

应对疫情的四项法治原则

从行政法治角度看，依法应对、科学应对和高效应对新型冠状病毒肺炎疫情的工作中，需要强调和认真坚持四项应急法治原则或曰工作方针，这是应急管理领域的行政法治基本原则。

1.依法应对原则。依法行政、依法办事本身也是科学性的原则要求。2003年抗击非典、2008年汶川大地震救灾重建以来，我国已逐步建立健全了比较完整的应对突发事件的法律规范体系，从龙头性的《突发事件应对法》到《传染病防治法》、《食品安全法》再到《突发公共卫生事件应急条例》、《政府信息公开条例》，包括各位阶、各领域、各地方的专门法律规范和应急预案以及工作机制，使得我国应急法制建设水平大幅提升。它们是用无数生命为代价换来的科学方法和制度文明结晶，例如，防范为主、常备急需、先行处置、尊重程序、及时报告、专业处置、比例协调、严格问责等法治原则和法律制度。

《突发事件应对法》第5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。”《突发公共卫生事件应急条例》第5条规定：“突发事件应急工作，应当遵循预防为主、常备不懈的方针，贯彻统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则。”

2.公开透明原则。这是一项低成本、高效率但最为基础性的法治原则。在政府信息公开原则方面，《突发事件应对法》第44条第四项、第五项规定：“发布三级、四级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方各级人民政府应当根据即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，定时向社会发布与公众有关的突发事件预测信息和分析评估结果，并对相关信息的报道工作进行管理”；“及时按照有关规定向社会发布可能受到突发事件危害的警告，宣传避免、减轻危害的常识，公布咨询电话”。

《政府信息公开条例》第6条规定：“行政机关应当及时、准确地公开政府信息。行政机关发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会和经济管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当发布准确的政府信息予以澄清。”第20条第十二项规定，行政机关应当依照本条例第19条的规定，主动公开本行政机关的诸多政府信息，包括“突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况”。

3.共同治理原则。这是实行坚持群众路线的原则要求。应对突发事件，政府主管部门具有不容消极推卸的工作职责，但这并不意味着可以仅凭一己之力单打独斗。既往的突发事件应对法治实践证明，政府机关须充分信任和依靠人民群众包括专家队伍，例如，组织动员具有专业性的应急志愿者开展配合工作，也即践行群众路线，以助于新型冠状病毒肺炎疫情应对工作最后胜利。

《突发事件应对法》第6条规定：“国家建立有效的社会动员机制，增强全民的公共安全和防范风险的意识，提高全社会的避险救助能力。”

后续应对新型冠状病毒肺炎疫情工作中，应当积极和严格地履行政府协调职责，依法组织发

挥应急救援志愿服务组织、志愿者的作用,依靠广大民众包括专家队伍实现政民合作、共同治理,齐心协力坚决打赢这一场应对突发公共卫生事件的人民战争。

4.服务指导原则。以人为本是践行人民政府的初心、使命的原则要求。这就要求按照服务型政府的要求提供应对突发公共卫生事件所需的行政服务,其要义之一就是対急需专业帮助的个人和组织及时给予专业和适当的行政指导,最大效用地动员社会主体力量、激发社会治理能力,以保护人民生命财产安全。

《突发公共卫生事件应急条例》第13条第二款规定:“县级以上各级人民政府卫生行政主管部门和其他有关部门,应当对公众开展突发事件应急知识的专门教育,增强全社会对突发事件的防范意识和应对能力。”前一段时间许多地方的疫情应对工作经验和典型案例也证明了,积极履行服务型政府的行政服务、行政指导职责,认真做好专业性、服务型的行政指导工作,可使社会成员切实增强防范意识和应对能力,使得新型冠状病毒肺炎疫情应对工作效用能够放大。

中国人民大学法学院教授林嘉:

涉疫情的劳动法和社会保障法

因疫情波及面广,涉及人员众多,许多地方停产停工,春节假期即将结束,劳动法和社会保障法的相关问题值得关注。

1.劳动者在工作期间因工作原因感染冠状病毒肺炎者,应根据《社会保险法》和《工伤保险条例》认定为工伤,根据《工伤保险条例》的规定享受工伤保险待遇。

2.劳动者感染冠状病毒肺炎、或疑似感染者、或受隔离者,用人单位需给予必要的医疗期,在医疗期内应支付劳动者必要的劳动报酬,不得解除劳动合同。

3.因疫情导致劳动者不能正常上班的(如交通中断),企业应当给予劳动者必要的假期,企业不能根据《劳动合同法》第40、41条解除与劳动者的劳动合同。在此期间的工资报酬,企业应当按照劳动合同来支付。如果企业因此导致停产停工,按照人社部的相关规定,停产停工在一个工资支付周期内的,企业应按劳动合同规定的标准支付工资,超过一个工资支付周期的,劳动者没有提供正常劳动的,企业应当按照当地的相关规定发放生活费。

4.《国务院办公厅关于延长2020年春节假期的通知》规定,延长2020年春节假期至2月2日,2月3日起正常上班。

该规定比法定假日延长了一天,关于这两天假期的性质,究竟是法定节日还是公休日存在很大分歧,有认为是法定节日,也有认为是公休日,定性不同影响到以下实施中的问题:一是如果定性是法定节日,劳动者在法定节日工作的,企业不可安排补休而应支付劳动报酬,如果定性为公休日,而劳动者在公休日工作的,企业可以安排补休,或者支付劳动报酬;二是加班的工资报酬标准不同,法定节日加班的,企业按照工资300%支付劳动报酬;公休日加班又不能安排补休的,企业按照工资200%支付劳动报酬。

关于这两天假期的性质,可以定性为“公休日”。理由是:第一,《全国年节及纪念日放假办法》规定春节为我国法定节日,假期是3天;第二,规定延长春节假期至2月2日,同时还规定“因疫情防控不能休假的职工,应根据《劳动法》规定安排补休,休假期的工资报酬应按照有关政策保障落实”。因此,定性为公休日更加合适一些。

5.春节假期即将结束,而一些地方的疫情仍未能控制,建议有条件的企业可以采取员工在家工作的方式,不能采取在家工作的企业,应鼓励采取灵活工时或者弹性工时制度。政府人社部门在特殊时期应当放松批准企业采取综合计算工时制度,以应对企业生产工作的需要,同时尽可能避免上下班高峰,减少人员高度聚集,降低潜在风险。

中国人民大学法学院教授王旭:

对政府防控疫情的行政法建议

从行政组织法上可以提出一个建议:中央政府应依法有效统筹,高位协调,破除地方利益与治理鸿沟。

首先明确中央事权，各地不能各自为政，自行采取措施，包括制定预案、标准、调配资源、管控人员等。这里的法律依据在于，《传染病防治法》第4条规定“突发事件发生后，国务院设立全国突发事件应急处理指挥部，由国务院有关部门和军队有关部门组成，国务院主管领导人担任总指挥，负责对全国突发事件应急处理的统一领导、统一指挥”；第10条“国务院卫生行政主管部门按照分类指导、快速反应的要求，制定全国突发事件应急预案，报请国务院批准。省、自治区、直辖市人民政府根据全国突发事件应急预案，结合本地实际情况，制定本行政区域的突发事件应急预案”；第43条“国务院可以决定并宣布跨省、自治区、直辖市的疫区”；第45条“传染病暴发、流行时，根据传染病疫情控制的需要，国务院有权在全国范围或者跨省、自治区、直辖市范围内，县级以上地方人民政府有权在本行政区域内紧急调集人员或者调用储备物资，临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备。”《突发公共卫生事件应急条例》第25条规定“国务院卫生行政主管部门负责向社会发布突发事件的信息。必要时，可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政主管部门向社会发布本行政区域内突发事件的信息。”

从上述条文中，可以看到，中央政府及有关组成部门对疫情全国防控的组织领导、指挥协调、预案制定、物质调配、信息发布等五个方面享有统一事权。这样的制度设计好处在于：第一，破除地方政府防控疫情中的碉堡化；第二，破除地方政府防控疫情中的恶性竞争；第三，有利于整体上防控疫情，统筹兼顾。

在目前阶段，中央政府宜依法重点部署：

第一，实现全国预案的标准化，确立一些原则和制度成为全国各地防控的底线要求。例如，无论是否属地户籍居民，哪个社区发现都必须有移送指定诊断机构的义务，任何医院门诊部门对接疑似患者不得推诿、拒绝收治。又如，实现检测设备（试剂）检测技术与手段的标准化。

第二，实现全国物质保障与人力资源供给的均衡。中央政府应该高位协调，在物质保障（包括居民生活物资与医用物资）与医护人员配备方面进行统筹兼顾。目前的阶段，武汉的反击战取得了良好效果，但其他有可能形成新的疫区的城市，需要中央政府提前部署人力物力财力，对重点城市要摸家底，尤其是要优化结构，储备资源。

第三，制定疫情防控中行政强制措施的基本标准，依法保障人权。《传染病防治法》第39条规定了强制隔离的行政强制措施，第42条、第43条规定了县级人民政府经上一级政府批准可以采取的五种紧急措施，并规定了宣布疫区的法定程序，应该说这些手段都符合《行政强制法》对行政强制措施的规定，因此也必须遵守《行政强制法》的要求。中央人民政府有必要发布统一行政裁量基准，建立手册或简易指南，规范各地差异化的强制手段。一来保障人权，防止恐慌社会情绪，有利于国际形象维护；二来也是有效约束地方政府，防止假作为、乱作为。

《行政强制法》第17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。”

强制隔离、强制留置进行医学观察的，尤其要注意遵守上述程序，注意是否有未成年人或老人的照顾职责等等，平衡各种社会利益。

中国人民大学法学院副教授陈璇：

疫情防控中犯罪行为的刑事规制

当前，全国防控疫情的工作，需要依法、有序地展开，在此过程中刑事规制是一个重要的环节和必要的保障。根据《刑法》以及最高人民法院、最高人民检察院《关于办理妨害预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（2003年）的相关规定，在疫情防控过程中可能追究刑事责任的情况以及与之相应的罪名，主要有如下几类：

一是国家工作人员在疫情防控过程中渎职、失职行为的刑事责任。在预防、控制新型冠状病毒肺炎疫情等灾害的工作中，负有组织、协调、指挥、灾害调查、控制、医疗救治、信息传递、交通运输、物资保障等职责的国家机关工作人员，滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家

和人民利益遭受重大损失的，依照《刑法》第 397 条的规定，以滥用职权罪或者玩忽职守罪定罪处罚。

从事传染病防治的政府卫生行政部门的工作人员，或者在受政府卫生行政部门委托代表政府卫生行政部门行使职权的组织中从事公务的人员，或者虽未列入政府卫生行政部门人员编制但在政府卫生行政部门从事公务的人员，在代表政府卫生行政部门行使职权时，有缓报、瞒报、漏报等严重不负责任行为，导致新型冠状病毒肺炎传播或者流行，情节严重的，依照《刑法》第 409 条的规定，以传染病防治失职罪定罪处罚。

二是公民传播病毒行为的刑事责任。故意传播病毒，危害公共安全的，依照《刑法》第 114 条、第 115 条第一款的规定，按照以危险方法危害公共安全罪定罪处罚。患有新型冠状病毒肺炎或者疑似新型冠状病毒肺炎而拒绝接受检疫、强制隔离或者治疗，过失造成新型冠状病毒传播，情节严重，危害公共安全的，依照《刑法》第 115 条第二款的规定，按照过失以危险方法危害公共安全罪定罪处罚。

三是生产销售医用、生活物资活动中的刑事责任。具体包括：1.在预防、控制疫情期间，生产不符合保障人体健康的国家标准、行业标准的医疗器械、医用卫生材料，或者销售明知是用于防治该肺炎的不符合保障人体健康的国家标准、行业标准的医疗器械、医用卫生材料，不具有防护、救治功能，足以严重危害人体健康的，依照《刑法》第 145 条的规定，以生产、销售不符合标准的医用器材罪定罪，依法从重处罚。2.违反国家在预防、控制疫情期间有关市场经营、价格管理等规定，哄抬物价、牟取暴利，严重扰乱市场秩序，违法所得数额较大或者有其他严重情节的，依照《刑法》第 225 条第（四）项的规定，以非法经营罪定罪，依法从重处罚。3.在预防、控制疫情期间，假借研制、生产或者销售用于预防、控制新型冠状病毒肺炎疫情等灾害用品的名义，诈骗公私财物数额较大的，依照《刑法》有关诈骗罪的规定定罪，依法从重处罚。

四是传播谣言行为的刑事责任。编造与新型冠状病毒肺炎有关的恐怖信息，或者明知是编造的恐怖信息而故意传播，严重扰乱社会秩序的，依照《刑法》第 291 条之一的规定，以编造、故意传播虚假恐怖信息罪定罪处罚。

五是其他可能追究刑事责任的情况。1.在预防、控制疫情期间，聚众“打砸抢”，致人伤残、死亡的，以故意伤害罪或者故意杀人罪定罪，依法从重处罚。对毁坏或者抢走公私财物的首要分子，以抢劫罪定罪，依法从重处罚。2.以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员、红十字会工作人员依法履行为防治疫情而采取的防疫、检疫、强制隔离、隔离治疗等预防、控制措施的，以妨害公务罪定罪处罚。3.在预防、控制疫情期间，强拿硬要或者任意损毁、占用公私财物情节严重，或者在公共场所起哄闹事，造成公共场所秩序严重混乱的，以寻衅滋事罪定罪，依法从重处罚。4.贪污、侵占用于预防、控制疫情的款物或者挪用归个人使用，构成犯罪的，以贪污罪、侵占罪、挪用公款罪、挪用资金罪定罪，依法从重处罚。挪用用于预防、控制新型冠状病毒肺炎的救灾、优抚、救济等款物，构成犯罪的，对直接责任人员，依照《刑法》第 273 条的规定，以挪用特定款物罪定罪处罚。

我国现行的《刑法》和司法解释，对于疫情防控过程中各类主体刑事责任的追究已经有了全方位、较为全面的规定。但是，从这次新型冠状病毒肺炎疫情发生、发展的过程来看，我国刑事制裁的介入可能有必要适当早期化和前置化。例如，当前我国《刑法》禁止非法收购、运输、出售的仅限于珍贵、濒危的野生动物及其制品。如果经过科学研究能够确定新型冠状病毒的传染源在野生动物，则有必要考虑通过刑事立法，对野生动物进行分类，逐步禁止在农贸市场、超市、餐饮单位、电商平台进行野生动物的交易，进而从源头上预防相关病毒的传染和扩散。

中国人民大学法学院副教授姚海放：

哄抬口罩价格现象的对策建议

此次疫情防控强调佩戴口罩，而一些商家借机哄抬口罩价格。尽管在《价格法》、《突发事件应对法》等法律中对哄抬价格等行为已经有规定，但一则哄抬物价的认定需有过程，事后处理可

能无法满足突发事件应对的及时性需要；二则《价格法》、《突发事件应对法》的规定主要是事后处罚为主，应当注重事前规制和事后追责并重。

具体而言，此次防疫中口罩是必需品，现实中存在电子商务经营者明显抬高口罩等防疫必需品价格的情形。对此，可在《突发事件应对法》第 49 条第一款第八项之前，增加一项“确定特定种类的应急救援物资的价格”。如果能确定特定种类的应急救援物资的价格，则要求电子商务平台经营者要求其平台内经营者按照统一价格销售特定种类的应急救援物资，于法有据，不违反《反垄断法》等法律。如此，口罩需求者能够按照同一价格在互联网上购买口罩，有助于减轻哄抬物价的情形，以消除公众担心。此举为紧急情形下的事前规制措施。