

疫情防控中的人权保障^{〔*〕}

常 健

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350)

〔摘要〕防控疫情是保障人民生命健康权的重要举措,但防控疫情所采取的一些必要措施又会对其他一些人权和公共利益的实现方式形成一定程度的限制。这种限制需要根据人权保障的要求予以一定的约束,使其不构成对基本人权的侵犯。从此次疫情防控过程来看,政府所采取的各项疫情防控措施如果忽视了对各项人权的协调保障,就有可能导致公众的不满情绪,甚至导致社会性的次生灾难。因此,从人权保障角度认真总结和吸取此次疫情防控工作中的经验和教训,对于完善应急管理的法律、制度、体制和机制具有深远的意义。

〔关键词〕新冠肺炎疫情;疫情防控;人权保障

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.02.003

重大疫情直接威胁每一个人的生命和健康,因此在防控疫情的决策中,人民的生命权和健康权保障必须是第一位的考虑因素。但在制定和采取这些保障公众生命权和健康权的措施时,需要兼顾对其他人权和公共利益的保障,使对其他人权与公共利益实现方式的限制保持在合理的限度之内。《中华人民共和国突发事件应对法》第十一条规定:“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。”^{〔1〕}

从人权保障视角总结和反思2020年中国防控新型冠状病毒肺炎疫情中采取的各项措施对

人权保障的影响,有助于今后在面临重大疫情时更全面、更协调、更合理地保障各项人权和公共利益。在此次防控疫情过程中,有以下十个人权保障问题值得予以深入研究。

一、疫情知情权的保护与限制

对公共事项的知情权是指公众“知悉、获取官方所掌握和控制的相关信息的自由与权

作者简介:常健,哲学博士,南开大学人权研究中心(国家人权教育与培训基地)主任,南开大学周恩来政府管理学院教授、博士生导师。

〔*〕本文系国家社科规划项目“基层政治稳定与风险管控研究”(项目编号:19BZZ048)、2019年中央高校基本科研业务专项资金资助项目“联合国人权理事会普遍定期审议机制研究”(课题号:63192701)、中央高校基本科研业务专项资金项目“发展中国家人权发展道路研究”(课题号:63182074)的阶段性研究成果。

利”^[2],它是一项基本人权。《国家人权行动计划(2016-2020年)》要求“多渠道多领域拓宽公民知情权范围”“完善突发事件信息发布制度”^[3]。《中华人民共和国政府信息公开条例》第六条规定:“行政机关应当及时、准确地公开政府信息。”第二十条规定,有关“公共卫生”和“突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况”的政府信息属于“主动公开”的范围。^[4]

疫情属于重大公共卫生信息,直接影响公众能否及时采取有效的防止感染的措施。因此,公众有权利及时获得有关疫情的准确信息,公共卫生部门则有相应的义务向公众及时提供有关疫情的准确信息。故意瞒报或延报疫情,都是对人民疫情知情权的侵犯,是严重的渎职和犯罪行为。《中华人民共和国突发事件应对法》第四十四条规定,在发布三级、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”。第四十五条规定,在发布一级、二级警报,宣布进入预警期后,县级以上地方各级人民政府应“及时向社会发布有关采取特定措施避免或者减轻危害的建议、劝告”。第五十三条规定:“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。”^[5]《突发公共卫生事件应急条例》第二十五条规定:“国家建立突发事件的信息发布制度”“信息发布应当及时、准确、全面”。^[6]

然而,在防控疫情的实际过程中,保障公众的疫情知情权,做到及时和准确发布疫情信息,会受到一些重要条件的限制,并需要综合考量其所产生的经济、社会和政治后果。

首先,及时和准确地发布疫情信息会受到对

疫情的科学认知的限制。对重大疫情特别是新型疫情的科学认知需要一个相对长的过程,而且在对疫情的科学研究中不同研究团队所得出的研究结论也会不尽相同,最初阶段得出的研究结论可能会被后来的研究所推翻。这使得及时发布信息与准确发布信息之间存在一定的张力;及时发布的信息后来可能被证明并不准确,而严格准确的信息发布在时间上可能会延后。因此,公共卫生部门在发布疫情信息时,要合理平衡“及时”与“准确”这两种要求,在保证信息及时发布的同时,对发布的信息内容适当留有余地,并随着研究的进展及时发布最新的疫情信息。例如,在这次对新冠肺炎疫情的调查研究中,最初并没有发现人与人之间传染的确切证据,但后来却发现了大量人传人的病例。这使得政府的信息发布难以保证前后一贯。

其次,发布疫情会受到行政体制所要求的请示和授权程序的限制。^[7]《突发公共卫生事件应急条例》第二十五条规定:“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。”^[8]在突发重大疫情时,如何提升行政层级间的信息传递效率,尽力缩短请示与授权过程的时间,在中国多层级的行政体制下需要特别下功夫来解决。

再次,发布疫情的信息内容,需要考虑受众对信息的解读能力。公众中具有公共卫生和医学专业素养的人毕竟是少数,如果发布的疫情信息不能被公众恰当理解和合理解读,就有可能导致不必要的社会恐慌,产生严重的社会后果。因此,在发布疫情时,除了要保证及时和准确之外,还要作好解释工作,用大多数公众能够充分理解的话语来说明疫情信息中的每个关键字眼的确切含义。例如,采访卫健委专家组成员王广发教授时,他根据当时掌握的材料说“没有明确的证据显示人传人”“可防可控”^[9],但这种表述会被普通民众简单地理解为“没有人传人”“疫情不

会蔓延”。

最后,疫情发布还可能受到经济、社会和政治考量的影响。疫情信息会对生产、投资、市场交易产生巨大的冲击力,会对正常的社会交往、人口流动和日常生活产生强烈的抑制效应,会对医疗卫生机构提出超出其供给能力的服务要求,还会使政府和公共部门的公信力和治理能力经受严峻考验。在决定是否及如何发布疫情的过程中,要把人民的生命健康作为重中之重,置于各种考虑因素的首位;同时,还要合理考虑发布疫情所产生的经济、社会和政治效应,并采取必要的应对措施。

此次新冠肺炎疫情的信息发布呈现出三个阶段。第一阶段:2019年12月8日,华南海鲜市场发现数例新冠肺炎患者。12月31日,武汉市卫健委发布通报称,“近期部分医疗机构发现接诊的多例肺炎病例与华南海鲜城有关联,已发现27例,其中7例病情严重”,并称“未发现人传人现象,未发现医务人员感染”。同时,国家卫健委第一批专家组当天抵达武汉。

第二阶段:2020年1月2日,中科院武汉病毒所石正丽团队获得了病毒的全基因组序列,证实是一种全新的冠状病毒,1月5日分离获得了病毒,1月11日向世界卫生组织提交了病毒全基因组序列。与此同时,中疾控传染病预防控制所病毒学专家张永振团队于2019年12月26日收到武汉市中心医院疾控中心的不明原因发热患者标本一份,并于1月5日上午检测出一种新型冠状病毒,获得了该病毒的全基因组序列,并于1月10日向外界公布了该病毒基因序列。2020年1月9日,武汉不明原因肺炎的病原检测结果初步评估专家组组长徐建国宣布,武汉这些病例的病原体被初步判定为新型冠状病毒。1月11日,武汉市卫健委通报确诊患者共41例,并有1例死亡,再次重申“未发现医务人员感染,未发现明确的人传人证据”。1月15日凌晨,武汉市卫健委发布《新型冠状病毒感染的肺炎疫情知识问答》,称“尚未发现明确的人传人证据,不

能排除有限人传人的可能,但持续人传人的风险较低”。1月12日至17日,武汉通报无新增病例,但国外陆续发现了新冠肺炎病例。1月18日,武汉市卫健委宣布1月16日0时至24时新增4例新冠肺炎患者。

第三阶段:1月19日,国家卫健委高级别专家组到达武汉。1月20日,专家组组长钟南山在与央视直播连线中肯定新型冠状病毒存在人传人现象,并称有14名医务人员在护理一名患者过程中被感染。1月21日,武汉市卫健委在通报中称,该市共有15名医务人员确诊为新型冠状病毒感染的肺炎病例,另有1名为疑似病例。1月21日开始,国家卫健委每日通报全国新增病例。1月22日凌晨,湖北省启动突发公共卫生事件二级应急响应。1月23日,广东省启动一级应急响应。1月23日,武汉发布“封城”的消息。1月26日,武汉市市长周先旺称,因春节和疫情的影响,目前已经有500多万人离开了这座城市。

从上述疫情信息发布过程来看,有关此次重大疫情的信息发布在及时性和准确性两个方面都有相当大的改进空间,应该认真吸取其中的教训。

二、疫情信息传递权的保护与限制

信息的自由传递是一项基本人权。《公民权利和政治权利国际公约》第十九条第(二)款规定:“人人有自由发表意见的权利。此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由,而不论国界,也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。”第(三)款规定:“本条第(二)款所规定的权利的行使带有特殊的义务和责任,因此得受某些限制,但这些限制只应由法律规定并为下列条件所必需:1. 尊重他人的权利和名誉;2. 保障国家安全或公共秩序,或公共卫生或道德。”^[10]《中华人民共和国宪法》第三十五条规定:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、示威的自

由。”《国家人权行动计划(2016-2020年)》要求“依法保障公民互联网言论自由”^[11]。

公众在获得有关疫情的信息后,有权利向其他人传递这些信息,使更多的人及时了解疫情,并采取相关防护措施。政府则有相应的义务尊重公民自由传递有关疫情信息的权利,不得任意干涉。疫情信息的自由传递有利于疫情的防控,但也有可能出现信息的夸大、歪曲、捏造等各种情形,对疫情防控工作和经济社会秩序造成负面影响。因此,在防控疫情过程中,为了维护社会的公共利益,会对疫情信息的自由传播施加一定的限制,但这种限制必须基于整体公共利益,合乎一定比例,并依据法律的规定。《中华人民共和国突发事件应对法》第五十四条规定:“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。”^[12]《突发公共卫生事件应急条例》第五十二条规定:“在突发事件发生期间,散布谣言、哄抬物价、欺骗消费者,扰乱社会秩序、市场秩序的,由公安机关或者工商行政管理部门依法给予行政处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”^[13]

在防控疫情的过程中,最突出的问题之一是如何应对谣言。对于恶意捏造谣言,蓄意造成社会恐慌、仇恨和对立情绪,应当依法追究法律责任。然而,对于谣言的界定要有合理的界限。对于民众有一定事实根据的疫情信息交流,尽管可能在描述上会有一定程度的偏差,但不能简单地归类为虚假谣言传播。世界卫生组织全球传染病防备事务主任西尔维·布里安德2020年2月4日对媒体表示,该机构已经迅速采取行动,对网上关于病毒可以从具有传染性“云”中被感染的谣言予以澄清,以确保新型冠状病毒疫情不会引发由虚假信息引发危险的社交媒体“信息疫情”。她表示,在全球合作打击谣言过程中,重点不是审查信息、帖子,而是交流关于病毒的已知信息和未知信息。^[14]《中华人民共和国政府信息公开条例》第六条规定:“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。”^[15]

2020年1月1日,武汉市公安局官方微博发布消息称,近期,武汉市部分医疗机构发现并接诊了多例肺炎病例,市卫健委就此发布了情况通报。但一些网民在不经核实的情况下,在网络上发布、转发不实信息,造成不良社会影响。公安机关经调查核实,已传唤8名违法人员,并依法进行了处理。^[16]但随着新冠肺炎疫情在武汉的全面爆发,媒体不断披露出真相,警方的这次处理备受争议。2020年1月28日,最高人民法院在公众号头条位置刊发署名文章,对“武汉8名造谣者”的处罚是否适当进行了法律层面的思考与解读。文章指出:在武汉市公安机关处罚的8名发布“华南水果海鲜市场确诊7例SARS”的案件中,如果机械地理解适用法律,我们的确可以认定,鉴于新型肺炎不是SARS,说武汉出现了SARS,属于编造不实信息,且该信息造成了社会秩序的混乱,符合法律规定的编造并传播虚假信息的行为,给予其训诫或行政处罚甚至刑事处罚,都有其正当性。但是,事实证明,尽管新型肺炎并不是SARS,但是信息发布者发布的内容,并非完全捏造。如果社会公众当时听信了这个“谣言”,并且基于对SARS的恐慌而采取了佩戴口罩、严格消毒、避免再去野生动物市场等措施,这对我们今天更好地防控新型肺炎,可能是一件幸事。所以,执法机关面对虚假信息,应充分考虑信息发布者、传播者在主观上的恶性程度,及其对事物的认知能力。只要信息基本属实,发布者、传播者主观上并无恶意,行为客观上并未造成严重的危害,我们对这样的“虚假信息”理应保持宽容态度。试图对一切不完全符合事实的信息都进行法律打击,既无法律上的必要,更无制度上的可能,甚至会让我们对谣言的打击走向法律正义价值的反面,成为削弱政府公信力的反面教材。^[17]2020年2月7日,曾经因“传播不实言论”被武汉市公安局武昌分局中南路派出所传唤和训诫的武汉市中心医院医生李文亮因感染

疫情去世,引发民众广泛哀悼。中央纪委国家监委网站发布消息:经中央批准,国家监察委员会决定派出调查组赴湖北省武汉市,就群众反映的涉及李文亮医生的有关问题作全面调查。^[18]《人民日报》客户端发表评论称:“国家监察委派出调查组作全面调查,回应了公众关切,也让人对还原事实真相抱有期待。还原真相,就能稳定人心;呵护正义,就能凝心聚力;捍卫法治尊严,更能凝聚起团结一心的强大力量。”^[19]

三、防疫中获得公共卫生服务权利的保障及其需要克服的困难

获得公共卫生服务的权利是一项基本人权。《国家人权行动计划(2012-2015年)》要求“完善公共卫生服务体系和医疗服务体系,保障公民健康权利”;“促进基本公共卫生服务逐步均等化”。^[20]

在疫情来临时,公民有权利获得有关防范感染疫情的公共卫生服务,政府则有相应的义务向每一位公民平等提供有关防范感染疫情的公共卫生服务,这主要涉及提供和注射疫苗,提供基本防护用具如口罩,设立隔离设施,在交通进出站点进行疫情检测,对公共场所进行卫生消毒,普及有关防疫的知识等等。《中华人民共和国突发事件应对法》第四十九条规定,公共卫生事件发生后,履行统一领导职责的人民政府可以采取的应急处置措施包括“实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施”(第三款)。^[21]《突发公共卫生事件应急条例》第三十四条规定:“县级以上地方人民政府卫生行政主管部门应当对突发事件现场等采取控制措施,宣传突发事件防治知识,及时对易受感染的人群和其他易受损害的人群采取应急接种、预防性投药、群体防护等措施。”^[22]《国家基本公共卫生服务规范》(第三版)规定,当出现传染病和突发公共卫生事件时,“应开展应急接种、预防性服药、应急药品和防护用品分发等工作,并提供指导”^[23]。

但是,提供防范疫情的公共卫生服务会受到

资源的限制。在疫情突然大规模爆发的情境下,对防范疫情的公共卫生服务需求迅速成倍增加,而在短时期内会形成物资和服务人员严重短缺的局面,无法充分满足需求。在这种情况下,政府为公平保障公民获得有关防疫的公共卫生服务的权利,应当采取一系列相应措施。

第一,政府应当采取紧急措施增加供给。《中华人民共和国突发事件应对法》第五十二条规定:“履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府,必要时可以向单位和个人征用应急救援所需设备、设施、场地、交通工具和其他物资,请求其他地方人民政府提供人力、物力、财力或者技术支援,要求生产、供应生活必需品和应急救援物资的企业组织生产、保证供给,要求提供医疗、交通等公共服务的组织提供相应的服务。”^[24]

第二,公共卫生物资和服务的分配要优先考虑最紧迫需求。《中华人民共和国突发事件应对法》第五十二条规定:“履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府,应当组织协调运输经营单位,优先运送处置突发事件所需物资、设备、工具、应急救援人员和受到突发事件危害的人员。”^[25]

第三,要保障公平供给,按需分配有限的资源,做到物尽其用,严防囤积居奇,避免闲置和浪费。必要时,防疫物资的分配可以采取配给制,由政府统一采购分发。

第四,在提供防范疫情的公共卫生服务过程中,要特别关注各类弱势群体,如儿童、孕妇、老年人、残疾人、低收入群体等,对这些群体成员予以特殊照顾。从这次抗击新冠肺炎疫情的过程来看,各地为了使所有人特别是弱势群体都能获得公共卫生服务,都有针对性地采取了一些措施。例如,北京市新闻办公室在召开北京市新型冠状病毒肺炎疫情防控工作第十次新闻发布会时,就首次配备了手语翻译服务,方便听障人士第一时间了解疫情进展并做好自身防护。

第五,要特别防止在公共卫生物资和服务分

配中的不作为、乱作为和特权现象。《中华人民共和国突发事件应对法》第六十三条规定,对于“截留、挪用、私分或者变相私分应急救援资金、物资的”,“根据情节对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分”。^[26]2020年2月4日,湖北省武汉市纪委监委网站发布通报,严肃查处武汉市防疫应急物资储备仓库违规发放口罩问题。通报称,经市纪委监委常委会研究,并报市委批准,决定免去夏国华武汉市统计局党组成员、副局长职务,并给予其党内严重警告、政务记大过处分;对武汉市发改委党组书记、主任,市统计局党组书记、局长孟武康和武汉市政府办公厅副主任黄志彤予以诫勉谈话。^[27]2020年2月2日,云南大理市的一份《应急处置征用通知书》显示,一批发往重庆市的口罩,被大理市政府应急征用。然而,这批物资却是重庆市政府指定企业采购用于重庆市疫情防控的紧急物资。2020年2月6日,针对云南大理“暂扣征用”重庆口罩一事,大理市发布通告,对大理市卫生健康党组书记、市卫生健康局局长杨砚池给予免职处理,对大理市工信和科技局党组书记、局长方虎给予政务记过处分。^[28]

四、感染后获得医疗救治权利的保障及其需要克服的困难

获得医疗救治的权利是指“公民要求国家提供最基本的医疗卫生方面资源的权利”^[29],它是一项基本人权。《经济、社会和文化权利国际公约》第十二条第(一)款规定:“本公约缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。”第(二)款规定,公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括“预防、治疗和控制传染病、风土病、职业病以及其他的疾病”,以及“创造保证病人在患病时能得到医疗照顾的条件”。^[30]《国家人权行动计划(2016-2020年)》要求“建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度”^[31]。

疫情爆发会导致大量的感染者,他们有权利

获得及时和有效的医疗救治,政府则有相应的义务为疫情感染者提供力所能及的医疗救治。《突发公共卫生事件应急条例》第四十三条规定:“县级以上各级人民政府应当提供必要资金,保障因突发事件致病、致残的人员得到及时、有效的救治。”^[32]《国家基本公共卫生服务规范》(第三版)规定,当出现传染病和突发公共卫生事件时,应“按照有关规范要求,对传染病病人、疑似病人采取隔离、医学观察等措施,对突发公共卫生事件伤者进行急救,及时转诊,书写医学记录及其他有关资料并妥善保管,尤其是要按规定做好个人防护和感染控制,严防疫情传播”。^[33]

然而,向疫情感染者提供医疗救治,会受到医疗设施、条件和人员的限制。在爆发大规模严重疫情时,患者会突然大幅增加,常规的医疗设施、用品和人员短期内可能无法及时满足患者就医的需求。在这种情况下,政府需要迅速采取措施,增加医疗设施、用品和人员的供给,在尽可能短的时间内改变供不应求的状况,使每个需要救治的患者都能够得到及时和有效的医疗。《突发公共卫生事件应急条例》第三十二条规定:“突发事件发生后,国务院有关部门和县级以上地方人民政府及其有关部门,应当保证突发事件应急处理所需的医疗救护设备、救治药品、医疗器械等物资的生产、供应;铁路、交通、民用航空行政主管部门应当保证及时运送。”^[34]同时,在医疗资源紧张的情况下,应当根据医疗救治的实际需要公平分配医疗资源,优先救治危重病患,并对孕妇、儿童、老年人和残疾人等有特殊需要的群体予以相应的特殊照顾。

在这次防控新型冠状病毒肺炎疫情的过程中,在保障医疗救治权方面面临的最大问题是医疗资源不足。从武汉市的情况来看,由于病患的迅速增加,医院床位不能满足需要,尽管定点医院已经从最初的7+7家扩展到后来的28家,但28家定点医院的病床一共只有8254张,许多已经确诊或是疑似的感染者无法进入指定医院得到有效的救治。在这种情况下,武汉市采取分类

收治的分配方式。首先,对确诊患者集中收治,重症送定点医院,轻症送指定医院和其他医疗机构。其次,对疑似患者在发热门诊留观的,继续留观;因床位不够不能留观的,由所在区转至指定的集中隔离点。再次,对经发热门诊CT诊断的有肺炎症状但暂时无法明确排除的发热患者,由所在区送至有一定医疗条件的机构集中隔离治疗,与疑似患者分开隔离,防止交叉感染。最后,对确诊患者密切接触者进行排查,并参照发热患者对他们进行集中观察后居家隔离。^[35]

与此同时,为了提供更多的床位,在中央和全国各省市的支持下,武汉在短时间内迅速建立了火神山医院和雷神山医院,专门收治新冠肺炎感染者。同时还修建了十几所“方舱医院”,集中收治轻症患者,以便使大批没有及时收治到医院的患者“应收尽收”“应治尽治”。

2020年2月7日,国家卫健委医政医管局监察专员郭燕红在国务院联防联控机制新闻发布会上表示,对武汉和湖北驰援的医护人员总数已有11000多人,其中有3000多名医护人员是重症专业的医生和护士。同时,还建立了16个省支援武汉以外地市的一一对口支援关系,以“一省包一市”的方式,全力支持湖北省加强患者的救治工作。^[36]

在医疗费用方面,财政部会同有关部门出台有关患者治疗费用的政策措施。对确诊患者个人负担费用实行财政兜底,中央财政补助60%;对疑似患者,由就医地制定财政补助政策,中央财政视情给予适当补助。^[37]与此同时,各地政府也出台了一系列补助措施。以天津市政府发布的医疗费用报销政策为例:第一,按甲类传染病支付医疗费用。明确确诊和疑似参保患者发生的医疗费用,按规定由基本医疗保险基金全额支付。因急诊、抢救产生的门(急)诊医疗费用,与住院医疗费用合并计算。第二,为方便患者异地就医,本市参保患者在异地治疗所发生的医疗费用,按照规定由基本医疗保险基金全额支付,无需提前办理异地就医登记手续。第三,发挥医疗

救助职能,密切关注享受医疗救助的困难人群感染情况,并做好医疗救助政策衔接。

五、隔离期间基本生活水准权利的保障 及其需要克服的困难

保障基本生活水准的权利是一项基本人权。根据《世界人权宣言》第二十五条第(一)款的规定:“人人有权享受为维持他本人及其家庭的健康和福利所需要的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务,在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障”。^[38]《中华人民共和国宪法》第四十五条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”^[39]

当疫情爆发时,为了减少相互接触所导致的传染机会,公共卫生部门会建议或要求相关人员乃至所有居民在指定时段内进行自愿或强制隔离。这种为了防止传染而采取的隔离措施本身是为了保障人民的生命和健康安全,但它也会使被隔离人员的基本生活面临许多困难,例如可能会出现食物短缺,饮水不安全,缺乏可用于隔离的住房,以及缺乏公共交通工具等。在这种特殊情况下,被隔离公民有权利要求政府提供基本生活水准保障,政府则有相应的义务保障被隔离人员获得基本生活资料。对于在政府指定地点进行强制隔离的人员,政府有义务保障他们的基本生活,包括安全的食物和饮用水。对于全区域的自愿或强制隔离,政府应当采取措施保障食物、饮用水、住房的供给。同时,要为回归人员的住宿和公共交通作出适当安排,避免造成无家可归的现象。为了保障疫情地区人民的基本生活需要,政府需要采取以下措施。

第一,调集相关资源,保障基本生活必需品供应。《中华人民共和国突发事件应对法》第四十五条规定,在发布一级、二级警报,宣布进入预警期后,县级以上地方各级人民政府须“采取必要措施,确保交通、通信、供水、排水、供电、供气、

供热等公共设施的安全和正常运行”。第四十九条第(五)款和第(七)款规定,自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后,履行统一领导职责的人民政府可以“启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资,必要时调用其他急需物资、设备、设施、工具”;“保障食品、饮用水、燃料等基本生活必需品的供应”。^[40]此次新冠肺炎疫情发生后,中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组专门设立了多部门组成的生活物资保障组,建立快速联动工作机制,千方百计增加生活必需品供应。以超过常态化的需求来组织供应,宁可增加库存,宁可备而不用或备而少用,也要坚决防止出现短缺。^[41]

第二,向受疫情危害的公民提供生活必需品。《中华人民共和国突发事件应对法》第四十九条第(二)款规定,自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后,履行统一领导职责的人民政府可以“向受到危害的人员提供避难场所和生活必需品”。^[42]在2020年1月23日武汉实施全市城市公交、地铁、轮渡、长途客运暂停运营以及机场、火车站离汉通道暂时关闭的措施后,市政府要求“切实保障居民正常生活,确保城市水、电、气、通讯正常运转”。湖北省商务厅要求“继续加强粮、油、肉、蛋、菜等生活必需品市场监测,并做好应急预案,畅通主要生活必需品货源渠道,组织大型流通企业和应急商品重点联系企业适当增加库存,保障生活必需品市场供给、价格稳定”^[43]。但由于随后各地纷纷采取的隔离和封闭措施,使人员流动和车辆进出受到了阻碍。2020年2月8日,国务院办公厅印发《关于做好公路交通保通保畅工作 确保人员车辆正常通行的通知》,要求做好公路交通保通保畅工作,确保车辆正常通行。严禁擅自封闭高速公路出入口,严禁阻断国省干线公路,严禁硬隔离或挖断农村公路,严禁阻碍应急运输车辆通行,严禁擅自在高速公路服务区和收费站、省界和国省干线公路设置疫情防控检疫点或检测站。在湖北省特别是武汉市城市公共交通、城际公交暂停运营期

间,要统筹调度运力,为医生、公共服务人员、老弱病残孕幼等各类重点人员出行提供必要保障。湖北省以外地区要有序恢复公路运输服务,采取有力措施保障运力供给和乘车安全。疫情防控期间,对地方政府组织的农民工返岗包车免收高速公路通行费。优先保障湖北省特别是武汉市的各类应急运输,优先保障疫情防控物资、生活必需物资运输。对持有“疫情防控应急物资及人员运输车辆通行证”的车辆,要严格执行应急运输绿色通道政策。对于短期向疫情重点区域运送物资的司机、装卸工等提供保障的人员,原则上不需采取隔离14天的措施。对擅自阻断公路交通基础设施、干扰公路运输正常秩序的,要严肃追究有关部门和单位的责任。^[44]

第三,打击商品供应上的各种违法行为。《中华人民共和国突发事件应对法》第四十九条第(八)款和第(九)款规定,自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后,履行统一领导职责的人民政府要“依法从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序的行为,稳定市场价格,维护市场秩序”;“依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为,维护社会治安”。^[45]此次新型冠状病毒肺炎疫情发生后,国家市场监督管理总局发布《市场监管总局关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控期间查处哄抬价格违法行为的指导意见》和《哄抬口罩价格典型案例》。国家市场监督管理总局联合商务部、卫生健康委等开展打击非法制售口罩等防护用品专项执法行动。疫情期间,各省市自治区市场监管部门严查借疫情防控之机囤积居奇、捏造散布涨价信息、哄抬物价等扰乱市场价格秩序的违法行为。人民网消费频道不完全统计,自2020年1月23日至2月5日9时,全国已有22个省区市超过150家药企、商超及个人因违法行为被处罚,其中最高罚单达300万元。^[46]

第四,采取必要的控制措施保障人民的基本生活需要。《中华人民共和国突发事件应对法》第五十一条规定:“发生突发事件,严重影响国民

经济正常运行时,国务院或者国务院授权的有关主管部门可以采取保障、控制等必要的应急措施,保障人民群众的基本生活需要,最大限度地减轻突发事件的影响。”^[47]

六、疫情爆发地区居民不受歧视权利的保障

不受歧视是一项基本人权。所谓歧视,是指“政府或私人机构基于无关因素而予以的不合理的差别性待遇”^[48]。《公民权利和政治权利国际公约》第二条第(一)款规定:“本公约每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有本公约所承认的权利,不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。”第二十六条规定:“所有的人在法律面前平等,并有权受法律的平等保护,无所歧视。在这方面,法律应禁止任何歧视并保证所有的人得到平等和有效的保护,以免受基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何理由的歧视。”^[49]《中华人民共和国宪法》第三十三条规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”^[50]

当疫情在某一地区爆发时,为了防止疫情扩散和维护其他地区居民的健康权,需要对疫情爆发地区采取一定的防疫隔离措施。在这一过程中,政府有义务保护疫情爆发地区居民不应因此遭受歧视,防止对疫情爆发地区居民的污名化,不得对疫情爆发地区居民采取与疫情防控要求不相匹配的限制措施。

在这次防控新冠肺炎疫情过程中,由于这次新型冠状病毒首先在武汉发现,人们便下意识地认为,只要在武汉停留过的人,尤其是武汉人便是最可能感染病毒的人。这种“贴标签”的方式,是将武汉人等同于新型冠状病毒感染者,成为人们避闪的对象,并将这种标签化扩散至湖北人,在国外则扩散至所有中国人。对疫情爆发地区的非感染者的污名化,进一步导致了社会排斥。一些地方出现了“不欢迎武汉人及鄂A车

牌车辆”的标语,甚至围堵打砸鄂A牌照的私家车;在网上,“武汉人”被部分网友当成标签和疾病的同义词加以冷嘲热讽,出现了许多用自称“武汉人”来吓唬周围人的调侃段子;有些部门和个人在对待武汉游客时使用“举报、投诉、抓、赶”等不友善词汇,个别地区甚至出现了“悬赏举报武汉人”事件;一些宾馆拒绝为武汉人提供住宿。在这些言行中,武汉人似乎被当作“病毒”本身对待,一些基本权利得不到应有的尊重和保障。^[51]针对上述情况,《南方都市报》2020年1月27日发表评论文章《警惕污名和歧视“武汉人”“湖北人”》,指出在一些地方出现了“扩大化”“污名化”的情况。评论指出,“而更重要的是,公民的隐私权、平等权和人格尊严,就算情况特殊,也不能被缩减,无论他是病人也好,武汉人也好,都是如此”;“把某种疾病、陋习跟某个身份绑定,正是污名与歧视的来源”。该评论掷地有声地呼吁:“在遏制疫情蔓延的同时,我们也要防止隐私泄露、污名病人、歧视武汉人等‘次生灾害’;我们要隔离病毒,而不是隔离同胞”。^[52]2020年2月4日,联合国秘书长古特雷斯在联合国秘书长新年记者会上表示,在当前疫情肆虐情况下,人们很容易以带有倾向性的视角看待问题,对他人产生歧视,侵犯他人人权,基于族群给无辜的人贴上标签,避免这种歧视行为十分重要。他呼吁国际社会团结一致,对中国及其他可能受到疫情影响的国家表达强烈支持,避免无辜人群和疫情受害者被污名化。^[53]

随着反歧视意识的不断增强,政府、媒体和公众都对污名化和歧视问题高度重视,当出现一些具有歧视性的行为和现象时,会迅速在各种媒体上引发热议,政府会及时采取纠正措施。2020年2月2日,深圳宝安区沙井街道东塘社区委员会为防止有人偷溜回来不申报,发布了一个停水通知,称将对湖北籍居民朋友们暂停用水。请凡是湖北籍或与湖北籍有接触、来往过的居民朋友们,在返深后第一时间到社区工作站进行登记,配合做好健康监测,并同时恢复用水功能。此通

知迅即引发热议。《新京报》的评论认为,“通过对湖北籍居民断水来‘抗疫’,虽然初衷无可厚非,意在‘倒逼’湖北籍居民主动申报登记,利于社区更好掌控湖北籍居民的动向,但确有矫枉过正的意味——这更像是种无意识的歧视。”^[54]沙井街道的工作人员查实情况后,随即要求该社区委员会撤下之前发的提示通知,并对有关居民进行解释道歉工作。同时,要求沙井街道21个社区举一反三,在开展疫情防控工作的时候,注意文字和口头表述,体现人文关怀。^[55]

七、感染者隐私权的保护与限制

“隐私”是指个人那些与公众利益和群体利益无关的私人信息、私人活动和私人空间。隐私权是指“自然人享有的私人生活安宁与私人信息秘密依法受到保护,不被他人非法侵扰、知悉、收集、利用和公开的权利”^[56],它是一项基本人权。《世界人权宣言》第十二条宣告:“任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉,他的荣誉和名誉不得加以攻击。人人有权享受法律保护,以免受这种干涉或攻击。”^[57]

在疫情防控过程中,为了追踪疫情的传播线索,需要对感染者的行为轨迹和接触人群进行流行病学调查,为此需要了解大量涉及个人隐私的情况。《突发公共卫生事件应急条例》第三十九条规定:“医疗机构收治传染病病人、疑似传染病病人,应当依法报告所在地的疾病预防控制机构。接到报告的疾病预防控制机构应当立即对可能受到危害的人员进行调查,根据需要采取必要的控制措施。”^[58]根据《国家基本公共卫生服务规范》(第三版)的规定,要“开展传染病密切接触者或其他健康危害暴露人员的追踪、查找”,“对本辖区病人、疑似病人和突发公共卫生事件开展流行病学调查,收集和提供病人、密切接触者、其他健康危害暴露人员的相关信息”^[59]。此次新冠肺炎疫情爆发后,出现了一些拒不配合社区调查,刻意隐瞒个人旅行史和人员接触史的案例,致使多人存在被传染的严重危险。2020年2

月7日,上海市第十五届人民代表大会常务委员会第十七次会议表决通过《上海市人民代表大会常务委员会关于全力做好当前新型冠状病毒感染肺炎疫情防控工作的决定》,该决定规定,个人有隐瞒病史、重点地区旅行史、与患者或疑似患者接触史、逃避隔离医学观察等行为,除依法严格追究相应法律责任外,有关部门还应当按照国家和本市规定,将其失信信息向本市公共信用信息平台归集,并依法采取惩戒措施。一旦被列入失信名单,上海行政机关可以依法采取重点监管,取消已经享受的行政便利化措施,限制参加政府组织的各类表彰奖励活动,限制担任企业法定代表人、负责人或者高级管理人员等惩戒措施。^[60]然而,在收集个人隐私信息的过程中,公共卫生部门有义务尊重和保护感染者的个人隐私,不得将其泄露给无关人员。《中华人民共和国传染病防治法》第十二条规定:“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。”第六十八条和第六十九条规定,疾病预防控制机构和医疗机构“故意泄露传染病病人、病原携带者、疑似传染病病人、密切接触者涉及个人隐私的有关信息、资料的”,“由县级以上人民政府卫生行政部门责令限期改正,通报批评,给予警告;对负有责任的主管人员和其他直接责任人员,依法给予降级、撤职、开除的处分,并可以依法吊销有关责任人员的执业证书;构成犯罪的,依法追究刑事责任”^[61]。

从此次防控新冠肺炎疫情的情况来看,各地政府工作人员自觉注意对相关人员信息的保护。在新闻报道中,感染者的名字都被虚化,电视采访播出时,感染者的镜头被打上了马赛克。2020年1月30日,交通部发出紧急通知,要求“在依法进行乘客信息登记时,不得对来自部分地区的乘客采取区别政策。要依法严格保护个人隐私和信息安全,除因疫情防控需要,向卫生健康等部门提供乘客信息外,不得向其他机构、组织或者个人泄露有关信息、不得擅自在互联网散播。”^[62]

深圳、广州、北京等一些城市为了精准防控疫情,公布了确诊患者涉及的城区、小区或场所。这引起了患者对隐私权被侵害的担忧,小区的其他居民也担心受到牵连,特别是发病人数较多的小区居民。有人自称发热居家隔离后被视作“瘟神”遭到各式骚扰,还有些与确诊患者同小区的居民外出办事时,也被当成可疑人物对待。从实际情况来看,将确诊病例信息公开细化到小区这一级,是兼顾了防控疫情和保护隐私两个方面的要求。如果披露的信息过于抽象模糊,不利于疫情的防控;而如果披露的信息过于具体,则不利于保护患者的隐私权。^[63]

然而,在隐私权保护方面也出现了一些问题。据报道,各级疫情防控部门为有效监控、掌握情况而获取统计的个人隐私信息,部分却在工作中被无意间泄露传播开来。各地武汉返乡人员、密切接触人员、确诊病例、疑似病例的名单开始在各种微信群、QQ群中传播,甚至家庭住址、身份证号、手机号的隐私信息一应俱全。同时,伴随这类个人隐私信息的泄露传播,不少别有用心的人开始“夹带私货”,许多无关群众的个人信息被人为有意地掺杂其中,遭受了无中生有的网络攻击。^[64]

针对出现的侵犯感染者隐私权的问题,政府迅速采取了追究和惩治措施。2020年1月28日,益阳市赫山区卫生健康局党组成员、副局长舒庆国通过微信将“关于益阳市第四人民医院报告一例新型冠状病毒感染的肺炎病例的调查报告”的电子版内容及截图转发给赫山区财政局财评股工作人员段君飞,该报告内容涉及市民章某某及其亲属等11人的个人隐私信息。段君飞通过微信将该调查报告电子版转发给赫山区财政局监督股股长邓伟。邓伟将该调查报告电子版转发至具有47名成员的亲戚群“453集合吧”。随后,“453集合吧”群成员徐燕将该调查报告电子版转发至具有245名成员的广电家园业主群。不久,该信息被迅速转发传播。鉴于舒庆国等人将属于内部工作文件且涉及多人隐私的调查报

告转发给无关人员进而传播至微信群,违反疫情防控工作纪律并侵害他人隐私,造成严重社会影响,赫山区纪委监委决定对舒庆国予以党纪立案调查,对段君飞、邓伟给予诫勉谈话,由相关部门对徐燕给予通报批评。^[65]2020年2月3日,文山州人民医院文某、谢某(编外护士)、关某利用工作便利,私自用手机拍摄医院电脑记录的新型冠状病毒感染肺炎患者的姓名、家庭详细住址、工作单位、行程轨迹、接触人员、诊疗信息等基本情况并公开散布,文山市人民医院刘某、余某通过微信转发传播,造成相关小区住户人员高度恐慌,严重影响患者的家庭安全。文山市公安局根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第四十二条第六项之规定依法决定对文某、余某、刘某、谢某作出行政拘留10日并处罚款500元的处罚决定,对关某作出罚款500元的处罚决定。鉴于当时疫情防控工作的严峻性,文山市公安局暂缓执行对文某、余某、刘某、谢某的行政拘留决定。^[66]

八、确诊和疑似患者人身自由权的保障与限制

人身自由权是一项基本人权。《公民权利与政治权利国际公约》第九条第(一)款规定:“人人有权享有身体自由及人身安全。任何人不得加以任意逮捕或拘禁。除非依照法律所确定的根据和程序,任何人不得被剥夺自由。”^[67]《中华人民共和国宪法》第三十七条规定,“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。……禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由”^[68]。《国家人权行动计划(2016-2020年)》要求“完善行政组织和行政程序法律制度。行政机关不得法外设定权力,没有宪法法律依据不得作出限制公民人身自由的强制措施和处罚”;“规范强制医疗的执行、治疗、管理和监督,保障被强制医疗人员的权利”^[69]。

在疫情防控过程中,为了防止疫情迅速蔓延,需要对确诊的和疑似的病毒携带者采取适当的隔离和出行限制措施,这实际上是对相关人员的人身自由权利实施了一定的限制。《中华人民

共和国突发事件应对法》第四十五条第(七)款规定,在发布一级、二级警报,宣布进入预警期后,县级以上地方各级人民政府可以:“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”。^[70]《中华人民共和国传染病防治法》第三十九条第(三)款规定:“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。”^[71]《突发公共卫生事件应急条例》第三十三条规定:“根据突发事件应急处理的需要,突发事件应急处理指挥部有权紧急调集人员、储备的物资、交通工具以及相关设施、设备;必要时,对人员进行疏散或者隔离,并可以依法对传染病疫区实行封锁。”第四十四条规定:“在突发事件中需要接受隔离治疗、医学观察措施的病人、疑似病人和传染病病人密切接触者在卫生行政主管部门或者有关机构采取医学措施时应当予以配合;拒绝配合的,由公安机关依法协助强制执行。”^[72]为了保护当事人的人身自由权利不受非法侵犯,政府相关部门在采取此类措施时需要注意两个方面:一是要于法有据,依法行事;二是要符合比例原则,不得施加不必要的限制。

据新华社报道,在防控新冠肺炎疫情期间,部分人员刻意隐瞒情况,拒绝隔离治疗,致使病毒传播扩散,危害公共安全。各地公安机关高度重视,迅速立案侦查。公安部有关负责人表示,故意或者放任传播新型冠状病毒,危害公共安全的,应当以危险方法危害公共安全罪追究刑事责任。公安机关将坚决依法严厉打击此类违法犯罪行为。^[73]

2020年3月6日,就一些地方采取了“一律劝返”“锁死家门”等硬隔离的防控措施所引发的争议,全国人大常委会法工委发言人、研究室主任臧铁伟指出:“各地采取疫情防控措施,要根据当地疫情发展状况因应施策、分类指导,不宜采取对外地人员‘一律劝返’、对被隔离居民‘锁死家门’等‘一刀切’的‘硬隔离’措施。这些措

施超出必要和限度,影响公民的合法权益和经济社会的正常运行,既不合法,也不合理。”“任何单位和个人未经所在地县级以上人民政府批准,不得擅自采取封门等硬性隔离措施封闭村庄、小区,不得擅自采取锁门、封堵通道等粗暴方式实施居家隔离硬管控;除依法应当采取隔离治疗或者医学观察措施的人员外,不得限制其他已采取防护措施并配合接受体温检测的业主或者租户返家。”就一些地方在防疫过程中出现执法简单粗暴问题,全国人大常委会法工委国家法室主任童卫东指出,“在疫情防控工作中,采取严格措施有助于防范疫情扩散,但必须遵循宪法法律法规,善于运用法治思维和法治方式,坚持严格规范公正文明执法,在公共卫生安全与个人权利保障之间实现平衡。需要强调的是,‘严格执法’绝不是‘暴力执法’‘过激执法’。近期,个别地方在落实疫情防控举措过程中,与群众发生争执纠纷,甚至产生肢体冲突,激化社会矛盾。对此,必须坚决制止并依法纠正。”^[74]

九、疫情防控期间相关财产被征用者 财产权保障与限制

财产权作为一项基本人权是指“得到法律认定和受到法律保护的特定财产的所有权,以及由这种所有权所决定的对财产的占有权、使用权、受益权和处分权”^[75]。《世界人权宣言》第十七条规定:“人人得有单独的财产所有权以及同他人合有的所有权。任何人的财产不得任意剥夺。”^[76]《中华人民共和国宪法》第十三条规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”^[77]

在疫情防控过程中,为了隔离、救治和防疫的紧急需要,往往需要临时征用一些民间设施和物资,如民营旅馆、酒店、场馆,以及私人的防疫物资和相关设备。在此过程中,政府有关部门有义务保护财产被征用者的财产权。一方面,要依

法征用,于法有据,并履行必要的法律程序;另一方面,要合理补偿。《中华人民共和国突发事件应对法》第十二条规定:“有关人民政府及其部门为应对突发事件,可以征用单位和个人的财产。被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后,应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。”第五十二条规定:“履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府,必要时可以向单位和个人征用应急救援所需设备、设施、场地、交通工具和其他物资,请求其他地方人民政府提供人力、物力、财力或者技术支援,要求生产、供应生活必需品和应急救援物资的企业组织生产、保证供给,要求提供医疗、交通等公共服务的组织提供相应的服务。”^[78]

十、疫情防控中表达权、参与权和监督权的保障与限制

对公共事务的表达权、参与权和监督权是公民所享有的基本人权。《世界人权宣言》在第二十一条第(一)款宣告:“人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利。”^[79]《中华人民共和国宪法》第二条规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”第四十一条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。”^[80]《国家人权行动计划(2016-2020年)》要求多渠道多领域“扩展有序参与社会治理的途径和方式”;“继续完善为网民发表言论的服务,重视互联网反映的社情民意”;“畅通举

报箱、电子信箱、热线电话等监督渠道,发挥社会监督的作用”;“发挥报刊、广播、电视等传统媒体监督作用,加强传统媒体与互联网等新兴媒体的互动,重视运用和规范网络监督。依法保障新闻机构和从业人员的知情权、采访权、发表权、批评权和监督权”。^[81]

防控重大疫情需要大量的志愿服务,政府应当为公民参与防疫工作提供渠道和机会。2020年1月28日,中央文明办、中国志愿服务联合会发出《关于号召广大志愿者、志愿服务组织积极有序参与疫情防控的倡议书》,号召志愿者“依法有序参与关心疫情防控的态势和信息,关注各地志愿服务信息系统,根据抗疫斗争的实际需求,在各地应对疫情工作领导小组的统一指挥调度下,时刻做好思想准备、工作准备、组织准备,立足本地,结合所长,主动报名,等候召唤”,帮助宣传普及,助力排查治理,做好医疗保障,提供专业服务。^[82]与此同时,各地志愿者协会也向志愿者发出倡议。例如,2020年1月28日,上海市志愿者协会发出“关于号召积极参与疫情防控志愿服务的倡议书”号召志愿者立足社区发挥作用,就近就便提供服务,为社区基层组织提供支持和帮助,帮助困难家庭、空巢老人、残障人士等弱势群体;协助社区摸清居民需求,特别是对居家隔离观察的居民,做好基本生活的保障服务;宣传防疫知识,分发防疫物品,收集居民信息。^[83]

疫情防控是重大公共事务,关系到每一个人的生命和健康。每个公民都有权利对疫情防控表达自己的观点,以某种形式参与疫情防控工作,并对公共部门疫情防控执行情况予以监督。政府则有相应的义务倾听公民有关疫情防控的意见和建议,为公民参与疫情防控提供必要的条件,并自觉接受公民对政府防控疫情工作的监督。要防止政府不倾听民众的呼声,不回应民众的要求,特别要防止对监督和批评政府工作的公民实施打击报复。对民众检举的官员不作为、乱作为、搞特权、行腐败和各种打击报复行为,要在查实的基础上依法问责和处理。《突发公共卫生

事件应急条例》第二十四条规定：“任何单位和个人有权向人民政府及其有关部门报告突发事件隐患，有权向上级人民政府及其有关部门举报地方人民政府及其有关部门不履行突发事件应急处理职责，或者不按照规定履行职责的情况。接到报告、举报的有关人民政府及其有关部门，应当立即组织对突发事件隐患、不履行或者不按照规定履行突发事件应急处理职责的情况进行调查处理。”^[84]

2020年1月30日，湖北省红十字会官网公布了17项捐赠物资的使用情况。其中显示，主要进行不孕不育诊疗的武汉仁爱医院，收到了1.6万个N95捐赠口罩。而武汉市61家发热门诊之一的协和医院仅收到3000个口罩。有网友质疑，湖北省红十字会对捐赠物资分配不合理。^[85]2020年2月4日，湖北省纪委监委发布消息，针对反映湖北省红十字会在捐赠款物接收分配中的有关问题，湖北省纪委监委迅速开展调查核实工作。经调查，省红十字会有关领导和干部在疫情防控期间接收和分配捐赠款物工作中存在不担当不作为、违反“三重一大”规定、信息公开错误等失职失责问题，依据《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》《行政机关公务员处分条例》等规定，经湖北省纪委监委研究并报省委批准，决定免去张钦省红十字会党组成员、专职副会长职务，并给予其党内严重警告、政务记大过处分；给予省红十字会党组成员陈波党内严重警告、政务记大过处分；给予省红十字会党组书记、常务副会长高勤党内警告处分。省红十字会其他责任人员按照干部管理权限由有关党组织依纪依规处理。^[86]

疫情防控过程中的人权保障是一个需要高度关注和谨慎权衡的问题。从此次疫情防控过程来看，政府所采取的各项疫情防控措施如果忽视了对各项人权的协调保障，就有可能导致公众的不满情绪，甚至导致社会性的次生灾难。因此，从人权保障角度认真总结和吸取此次疫情防控工作中的经验和教训，对于完善应急管理的法

律、制度、体制和机制具有深远的意义。

注释：

[1][5][7][12][21][24][25][26][40][42][45][47][70][78]《中华人民共和国突发事件应对法》，中央政府门户网站，http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732593.htm。

[2][10][29][30][38][48][49][56][57][67][75][76][79]参见常健、陈振功主编：《人权知识公民读本》，长沙：湖南大学出版社，2012年，第124、112、68、68、61、137、138、104、105、130、101、101、120页。

[3][11][31][69][81]国务院新闻办公室：《国家人权行动计划（2016-2020年）》，北京：人民出版社，2016年，第25、26、27、11、20、22、25、27、28页。

[4][15]《中华人民共和国政府信息公开条例》，中央政府门户网站，http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/15/content_5382991.htm。

[6][8][13][22][32][34][58][72][84]《突发公共卫生事件应急条例》，中央政府门户网站，http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_6399.htm。

[9]赵孟、陈鑫：《卫健委专家组成员王广发：我们当时看到的资料是没有医务人员被感染》，界面网，https://www.jiemian.com/article/3930871_qq.html。

[14]《世卫组织采取有效措施防范“信息疫情”》，凤凰财经网，<http://finance.ifeng.com/c/7toiU5qqK6g>。

[16]《8名散播谣言者被查处！武汉发现不明原因肺炎事件追踪》，央视网，<http://news.cctv.com/2020/01/02/ARTIhiMY0ZaVjiHrxco5Oj6T200102.shtml>。

[17]管竞：《最高法为“武汉8名造谣者”发声：对这样的“谣言”应保持宽容》，腾讯网，<https://new.qq.com/omn/20200129/20200129A09E3H00.html?pc>。

[18]中央纪委国家监委网站，http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202002/t20200207_211015.html。

[19]秦川：《全面调查李文亮事件，让正义抵达人心》，《人民日报》2020年2月7日。

[20]国务院新闻办公室：《国家人权行动计划（2012-2015年）》，北京：人民出版社，2012年，第12-13页。http://m.sohu.com/a/371263496_313745。

[23][33][59]国家卫生计生委：《国家基本公共卫生服务规范》（第三版），北京：中国原子能出版社，2017年，第93、92-93、93页。

[27]胡新桥、刘志月：《武汉“工作人员领口罩”事件查处有果：3名职能部门领导被问责》，搜狐网，http://www.sohu.com/a/370626737_120207326。

[28]《大理“征用”重庆口罩后续：给予大理市卫生健康局局长杨砚池免职处理》，环球网，<https://china.huanqiu.com/article/9CaKmKpefi>。

[35]《武汉市委副书记：病人没有完全收治，我们很揪心、

很痛苦》，澎湃新闻，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5811966。

[36]《互喊加油，四大“天团”会师武汉！网友：王炸来了，中国必胜！》，中国青年网，http://news.youth.cn/gn/202002/t20200208_12189392.htm。

[37]《新冠肺炎患者个人负担费用财政兜底 中央财政补助60%》，新京报网站，<http://www.bjnews.com.cn/feature/2020/02/07/685748.html>。

[39][50][68][77][80]《中华人民共和国宪法》，中央政府门户网站，http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/22/content_5276319.htm。

[41]《国务院新闻发布会：六部门谈物资保障 复工复产如何推进》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/c/2020-02-04/doc-iimxxste8782592.shtml>。

[43]《进出武汉高速陆续封闭！留在武汉的人，生活怎么办？》，湖北日报网，http://news.cnhubei.com/content/2020-01/23/content_12642906.html?spm=zm1033-001.0.0.1.7tytdy。

[44]《国务院办公厅印发通知要求 做好公路交通保通保畅工作 确保人员车辆正常通行》，央广网，http://china.cnr.cn/news/20200209/t20200209_524966436.shtml。

[46]《22省市曝光疫情期违法经营案例：对发“疫情财”露头就打》，人民消费频道，<http://consume.people.com.cn/n1/2020/0205/c425315-31572594.html>。

[51]陈政军：《不要污名与歧视，理性/共情/反思，共抗疫情——武汉人说》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657053222211852631&wfr=spider&for=pc>。

[52]《警惕污名和歧视“武汉人”“湖北人”》，《南方都市报》2020年1月27日。

[53]徐晓蕾：《联合国秘书长充分肯定中国抗疫努力 呼吁避免歧视行为》，新浪财经，<http://finance.sina.com.cn/world/gjgj/2020-02-05/doc-iimxxste8971795.shtml>。

[54]戴先任：《对湖北籍居民停水，战“疫”莫过火》，新京报评论，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657660666455129401&wfr=spider&for=pc>。

[55]《深圳一社区拟对湖北籍居民停水？经核查属实！街道办事处：撤通知并道歉》，上观新闻网，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=206910>。

[60]蒋琳：《上海出台的最新文件明确，个人隐瞒病史、重点地区旅行史将视为失信行为》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/371274624_161795。

[61][71]《中华人民共和国传染病防治法》，中央政府门户网站，http://www.gov.cn/zhengce/2005-06/27/content_2602162.htm。

[62]《交通运输部关于统筹做好疫情防控和交通运输保障工作的紧急通知》，交通部网站，http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/ysfws/202001/t20200130_3328400.html。

[63]《公布确诊患者涉及小区 利于精准防控疫情》，新京报网站，<http://www.bjnews.com.cn/opinion/2020/02/03/683821.html>。

[64]淄博日报评论员：《疫情防控时期应注意保护个人隐私》，地方网，<http://www.yybnet.net/news/china/202002/10169085.html>。

[65]何勇：《湖南一区卫生局副局长泄露患者隐私被查处》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/2020-01-30/doc-iimxxste7675435.shtml>。

[66]《云南警方暂缓拘留泄露确诊患者信息的医务人员》，人民网，<http://society.people.com.cn/n1/2020/0208/c1008-31576842.html>。

[73]《公安机关依法严厉打击拒绝隔离治疗传播新型冠状病毒的违法犯罪行为》，中央政府门户网站，http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/07/content_5475981.htm。

[74]《全国人大常委会法工委就疫情防控有关法律问题再次发声》，2020年3月6日，中国人大网，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202003/44fba03cb1b348c795d32a16ab782697.shtml>。

[82]中央文明办、中国志愿服务联合会：《关于号召广大志愿者、志愿服务组织积极有序参与疫情防控的倡议书》，中国文明网，http://www.wenming.cn/zyfw/rd/202001/t20200128_5402262.shtml。

[83]《上海市志愿者协会关于号召积极参与疫情防控志愿服务的倡议书》，上海志愿者网，<http://www.volunteer.sh.cn/Website/News/NewsItem.aspx?id=12579>。

[85]《湖北红十字会再道歉》，政事儿网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657343326057287218&wfr=spider&for=pc>。

[86]《湖北省红十字会3名领导被问责，副会长被免！违规发放口罩，武汉市统计局副局长被免》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/370573542_115362。

〔责任编辑：汪家耀〕