

疫情防控的法治思维和法律制度的完善

编者按:自从新型冠状病毒疫情发生以来,中央强调依法治疫的重要性,并对依法防控疫情、加强和提升国家治理能力建设作出了诸多重要指示。疫情防控是一项系统工程,相应地,依法防疫也是一项复杂的法制系统工程。它需要发挥各个部门法的作用以及部门法之间的协同功能组合,共同防控疫情的发生和蔓延,直至根治病毒疫情。本栏目特刊出三篇论文,从理论分析与制度构建的双层维度分别探讨疫情防控中经济法、社会法、行政法与私法等领域所面临的问题,一方面揭示法治思维与方式在应对疫情过程中的重要性,另一方面反思当前存在的法治短板与不足,并着重对防疫法治体系的建设完善提出相关建议,以期对助推依法治疫、彰显依法治疫能力有所裨益。

疫情防控:经济法的解析与应对*

张守文

(北京大学法学院,北京 100871)

摘要:疫情防控是对国家治理体系和治理能力的重大考验,需要政策与法律的协调并用;疫情防控作为复杂的系统工程,离不开多种法律制度的综合调整,其中经济法的作用尤为重要。运用经济法的“两个失灵”理论、风险理论、信息理论和价值理论,有助于解析疫情的成因及其预防,明晰疫情防控的必要性、重要路径和价值引领,从而可以有针对性地进行制度应对;疫情防控需要宏观调控法和市场规制法的大量运用,应将重要的发展理念和法治理念贯穿其中,从而形成“依法治疫”的制度体系。基于“以人为本”的“依法治疫”,有助于防止疫情的暴发和扩散,减少公共卫生危机的发生及其给社会、经济造成的巨大损害,从而能够在保障公众生命健康的前提下,促进经济与社会的良性运行和协调发展。

关键词:疫情防控;经济法;公共卫生安全;依法治疫

中图分类号:DF419.9

文献标识码:A

文章编号:1005-9512(2020)04-0002-12

一、背景与问题

2020年初,新冠肺炎疫情在世界各地迅速蔓延,严重威胁着社会公众的生命和健康,形成了全球

作者简介:张守文,北京大学法学院博雅特聘教授,博士研究生导师。

*本文系作者主持的国家社科基金重点项目“新发展理念与经济法制度完善研究”(项目编号:17AFX023)的阶段性成果。

高度关注的公共卫生事件。疫情所导致的公共卫生安全危机,极大地影响了生产和消费、工作和生活,对社会、经济、政治等产生了多方面重大影响。如何有效防控疫情,成功化解公共卫生危机,实现转危为安,已成为我国乃至全世界各个国家和地区高度关注的重大现实问题。

疫情关乎每个人的健康以及全社会的各个领域,因而疫情防控是非常复杂的系统工程,它既是对一国治理体系和治理能力的重大考验,也需要全球的协同治理。^①从国家治理的角度看,疫情防控需着重运用政策与法律两类手段,既要及时出台政策,解决突发疫情的紧急应对问题,也要在法治框架下,有效运用法律手段,做到“依法治疫”。这两类手段的“政法协调”和“策律并施”,是有效实现防控目标的制度基础。

在法律手段的运用方面,疫情防控与整个法律体系的各主要部门法几乎均有关联,尤其需要行政法、经济法、社会法、刑法等部门法的有效协调,因此,对疫情防控的法律应对,可以有多个部门法的视角和相应的具体制度安排。考虑到疫情对社会经济具有重大影响,而经济法能为疫情防控提供重要制度支撑,因此,非常有必要对疫情防控进行经济法理论解析,并探讨相应的制度应对问题。

对于“疫情防控”的基本界定,人们已形成一般的理解。其中,“疫”者,“民皆疾也”(《说文解字》),是指具有广泛流行性的传染病。^②“疫情”是指传染病发生、流行的情况或情势;疫情的“防控”则包含对疫情暴发、扩散的预防,以及对已形成疫情的控制两个方面。从一定意义上说,人类历史就是不断进行疫情防控的历史。古今中外多次发生的严重疫情,极大地影响了人类的经济、社会发展进程和治理水平,^③因此,对疫情防控问题不仅医学领域有大量研究,政治学、经济学、社会学、历史学、人类学等领域亦有诸多探讨,许多成果在法学研究中应予借鉴。从经济法的视角研究疫情防控,需要探讨疫情的形成和扩散有哪些经济和法律原因,应如何进行预防和控制,以及如何运用经济法制度解决疫情防控的具体问题。

目前,人类对病毒的认识还有相当大的未知领域,除了我国《传染病防治法》规定的多种已知传染病外,^④新型传染病还可能被不断发现。随着人类对自然干预能力的不断增强,疫情发生的可能性会持续增加,在未来不可避免地还将面临疫情防控问题。为此,既要深化相关领域的科学研究,提高认知水平和防控能力,又要推动经济和社会的科学发展,同时,还需加强卫生、经济等领域的制度建设。学界若能深入研究上述问题,则不仅有助于此次新冠肺炎疫情的应对,也会有助于未来的各类疫情防控,促进经济法与卫生法的交叉研究,推进跨学科的“发展法学”的发展。

有鉴于此,笔者于本文中着重从经济法的维度,解析疫情的形成原因和防控路径,探讨如何运用经济法制度予以应对,并强调“依法治疫”的重要性。在具体研讨中,笔者将基于经济法的理论分析框架,解析疫情的成因及其预防,并从经济法的风险理论、信息理论和价值理论的视角,探讨疫情防控的必要性、重要路径和价值引领,在此基础上,还将梳理疫情防控所需运用的经济法制度,以及其中应贯穿的重要理念,并强调应加强经济法内外的制度协调配合,形成依法治疫的制度体系。笔者于本文中试图说明,疫情所导致的重大风险和公共卫生危机,对经济运行和经济秩序有巨大的负面影响,

^①与此相关,全球公共卫生治理体系的加强与国际政治经济秩序的改革是促进公共卫生的必要条件。参见徐形武:《埃博拉战争:危机、挑战与启示》,载《国际政治研究》2015年第2期。

^②可感染众多人口的传染病,因其广泛流行于社会公众之间,也称流行病(pandemic),该词源于希腊语 pan(所有的)和 demo(人们),体现了病毒在各类人群中强大的传播能力。参见[美]内森·沃尔夫:《病毒来袭》,沈捷译,浙江人民出版社2014年版,第207页。

^③例如,从公元前404年雅典败给斯巴达,到14世纪因黑死病而导致的欧洲数千万人口死亡,无不体现病毒引发的传染病对人类文明发展的重要影响。此外,战争与疫灾叠加的兵疫灾害危害尤巨,中国自先秦至清代的2682年中,至少有224个兵疫之年。参见龚胜生等:《中国历史时期兵疫灾害的时空变迁研究》,载《灾害学》2019年第1期。

^④依据我国《传染病防治法》第3条规定,传染病分为甲类(鼠疫、霍乱)、乙类(如传染性非典型肺炎、艾滋病、病毒性肝炎、脊髓灰质炎、狂犬病、百日咳、血吸虫病、疟疾等)和丙类(如流行性感冒、风疹、麻疹等)。上述不同分类对应于疫情防控的不同制度安排。

依据经济法进行宏观调控和市场规制非常必要;疫情的形成和防控,与经济和社会的发展直接相关。^⑤它既是社会问题,也是经济问题,不仅影响公众的个体健康和整体的公共卫生安全,也影响经济稳定增长,甚至影响国家之间、地区之间的发展差异和历史走向。^⑥此外,疫情防控涉及大量法律问题,针对其作为社会问题与经济问题的叠加所体现的复杂性,需思考其与经济法的制定和实施的紧密关联以及相应的制度应对,并扩展思考如何在法治框架下加强公共利益和基本人权的保障,推进公共卫生制度和经济法制度的共同完善,以及卫生法学与经济法学交叉研究的不断深化。

二、疫情防控的经济法理论解析

疫情防控涉及大量经济和法律问题,因而不但需要医学特别是传染病学、流行病学的研究,而且需要经济学和法学视角的探讨,尤其应从经济法理论的维度加以解析。为此,笔者将运用经济法的相关理论,分别探究疫情的成因与预防,以及疫情控制的路径和手段,并在此基础上,分析疫情防控应体现的重要价值。

(一)从经济法的理论分析框架看疫情的形成和预防

在疫情防控中,预防最为基础也最为重要,如能通过有效预防避免疫情发生,则对于社会和经济的发展,无疑是最佳选择。考虑到疫情的发生有其经济、法律原因,明晰此类影响因素更有助于疫情的预防,下面笔者着重从经济法理论的视角,简要分析疫情的成因以及相应的预防之策。

从经济法的理论分析框架看,经济法所要解决的基本矛盾,是个体营利性与社会公益性的矛盾;经济法所调整和所要解决的基本问题,是市场失灵和政府失灵问题;如果上述基本矛盾和基本问题不能有效解决,就会产生经济失衡,导致较大的经济风险甚至经济危机。上述理论既可用于解释经济危机的成因,也可用于从经济和法律的维度分析疫情及其导致的公共卫生危机的成因,从而有助于相应的疫情预防。

根据公开报道和一般说法(在此不分析其他说法),引发此次疫情的病毒,是源于武汉华南海鲜市场(以下简称:“武汉市场”)。从经济法理论的角度看,最初的传染源之所以会形成,是因为该市场的野生动物交易者作为市场主体,只追求个体营利,而未考虑或漠视其行为对社会公益的损害。要解决由此形成的个体营利性与社会公益性的矛盾,需要市场监管部门依据经济法进行有效规制。然而,正是当地的市场监管部门执法不力,未能实现对该市场的整顿和治理,才导致新冠病毒对人体的感染和疫情的暴发,这是政府失灵的典型体现。

尽管上述市场监管部门未能尽责是疫情形成的最初诱因,但如果地方政府能及时采取措施,将疫情消灭于萌芽状态,有效防止其扩散,就不会演变成后来的公共卫生危机,因此,更应关注地方政府的政府失灵问题。在此次疫情的形成过程中,作为地方政府的武汉市人民政府和湖北省人民政府,在知悉病毒的人际传染后,未能及时预警并告知公众采取必要的防护措施,不仅放任市内、省内人员的大量聚集和流动,甚至还在搞形式主义的“歌舞升平”,致使风险不断积聚,加之春节前夕数百万离鄂人员带动,最终导致疫情强力暴发和迅速蔓延。无论缘于无知、无能,还是对公众健康的漠视、不作为,抑或对相关法律制度的机械理解,地方政府都难辞其咎,由此给全民健康造成的威胁和危害,对经济、政治乃至国家声誉造成的巨大损害,不可估量且无法弥补。

^⑤例如,交通运输的发展推动着经济和社会的进步,改变着人们之间的联系,使微生物的扩散效率实现飞跃,并促进新型病毒的出现。参见[美]内森·沃尔夫:《病毒来袭》,沈捷译,浙江人民出版社2014年版,第241页、第259页。

^⑥有学者认为,不同民族之间就是通过征服、流行病和灭绝种族的大屠杀来形成现代世界的。其中,病毒或流行病的作用不可小视,它与民族环境的差异密切相关。参见[美]贾雷德·戴蒙德:《枪炮、病菌与钢铁:人类社会的命运》(修订版),谢延光译,上海译文出版社2016年版,第12页、第40页。

地方政府的角色具有多重性,它既是政治主体、经济主体,也是法律主体。从政治主体的角度看,它要对辖区的社会公众负责,履行社会管理、公共服务的职责,担负维护地方公共卫生安全的重任;从经济主体的角度看,它又要履行市场监管、发展地方经济的职责。由于我国地方政府普遍致力于发展地方经济的“政府竞争”,其效果与地方官员的政治晋升密切相关,^⑦因此,在履行上述职责的过程中,当经济目标与社会目标存在冲突时,教育、医疗卫生等社会目标往往会被置于后位。

基于分析的便利,如果排除其他影响因素,仅从认知能力和经济理性的视角看,地方政府既可能因对疫情暴发的估计不足,误以为病毒感染确实“可防可控”,而基于一定的侥幸心理,不积极投入防控,也可能因担心公布疫情带来恐慌,导致人员和资本外流,影响地方经济发展,而不愿意及时采取防控措施。因此,如同公共选择理论所揭示的那样,地方政府作为经济主体,同样是理性的“经济人”,其组成人员在道德上并不比普通人更优或更劣,同样会基于自己利益的最大化来选择对疫情防控的态度和措施。^⑧

可见,无论从政治经济学、法律经济学抑或经济法学的视角看,基于经济理性,地方政府竞争及其官员的晋升锦标赛,会导致地方政府对经济发展的重视高于对公共服务的关注,使其缺乏足够动力公布疫情并采取及时、充分、有效的防控措施。然而,必须强调,“以人为本”,保一方平安,是地方政府作为法律主体的基本职责。无论是发展经济,还是提供公共服务,都是为了辖区居民的幸福安康,人民的生命健康应永远高于其他目标,^⑨如果地方政府舍本逐末,忽视或漠视疫情防控这一影响公众健康的根本问题,就会失去其行为的正当性,并且,其在疫情防控方面的“政府失灵”,会导致政府的信任危机或合法性危机,带来“政府失信”等严重问题。

总之,运用经济法的理论分析框架,可以发现疫情的形成和预防同经济法所调整和所要解决的基本矛盾、基本问题都密切相关。前述分析表明,疫情的发生始于“武汉市场”的野生动物交易,对于其影响公共卫生安全的隐患和问题,市场本身是不能有效解决的,即存在市场失灵问题,对此政府本应有所作为,但当地市场监管部门执法不力,客观上助长了传染源的形成。尽管如此,如果地方政府能够及时精准“施策”,将人际传染控制在极小范围,同样可以避免疫情的暴发,防止其在全国范围蔓延。然而,恰恰由于地方政府的“失策”、“无谋”或“无为”,才加剧了疫情的暴发和扩散。^⑩可见,在整个疫情的形成过程中,市场失灵和政府失灵都存在,如果其中的任何一个失灵问题能得到解决,都可以极大地止损,然而两个失灵的客观叠加,使疫情雪上加霜。以此为鉴,从长远发展看,应通过加强经济法规制,不断强化市场监管,从而持续解决“两个失灵”问题,否则各类疫情或其他公共危害的发生就难以避免。

(二) 疫情控制的经济法理论解析

一般说来,疫情控制之所以必要和重要,是因为疫情的传播、扩散会给社会和经济造成巨大风险,并由此可能导致严重的社会危机和经济危机,甚至形成政治危机,^⑪因此必须及时有效地控制疫情,防止其带来灾难性的后果。

此次新冠病毒引发的疫情,给社会公众带来了巨大的健康风险,并且由此导致的停工、停产、停

^⑦ 晋升锦标赛作为政府官员的激励模式,是中国经济奇迹的重要根源,但其目标与政府职能的合理设计之间存在严重冲突。参见周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》2007年第7期。

^⑧ 参见[美]布坎南:《自由市场与国家:20世纪80年代的政治经济学》,吴良建等译,北京经济学院出版社1988年版,第23-27页。

^⑨ 健康的价值表现为它是人类发展的首要目标之一,同时对经济发展有重要促进作用。参见王曲、刘民权:《健康的价值及若干决定因素:文献综述》,载《经济学(季刊)》2005年第4期。

^⑩ 历史经验表明,瘟疫控制的程度和时间长短,往往与社会和政治应对策略的有效性成正比关系。参见杨念群:《防疫行为与空间政治》,载《读书》2003年第7期。

^⑪ 参见曹树基:《鼠疫流行与华北社会的变迁(1580—1644年)》,载《历史研究》1997年第1期。

业,会进一步加大经济下行的压力和风险。对于疫情及其引发的次生灾害的防控,可进行风险理论解析,同时,疫情风险与不确定性密切相关,且降低不确定性需要有充分的信息,因而应将信息公开作为疫情控制的重要路径,对此可进行信息理论分析。基于经济学的风险理论与信息理论的紧密关联和协调并用,^⑫更有助于揭示疫情控制的必要性和路径问题。

1. 基于风险理论思考

风险无时不有,无处不在,因而社会科学的各个学科普遍重视风险研究,并形成了诸多风险理论。例如,德国社会学家贝克、吉登斯等提出的风险社会理论,美国经济学家奈特提出的风险与不确定性理论等,都产生了重要影响,对于研究疫情控制问题亦有启发意义。事实上,在当代风险社会,经济体系的各个领域都会受到风险波及,此次疫情作为突发公共卫生事件,^⑬更会给经济体系带来巨大风险,因此,加强疫情防控非常必要。

疫情防控关乎方方面面,任何疏漏都可能酿成系统性风险。“千里之堤,溃于蚁穴”,任何小事件的处理不当都可能酿成巨大风险,导致经济社会的治理危机。^⑭此次“武汉市场”滋生的新冠病毒,就是因为未得到有效控制而产生了混沌学上的“蝴蝶效应”,它不仅带来了“人皆可疾”的社会风险,也带来了大量“人难从业”的经济风险。由于疫情涉及所有人的生命、健康和生命安全,由此导致市场主体的开工、开业、经营和管理,以及公众的工作和生活,乃至社会秩序与经济秩序、公共经济与私人经济都受到巨大影响。

随着疫情从个人到社区、从局部到整体、从地方到全国的持续蔓延和扩散,整体的公共卫生危机对社会经济的负面影响会不断显现。疫情的蔓延不但加大了经济下行压力和国内整体经济运行风险,而且可能影响外国对中国的贸易、投资等,因此,对疫情引发的经济风险必须予以正视。在当前复杂的国际国内形势下,如果上述经济风险骤增,极易酿成系统性风险,因此,必须通过加强疫情防控,来防范和化解相关重大经济风险。

尽管各类经济风险值得高度重视,但在疫情防控中仍需先考虑社会公众的生命健康风险和整体的公共卫生安全。为此,尽快遏制疫情的蔓延,既是“以人为本”的正当选择,也是事关国家未来经济社会发展的重要举措。能否及时、有效地控制疫情,防范和化解其带来的各类风险,取决于国家治理体系是否完备、各类制度是否配套、治理能力是否到位,因此,建立疫情风险防控制度体系非常必要。

事实上,在市场化、信息化、全球化的背景下,城市化和交通运输的高速发展,人口的高流动性,都会加剧疫情的传播,并使其蔓延到域外。^⑮上述诸多影响因素,既是经济和社会发展的重要体现,也是疫情控制的主要风险点。^⑯从传染病学角度分析,疫情防控需要关注传染源、传播途径和易感人群,从风险理论角度分析,疫情防控则需要关注疫情形成的风险点、疫情风险的传播路径,以及疫情可能影响的对象和危害,由此建立切实可行的配套制度,构建疫情风险防控制度体系,会更有助于未来解决各类疫情的防控问题。

2. 基于信息理论思考

^⑫参见张守文:《中国经济法理论的新发展》,载《政治与法律》2016年第12期。

^⑬依据《突发公共卫生事件应急条例》第2条,突发公共卫生事件,是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。此次疫情作为突发公共卫生事件,其防控措施亦应符合相关法律法规的规定。

^⑭与此相关,应建立全面整合的危机管理体系来不断提升政府和社会的危机管理能力。参见张成福:《公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择》,载《中国行政管理》2003年第7期。

^⑮全球化使传染性疾病暴发威胁上升,加强国际合作是维护全球公共卫生安全的有效途径。参见程春华、杨久华:《未来中长期全球公共卫生安全:发展趋势及其国际政治影响》,载《社会科学》2012年第11期。

^⑯与上述影响因素相关,中国疫灾分布的总体特征是城市重于乡村,京畿地区、人口稠密地区、自然疫源地区等为疫灾多发区。参见龚胜生:《中国疫灾的时空分布变迁规律》,载《地理学报》2003年第6期。

市场失灵作为经济法要解决的基本问题,是经济法制度产生和发展的重要动因,外部性、信息偏在和公共物品,则是导致市场失灵的重要原因,同时,它们也可用于疫情控制问题的分析。首先,疫情具有突出的负外部性,其扩散会大大增加社会成本,为此必须加强疫情控制。其次,疫情的扩散与信息偏在直接相关,如果知悉疫情发生的主体,能够依法及时、准确地披露信息,就会有力地控制疫情传播,减少其负外部性,因此,信息的及时、准确公开是疫情控制的重要路径。最后,疫情控制并非个人、市场主体力所能及,它影响社会公共利益,需要政府积极介入并动员各方倾力投入,全国性的疫情尤其要举全国之力来应对。^{①7}基于疫情的外部性和疫情防控的公共物品属性,政府必须解决好信息的公开透明问题。

依据信息理论,信息的重要功能是降低不确定性,从而有助于防控相关风险,这对于疫情控制至为重要。疫情的“情”,本来就是与“疫”相关的“信息”,因而疫情防控需要及时的“疫情通报”。在此次疫情发生之初,人们迫切希望了解真实有效的信息,但各类信息,真假难辨。为此,只有畅通信息渠道,确保政府及时、准确、充分地披露有效信息,使各类主体能够有针对性地采取应对措施,疫情才能得到有效控制。

在当代信息社会,信息偏在或信息不对称是常态,无论是政府与市场主体之间,还是经营者与消费者之间,都存在突出的信息不对称问题,因而经济法有大量规制信息行为的专门制度。^{①8}同样,在卫生法领域,尤其在我国《传染病防治法》中,对疫情防控亦有信息公开方面的大量规定。疫情信息是否公开、何时公开、如何公开,事关社会公众的生命健康,影响基本人权保障,它传递着重要的信号,影响着公众的信心、政府的信用和人间的信任,因此,必须将其置于法治的框架下,由法律明确规定并严格执行,这是依法治疫的基本要求。

按照相关法律规定,政府必须依法公开疫情信息,这是疫情控制的重要路径。对于此次疫情的暴发和扩散,人们大都归咎于武汉市和湖北省两级政府未能及时发布疫情信息,相关讨论涉及对我国《传染病防治法》规定的理解,对地方政府与中央政府的信息发布权力、国务院卫生主管部门的决策效率、信息发布的法定程序等问题关注更多。从总体上看,决策确实包含诸多环节(其中还涉及专家的专业判断等),即使中央政府机构决策不够及时,也不能成为地方政府消极等待的理由,至少湖北省政府不能僵化地理解法条,而应依“属地管辖”原则,及时公布疫情信息,^{①9}此外,武汉市政府也应基于我国《突发事件应对法》及时发布预警信息。^{②0}对于“地方政府公布信息是否需中央授权”的问题,其实早在2006年,卫生部即已对省级卫生部门统一授权。《卫生部关于印发〈卫生部法定传染病疫情和突发公共卫生事件信息发布方案〉的通知》(卫办发[2006]79号)明确:“按照《传染病防治法》第三十八条第三款和《突发公共卫生事件应急条例》第二十五条第二款的规定,从该方案公布之日起,卫生部授权各省、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。”据此,至少湖北省政府应及时、准确地发布疫情信息。尽管对相关主体履行信息发布义务的事实情况仍有

^{①7}中国社会应对疫病的重点基本上经历了从避疫、治疗到防疫的转变,由消极内敛的个人行为转变为积极主动的国家行政介入的公共行为。参见余新忠:《从避疫到防疫:晚清因应疫病观念的演变》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2008年第2期。事实上,疫情防控具有公共物品属性,需要国家或政府的介入和投入。

^{①8}经济法通过各种制度安排能够在较大程度上使市场信息充分、对称、准确,从而提升市场效率。参见应飞虎:《从信息视角看经济法基本功能》,载《现代法学》2001年第6期。

^{①9}依据我国《传染病防治法》第38条,国务院卫生行政部门定期公布全国传染病疫情信息,省级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。据此,在传染病尚未暴发、流行时,湖北省政府无须经过国务院授权,即可公布本省的传染病疫情信息,对社会公众作出及时预警。

^{②0}依据我国《突发事件应对法》第43条,可以预警的公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时,县级以上地方各级人民政府应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序,发布相应级别的警报,决定并宣布有关地区进入预警期。

待调查,但无论最终调查结果如何,无论对上述法律和规范性文件如何解释,以及对地方政府的责任如何追究,都无法挽回疫情给国民生命健康、公共卫生安全以及国民经济、社会安定造成的巨大损害。

总之,信息公开是疫情控制的重要路径,保障信息公开的及时、准确、有效,真正对国民负责,对历史负责,是政府义不容辞的责任。此外,疫情的信息公开,既是法律的明确要求,也是保障经济健康发展、市场稳定有序的客观需要。社会领域的公共卫生安全,直接影响着经济与社会的良性运行和协调发展,因而疫情控制既是社会问题,也是经济问题,只有通过信息公开解决信息偏在问题,才能有效防范和化解相关风险,保障社会秩序稳定和国家整体经济安全。

(三) 疫情防控的价值理论分析

整体的疫情防控,应遵循共同的基本价值。这些基本价值贯穿于疫情防控全过程,具有重要的引领作用,有助于统合疫情的预防和控制,进一步揭示疫情防控与经济法调整的紧密联系,从而为疫情防控的经济法应对奠定基础。

从价值理论的角度看,效率与公平、自由与秩序、安全与发展,都是经济法所体现的重要价值,它们在疫情防控中也具有重要地位。例如,疫情危害巨大,既要高效率地尽快控制,又要考虑对各类主体的公平保障;疫情会带来社会的焦虑、恐慌和混乱,疫情防控既要维护社会经济秩序,又要保障各类主体的基本自由;疫情防控既要把保障公众安全作为首要任务,又要在此前提下尽力保持各个领域的持续发展。随着疫情防控过程中各类问题的不断暴露,上述价值的重要性会日益凸显。尽管上述价值应当兼顾,但鉴于疫情防控的紧迫性和特殊性,对安全价值和秩序价值需特别强调,这两类价值与经济法的调整目标亦密切相关。

从安全价值看,疫情防控的目标是防范和降低风险,保障国民健康和公共卫生安全。与此相关,经济法对此的调整有助于通过保障消费者在食品、药品等方面的消费安全,实现保障国民健康的目标,同时,财税法律制度、金融法律制度、计划法律制度等经济法制度的专门安排,有助于为公共卫生安全提供强大的经济支持。因此,在保障国民健康和公共卫生安全方面,疫情防控与经济法所作的调整具有内在一致性。此外,促进经济稳定增长,保障国家经济安全,是经济法的重要调整目标,公共卫生事件的突然发生,会影响经济的稳定增长,威胁国家经济安全,并可能形成一定范围的社会危机和经济危机,进而导致政府的“合法化危机”。^②可见,公共卫生安全与国家经济安全也存在紧密关联,由此使疫情防控与需要经济法的调整密不可分。从秩序价值看,疫情防控必须有基本的社会经济秩序加以保障。疫情扩散导致从口罩、酒精到防护服甚至双黄连等各类急需物资的抢购与售罄此伏彼起,同时相关商品的囤积、涨价、伪劣、制假问题频出,会严重影响医院的救治以及普通公众的自我防护。因此,必须强化市场规制法和宏观调控法的调整,以解决微观市场秩序和宏观经济运行存在的诸多问题,确保形成良好的社会经济秩序。

总之,安全价值与秩序价值对疫情防控特别重要,公共卫生安全、国家经济安全与社会经济秩序是两类价值的具体体现。基于安全价值,疫情防控应首先以国民个人健康与公共卫生安全为根本目标,这是保障整体社会安全 and 经济安全的基础。基于秩序价值,疫情防控需要有良好的社会经济秩序支撑,因此,必须通过各种手段,特别是经济法的宏观调控和市场规制手段,确保社会经济秩序的稳定,这是对疫情防控的重要保障。

上述的价值引领,对于应对紧急状态尤为重要。无论是武汉“封城”(这是一种事实上的紧急状态),还是一些国家宣布进入紧急状态,都着重强调安全价值和秩序价值,并通过保障秩序服务于安

^②与此相关联,哈贝马斯有关经济、政治、社会文化系统危机倾向的研究值得关注。参见[德]哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海人民出版社2000年版,第63-69页。

全目标的实现。^②此外,基于上述两类价值的引领,可将疫情防控所需运用的各类制度加以统合,并形成制度的整体合力。因此,应将疫情防控与经济法适用作为相互关联的整体看待,从而实现经济法制度对疫情防控的有效应对。

三、疫情防控的经济法制度应对

在防控疫情过程中,涉及社会管理、公共服务等诸多问题,需要加强政策与法律的协同以及各类法律制度的综合调整。从经济法的视角看,既要注意经济法内部从财税法、金融法到计划法,从竞争法到消费者保护法(包括具体的价格法、产品质量法等)的制度协调,也要重视经济法与社会法、行政法、刑法等其他部门法的综合调整。只有整个法治系统形成整体合力,才能有效解决疫情防控的复杂法律问题。

经济法作为风险防控法、危机对策法,在平时和非常时期都能发挥重要作用。面对疫情带来的公共卫生危机和巨大经济风险,既要运用现有经济法制度予以应对,又要结合疫情实际作出新的制度安排。上述制度的形成和运用,不仅要体现前述各类价值,还应将相关重要理念贯穿其中,从而使制度应对能够“凝心聚力”。为此,笔者拟分别从市场规制法和宏观调控法的角度,梳理经济法制度在疫情防控中的具体运用以及其中应当贯穿的重要理念。

(一) 市场规制法制度的运用

依法实施市场规制对于防止疫情发生、控制疫情蔓延尤为重要。武汉疫情的形成与市场规制不力直接相关,全国的疫情防控更需要强化市场规制,以维护良好的市场秩序,确保商品供给和物价的基本稳定,为此,应充分发挥市场规制法的重要作用。

如前所述,针对“武汉市场”的野生动物交易,当地市场监管部门亦曾实施监管,但力度不够,未能取缔,教训极其深刻。其实,应对公共卫生与经济、法律之间的关系认知不足而监管不力的问题,全国各地都可能存在。面对日益复杂的市场活动及其外部效应,市场监管部门必须不断提升专业水平和认知能力,从专业技术角度解决规制能力不足的问题,尽最大努力防止相关突发事件的发生。

在一般市场规制的基础上,国家对影响国计民生的重要领域,应实行更为严格的特别市场规制,对事关民众生命健康的食品、药品市场尤应如此。在疫情防控的过程中,医护人员和社会公众对相关药品以及口罩、消毒液等防护类商品有大量需求,对粮食、蔬菜、肉蛋奶等生活必需品亦有大量需求,迫切需要全力恢复生产,加快流通,保障供给,以满足一线医护人员的特殊要求和社会公众的一般需要。在上述物资供不应求的情况下,要维护市场秩序,保障信息公开透明和价格的基本稳定,保障商品和服务的质量,维护消费者的合法权益,尤其需要大力加强市场规制。

加强市场规制,需要综合运用价格法、产品质量法、反垄断法、反不正当竞争法、消费者权益保护法,以及食品安全法、药品管理法、广告法、电子商务法等多种法律制度。此外,还要关注我国《传染病防治法》、我国《突发事件应对法》等法律中的大量经济法规范,并将其作为应对疫情的重要经济法依据。例如,针对疫情发生后一些地区出现的囤积居奇、哄抬物价、价格欺诈等问题,即应依据我国《价格法》、我国《突发事件应对法》及配套规定予以处罚;^③针对食品以及药品、口罩等医用物资出现

^②与此相关,我国公共应急法制建设的重点是尽快完善我国各层次、各领域的公共应急法律规范,制定统一的紧急状态法。参见莫于川:《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》,载《中国人民大学学报》2003年第4期。

^③依据我国《突发事件应对法》第49条第8项,公共卫生事件发生后,政府可采取的应急处置措施是: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。市场监管总局2020年2月1日发布的《关于新冠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》特别强调对哄抬价格违法行为依照我国《价格法》《价格违法行为行政处罚规定》予以处罚。

的伪劣假冒等问题,必须依据我国《反不正当竞争法》《产品质量法》《食品安全法》《药品管理法》《消费者权益保护法》等法律及其配套制度予以惩处。上述市场规制法的各类制度的运用,有助于维护市场秩序和保障经济安全,确保疫情防控的有序展开。

(二) 宏观调控法制度的运用

疫情防控不仅涉及市场规制,还与宏观调控密切相关。通过财税法、金融法、计划法等各类宏观调控法律制度的有效实施,有助于为疫情防控提供经济保障,并在减轻市场主体负担、鼓励恢复生产和经济重建等方面发挥重要作用,从而有助于在应对疫情的同时保持经济发展。

例如,在财政法领域,各级财政部门依据预算法以及具体的转移支付、政府采购等制度,多次拨付大量财政资金,用于支持疫情防控所需设备和物资的采购,补贴相关企业投入急需物资的生产;^{②4}对疫情防控重点保障企业贷款给予财政贴息支持,对受疫情影响企业的创业担保贷款加大贴息支持力度和融资担保服务。^{②5}另外,作为非常时期的制度安排,对于使用财政性资金采购疫情防控相关货物、工程和服务的,可不执行政府采购法规定的方式和程序,采购进口物资无须审批。^{②6}在税法领域,针对疫情给许多行业和企业带来的负面影响,财税部门专门出台所得税、增值税等方面的优惠措施,以切实减轻企业的负担。^{②7}此外,针对急需物资的国内外捐赠,国家予以大幅度税收优惠,几乎涉及各主要税种,可谓力度空前。^{②8}对此,既要看到国内外捐赠对疫情防控非常重要,因而应依法落实相关税收优惠措施,^{②9}也要切实改进捐赠制度,避免因某些社会组织不能有效履行职能而影响疫情防控。

又如,在金融法领域,疫情使许多企业贷款更困难、资金链更趋紧张,亟待加强相应的金融调控。为此,央行运用公开市场操作、常备借贷便利、再贷款、再贴现等多种货币政策工具,增加货币供应量,同时,对生产重要物资的骨干企业提供优惠利率的信贷支持。另外,央行和金融监管部门还强调,对疫情影响较大的批发零售、住宿餐饮、物流运输、文化旅游等行业,以及有发展前景但受疫情影响暂遇困难的企业(特别是小微企业),不得盲目抽贷、断贷、压贷。^{③0}上述依据金融法采取的各类举措,尤其有助于释放流动性,降低市场主体金融成本,从而通过提供金融支持缓解疫情造成的负面影响。

除了上述财税法和金融法,计划法对于疫情防控尤为重要。按照我国《传染病防治法》第 59 条、第 15 条、第 14 条、第 17 条的规定,传染病防治工作应纳入各级国民经济和社会发展规划,国家实行有计划的预防接种制度,地方政府应有计划地建设和改造公共卫生设施,同时,传染病的监测要有更为具体的规划。上述与疫情防控相关的计划行为,都要受计划法调整。上述计划的有效落实,对于面向未来的疫情防控具有重要作用。

另外,疫情防控所需的大量应急物资,市场主体短期内难以足额提供,需要动用国家储备予以保障。国家储备制度作为计划法的组成部分,对于保障市场供给和稳定物价具有重要作用。依据我国

^{②4}依据《突发事件应对法》第 31 条,县级以上各级人民政府应当采取财政措施,保障突发事件应对工作所需经费。依据我国《预算法》第 40 条,各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的 1% 至 3% 设置预备费,用于当年预算执行中的突发事件处理增加的支出。

^{②5}参见财政部 2020 年 2 月 1 日印发的《关于支持金融强化服务 做好新冠病毒感染肺炎疫情防控工作的通知》(财金[2020]3 号)。

^{②6}参见财政部办公厅 2020 年 1 月 26 日发布的《关于疫情防控采购便利化的通知》(财办库[2020]23 号)。

^{②7}参见财政部、税务总局 2020 年 2 月 6 日联合发布的《关于支持新冠病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》(财政部 税务总局公告 2020 年第 8 号)。

^{②8}参见财政部、税务总局联合发布的《关于支持新冠病毒感染的肺炎疫情防控有关捐赠税收政策的公告》(财政部 税务总局公告 2020 年第 9 号),以及财政部、海关总署、税务总局联合发布的《关于防控新冠病毒感染的肺炎疫情进口物资免税政策的公告》(财政部公告 2020 年第 6 号)。

^{②9}我国《突发事件应对法》第 34 条规定,国家鼓励公民、法人和其他组织为人民政府应对突发事件工作提供物资、资金、技术支持和捐赠。相应地,我国《企业所得税法》、我国《个人所得税法》等法律都有捐赠方面的税收优惠规定。

^{③0}参见中国人民银行、财政部联合印发的《关于进一步强化金融支持防控新冠病毒感染肺炎疫情的通知》(银发[2020]29 号)。

《突发事件应对法》第32条、第51条,国家建立健全应急物资储备保障制度,完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系,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。此次疫情防控所遇到的供给不足问题,更凸显国家储备制度的重要性,因而需要对其进一步加以完善。

总之,在疫情防控中,需要综合运用宏观调控法和市场规制法的相关制度,这也体现了经济法作为危机对策法的功能和特点。疫情防控作为一场全民战争,需要全国一盘棋,实行紧急状态下的战时体制,通过采取有针对性的宏观调控和市场规制措施,展开一切必要的动员,以期尽快结束疫情。在上述经济法制度的运用过程中,还需加强重要理念的引导,这对于有效实现疫情防控目标尤为重要。

(三) 贯穿上述制度运用的重要理念

疫情防控中的经济法制度运用,不但需要体现前述价值,而且需要贯穿重要的发展理念和法治理念。只有在法治框架下促进协调发展、创新发展和持续发展,才能更有效地进行疫情防控,全面实现经济法的调整目标。为此,笔者拟分别从发展理念和法治理念的维度展开解析。

基于协调发展理念,疫情防控作为复杂的系统工程,需要各方面的有效协调。针对疫情暴发之初有关部门协调不力,重要应急物资供给不足,不能保障物资送达一线等问题,社会各界已有诸多批评和质疑,因此,必须依法建立统一协调的应急管理体制,^{③①}以及联防联控的协调机制,确保各部门、行业 and 单位、个人的协调配合,实现群防共治。在保障体制和机制协调的基础上,还须注意经济法内外各类制度的协调,从而形成制度体系的整体合力,实现依法治疫的目标。^{③②}

基于创新发展理念,疫情防控既需要医学上的创新,也需要管理、制度等方面的创新。例如,大数据技术的应用,有助于掌握人员流动信息,解决感染筛查、及时隔离等方面的管理问题;^{③③}人工智能技术的应用,尤其是机器人进入疫区,有助于防止相关人员感染,完善疫情防避管理,解决疾病诊疗、恢复生产等问题。又如,在制度创新方面,疫情防控有力地推动了相关立法进程,例如,修改我国《野生动物保护法》、我国《传染病防治法》有关野生动物交易、疫情信息公开的规定,我国《生物安全法》的加快制定等,都涉及制度创新且备受关注;此外,前述税收优惠、政府采购方面的宏观调控措施,也涉及对既有制度的突破。

基于持续发展理念,人类在不断同病毒、疫情斗争的历史进程中,必须持续提升认知能力,加强环境和生态保护,与自然和谐相处,才能实现可持续发展。^{③④}尽管人类干预自然的能力不断增强,但仍要敬畏自然,维护生物的多样性和生态平衡,重视系统性的“一体健康”或“整体健康”,^{③⑤}因此,应全面吸取此次疫情的教训,坚决取缔和严厉打击非法野生动物交易,避免类似悲剧重演。

上述发展理念的贯穿,会使疫情防控和经济法制度的运用更具有合理性,并有助于促进经济社会的未来发展。此外,在应对疫情过程中,无论是新的制度安排,还是既有法律制度的实施,在具有合理性的同时,还应具有合法性,因而不仅要体现发展理念,还要体现法治理念,^{③⑥}以确保在法治框架下实施疫情防控,做到依法治疫。

^{③①}依据《突发事件应对法》第4条的规定,国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。

^{③②}中国应急管理体系建设的核心内容是“一案三制”,即应急预案、应急体制、应急机制和法制。参见钟开斌:《回顾与前瞻:中国应急管理体系建设》,载《政治学研究》2009年第1期。

^{③③}相关的疫情聚合图、谷歌流感趋势系统等,都体现了大数据对于疫情防控的重要价值。参见前注②,沃尔夫书,第431-437页。

^{③④}有学者认为,生态文明是人类应对风险社会的根本出路,它要求经济法哲学从发展向“可持续发展”转变。参见欧阳恩钱:《风险社会、生态文明与经济法哲学基础拓新》,载《当代法学》2012年第3期。

^{③⑤}“One Health”理念包括人、动物与环境等三者之间的整体健康,主张建立包括三者乃至整个生态系统在内的整体健康观。参见姜萍等:《“One Health”理念的提出及其当代价值》,载《自然辩证法通讯》2018年第6期。

^{③⑥}有学者认为,只有法治才能为应对突发事件提供可靠的制度保障,应把握适用紧急处置权的原则,及时对法律规范之间的矛盾进行协调。参见王晨光:《非典突发事件冲击下的法治》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》2003年第4期。

强调和重申法治理念,是因为疫情的形成、暴发和扩散与地方政府及其职能部门未能依法履职直接相关。唯有政府依法履职,各类主体严格守法,才可能防止疫情发生和蔓延。只有全面体现法治理念,在法治框架下推动政策与法律的协调配合,加强多种法律制度的综合调整,切实做到依法治疫,才能尽快战胜疫情和恢复秩序。

依循法治理念,在现实的疫情防控中,应处理好政策与法律的关系,以及既有制度与制度创新的关系。为应对疫情而出台的新政策、新举措,即使在应急状态下,也应符合法治的要求。目前,我国有关疫情防控的基本制度都已齐备,重点是在上述理念和价值的引导下,加强协调并推动各类制度的整合运用,形成疫情防控的法治体系,从而做到依法治疫,并在疫情防控的同时保持经济和社会的稳定发展。

总之,在疫情防控过程中,在经济法制度的运用方面,需要贯穿发展与法治两大重要理念。无论是平时重视的依法发展,抑或疫情持续时期强调的依法治疫,都应体现法治的重要价值,并力争将依法治疫与依法发展结合起来。依循上述理念和价值的引领,基于系统思维和法治思维,有效整合既有的经济法制度和其他法律制度,就可以“凝神聚力”,形成疫情防控制度体系的整体合力,从而有助于立足当前和面向未来,解决疫情防控的各类复杂性问题的。

四、结论

2020 年暴发的新冠肺炎疫情,因其具有多方面的重大影响而必将成为一个重要历史事件,对此不仅医学及其相关学科需要深入探究,人文社科的各个领域亦应大力研讨。各个学科不同维度的研究均应以反思和建设为重点,力争为未来的疫情防控提供更多的借鉴。疫情防控涉及大量经济、法律问题,因而有必要展开经济法的理论解析,并探讨经济法制度在疫情防控中的运用和具体应对。基于经济法的理论分析框架展开研究,有助于发现在疫情形成及其预防方面,同样存在着个体营利性与社会公益性的矛盾,以及市场失灵与政府失灵的问题,只有各级政府依法监管、依法履职,才能有效预防疫情的发生;运用经济法的风险理论、信息理论和价值理论,有助于揭示疫情防控的必要性和重要路径,说明安全与秩序等各类基本价值对于疫情防控的特殊重要性。应对疫情需要大量运用宏观调控法和市场规制法的相关制度,在这些制度的运用过程中,应将发展理念和法治理念贯穿其中,从而推动经济法内外的制度协调配合,形成疫情防控的制度体系,为依法治疫提供制度基础。^⑤

疫情所导致的公共卫生危机,已对经济运行和经济秩序产生巨大影响。疫情防控作为复杂的系统工程,其法律应对与经济法的各个部门法均存在紧密关联,需要各类经济法制度的综合调整。在疫情防控与相关经济法制度的运用过程中,应坚持“以人为本”,在法治框架下切实维护公共卫生安全,并力争保持经济和社会的稳定发展,实现依法治疫与依法发展的统一,这在未来的疫情防控中亦应得到遵循。

此次疫情的形成和暴发、扩散,与市场主体违法、监管部门未能依法监管、地方政府未能依法履职等直接相关,核心问题就是未能“依法治疫”。因此,无论是当前还是未来,在疫情防控中都应贯穿法治理念和法治思维,只有在法治框架下真正依法防控,充分体现安全与秩序等各类重要价值,才能形成良好的社会经济秩序,切实保障社会公众的生命健康和公共卫生安全。

基于拓展研究的考虑,对于疫情防控问题,不仅应关注经济法的理论解析和制度应对,还要结合其复杂性,吸收相关学科的研究成果,推进多学科交叉研究。因此,既要看到经济法学与卫生法学等

^⑤与此相关联,还应关注“非常法律”的体系构建,其涉及战争状态、紧急状态和应急状态三种非常状态的法律应对。参见孟涛:《中国非常法律的形成、现状与未来》,载《中国社会科学》2011 年第 2 期。

法学学科的紧密关联,又要借鉴经济学、政治学、社会学等相关社会科学的研究成果,同时,还应重视历史分析,从历史看现实和未来,审视疫情防控对国家治理和国家发展的重大影响。

从历史上看,历次重大疫情及其防控,都是对国家治理的重大考验,并可能影响相关国家的发展差异和历史走向。在中国全面实现现代化的征途上,不可避免地会遇到诸多重大风险,能否在防范风险和化解危机的过程中,不断提升制度的合理性和合法性,提高政府的认知能力和执法水平,增进依法治国的能力,会直接影响现代化发展目标的实现。

国家的一切发展都是为了人民的安康幸福、全面发展,在推进高质量发展的今天,更应强调“以人为本”,这对于疫情防控尤为重要。为此,应不断完善公共卫生制度和相关经济法制度,切实保障社会公众健康和基本人权,通过加强经济法学与卫生法学的交叉研究,回应经济和社会发展中的重大问题,并由此推动“发展法学”的深化,促进经济与社会的良性运行和协调发展。

(责任编辑:徐澜波)

Epidemic Prevention and Control: The Analysis and Response from the Perspective of Economic Law

Zhang Shouwen

Abstract: Epidemic prevention and control is a major test of national governance system and capacities, which requires the coordinated application of policies and laws. As a complex and systematic project, epidemic prevention and control is inseparable from the comprehensive adjustment by various legal regimes, among which the economic law is particularly important. The application of the "two failures" theory, risk theory, information theory and value theory of the economic law can help to analyze the causes of the epidemic and its prevention, and clarify the necessity, important approach and value guidance of epidemic prevention and control, so as to carry out targeted institutional response. The epidemic prevention and control require the extensive application of macro-control law and market regulation laws, and the permeation of important development concept and the rule-of-law idea, so as to form an institutional system of "law-based fight against the epidemic". The "law-based fight against the epidemic" on the "people-oriented" basis is conducive to preventing the outbreak and spread of epidemic, reducing the occurrence of public health crisis and huge damage to the society and economy, thus being able to promote the sound operation and coordinated development of economy and society on the premise of safeguarding public life and health.

Keywords: Epidemic Prevention and Control; Economic Law; Public Health Security; Law-based Fight against Epidemic