

公共卫生治理现代化：发展法学的视角

张守文*

摘要 公共卫生是影响人类发展的重要变量,面对疫情引发的多种危机,应推进公共卫生治理的现代化,并对其必要性、可行路径和理念引领进行解析。基于发展法学的分析框架,应从“发展问题—发展手段—发展目标”的视角,对应审视“公共卫生—治理—现代化”的问题,并将发展因素全面融入公共卫生治理。公共卫生作为“发展问题”,与发展环境、国家的发展方向密切相关,应加强其治理的国际合作;唯有构建以“健康发展权”为核心、以发展为导向的治理体系,不断提升治理能力或“发展能力”,强化健康、法治和发展三大理念的引领,方能促进公共卫生治理与经济社会发展的良性互动,实现公共卫生治理现代化的“发展目标”,推动公共卫生法治建设和发展法学的发展。

关键词 公共卫生 治理 现代化 发展法学

一、背景与问题

新冠肺炎疫情的暴发和大流行,已构成全球性的公共卫生危机,由此导致的多国经济衰退与萧条、社会恐慌与失序,极易酿成影响深远的经济危机和社会危机,这既是对国家治理与全球治理的重大考验,也直接影响人类社会的全面发展。^[1] 对这些问题,不仅亟待现代医学等

* 北京大学法学院教授。本文的写作得到了国家社科基金重大专项“税收立法的核心价值及其体系化研究”(项目批准号:19VHJ008)的支持。

[1] “病菌的历史作用令人生畏”,其引发的疫情是影响各国发展格局乃至人类发展方向的重要因素。参见(美)戴蒙德:《枪炮、病菌与钢铁:人类社会的命运》,谢延光译,上海世纪出版集团、上海译文出版社2006年版,第193—200、213—214页。

自然科学的研究取得突破,也迫切需要从经济与社会、政治与法律、历史与文化等多维度展开反思,并探寻灾后重建的路径,明晰未来的发展方向。

疫情蔓延引发的公共卫生危机表明:国家乃至整个国际社会,如何在发展过程中有效解决公共卫生问题,防范和化解公共卫生风险,切实保障公共卫生安全,是必须直面的重大现实问题。为此,必须构建现代公共卫生治理体系,提升相关治理能力,推动“公共卫生治理的现代化”。这是在吸取惨痛教训后,人们应当能够形成的基本共识,也是未来加强公共卫生法治建设的重要目标。

作为国家整体现代化的重要组成部分,公共卫生治理的现代化是国家理性、国家职能的内在要求。公共卫生事关基本人权与公共安全,同政治、经济、社会、文化诸系统均密切相关,对其应从人文社科的多个层面展开探讨;同时,公共卫生治理离不开法治,更需要从法理到各个部门法的法学思考。考虑到公共卫生问题是经济社会发展中的问题,公共卫生治理既涉及发展问题,又涉及法律问题,因而有必要基于“法律与发展”(law and development)的视角,^[2]在“发展法学”的分析框架下展开研讨。

发展法学,是研究如何运用法律解决“发展问题”,并促进和保障发展的新兴法学分支学科。传统的“发展理论”主要侧重于发展经济学、发展社会学和发展政治学的研究,发展法学需借鉴并超越传统“发展理论”以及既往“法律与发展”研究的成果,^[3]对法理学和相关部门法学有关发展的研究加以整合,它既要在整体上关注各国的发展道路、发展模式、发展矛盾,以及相应的发展理念、发展目标、发展手段、发展能力等,又要在制度建构上关注发展主体、发展权利、发展义务、发展负担、发展责任、发展利益等,并由此构建贯穿各类“发展问题”的分析框架。发展法学强调运用法律手段保障和促进发展,更有助于实现各个领域的发展目标和法治目标。

从发展法学的视角看,公共卫生是经济社会发展中的重要“发展问题”,其治理研究需要从社会和经济两个层面展开。其中,在社会层面,公共卫生涉及社会公众的健康,公共卫生作为社会事业,具有突出的社会性、公共性和公益性,它是一国社会发展水平的重要标尺,因而从宪法到具体的社会法,都要对其提供法律保障;^[4]在经济层面,经济发展有助于促进公共卫生事业发展,同时,公共卫生治理对经济发展亦有重要影响,因而需通过经济法等相关领域法的制度安排,在财税、金融、计划等方面为公共卫生事业提供经济和法律支撑。

此外,公共卫生治理研究还需从时空维度展开。一方面,应从时间维度进行历史分析,通过观察公共卫生治理的演变,揭示其发展历程及其与国家整体现代化的关联。另一方面,由于

[2] “法律与发展”研究发端于20世纪五六十年代,并于九十年代再度繁盛。可参见(美)杜鲁贝克:“论当代美国的法律与发展研究运动(上)”,《比较法研究》1990年第2期,第46—53页;郑永流:“法律与发展——九十年代中国法哲学的新观点”,《中外法学》1992年第4期,第5—10页;姚建宗:“法律与发展研究的理论倾向”,《南京大学法律评论》1999年第1期,第7—21页,等等。

[3] 韦伯有关法律与经济发展关系的研究,不仅奠定了现代化理论的基础,也为“法律与发展”运动提供了理论支撑。参见李桂林:“法律与发展运动的新发展”,《法治论丛》2006年第5期,第15—22页;朱力宇、郭晓明:“从运动到领域:21世纪‘法律与发展’的多维面相”,《北方法学》2018年第3期,第81—92页。

[4] 参见焦洪昌:“论作为基本权利的健康权”,《中国政法大学学报》2010年第1期,第12—19页;蒋悟真:“疫情防控的社会法省察”,《政治与法律》2020年第4期,第14—24页。

公共卫生治理小则事关一国一地,大则影响多国乃至全球,因而还应关注空间维度,从国内与国际两个层面,分析不同国家(特别是发展中国家与发达国家)以及一国内部的公共卫生治理问题。

另外,在全球化背景下,各类发展风险和不确定性激增,公共卫生治理的复杂程度和难度大大增加,为此,必须从保障公众健康和促进“人类发展”出发,^{〔5〕}坚持以人为本,从人性化、系统化、法治化、国际化的维度,构建现代的公共卫生治理体系,并据此提升治理能力,推进公共卫生治理的现代化。在实现上述发展目标的过程中,还要融入发展理念等重要理念加以引领,以保障治理的正确方向。

基于上述考虑,在此次疫情(即新冠肺炎疫情,下同)引发公共卫生危机并对经济社会发展造成巨大负面影响的背景下,本文拟在发展法学的分析框架下,着重探讨公共卫生治理的现代化问题,其中将贯穿明暗两条逻辑主线:明线是“公共卫生—治理—现代化”,对应于发展法学的暗线“发展问题—发展手段—发展目标”。^{〔6〕}依循上述相互交织的两条主线,本文将分别讨论公共卫生治理现代化的必要性、可行路径及其理念引领的三大问题:首先,基于公共卫生的“发展问题”定位,分析其内涵和外延的发展变化,并梳理其在不同发展环境中的历史演变,以及对国家乃至人类发展方向的重要影响,从而说明加强公共卫生治理及其国际合作的重要性,^{〔7〕}揭示推进公共卫生治理现代化的必要性;其次,鉴于构建现代治理体系和提升治理能力,是实现公共卫生治理现代化的可行方案和基本路径,本文提出应构建以“健康发展权”为核心的“发展导向型”的现代公共卫生制度体系,以全面提升国家在公共卫生领域的治理能力或“发展能力”,并推进公共卫生治理与经济社会的协调发展;最后,本文倡导在制度构建和能力提升方面,不仅要融入健康理念、法治理念,还要融入发展理念,在三大理念引领下全面推进公共卫生治理现代化。

在上述三大问题的研讨过程中,涉及国内与国际、经济与社会,以及经济法与社会法、国内法与国际法等不同层面的观察,并贯穿纵向的历史分析。本文试图强调:无论各国的发展模式、发展道路如何,在公共卫生治理方面都应坚持“以人为本”,重视健康理念、法治理念与发展理念的统一,并将发展因素融入治理现代化的全过程;公共卫生治理的现代化,不仅要关注技术、制度层面的现代化,更要重视“人的现代化”和人的全面发展,并在不断提升人权保障水平的同时,促进公共卫生治理与整体经济社会发展的良性互动和有效协调。

二、公共卫生治理:问题界定、历史影响与当代发展

公共卫生问题是跨越多个领域的“复杂问题”,要推进公共卫生治理的现代化,首先需明晰

〔5〕 健康不仅是人类发展的首要目标之一,对经济发展亦有重要促进作用。参见王曲、刘民权:“健康的价值及若干决定因素:文献综述”,《经济学(季刊)》2005年第4期,第1—52页。

〔6〕 “目的—手段”方法是研究和解决发展问题的重要方法。参见(美)塞德曼等:《发展进程中的国家与法律——第三世界问题的解决和制度变革》,冯玉军等译,法律出版社2006年版,第69页。

〔7〕 加强全球卫生治理与合作是国际社会增进人类健康福祉的正确方向。参见晋继勇:“全球卫生治理的背景、特点与挑战”,《当代世界》2020年第4期,第42—48页。

公共卫生的内涵和外延,考察其历史源流和当代发展,从而揭示加强公共卫生治理的重要性和必要性,并探寻在构建现代公共卫生制度体系、提升治理能力方面应关注的重点问题。

尽管公共卫生所涉领域甚广,但古今中外都始终将传染病防控作为公共卫生治理的基础和重点。对此,《世界卫生组织组织法》(或称《世卫组织宪章》)特别强调:“各国间对于促进卫生与控制疾病,进展程度参差,实为共同之危祸。而以控制传染病程度不一为害尤甚”。鉴于传染病防控历来是公共卫生的重要内容,由此切入即可把握公共卫生治理的核心问题,因此,本文将侧重于以传染病防控为主轴展开研讨。

(一)从发展的视角界定公共卫生

在各国经济社会发展进程中,公共卫生问题日益成为令人瞩目的“发展问题”。随着工业化、城市化、全球化的发展,公共卫生的范围也从最初侧重的传染病或流行病防控,扩展到影响公众健康的诸多领域,以期增进社会公众的“人人健康”。依据《世界卫生组织组织法》的界定,“健康不仅为疾病或羸弱之消除,而系身体、心理与社会之完满状态”。随着对健康认识的日益深化,公共卫生的范围亦不断扩展,对此可从历史发展的视角加以审视。

人类历史是不断同病毒、瘟疫作斗争的历史,传染病历来是影响人类发展的重要因素。^{〔8〕}在人类定居和大规模群居以后,由蚊蝇、老鼠等传播的传染病,以及食源性、水源性疾病更易于在人群中流行,从而形成各类群体健康问题。尽管各国历史上都发生过千差万别的疫情,但直到工业化以后,城市化、社会化所带来的疫情大流行,才使“公共”的卫生真正受到政府的普遍重视。^{〔9〕}例如,17世纪的英国斯图亚特王朝曾提出“保障国家的公共卫生”的计划,力图通过加强医疗管理保障公共健康;18世纪末到19世纪初,德国开始使用“国家医学”的概念,其中主要包括“卫生监督”的内容;此后,英国受其“公共卫生之父”查德威克(Edwin Chadwick)思想的影响,通过了《1848年公共卫生法》;到19世纪中叶,“公共卫生”一词得到普遍使用,并与卫生监督、政治医学和国家医学等概念互换使用。^{〔10〕}随着公共卫生事业的发展,各国对公共卫生核心内涵的共识亦与日俱增。

1920年,美国学者温思络(Charles—Edward A. Winslow)提出公共卫生是“通过有组织的社会努力来预防疾病、延长寿命、促进健康和提高效益的科学和艺术”,这是被世界公共卫生界引用最多的定义,^{〔11〕}它既关注了传染病防控和加强环境卫生等公共卫生的早期目标,又提出了促进公众健康的路径,对后世影响深远。基于上述定义所蕴含的思想,一百年来,公共卫生的内涵被不断丰富和发展,人们基于其与社会、经济、政治、法律

〔8〕 传染病是“人类历史中的基本参数以及决定性因子”。参见(美)麦克尼尔:《瘟疫与人:传染病对人类历史的冲击》,杨玉龄译,远见天下文化出版股份有限公司2016年版,第307页。

〔9〕 古罗马已有关于引水、排水、饮水、食品安全、丧葬等涉及公共卫生的立法,但并未普及。参见(意)卡斯蒂廖尼:《医学史》(上),程之范等译,译林出版社2013年版,第224—230页。

〔10〕 参见(英)帕特里克·卡罗尔:《科学、文化与现代国家的形成》,刘萱等译,上海交通大学出版社2017年版,第168—176页。

〔11〕 参见曾光、黄建始:“公共卫生的定义和宗旨”,《中华医学杂志》2010年第6期,第367页。

的紧密关联,^[12]认识到解决公共卫生问题是复杂的社会系统工程,应通过多种手段“保障人人享有健康的环境”,预防和控制传染病以及其他疾病的流行,培养良好卫生习惯和文明生活方式,实现社会公众的普遍健康。

借鉴既往研究,可对公共卫生简要界定如下:公共卫生是旨在保障和促进公众健康的社会事业,它是通过国家与社会的多元共治,促进形成人人健康的环境,从而预防和控制疾病,保障公众的生命安全和身心健康。上述界定体现了公共卫生的性质和核心使命,尽管各国发展阶段不同,所需解决的突出公共卫生问题各异,但在公共卫生的性质、使命以及相应的目标、手段等方面,则有较大的共通性,这是各国合作共治的重要基础。

此外,公共卫生的范围从传染病防控不断向涉及公众健康的其他领域扩展,是一个渐进的发展过程,依据相关法律规定,可勾勒出其基本轮廓。例如,我国《基本医疗卫生与健康促进法》(以下简称《卫健法》)规定,基本公共卫生服务的具体范围包括:疾病预防控制(如传染病、慢性非传染性疾病、职业病、地方病等)和健康教育、妇幼保健、精神卫生、食品安全风险监测评估等。此外,我国《突发公共卫生事件应急条例》则将重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒等严重影响公众健康的事件,列为突发公共卫生事件。^[13]

上述法律、法规对于公共卫生核心范围的界定大体一致,其中,《卫健法》作为公共卫生领域的基本法律,其界定更加宽泛也更为重要。另外,依据联合国《经济、社会及文化权利国际公约》第12条,各缔约国承诺预防、治疗和控制传染病、职业病以及其他疾病,改善环境卫生和工业卫生等,这是对缔约国有关公共卫生义务的集中规定。可见,上述法律、法规和国际公约,均将影响公众健康的传染病防控作为公共卫生的最重要内容;考察疫情防控的历史和现实,会更有助于理解公共卫生治理的核心问题,推动公共卫生治理体系的完善。

总之,公共卫生作为经济社会发展中形成的“发展问题”,需要在发展中不断解决。随着公共卫生范围的不断拓展,其复杂性、综合性日益凸显,只有加强系统治理,形成人人健康的环境,才能有效预防和控制疾病,保障和促进公众健康,实现现代国家的基本职能;同时,公共卫生治理作为复杂的系统工程,涉及社会、经济、政治、法律等诸多领域,需要从发展的视角不断推进其现代化。

(二) 公共卫生治理:发展环境与发展方向

疫情对人类健康、经济和社会发展影响巨大,其防控既是公共卫生治理的肇端,又始终是

[12] 例如,从社会角度应关注收入、财富、社会阶层等对健康的影响,从文化角度应聚焦于遵循某种文化规则形成的行为对健康的影响。参见(美)特罗斯特:《流行病与文化》,刘新建等译,山东画报出版社2008年版,第5-6页。

[13] 《卫健法》第35条规定:“专业公共卫生机构主要提供传染病、慢性非传染性疾病、职业病、地方病等疾病预防控制和健康教育、妇幼保健、精神卫生、院前急救、采供血、食品安全风险监测评估、出生缺陷防治等公共卫生服务”,由此可明晰公共卫生的基本范围。另外,《突发公共卫生事件应急条例》第2条亦有相关规定。

其重点。整个人类社会的历史,就是在同病菌或瘟疫的斗争中不断求生存、促发展的历史。^[14]各国的公共卫生问题形成于不同的发展环境,而其治理效果则对国家乃至人类的发展方向具有重要影响。

从“大历史”的角度看,人类对植物和动物的驯化,带动了农业特别是粮食生产的发展,推动了人类定居和大规模聚集,这为细菌、病毒的滋生和传播提供了重要基础。有学者认为,粮食生产是病菌传播的先决条件,并且,各国地理环境差异对传染病的形成和蔓延有重要影响。其中,亚欧大陆轴线是沿纬度形成的东西走向,美洲和非洲大陆轴线是沿经线形成的南北走向,而东西走向则有利于农作物种植、牲畜驯养以及其他技术的传播,同时也会带动病菌的迅速扩散。^[15]由于亚欧大陆面积广阔、人口众多,各类病菌引发的传染病也层出不穷。例如,从公元前430年开始,来自埃塞俄比亚的传染病导致雅典三分之一的人口死亡,并使其战败于同斯巴达的战争,这被视为西方文明史的重要转折点;^[16]欧洲中世纪(1346年—1352年),起源于蒙古的黑死病(鼠疫)大暴发,使欧洲失去了四分之一以上的人口。而哥伦布1492年从欧洲带来的病菌,则使美洲的土著居民大量丧生。此外,第一次世界大战结束时(1918年—1919年)暴发的“大流感”,使欧洲失去了2100万人口。在近现代史上造成巨大危害的天花、流感、疟疾、肺结核、麻疹、霍乱等源于动物的传染病,其历史重要性远远超过旧大陆与新大陆之间的冲突,并影响了相关国家和民族的发展走向。^[17]

地处亚欧大陆的中国,地域辽阔,人口众多,与其灿烂的古代文明相伴生的同样是史上频发的疫情。中文的“疫”即“人皆疾也”,原指服兵役、劳役的人群中易发的传染病,体现了“病”与“役”的结合;同时,疫情也多与战乱等密切相关。^[18]由于历次疫情都会带来巨大灾害,导致生灵涂炭,严重影响经济社会发展,甚至导致王朝更迭,^[19]因此,它在对各国治理能力提出严峻考验的同时,也不断推动着公共卫生治理的发展。

伴随着各国的经济社会发展,交通运输更为便捷,人员、商品的跨国流动频繁,极大提升了病毒的传播速度和传播能力,使疫情极易蔓延至异国他乡。由于经济社会发展可能带来人类、动物、环境关系的失调,引发传染病流行等公共卫生问题,而能否对其有效治理又会影响经济社会发展,因此,应关注公共卫生与经济社会发展之间的紧密关联,既要在经济社会发展中解

[14] 人既在宏观上捕食其他生物,又是许多潜伏的疾病的猎捕对象,因而至少在两条战线展开斗争。参见(法)费尔南·布罗代尔:《十五至十八世纪的物质文明、经济和资本主义》(第一卷),顾良等译,生活·读书·新知三联书店1992年版,第101页。

[15] 参见戴蒙德,见前注[1],第64、170—172页。

[16] 参见(美)沃尔夫:《病毒来袭:如何应对下一场流行病的暴发》,沈捷译,浙江人民出版社2014年版,第8—9页。有关当时瘟疫的具体记载,可参见(古希腊)修昔底德:《伯罗奔尼撒战争史》,谢德风译,商务印书馆1985年版,第137—144页。

[17] 参见戴蒙德,见前注[1],第64、193—200、213—214页。

[18] 战争与疫灾叠加的兵疫灾害危害尤巨,中外皆然。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”,《灾害学》2019年第1期,第78—86页。

[19] 明朝的灭亡与气候变化、财政危机、农民起义等直接相关,而鼠疫的发生也是重要影响因素。可参见曹树基:“鼠疫流行与华北社会的变迁(1580—1644年)”,《历史研究》1997年第1期,第17—32页。

决好公共卫生问题,又要在发生公共卫生事件时有效应对,尽量减轻其对经济社会发展的损害。只有加强公共卫生治理,形成其与经济社会发展之间的良性互动,才能避免或减轻各类疫情给国家发展造成的巨大负面影响。

不同历史时期的重大公共卫生危机,对相关国家影响深远,不仅可能导致其经济、社会的结构调整和相关制度变革,还可能引发国家转型、朝代更迭,形成各国发展的“大分流”,〔20〕从而重塑各国的发展格局,使人类历史不断开启新的发展阶段。同样,2020年疫情大流行造成的重大影响,也极有可能成为人类社会发展进程的重要拐点,不仅使各国更加重视公共卫生的制度和国际合作,从而提升公共卫生的治理水平,还会导致国际政治经济秩序的重构,并影响人类的发展方向。

总之,从发展法学的视角看,各国的发展环境不同,历史、地理因素各异,由此导致疫情的暴发、扩散对其文明进程和发展路径产生不同影响。发展是时代的主旋律,当代各国无不将促进经济社会发展作为基本任务,而在经济社会发展中形成和扩散的疫情,则构成了对公共卫生治理的重要挑战;同时,公共卫生治理的效果,又会进一步影响经济社会发展和政治安定,甚至影响国家的未来走向。基于公共卫生治理的重要影响,在全球化和法治化的时代,尤其需要各国在法治框架下加强公共卫生治理合作,共同推进公共卫生治理的现代化。

(三)全球化发展与公共卫生国际合作

在经济社会发展过程中,工业化和城市化的发展,加剧了人口的大集聚和大流动,导致病毒的传播效率大为提升,〔21〕使公共卫生的范围日益扩大,治理难度也相应加大。在全球化背景下,疫情往往不再局限于一个社区、地区、国家,极易扩散至多国甚至全球。因此,“全球化的时代也就是全球传染的时代”,〔22〕不仅需要强化一国的公共卫生治理,更需要加强国际合作,以实现国内治理与全球治理的协调统一。

例如,此次疫情暴发后仅两个月,就迅速蔓延至全球200多个国家和地区,其扩散速度之快、波及范围之广可谓前所未有,这与病毒自身的特性以及全球化的环境密切相关。正是全球化使各国人员往来频繁,并通过人口的大流动带动了疫情的大流行。疫情的蔓延使多个国家被迫进入紧急状态,其“封国、封城”之举使街市失去了往日的喧嚣。在这个“寂静的春天”,〔23〕人们饱受煎熬,亟待国家作出及时、有效的应对。

面对疫情导致的公共卫生危机,各国都面临着艰难的抉择和平衡:既要加强疫情防控,保

〔20〕 人口、资源、市场、制度等因素都可能影响各国走上不同的发展道路,但瘟疫比洪水和地震更能毁灭一个社会的基本结构。参见(美)彭慕兰:《大分流:欧洲、中国及现代世界经济的发展》,史建云译,江苏人民出版社2003年版,第10—16、50页。

〔21〕 交通运输的发展是重要影响因素,它既推动了经济社会进步,也提升了微生物的扩散效率,并促进新型病毒的产生。参见沃尔夫,见前注〔16〕,第241、259页。

〔22〕 参见(美)哈特、(意)奈格里:《帝国:全球化的政治秩序》,杨建国等译,江苏人民出版社2003年版,第138页。

〔23〕 在此是借用《寂静的春天》这一书名,该书描写的生态环境问题是导致公共卫生问题的重要原因,同时也揭示了人类与动物、环境“同一健康”的价值。参见(美)蕾切尔·卡森:《寂静的春天》,吕瑞兰、李长生译,上海译文出版社2014年版,第101—111页。

障国民的生命安全和身心健康,又要尽力保持经济社会的有序发展,防止疫情产生过大的次生灾害。两个方面能否有效平衡,直接关乎疫情防控效果和经济社会运行秩序。在此过程中人们普遍认识到:封闭和隔离对疫情防控是必要的,但对经济和社会发展的冲击是巨大的,如不能及时复工复产,则不仅会导致本国经济下行、衰退,更可能造成全球经济萧条;同时,疫情防控需要分享信息、经验和相互支持,经济的恢复和发展更需要对外开放,因而必须继续加强国际合作。

全球化使各国形成连接更为紧密的复杂系统,但该系统存在极大的脆弱性,表现为随着人类对自然干预的日益深广,各类疫情极易暴发并迅速传播到世界各地,从而使人类生活在无法回避的“风险社会”或“风险世界”。〔24〕近几年世界卫生组织(WHO)多次宣布相关疫情构成“国际关注的突发公共卫生事件”(PHEIC),〔25〕足见其危害之烈。在古代和近代,各国之间交通不便,地理环境差异巨大,对疫情扩散尚能形成层层阻隔,但在全球化的当代,大陆轴线的走向以及各国的地形地貌,对人员流动、病菌传播的影响大为降低,使一国的疫情极易蔓延至他国,形成国际公共卫生事件和公共卫生危机。

在此次疫情全球大流行的巨大冲击下,全球化与逆全球化两种思潮持续涌动。一方面,在疫情期间,各国为防止疫情扩散,纷纷采取封闭、隔离措施,中断或减少国际交流,已严重影响国际经贸往来;而疫情过后,一些国家亦可能重建本国经济体系,走“独立自主”的发展道路,从而形成反对、阻碍全球化进程的逆全球化思潮。另一方面,疫情防控需要各国分享信息,在医药、防护物资等方面互通有无,同时,恢复经济也需要加强产业链、供应链等方面的国际合作,对各国采取的宏观调控手段也需要加强国际协调,从而会形成坚持和推动全球化进程的思潮。从现实情况看,虽然疫情对全球产业链、供应链破坏严重,但许多国家仍难以自建独立的产业体系;即使未来全球化的形式或路径可能有变,但基于分工理论、比较优势理论的合理性,各国仍会重视经济效率和国家利益,并保持其经济发展的开放性。〔26〕尽管不断抬头的保护主义、孤立主义、单边主义会影响“经济的全球化”,但基于公共卫生治理的特殊需要,从保障人类共同福祉的角度,仍需推进“健康的全球化”,这是构建“人类健康共同体”的应然选择。

此次疫情传播范围和防控难度远超以往,欧美多个发达国家已有大量人员感染和死亡,广大发展中国家更是面临极大风险和考验。尽管各国处于不同发展阶段,国家治理能力差异较大,但都身处全球传染网络之中,无法独善其身,唯有基于人类、动物与环境的“同一健康”或“一体健康”(one health)理念,〔27〕各国同甘共苦,风雨同舟,“全球一体”,才能缩小公共卫生

〔24〕“健康风险”与现代化、全球化的发展都存在紧密关联。参见(德)贝克:《风险社会》,何博闻译,上海译文出版社2004年版,第19、38页。

〔25〕2020年1月31日,世卫组织(WHO)依据《国际卫生条例(2005)》,宣布新冠肺炎疫情构成国际关注的突发公共卫生事件(PHEIC),这是世卫组织发布的最高级别警报。

〔26〕传染病在历史上影响人类的迁移、民族的盛衰、战争的胜败、社会的荣枯、文化的起落、政体的变革、产业的转型和科技的进步等,因而也应关注其对全球化的影响。参见麦克尼尔,见前注〔8〕,第11页。

〔27〕“同一健康”理念由世界动物卫生组织(OIE)于2000年提出,它强调人和动物的健康与其生存的环境的健康密不可分。相关探讨可参见宇传华等:“‘同一健康’的理念与思考”,《公共卫生与预防医学》2018年第2期,第1—5页。

治理方面的发展差距;只有加强国际合作,协力共济,才能共同化解公共卫生危机。

总之,基于全球系统的脆弱性,为了有效防范公共卫生风险,各国唯有增进团结,加强国际治理合作,^[28]形成整体合力,才能有效抵御各类疫情的冲击,推动全球的经济社会发展。对于发展中国家而言,通过加强国际合作,更有助于其建立相对完备的公共卫生治理体系,提升治理能力,不断走向治理的现代化,从而有效保障公众健康,这对于促进人类整体发展更为重要。

(四)小结

基于发展法学的分析框架,公共卫生是重要的“发展问题”,尽管其内涵和外延不断扩展,但传染病防控始终是其核心内容,因而可由此切入,观察和解析公共卫生及其治理现代化的相关问题。从纵向的历史维度看,各国的发展环境与重大疫情的发生存在紧密关联,而相应的公共卫生治理则对相关国家乃至人类发展方向有重大影响。从横向的国际合作角度看,全球化使公共卫生问题日益严峻和复杂,因而加强全球治理合作,推进公共卫生治理现代化更为必要。

上述研讨表明,正是人类的定居、聚集以及经济社会发展,产生了“公共”问题、“卫生”问题,从而使“公共卫生”日显重要,成为重要的“发展问题”,也使公共卫生治理成为国家的基本职能;^[29]各国因发展环境不同,所面临的公共卫生问题各异,其治理方式和治理效果对人类历史进程具有重要影响;随着工业化、城市化的发展,公共卫生问题变得更为突出,并在全球化时代被进一步放大,成为各国需共同面对的重要问题,通过加强公共卫生治理的国际合作,更有助于推进发展中国家公共卫生治理的现代化,从而增进全人类的福祉。

由于公共卫生与经济社会发展紧密关联,直接影响人类整体发展,因而加强公共卫生治理,推进治理的现代化非常必要。基于公共卫生治理的重要性和必要性,应着力构建现代公共卫生治理体系,并由此进一步提升治理能力,这既是推进公共卫生治理现代化的可行路径,也是我国和其他发展中国家亟待完成的重大任务,对此在后面将分别展开探讨。

三、构建“发展导向型”的公共卫生治理体系

治理是解决发展问题、实现发展目标的基本路径和手段。依循“公共卫生—治理—现代化”的逻辑主线,基于前述对“公共卫生”的本体、历史和现实的界定与观察,需要进一步探讨其“治理”层面的问题。由于现代公共治理均强调制度支撑,且公共卫生治理具有突出的专业性和复杂性,更要依相关规则展开,因此,应构建现代公共卫生制度体系,以有效规制相关主体的行为,为公共卫生治理提供制度保障。^[30]

[28] 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。参见徐彤武:“埃博拉战争:危机、挑战与启示”,《国际政治研究》2015年第2期,第33—60页。

[29] 公共卫生与产权保护、宏观调控等一样,都是国家为应对市场失灵而提供的公共产品,属于最基本(或最小范围)的国家职能。参见(美)弗朗西斯·福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,郭华译,学林出版社,第19—22页。

[30] 古罗马重视公共卫生制度体系建设,有水道、浴场、下水道、工厂排污、殡葬等方面的立法。参见徐国栋:“罗马公共卫生法初探”,《清华法学》2014年第1期,第157—175页。

从发展法学的角度看,鉴于人员是否健康会直接影响其自由和发展,现代公共卫生治理应全面融入“发展因素”。基于阿马蒂亚·森(Amartya Sen)的理论,自由与发展紧密关联,广义的发展是对人类自由的扩展,由于公众的健康得不到保障,就不能享有“实质自由”,^[31]因而应当构建以保障公众“健康发展权”为核心、以发展为导向的公共卫生治理体系。上述体系作为“制度体系”,其构建应强调系统化和法治化;作为全球化时代旨在保障公众健康发展权的制度体系,其构建应体现人性化和国际化。因此,不断推进公共卫生治理体系的系统化、法治化、人性化和国际化,是实现公共卫生治理现代化的基本路径。^[32]

鉴于此次疫情造成的巨大影响,我国已开启公共卫生法律体系建设的新阶段,并将形成多层次的覆盖广泛的制度体系。^[33]为弥补顶层设计的不足,我国应着重明晰公共卫生治理的目标与手段、体制与机制,并在此基础上,构建以健康发展权为核心、以发展为导向的治理体系。

(一)“治理周期”与制度体系构建

从多国实践看,公共卫生问题通常在出现危机时才会受到重视,一旦危机解除就会受到忽视,从而形成随疫情轻重缓急而变动的“治理周期”(其实也是“治疫周期”)。我国从2003年“非典”疫情暴发到2020年新冠疫情扩散,同样暴露了“治理周期”问题的存在。而“治理周期”的形成则与制度体系的残缺、制度执行不力等直接相关。由于公共卫生的历史就是“政府作为与不作为、经费到位与不到位交替往复的历史”,且在组织机构、管辖范围和经费投入方面一直存在诸多问题,^[34]因此,要解决上述突出的“治理周期”问题,就要通过制度化、法治化的路径,构建现代公共卫生制度体系,以保持公共卫生治理的连续性和系统性,保障公共卫生事业的可持续发展。

现代公共卫生治理的主要手段是政策和法律,其制度体系的构建也应将公共卫生政策与立法相互协调,形成政策与法律的有机统合,同时,应持续将基础的、重要的、行之有效的政策上升为法律,不断提升公共卫生治理的法治化水平。此外,公共卫生治理与人权保障、医学和科技发展密切相关,具有突出的国际共通性,因此,国内的制度完善亦应体现相关国际规则的要求,从而形成更加人性化、国际化的现代公共卫生制度体系。

构建公共卫生制度体系,是解决“治理周期”问题,保持公共卫生治理的连续性和系统性,防范和化解公共卫生风险的基本路径,为此,需要在公共卫生治理的目标和手段、体制和机制方面形成基本共识,这是保障公众健康,促进公共卫生事业发展和整体经济社会发展的基础。

[31] 发展是扩展人们享有实质自由的过程,诸如防疫计划、医疗保健公共设施的缺乏,都会影响人们的实质自由。参见(印度)阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇等译,中国人民大学出版社2002年版,第1—2页。

[32] 《“健康中国2030”规划纲要》强调,我国2030年要达到的目标是:促进健康的制度体系更加完善,有利于健康的政策法律法规体系进一步健全,健康领域治理体系和治理能力基本实现现代化。

[33] 2020年4月通过并实施的《十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划》,是全国人大常委会首次制定的专项立法修法工作计划,其中涉及30余部法律的制定和修改,体现了我国对公共卫生法律体系建设的高度重视。

[34] 这是各国都曾存在并仍将存在的问题。参见(美)郝圣格:《当代美国公共卫生:原理、实践与政策》,赵莉等译,社会科学文献出版社2015年版,第1页。

1. 明确公共卫生治理的目标和手段

明确公共卫生治理的目标、手段,并将其落实于制度实践,对保持治理的一贯性或连续性有重要影响。1988年,美国医学研究所(Institute of Medicine)在其发布的报告《公共卫生的未来》中,将公共卫生的使命界定为“通过确保公众健康环境来满足社会需求”,得到了广泛的认可。受其影响,公共卫生的治理目标通常被概括为“促进公众身心健康,预防疾病和伤残”。基于上述目标,国家应着力促进公众健康,以满足社会公共需求,并将营造公众健康环境、预防疾病和伤残作为社会公共利益加以保障。

上述目标的实现需要运用三种手段,即“评估、制定政策和保障”,它们构成了公共卫生机构的三大职能,即收集、整理、分析与公众健康相关的信息,并作出评估;制定全面的公共卫生政策并有效实施;提供应有的医疗服务以保障公众健康。基于上述治理目标和手段,公共卫生治理的主要任务是防控传染病、保障公众健康环境,促进和鼓励健康行为,确保卫生服务的质量和可及性等。^[35]

上述目标和手段在我国公共卫生制度体系中亦应充分体现。从治理的角度看,“制定政策”的手段对于制度体系的形成具有特殊意义,但对其应作广义理解:它不仅包括公共卫生政策的制定,还包括相关政策的法律化,这样才能构成“政策加法律”的制度体系,也更符合法治化的要求。鉴于健康的国民资源是国家现代化的基础,^[36]公众健康是经济和社会发展的基石,我国实施的“健康中国”战略特别强调“把健康融入所有政策”,全面评估各项经济社会发展规划和政策对健康的影响,^[37]这尤其有助于在相关政策和法律中充分体现上述治理目标,推动现代公共卫生治理体系的构建。

2. 确立合理的治理体制和机制

公共卫生治理离不开特定的体制和机制。只有在制度体系中确立合理的体制和机制,加强公共卫生的组织机构建设,并在各类机构之间合理分权,才能使整个制度体系运行协调,充分发挥各类机构的作用,有效实现公共卫生的治理目标。

我国公共卫生治理的基本体制,是各级政府卫生健康主管部门负责统筹协调,各类专业公共卫生机构(如疾病预防控制中心、专科疾病防治机构、健康教育机构、急救中心等)与其他相关机构各司其职,相互协调配合。从体制完善的角度,应明确各类机构的法定职权职责,使其在各个时期都能各就各位,各尽其责,并在法治框架下相互支持和配合,从而保持治理的连续性和一贯性,防止出现“治理周期”问题。

公共卫生治理作为复杂的系统工程,既要以政府为主导,又要引入多元共治,因而还要在法定的体制框架下确立各类主体协调配合的多种机制,如突发事件应对机制、信息公开机制

[35] 同上注,第17、237—239页。

[36] 《联合国1990年人类发展报告》曾指出,一个国家真正的财富是它的人民,发展的目的是造就一种使人们能够获得长期的、健康的和富有创造性生活的能动的环境。因此,造就健康环境是发展的重要目的。

[37] 中共中央、国务院于2016年10月25日印发并实施的《“健康中国2030”规划纲要》,确立了“健康中国”战略,倡导健康与经济社会发展的协调,这与发展法学的思想高度契合,对此本文还将多次提及。

等,对此已有诸多关注和研究。^[38]此外,经费筹集机制(或称筹资机制)、联防联控机制等,对于公共卫生治理亦不可或缺,同样需要在法治框架下作出相应的制度安排。

我国公共卫生治理普遍存在“重体制轻机制”的问题,^[39]而各类机制则事关治理能力,因此,未来的制度建设至少应“体制与机制并重”,并切实强化配套法律保障。例如,在经费筹集机制方面,公共卫生治理具有公共性、公益性,应当由国家财政加以保障,对此《卫健法》亦有专门规定,但在我国现行财政体制之下,要确保公共卫生投入的稳定增长,还需要预算法的相应保障。此外,随着公共卫生事业的发展和筹资渠道的多元化,还要加强税法、金融法、计划法、产业法、价格法、竞争法等方面的配套保障。

又如,在传染病的联防联控机制方面,依据我国《卫健法》第20条规定,国家建立传染病防控制度,坚持预防为主、防治结合,联防联控、群防群控、源头防控、综合治理。在此次疫情防控过程中,由国家卫生健康委牵头的32个部委组成的国务院联防联控机制,发挥了重要的统筹协调作用,有效避免了仅靠公共卫生部门存在的协调能力不足问题。

随着现代国家公共卫生的范围扩展和体制机制的不断完善,在日常治理中需要更多部门的协调配合。例如,农业、城市规划、交通、能源、环境等部门都与公众健康相关,应加强其与公共卫生机构的密切协作,综合施治。^[40]由于体制机制构成了制度体系的基本框架,对治理能力有直接影响,因而应始终将其作为构建制度体系的重中之重。

(二)保障健康权:公共卫生治理体系的核心

现代公共卫生治理均侧重于健康权保障,对此,我国不仅在《卫健法》中规定“国家和社会尊重、保护公民的健康权”,还专门实施“健康中国”战略,强调普及健康生活,优化健康服务,完善健康保障,建设健康环境,发展健康产业,提升公民全生命周期健康水平,这与宪法有关“国家尊重和保障人权”的规定是内在一致的。^[41]健康权作为基本人权,是生存权和发展权的基础,^[42]受宪法和民法、社会法、经济法、行政法等诸多部门法保护。在区分积极健康权和消极健康权的情况下,对于公众享有的积极健康权,国家负有重要的保障、给付义务。^[43]

将保障健康权作为公共卫生治理的核心,是各国的基本共识。依据联合国《经济、社会及文化权利国际公约》第12条的规定,健康权是“人人享有可能达到的最高标准的身体健康和精神健康的权利”,其核心内容是“任何国家的任何人都应该生活在健康基线之下”,这是保障

[38] 对于上述机制的深入研讨,可参见王锡锌:“传染病疫情信息公开的障碍及克服”,《法学》2020年第3期,第19—35页。

[39] 相关机制如预测预警、信息上报、应急响应、应急处置、恢复重建等,至今仍需强化。参见薛澜等:“危机管理:应对突发公共卫生事件”,载曾光主编:《中国公共卫生与健康新思维》,人民出版社2006年版,第176页。

[40] “健康中国”战略的实施需要政府部门、各领域和各行业的跨界大协作。参见王晨光等:“健康中国战略的法制建构——卫生法观念与体制更新”,《中国卫生法制》2018年第4期,第1—11页。

[41] 相关规定见《卫健法》第4条、《宪法》第33条。

[42] 有学者强调“生命健康权保障原则”应当是卫生法的基本原则。参见解志勇:“卫生法基本原则论要”,《比较法研究》2019年第3期,第1—20页。

[43] 可参见林志强:《健康权研究》,中国法制出版社2010年版,第121—125页。

基本人权的底线要求。基于个人卫生与公共卫生的区分,公共卫生治理的重心不是“已病”的治疗,而是通过疾病防控,创造“未病”的健康环境,^[44]关注健康、文明的行为和习惯的养成等,并由此促进公众的健康发展。由于健康直接影响人类发展,因此,健康权不仅与生存权相关,也与发展权相连,并且,社会公众在健康环境下的发展更为重要。

考虑到公共卫生是影响经济社会发展的重要因素,保障公众健康就是在促进经济社会发展,因此,应基于健康与发展的紧密关联,将健康权与发展权整合为“健康发展权”,并通过有效保障社会公众的健康发展权,促进社会公众在健康环境中发展,进而推动整体经济社会的健康发展。

从发展法学的视角看,提出健康发展权有其特殊价值。无论是社会公众抑或整体的经济社会,都需要“健康发展”,其中,社会公众的健康发展是经济社会健康发展的基础;而经济社会的健康发展则更有助于营造公众健康的环境,并促进公众的健康发展。因此,应加强公共卫生治理、保障公众健康与经济社会发展之间的良性互动。目前,我国大量经济立法都是通过规制相关主体的经济行为,保障和促进经济社会的“健康发展”,^[45]而因未能有效解决公共卫生问题而导致的重大突发事件,则会严重影响经济社会的健康发展。因此,通过加强公共卫生治理,保障公众的健康发展权,建设公众健康的环境,对于经济社会的健康发展同样非常重要。

可见,构建以“健康发展权”为核心的公共卫生制度体系,不仅有利于保障人类自身的健康发展,还有助于促进经济社会的健康发展。通常,健康发展权的主体是社会公众,其健康涉及生物、精神和社会三个层面,对应于人的身体、心理和社会适应能力。如果对此进行类比扩展,则基于“健康发展”的某些共性,对市场主体的健康发展也应关注。例如,市场主体的健康发展会受到疫情、营商环境等因素的影响,国家加强疫情防控和优化营商环境,也是在为其营造健康发展的环境,为此需要加强经济法、行政法、社会法等多个部门法的综合调整,这对于促进经济社会发展更为重要。

另外,分配不公、贫富分化等会影响社会公众的发展能力和健康投入,形成全球普遍存在的“健康不平等”问题。^[46]为了充分保障社会公众的健康发展权,体现公共卫生的公平性,实现健康平等和健康正义,国家应加大对公共卫生事业的投入,强化公共卫生治理并促进经济社会的健康发展。^[47]目前,“健康中国”战略已将推动健康领域基本公共服务均等化作为重要目标,强调维护基本公共卫生服务的公益性,逐步缩小基本健康服务和健康水平差异,实现全民健康覆盖。因此,着力解决上述的健康不平等,实现健康发展权的公平保障,仍是我国未来公共卫生法治建设的重要方向。

[44] 《黄帝内经·素问》有关“不治已病治未病”的思想,是我国首次提出的预防疾病养生保健的公共卫生观点。参见常战军等:《公共卫生社会学》,北京大学出版社2014年版,第1页。

[45] 有关立法宗旨条款中的“健康发展”目标的分析,可参见张守文:“经济法学的理论初探”,《财经法学》2016年第4期,第15—24页。

[46] 在富裕国家与贫穷国家、富人与穷人之间存在突出的健康不平等,且健康差距毫无缩小迹象。参见(美)戈斯廷:《全球卫生法》,翟宏丽等译,中国政法大学出版社2016年版,第11—12页。

[47] 收入差距的扩大对居民健康水平有显著的负向作用。参见周广肃等:“收入差距、社会资本与健康水平——基于中国家庭追踪调查(CFPS)的实证分析”,《管理世界》2014年第7期,第12—21页。

总之,从发展法学的视角看,无论基于国内法还是相关国际公约,在健康权的基础上加入发展权的考量,构建以“健康发展权”为核心的公共卫生治理体系甚为必要。在公共卫生治理的目标下,国家应切实履行保障社会公众健康发展权的责任。如果公共卫生治理欠佳,社会公众卫生支出由此增加,其发展负担会更为沉重;如果国家能够保障基本公共卫生服务,社会公众的发展负担就会减轻,从而更有助于其投身于经济和社会建设。因此,国家对公共卫生的适度投入,不仅有利于公众健康,也有助于推动经济社会发展。

(三)明确公共卫生治理体系的“发展导向”

现代公共卫生治理需要有明确的方向。从发展法学的角度看,现代公共卫生治理应与经济社会发展紧密结合,坚持“发展导向”,既要持续解决经济社会发展导致的公共卫生问题,又要通过加强公共卫生治理,推动整体经济社会发展。构建“发展导向型”的制度体系,有助于公共卫生与经济社会发展的相互促进和有效协调,并在此基础上保障社会公众的健康发展权,实现公共卫生治理的目标。

强调“发展导向”,是因为健康既是促进人的全面发展的必然要求,也是经济社会发展的基础条件。随着经济社会的发展,工业化、城镇化、人口老龄化、生态环境恶化等,给公众健康造成诸多挑战,公共卫生治理与经济社会发展不够协调的问题日益突出,亟待从国家战略层面统筹解决。为此,我国将“健康中国”作为实现公众健康与经济社会协调发展的国家战略,其有效实施既是实现国家现代化的重要基础,也是我国参与全球公共卫生治理、履行联合国“2030年可持续发展议程”相关承诺的重大举措。^[48]

其实,以保障健康发展权为核心的公共卫生治理体系,注重兼顾社会公众与经济社会的“双重”健康发展,并力图实现公众健康、公共卫生治理与经济社会发展的有机统一,因而更强调“发展导向”。基于健康发展权与发展导向的内在关联,以及公共卫生对经济社会发展的重要影响,应将公共卫生作为社会建设的重要内容,并使其与经济建设相互协调,这更有助于公共卫生事业的可持续发展。

依循发展导向,要实现公共卫生事业的可持续发展,并由此推动经济社会发展,需要在公共卫生治理体系中设置相应的保障制度。为此,我国应基于现实的公众健康需求,提高公共卫生支出在GDP中的占比,加强卫生基础设施建设,促进卫生资源的均衡分布,使不同区域的居民能够获得基本的公共卫生服务。与此相关,不能仅在经济层面关注地方政府竞争,还要在社会层面推动区域的均衡发展,从而为未来的疫情防控奠定基础。

其实,此次疫情的国内防控见效迅速,主要是得益于举国体制,特别是强大的社会动员能力以及社会公众的积极配合,但公共卫生的诸多短板尚待补齐。^[49]因此,在疫情过后国家应

[48] 联合国大会2015年9月25日第70/1号决议通过《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》,其中有多项发展目标涉及公共卫生领域,包括改善营养状况,确保健康的生活方式,为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理等。

[49] 例如,2018年我国公共卫生领域的财政支出为1.6万亿元,占GDP的比重不到1.7%,同时,公共卫生基础设施和从业人数也存在不足。有关财政投入对公共卫生影响的研究,可参见王绍光:“中国公共卫生的危机与转机”,《比较》2003年第七辑,第52—88页。

持续加大公共卫生投入,全面提升防范风险和应对危机的能力,切实把公共卫生作为影响经济社会发展的重要因素,真正构建“发展导向型”的公共卫生治理体系,全力保障公共卫生安全,这对于国家的整体安全更为重要。

从整体发展的角度看,我国在经济发展过程中伴生的生态恶化、环境污染,极易引发严重的公共卫生问题,通过加强公共卫生治理,营造公众健康的环境,增进人民健康水平,既有助于促进经济发展,^[50]也有助于养老、医疗等诸多社会问题的解决,从而推动经济社会的协调发展。因此,不能仅把公共卫生投入视为“支出项”,还要看到公众健康作为最大的资源,是保障和促进经济社会发展的基础;坚持发展导向,将公共卫生融入整体经济社会发展之中,更有助于推动公共卫生治理的现代化。

此外,基于公共卫生治理与经济社会发展的紧密关联,还应将疫情防控与灾后重建结合起来,尽量降低疫情对经济社会发展的负面影响。例如,疫情防控应在保障公众生命安全和群体健康的前提下,有效运用各类宏观调控和市场规制手段,分类施策,逐步恢复经济和社会秩序,努力保持经济社会的稳定发展。对此,我国已采取大量措施,美国、德国、日本等主要经济体也都实施了规模空前的经济刺激计划,力图通过财税、金融等宏观调控措施增加流动性,保障经济发展所需资金,减轻市场主体负担,恢复经济发展动力。在此过程中,各国大量运用经济法和社会法的调整手段,充分体现了法治保障的发展导向。^[51]

总之,公共卫生是影响经济社会发展的重要因素或变量,事关国家的经济安全、社会安全,因此,基于发展导向,应将公共卫生治理作为促进经济社会发展的“发展手段”,推动公共卫生事业与经济建设、社会建设的“一体建设”,并与政治建设、文化建设相互协同。与此相一致,《“健康中国2030”规划纲要》强调:将促进健康的理念融入公共政策制定实施的全过程,加快形成有利于健康的生活方式、生态环境和经济社会发展模式,实现健康与经济社会良性协调发展。这突出体现了公共卫生治理的“发展导向”。^[52]只有构建“发展导向型”的治理体系,公共卫生事业、经济社会乃至人类整体才能够实现可持续发展。

四、公共卫生治理能力的提升:发展能力的视角

现代公共卫生治理体系的构建,仅是推进治理现代化的制度基础,将制度目标转化为现实更为重要。面对日趋复杂的公共卫生问题和日益增长的公众健康需求,迫切需要不断提升治理能力。为此,应基于我国多层次的公共卫生制度体系的赋权赋能,转变传统的治理理念,增

[50] 经济发展为政府扩大公共卫生支出水平提供了可能,而充分的公共卫生服务则有助于促进经济发展。参见赵文凯、王大树:“环境质量、公共卫生支出与经济增长的动态关系研究——基于财政分权视角”,《江西社会科学》2020年第1期,第120—132页。

[51] 基于经济法和社会法在促进和保障发展方面的重要作用,发展法学研究亦将其作为重点。参见张守文:“‘发展法学’与法学的发展——兼论经济法理论中的发展观”,《法学杂志》2005年第3期,第2—6页。

[52] 这里的发展涉及社会结构、公众观念和国家制度等方面的变化,以及促进经济增长、降低不平等和消除贫困。参见(美)托达罗等:《发展经济学》(第11版),聂巧平等译,机械工业出版社2014年版,第11页。

强相关主体的能力,着力解决长期存在的“重体系建设轻能力提升”的问题。

公共卫生治理涉及诸多能力,如公众健康的常态保障能力、突发事件的应对能力(简称应急能力)等,它们都与国家能力中的财政汲取能力、合法化能力、强制执行能力密切相关。从发展法学的视角看,公共卫生治理能力包括上述的应急能力,以及相关的经济支撑能力、社会动员动力和科技运用能力等,它们都属于国家促进和保障公共卫生事业发展的能力(简称发展能力)。^[53]我国推进公共卫生治理现代化,尤其需要着力提升各类发展能力。

(一) 检验治理水平的应急能力

公共卫生问题非常复杂,发生突发事件的风险始终存在。紧急状态下的应急能力,直接影响公众的生命安全和身心健康,是对治理水平的重要检验。^[54]尽管各国的发展阶段不同,应急能力也存在较大差别,但从保障公众健康发展权的角度,各国均需不断提升应急能力,并达到世界卫生组织的基本要求。

依据《国际卫生条例(2005)》规定,世卫组织支持各国加强处理各类公共卫生事件的能力。该条例特别要求各缔约国应当发展、加强和保持其快速有效应对“国际关注的突发公共卫生事件”的应急核心能力,包括发现、评估、报告、通报和处置的能力。^[55]据此,基于公共卫生问题日趋复杂,传染病跨境传播风险加大的现实,我国强调各级政府要建立各类突发急性传染病检测试剂的有效供给保障机制,加强实验室检测能力建设和生物安全管理,同时,还应加强出入境口岸核心能力以及人畜共患病防控能力建设。我国在疫情防控初期存在的检测试剂供给不足,以及在外防输入阶段出现的入境口岸核心能力不足等问题,恰恰说明了上述应急能力建设的重要性和必要性。

此外,为了提升应急能力,我国还要求各级政府建立应对公共卫生风险和突发公共卫生事件的应急处置协作机制,该机制由卫生、农业、环保、质检、食品药品监管等多部门参加,各部门要加强信息沟通、措施联动、资源共享,并通过完善网络直报系统功能,提高基层信息报告质量,加强综合预警能力建设。^[56]上述制度要求在此次疫情发生前即已存在,但疫情的暴发和蔓延表明,仅有一般要求是不够的,必须落实权责法定,切实在法治框架下解决地方政府和相关机构不依法办事、应急能力不足的问题,不断提升制度执行者的素质和能力。

(二) 影响治理基础的经济支撑能力

经济支撑能力影响治理的基础。公共卫生作为重要的社会事业,离不开经济保障和财政支持。我国《卫健法》规定,医疗卫生事业应当坚持公益性原则,基本公共卫生服务由国家免费提供,国家应加大对医疗卫生与健康事业的财政投入。可见,国家立法已强调基本公共卫生服

[53] 贫穷国家缺乏国家能力,需要帮助其发展制度能力,解决疫情防控所需的强大的公共卫生基础设施、公共教育等问题。福山,见前注[29],第8页。

[54] 历史经验表明,瘟疫控制的程度和时间长短,往往与社会、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”,《读书》2003年第7期,第25—33页。

[55] 在未来的应急能力提升中,应重视人工智能的应用。可参见渠慎宁等:“突发公共卫生事件的智能化应对:理论追溯与趋向研判”,《改革》2020年第3期,第14—21页。

[56] 参见《国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于切实履行〈国际卫生条例(2005)〉加快推进公共卫生应急核心能力建设指导意见的通知》,国办发[2013]84号。

务具有公益性,应由国家财政提供经济支撑,但该服务只是“基本”的,是维护人体健康所必需的,它应与经济社会发展水平相适应,且社会公众可以公平获得,因此,它既不应低于经济发展水平,也不能超越社会发展阶段。^{〔57〕}

从发展法学的视角看,国民自我发展的能力与国家促进发展的能力,对个体健康和公共健康具有重要影响。^{〔58〕} 由于国家促进发展的能力与财政汲取能力直接相关,且财政是“取之于民”,因而国家促进发展的能力要与财政承受能力相适应,国家免费提供的基本公共卫生服务也要与国家的发展阶段相一致。^{〔59〕} 受经济发展水平和相应的财政承受能力的制约,发展中国家的公共卫生治理普遍缺少足够的经济支撑,我国存在的财政投入不足问题也亟待解决。

为了提升经济支撑能力,建立多元的筹资机制甚为必要:^{〔60〕}一方面,应健全政府的投入机制,调整优化财政支出结构,提高财政投入比例和资金使用效益,切实履行政府保障责任;另一方面,也应充分调动社会组织、企业等主体的积极性,大力发展慈善事业,鼓励通过社会捐赠辅助解决公共卫生问题。上述多元筹资机制的有效运行,尤其需要经济法和社会法的有力保障。

尽管建立多元筹资机制有其必要,但经济支撑能力仍主要取决于国家的财政汲取能力,而财政收入则以经济发展为基础,因此,经济发展是公共卫生治理的根本支撑。同时,经济支撑能力的提升,也离不开财税法、计划法、金融法等相关法律制度的保障。例如,基于现实的公众健康需求、经济发展水平和财政汲取能力,我国仍需加大公共卫生的投入,为此,需要在财政法上做出“制度化安排”,^{〔61〕}以保障公共卫生支出的持续稳定增长。只有在法治框架下,优化经济法、社会法等相关法律制度,解决公共卫生的筹资机制问题,才能不断提升公共卫生的经济支撑能力。

(三)影响治理效益的社会动员能力

公共卫生领域的社会动员能力,直接影响各类主体的参与程度和治理效益。社会公众良好的卫生习惯、生活方式的养成,公共健康环境的营造,都需要日常的社会动员;在危机发生时,有效的社会动员更为重要。我国在武汉“封城”、湖北“封省”后,能够迅速遏制疫情在14亿人口中间蔓延,主要得益于对全国医疗资源的有效配置,对多层次防控措施的全民遵守,以及急需物资的有力保障、社会各界的大力捐赠,等等,这些都是社会动员能力的重要体现。

现代公共卫生治理需要不断提升社会动员能力,这与公共卫生自身的特征有关。一方面,

〔57〕 相关规定参见我国《卫健法》第3条、第11条、第15条。

〔58〕 两类发展能力的提升在各国都是一个渐进的过程。例如,英国19世纪中期曾有大量贫困人口死于传染病,为此,政府实施新济贫法,设立公立医院救济贫民。参见丁建定:《英国社会保障制度史》,人民出版社2015年版,第195—197页。

〔59〕 依据《国务院办公厅关于印发医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2018〕67号),基本公共卫生服务由中央和地方共同承担财政支出责任,其服务内容根据经济社会发展、公共卫生服务需要和财政承受能力等因素适时调整。

〔60〕 我国财政投入总量、结构及方式已不适应公共卫生发展需要,应建立多渠道筹资机制。参见王坤等:“我国公共卫生体系建设发展历程、现状、问题与策略”,《中国公共卫生》2019年第7期,第801—805页。

〔61〕 我国已初步构建了国家公共卫生“服务项目—服务体系—筹资机制”的制度框架。参见杜创:“2009年新医改至今中国公共卫生体系建设历程、短板及应对”,《人民论坛》2020年第21期,第78—81页。此外,对于财政投入比例是否应在立法上规定也值得研究。

公共卫生具有突出的社会性和公共性,往往涉及集体行动,需要通过社会动员形成广泛参与,实现多元共治;另一方面,公共卫生又具有突出的公益性,需要在政府主导下,充分动员各方力量,优化资源配置,保障生命安全和社会经济秩序。^{〔62〕}随着经济社会发展导致的各类风险和不确定性的增加,公共卫生事件仍可能频发,为此,必须通过持续提升社会动员能力,推进公共卫生治理现代化。^{〔63〕}

除上述三类发展能力外,科技运用能力会影响治理的优化,对于推进治理现代化日益重要。例如,医疗科技的发展有助于保障公众健康;而信息技术特别是大数据、人工智能的广泛应用,^{〔64〕}以及基于信息技术形成的各类平台,则有助于疫情防控和维持社会经济秩序。因此,提升科技运用能力也是未来完善公共卫生治理的重要方向。

总之,上述的应急能力、经济支撑能力、社会动员能力、科技运用能力的不断提升,都是推进公共卫生治理现代化的重要路径。基于制度、经济、科技等因素对公共卫生治理的重要影响,应持续完善制度体系,不断增强国家经济实力和财政汲取能力,推动科技创新发展,从而提升国家在公共卫生领域的“发展能力”。将发展能力与治理能力相关联,把公共卫生治理与经济社会发展相结合,更有助于促进公共卫生事业的可持续发展。此外,由于治理能力的提升归根结底靠人,因而还应从人的理念、素质、能力等方面,关注治理能力的提升问题。

五、公共卫生治理现代化与发展理念的融入

构建现代公共卫生治理体系并相应提升治理能力,是推动公共卫生治理现代化的基本路径。与一般意义的现代化相一致,公共卫生治理的现代化也主要体现在三个层面:一是技术的现代化,如现代医学、生物学等科学发展以及相关先进技术的运用;二是制度的现代化,如前面讨论的现代治理体系构建和治理能力的提升等;三是主体或人的现代化,如现代人应有的理念、认知和素质的形成,^{〔65〕}对技术和制度层面的现代化具有决定性影响。其中,现代的理念对于推进公共卫生治理现代化尤为重要,需要特别强调。

在前述探讨中,已不同程度地强调了应贯穿公共卫生治理的三大现代理念:一是健康理念,即健康领域要“以人为本”,使社会公众的健康发展权都可以获得平等保护,公众健康保障

〔62〕 政府在公共卫生中具有主导地位,它是决策者、出资者、组织动员者、服务提供者和执法者。参见李立明:“新中国公共卫生60年的思考”,《中国公共卫生管理》2014年第3期,第311—315页。

〔63〕 在认为现代化是“社会动员加经济发展”的情况下,社会动员能力对公共卫生治理现代化更为重要。参见(美)亨廷顿等:《现代化理论与历史经验的再探讨》,罗荣渠译,上海译文出版社1993年版,第377页。

〔64〕 大数据有助于改善公共卫生体系信息报送的及时性、完整性以及对新发传染病的监测敏锐性。参见刘奕:“以大数据筑牢公共卫生安全网:应用前景及政策建议”,《改革》2020年第4期,第5—16页。

〔65〕 人的现代化在整体层面涉及人口素质(如身体素质、文化素质)和主体素质(如现代人的意识、能力、心理素质)的现代化,其中的身体素质、心理素质与公众健康、公共卫生治理密切相关。参见郑永廷等:《人的现代化理论与实践》,人民出版社2006年版,第4—5页。

不应因经济能力差异而有所不同;二是法治理念,即无论是构建现代公共卫生的制度体系,还是提升治理能力,都应当强调制度化、法治化,即使在暴发重大疫情的非常时期也要“依法治疫”;^[66]三是发展理念,即公共卫生问题是“发展问题”,应根据发展环境、发展阶段,在经济社会发展中加以解决,为此,需要构建“发展导向型”的公共卫生治理体系,并在发展中提升治理能力,实现公共卫生治理与经济社会发展的良性互动。^[67]

上述的健康、法治、发展三大理念,需要持续融入公共卫生治理。基于公共卫生的特殊性,以往对健康理念关注较多;随着公共卫生治理的推进,法治理念也日益受到重视。相对说来,对发展理念的认识还存在明显不足。由于公共卫生治理的现代化是重要的“发展目标”,因而更需要融入发展理念,推动公共卫生治理的全面发展。只有在上述三大理念的引领下,不断推进治理的系统化、法治化、人性化、国际化,才能有效实现公共卫生治理的现代化。

上述三大理念对于具体的疫情防控同样非常重要。尽管各国的发展模式、发展道路不同,疫情防控的思路、能力、方式、手段各异,但疫情事关公众健康,且国民的生命健康权是平等的,因而疫情防控都应贯彻“以人为本”的健康理念,切实保障基本人权;同时,疫情防控也要符合法治要求,在效率与公平、自由与秩序、安全与发展等法律价值之间适度平衡。此外,各国的隔离、封锁只能用于防控疫情传播,不应借此构筑阻碍经济和社会交流的壁垒,因而应面向未来,消除误解,互相支持,共谋发展。坚持发展理念有助于在“人类发展”的层面构建“价值共同体”和“利益共同体”,并推动全球公共卫生的现代化。^[68]

由于以往的公共卫生研究和治理实践对健康理念和法治理念已有关注,且发展理念事关公共卫生制度体系的构建方向,影响相关主体的认知和治理能力的提升,因此,未来的公共卫生治理更应重视和强调发展理念的融入和落实。

如前所述,现代公共卫生治理体系应以保障健康发展权为核心,体现发展导向,并与经济社会发展相协调,这种发展导向与发展理念是内在一致的。在我国倡导的五大发展理念中,永续发展和共享发展的理念,与公共卫生治理目标关联密切;而协调发展、开放发展、创新发展的理念,则有助于改进公共卫生制度体系中的相关机制,从而有助于提升治理能力,实现公共卫生治理的优化。

例如,现代国家的一切权力属于人民,一切发展是为了人民,发展利益也要归属于人民,因此,基于国家理性和国家职能,各国无论采取何种发展模式,都应将保障公众健康和公共卫生安全作为首要目标,对公众的健康发展权予以平等保护,并应在推进经济社会发展的同时不断提升公众健康水平,从而实现发展利益的共享,这也是共享发展理念的要求和体现。

[66] 我国疫情的暴发和蔓延与未能“依法办事”直接相关,因而必须强调法治化,坚持“依法治疫”。参见张守文:“疫情防控:经济法的解析与应对”,《政治与法律》2020年第4期,第2—13页。

[67] 发展或现代化涉及政府能力、社会参与、经济增长和福利分配四个因素,前两个要素影响治理,后两个因素影响经济社会发展。由此有助于理解公共卫生治理与经济社会发展的紧密关联。参见亨廷顿等,见前注[63],第361—362页。

[68] 要实现这一目标,需要协调国内与国际、南北半球、国家安全与人类安全、国际关系等诸多方面的矛盾。戈斯廷,见前注[46],第63页。

又如,作为复杂的系统工程,公共卫生治理需加强各方协调。但在疫情防控过程中,一些国家却出现了各自为政、协调不力甚至以邻为壑的问题。我国强调“全国一盘棋”,在应对疫情的同时,采取宏观调控、市场规制、社会保障等措施,努力恢复经济和社会秩序,体现了公共卫生治理与经济社会发展之间的多层次协调。各国疫情防控的实践表明,只有加强有效协调,才能在复杂情势下求生存、保稳定、促发展。因此,无论是疫情防控还是灾后重建,都应坚持协调发展理念,将公共卫生治理与经济社会发展统一起来。前述“健康中国”战略提出的“实现健康与经济社会良性协调发展”,就是协调发展理念的重要体现。

此外,其他几类发展理念也应切实融入公共卫生治理。例如,疫情防控与社会经济秩序恢复都需要加强国际合作,因而必须秉持开放发展理念。同时,公共卫生治理离不开医学研究、治理模式和治理手段的创新,且与生产和消费、工作和生活等方式的创新亦密切相关,因而需要贯彻创新发展理念。^[69]此外,营造公众健康的环境需要处理好人与自然的关系,实现人类、动物、环境的“同一健康”,这是公共卫生治理长期追求的重要目标,也是绿色发展或永续发展理念的内在要求。

尽管各国发展模式、发展道路不同,发展阶段各异,但在推进公共卫生现代化的过程中,如能切实融入上述发展理念,就会有助于缩小国家间的发展差距,不断解决发展失衡、发展失调及其导致的公共卫生问题。同时,全面贯彻健康、法治和发展理念,有助于各国增进团结,共同抵御传染病流行,防范相关公共卫生风险;也有助于增强全球系统的强韧性,化解其脆弱性带来的各类危机,促进灾后重建,推动经济与社会的良性运行和协调发展。

总之,从发展法学的视角看,人类在同病毒、瘟疫的不懈斗争中,不断实现自身的发展;同时,又在不断解决公共卫生问题的过程中,推动经济社会的发展。坚持健康、法治和发展理念,构建系统化、法治化、人性化和国际化的公共卫生治理体系,并不断提升治理能力,是推进公共卫生治理现代化的基本路径。只有各国不断迈向现代化,才能在保障公众健康发展权的前提下,全面推进人类自身的整体发展,实现全球范围“同一世界,同一健康”的理想。

六、结 论

新冠肺炎疫情的全球大流行,严重威胁人类健康和生命安全,给整体经济社会发展造成了不可估量的损害。对此,各国都应痛定思痛,深刻吸取教训,并基于未来常态化的疫情防控,^[70]思考如何推进公共卫生治理的现代化,构筑保障生命健康的铜墙铁壁。

对于公共卫生治理问题,各相关学科已经或正在进行大量研讨。鉴于此次疫情波及范围之广前所未有,对全球政治经济秩序影响巨大而深远,甚至可能改变人类发展方向,同时,考虑

[69] 健康中国战略体现了健康优先的创新型发展理念。参见李滔、王秀峰:“健康中国的内涵与实现路径”,《卫生经济研究》2016年第1期,第4—10页。

[70] 刘远立等:“加强我国公共卫生治理体系和治理能力现代化的思考——以科学认识和把握疫情防控的新常态为视角”,《行政管理改革》2020年第3期,第10—16页。

到治理与法律制度密切相关,而治理的现代化则与发展紧密相连,本文选取了以往学界关注较少但又能综合“法律与发展”的“发展法学”视角,提出了推进公共卫生治理现代化的若干思考。

基于发展法学的研究视角和分析框架,本文对公共卫生治理现代化的必要性、可行路径和理念引领三大问题展开解析,并将“公共卫生—治理—现代化”的明线与“发展问题—发展手段—发展目标”的暗线相互交织,着重探讨了以下问题:首先,本文将公共卫生界定为重要的“发展问题”,揭示其内涵和外延的扩展以及与不同发展环境的关联,强调其治理对国家乃至人类发展方向的重要影响,重申全球化时代加强国际合作之必要;其次,本文将公共卫生治理作为影响人类自身发展和经济社会发展的“发展手段”,主张构建以“健康发展权”为核心、以发展为导向的公共卫生制度体系,并不断提升国家在公共卫生领域的治理能力或发展能力,促进公共卫生治理与整体经济社会发展的良性互动和有效协调;最后,本文倡导在制度构建和能力提升方面,不仅要融入健康理念和法治理念,还要融入发展理念,从而通过推进公共卫生治理的系统化、法治化、人性化和国际化,在技术、制度和主体三个层面,全面实现公共卫生治理现代化的“发展目标”。

公共卫生治理的现代化是跨越多个领域的重大现实命题,需要政治学、经济学、社会学、法学等学科的综合研究,其中涉及国内与国际、经济与社会、政治与法律等诸多层面的思考,以及历史、哲学的人文视角分析。公共卫生治理关乎公众健康,涉及每个人,因而它不只是医学问题,也是人文社科问题。^[71] 同样,在法学层面,对公共卫生治理不仅需要卫生法或社会法的专门探讨,更需要法理学与相关部门法学科的交叉研究。从跨越部门法学的发展法学视角,更有助于揭示公共卫生治理与整体经济社会发展的内在关联。

基于发展法学的视角,应将“发展因素”全面融入公共卫生治理。尽管各国的发展道路和发展阶段不同,其公共卫生问题作为发展问题会有不同呈现,同时,各国公共卫生治理的理念、体系、能力各异,对公众健康发展权的保障亦有较大差别,但基于“人类发展”和“以人为本”的思想,以及保障基本人权的国家义务,各国都应将健康、法治与发展三大理念融入制度建设,不断增强发展能力,切实履行发展责任,并在促进经济社会发展的过程中,推进公共卫生治理的现代化,实现发展利益的共享。

公共卫生是影响人类发展的重要变量甚至是决定性因素之一。历次公共卫生大危机,都会带来相关国家的制度变革,甚至引发国家转型,形成发展路径的“大分流”,从而影响人类历史的发展方向和进程。随着各国经济社会发展以及全球化进程的加快,公共卫生问题将日益严峻,其放大效应或乘数效应会更为突出。因此,公共卫生治理应与整体经济社会发展相互协调,并通过强化公共卫生治理,促进经济社会发展。^[72] 为了有效应对未来可能频繁出现的公

[71] 德国公共卫生学家菲尔绍(或译为魏尔啸,Rudolph Virchow)认为,“医学是一门社会科学,政治学只不过是广义上的医学”,其实,在公共卫生治理方面,医学和社会科学的研究都不可或缺。参见晋继勇:《全球公共卫生治理中的国际机制分析》,上海人民出版社2019年版,第2页。

[72] 国家需要解决公共卫生领域的方向性问题、系统性问题、基础性问题,使其成为推动中国经济社会发展的重要引擎。参见黄奇帆:“公共卫生领域需要供给侧全面改革”,《中国经济周刊》2020年第Z1期,第112—114页。

共卫生危机,各国应切实构建“发展导向型”的公共卫生治理体系,并不断提升治理能力,努力推进公共卫生治理的现代化,从而持续解决人类社会长期存在的“微寄生”和“巨寄生”问题,^[73]实现人类自身的全面发展。

Abstract:Public health is an important variable that affects human development. In the face of various crises caused by the epidemic, the modernization of public health governance should be promoted, and its necessity, feasible path and philosophy be analyzed. Based on the analytical framework of law and development, the issue of “public health governance modernization” should be examined from the perspective of “development issues-development means-development goals”, and development factors should be fully integrated into public health governance. As a “development issue”, public health is closely related to the development environment and the country’s development direction, and its international cooperation in governance should be strengthened; the only way is to build a development-oriented governance system with the “health development right” as the core and continuously improve governance ability or “development capacity”, strengthening the guiding ideas of health, rule of law and development, can promote the benign interaction between public health governance and economic and social development, realize the “development goals” of modernization of public health governance, and promote the construction of public health under the rule of law and enhance the research on law and development.

Key Words:Public Health; Governance; Modernization; Law and Development

(责任编辑:王锡铨)

[73] 病毒对宿主的“微寄生”以及不同人群之间的侵夺构成的“巨寄生”,是麦克尼尔提出的影响人类发展的两大问题,公共卫生治理的现代化会有助于解决上述问题,推进人类的全面发展。参见麦克尼尔,见前注[8],第102、153、306—307页。