

核心提示

新年伊始，一种新型冠状病毒感染的肺炎在武汉出现并快速向全国蔓延。疫情牵动着党中央，牵动着全国人民。习近平总书记始终高度重视，亲自指挥、亲自部署，作出一系列重要指示，要求各级党委和政府及有关部门把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，制定周密方案，组织各方力量开展防控，采取切实有效措施，坚决遏制疫情蔓延势头。在党中央坚强领导下，各项防控措施正有力有序开展。如何坚定信心坚决打赢疫情防控阻击战？本报约请相关专家学者结合疫情防控，从自身研究视角撰写了理论文章，现集中刊发，与读者同思考。

要用法治筑牢疫情防控的根基

□蔡斐

一场严峻的疫情防控战，也是一场生动的法治公开课。1月20日，国家卫健委发布1号公告，将新型冠状病毒感染的肺炎纳入《中华人民共和国传染病防治法》(以下简称《传染病防治法》)规定的乙类传染病，并采取甲类传染病的预防、控制措施。尴尬的是，如果不是突如其来的疫情，很多人甚至不知道这部专门性法律的存在。事实上，现行的《传染病防治法》早在1989年就发布实施，2004年和2013年进行过两次修订，是我国公共卫生法治领域的一部重要法律。

为什么要从法治的层面去防控传染病？

人类的历史，就是一部遭遇疾病，并不断消除疾病的历史。其中，传染病是人类健康和生命安全的最大威胁之一。从安东尼瘟疫到查士丁尼瘟疫，从欧洲黑死病到灭绝印第安人的天花，从肆虐美洲的黄热病到横行世界的霍乱，传染病一次又一次地改变了人类的历史。以1918年暴发的西班牙流感为例，它导致全球2000万—5000万人死亡，相比之下，第一次世界大战造成的死亡人数只有它的1/2—1/5。

传染病确实对患者个体造成了威胁，更致命的是它的传染性构成了极为可怕的公共卫生威胁，关乎国家安全和世界安全。同时，随着人类社会的发展，不仅一些古老传染病病原体不断发生变异重组，新的病原体也层出不穷，这给传染病的发现、诊断和防控工作带来新的挑战。于是，传染病防治就超越了纯粹的医学层面，进入了福柯所谓的国家的“监视”体系，并成为现代国家治理体系的重要组成部分。

“人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理。”传染病防治，需要医疗技术的不断进步，也需要法治作为重要的保障支撑。法治的介入，意味着国家力量对疾病的合法干预，核心理念是保障人体健康和公共卫生。这一点，已经被写入《传染病防治法》总则第一条。法治的保障，是以法律的国家强制性为后盾的。进一步说，它是以国家的强制机构为依托，与国家制裁相联系，表现为对违法者采取的国家强制措施。这是一个很浅显的道理——传染病防治涉及到全社会的方

方面，需要统一指挥、统一协调、统一调度，要求令行禁止，言出法随。法治此刻彰显的重要性，恰如习近平总书记指出的那样，“疫情防控越是最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作”。

为什么要认真学习《传染病防治法》？

英国著名空想社会主义思想家温斯坦莱指出：“假如有很好的法律，但人民不了解它们，这对共和国来说就像没有任何法律一样糟糕。”2018年，全国人大常委会传染病防治法检查组赴云南、广东开展检查，各地普遍反映，“《传染病防治法》是一部好法、管用的法”。但《传染病防治法》的普及还有较多的盲区和死角。

法律的生命力在于实施，而实施的前提在于普及，尤其是全民的普及。为什么？一方面是因为《传染病防治法》的适用对象是中华人民共和国领域内的所有单位和个人，传染病防治对于每一个个体来说是一种不可交易的义务。全民的普及，无疑有利于法律的遵守。另一方面是因为“依靠群众”是《传染病防治法》确立的重要原则，它强调全民动员、全民参与，调动每一个主体投入到传染病防治工作中，这无疑有利于防治效率的提升，将疫情防控变成一场不折不扣的人民战争。

领导干部要在认真学习方面起带头作用，这源于《传染病防治法》所规定的政府责任。我国传染病防治的基本制度，包括监测预警制度、疫情报告制度、疫情控制制度、医疗救治制度、监督管理制度、保障制度，涉及各级政府和卫生、农业、林业、交通、公安、财政、市场监管等相关行政部门，构建了一个各级人民政府领导、各部门参加、传染病防治机构为主力军的传染病防治新格局，也就是说，传染病要实现有效防治，政府必须要形成一个高效、协调且系统的整体。这个整体要在应急状态下有效运转，没有法律的指引、规范与惩戒，很难想象其能够有所作为。在疫情防控的严峻斗争中，“关键少数”要发挥“关键作用”。多地的案例也表明，领导干部认真学习、准确理解、正确把握、深刻领会《传染病防治法》的地区，疫情防控工作在抓实抓细方面往往会更胜一筹。

怎么样去贯彻落实《传染病防治法》？

领导干部要以法治思维去引领疫情防控工作。《传染病防治法》第五条规定，各级人民政府领导传染病防治工作。这是权力，也是责任，两者是对等的。“龙头怎么甩，龙尾怎么摆。”在疫情防控工作中，广大领导干部肩负着实施指引、谋划部署的责任，必须从法治思维所蕴含的权利思维、规则思维、理性思维、建设性思维等特性出发，全面落实“内防扩散、外防输出，科学防治、精准施策”的工作要求，落实属地责任，强化组织领导，对缺乏担当、懒政惰政的，对决策严重失误的，或者依法应该及时作出决策但久拖不决，造成重大损失、恶劣影响的，要严格追究法律责任。

相关部门要按法治方式去做好疫情防控工作。《传染病防治法》第六条规定，县级以上地方人民政府卫生行政部门负责本行政区域内的传染病防治及其监督管理工作，县级以上人民政府其他部门在各自的职责范围内负责传染病防治工作。这两款规定，既明确了卫生行政部门的主体责任，也规定了其他部门的法定义务。疫情防控工作极端复杂，各项工作都要为打赢疫情防控阻击战提供支持。从具体条款来看，《传染病防治法》对相关部门，如检疫、交通、农林、财政、公安等，均有明确的法律规定，这都要求相关部门按照法治的方式去推动疫情防控各项工作的落实，做到守土有责、守土尽责。

人民群众要有法治意识去参与疫情防控工作。《传染病防治法》第十二条规定，在中华人民共和国领域内的一切单位和个人，必须接受疾病预防控制机构、医疗机构有关传染病的调查、检验、采集样本、隔离治疗等预防、控制措施，如实提供有关情况。所谓“必须”，标示着第十二条属于法律上的义务性规范，没有例外和特殊，必须一律执行。在来势汹汹的疫情面前，没有人可以置身事外，谁都不能心存侥幸，刻意隐瞒、脱离隔离和故意传播的，自身会延误治疗时机，也会严重干扰防控大局，更有可能触犯法律法规，这是起码的法治意识问题。

怎么样展现依法防控疫情的重庆担当？

西南政法大学刘娟副教授考察过重庆1891年以来的消灭天花实践，旧中国

半个多世纪未能解决的传染病防控问题，在新中国成立后的1951年就彻底实现了。为什么？说到底，还是为什么人的问题。新中国的执政党中国共产党以全心全意为人民服务为宗旨，《传染病防治法》也将保障人体健康和公共卫生作为立法宗旨，“有了法和国家的合一，一切问题都迎刃而解了”。重庆要全力以赴打赢疫情防控这场硬仗，法治同样不可或缺，这既有现实意义，也有标杆价值。

一是要推动纪法衔接，扎紧制度的笼子。对党中央决策部署贯彻落实不力的，对不服从统一指挥和调度、本位主义严重的，对不敢担当、作风漂浮、推诿扯皮的，除追究直接责任人的责任外，情节严重的还要对党政主要领导进行问责。对失职渎职的，要依纪依法惩处。同样，《传染病防治法》第八章法律责任篇专门提出，对地方各级人民政府未依照本法的规定履行报告职责，或者隐瞒、谎报、缓报传染病疫情，或者在传染病暴发、流行时，未及时组织救治、采取控制措施的，由上级人民政府责令改正，通报批评；造成传染病传播、流行或者其他严重后果的，对负有责任的主管人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

二是要加强法治宣传，亮出法律的牙齿。防控疫情，法治同行。各级政府要将法治宣传贯穿疫情防控工作全过程，促进疫情防控工作依法有序开展，对违反《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》《刑法》《治安管理处罚法》等法律法规，传播谣言、哄抬物价、寻衅滋事、拒绝隔离、故意传播疫情、生产销售伪劣产品的，要以严厉的打击，全力保障人民群众生命安全和身体健康，切实维护和谐稳定的社会秩序。

三是要注重总结研究，提升治理的能力。要针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足，围绕强化传染病防治、健全应急管理体系、提高处理急难险重任务能力等法律问题，加强研究，发挥西南政法大学、重庆医科大学等专业院校的人才优势，为加强法治建设，强化公共卫生法治保障，从源头上控制重大公共卫生风险等提供理论支持和智力服务，推动地方政府《传染病防治法》配套法规政策和标准体系的不断完善，进而推进地方政府治理能力和治理体系现代化建设。

(作者系西南政法大学教授、法学博士、博士研究生导师)

□邹慧 黄河

“生命重于泰山，疫情就是命令，防控就是责任。”自疫情防控阻击战打响以来，习近平总书记两次主持召开中共中央政治局常委会会议，作出一系列重要指示，专题研究部署疫情防控工作，并强调，要按照坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策的要求，尽快找差距、补短板，切实做好各项防控工作，同时间赛跑、与病魔较量，坚决遏制疫情蔓延势头，坚决打赢疫情防控阻击战。可见，信心是打赢疫情防控阻击战的重要法宝。信心源自何处？源自中国共产党的坚强领导，源自中国特色社会主义制度优势，源自人民群众的同舟共济、携手同行。

打赢疫情防控阻击战的信心源自中国共产党的坚强领导。党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，是中国特色社会主义事业走向胜利的根本保证。新型冠状病毒肆虐中华大地，人民群众的生命受到极大的威胁。党中央主动靠前指挥，全面谋划，第一时间成立中央应对疫情工作领导小组，统筹协调全党全军全国各族人民的力量共同向疫情宣战。在除夕夜，人民解放军紧急驰援武汉；在大年初一，各省市医疗队从四面八方前往支援武汉；在举家团圆时刻，医疗卫生、公共安全、交通运输、物资保障、科学研究等领域的党员突击队迅速在武汉集结。各方力量按照党中央的部署，进一步调、有效防控，强化担当、压实责任，确保了疫情防控阻击工作的科学性、有效性和时效性。党带领人民有力应对新型冠状病毒疫情的一系列举措是我们党在总揽全局、审时度势地全面把握疫情防控工作新变化的基础上作出的科学研判，充分彰显了我们党在重大灾难面前的强大领导能力和号召力，彰显了我们党在迎战重大疫情中展现出来的强大战斗力、凝聚力和创造力，彰显了我们党始终与人民群众同呼吸、共命运，全心全意为人民谋福祉的巨大政治勇气和强烈责任担当。

打赢疫情防控阻击战的信心源自中国特色社会主义制度优势。党的十九届四中全会首次系统提出了中国特色社会主义制度和国家治理体系具有十三个方面的显著优势，其中有“坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事的显著优势”。实践证明，集中力量办大事是中国人民战胜一切艰难险阻的“金钥匙”。正是中国共产党带领人民群众充分发挥集中力量办大事的制度优势，才使得中国特色社会主义在新时代焕发出勃勃生机和活力，使中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。“疫情是魔鬼，我们不能让魔鬼藏匿。”疫情防控阻击战打响后，党中央带领全国人民在各条战线、各个领域、各个地区、各个村落实织起了一张防控新型冠状病毒的大网。在党和国家的统筹下，按照“集中患者、集中专家、集中资源、集中救治”的原则，一支支专家医疗队从东西南北火速奔赴荆楚大地救助湖北人民，一批批防疫物资从祖国大地日夜兼程紧急调拨至疫情重点防控区域，一箱箱应急保障物品从天南海北跨越层层阻隔隔往江城武汉。医护人员和物资在短时间内急速驰援的背后是生产供给、交通运输、海关检疫、安全监管等部门的通力协作与配合，是各级党和政府全力支持与协同推进，是“中国之治”的高效运作，是党中央带领人民群众心往一处想、劲往一处使，充分发挥集中力量办大事的制度优势生动体现。

打赢疫情防控阻击战的信心源自人民群众的同舟共济、携手同行。人民群众是推动历史发展和时代更替的主体力量。疫情防控阻击战是一场人民群众应对新型冠状病毒的歼灭战，归根到底必须依靠广大人民群众齐心协力、共同抵御。疫情发生之后，广大人民群众充分表现出了同心同向同行的责任担当和使命意识；面对病毒肆虐的疫情，14亿中华儿女一改延续了上千年的春节习俗，自觉居家隔离，支持党和国家防控新型冠状病毒的工作；面对病毒肆虐的疫情，14亿中华儿女同舟共济、捐钱捐物，共同防控疫情支援武汉人民；面对病毒肆虐的疫情，海内外中华儿女心系疫区人民生命安全，多方筹措各类急需医疗物资和医疗设备援助重点地区的疫情防控工作。一批又一批主动请战的医护人员、争分夺秒参加火神山和雷神山医院建设的施工人员、星夜接力驰援武汉的应急物资保障人员……这些“最美逆行者”用生命和大爱默默支援着武汉人民、湖北人民。疫情之下，大爱无疆。人民群众同心同向同行是夺取疫情防控阻击战胜利的关键。我们有理由相信，只要14亿中国人民始终保持上下一心、同心协力，必定会夺取人民群众应对新型冠状病毒歼灭战的最后胜利。

五千年以来中华民族历经沧桑，饱受各种灾难的洗礼。一部中华文明史，正是中华儿女与各种灾难的抗争史。在这场抗击新型冠状病毒的严峻战役中，全党全国各族人民只要坚定信心、沉着应对、精准施策，我们一定能够战胜新型冠状病毒；只要我们坚持党的领导，充分发挥中国特色社会主义制度优势，紧紧依靠群众发动群众，就一定能够取得疫情防控阻击战的最终胜利；只要我们增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，以时不我待、只争朝夕的奋进姿态主动投入到疫情防控阻击战中，就一定能齐心协力打赢这场疫情防控的人民战争。

(作者分别为四川外国语大学马克思主义学院副教授、岭南师范学院马克思主义学院讲师)

□中共重庆市委党校课题组

2月3日召开的中共中央政治局常务委员会会议强调，这次疫情是对我国治理体系和能力的一次大考。在党中央集中统一领导下，在各方面共同努力下，防控工作正有力开展。但长远看，我们要建立健全中国特色应急管理体系，着力推进应急指挥体制、部门管理体制、安全监管和执法体制改革，建强基层应急管理组织机构，健全风险防范化解机制，健全法律法规预案标准体系，把制度优势更好转化为治理效能。当前，我国安全形势总体保持稳定向好，但各种风险因素汇聚，传统风险与新兴风险交织，灾害事故风险挑战明显上升，应急管理基层基础仍然薄弱。积极推进应急管理体系和能力现代化，需要坚持和运用系统性思维，从大处着眼，从小处着手，从细微处着力，不断筑牢夯实应急管理基层基础，有效防范和化解重大安全风险，高效应对和处置各类突发事件，使应急管理的重心沉得下去，群众的安全感升得起来。

着眼结构性，化小隐患防范大风险。加强应急管理体系和能力建设，既是一项紧迫任务，又是一项长期任务，还是一项系统工程。系统思维方式的结构性强

功能，结构是系统功能的内部表征。突发事件要素众多，结构复杂。从其形成的过程和演化规律来看，风险是成因，突发事件是风险叠加积聚的结果，是风险爆发的突出表征；风险的源头是隐患，多个相类似的隐患叠加累积，如得不到及时有效化解，就会形成风险，小隐患潜藏大风险。夯实应急管理基层基础，要做好安全风险的防范与化解。这就需要坚持从源头上着手，在加强对风险隐患排查、识别与整治的同时，还应加强对安全风险的构成要素、结构机理、形成要件和分解条件进行分析，从点上对隐患的特征、特性及其分布进行描绘。要树立系统结构的观点，在加强应急管理基层基础建设的实践中，认识和把握安全风险结构要素和应急功能的关系，在要素不变的情况下，努力优化基层应急管理结构，构建隐患治理与风险管控的双重体系，实现系统最佳功能，真正做到把安全问题解决在萌芽之时、成灾之前。

着眼整体性，用小单元促进大安全。整体的属性和功能是部分按一定方式相互作用、相互联系所形成的。而整体也正是依据这种相互联系、相互作用的方式对部分实行支配。应急管理是国家治理体系和治理能力的重要组成部分，基层安全治理又是应急管理体系

的重要组成部分，涉及不同行业的众多单位、组织和群体，设有村居、网格(村小组)、楼栋长等防控未梢。按照“支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，积极推进安全风险网格化管理”的重要要求，加强应急管理基层基础设施建设，从整体出发，从企业、单位、学校等安全治理的“小单元”抓起，坚持分级负责与分类管理相结合，坚持属地、属事、属人、属责“四属”相结合，紧紧盯住每一个安全主体不放松，使应急管理关口前移再前移、重心下沉再下沉，不断键脱节、不漏管失察，把楼栋、网格、社区、街镇“四位一体”的基层安全网络织细织密，让“小单元”真正成为“大安全”的牢固基石。

着眼综合性，以细监管推动大治理。当前安全发展面临着多元复合的风险境遇，事故灾害中单一风险与其他风险联结联动、转化演变的现象越来越凸显，每一个小隐患都有可能引发大问题，每一起单一事件都有可能引起连锁反应。抓好基层安全监管，夯实应急基础，要着眼于安全问题的综合性、复合性与复杂性，立足社区，以安全问题网格化治理为基础，以金融、寄递、通信、交通、消防、食品、环保、治安、反恐等领域为基点，以“大安全、大应急、大治理”为基线，以点连线、以线带面，把重网格、

社区的精细化监管治理与行业部门的综合性监管紧密结合起来，创新监管方法，构建协同机制，完善基层应急组织，将安全治理的重心延伸下沉到应急管理的第一线，从而构建起共建共治共享的大应急格局。

着眼全局性，抓小环节强化全流程。各类事故隐患和安全风险交织叠加、易发多发，影响公共安全的因素日益增多，对基于风险防控的应急管理基层基础设施建设提出了更高要求。坚持和运用系统思维，还应着眼全局性，以现有应急管理格局为基础，从隐患治理、监测预警、监管执法、信息报送、资源储备、处置救援、社会参与、宣传培训、组织动员等应急管理的各个环节，设计“上下联动、前后衔接、内外结合、软硬兼具、专常兼备”的融合治理架构，进一步整合政府、市场、社会组织、网络等资源，综合法制、行政、技术、心理等工具，使之更加符合安全风险精准防控与基层基础深度构建的现实要求，实现从多中心、多主体、多层次向全主体、全过程、全方位的应急管理深化演进，形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制。

(执笔人李颖系中共重庆市委党校应急管理培训中心副主任、教授)

信心是打赢疫情防控阻击战的重要法宝