

论地方政府在应对突发公共卫生事件中的发布预警职责^{*}

李洪雷 张亮

【摘要】在应对传染病引发的突发公共卫生事件中，政府披露信息并非仅指公布疫情，发布预警也是信息披露的另一种重要方式。基于对《突发事件应对法》第43条的体系性考察及其与《传染病防治法》相关规定关系的梳理，可知发布预警与发布突发事件信息在法律上分属应急管理中的不同环节；《突发事件应对法》第43条与《传染病防治法》第19条在形式上存在不一致，但通过运用法律适用规则，可以确定应当适用《突发事件应对法》第43条的规定，不存在需要提交全国人大常委会裁决的法律冲突；虽然相关法律、行政法规和国务院规定中欠缺地方政府发布预警的权限和程序依据，但这不影响政府履行发布预警的职责，地方立法、行政立法或者各级政府依法制定的应急预案都可以作为发布预警的实施依据。

【关键词】 传染病疫情 突发公共卫生事件 预警职责 应急预案

【作者简介】 李洪雷，法学博士，中国社会科学院法学研究所副所长、研究员，中国社会科学院大学法学院教授、博士生导师；

张亮，法学博士，上海社会科学院法学研究所助理研究员，中国社会科学院法学研究所博士后。

【中图分类号】 D912.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000—2952 (2021) 04—0054—09

新冠肺炎疫情发生后，围绕信息披露问题各界有很多讨论。这些讨论主要集中于《中华人民共和国传染病防治法》（以下简称《传染病防治法》）第38条关于疫情信息公布的规定。^①但是在面对可能引发突发公共卫生事件的传染病时，信息披露并非仅指公布疫情信息，同等重要的至少还有对突发公共卫生事件作出预警，并启动应急预案来积极应对疫情。在法规范层面，发布预警的依据为《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》）第43条，但该条能否适用以及如何适用，还要基于对突发事件应急管理制度的体系性思考，尤其是对发布预警和发布信息的

* 本文系国家社会科学基金青年项目“基于行政裁判数据的法治政府差距研究”（19CFX021）的阶段性成果。

① 参见赵宏：《“未经授权不得披露”背后的信息公开制度与问题》，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5700131，2021年4月23日；朱芒：《传染病疫情信息公布的义务主体分析——以〈传染病防治法〉第38条为对象》，《行政法学研究》2020年第3期，第48页；沈岍：《论突发传染病信息发布的法律设置》，《当代法学》2020年第4期，第27页。

行为差异、《突发事件应对法》和《传染病防治法》的适用关系以及预警的具体实施依据等问题进行规范分析。

一、信息披露行为的差异辨识与规范分析

（一）发布预警与发布信息的差异辨识

《传染病防治法》第38条第3款规定：“传染病暴发、流行时，国务院卫生行政部门负责向社会公布传染病疫情信息，并可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门向社会公布本行政区域的传染病疫情信息。”但是，在由传染病引发的突发公共卫生事件中，公布疫情并非信息披露的唯一途径，县级以上政府还可以依据《突发事件应对法》第43条发布预警。在突发公共事件应急管理制度的框架下，从决策标准、立法体系、法律效果等不同角度进行考察，可以发现二者是不同的信息披露途径。

1. 决策标准

应急主体作出发布预警或发布信息的决策标准不同。在突发事件中，发布预警的时点是在突发事件发生之前，其理论依据为风险预防原则（precautionary principle），即在存在风险但缺乏科学确定性证明会造成损害的前提下就采取预防措施。^①《突发事件应对法》要求预警行为不仅应当“及时”，还要“适时调整”，^②也即根据形势发展的需要和所获信息的增多，不断对相关措施进行优化乃至更正。发布信息则针对已经发生的突发事件，必须是相对明确的研判结论，如本次疫情初期的信息发布之所以重要，在于其隐含了对不明原因传染病的认定行为。^③进一步而言，两类行为所蕴含的风险治理功能不同。《传染病防治法》中对发布疫情信息的要求为及时、准确，即在预警功能的基础上，更着眼于传染病疫情发生后的应急与救治，旨在最大程度地隔离感染源、切断传播途径、保护易感群体，而这些措施必须基于对疫情有相对准确的了解。

2. 法律效果

发布预警和发布信息分别产生不同的法律效果。政府在发布预警后有职责根据预警级别进一步采取措施，包括加强监测、组织专家研判、舆论管理、安置弱势群体、管制公共场所等，但本质上仍是常态管理的措施。这种行为对公民而言更接近行政指导，只产生引导公众自发、自主选择避险的警示效果，而不会产生法律上权利义务的 actual 影响。与此不同，突发事件中的发布信息是法律上应急管理的起点，政府据此行使相应权力和承担相应责任，依法对相关单位和个人采取措施。比如本次疫情信息发布后，通过法定程序将事实上的传染病转化为法定传染病，政府就可以实施《传染病防治法》中规定的划定疫区、对传染病患者强制隔离、区域封锁等高权性的医疗防控措施。^④同时，公民的权利义务状态也会受到影响，个人因此而被课予《突发事件应对法》第11条第2款规定的参与应急措施的公法义务。

3. 立法体系

通过对立法体系的考察可知，发布预警和发布信息分属应急机制中的不同环节。在《突发事件应对法》体系中，^⑤突发事件的预警和突发事件的公布规定在不同的章节，明显属于不同的信息公布

① 邢爱芬、李一行：《风险预防原则在防灾减灾领域的适用》，《中州学刊》2019年第10期，第61页。

② 参见《突发事件应对法》第47条。

③ 参见《突发公共卫生事件应急条例》第30条。

④ 参见《传染病防治法》第40、41条。

⑤ 《突发事件应对法》关于预警的第40、42、43、44、45、47条位于第三章“预防与应急准备”，虽然该法欠缺信息发布的章节，但是其下位法《突发公共卫生事件应急条例》的立法体例相对完整，预警和发布信息分设于第二章“预防与应急准备”与第三章“报告与信息发布”。虽然条例没有关于预警权限的直接规定，但是第11、14、15条均为预警制度的规定。据此推断，显然在突发公共卫生事件应急机制中也涵盖预警活动的内容。

途径。《传染病防治法》第38条和第19条分别规定了传染病的疫情信息公布和传染病的预警。另外，国务院2006年发布的《国家突发公共事件总体应急预案》的工作核心是“居安思危，预防为主”，要求各级政府“坚持预防与应急相结合”。为落实这一原则，我国建立了应急管理预警机制、应急保障机制和恢复重建机制等三大工作机制。^①可见，在我国应急管理法律制度中，突发事件的预警与信息发布明显都有独立的地位。

综上可知，发布预警与发布信息是应急管理中的两类行为，在突发公共卫生事件中发挥不同的风险治理功能，不能归为同一信息披露行为。在不明原因传染病引发的突发公共卫生事件中，虽然地方政府没有能力对疫情作出准确定性，无法采取《传染病防治法》中规定的强制治疗措施，但是面对疫情传播扩散的现实危险，地方政府有权力也有职责及时发布预警，向公众告知不明原因传染病的流行风险以及防控建议，或者对公众聚集性活动进行有效管制。

（二）突发事件预警的规范分析

预警制度是指根据有关突发事件的预测信息和风险评估结果，依据突发事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展态势，确定相应预警级别，标示预警颜色，并向社会发布相关信息的制度。《突发事件应对法》是我国应急管理领域的基本法律。该法第43条规定：“可以预警的自然灾害、事故灾难或者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，同时向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报，并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。”该条是县级以上地方各级政府发布突发事件预警的权限依据，同时也意味着发布预警是其应当履行的法定职责。以下进行具体分析：

1. 预警主体

突发事件的预警主体为“县级以上地方各级人民政府”，但是各类突发事件的特点不同、情形复杂，具体的权限和程序规定还应当依照其他专门法律、行政法规和国务院规定。《中华人民共和国防洪法》将防汛预警权基于就近原则授予县级以上政府的防汛指挥部，^②是为了能及时应对洪涝灾害。《中华人民共和国防震减灾法》则将地震预报主体严格限定于国务院或者特定条件下的省级政府，^③这是出于地震相关信息可能导致重大社会影响的考虑，地震预测必须保持极高的权威性。

2. 预警行为

预警行为包括发布、报告、通报等三种形式，分别针对不同对象。虽然发布行为的对象在条文中未予明确，但是连锁产生的预警效果是“决定并宣布有关地区进入预警期”。结合《突发事件应对法》第44、45条的规定，在进入预警期后政府要向社会公布“与公众有关的突发事件预测信息和分析评估结果”“可能受到突发事件危害的警告”“有关采取特定措施避免或者减轻危害的建议、劝告”等信息，据此可以判断发布预警是对社会公众所为。此外，在宣布有关地区进入预警期的同时，预警主体还要报告上级政府，以及通报当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区政府。可见，预警行为分为外部的发布警报以及内部的报告和通报。根据法律条文结构和内容的分析，三者应当同步推进。

3. 预警条件

“可以预警的自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时”是发布预警的条件。虽然《突发事件应对法》第3条规定的突发事件包括自然灾害、事故灾难、公共卫生

① 参见孟涛：《中国非常法律的形成、现状与未来》，《中国社会科学》2011年第2期，第132页。

② 参见《中华人民共和国防洪法》第41条第2款。

③ 参见《中华人民共和国防震减灾法》第29条。

事件和社会安全事件，但是预警机制不适用于社会安全事件，这类人为风险另由本法第 21 条的矛盾纠纷调解机制予以防范。针对法定的突发事件类型，预警主体根据“可以预警”和“即将发生或者发生的可能性增大”两个要件来判断是否发布预警以及如何预警。“可以预警”指的是根据当下客观技术标准的认知水平，虽然风险具有不确定性，但是在风险决策的特定时间，只有先对这类风险事实进行客观定位，才可能结合主观风险认知作出合理预判。“即将发生或者发生的可能性增大”的主观认知要件属于不确定法律概念，在《突发事件应对法》第 42 条中被进一步细化为“发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度”等要素，并据此转化为一至四级预警的可操作标准，这套标准由国务院或国务院确定的部门来制定，目前分散于各类国务院部门规章和各级应急预案之中。^①

因此，根据《突发事件应对法》第 43 条的规范分析，县级以上各级政府预测突发事件可能发生时，有权力也有职责向社会公众发布预警。新型冠状病毒引起的肺炎是一种突发原因不明传染病，这类突发公共卫生事件^②属于《突发事件应对法》的调整范围，但是如何理解该法第 43 条规定的预警权限和程序，还要根据其他法律、行政法规以及国务院规定的规定，在法规范层面作进一步分析。

二、对《突发事件应对法》与《传染病防治法》中预警规定不一致的理解

《传染病防治法》第 19 条规定：“国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市人民政府根据传染病发生、流行趋势的预测，及时发出传染病预警，根据情况予以公布。”根据该规定，只有国务院卫生行政部门和省级政府才有权发出传染病预警。根据权威机构对《传染病防治法》第 19 条的释义，传染病预警发布权限设定为省级以上卫生行政部门，是为了保证传染病预警的严肃性、权威性、科学性和准确性，协调疾病控制与社会发展。^③该条与《突发事件应对法》第 43 条的规定不一致，由此产生不同解释。

（一）解释分歧

第一种观点认为，根据新法优于旧法、特别法优于一般法的法律冲突规则，应当优先适用《传染病防治法》的规定，发布传染病预警的主体必须是国务院或省级的卫生行政部门。由于《突发事件应对法》与《传染病防治法》都是全国人大常委会制定的法律，根据我国《立法法》第 92 条，同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。首先，这两部法律的相关规定为一般规定和特别规定的关系。突发公共卫生事件是一种法定的突发事件类型，传染病疫情是突发公共卫生事件中的一种特殊类型。根据《突发事件应对法》第 3 条，该法所调整的突发事件涵盖了“自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”，而《传染病防治法》的相关规定只涉及传染病引发的公共卫生事件，属于特别规定。因此在两法均有明确规定的情况下，应当依据《传染病防治法》的特别法规定，将发布预警的权限限缩为国务院或省级的卫生行政部门。其次，这两部法律为新法与旧法的关系。《突发事件应对法》是 2007 年制定的，而《传染病防治法》虽然于 1989 年制定，但是在 2013 年进行了修正。因此，应当优先适用作为新法的《传染病防治法》的

^① 参见戚建刚：《中国行政应急法学》，清华大学出版社 2013 年版，第 166 页。

^② 参见《突发事件应对法》第 3 条第 1 款和《突发公共卫生事件应急条例》第 2 条。另外，如《国家突发公共卫生事件应急预案》明确，国务院卫生行政部门可以认定“涉及多个省份的群体性不明原因疾病，并有扩散趋势”的情形为特别重大突发公共卫生事件（I 级）。

^③ 参见国务院法制办公室、卫生部《传染病防治法》修订小组：《中华人民共和国传染病防治法释义》，中国法制出版社 2004 年版，第 48~50 页。

规定。^①

第二种观点认为,《突发事件应对法》与《传染病防治法》对于同一预警事项的相关规定出现不一致,属于法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致,无法确定如何适用,应当提交全国人大常委会裁决。具体而言,一方面从调整对象来看,《传染病防治法》的相关规定作为《突发事件应对法》相关规定的特别规定,应当优先适用。另一方面,《突发事件应对法》是2007年制定,属于新规定,而《传染病防治法》是1989年制定,属于旧规定。虽然《传染病防治法》在2013年进行了修正,但并未修改与《突发事件应对法》第43条有冲突的第19条。因此,这两个法律的相关规定之间的冲突属于新的一般规定与旧的特别规定的冲突,无法依照《立法法》第92条规定的特别规定优于一般规定、新规定优于旧规定来确定适用。我国《立法法》第94条规定,法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致,不能确定如何适用时,由全国人大常委会裁决。因此,建议全国人大常委会对《突发事件应对法》第43条与《传染病防治法》第19条之间的不一致进行裁决。^②

(二) 误解的本质

从立法目的以及立法技术来看,上述两种理解都是不准确的。最大的问题是误解了《突发事件应对法》和《传染病防治法》的关系。突发公共卫生事件是《突发事件应对法》起草时重点关注的一类突发事件类型,也是该法明确列举的调整对象,而传染病疫情又是引发突发公共卫生事件最为典型的情形之一(2003年“非典”疫情是《突发事件应对法》起草的一个重要背景),因此对于传染病引发或者可能引发突发公共卫生事件时,原则上当然应当适用《突发事件应对法》的规定。而《传染病防治法》中关于预警的规定,应理解为仅适用于不会引发突发公共卫生事件的传染病的预警。

进一步而言,考察预警内容也可以发现两者的实质差异。《传染病防治法》中的传染病预警系针对传染病发生、流行趋势的专业研判,属于卫生系统内部的日常监测系统。《突发事件应对法》中的突发事件预警则属于应急管理系统,对前者是包含关系。在突发公共卫生事件中,两套系统必然会发生交叉,但各自的工作职能是不同的。^③根据突发事件应急管理体制统一领导、综合协调、分类管理的运作结构,^④在面临突发公共卫生事件时,传染病预警是突发事件预警的基础,地方政府需要在卫生系统专业研判的基础上作出综合性的应急决策。在此意义上,传染病预警和突发事件预警的性质也不应相同。

另外,《突发事件应对法》制定于2007年,《传染病防治法》制定于1989年。尽管《传染病防治法》在2013年进行了修改,^⑤但这次修改不是全面修订,与传染病引发或者可能引发公共卫生事件的相关条文未作修改,应当理解为按照《突发事件应对法》的相关规定实施。我们同意上述观点所提出的,根据新法优于旧法的原则,应当适用《突发事件应对法》。需要补充的是,我们不可想

① 参见王锴、司楠楠:《新的一般法与旧的特别法的冲突及其解决——以〈突发事件应对法〉与〈传染病防治法〉为例》,《首都师范大学学报》(社会科学版)2020年第3期,第4页。

② 参见王锴、司楠楠:《新的一般法与旧的特别法的冲突及其解决——以〈突发事件应对法〉与〈传染病防治法〉为例》,《首都师范大学学报》(社会科学版)2020年第3期,第8页。

③ 这种运作关系充分体现于《突发公共卫生事件应急条例》第14条第2款和第3款的表述,即由各级政府建立和完善突发事件监测与预警系统,由各级政府卫生行政部门指定的机构负责开展突发事件的日常监测和维护。

④ 参见《突发事件应对法》第4条。

⑤ 将原第3条第5款修改为:“国务院卫生行政部门根据传染病暴发、流行情况和危害程度,可以决定增加、减少或者调整乙类、丙类传染病病种并予以公布”;在原第4条中增加一款作为第2款:“需要解除依照前款规定采取的甲类传染病预防、控制措施的,由国务院卫生行政部门报经国务院批准予以公布。”参见《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》。

象，在2007年到2013年之间适用《突发事件应对法》，而2013年之后仅仅因为《传染病防治法》修改了其他不相关的条文，而与其相关的条文没有任何变化，就在处理传染病引发或者可能引发公共卫生事件时，改为适用《传染病防治法》的规定。

概言之，基于立法目的和立法技术的分析，我们认为《突发事件应对法》第43条与《传染病防治法》第19条在形式上存在不一致，但通过运用法律适用规则，可以确定应当适用《突发事件应对法》第43条的规定，不存在需要提交全国人大常委会裁决的法律冲突。因此，由传染病引发的突发公共卫生事件的预警权限，应当适用《突发事件应对法》的规定。循此思路，我们也应当认识到，传染病疫情与突发公共卫生事件的法律性质完全不同。并非所有传染病疫情的危害程度都足以引发突发公共卫生事件，如某地区暴发一种流行性感冒，在《传染病防治法》中属于丙类传染病，当地卫生行政部门当然可以认定为传染病疫情，但未必构成突发公共卫生事件。^①

突发公共卫生事件和传染病疫情的主管机关均为卫生行政部门，但是两者存在事实上的高度重合和规范上的本质差异。原卫生部和卫计委曾分别制定《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》《突发公共卫生事件相关信息报告管理工作规范（试行）》及《传染病信息报告管理规范》等予以明确，但是相关规范中却未对预警权限作出规定。在制度设计上，《突发事件应对法》的规定更有利于地方政府行使应急职权，而《传染病防治法》更倾向谨慎而专业的研判。但是本次疫情初期，地方政府在工作开展中却普遍以《传染病防治法》为依据，^②其妥当性也值得反思。

三、发布预警的实施依据

虽然可以将《突发事件应对法》第43条作为地方政府发布预警的一般依据，但是该条规定，“可以预警的自然灾害、事故灾难或者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……”检索包括《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》在内的相关法律、行政法规和国务院规定，我们又发现，目前并无上位法对各级政府发布预警的权限和程序作出直接规定，这是否意味着各级政府就不能发布预警？

（一）地方细化的正当性

我们认为，没有明确的直接规定并不意味着没有规定，而应当理解为，其他法律、行政法规和国务院规定对预警有特殊规定的，适用特殊规定，如《防洪法》和《防震减灾法》的规定都改变了《突发事件应对法》中的预警主体；没有特殊规定的，则依据本条规定的权限来实施。换言之，该法第43条规定的政府预警职责，不能因规定不明确就解释为限缩甚至推卸责任。我国已有7部省级地方性法规、1部省级地方政府规章以及部分规范性文件，^③对地方政府实施《突发事件应对法》的内容作了进一步细化，其中均包括县级以上政府的预警权限和程序的内容，在一定程度上可以佐证这

① 参见张亮：《应急征用权限及其运行的法律控制——基于我国〈突发事件应对法〉第12条的法释义学分析》，《政治与法律》2020年第11期，第79页。

② 参见《湖北省人民政府关于加强新型冠状病毒感染的肺炎防控工作的通告》，http://wjw.hubei.gov.cn/bmdt/ztzl/fkxxgzbdgrfyyq/xxfb/202001/t20200122_2013896.shtml，2020年2月24日。

③ 截至2020年1月1日，相关的地方性法规和地方政府规章分别是：《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《天津市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《陕西省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《甘肃省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《湖南省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《江苏省实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》。另外，已有14个省级政府、48个市级政府制定有专门的突发事件预警信息发布管理的规范性文件。

种解释思路。

另外，我们也看到，目前对预警职责予以重视并进一步细化立法的地区不多。《突发事件应对法》和其他行政性法律完全可能由于行政机关的消极不作为的拖延或者因为实施条件不成熟无法实施而成为一纸空文。^①因此，政府对于非常法律形成的推动，除了应急管理法律法规体系，最主要的还在于建立应急预案体系。^②《突发事件应对法》第17条第3款规定：“地方各级人民政府和县级以上地方各级人民政府有关部门根据有关法律、法规、规章、上级人民政府及其有关部门的应急预案以及本地区的实际情况，制定相应的突发事件应急预案。”该规定可视对地方应急预案制定权限的概括性授权。^③同时该条第4款规定：“应急预案制定机关应当根据实际需要和情势变化，适时修订应急预案。”这意味着制定机关还有依法及时修订和完善应急预案的职责，否则如造成突发事件的发生或损害的扩大，则应当承担相应的法律责任。^④因此，通过法律、行政法规的概括授权以及作为国务院规定的国家突发事件总体、专项、部门应急预案的具体授权，地方政府获得制定应急预案的权力和职责，其中就包括预警的内容。^⑤据此考察，可以发现各地应急预案中普遍建立了预警机制，明确规定由相应地方政府实施。^⑥

地方政府制定的应急预案在形式上属于行政规范性文件，在实质效力上可分为两部分：一部分是应急管理领域相关法律依据的梳理整合，可以为应急执法提供明确的依据指引；另一部分则是解释和执行上位规则的具体规定，甚至是创设、补充若干必要的制度以弥补立法上不足的过渡性安排。^⑦目前在我国应急法律制度的架构下，这类应急预案的合法性判断比较宽松，^⑧但是其规范效力既然及于行政相对人，那么对行政机关自然也应具有约束力。^⑨

（二）地方细化的合理性

对于预警的实施依据问题，无论是地方立法、行政立法，还是由各级政府制定的应急预案，均体现了我国突发事件应急管理体制中的分级负责原则。即突发事件发生后，首先由事发地的县级以上政府及其有关部门按照突发事件的性质、涉及的范围、造成的危害程度，作出相应级别的应急响应。具体至突发公共卫生事件，包括区域分级和程度分级。^⑩根据《突发事件应对法》《国家突发公共事件总体应急预案》《突发公共卫生事件分级标准》等规定，各类突发公共卫生事件分为四级，即

① 于安：《〈突发事件应对法〉的实施问题》，《理论视野》2009年第4期，第45页。

② 孟涛：《中国非常法律的形成、现状与未来》，《中国社会科学》2011年第2期，第127页。

③ 此外，国务院2006年发布的《国家突发公共事件总体应急预案》进一步明确，突发公共事件的地方应急预案体系包括：省级政府的突发公共事件总体、专项、部门应急预案，以及市、县及其基层政权组织的突发公共事件应急预案。上述预案在省级政府的领导下，按照分类管理、分级负责的原则，由地方政府及其有关部门分别制定。同年发布的《国家突发公共卫生事件应急预案》规定：“县级以上地方人民政府根据《突发公共卫生事件应急条例》的规定，参照本预案并结合本地区实际情况，组织制定本地区突发公共卫生事件应急预案。”

④ 戚建刚：《中国行政应急法学》，清华大学出版社2013年版，第143页。

⑤ 《国家突发公共事件总体应急预案》中，3.1“预测和预警”是其中的独立且重要的内容，在3.1.1中具体还明确了预警分级、预警信息内容以及预警信息发布、调整和解除方式等内容。

⑥ 如《厦门市突发公共卫生事件应急预案》4.3中，将预警分成内部预警和社会预警。内部预警可以采取通报、培训等方法进行，社会预警一般通过新闻媒体以通告或公告等形式发布。预警按照严重性和紧急程度分为四个级别，各级卫生行政部门根据下属医疗单位的监测信息做出预警意见，经过评估后向本级政府和上一级主管部门报送，经县级以上政府批准后予以发布。

⑦ 林鸿潮：《论应急预案的性质和效力——以国家和省级预案为考察对象》，《法学家》2009年第2期，第30页。

⑧ 司法实践中，行政行为依据应急预案对上位法未明确的实施措施或操作标准予以细化的规定，一般都会得到法院的认可。参见最高人民法院（2016）最高法行申1355号行政裁定书、广东省高级人民法院（2015）粤高法行终字第240号行政裁定书、江苏省高级人民法院（2015）苏行终字第78号行政判决书等。

⑨ 亦有司法裁判认为，行政机关未依应急预案采取相关紧急措施的行政行为违法。参见宁夏回族自治区固原市中级人民法院（2018）宁04行初62号行政判决书。

⑩ 曹康泰主编：《突发公共卫生事件应急条例释义》，中国法制出版社2003年版，第12页。

I级（特别重大）、II级（重大）、III级（较大）和IV级（一般），各级的应对需求和负责层级完全不同。这说明，针对不同级别的突发事件，需要动用的人力物力也是需要作出相应调整的。这种自下而上的应急事权模式要求地方政府是预防、应对、防止突发事件发生和扩散的第一责任人，实施应急处置的统一权力。^① 如果地方政府认为可能发生重大或者特别重大突发事件，超出本辖区范围或处置能力的，则可以依法上报。^② 如果属地政府没有提出请求，表明其有能力应对事件，上级政府不应干预事件应对，以减少属地政府在救援黄金期内对接上级领导的成本。^③ 但是，这样的分级负责制不得成为地方政府瞒报的正当理由，因为应急管理体制由各级地方政府负责构建的前提是风险信息通报畅通。

简而言之，虽然有关法律、行政法规和国务院规定中欠缺各级政府发布预警的实施依据，但这不影响政府履行发布预警的职责，地方立法、行政立法或者各级政府根据上位法授权来制定切实可行的应急预案都可以作为发布预警的实施依据。^④

四、完善我国预警制度的建议

上述分析完成了对地方政府应当发布预警的规范论证，但是根据对《突发事件应对法》和《传染病防治法》的体系性解读，我们也看到，由传染病引发的突发公共卫生事件应急管理中，现行相关立法确实存在进一步提升的空间。为提高法律的明确性、避免法律适用上的争议，本文对适用、完善《传染病防治法》和《突发公共卫生事件应急条例》提出几点建议。

（一）《突发事件应对法》第43条与《传染病防治法》第19条的关系澄清

《突发事件应对法》第43条与《传染病防治法》第19条在形式上存在的不一致，不属于《立法法》第94条规定的“法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用”的情形，不需要全国人大常委会裁决。但为增加法律适用的确定性，可以由全国人大常委会法工委以法律询问答复的形式对两部法律之间的关系加以澄清。

（二）构成突发公共卫生事件的传染病的法律适用指引

当传染病引发或者可能引发突发公共卫生事件时，尽管我们认为应当适用《突发事件应对法》的规定，而《传染病防治法》中关于预警的规定仅适用于不会引发突发公共卫生事件的传染病的预警，但从立法技术上考虑，《传染病防治法》的现行规定确实容易将“发布预警”与“发布疫情”混同为同一信息披露行为，由此产生“未经授权不能披露”的误解。建议在《传染病防治法》的修改中予以回应，在立法上明确区分构成突发公共卫生事件的传染病与一般传染病，且前者应当适用《突发事件应对法》。

（三）突发公共卫生事件预警机制的立法细化

《突发公共卫生事件应急条例》的立法体例虽然完整，但是对预警发布的条件、内容、方式和程序等未作详细规定，导致地方政府在应对由传染病引发的突发公共卫生事件时，普遍将发布预警狭隘地理解为行政系统内部对传染病疫情的上报通报机制，对发布外部预警有所忽视，严重偏离《突

① 参见李飞主编：《〈中华人民共和国突发事件应对法〉释义及实用指南》，中国民主法制出版社2014年版，第29、135页。

② 参见《突发事件应对法》第7条第3款。

③ 张磊：《突发事件分级响应标准应回归本位》，《学习时报》2016年2月15日。

④ 就武汉市而言，《武汉市突发公共卫生事件应急预案》（武政办〔2014〕195号）4.2规定：武汉市卫生行政部门根据下级医疗单位上报的传染病疫情预测，向武汉市政府报告并提出预警建议，武汉市政府据此向全市发布突发公共卫生事件预警。《武汉市突发事件预警和应急信息发布与传播办法（试行）》（武政〔2008〕59号）第8条规定：“涉及公共卫生的突发事件，其预警信息分别由市卫生、食品药品监管、农业等有关部门负责制作。预警信息制作完毕，经相应应急指挥机构或者市应急工作机构审查同意后迅速向社会发布。”

发事件应对法》的立法本意，存在疫情防控时机被延误的重大隐患。因此，建议通过修改《突发公共卫生事件应急条例》，对发布预警的权限和程序等内容作出详细规定。在职责上明确县级以上地方政府在面对由传染病引发的突发公共卫生事件中，同步执行内部报告、通报和外部发布警报等三套预警工作机制。同时可以参考比较成熟的地方规定，将预警形式予以规范，如明确预警信息应当包括预警类型、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布单位、发布时间等内容。

(责任编辑：龚赛红 洪欣)

On the Responsibilities of Local Governments to Issue Early Warnings in Responding to Public Health Emergencies

Li Honglei Zhang Liang

Abstract: In dealing with public health emergencies caused by infectious diseases, publicizing the epidemic is not the only way for the government to disclose information. Issuing early warnings is another important way of disclosure. Based on the systematic investigation of Article 43 of the Emergency Response Law and the analysis of the relevant provisions of the Infectious Disease Prevention and Control Law, it can be seen that the issuance of early warnings and the release of emergency information are legally separate links in the emergency management. There is an inconsistency in form between Article 43 of the Emergency Response Law and Article 19 of the Infectious Disease Prevention and Control Law. However, based on the rules of law application, it can be determined that Article 43 of the Emergency Response Law should be applicable and that there is no legal conflict that needs to be submitted to the Standing Committee of the National People's Congress for adjudication. Although the relevant laws, administrative regulations and State Council regulations do not give the authority and procedural basis for the local government to issue early warnings, it does not affect the government's fulfillment of its responsibility to issue early warnings. Moreover, local legislation, administrative legislation, or emergency response plans formulated by governments at all levels according to law can be used as the basis for issuing early warnings.

Keywords: infectious disease epidemic; public health emergency; early warning responsibility; emergency response plan