

# 构建人民至上执政理念下的重大疫情危难救助制度

——从我国古代危难救助制度谈起

田昭岗,姜德照

(鲁东大学 盈科法学院,山东 烟台 264039)

**摘要:**在我国古代就已形成了比较完备的重大疫情危难救助制度,体现了传统的人本思想。当前在中国共产党的坚强领导下,应坚持人民至上执政理念,针对防控重大疫情中的短板、弱项,完善疫情隔离措施,做好重大疫情消息的通报发布,采取有效的重大疫情救济手段,从而构建起中国特色社会主义重大疫情危难救助制度体系,推进国家治理体系和治理能力现代化,保障人民生命健康权。

**关键词:**危难救助制度;人民至上;防控重大疫情

**中图分类号:**D922.182.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2021)03-0068-04

我国取得了抗疫斗争的伟大胜利,但外防输入、内防反弹的任务依然严峻。为应对当前形势,在中国共产党的坚强领导下,我们要始终坚持人民至上执政理念,坚持一切为了人民,汲取我国古代重大疫情危难救助的成功经验,完善应对措施,为彻底打赢疫情防控战役提供有力的制度保障。

## 一、危难救助行为概述

从法律上讲,危难救助行为是在不存在法定或约定义务的前提下,面对正在发生的现实危险,为避免国家利益、公共利益或者他人的人身、财产损失发生危险而采取的合法救助行为。这是一种积极的作为,消极不作为不能构成危难救助行为。

危难救助行为在实践中,主要有以下三种表现:一是产生于与违法犯罪行为作斗争而实施的行为,如:制止违法犯罪行为,为公安司法机关抓捕犯罪嫌疑人提供协助的行为等;二是发生于抢险救灾过程中的行为,如面临重大责任事故、意外事件、重大疫情或自然灾害给国家、公共利益或者他人的人身、财产或其他合法权益造成的重大威胁,及时抢救国家、公共财产,挽救他人生命财产的行为;三是当他人面临受伤或危难之际,对他人生命的救助行为。本文主要探讨重大疫情危难救助行为。

从广义上讲,危难救助行为的当事人主要有四类:第一类是实施危难救助行为之人;第二类是危难行为的被救助者;第三类是由于人为原因造成的危难情形,对被救助者实施侵害的人;第四类是危难救助行为的无辜受害第三人。

关于政府能否成为危难救助主体,理论上存在争议,有肯定说和否定说。本文不予展开详述,采纳肯定说,认为政府属于实施危难救助者。

## 二、我国古代的重大疫情危难救助制度

我国古代农耕社会,疫情与国计民生有直接关系。因此,历代统治者都高度重视,把疫情看作是高于一切的事情,面对国家发生的重大疫情,主要采取以下三种救助制度。

(一)严格的疫情隔离制度。当发生重大疫情时,立即采取隔离措施。《汉书·平帝纪》记载:“元始二年,旱蝗,民疾疫者,舍空邸第,为置医药。”<sup>[1]卷12,353</sup> 据记载,在晋朝时期,一旦当朝大臣感染时疫,若发生感染者三人以上,那些未被感染者在百日之内也不允许进宫,当时人们讥讽这一有效隔离制度为“不仁”。南北朝时期实行严格的隔离制度,据《南朝齐会要·民政》记载:萧齐时期,太子长懋等人设立了六疾馆这一病人隔离的专门机构,对患者进行隔离收治。由于当时

收稿日期:2021-03-01

作者简介:田昭岗(1972—),男,山东青州人,法律硕士,鲁东大学盈科法学院教师;姜德照(1965—),男,山东烟台人,鲁东大学盈科法学院副教授。

的人们缺乏对疫情足够的认识,还存在一些关于隔离制度的抵触情绪。北宋时期,对时疫病人采取积极的隔离措施取得了比较突出的成效。据《太平圣惠方》记载,“一岁之中,病无少长皆相似者”<sup>[2]131</sup>,认为多相染易,强调必须实施隔离、回避制度。熙宁九年(1076年)春,在瘟疫发生的两浙路吴越地区,由于出现“民饥谨疾病,死者殆半”的惨状,越州知州赵抃主持建立了收容传染病患者的“病坊”,采取先隔离再统一治疗的措施<sup>[3]248</sup>。发生重大疫情时,不仅朝廷和地方政府设立病坊,也有地方绅士主动出资捐建病坊,进一步增加了隔离防病机构的数量。崇宁元年(1102年)八月二十日,宋徽宗就曾颁布诏书,下令在全国各地建立“安济坊”,并有“以病人轻重,而异室处之,以防渐染”<sup>[4]食货六〇之三,5866</sup>的相关隔离规定,还分别置办汤药和饮食,表明宋代对传染病隔离制度的专业水平进入新阶段,隔离传染病人有专门的医院——安济坊,相当于今天的“方舱医院”,在历史上首次在全国各地进行了大规模建设。朝廷还制定专门针对这些病房的管理措施,以确保救治的效果,安济坊每年所需的钱米医药全部由国家拨发,从而使病坊的正常运转有可靠保证。元明时期,惠民药局在各州府县普遍设立,其职责是负责正常的医事管理事务和重大疫情发生时对疫情病人的收治。到了清代中期,开始在一些州县设置济贫药局之类的机构,基本职能是负责传染病患者的收治。针对天花疾病的预防需要,朝廷设置了“避痘处”这一专门机构,主要是针对诸皇子设立的疫情隔离带。关于防控域外疫情方面,自清朝起,为了控制域外传染病人的输入,开始对进入海港的外来船舶实施检疫准入制度。

(二)相对完善的疫情救济制度。在我国古代,遇到重大疫情灾难,政府往往采取养恤、赈济、开仓、平糶等措施;灾难之后,采取敛葬、扶遗、减赋、劝农、税收减免等举措。在重大疫情面前,政府能拨出专款采购防疫药物。如,北宋景德三年(1006年)发生疫情,朝廷在购买防疫药物方面,给各州拨付五十贯钱,到了宋仁宗时期,用于各州的防疫药钱就增加到二百贯,此后作为一项制度得以延续。在军队等一些人数众多瘟疫易于猖獗之处,政府还派专吏前去宣传防疫知识,提出按时服用防疫药物的要求。在京城和地方的药局,均进行防疫药物的配置,为人们随时购买服用提供方便。

在重大疫情过后,都采取了比较详尽的安排措施,无论是埋葬死者还是抚养幼孤,均建立了比较完善的制度,帮助疫区尽快从困境中走出来。

(三)注重疫情消息的通报发布制度。古代朝廷注重疫情消息的发布,并形成严格的制度,要求地方官员密切关注疫情,及时上报疫情情况。《魏书·世宗宣纪》中出现了“郡县备写,布下乡邑,使知救患之术耳”<sup>[5]210</sup>的诏书。《明史·五行志》记载了明永乐六年(1408年)因瘟疫致使七万八千四百余人死亡的内容;明嘉靖四年(1525年),仅仅山东一地,就有4128人因瘟疫致死,这些充分显示出古代统计疫情死亡人数记载的详实。在《清史稿·灾异志》中,也详细记载了一百多次大大小小的疫情。

综上所述,古代在重大疫情的形势下,政府往往采取综合型的危难救助制度,在很大程度上重视危难救助对社会安定的重要性,考虑被救助者的现实困难和后顾之忧,兼顾考虑社会公益以及危难救助者的实际情况等方面的问题。这些制度积极保护危难者的利益,大力倡导社会公德,弥补国家机制无法顾及的方面。我国古代危难救助制度是中国传统儒家人本思想的体现,即尊重人和推崇人,重视人的生命存在的意义和主体独立自觉的价值。中国古人强调“人贵物贱”,认为人类有着不同于其他事物的高明高贵之处,具有其他事物无法比拟的价值;强调“民为邦本”,认为人民构成国家政治的基础,只有基础牢固,国家的安宁才有保障,国家的发展才有可能;强调“民贵君轻”,认为人民、国家、君主的重要性,人民是第一位的,天下之得失取决于民心之向背。

### 三、构建中国特色社会主义重大疫情危难救助制度体系

在百年波澜壮阔的历史进程中,中国共产党紧紧依靠人民,实现了一个又一个“不可能”,创造了一个又一个难以置信的奇迹。中国共产党坚持人民至上执政理念,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。人民至上理念是习近平新时代中国特色社会主义思想体系的重要组成部分,是以人民为中心的发展思想的生动体现。坚持人民至上,就是要针对防控重大疫情中的短板、弱项,完善危难救助制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。

(一)加强立法,实现依法防控。目前,我国

已经形成一整套疫情防控和公共卫生法律制度,但在相关立法方面,碎片化、条块化、部门化特征比较突出,尚未形成系统完备、科学规范、运行有效、职责明确的疫情防控法律体系,没有发挥出法律的集成效应。

1. 确立覆盖疫情防控所有领域的统一立法理念。虽然《传染病防治法》对保障人民健康和公共卫生作了规定,在《突发公共卫生事件应急条例》中,也高度重视突发公共卫生事件危害的预防、控制和消除,为公众身体健康与生命安全提供保障,但对维护公共安全和公共利益力度不够。生命重于泰山,人民利益高于一切。要把人民生命安全和身体健康放在第一位。要坚持人民至上、生命至上的价值理念,坚持全国一盘棋,调集全国资源开展救助,切实维护好公共利益和公共安全。

2. 完善疫情防控领域立法。在《传染病防治法》中,关于属地管理权限规定以及地方政府发布疫情信息职责规定比较模糊,应明确中央和地方政府的管理权限,及时公开信息,保障人民的知情权。在《野生动物保护法》中,界定野生动物的范围比较狭小,只是局限在一些珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重大生态、科学、社会价值的陆生野生动物,应扩大野生动物的保护范围,保障人与动物和谐相处,维护生态平衡,建设美丽中国,造福子孙后代。在《国家突发公共卫生事件应急预案》中,面对突发事件,政府进行征收征用,给予补偿,但不具体、不细致,可操作性不强。应明确合理补偿的标准,维护人民群众的财产利益。另外,还存在防控重大疫情领域的立法空白,例如:目前还没有《生物安全法》《医疗物资储备法》《传染病患者隔离救治与权益保障法》等疫情防控相关领域的立法。应在充分调研的基础上,坚持开门立法、民主立法,对涉及人民群众切身利益的立法事项,广泛征求人民群众的意见,为人民立好法,实现良法善治。

3. 提高立法质量。现有法律之间存在立法方面的冲突,比如:在疫情控制征用主体、征用范围规定方面,《传染病防治法》与《突发事件应对法》的规定不一致。要认真梳理法律规定,特别是针对同一事项,不同法律作出的不同规定,予以及时清理或调整,为人民提供清晰明确的法律规定,真正做到依法办事。

(二)制定疫情隔离制度,保障人民生命健康

权。人民的生命健康是最基本人权,要将每一位公民的生命健康权作为第一位的基本人权予以保障,合理处理个人行为自由与他人生命健康权之间的关系。从我国古代重大疫情救助制度可以看出,严格的疫情隔离制度能够发挥重大作用。针对重大疫情,建设集中收治医院,做到“早报告、早隔离、早治疗”。针对数量巨大的轻症患者,征用体育场馆、学校、公共设施改造为方舱医院。按照“集中患者、集中专家、集中资源、集中救治”的原则,统筹安排和科学调配医护力量,全力做好设备、床位、药物等物资准备,及时收治所有患者,全力以赴救治每一位患者。要适当处理好个人行为自由与他人生命健康利益两者之间关系,个人自由固然可贵,但面临重大利益时需要作出让步,要在保障人们生命健康权的前提下,暂时牺牲一定的个人行为自由,换取长久的生命和自由。

(三)制定完善的重大疫情消息的通报发布制度。疫情信息发布迟延,往往导致疫情的扩散传播,给人民造成的危害巨大。因此要完善疫情信息发布制度。自古以来重大疫情通报发布就是一个必要的措施。要以传染病信息调查制度为保障,建立有效的流行病学调查、疫情信息核实制度,科学、准确掌握疫情信息,及时发布疫情信息。在我国,政府是社会发展的主导力量,具有其他团体、组织和个人所不具有的权威和公信力,其社会动员能力、利益协调和平衡能力、各种资源和信息的掌握和使用能力、依据信息做出有效反应的能力也是任何团体、组织和个人远远无法比拟的。疫情信息发布权由政府专门行使,就能够杜绝其他组织或个人出于各种目的所发布的信息对社会造成不良影响,也能够杜绝片面信息、不准确信息甚至错误信息以避免误导民众、干扰政府防控疫情的总体部署。因此,政府发布重大疫情信息是基于我国国情的正确选择,必须继续坚持。这一形式可能与个人信息保护方面的法律制度存在一定冲突,但面临重大疫情威胁,采取完善的重大疫情消息通报发布制度非常必要。通过实行重大疫情消息通报发布,虽然有时会泄露公民个人信息,但能够保护广大人民的生命健康,维持社会公共秩序,也使所有公民都能够认识到疫情,增加战胜疫情的信心和决心。

(四)建立有效的重大疫情救济制度。重大疫情往往给人民生活带来困难,要坚持以人民为中心的发展思想,坚持目标导向和问题导向相结

合,坚持凡困必帮、有难必救,对困难群众应保尽保、应救尽救,要坚持落实既有政策与出台新的政策相结合、实施阶段性救助措施与完善长期政策相统筹、健全社会救助制度与优化救助程序相统一,既注重社会救助制度与失业保险等政策的衔接,又注重新的救助政策措施与以往政策措施的衔接,强化社会救助在整个社会保障体系中的兜底保障安全网的作用和功能,防止因疫致贫或返贫。

### 参考文献:

- [1]班固.汉书[M].北京:中华书局,1962.
- [2]田文敬,等.太平圣惠方校注[M].郑州:河南科学技术出版社,2015.
- [3]曾巩.越州赵公救灾记[M]//曾巩集.北京:国际文化出版公司,1997.
- [4]徐松.宋会要辑稿[M].北京:中华书局,1957.
- [5]魏收.魏书[M].北京:中华书局,1990.

## Construction of the Crisis Relief System for Major Epidemics Under the Idea of People Supremacy: Starting from the Discussion of Crisis Relief System in Ancient China

TIAN Zhaogang, JIANG Dezhao

(Yingke Law School, Ludong University, Yantai 264039, China)

**Abstract:** In ancient China, a relatively complete system of the crisis relief for major epidemics was formed, which embodied the traditional humanism. At present, under the strong leadership of the Communist Party of China, we should adhere to the governing idea of people supremacy. Focusing on the weak points in the prevention and control of major epidemics, we should perfect the quarantine measures for epidemics, do a good job in the dissemination of information for major epidemics, adopt effective relief means for major epidemics, thereby constructing a crisis relief system for major epidemics of socialism with Chinese characteristics, advancing the modernization of national governance system and capacity, and safeguarding the people's right for life and health.

**Key words:** crisis relief system; people supremacy; prevent and control major epidemics

(责任编辑 陇 右)