

国际法如何应对“国际关注的突发公共卫生事件”

□ 赵迎辉

公共卫生安全是国家总体安全的重要组成部分，是关系到一个地区、一个国家乃至整个世界人民生命安全和身体健康的公共事业。而突发公共卫生事件一旦“构成对其他国家的公共卫生风险并可能需要采取协调一致的国际应对措施”，则会被世卫组织根据《国际卫生条例》和“紧急状况应对框架”认定为“国际关注的突发公共卫生事件”（PHEIC）。“国际关注的突发公共卫生事件”由于已经形成国际传播，难以依靠一国之力进行防控，需要在国际法框架下寻求国际合作和集体应对。

“国际关注的突发公共卫生事件”的国际法应对框架。目前，国际社会认定和应对“国际关注的突发公共卫生事件”的组织是世界卫生组织（简称WHO），它成立于1948年，是联合国系统内国际卫生问题的指导和协调机构，是国际上最大的政府间卫生组织，共有196个成员国，最高决策机构是世界卫生大会。WHO负责指导和协调全球卫生工作，拟定卫生研究议程，制定国际规范和标准，向各国提供技术援助，主持国际性流行病学和卫生统计业务，促进防治和消灭各种流行病，以及监测和评估卫生趋势等，其成立的目的是“使全世界人民获得可能达到的最高的健康水平”。

应对“国际关注的突发公共卫生事件”，WHO最重要的国际法基础与应对框架是《世界卫生组织组织法》和《国际卫生条例》（2005）。《世界卫生组织组织法》是世界卫生大会在1946年通过的，规定了WHO的宗旨原则、目的任务、机构设置以及经费来源等，赋予了WHO领导世界卫生问题的基本职责。《国际卫生条例》原名《国际公共卫生条例》，是1951年第4届世界卫生大会通过的。为适应新形势的挑战，世界卫生大会先后在1969年、1973

年、1981年和2005年对《国际卫生条例》进行了多次修订，最新修订的《国际卫生条例》于2007年6月15日正式生效。《国际卫生条例》规定了196个国家和世卫组织如何共同应对疾病的全球传播并避免对国际交通和贸易的不必要干扰，共分10编66条：即定义、目的、范围、原则和负责当局；信息和公共卫生应对措施；建议；入境口岸；公共卫生措施；卫生文件；收费；一般条款；《国际卫生条例》专家名册、突发事件委员会和审查委员会；最终条款。此外还包括9个附件。

各国针对“国际关注的突发公共卫生事件”的国际法应对义务。为最大限度防止疾病在国际间传播，减少疾病对人类的危害，使全世界人民获得可能达到的最高的健康水平，WHO各缔约国负有《世界卫生组织组织法》和《国际卫生条例》规定的国际法上的义务。针对“国际关注的突发公共卫生事件”，各缔约国在国际法上的义务主要包括以下几个方面：一是各缔约国应及时缴纳世卫组织会费。世卫组织明确规定，会员国应按本国的财富和人口状况缴纳相应数额的“评定会费”。如果会员不能履行承担本组织会费的义务或有其他特殊情况时，卫生大会在认为适当的情况下，可停止该会员的表决权及会员所应得的受益与权利。二是在WHO的要求下，各缔约国应当尽最大可能对其组织协调的应对活动提供支持。三是各缔约国应及时评估突发公共卫生事件，并按规定向世卫组织通报，并在通报后继续及时向世卫组织报告公共卫生信息。四是各缔约国应指定或建立一个《国际卫生条例》国家归口单位以及在各自管辖范围内负责实施《国际卫生条例》规定的卫

生措施的当局，并随时能够同《国际卫生条例》联络点保持联系。五是采取明显干扰国际交通的额外卫生措施（指拒绝国际旅行者、行李、货物、集装箱、交通工具、物品等出入境或延误出入境24小时以上）的缔约国，应当在采取措施后48小时向世卫组织提供采取此类措施的国际法主体，在应对全球公共卫生危机方面发挥着不可替代的作用。《世界卫生组织组织法》和《国际卫生条例》是国际社会共同制定的国家间的协议，具有国际法上的效力。任何成员一旦加入就意味着受其约束，享有国际法上的权利，承担国际法上的义务，违反相关规定，需要承担相应的国际责任。面对“国际关注的突发公共卫生事件”，所有WHO成员国，都应严格遵守《世界卫生组织组织法》和《国际卫生条例》，按期如数缴纳会费，增加世卫资金投入，如实通报疫情信息，认真落实防控措施，确保WHO拥有足够的资源和号召力，充分发挥WHO等多边组织在保护公共安全中的重要作用。

强化“国际关注的突发公共卫生事件”国际法应对的具体措施。一是遵守国际协议，积极履行国际义务。WHO作为负责全球公共卫生问题的国际组织，是具有权利能力和行为能力的国际法主体，在应对全球公共卫生危机方面发挥着不可替代的作用。《世界卫生组织组织法》和《国际卫生条例》是国际社会共同制定的国家间的协议，具有国际法上的效力。任何成员一旦加入就意味着受其约束，享有国际法上的权利，承担国际法上的义务，违反相关规定，需要承担相应的国际责任。面对“国际关注的突发公共卫生事件”，所有WHO成员国，都应严格遵守《世界卫生组织组织法》和《国际卫生条例》，按期如数缴纳会费，增加世卫资金投入，如实通报疫情信息，认真落实防控措施，确保WHO拥有足够的资源和号召力，充分发挥WHO等多边组织在保护公共安全中的重要作用。

二是加强政府间的协同合作，有效开展国际联防联控。“国际关注的突发公共卫生事件”是对全人类的共同威胁，面对“国际关注的突发公共卫生事件”，任何国家都不可能独善其身，唯有国际社会集体响应、携手应对才能形成联防联控的全球合力。目前无论是整个国际社会还是各个区域，尚未建立起普遍性的应对“全球关注的突发公共卫

生事件”的危机响应机制。WHO作为负责国际卫生工作的全球性国际组织，要在紧急情况下指导协调众多成员国集体行动往往面临诸多困难。这就需要加强政府间的协同合作和互相信赖，适时举办全球性和区域性公共卫生安全高级别会议，推动建立全球性和区域性的应对“全球关注的突发公共卫生事件”的多边合作机制。各国只有在WHO支持下进行国际联防联控，加强信息沟通、政策协调和行动配合，加大重要医疗物资生产调配，开展药物和疫苗研发，才有可能迅速有效化解危机。

三是动员社会力量参与防控，形成多元共治的防控格局。防控“国际关注的突发公共卫生事件”，WHO的指导协调和预警监测、各国政府的迅速响应和积极应对不可或缺。但仅仅依靠国际组织和各国政府的力量不足以应对“国际关注的突发公共卫生事件”的复杂性和艰巨性，还需动员非政府组织、非盈利机构等社会力量共同参与防控。多国经验表明，社会力量的参与不仅能拓展防控的强度与广度，还具有鼓舞士气、减少恐慌的作用。各类企业、社会组织、非盈利机构和个人等都是社会力量的重要主体，尤其是慈善机构和志愿团体在筹集资金、组织救援、采购物品、物流配送等方面更是具有灵活高效的突出优势，如果引导得好，必将成为社会防控的最广泛基础和最重要力量，从而有助于更好地应对“国际关注的突发公共卫生事件”，最大限度地保障全世界人民的生命健康。



（上接1版头条）保持脱贫攻坚政策稳定，不踩“急刹车”，留好过渡期，严格落实贫困县摘帽不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管“四个不摘”和非贫困县攻坚力度、帮扶力量、投入保障、攻坚举措“四个不减”要求，加大财政扶贫、金融扶贫、科技扶贫、土地政策、人才支持力度，确保投入保障与脱贫攻坚收官任务相适应、相匹配。完善防止返贫保险保障机制，加大农业产业扶贫保险、贫困

人口返贫保险、边缘人口致贫保险等支持力度，提高贫困户抵御风险的能力。强化脱贫成果巩固提升机制，建立健全脱贫成果回查监测、脱贫人口增收发展、防止致贫返贫保险保障、扶贫项目运维管护、志智双扶激励约束等机制，切实把脱贫攻坚已经攻下来的阵地牢牢守住。完善相对贫困治理体系，认真总结运用脱贫攻坚的理论成果、制度成果、实践成果，对2020年后解决相对贫困的目标任务、扶贫标

准、工作对象等提前研究谋划，推动脱贫攻坚与乡村振兴战略、“十四五”规划有机衔接，探索构建解决相对贫困的体制机制，接续实现长效稳定脱贫、防止返贫致贫和促进发展致富。

决胜脱贫攻坚艰苦卓绝，取得的决定性成就举世瞩目，创造了人类减贫史上的奇迹，充分彰显了中国共产党领导和中国特色社会主义制度的巨大优势。脱贫攻坚不仅要做得好，而且要讲得好。我们必须加大总结宣

传工作力度，深入宣传以习近平同志为核心的党中央关于脱贫攻坚的决策部署、取得的历史性成就，深入宣传各地各部门统筹推进疫情防控和脱贫攻坚的新举措好办法，深入宣传基层扶贫干部的典型事迹和贫困群众艰苦奋斗的感人故事，大力开展扶贫扶志感恩行动，教育引导老区人民自觉听党话、永远跟党走，切实凝聚起万众一心的强大力量，奋力夺取脱贫攻坚战全面胜利，向党和人民交出一份满意答卷。

（上接1版二条）深刻阐明了疫情防控和经济社会发展辩证关系。习近平总书记强调，经济社会是一个动态循环系统，不能长时间停摆；新冠肺炎疫情防控不可避免会对经济社会造成较大冲击，危和机总是同生并存的，克服了危即是机；要积极破解复工复产中的难点、堵点，有力有序推动复工复产提速扩面，力争把疫情造成的损失降到最低限度；要在常态化疫情防控中全面推进复工复产达产，恢复正常经济社会秩序，坚决打好三大攻坚战，加大“六稳”“六保”工作力度；要以更大的宏观政策力度对冲疫情影响，积极扩大国内需求，加强国际经贸合作。这一系列重要论述，体现了因时因势调整工作着力点和应对举措的战略考量、统筹兼顾，是坚持“两点论”与“重点论”的有机统一。

深刻阐明了疫情防控斗争的大国担当。习近平总书记强调，重大传染性疾病是全人类的敌人，要全面加强国际合作，携手赢得这场人类同重大传染性疾病的斗争；要坚决打好新冠肺炎疫情防控全球阻击战，中方愿同有关国家分享防控有益做法，开展药物和疫苗联合研发，向出现疫情扩散的国家提供力所能及的援助；要有效开展国际联

防联控，积极支持国际组织发挥作用，加强国际宏观经济政策协调，等等。这一系列重要论述，充分说明了构建人类命运共同体的重要性、紧迫性，体现了负责任的大国担当、大国情怀。

深刻阐明了疫情防控斗争的组织领导。习近平总书记强调，要坚持全国一盘棋，各级党委和政府必须坚决服从党中央统一指挥、统一协调、统一调度；要增强必胜之心、责任之心、仁爱之心、谨慎之心，守土有责、守土有方，不麻痹、不厌战、不松劲，不获全胜决不轻言成功；要关心关爱疫情防控一线工作人员，坚决纠正形式主义、官僚主义做法，切实为基层减负。这一系列重要论述，是统筹推进疫情防控和经济社会发展工作必须坚持的根本原则。

这一优势充分体现在思想引领上。理论创新每前进一步，理论武装就要跟进一步。各级党组织坚持把深入学习贯彻习近平总书记关于疫情防控工作的重要论述作为首要政治任务，采取理论学习中心组等形式，推动理论学习走深走实走心，增强广大党员、干部贯彻落实的自觉性、坚定性。各级党委（党组）、各级应对疫情工作领导小组召开会议时，把学习贯彻习近平总书记最新重要讲话、重要指示批示作为“第一议题”，做到学习跟进、认识跟进、

行动跟进，切实把思想和行动统一到以习近平同志为核心的党中央决策部署上来。坚持弘扬理论联系实际学风，紧密联系实际工作，学以致用、学做结合，把学习成果落实到疫情防控斗争全过程、各方面。

中央和地方新闻媒体把宣传阐释习近平总书记关于疫情防控工作的重要论述作为头等大事，在引人入胜、润物无声上下功夫、见功力、出实效，让党的创新理论“飞入寻常百姓家”。各报刊、电视台、网站等媒体均开辟疫情防控专栏专题，深入阐释习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，全面精准宣传党中央各项决策部署，深入报道各地联防联控、复工复产复市的措施成效、经验做法，生动讲述疫情防控一线的感人事迹。加强言论指导，刊发社论评论、理论文章等，及时宣传解读，深度研究阐释，推动全党全军全国人民强信心、暖人心、聚民心。

这一优势充分体现在知行合一上。科学理论一旦被广大干部群众所掌握、所接受，就能产生巨大的精神力量和物质力量。在习近平总书记关于疫情防控工作的重要论述指引下，全党全军全国人民万众一心、众志成城，汇聚起一手抓疫情防控、一手抓复工复产的强大力量。当疫情在国内呈现蔓延之势时，广大党员干部以冲锋在前、挺身而出的革命精神，兢兢

业业、恪尽职守的责任担当，舍身忘我、无私无畏的真诚奉献，同舟共济、守望相助的家国情怀，毅然决然扛起外防输入、内防扩散的重大责任，抓紧抓实抓细各项防控工作，坚决遏制疫情扩散蔓延势头。

当全国疫情防控形势持续向好的态势不断巩固和拓展后，广大党员干部群众变压力为动力、化危机为机遇，在毫不放松做好疫情防控重点工作的同时，迎难而上、主动作为，积极投身到复工复产复市、脱贫攻坚、农业生产等经济社会发展工作中来。我们坚信，有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，有习近平总书记关于疫情防控工作的重要论述的科学指引，疫情打不倒伟大的中国、打不倒伟大的中国人民，中国一定能赢得疫情防控斗争和实现今年经济社会发展目标的双胜利。

一个民族要站在时代的顶峰，就一刻也离不开理论思维。越是面临重大挑战、大灾大难，越需要持续不懈用党的创新理论武装全党、教育人民、指导工作。中国抗击疫情斗争的行动和成效，向世界展现了中国力量、中国精神，这是党的理论优势的集中体现。实践证明，我们党正创新、思想引领、知行合一的理论优势，是凝聚人心力量、激发旺盛斗志、战胜风险挑战的强大精神支柱和锐利思想武器。

经过十几年的持续努力，政府信息公开制度已经逐步成长为我国的基础性法律制度。2020年的新冠肺炎疫情防控，进一步检验了政府信息公开制度的有效性，发现制度的短板和不足，以此为基础，可以加深我们对公共数据开放法律制度建设的理解和认识。

政府信息公开需要公共数据开放。信息是数据处理的结果，数据是信息的原材料。政府信息公开是对政府掌握的数据进行分析处理得出的结论的公开，可以说，政府公开的信息是一种加工后的数据产品。政府公开的数据能不能满足公众的知情权、能不能通过满足公众知情权形成对政府工作的监督，就需要通过不断提高政府信息公开的频次、范围和质量，以实现“保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，建设法治政府，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用”的立法目的。

从今年的疫情防控情况看，我国的政府信息公开还存在着信息质量标准的统一性、信息公开的程序和速度、公众知情权与公民个人的隐私权的协调、政府信息公开责任追究的落实落细等不少制度机制和操作便利性问题，这些问题解决好不好，直接影响政府信息公开立法目的的实现。

通过完善政府信息公开法律制度和运行机制，实现政府信息公开的立法目的是解决问题的一个思路。另一个思路是，以大数据时代为背景，在政府信息公开法律制度基础上寻求制度创新来解决问题。具体来说，就是通过公共数据开放来大幅度扩大政府信息公开的范围和强度，在满足公众知情权、提高政府工作透明度的同时，助推国家的经济、文化和社会发

展，形成以大数据资源和技术为基础的公共数据开放法律制度。

大数据与公共数据开放。以大数据为基础的公共数据开放在今年的疫情防控工作中已经展示出了强大的资源效益性和价值有用性，相关的数据平台，从疫情防控、人口迁徙、出行强度、迁出迁入来源地、实时路况、复工情况等多个维度持续为政府和公众提供数据资源。不仅如此，这些公共数据开放与共享，还能够使数据跑在谣言前边、消除公众恐慌、稳定社会秩序，公共数据中的药店分布、确诊和疑似病例分布等动态数据为政府的疫情防控决策提供了重要帮助，交通、人流、复工等动态数据为政府对不同地域的复工复产进行分类决策提供重要的证据支持。

大数据是新时代最重要的国家资源之一，运用大数据推动经济发展、完善对政府、企业、社会组织的监督，进一步提升国家治理体系和治理能力现代化水平，已经成为多数国家的国家发展战略。大数据的特点是容量大、类型多、存取速度快、价值密度低，因此，开放的公共数据需要对大数据集合进行抓取、分析、整合和存储，这个大数据的加工过程虽然只是一个大数据到公共数据的粗加工过程，但这个过程对于大数据变成公共数据资源又不可或缺。

因此，大数据到能够开放的公共数据的生产过程，一方面需要大数据、互联网、云计算等前沿技术的支撑，另一方面还需要技术标准、流程控制和隐私数据保护等一系列的制度支持。技术和标准问题，以企业、研究机构和行业组织为主体的公共数据社会化过程就能完成，但流程控制、隐私数据保护、公共数据权的界定与协调，则需要政府提供政策依据和法律制度支持。

公共数据开放中的政府主体责任。从世界范围来看，政府掌握了全社会绝大部分的公共数据资源。因此，从数量来说，政府是公共数据开放法律制度建设的启动者、规划者和建设者，是公共数据开放的主要责任人。

2015年9月，国务院印发了《促进大数据发展行动纲要》，提出建立“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的管理机制，实现基于数据的科学决策，推动政府管理理念和社会治理模式进步，加快建设法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，逐步实现政府治理能力现代化。以此为基础，制定一部集政府信息公开和政府数据开放为一体的综合性法律，不仅能够进一步释放信息公开和公共数据开放在突发事件应对中的巨大能量，而且还将从根本上提升国家治理体系和治理能力的法治化水平。

公共数据开放的立法原则。公共数据开放立法需要贯彻民主立法、科学立法和依法立法的基本立法原则，又要针对大数据时代公共数据的属性和数据开放共享的实践需求，确立公共数据开放

公共数据开放亟待法律保障

□ 吕廷君

立法的具体原则。

不伤害原则。首先，公共数据开放不能危害国家安全、公共安全和社会秩序。其次，不能造成对法人和非法人组织商业秘密的侵害。再次，不能形成对公民个人隐私权的侵害。公共数据中包含大量的个人隐私，今年疫情防控期间，多数社区（村）都要办理出入证，这就需要公民提交个人的姓名、性别、家庭住址、身份证号码、手机号码等大量隐私数据，提供这些隐私数据本身不构成伤害，但这些数据如被不合法、不适当公开就可能产生对公民人身、财产侵害。因此，公共数据开放必须把不构成权利侵害作为首要立法原则予以强调。

无门槛原则。目前，在政府信息公开的初始阶段，公民要查询、读取和复制政府信息，需要对姓名、身份证号码、家庭住址和手机号码等隐私信息进行注册登记，这实际上是为政府信息公开设置了门槛。公共数据开放则不需要身份登记、不需要说明使用目的、不需要付费，是“零门槛”的数据开放共享。在我国，数据开放的无门槛原则不仅是实践需求，也是公共数据财产权的全民所有属性的要求，也受到法律面前人人平等宪法原则的决定。

政府责任原则。公共数据开放主要是政府数据的开放，政府是当然的责任人。公共数据开放面临的最大问题是政府各部门、社会各领域的大数据处于“数据孤岛”状态，打破数据割据、形成数据开放共享局面需要政府主导，需要政府主导制定公共数据的统一格式和标准，奠定数据开放的技术性、规范性前提。公共数据开放还需要政府针对大数据技术及数量的日新月异，制定相应的数据开放规划，当然，也离不开政府对公共数据开放中的纠纷和矛盾的调处。

救济原则。有损害就有救济，无救济则无权利。公共数据开放中的救济应当包括建立和完善法律制度的立法救济、行政复议和行政裁决的行政救济，以及法院进行司法判断的司法救济。除此之外，仲裁救济和社会组织的社会权利救济也应当在立法中有体现。

为公共数据开放立法，不仅是国家立法的当务之急，也是地方立法的重点工作。近年来，《贵州省大数据发展应用促进条例》《天津市促进大数据发展应用条例》《上海市公共数据开放暂行办法》《重庆市政务数据资源管理暂行办法》《海南省大数据开发应用条例》相继颁布实施，北京市人大也已将“大数据条例”列入2020年立法计划。在地方立法的实践探索和经验积累基础上，公共数据开放的国家立法会有目的性、针对性和有效性。

