

加快构建公共卫生法律法规体系

□ 陆 静

近日，中共中央印发《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》，明确提出，要完善疫情防控相关立法，全面加强公共卫生领域相关法律法规建设。在全球化背景下，公共卫生安全已经与政治安全、经济安全并列，成为现代国家安全的重要组成部分。强大的公共卫生体系离不开法治的有力支撑，构建系统完备、科学规范、运行高效的公共卫生法律法规体系是保障人民生命安全和身体健康，维护国家安全和社会稳定的迫切需要。

我国公共卫生立法面临的问题

我国的公共卫生立法始于20世纪80年代末期，目前已初步建立起包括30余部法律在内的公共卫生法律保障框架。其中的综合性立法包括《基本医疗卫生与健康促进法》《传染病防治法》《突发事件应对法》《生物安全法》《动物防疫法》《进出境动植物检疫法》等；还有十余部与公共卫生相关的专门法律，如《药品管理法》《疫苗管理法》《职业病防治法》等；此外，在有关法律中还涉及诸多的公共卫生法律条款。过去30多年，这一制度体系在传染病防治、维护公共卫生安全方面发挥了重要作用。近年来，随着新发疾病和突发重大疫情的出现，公共卫生法律法规体系也暴露出了不适应性和滞后性，亟待完善。

公共卫生法律法规体系涉及面广，内容庞杂，层次繁多。其内容涉及突发事件卫生应急和传染病防控、慢性病和职业病防治、重点人群保健、院前急救和精神卫生等多个领域；其表现形式除了法律、行政法规、部门规章外，还有国务院及其卫生行政主管部门的规范性文件、中国疾病预防控制中心的技术规

范以及我国参加的国际公共卫生公约等。长期以来，公共卫生法学处于法学和医学两大学科的边缘领域，理论研究比较薄弱，很多方面还有待形成共识。在立法方面也缺乏一部起统领作用的公共卫生基本法，对公共卫生事业的目标宗旨，机构的职责权限、功能定位、人才队伍建设、基础设施保障等基本内容予以明确，这制约影响了公共卫生领域的法治进程。

我国公共卫生法律数量较多，但立法的前瞻性、系统性还不强，存在“头痛医头，脚痛医脚”的被动立法现象，导致法律体系内部缺乏协调统一，交叉重复、相互抵触的情形时有发生。例如，《传染病防治法》与《突发事件应对法》在信息收集主体、信息研判与评估、信息发布、预警机制、应急机制启动、应急措施、“疫区”或“危险区域”划定、防控措施相对人等方面的规定均存在不一致甚至冲突之处。以应急响应为例，《突发事件应对法》确立的是自下而上的应急模式，明确地方政府是防止危机扩散的第一责任人，赋予其迅速启动应急响应的权力。而《传染病防治法》规定的是自上而下的应急模式，地方人民政府无权自主启动应急响应，必须接到国务院卫生行政部门或者省、自治区、直辖市人民政府发出的传染病预警后，方可启动。此外，对于信息发布权主体，相关法律法规也存在不一致之处。

我国现行公共卫生领域的法律法规存在滞后现象，一个突出的表现就是规定过于原则，缺乏可操作性，难以满足新时代公共卫生事业发展的现实需求。以《传染病防治法》为例，该法主要适用于法定传染病，对新发突发传染病，只有在需要采取甲类传染病的预防、控制措施时，才能由国务院卫生行政部门从而给予人类社会持续发展持续的内在驱动力。企业则更多地从科技发展的外部需求入手，有效地配置各类创新资源和创新要素，从而成为推动创新的强大外部动力。同时，重大的科技创新突破往往能够孕育出世界级的高科技企业。历史上，计算机技术、互联网技术的诞生和发展催生了微软、苹果、谷歌、亚马逊等企业。因此，我国高科技企业要抓住科技革命带来的重大机遇，树立创新是企业的灵魂的观念，发挥企业在技术创新中的主体作用，使企业成为创新要素集成、科技成果转化的主力军，打造科技、教育、产业、金融紧密融合的创新体系。

要加快完善国家创新体系。当前，世界各国之间的科技竞争在更深层次上是国家创新体系的竞争，目的是争夺未来竞争主导权。历史经验表明，工业革命发生时代，一批关键核心技术的突破，往往能够推动一个或若干个新的主导产业迅速发展，同时也伴随着创新方式和创新体系的变革，为后发国家通过提高创新体系整体效能实现赶超提供了重大机遇。以智能化为重要特征的第四次工业革命，融合信息、智能制造、生命、材料等众多科技，会带来未来百年人类社会

体现“尊重人民主体地位”的宗旨特性

坚持以人民为中心，一切为了人民，一切依靠人民，真心诚意地把人民群众作为历史创造者和推动历史前进的动力，这是由全心全意为人民服务的政党特性及其所奉行的宗旨决定的。“尊重人民主体地位”，是我们党领导制定规划的出发点，也体现在规划《建议》的方方面面。

全会在提出“十四五”时期经济社会发展必须遵循的原则中，突出了“坚持以人民为中心”的原则，强调了“坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”，“不断实现人民对美好生活的向往”。在我们党领导

报国务院批准后予以公布、实施。此外，《传染病防治法》和《突发事件应对法》中对限制人身自由的规定也比较模糊，有关采取行政强制措施的主体、权限、内容、程序等方面的规定不够明确，行政裁量权过大，容易引发纠纷。

完善我国公共卫生法律法规体系的路径

当前，全球重大公共卫生事件进入高发期，面对不断变化的社会环境，全面加强公共卫生法治保障，提升公共卫生治理能力成为当务之急。为此，应遵循人民至上、预防为主的理念，按照立法修法与体制机制改革同步推进的思路，坚持问题导向，系统规划，统筹布局，坚持立法改废释并举，有序推动立法修法进程，尽快形成内在协调、结构严密、门类齐全、运行有效的公共卫生法律法规体系。

一是完善框架体系。加强公共卫生法治的理论研究和实践探索，构建具有中国特色的公共卫生法治理论，适时出台我国公共卫生基本法，作为统领公共卫生法律法规体系的母法，明确规定公共卫生的功能性质、基本方针、政策原则、组织机构、体制机制等基本内容。在此基础上，构建针对公共卫生服务、医疗保障、健康促进、公共卫生监督、公共卫生危机管理和国际公共卫生等在内的“多维一体”公共卫生法律法规体系。当前，应将公共卫生、生物安全、突发事件应对作为“国家公共卫生应急管理体

系”中“公共卫生、国家安全、应急管理”三个维度的法律支撑，重点予以建设完善。

二是加强内部协调。法律制度的冲突，有许多需要通过体制机制创新来解决，要重点改革突发公共卫生事件应急响应基础研究的激励政策和人才培养模式。要强化知识产权保护体系，为中小型科技企业成长提供良好环境。要全面推进技术创新国际合作，促进以吸引全球优秀创新人才为重心的新一轮对外开放。在我国即将进入新发展阶段的关键时期，我们要深刻领悟把科技自立自强作为国家发展的战略支撑的重大意义，树立更加强烈的使命感和责任感。坚持“四个面向”，抓住科技创新发展的新机遇，进一步完善科技创新体系，以创新增添发展动力，积极服务国家科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略。

（作者系中央党校（国家行政学院）省部级干部“习近平新时代中国特色社会主义思想”高级研修班学员、清华大学校长）

响应的跨部门、跨区域协调机制以及公共卫生重大风险的研判、评估、决策、防控协同机制。在疫情预警信息的批准、发布决策上，国家卫生健康委员会、卫生健康监督中心、中国疾病预防控制中心中心等组织机构都被赋予了一定的职能，到底是由谁主导还存在争议，可由国家卫健委副主任和相关负责人、相关知名专家组成国家流行病防治指导委员会，最终负责重大传染病的报告审核、批准和对外发布。在改革公共卫生体制时，要提升决策的专业性，增强部门间的协调，并及时将适用可行的改革举措以法律法规形式固定下来，化解制度间的矛盾冲突。

三是优化制度设计。为高效灵活地应对公共卫生危机，应当从疫情预警、信息发布、开展防控、社会面管控等方面，明确相应职权范围和有关要求，并在相关法律中赋予地方政府一定的决策权，以便其机动灵活采取措施；增加社会力量有序参与公共卫生治理的条款，推动建立“群防群治”长效机制。例如，今年9月北京市人大常委会通过的《北京市突发公共卫生事件应急条例》规定，任何单位和个人都有权向人民政府及其有关部门报告突发公共卫生事件隐患，经调查核实的，予以奖励，对非恶意的不实报告不予追究责任，体现了灵活务实的立法理念；对于公共卫生法律制度中关键条款过于原则、抽象导致的可操作性不强等问题，要及时配套实施细则，增加实效性、可操作性，并适当强化法律责任条款。



完善基础研究有效引领和支撑攻克关键核心技术的激励政策和人才培养模式。要强化知识产权保护体系，为中小型科技企业成长提供良好环境。要全面推进技术创新国际合作，促进以吸引全球优秀创新人才为重心的新一轮对外开放。

在我国即将进入新发展阶段的关键时期，我们要深刻领悟把科技自立自强作为国家发展的战略支撑的重大意义，树立更加强烈的使命感和责任感。坚持“四个面向”，抓住科技创新发展的新机遇，进一步完善科技创新体系，以创新增添发展动力，积极服务国家科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略。

（作者系中央党校（国家行政学院）省部级干部“习近平新时代中国特色社会主义思想”高级研修班学员、清华大学校长）

“近几年，随着全球政治经济环境变化，逆全球化趋势加剧，有的国家大搞单边主义、保护主义，传统国际循环明显弱化”；“当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多”。为此，要求我们“下好先手棋、打好主动仗，有效防范化解各类风险挑战，确保社会主义现代化事业顺利推进”；要“办好自己

除了上述几个方面，十九届中全会还提到了其他一些制度优势和显著特性。比如规划《建议》分别从政治、经济、社会等方面和层面，提到了需要坚持、完善和深化的50余种具有中国特色的社会制度，进一步明确了“推进社会主义政治建设”的一系列制度。这些内容，我们能够在斗争中求得发展，在斗争中开创新局面。

（作者系中央党史和文献研究院对外合作交流局局长、研究员）

自动驾驶汽车侵权的法律责任

□ 李 燕

自动驾驶技术是人工智能在交通运输领域的应用，理论上，该技术的普及有助于减少因驾驶人不当操作所导致的交通事故，但实际上，若自动驾驶系统存在缺陷或发生故障，却可能导致更严重的侵权行为。相较于传统交通事故，自动驾驶汽车侵权涉及更为多元化的法律主体，侵权行为和损害后果之间的因果关系更为模糊，加之驾驶系统存在算法“黑箱”，一系列变化导致其中法律责任的确定更加困难。逐步完善我国关于自动驾驶汽车侵权的法律责任制度，对于促进自动驾驶产业的有序发展具有重要意义和现实需求。

目前关于自动驾驶汽车侵权的法律责任认定尚存在争议。根据《民法典》及《道路交通安全法》相关规定，机动车发生交通事故造成损害，应由机动车驾驶人按照其过错承担责任。根据《民法典》及《产品责任法》相关规定，因产品存在缺陷造成他人损害的，生产者和销售者应当承担侵权赔偿责任。但在自动驾驶汽车侵权案件中，完全按照上述规定对责任进行认定存在一定困难，主要原因在于：首先，自动驾驶汽车事故的产生原因更加复杂。根据自动化程度的不同，自动驾驶可分为辅助自动驾驶、部分自动驾驶、有条件自动驾驶、高度自动驾驶和完全自动驾驶。具体来看，自动驾驶汽车既包含物理层面的车体，又包含内置的自动驾驶系统。在不同的发展阶段，由于驾驶人对汽车运行的掌控力不同，自动驾驶汽车事故的发生，既可能因驾驶员操作不当或使用人未尽系统管理维护义务而产生，也可能因自动驾驶系统故障或汽车本身质量问题发生。同时，由于驱动自动驾驶系统的算法存在“黑箱”，其决策过程难以以为外界所知悉，技术壁垒导致事故举证存在困难。其次，事故的侵权主体难以确定，从而导致归责困难。自动驾驶涉及的主体包括自动驾驶汽车生产商、汽车销售者、车辆使用人、车辆驾驶员（在高度自动化和完全自动化驾驶中不存在驾驶员）。随着自动驾驶汽车的发展，系统的“自驾行为”逐步取代自然人的“驾驶行为”，驾驶员的身份随之逐渐转变为乘车人，汽车的行驶并不完全受其控制。因此，若按照《道路交通安全法》追究驾驶员的侵权责任并不合理。另一方面，完全按照《产品责任法》追究汽车生产商严格的质量责任，也具有一定困难。由于自动驾驶系统可以根据数据和交通信息，在行驶过程中独立作出决策，因此自动驾驶汽车已经突破了《产品质量法》中单纯的“产品”范畴，是否能够将自动驾驶汽车视为“产品”适用该条存在争议。

二是自动驾驶汽车生产者产品质量责任的认定和承担。在自动驾驶发展的高级阶段，人对汽车的控制将转变为自动驾驶系统的自我控制。尽管外界可能难以确认系统内部的算法决策是否产生了错误或者失误，但由于汽车生产者承担主要责任具有一定合理性。原因在于，相较于汽车所有人或使用人，汽车生产者更能够从源头控制汽车技术以及内置系统的风险。同时，其经济实力、抗风险能力较普通消费者更强，让其承担产品质量的严格责任，更符合公平正义的价值取向，也有助于其不断地升级改造系统。另外，在部分自动驾驶交通事故中，若驾驶人能够证明其在驾驶过程中并无过错，已经履行了必要的注意和审慎义务，并且积极采取制动措施防止事故的发生，驾驶人同样可以要求汽车生产者或销售者进行赔偿。

三是自动驾驶汽车使用人过错责任的认定和承担。除自动驾驶汽车生产者承担主要责任之外，在几种例外情况下，汽车使用人仍应当按照《道路交通安全法》承担交通事故赔偿责任：一是使用人未尽到对自动驾驶汽车妥善保管、维护和注意的义务，导致自动驾驶汽车未正常运行；二是使用人在行驶过程中存在对自动驾驶汽车的不正当干预，导致系统判断失误。

四是建立自动驾驶汽车的强制保险和公平基金制度。目前在国外，有的国家法律规定自动驾驶汽车车主需要为自动驾驶汽车购买强制保险。这一点值得借鉴。我国有必要进一步完善保险制度，确立自动驾驶事故责任强制保险：在发生交通事故侵权时，首先由保险赔偿金对被侵权人进行赔付，在保险金不能充分赔付的情况下，再按照相应的归责原因要求汽车生产商或者使用人进行赔偿。另外，需要明确的是，自动驾驶汽车的强制保险应当由汽车生产商进行购买，因为其



（上接1版头条）一方面，大学要加快提升自身的创新能力。大学要通过整体性、系统性、协同性的改革，不断推进学校治理体系和治理能力现代化，从顶层设计 and 整体布局上对世界一流大学创新体系建设进行系统谋划和长远思考。要加强学术共同体建设，打造一流的学术生态和学术文化。要完善学科布局，进一步推动学科交叉。要加强对基础研究的长期稳定有力支持。要加强重大创新平台和科研攻关团队建设，瞄准国家重大需求开展有组织的科研。要推进科教融合，增强科研的育人功能。要主动谋划、提前布局，牵头和参与国际大科学项目，不断提升创新水平。另一方面，企业要加大对创新的投入并发挥主力军作用。大学推动创新，更多是从科学本身的逻辑出发，去探索未知领域，

（上接1版二条）习近平总书记对规划《建议》作说明时特别强调，“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题这一着力发展生产力的问题。他明确指出：“我国仍然是世界上最大的发展中国家，发展仍然是我们党执政兴国的第一要务。”要求我们“必须把发展质量问题摆在更为突出的位置，着力提升发展质量和效益”。在阐述中国特色社会主义的制度体系的有效性时，习近平总书记曾经明确指出，这套制度在“集中力量办大事，有效促进社会生产力解放和发展，促进现代化建设各项事业，促进人民生活质量和水平不断提高”方面的强大作用。改革开放以来，中国通过实施发展规划带动经济社会发展不断跨上新台阶的事实充分证明，制度优势是我们解放和发展生产力、实现经济社会稳定健康发展的基本前提。

体现“扎实推动共同富裕”的目标特性

把“全民共同致富”作为奋斗目标，始终致力于改善全体人民生活，走共同富裕道路，既是社会主义的本质要求，也是人民群众的共同期盼，归根到底是我们党执政兴国的第一要务。邓小平明确指出：“社会主义原则，第一是发展生产，第二是共同富裕。”走共同富裕道路，是中国共产党领导的国家