

疫情就是命令·防控就是责任

依法防控疫情

突发公共卫生事件
政府公共管理法律适用手册

泰和泰律师事务所政府和公共事务法律中心 / 编写



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

依法防控疫情

突发公共卫生事件 政府公共管理法律适用手册

泰和泰律师事务所政府和公共事务法律中心 / 编写

编者：罗 柯 黄春海 刘 静 刘汝忠 尹晓东
韩芝康 何自愚 胡 彪 李雨曦 李 娇
卿 杰 任建美 曹婷婷 陈加杰 施 乔
李文海 王 萍 郑 洁 黄钰翔



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目 (CIP) 数据

依法防控疫情：突发公共卫生事件政府公共管理法律适用手册 / 泰和泰律师事务所
所政府和公共事务法律中心编写. -- 武汉：华中科技大学出版社, 2020.3

ISBN 978-7-5680-6034-9

I. ①依… II. ①泰… III. ①疫情管理—法律—中国—手册 ②公共卫生—突发事件—卫生管理—法律—中国—手册 IV. ①D922.16-62

中国版本图书馆CIP数据核字 (2020) 第030073号

依法防控疫情：突发公共卫生事件政府公共管理法律适用手册
Yifa Fangkong Yiqing: Tufa Gonggong Weisheng Shijian
Zhengfu Gonggong Guanli Falü Shiyong Shouce

泰和泰律师事务所
政府和公共事务法
律中心 编写

策划编辑：郭善珊

责任编辑：李 静 聂 聪

封面设计：伊 宁

责任校对：熊 彦

责任监印：徐 露

出版发行：华中科技大学出版社（中国·武汉） 电话：（027）81321913
武汉市东湖新技术开发区华工科技园 邮编：430223

录 排：北京欣怡文化有限公司

印 刷：北京富泰印刷有限责任公司

开 本：880mm×1230mm 1/32

印 张：6.875

字 数：139千字

版 次：2020年3月第1版 2020年3月第1次印刷

定 价：28.00元



华中出版

本书若有印装质量问题，请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线：400-6679-118，竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

序

习近平总书记 2020 年 2 月 5 日在中央全面依法治国委员会第三次会议上强调，要在党中央集中统一领导下，始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，从立法、执法、司法、守法各环节发力，全面提高依法防控、依法治理能力，为疫情防控工作提供有力法治保障。

全民战疫，匹夫有责。泰和泰律师事务所政府和公共事务法律中心一群有担当的法律人，各自在家中加班加点编写出这本《依法防控疫情：突发公共卫生事件政府公共管理法律适用手册》（下称《适用手册》），希望为当前防控新型冠状病毒感染的肺炎乃至以后应对突发公共事件的各级党委政府提供重要的政策、法律帮助，同时也为大众普及有关法律知识。《适用手册》具有以下几个特点：

一是问题明确，针对性强。《适用手册》将当前突发公共卫生事件中各级党委、政府、指挥部、社会公众关心和关注的问题提炼出来，不纠结于理论争议，根据法律规定直接答疑解惑，为有关部门决策、公众参与提供重要的参考资讯。

二是内容全面，涵盖领域广。《适用手册》从基本概念辨析到实务操作，涵盖突发公共卫生事件认定、法律责任、组织体系、信息发布、交通管制、资源分配及社会公众慈善捐赠等，应有尽有，全面系统。

三是简明扼要，通俗易懂。《适用手册》直奔主题，采取问答形式，

依法防控疫情：突发公共卫生事件政府公共管理法律适用手册

方便使用人快速地按图索骥，查找答案，文字简练、准确、平实、通俗。

社会风险不可避免，面对各类突发公共事件，如何依法、及时、科学、有效地处理好各类突发事件，成为各级党委、政府面临的重大课题。相信《适用手册》的出版对各级党政公务人员特别是应急管理实际工作者会有一定的指导作用和参考意义，也有助于大众了解有关法律知识，增强依法治国的意识。

我校校友刘汝忠律师邀我写序，我欣然答应。本书也算是法学界对当前新冠肺炎防疫战的微小贡献吧！我们也希望通过这次抗击新冠肺炎的战斗，全面提升国家依法治理的能力和水平，这样，中华民族伟大复兴则不远矣！

是为序！

中国政法大学法治政府研究院院长

王敬波

2020年2月8日

前 言

来势汹汹的新型冠状病毒肺炎疫情，搅乱了全体中国人的 2020 年春节假期。自新型冠状病毒肺炎疫情暴发以来，党中央、国务院以及各省市地方政府为防止疫情扩散和蔓延，保障人民群众的身体健康和生命安全，针对这一突发公共卫生事件，采取了一系列紧急应对措施。各地政府也纷纷启动突发公共卫生事件一级响应，实行最严格的科学防控措施。

泰和泰律师事务所在疫情防控期间，接受了大量来自政府、企业、公众的法律咨询，就此次疫情的信息发布、突发公共卫生事件应对措施的决策和实施、疫情防控工作对企业生产经营和公众日常生活的影响等相关法律问题征求律师意见。在解答各类咨询的同时，我们注意收集和分析了地方各级人民政府发布的与疫情防控相关的政策与信息，特别是采取的各种公共管理应急举措。

为普及应对突发公共卫生事件的法律常识，泰和泰律师事务所政府和公共事务法律中心紧急召集事务所行政法专业律师，就新型冠状病毒肺炎疫情防控期间，政府履行公共管理职能的重点领域、重点环节所涉法律法规及规范性文件进行梳理，共同公益编写了《依法防控疫情：突发公共卫生事件政府公共管理法律适用手册》，供各地方政府、政府职能部门及相关单位、人员参考使用。

本手册中提出的问题，主要涉及突发公共卫生事件的认定，应对突发公共卫生事件的组织体系与行政手段，突发公共卫生事件的信息发布、舆情应对与社会宣传，突发公共卫生事件应对期间的交通管制，突发公共卫生事件应对期间的物资征收、征用与政府采购，突发公共卫生事件应对期间的物资调配，以及突发公共卫生事件中的慈善捐赠等事项。

目 录

第一章 突发公共卫生事件的认定 / 1

一、突发公共卫生事件的定义及分级 / 1

1. 什么是突发公共卫生事件？有哪些特征？ / 1
2. 突发公共卫生事件是否按照严重程度进行分级？有哪些级别？ / 2

二、突发公共卫生事件的监测及判定 / 2

1. 突发公共卫生事件的监测、预警及报告体系有哪些要求？ / 2
2. 判定构成突发公共卫生事件的核心要件有哪些？ / 4

三、发现突发公共卫生事件的处置流程 / 4

1. 应对突发公共卫生事件的工作原则是什么？ / 4
2. 各级政府发现突发公共卫生事件线索后，应当如何向主管部门报请审批？ / 5
3. 确认发生突发公共卫生事件的信息应当由哪些部门发布？如何将传染病进行分类？ / 6
4. 在上级主管部门审批公布前，属地政府应当做好哪些防控工作？ / 7
5. 个人发现可能出现突发公共卫生事件的线索后，是直接向社会发布还是有其他报告流程？ / 7

四、突发公共卫生事件认定的法律后果 / 8

1. 突发公共卫生事件认定的法律后果是什么？ / 8
2. 应急预案启动前后，事件发生地政府应如何防止危害进一步扩大？ / 9
3. 突发公共卫生事件认定后，各级人民政府应当遵循哪些应急响应原则？ / 9
4. 突发公共卫生事件认定后，各级人民政府应当采取哪些应急响应措施？ / 10
5. 突发公共卫生事件认定后，各级卫生行政部门应当采取哪些应急响应措施？ / 11

五、法律责任 / 13

1. 在日常的管理及监测中，因未履行职责导致未能及时发现突发公共卫生事件的线索，政府部门应当承担哪些法律责任？ / 13
2. 发现突发公共卫生事件线索后处置不当，政府部门应当承担哪些法律责任？ / 14
3. 在发现线索后未按照法律法规要求及时报告，应当承担哪些法律责任？ / 14
4. 疫情期间医疗卫生机构拒绝接诊相关病人该如何处理？ / 15

第二章 应对突发公共卫生事件的组织体系与行政手段 / 16

一、突发公共卫生事件的应急管理体制 / 16

1. 突发公共卫生事件的应急管理体制应坚持什么原则？ / 16
2. 突发公共卫生事件的应急管理组织体系是怎样的？ / 16
3. 突发公共卫生事件应对工作的主管机关是哪个机关？ / 17
4. 各级政府之间的工作如何协调？ / 18

5. 各级人民政府获悉突发公共卫生事件信息后应当如何处理？ / 19

二、应对、处置突发公共卫生事件的职责权限 / 19

1. 国务院及地方各级政府的职责权限有哪些？ / 19
2. 基层群众自治组织的职责权限有哪些？ / 21
3. 其他社会主体的权利义务有哪些？ / 22
4. 疫情防控期间，如何做好隔离点医疗管理工作？ / 22

三、应对、处置突发公共卫生事件的常用行政手段 / 23

1. 突发公共卫生事件发生前常见的行政手段有哪些？ / 23
2. 突发公共卫生事件发生后常见的行政应急措施有哪些？ / 24
3. 以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法履行防控疫情的职责，是否构成犯罪？ / 26
4. 疫情防控期间，如何确保医务人员和医疗机构安全？ / 27

第三章 突发公共卫生事件的信息发布、舆情应对与社会宣传 / 28

一、突发公共卫生事件本身的信息发布 / 28

1. 信息发布有哪些要求？ / 28
2. 需要发布的突发公共卫生事件信息的内容范围包括哪些？ / 29
3. 负责突发公共卫生事件信息发布的主体有哪些？ / 30
4. 发布突发公共卫生事件信息的渠道有哪些？ / 31
5. 突发公共卫生事件信息发布有怎样的时限要求？ / 31
6. 在疫情防控期间，如何保护个人信息安全？ / 32

二、舆情应对 / 33

1. 突发公共卫生事件发生时的舆情领导机制是如何规定的？ / 33
2. 针对舆情应对工作的主要方面有哪些？ / 33
3. 行政机关如何做好舆情的监测及回应？ / 34

4. 打击虚假言论的手段有哪些？ / 36
5. 疫情防控期间，如何处罚造谣传谣人员？ / 37

三、社会宣传 / 38

1. 社会宣传的职责主体有哪些？ / 38
2. 社会宣传的功能、目标是什么？ / 39
3. 组织社会宣传的方式有哪些？ / 39

第四章 突发公共卫生事件应对期间的交通管制 / 41

一、交通管制的法律依据 / 41

1. 交通管制的适用条件与相应方法有哪些？ / 41
2. 交通管制由哪些机关实施？应当如何实施？ / 42
3. 疫情防控期间，对交通运输经营者的交通管制有哪些？ / 43
4. 村民集资修建的公路是否属于交通管制的范围？ / 43
5. 在飞机、火车等公共交通工具上发现疫情，该如何处理？ / 43

二、交通管制的审批权限主体 / 44

1. 交通管制的方案由谁制定？ / 44
2. 对擅自破坏交通设施及阻碍交通行为，如何处罚？ / 45
3. 交通管制的审批由谁负责？ / 45
4. 区域性（如县级）交通管制的制定及决策由谁负责？ / 45

三、交通管制方案的实施 / 46

1. 在交通管制时，对违反交通管制的相对人可以采取哪些措施？ / 46
2. 对擅自阻断交通的行为可以采取哪些措施？ / 46
3. 疫情期间如何保证医护人员、药品和医疗器械的优先交通运输？ / 47
4. 疫情防控期间，某些地方采用了设卡拦截、断路阻断交通

等方式隔离疫情，这些行为是否合法？ / 47

四、地铁、公交等公共交通工具可以采取的措施 / 48

1. 公共交通运营主体能否出台相应的乘车限制（如未戴口罩不得乘车）？ / 48
2. 对违反限制规定的乘客可以采取哪些措施？ / 51

第五章 突发公共卫生事件应对期间的物资征收、征用与政府采购 / 53

一、征收 / 53

1. 征收的含义是什么？ / 53
2. 哪些情况下政府可以采用征收的手段筹集物资？ / 53
3. 哪些情况下政府可以征收土地，征收程序是怎样的？ / 54
4. 征收的范围及原则是什么？ / 56
5. 突发公共卫生事件中是否涉及征收物资，有何具体流程及审批权限？ / 56
6. 征收征用对价如何确定？ / 56

二、征用 / 57

1. 征用的含义是什么？与征收有何区别？ / 57
2. 哪些情况下政府可以采取征用的手段筹集物资？ / 57
3. 征用的范围及原则是什么？ / 58
4. 突发公共卫生事件中涉及哪些征用流程及审批权限？ / 58
5. 物品返还应当注意哪些事项？ / 58
6. 疫情防控期间，有哪些行政机关可以做出临时征用的决定？ / 60

三、政府采购 / 61

1. 在应对突发公共卫生事件时，政府采购的主要方式有哪

些？ / 61

2. 在应对突发公共卫生事件时，政府采购有哪些注意事项和特殊政策？ / 61

第六章 突发公共卫生事件应对期间的物资调配 / 63

一、政府对紧急物资分配的权力 / 63

1. 政府在紧急物资的分配中享有哪些权力？ / 63
2. 物资的分配应当秉持哪些原则？ / 64

二、物资供应的保障 / 65

1. 为保障物资供应，政府可以采取哪些措施？ / 65
2. 疫情防控期间，为确保物价稳定，价格主管部门可以行使哪些职权？ / 68

三、违法行为的打击 / 68

1. 对于经营者哄抬物价、囤积居奇等行为可以采取哪些手段予以打击？ / 68
2. 对于疫情防控期间未按照要求调配物资，失职渎职、贪污挪用人员的处罚方式有哪些？ / 70
3. 对于市场价格违法行为，国家市场监管总局有哪些制约规定？ / 71

第七章 突发公共卫生事件中的慈善捐赠 / 72

一、慈善捐赠的含义 / 72

1. 什么是慈善捐赠？ / 72
2. 适用于慈善捐赠的法规有哪些？ / 72
3. 慈善捐赠由谁来负责监管？ / 73

二、慈善捐赠的相关要求 / 73

1. 哪些主体可以进行慈善捐赠？ / 73

2. 哪些物品可用于慈善捐赠? / 73
3. 慈善捐赠必须要经过慈善组织吗? / 73
4. 捐赠人可以要求开具捐赠票据吗? / 74
5. 慈善捐赠有何优惠政策? / 74
6. 哪些主体可以进行慈善募捐? / 74
7. 慈善组织应如何通过互联网进行公开募捐? / 75
8. 在应对突发公共卫生事件时, 政府应当如何畅通捐赠渠道? / 75

三、捐赠物品的使用 / 76

1. 捐赠物品使用的相关要求是什么? / 76
2. 关于慈善组织的管理费, 有何规定? / 76
3. 对结余的物资或者款项, 应当如何处理? / 77
4. 为提升物资捐赠及发放的效率, 可以采取哪些措施? / 78

四、对违法行为的打击 / 78

1. 慈善捐赠过程中可能存在哪些违法行为? / 78
2. 如何处罚慈善活动中的违法行为? / 78

附件一: 典型案例 / 82

1. 全国检察机关依法办理妨害新冠肺炎疫情防控犯罪典型案例
(第一批)
(2020年2月11日发布) / 82
2. 全国检察机关依法办理妨害新冠肺炎疫情防控犯罪典型案例
(第二批)
(2020年2月19日发布) / 93
3. 全国检察机关依法办理妨害新冠肺炎疫情防控犯罪典型案例
(第三批)
(2020年2月26日发布) / 102

附件二：部分关联法律法规 / 112

一、法律 / 112

1. 中华人民共和国传染病防治法
(2013年6月29日修正) / 112
2. 中华人民共和国国境卫生检疫法
(2018年4月27日修正) / 135
3. 中华人民共和国突发事件应对法
(2007年8月30日发布) / 140

二、行政法规 / 157

1. 突发公共卫生事件应急条例
(2011年1月8日修订) / 157
2. 中华人民共和国政府信息公开条例
(2019年4月3日修订) / 169

三、部门规章和司法解释 / 182

1. 突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法
(2006年8月22日修改) / 182
2. 最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部 印发《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》的通知
(2020年2月6日发布) / 192
3. 国家卫生健康委 最高人民法院 最高人民检察院 公安部
《关于做好新型冠状病毒肺炎疫情防控期间保障医务人员
安全维护良好医疗秩序的通知》
(2020年2月7日发布) / 201

第一章 突发公共卫生事件的认定

一、突发公共卫生事件的定义及分级

1. 什么是突发公共卫生事件？有哪些特征？

答：依据《突发公共卫生事件应急条例》（以下简称《应急条例》）第二条规定，突发公共卫生事件（以下简称“突发事件”），是指突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。

其特征包括：第一，突发性，即突发事件的发生比较突然，没有特定的预警发生方式，带有很大的偶然性，不易预测，难以及时预防；第二，特定性，即突发事件是发生在公共卫生领域的突发事件，具有公共卫生的属性，不针对特定的人群，也不局限于某一个固定的领域或区域；第三，复杂性，突发事件的复杂性表现为成因复杂、种类复杂、影响复杂；第四，危害性，即突发事件的后果往往较为严重，对公众健康的损害和影响达到一定程度。

2. 突发公共卫生事件是否按照严重程度进行分级？有哪些级别？

答：依据《国家突发公共卫生事件应急预案》（以下简称《应急预案》）第 1.3 条规定，根据突发公共卫生事件性质、危害程度、涉及范围，突发公共卫生事件划分为特别重大（Ⅰ级）、重大（Ⅱ级）、较大（Ⅲ级）和一般（Ⅳ级）四级。

其中，特别重大突发公共卫生事件主要包括：

（1）肺鼠疫、肺炭疽在大、中城市发生并有扩散趋势，或肺鼠疫、肺炭疽疫情波及 2 个以上的省份，并有进一步扩散趋势。

（2）发生传染性非典型肺炎、人感染高致病性禽流感病例，并有扩散趋势。

（3）涉及多个省份的群体性不明原因疾病，并有扩散趋势。

（4）发生新传染病或我国尚未发现的传染病发生或传入，并有扩散趋势，或发现我国已消灭的传染病重新流行。

（5）发生烈性病菌株、毒株、致病因子等丢失事件。

（6）周边以及与我通航的国家和地区发生特大传染病疫情，并出现输入性病例，严重危及我国公共卫生安全的事件。

（7）国务院卫生行政部门认定的其他特别重大突发公共卫生事件。

二、突发公共卫生事件的监测及判定

1. 突发公共卫生事件的监测、预警及报告体系有哪些要求？

答：不同体系的要求如下：

（1）监测体系

《应急预案》第 3.1 条规定，国家建立统一的突发公共卫生事件监