

公共卫生应急管理中奖励措施的 规范化:挑战与应对

彭诗程,李国海

(中南大学 法学院,湖南 长沙 410083)

摘要:公共卫生应急管理中奖励措施的规范化有助于弘扬社会主义核心价值观,彰显应急管理的人文关怀,推进应急管理方式创新。实践表明,在我国的公共卫生应急管理中,诸多奖励措施的运用取得了一定的成效,但这些奖励措施在规范化方面还存在一些不足,如奖惩制度配置不成比例、柔性规范供给不足、奖励措施法律化程度不高等。基于此,有必要从宏观与微观层面对公共卫生应急管理奖励制度进行完善和规范,并在程序和实体上确保奖励措施的积极功能得到切实发挥。

关键词:公共卫生;应急管理;奖励制度

中图分类号:DF419.9

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2022)01-0178-07

一 问题的提出

习近平在中央全面深化改革委员会第十二次会议上强调,要针对新冠疫情暴露出来的短板和不足,抓紧补短板、堵漏洞、强弱项,该坚持的坚持,该完善的完善,该建立的建立,该落实的落实,完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急管理体系。习近平的指示精神对我们进一步完善公共卫生应急管理机制提出了新的要求,也提供了行动指南。公共卫生事件应急管理中的短板、漏洞、弱项,特别是公共卫生事件应急管理中奖励措施的规范化,尤其值得我们高度重视,必须从理论和实践等维度不断完善。“公共卫生应急管理是对突发公共卫生事件采取事前监测、预警、防范与准备,事中应急处置、救援与沟通及协同,事后调查、问责、学习和改进等一系列的管理行为。”^①构建现代化的公共卫生应急管理体系,增强公共卫生应急管理能力和事关社会大众福祉,“是提升国家治理现代化水平的重要课题和必然选择”^②。

当下的公共卫生应急管理实践中,奖励措施的运用非常广泛。以此次新冠肺炎疫情防控为

例,为了有效防控疫情,中央与地方各级政府都采取了相当数量的奖励措施,褒奖在疫情防控中作出突出贡献的个人和集体。奖励的对象,既有模范履职者、科研攻关先进者、模范响应部署者,也有发挥突出功效的公益者,还有提供有效信息的举报者和报告者。奖励的方式和内容涉及人们生活的方方面面,如经济奖励、精神奖励、生活优待、工作优待等。这些奖励措施的运用,对于公共卫生应急管理来说,无疑起到了重要的促进作用,但是,从公共卫生应急管理制度规范构建的角度来说,也暴露出一些不足与需要改进之处,亟待重视、正视和完善,尤其需要在奖励制度规范化方面加强社会性制度和法制性内涵的建设。

二 公共卫生应急管理中奖励措施规范化的价值

突发公共卫生事件中,社会秩序的治理和社会成员行为的规范化主要是通过强制性措施来实现。不可否认,强制性措施对违法违规行为具有明显的威慑作用,是公共卫生应急管理中不可或

收稿日期:2021-10-03

作者简介:彭诗程(1992—),女,湖南益阳人,博士生,主要从事经济法学研究。

①薛澜,彭宗超,钟开斌,等:《中国公共卫生应急指挥体系探析》,《中国工程科学》2021年第5期。

②王红伟:《我国突发公共卫生事件应急管理体系建设研究》,《卫生经济研究》2021年第9期。

缺的。然而,就公共卫生应急管理而言,奖励更契合现代法律精神,“积极奖励与消极惩罚同样重要”,“在现代立法中关于授权、补贴、减税以及其他财政减免的规定都是积极奖励的重要例证”^①。奖励措施的规范化不仅能弥补惩罚制度的不足,而且对于公共卫生应急管理有着独特的价值。

(一)有助于弘扬社会主义核心价值观

公共卫生应急管理考验着国家治理体系和治理能力,而社会主义核心价值观是国家治理体系现代化的应有之义。虽然各行各业的人员大多都自愿加入处理或者配合处理突发公共卫生事件的队伍中,但是也不乏消极或积极抵制的人员,如不自觉遵守疫情防控规则、利用疫情防控期间的管理疏漏实施违法行为、公然抵制疫情防控措施等。就公共卫生应急管理而言,在严厉惩治违法行为的同时,对于有益行为不应视而不见,而应积极予以褒奖。奖励措施具有的非强制性,在不施加强压的情况下鼓励人们积极作为,促使社会成员提升社会责任感,柔性引导其主动承担社会责任。政府在传达管理指令时辅以奖励推进实施,能够更好地引导社会成员主动服从政府管理,最终优化社会管理的效果。将奖励措施规范化并予以贯彻落实,体现了国家以及各级政府对奖励措施的重视和一以贯之的态度,是对相关行为体现出的社会价值的充分肯定,有利于弘扬社会主义核心价值观。具体而言,奖励措施的规范化,能够激励和引导公民在公共卫生应急管理中,积极配合、主动参与、乐于奉献,真正践行爱国、敬业、诚信、友善的社会主义核心价值观。奖励措施的规范化,为公共卫生应急管理中奖励措施的适用提供法律保障,确保每一项奖励措施有法可依、有章可循,确保奖励措施的适用公平公正,在社会层面践行自由、平等、公正、法治的社会主义核心价值观。个人层面与社会层面的社会主义核心价值观,又同时为国家层面的富强、民主、文明、和谐社会主义核心价值观提供支撑和依托。

(二)有助于彰显应急管理的人文关怀

在公共卫生应急管理体系中建构奖励制度规范化体系,对于推动人权保障的发展具有积极的意义。其强调以人为本,强调国家治理的人性化,彰显了法律的温度。以本次疫情防控为例,在这

场持久、危险的抗疫战斗中,很多疫情防控一线工作人员用辛苦付出阻止疫情扩散,加班加点地工作,为疫情防控作贡献。“为众人抱薪者,不可使其冻毙于风雪。”2020年2月23日,中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组发布《关于全面落实进一步保护关心爱护医务人员若干措施的通知》,明确要求各地方各部门重视对医务工作人员的关心和爱护,并提出包括“开展烈士褒扬和先进表彰”在内的十项具体措施。随后,人力资源和社会保障部办公厅发布《关于切实做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控期间事业人事管理工作问题的有关通知》进一步明确对一线医务工作人员的奖励激励措施的适用。地方各省市也相继出台了对一线医护人员子女给予中考加分等教育照顾政策。光明日报评论员评论:“奖励医务人员,就该拿出稀缺资源。”^②对于奖励措施、人文关怀只有通过规范化形式表现出来,才能弥补和矫正强制性措施的冰冷。给予疫情防控一线工作人员子女以生活和教育照顾、向抗疫烈士家属发放抚恤金等奖励措施,既体现了国家法律的人文关怀,一定程度上补偿了因疫情防控造成的损失与风险,又激励了社会公民积极投身疫情防控工作,是国家治理现代化的良性发展。

(三)有助于推进应急管理方式创新

强制性措施主导的公共卫生应急管理方式,是政府与个人之间管理与服从关系的客观反映,不仅缺乏对公民个体利益的关注,还阻碍政府管理与公民反馈之间的互动。现代社会治理的多元化发展背景下,公共卫生应急管理应当发动人民群众积极参与。强制性措施作为惩治违反政府管理对象的手段,在发动人民群众积极参与公共卫生应急管理的效能中,远不及正向引导和激励公民参与的奖励措施。很多法律激励规范往往源自其他社会规范体系,它们是在法制改革和发展的过程中逐步被吸收或者转化为法律规范的。可以说,“每一场法制改革总是伴随着其他社会规范体系与法律体系之间的规范交流,而那些原本游离于惩罚性法律制度之外的激励性规范也就有机会在法制改革的过程中借机转化为法律激励规范”^③。在此次疫情防控中,相关政府部门首次在

①罗杰·科特威尔:《法律社会学导论》,彭小龙译,中国政法大学出版社2015年版,第60页。

②王子墨:《奖励医务人员,就该拿出稀缺资源》,《光明日报》2020年2月20日。

③丰霏:《从立法技术到治理理念——中国语境下法律激励理论的转向》,《法商研究》2015年第3期。

我国规范体系中增加了奖励措施的规定,其中很多被提倡和鼓励的行为并不是传统法律思维中应该给予奖励的对象。此外,立足于公共卫生应急管理的现实需要,以及将更多的社会规范纳入法律政策体系的现实考量,推动了应急管理手段的多样性,具有积极的法治价值。奖励措施的规定在法律、道德、习俗等社会规范之间能起到转换器的作用。一方面,道德规范等其他社会规范能够成为法律规范的来源。如医者救死扶伤是一种传统美德,用奖励来对此种道德规范的价值进行肯定,能够促使国民继续发扬这种美德。另一方面,法律规范也能引领新的社会行为风尚,基于社会管理需求而制定奖励制度,以法律形式提倡、鼓励某些社会行为,将在潜移默化中影响国民的行为规范。

三 公共卫生应急管理中奖励措施规范化面临的挑战

在全球范围内率先实现对疫情的有效管控,是我国制度优势的集中发挥,具体而言,是一系列管理措施的制定和实施。但是,客观而言,我国公共卫生应急管理中奖励措施也暴露出一定程度上奖励制度不够规范的问题。

(一) 奖惩制度配置不成比例

法律规范是社会治理的重要手段,公共卫生应急管理的有序展开离不开相关法律法规的规范指引。《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》《中华人民共和国突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》等共同构建的法律规范体系为公共卫生应急管理提供规范指引。

尽管前述法律规范中,均有涉及鼓励、奖励的内容,但是相较于以专章规定的“法律责任”“罚则”而言,个别条文笼统地提及鼓励、奖励过于简陋。实践中,对于具体问题的解决,惩罚措施的运用往往也是首要选择。在疫情防控期间,最高人民法院、最高人民检察院专门出台了《关于办理妨害预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,就办理相关刑事案件具体应用法律的若干问题进行指导。可

见,无论是在立法还是司法层面,奖励措施与惩罚措施之间的配置比例都不协调。

有学者指出:“在有关法律规范中,疫情防控的刚性手段居于绝对重要的地位。这使我国历次疫情防控都缺乏适当的柔性手段,甚至缺乏适当的行政关爱,更谈不上对鼓励行政相对人实施有益的行为营造氛围和气场。”^①事实上,此次应对新型冠状病毒肺炎疫情的各项措施,各级党政机关、行政事业单位为打赢疫情防控阻击战,用活了奖励手段,做到了精准防控、人性化防控。可见,奖励措施适用的效果并不弱于惩罚措施,甚至更胜一筹。

(二) 柔性规范供给不足

公共卫生应急管理是事前、事中、事后全过程的系统工程,单纯依靠法律惩罚事后反制违法行为,抑或是单纯强调奖励措施的适用,都不足以充分应对公共卫生事件。法律惩罚是公共卫生应急管理刚性的表征,奖励措施、提倡性法律规范则属于柔性规范。

公共卫生应急管理中不缺“刚性”。现代法治社会中,公民的权利与义务意识不断增强,面对政府应对疫情的统一筹划调度,一部分社会主体骨子里可能拒绝“被安排”,但迫于政府压力以及社会舆论压力选择服从。如前所述,无论是公共卫生应急管理立法,还是公共卫生应急管理具体实践中,惩罚的适用似乎占据完全的主导地位。尽管中华民族骨子里有着集体主义、无私奉献等高尚的品格,新时期各行各业也都有着自己的职业道德要求,但是在职业道德不足以驱使人们履行社会责任的时候,依靠罚则就能扭转消极履职的局面吗?

“柔性”规范不足以制约公共卫生应急管理效能。如果能够在法律规范体系中完善提倡性法律规范,将道德要求、行政命令中的“必须做”转变为“值得做”,这既是对传统美德的发扬,又能体现法治化管理的水平。提倡性法律规范在立法中是一种常见的法律规范形式。人们不遵守提倡性法律规范,不会产生否定式法律结果;人们遵守提倡性规范将产生肯定式法律后果,其中出色地、模范地遵守提倡性规范可导致奖励结果^②。具有弱化政府的“命令感”,以及强化社会主体的“主

①关保英:《疫情防控中行政奖励制度的构建》,《中州学刊》2020年第4期。

②漆多俊:《经济法基础理论(第五版)》,法律出版社2017年版,第179页。

动感”的奖励制度,在应对公共卫生事件中能够发挥出柔性管理的优势作用,但是在新冠肺炎疫情防控中并未得到充分的运用。

(三)奖励措施法律化程度不高

学界和实务界都认可“法律激励”作为一种法治理念,该理念在各地政策中也多有提及,但是缺乏综合性的奖励措施的规范化制度,也缺乏对构建公共卫生应急管理奖励制度的关注。在我国既有的公共卫生应急管理法律规范体系中,直接规定奖励措施的条文都具有原则性特征,在可操作性上不可避免存在缺陷。如果将“法律激励”理念用法律法规规章条款体现出来,一则可以借助法律法规的权威性突出典型楷模的地位;二则能够为各地方制定具体奖励政策提供方向性指导;三则能够通过表彰优秀先进事迹而从中提炼出精神品质与实干经验;四则有利于引导民众按照国家预设行为轨道规范自己的行为。“即使出现紧急情况,根据预先设计的‘法律方案’缘法而治,进行规范化、标准化施策,有利于在紧急事件发生后有条不紊地处置包括新冠肺炎疫情在内的各种突发事件,做到有备无患、处变不惊。”^①遗憾的是,疫情防控期间,各地政府出台的奖励措施由于时间紧,很多措施的合理性未经考证。如果不能将既有的经过实践证明有效的奖励措施予以法律化,那么当新的公共卫生事件发生时,仍然缺乏充分的法律规范层面的激励措施。

四 公共卫生应急管理中奖励措施规范化的实现

公共卫生应急管理中奖励措施不仅存在应然意义上的规范化价值,而且在此次新冠肺炎疫情防控的全过程中,奖励措施的实然价值也得到了具体彰显。奖励措施的规范化完善是一项繁杂的工程,限于本文篇幅无法全面展开,但是基于此次新冠肺炎疫情防控暴露出来的相关缺陷,有必要在如下方面加以完善。

(一)确立奖励措施制度体系构建的导向

公共卫生应急管理奖励制度体系构建应以制度性与灵活性的统一为导向。构建专门奖励制度体系,是应对公共卫生应急管理中的奖励措施规范缺陷的根本出路。不可否认,构建公共卫生应急管理中的专门奖励制度体系面临较大困难。一

方面,出现大规模的公共卫生事件并非常态,很容易忽略对公共卫生事件的相关法律制度的构建,而本就在宪法及各部门法中不受重视的奖励制度想要在其中占据一席之地并实现制度化的难度可想而知。另一方面,公共卫生事件的发生具有偶然性,而且具体的公共卫生事件情况千差万别,统一的奖励制度体系可能难以普遍适用。但是,构建奖励制度体系的目的是明确的。因而,兼具制度性和灵活性的制度体系,就成为公共卫生应急管理奖励制度构建的方向选择。例如,在传染病疫情防控方面,可以考虑在《中华人民共和国传染病防治法》中增设统领性条款——“国家建立公共卫生应急管理奖励制度”,以表示在公共卫生应急管理中运用奖励制度的重要性。更进一步,根据抗击非典型性肺炎疫情、抗击新型冠状病毒肺炎疫情的经验和教训,出台一部行政法规层级的《公共卫生应急管理奖励条例》明确奖励主体、奖励方式、奖励程序等内容,同时可以授权地方灵活出台公共卫生应急管理奖励措施应对形势要求,当然相关奖励规则必须控制在《公共卫生应急管理奖励条例》的幅度区间内。

(二)以奖励制度优化公共卫生事件报告制度

公共卫生事件的报告,对于公共卫生应急管理的有序展开尤为重要。具体如下:一是及时上报公共卫生事件情况,便于医疗机构、疾控机构、卫生部门在第一时间对传染病等情况定性,并依情况快速采取防控措施;二是通过政府部门发布信息,公共卫生事件相关消息的辐射面会更广,其权威度与可信度也越高;三是未经研究确认的信息经私人散播出去,容易引起社会恐慌。有鉴于此,通过奖励发现公共卫生风险及时上报且经认定为需要采取预防、控制措施的报告人或报告单位,能彰显公共卫生事件及时报告的重要性,应该成为公共卫生应急管理的手段措施。通过对我国公共卫生应急管理法律规范体系的检视,我们发现奖励公共卫生事件报告行为并未得到充分的重视。

目前关于奖励公共卫生事件报告行为的依据分为两种。一种是适用大类公共卫生事件奖励规定,即对在公共卫生应急管理工作中做出显著成

^①江必新:《用法治思维和法治方式推进疫情防控工作》,《求是》2020年第5期。

绩和贡献的单位和个人,给予表彰和奖励。此类奖励在《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规中均有体现。另一种是适用于具体的公共卫生事件报告奖励规定,如《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》中规定:“应当对在突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理工作中作出贡献的人员,给予表彰和奖励。”综上,关于奖励公共卫生事件报告人的立法现状可以概括为:在法律法规层面,没有直接涉及奖励公共卫生事件报告人或报告单位的规定,关于公共卫生事件报告制度多以义务和职责要求以及失职罚则的内容为主;在规章层面,存在具体的奖励公共卫生事件报告人或报告单位的规定,但规章的位阶较低,且此类规定仅为原则性规定,难以切实发挥公共卫生事件报告奖励制度的作用。

公共卫生事件报告制度在个案中的失灵,不足以否定报告制度的根基。公共卫生事件发生后,究竟是依照程序规定向上报告更有效,还是由具体情况发现端头直接公布更为合适,出现了明显的意见分歧。新冠肺炎疫情暴发后,很多新闻报道中称张继先医生为“疫情上报第一人”,李文亮医生为“疫情吹哨人”,以此将“对内报告”与“对外披露”两种方式区分开来。鉴于李文亮医生对外披露信息后引起社会广泛关注的客观现实,网络上一部分声音认为在发现传染病疫情端头时直接向公众发布疑似疫情的消息,比向有关机关上报情况更加高效。其理由主要在于医护人员等易接触到疫情的群体,在发现疑似疫情时“对外披露”比“对内报告”更有利于开展防控工作。之所以有如此声音,主要是基于对依程序向有关单位上报疫情受阻的担心,且国家耗资7亿多元打造的传染病网络直报系统对此次疫情监控失灵,导致民众对疫情报告法律程序的有效性与传染病网络直报系统的实际效用产生质疑。然而,这种观点既是片面的,也是不可取的。因为一旦不加约束地鼓励公民直接通过社交媒体等对尚未官方证实的公共卫生事件进行披露,不仅会进一步弱化公共卫生事件报告制度的功能发挥,还会引发不可控的社会情况。一方面,公共卫生事件情况有可能被一些别有用心的情人利用、放大、歪曲,造成严重的社会恐慌,甚至可能危害社

会稳定。另一方面,会促使更多的知情人在发现公共卫生事件情况的第一时间,选择将疑似存在公共卫生风险的消息向公众发布而不选择向有关机关上报,从而打乱正常有效应对公共卫生事件的战略步骤,错失防控时机。

奖励措施为公共卫生事件报告制度的优化提供新的路径选择。新冠肺炎疫情后,各级政府已经开始检讨公共卫生事件报告制度的效率问题并进行针对性的改良,如北京、珠海等地推行了突发公共卫生事件信息报告制度,允许紧急情况时可以越级报告。我们有理由相信,公共卫生事件报告制度将逐步完善,对于公共卫生事件报告行为的奖励也将提上立法日程。为了激起公众对于公共卫生事件报告制度的信任与重视,可以巧用奖励措施辅助公众正视公共卫生事件报告制度。第一,在相关法律法规中增加对于奖励报告公共卫生事件有功的行为的条款,在公共卫生应急管理法律体系中增强对报告行为的价值肯定。第二,鼓励基于非恶意且在合理分析的基础上做出的报告行为,缓解报告人或报告单位需要承担误判公共卫生风险责任的顾虑。如,对于传染病疫情报告的奖励,不可将报告人或报告单位所报信息的实际准确度作为衡量奖励条件的必要标准。法律法规应该给予报告人或报告单位一定的容错空间,只要不存在毫无根据地捏造事端、制造恐慌等恶劣行为,而只是误判传染病类型和级别就不应当追究报告人或报告单位的责任。若仅对所报告的传染疾病类型判断错误,但经认定该传染疾病确实需要采取《中华人民共和国传染病防治法》规定的甲、乙类传染病防控措施的,应考虑授予奖励。

(三)完善“吹哨人”奖励并规范举报奖励

公共卫生应急管理的及时性,有赖于“吹哨人”奖励制度的进一步完善。此次新冠肺炎疫情暴发早期,舆论对于制定“疫情吹哨人”制度的呼声很高,纷纷希望建立并推广“疫情吹哨人”保护与奖励机制。“吹哨人”指的是“将所发现的违法违规、危险或不正确的信息或者行为向组织内或组织外进行披露从而拉响警报的人”^①。美国、英国、日本等国家已进行了专门的“吹哨人”保护立法,并对“吹哨人”给予重奖。在我国,许多有关食品安全、生产安全的部门规章中已经频繁出现

^①彭成义:《国外吹哨人保护制度及启示》,《政治学研究》2019年第4期。

“吹哨人”的字眼,同时强调给予奖励。2019年9月6日,国务院发布《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》中提到:建立“吹哨人”、内部举报人等制度,对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员予以重奖和严格保护。我国对于“吹哨人”制度的构建处于起步阶段,关于“吹哨人”的法律界定等尚未形成制度化的内容,如若无法对“吹哨人”制度进行基本架构,仅只有原则性规定,对“吹哨人”适用何种奖励规定将无法落实,且无法突出“吹哨人”制度的优势。首先,“吹哨人”不明确,无法确定公共卫生事件报告人能否适用相关奖励制度。在我国法律法规中的“吹哨”行为包含部分举报行为毋庸置疑,但是否包含部分报告行为尚不确定。其次,一般情况下,对“公共卫生事件吹哨人”的奖励应该区别于一般的举报奖励、报告奖励。“吹哨人”最显著的特点即是其身份为“内部知情人”,很多国家的法律明文规定对于“吹哨人”要予以重奖。一方面,“内部知情人”披露的消息可靠性更高,其更容易发现组织单位内存在的危险、隐患以及不端行为;另一方面,这些“内部知情人”为了对内对外揭晓内幕,是冒着牺牲前途和遭受打击报复等风险来完成此事,对这类“内部知情人”的奖励理应区别于对一般知情人的举报奖励、报告奖励。

规范公共卫生应急管理中的举报奖励,以避免奖励措施适用偏差。举报奖励这一奖励方式在此次新冠肺炎疫情防控工作中起到了举足轻重的作用,也是一种易于推广、易达效果的管理方式,然而,在各类举报奖励政策推行的过程中,一些不规范的表达可能导致疫情中高风险地区被污名化等情况出现。设置举报类的奖励,若不严加规范,极有可能造成奖励目的正当与奖励措施正向评价相背离的局面。很多地方政府为了全面调动社会力量排查病例、发动人民群众参与“群防群控”,出台了大量的疫情防控举报奖励政策。此次疫情防控初期,很多政策内容将湖北籍以及居住或途经湖北的公民视为被举报人,并对举报人予以奖励,这样很容易误导民众,使民众形成“悬赏缉拿”的错觉。不过,还是有很多奖励政策对于发现湖北籍以及居住或途经湖北的公民这一事项使用的是“报告”一词。由于“举报”一词在日常的语境中,常与违法违规行为联系在一起,适用于发现疫情中高风险地区返回人员不报告或不如实报告、疑似病患拒不按照规定接受核酸检测等情况;

而“报告”一词更为中性,不带有偏见色彩,故对于发现存有疫情隐患的人或事件用“报告”更为妥帖。如果公共卫生事件举报奖励制度不从顶层制度设计开始着手规范,各地方“上行下效”,且在基层管理中更容易导致举报奖励内容中出现一些不严谨的表达。如浙江省某村规定,发现来自湖北的人员奖励200元一例,发现来自温州的人员奖励100元一例。尽管奖励金额多少是与各地区疫情风险等级高低挂钩的,但这样公然地按地区“明码标价”进行奖励,极易诱发地域歧视的心理。同样的情况也发生在留学生等境外归来人员身上,举报奖励公告中一些措辞欠周全,再经过媒体和网络舆论的发酵,容易误导群众将境外归来人员与境外输入病例进行必然关联。

(四) 确保奖励措施功能切实发挥

无论是宏观上公共卫生应急管理奖励制度体系的构建,还是微观上公共卫生事件报告、“吹哨人”奖励、举报奖励等具体制度的完善和规范,最终还是谋求奖励措施的积极功能在公共卫生应急管理中的充分发挥。确保奖励措施积极功能的发挥,既需要完善程序上的机构设置,也需要在实体上实现奖励的公平。

设置公共卫生应急管理专门奖励机构,确保每一项奖励措施落到实处。公共卫生事件的发生与应对具有偶然性和短时性,除非相关奖励措施在公共卫生事件处置完毕之前兑现,否则即存在如何确保奖励措施兑现的问题。在本次新冠肺炎疫情防控中,多地临时成立疫情防控工作领导小组办公室,集中处理疫情防控相关事宜,对于防疫过程中的部分奖励措施予以及时兑现。但是,诸如“疫情防控工作领导小组办公室”等机构具有临时性的特征,一旦该临时机构取消,相关奖励措施的兑现也就缺失了明确的负责机构。实践中部分奖励的兑现并不具有即时性,在相关临时机构撤销后奖励能够得到兑现不无疑虑。如本次疫情中决定给予一线医护人员购房优惠、装修优惠等奖励并非即时可以兑现。而且,一旦出现对已故获奖者的追授工作、集体奖励遗漏获奖人员或者质疑获奖人“奖不对功”等情况时,如何获得权威部门的处置也会成为问题。对于多部门联合发布的公共卫生应急管理奖励政策,甚至可能在奖励措施具体兑现中出现各部门互相推诿等现象。参考各地政府及行政部门对于一些常规性的奖励政策设有专门的办事机构,如科学技术奖励工作办

公室、见义勇为奖励工作办公室、人力资源和社会保障表彰奖励办公室。各市一级单位可以指定负责应对公共卫生事件奖励工作的机构,以保障应对相关奖励措施能够得到长效关注。如果已专设相关办事机构自然是再好不过,但若明确指定或委托某一办事机构集中处理相关事宜,达到“来事能办”的目的就不必造成行政资源的浪费,如广州市规定可通过“政策兑现”窗口办理奖励事宜。

公平的奖励才能发挥奖励的激励作用,奖励制度积极功能的发挥以奖励适用的公平为前提。在职场中,同岗位有编制的员工与无编制的员工确实存在“同工不同酬”“同工不同待遇”的现象。新冠肺炎疫情防控期间,各地出台了针对一线医护人员、一线干警的奖励政策,但很多人也提出疑问:合同制医护人员、合同制辅警这部分没有编制的群体是否享受与体制内员工同样的奖励待遇。当然,对于有编制与无编制这两类群体的奖励一定会存在区别,如在从事同样的疫情防控职务工作的前提下,编制内员工可能获得晋升机会,编制外员工可能获得转入编制的机会,这些不同的奖励方式是基于岗位本身的区别而制定的分类奖励措施,具有合理性。但是除此之外,身份不能

成为奖励措施差别适用的依据。如对于发放奖金、子女教育优待、家属就医绿色通道、延长带薪年假等奖励方式,应与在疫情防控工作中的实际功绩作为授奖标准,而不能以被奖励对象是否具备特定身份为依据。

结语

公共卫生应急管理贯穿事前、事中、事后协调配合的全过程,需要依赖诸多手段、措施共同适用。比如,在本次新冠肺炎疫情防控中,奖励措施的适用表现抢眼,既弘扬了社会主义核心价值观,又彰显了应急管理的人文关怀,也推进了应急管理方式的创新。与此同时,我们也应该清晰认识到奖励措施在公共卫生应急管理中存在的问题,如奖惩制度配置不成比例、柔性规范供给不足、奖励措施法律化程度不高等。因而,有必要在宏观上确立制度性与灵活性相结合的公共卫生应急管理奖励制度体系,在微观上对公共卫生事件报告奖励、“吹哨人”奖励、举报奖励等制度措施进行完善和规范,并通过专门奖励机构的设置和奖励公平的维护,在程序和实体上确保奖励措施的积极功能得到切实发挥。

Normalization of Reward Measures in Public Health Emergency Management: Challenges and Countermeasures

PENG Shi-cheng & LI Guo-hai

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The normalization of reward measures in public health emergency management helps to carry forward core socialist values, highlight humanistic care in emergency management and promote the innovation of emergency management. The practice shows that the application of many reward measures has achieved certain results in public health emergency management in China, but there are still some shortcomings in the normalization of these reward measures, such as disproportionate allocation of reward and punishment system, insufficient supply of flexible norms, and low degree of legalization of reward measures. Therefore, it is necessary to perfect and normalize the reward system of public health emergency management from both the macro and micro levels, and ensure that the positive function of reward measures can be effectively played in the procedures and entities.

Key words: public health; emergency management; reward system

(责任校对 龙四清)