

---

# 传染病防治法制体系建设研究

胡伟力 © 著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

---

图书在版编目（CIP）数据

传染病防治法制体系建设研究 / 胡伟力著. —成都：  
西南交通大学出版社，2021.1  
ISBN 978-7-5643-7939-1

. 传... . 胡... . 传染病防治 - 卫生法 -  
研究 - 中国 . . D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2020）第 269179 号

---

Chuanranbing Fangzhi Fazhi Tixi Jianshe Yanjiu  
传染病防治法制体系建设研究  
胡伟力 著

---

责任编辑	赵玉婷
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (四川省成都市金牛区二环路北一段 111 号 西南交通大学创新大厦 21 楼)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	<a href="http://www.xnjdcbs.com">http://www.xnjdcbs.com</a>
印 刷	成都勤德印务有限公司
成品尺寸	170 mm × 230 mm
印 张	13.5
字 数	206 千
版 次	2021 年 1 月第 1 版
印 次	2021 年 1 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-7939-1
定 价	78.00 元

---

图书如有印装质量问题 本社负责退换  
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

## 序

2020 年全球新冠肺炎疫情大流行成为中国历史和世界历史上最重大的公共卫生事件，成为划分中国历史和世界历史新、旧时代的分水岭和标志性事件，具有划时代和里程碑意义。它是全面、深刻、系统改变中国和世界历史进程的全球重大公共卫生事件，其全面、深远的历史影响怎么样估计都不会过分。2020 年 12 月 28 日，中央广播电视总台发布 2020 国内十大新闻，首要和最重要的年度事件是：“全国抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果”。新冠肺炎疫情是百年来全球发生的最严重的传染病大流行，是新中国成立以来我国遭遇的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的重大突发公共卫生事件。以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民，进行了一场惊心动魄的抗疫大战，经受了一场艰苦卓绝的历史大考，付出巨大努力，取得抗击新冠肺炎疫情斗争重大战略成果，创造了人类同疾病斗争史上又一个英勇壮举。“全国抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果”充分彰显了社会主义制度优越性，充分体现了以习近平同志为核心的党中央以人民为中心、人民至上、生命至上的执政理念，全面展现了全民健康福祉、健康中国和中国特色社会主义福利国家制度建设的辉煌成就！

2020 年“全国抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果”，对公共卫生事业而言，最重要、最深远、最直接的成果是，不仅使高度医疗性、科学性、专业性、技术性的现场流行病学和社会流行病学调查首次进入普通百姓日常生活，而且让身体健康、生命意义、全民健康理念、健康教育、健康生活方式、健康行为模式等传统“生物医学问题”首次战略升级为全社会和国家发展核心理论政策议题。尤其是现代社会生活中相互依赖关系的本质属

性，社会关爱和社会利他，社会距离和社会互助，社会团结与社会合作，每个人健康福利状况主要取决于其他人和全社会总体性社会福利状况等现代社会生活基本原理和现代社会福利制度发展普遍规律，表现得淋漓尽致和最为典型。“全国抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果”成为人类社会历史上迄今为止最为成功、最为经典和最具社会主义制度意义的“最佳国际范例”。换言之，“全国抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果”，不仅创造应对突发公共卫生事件的最佳国际案例与最佳国际实践，而且充分显示出中国特色社会主义制度全面优于资本主义制度的制度优势，在社会主义与资本主义两种社会制度竞赛中取得全面胜利，提交圆满答卷。

“全国抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果”的制度化秘诀和最基本历史经验是：中国特色现代健康中国、财政中国、福利中国和法治中国制度建设的有机统一和整体推进。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩，不仅拉开全面建成小康社会历史序幕，而且首次明确提出“全民健康福祉”等现代理念，首次确立“健康中国”制度建设的国家战略目标，将全民健康福利作为中华民族伟大复兴“中国梦”的重要社会基础和前提条件。更为重要的是，在应对和抗击新冠肺炎疫情斗争中，医疗健康财政和社会福利财政制度发挥了基础性和核心性作用：全国人民首次享受全民性、普惠性和现代性医疗健康和公共财政制度。社会医疗救助财政、社会医疗保险财政、公共卫生财政、健康财政和福利财政组成财政中国。因为财政制度的本质属性是“社会福利”。社会福利的基本含义是全社会所有成员的幸福美好生活。财政资金最能反映国家的政治意愿和国家发展目标，最能反映国家的社会福利责任承担状况，最能反映公民的社会福利权利保护状况，最能反映国家权力与公民权利、政府与公民间关系。最为重要的是，“全国抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果”最重要的制度化成果是，习近平法治思想、法治中国建设与抗击新冠肺炎疫情的完美结合。法治国家、法治政府和法治社会建设在抗击新冠肺炎疫情中实现有机统一，法治中国建设取得标志性

和历史性成就。简言之，中国法治国家建设战略重点，由“经济立法”战略升级为“以健康和福利立法为主”。

改革开放 40 年，尤其是党的十八大以来，中国的法治国家、法治政府和法治社会建设取得历史性辉煌成就，中国特色社会主义法律体系框架基本形成，法治中国建设进入新时代。从公法、私法和社会法划分角度看，我国的宪法与行政法体系，国防法、军事法与财税法体系框架等公法体系已基本建立。2020 年 5 月 28 日，十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》，宣告中国“民法典时代”正式到来。《中华人民共和国民法典》共 7 编、1260 条，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署，对我国现行的、制定于不同时期的民法通则、物权法、合同法、担保法、婚姻法、收养法、继承法、侵权责任法和人格权方面的民事法律规范进行全面系统的编订纂修，标志私法体系建设进入新时代。比较公法和私法体系，涵盖公法与私法领域，联结国家、社会与公民之间权利、义务、责任关系的社会法，是十四五、第二个百年目标和中国特色社会主义法治国家、法治政府和法治社会建设的战略重点和优先领域，具有巨大的发展潜力、无限的发展空间和居于最高发展层次。因为 2020 年抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果和现代社会福利法制发展普遍规律充分说明，社会经济发展水平越高，社会政策与社会立法地位越高、越重要；社会政策实质是社会福利政策，社会立法实质是有关社会福利立法；现代社会福利制度主要由社会救助、社会保险、社会福利服务、住房与家庭政策，义务教育服务，医疗健康服务六部分组成；社会经济发展水平越高，医疗健康政策和法制地位越高。这是为什么健康政策成为“国策”，“健康中国”建设成为国家战略的社会历史和制度原因。现代社会福利法制建设战略重点是医疗健康法制和社会福利服务法制建设；社会福利服务主要对象是儿童、残疾人、老年人、病人和各类弱势群体。简言之，医疗健康法制与福利服务法制建设是未来法治社会建设的战略重点与优先领域。

在极不平凡的和“全国抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略

成果”的 2020 年，胡伟力博士所著的《传染病防治法制体系建设研究》正式出版，可谓恰逢其时，颇具健康中国、财政中国、福利中国和法治中国建设等国家意义和时代意义。胡伟力博士是厦门大学高等教育学博士后、重庆大学法学博士，目前在西南医科大学人文与管理学院任教，在该领域有一定的学术积累。该书是胡伟力博士在厦门大学教育研究院从事博士后研究期间的最新成果，从新中国医疗健康法制建设的历史角度，聚焦当代中国传染病防治法制研究历史主题，率先将 1949—2019 年新中国 70 年传染病防治法制历程，划分为中华人民共和国成立初期（1949—1965），传染病防治法制建设恢复与发展阶段（1966—1988），首部《传染病防治法》的诞生及其实施阶段（1989—2003），中国特色传染病防治法制体系充实与完善（2004 年至今）四个历史阶段，填补了新中国传染病防治法制建设历史进程研究的学术空白点，具有多样理论、政策和法制建设意义。

最令人感兴趣的是，在抗击新冠肺炎疫情斗争尚在全球和国内进行之际，该书的出版为政界、学界和医疗卫生系统一线人员提供宝贵的历史经验和教训，有助于人们从历史发展规律角度反思：什么是传染病最佳分类和最佳分类标准？传染性疾病预防和防治的普遍性规律是什么？如何妥善处理传染性疾病预防的普遍规律与中国特色之间的关系？如何在一个现代、开放、多元、高风险和全球性社会中更加有效地预防和防治传染性疾病？什么是传染病防治的最佳战略、策略与方式？如何创建中国特色现代传染病防治的法制体系和制度框架？如何构建中国特色现代医疗健康法制体系？如何将健康中国、福利中国、法治中国、法治政府和法治社会有机统一整合起来，为实现全面建设社会主义现代化强国奠定制度基础？本书为以上重大理论、政策和法制建设议题，提供了宝贵的中国历史智慧和历史经验，值得一读。是为序。

刘继同教授

草成于北京大学医学部办公室

2020 年 12 月 30 日



## 前 言

从古至今，人类对于肉体的关注与思考，绝不亚于对灵魂的探寻。人类发展的历史，在某种程度上可以归结为一部与疾病抗争的历史，而对人类社会影响最大、持续最长、危害最广的疾病，无疑是传染性疾病，盖因人类社会主要的生产生活方式是基于集体劳作、集体聚居的模式。传染病最大的特点在于其具有极强的传染性，易于在人与人之间、动物与人之间快速传播，进而感染聚居在一起的人群，造成大规模伤亡。历史上多次严重的传染病，给人类文明带来的巨大危害常常超过自然灾害（天灾）或者战乱（人祸）。传染病危害极大，已成为人类文明最为重大的威胁之一。随着对传染病认识的不断深化，人们已普遍意识到传染病的预防控制比单纯的治疗更为重要。传染病救治对象仅局限于个体，且是在已经造成极大损失之后的举措，可谓“治标”而已；而传染病的预防及控制工作则是针对全体人群，且是事先的、有目的、有计划的措施，意在防止传染病的发生，或在发生后阻断其向更大范围扩展流行，可谓“治本”之举。预防控制传染病，需要对民众的生产生活方式、习惯、文化、环境，乃至经济、政治进行有效调控，要达到此等效果，唯有建立完善的传染病防治法制体系。传染病防治与法律制度的紧密联系，实有其内在必然性。

中国作为四大文明古国之一，拥有辉煌灿烂的历史，在漫长的文明史之中，饱受传染病的危害。因此，对我国近现代尤其是中华人民共和国成立以来的传染病防治法制史进行深入研究，总结传染病防治法制建设的历史经验，为当前我国传染病防治法制建设提供参考，具有非常重要的现实意义。



中华人民共和国成立后，党中央和人民政府高度重视传染病的预防控制工作，以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体高瞻远瞩，发动人民群众开展爱国卫生运动，积极改造卫生环境，建立防疫机构，配备防疫人员，制定防疫措施。在中华人民共和国成立初期，我国传染病预防控制在极其艰难的条件下取得了举世瞩目的巨大成就，积累了丰富的经验，尽管未能制定传染病防治法，但相关条例、办法仍然保障了传染病防治工作的高效运行。“文化大革命”期间，传染病防治法制建设有所停滞，这一时期我国传染病预防控制工作主要依靠“赤脚医生”和农村合作医疗制度。十一届三中全会后，我国迎来了改革开放的春风，经济社会发展加快，法制建设也步入快车道。1989年2月，《中华人民共和国传染病防治法》（下文简称《传染病防治法》）应运而生，标志着我国传染病防治工作全面进入法制化轨道，在我国传染病防治法制史上具有里程碑意义。随着我国改革开放的深入推进，经济建设成为全社会关注的焦点，市场化改革节奏加快，传染病防治体系也面临新的转型。这一时期，人们更多地看到了经济发展带来的巨大成就，往往忽略了传染病防治领域的一些深层次问题，《传染病防治法》不完善、不健全、操作性较差等问题未能及时修订。2003年，突如其来的“非典”疫情给我国带来了前所未有的冲击，成为我国传染病防治史上一个标志性事件，它在客观上促使社会各界总结反思我国传染病防治工作的历史经验，对《传染病防治法》进行及时修订，完善传染病防治法制体系。抗击“非典”胜利后，我国传染病防治法制建设取得了重大进步，建立起了传染病预防制度、监督制度、信息公布制度、救助制度、财政支持制度等一系列法律保障体系。

对中华人民共和国成立至今的传染病防治法制史进行研究是一项庞大的工程。针对当前我国传染病防治法制史研究相当滞后的情况，本书围绕传染病防治法制建设及其影响进行深入分析，从而理解传染病防治领域相关法律规范的立法目的、意义及

其不足、成效。在此基础上，总结中华人民共和国成立以来传染病防治法制建设的经验得失，对进一步完善我国传染病防治法制体系进行思考。

本书在绪论部分阐述了研究的背景、价值与方法，对已有研究成果进行了简单评述，考察了国外传染病防治法制情况。第一章对我国传染病防治法制研究的基本范畴进行了界定，包括对关键概念的界定，对传染病防治法制体系构成的梳理，对我国传染病防治法制建设进程进行分期；对近现代我国传染病防治法制进行了历史回顾。第二章主要探讨中华人民共和国成立初期（1949—1965）传染病防治法制建设情况，对当时传染病暴发流行情况、主要应对措施、相关法律法规等进行了考察，进而理解当时条件下传染病防治法制建设的巨大成就，对成功经验进行了总结。第三章考察了中华人民共和国成立后传染病防治法制建设的恢复与发展（1966—1988）。20世纪六七十年代，我国传染病防治法制建设遭到严重破坏。改革开放后，我国传染病防治法律体系开始重建，传染病防治法制建设得以恢复与发展，为中华人民共和国成立后《传染病防治法》的诞生奠定了基础。第四章重点探讨了中华人民共和国成立后《传染病防治法》的诞生及其实施（1989—2003），对《传染病防治法》诞生的历史背景、主要特点及其影响进行了细致考察；以2003年全国抗击“非典”的重大历史事件为切入点，分析了《传染病防治法》在应对突发疫情时的法律适用问题。第五章主要研究传染病防治法制体系的充实与完善（2004年至今），对2004年《传染病防治法》的修订与完善进行深入研究，分析了以该法为基础构建的一系列传染病预防控制法律制度，对传染病防治法制体系的实施效果进行了总结。在对不同历史时期传染病防治法制建设进行分析的基础上，第六章对进一步完善我国传染病防治法制体系提出了具体建议：深入研究卫生政策，统筹考虑影响传染病防治法制建设的多种因素，坚持和发扬成功经验，坚持以人民为中心的价值观，以实施

“健康中国”战略为契机，加快推动高层次人才培养等。最后，结语部分对后疫情时代完善《传染病防治法》进行了思考。

通过上述研究思路和框架，本书在研究传染病防治法制史的过程中，充分关注医学科学尤其是传染病学的发展，注重学科交叉与融合，避免既往研究对医学知识关注不够的问题。通过学科的融合互补，对传染病防治法制史研究中的关键概念及研究范畴进行界定，弥补既往研究概念不清、研究范畴不明等问题。以传染病防治法制建设进程中的标志性事件等因素为依据，对中华人民共和国成立至今传染病防治法制建设进行分期，分析总结各个历史时期传染病防治法制建设的经验得失，以期形成较为系统的中华人民共和国传染病防治法制史。在此基础上，深入挖掘影响我国传染病防治法制建设的关键因素，对进一步完善我国传染病防治法制体系提出建议。我国传染病防治法制史极其悠久，其间文献浩瀚，尤其是中华人民共和国成立后传染病防治领域法律规范相当丰富完整，笔者因学力有限，对传染病防治法制相关文献研究方面仍有待进一步加强，这一不足会在今后的研究中加以完善。

纵观我国漫长的传染病防治法制史，尤其是中华人民共和国成立以来的传染病防治法制史，在传染病防治法制建设方面，我国是有一定特色和优势的，有一些经验是在实践中行之有效的，尤其是在 2020 年这场伟大的抗击新冠肺炎疫情战役中，我国更是为全球抗疫树立了光辉典范，践行了共产党人的初心和使命，深刻地阐释了“人类命运共同体”的时代理念。这一系列传染病防治法制建设的特色和经验，值得我们深入研究学习，值得我们长期坚持、继承和发扬。

胡伟力

2020 年 10 月 14 日



## 目 录

绪 论 .....	1
<b>第一节 研究背景</b> .....	1
一、研究意义 .....	1
二、学术史回顾 .....	9
<b>第二节 传染病防治法律规范的国际考察</b> .....	13
一、古代医学与宗教、法律的联系 .....	13
二、古罗马传染病防治相关法律规范的勃兴 .....	15
三、传染病防治相关法律规范的继承和发展 .....	21
四、现代传染病防治的国际立法 .....	25
<b>第一章 传染病防治法制体系建设研究的基本范畴及历史回顾</b> .....	28
<b>第一节 传染病防治法制体系建设研究的基本范畴</b> .....	28
一、概念界定 .....	28
二、我国传染病防治法制体系的基本构成 .....	34
三、中华人民共和国传染病防治法制建设分期 .....	38
<b>第二节 我国传染病防治及其法制建设的历史回顾</b> .....	41
一、我国古代的传染病防治及其制度建设 .....	42
二、清末传染病的治理及其建章立制 .....	48
三、民国时期传染病防治及其法制建设概况 .....	56
四、中华苏维埃共和国时期传染病防治及其 法制建设概况 .....	65

五、我国近现代传染病防治法制的主要特点及其局限·····	71
<b>第二章 中华人民共和国成立初期传染病防治法制建设(1949—1965)</b> ·····	76
<b>第一节 中华人民共和国成立初期传染病         防治法律规范的形成</b> ·····	76
一、中华人民共和国成立初期传染病暴发流行严重·····	76
二、中华人民共和国成立初期预防控制传染病的具体举措·····	79
三、中华人民共和国成立初期构建传染病 防治法律规范的基础·····	83
四、中华人民共和国成立初期形成的传染病防治法律规范·····	93
<b>第二节 中华人民共和国成立初期传染病         防治法制建设的成就与启示</b> ·····	96
一、中华人民共和国成立初期传染病 防治法制建设的巨大成就·····	96
二、中华人民共和国成立初期传染病 防治法制建设的经验启示·····	98
<b>第三章 中华人民共和国传染病防治法制建设的恢复与发展(1966—1988)</b> ·····	106
<b>第一节 20世纪六七十年代传染病防治法制建设的停滞</b> ·····	106
一、20世纪六七十年代我国传染病 防治法制体系的曲折发展·····	106
二、20世纪六七十年代传染病防治工作的维持·····	108
<b>第二节 传染病防治法制体系的恢复与发展</b> ·····	109
一、传染病防治法制体系的恢复与重建·····	109
二、传染病防治法制建设的快速发展·····	112
<b>第四章 中华人民共和国首部《传染病防治法》的诞生及实施(1989—2003)</b> ·····	115
<b>第一节 中华人民共和国成立后首部《传染病防治法》的</b>	

<b>诞生及其特点</b> .....	115
一、首部《传染病防治法》诞生的历史背景 .....	115
二、首部《传染病防治法》对既往传染病 防治条例的调整和提高 .....	118
三、首部《传染病防治法》的主要特点 .....	119
<b>第二节 首部《传染病防治法》的重要意义</b> .....	122
<b>第五章 我国传染病防治法制体系的充实与完善（2004年至今）</b> ..	125
<b>第一节 首部《传染病防治法》的修订工作</b> .....	125
一、修订《传染病防治法》的指导思想 .....	125
二、《传染病防治法》修订的主要内容 .....	128
三、2004年《传染病防治法》对于完善我国传染病 防治法制体系的重要意义 .....	132
<b>第二节 2004年《传染病防治法》建立的传染病防治         法律制度</b> .....	133
一、传染病预防制度 .....	134
二、传染病疫情报告、通报和公布制度 .....	135
三、传染病控制和医疗救治制度 .....	136
四、传染病的监督管理制度 .....	137
五、传染病防治的财政支持制度 .....	138
<b>第三节 传染病防治法制体系在实践中的效果分析</b> .....	139
一、传染病防治法制体系更加健全 .....	139
二、传染病防治能力得以全面提升 .....	140
三、传染病防治体系基本建立 .....	141
四、传染病防治的保障措施不断加强 .....	142
五、传染病防治工作机制不断完善 .....	143
<b>第六章 我国传染病防治法制体系建设的历史启示与未来展望</b> .....	145
<b>第一节 我国传染病防治法制建设的历史启示</b> .....	146
一、以人民为中心，化解传染病防治法制建设中的新矛盾 .....	146

4 / 传染病防治法制体系建设研究

二、坚持和发扬我国传染病防治法制建设的 成功经验和特色 .....	148
三、统筹考虑关键影响因素，完善传染病防治立法 .....	155
四、总结国内外卫生政策，深入研究影响传染病 防治法制建设的政策因素 .....	160
<b>第二节 我国传染病防治法制建设的未来展望 .....</b>	<b>169</b>
一、以“健康中国”战略为契机，加快推进传染病 防治法制建设 .....	169
二、加强高层次人才培养，为传染病防治法制建设 提供智力支撑 .....	172
<b>结 语 .....</b>	<b>190</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>197</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>200</b>



# 绪论

## 第一节 研究背景

### 一、研究意义

法律制度是人类文明社会维持秩序的基石，法律制度无疑对人类社会具有极其重要的影响。宗教、法律对人类文明史的发展产生了巨大作用，但是人们往往很少意识到疾病及医学发展对人类社会的巨大影响。如果说宗教引导人们思考灵魂、法律规范人们的行为，那么，医学则真真切切地在研究肉体。灵魂（精神）、肉体以及行为规范，构成了人类永恒的话题。医学又将三者协同起来，将人类寿命和幸福感提高作为终极目标。人类文明与健康的关系将是新世纪社会发展最为重要的课题之一。

疾病几乎与地球上的生命同时出现，作为解除病痛的技术——医学，几乎伴随着人类的起源而不断发展，随着人类文明程度的不断提高，医学也从原始社会的本能医学和经验医学，经历巫术医学、天然的和经验的原始外科、僧侣医学，逐步发展成以希波克拉底为代表的“科斯学派”的医学，这时，医学方成为一门真正的科学。医学模式也不断发生变化，在 20 世纪占据主流的生物医学模式，也随着医学科学的飞速发展而逐步过渡到“生物—心理—社会”医学模式。健康的含义也不断扩展，由最初单纯地指向身体健康外延至身体、心理全面发展。医学科学发展有无终极目标？如果有，应该是什么？在医学科学高度发达的今天，笔者认为，促进人的全面发展，应该成为医学科学的重要使命。

随着医学模式的转变、健康含义的外延，传染病防治也逐步由治疗为主过渡到预防为主。从保障大多数人的生命健康来看，传染病防治是医学发展的重要方向，也是政府治理职能的重要体现，我国传染病防治事业经过多年发展，积累了一些经验，但在实施效果上还有不尽如人意之处。从社会治理的角度来看，立法建制应该是切实提高传染病预防控

制效力的最优办法，传染病对公共健康危害巨大，构建完善高效的传染病防治法制体系是建设现代化公共卫生事业的重要抓手。那么，传染病防治法制体系包含哪些内容？目前国内外现状如何？传染病防治法制体系建设应如何适应经济社会发展？怎样满足人民群众日益增长的健康需求？我国传染病防治法制体系建设有哪些经验得失？应该采取哪些措施来进一步完善？这些问题的解答，或者改善、推进，都离不开对近现代中国，尤其是中华人民共和国成立以来传染病防治法制的梳理、总结、研究。

具体来说，对中华人民共和国成立以来的传染病防治法制进行深入研究具有下述意义：

### （一）传染病防治工作在经济社会发展中的重要地位日益凸显

进入 20 世纪以来，随着人类社会文明加快发展，现代意义上的国家日益形成。现代文明的含义不仅包含了政治文明、经济文明、社会文明、生态文明，也包含了一个国家公民健康水平及其公共卫生体制发展程度。现代国家的发达程度和竞争力主要表现在一个国家的综合实力上，其中人才是重要体现。高素质公民不仅指拥有较高的科学知识、业务能力，也指拥有健康的体魄、健全的人格。因此，公民健康水平在某种程度上可以作为考察一个国家经济社会发展水平的重要指标，传染病防治工作作为政府重要的公共卫生管理职能，对保障公民生命健康、提高国家综合治理能力现代化具有重要的基础性作用。

晚清以降，在近代化过程中，西方的科学技术、管理制度不断传播到中国。在西学东渐的过程中，晚清政府也逐渐认识到传染病防治工作对社会的影响，加之晚清东北地区鼠疫肆虐，晚清政府不得不加强传染病的防治，一些传染病防治领域的管理制度和实践开始形成。民国时期，国民政府颁布了一些卫生领域的法律，但因其政治的腐败、经济的衰退、科技的落后，人民的健康水平非常低。

中华人民共和国成立以来，面对国民政府留下的积贫积弱的烂摊子，党和政府在社会主义改造、社会主义建设等历史时期，高度重视提高人民健康水平，有计划、有针对性地提出了传染病防治领域的政策措施，颁布了一系列法律法规，对提高人民健康水平、预防疾病发挥了重大作用。

改革开放以来，随着我国经济社会的快速发展，综合国力的日益提高，政府对传染病防治工作的投入也不断加大，人民的健康水平得到了很大提高。但总的来说，人民群众对健康的需求在不断提高，全国范围内传染病防治工作不平衡、不充分、不适应问题较为突出，现有的卫生体系还不能完全满足人民群众的需求。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央励精图治、奋发进取，在社会主义现代化建设的实践过程中进行了一系列理论创新与制度创新，在经济、政治、文化、社会、生态环境和党的建设等各个领域取得了丰硕成果，开创了党和国家事业发展的新局面。当前，以习近平同志为核心的党中央正团结带领全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗，“两个一百年”奋斗目标正是中国梦的具体体现。为实现“两个一百年”奋斗目标，党中央凝聚集体智慧，在深刻研判国际国内形势的基础上，将全面依法治国作为国家重大战略，法制建设被提高到了前所未有的高度。

十八届五中全会提出，“从现在到二〇二〇年，是全面建成小康社会决胜期”，是我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标。全面建成小康社会，首先要落实好民生问题，解决好人民群众的基本生存问题。医疗问题一直以来是民生热点，要坚决防止在全面建成小康社会过程中“因病致穷、因病返穷”问题的不利影响。传染病、慢性病等疾病以及突发公共卫生事件对相当大一部分人民群众的生命财产安全造成了严重破坏，导致较大规模人群健康受损。尤其是一些重大传染病疫情，如2003年暴发的“非典”疫情，对国家经济社会发展具有极大的破坏力。

---

新华社：《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》，载《求是》2015年第21期。

“非典”是“非典型性肺炎”的简称，非典型性肺炎（Atypical pneumonias）是指由支原体、衣原体、军团菌、立克次体、腺病毒以及其他一些不明微生物引起的肺炎。医学界对2003年发生的这场传染病的名称存在争议，这种病其实并不是医学上通常所说的“非典型肺炎”，而是“传染性冠状病毒肺炎”，是一种由SARS冠状病毒（SARS-CoV）引起的急性呼吸道传染病，世界卫生组织（WHO）将其命名为重症急性呼吸综合征。该病为呼吸道传染性疾病，主要传播方式为近距离飞沫传播或接触患者呼吸道分泌物。本书作为传染病法制史研究论文，不具体探讨医学术语是否准确，沿用更为公众所熟知的“非典”一词。

全面建成小康社会，需要不断提高广大人民群众的生活水平和健康水平，需要建立健全完善高效的传染病防治体系来保障人民健康。全面依法治国，对传染病防治工作提出了新的要求，需要进一步加强传染病防治法制建设，构建传染病防治法制保障体系，确保传染病防治领域各项工作有完善的制度作为保障，通过法律制度对传染病防治工作进行有效治理。

当前，我国社会主要矛盾已经转换。医疗卫生领域同样面临发展不平衡、不充分的问题，难以满足人民群众对更高健康水平的需求。这一矛盾需要党和政府下大力气加以解决。传染病的防治关系到人民群众的切身利益，是保障全民健康的重点工程。十九大报告强调要进一步实施健康中国战略，中华人民共和国成立以来医疗卫生事业领域一些成功经验得以继承和发扬，如继续坚持“预防为主”的卫生事业方针，继续深入开展爱国卫生运动等，并针对不良生活方式成为传染病、慢性病的主要致病因素这一现实，提出了“倡导健康文明的生活方式”，从根源上解决传染病、慢性病高发问题。报告高度重视传染病预防控制工作，明确提出要“预防控制重大疾病”，将预防控制疾病作为一项重大民生工程来抓，体现了党中央对传染病防治工作的高度重视，必将引领我国传染病防治工作进入一个新的历史时期。

## （二）传染病防治法制建设与经济社会发展具有紧密的联系

在现代国家治理体系中，人们常常用一系列数据来分析总结国民经济建设的发展水平，在传染病防治领域，同样可以通过数据来体现其对经济安全、政治安全、人口安全等方面不可预估的重大影响。传染病暴发和流行对经济社会发展的影响是深刻、全面、持续的，很多时候比战争、自然灾害等所谓“天灾人祸”带来的危害更为严重。古希腊著名历史学家修昔底德的著作为传染病影响历史提供了明显的例证：

“这种疾病的一般情景不是语言文字能描写出的；至于个人的痛苦，它似乎不是人所能忍受的。这里特别有一点表现这个瘟疫和其他平常疾

---

习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2017年10月28日第1版。

病不同的地方：虽然有许多死者的尸体躺在地上，没有埋葬，吃人肉的鸟兽不是不跑近尸体，就是如果尝了尸体的肉的话，后来就因此而死亡。关于这一点，从下一事实可以得到证明：所有吃肉的鸟类完全绝迹；在尸体附近或者其他地方，都看不见有这类鸟类。”

人是经济社会发展的核心因素，是全部生产要素中最为根本的要素，而传染病直接危害个体的生命健康，给整个人类的生存和发展带来极其严重的打击。因此，在人类文明发展史中，传染病的危害不亚于任何灾害，传染病成为人类文明最严峻的考验，这一论断也得到了国际社会的普遍认可。正如拜纳特在第六届国际生命伦理学大会的致辞所言：“不稳定的经济体制、潜在的政治和其他恐怖主义、传染病的威胁和其他生物学的灾难以及环境的恶化为特征，对全球我们每个人的个人利益造成威胁。”在对人类危害最严重的 48 种疾病中，有 40 种是传染病和寄生虫病，占发病人数的 85%。世界卫生组织在《1996 年世界卫生报告》中指出：“我们目前处在全球传染病危机的绝望边缘。任何国家都无法逃脱传染病流行的危险，任何国家都不能再忽视传染病的威胁。”

据亚洲开发银行（Asian Development Bank, ADB）统计，因受“非典”影响，全球经济总损失额达到 590 亿美元，其中中国内地经济的总损失额为 179 亿美元，占中国国内生产总值的 1.3%，中国香港经济的总损失额为 120 亿美元，占香港地区生产总值的 7.6%。可见，传染病控制与经济安全、经济可持续发展之间具有高度相关性，对经济的影响十分重大。因此，在谋求经济和社会发展的全部过程中，人的生命健康始终是最宝贵的，应像对待政治问题、经济问题、资源问题、环境问题一

---

古希腊历史学家修昔底德（Thucydides）在其名著《伯罗奔尼撒战争史》中对发生在伯罗奔尼撒战争（Peloponnesian War）第二年的一次大瘟疫做了详细描述。参见【古希腊】修昔底德（著），谢德风（译）：《伯罗奔尼撒战争史》，商务印书馆 1960 年版，第 137 页。

【南非】拜纳特（著），王延光、梁立智（译）：《生命伦理学：权力与不公正——在第六届国际生命伦理学大会的致辞》，载《医学与哲学》2003 年第 11 期。世界卫生组织（著），丁冠群、王小云（译）：《1996 年世界卫生报告：抵御疾病、促进发展》，人民卫生出版社 1997 年版，第 5 页。

该数据由《中国青年报》报道，据该报记者孙宇挺于 2003 年 11 月 10 日的报道，在 2003 年 11 月 10 日举行的“清华大学 AIDS 与 SARS 国际研讨会”上，著名国情研究专家胡鞍钢根据亚洲开发银行（ADB）统计资料得出该数据。

样，把防治传染病作为一项不可动摇的基本国策来认真对待。

突发公共卫生事件的暴发、严重传染病的暴发流行、生物化学威胁以及其他公共危机的处理，是现代国家治理能力的重要体现，是对政府应对危机能力的重大考验，关系到党和政府履行为人民服务的应尽责任，是维护特定人群乃至全社会稳定的重要环节。人口的规模、结构和流动等相对稳定的状态是一个国家和地区经济、社会发展的必然要求，是人口安全的重要保障。

从古至今，人类社会的生存环境和状态，尤其是传染病控制历来是一个重大的社会问题。但是，在近代社会以前，医学科学技术不发达，人类无法有效地控制各种瘟疫和流行病的肆虐与传播，社会治理体系不完善，也未能形成系统合理的传染病防治体系，更遑论有效的法律制度。随着人类社会的巨大进步和科学技术的快速发展，政治学、法学、医学等学科高度发达，以保障公共健康为目的的传染病防治法应运而生。从传染病防治法制史的角度来看，古罗马、古中国已经存在过与传染病控制相关的法律条款，尤其是古罗马法律体系高度发达，与传染病防控相关的法律条款相当丰富。美国、德国、日本等国家在近代化的过程中，工业化程度日渐发达，为维护劳动者健康、缓解阶级矛盾，也不断推出预防职业病、传染病，保护环境的立法。

20世纪初东北地区暴发鼠疫，晚清政府开始采取治理措施，并设立了管理机构，颁布了管理规章制度，我国近现代传染病防治事业开始起步。中华人民共和国成立前，我国的经济、政治、社会、科技等非常落后，综合国力很弱，传染病防治事业发展举步维艰，尽管也颁布了一些传染病预防控制领域的法律法规，但对促进公众健康、提升经济社会发展水平作用有限，也无力阻止大面积传染病暴发对公民生命健康的危害。

中华人民共和国成立后，针对当时严峻的传染病暴发流行形势，党和国家领导人高度重视传染病防治，我国传染病防治工作取得了较快发展。改革开放以来，随着我国经济社会的高速发展，居民可预期寿命显

---

陈昊阳：《我国重大传染病态势及对国家人口安全影响的研究》，第三军医大学博士学位论文，2007年。

梁莉、王新蓉：《突发公共卫生事件应急机制建设》，载《预防医学情报杂志》2005年第3期。

著提高，人民群众对生活质量和生命健康的需求日益提高，疾病控制、传染病防控在政府管理职能中的作用越来越重要。

传染病防治法制史学是融入医学、法学、历史学、管理学等多个学科交叉研究的新领域，符合现代学科的发展特点，它是在思考人类社会发展中影响人类生存与发展的重大问题的基础上发生发展起来的，它的兴起和完善对于保障人类健康、促进经济社会发展、提高人口质量、维护社会稳定繁荣具有重要的积极影响。

### （三）新形势下传染病暴发危害更加严重，传染病防治法制建设的重要性更加凸显

随着医学的快速发展，医学模式也历经更迭，逐步过渡到“生物心理 社会”医学模式。传统的传染病防治工作也不断更新发展，传统的传染病防治模式是在生物医学模式的指导下，提供围绕治疗疾病为中心的卫生服务，主要以防治传染病、地方病和职业病为工作重心。随着医学科学的发展，医务工作者在关注疾病本身的同时，更加认识到心理、社会、环境等综合因素对人类健康的影响。医学模式的变化，也给传染病防治立法建制工作带来了新的挑战。公共卫生关注点也发生了重大变化，例如 20 世纪 50 年代至 70 年代，我国公共卫生领域面临最主要的问题就是传染病、地方病的流行，公共卫生领域工作的重心即传染病、地方病的防治。80 年代之后，慢性病的防治成为公共卫生的重要领域。2003 年“非典”暴发之后，应对突发性公共卫生事件成为公共卫生关注的焦点。

当前，随着人民群众生活水平的日益提高，医疗卫生条件的不断改善，一些在中华人民共和国成立初期严重危害人民群众生命健康安全的传染病已经被消灭，一些在过去危害极大的传染病、地方病、寄生虫病也已经得到有效控制。但是，近年来随着国内外环境的深刻变化，过去没有发现的一些临床新发传染病开始肆虐，如艾滋病(AIDS)、<sup>①</sup>“非典”、禽流感、登革热、甲型 H1N1 流感、军团病、埃博拉出血热、疯牛病等。

---

<sup>①</sup>临床新发传染病是指新近 30 年来人们新认识到的或新发现的能够造成地域性或国际公共卫生问题的新识别的和以往未知的传染病。新发传染病同样具有传染病的特征，有病原体、有传染性、有流行病学特征，对人群危害性巨大，因其“新”，现有的医疗技术在预防治疗手段方面还需探索提高。

一些曾经得到控制的传染病又开始死灰复燃，如结核病、血吸虫病、性传播疾病等。传染病的疾病谱也发生了很大变化，这给传染病防治带了很多新问题。新、老传染病对人类健康带来的威胁依然严峻，这更加体现了传染病防治法制建设的重要性。

#### （四）传染病防治法制史研究滞后于实践发展

如上所述，传染病防治对人类社会的发展影响巨大，传染病防治法制建设作为政府部门宏观管理的重要职能，在保障人民群众生命健康、促进经济社会发展、促进人的全面发展等方面具有重要影响。与传染病防治法制建设的重要性相比，该领域法制史研究仍未得到应有的重视，国内学界对于我国近现代尤其是中华人民共和国成立以来传染病防治法制史的研究相对滞后。目前没有对我国传染病防治法制史进行系统梳理、总结的专门著述。尤其是在法律史学界，学者很少关注尚未成为一个独立部门法的卫生法，研究热点集中在宪法、民法、刑法等传统领域，对卫生法尤其是传染病防治法律制度的研究重视不够。

当前我国法律史学界对传染病法制史重视程度不够，相关研究论述寥寥，尤其缺乏对中华人民共和国成立以来传染病防治法制史的系统专门论述。笔者结合自身学习工作背景，希望能够对中华人民共和国成立以来传染病防治法制史进行力所能及的收集、整理、分析、提炼工作，如能形成医学与法学相互融合、较为系统的研究成果，将无异于慧海拾珠，希望能引起学界对传染病法制史的重视，能够为我国传染病法制史研究起到抛砖引玉的作用。

与以往的研究成果相比较，本书将在资料、观点、体系等方面的广度和深度上进行拓展，力争形成具有一定创新性的研究结论。同时，在论文的结构、体系及表述方式等方面进行新的尝试，突破以往研究成果研究视野较为狭窄、学科交融不够、研究方法较为单一的窠臼，形成较为全面地考察经济、政治、社会和文化背景，医学、法学、史学等学科高度融合，综合运用社会科学和自然科学研究方法的研究思路。

通过上述研究思路，本书将可能在以下方面具备一定的学术价值：

---

杨志军：《我国慢性传染病预防与治疗检测的经济学分析——以慢性乙型肝炎为例》，上海交通大学博士学位论文，2008年。



一是独创性，针对课题研究的历史时期本书之前暂无完整系统的研究成果。二是系统性，本书将以不同历史时期传染病防治法制建设情况为主要研究对象，系统梳理各个历史时期传染病防治法制建设的得失经验。三是真实性，通过全面考察时代背景，研究结论将尽可能地接近事实，在研究结论的真实性上有所保障。

对传染病防治法制史的研究综合了法学、史学、医学等学科的内容，还涉及其他一些学科知识，如伦理学、经济学、社会学等，可以说是社会科学和自然科学的交叉融合。大多数对传染病防治法制史进行研究的学者对当时的医学发展水平研究不够，这制约了对传染病法制史研究的深度。对我国尤其是中华人民共和国成立以来传染病法制史进行研究的重要价值之一，在于以史为鉴，不断提高我国传染病防治法制建设水平。通过对近现代中国尤其是中华人民共和国成立以来各个历史时期经济社会发展情况、医学发展水平、卫生观念等因素进行考察，分析不同因素对传染病防治法制建设的影响，总结各个时期传染病防治法制建设的经验得失，对当前我国传染病防治法制建设提供参考、建议。

本书首先通过纵向研究近现代中国尤其是中华人民共和国成立以来传染病防治法制建设的历史进程，归纳影响传染病防治法制建设的影响因素，分析法制建设对传染病防治工作的促进作用；其次辅之以横向的国际对比研究，分析各个历史时期传染病防治法制建设的经验得失，梳理中华人民共和国成立以来传染病防治法制建设情况，以史为鉴；最后结合传染病防治法制建设影响因素，结合当前我国经济社会发展水平，结合当前传染病防治领域重点问题，对构建系统全面的传染病防治法制体系提出建议，以期提高传染病防治法制建设水平，不断提高国民健康素质。

## 二、学术史回顾

瑞典病理学家福克汉切有一句名言：“人类的历史即是疾病的历史。”医学几乎是伴随着人类的起源而起源的，早期的“医学”与现代意义的科学还有相当大的差距。随着人类文明的进步，医学模式不断更新演变，进而也深刻地影响了传染病防治工作的发展。早期的传染病防治概念和

---

李建中：《世纪大疫情》，学林出版社 2004 年版。

实践产生于人类对农业革命副作用的应急反应，现代传染病防治的理论和实践产生于人类对科学革命和工业革命副作用的应对反应，发展于人类现代化的过程中。今天，传染病控制已经成为现代化国家最重要的功能之一，通过法制建设对传染病进行控制成为现代国家的普遍做法。总体来看，我国不论是传染病防治还是传染病法制建设，均较西方国家为晚，且在传染病防治法制史研究领域，成果难称丰硕。

比较来看，国外学者对传染病防治法制建设整体情况进行的研究较多，也比较成熟，这可能与西方发达国家医学、法学学科具有较长的发展历史，学科较为发达有一定关系。就国内而言，该领域相对较为新颖、生僻，尽管目前国内对某一具体传染病进行历史学、社会学、法学的研究已属普遍，但整体来说，对传染病法制建设进行系统性研究的仍属鲜见。

目前对传染病防治的研究主要有以下三类：

第一类是传染病社会史研究。传染病的防控与治疗历来是医学科学研究领域最为重要的内容之一，随着人们认识的不断深化，研究重心也逐渐由治疗疾病、防止扩散逐步转移到预防控制上来。对传染病的研究，绝大部分内容是在医学学科中呈现出来，最早关注传染病的学科是医学。同时，对传染病的研究也是医学史研究中不可回避的内容。随着传染病对经济社会的重要影响愈加凸显，西方学者对疾病、健康、肉体与灵魂的关注日益增强，疾病与社会、文化、政治、经济、观念的相互作用关系也成为研究的热点。通过传染病发展史、传染病文化史、传染病观念史、传染病社会史等研究，学者们逐渐认识到，传染病的防治与社会文明进步之间的联系是如此紧密。传染病防治早已不再单纯地被认为是一种医疗行为，它更多地被赋予了政府公共职能，与经济社会发展、文化背景、政治观念、法律制度等联系紧密。

---

对传染病与社会现象的联系进行研究，西方学者早已做出有益尝试，也取得了较为丰硕的研究成果。20世纪70年代，英美学界成立了医学社会史学会，致力于推动医学社会史研究，著述颇丰。如：罗森博格的《霍乱年代》，研究19世纪霍乱流行的社会史，较为大众所熟知；英国历史学家迈克尔·比迪斯与传染病史学家弗雷德里克·F.卡特赖特合著的《疾病改变历史》，被学界誉为医学社会史的开创之作，通过对疾病的暴发与流行进行严谨细致的考察，论述了疾病尤其是传染病在历史进程中的重要影响。此类影响较大的著述还有美国学者彼得·鲍德维的《传染病和欧洲国家》。值得一提的是，我国晚清时期东北地区曾暴发大规模鼠疫，西方学者对此疫的关注度也很高，费克光、本尼迪克、邓海伦等均从不同角度对其进行了深入研究。

医学社会史的研究在国际上日益扩散，越来越受到医学史、社会史等领域学者的关注。对疾病进行社会历史研究也引起了国内学者的重视，20世纪80年代、90年代，已有相关论文刊登在《近代史研究》《历史研究》等影响较大的史学类学术刊物上。进入21世纪以来，疾病社会史研究在国内学界已不是一个新鲜话题，相关研究亦如春笋出土、不断涌现。

除上述领域外，一直以来，因疾病与健康、肉体与灵魂的紧密关系，西方学界一直非常关注疾病研究，诸多宗教、哲学、文学等其他领域的学者对瘟疫、疾病等非常关注，他们从不同层面阐述了疾病对于宗教、哲学、政治、经济、文学的影响，研究方法新颖，思想深刻。英国哲学家休谟即以传染病为例阐述人性道德。法国哲学家福柯更是以全新的视角切入，对身体、疾病与政治、哲学的运行机制进行了淋漓尽致的阐释，西方国家对“身体”“疾病”的研究成为社会学界的热点，通过对“身体”的研究，福柯也关注了疾病的本体论认识以及疾病、医学、传染病、瘟疫等的政治道德意义。

美国文学家苏珊·桑塔格在其代表作《疾病的隐喻》中，坚持其“反对阐释”的革命性姿态，重续福柯“词”与“物”的连接，通过亲身体会，在广泛参阅各类文献的基础上，开始认识到这个世界上有许多被遮蔽的、隐喻的真相。这一事实在疾病中体现得尤为明显。在上述作品中，她从文学作品和现实背景的角度分析了疾病的文化寓意及其深刻影响，探讨了疾病本身为何会从“仅仅是身体的病”演变成道德批判，进而转换成一种社会歧视与压迫。

---

2006年8月，南开大学举办了“社会文化视野下的中国疾病医疗史”国际学术研讨会。南开大学中国社会史研究中心在此研究领域成果丰硕，该中心余新忠教授在我国疾病社会史研究领域较为活跃，先后出版了《清代卫生防疫机制及其近代演变》《江南的瘟疫与社会》《瘟疫下的社会拯救》等学术专著。疾病社会史领域的较有价值的著述还有：北京大学医学部张大庆教授所著《艾滋病：从疾病史到社会史》《当代疾病史研究的问题与趋势：从AIDS到SARS》，中国人民大学清史研究所杨念群教授所著《再造病人：中西医冲突之下的空间政治（1832—1985）》等。

覃慧宁：《如何揭示被“隐喻”遮蔽的真实——评苏珊·桑塔格《疾病的隐喻》》，载《西北民族研究》2006年第5期。

第二类是传染病防治的理论与实践研究。传染病及其防治的理论及实践研究是一片较为新兴的领域。西方国家已有一些研究基础，如美国乔治敦大学法律及公共卫生中心负责人洛伦斯·郭斯汀等学者在此领域已取得可资借鉴的学术成果。郭斯汀较早开始从法律的视角来理解公共卫生领域的权利与道德。他的研究是从公共卫生领域的两个重要层次(制度和法律)展开的，他关注公共卫生政策、法律与个人基本权利之间的冲突问题。他还认识到西方社会崇尚的自由主义与公共卫生伦理诉求之间可能存在分歧。郭斯汀在研究艾滋病的预防控制过程中，对强制措施有了更加深入的理解，在公共健康领域，强制等限制个人自由的措施是普遍存在的，很多情况下“强制通常是必不可少的”。前世界卫生组织全球防治艾滋病问题的规划者和负责人、全球公共健康运动的著名领袖——乔纳森·曼恩(Jonathan Mann)在思考公共卫生领域法制问题时，开始从人权视角来探讨权力与伦理的关系。曼恩对公共健康法律、制度、措施等因素对人权的影响有深入思考，他呼吁社会各界充分认识公共健康与人权的相互作用和相互影响，加强二者对话。曼恩认为，公共健康更应该个人权利的框架内得到解释，而非在生物学的框架内进行解释。郭斯汀和曼恩主要从法律、人权的角度对公共健康领域进行了思考。但二者都存在一个相同的缺陷，即犯了极端主义的错误。郭斯汀过于强调公共健康的价值，而忽视了人权的意义，而曼恩则正好相反。此外，美国学者南希·E.凯茜(Nancy E. Kass)、詹姆斯·F.奇尔德雷斯(James F. Childress)、罗纳德·拜耳(Ronald Bayer)、艾米·L.弗尔查尔德(Amy L. Fairchild)等从伦理学、法理学的角度对公共卫生政策和人的权利、自由等进行了深入研究。从目前国内研究情况来看，对传染病预防与控制的理论与实践研究仍处于探索阶段。但可喜的是，已有不少学者已开始关注伦理道德、权利义务、公法与私权等矛盾与传染病防治各个领域的关联性，但在解决问题的思路上，却乏善可陈。目前的研究更多集中在对某一具体疾病、具体案例进行分析研究，缺乏系统性的应对方案。

第三类是对传染病防控法律制度的基本理论进行研究。传染病防治一直伴随着人类文明进程，每一次重大疫情的暴发，都给人类带来了难以估量的巨大灾难。控制、预防、治疗、消除传染病是人类长期不懈的

追求，如前所述，传染病防治不仅是一项生物学工程，还是一项庞大系统的社会工程，单纯依靠科学技术的发展难以实现有效防控传染病的目标，更需要法律制度的保障。这一判断得到了学者的普遍认可，对传染病防治立法建制进行研究在国内也方兴未艾。仅以近十年内国内博士学位论文来看，即已印证了这一研究趋势。复旦大学博士研究生于竞进在其博士学位论文《我国疾病预防控制体系建设研究：困境、策略、措施》中，对传染病的重大危害进行了分析，总结了我国当前传染病防控体系存在的主要问题，分析了传染病的防控体系建设相关理论，从公共管理的角度探讨了传染病的预防与控制体系，在此基础上，对完善我国疾病预防控制体系提出了改进建议。华中科技大学博士研究生甄雪燕对近百年来我国传染病的暴发流行情况进行了梳理，其博士学位论文《近百年中国传染病流行的主要社会因素研究》通过探讨近现代我国传染病的流行情况，梳理总结出影响传染病防控的关键因素，这一系列因素是完善我国传染病防治法制体系的关键影响因素，对于研究传染病防治法制具有较好的参考价值。中南大学博士研究生孙雯波在其博士学位论文《传染病及其防控的伦理分析》中从伦理学的视域出发，对传染病防控工作中的社会价值、政治隐喻、伦理、道德及法律制度进行了深入探讨，提出了国家机器在预防控制传染病工作中应形成的基本法律规范及其价值基础，对于学者进一步思考我国传染病防治法制体系的价值基础颇有裨益。武汉大学博士研究生龚向前的博士学位论文《传染病控制之国际法问题研究》中对国际组织控制传染病的法律规范进行了研究，通过对世界卫生组织法律制度、世界贸易组织关于传染病控制的法律，国际环境法、国际人权法涉及传染病防治的条款等进行研究，总结了国际法与传染病控制的关系，分析了传染病防治中的公民权利和人权保障。

## 第二节 传染病防治法律规范的国际考察

### 一、古代医学与宗教、法律的联系

在人类社会早期，由于科技文化尚处萌芽状态，人们对于传染病的

本质及其病原很难有正确的认识，往往将其归结于鬼神之祸，所谓“天惩神罚”之类，自然难以实施有效的预防控制措施，传染病成为威胁古代文明的重大祸患，在众多导致古罗马帝国衰亡的因素之中，传染病无疑占据显著一席。在以希波克拉底为代表的“科斯学派”兴起之后，西方医学逐渐转变为一门系统的科学，对于传染病的认识亦有所进步。但随着基督教的勃兴，宗教逐渐渗透到世俗生活之中，对科学技术的发展阻碍极大。自古希腊、古罗马医学取得长足进步后，西方医学便难有大的发展，对传染病的研究及治理也几近停滞，以致中世纪的欧洲，传染病肆虐，黑死病、鼠疫常常将整座城市变为废墟，整个欧洲饱受其害。及至文艺复兴，涌现出大批具有真知灼见的思想家、科学家，为西方社会科学技术的发展提供了坚实的智力支撑，西方科技进入了前所未有的快速发展时期。随着工业革命的兴起，大规模集体生产方式开始普遍，对于公共卫生、环境卫生、职业病、传染病的研究开始得到西方国家统治阶级的重视，现代意义上的公共卫生学、传染病学即肇始于此。

医学科学与人类生命的基本需求之间的联系相当紧密，超过了其他任何学科。因此，医学发展和文明进步之间的密切关系是显而易见的。医学的发展同当时代各民族的经济、政治、文化、环境、社会因素关系相当密切，当代医学与贸易、法律、哲学、文化、艺术、战争等紧密联系在一起。这一事实已逐渐被人们充分认识，基于这一基本认识，“生物—心理—社会”医学模式便逐渐产生并发展起来。甚至可以说，医学的发展是现代生活中最强有力的潜在影响因素之一：它既影响着个体的发展，又在很大程度上影响着集体的进步；它总是在面临新的威胁和挑战的同时，提供了更好的解决方案；它在对未来充满迷惘的时候，又给予了迎接美好未来的新希望。

最早涉及医学领域的法典，可追溯至公元前1900年的《汉谟拉比法典》，据该法典记述，在古代，美索不达米亚平原的外科医生是相当受重视的；该法典中有些提法很有意义，如明确承认医生是一种专门职业，并且记录了医生如何施行外科手术。这些记载成为最早规定医生的刑事

---

【英】基普尔（著），张大庆（译）：《剑桥世界人类疾病史》，上海科技教育出版社2007年版，第33-38页。

和民事责任的文献，具有非常高的历史价值。古代埃及的医学科学尽管乏善可陈，但在卫生法规方面有了很大进步，可以说已经具备了社会医学的雏形。《圣经》中许多教条在很大程度上反映了当时宗教对个人卫生的要求，如各种习俗，关于接触尸体、妇女经期、产后、淋病、麻风病等均有涉及，但都出于纯粹的宗教观念。上述带有实际卫生要求的神秘行动，渐渐开始成为犹太人重要的宗教教义，于是在实际层面上为了个体清洁的沐浴便成为象征性的宗教洗礼，这表明了犹太人医学思想发展的特征。在古代四大文明古国之一的印度，传染病学在印度医学中占有极其重要的地位。古印度的《摩奴法典》规定了严格的卫生条规和洗涤等宗教崇拜的基本事项。

古代西方文明曾高度繁荣，古埃及、古印度、古巴比伦、古罗马时期无论是文化、艺术、哲学、科技、法律等都成就斐然。在这些古代文明中已经出现了与预防控制传染病相关的立法，如古印度的《摩奴法典》、古巴比伦的《汉谟拉比法典》和古罗马的《十二铜表法》《阿基拉法》《科尼利阿法》等，都有比较具体的记载，涉及的内容包括尸体掩埋、饮水、食品卫生、牲畜屠宰、堕胎、弃婴、行医资格、医生失职惩处等。欧洲封建国家兴起后，逐渐出现了专门的卫生法律，如13世纪法国腓特烈二世制定发布的《医师开业法》《药剂师开业法》等。15世纪—17世纪英国编撰了一系列药典，如1499年的《佛洛伦萨药典》和1618年的《伦敦药典》。

## 二、古罗马传染病防治相关法律规范的勃兴

### （一）古罗马传染病防治相关法律规范及其影响

古罗马是继古希腊之后世界文明史上的又一次历史文化典范，古罗马在依赖其强大的军事力量扩大领地、征服世界的同时，留在世界文明

---

【意】阿尔图罗·卡斯蒂廖尼（著），程之范、甄橙（主译）：《医学史》，译林出版社2013年版，第11-13页。

胡光：《学习借鉴国外卫生立法经验搞好我国卫生法制体系建设》，载《中国医院管理》1988年第6期。

史上的痕迹实在是丰富而又珍贵的。正如耶林在《罗马法的精神》里所说：“罗马帝国曾三次征服世界，第一次以武力，第二次以宗教（基督教），第三次以法律。武力因罗马帝国的灭亡而消失，宗教随着人民思想觉悟的提高、科学的发展而缩小了影响，唯有法律征服世界。”古罗马凭借武力建立起强大的世界性帝国时，对古希腊文明进行了较为全面的继承与发展，特别是对哲学思想的吸纳，以至在较长的历史时期内，罗马立法史都浸含着希腊哲学思想。古罗马在武力征服世界的同时，开始了对世界立法史上的创造性发明，制定了古代较为完备的法律体系，对后世产生了深远影响。古罗马统治者将法律运用到公共卫生管理中，从而开拓出通过国家意志、运用国家权力、使用法律手段对公众健康进行管理的先河，改变了古希腊时期主要依靠医生个人力量来改善公众健康的状况，同时推动医生这一职业成为独立而崇高的社会阶层。

在人类历史上，古罗马民族是极具生活情趣和追求享受的民族，在他们留下的历史文化遗址上，成片的公共浴室以及各个富裕家庭的私人浴室，生动地展现了罗马人的卫生理念与生活卫生习惯。古罗马人对于公共卫生的重视，以及在公共卫生建设方面存留的遗迹，激发今天的人们去探讨、去研究。这个民族很清楚，强大的军事需要强壮的民族，而强壮的民族需要全面的健康保障，所以，建立良好的公共卫生环境，对于提高罗马民众的健康水平是至关重要的。古罗马人在医学领域尤其是公共卫生领域做出过杰出的贡献，他们借鉴吸收古希腊、巴比伦、埃及以及其他东方民族的公共卫生管理措施，建立了一个较为完善的传染病防治相关法律规范。

共和晚期至帝政初期这一历史时期罗马扩张至其巅峰，城市快速扩大、人口急剧增加、工业高速发展带来了严重的城市公共卫生问题。当时罗马城公共卫生状况很差，空气和水源污染严重，主要污染源包括垃圾与生活污水、居民的便溺、工厂的排放物以及死者遗体等。罗马城严重的公共卫生问题，催生出大量预防传染病的法律规范。古罗马设立

---

周枏：《罗马法原论（上）》，商务印书馆 2016 年版，第 18 页。

周枏：《罗马法原论（上）》，商务印书馆 2016 年版，第 18 页。

徐国栋：《罗马公共卫生法初探》，载《清华法学》2014 年第 8 期。



了专门的卫生官员，建立了完善的水道和众多的公共浴场并有相应的立法，还就工厂排污、殡葬卫生等进行立法。

古罗马制定了大量关于维护城邦环境、保障民众健康、管理医务人员等方面的立法，这些法律条文散布在各类法律文件汇编之中，构成了古罗马较为系统合理的传染病防治法律规范。尽管以现代科技文明的视角来审视这些法律有其不足甚至缺陷，但在当时的历史条件下，这些法律的制定是具有重大进步意义的，在预防传染病方面发挥了极其重要的作用，它的影响甚至持续到一千多年后，成为欧洲公共卫生法制建设的重点研究对象。

正是由于古罗马传染病防治相关法律规范的完善，罗马城传染病预防控制取得了显著成效。罗马城市以 14 条水渠的完善给水系统向居民供水，所供给每个罗马居民的水，甚至数倍于今日卫生学的要求。从罗马帝国最早时期起，罗马城市就开始设有台伯河的管理人并进行沟渠监督；对沟渠问题规定了详细而且严格的立法；对于市场已有专门的管理机构，建立了像戴克里先皇帝所建立的那样的浴池，并有可供几千人同时沐浴的便利设备；开辟了查尼叩拉姆大公园；创始了对贫穷人的免费治疗；在火葬以及尸体的埋葬上做出了可供借鉴的范例——这样的一个城市毫无疑问在医学史上是值得占有一显著地位的。这些法律规范实际上给今日所有卫生领域内的措施提供了范例，在预防传染病领域，古罗马已从一个古希腊的承袭者转变为一个伟大的推动者。罗马人吸收了希腊人的医学知识，结合罗马城市建设需求，综合了古巴比伦、埃及、希腊以及其他东方民族的卫生法，建立起一套基本完善的预防传染病的法律规范，直到近现代传染病学开始勃兴，古罗马预防传染病法律规范仍然在发挥着巨大的影响。

古罗马预防传染病法律规范的蓬勃生命力持续影响着后世的传染病立法，近现代的公共卫生肇始于工业革命后的英国，是 18 世纪末、19

---

【意】阿尔图罗·卡斯蒂廖尼（著），程之范、甄橙（主译）：《医学史》，译林出版社 2014 年版，第 239 页。

Calman, Kenneth. "The 1848 Public Health Act and Its Relevance to Improving Public Health in England Now". *Britain Medical Journal*, 1998, 23 ( 8 ): 28.

世纪初生产力与经济、社会、环境发展变化的产物，深刻地体现了当时工业革命、帝国主义和启蒙运动的时代背景。公共卫生发展初期最为重要的功能是预防疾病、维护环境卫生，其最终目标仍是维护资本主义生产关系，缓和劳资矛盾。随着公共卫生含义的不断外延，逐步扩大到社会生活的多个领域，形成大卫生观念，几乎包罗了所有与民众生命健康相关的领域。从传染病学最初的功能来看，古罗马预防传染病法律规范已经初步实现了近现代传染病学的主要功能。从更为广泛的视域来看，古罗马预防传染病法律规范包含了理性主义和衡平原则，符合中世纪末期开始的文艺复兴和启蒙运动的精神，顺应了资产阶级需求，为资产阶级革命、建立资产阶级法制体系提供了重要的法律思想。

最后，古罗马在卫生史上之所以有功，还有另一个理由，即只有在古罗马，医生才开始成为一个阶层，受法律的保护，国家对这个阶层给予特殊的保障。事实上，正是由于罗马人的法令，才把医生从卑微和不稳固的地位中解放出来，给予医生公民权，把医生提高到社会阶层之顶，并把维护公共卫生的崇高责任放在医生手中。在帝国时期，医生享有公民的尊重，皇帝也使医生在国家中享有很高的地位。在历史上，医生第一次获得更重要的公共地位并参与政事，因而便产生了用严格的法则来控制的复杂的卫生组织，这些法则保证了卫生组织的正当功用。行医权只有在慎重考虑之后才可授予，我们也首次看到由法律所规定的医学学校在社会和国家中所占的特别地位。

## （二）古罗马传染病防治相关法律规范的哲学根源——希波克拉底的哲学体系

希波克拉底使医学真正成为一门系统的自然科学，同时又具备艺术的气质。希波克拉底医学哲学思想是古罗马医学发展的源泉，同时又深刻地影响着古罗马传染病防治立法思想，构成了古罗马传染病防治立法的重要哲学基础，使古罗马传染病防治法律规范具有极强的借鉴性、理

---

Calman, Kenneth. "The 1848 Public Health Act and Its Relevance to Improving Public Health in England Now". *Britain Medical Journal*, 1998, 23 (8): 29.

罗洪洋：《重新思考古罗马与近现代西方法治的关系》，载《环球法律评论》2015年第6期。

性和实用性，赋予了古罗马传染病防治法律规范旺盛的生命力。时至今日，我们仍能从古罗马浩瀚的法律条文中领略其传染病预防控制领域的巨大成就，这一历史成就也饱含着古希腊哲学思想，尤其是希波克拉底医学哲学思想的重要贡献。

古希腊哲学的兴起为医学科学的诞生奠定了基础，泰勒斯是西方第一位朴素唯物主义哲学家，首先提出了唯物主义的世界观。其他古希腊哲学家也相继提出了朴素唯物主义的世界观，唯物主义哲学思想为医学从神学中脱离出来提供了理论依据。希波克拉底综合了德谟克利特、恩培多克勒、毕达哥拉斯、阿尔克迈翁、赫拉克利特等学派的哲学思想，建立了“体液病理学说”。其哲学思想主要表现在以下方面：

### 1. 万物由物质构成的宇宙生命观

万物由物质构成，是哲学世界的重要命题。德谟克利特是原子论的创始者，他相信万物都是由原子构成的。据公元2世纪索兰纳斯所写的希波克拉底传记材料，希波克拉底曾跟随德谟克利特学习哲学，这一经历奠定了希波克拉底宇宙观的基础，形成了万物由物质构成的宇宙生命观。在此基础上，希波克拉底接受并发展了恩培多克勒的“四元素”理论，创造性提出了人体也是以自然物质为基础，由四种各具特质的体液构成，形成了著名的“体液病理学说”。“体液病理学说”认为“体液”是构成人体的基本物质，体现了万物由物质构成的宇宙生命观，这构成了希波克拉底疾病观的基础。

希波克拉底认为疾病是由自然的、物质的原因引发的，他坚决反对“巫术医学”和“疾病天赐”的观念。他在《神圣病论》中写道：“‘神圣病’，……是因人的无知——人们不了解此病的特点，现在还有人相信它的‘神圣’，其根本原因还是在于对它的了解。人们用涤罪剂和咒语来

---

希波克拉底在《自然人性论》中论述：“血液、黏液、黄胆汁和黑胆汁这四种体液构成了人的体质，人就是靠这些液体保持健康或者产生疾病。”参见 Hippocrates. *Hippocrates*, Vol. (LCL). English translated by W. H. S. Jones, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1948: 11.

Hippocrates. *Hippocrates*, Vol. (LCL). English translated by W. H. S. Jones, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1948: 11.

贺佳苹：《古希腊希波克拉底体液论初探》，东北师范大学硕士学位论文，2016年。

治疗‘神圣病’，恰恰证明这种疾病的‘神圣性’是虚假的。”希波克拉底摒弃各种神学思想，将其医学思想建立在自然科学的广泛基础上，充分肯定了临床经验和哲学推理的必要性，并最终将医学提升到难以超越的高度。希波克拉底坚持自然的、物质的生命宇宙观，他所在的学派极具人道主义精神。他所代表的科斯学派在治疗疾病的过程中，始终坚持以人为本的医学伦理观。

## 2. 和谐运行论

毕达哥拉斯提出了数目学说的基本原则，他曾说“万物都是数”，这一原则构成了毕达哥拉斯学派的基础。希波克拉底“体液病理学说”的基本内涵和基本原理就是生命有机体的和谐平衡理论，即生命体是由多种要素构成的统一整体，各要素比例不断变化流动，比例和谐则机体健康，否则便产生疾病。

## 3. 朴素辩证法思想

活跃在公元前500年左右的赫拉克利特所建立起来的学说具有朴素的辩证法思想。他认为万物都处于流变的状态，变化是永恒的，这种变化同时带来了对立面的统一。希波克拉底将对立统一思想引入疾病发生发展过程中，形成了具有辩证思想的疾病观，“体液病理学说”包含了对立统一、普遍与特殊等辩证思想，同时具有极强的整体观念。希波克拉底还认识到普遍与特殊的关系，他非常重视个体的不同体质在疾病发生发展中的影响，他在《摄生论》中写道：“每个个体都有自己的机制，……对于有些人来说，改变自身的习惯无关紧要，而对于另外一些人而言，

---

Hippocrates. *Hippocrates*, Vol. (LCL). English translated by W. H. S. Jones, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1948: 19.

赵新宇：《希波克拉底“体液”论哲学观念及其对古典幽默概念的影响》，载《天津大学学报（社会科学版）》2011年第7期。

在《自然人性论》里，希波克拉底重点讨论了体液和谐的理论：“当四种体液的量和能互相适当结合并且充分混合时，人体便处于完全健康状态。当这些体液之一太少或过多，或分离出来未与其他要素适当混合时，人体便感到痛苦。”参见 Hippocrates. *Hippocrates*, Vol. (LCL). English translated by W. H. S. Jones, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1948: 20.

Hippocrates. *Hippocrates*, Vol. (LCL). English translated by W. H. S. Jones, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1948: 20.

改变自身的习惯会造成致命的后果。”希波克拉底学派十分重视整体观念，他认识到疾病的产生并非孤立事件，人体是各个器官紧密关联的有机整体，任何器官的病变都会影响整个机体。整体论思想深刻地影响了希波克拉底学派，它要求医生在医治病人时必须具备全局观念，而非局限于疾病本身。

正是基于上述哲学思想，结合丰富的临床经验和哲学推理，希波克拉底构建起了他的医学本体论，从而最终将医学提高到难以超越的高度。他坚持自然物质的宇宙生命观，首次将生命活动看成一个可以理解的、基于自然物质运行的过程。他重视观察和经验，认识到人体各要素和谐运行是保持健康的基本前提，健康与疾病、和谐与失调这一系列对立矛盾是永恒变化的，医者要理解这一过程，顺应自然的力量，形成整体观念，重视个体差异，用一切可能的方法保持机体要素和谐。

### 三、传染病防治相关法律规范的继承和发展

最早在法律条文中涉及传染病防治措施的，可追溯至古罗马。古罗马建立了在古代社会较为完备的法律体系，其中多有涉及环境干预的，在实践中有利于传染病的预防控制，这些法律规范，在欧洲的卫生立法实践中得到了继承和发展。在古代中国的法律规范中，亦有不少律法对医疗行为进行规制。但总体来看，这些法律规范更多是出于保护环境或者宗教祭祀等方面的需求，立法者的本意并非预防控制传染病。因此，无论是古代西方或者古代中国，系统的传染病防治法制体系是不存在的。

当 14 世纪的意大利在文学和艺术领域取得重大辉煌成就时，意大利

---

R. O. Moon. "Hippocrates and His Successors in Relation to the Philosophy of Their Time: the Fitzpatrick Lectures Delivered at the Royal College of Physicians 1921-22". *Laval Theologique Et Philosophique*, 1923, 9 (2): 18-23.

R. O. Moon. "Hippocrates and His Successors in Relation to the Philosophy of Their Time: the Fitzpatrick Lectures Delivered at the Royal College of Physicians 1921-22". *Laval Theologique Et Philosophique*, 1923, 9 (2): 24-27.

希波克拉底在《人体部位论》中写道：“身体的每个器官都与其他器官是相关联的，任何一种疾病的发生都会影响整个机体的运作。”参见 R. O. Moon. "Hippocrates and His Successors in Relation to the Philosophy of Their Time: the Fitzpatrick Lectures Delivered at the Royal College of Physicians 1921-22". *Laval Theologique Et Philosophique*, 1923 (2): 24-27.

的医学也取得了长足进步。但 14 世纪的欧洲暴发了一系列传染病疫情，对整个欧洲文明发展产生了严重影响。麻风病、流行性感、黑死病等传染病在欧洲蔓延，其中危害最大也是最为有名的是黑死病，其扩散至整个欧洲，使得大量繁华的欧洲城市在短时间内沦为荒凉之地。1346 年至 1352 年，黑死病导致欧洲三分之一的人死亡，其中，1347 年至 1351 年黑死病流行期间，死亡人数超过两次世界大战总和。15、16 世纪，黑死病蔓延至美洲。以今天的传染病防治观念来看，中世纪欧洲城市市民卫生观念严重缺乏、城市污浊不堪、臭气逼人，生活环境十分恶劣，加之战乱频仍、人口流动性极大，这些看似普通的原因却是导致传染病广泛传播的最为重要的因素。由于恐怖的鼠疫流行甚广，大量的医学文献和通俗文学描述了如何防范鼠疫。这一时期鼠疫猖獗，也客观上促使人们重视对传染病预防控制的研究与实践，推动了传染病防治相关的立法工作。

17 世纪西方医学思想的发展明显地反映了当时的社会趋势，这一世纪欧洲的传染病处于历史上最严重的时期。黑死病、疟疾、鼠疫、天花、白喉病等流行病肆虐欧洲，传染病的暴发给欧洲社会带来了巨大灾难，

---

【意】乔万尼·薄伽丘（著），钱鸿嘉等（译）：《十日谈》，译林出版社 1994 年版，第 10 页。

黑死病给 14 世纪的欧洲带来了空前灾难，全欧洲约有 30% 的人死于传染病，随着当时世界贸易的不断扩展，疫情开始向亚洲、美洲蔓延，死亡人数大量增加。彼时意大利文艺复兴运动的杰出代表、人文主义杰出作家、佛罗伦萨文学“三杰”之一的乔万尼·薄伽丘在其代表作《十日谈》中描述了 1348 年的佛罗伦萨，“瘟疫来势如此凶猛，病人又缺乏适当的看护，所以城里日日夜夜都有好多人死去，那情景听了都叫人觉得骇怕，更甭说亲眼看见了”。病人死了“就像现在死了一只山羊，算不上一回事”。参见【意】乔万尼·薄伽丘（著），钱鸿嘉等（译）：《十日谈》，译林出版社 1994 年版，第 10 页。

【美】约瑟夫·S. 奈、约翰欧·D. 唐纳胡（著），王勇、门洪华等（译）：《全球化世界的治理》，世界知识出版社 2003 年版，第 3 页。

张玉龙：《疾病的价值研究》，山东大学博士学位论文，2012 年。

“这本身就足以造成一场社会变革，正是这种特定的死亡类型以及死亡总数导致了 14 世纪后期的社会大动荡。”【英】卡特赖特、比迪斯（著），陈仲丹、周晓政（译）：《疾病改变历史》，山东画报出版社 2004 年版，第 30 页。）威尼斯共和国于 1347 年设立卫生官员，主要工作职责为驱赶可能有传染风险的船只驶离港口。1377 年，意大利拉古萨开始扣留来自疫区的人员并进行医学观察，起初扣留时间为 30 天，后来延长至 40 天，确保无传染病传播风险后方可入城，这一做法逐渐得到推广，后来由对人类进行检疫逐步扩展到对动物、植物及物品进行检疫。西方“检疫”（quarantine）一词即来源于此。参见谷永清：《中国近代防疫述论》，山东师范大学硕士学位论文，2005 年。

医学尤其是传染病学也因之在客观上得以迅速发展，为近代公共卫生的形成与发展奠定了物质基础。这一时期也产生了众多促进公共卫生进步的人物，如致力于改善意大利公共卫生的兰奇西，他在《沼泽的危害中》深刻地阐释了死水的危害<sup>①</sup>，又如被称为工业卫生学鼻祖的拉马齐尼在其名著——《论手工业者的疾病》中首次系统地论述了“职业病”。在17世纪末，欧洲社会最重要的社会进步之一，即体现在公共卫生的发展及环境卫生立法领域。如教皇特使——加斯塔尔迪所著的《De avertenda et profliganda peste》(1684)一书记载了245条卫生法令，均为1656年鼠疫暴发时期颁布的，在传染病防治法制史上具有重要价值。

尽管如此，医生们曾长期受困于传染病的流行，因而对传染病产生了强烈的兴趣，但是直到18世纪前期，对传染病尚无系统科学的描述，医学界也未将控制传染病作为工作的重要部分。直到18世纪后半期，卫生学才具有一门独立科学的性质<sup>②</sup>。18世纪的欧洲依然受到了传染病的巨大威胁，人们需要更好的卫生体制的思想已经成形，英国对于公共卫生的新进展和医院保健的改善贡献卓著，英国在这一世纪后半期领导着卫生运动并将领导地位保持到19世纪。

1830年，整个欧洲霍乱肆虐，这进一步促使人们建立环境卫生法规以防御传染性疾病。在14世纪至15世纪鼠疫大流行后，意大利城市中已经出现了卫生法规，卫生学研究也取得了显著进展。在1830年霍乱流行后，英国也在与传染病的抗争中做出了巨大贡献，1848年英国议会成立了中央公共卫生机构，形成了在工厂工人中防御传染病的方法，1919年成立了公共卫生部。这一时期美国的环境卫生立法发展得很快，1836年已有一些州禁止使用童工，1872年美国公共卫生学会组织成立。传染

---

【美】亨利·欧内斯特·西格里斯特(著)，李虎、张盛钰、柯梦秋(译)：《最伟大的医生》，北京大学出版社2014年版，第135页。

Fielding H, Garrison. *An Introduction to the History of Medicine*. Second Edition. Philadelphia and London: W. B. Saunders Company, 1917: 313.

李化成：《西方医学社会史发展述论》，载《四川大学学报(哲学社会科学版)》2006年第3期。

张云箏：《健康问题、传染病与全球化》，载《太平洋学报》2006年第3期。

病的各项防治措施在这一世纪得以实施,1851年是卫生学史上值得纪念的一年,这一年欧洲各国齐聚法国巴黎,召开了第一次国际公共卫生会议,制定了共同的检疫措施以防止鼠疫、霍乱、黄热病等传染病的流行。各界人士已逐渐认识到公共卫生事业的成功需要国际团结协作,为现代卫生立法奠定了基础。19世纪上半叶就有人提出社会控制传染病的思想。1884年科赫发现霍乱弧菌并与霍乱展开斗争,这标志着人类控制传染病方面的重大进步。1892年在威尼斯举行的国际会议制定了《防治霍乱国际公约》,其所订立的防疫规章后来由巴黎《防治鼠疫公约》加以补充完善。

随着工业社会的发展,工人和贫民的生活状况亟须改善,逐渐兴起了社会医学的热潮。医学不再仅仅局限于慈善性的工作,还需要担负起应有的社会责任,战胜疾病、享有健康在今天不再仅是科学家和医生的责任,同时也是政治家、经济学家和法学家的共同责任。与疾病做斗争、预防控制传染病需要全体社会成员的广泛参与,传染病防治工作不仅仅是从人道主义出发,也是从经济社会、政治文化的需求出发,具有重要的国家功能和国际意义。英国对公共卫生的关注重点已经从18世纪对职业病的革新转换到对疾病的一般性预防,如逐步改善环境卫生并教育公民对公共卫生获得正确认识,颁布住房和城市环境规划,制定工业管理法律,等等。

真正意义上的传染病防治法律法规,始于西方工业革命之后,1848年,在查德威克的推动下,英国制定了现代国家最早的一部公共卫生法——《查德威克法案》。随后,西方国家对公共卫生立法越来越重视;作为公共卫生领域最为重要的关切点——传染病预防与控制,其相关立法也不断完善起来。

工业革命后,西方国家进入资本主义时代,为榨取更多剩余价值,

---

吴琪琼:《传染病和欧洲国家,1830—1930 评介》,载《国外社会科学》2007年第6期。

Allyn L, Taylor, Douglas W Bettcher. "International Law and Public Health". *Bull World Health Organ*, 2002: 214-217.

张云箏:《全球化时代传染病与人类零距离》,载《广州城市职业学院学报》2007年第6期。



提高工人劳动能力，开始加紧制定预防传染病法律规范。1883年德国的俾斯麦政府颁布了《疾病保险法》，从而建立起了世界上最早的医疗保险制度。英国在1859年颁布了《药品、食品法》、1875年制定了《公共卫生法》等。受西方卫生立法的影响，日本也开始了自身的医疗卫生立法，日本近代医疗卫生制度是从1874年的《医务工作条例》开始起步的。美国在1909年制定了《药政法规》等。第二次世界大战后，卫生领域成为世界各国立法的重点。许多国家在宪法中均明确规定公民的基本健康权利，明确了政府应当承担的责任。英国于1945年开始着手建立国民卫生服务体系，1946年颁布了《国家卫生服务法》，实行全民免费的医疗卫生服务，1968年颁布了新的《药品法》，1983年颁布了新的《医疗法》等。法国1956年制定了《社会保障法》，1970年制定了《医院法》等。美国1965年颁布了《医疗照顾及援助法》，明确提出要建立老人医疗保险和穷人医疗保险制度，1979年颁布了新的《食品、药品和化妆品法》等。日本1947年颁布了《食品卫生法》，1948年颁布了《医疗法》等。加拿大1984年颁布了《卫生法》，巴西1988年颁布了《卫生组织法》，泰国2000年颁布了《国家健康保障法》，墨西哥2003年颁布了新的《卫生基本法》等。

#### 四、现代传染病防治的国际立法

传染病最显著的特征便是具有极强的传播性、易扩展性，这一特性使得传染病的破坏范围极大，不易控制。随着全球化的加快发展，人口流动、贸易自由等现代商品社会固有属性从客观上为传染病在世界范围内传播提供了便利。传染病的预防与控制也成为国际社会共同的挑战。要解决这一挑战，必须加强国际合作。这一合作是具有牢固基础的，即各国都有控制传染病的共同意愿，在传染病防控领域存有共同利益，因此，在全球范围内构建传染病防控国际合作机制既有必要性，又有可行性。

---

张渝田：《国内外卫生立法的现状和趋势》，载《中国卫生事业管理》1986年第4期。  
龚向前：《传染病控制之国际法问题研究》，武汉大学博士学位论文，2005年。

1851年,第一次国际公共卫生会议在法国巴黎召开,参加这次会议的有11个欧洲国家和1个亚欧交界的土耳其。这次会议对传染病预防控制的国际立法进行了研讨,可以视为世界上首次关于传染病预防控制的国际立法研讨会议。这次会议的目的是制定国际卫生公约,尽管没能取得成功,但针对传染病的国际立法已经迈出第一步。在随后的一百多年里,世界卫生组织召开了多次国际卫生会议,传染病防控及立法问题成为国际卫生会议的热点议题。如,1892年和1897年,分别采用了控制霍乱和处理鼠疫的国际公约。与此同时,多个国际性卫生组织得以建立,这些国际性卫生组织在传染病防控国际性法律体系中扮演了重要角色。1902年,国际卫生局在华盛顿成立。1907年,国际公共卫生办公室(OIHP)在巴黎成立。在这两个国际性组织的主导下,传染病控制国际公约的缔结进程得以明显加快,为国际性传染病检验检疫、预防控制、监测治疗等奠定了坚实基础。在当前传染病流行全球化的宏观背景下,国际卫生合作除了在保持传染病检验检疫、监测控制等领域加强交流外,解决好发展中国家贸易与卫生、人权、环境保护、医药可及性等问题也成为战胜传染病的关键因素。尤其是一些近年来在国际社会引发大规模恐慌的突发公共卫生事件,更加需要国际组织的协调,需要各国加强协作、广泛参与。

成立于1948年的世界卫生组织(WHO)是当前监督管理全球健康卫生状况的最为主要的国际组织,其宗旨是推动全世界人民获得可能达到的最高水平的健康,中国是世界卫生组织的主要创始国。世界卫生组织的一项重点工作是预防控制全球范围内发生的传染病疫情。作为当今国际社会中控制传染病最为主要的机构,世界卫生组织在传染病预

---

David P Fidler. *International Law and Infectious Disease*. NY: Oxford University Press, 1999: 22.

黄瑶、聂云飞:《国际传染病防控合作与国际法》,载《现代国际关系》2003年第7期。

国际卫生局后来更名为泛美卫生局,再后来更名为泛美卫生组织。

David P Fidler. *International Law and Global Infectious Disease Control*. CMH Working Paper Series Paper, 2001: 18.

世界卫生组织的宗旨是“使全世界人民获得可能达到的最高水平的健康”,其主要任务是“促成并推进消灭流行病、地方病以及其他疾病”。

郭芳芳:《传染病跨界传播的国际法律控制》,河海大学硕士学位论文,2006年。

防工作中取得了显著成效，曾实施在世界范围内消灭天花的十年计划（1967—1977年）。为形成全球通行的基本卫生规范，世界卫生组织于1951年制定了《国际卫生规章》。为使条例更加适应国际社会的发展，世界卫生组织分别在1973年、1981年及2005年对该条例进行了三次较大修改。《国际卫生条例》具有极强的整合性，将之前对各成员国起约束效力的多个公约和协议整合为单一的法律文件。

当前的国际关系在一定程度上也受到了传染病全球化的冲击，世界各国都不同程度地面临着传染病暴发与流行的风险，因此也存在着公共安全上的“公共利益”，使得公共卫生安全在世界范围内逐渐成为一个不可分割的整体。各国在追求自身安全利益的同时，也不得不更加重视国际社会的整体安全利益。这一事实在客观上推动了世界各国在公共卫生领域加强国际合作，国际法在全球防治传染病过程中的作用更加突出。

现代传染病立法或公共卫生立法以及卫生预防法规、政府救济等法令的推行，给传染病史学家或者卫生法学家提供了一个引人入胜的课题。通过考察古代以来有价值的传染病卫生法，可以看出，因忽视传染病卫生法制建设，给人类社会造成了本来可以防止的大规模死亡。近现代的传染病防治社会立法，显示出在传染病防治领域医学科技有了巨大的进步，表明了医学科学思想对传染病防治的启发，医学思想在传染病防治立法过程中的决定性影响因素清晰可见。在现代产生了传染病防治的新观念，这是一个在更大范围内产生广泛影响的新观念，古代医学思想仅在哲学、临床医学或者实验医学等范围内产生影响，今天则已经过渡到立法、司法等领域。

---

《国际卫生规章》于1969年更名为《国际卫生条例》(International Sanitary Regulations, IHR)。

Goodman N M. *International Health Organizations and Their Work*. London: Churchill Livingstone, 1971: 116.

刘亚男：《国际法视野中的传染病防治与合作》，河北经贸大学硕士学位论文，2011年。