疫情防控措施对人权的限制

——基于国际人权标准的认识

孙世彦*

摘　要：新型冠状病毒流行等重大突发公共卫生事件期间，国家为防控疫情而采取的措施，将限制许多人权如迁徙自由、人身自由、隐私权利、集会自由和结社自由、工会权利、宗教权利和少数者权利、工作权及与工作相关的权利、家庭权利和儿童权利、表达自由、受教育权利和文化权利的享有和行使。国际人权标准允许国家为了公共卫生的理由，在疫情期间限制甚至克减这些权利。同时，国家应当合理平衡疫情防控与人权保障，将保障人权作为检测这些措施的首要标准，保证所采取的限制人权的措施不超过法律允许的限度。

关键词：重大突发公共卫生事件　新型冠状病毒　《国际卫生条例》　对人权的限制

在发生诸如新型冠状病毒（COVID－19，简称“新冠病毒”）流行等重大突发公共卫生事件即疫情时，所有人的几乎所有人权都会受到不同方面的影响。其中，国家为防控疫情而采取的各项措施将影响众多人权的享有和行使。本文旨在从国际人权标准角度探讨疫情防控措施如何限制人权的享有和行使，以及国家应如何合理平衡疫情防控与人权保障。

不过，本文并不旨在分析或评判任何国家的任何具体防控措施，而是基于新冠病毒大流行的背景，从规范和理论角度探讨疫情防控与人权的关系。例如，本文分析的一个重要参考框架是《公民及政治权利国际公约》（以下简称《公民权利公约》），而中国并不是该公约的缔约国，因此以其为基础的任何判断对中国均不具有法律约束力意义上的适用性。同时，由于该公约以及本文提到的其他国际人权文书——不论中国是否为缔约国，在相当程度上都代表了一种普遍性的人权标准，因此基于这些文书的分析也具有一般性的参考意义。

本文分为四个部分。第一部分概述疫情以及国家采取的防控措施对人权的冲击。第二部分分析必然或最有可能受到国家防控措施限制的若干权利。第三部分探讨如何认识疫情防控和人权保障之间的合理平衡。第四部分是结语。

一　疫情以及国家采取的防控措施对人权的冲击

联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特（Verónica Michelle Bachelet Jeria）指出：“2019

*　中国社会科学院国际法研究所研究员。

冠状病毒病大流行正在全球各个地区造成痛苦和损失，也对人权构成了深远的威胁。”① 的确，在发生新冠病毒流行这样的疫情时，人权会从各方面受到冲击。

疫情本身将会构成对人权的重大威胁，首当其冲的是无数人的生命权和健康权，因为疫病是对人的生命和健康的直接威胁。另外，如果疫情得不到控制或有效控制，造成民众的恐惧和慌乱，有可能造成整个社会的正常生活与秩序的失调甚至混乱，进而损害几乎所有人权的享有和行使。再者，由于疫情导致生产停顿、经济萎缩，国家的收入将减少，因此国家可用于人权保障的资源可能会相对或绝对减少，这必然会对需要大量资源的权利如社会保障权的享有造成影响，至少是在短期意义上。

国家为防控疫情而采取的措施也会对人权产生重大影响。鉴于疫情对正常生活和秩序构成严重威胁，任何国家都必然采取各种各样的措施来防控疫情。这些措施大致可以分为两类：一类是医学和药物措施，另一类则可称为非药物干预措施（nonpharmaceutical interventions）。这两类措施都会对人权的享有和行使产生影响。

医学和药物措施包括查明病毒的来源、特性和传播途径，开发和使用预防疫苗和治疗药物，追踪、排查、确定和诊治受感染者，等等。非药物干预措施是防控传染病特别是呼吸系统传染病扩散的重要手段，其范围非常广泛，大致可以分为个人措施、社会措施和环境措施。个人措施包括居家隔离、咳嗽和打喷嚏时捂住口鼻、戴口罩、勤洗手等；社会措施包括保持社交距离（social distancing），关闭幼儿园、学校、商场、餐馆、办公楼等人员密集场所，取消比赛、聚会、节庆等人员密集活动；环境措施包括对建筑、设施和物品消毒等。② 除此之外，在形势严峻之时，社会干预措施可能还包括暂停公共交通、限制人员流动、关闭非绝对必要的场所和设施等重大措施。特别是在诸如新冠病毒引起的肺炎等新型疾病流行的疫情中，由于无论是查明病毒的来源、特性、传播途径，还是研发、生产、运输、调配和施用专用疫苗和药物可能都需要相当长一段时间，因此在此期间，非药物干预措施特别是社会干预措施将是控制和延缓疫情的必要且重要手段。

在疫情期间，国家采取防控措施的根本目的是保障生命权和健康权，但不可否认的是，许多防控措施将会限制其他人权的享有和行使。在本文的疫情语境中，权利受到限制是指由于受到国家所采取的防控措施的直接影响，而无法享有、行使或无法充分享有、行使权利的情况。无论是医学和药物措施，还是非药物干预措施，都会造成对享有和行使人权的限制。在医学和药物措施中，为追踪、排查、确定和诊治受感染者而采取的许多手段将限制人权。在非药物干预措施中，许多社会干预措施也会对享有和行使人权造成限制。本文中所称疫情防控措施对人权的限制即指这两种情况，并以其为研究对象。

疫情防控措施除了直接影响即限制人权之享有和行使，还具有间接影响人权享有和行使的效

---

① 《联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特对人权理事会的非正式情况通报》，2020 年 4 月 9 日，https：//www. ohchr. org/CH/NewsEvents/Pages/DisplayNews. aspx？NewsID = 25785&LangID = C，最后访问时间：2020 年 6 月 16 日。

② 参见美国疾病控制与预防中心（Centers for Disease Control and Prevention）：Nonpharmaceutical Interventions（NPIs），https：//www. cdc. gov/nonpharmaceutical – interventions/index. html；Community Mitigation Guidelines to Prevent Pandemic Influenza – United States，2017，pp. 11 – 19，https：//www. cdc. gov/mmwr/volumes/66/rr/pdfs/rr6601. pdf，最后访问时间：2020 年 6 月 15 日。

果。首先，国家用于保障人权的资源将受到影响。在国家收入很可能因疫情减少的同时，国家需要为防控疫情投入大量的资源，例如但不限于建设临时医院和病房、为染病者提供免费治疗、承担隔离的费用等，这可能或必然减少对其他人权保障领域的相对资源投入、影响这些领域中的权利享有。这甚至可能体现在作为防控疫情目标本身的生命权和健康权领域。在疫情期间，医疗人力和物力资源将处于极为紧张的状态，甚至可能出现对医疗资源的“挤兑”。为了尽可能保证或预留充分的医疗资源以应对疫情，国家很可能需要采取许多措施，包括暂停对某些患者或疾病的治疗、抽调医务人员和物资支援受疫情严重影响的地区、征收和统一调配某些医疗物资等措施，这些措施都可能影响生命权和健康权。其次，国家履行其实现人权的积极义务的能力将受到影响。除了上述资源的减少和再分配可能造成的影响外，某些防控措施在客观上将影响国家履行其人权义务的能力，特别是履行其实现义务的能力。同样，即使在生命权和健康权方面，国家履行其实现义务的能力也将受到影响。根据国际人权法中的理解，在生命权方面，“为处理保护生命权的适足条件而应采取的措施包括，适时采取旨在确保个人毫不拖延地获得食物、水、住所、保健、电力和卫生等基本商品和服务的措施，以及采取旨在促进并有助于创造适足的一般条件的其他措施，如支持有效的紧急健康服务、应急行动（包括消防员、救护车和警察）和社会住房方案”。[①] 而健康权作为“一项综合权利，不仅包括及时获得适当的医疗服务，还包括获得健康的基本决定因素，如安全用水和适足卫生设施的获取，安全食品、营养和住房的充分供应，健康的职业和环境条件，健康（包括性健康和生殖健康）方面的教育和信息的获取，以及免受歧视”。[②] 同样，在疫情期间，国家采取的防控措施造成的一些客观情况，如交通不便、物流受阻、服务不足，可能影响国家提供健康的基本决定因素或保护生命权的能力，进而影响健康权甚至生命权的享有。

而且，疫情本身对人权的影响与国家采取防控措施对人权的直接和间接影响可能相互交叉。例如，无论是疫情本身导致的某些行业的萧条甚至停业，还是国家采取应对措施关闭某些行业，都有可能造成失业，国家可投入资源的绝对或相对减少还可能影响失业保障；再如，无论是作为医学措施的强制隔离感染者或疑似感染者，还是作为社会干预措施的限制和禁止人员流动，都会影响个人的迁徙自由甚至人身自由。

上述内容表明，疫情本身以及国家采取的防控措施对人权有重大的影响。而从人权来看，则是几乎所有人权都会受到影响。如果以规定个人权利的《公民权利公约》第 6 至 27 条和《经济社会文化权利国际公约》（以下简称《经社文权利公约）第 6 至 15 条为考察范围，就会发现，其中极少有不受疫情及国家所采取的防控措施的直接或间接影响的条款；也许，只有《公民权利公约》第 11 条（禁止因债务原因而被监禁）、第 15 条（禁止溯及既往的刑法）不会受到影响。除此之外，即使是一些表面上看来与疫情或其防控无关的权利，在某些条件得到满足的情况下，也会被牵连。例如，《公民权利公约》第 14 条第 3 款（丑）项保障刑事被告有相当时间和便利准备他的辩护并与他自己选择的律师联络，可以想象，这种“便利”和与律师“联络”都可能受到影响；第 14 条第 3 款（寅）项保障刑事被告的受审时间不被无故拖延，疫情可能成为拖延审判的一个理由；第 16 条规定的是法律人格权，而在大量疫病患者亡故时，如果后事未加

① 人权事务委员会第 36 号一般性意见：《第六条（生命权）》，CCPR/C/GC/36（2018），第 26 段。

② 联合国大会：《健康权特别报告员的报告》，A/62/214（2007），第 47 段。

妥善处理，就可能引起这一条之下的问题；第 23 条规定婚姻与家庭权利，而在疫情期间，结婚权和离婚权的行使必然受到影响；第 25 条规定的政治权利也会受到影响——比如有大量人群聚集的竞选活动必然会受到限制，投票活动即使进行，也必然受到很大的制约；而在《经社文权利公约》中，即使是第 14 条规定的缔约国应在 2 年内订定周详行动计划、推行免费强迫初等教育的义务，其履行也可能因为疫情而被延缓。

尽管几乎所有人权都会受到疫情以及国家采取的防控措施的影响，但是，本文并不旨在全面列举受影响的所有权利，而只重点分析必然或最有可能受到疫情防控措施的直接影响即限制的权利。

为防控疫情而限制人权的享有和行使是国际人权标准明文允许的。在人权领域中，极少人权是绝对的、在任何时候都不受限制的；绝大部分人权都会因为各种各样的原因而可能受到限制。而在限制人权的原因或根据中，有一个就是公共卫生。例如，根据《公民权利公约》，公共卫生就是限制第 12 条规定的迁徙自由、第 18 条规定的宗教和信仰自由、第 19 条规定的表达自由、第 21 条规定的集会自由和第 22 条规定的结社自由的明确依据之一。而在新冠病毒流行这样的疫情期间，由于疫情性质的严重性和影响的广泛性，以及在将限制定义为“直接影响”之时，可能受到限制的权利会更多。《经社文权利公约》规定实质性权利的各条很少有像《公民权利公约》那样的限制款项。不过，该公约第 4 条规定，国家可对其所规定的权利加以法律明定的限制，只要所定限制以与此类权利的性质不相抵触为准，且加以限制的唯一目的在于增进民主社会的公共福利。根据对“公共福利”的通常解释，国家安全、公共秩序、公共卫生或公共道德等看来都是公共福利的子项、在其范围之内。[①] 因此，同样可以基于公共卫生的理由限制经济、社会和文化权利的享有和行使。

二　受到疫情防控措施限制的权利

诸多人权会受到疫情防控措施的限制，但有些权利受到更多的限制，这些权利将是分析的重点。由于所有人权都是相互依赖、不可分割的，因此本文在分析这些重点权利时，往往会将联系紧密的权利合并，而不论其在归类意义上分属《公民权利公约》还是《经社文权利公约》。

（一）迁徙自由和人身自由

《公民权利公约》第 12 条第 1 款规定，“合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择居住地的自由”，即个人有在一国全部领土内“自由移动的权利”。[②] 不过，该条第 3 款紧接着规定，这一自由可以基于公共卫生等理由受到限制。在发生疫情时，由于人员的自由移动带有传播和扩散疾病的很大风险，因此限制迁徙自由或移动自由是最重要的社会干预措施之一。各国在抗击新冠疫情时，必然要或多或少地限制迁徙自由，不仅包括限制甚至禁止人员

① 〔澳〕本·索尔、戴维·金利、杰奎琳·莫布雷：《〈经济社会文化权利国际公约〉：评注、案例和资料》，孙世彦译，法律出版社 2019 年版，第 212 页。

② 〔奥〕曼弗雷德·诺瓦克：《〈公民权利和政治权利国际公约〉评注》（修订第二版），孙世彦、毕小青译，生活·读书·新知三联书店 2008 年版，第 275 页。

在不同地域之间、在日常生活范围内的流动，而且包括更为严格的限制措施，如隔离和检疫。[①] 实际上，在起草《公民权利公约》第 12 条第 3 款时，所提到的限制迁徙自由的一种典型情形，就是为阻止传染疾病的传播而采取的检疫措施。[②] 世界卫生组织《国际卫生条例》（2005 年）第 18 条第 1 款建议国家可对人员采取的许多措施，如“对嫌疑者实行检疫或其他卫生措施”“对受染者实行隔离并进行必要的治疗”“拒绝未感染的人员进入受染地区”都属于为防控疫情所需的对迁徙自由的限制。

在为防控疫情而限制迁徙自由时，还有两种特别的情况。一种情况有关入境管理。一般而言，一国是否允许外国人入境是其主权权利，而在发生疫情时，拒绝外国人入境是一种常见的防范措施；对于本国人，根据《公民权利公约》第 12 条第 4 款，他们“进入其本国之权，不得无理褫夺”，而从该公约的起草历史来看，一国出于公共卫生原因而拒绝本国国民入境，并不属于对进入本国之权的无理褫夺。[③] 不过，在实践中，各国很少因为公共卫生的原因而拒绝本国国民入境，而往往是对他们（以及对仍然允许入境的外国人）采取一定的卫生措施。《国际卫生条例》第 18 条第 1 款建议国家可对人员采取的措施中就包括“不准嫌疑或受染者入境”“进行出境检查并（或）限制来自受染地区的人员出境”；特别是第 31 条第 2 款规定，在有证据表明存在危急的公共卫生风险时，缔约国出于控制此风险的必要，可强制旅行者接受“预防或控制疾病传播的其他常用的卫生措施，包括隔离、检疫或让旅行者接受公共卫生观察”。这些措施必然构成对迁徙自由的限制。

另一种情况涉及严格的隔离或检疫措施。当防控疫情的隔离或检疫措施“涉及在一个更狭窄的空间内、对活动的更严格限制”时，就脱离了迁徙自由的范围，而构成对人身自由的限制。[④]《公民权利公约》第 9 条第 1 款保障人身自由权，但规定任何人不得“无理”予以拘禁，只能依法定理由及程序剥夺人的自由。这表明，在满足该条所规定之条件的情况下，基于公共卫生原因而限制人身自由，可能是合理的，不会构成“无理”拘禁。

（二）隐私权利

《公民权利公约》第 17 条第 1 款规定，“任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得无理或非法侵扰”。狭义上的隐私仅指私生活，即个人的存在和自主性、自我认同、完整性、私密性、交流沟通和性方面事项，而广义上的隐私还包括家庭、住宅和通信在内。无论是狭义还是广义上的隐私权利也不是绝对的，“不得无理或非法侵扰”的表述意味着，允许对这些权利予以合理合法的干预。在发生疫情时，国家为了掌握人员的健康和流动情况，有必要采取的一些防控措施将构成对隐私权利的限制。

个人的健康状况本质上属于个人自主的隐私领域，但是，与传染病有关的健康状况已经不属

---

① 按照世界卫生组织《国际卫生条例》（2005 年）第 1 条第 1 款的定义，隔离（isolation）“是指将病人或受污染者……与其他人员……分开，以防止感染或污染扩散”，检疫（quarantine）“是指限制无症状的受染嫌疑人的活动和（或）将无症状的受染嫌疑人……与其他人……分开，以防止感染或污染的可能散播”。

② 诺瓦克：《〈公民权利和政治权利国际公约〉评注》，第 290 页。

③ 诺瓦克：《〈公民权利和政治权利国际公约〉评注》，第 294 页。

④ 人权事务委员会第 35 号一般性意见：《第九条（人身自由与安全）》，CCPR/C/GC/35（2014），第 5 段。

于“其存在和行动的范围不触及其他人的自由的领域”。[①] 国家在发生疫情时，将有必要知晓和检查个人的某些健康状况，以作出更有效、全面的应对，这属于对个人隐私权利的合理限制。《国际卫生条例》第 18 条第 1 款建议国家可对人员采取的许多措施，如“审查在受染地区的旅行史”“审查医学检查证明和任何实验室分析结果”“需要做医学检查”“对嫌疑者进行公共卫生观察”“追踪与嫌疑或受染者接触的人员”即属于此类限制。[②] 另外，《国际卫生条例》第 23 条第 1 款第 1 项第 3 目规定，可要求对旅行者“进行能够实现公共卫生目标的侵扰性最小的非创伤性医学检查”；第 31 条第 2 款进一步规定，在有证据表明存在危急的公共卫生风险时，缔约国出于控制此风险的必要，可强制旅行者接受“创伤性和侵扰性最小、但可达到公共卫生目的的医学检查”或“其他常用的卫生措施”，包括“让旅行者接受公共卫生观察”。这些措施不仅适用于出入境管理，而且也可在一国之内使用，属于必要的社会干预措施。另外，任何医学检查以及强制治疗或接种疫苗等措施，并不构成《公民权利公约》第 7 条所禁止的非经本人自愿同意的医学或科学试验。

在发生疫情时，个人的其他私生活权利也会受到限制。限制迁徙自由有可能影响家庭生活权利，隔离或检疫措施必然限制适用对象对家庭生活权利的享有。国家可能有必要掌握有关区域内的居住情况，这会在一定程度上构成对住宅权利的限制。国家不仅会限制宽泛意义上的迁徙自由，而且会限制与之相关的、日常生活中的出行，诸如登记出行者的住址和联系方式、询问出行者的外出理由。为防控疫情，国家还可能有必要掌握个人的行动轨迹，包括通过追踪移动通讯设备（手机）的信息，来确定有关个人的相对位置。纯粹为了社交目的的（同居家庭成员之外的）私人集会也属于《公民权利公约》第 17 条的范围，[③] 但显然不利于保持社交距离，因此也会受到限制甚至禁止。隐私还保护一个人的外在表现形式，如衣着，[④] 但至少在封闭场所或人员密集场合，作为重要社会干预措施的戴口罩的要求也将构成对隐私权的这一方面的限制。

（三）集会自由、结社自由和工会权利

《公民权利公约》第 21 条和第 22 条分别规定了集会自由和结社自由，且同样规定这些自由可以基于公共卫生的理由受到限制。在发生疫情时，为了防止疾病传染、疫情扩散，限制甚至禁止公众集会和社团活动是必然且必要的。

根据《公民权利公约》第 22 条第 1 款，结社自由包括“组织及加入工会之权利”。工会权利更详细地规定在《经社文权利公约》第 8 条中，除其他外，该条第 1 款（寅）项规定“工会有权自由行使职权”，而对这一权利的行使，仅可予以法律规定的、为民主社会维护国家安全或公共秩序、或保障他人权利自由所必要的限制。在限制的理由中，并没有提到公共卫生。然而，在发生疫情时，工会权利可以受到限制，许多工会活动必须暂停，例如工会选举、进入工作场所、全国性或国际性的工会联络等。尤其是，作为工会的一项正当职能的集体谈判可以受到限

① 诺瓦克：《〈公民权利和政治权利国际公约〉评注》，第 395 页。

② 按照《国际卫生条例》第 1 条第 1 款的定义，医学检查“是指经授权的卫生人员或主管当局直接监督下的人员对个人的初步评估，以确定其健康状况和对他人的潜在公共卫生风险，可包括检查健康证书以及根据个案情况需要而进行的体格检查”；公共卫生观察“是指为了确定疾病传播的危险性在一段时间内监测旅行者的健康状况”。

③ 诺瓦克：《〈公民权利和政治权利国际公约〉评注》，第 505 页。

④ 诺瓦克：《〈公民权利和政治权利国际公约〉评注》，第 403 页。

制。根据国际劳工组织的实践，国家可以限制集体谈判的通常领域包括必要服务，因为其一旦中断，就会危害生命、人身安全或健康。[①] 显然，在发生疫情时，保障诸如医疗、供电和供水、通讯等必要服务至关重要，因此这些领域中工会的集体谈判权利可以受到限制。

工会权利中，有一项特别权利即罢工权利。这一权利没有明文规定在《公民权利公约》中，而是规定在《经社文权利公约》第 8 条第 1 款（卯）项中。与《公民权利公约》不同，《经社文权利公约》没有对任何具体权利规定具体的限制理由，对于罢工权，只是规定其行使须以“符合国家法律为限”。但是，与工会的集体谈判权利一样，罢工权也可以在发生疫情时受到限制。在国际劳工组织的实践中，有 4 种广泛的情况，据其可以对罢工权利予以实质性限制：（1）严重的国家或地方紧急状态；（2）必要服务，其中断可能会危及全部或部分人口的生命、人身安全或健康；（3）必须存在最低限度的运作服务的情况；以及（4）涉及军队、警察或国家行政机关人员。[②] 同样很明显，疫情属于严重的紧急状态，期间必要服务一旦中断将有严重后果，最低限度的服务（如食品供应）和维护治安至关重要，因此许多领域中工会的罢工权可以受到限制，诸如医疗等领域中的罢工则可以被完全禁止。

（四）宗教权利和少数者权利

《公民权利公约》第 18 条第 1 款规定的宗教和信仰自由包括“集体……以礼拜、戒律、躬行及讲授表示其宗教或信仰之自由”，但该条第 3 款规定，这种“表示其宗教或信仰之自由”同样可以为保障公共卫生之必要而依法予以限制。显然，在发生疫情时，集体性的宗教活动与任何集体性活动（如公众集会或私人集会）一样，将对防控疫情造成极大的隐患，因此可以基于公共卫生的理由予以限制甚至禁止。

《公民权利公约》第 27 条规定属于种族、宗教或语言少数群体的个人，有权与群体中其他成员共同享受其固有文化和信奉躬行其固有宗教。第 27 条没有明确规定这些权利可以受到限制，不过，它们受到暗示的限制。[③] 在发生疫情时，属于少数群体的个人仍然可以个体性地享受其文化、信奉躬行其宗教，而一旦集体性地“与群体中其他分子共同享受”这些权利，就有可能构成公共卫生风险，并按照一般人权法理受到限制。因此，在发生疫情时，少数群体的文化和宗教活动，只要涉及人群聚集或密切接触，就可以被限制甚至禁止。

（五）工作权及与工作相关的权利

《经社文权利公约》第 6 条“确认人人有工作之权利，包括人人应有机会凭本人自由选择或接受之工作谋生之权利”。对于工作权，国家首先承担的是尊重或不干预的消极义务，即不得主动采取减损个人凭其自由选择或接受的工作谋生的权利的措施。然而，在发生疫情时，国家采取的许多干预将直接影响个人的工作权，如关停非为民生所必要的行业将影响这些行业的从业者的工作、封锁某一区域将使得这一区域中的人无法到另一区域工作、停运公共交通将影响搭乘其去

---

① 索尔、金利、莫布雷：《〈经济社会文化权利国际公约〉：评注、案例和资料》，第 477 页。

② 索尔、金利、莫布雷：《〈经济社会文化权利国际公约〉：评注、案例和资料》，第 501 页。对这 4 种情况的阐述，见该书第 501—504 页。

③ Sarah Joseph and Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Right: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 3rd edn, 2013), p. 850.

工作的人，等等。

工作权还有一个特别的方面，即禁止强迫劳动。通常情况下，自由选择或接受工作的权利“意味着不以任何方式被强迫作出或从事就业”。[①] 相应地，《公民权利公约》第 8 条第 3 款（子）项规定，“任何人不得使服强迫或强制之劳役”。然而，这一权利或自由存在若干例外，其中包括《公民权利公约》第 8 条第 3 款（寅）项（三）目所规定的“遇有紧急危难或灾害祸患危及社会生命安宁时征召之服役”——这种服役不属于强迫或强制劳役。同样，国际劳工组织《关于强迫或强制劳动的第 29 号公约》第 2 条第 2 款（d）项也规定，“因紧急情况而强征的任何工作或劳务”不属于该公约禁止的强迫或强制劳动，并具体指出“恶性流行病”即属于一种“可能危害全部或部分居民的生存或安宁”的紧急情况。因此，在疫情期间，国家可能要求某些为防控疫情所必需的从业者——特别是但不限于医疗人员——坚守岗位。这将构成对这些从业者“自由选择或接受”工作之权利的限制。

根据《经社文权利公约》第 7 条，“人人有权享受公平与良好之工作条件”，尤须确保安全卫生之工作环境以及休息、闲暇、工作时间之合理限制与照给薪资之定期休假。然而，在发生疫情时，对于为防控疫情所必需的某些工作，例如但不限于医疗工作或医疗设备与器具的生产，可能需要缩短休息时间、取消休假、延长工作时间等。这些情况也将限制这些工作的从业者享受公平与良好之工作条件的权利。

（六）家庭权利和儿童权利

《公民权利公约》第 23 条规定家庭“受社会及国家之保护”，第 24 条规定“所有儿童有权享受家庭、社会及国家为其未成年身分给予之必需保护措施”；《经社文权利公约》第 10 条规定，对家庭“应尽力广予保护与协助”，包括保护与协助“其负责养护教育受扶养之儿童”，以及对“所有儿童及少年应有特种措施予以保护与协助”；《儿童权利公约》还规定了更全面的儿童权利。在疫情期间，不仅国家履行这些义务的能力会受到影响，而且防控措施可能直接限制这些权利的享有。

疫情以及国家采取的防控措施对家庭权利和儿童权利的限制很容易想象。例如，就家庭权利而言，当需要民众尽可能或必须留在家中时，家庭暴力事件可能增加，而为受害者提供庇护的场所和设施可能为了防疫需要已经被关闭；由于隔离或交通断绝，有人可能无法照料需要照料的家庭成员；在仅允许本国国民入境时，他们可能不得不与其具有其他国家国籍的家属分离；对于从事基本服务的人员，在学校和幼儿园已经关闭的情况下，如何平衡照料子女与工作的需要，将成为一个问题。就儿童权利而言，在学校和幼儿园关闭的情况下，他们的许多权利都会受到限制；为儿童健康所需的措施，如按时接受体检或接种疫苗，可能受到限制；有些儿童在其父母或监护人被隔离的情况下，可能处于无人照料的状态，这种状态甚至可能引起严重的后果；在儿童本身被隔离、检疫或接受治疗的情况下，其“同父母经常保持个人关系及直接联系的权利”（《儿童权利公约》第 9 条第 3 款）可能因为与防控疫情的需要存在冲突而受到限制。

（七）表达自由

《公民权利公约》第 19 条第 2 款规定，“人人有发表自由之权利；此种权利包括……不分国

① 经济、社会和文化权利委员会第 18 号一般性意见：《第六条（工作权）》，E/C. 12/GC/18（2006），第 6 段。

界，寻求、接受及传播各种消息及思想之自由”。同样，表达自由也是一项可予以诸多限制的权利，该条第 3 款规定的限制理由中，就包括公共卫生。不过，公共卫生作为限制理由“在表达和信息自由的语境中只有次要的实际相关性”。[①] 这是因为，限制任何人的表达自由本身不会对疫情防控有直接的作用：既起不到追踪和隔离有公共卫生风险的人的作用，也无助于保持社交距离。但是，限制表达自由与疫情防控具有间接但重要的联系。在疫情期间，公众的心理安全感和稳定性至关重要；而任何扰乱和破坏这些安全感和稳定性的表达，都可能给疫情防控措施及其效果带来消极的、负面的甚至毁灭性的影响——设想一下谣言导致的民众无序奔逃的后果即可。因此，疫情防控可以成为——有时必然成为——限制表达自由的理由。

在表达自由方面，还需要注意《公民权利公约》第 20 条。该条第 2 款规定，对于构成“煽动歧视、敌视或强暴”的“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨之主张”，国家有义务以法律禁止。[②] 联合国认为，在新冠疫情期间发生的与疫情有关的煽动和鼓吹对某一或某些民族、种族的歧视、敌视或仇恨的言论，“可能对享有人权、可持续发展、国际和平与安全构成威胁”。[③] 因此，对于这样的言论，国家不仅可以基于限制表达自由的理由予以限制，[④] 而且实际上是有义务以法律予以禁止。

（八）其他权利

《经社文权利公约》第 13 条第 1 款规定“人人有受教育之权”；第 15 条第 1 款规定“人人有权……参加文化生活”。与《公民权利公约》规定的许多权利以及《经社文权利公约》规定的工会权利不同，在发生疫情时，国家为了防止构成公共卫生风险的人群聚集或密切接触，可能或必然关闭学校等教育机构，暂停或取消与教育有关的活动，关闭博物馆、电影院等文化场所，暂停或取消运动会、音乐会等文化活动，这些措施都构成了对受教育权利和文化权利的限制。

《经社文权利公约》第 11 条规定“人人有权享受其本人及家属所需之适当生活程度，包括适当之衣食住”，还特别规定了“人人有免受饥饿之基本权利”即通常所说的食物权，这些权利即通称的适当生活水准权。第 11 条首先要求的并不是国家为个人提供包括衣食住在内的生活条件，而是要为获得这些生活条件提供可能。在疫情期间，个人获取这些生活条件都可能受到限制。首先，生产减停、人员隔离和交通管制可能造成包括食物在内的基本生活物资的绝对或相对短缺。其次，采取封锁某一地区或疏散某一地区人口等重大措施，可能造成有人无家可归或强迫迁离的情况，这些情况将限制对住房权的享有。

甚至生命权和健康权都可能受到疫情防控措施的限制。例如，为了防止在医疗场所发生疾病传播或交叉感染，可能关闭某些不符合防疫条件的医疗场所或限制进入医疗场所的人数，这也会直接影响生命权和健康权的享有。

---

① 诺瓦克：《〈公民权利和政治权利国际公约〉评注》，第 486 页。

② 另外，《消除一切形式种族歧视国际公约》第 11 条也禁止以某一种族或属于某一肤色或民族本源的人群具有优越性的思想或理论为根据的一切宣传。

③ United Nations，“United Nations Guidance Note on Addressing and Countering COVID－19 related Hate Speech”，11 May 2020，https：//www. un. org/en/genocideprevention/documents/Guidance% 20on% 20COVID － 19% 20related% 20Hate% 20Speech. pdf（last visited June 20，2020）.

④ 人权事务委员会第 34 号一般性意见：《第十九条（意见和表达自由）》，CCPR/C/GC/34（2011），第 50 段：“第 20 条所述行为根据第 19 条第 3 款同样受到限制。”

三　疫情防控措施与人权保障的平衡

在发生如新冠病毒流行这样的重大疫情时，几乎所有的人权都会受到一定程度的限制和影响。上文所述，仅仅只是概述式的，远没有全面呈现疫情本身和国家的防控措施对人权造成的所有限制和影响（例如对财产权的限制和影响），特别是没有结合真实世界中已经发生或正在发生的无数事件，也没有具体叙述可能受到疫情防控措施格外影响的人的权利所受到的限制和影响，这些人例如但不限于女性、残疾人、少数者、外国人、被剥夺自由者，等等。但可以说，重大疫情给任何国家的人权保障带来的影响，绝不亚于一场大规模的武装冲突：重大疫情给人权保障带来的影响的强烈程度可能不及武装冲突，但范围和规模很可能有过之而无不及。因此，在重大疫情期间，任何国家都不仅面临着如何有效防控疫情的重大挑战，而且面临着如何平衡疫情防控与人权保障的艰难挑战。

为应对平衡疫情防控与人权保障的挑战，包括国家与民众在内的所有参与者首先必须对疫情防控和人权保障的关系形成清楚、正确的认识。在此认识过程中，最重要的一点是，不能将疫情防控与人权保障截然对立。诸如“隔离，人权没了；不隔离，人全没了”之类的说法具有极大的误导性。“隔离，人权没了”的说法将人权绝对化、极端化，完全无视绝大部分人权都可能因为公共卫生的理由而受到或多或少限制的现实。不能不分皂白地认为，隔离等为疫情防控所必需的措施一定构成对人权的侵犯，或者这些措施对人权的限制和负面影响必然等于对人权的侵犯。人权虽然为人所“固有”，但其充分享有和行使需要一定的现实基础条件，如和平、安全、稳定、秩序、生产等。如果这些基础条件不复存在或部分丧失，则作为“实有权利”的人权将受到极大影响，只会停留在“应然权利”层次上，而毫无现实意义。无论是国际法还是国内法之所以承认并规定绝大部分人权都要受到某种程度的限制，正是为了确保这些基础条件。在发生疫情时，国家采取的防控措施必然会限制大量的人权；但是，如果不采取任何措施，放任疫情发展，致使基础条件受到极大破坏，那么人们将更加无法充分享有和行使人权。因此，必须认识到，在放任疫情摧毁享有和行使人权的基础条件与采取为防控疫情所必要的限制人权的措施之间，国家只能“两害相权取其轻”；甚至可以说，国家为防控疫情而采取限制人权的措施，正是为了在更高程度上、更大范围内履行自己的人权义务。任何觉得某一或某些疫情防控措施损害了自己或他人的人权的人，在这一方面都必须铭记《世界人权宣言》第 29 条宣示的两项原则：人人对社会负有义务，因为只有在社会中个人人格才可能得到自由和充分的发展；以及为了公共秩序及公共福祉之所需，人人行使其权利和自由得受法律所确定的限制。

因此，无论是国际法还是国内法，均明示或暗示承认和授权国家在发生疫情时，可以基于法律规定的公共卫生等理由限制众多人权的享有和行使。而且，在发生疫情时，如果通常的权利限制措施已经不敷使用，国际法还为国家提供了非常手段，即《公民权利公约》第 4 条规定的克减：国家有权在某种紧急状态危及其生死存亡之时，采取措施，减免履行其人权义务、施加超过限制条款在正常情况下所允许之限度的限制。如新冠病毒流行一样的重大疫情显然属于危及国家生死存亡的紧急状态，足以成为采取克减措施的理由。据一家非政府组织的统计，截至 2020 年 6

月 15 日，世界上共有 89 个国家根据国内法宣布了紧急状态（或类似状态），[①] 其中有 17 个按照《公民权利公约》第 4 条第 3 款的要求，通过联合国秘书长将其克减措施通知了其他缔约国。[②] 这一方面表明，新冠疫情的确对各国的生死存亡构成重大威胁，各国不仅有必要限制许多人权，甚至有必要采取克减这种极其非常规的措施；另一方面也表明，国际人权标准已经尽可能预想了这样的重大危急状况，为各国如何应对提供了法律空间和手段。

“不隔离，人全没了”的说法尽管在一定程度上正确，但将其与“隔离，人权没了”相并列或对立时，似乎意味着为了防控疫情，就顾不得人权，或必然以牺牲人权为代价。对这一方面，必须正确地认识疫情防控所要保障的生命权和健康权与其他人权的辩证关系。可以说，人权在根本上关乎人的三大类基本需要——生命与安全，尊严、平等与自由，发展。其中，每一类需要尽管都自成目的，但同时也是实现后一类需要的基础和手段，因此生命与作为其自然延伸的健康不仅仅具有目的性价值，而且——甚至更重要地——具有工具性价值。为了确保生命与健康这一基础，固然需要限制人的尊严、平等、自由和发展，特别是在对生命与健康构成重大威胁的疫情期间。但是，如果认为可以为了保障生命与健康而将人的尊严、平等、自由和发展弃之不顾，就等于否定生命与健康的工具性价值，这将极大地缩减生命与健康的价值范围。实际上，所有遭受新冠病毒影响的国家，都面临着两项任务：先是防控疫情，后是重启正常生活。这充分说明，防控疫情只是手段，恢复人人能充分享有和行使人权的正常状态才是根本目的；任何将防控疫情和保障人权，或者将保障生命和健康与保障其他权利相对立的认识或做法，都与这一逻辑不相洽。

从辩证法的角度看，疫情防控与人权保障这两者中，如何防控疫情是主要矛盾，如何保障人权是次要矛盾。这意味着，为了防控疫情的需要，可以甚至有必要限制众多的人权，不能要求国家在发生重大疫情期间，如同平时一样尊重和保障人权的享有和行使。然而，即使在重大疫情期间，对于保障人权与限制人权这两者，前者才是矛盾的主要方面，后者只是矛盾的次要方面。这意味着，为防控疫情采取的任何措施都必须随时考虑将保障人权作为检测标准和有力制约，在解决防控疫情这一主要矛盾的同时，充分顾及保障人权这一矛盾的主要方面。《国际卫生条例》第 3 条规定的 4 项执行原则中，第 1 项就是：“本条例的执行应充分尊重人的尊严、人权和基本自由。”[③] 作为第 1 项“原则”且使用“应”和“充分”的用语清楚地表明，对于《国际卫生条例》第 2 条所规定的目的和范围——针对公共卫生危害，预防、抵御和控制疾病的国际传播，并提供公共卫生应对措施，“尊重人的尊严、人权和基本自由”的要求具有贯穿性、强制性和全面性。

无论是以《公民权利公约》为代表的国际人权标准，还是《国际卫生条例》所代表的国际

---

① Centre for Civil and Political Rights, “States of Emergency in Response to the COVID - 19 Pandemic”, https://datastudio.google.com/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Ljiu0/page/dHMKB (last visited June 16, 2020).

② United Nations Treaty Collection, “Depository Notifications”, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en (last visited June 16, 2020). 这 17 个国家是亚美尼亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、危地马拉、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、秘鲁、摩尔多瓦、罗马尼亚、圣马力诺、巴勒斯坦国、泰国，其中有许多国家是首次根据《公民权利公约》第 4 条作出克减通知。这些国家全部克减《公民权利公约》第 12、21 条（泰国仅克减第 12 条），5 个国家克减第 17 条，5 个国家克减第 9 条，3 个国家克减第 22 条，2 个国家克减第 19 条，各有 1 个国家克减第 13 条、第 14 条、第 18 条。

③ 《国际卫生条例》中出现“人权”的第二处是其有关旅行者待遇的第 32 条，规定国家在实行卫生措施时，“应当以尊重其尊严、人权和基本自由的态度对待旅行者”。

卫生标准，都允许为了防控疫情而限制人权。但是，这种允许绝非一张“空白支票”，意味着国家可以采取其意欲的任何可能限制人权的措施，而不受任何制约。在现实中，侵害人权往往不是表现为对某一或某些权利的公然违反，而恰恰表现为对人权限制（广义上还包括人权克减）的滥用。因此，国际人权法特别注重制约国家限制人权的措施和行为，并为此发展出一系列精密的标准，对此有大量的实践理论（jurisprudence）和学理分析可供参考。例如，1984 年由 31 位知名国际法专家提出的《关于〈公民及政治权利国际公约〉的各项限制条款和克减条款的锡拉库萨原则》（简称《锡拉库萨原则》）① 所总结的关于限制人权的理由的 14 项原则，尽管只是学理阐述，但仍可以用来指导为防控疫情而采取的可能限制人权的措施，以尽量避免对人权的不当限制甚至侵害。对于在包括重大突发公共卫生事件在内的紧急状态时期克减权利，人权事务委员会也曾发布详细的意见，② 尤其是针对新冠疫情期间克减《公民权利公约》所规定权利的意见，③ 为防控疫情而宣布紧急状态、克减权利，提供了有力的指导。对此，联合国秘书长古特雷斯（António Guterres）也明确声明：“我们必须确保包括紧急状态在内的任何紧急措施都具有合法性、相称性和必要性，绝不能带有歧视，还要有明确的重点和具体时限，以侵入性尽可能最小的方法保护公众健康。”④

可以说，在平衡疫情防控与人权保障时，最重大紧要的挑战并不是直接保障人权，而是如何严格遵守无论是国际法还是国内法所规定的对“限制之限制”，不以无谓地牺牲其他人权作为保障生命和健康的代价。这样的思路也体现在《国际卫生条例》中。《国际卫生条例》第 1 条将“充分尊重人的尊严、人权和基本自由”列为执行该条例时的原则，但条例中并未直接规定需要尊重的人权和基本自由，反而主要规定了对其列举的各种措施的限制。如第 17 条规定，世界卫生组织总干事建议采取的合理措施“对人员的侵扰不超过可适度保护健康”的限度；第 22 条第 3 款规定主管当局在采取卫生措施时，“应避免伤害个人并尽可能避免造成不适”；第 23 条第 1 款第 1 项第 3 目和第 31 条第 2 款第 1 项规定，医学检查既要能够达到公共卫生目标，又要“干扰性最小”；第 42 条规定，卫生措施应当以“无歧视的方式实施”；第 43 条第 1 款规定，该条例并不妨碍国家执行为了应对特定公共卫生危害或国际关注的突发公共卫生事件而采取的卫生措施，但此类措施“对人员的创伤性或干扰性不应大于可合理采取并能实现适当程度保护健康的其他措施”；第 45 条第 1 款规定，国家对于涉及身份明确或可查明身份的个人的健康信息，“应保守秘密并匿名处理”，第 2 款规定，虽然国家为了评估和管理公共卫生危害，可透露和处理个人数据，但同时设定了若干限制条件。

对于新冠疫情期间的防控措施和人权保障，还可以指出三点。其一，新冠疫情具有科学上的未知性，即至少在疫情爆发初期，对于其致病原理、传染途径、感染率和致死率、有效防控手段

---

① 这一文件于 1984 年联合国人权委员会第 41 届会议上作为“关于各项国际人权公约的现况”议程项目下的正式文件散发（E/CN. 4/1985/4，Annex，1984），其中文译本见，〔美〕爱德华·劳森：《人权百科全书》，汪澜等译，四川人民出版社 1997 年版，第 191—196 页。

② 人权事务委员会第 29 号一般性意见：《第四条（紧急状态）》，CCPR/C/GC/29（2001）。

③ 人权事务委员会：《关于在 COVID－19 疫情方面克减〈公约〉的声明》，https：//www. ohchr. org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementCH. pdf，最后访问时间：2020 年 6 月 15 日。

④ 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯的致辞：《我们同舟共济：联合国秘书长就 2019 冠状病毒病与人权发表政策简报》，2020 年 4 月 23 日，https：//www. ohchr. org/CH/NewsEvents/Pages/UNSG_ HumanRights_ COVID19. aspx，最后访问时间：2020 年 6 月 16 日。

等几乎所有方面，在科学上都缺乏明确的认识。因此，国家在采取应对措施，包括限制人权的措施时，很可能无法全面充分地顾及对“限制之限制”。这是因为，限制人权的措施需要遵守的合理性、必要性、比例性等要求，都要以准确判断受到的威胁为基础，而在疫情爆发之初以及很可能一段时期内，由于其科学上的未知性，实际上很难完全遵守这些要求，对此不能过于苛责。当然，随着对于疫情在科学上有更多的认识，各国也应随时根据人权原则作出调整，在科学防控疫情允许的范围内，尽量减少对人权的限制；另外，在事后的总结和反思中，如何更好地平衡疫情防控与人权保障，也必不可少。其二，新冠疫情具有影响范围上的广泛性，即由于其极高的传染性，新冠疫情威胁着全世界的每一个人——其短短数月就波及几乎所有国家就是证明。因此，在发生疫情时，对人权的限制措施可能不同于平时限制人权的个别性和零散性，而是具有总体性和普遍性，这意味着限制措施的类型、范围和程度，在很大程度上要考虑甚至取决于一个国家的国情即社会状况、民族特性、文化传统等方面，以及疫情的具体情况和特点。因此，尽管例如《公民权利公约》中的限制条款具有可普遍适用性，但任何国家采取的具体限制措施的类型、范围和程度则可能大不相同。在这一方面，可以借用欧洲人权法院创制的概念说，国家在为防控重大疫情而采取的限制人权措施方面，享有极宽的“自由判断余地”。其三，为防控新冠疫情而采取的限制人权的措施具有限制和保护的双重性。在大多数需要限制人权的情况中，限制某人的人权往往是为了保护他人的权利或者是只与该人有遥远联系的利益（如国家安全或公共秩序），但许多为了防控疫情而采取的限制人权的措施——最典型的如限制迁徙/行动自由、隐私权和集会自由，对于受到限制的绝大多数人来说，恰恰是为了保护他们自身的生命和健康。即是说，限制措施同时也是保护措施。认识到这一点，会有助于为防控疫情而采取的限制人权的措施得到更好的理解和遵守。

结　语

各国民众必须认识到，政府为有效应对和尽快消除新冠疫情的威胁而采取各种防控措施本身就是在履行国家保障生命权和健康权的人权义务，因此民众必须尽可能配合，暂时忍受这些措施对人权的限制和影响。但与此同时，还要警惕另一种威胁，即各国为防控疫情而采取的措施过分地限制人权，从而构成对人权之侵害、对国家所承担之人权义务的违反。巴切莱特明确指出：“应对这一突发公共卫生紧急情况很可能需要采取紧急措施。但是，紧急状态并不意味着可以为所欲为，无视人权义务。”① 各国为了防控疫情，可能的确需要限制某些权利的享有和行使，但在国际法或国内法允许的限度内采取措施，就已经足以平衡防控疫情和保障人权的双重需要。即使如新冠病毒流行这样的重大疫情，也不能成为一定要采取突破限度、有可能构成侵犯人权的措施的理由。可以说，如何在有效防控疫情的同时，在最小程度上限制对人权的享有和行使，是对任何国家的人权治理能力的重大考验和检测。对此，最好铭记，“凡是能对当前威胁作出相称反应，同时保护人权和法治的办法，就是最好的对策”。②

① 《联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特对人权理事会的非正式情况通报》。

② 安东尼奥·古特雷斯：《我们同舟共济：联合国秘书长就 2019 冠状病毒病与人权发表政策简报》。

The Restrictions on Human Rights of Preventive and Controlling Measure of Epidemic: Observations from the Perspectives of International Human Rights Standards

Sun Shiyan

Abstract: During the outbreak of major and serious public health emergencies such as the COVID – 19, the measures taken by the State to prevent and control the epidemic will restrict the enjoyment and exercise of many human rights such as freedom of movement, right to personal liberty, right to privacy, freedom of assembly and association, rights of trade union, religious rights and minority rights, right to work and related rights, family rights and the rights of the child, freedom of expression, right to education and cultural rights. The State is allowed to restrict and even derogate from such rights during the outbreak of epidemics under international human rights standards. The State nevertheless must reasonably balance the prevention and control of epidemics with the protection of human rights, take the protection of human rights as the primary test for those measures, and ensure that the measures taken to restrict human rights do not exceed the limits permitted by law.

Keywords: Public Health Emergency, COVID – 19, International Health Regulations, Restrictions on Human Rights

（责任编辑：郝鲁怡）