

· 专题报道 —— 公共卫生体系建设 ·

中国公共卫生应急管理体系的变迁与效果分析*

徐婷¹, 鲍勇², 王韬³

【摘要】随着公共卫生事件的不断发生,中国在公共卫生应急管理工作中不断总结经验教训,从无到有逐步构建了公共卫生应急管理体系。2020年初新冠肺炎疫情的暴发,暴露出我国现有公共卫生应急管理体系存在着一系列问题。本研究结合新冠肺炎疫情的应急管理实际,系统梳理我国公共卫生应急管理体系的变迁过程,分析现有“一案三制”应急管理体系的具体内容和存在问题,为疫情后进一步健全国家公共卫生应急管理体系,提高公共卫生事件应急管理水平提供参考。

【关键词】 公共卫生应急管理; 新冠肺炎疫情; 体系

中图分类号:R 19 文献标志码:A 文章编号:1001-0580(2020)12-1704-03 DOI:10.11847/zgggws1128645

Development and efficiency of public health emergency management system in China

XU Ting*, BAO Yong, WANG Tao (*School of Nursing and Health Management, Shanghai University of Medicine and Health Sciences, Shanghai 201318, China)

【Abstract】 With frequent occurrence of public health emergencies, China constantly sums up experiences and lessons of public health emergency management (PHEM), and gradually builds up its own PHEM system from scratch. However, in early 2020, the actual emergency management of coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak exposed a series of problems in this system. This study intends to analyze the contents and problems of existing PHEM system, summarize the developing process of the system, and provide references for further PHEM improvement in China.

【Key words】 public health emergency management; COVID-19 epidemic; system

2020年2月14日,习近平总书记关于新冠肺炎疫情发表重要讲话指出,要针对本次疫情暴露出来的短板和不足,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,提高公共卫生事件应急管理水平^[1]。从2003年非典型肺炎(severe acute respiratory syndrome, SARS)、甲型H1N1流感、H7N9禽流感事件到2020年新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)重特大公共卫生事件,严重影响广大居民的身体健康和生命安全。公共卫生事件应急管理是指政府相关部门为预防和处理公共卫生事件而进行的一系列应对活动,主要包括两方面内容:公共卫生事件的预防和准备;对已发生事件的整体控制和医疗援助^[2]。随着公共卫生形势的改变和政府应急管理模式的不断改革,中国应急管理工作不断进行调整和优化,公共卫生应急管理系统和模式均发生了重大变化^[3-4]。

1 公共卫生应急管理体系的变迁

1.1 公共卫生应急管理体系起步阶段(1949—2002年) 新中国成立初期,很少有专门针对公共卫生事件应急管理的探讨,仅设立简单的“防疫站”防疫系统,由于重视不够、投入不足而逐渐边缘化。当时的应急管理体系主要是建立在安全生产

事故处理、自然灾害救援(如地震、水灾、地质灾害等)的实践经验上,属于我国公共卫生应急管理体系的起步阶段^[5-6]。这一阶段的公共卫生应急管理以单一主管部门的应对型管理为主,采取“发生—反应式”应对模式,应急管理的主要工作是紧急事件发生后的救灾救援,而事件发生前的公共卫生预防设施、资源配置等尚未引起重视^[7]。应急管理工作的重心在事后救援,卫生部门的应急机制高度依赖政府临时动员,主要特点为突发应对性、不可持续性和非系统性。

公共卫生应急管理只是政府应对紧急事件工作的一部分,没有针对性形成从预防、应对、救援到重建的公共事件应急管理体系^[7]。通常在紧急事件发生后,由政府管理部门牵头,设立临时现场指挥办公室(或机构),全面负责突发事件所在地的救援工作,卫生职能部门作为应对工作的一部分临时参与其中,没有形成系统的应急管理体系,横向部门之间的应急管理职责分工关系不清晰,缺乏有效的协同机制。应急工作主要应对单一灾害,缺乏系统的、多领域的公共卫生应急管理法律法规,整体事件的应急管理工作无法可依^[4]。无公共卫生应急管理体系的相关制度和统一规范的管理组织,卫生职能部门与其他职能部门的联动职责不清晰。

* 基金项目:国家自然科学基金重大项目(91646205);国家社会科学基金重大项目(18ZDA088);上海市重点学科建设(15GWZK0403)

作者单位:1. 上海健康医学院护理与健康管理学院,上海 201318; 2. 上海交通大学公共卫生学院; 3. 同济大学附属东方医院应急管理办公室

作者简介:徐婷(1982—),贵州贵阳人,讲师,博士,研究方向:应急管理、医院管理。

通信作者:王韬, E-mail: happywt0403@sina.com

1.2 现代公共卫生应急管理体系逐渐建立阶段

(2003—2008 年) 2003 年, 中国发生特重大公共卫生应急事件——高致病性、高传染性、高致死率的 SARS 疫情, 推动了我国公共卫生应急管理工作的进程。从 SARS 疫情爆发, 临时性建立突发公共卫生事件应急预案开始, 政府系统性进行总结反思, 有计划、有步骤地展开了“全面——主动”的应急管理体系建设, 从无到有、从被动到主动、从局部到覆盖全国的公共卫生应急管理体系逐步建立^[8]。我国公共卫生应急管理体系以“一案三制”(应急预案、应急管理体制、应急管理机制、应急管理法制)为基础架构进行构建, 四者不可分割、相互作用、相互补充(图 1)。



图 1 中国应急管理体系基础架构

1.2.1 公共卫生应急管理预案建设 2003 年 11 月, 国务院成立应急预案工作小组。2006 年, 依据《中华人民共和国传染病防治法》国务院制定发布《国家突发公共卫生事件应急预案》, 标志着我国公共卫生事件应急预案框架体系的初步形成^[4]。《国家突发公共卫生事件应急预案》根据突发公共卫生事件性质、危害程度、涉及范围, 对突发公共卫生事件进行了 4 级划分: 特别重大(I 级)、重大(II 级)、较大(III 级)和一般(IV 级)^[9]。

1.2.2 公共卫生应急管理机制建设 公共卫生应急管理机制是以公共卫生事件的预防、准备、处理到善后全过程为管理对象的规范化、程序化、理论化的方法和措施, 是应对公共卫生事件的核心^[10]。公共卫生应急管理机制是相对固定的, 具有特定的、标准的规则和规范。我国公共卫生应急管理机制依据突发公共卫生事件全过程的特征构建, 包括监测预警机制、应急准备机制、应急处置机制、善后恢复机制等^[9]。完善的应急管理机制能够弥补应急管理体制引起决策滞后的可能性, 也能够促进应急体制、应急法制的进一步完善, 进而提升整个应急管理体系的能力。

1.2.3 公共卫生应急管理体制建设 根据《国家突发公共卫生事件应急预案》的工作原则, 我国公共卫生应急管理体制建设的基本原则是统一领导、分级负责, 即根据突发公共卫生事件的性质、范围和危害程度, 对公共卫生事件实行由党中央统一领导的各级人民政府分级管理体制。各级人民政府负

责公共卫生事件应急处理的统一领导和指挥, 各有关部门按照预案规定, 在各自的职责范围内进行公共卫生事件应急处理的有关工作^[7]。根据突发公共卫生事件应急管理工作的实际, 由属地卫生主管部门向本级人民政府提出是否成立公共卫生事件应急指挥部的建议, 应急指挥部负责对突发公共卫生事件统一领导和统一指挥, 做出应对决策, 制定应对措施。中央和地方结合各自实际情况, 设立突发公共卫生事件的日常管理机构(应急办等), 负责公共卫生事件的预防、监测、协调和管理工作; 组建突发公共卫生事件专家咨询委员会, 寻求专业技术支持。

1.2.4 公共卫生应急管理法制建设 SARS 疫情后的 6 年(2003—2008 年), 我国公共卫生应急管理法制建设工作获得了前所未有的发展, 制订了公共卫生应急管理预案、初步形成了应急管理体制和机制, 将应急管理建设成果及时转化, 形成一系列的法律法规和规章制度, 使得公共卫生事件应急管理工作逐步走上法制化道路^[7]。2003 年国务院颁布《突发公共卫生事件应急条例》(2011 年修订), 之后各地陆续出台地方《突发公共卫生事件应急条例》细则(办法), 2007 年印发《全国卫生部门卫生应急管理工作规范》, 从法律法规角度规定了公共卫生事件预防与应急准备、突发事件应急预案应包括的内容、预防控制体系构建制度、突发事件应急报告制度、应急处理等方面的内容, 使我国公共卫生事件应急管理有法可依^[4]。

1.3 公共卫生应急管理体系深化完善阶段(2009 年至今) “一案三制”的公共卫生应急管理体系建立后, 我国突发公共卫生应急管理工作获得了本质性的改变和突破, 公共卫生应急管理工作得以持续有序的开展^[11]。2013 年国务院发布《突发事件应急预案管理办法》, 要求进一步修改补充应急预案, 完善并提高各地应急预案质量。2017 年国务院印发《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》, 提出全面健全公共卫生、食品药品安全检验检测和风险防控体系, 提高突发急性传染病、重大动植物疫情、食品安全突发事件、药品不良反应和医疗器械不良事件、农产品质量安全突发事件等早期预防和及时发现能力, 我国公共卫生事件应急管理工作得以不断深入、不断完善^[12]。

2 公共卫生应急管理模式存在的问题

2020 年初新冠疫情的暴发, 是对 SARS 危机后中国公共卫生应急管理体系建设的一场考验。新冠肺炎疫情应对初期, 由于地方信息和决策的滞后, 错过地方控制疫情传播的最佳窗口期, 造成全国性大范围联防联控局面, 严重影响我国居民生命健康安全的同时, 公共卫生应急管理暴露出的一系列问题也引起了社会各界的广泛关注。

2.1 突发公共卫生事件应急管理的机制短板 从我国现有公共卫生应急管理机制设计来看, 它涵盖了监测预警机制、应急准备机制、应急处置机

制、善后恢复机制等。理论上,良好的应急管理机制能够弥补体制可能带来的决策滞后问题,在突发公共卫生事件时发挥其重要作用。而新冠疫情暴发初期,应急管理机制并没有很好的发挥作用,主要原因包括:(1)作为公共卫生应急管理关键因素的预测预警机制,未起到“风险评估、早发现早预防”作用。目前公共卫生事件风险评估预测机制以主观性较大的方法为主,缺乏科学性;预警信息系统管理落后。虽然建立了法定报告传染病和其他卫生事件疾病防控直报系统,而在新冠疫情的预警窗口期,直报体系的作用未得到发挥^[13-14]。(2)应急准备机制要求对已发生公共卫生事件做出应对准备。在新冠疫情中暴露出来准备机制问题包括相关政府职能部门(卫健委、疾控中心、医疗机构、检测机构等)配合效率较低、相互联系不紧密,出现缺位、相互推诿现象;应急资源准备和配置不到位,应急经费和资源分配缺乏科学管理,出现应急物资分配不均、救援人员不能迅速展开工作、应急经费管理混乱等现象。(3)应急处置机制,即对应急事件采取的应对措施严重滞后。在新冠疫情暴发初期,由于地方政府应对措施的不及时,造成民众大面积的恐慌情绪,产生一系列负面连锁反应,严重影响国家正常政治经济秩序。

2.2 突发公共卫生事件应急管理的体制短板

从目前公共卫生应急管理体制来看,根据《国家突发公共卫生事件应急预案》的工作原则设置的相关组织机构包括公共卫生事件应急指挥部、日常管理机构 and 专家咨询委员会,其中突发公共卫生事件应急指挥部,由卫生职能部门根据事件情况,向本级人民政府提出是否组建的建议^[9]。在本次疫情应对过程中,临时性的建立公共卫生事件应急指挥部,任命负责人进行决策部署和资源调配,在实施应急指挥的初期出现各级疾控中心、医疗机构、应急管理机构、红十字会等相关部门沟通不畅、责权不清、配合不积极、消极不作为等现象,严重影响应急管理决策制定和执行的效率,贻误战机,损失惨重^[15]。

2.3 突发公共卫生事件应急管理的法制短板

本次疫情中体现的主要问题包括:(1)未从法律法规角度明确相关主体的权力与责任,多个应急管理立法主体各自为政,存在立法重复、立法遗漏等现象。(2)应对公共卫生事件的应急管理程序不明确。当公共卫生事件发生时,需要行使人群隔离、物资紧急征用等紧急权时,从通知、说明理由、听取意见到书面决策均缺乏明确的法律规定。(3)现行应急管理法律法规内容比较概括笼统,以原则性内容为主,缺乏操作性^[2]。

3 建议

在机制建设上,首先,应加大公共卫生应急管理方面的经费投入,才能有效推动全社会的应急文化建设,提高民众对应急管理工作的参与意识,进而提高公共卫生应急管理机构的运行效率。其次,

应改善现有公共卫生事件预测预警方法,保持与时俱进,用科学的方法提高预测预警效率。第三,应逐步完善公共卫生“应急管理机构——社会协同”机制,通过应急管理机构与更多社会组织的多方面合作,整合社会资源,有效发挥社会组织力量,弥补现行应急管理协同作用上的短板^[16]。

在体制建设上,公共卫生应急管理专业性强,涉及公共卫生、应急管理、应急文化建设、社会宣传、街道社区应急体系构建、环境卫生、食品安全等领域,从体制上需要保障多领域多机构的协同运作。公共卫生应急管理相关机构只有不断优化和健全运作体制,才能有效弥补应急管理指挥决策机制的不足,实现各部门间的高效协作^[17]。

在法制建设上,需不断促进公共卫生应急管理法律制度的完善。通过明确具体的法律法规,确定各机构的权力和责任,为行政机关、社会大众提供明确的指引,为司法机关提供清晰的判断依据。革新立法观念,赋予行政紧急权,同时保留民众基本权利限制。平衡公共卫生应急立法中权力与权利、实体与程序、义务与责任间的关系,逐步实现法律规范结构的合理化^[18-19]。

参考文献

- [1] 习近平. 全面提高依法防控依法治理能力,健全国家公共卫生应急管理体系[J]. 求是, 2020(5): 1-3.
- [2] 朱风才,沈孝兵. 公共卫生应急——理论与实践[M]. 南京: 东南大学出版社, 2017.
- [3] 王超男,廖凯举,李冰,等. 中国卫生应急管理体系建设调查分析[J]. 中国公共卫生, 2018, 34(2): 260-264.
- [4] 张国云. 新媒体环境下突发公共卫生事件应急管理机制研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2019.
- [5] 李立明,姜庆五. 中国公共卫生理论与实践[M]. 北京: 人民卫生出版社, 2015.
- [6] 屈腾亿,谷仕艳,李萌竹. 中国卫生应急管理发展现状及面临挑战[J]. 中国公共卫生管理, 2019, 35(4): 433-435, 440.
- [7] 钟开斌. “一案三制”: 中国应急管理体系建设的基本框架[J]. 南京社会科学, 2009(11): 77-83.
- [8] 陈振明. 中国应急管理的兴起——理论与实践的进展[J]. 东南学术, 2010(1): 41-47.
- [9] 国务院. 国家突发公共卫生事件总体应急预案[EB/OL]. (2006-01-08). http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/content_21048.htm.
- [10] 钟开斌. 国家应急管理体系建设战略转变: 以制度建设为中心[J]. 经济体制改革, 2006(5): 5-11.
- [11] 邱五七. 公共卫生应急管理风险沟通的思考[J]. 中国公共卫生管理, 2018, 34(1): 59-61.
- [12] 国务院. 国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十三五”规划的通知[EB/OL]. (2017-07-19). http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/19/content_5211752.htm.
- [13] 赵金华,苏雪梅,郭青,等. 传染病监测评价研究综述[J]. 疾病监测, 2017, 32(1): 13-19.
- [14] 刘东峰,孙岩松. 重大传染病疫情应急防控实践总结与思考[J]. 武警医学, 2016, 27(12): 1189-1192.
- [15] 黄奇帆. 疫情下对中国公共卫生防疫体系改革的建议[EB/OL]. [2020-02-19]. http://www.xinhuanet.com/2020-02/19/c_1125593623.htm.
- [16] 黄飞,赵国香,何剑峰,等. 我国突发传染病事件应急管理的现状与展望——从 SARS 到人感染 H7N9 禽流感[J]. 中国应急管理, 2013(6): 12-17.
- [17] 张观连,黄桂玲,刘清香,等. 突发公共卫生事件应急机制研究[J]. 中国卫生产业, 2018, 15(25): 161-162.
- [18] 周永根. 中国社区应急管理预案法制体系研究[J]. 湖南社会科学, 2018(5): 110-116.
- [19] 韩大元,莫于川. 应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2005.