

# 国家重大公共卫生应急管理 体系建设研究

张莹 陈庆国

(曲阜师范大学,山东 276826)

**内容提要:**重大公共卫生应急事件是经济社会发展过程中不以人的主观意志为转移的突发性社会现象,科学防控和处置重大公共卫生应急事件体现了新时代中国特色社会主义的制度优势。建立和健全国家公共卫生应急管理的“五大机制”,即:平行多点的网络“共建-共享-共商”信息协同机制、“统一领导-分级分层-分工协作-高效精准”的救援救治机制、“权力-物力-智力-财力-民力”五位一体的资源聚集与运行机制、“法律-物资-科技”综合保障机制和“共享-共通-共商-共建”的人类命运共同体防治机制,有利于不断完善国家公共卫生应急事件管理体系,推进国家治理体系和治理能力现代化。

**关键词:**公共卫生应急管理 机制 制度体系 治理能力

**中图分类号:**R012 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)09-0107-06

国家重大公共安全应急事件是在经济社会正常运转过程中突然发生的对人们的社会秩序、生产生活、公共安全、健康财产和心理心态等造成或可能造成重大危害、重大影响和重大改变的事件。按照属性类型可划分为公共卫生类、自然灾害类、公共秩序类、经济金融类、国家间冲突类等;按照影响范围可分为区域性、全国性和国际性。重大公共安全应急事件具有不可预测性、重大危害性、紧急紧迫性和可能造成严重后果性。肆虐全球的新冠肺炎疫情是国家公共安全领域典型的重大公共卫生突发事件。“这次新冠肺炎疫情,是新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件。”<sup>[1]</sup>疫情发生

以来,党中央统筹国内国外两个大局,带领全国人民主动防控、主动阻击,取得了疫情防控的阶段性成效并得到巩固。

与此同时,新冠肺炎疫情是对我国国家治理体系和治理能力的一次综合检验和体检,一定程度上显露了国家应对和处置重大公共卫生应急事件的制度短板和不足。“国家公共卫生应急管理体系,是国家应急管理体系的重要组成部分,承担着预防、控制、化解、消除公共卫生事件危害的重要职责。”<sup>[2]</sup>健全和完善国家公共卫生应急管理体系是人民所需、国家所要,势在必行、势在必行。国家公共卫生应急管理体系是一个综合大系统,主要包括统一指挥机制、信息采集与发布机制、预警预防机制、科学

[收稿日期]2021-08-02

[作者简介]张莹,实验教学与设备管理中心,讲师,研究方向为应急管理;陈庆国,马克思主义学院党委书记,讲师,中国社会科学院研究生院博士研究生,研究方向为马克思主义中国化等。

决策机制、执行运行机制、集中救治机制、科研攻关机制、法治保障机制、救助保障机制、物资保障与储备机制、舆论掌控机制、国际沟通与合作机制等。本文重点从信息畅通机制、救援救治机制、资源聚集与运行机制、综合保障机制和人类命运共同体救治机制这“五大机制”着眼对完善国家重大公共卫生应急管理体系进行分析。

### 一、建立平行多点的网络“共建—共享—共商”信息畅通机制

#### (一)建立平行多点的网络信息获取机制

1. 建立跨系统信息协同获取平台。以医院、卫生、防疫、医学院校等部门为主形成跨系统信息获取平台,医生、患者、科研工作者和医疗卫生管理者都作为平等的信息主体,让每一个终端信息采集点既是中心点,也是共享点,在同一时间和空间维度下将各自信息资源通过互联网终端即时化上传,终端信息采集点之间实现平行、对等的获取,实现信息运输的去中心化,有效避免信息的延误,甚至是人为控制,实现重大公共安全信息的同步化获取,实现多维度、跨时域的信息互补。

2. 建立去中心化网络信息畅通平台。运用技术手段“在系统工程思维下,通过应急管理大数据,用数据辅证确定性和补证诸多不确定性,将应急管理全过程数字化,<sup>[1]</sup>”通过各系统、各部门和各信息点的互动、合作、共享和整合,实现对突发重大公共卫生事件的原始信息获取、数据预处理、多源数据集成、多维数据分析、智能决策预警、实时信息反馈、多方信息共享等功能,实现重大公共安全应急事件信息捕捉和处理多点化、多元化。

3. 建立智能化信息分类平台。获取海量的信息资源后,运用互联网大数据、人工智能和区块链技术对数据信息进行分类。以疫情为例,信息分类的依据可根据病毒传染性、致死度和原发性分类处理,也可根据病毒的传播途径、感染特性和侵害器官部位进行分类化处理;同时根据患者和疫情的情况,针对患者病症的可控性、可治愈性和主要对象等敏感性指标以及扩散范围进行信息智能化分类

分析,按照疫情影响和病毒类别预设相应的警戒级别和处置预案。

#### (二)建立“共建—共享—共商”的信息处置机制

1. 建立党统一领导下多部门联合信息研判机制,由党委、政府、卫生、疾控、科研、医院和应急管理等多系统建立“共享—共建—共商”的信息研判机制,实现平台共建、信息共享、处置共商,进行定期会商、定期研判;组建专业的综合信息专家队伍,实行专业首席专家团“一锤定音”机制,由权威专家、一线专家和多学科专家组成专业化的信息研判队伍,作为政府的智囊机构和参谋机构,对重要公共安全卫生信息定期进行专业研判,重要信息、重大疫情实行全国首席专家团通过试验检测和科学研判后进行“一锤定音”;建立重要情报二次研判机制,对难以科学判定的重大公共卫生突发信息,可组织包括党政主要负责人在内的信息研判机构进行反复研判和调研,避免信息错判和误判。

2. 建立贯通上下的即时化信息呈报制度,以线上电子信息呈报为主,线上呈报和线下呈报相结合。信息呈报重点是贯通上下,向上实现信息直达党政主要负责人和公共安全事务主管部门负责人并及时签批,特别重大信息可直通党中央;向下实现党政主要负责人和公共安全事务主管部门负责人的批示指示贯彻执行到底,减除信息上报和决策的逐层审批环节,避免信息上报压减失真和信息研判后的执行错位,确保信息研判和科学决策的同步化,有效避免官僚主义、形式主义造成的决策延误。

3. 信息决策是处置重大公共安全突发事件的关键。建立“党政+主管”同步信息决策制度,要明确责任范围、责任人。实施重大公共安全事件第一责任人制度,明确管辖事发地所在党组织主要负责人为第一责任人;要明确决策原则,信息决策要把人民群众的健康和生命安全放在第一位,统筹经济社会安全、稳定和发展,综合研判多种可能结果,进行科学决策。

#### (三)建立分级预警、分层预防机制

正确研判和科学处置重大公共卫生安全信息后,预警预防是消除重大安全隐患于萌芽状态的关

键,也是最大限度降低和减少社会危害的关键。“预警是应对突发事件的前瞻性、基础性工作,预警为突发事件的发生、发展及趋势提供判断基础。”<sup>[4]</sup>综合重大疫情的传播性、感染性、致死性等基本特性作为预警机制的敏感性指标,通过敏感性指标的变化预测其发展趋势并进行预警评估和预警监测;综合敏感性指标和发展趋势等因素界定其危害性,根据其危害性科学设定预警级别、设定相应预防措施。重大公共卫生安全的预警预防要坚持人民群众的健康和生命安全首位制原则,把人民群众的健康和生命安全利益放在第一位;疫情预警要兼顾协调社会稳定和经济发展,既不能扩大预警级别、抬高预防措施,对社会稳定和经济发展造成过大损失,也不能人为瞒报、误报,造成疫情失控,对人民生活 and 经济发展造成不可估量的损失。坚持预防为主,实现将具有苗头性、传染性极强、损伤力和致死性极大的重大公共卫生安全事件控制、消灭在初发期,做到科学预警,实现重大公共安全应急事件防控管理的科学性、精准性和实时性。

## 二、建立“统一领导—分级分层—分工协作—高效精准”的救援救治机制

### (一)建立中国共产党集中统一的救治领导机制

建立党集中统一的领导机制,“做到指令清晰、系统有序、条块畅达、精确解决疫情第一线问题。”<sup>[4]</sup>指令清晰是党发出的救治指示、救治命令科学、坚定、明确,各级党组织坚决遵从、坚决执行;系统有序是坚持全国一盘棋,各系统相互配合、互相合作、有条不紊,各系统内有序运行;条块畅达是明确中央和地方的职责分工和权责分配,党中央负责统一领导、统一指挥和统一协调全国、全党、全军,地方各级组织既严格贯彻执行党中央的决策部署,又要根据属地实际情况因地施策、因事施策;精确解决疫情第一线问题是各级党组织执行上级指令、贯彻救治工作做到落实落细、精准高效。总之,要充分运用集中力量办大事制度优势,总揽全局、协调各方,统筹协调应急管理、资源保障、交通运输、医疗卫

生、科研院所,甚至是警察、军队等,做到全国上下一盘棋,调动各方面积极性,实现集中力量办大事。

### (二)建立分级分层的重大疫情救治机制

1.根据患者病症分级分层。重大公共卫生应急事件往往波及范围广、感染群体大、救治时间紧,给集中救治工作带来了较大的困难和风险;同时,从患者个体的角度看,因年龄特征、身体特征、病情程度不同,患者的病症症状和病情等级不同,根据患者病症分级分层,区别危重患者、重症患者、较重患者、轻度患者和无症状患者等级别,根据病症分级进行分层救治、分流救治,危重患者和重症患者进入ICU重点监护,较重患者进入医院专业治疗,轻度患者和无症状患者可在家自我隔离、自我观察,确保广大患者得到有效救治。

2.按照地域分布分级分层。由于患者人数、涉及范围、对社会和人民生活群众的冲击危害程度不同,根据疫情的危害性、传播性、可控性、破坏性、持续性等综合因素按照地域分布划分疫情风险防控等级,可划分为Ⅰ级风险等级、Ⅱ级风险等级、Ⅲ级风险等级……,根据不同的疫情等级确定不同层次的防控措施,做到突发事件防控、社会稳定、经济发展和舆情舆论良性互动和协调统一。

### (三)建立科学研究、疾病控制、临床治疗分工协作的救治机制

重大公共卫生突发事件具有破坏性强、涉及人群广、社会冲击强等显著特点,需要在短时间内快速聚集大量人力、物资、科技等资源,“政府部门之间要整体作战,而不是各自为战;是相互配合,而不是相互拆台。”<sup>[6]</sup>构建以患者救治为中心,医疗、卫生、防疫、科研等为内环的协同体系,实现疾病防控、患者救治和医药研制的资源共享、信息共用,各系统之间优势互补、高效协同,实现“研—治—防”一体化。构筑以交通、基建、物资等为外环的救治供应保障体系,建立多部门、多系统分工合作、相互配合的“整体型政府”功能。

### (四)建立高效精准的救治运行机制

高效精准、落实落细是对贯彻执行党的意志、

党的决定和党的部署的具体要求。科学处置和妥善应对重大公共卫生安全事件关键是做到贯彻中央救治灾区的精神、决策和指令要精准执行、做实做细。医疗救治高效精准,医疗和科研部门充分运用大数据、人工智能、云计算等先进的信息技术手段,对救治病患、情况监测、药物研发做到精准筛查、精准治疗、精准研发。物资保障高效精准,支持和帮扶灾区的资金、政策、物资等管理、分配和使用实现精准有序;疫情防控高效精准,各级党组织和各地区根据疫情的情况、特点和发展变化做到精准施策、精准处置。

### 三、建立“权力-物力-智力-财力-民力”五位一体的资源聚集与运行机制

#### (一)确保“权-责-利”协调统一

资源聚集与运行机制是科学应对和有效处置重大公共安全卫生事件的重要保障,主要包括人力资源和物质资源。重大公共安全应急事件往往不可预测、难以预备,是突发性、紧急性、危害性的公共安全事件,重大疫情突发后需要快速聚合足够的资源和物资保障,做到快速反应、有序运行。“突发事件应对活动是一个包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建不同环节的全链条管理过程。”<sup>[9]</sup>全链条管理过程中贯穿着多种力量和资源的聚合,发挥和运用集中力量办大事的制度优势,从决策领导、组织协调、救治人员、物资保障、科技攻关、资金财政和民心民意等多方位建立综合力量的聚集与运行机制,聚合救治所需的权力、物力、智力、财力和民力,建立“权-责-利”协调统一的聚集与运行机制,实现快速、高效、有序、精准的资源聚集与运行机制。

权力是处置重大公共卫生突发事件的中枢,是多种力量形成合力的集束器,包括领导权、指挥权、调配权、监督权、选人用人权等权力形态。正确行使公权力,有效处置重大突发公共卫生事件必须坚持权力姓公、权为民用,在领导指挥、资源调配、选人用人、医疗救治等全领域、全过程正确行使公权力,

防止权力滥用;科学行使公权力,“建立集中统一高效的领导指挥体系,做到指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力<sup>[10]</sup>”,让权力有序运行、科学运行、阳光运行。重大疫情是考验干部的重要窗口,行使公权力者要敢于担起责任,坚持掌权就有责,用权就担责,做到权责统一,实现权责一致、公开透明。应对和处置重大公共安全卫生事件,既要把“权—责”相统一,还要把“权—利”相统一,把人民利益放在至高位置,坚持人民利益、社会效益和救治效果相统一,统筹兼顾灾情救治、经济发展和社会稳定,运用和发挥集中的综合资源和力量,实现国家利益、社会利益和人民利益的最大化。

#### (二)建立快速、高效、有序、精准的资源聚集与运行机制

资源聚集与运行机制包括资源聚集系统和资源供给系统。重大公共卫生事件突发后,紧急需要各类资源供应到位,物资供应是应对重大公共卫生突发事件的重要支撑和保障,既包括救治的管理人员和医护人员、医药研发的科研人员、维持生活运转的人力资源等,也包括医疗救护所需用的药品、设备、防护等医疗设备,人民群众生产、生活所需用的粮食、蔬菜、水电气暖、日用品等基本生活物资。“这次疫情(新冠肺炎疫情)防控,医用设备、防护服、口罩等物资频频告急,反映出国家应急物资保障体系存在突出短板。”<sup>[11]</sup>资源聚集要坚持全国一盘棋,发挥集中力量办大事的制度优势,发动全国支援疫情重灾区,调动各方力量,调集包括医疗救治队伍、医学科研队伍、医用物资、生活物资等各类资源,实现各类急需资源快速反映、快速集中、快速聚合到位。资源供给运用网络技术和大数据处理技术,建立以需求侧为主导的资源供给机制,社会需要医院等基础设施就建设医院,医院需要医护人员和救治设备就调集全国资源支援,以需求侧为主导,综合资源储备与分配平衡,精准确定救助资源的类别、数量、时间、地点,做到调配有序、精准供给,实现救治资源和救治力量快速、高效、有序运行。

#### 四、建立“法律 - 物资 - 科技”综合保障机制

“综合保障”是军队装备、信息技术、航天工程以及电气自动化等领域的概念理论和实践运用研究,包括装备综合保障、技术综合保障、信息综合保障等内容。“综合保障”作为一个社会学概念,主要指围绕服务于国家和社会实施重大计划、重大项目和重大工程,从人才、技术、理论、政策、物资、资金等提供全方位、综合性的支撑保障,确保重大计划、重大项目和重大工程的顺利实现。完善的综合保障机制和充足的综合保障资源是科学应对和处置重大公共卫生突发事件的坚强后盾和有力保障,是完善和健全国家公共卫生应急管理体系的重要标志和主要内容,重大公共卫生综合保障体系要按照“平时储备好、灾时用得好”的原则,从政策、法律、物质、科技、舆情等多维度建立综合保障机制。

##### (一)充分发挥政策效能,进一步健全法治体系

重大突发公共卫生事件的处置期是经济社会的阵痛期和社会风险的易发期,科学应对和处置重大公共卫生突发事件要加大宏观政策的调节力度,提高微观政策的灵活度,综合运用好财政、金融、公共管理等相关政策,对受突发事件波及的群体采取必要的支持和帮扶,尽可能减少损失,保障经济社会在合理区间的良好运行。要健全防控法治体系,科学立法立规,依法履职履责,加强执法司法,运用法治思想和法治手段处置和应对重大突发公共卫生事件,坚持依法处置、依法治理,从立法、执法、司法、守法各环节完善重大突发事件的处置机制,在防控防治和处置安置工作中用好法律武器、补好法律漏洞、做好法律服务。

##### (二)建立“物流 + 仓储 + 战备 + 应急”一体化、信息化、市场化物资装备基地

在全国主要大城市建立“物流+仓储+战备+应急”一体化、信息化、市场化物资装备基地,运用“计划+市场”手段分类储备医疗设备、医用物资,“要构建实物储备、合同储备、能力储备等多样化储备体

系,完善应急资源紧急征用和跨区域调度程序,<sup>[9]</sup>平时是“物流+仓储”基地,灾时是“战备+应急”保障。装备基地实行国控、共管、民营的日常管理与运行体制,国家集中建设,实行国有管控,平时依托专业化公司运营经营,战时集中管理、统一调拨、统一配送。完善物资装备和保障管理体系,建立管理团队,健全管理制度,运用互联网、大数据和人工智能进行专业化、信息化和智能化运营和管理,增大战略储备,加快物资周转、压减储备时长,兼顾“战备+战时”,确保平时用的足,战时用的好。

##### (三)完善“医院 - 高校 - 企业 - 科研机构”科技协同攻关机制

重大公共卫生突发事件防控与救治要坚持科技攻关优先,“人类同疾病较量最有力的武器就是科学技术,人类战胜大灾大疫离不开科学发展和技术创新。<sup>[5]</sup>”建设一批国家级、省级科技创新与实验平台,实行医院、高校、科研院所、医药企业共用、共建、共享,开展科学研究合力攻关、协同攻关,强化基础研究和尖端突破,能够快速研发病毒疫苗和有效治疗药物,把最先进、前沿的科技成果应用到处置突发事件的全过程。大力实施科技人才战略,实施人才攀登计划,平时注重培养人才,战时大力启用人才,完善人才评价和培养机制,建立以重大代表性科技成果为导向的评价机制,赋予科研人员更大的研究自由权、科研成果所有权和使用权。

#### 五、建立“共享 - 共通 - 共商 - 共建”的人类命运共同体防治机制

当今世界人和人之间、国与国之间早已发展成为“你中有我、我中有你”的人类命运共同体,全球化、地球村是“世界历史性的共同活动的形式<sup>[1]</sup>”。当前,新冠肺炎疫情蔓延全球,已经成为世界各国人民共同的挑战。病毒是人类共同的敌人,重大公共安全突发事件是人类共同面临的困难。面对如此重大的突发公共卫生事件,世界各国更需互相支援、通力合作、共防共治,践行人类命运共同体新理念,实现信息共享、资源共通、措施共商、经济共建,构

建“共享-共通-共商-共建”人类命运共同体防治新机制。

### (一)构建信息共享的合作机制

当前,世界各国之间人流大、物流大,都存在着内防扩散、外放输入的挑战和困难,更加需要疫情信息共享、共建。首先,疫情信息要共享,各国需要准确、及时的确定本国的感染病例数量,科学掌握、及时公布确诊、疑似病例等疫情信息,为本国疫情防治措施提供信息保障,也为国际共同防治提供重要参考。其次,病原、病理信息要共享,针对不同病人的抵抗力不同,病毒侵害的情况不同,病毒自身也随着环境的改变和时间推移发生变异,需要国家间开展病原、病理的信息共享。再者,开展科技攻关信息共享,在病毒检测、病毒溯源、疫苗研制、救治药物以及在医疗防护、医用设备等领域实现信息共享,开展科技研发国际合作。

### (二)构建资源共通的保障机制

此次疫情蔓延全球,疫情灾区的重心不断转移,导致很多国家疫情防控资源匮乏、防控措施滞后,各个国家间因疫情爆发和传染的情况不同和国家医疗物资储备的情况不同,出现短暂性医疗资源短缺、医护人员紧缺,出现暂时性生活用品、社会商品等资源的紧缺,需要构建资源共通的保障机制,在资源、运输、储备等各领域共同应对世界范围内的重大公共卫生事件,实施医疗资源、人力资源、生活用品等物资资源的共通机制,实现疫情防控国际联防联控。

### (三)构建措施共商的救治机制

此次新冠肺炎疫情发生以来,我国疫情防控的“责任担当、精准高效、人民拥护、公开透明、合作开放和卓著成效”为全世界提供了中国速度、中国力量和中国精神,在中国共产党的坚强领导下,中国政府和中国人民创造了全球疫情防控的“中国版”,展现了中国特色社会主义的制度优势和治理优势。加强国际疫情防控合作,我国本着“公开-合作-互助-共防”的原则,及时同世界卫生组织等国际组织

和相关国家互通信息、共享数据,主动学习和借鉴先进国家良好的处置机制和先进做法;积极同各国开展科研合作,在疫情防治和药物研发等领域开展协同合作。我国疫情防控取得阶段性胜利后,积极向国际社会伸出援手,向疫情重灾国捐赠医疗物资、派出救护专家、提供救助方案,大力开展疫情防控国际合作,深入参与国际公共卫生治理,展现了大国形象和国际担当。

### (四)构建经济共建的发展机制

新冠肺炎疫情是世界经济的黑天鹅,全球爆发以来对重要经济体产生了巨大的冲击和影响,疫情期间和疫情过后,世界各国都面临着恢复经济社会发展的共同命题,摒弃贸易保护和单边主义,实施多边合作和国际贸易,激发经济发展新动力、新模式和新秩序,各个国家在经济政策、财政手段、财税措施等共商共建,扩大开放、消除壁垒,建立多边贸易新机制,构建经济共建发展新机制。

## 参考文献:

- [1] 马克思恩格斯全集(第三卷)[M].北京:人民出版社,1998.1.
- [2] 习近平.毫不放松抓紧抓实抓细防控工作,统筹做好经济社会发展各项工作[N].人民日报,2020-2-24.
- [3] 中共国家卫生健康委员会党组.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[J].求是,2020.(5).
- [4] 习近平.全面提高依法防空依法治理能力,健全国家公共卫生应急管理体系[N].人民日报,2020-2-15(1).
- [5] 习近平.为打赢疫情防控阻击战提供强大科技支撑[J].求是,2020(6).
- [6] 辛向阳.重大突发事件与中国社会的发展变迁[J].当代世界与社会主义,2003(4).
- [7] 李琦.大数据视域下的应急管理思维转变[J].学习与探索,2018(2).
- [8] 冯锁柱等.重大突发事件预警与应急处置机制研究[J].北京警察学院学报,2013(1).
- [9] 李季.健全国家应急管理体系,防范化解重大风险[J].行政管理改革,2020(3).
- [10] 孙玉栋,丁鹏程.突发公共卫生事件的网络化治理[J].中国特色社会主义研究,2020(1).

【责任编辑 王东伟】