

# 从战略层面健全公共卫生应急管理体系

王长青 姚俊

公共卫生事件与应急管理之间具有天然的紧密联系。新冠肺炎疫情发生以来，习近平总书记明确指出，在这次应对疫情中，暴露出我国在重大疫情防控体制机制、公共卫生应急管理体系等方面存在的明显短板，要总结经验、吸取教训，从体制机制上创新和完善重大疫情防控举措，健全国家公共卫生应急管理体系，提高应对突发重大公共卫生事件的能力水平。因而，如何健全我国公共卫生应急管理体系，是当前推进我国国家治理体系和治理能力现代化急需解决的紧迫性问题。公共卫生应急管理具有很强的专业性，但又远远超出单纯的医学范畴，整个管理体系涉及到公共管理、应急保障、舆论宣传等若干社会治理分支领域。从新冠肺炎疫情发生及其应对过程看，重点要从体制机制和保障措施等战略层面反思和健全公共卫生应急管理体系。

构建更加高效的公共卫生应急管理体制。在我国现行体制下，公共卫生事件应急管理属于国家卫健委主持的日常管理工作，并由国家卫健委对其负全过程管理责任。从近两年来应对过期疫苗和突发鼠疫等事件上的表现和绩效来看，这一管理体制是行之有效的。由国家卫健委负责卫生类公共突发事件的应急管理，并将此类管理职能纳入到政府科层制组织结构当中，本质上是专业化管理和全过程管理的治理思维，体现出分门别类、各负其责的组织特征。然而，这种一般性应急管理在应对重大公共卫生突发事件时就难免显得力不从心，必须依靠以统一领导、综合协调为特征的举国体制型应急管理体制。在国家层面快速统筹资源调配，集中力量应对突发疫情的做法，是一种充分发挥制度优势、更为高效的应急管理体制。与其他公共突发事件相比，公共卫生事件演变迅速且充满不确定性，极有可能在短期内由普通事件演变为重大事件，作为一般性应急管理的卫健部门可以根据突发公共卫生事件演变模型制定好举国体制型应急预案，并与各级政府及时会商，使得一般性应急管理向举国体制型应急管理的转变有据可循、有法可依，做到平稳、有序、安全过渡。

建立更加协同的公共卫生应急管理运行机制。统一指挥、反应迅速、协调有序、运转高效是应急管理运行机制的基本特征，也是实现应急管理的根本保障。首先，通过理顺政府内部关系，强化地方政府的属地管理责任，实现主动协同化应急管理。重大公共卫生事件通常暴发于一地，然后向其他区域乃至全国蔓延，应对任何规模公共卫生事件的应急管理都会涉及不同层级的政府之间和同一层级不同政府部门之间的关系。在一般性应急阶段，不同层级政府之间要形成信任与充分授权的良性互动关系，确保地方政府在面对公共卫生事件时能及时抓住时间窗口，采取果断措施防止疫情扩散，避免公共卫生事件升级。当进入到灵活性应急阶段，要重点加强各地政府之间的行动协调，提升应急管理统筹层次，树立“全国一盘棋”意识，确保应急信息、物资和人员的畅通和跨地区有序调配。其次，通过理顺卫健委和其他政府管理部门（如公安、交通、民政等）之间的关系，实现常态化的信息共享和资源协调。应急管理是典型的跨部门公共事务，任何规模公共卫生事件的应急管理都涉及多部门的协作。在公共卫生事件发生之初通过强化跨部门的数据共享，将其他政府管理部门、互联网企业和通信运营商的数据完整流向公共卫生机构，使其能够在更大范围内快速协作和应急处置，抓住时间窗口采取果断措施控制疫情蔓延。在重大公共卫生事件中，地方政府乃至中央政府通过设置应急指挥部门对所涉及的卫生、公安、交通、民政、教育等部门进行统一领导和综合协调。再次，理顺公共卫生机构和医疗机构之间的关系，建立联动响应机制，实现防控治疗一体化管理。医院的临床数据特别是发热、出血、腹泻、出疹等症候群数据，做到及时向公共卫生机构开放，并通过技术手段实现自动上报，促进各类潜在公共卫生事件的及早及时发现；另外，医疗机构的临床医生也应培养公共卫生警觉性。公共卫生机构的检测手段、防控方案、监测结果以及药品临床试验，做到向医院

特别是基层医院同步开放。公共卫生机构与医疗机构之间通过强化信息协同，进一步建设和强化面向公共卫生的数据标准和协同流程，增强公共卫生机构的信息预警和反应能力。

完善公共卫生信息传递和管理体系。如何加强信息运用和管理是重大公共卫生事件应急管理中的重要环节。首先，进一步理顺重大公共卫生事件的信息监测、预警和报送系统。除了流畅现有公共卫生管理系统中法定传染病报送之外，还应建立多主体触发预警机制，特别是应在医疗机构、教育机构、食品药品监管机构等部门也尝试建立直报系统，拓展重大公共卫生事件的预警途径，确保及时做出响应。同时，进一步完善现有公共卫生信息平台中的结构化信息，注重补充多信源信息。其次，建立跨部门信息共享与综合分析工作机制。重大公共卫生事件的应急处置必须依靠适时大数据分析，数据采集网络平台依赖智能交通、通信、商业和智慧城市等多系统的支撑，确保多部门数据流充分汇集到应急工作平台，为应急政策制定提供充分循证依据。再次，将公共卫生信息化平台与基层社会管理单元充分相结合，发挥社区防控的网底作用和公众群防群治的力量。将智慧社区平台建设成为公共卫生应急管理的信息中继站，一方面通过智慧社区平台对辖区内居民进行公共卫生专业信息的大众化传播，提高公众的健康素养；另一方面可以在线收集辖区居民基本健康信息，并对社区内人群聚集风险点进行实时监测和预警，通过非接触方式为应急决策高效提供基础信息。此外，相关公共信息直接影响公众应对重大公共卫生危机事件的行为，也将直接影响危机带来的损失。要及时主动地向社会公众披露疫情信息，在技术层面上积极与各类媒体建立畅通的沟通渠道，让披露真相的信息跑赢谣言，稳定公众情绪，增强其应对重大公共卫生事件的信心。

健全一体化的公共卫生应急设施与物资配置体系。重大传染病防治对公共卫生应急管理的设施和物资等硬件配置有更高水平的要求。首先，确保应对各种规模公共卫生事件的医疗救治硬件资源的属地化配置。各地按照普通公共卫生事件建设一定规模的专属收治传染病标准医院，此类医院的床位数量应根据区域内突发性传染病传播动力学模拟结果来确定；同时要在普通医疗机构，特别是床位利用率不高的基层医院按照一定技术要求建设一批能够迅速转变为符合传染病收治标准的应急病区，做到平战结合，以此增强应对重特大传染病的救治能力；在省一级行政区建立临时医院储备机制，临时医院要满足快速组装、随意组合、适应各种地理运输环境、能够迅速扩大医疗能力等要求。其次，建立全国性战略药品器械储备机制。储备应急药包应满足以下标准：一是空间储存布局优化，实现能够在12小时之内投送到全国任何城乡疫区；二是构成满足全部应急防疫需求，具体包括应急药品和器械、注射用药和备品、化学解毒剂和有关备品、专业防护用品、医疗和外科备品等；三是投送及时有效，建立稳定的物流机制能够在极端环境下安全向疫区投送急救医药器械，满足应急效应下对物资投送与分装的特殊需求。再次，加强战略储备应急医疗物资的周转替换和应急演练。所有应急战略储备医疗物资都能保证一定天数的使用量，同时建立替换标签手段，对储存的药物和器械实现周转替换，确保物资的安全性和稳定性；还应建立常态化的公共卫生应急事件演练机制，确保物资的出动性。最后，发挥市场和社会力量提升应急物资储备能力。通过市场机制在常态下完善对供应链存货的检测，改善政府采购渠道，加快相关物资的流通和传递，提高分配应急物资的响应时间，完善应急响应方案。发挥社会力量的作用，在非常态下起到迅速动员全社会物资储备与汲取的作用，弥补物资储备不足和市场过度反应的缺陷。