

## 公共卫生事件应急管理机制的研究

谭鸿燕, 陈仟禧, 陈燕, 苏闽凤

重庆第二师范学院 重庆

**【摘要】**由于经济的发展,人与自然之间的矛盾也在不断显现,尽管以中国为首的国家正在为全球环境问题做出努力,但是还是会发生众多危机人类生命财产安全的公共卫生事件。本文通过研究发现,由于组织分割、投入产出效率低、人员与技术等原因,目前公共卫生尚存在响应机制不完善、协调联动机制不健全等问题。同时,本文通过文献分析法对现有文献的分析,得出思考和结论。

**【关键词】**公共卫生; 管理机制; 理论研究

**【基金项目】**重庆第二师范学院2022年校级科研立项“新冠疫情渐进发展过程公共卫生事件应急管理机制”(项目编号: KY20220073)

### Research on Emergency Management Mechanism of Public Health Incidents

Hongyan Tan, Qianxi Chen, Yan Chen, Minfeng Su

Chongqing Second Normal University Chongqing

**【Abstract】** Due to the development of the economy, the contradiction between man and nature is also emerging, although the countries led by China are making efforts for global environmental problems, but there will still be many public health events that threaten the safety of human life and property. Through the research in this paper, it is found that due to organizational segmentation, low input-output efficiency, personnel and technology, there are still problems such as imperfect response mechanism and imperfect coordination linkage mechanism in public health. At the same time, this paper analyzes the existing literature through the literature analysis method to draw thoughts and conclusions.

**【Keywords】** Public Health; Management Mechanism; Theoretical Research

#### 1 引言

随着经济社会的发展,安全与幸福感已经成为人们衡量生活水平和生活质量的重要标准。全国人们越发重视由公共卫生所带来的对于生活和身心健康的影响,同时,这也对我国相关部分进行公共卫生事件应急管理与防控政策与机制提出了更高的要求。

新冠疫情肺炎作为公共管理中的黑天鹅事件严重影响世界人们的身心健康和世界经济的平稳运行。面对前所未有的危机突然来临,从不知所措到不断探索,中国带领着世界人民坚强地对抗病毒。这样一场人民团结的战役一方面激起了对于平安和团聚的愈发珍惜;另一方面,也使得我们不得不对我们对于突发公共事件疾控应急管理程序和方式的进行

深思。

#### 2 目前公共卫生存在的问题及其原因

##### 2.1 公共卫生事件应急管理的主要问题

###### (1) 快速响应机制不完善

以2020年新冠肺炎疫情为代表的突发卫生公共事件对于提升应对突发公共卫生事件应急响应能力是契机,只有提升快速应急响应能力才能进一步健全公共卫生应急管理体系。但是目前突发公共卫生事件监测信息系统敏感程度低,无法反映突发卫生事件的完整情况<sup>[1]</sup>;社会上长期存在“重医轻防”的问题,关于应对突发卫生事件的培训效果不佳,而且目前大多数是单个机构内部的应急演练,缺少多机构、社会范围的联合性演练;信息化程度低,“信息孤岛”现象普遍存在<sup>[2]</sup>。

## (2) 协调联动机制建设不完善

现代公共卫生应急管理是多个主体协调合作,对突发卫生事件进行预防、决策与处置和事后恢复补偿。但是我国目前的协调联动机制存在诸多问题,使得公共卫生应急管理能力处在中低水平。公共卫生突发事件处置的参与单位之间存在“信息孤岛”现象,信息难以共享。我国卫生系统内部分工协作制度不畅通,包括疾控机构责任不明确、医疗卫生机构预防责任不明确以及对突发公共卫生的宣传、防控等责任认识不到位。

## (3) 经费保障机制不足

足够的资金保障是突发公共卫生应急必不可缺的,良好的经费保障机制有利于政府和社会很好地应对突发公共卫生事件。我国对应急处理经费的保障没有明确规定,即关于保障的方式、程度、范围、效果以及如何筹集、管理、使用、监督、评价经费等具体操作都没有明确的规定,这样导致了一些乱象和问题。突发公共卫生事件应急处理经费保障模式存在资金来源不明、缺乏明确的资金管理机构和资金监督管理制度、资金预算安排比例不明确等问题<sup>[3]</sup>。

## (4) 法治体系不完善

当前,以新冠疫情防控实践为例,即使我国公共卫生应急管理法治体系为依法防控提供重要保障,但是由于受历史以及现实原因的影响,我国公共卫生应急管理法治体系尚存在一些不尽如人意的地方。首先,一些政府部门和社会大众的公共卫生法治意识淡薄,导致我国应对突发的、复杂的公共危机的能力不足。另外,我国公共卫生法律法规不够完善,比如部分法律规范存在冲突、法律修改和实施机制不健全等。

## 2.2 产生上述问题的原因

### (1) 组织分割

作为社会主义国家,我国在应对突发公共卫生时坚持中央政府的统一领导和事发地政府属地管理的原则,以及在紧急状态下采取必要的越级直报的方法,有利于发挥中央和地方政府两个方面的积极性。但是,通过新冠疫情防控的过程来看,这样的应急管理体制依然存在一些缺陷。首先是责权不清和落实不到位;然后就是综合协调不够,部门之间、条块之间、块块之间的资源共享与协调配合有待加强;

另外,在公共卫生应急机制中存在内部性,也就是政府部门及其官员追求自身的组织目标或者自身利益而非公共利益,从而出现决策拖延与协调困难等问题。

### (2) 投入产出效率低

以新冠疫情的防控为例,突发公共卫生事件应急处理工作开展中需要政府加大经济、物质等方面的投入,保证应急措施的科学性。因为认识错位和政策失误,我国在比较长的一段时间里对公共卫生的投入相较于国外中高收入国家是比较低的。有数据显示:近十年来,中国卫生总费用在不断增长,但增长速度较慢。而且资金配置机制不科学,资金投入主要集中在硬件设施建设方面,但是同样重要的应急监测以及管理方面的投入比较少。

### (3) 人员原因

2020年末,全国卫生人员总数达1347.5万人,比2019年增加54.7万人。而作为主要占的卫生技术人员在2015-2020年之间逐年增长,2020年医师、护士分别达到408.6万人和470.9万人,为全国医疗服务打下人才基础。但是在疫情防控这个大背景下,疫情严重的地方还是会出现了医护人员不足的情况。还有一个现实的问题,我国的生育率呈下降趋势,形势严峻。总而言之,关于应对新冠疫情等突发性公共卫生事件,我国目前医务人员还是存在一定的缺口。

### (4) 技术原因

科学技术的不断发展影响着人类生活的方方面面,当然,在应对突发性公共危机时也能够看到技术的应用。比如在处理突发性公共危机时,利用大数据技术进行数据分析,找出事件发生的时间关系,利用计算机系统分析出线性规律,从而做到对突发卫生事件的预测决策。但是我国相关技术应用还不到位,缺乏相关理论及规则体制。另外还存在技术和人才缺乏、传统应急体制不能适应、应急管理数据预警预测能力欠缺、政府面临新的挑战、信息壁垒等挑战<sup>[4]</sup>。

## 3 现有公共卫生事件应急管理机制的分析

### 3.1 突发公共卫生事件应急管理机制的构建基础

#### (1) 理论基础

美国著名危机管理大师史蒂芬·芬克提出 PPRR

模型, 认定该模型包括包罗预防、准备、反应和恢复四大环节, 它们各自相互制约和作用, 是突发公共卫生事件应急管理中四个必不可少的重要动态子过程。<sup>[5]</sup>危机管理囊括的前期诱因监测、中期要素分析、后期机制响应和末期管理恢复, 组成的四阶层危机管控通用模式, 为日前危机管控领域提供了最具代表性、适用性的突发公共事件应急管理研究理论。

### (2) 实践基础

突发公共卫生事件对世界各国都是相当严峻的考验, 世界各地都层出不穷的出现一些群体性感染的负面案例, 但也通过多次防疫经历积累了不少响应突发公共卫生事件的管控经验。如本次席卷全球的新冠肺炎期间, PPRR 理论在泗阳县第一人民医院护理应急管理中应用效果显著, 基于 PPRR 理论实施的护理应急管理使得该院内医务人员零感染。

### (3) 政策基础

我国政府在历次应急管理建设中, 逐渐形成了

极具中国特色的“一案为纲”统筹系列相关制度的应急管理机制。<sup>[6]</sup>2003 年的 SARS 疫情结束之初, 国务院便组织成立了应急预案编制小组, 编制了《国家突发公共事件总体应急预案》;<sup>[7]</sup>2020 年初的新冠肺炎疫情事件爆发后, 国家和各级地方政府迅速出台了如针对小微企业退税、大中型企业存量留抵退税等利好应急政策, 为做好疫情防控、恢复服务秩序提供了措施基奠。

### 3.2 现有突发公共卫生事件应急管理机制

国家应对突发公共卫生事件的管理体系和能力是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。<sup>[8]</sup>中国的应急管理体系自 2003 年 SARS 事件后逐步开始深入和完善, 在 2019 年年末爆发的预见难、传染性强、传播速度快、防控难得新冠疫情中, 中国采取了不同于美国的严控模式, 以全球最低死亡率和感染率证明了该模式无疑是成功的。通过疫情防控经验, 我国目前已形成有长效化、常态化的防控网络机制 (见图 1)。

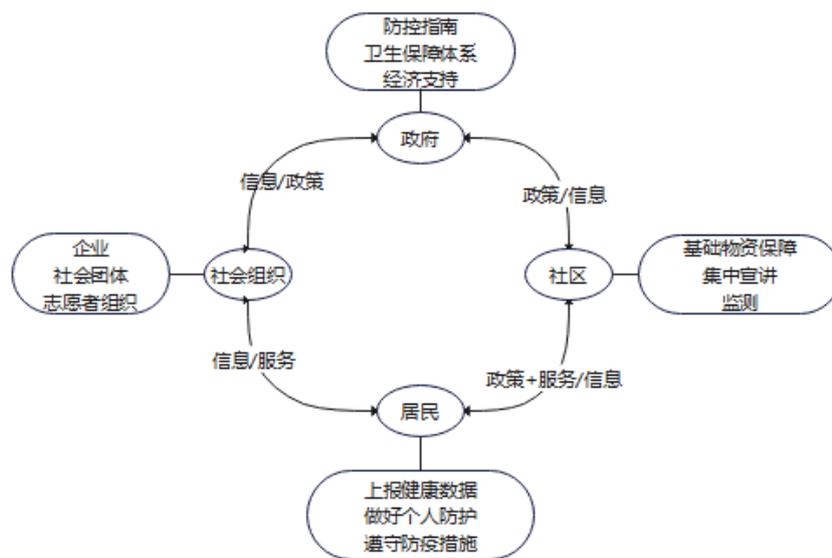


图 1 我国现有的防控网络机制

基层防疫成功的有效机制是将应急管理主体和相关要素有机地组合, 即通过协同政府、社会组织、个人以及公众等多元主体构建出了应对突发公共卫生事件协同治理体系, 形成了有一定秩序规则且能够互相协同的自组织状态, 从而达到有效预防、处置和消弭其无序状态, 发挥“1+1>2”的协同效应。

### 4 结论与建议

公共卫生事件应急管理机制的研究, 实际上就是针对目前所存在的问题, 打破常规的管理机制, 建立一套更为科学、有效地系统和体系。首先, 打造一个针对于公共事件应急管理和调控的可应用系统, 利用专业的模型, 对各项指标、公共卫生事件响应机制、事件处理机制以及预防管理机制等进行模拟和设计; 其次, 进行创设性的建立应急管理能

力指标体系的设计, 对应急管理能力开展模型度量  
和模型评测, 采用动态监测的方式形成灾后决策协  
助, 为事后风险衡量、预判假设和策略修正奠定理  
论和模型评价基础; 第三, 理论与实际相结合, 形  
成可测度的公共卫生事件应急管理理论与实践体系。

### 参考文献

- [1] 孔竞,马敬东.突发公共卫生事件应急机制中主要问题及原因分析[J].中国卫生事业管理,2009,26(03):208-210.
- [2] 李雪莹,荆丽梅,张惠文,王静蓉,何江江,金春林.疾病预防控制快速响应机制的挑战与思考[J].上海医药,2022,43(04):3-6+15.
- [3] 李爱芹.我国公共卫生法治保障存在的问题及破解之策[J].中共云南省委党校学报,2021,22(04):166-172.  
DOI:10.13410/j.cnki.ypcscpc.2021.04.017.
- [4] 陆琳,姬胜杰,程军.大数据应用中突发事件应急管理的机遇与挑战[J].山东工会论坛,2018,24(03):75-80.
- [5] Yates,A.Securing Critical Infrastructure and the Built Environment.Engineerring Astralia,2003.pp12.

- [6] 张郢,养老机构突发公共卫生事件应急管理机制研究——基于 PPRR 视角[J].江淮论坛,2020(04):21-27.  
DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2020.04.003.
- [7] 王郅强,彭睿.我国应急管理体系建设的演进逻辑:溯源与优化[J].江淮论坛,2020,(2):12-18.
- [8] 曹海军,梁赛.社区公共卫生应急管理、; 的“精控”之道——现实困境、逻辑理路和治理策略[J].理论探讨,2020(03):149-159.

**收稿日期:** 2022 年 7 月 13 日

**出刊日期:** 2022 年 9 月 12 日

**引用本文:** 谭鸿燕, 陈仟禧, 陈燕, 苏闽凤, 公共卫生事件应急管理机制的研究[J]. 项目管理研究, 2022, 2(2):20-23

DOI: 10.12208/j.ispm.20220010

**检索信息:** RCCSE 权威核心学术期刊数据库、中国知网 (CNKI Scholar)、万方数据 (WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

**版权声明:** ©2022 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**OPEN ACCESS**