

城市群重大突发公共卫生事件 应急管理体系建设探究

◎ 陆杰华 厉 丽

摘 要：城市群重大突发公共卫生事件的发生将会对相关区域的公共安全和经济社会的可持续发展带来严重危害。现阶段，由于我国城市群发展正处于起步上升阶段，在重大突发公共卫生事件应急管理上存在着诸多薄弱环节。本文在梳理我国城市重大突发公共卫生事件应急管理体系构建演变历程的基础上，着力分析现阶段城市群重大突发公共卫生事件应急管理体系面临的突出问题，并针对性提出5个政策性建议：建立健全跨域重大突发事件应急管理相关法律法规体系；建立集中统一高效的领导指挥体系；建立多线快速响应的城市群疾病预防监测体系；完善城市群重特大突发公共卫生事件应急保障机制；构建城市群重大突发公共卫生事件应急监测预警评估体制机制。

关键词：城市群 重大突发公共卫生事件 应急管理体系 对策探究

【中图分类号】 D63 **doi:**10.3969/j.issn.1674-7178.2021.02.012

一、宏观背景

自2003年以来，我国政府高度重视突发公共卫生事件应急处置工作，国务院及相关部门陆续出台了一系列政策以推进突发公共卫生事件应急管理体系建设。2003年，国务院颁布《突发公共卫生事件应急条例》，它的颁布实施具有里程碑式意义，标志着我国将突发公共卫生事件应急处理纳入了法治轨道。之后又相继出台了《国家突

发公共卫生事件应急预案》《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》《突发事件公共卫生风险评估管理办法》等，此类政策为应急处置工作的开展提供了参考和指导，能够有效加强公共卫生应急体系建设^①。

在应对突发公共卫生事件的过程中，我国的应急管理机制有了很大的改善，但同时也存在一些问题，2020年初暴发的新冠肺炎疫情则是对国家的应急管理体系和能力的一次集中检验。这次的新冠肺炎疫

【基金项目】北京市社会科学基金规划重大项目“实施积极应对人口老龄化国家战略研究”（20ZDA32）阶段性成果。

情具有突发性和紧急性、不明原因性、连续性、破坏性和冲击性强、影响广泛等特征^[2]。习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十二次会议和全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上均强调,针对在疫情中暴露出的不足,要抓紧补短板、堵漏洞、强弱项,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,着力提高应对重大突发公共卫生事件的能力和水平。由此可见,健全重大突发公共卫生事件应急管理体系意义重大、任务艰巨。

城市作为经济空间集聚的重要形态,在促进经济增长、提高生产效率等方面发挥重要作用。城镇化水平的迅速提高,不仅极大带动了以超大城市和大城市为主的国家级城市群新格局的形成,同时也有效推动了区域经济社会协调发展。不过,随着城市群规模的扩大和数量的增加,人口的高度集聚也增加了城市群发生重大公共安全事件的风险,且一旦发生,则会带来不可估量的损失和危害^[3]。因此,在国家大力推进公共卫生事件应急管理体系和能力现代化的背景下,随着未来城镇化率的进一步提高,在健全国家重大突发公共卫生事件应急管理体系时须将城市群放在更加突出的位置。

二、城市重大突发公共卫生事件应急管理体系建设演变及其主要进展

随着治理模式、社会形势、管理环境等变化,我国的公共卫生应急管理体系也处于不断变动的状态中。党和政府非常重视人民群众的身体健康,在“预防为主”的卫生工作方针指导下,我国公共卫生事业取得了巨大成就,突发公共卫生事件的应急管理能力和水平也在持续提高^[4]。总体而言,中华人民共和国成立以来,我国城市的

重大突发公共卫生事件应急管理体系的演变过程可以分为四个阶段。

(一) 起步阶段(1949—1978年)

中华人民共和国成立之初,天花等急性烈性传染病流行,人民健康水平低下,人口死亡率偏高,平均预期寿命较短。同时,公共卫生专业人员缺乏、专业机构数量少、分布不平衡,药物资源稀缺,难以满足人民群众的健康需要。在此背景下,为集中力量做好传染病的防治工作,国务院相继颁布实施了《传染病管理办法》和《卫生防疫站工作试行条例》以促使公共卫生防疫体系发挥有效作用。同时,借鉴苏联模式,建立起以县、乡、村“三级预防保健网”为核心的公共卫生防疫体系,在城市和农村分别设有劳保制度和合作医疗制度^[4]。此外,从中央到地方各级政府大力建设公共卫生防疫机构、培养卫生防疫人员,逐渐建立起较为完善的应急管理机制,大规模传染病得到基本控制。然而,在三年困难时期和“文化大革命”期间,刚刚建立起来的公共卫生防疫体系就遭到了挑战和破坏。卫生防疫站等公共卫生专业机构被批判否定,甚至被取消、合并;卫生防疫专业人员严重流失,疾病报告系统全面瘫痪,应急管理工作受到严重干扰,曾经被控制的急性烈性疾病再度流行。在应急预案建设方面,由于中华人民共和国成立之初的应急资源不足、管理能力有限,加上发生的突发事件起因、过程、危害等方面都相对比较简单,因此该阶段主要实行单项应急预案,彼此之间各自独立,且局限在技术层面^[5]。

(二) 恢复发展阶段(1979—2002年)

改革开放后,社会经济快速发展,一方面为公共事业发展奠定了经济基础,同时

也增加了突发公共卫生事件发生的风险。这一时期主要采用“救火队”式的应急处理模式,工作重心放在事后的救援控制阶段,事前的预防预警机制未受到充分重视^[6]。在应急管理的体制机制建设方面,由于资源投入不足、应急指挥不力、信息渠道不畅、协调防控不当、防疫体系不完善、应急管理组织机构不均衡、应急管理机制不健全等,此阶段应对突发公共卫生事件的应急管理能力未得到明显提升,体系建设和发展相对滞后^[4]。在应急管理法制建设方面,随着《中华人民共和国急性传染病管理条例》《中华人民共和国食品卫生法》等法律的相继出台,标志着突发公共卫生事件的应急管理体系逐渐步入法制化轨道,为有效规范政府的危机管理行为提供可靠法律保障。在应急预案建设方面,改革开放后此项工作逐渐恢复,但未取得突破性进展。

(三)快速建立阶段(2003—2012年)

2003年的SARS危机是对我国应急管理体系和能力的一次重大考验,促使我国突发公共卫生事件应急管理体系建设走上快速发展道路。在这一阶段,我国开始了符合国情的、以“一案三制”(即应急预案及应急管理体制、应急管理机制和应急管理法)为主要内容和基本框架的应急管理体系建设的进程。从2003年开始,直到2008年全国层面的应急管理体系基本建立,我国突发公共卫生事件应急管理体制和机制实现了从无到有、从局部推进到全面规划的迅速发展。作为我国的应急管理走向常态化、专业化的标志,政府应急管理办公室发挥权威运转枢纽作用,具有履行值守应急、信息汇总和综合协调职能^[6]。同时规定突发公共卫生事件由原卫生部牵头应对管理,明确各级政府、各相关部门的职责范

围,并陆续建立起各级各类的应急管理专业人才库,以统一指挥的卫生应急管理模式取代了之前的分部门管理模式,“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制基本建立。此外,转变了之前的“重事后处置、轻事前预防”的管理理念,开始突出预防为主、标本兼治,强调做好基础性日常工作,夯实应急管理基础^[9]。此外,随着涵盖事前、事中、事后全过程的涉及预警预测、决策处置、信息沟通发布、恢复重建等多个环节的文件陆续颁布实施,统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制基本形成。在应急管理法制建设层面,形成了以《突发事件应对法》为核心的、多部涉及应急管理领域的法律法规为配套的应急管理法律体系。随着突发公共卫生事件应急管理体制、机制和法制的完善,我国逐渐进入综合性应急预案的编制和使用阶段。以合肥市为例,在SARS危机之后,合肥市加强了各种突发公共卫生事件应急预案的制定,一方面根据全球范围内出现的各种公共卫生事件和传染性病毒制定有针对性的应急预案,另一方面也结合近年来新暴发的急烈性传染性疾病制定了重点传染病技术规范与指导^[7]。

(四)深化完善阶段(2012年后)

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将加强公共卫生防疫和重大传染病防控作为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,大力推进健康中国建设和爱国卫生运动,公共卫生服务体系建设稳步发展^[8]。目前,我国突发公共卫生事件应急管理体制初步完成了5个功能系统的建设,即指挥决策系统、信息管理系统、应急处置系统、物资保障系统和专家咨询系统。各个

系统相辅相成、有机整合为一个完善的突发公共卫生事件应对体制。在应急管理机制建设方面,目前形成了以传染病暴发疫情防控为重点的突发公共卫生事件应急管理机制,具体包括指挥决策、组织协调、监测预警报告、应急响应、信息发布与通报、应急保障、社会动员、国家与地区间的交流与合作、恢复重建、调查督导评估、责任追究与奖励机制11项内容^[4]。部分城市也结合本市在新冠肺炎疫情防控中暴露出的问题,对公共卫生应急管理体系进行及时补充和完善。例如,上海在2020年11月1日正式实施《上海市公共卫生应急管理条例》,构建起符合国情、市情、社情的“预防为主、平战结合”的公共卫生应急管理体制机制。浙江省在2020年11月13日正式印发《浙江省突发公共卫生事件应急预案》和《浙江省突发急性呼吸道传染病事件应急预案》,增加风险评估,突出监测预警,注重分区分级,强化精密智控,从而实现精准防控、差异化响应和数字治理,构建统一领导、联防联控、动态调整的应急指挥组织体系^[9]。

三、现阶段城市群重大突发公共卫生事件应急管理体系面临的主要挑战

一般而言,城市群重大公共卫生事件的发生是由多风险因素共同作用的,涉及多元化利益主体,且具有多阶段和动态性特征^[5]。这就意味着政府采取常规化手段和方式难以实现有效应对。这次新冠肺炎疫情则明显暴露了城市群重大突发公共卫生事件应急管理中存在的短板和弱项。总体上看,城市群重大突发公共卫生事件应急管理存在的主要问题包括:

第一,城市群区域协调发展存在着“重经济增长,轻风险防控”的通病。一方面,

跨域协同联动机制尚未完全建立,监测预警、风险研判、协同实施、应急沟通等全链条工作衔接性不够,各城市在数据信息、决策指挥、救治保障等各环节缺乏互动互通;另一方面,风险防范与救治力量有待整合,部分节点城市的公共卫生医疗资源相对紧张,现有的软硬件设施难以满足域内突发公共卫生事件的救治需求。

第二,重大突发事件应急管理法律制度逐步健全,但是跨域应急管理体制机制存在着盲点。2007年《突发事件应对法》明确规定,应急管理实行国家统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理的原则,标志着重大突发事件管理进入法制化、规范化阶段。不过,对于城市群重大突发公共卫生事件应急管理大多是跨域或非属地化性质,而且很多情况下并非是归属有关行政区域共同的上一级,导致域内及跨域的部门管理职责边界不清晰,这严重影响了应急决策和处置工作的效率。另外,跨域多部门合作的应急协调机制尚未建立,相关部门之间的信息沟通渠道缺乏,不利于统一指挥调度^[10]。最后,现有的重大突发公共卫生事件应急管理法律制度不具体,缺少如何开展应急响应工作的可操作性的规定和标准,所以在城市群重大突发公共卫生事件应急管理中不可避免存在着职责不明、机制不顺、针对性不强、全域响应缺位等突出问题。

第三,重大突发公共卫生事件应急处置与资源配置迄今尚未纳入区域国土空间规划之中。近年来,无论是国家或者地方国土空间规划均强调基本公共服务均等化,其中包括公共卫生服务等。但是,尚未统筹考虑区域或者城市群的重大突发公共卫生事件应急处置和资源配置机制。一方面,现有按照行政区划的空间规划较少涉及与重

大突发公共卫生事件相关的医疗卫生、垃圾处理、水源地、污水排放等应急基础设施配套,城市空间规划和实践中未充分体现“健康城市”理论和公共卫生安全应急思想。另一方面,城市规划弹性适应能力较低,城市群间与重大突发事件相关的人口集聚区域应急救治“非常态”设施和场所预留空间较少、建设缺少预判准备、规划系统性较差更是普遍存在的短板。

第四,基于人口高度聚集的城市群重大突发公共卫生事件应急监测预警评估机制亟待加强。城市群最突出的特征之一是人口高度聚集。例如,长江中游城市群是以武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群为主体形成的特大型国家级城市群,2017年聚集人口已经超过1.25亿,并跨越湖北、湖南、江西等省级行政区域。城市群间的经济、社会交往与人员流动空前频繁,使得重大突发公共卫生事件的影响越发难以被控制在特定行政区域内,迄今跨区域城市群重大突发公共卫生事件监测、预警、评估、联动、决策等应急管理体制机制尚未构建,直接影响了重大突发公共卫生事件应急管理的快速监测、预警、评估与决策等。

第五,城市群重大突发公共卫生事件跨境应急预案亟待编制。目前,各地区、各部门所建立的应急预案大多是各自独立的,没有编制专门的跨境应急预案,尤其是主要城市群之间更是明显缺少,应急预案尚未形成一个有机的整体,且有些应急管理预案内容过于笼统,重原则轻操作,对于信息预警、公开、决策、处置等工作缺乏统一明确的标准,城市群内跨域的综合性卫生应急演练的频度与力度不够,甚至流于形式,这就严重影响了城市群跨境疫情所涉及的各地区、各部门共同应对灾害的积极性和主

动性,难以形成资源优势互补的合力,更不利于对跨境灾害进行应急处置和救援。

四、健全城市群重大突发公共卫生事件应急管理体系的思路及其政策框架

(一) 主要思路

完善重大疫情防控体制机制、健全公共卫生应急管理体系,要注重以下三个方面的工作:

一是更加注重以防为先。城市群内部的各节点城市一方面需要在体系、思想和环境上进行完备的预防,另一方面需要建立跨区域的响应协同预案。

二是更加注重以控为核。畅通信息沟通渠道、打造防控信息共享平台,建立健全包括区域内资源迅速集聚、跨区域资源迅速配置的重特大突发公共卫生事件应急保障机制,提高城市群公共危机应急管理合作治理能力。

三是更加注重以治为要。建立完善城市群内部的互联互通、共享共治机制,均衡各结点城市的医疗卫生资源、专业技术人员等,跨域组建专家团队以加强传染病疫苗、检测产品、新药和其他医疗产品和技术的研究,并促使学术交流、临床实践常态化,从而实现城市群的突发公共卫生事件医疗救治能力整体协同提升^[1]。

(二) 政策框架

立足于“一案三制”这一工作抓手和建设原则,健全城市群重大突发公共卫生事件应急管理体系需要完善从事前的预警、事中的处置到事后的补救等全链条应对工作机制,具体包括夯实重大突发公共卫生事件应急管理的法治保障、改革公共卫生应急管理体制、完善防范化解公共卫

生重大风险的工作机制等^[12]。各个环节紧密联系、互为保障，从而优化城市群的重大公共卫生事件应急指挥关系，实现城市群各节点城市之间的有效协作（图1）。

第一，建立健全跨域重大突发事件应急管理相关法律法规体系。一方面，建立健全突发事件跨域应急联动机制需要以相关法律法规为支撑，尤其法律条文应明确：事前、事中和事后均需建立统一指挥、分工明确、信息共享、协同联动的跨域工作体制机制，从根本上打破“分类管理、分级负责、属地管理”原则。另一方面，开展跨界公共危机整体性治理也应以立法为基础，构建区域性公共危机应急管理合作治理的法规制度，明确界定城市群公共危机治理主体的权利和责任，建立完善激励机制和监督机制。在实现应急预案共制、应急资源共调、应急信息技术共通、应急设施共建共享的同时建立责任风险共担、多方利益诉求表达、监督约束和仲裁等运作机制，

以保障城市群危机治理多元参与主体的功能协调和耦合。此外，相关部门需要根据管理环境及时完善、动态调整应急条例的法规体系，促使各级、各节点城市的应急卫生专项预案和处置预案质量提升、相互衔接；完善并统一公共卫生风险信息报送和公开、应对与处置的标准。

第二，建立集中统一高效的领导指挥体系，成立国务院重大突发公共安全事件应急指挥领导小组。重大公共安全事件具有突发性、破坏性、持续性等特征，单座城市的应对能力有限，必须实现有效协同指挥才能应对危机。因此，打破行政区划界限和行政体制束缚，构建城市群内部以及城市群之间的统一领导、权责一致的应急指挥体系具有迫切性和现实性。建议成立国务院重大突发公共安全事件应急指挥领导小组，常设机构设在应急管理部，负责日常工作，联合相关部门进行统筹城市群重大公共安全事件应急管理。领导小组的宗

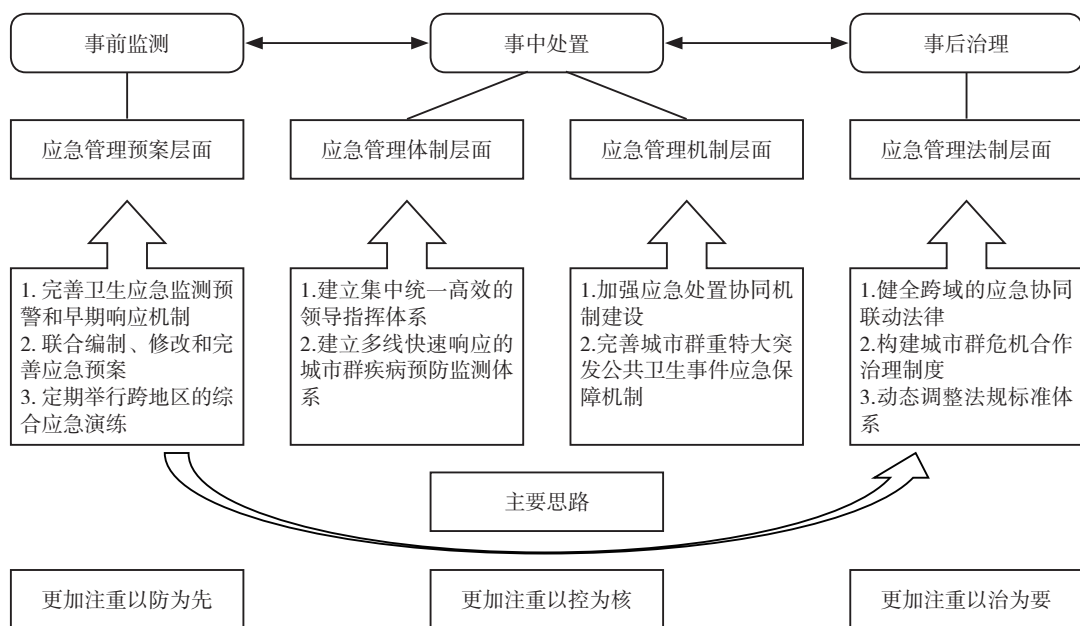


图1 健全城市群重大突发公共卫生事件应急管理体系政策框架图

旨是最大限度整合跨区域、跨部门的应急力量与资源,构建高效的跨区域应急联动体制机制。该体制机制应具有应急幅度的跨区域和跨部门、应急过程的快速指挥和联合行动、应急结果的规模收益和集成效应等特点,其在职责分工、方案实施、资源供给、协同联动等方面具有强大优势,有助于实现城市群各结点城市之间的有效协作,共同应对重大公共卫生事件。

第三,建立多线快速响应的城市群疾病预防监测体系。一方面,全面整合国家—省—市三级疾控中心,通过建立完备、标准统一、垂直管理的公共卫生风险信息监测与预警信息发布系统,解决地方疾控系统专业力量薄弱、业务边缘化等问题^[1];另一方面加强疾控系统的检验检测能力,将城市群内部一定区域内的检验检测功能集中,建立跨部门、跨地域的检验平台,优化资源使用效率,降低检测成本。最后,充分运用大数据、人工智能等数字技术,整合国家及市级CDC的应急处理信息,实现公共卫生资源、风险信息共享的同时打造智慧城市、智慧社区,提高公共卫生事件应急管理的智能化、信息化水平^[2]。

第四,完善城市群重特大突发公共卫生事件应急保障机制,需要将重大突发公共卫生事件应急处置和资源配置纳入国土空间规划。在各级国土空间规划中,充分考虑应对突发疫情的大型医疗设施、隔离空间的需要,做好应急空间预留,并作为刚性底线管控。既要为“非常态”应急集中救治场地设置留白用地,又要快速补位“常

态”公共卫生服务设施,完善大型公共设施迅速改造为临时医疗救治场所的研究和预案,构建分类别、分部门的配置格局。另外,应尽快构建跨区域的应急处置协同机制,实现重大基础设施的共建共享共担,以便于应急资源能够在应对城市群危机中集中向突发事件发生地移动,提升城市群中各个治理主体的资源保障能力和抵御风险的能力。同时,考虑到基层社区的设施资源各不相同,还必须建立一个基于大数据网络的全面、交互式的综合信息平台,以扩大信息资源的开放共享,提高公共危机治理基础设施的网络化、一体化服务水平。

第五,构建城市群重大突发公共卫生事件应急监测预警评估体制机制。建立健全跨区域的突发公共卫生事件监测、预警、评估与决策系统,一方面需要加强重大疫情的城市合作防控信息平台建设,建立稳定通畅的应急监测信息沟通渠道,实现城市群内部及城市群间的重大突发公共卫生事件风险监测预警信息数据共享;另一方面联合组建突发公共卫生事件应急专家库,研究建立跨区域的公共卫生风险评估系统以及预警指标等。此外,加强城市群公共卫生事件预防体系建设还需明确应急响应协同机制,以联合编制、修改和完善突发公共卫生事件的应急预案为抓手,明确指挥机制和应急处置程序;定期举行跨地区的综合应急演练,提高跨区域预防和处置突发公共卫生事件的能力,以健全公共卫生重大风险研判、监测、预警、评估、统筹、决策、防控协同机制。■

参考文献:

- [1]孙梅,吴丹,施建华,等.我国突发公共卫生事件应急处置政策变迁:2003—2013年.中国卫生政策研究,2014(7).
[2]锁箭,杨涵,向凯.我国突发公共卫生事件应急管理体系:现实、国际经验与未来构想.电子科技大学学报(社科版),2020(3).

- [3]郭景涛,余廉.城市群重大公共安全事件应急指挥协同关系研究.内蒙古社会科学(汉文版),2016(2).
- [4]张晓玲.新中国成立以来我国突发公共卫生事件应急管理的发展历程.中国应急管理科学,2020(10).
- [5]钟开斌.国家应急管理体系:框架构建、演进历程与完善策略.改革,2020(6).
- [6]田华.我国应急管理体系的建设历程与完善思路.云南行政学院学报,2017(5).
- [7]严晗.从“非典”到“新冠”——合肥市公共卫生应急管理体系的建设与运行.湖北经济学院学报,2020(3).
- [8]国家卫生健康委.加强公共卫生应急管理体系建设防范化解重大传染病风险.中国纪检监察杂志,2020(11).
- [9]方志华.进一步完善公共卫生应急管理体系,浙江印发两个预案.杭州网,2020-12-1,https://news.hangzhou.com.cn/zjnews/content/2020-12/01/content_7864142.htm.
- [10]刘鹏程,徐鹏,孙梅,等.我国突发公共卫生事件应急处置关键问题确认.中国卫生政策研究,2014(7).
- [11]李宏伟,夏彦恺.构建突发公共卫生事件应急管理体系.学习时报,2020-2-17(2).
- [12]李雪峰.健全国家突发公共卫生事件应急管理体系的对策研究.行政管理改革,2020(4).
- [13]曹清峰.中国城市公共卫生应急管理体系建设研究.现代经济探讨,2020(6).

作者简介: 陆杰华,北京大学中国社会与发展研究中心研究员、社会学系教授。厉丽,北京大学社会学系硕士研究生。

(责任编辑: 卢小文)

Research on the Construction of Emergency Management System for Major Public Health Emergencies in Urban Agglomeration

Lu Jiehua, Li Li

Abstract: Major public health events in urban agglomerations will bring serious harm to the public safety and sustainable development of economy and society. Since China's urban agglomeration is currently in its initial rising stage, there are many weak links in the emergency management of major public health emergencies. On the basis of combing the evolution of the emergency management system of major public health emergencies in cities in China, this paper focuses on analyzing the problems and challenges faced by the emergency management system, and puts forward the following five policy suggestions: establishing and perfecting relevant laws and regulations of cross-domain emergency management of major emergencies; establish a centralized, unified and efficient leadership and command system; establish a multi-thread rapid response disease prevention and monitoring system; improve the emergency guarantee mechanism for serious public health emergencies in urban agglomerations; construct the system and mechanism of emergency monitoring, early warning and evaluation of major public health emergencies in urban agglomerations.

Keywords: urban agglomeration; major public health emergency; emergency management system; countermeasures