公共卫生应急管理:类型、流程与责任分配机制

◎ 鲁　全

内容提要　本文根据影响范围和对风险致因的认知程度将突发公共卫生事件进行了新的分类。同时,应用灾害生命周期理论,对突发事件应对不同阶段的核心机制进行了分析。基于此,文章结合新冠肺炎疫情防控的实践,对突发公共卫生事件应对中相关主体在不同阶段的责任分配机制进行了分析,以期进一步完善我国的突发公共卫生事件应急管理体制。

关键词　公共卫生　应急管理　类型　流程　责任分配

〔中图分类号〕D63;R19　〔文献标识码〕A　〔文章编号〕0447-662X(2020)05-0052-09

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2020.05.019

2020年初,新型冠状病毒引起的肺炎(COVID-19,以下简称新冠肺炎)疫情爆发。这是新中国成立以来,传播范围最广、影响人数最多、治理难度最大的一次突发公共卫生事件。它不仅是对我国公共卫生体系和应急管理体系的一次重大考验,也是对整个国家治理体系和治理能力的一次重大考验。①

在习近平总书记的亲自指挥和党中央的英明领导下,政府各部门通力合作,社会力量积极参与,广大群众密切配合,疫情的防治取得了重大的阶段性成就。从公共管理的角度看,此次疫情属于应急管理范畴。我国的应急管理体系建设从2003年SARS事件后,进入到发展的快车道,逐步实现了以"一案三制"为基本标志的应急管理体系。2018年国家机构改革成立应急管理部,标志着我国的应急管理从以灾种为分类标准,以多部门分割为基本特点的初级阶段发展到了全流程、全灾种管理的新阶段。②

然而,此次新冠肺炎疫情防治工作充分说明,作为应急管理四类事件③中专业性最强的公共卫生事件:不仅需要综合部门的集中管理,也需要专业部门和专业机构的充分参与;不仅需要事发地地方政府承担第一责任人的角色,也需要中央政府的强力介入和指导;不仅需要充分发挥政府行动力强的优势,也要发挥社会组织动员能力强的特点。有鉴于此,本文拟在对突发公共卫生事件进行分类的基础上,引入应急管理全流程的视角,并结合此次疫情防治工作,分析不同主体在突发公共卫生事件不同阶段的地位和作用,以期不断完善我国的公共卫生应急管理体系。

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》,《求是》2020年第5期。

② 张海波《新时代国家应急管理体制机制的创新发展》,《人民论坛·学术前沿》2019年第5期。

③ 根据2007年11月实施的《突发事件应对法》,突发事件包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

一、公共卫生突发事件的分类标准

分类制度是国家应急管理体制的首要基础,[①]因为针对不同类型的突发事件,应对的手段、策略和责任主体也会有所不同。长期以来,我国都是根据灾害致因进行分灾种的管理,例如地震局主管地质灾害,原水利部主管洪涝灾害,原安全生产监督总局主管生产事故,卫生健康部门主管公共卫生事件,公安部门主管突发社会治安事件等。这种按灾种分类管理的体制与灾害发生致因的复杂性、多样性以及次生灾害频发的新特点无法适应。

为了提高应急管理的集中程度,2018 年国家成立了应急管理部,实现了突发事件的相对集中管理。但与此同时,公共卫生事件和社会安全事件由于其专业性较强,仍然由相关职能部门负责管理,从而符合专业化分工的要求。但是,我国在对突发事件做了一次分类后,并未对不同类型的突发事件做进一步的分类,从而无法实现更加精准的应对和采取更加有效的措施,因此,本文首先对突发公共卫生事件做进一步的分类。

划分标准是进行分类的前提。只有标准明确、清晰,且具有可操作性,才有可能将对象进行合理分类。本文对突发公共卫生事件提出两个分类标准,分别是事件的影响范围和对事件致因的认知程度。根据影响范围,可以区分为区域性事件和全域性事件; 根据对事件致因的认知程度,可以划分为已知因素导致的事件和未知因素导致的事件。

1. 分类标准之一: 公共卫生事件的影响范围

一般而言,突发公共卫生事件都是在某一个具体的地方发生的,所以在最初发生时都是地区性的突发事件,只对事发地及周围群众的健康产生影响。例如食物中毒导致的突发卫生事件,往往影响的范围和群体规模都较为有限,应对难度也不大。但是,与其他类型突发事件不同,突发公共卫生事件的致因(如病毒) 往往具有传染性,并由此导致公共卫生事件影响范围不断扩大。以此次新冠肺炎为例,由于病毒存在较长潜伏期,又正值春节假期,人口大规模返乡,再加上早期对病毒的生物特征及其传播方式了解有限,采取的防控措施力度不足等原因,使得新冠肺炎疫情从区域性突发事件演变为全域性事件。突发公共卫生事件的影响范围从地区性演变为全域性的过程,往往具有四个特点:

其一,渐进性。公共卫生事件影响范围的扩散是一个渐进的过程,从最初的地区性发展到临近的几个区域,再发展到全域性,且其扩散的速度和范围与其传播方式密切相关。

其二,区域非均衡性。由于疫情发生的渐进性,早期发生的地区往往由于缺乏治理经验而成为重灾区,后期有效的管控措施可以在很大程度上控制疫情的传播。因此,即便成为了全域性的公共卫生事件,不同地区之间的严重程度和相应的治理难度也会有所不同。

其三,传播方式决定影响范围。突发公共卫生事件的致因和传播方式不尽相同,如非洲猪瘟,主要是在牲畜之间传播,因此会对生猪养殖地区产生严重影响,而包括此次新冠肺炎在内的流行病具有“人传人”的特点,从而更容易从区域性事件演变为全域性公共卫生事件。

其四,早期治理措施会影响演变进程。严格地说,公共卫生事件只有在早期才具有“突发”的特点。因此,早期的干预,包括预警、信息公开、对致因的生物学研究和相应诊疗方式的规范以及有效的管控以切断传染途径等措施,都能够阻止其从区域性向全域性的演变。

2. 分类标准之二: 对公共卫生事件致因的认知程度

部分公共卫生事件是由已知因素导致的,或者是此前有过发生。对于这一类事件,人们对其致因、传播方式及其导致的影响有较为充分的了解、认知和预期,因此能够较快地采取行之有效的治理办法。但是,此

① 薛澜等《突发公共事件分类、分级与分期: 应急体制的管理基础》,《中国行政管理》2005 年第 2 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

次新冠肺炎属于典型的新发传染病。时至今日，人们对该病毒的生物特征、宿主及传播方式、对患者健康的中长期影响等方面的了解还很有限，对各种治疗方式的有效性还缺乏足够的临床科学研究结果，相应的特效药也仍然在研发和临床试验阶段。疫情早期，确诊试剂的生产无法满足需求，以及部分患者病毒核酸化验呈阴性以及无症状患者的出现等等，都充分说明了我们对该病毒的认知仍然非常有限。

相对于已知因素导致的公共卫生事件，新发传染病导致的突发公共卫生事件治理难度更大，[①]具体体现在几个方面：其一，参与应对的主体更多。与已知因素导致的突发事件可以由相关部门按照应急预案来应对不同，新发传染病必须依靠专业的科研力量对其生物特性、传播方式等开展科学研究，必须进行跨部门、跨区域的合作，并在此基础上采取科学有效的应对措施。其二，持续的时间会更长。由于对新发因素的研究需要更长的时间，由此导致该类突发公共卫生事件应对的持续时间会更长。其三，民众的恐慌心理会更严重。由于危机致因不明，早期的治理措施可能出现针对性、精准性和有效性不足的情况，所有个体都面临着风险。在这种高度不确定性的环境中，一旦再出现大规模群体被感染等情况，民众必然产生恐慌心理和应激举措，这又进一步加大了治理的难度。其四，产生的影响会更复杂。由于持续时间长、影响范围大，此类公共卫生事件不仅会对人们的生命健康产生影响，还会导致企业无法正常开工，社会秩序被打乱，从而会产生综合的社会经济影响。

二、突发公共卫生事件的类型及其对参与主体的要求

按照上述两个标准，本文把突发公共卫生事件分为四种类型，分别是：已知致因导致的区域性事件、已知致因导致的全域性事件、未知致因导致的区域性事件和未知致因导致的全域性事件。突发公共卫生事件的类型不同，参与应对的主体也有所不同。

1. 突发公共卫生事件应对的参与主体

一般而言，突发公共卫生事件的应对主体包括政府、医疗机构、社会组织、社区、专业媒体以及相关企业等。[②] 政府是突发公共卫生事件的首要责任主体，因为公共卫生事件会对公众的生命和健康安全产生影响，具有显著的外部性，而政府的公共性及其基于科层结构的行动效力是应对疫情的关键，政府需要承担起统筹协调之责。[③]

医疗机构作为专业性组织，在突发事件应对中承担着提供医疗服务的职能，他们站在抗疫的第一线，在很大程度上决定着感染者的生命健康与安全。社会组织能够有效地动员社会资源，提供差异化和精细化的社会服务，从而弥补公共资源的不足，在事件应对中发挥重要的补充作用。社区是居民居住的聚集地，社区的各类组织，如居委会、社区社会组织是各项防疫措施的最终实施者。一方面，对于疫情发生地的社区而言，需要积极配合相关部门做好突发事件应对；另一方面，对于类似新冠肺炎这样的重大疫情，所有的城乡社区都要在按照总体部署实施封闭化管理的同时，为隔离在家的居民提供各项基本生活服务。专业媒体是公众了解疫情信息的重要渠道，而及时准确的信息公开对于防止恐慌心理有积极作用。相关生产企业（如医疗防护用品的生产商）和服务行业（如物流配送、基本生活物资供应等）也是疫情治理中的参与主体。

2. 公共卫生事件影响范围对参与主体的要求

从行政体制内部的关系来看，如果是地区性的公共卫生事件，则主要涉及到当地政府不同部门之间的

① 张春荣《新发传染病的特点与消毒隔离现状》，《中华护理杂志》2008 年第 2 期。

② 游志斌等《美国应急管理体系重构新趋向：全国准备与核心能力》，《国家行政学院学报》2015 年第 3 期。

③ 政府统筹协调责任在疫情防控不同阶段的表现形式是不同的。在疫情的应对和处置阶段，体现为对其他主体及其行动的统一安排和协调，从而确保资源的最优配置；在预防和善后处置阶段，则体现为通过规划、政府购买与合作，以及出台相关优惠政策等，调动其他主体的积极性。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

关系。由于是在同一行政区划范围内,在当地党委政府统一领导下,亦有应急预案的明确要求和日常演练的配合,因此协同作战的效率较高。但如果从地区性的事件演化为区域性的事件,甚至进一步演化为全域性的事件,则涉及的主体会相应增加,涉及到的府际关系也会随之复杂化:其一,涉及中央政府与地方政府的关系,即中央政府的统筹协调与地方政府的贯彻实施;其二,涉及不同地方政府之间的关系,包括在疫情期间对跨区域流动人口的管理、有效防控机制的相互学习以及对口支援机制等;其三,涉及到不同层级政府职能部门的关系,例如较高层级政府的卫生健康部门与疫情发生地卫生健康行政部门的关系;其四,涉及中央政府的职能部门(如卫生健康行政部门)与疫情发生地地方政府(如此次疫情的湖北省以及武汉市政府)之间的关系等。简言之,辖区相关部门的横向协调是基础,纵向协调是保障,横向与纵向实现综合协调是关键。①

从社会力量的参与来看,公共卫生事件的影响范围扩大后,会导致当地各种资源无法在短期内有效满足需求,因此就迫切需要多个主体的参与:②社会组织可以通过调动社会资源来弥补公共资源的不足,实现横向的有效支持,同时可以提供专业的社会服务,保障群众基本生活,稳定社会秩序;相关生产企业需要增加供应量,有效满足疫情防治的需要;基层社区则需要加强治理能力和服务能力建设,并且与专业的社会组织合作,确保疫情期间居民的基本生活。

3. 公共卫生事件认知程度对参与主体的要求

相比已知因素导致的公共卫生事件,新发传染病的防控要求相关主体在参与应对过程中,提高专业能力和治理水平,具体表现在以下几个方面:其一,需要专业职能部门的参与。公共卫生事件具有很强的专业性,针对不同类型疾病的防控措施亦有所不同,无法简单地流程化、预案化,因此适宜由专业职能部门牵头应对。③ 其二,需要专业科研机构的参与。新发传染病的防治需要建立在对新发疾病致因、传播方式、流行病学特征以及治疗手段科学研究的基础之上。在此次新冠肺炎疫情中,中国疾病控制中心(CDC)等专业机构的职能和作用就倍受关注。其三,需要社会组织和社区更加专业的服务能力。由于病毒往往具有较强的传染性,因此要求参与救援的社会组织和社区人员做好防护;由于疫情严重地区对各类物资的需求呈现井喷状态,因此要求社会组织在资源分配中做到公平、有序并及时进行信息公开;疫情不仅会对人们身体健康,而且会对心理健康产生影响,这就要求社会组织和社区提供更加全面、专业和细致的服务。其四,需要媒体处理好信息的及时性与准确性之间的关系。在新发传染病导致的疫情中,人们一方面渴望了解病毒及其传播的真实情况,另一方面,对其的科学认识的确需要一个过程。在此过程中,就特别需要处理好信息传播的及时性与准确性的关系。

综上所述,不同类型的突发公共卫生事件对参与主体会产生影响,全域范围内的事件需要更多主体的参与,而未知因素导致的事件则要求相关主体提高专业能力和治理水平。此次新冠肺炎疫情属于典型的新发因素导致的全域性突发公共卫生事件,因此其治理过程需要多个主体全方位、专业化的参与,从而的确是对我国治理能力的一次重大考验。

三、公共卫生应急管理的全周期视角:阶段划分与重点任务

1. 公共卫生应急管理的阶段划分

灾害生命周期理论作为人们认识与管理灾害危机的重要基础,引导着应急管理制度的嬗变。④ 其核心

① 史培军等《突发公共安全事件与应急管理对策》,《城市减灾》2006 年第 6 期。
② 高小平《整体性治理与应急管理:新的冲突与解决方案》,《公共管理与政策评论》2018 年第 6 期。
③ 薛澜等《突发公共事件分类、分级与分期:应急体制的管理基础》,《中国行政管理》2005 年第 2 期。
④ 童星等《论我国应急管理机制的创新》,《江海学刊》2013 年第 2 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

要义是全灾种、全周期和多主体的参与。其中,最为核心的理念创新是全过程管理,即将应急管理视为一个包括了减缓(mitigation)、准备(preparedness)、响应(response)和恢复(recovery)四阶段的循环周期。国内相关学者结合中国应急管理的现状,对周期也有不同的划分,包括"三阶段论",即灾前、灾中和灾后;①"四阶段论",即预防与准备、监测与预警、救援与处置、善后与恢复;②"五阶段论",即准备、预防、减缓、响应、恢复。③

全生命周期理论的核心要义有两个方面,其一,灾害管理的不同阶段是有差别的,即不同阶段的重点任务和参与主体应当有所差别,④需要根据不同阶段的关键任务,确立不同主体的责任边界与合作方式。其二,不同环节之间是相互联系、彼此影响的。无论是灾前、灾中,还是灾后,均发生于一个广泛联系、相互链接、动态发展的复杂世界中。⑤ 如果灾前准备不足,那么灾害发生时必然举措不力;如果灾中应急措施不力,造成重大损失,则必然会给灾后重建带来更大压力;如果灾后不及时、全面总结经验,反思和完善应急管理体制和机制中的问题,则又会为下一次应急管理埋下隐患。

突发事件不同阶段的特点和突发事件的类型也会有关系:对于全域性的事件,其影响范围较大,应对的周期自然会比区域性的事件更长;对于未知因素导致的公共卫生事件,由于现有的预案往往不具有针对性,且需要花较多的时间对致因进行分析后才可以对症下药,因此应对的周期也会较长,对经济社会造成的影响也会更大。根据上述分析逻辑,此次新冠肺炎疫情属于未知因素导致的全域性突发公共卫生事件,早期对其致因和传播方式认识有限,有效药品的研发亦需要较长周期,因此应急管理的周期较长。

2. 公共卫生应急管理不同阶段的重点任务

结合此次新冠疫情防控的实践,本文将应急管理划分为预防与准备、响应和应对以及善后和恢复三个阶段。⑥ 下面,分析不同阶段应急管理的重点任务。

在预防与准备阶段,重点任务至少应当包括:(1)从根本上进行风险管理,努力将导致突发事件的风险降低到最小,⑦例如防止野生动物捕杀与买卖,禁止食用野生动物,培养良好的饮食和生活习惯等;(2)建立和完善应对突发公共卫生事件的组织领导体系和管理运行机制,明确不同层级应急管理部门和卫生健康部门的职责;(3)向公众普及公共卫生应急管理知识和技能,提高公众在突发疫情下的自救能力;(4)以应急预案为核心,做好应对突发公共卫生事件的演练;(5)做好相应的物资储备与人员培训;(6)建立和维护公共卫生事件尤其是各种重大流行病的监控与信息管理系统。

疫情一旦发生,则是对应急管理体系的全面考验。在响应和应对期,重点任务至少应当包括:(1)疫情的监测和预警机制,既包括对各种流行病发生情况的日常监测和预警,也包括对特殊时期、特殊地区的预防性措施;(2)疫情防控领导协调体制的快速组建与高效运行;(3)对感染者的医疗救治及其医疗费用负担的化解机制;(4)对疫情致因的研究和科学攻关机制,包括试剂、特效药的研发和生产,以及临床治疗方式的效果分析等;(5)隔离人员的基本生活保障机制;(6)疫情信息的收集、交流与发布机制;(7)参与疫情防控的

① 史培军等《突发公共安全事件与应急管理对策》,《城市减灾》2006 年第 6 期。

② 童星等《论我国应急管理机制的创新》,《江海学刊》2013 年第 2 期。

③ 张海波《新时代国家应急管理体制机制的创新发展》,《学术前沿》2019 年第 5 期。

④ 游志斌等《美国应急管理体系重构新趋向:全国准备与核心能力》,《国家行政学院学报》2015 年第 3 期。

⑤ E. L. Quarantelli, "Epilogue: Where We Have Been and Where We Might Go," in E. L. Quarantelli, *What Is a Disaster? Perspective on the Question*, London: Routledge Press, 1998, p. 244.

⑥ 我国的《突发事件应对法》除了这三个阶段外,还包括监测与预警阶段。笔者认为,监测也是预防与准备的重要内容,并且贯穿疫情应对的全过程;预警则是启动响应机制的重要标志,因此可以将其纳入到响应与应对阶段一并分析。

⑦ 童星教授等区分了风险、突发事件和危机的差别,认为风险是导致突发事件的致因,危机是突发事件的结果。而应急管理的最终归宿应当是加强风险管理,最大程度避免突发事件的发生。参见童星等《基于中国问题的灾害管理分析框架》,《中国社会科学》2010 年第 1 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

人员与物资的汲取、调配与运输机制等。

在善后与恢复阶段，重点任务至少应当包括：（1）对患者长期健康状况的监测和并发症医疗费用的分担机制；（2）对参与救援人员（如医护人员、社区工作者以及志愿者等）经济和健康损失的补偿机制；（3）对疫情防治中优秀事迹的宣传和褒奖机制；（4）恢复经济社会运行的其他各项支持性政策（包括财政货币政策、税收减免政策、就业政策等）。①

需要强调的是，疫情应对不同阶段的重点任务也会受到突发事件类型的影响。例如，在响应和应对期，对疫情致因及其治疗方式的研究对于已知因素导致的突发事件并非是重点任务，而对于新发传染病导致的疫情，对病毒生物属性及诊疗方案的制定则必然成为应对工作的重中之重。

四、不同主体在突发公共卫生事件应急不同阶段的责任分配

1. 预防与准备阶段

预防阶段的风险管理是避免突发公共卫生事件的治本之策，需要的是全社会的基本共识与共同努力。以此次新冠肺炎疫情为例，无论该病毒的宿主最终被确定为何种野生动物，人类捕杀和食用野生动物肯定是此次疫情的重要原因。针对此，中央政府需要通过推动立法，严禁捕食野生动物，②并不断提高居民的卫生习惯，创造人与自然的和谐关系。地方政府、专业的社会组织以及社区则要积极开展爱国卫生运动，地方政府要做好规划并予以资金支持，以社区为平台和终端，以专业的社会组织为载体，帮助居民改变不良的饮食习惯和卫生习惯，从而降低风险的发生概率。

建立应对突发疫情的组织管理体系是政府的主要责任。中央政府应当做好顶层设计，尤其是针对具有极强专业性的突发公共卫生事件，要合理划分应急管理综合部门与卫生健康行政部门之间的关系，明确不同部门的职责。对于全域性的公共卫生事件，还特别需要处理好中央政府和地方政府的关系，以及不同地方政府之间的关系（尤其是相邻地域之间地方政府的协调）。

在为公众普及专业知识和技能方面，则适合采取地方政府与专业社会组织合作的方式进行。地方政府可以购买专业社会组织的服务，社会组织则要积极与社区合作，通过宣讲、演练、培训等方式，提高居民对突发公共卫生事件的认识程度和应对能力。

在应急预案的制定与演练方面，需要由地方政府的应急管理部门、卫生健康部门承担主要责任，双方综合考虑本地的经济社会发展、流行病发生历史等情况，共同制定适合本地情况的公共卫生应急预案，防止预案的同质化。同时，应当由应急管理部门牵头，组织全域范围内的突发事件演练，帮助相关主体熟悉应对流程，做到心中不慌、从容应对。

在物资储备和人员培训方面，物资储备要利用好计划和市场两种方式。③ 一方面要做好疫情战略物资的储备，并实施动态管理，以确保其质量，同时中央政府要建立不同地区之间的横向支持机制；另一方面，要与相关生产企业保持密切联系，提高企业转产能力，以备不时之需。社会组织则要建立资源渠道的信息库，以便在第一时间获取相关的资源。

在信息系统建设方面，要明确专业部门（中国疾病控制中心）的职责，完善我国的流行病直报系统，增加新发传染病的相关模块，提高基层医疗卫生机构人员使用该系统的能力。同时，要和民政、公安、人社以及医

① 对以上各阶段重点任务的总结和分类主要参考2020年2月14日习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十二次会议上的讲话和2020年2月23日习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话内容。

② 新冠肺炎疫情发生后，第十三届全国人大常委会第十六次会议就迅速通过了《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》，从而为避免再次发生类似的突发公共卫生事件提供了法律依据。

③ 郑功成《防疫物资保供要“计划、市场”两手硬》，《光明日报》2020年2月12日。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

保等信息系统实现有效衔接，并充分利用大数据和区块链等现代技术，一旦发生疫情，可以第一时间准确全面地掌握患者及其家庭的相关信息。

2. 响应与应对阶段①

在疫情的预警方面，此次新冠肺炎疫情防治早期暴露出了疾控中心主导的直报系统与地方政府负责制之间的矛盾。鉴于公共卫生事件后果的不可预计性，需要按照谨慎性的原则，让垂直系统和属地系统同时发挥作用，即无论是疾控系统还是地方政府认为存在公共卫生事件的风险，都应当及时向上级有关部门汇报。

在疫情防控领导组织体系方面，建议充分借鉴此次新冠肺炎防治的领导组织体系，建立由党委牵头的领导决策机制，在相应层级的政府建立综合协调机制，协调辖区内各部门、各级政府以及社会力量共同应对疫情。对于全域性或者跨区域的突发公共卫生事件，还应当由较高层级的政府派出指导组，指导疫情严重地区开展防治工作。由此，形成党委集中领导、政府综合协调和指导组监督相结合的领导体制。

在医疗救治方面，此次疫情的实践充分说明，在重大突发公共卫生事件中，当地的医疗服务能力是无法全面满足医疗需求的，因此迫切需要建立地区之间以及军地之间的横向支持机制。此次军队相关医疗队伍整建制托管火神山、雷神山医院，全国各地的医疗工作者驰援武汉，就充分说明这种横向支援机制的重要性。

在患者医疗费用分担方面，此次新冠肺炎患者的医疗费用全部由医疗保险基金和财政资金予以承担，个人无需承担。这是针对全域性重大公共卫生事件的应急之举。对于地区性或影响范围较小的突发公共卫生事件，则可以考虑采取基本医疗保险与商业健康保险相结合的方式予以应对。

在对疫情致因的科学研究与相关药品的研发生产方面，专业的科研机构应当及时开展科研攻关，并且与医疗机构合作，科学评价相关治疗方法的实际效果；在试剂和相关药品的生产方面，则要建立科研机构与生产企业之间的合作机制，政府可以通过资金支持、开辟审批快速通道等方式加快相关试剂或药品的问世。

在隔离人群的基本生活保障方面，社区应当承担最主要的责任。一方面，社区需要和相关基本生活品的供应企业建立联系，确保社区居民的基本生活资料；另一方面，社区应当积极与提供相关专业服务的社会组织建立合作关系，对老年人、残疾人、儿童等特殊群体和困难群体直接提供包括生活照料、心理疏导等在内的专业服务。地方政府应当充分发挥社会救助制度兜底线的功能，为困难群众提供临时救助，避免其陷入绝境。

在疫情监测和信息的收集与发布方面，地方政府要承担首要责任，做到及时性、跟进性和准确性，②并对谣言进行及时澄清，避免民众陷入恐慌。在监测方面，要统一监测与发布的口径，严格贯彻属地原则，整合相关部门的信息系统，尤其是各垂直管理系统的数据要与地方共享，③并由地方政府统一发布。在信息公开方面，相关研究表明，一旦疫情发生，居民对疾病特征、传播方式以及治疗手段等都有较强的信息需求。④ 在这个方面，政府要处理好与媒体，尤其是与新兴媒体之间的关系。在新媒体的时代，民众既是信息的需求者，也是信息的发布者；自媒体既有信息传播的动机，也有寻求共鸣和宣泄的动机。⑤ 因此，新媒体和自媒体也需要在追求信息发布及时性的同时，树立科学态度，提高理性水平，防止以偏概全或者是以讹传讹的现象。

在人员和物资的汲取、分配环节，此次新冠肺炎疫情防控充分说明，社会组织一方面在调动社会力量、补充公共资源不足方面具有巨大的能量和潜力，另一方面，其应急管理能力却明显不足，亦缺乏有影响力和

① 本节的相关分析将结合此次新冠肺炎疫情防治来展开论述。

② 程锦泉等《从深圳首例人禽流感疫情应对看突发公共卫生事件的大众沟通》，《中国公共卫生管理》2007 年第 3 期。

③ 在此次疫情防控的早期，就出现了监狱系统的病例未纳入地方统计口径的问题。

④ 任静朝等《基层医生及乡村居民对新发传染病信息需求调查》，《中国公共卫生》2016 年第 2 期。

⑤ 薛可《公共危机传播中社交媒体用户的参与动机与行为研究》，《新闻界》2017 年第 9 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

组织力的枢纽型社会组织。[①] 因此，应当建立由政府统一协调，由枢纽型社会组织搭建平台，各类社会组织积极参与的社会资源动员机制。社会组织要将定向捐助与非定向捐助相结合，及时进行信息公开，提高公信力，并确保资源分配的公平性和有效性。在物资配送方面，则应当充分发挥市场主体的作用，我国业已形成的覆盖全域的物流系统在此次疫情防控中就发挥了极为重要的作用。

3. 善后与恢复阶段

在病毒感染者的后期跟踪与权益保障方面，应当建立地方政府与社会组织的合作机制。要充分发挥权益保护类社会组织的作用，并与社区积极合作，及时将病毒感染者（尤其是其中的生活困难群体）在各方面的困难反馈给地方政府，将突发公共卫生事件造成的长期负面影响降低到最小。对于其后续医疗费用的分担，则应当充分发挥健康保险的功能，而不宜仍然由社会医疗保险基金或财政资金全额承担。

对参与救援人员的补偿机制则应当由中央政府承担主要责任，其对象不仅应当包括疫情发生地的医护人员，也应当包括从各地前来支援的医护人员以及社区工作者、志愿服务人员等。这里中央政府的责任并不体现为直接救济，因为如果在善后环节仍然采取“举国体制”，则不利于全社会风险意识的形成。[②] 因此，政府的主要职责在于推动相关制度的建立：一方面，应当鼓励商业保险公司开发相关的保险产品；另一方面，要积极推动有关社会补偿的立法工作，建立对公共突发事件受害者的社会补偿制度。

在恢复经济社会发展方面，则需要在政府的统一协调和组织下，发挥各个主体的积极作用。对于全域性的突发事件，中央政府要积极采取一系列积极的财政货币和金融政策，支持企业复工复产；对口援建的地方政府则要加大对重灾区的支持力度；社会组织要结合自身业务专长，开展疫情后的心理建设等工作，帮助相关群体尽快从疫情的阴影中走出来；相关市场主体则要开足马力，尽快恢复生产能力，确保经济社会的稳定发展。

五、结语

此次新冠肺炎疫情是一次典型的新发传染病导致的全域性突发公共卫生事件，是对我国应急管理体制和国家治理能力的一次全面考验。此次疫情防控工作既体现出了我国治理能力的显著优势，也暴露出了一些关键问题。在经验方面，建立党委领导、政府协调、指导组监督的决策领导机制是一种积极的创新，并且显示出很好的效能；军地之间、不同地方之间的横向支持机制充分发挥了作用，体现了集中力量办大事的制度优势；社会组织积极行动，社会力量被充分调动，在疫情发生早期有效地缓解了公共资源的不足等。在问题方面，在早期预警和防控阶段，中央政府职能部门与事发地政府之间的责任分配尚不明确；社会组织专业能力不足，信息公开不及时，尤其是应当发挥组织协调作用的枢纽型社会组织严重缺位，导致社会资源的分配和递送出现问题；部分基层自治组织在封闭管理期间的法治意识淡薄，管理服务能力欠缺；在自媒体和新媒体兴起的背景下，如何平衡信息的准确性与及时性的关系，防止造成公众恐慌等都有待进一步解决。

2018 年国家机构改革成立应急管理部，提高了公共突发事件应急管理的集中程度。而此次新冠肺炎疫情防控则启示我们，突发公共卫生事件应急管理还需要处理好专业部门与职能部门之间、中央政府与地方政府之间、政府统一领导与社会组织参与之间等重要关系，从而有必要进行分类管理，精准施策。伴随着从政府为主导的传统管理体制向多元主体共同参与的社会治理体制的转变，各个主体都应当提高自身的应急管理能力，更好地在应对重大公共卫生事件的全流程中发挥积极作用，实现专业分工与协同合作的有机结合，将突发公共卫生事件的负面影响降低到最小。

① 谢琼《战疫中的慈善能力建设》，《社会科学报》2020 年 3 月 2 日。

② 薛澜等《应急管理体系新挑战及其顶层设计》，《国家行政学院学报》2013 年第 1 期。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

附表　重大公共卫生应急事件应对不同阶段的核心机制与各主体的主要职责

阶段	重要机制	政府	社会组织	社区	相关企业	媒体
预防与准备	风险致因管理	中央政府推动相关立法;地方政府组织爱国卫生运动并给予资金支持	参与爱国卫生运动的宣传,普及专业知识	参与爱国卫生运动的基层组织工作	遵守相关法律,不参与野生动物的捕猎和买卖行为	宣传不良饮食习惯和卫生习惯的恶劣后果
	领导组织体制	中央政府做好顶层设计,处理好综合管理部门与专业职能部门、中央政府与地方政府以及不同地方政府之间的权责分配机制				
	公众应急教育	地方政府结合本地情况做好规划,购买社会组织的专业服务	组织宣讲、演练、培训等活动,普及公共卫生和应急管理常识	与社会组织密切配合,做好社区居民的组织工作		开设相关栏目进行宣传教育
	应急预案制定与演练	地方政府承担主要责任,尤其是应急管理综合部门和卫生健康部门	参与应急预案的演练	参与应急预案的演练		开设相关栏目进行宣传
	物资储备	地方政府承担主要责任,中央政府建立地方之间的横向支持机制	建立资源渠道的信息库		做好应急预案,提高转产能力	
	信息管理系统建设	卫生健康行政部门承担主要责任,完善疾控部门的信息垂直报送系统,并建立与其他部门的信息衔接机制				
响应与应对	监测和预警	疾控系统和地方政府双重负责制				客观、及时报道疫情情况
	领导体制的组建和运行	建立党委领导、政府协调、指导组监督的领导决策体制				
	对感染者的医疗救治	由疫情决策领导机构组织军地之间、地方之间的横向支持机制				
	医疗费用的分担机制	医疗保险基金、公共财政资金分担	设立专项慈善基金		开发相关的商业保险产品	
	病毒致因的科研攻关与相关产品生产	支持下属公立科研机构开展工作,在研发费用、药品审批等方面予以支持			集中力量开展科研攻关和产品开发	
	隔离人员的生活保障	充分发挥社会救助制度的兜底保障作用	对老年人、残疾人、儿童等特殊困难群体开展专业服务	做好信息统计工作,与社会组织密切配合	确保基本生活用品的供给	及时反映群众需求
	疫情信息的收集与发布	充分发挥信息直报系统的功能,定期公布关键信息,及时回应民众关切,及时澄清谣言。处理好与新兴媒体的关系				自媒体和新媒体要处理好信息及时性与准确性之间的关系
	人员与物资的汲取、分配与运输	政府建立统一的资源调配系统,确保人员和物资分配的公平性和有效性	枢纽型组织应充分发挥协调组织作用;将指定捐赠与非指定捐赠相结合	及时了解民众生活需求,提供物资需求的信息	在物资配送方面充分发挥现有物流系统的功能	及时了解物资短缺机构的情况和需求并反馈给相关部门
善后与恢复	对感染者长期健康与生活状况的跟踪监测	地方政府积极与专业社会组织合作,后续疾病费用按照常态下医疗保险政策执行	权益保护类社会组织应重点关注这部分群体,及时反馈其需求	对社区内的感染康复者重点关注	开发相关的健康保险产品	发挥媒体监督的作用
	对参与救援人员的损失补偿	中央政府推动建立社会补偿制度	为其中的困难人群提供支持和服务	对社区内的相关人员重点关注	开发相关的商业保险产品	
	对优秀事迹的褒奖与宣传	组织开展褒奖和宣传活动				积极配合做好宣传工作
	恢复经济社会运行	在财政、货币、金融、税收、就业等方面出台政策,尽快恢复经济社会运行				

作者单位: 中国人民大学中国社会保障研究中心

责任编辑: 秦开凤

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net