**重大疫情应急处置的国际经验及其借鉴**

王礼贤[[1]](#footnote-0) 严运楼[[2]](#footnote-1)

上海工程技术大学管理学院

**摘要：**通过研究美国、日本公共卫生突发事件的应急管理机制及其组织体系，从完善突发应急组织架构，加强突发应急队伍建设、增强应急物品的储备及人员的储备、公众应急能力提升机制优化、突发应急处置协同机制优化等方面提出优化我国公共卫生突发事件的建议，为我国应对此次新冠肺炎提供借鉴与思考。

**关键词：**公共卫生突发事件；应急处置机制；新型冠状病毒；

**Studyontheoptimizationofinternationalexperience**

**inresponsetomajorepidemics**

**Abstract:**bystudyingtheemergencymanagementmechanismandorganizationsystemofpublichealthemergenciesintheUnitedStatesandJapan,thispaperproposestooptimizethepublichealthemergenciesinChinafromtheaspectsofimprovingtheemergencyorganizationstructure,strengtheningtheconstructionofemergencyresponseteam,enhancingthereserveofemergencygoodsandpersonnel,optimizingthepublicemergencyresponsecapabilityimprovementmechanism,optimizingthecoordinationmechanismofemergencyresponse,etcSuggestionsforChinatonovelcoronaviruspneumoniatoprovidereferenceandreflection.

**Keyword：**publichealthemergencies；emergencyresponse；NovelCoronavirus

新型冠状病毒肺炎是一种急性感染性肺炎，其病原体是一种之前并未在人体中发现的新型冠状病毒，即2019新型冠状病毒（2019novelCoronavirus，2019-nCoV）。2020年1月30日，WHO（世界卫生组织）宣布将新型冠状病毒感染的肺炎疫情列为国际关注的公共卫生突发事件（PHEIC）。据统计，截至2020年2月15日15时，全国确诊病例累计66579例，累计死亡1527例，此次新冠肺炎疫情防控形势严峻，使正处在爬坡期和转型期的现代中国，在此次公共安全危机处理过程中一旦因调度失误或考量失衡，出现系列性的决策失误和措施不当，引发多米诺骨牌效应，造成国家远期过渡损伤。习近平总书记强调：统筹做好疫情防控和经济社会发展、既是一次大战，也是一次大考[[3]](#footnote-2)。控制疫情蔓延。最大限度降低事件损失迫在眉睫。

公共卫生突发事件具有突发性、全球性、致命性、识别难负面性的特征，它危害社会稳定、经济发展及人生安全，对公共卫生突发事件体系十分必要，从国际上看，美国、日本重视公共卫生突发事件应急管理体系的构建和信息畅通，对我国重大疫情防控具有借鉴意义，本文通过梳理美国、日本的公共卫生突发事件管理体系，为本次新型冠状病毒肺炎疫情提供借鉴。

**1美国公共卫生突发事件应急处置**

**1.1公共卫生事件应急处置机制**

根据政治及经济风险咨询机构(PERC)分析，2003年世界各国(主要是针对美国、英国及亚洲地区)处理严重疾病能力,美国以0.86分的得分遥遥领先[[4]](#footnote-3)。美国“911”实践使美国重新构建了国家、州、地方的三级响应公共卫生应急系统，并针对之前三级之间“联系不紧密”等缺陷对公共卫生应急机制进行了完善。现今，美国公共卫生应急系统由联邦疾控中心（CDC）的疾病预防控制系统、各公立医院的应急处置系统（HRSA）以及城市紧急医疗系统（MMRS）三个层次。当出现公共卫生突发事件时，CDC负责决策并监督决策的具体实施，所以CDC是美国公共卫生突发事件处置机制的核心，是协调管理总部。HRSA的职责是提升卫生机构的协作与应急处理协调能力以及公共卫生突发事件发生区域的应急处置能力。MMRS是地方性的公共卫生突发事件应急系统，它整合了CDC以及HRSA在处置突发事件时的功能并增强了部门间的管理与协作，因此在公共卫生突发事件发生初期，联邦力量还未介入之前，保证受灾地区小范围的进行处置。MMRS主要致力于提高地方应急准备系统能力，建立一个综合应对系统[[5]](#footnote-4)。大都市医疗反应系统的建立明显提高了美国应对公共卫生突发事件的能力[[6]](#footnote-5)。

**1.2公共卫生事件防护控制系统**

美国疾控中心（CDC）建立的公共卫生防护控制系统十分健全且行之有效，美国的国家以及地方的卫生医疗机构担负的职责不仅是对疾病的诊断及治疗，还包括在发生公共卫生突发事件时，若识别事件的严重，美国总统将宣布国家进入紧急状态并采取相应的应对措施。在这种情况下，联邦政府能够保证各州、各地方得到联邦的协助，以便各地有效开展应对工作[[7]](#footnote-6)。各职能各层级之间的应急处置机构构成了公共卫生突发事件的应急管理机构，他们之间相互合作，统一行动。生化恐袭在初步发生的阶段由监督执法部门对相关事件进行调查，公共医疗卫生部门对事件进行防治措施。公共卫生突发事件由隐蔽事件发展为群体性发病事件时，公共卫生医疗机构介入并进行调查、诊断、治疗，其他各个应急机构随之加入到应急处置的队伍中来。

**1.3公共卫生突发事件应急制度与组织保障**

突发公共卫生保障系统包括物资保障、资金保障、社会心理保障、职业安全保障等四个方面，物资保障的核心是美国疾控中心管理的全国药品储备，美国有着遍布全国各地的12个药品存放场，能保证美国任意地区发生公共卫生突发事件时十二小时之内就能获取所需药品。用来应对美国公共卫生突发事件的资金保障主要来源于医疗保险和国家拨款。“9.11”事件后国家精神卫生研究所获得了一笔拨款，用以经历突发事件后有心理创伤的灾民的社会精神卫生治疗，社会心理保障的目的就是对大规模突发性灾难事件的精神预防和治疗。

另外，美国为国家应急管理机制以及应急医疗救援体系的建设出台了一系列的法律，并且通过不断的修正和完善，使应急医疗救援体系的组织领导、实施体系进一步明确，使各参与方的权责进一步明确[[8]](#footnote-7)。

**2日本公共卫生突发事件应急处置**

**2.1国家公共卫生事件管理组织体系**

日本的公共卫生事件管理组织体系是在国家危机管理体系的基础上建立的，由厚生劳动省、派驻地区分局、检疫所、国立大学医学院和附属医院、国立医院、国立疗养院、国立研究所等构成[[9]](#footnote-8)。同时对传统卫生行政机构保健所进行了功能、结构等方面的组织创新,使其成为地方上公共卫生突发事件应急管理的主体[[10]](#footnote-9)。日本所属都道县府的地方保健所和所属市町村保健中心为人们提供疾病预防控制以及公共卫生服务工作。地方保健所的职员不仅为其所负责区域进行人口统计、定期开展公共卫生检查以及卫生知识的宣传工作、保持社区的卫生清洁，并且保健所的医护人员经常在社区、学校等地方开展疾病的宣传、预防和控制工作，并积极宣传预防疾病的知识讲座、培训来建立居民良好卫生习惯。

**2.2公共卫生突发事件应急管理机制**

日本公共卫生突发事件应急管理机制有自己独特的运行规则，首先，日本公共卫生突发事件严格遵循法律要求，在法律的框架下严格按照规定进行工作，法律明确了各部门的职责。其次，为了减少管理层低效率运作，在管理层次方面尽可能减少管理的层级，这样不仅使信息和指令高效率传递，同时使应急管理机制高效运转，减少了管理层级高浪费的现象。此外，日本应急管理机制将军队纳入突发事件应急处置中，由于军队的参与，使整个系统的执行力、专业技术能力有所提高。为了给应急处置的实施提供物质基础，在日本的应急处置体系中十分侧重组织保障能力建设。最后，管理组织体系的日常化有利于应急措施的迅速反应以及湿湿的精准性。

1998年起，日本政府设置危机管理中心并任命内阁危机管理总监。危机发生的时候，日本首相作为危机管理中的最高指挥官，对危机的处理进行总的沟通与协作，内阁、安保、中央防灾会议来制定和颁布具体的应对措施。另外，根据危机发生的不同级别，日本政府会命令不同的分管机构的管理危机的具体实施。

厚生劳动省负责管理医疗卫生、劳动和福利保障的部门，是公共卫生突发事件应急管理的核心，它的职责是维护整个应急管理体系。国家应急危机管理体系通过行业管理和地区管理构成了日本公共卫生突发事件处置机制网络。并通过制定法律来明确各部门和公众要承担的责任及义务。

日本公共卫生突发事件应急管理机制具有以下特点：制定严格的法律明确相关部门及社会公众的职责；提高应急管理机制的工作效率，将应急管理增次减少到最小；军队参与到应急管理机制中；重视组织保障工作；日常化的管理体系建设。

**3国外公共卫生突发事件应急处置的启示**

通过对美国、日本等发达国家对公共卫生突发事件应急处置体系的建立、设置、运行以及具体运行，结合我国新冠肺炎的实际情况我们发现，要想及时处理公共卫生突发事件，首先国家要统一指挥、统一领导、统一协调；其次要保障信息的畅通；再次平时要有充分的卫生医疗储备；最后要建立应急反应机构和专业技术队伍[[11]](#footnote-10)。由此可以看出发达国家在公共卫生突发事件应急处置的组织机制、协调保障和预警监控方面值得我们借鉴和思考，因此我们可以再以下几个方面做出完善。

**3.1建立统一协调高效运转的应急指挥机制**

世界公共卫生突发事件处置发达国家统一建立了各部门间的统一协调高效运转的指挥机制。政府需要设立转门处理突发事件的人员和机构来加强对危机事件的处理能力[[12]](#footnote-11)。需要在“统一领导”的原则下“分级负责”，达到能够在事件地域迅速综合协调配置支援应对危机[[13]](#footnote-12)。因此，设立统一指挥下高效运转的应急管理体系是首要目标。美国和日本的经验告诉我们，需要建立政府统一领导，相关部门进行协调，涉及范围广泛且权责明确的突发事件应急管理机构。有效的应急管理并不单靠政府一己之力，而是需要包括政府部门、私营部门和非政府组织的多元主体的协调共进[[14]](#footnote-13)。通过对比我国公共卫生突发事件可以看出，各部门很难在统一领导下展开协作，权责模糊，职能界限不明确也致使危机应对效率过低，影响了对危机的及时处理。

**3.2建立预警及时监控全面的监测系统**

公共卫生突发事件的特点是突发性、紧急性以及难以预测性，因此我们需要具备一个严密又高效的应急预警控制系统来确保事件发生的第一时间进行判断和部署。目前，世界各国将大数据、云计算应用于公共卫生突发事件的监控及预警中。监测系统可以对于事件发生的风险、概率、范围及可能涉及的人员进行数据分析进行监控。大数据以及云计算的应用大大提高了监控预警能力以及卫生应急决策的准确性和效率。因此，我国也应该将科学技术运用于应急预警控制系统的研发及升级中，为公共卫生突发事件监控预警系统的建设提供技术层面的支持。

**3.3建立沟通有效功能齐备的保障机制**

从危机管理的角度出发，世界卫生应急管理先进国家注重对医疗保障体系和卫生应急机制的建设，这些发达国家的医疗保障系统以及卫生应急管理机制的规则、工作、体系已经达到制度化、常态化、系统化的要求，所以他们建立起了一套制度严禁、结构健全、功能完善的医疗卫生保障系统。此外，这些国家经常举办卫生危机管理的学术会议，通过总结国际经验不断更新和探索出先进的卫生应急管理理念，同时培养出专业技术和管理人才，加强了医疗卫生保障体系及人才储备建设。目前，虽然我国医疗机构数量和规模庞大，但是医疗机构之间的协调和调动以及医疗资源之间的共享还不够成熟。为了加强资源利用的最大化，要对医疗机构的人才、设施和医疗信息进行优化配置。对于公共卫生突发事件的药品、物资及设备方面短缺的问题，政府要加强对此类医疗物资的储备以及快速调配的工作，当发生公共卫生突发事件时，能够在最短的时间内将所需物资投入到后续应急处置中去。

**4公共卫生突发事件应急处置机制优化**

**4.1完善突发应急组织架构，加强突发应急队伍建设**

从美国和日本的经验来看，完善突发应急组织架构，加强突发应急队伍建设是应急处置体系发挥作用的重要保障。对于目前武汉新冠肺炎的处置存在一定的缺陷，例如各级应急组织机构设置不合理、分工不明确、职责不清晰、各部门的协调存在一定困难等。为此，应该对我国卫生应急管理机制进行优化，即以中央卫生应急信息指挥平台为核心，厘清相关卫生部门的职责，将各部门的工作做到具体细致，并在每个部门中建立起自己的处置体系：卫计委设立行之有效的应急指挥平台；疾控中心设置应急作业中心；设置能够在各级医院共享数据的突发疾病监测平台；建立急救机构应急平台；完善卫生应急队伍信息平台；建立媒体监测及情报系统；与其他国家合作，实现信息交流和资源共享。武汉市可以以现有的医疗机构为依托，建立起一整套层级清晰的公共卫生突发事件应急队伍，加强公共卫生队伍建设，健全执业人员的培养、准入、使用、待遇保障、考核评价和激励机制。强化风险意识，完善公共卫生重大风险的评判、评估、决策、防控协统机制。全国各级医疗机构应该根据机构职能和职责建设相应的应急处置队伍，并由组建单位进行日常管理，相关卫生部门在平时进行日常训练并在紧急时刻进行应急调动。

**4.2增强应急物品的储备及人员的储备**

充足的医疗战略物资的储备和及时的调度是完善应急处置系统的重要举措。美国的国家医疗战略物资储备充足，当发生疫情时为疫情提供所需的疫苗、药品、医疗器具等战略物资，由疾控中心和卫生部联合管理。目前武汉新冠病毒的疫情下，战略物资的储备和调度是为了满足疫区的需求及服务。此次疫情，湖北省属于严重疫区，可以根据目前全国应急储备的具体情况和结构，将应急储备物资的管理纳入到整个系统中。同时要加强与发改委、财政、卫计委等职能部门的沟通和配合，部门之间的相互协调做好公共卫生突发事件的采购、运输、储备和调配等，同时建立起各部门都适用的得应急储备物资管理系统。医疗卫生储备物资在发生应急事件时需要依托医疗卫生机构的管理者，设立卫生应急储备物资的仓库，满足疫区的需要，提高应急反应的速度。

另外，此次疫情的医护人员的配置也远远不够。我国公立医院的医生与护士编制内比例较少，所以扩大政府公共卫生消费投资，增加编制表面上看要增加政府财政支出，实际上振幅的编制投入是理所当然的公共投入并能为社会带来巨大的社会效益。

**4.3公众应急能力提升机制优化**

优化公众应急能力提升机制，广泛开展应急知识培训。此次新冠病毒涉及全国各省市，提高基层卫生工作人员的疫情防控能力十分必要，及时开展基层医疗卫生机构防控新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控知识线上培训。了解最新政策、各地动态，掌握新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控基本知识。通过培训切实保障人民群众和基层医务人员充分认识新型冠状病毒感染的肺炎疫情危害性，切实保障人民群众和基层医务人员健康与安全，助力打赢疫情防控战役。

应急演练可以检验公共卫生突发事件的应急处置方案有效程度，开展有针对性的应急演练，能够检测应急预案实施效果、加强应急队伍建设、增强部门间快速沟通能力，积累应急处置经验。我们需要学习武汉新冠肺炎的经验，找出不足之处，以后可以通过预先准备和临时开展相结合的方式进行演练，锻炼应急部门的反应速度，将真是的突发状况进行训练，记录演练过程中反映的问题，检验预案质量。

**4.4突发应急处置协同机制优化**

落实应急协同职能，提高应急现场协同处置能力。公共卫生突发事件的应急处置优化，需要全国各省市、各区县、各部门、各单位各司其职相互协作。对于此次新冠肺炎，全国各应急部门的工作重点应该是：完善各级联防联控工作机制，建立工作制度，明确工作内容，强化信息共享，确保反应迅速，运转灵活，部门职责履行到位；加强各省市相互之间的协同工作、城市与农村的协同工作、不同行业不同领域之间的协同工作、军队与地方之间的协同工作。通过进一步的协同合作，达到各部门间的优势互补、获得的信息数据的共享、应急方案和措施的联调联动，提高对于公共卫生突发事件的应对与处置能力。

提高应急处置的现场协同处置能力对突发应急处置协统机制优化非常重要。新冠肺炎病毒发生初期，武汉市卫生部门和应急部门应该尽快调查、准确分析，对疫情发生的原因、地点进行准确的分析和判断，并对可能扩散的几率进行预测。公共卫生突发事件发生的每个阶段都由它的特点、发展方向和处置难点，划定封闭疫区并进行消毒，治疗感染的病人并隔离疑似人群，对未感染人群进行预防宣传及健康教育。在对公共卫生突发事件做出处置后，要及时将搜集到的样本及处理办法进行整理，并通过湖北省公共卫生突发事件监测预警系统进行上报，卫生应急部门应急现场协同处置能力的提升，需要在微观上做到细致、严谨、准确、可靠；在宏观上需要做到反应及时、准备充分、减少危害、科学总结。

**参考文献：**

[1]习近平.中共中央政治局常务委员会展开会议研究加强新冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作[N].人民日报，2020-02-04（1）.

[2]殷晓梅.美国公共卫生突发事件应急体系的启示[J].江苏预防医学,2005,22(2):268-269.

[3]张慧,黄建始,胡志民.美国大都市医疗反应系统及其对我国公共卫生体系建设的启示[J].中华预防医学杂志,2004,38(4):276-278.

[4]郑力.SARS与公共卫生突发事件应对策略[J].2003.

[5]董泽宇.美国预警系统发展历程及其启示[J].中国公共安全(学术版),2014(2):1-5.

[6]厚生科学審議会.健康危機管理部会議事次第3回[EB/OL].[2009-03-09].http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/.../200903053sh

[7]淳于淼泠,程永明,骆兰.日本政府应对公共卫生突发事件的组织创新[J].现代预防医学,2007,34(13):2405-2409

[8]胡丙杰.美国公共卫生应急机制及其启示[J].国际医药卫生导报,2005(1):16-17.

[9]邹铃,任建萍.国外公共卫生突发事件应急机制及其启示[J].健康研究,2006,26(5):358-360.

[10]施建华,林海江,孙梅,etal.国外公共卫生突发事件应急处置体系及对我国的启示[J].中国卫生政策研究,2014,7(7):44-49.

[11]唐桂娟.美国应急管理全社区模式的实施及对中国的启示[J].中国行政管理(6).

[12]唐小平.广州市公共卫生突发事件应急管理机制建设研究[D].中山大学2010.11

1. \*基金项目：国家社会科学基金一般项目“新中国成立以来当领导社会福利事业的历史经验研究”（项目编号：14BDJ028）

   王礼贤，（1995—），女，山东泰安人，上海工程技术大学，管理学院硕士研究生，研究方向社会保障政策与实务 [↑](#footnote-ref-0)
2. 严运楼 (1972—) , 男, 安徽太湖人, 博士, 上海工程技术大学社会保障问题研究中心、上海工程技术大学马克思主义学院教授, 硕士生导师, 研究方向:中国特色社会福利保障。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 习近平.中共中央政治局常务委员会展开会议研究加强新冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作[N].人民日报，2020-02-04（1）. [↑](#footnote-ref-2)
4. 殷晓梅.美国公共卫生突发事件应急体系的启示[J].江苏预防医学,2005,22(2):268-269. [↑](#footnote-ref-3)
5. 张慧,黄建始,胡志民.美国大都市医疗反应系统及其对我国公共卫生体系建设的启示[J].中华预防医学杂志,2004,38(4):276-278. [↑](#footnote-ref-4)
6. 郑力.SARS与公共卫生突发事件应对策略[J].2003. [↑](#footnote-ref-5)
7. 董泽宇.美国预警系统发展历程及其启示[J].中国公共安全(学术版),2014(2):1-5. [↑](#footnote-ref-6)
8. 厚生科学審議会.健康危機管理部会議事次第3回[EB/OL].[2009-03-09].http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/.../200903053sh [↑](#footnote-ref-7)
9. 淳于淼泠,程永明,骆兰.日本政府应对公共卫生突发事件的组织创新[J].现代预防学,2007,34(13):2405-2409 [↑](#footnote-ref-8)
10. 胡丙杰.美国公共卫生应急机制及其启示[J].国际医药卫生导报,2005(1):16-17. [↑](#footnote-ref-9)
11. 邹铃,任建萍.国外公共卫生突发事件应急机制及其启示[J].健康研究,2006,26(5):358-360. [↑](#footnote-ref-10)
12. 施建华,林海江,孙梅,etal.国外公共卫生突发事件应急处置体系及对我国的启示[J].中国卫生政策研究,2014,7(7):44-49. [↑](#footnote-ref-11)
13. 唐桂娟.美国应急管理全社区模式的实施及对中国的启示[J].中国行政管理(6). [↑](#footnote-ref-12)
14. 唐小平.广州市公共卫生突发事件应急管理机制建设研究[D].中山大学2010.11 [↑](#footnote-ref-13)