

# 健康中国视域下突发公共卫生事件 应对路径探究

◇ 杨 琪

## 一、健康中国战略的内涵与意义

### (一) 健康中国战略的内涵

1. 全面健康。人的全面健康是最基本的人权。马克思强调,人的自由全面发展,包含人的生理健康、精神健康。时间实际上是人的积极存在,它不仅是人的生命尺度,而且是人类发展的空间。“自由时间的运用”是人的全面发展的现实前提。马克思还认为个体是社会存在物,“即使不采取共同的、同他人一起完成的生命表现这种直接形式,也是社会生活的表现和确证”。实质上,资本主义生产就是剩余价值的生产。资本家为了榨取剩余价值常常无视劳动者身心健康而延长工作日,致使劳动者未老先衰或过早死亡。马克思基于人权的全面健康理论,大大超越了传统生物医学的模式。享受健康,人人平等。

2. 大健康理念。健康并不是单纯的“身体无疾病”,而是身心的全面健康。“身体无疾病”只是健康的最基本要求。习近平总书记在全国卫生与健康大会上提出了以“预防为主”“中西医并重”“群众运动与卫生工作相结合”的健康工作指导思想。《黄帝内经》中的“治未病”思想,即未病先防、既病防变、瘥后防复等对于病理和病症的健康思想,是将病症防患于未然。孔子的八不食、《养性延命录》等中医药传统典籍以及中国古代道家等多种学说,都强调以合理膳食、阴阳平衡、顺应自然来达到强身健体的目的。还有孔子提倡的“仁者寿”、朱熹倡导的“大德必寿”,则强调了用道德约束和引导人的身心全面健康。大健康理念倡导的是一种健康的生活方式。

### (二) 健康中国战略的意义

1. 政治意义。健康中国的构建是我党以人民为中心思想的阐释与体现,是国家治理理念和政策方向的改变。“把健康融入所有政策”“把健康摆在优先发展的战略地位”,标志着我国经济社会的发展由高度重视经济增长转变为优先追求人民的健康幸福,标志着考量我国经济社会发展水平的指标融入了人民的健康与幸福指数。

2. 经济意义。从经济层面讲,健康是人口高质量的基本要求,也是高质量生产力的基本要求。社会的资源总是有限的。如果国民健康质量低下,就要求社会提供更多的资源以满足健康质量低下者的健康生存需要,这样用于经济社会发展的资源必然减少。只有足够健康的人群,才能够提供高质量的生产力,推动社会的发展。同时,健康产业也是强大的经济引擎。健康产业覆盖范围十分广泛,产业链条长、规模庞大、前景广阔并持续扩张,为供给侧结构性改革以及国民经济持续健康发展提供了新的发展方向。

3. 社会意义。健康是人民群众最基本的民生诉求,健康中国的构建,关系着中国社会的和谐稳定与健康发展。健康中国解决的是国民最基本的需求与保障,健康中国的构建是满足人民群众更深层次的健康需求,为人民提供健康的生存和生活环境,是促进国家认同、社会公正与全面发展,维系社会安定与国家安全的基础。

## 二、突发公共卫生事件对健康中国战略实施的 考验

### (一) 是对政府治理体系的考验

突发公共卫生事件,既要求政府具有科学的风

险理念、完善的运行机制,更要求政府能够迅速有效地遏制突发的公共卫生事件。同时,信息传递的不及时和决策机制的僵化还要求政府各部门在处置突发公共卫生事件时,必须具有超越体制为控制事件而灵活多样、随机应变的能力。然而,传统政府治理模式往往遵循自上而下的官僚结构,主要针对人类理性认知和解决常态社会问题,而对于非常态的类似于突发公共卫生事件的应对策略往往存在不足或缺失,面对传播速度极快、非常态化的突发公共卫生事件几乎束手无策,没有能力应对大规模公共卫生事件的暴发。突发公共卫生事件对现行治理体系提出了严肃挑战。

### (二)是对应急管理机制的考验

1. 应急管理机制有待健全。在我国,一旦发生突发公共卫生事件,往往是成立临时领导小组或总部,用以组织实施应急管理。然而,临时组建的突发事件应急管理领导小组,在处置突发事件过程中的响应能力和可持续性不足。

2. 应急管理的信息化建设有待完善。2003年非典发生后,虽然我们国家建立了公共卫生网络直报系统平台,大量公共卫生信息可以汇集到国家级信息平台。但是,地方的信息监测系统的覆盖面还不够全面,许多相关信息无法共享。同时,外部交流机制欠缺,信息公开机制不够完善,经常出现媒体报道与政府发布的信息不一致的情况。

3. 公众参与机制有待进一步完善。公共卫生事件一旦发生,需要全社会的共同参与。目前,公共卫生事件发生后,除政府部门外,其他非政府组织和公共力量的积极参与还不足以形成规模。

### (三)是对居民应对突发事件素养的考验

面对突发公共卫生事件,居民应对事件的素养对于处置突发公共卫生事件的效果非常重要。素养包括知识、行为、信仰、功能等多个方面。知识是指居民对突发公共卫生事件的认识和掌握。行为是指居民在对突发公共卫生事件相关知识掌握的基础上所采取的积极行动。这些行动既包括短期的应对行动,也包括未来一些长远性的改变。信念是指个体面对突发公共卫生事件所持的态度、战胜灾情的信心以及对突发公共卫生事件的认知、判断和评价。

功能性是指居民应对突发事件的基本能力,包括获取相关应对的知识、采取相关自救的措施等能力。一些社会学者认为,现代社会的人们如同生活在文明的火山口上。因此,个体关于突发公共卫生事件所掌握的信息情况及相关防护知识,将影响居民面对突发公共卫生事件所采取的相应举措。

## 三、应对突发公共卫生事件的路径

### (一)健全突发公共卫生事件应急管理机制

1. 建立健全突发公共卫生事件预警机制。突发公共卫生事件的界定是个难题,预警发布得太早,会造成不必要的社会恐慌和社会资源的浪费。如果预警发布的不及时,又会导致一些本可以及时控制在一定范围内的灾情因为错失控制机会,而蔓延并造成严重后果。因此,有效应对突发公共卫生事件,应该坚持“底线思维的原则”,构建科学的“风险预防—突发事件处置—危机应对”情报应急体系。对风险的识别、监控、预警要进行全过程全方位的动态管理,争取实现标本兼治,化解风险。

2. 建立健全事件报告制度。从中央到地方,要明确灾情报告的层次,进一步明确各级灾情处置和报告的规定,及时公开突发公共卫生事件以及应对事件过程中的相关信息,避免信息发布的不及时造成的社会恐慌。

3. 建立健全分类管理机制。在应对突发公共卫生事件过程中,对于重症、确诊、疑似、观察人员等设置不同等级的分类治理和管理机制,充分利用现有医疗资源,通过分级管理机制分级疏散,将有限的医疗资源集中到真正需要治疗的人群身上,多渠道协同工作,及时有效救治与阻隔病毒的传播。

4. 建立健全平常与紧急状态相结合的物资储备与供应机制。公共卫生事件暴发后,可能会在极短的时间内对某些特定的物资有较大的需求,要从及时控制灾情、保障人民群众基本生活需求出发,适时启动应急机制,统一调配物资生产、储备、运输、配给等环节,确保物资供给。

### (二)强化政府治理体系建设

1. 进一步转变政府职能。突发公共卫生事件,政府首先应该充分发挥责任政府职能,担当负责、履

履职尽责,提供有效的公共服务,积极调动资源,组织相关机构,及时有效应对事件。同时,要进一步加强法治建设,实行严格的法治管理。进一步健全和完善相关法律体系以形成共同应对突发公共卫生事件的法治格局。抓紧修订《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急管理条例》,进一步修订其他相关配套法律,从而构建起一整套应对突发公共卫生事件的法律体系。

2.科学划分事权、职能配置等卫生管理架构。进一步明确和细化各级政府在公共卫生管理中的事权,明确并优化同级政府相关部门的职责,最大限度地减少重叠交叉,实现机构优化、精简、高效,责任到位,提高管理效能。

3.要加强基层组织建设。基层组织类似政府治理体系的“神经末梢”,公共卫生事件突然发生时,他们处在应对事件的最前沿,直接面对灾民,他们应对突发事件的能力直接关系到事件处置的效果。目前基层组织应对突发公共卫生事件的能力还较弱,有待加强。

4.进一步提高各级政府职能部门工作人员的公共卫生管理能力。公共卫生管理是一种高度专业化的职业。只有专业人士才能科学、有效处理专业领域的事务。有效应对突发公共卫生事件,应该进一步加强卫生专业领导干部培训,充实政府部门领导干部队伍,提高政府应对突发公共卫生事件的管理能力。

(三)充分发挥市场作用,构建预防为主的健康体系

1.发挥市场作用。市场在资源配置中发挥着基础调节作用。应对突发公共卫生事件,满足短期内对特定物资产生的大量需求,应该充分发挥市场在物资配置方面的作用,调节保供,确保应对突发公共卫生事件所需物资的及时有效供给。

2.发展大型健康产业。全面弘扬“大健康”预防

为主要的理念,从传统的“治病”模式转变为“防治养”模式。充分发挥大型卫生产业在生产服务等诸多领域的协同效应,抓住经济转型的关键时期,大力发展大型健康产业,将大型健康产业的发展与市场的调节作用充分结合,介入人的整个生命周期。

3.完善商业保险保障体系。进一步完善商业保险等作为基本医疗保障体系的有益补充,构建多元化保障格局。支持具有核心竞争力的医药企业和科研单位,通过并购、科研创业、技术研发等渠道,组建一批高精医药企业,推动医药领域取得新突破。

(四)进一步构建社会协同体系

1.增强科学精神。突发公共卫生事件往往具有极强的专业性,在应对突发公共卫生事件过程中一定要尊重科学、依靠科学,在专业人员的科学指导下专业、及时、积极、有序应对突发公共卫生事件。

2.提高科研人员职业素养。科研人员要有强烈的科学精神和职业素养,扎实投身科研工作,攻克科研技术难题。

3.强化媒体工作者的社会责任。媒体要客观公正、及时准确、全面详细地发布信息,以正面科学的信息,积极回应社会关切,实施“切实有效的舆情干预策略”,正确引导社会舆论。

4.规范社会组织救灾行为。进一步规范社会组织参与应对突发公共卫生事件的行为,构建由政府、社会组织、市场共同参与、协调互补的应对体系。

5.提高公民素养。进一步提高公众面对突发公共卫生事件的能力及文化素养,培养群众法治观念和自我约束能力,有序推进突发事件发生后的营救活动。

作者简介:杨琪,中共郑州市委党校公共管理教研部讲师。

(摘自:《中共郑州市委党校学报》2021年第6期)