

· 专家论坛 ·

# 公众参与国家公共卫生应急管理体系的价值和实现路径

李金林, 王菡倩

浙江大学公共卫生学院, 浙江 杭州 310058

**摘要:** 公众参与是公共卫生应急管理体系中不可或缺的环节, 承担着预警、应急防控以及维系体系公共性等功能, 是公共卫生体系中的能动因素和基石, 对提升公共卫生应急管理成效具有重要价值。公众参与公共卫生应急管理体系的价值实现主要路径有: 当好突发公共卫生预警监测“守门人”, 参与突发公共卫生防控管理和应急保障。建立健全国家公共卫生体系是一项复杂的系统工程, 国家和社会应重视并充分发挥公众参与的价值。

**关键词:** 公共卫生应急管理体系; 公众参与; 实现路径

中图分类号: R512.91 文献标识码: A 文章编号: 2096-5087 (2020) 10-0973-04

## The value and realization path of public participation in national public health emergency management system

LI Jinlin, WANG Hanqian

School of Public Health, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310058, China

**Abstract:** Public participation is an indispensable link in the public health emergency management system, as well as a dynamic factor and a cornerstone. It undertakes the functions of early warning, emergency response and publicness maintenance, so that it values in improving the effectiveness of public health emergency management. The main paths to realize the value of public participation in the public health emergency management system are to be the gatekeepers of public health early warning and surveillance, the participants of the management and support of public health emergency prevention and control. It is a complex system to establish and improve the national public health system. Our society should pay attention to and give full play to the value of public participation.

**Keywords:** public health emergency management system; public participation; realization path

2020年暴发的新型冠状病毒肺炎(新冠肺炎)疫情严重威胁公众健康和生命安全, 对社会经济发展造成巨大影响<sup>[1]</sup>。截至2020年7月1日, 我国累计确诊83 537例, 死亡4 634例<sup>[2]</sup>, 危害远超2003年的严重急性呼吸综合征(SARS)疫情(截至2003年8月16日, 我国内地累计病例5 327例, 死亡349例<sup>[3]</sup>)。2003年SARS疫情的暴发与处置暴露出我国突发公共卫生应急管理的不足, 引起公众对突发公共卫生事件应急管理的关注, 并催生了2007年《中华人民共和国突发事件应对法》

的颁布实施。新冠肺炎疫情的暴发流行再次引发了公众对我国突发公共卫生应急管理体系的关注。2020年2月14日, 中央全面深化改革委员会第十二次会议就“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”进行专题研究部署, 提出了新时代公共卫生应急管理的新要求、新举措。新冠肺炎疫情再次凸显了公共卫生应急管理体系和治理能力的短板, 如部分区域公共卫生体系不够健全、公共卫生基本设施保障落后、专业化重大突发公共事件应急人才缺乏等, 其中“公众参与公共卫生应急管理”是一个被严重忽视的问题<sup>[4]</sup>。实践证明, 有效调动公众参与、提升公众参与度是积极推进国家公共卫生应急管理体系和治理能力现代化的必要条件<sup>[5]</sup>。

DOI: 10.19485/j.cnki.issn2096-5087.2020.10.001

作者简介: 李金林, 博士, 副教授, 主要从事卫生政策与卫生评价工作

通信作者: 李金林, E-mail: zju\_ljl@zju.edu.cn

公众参与是指个人、社会组织或单位作为主体,在其权利义务范围内进行的有目的的社会行动<sup>[6]</sup>。根据我国国情及公共卫生事业发展现状,公众参与公共卫生应急管理的内涵应包括以下三个方面:一是公众参与公共卫生监测预警,传播公共卫生信息和开展健康教育;二是公众参与公共卫生应急处置,如控制传染源、阻断传播途径和保护易感人群等相关措施;三是公众参与公共卫生应急防控涉及的技术保障、物资保障和物流保障等<sup>[7]</sup>。

### 1 公众参与是健全国家公共卫生应急管理体系不可或缺的一环

“社会是人的社会,人是社会的人。”公共卫生是社会密切关注的公众议题,公众参与是突发公共卫生应急管理体系中不可或缺的一环。

建立健全公共卫生应急管理体系的根本目的是预防或有效预警突发公共卫生事件,为突发公共卫生事件的应对处置赢得时间,公众参与就是承担公共卫生预警的“守门人”职责。“不论是公共部门还是私人部门,没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样化问题所需的全部知识、信息与能力。”<sup>[8]</sup>公共卫生事件的特点决定了必须动员公众参与,群防群治是突发公共卫生事件监测预警的有效机制。如果没有公众积极参与,切实履行“守门人”职责,公共卫生应急管理体系的监测预警效果将大打折扣。

社区(农村为村组)是公共卫生应急管理的第一线,社区(村组)是当前我国城乡社会的基本单元,其治理方式是自治,公众参与是自治的基石和基本要素。近年来,我国社区(村组)建设快速发展,自治组织日益完善(一般都建有社区党组织、居委会和服务站等),自治能力逐步提升,社区(村组)已成为我国社会治理的基本网络<sup>[9]</sup>。社区(村组)也是我国公共卫生体系的网底,抗击SARS和新冠肺炎疫情的成功经验之一就是发动公众参与,以社区(村组)为单元构筑疫情防线和网络。城乡治理水平是由社区(村组)治理能力决定的,社区(村组)治理能力现代化是推进国家治理能力现代化的核心思路和基本要义。突发公共卫生事件应急防控措施只有得到公众最大限度的认同、支持和参与,才能有效落地抓实。因此,依托社区自治开展突发公共卫生事件应急防控管理,能有效调动公众参与的积极性,促使防控措施得到公众的信任和支持,促进公众参与,形成良性循环。良好的公众参与不但有助于公众快速形成突发公

共卫生事件应急防控管理共识,而且能有效提升管理成效。

建立健全公共卫生应急管理体系的根本目标是保障公众健康,公众参与是公共卫生应急管理体系的内在要求。公共性是公共卫生体系的本质属性,其核心目标是保障公众健康利益。只有公众参与,并兼顾健康和非健康人群,才能实现全社会的共同利益,公共卫生体系的公共性才得以显现;只有公众参与,公共卫生应急管理体系才能实现“参与人受益”,进而实现“人人受益”<sup>[10]</sup>;只有公众参与,才能建立起“横向到边,纵向到底”的公共卫生应急管理体系;只有公众参与,才能有效贯彻“平战结合”防御战略,实现“有则战,无则防”的公共卫生应急管理目标,保障体系的张力与效度。

### 2 公众参与在国家公共卫生应急管理体系中的重要价值

当前,我国公众参与公共卫生应急管理被忽视的一个重要原因是社会对公众参与公共卫生应急管理的价值认识不充分。社会问题只有广泛发动公众、紧紧依靠公众才能得到有效解决,公共卫生应急管理也不例外<sup>[11]</sup>。公众参与在国家公共卫生应急管理体系中的重要价值主要体现在以下三个方面。

第一,公众参与是维系国家公共卫生应急管理体系生命力的能动因素。“人既是目的,也是手段。”当前健全国家公共卫生应急管理体系的五大重点为“强化公共卫生法治保障”“改革完善疾病预防控制体系”“改革完善重大疫情防控救治体系”“健全重大疾病医疗保险和救助制度”“健全统一的应急物资保障体系”<sup>[12]</sup>。健全国家公共卫生应急管理体系的实现手段是人人参与,只有公众参与才能长久维系国家和区域公共卫生应急管理体系的活力。

第二,公众参与是发挥国家公共卫生应急管理体系功能的基石。从人类传染病流行史和当前全球化发展形势来看,突发性区域公共卫生事件难以避免,人类能做且必须要做好的就是不断提升事件发生后的响应与应急防控能力。SARS和新冠肺炎疫情应急防控实践表明,公众参与越广泛、越充分,公共卫生应急管理网络就织得越密。充分动员公众参与,能更有力、更有效地做好突发公共卫生事件应急防控<sup>[13]</sup>。

第三,公众参与是提升国家公共卫生应急管理体系实施效益的重要因素。SARS和新冠肺炎疫情防控实践表明,公众参与是整合国家公共卫生应急管理体系利益主体的有利条件,可以提高公众的归属感和主

人翁意识,促进公众参与的科学性和有序性,协调各利益主体的关系。“政府主导、社会协同、公众参与”才能构建有效的公共卫生应急管理体系<sup>[14-16]</sup>。因此,需将公众参与纳入国家公共卫生应急管理体系,并使之成为体系的基本主体和基本要素。

### 3 公众参与在国家公共卫生应急管理体系中价值实现的路径

公众参与不仅是国家公共卫生应急管理体系的重要环节,具有重要的现实价值,其程度及能力素养也决定着国家公共卫生应急管理体系的运转效果<sup>[17]</sup>。公众参与、全面参与、全程参与公共卫生应急管理是理想目标,就我国国情和实践情况来看,公众参与公共卫生应急管理价值实现的主要路径有以下三个方面。

第一,参与国家公共卫生体系建设,提升公共卫生能力素养,参与监测预警,当好防疫“守门人”。自觉参与国家公共卫生体系建设,成为国家公共卫生应急体系的节点,织造公共卫生防控网络,营造公众参与氛围,不断提高公众参与意识。自觉参与公共卫生知识学习、法律法规教育与能力培训,提升健康认知水平,养成健康生活方式和卫生习惯,增强体质,提高突发公共卫生事件个人应急能力。及时报告各种公共卫生事件潜在因素,主动收集和报告突发公共卫生事件的现场信息和影响因素动态资料,当好公共卫生事件的“看门人”和“吹哨人”,为早期发现和预防突发公共卫生事件,制订突发公共卫生事件的应急控制措施提供依据。参与突发公共卫生事件预防预警信息传播,参与突发公共卫生应急防控实施、防护保健信息与防控实施的监督,建立“信息公开透明、社会多方参与”的社会监管体系<sup>[17]</sup>。

第二,参与公共卫生应急防控,落实防控措施,做好自我防控,参与群体防控,把好疫情应急防控关<sup>[18]</sup>。突发公共卫生应急防控的三个基本环节是控制传染源,切断传播途径,保护易感人群。以家庭为单位做好“自防自助自救”是公众参与突发公共卫生事件应急管理的基础。自觉遵循早发现、早诊断、早报告、早隔离、早治疗的“五早”原则,参与控制传染源,能有效防止疫情扩散。积极参与实施“社区互助互救”,为国家和区域公共卫生应急管理赢得时间,落实突发公共卫生事件社区防控措施,阻断病原体传染给易感宿主的途径,如“减少流动”“减少聚集活动”“主动自我隔离”等。发挥个人专业技术优势,通过非政府组织等参与公共卫生应急防控,救助救治

患者与防控对象,扩充突发公共卫生应急与防控力量。

第三,参与公共卫生应急防控保障,提供公共卫生应急防控资源和环境保障<sup>[19]</sup>。弘扬人道主义精神,实施公共卫生应急互助互救,积极引导、吸纳社会力量和相关单位参与公共卫生应急防控工作<sup>[4]</sup>,构建“一方有难,八方支援”“有钱出钱、有力出力、有谋出谋”的“互助互救”公共卫生应急物资保障体系。参与公共卫生应急管理的法治措施落实和环境营造,如自觉配合流行病学调查,如实提供个人健康状况、流行病学史等;杜绝哄抬物价,依法行事与处理疫情应急管理中出现的各类矛盾和问题,主动检举疫情期间的不法事件、不良行为以及不实信息等,为公共卫生应急防控管理提供有力的法治管理环境保障。力所能及地参与公共卫生应急防控其他保障,如大力发展医疗与公共卫生方面的志愿者组织和社会专业救治力量,相关领域技术人员可开展突发公共卫生应急防控相关科研攻关,为应急管理提供技术支撑与保障;社会治理专业人员可参与相关公共政策与社会应急治理方案的制订等,为突发公共卫生应急防控提供智库保障<sup>[20]</sup>;以志愿者形式参与公共卫生应急管理所涉及的交通和物流保障等。

### 参考文献

- [1] 新京报网. 联合国警告: 疫情恐让全球蒙受 2 万亿美元损失 [EB/OL]. (2020-03-10) [2020-08-06]. <http://www.bjnews.com.cn/wevideo/2020/03/10/701555.html>.
- [2] 中华人民共和国国家卫生健康委员会. 截至 7 月 1 日 24 时新型冠状病毒肺炎疫情最新情况 [EB/OL]. (2020-07-02) [2020-08-06]. <http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqtb/202007/33a62e55ac114fa2b475a20f30a47cd5.shtml>.
- [3] 中华人民共和国卫生部. 2003 年 8 月 16 日非典型肺炎疫情通报 [EB/OL]. (2003-08-16) [2020-08-06]. <http://www.nhc.gov.cn/wjw/zcjd/201304/a0d4975881e44d389195779773afaabc.shtml>.
- [4] 郝爱华, 何艳辉, 张容瑜, 等. 疾病预防控制体系可持续发展的思考 [J]. 中国公共卫生管理, 2014, 30 (5): 611-613.
- [5] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新 [J]. 中国行政管理, 2014 (2): 24-28.
- [6] 蔡定剑. 中国公众参与的问题与前景 [J]. 民主与科学, 2010 (5): 26-29.
- [7] 罗德志, 杨劫, 罗蒙英, 等. 我国公众参与公共卫生的发展、概念及其理论检视 [J]. 卫生软科学, 2006, 20 (4): 382-384.
- [8] 丁元竹. 社会关系模式建构: 社区、主权国家与全球化视角——关于相互交流与相互隔膜社会模式的思考 [J]. 学术月刊, 2019, 51 (7): 66-75.
- [9] 王欣. 国外公众参与应急管理体系建设经验及借鉴 [J]. 境外参考, 2014 (1): 91-93.



[10] 黄万华, 刘渝. 政府与市场双重失灵条件下社会机制在环境治理中的作用机理 [J]. 经济论坛, 2013 (7): 153-157.

[11] 韩雪, 丁一波, 张宏伟, 等. 特大城市突发灾难风险和公众参与的积极预防 [J]. 上海预防医学, 2015, 27 (5): 248-255.

[12] 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 [J]. 求是, 2020 (5): 1-4.

[13] 危莉, 陆文娟, 冯达, 等. 对公众参与基本公共卫生服务的思考 [J]. 医学与社会, 2012, 25 (4): 15-17.

[14] 杨劫, 罗德志, 罗蒙英, 等. 我国公众参与公共卫生存在的现实问题及其对策建议 [J]. 卫生软科学, 2007, 21 (4): 291-294.

[15] 李金林, 胡昱东, 章贝贝. 中国政府应对公共危机的透视——以无锡太湖蓝藻爆发事件的个案为例 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2008, 8 (3): 98-104.

[16] 曹海峰. 健全国家公共卫生应急管理体系的着力点 [N]. 学习时报, 2020-04-13 (005).

[17] 陈东, 刘细发. 社会管理的公众参与机制及其路径优化 [J]. 湖南社会科学, 2014 (3): 6-8.

[18] 李海珊. 公众参与视角下的基本公共卫生服务研究 [J]. 医学研究与教育, 2013, 30 (4): 105-110.

[19] 赵婉玥, 李文胜, 王淑丽. 当前我国卫生防疫工作现状及对策之我见 [J]. 中外医疗, 2009 (29): 106, 108.

[20] 姚进文, 路杰, 王玉霞. 建立长效机制确保突发公共卫生事件应急指挥与决策系统发挥实效 [J]. 中国卫生信息管理杂志, 2010, 7 (6): 26-29.

收稿日期: 2020-07-13 修回日期: 2020-08-06 本文编辑: 徐文璐

· 读者 · 作者 · 编者 ·

## 优秀论文评审结果

《预防医学》2020年第9期刊出论文经编辑部推荐, 专家审议, 评选出优秀论文4篇, 编辑部将向优秀论文作者颁发荣誉证书。优秀论文名单如下:

1. 吴晓丽, 方乐, 张晓辉等作者《应用德尔菲法优化浙江省出生缺陷一级预防策略》
2. 王秀萍, 尚晓鹏, 陈定湾等作者《县域医共体公共卫生工作绩效评价指标体系构建》
3. 张艳, 付文, 徐钰等作者《2016—2018年杭州市老年人跌倒死亡趋势分析》
4. 程芳, 刘赛朵, 叶新春等作者《新型冠状病毒肺炎普通型和重症病例临床特征比较》

《预防医学》编辑部

## 《预防医学》杂志开展优秀论文评选活动

《预防医学》(原《浙江预防医学》)杂志创刊于1989年9月, 是中华预防医学会系列期刊, 中国科技核心期刊(中国科技论文统计源期刊), 《中国学术期刊影响因子年报》统计源期刊, 预防医学与卫生学Q1区学术期刊。论著列入浙江省《评审卫生高级专业技术资格医学卫生刊物名录(2012年版)》一级论文, 录用稿件在中国知网网络首发。

为回馈广大作者多年来对我刊的支持, 激励卫生健康科技工作者的论文创作热情, 我刊2020年继续开展优秀论文评选活动, 邀请编委会专家每期盲选评出优秀论文, 在《预防医学》杂志和网站公布获奖名单, 给第一作者颁发荣誉证书。并从月度优秀论文中评选年度特等奖1名, 奖励3000元; 一等奖2名, 奖励1500元; 二等奖3名, 奖励1000元; 三等奖5名, 奖励800元。

《预防医学》编辑部