



改革开放后我国传染病防治政策的变迁逻辑研究

——基于多源流理论的分析

王中华¹, 周丽²

1. 安徽大学社会与政治学院, 2. 创新发展战略研究院, 安徽 合肥 230039

摘要:我国在传染病防治领域取得诸多成就, 应对传染病大规模暴发的能力显著提升。然而, 新的传染病不断涌现、地区间医疗资源分配不均、病媒种类增多等问题仍存在, 暴露出我国传染病防治政策还有不足。文章运用多源流理论进行分析, 发现宏观场域的变化、传染病病种类型增多和传染病防治措施滞后等问题构成问题源流, 专家学者建言献策、医疗体系积极参与传染病防治工作和社会力量呼吁政策更新构成政策源流, 党的执政理念变化与国民情绪表达的双重效应构成政治源流, 促使传染病防控领域相关政策的变化。

关键词:传染病防治; 多源流理论; 变迁逻辑

中图分类号:D616; R183

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2025)01-001-008

doi:10.7655/NYDXBSSS240417

一、问题的提出

在人类历史长河中, 传染病是生命健康的重要威胁之一, 其不分时域地暴发对人类交往行为和各国民众防治政策产生了深远影响。传染病第一次大规模暴发是在农耕时代, 是人类与动物的无防护接触所导致的, 如疟疾、鼠疫等。随着人类社会交互频率增加, 传染病开始在地区间扩散, 如黑死病、天花等。此后, 科学技术的进步和公共卫生措施的实施, 使传染病得到了有效控制, 如天花、脊髓灰质炎等。全球化背景下, 商贸活动跨国发展, 人口迁移加剧, 一些新的传染病出现, 如艾滋病、埃博拉病毒等。目前, 传染病仍处于持续威胁阶段, 并试图搭乘“快车”, 传播范围更广、速度更快, 对人类健康构成持续威胁。2003年, 严重急性呼吸综合征(SARS)疫情暴发, 成为当代中国和国际公共卫生史上具有“里程碑式意义”的重大事件。2019年, 新冠疫情再次引发各国对公共卫生安全的重视。总之, 传染病预防与控制向来是各国政府管理的重中之重, 相关工作涉及医疗技术革新、医防协同、资源调配和政策制定与执行等多个方面。

党的二十大报告指出, “创新医防协同、医防融合机制, 健全公共卫生体系, 提高重大疫情早发现能力, 加强重大疫情防控救治体系和应急能力建设”^[1]。2023年12月, 国务院办公厅发布《关于推动疾病预防控制事业高质量发展的指导意见》, 强调要建设智慧化传染病监测预警体系, 提升新发突发传染病防控核心能力。在多项政策推动以及捍卫我国公共卫生安全的现实需要下, 制定合理有效、能够应对突发性传染病的科学防治政策成为焦点。纵观改革开放以来我国传染病防治政策变迁历程, 具体政策内容和执行策略主要以传染性疾病的病种变化为依据, 是在原有政策基础上不断完善的, 具有一定的路径依赖效应。以多源流理论为视角, 从问题源流、政策源流和政治源流中深刻把握并梳理传染病防治政策的变迁逻辑具有现实意义, 是捍卫公共卫生安全、打造健康中国的应有之义, 能够为新政策的出台提供参考。

二、文献综述

传染病防治政策的变迁历程反映了我国对传染病防治事业, 尤其是捍卫公共卫生安全的不懈探

基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目“‘美好安徽’建设背景下乡镇基层民政服务能力提升路径研究”(AHS-KY2022D170)

收稿日期:2024-10-17

作者简介:王中华(1978—), 男, 安徽岳西人, 副教授, 研究方向为政治学理论与方法、基层治理, 通信作者, ahdxwzh@163.com。

索。相关研究主要聚焦于以下几个方面:一是从历史脉络入手,分析不同时期传染病防治政策的内容及价值取向。陈倩^[2]以重庆市抗战时期霍乱防治政策为研究对象,通过历史研究,指出发挥政策制定、医疗技术、资源调配等方面的作用是十分重要的。徐钦^[3]基于历史制度主义的视角,梳理了中华人民共和国成立以来传染病防治政策的变迁轨迹,并指出要构建开放的政策环境、培育政策联盟。二是基于政策工具理论,对传染病防治政策进行量化分析。袁永旭等^[4]以我国在2010—2020年发布的传染病防治政策为研究对象,从政策工具的视角出发,强调了传染病防治要优化政策工具结构、重视政策子工具并平衡各方利益。杨松旺等^[5]以2017—2021年云南省结核病防治政策为研究对象,聚焦政策特点与外部环境的交互关系,指出要联合运用三种政策工具,建立提升传染病防治服务能力的长效机制。三是基于实证调研数据,分析特定群体对传染病防治政策的态度。洪镭等^[6]通过对南京地区农民工较多的单位进行随机抽样,发现不同区块的农民工传染病知识知晓率有差异,并指出农民工疾病防控是城市疾病防控的重要板块,必须加强该群体的认知。李海月等^[7]在2012年采用多阶段分层系统抽样,发现北京市成年人传染病相关知识的知晓率仍较低,但获取途径较为多元化,应根据群体差异充分发挥各种途径的作用,进一步提高居民传染病防控能力。

三、多源流理论分析框架及其适切性

多源流理论(multiple streams framework)由美国政治学家约翰·金戴恩(John Kingdon)在其著作《议程、备选方案与公共政策》中正式提出,最初旨在解释美国公共政策的制定过程,随后被广泛运用于分析各类政策议程的形成。该理论认为政策制定是在一种“模糊性”条件下进行的,即对于同样的现象或状态有多种不同的思考方式,进而将政策形成过程分解为三个主要源流,即问题源流、政策源流和政治源流^[8]。这三个源流既相互独立,又在特定时机交汇,从而推动政策的形成。问题源流指的是政府和公众对某些问题的关注和认识。问题如何上升到政策议程,往往取决于问题的特征、社会价值以及公众舆论的变化。政策源流则涉及各种政策方案的生成和演变。这一源流中的关键参与者包括政策分析师、学者和技术专家,他们为解决特定问题提供可能的政策选择。政治源流主要包括政府内部(如政党更迭、行政领导更换)和外部政治气候(如公众意见、利益团体压力)的变化。

多源流理论的关键是“政策窗口”(policy windows)。当上述三个源流在特定时刻交汇时,政策窗口就会打开,为政策变革提供机会。这通常是短暂

的,需要政策制定者迅速找准时机,快速行动。随着社会公共政策的演变和发展,人们更加关注政策变迁的内在逻辑并从中提取宝贵经验。通过该理论,可以更好地解释政策变化的动态过程。目前,一些学者尝试对这一理论进行改进,比如引入权力和利益集团的角色,或者将其与其他理论结合使用,以提供更全面的政策分析^[9]。

总体而言,多源流理论为理解复杂的政策制定过程提供了一个有力且多维度的分析框架。我国传染病防治政策的演进和变化向来是公共卫生、公共政策和政府治理等领域的关注重点。以往研究大多从历史脉络、政策工具等视角出发,实际上,多源流理论对解释该问题具有较强的适切性,能够更加深入、多维度地解释我国传染病防治政策变化的本质原因和内在逻辑,通过逐个分析不同源流对政策制定的影响,突出防治政策何以“变化”。

四、改革开放后我国传染病防治政策的变迁轨迹及价值取向

改革开放后,随着医疗水平的提升和大众健康意识的觉醒,传染病防治政策几度变迁,以适应不同阶段的要求。通过对传染病防治相关的法律、行政法规和部门规章等文件进行梳理(表1),大致可以将传染病防治政策变迁分为以下几个阶段:恢复与发展期(1978—2002年)、变革与完善期(2003—2015年)、转型与科学化期(2016年至今)。

(一)恢复与发展期(1978—2002年)

党的十一届三中全会召开后,随着经济改革浪潮袭来和开放政策实施,我国开始更多地参与国际卫生合作,引入了现代传染病防控理念。此阶段,我国又暴发了几次区域性传染病,从而对政策科学性提出更高要求。1988年前后,上海、北京、天津、河北等地暴发了甲型肝炎这一急性传染病,造成100多万人感染,300多万人死亡。1999年前后,我国云南、广西和贵州等地发生了麻风病疫情,约2万人感染。甲肝、麻风等传染病在我国存在时间较长、分布也较为广泛,是传统型传染病病种。为了有效防止这些顽固传染病的流行,卫生部于1978年颁布了传染病防治领域的第一部规章《中华人民共和国急性传染病管理条例》。受到上海甲肝流行事件的影响,1989年我国颁布了《中华人民共和国传染病防治法》,以基本法的形式推动传染病防治走向法治化轨道。这一法律明确将传染病分为不同等级和不同防治类别,即甲类、乙类和丙类,在传染病防治领域具有“里程碑式的意义”^[10]。

总体而言,这一时期传染病防治政策在汲取以往经验和教训的基础上,进入恢复和发展阶段,并

表1 改革开放以来我国传染病防治相关法律政策文件

时间	文件名称	颁布机构
1978年	《中华人民共和国急性传染病管理条例》(1989年已被废止)	卫生部
1989年	《中华人民共和国传染病防治法》(已被修订)	全国人民代表大会常务委员会
2001年	《教育部办公厅关于加强学校传染病预防工作的通知》	教育部
2003年	《卫生部关于将传染性非典型肺炎(严重急性呼吸道综合征)列入法定管理传染病的通知》	卫生部
2003年	《关于加强传染病防治法等法律法规宣传工作的通知》	司法部、卫生部、中共中央宣传部
2008年	《国务院办公厅关于大力开展夏季爱国卫生运动进一步加强传染病防治工作的通知》	国务院办公厅
2013年	《国务院关于传染病防治工作和传染病防治法实施情况的报告》	国务院办公厅
2016年	《“健康中国2030”规划纲要》	中共中央、国务院
2020年	《中共中央、国务院、中央军委关于表彰全国抗击新冠肺炎疫情先进个人和先进集体的决定》	中共中央、国务院、中央军委
2021年	《国家卫生健康委关于设置国家传染病医学中心的通知》	国家卫生健康委员会
2024年	关于印发《关于建立健全智慧化多点触发传染病监测预警体系的指导意见》的通知	国家疾控局、国家卫生健康委、国家发展改革委、教育部、民政部、财政部、农业农村部、海关总署、国家林草局

且开始引入市场化机制,建立市场化背景下的公共政策目标。尤其是在传染病防治领域颁布了正式的基本法律,开始重视科学防控和法治化疫情监测,注重建立疾病预防和控制的长效机制。

(二)变革与完善期(2003—2015年)

2003年春夏之交,SARS引发了全球关注,并对我国传染病防治领域产生了深远影响。在对SARS病毒和感染危害进行全面医学评估和检测后,政府采取了严格的隔离措施、大规模的疫苗接种和广泛的医学检测,最终控制了疫情。数据显示,SARS疫情造成超过8 000例感染和800余人死亡,尤其对我国社会经济造成了重大损失^[11]。

SARS病毒潜伏期长、传染性强且感染率高,这场疫情暴露出我国在传染病防治体系建设上仍存在不足,面对突发性新型病种防控能力较弱。因此,2003年后,我国传染病防治政策大幅增加,更加具有针对性,内容更全面。同年5月,国务院颁布《突发公共卫生事件应急条例》,将“突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情”纳入应急管理工作。2004和2013年,《中华人民共和国传染病防治法》又经过了两次修订,这是我国传染病防治领域的核心法律,规定了传染病的预防、控制、报告、监测、隔离和治疗等方面的规定,明确了政府和公众的责任和义务,以确保传染病的及时控制和防治,在法律层面上进一步完善了传染病防治的规定与操作流程。2007年,国务院颁布了《公共卫生应急条例》,明确了公共卫生应急事件的管理程序和措施。随后,我国又相继发布了《传染性非典型肺炎防治管理办法》《血吸虫病防治条例》《性病防治管理办法(2012)》《结核病防治管理办法(2013)》《艾滋病防治条例》等政策文件,针

对专门病种的传染病进行分类管理^[12]。这些法律法规和政策的出台健全了我国在传染病防治领域的法律框架和制度,提高了对传染病的监测和控制能力。

总体而言,虽然这一时期的防控工作表现出一定的被动性,缺乏足够的预见性,但是党和政府在医药卫生体制的整合与完善方面作出了重大改革,其思路具有全面性、长远性和公共利益导向性。

(三)转型与科学化期(2016年至今)

随着全球化和城市化程度加深,我国在传染病防治领域面临着前所未有的挑战。新型突发性传染病病种的出现对我国传染病防治提出了严峻的考验。面对这一现实,党的十八届五中全会高瞻远瞩,作出“推进健康中国建设”的战略部署。2016年《“健康中国2030”规划纲要》正式印发并实施,旨在全面提高人民的健康水平和身体素质。2019年6月,国务院又发布了《健康中国行动(2019—2030年)》,通过制定长期计划,提高居民的健康水平,应对包括传染病在内的各类健康挑战。这些政策文件的出台,标志着我国传染病防治领域政策进入快速发展的新阶段,顶层设计日趋完善,科学化水平不断提高。

2020年初新冠疫情在全球范围内暴发,各国感染率短时间内持续攀升,是世界公共卫生危机,造成了巨大损失。过去传染病防治政策注重国内经验,但是面对全球性传染病危机,相关政策文件必须考虑到跨境病毒防控问题。2020年5月,《国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制关于做好新冠肺炎疫情常态化防控工作的指导意见》发布,明确指出要坚持预防为主、落实“四早”措施、突出重点环节、强化支撑保障和加强组织领导,一旦

发生疫情,及时采取应急处置措施,实施精准防控。同年6月,国务院新闻办公室发布了《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书,详细介绍了我国应对新冠疫情的策略和行动,包括防控措施和救治努力,充分体现了“以人为本”的传染病防治理念。

总体而言,这一时期政策更加强调综合性防控策略,包括健全法律法规、加强国际交流合作,以及利用现代信息技术提升防疫效率。尤其是基于现代科技、医疗水平迅速发展的现实情况,及时调整防治政策、建立常态化传染病防治机制,各项举措趋于科学化、制度化。

五、改革开放后我国传染病防治政策 变迁的多源流分析

我国传染病防治政策从最初的应急反应和疾病控制,逐渐转变为强调科学管理、国际合作和综合性防控。这一变迁轨迹不仅反映了国家治理能力的提升,也体现了对人民健康和社会发展的重视。多源流理论可以将我国传染病防治政策的变迁逻辑以动态的、多维度的方式展现出来。

(一) 问题源流: 宏观场域的变化和政策依赖的惯性

1. 宏观场域变化对防治政策提出新要求

公共政策是特定时期经济、政治和社会环境共同作用的产物,其形成和内容变化受到环境因素的深刻影响。在不同的历史阶段,宏观场域的变化会对政治、经济、文化、卫生等社会领域产生需求,从而塑造具有鲜明时代特征的政策规定。改革开放后,面对国际国内复杂环境的变化,国家政权建设过程中产生的部分问题也会要求公共卫生安全保障水平不断发展,使得传染病防治政策受到宏观环境的影响。

改革开放至SARS疫情暴发前夕,我国传染病防治政策制定的宏观场域发生了巨大变化。政治上,国家各项事业重回正轨,传染病防治政策也因此得以复苏。但由于经济体制改革,政府对社会管理放宽,传染病防治事业在国家层面未能受到足够关注,财政投入不足,与经济社会发展脱节。此外,改革开放加速了对外交流,一些新型传染病在国内蔓延。传染病防治政策开始明确部署境外防疫和海关检疫工作,对新型传染病颁布专门的防控文件。然而,由于不够重视,整体上仍显得被动,缺乏前瞻性规划。进入21世纪,人民生活水平显著提高,但同时也面临着人与自然环境关系脆弱和人居环境恶化的风险,全球化进程导致境外病毒传播风险加大。此外,贫富差距和城乡差距扩大,特别是在经历了SARS疫情冲击后,暴露出基层传染病防控体系不健全,常规传染病防控政策的作用有限。

因此,我国传染病防治政策逐渐从原来的单一主体参与转向全方位多主体防治,财政投入大幅增加,公平性和可及性得到提高。2019年新冠疫情后,传染病防治政策再次面临重大调整。全球经济下滑、国内社会矛盾发生变化,这要求传染病防治政策不仅要保障人民群众的生命健康安全,还要维护社会运行秩序。除了医学因素外,相关政策内容还必须考虑到社会因素,使得政策落到实处,降低基层疫情防控压力。

总之,在宏观场域不断变化的背景下,传染病防治政策必须始终随着时代背景的变化而不断调整和发展,这也说明我国在应对传染病问题上越来越具有针对性和时效性。

2. 传染病病种类型增多

几十年来,我国传染病病种类型经历了显著变化,这一演变过程深刻地反映了社会、经济、科技和环境等多个因素的交织影响。从政治、经济角度来看,我国城市化进程不断推进。大规模的人口流动、城市扩张和生活方式改变为传染病传播创造了机会、带来了挑战。高密度人口和不卫生的环境增加了某些病原体传播的风险。同时,由于国际交往与全球化,使得病原体更容易跨越国界传播。从生态角度来看,全球气候变化、生态系统破坏和污染等因素可以影响病媒生物的分布和数量,从而改变了一些传染病的传播模式,这使得防控工作更加复杂。

因此,我国传染病防治领域面临两类威胁。一方面,传统的传染病病种仍在威胁人类健康,如结核病、疟疾、霍乱等,虽然在过去几十年中取得了一些进展,但仍然存在,并可能在特定条件下重新暴发,这需要持续的监测。另一方面,一些新型传染病病种出现并且传播到我国部分地区,造成持续隐患,如艾滋病、禽流感、新冠病毒等,这些病原体可能具有高传染性和高致死率。同时,病毒可以通过基因突变、自然选择和遗传漂变等方式实现自我进化,随着时间的推移,病毒群体中的变种会积累更多的突变,这可能会导致新的病毒亚型出现,使得病毒适应不同的环境和宿主。总之,病毒亚型增多加大了对医疗资源的需求,包括疫苗、药物和医疗设备等,这会对卫生系统造成压力,卫生部门需要不断调整公共卫生策略和传染病防治政策。

3. 传染病防治措施滞后

政治学家马克·贝维尔(Mark Bevir)指出,“路径依赖不仅是关于约束,也是关于能力的发展和变革的可能性”。这提醒我们,路径依赖不仅是关于限制的思考,也是关于在历史的框架内创造新的可能性。路径依赖效应对应了经济学和决策理论中所强调的“沉没成本(sunk cost)”,指的是已经发生且无法回收的成本。这种成本的特点是,无论未来采

取什么行动,这部分成本都不能被恢复。在决策过程中,理论上应该忽略沉没成本,因为它们对于评估当前和未来的选择没有影响。然而,在实际情况中,人们往往难以忽视沉没成本,这导致了一个被称为“沉没成本谬误”的现象。

因此,在传染病防治的实践中,一方面,传统的传染病防治模式往往依赖于疫苗和药物治疗,这在一定程度上限制了防治的有效性。例如,针对新出现的病毒,研发疫苗和特效药需要时间,而这个时间窗口内的传播可能已造成严重后果。另一方面,传统模式中的公共卫生干预措施,如隔离和封锁,虽然在一定程度上有效,但也带来了社会经济的巨大压力。长期的封锁措施可能引发公众的心理健康问题,同时对经济活动产生严重影响,尤其是对低收入群体的打击更为严重。再者,传统防治模式常常忽视了疾病的决定因素,如环境、社会经济状态和文化差异等,这些因素对传染病的发生和传播有着重要影响。而社会经济差异则可能导致医疗资源的不均等分配,使得一些群体在疾病面前更为脆弱。总之,传染病防治模式的僵化会对有效防治政策的出台造成一定阻碍。只有克服“路径依赖”等问题,才能使政策适应时代和民众的真实需求。

(二)政策源流:政策共同体的协同合作

1. 专家学者建言献策

在传染病防治领域,部分突出且亟待解决的问题会逐渐被社会大众识别,得到广泛关注,这是政策变迁的推动期。由此,围绕相关问题产生诸多政策建议,形成了政策源流。

2020年10月,国家卫健委发布了《中华人民共和国传染病防治法》(修订草案征求意见稿),明确提出甲乙丙三类传染病的特征,指出要把疫情防控经验上升为法律制度,进一步保障人民的生命健康安全。南开大学法学院教授宋华琳提出,《中华人民共和国传染病防治法》第十九条第二款规定“根据情况予以公布”不够清晰,建议修法时明确预警公布的情形,当出现特定传染病报告或累积到一定病例数量后,行政机关的裁量权应收缩,出于风险防范需要,必须公布预警。2023年10月,十四届全国人大常委会第六次会议分组审议《中华人民共和国传染病防治法(修订草案)》。会议上,多位委员积极建言献策,助推该法律完善。全国人大常委会委员肖开提·依明表示,传染病防治法对于保障人民群众生命健康发挥了重要作用。同时,新冠疫情也暴露出法律制度的不足,需要补齐短板、堵住漏洞、强化弱项。王宝山委员则建议,结合国家疾控体系改革,强调医防协同、医防融合,抓好医疗机构公共卫生职能的落实,进一步健全公共卫生体系。

纵观我国传染病防治政策的变迁轨迹,新政策

的制定和出台离不开专家学者们针对各类问题进行深入研究和讨论,从而提高政策的科学化水平。这些建议和议案体现了专家学者们在传染病防控方面的多方位思考和规划,旨在通过法律、科研、公共参与等多种手段,加强对传染病的防控和应对能力,从而汇集成传染病防治政策变迁的政策源流之一。

2. 医疗体系积极参与传染病防治工作

医学科研单位、医护人员和各医疗机构等都会直接影响传染病防治工作的顺利开展,尤其是在新型病毒出现的背景下,医疗体系在传染病防治工作中扮演着至关重要的角色。一是及时识别传染病病例,进行必要的实验室检测,并将信息上报给相关卫生部门,这是防止传染病蔓延的关键;二是通过持续监测疫情发展,收集病例数据,为制定防控措施提供科学依据;三是做好患者治疗与护理工作,提供专业的医疗服务,减轻症状,防止病情恶化;四是通过公共卫生教育,提高公众对传染病的认识,促进健康行为,同时培训医务人员应对传染病的专业技能。总之,高效的医疗体系必须能够及时控制病情的蔓延,保护公众健康。

随着我国传染病防治领域的技术、防控经验等日趋成熟,相关政策除了对防治措施、程序制度进行规定外,还需要考虑因医护人员职业暴露所带来的感染风险问题。众所周知,医护人员作为传染病防治的主力军,承担着较大风险,因此除了要加强人才队伍建设、提高整体职业素养之外,政府还应在政策上有所倾斜,多使用津贴补助、绩效奖励、荣誉表彰等激励性工具,提高医护人员工作的积极性,从而推动传染病防治工作可持续发展。因此,2015年1月6日国务院办公厅印发《关于加强传染病防治人员安全防护的意见》,该意见充分认识到加强传染病防治人员安全防护的重要意义;《中华人民共和国医师法》自2022年3月1日起正式施行,相较于1998年出台的《中华人民共和国执业医师法》新设“保障措施”章节,对医务人员的保障措施进行了进一步规范。

3. 社会力量呼吁政策更新

在传染病防治政策的制定与完善过程中,政府机构、科研机构、学术界、媒体和宣传机构等多种社会力量发挥着重要作用,共同推动政策的形成和执行。

首先,政府是传染病防治政策制定和实施的主导者,负责顶层设计,协调部门间行动,确保资源的有效分配和使用。改革开放后,各种传染病防治专业机构陆续建立,很多医学院校开始在附属医院成立传染科,全国基本完成传染病防控体系的布局。为了加强传染病防治工作,2023年司法部在改革重点任务中提到了评估和完善《中华人民共和国传染

病防治法》等法律的要求,旨在提高我国传染病防治工作的法治化水平。

其次,研究人员和科学家在病原体研究、疫情监测、疫苗和药物开发以及防控策略制定中发挥着核心作用,他们的研究成果为政策制定提供了科学依据和技术支持。1967年,我国启动“523”项目,研发新的抗疟药,屠呦呦在中药黄花蒿中发现并提取出青蒿素,经过全国协作的大范围、长时间验证,证实青蒿素有良好的抗疟作用。2021年11月,中国科学院院士、中国疾病预防控制中心主任高福在国际健康产业博览会上发表主旨演讲,呼吁从观念和技术上对传染病防控问题达成共识。

最后,媒体和宣传机构在教育公众、传播信息和提升公共意识方面扮演着关键角色。他们的报道不仅影响公众行为,也能够从下而上地对政策制定者施加影响。进入新时代以来,网络媒体快速发展,各大媒体积极报道抗击疫情的宝贵经验和专家学者的建议,如2020年2月《求是》刊文谈中国历史上是如何进行防疫斗争的,2022年1月新华网刊登《院士专家呼吁创建平疫结合的呼吸道传染病应对体系》,2023年12月《光明日报》刊登《上海打造紧急医学救援体系:应对突发公共事件、辐射全国、参与国际救援》。

总之,这些社会力量通过各自方式协同工作,共同构建一个多层次、跨领域的传染病防治体系。通过有效的沟通、协调和合作,这些力量共同确保政策的制定既科学合理又能得到社会各界的广泛支持和参与。

(三)政治源流:民众共识建立与执政理念变化

在政策形成过程中,政治源流起着至关重要的作用,它独立于问题源流和政策源流存在,其构成关键在于公众情绪的转变以及执政党及政府治理理念的变化。

1. 传染病防治领域国民情绪的表达

传染病不仅对人类健康构成威胁,也引发了广泛的社会心理反应,特别是在情绪表达方面。研究国民情绪的表达和变化,对于理解公众行为模式、制定有效的防治政策和维护社会稳定都具有重要意义。SARS时期,学界对部分地区民众心理和情绪表达进行了调查研究,数据显示贵阳地区民众心理状态良好,态度比较理性,但信心指数处于中等偏下水平,这与该市疫情发展所处的阶段特点相一致^[13]。通过对民众心理进行调查,用具体真实的数据来影响政府传染病防治政策的制定和执行。新冠疫情后,国民情绪的表达也对政策制定和转向起到重要作用。有学者以发放网络问卷的形式,在全国(不含港澳台地区)范围内开展民众心理状态时空特征研究发现,从时间维度来看,民众心理呈现

出短期情绪起伏、长期较平稳的趋势;从空间维度来看,民众的消极心理状况呈现正向的空间自相关,外部因素干扰和风险观变化是影响心理应激反应的关键因素^[14]。

2. 传染病防治领域执政理念的变化

1978年,李先念同志提出了“加强领导,动员群众,措施得力,持之以恒”的新时期爱国卫生工作方针。2003年,SARS疫情发生后,党和政府始终把人民的生命健康放在第一位,精心组织,科学防治。2020年初新冠疫情发生后,习近平总书记亲自指挥、亲自部署,在54天时间内连续7次召开中央政治局常委会会议,坚持“以人为本,生命至上”的根本原则,强调“及时加强心理疏导,做好人文关怀,是打赢疫情防控阻击战的重要一环”。

总之,在抗击SARS时期,党和政府领导全国人民共同抗击病毒,成功地保护了人民群众的生命安全和身体健康。在抗击新冠疫情中,党和政府再次发挥了核心作用,坚决捍卫公共卫生安全,始终坚持以人民为中心的发展思想,这是先进执政理念的薪火相传。但同时,执政理念又会随着不同时代的特征和具体民情发生变化,以适应传染病防治的需要,从每次疫情过后相关法规政策的修改和完善就可以窥见这一逻辑。

(四)政策之窗开启:三大源流结合

纵观改革开放以来我国传染病防治政策变迁的三个历史阶段,可以发现每个阶段政策的转变都有关键节点在推动,实际上就是“问题之窗”或“政治之窗”。第一个关键节点就是改革开放,社会主义市场经济体制逐渐建立起来,国家开始放松对社会的管控。这一阶段传染病防治政策虽然得以复苏但并未受到重视,加之受到市场化影响,传染病防治事业投入不足,带有市场化倾向。第二、三个关键节点分别是SARS疫情和新冠病毒的全球传播,即传染病本身危害性所带来的政策变迁。在面对不同传染病病种时,医疗技术水平、医护人员调配和保护以及防治举措等都要因时而变,推动传染病防治政策的变化。在传染病政策议程的设置和形成过程中,多个要素起着至关重要的作用。这些要素相互交织,形成了问题源流、政策源流和政治源流,这三种源流在特定的时空背景下相互叠加、耦合与交汇。具体来说,体现在以下四个方面。

其一,问题源流与政治源流耦合。首先,宏观场域快速变化发展,对传染病防治提出更高要求。其次,由于病毒自我进化,亚型不断增加,原有传染病防治模式如果不及时更新,会具有较强的路径依赖效应,导致模式僵化。这些问题的出现,引起了社会大众的关注和专家学者的研究,加之各类重大公共卫生安全事件的刺激,致使“问题之窗”开启。

各方呼吁政府部门在原有传染病防治法规政策中加入新的内容,国民情绪的表达和执政理念的变化与这些问题融汇耦合在一处,问题源流与政策源流初步汇合,加快了不同时期传染病防治政策的修订和执行^[15]。

其二,问题源流与政策源流耦合。在“问题之窗”出现并受到社会广泛关注后,传染病防治领域的专家学者、众多医疗机构和社会力量等形成政策共同体协同合作,为政策修订建言献策,提供科学指导。政府部门在获取广大民众、专家学者的反馈意见和诉求基础上,发布了一些意见、通知和条例等,如2001年卫生部办公厅下发《关于疾病预防控制体制改革的指导意见》、2006年国务院印发《血吸虫病防治条例》等,促使问题源流与政策源流出现中度耦合,加深了传染病防治政策起草过程中对现有解决办法局限性的认识。

其三,政策源流与政治源流耦合。传染病防治问题兼具公共性、社会性、政治性、突发性、持续性等众多特征,某个传染病多发时期政府网站或新闻媒体会实时跟踪报道,由此产生的国民情绪变化和执政理念的转变会深刻影响政策制定。同时,政策源流内含有全国人大常委会委员、人大代表、专家学者、医疗机构人员以及一般民众的立场分歧与价值共识,这要求传染病防治政策的起草或修订工作采取更为严谨的科

学、民主和全面的协商方式,充分吸收和考虑各方意见。已有的实践证明,一个开放的包容性强的政策环境常常能够充分吸纳各利益相关者的意见,既有利于提高政策的科学性和灵活性,又能够增强政策的接受度,降低政策实行阻力。

其四,三流叠加交汇,“政策之窗”开启(图1)。政策法规的制定需要在不同利益相关方之间进行充分的协调与沟通,以实现各方利益的平衡和共赢^[13]。“问题之窗”开启之后,专家学者、医疗机构和社会力量纷纷涌现,奠定政策建议基础。这类政策共同体的积极作用还体现在他们等待政策之窗的出现并努力抓住政策之窗开启的机会。当政策之窗开启时,他们积极地投入精力、时间、声誉以及金钱以推动政策议程。首先,实现物质利益或其他目标;其次,在追逐个人目标的同时也促使了原先彼此分离的三个源流的结合。由此,解决办法与问题相结合,政策建议获得了一个很好的政治契机,政治事件与政策问题相结合最终促使一个新政策的制定。在传染病区域性、全国性乃至全球性传播过程中,新的政策法规经由问题流、政策流、政治流两两相互叠加耦合的轻度到中度再到深度的发展过程,先后打开了“问题之窗”和“政策之窗”,并在三流汇聚于传染病防治政策议程设置时,“政策之窗”就开启了。

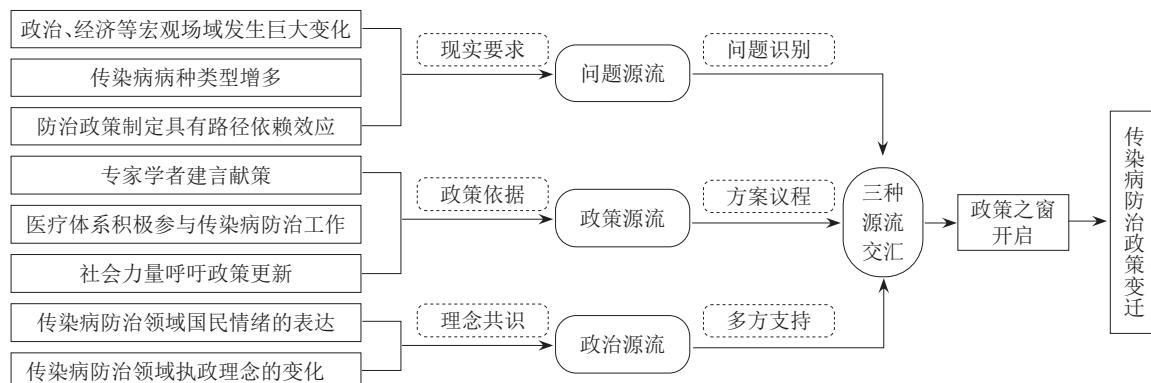


图1 改革开放后我国传染病防治政策变迁的多源流分析框架

六、结论与启示

传染病防治既关系到人民群众的生命健康安全,也关系到经济社会发展和国家安全稳定。传染病防治政策是党和政府的顶层设计,对于预防和控制疫情传播、调配医疗资源等具有重大意义,应不断动态调整以适应现实需要。

改革开放以来,我国传染病防治政策的具体内容不断完善,在不同时期都发挥了至关重要的作用。通过多源流理论对传染病防治政策进行逻辑梳理,发现宏观场域变化、传染病病种类型增多和

传染病防治措施滞后等问题构成问题源流,专家学者建言献策、医疗体系积极参与传染病防治工作和社会力量呼吁政策更新构成了政策源流,党的执政理念变化与国民情绪表达的双重效应直接促使传染病防控领域相关政策法规的变化。改革开放、SARS疫情和新冠疫情等关键节点则使得三条源流最终汇合,“问题之窗”和“政策之窗”开启,传染病防治政策由此更新和完善^[16]。

在未来的政策制定过程中,首先,时刻关注三股源流交汇耦合的节点,抓住时机推动政策出台,控制传染病可能带来的社会经济损失。其次,合

理使用政策工具,持续推进传染病医疗服务均等化,满足民众需求。再次,完善以政府为主导的传染病防治体系,运用政策法律文件等规范传染病防治行为。最后,增强传染病防治政策的前瞻性、和长远性,汲取不同时期传染病政策制定的宝贵经验,在过去和现实的纵向比较中孕育新政策的生机。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:370
- [2] 陈倩.重庆市抗战时期霍乱防治政策举措及其现代启示[D].重庆:重庆医科大学,2021
- [3] 徐钦.建国以来传染病防治政策变迁的轨迹、逻辑与未来——基于历史制度主义的分析[J].口岸卫生控制,2023,28(6):6-11
- [4] 袁永旭,魏华,于琦,等.政策工具视角下我国传染病防治领域的政策研究——基于2010—2020年的国家政策文本[J].现代预防医学,2022,49(2):273-278
- [5] 杨松旺,李狄韩,李蓉,等.政策工具视角下的云南省结核病防治政策及外部环境因素交互分析[J].医学与社会,2023,36(5):32-37
- [6] 洪镭,殷晓梅,陆小军.农民工对传染病相关政策与知识认知、态度、行为的调查[J].江苏预防医学,2010,21(5):65-66
- [7] 李海月,杨鹏,吴双胜,等.北京市居民传染病相关知识知晓情况和获取途径[J].中华疾病控制杂志,2012,16(8):700-703
- [8] 约翰·W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2004:110-194
- [9] 王刚,唐曼.理论验证与适用场域:多源流框架的理论分析——基于14个案例的检验分析[J].公共行政评论,2019,12(5):28-46
- [10] 汪娟,陈任,李程跃,等.浙沪两地法律对传染病防治体系的支撑程度分析[J].南京医科大学学报(社会科学版),2019,19(4):272-276
- [11] 胡晓翔.“非典”归类问题质疑[J].南京医科大学学报(社会科学版),2003,3(4):333-334
- [12] 沈卉妍,黄倩,李振坤,等.我国医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价模式的SWOT分析[J].南京医科大学学报(社会科学版),2022,22(5):438-442
- [13] 刘燕,时勘,王洪礼,等.“非典”时期贵阳民众社会心理调查报告[J].贵州师范大学学报(自然科学版),2003,21(3):63-67
- [14] 苏芳,宋妮妮,薛冰,等.新冠疫情期间民众心理状态时空特征——基于全国24188份样本分析[J].中国软科学,2020,35(11):52-60
- [15] 李嘉丽,郑沛瑶,顾加栋.传染病防治义务的公众认知现况及改进策略研究[J].南京医科大学学报(社会科学版),2024,24(2):175-180
- [16] 凡志强,陈立.多源流理论视域下数字乡村政策扩散研究——基于27个省份的定性比较分析[J].决策科学,2023,2(1):36-48

(本文编辑:姜 鑫)

A logical study on the change in China's infectious disease prevention and control policy after reform and opening up

—analysis based on multiple-stream theory

WANG Zhonghua¹, ZHOU Li²

1. School of Sociology and Politics, 2. Innovation and Development Strategy Research Institute,
Anhui University, Hefei 230039, China

Abstract: China has achieved remarkable success in the field of infectious disease prevention and control, with a significantly improved ability to address large-scale outbreaks of infectious diseases. However, challenges such as the constant emergence of new infectious diseases, the uneven distribution of healthcare resources among regions, and the increased diversity of disease vectors still exist, indicating the inadequacy of China's infectious disease prevention and control policy. Using the multiple-stream theory for analysis, this study identified major issues such as changes in the macro-field, the growing number of infectious diseases, and outdated infectious disease prevention and control measures constitute the problem stream. Experts and scholars making suggestions, the healthcare system actively participating in the prevention and control of infectious diseases, and social forces calling for policy updates constitute the policy stream. The dual effects of changes in the Party's ruling idea and the national mood constitute a political stream that facilitates changes in relevant legal and policy adjustment in the field of infectious disease prevention and control.

Key words: infectious disease prevention and control; multiple-stream theory; change logic