



# 新型冠状病毒肺炎疫情防控中应急热线 回应现况与对策研究

陈市耀<sup>1</sup>, 吕思源<sup>1</sup>, 张宇微<sup>2</sup>, 朱 亚<sup>2,3</sup>

1. 南京医科大学公共卫生学院, 2. 医政学院, 3. 健康江苏研究院, 江苏 南京 211166

**摘要:**新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)疫情防控期间,为了快速回应公众诉求、针对性改善健康传播策略,江苏省疾病预防控制中心开通了疫情防控专线。本课题组收集并分析了2020年1月25日—2月7日该应急热线接线情况,以及2月9日集中回访情况。所有来电当场解答率42.0%,经回访后,所有事项解决率75.6%。经分析发现,在新冠肺炎疫情防控中应急热线发挥了很大的作用,但也存在政府服务热线功能起效甚微,公共卫生人才储备与专业培训不足,公众应急健康素养缺失等问题。总结疫情防控经验,提出提升政府治理能力尤其是基层治理能力,大力开展热线服务队伍的建设,将公共卫生热线服务融入到大健康的疾控体系改革中去的建议。

**关键词:**政府热线;新型冠状病毒肺炎;疫情专线

中图分类号:R197.2

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)04-307-006

doi:10.7655/NYDXBSS20200402

2019年末新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)(corona virus disease 2019, COVID-19)疫情暴发以来,党中央、国务院多次就疫情防控作出重要批示。2020年1月30日,世界卫生组织宣布将新冠肺炎疫情列为“国际关注的突发公共卫生事件”(public health emergency of international concern, PHEIC)<sup>[1-2]</sup>。各级疾病预防控制中心(简称疾控中心)在防疫中发挥了至关重要的作用。面对突发疫情及一系列防控措施的密集出台,公众的疑惑、恐慌及其他诉求也随之倍增。为了针对公众高度关注的问题做出相应回应,江苏省疾控中心于2020年1月25日开通疫情防控专线,采取第一时间回应与24小时应答机制,以加强政府与居民之间的顺畅沟通,起到安抚群众情绪,维护社会稳定的作用。疫情专线设立的功能主要有:①宣传新冠肺炎相关防控知识;②引导公众科学认知新冠肺炎这一新发、突发传染病;③消除公众恐慌情绪。

热线,一般是指能够提供指导、信息和转介方面的电话,通常能以快捷的方式为咨询者提供帮

助,具有较强的指导性<sup>[3]</sup>。因为是省级热线,该疫情防控专线公信力强、服务范围广,公众的获取也方便。江苏省疾控中心长期以来致力于优化公共卫生服务和传染病防治等多项工作,该疫情防控专线的设置在新冠肺炎疫情暴发初期帮助广大求助者迅速有效应对危机的作用明显。

作为南京医科大学支援江苏省疾控中心的现场工作组,课题组成员收集并分析了2020年1月25日—2月7日江苏省疾控中心新冠肺炎疫情防控热线电话情况,以及2月9日回访的情况。预计本研究能更好地指导应急热线从方式、方法、内容、人员配置和效果评估等方面进一步整合优化,提高健康传播与科学普及效果。

## 一、资料和方法

### (一)资料来源

新冠肺炎疫情防控工作严峻,江苏省疾控中心在疫情初期就迅速启动应急方案。2020年1月25日起,咨询电话接听工作实行24小时轮班制。接线员

**基金项目:**江苏省哲学社会科学优秀创新团队建设项目

**收稿日期:**2020-03-17

**作者简介:**陈市耀(1993—),女,江苏泰兴人,硕士研究生在读,研究方向为公共卫生与预防医学;朱亚(1978—),女,江苏镇江人,副教授,研究方向为健康传播与卫生事业管理,通信作者,leola\_zhuya@njmu.edu.cn。

由富有公共卫生知识的青年骨干组成,上岗前均接受了新冠肺炎疫情防控专业知识及政策培训。疫情专线由江苏省疾控中心疫情防控指挥部统一管理。疫情专线提供免费在线咨询,对每一条来电进行记录。记录方式为采用统一的纸质登记表,内容主要包括咨询者个人基本情况、主诉、咨询问题、是否答复等。本着解决问题为先的原则,若非需要,未询问来电者的年龄、教育程度、职业、健康水平等情况。要求每位接线员认真填写记录表并签名。

2020年1月25日—2月7日江苏省疾控中心应急指挥部疫情专线接受社会大众来电3 218个,经过简单随机抽样抽取300个书面来电记录。排除误打、无声电话47个,公务电话75个,信息记录不全59个,剩余有效书面记录共119个。其中本省来电109个,占全部来电总数的92%(109/119),外省人员咨询电话10个,占全部来电总数的8%(10/119)。在2月9日集中对来电进行回访,主要了解各类来电问题解决情况。

(二)方法

选取2020年1月25日—2月7日(该时间段正好

是江苏省新冠肺炎疫情最严重的阶段)来自全国的119个有效电话记录作为本项分析的资料,进行逐一整理。用Microsoft Excel 2010对形成书面记录的来电内容进行归纳、整理,建立数据库。利用R统计软件采用描述性方法分析数据, $P < 0.05$ 为差异有统计学意义。

二、结果

(一)疫情专线来电基本情况分析

2020年1月25日—2月7日,共接听电话3 218个,平均每日229.8个。本研究经简单随机抽样选取300个书面来电记录,经过排除,剩余有效书面文件119个,下文仅分析已形成有效书面文件的来电。疫情专线来电基本情况如表1所示。119个来电中,投诉类来电72个,咨询类来电38个,建议类来电9个。来电人员中,男性92人,占77.3%。来电当场解答率42.0%,经回访后,事项解决率75.6%。回访后仍未解决的来电主要为投诉类来电,主要原因是当地卫生行政部门或者执法部门未给予来电者事项是否解决的反馈。

表1 疫情专线来电基本情况

[n(%)]

项目	总来电数(n=119)	投诉(n=72)	咨询(n=38)	建议(n=9)	P值
性别					0.53
男	92(77.3)	58(80.6)	27(71.1)	7(77.8)	
女	27(22.7)	14(19.4)	11(28.9)	2(22.2)	
地域					0.11
省内	109(91.6)	69(95.8)	32(84.2)	8(88.9)	
省外	10(8.4)	3(4.2)	6(15.8)	1(11.1)	
解决情况					0.53
当场解答数	50(42.0)	27(37.5)	15(39.5)	8(88.9)	
回访后事项解决数	90(75.6)	49(68.1)	32(84.2)	9(100.0)	

(二)每日来电数及来电内容分布

逐日来电数及来电内容分布如图1所示。总体来电数呈现波动下降趋势。每日来电均以投诉类为主。

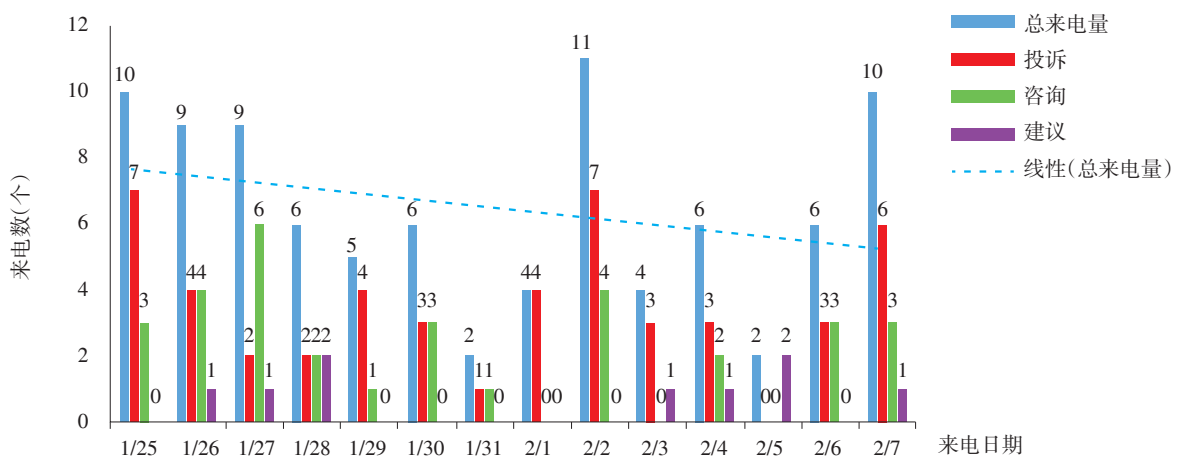


图1 逐日来电数柱状图

### (三) 咨询类来电内容构成

在119个来电记录中,咨询类来电有38个,占全部来电的31.9%。咨询的问题集中在遇到疫情防控具体情况时的要求细节上,占有咨询类来电的42.1%。其次是政策咨询,共有10个来电咨询相关政策法规(图2)。

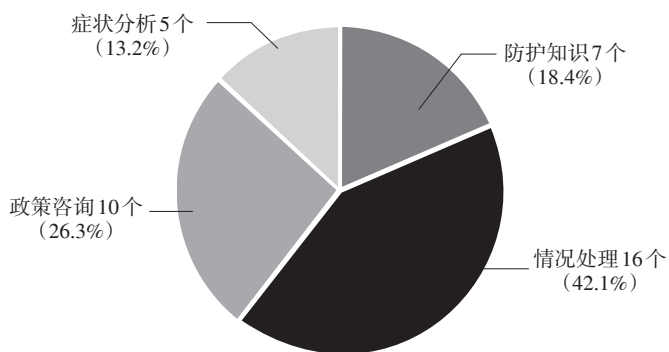


图2 咨询类来电内容分类构成情况

## 三、讨 论

政府热线是由政府及其职能部门设立,通过电话等方式受理并处置公民、法人或其他组织参与社会治理、获取公共服务时的非紧急救助事项,并为政府决策提供服务的组织(见GB/T 33358-2016政府热线服务规范)。疫情专线是一个高度集中、高效率、用途广泛的紧急性公共服务热线,给大众提供疫情相关的公共卫生相关服务咨询,接收投诉,也属于热线的一种。本课题组集中分析了2020年1月25日至2月7日疫情专线的来电,并于2月9日针对该时间区间的所有来电进行回访。结果显示,所有来电回复解决率是75.6%,其中咨询类来电解决率是84.2%。从中可以看出江苏省政府应急治理能力较强,各项政策能够及时出台,解决群众生活中的切实困难。突发公共卫生事件的预防与控制是一个需要各级政府、各部门、各阶层通力合作的系统工程,是对地方政府应急治理能力的巨大挑战<sup>[4]</sup>。

在该疫情专线24小时提供不间断服务的情况下,一定程度上缓解了“12345”政府服务热线、“12320”卫生热线、其他医疗机构以及“120”的咨询压力,搭建起全省居民与疾控中心、政府的沟通桥梁,让居民的求助诉求、不满投诉以及疫情咨询都能得到及时回应,缓解了居民的紧张和恐慌心理。在新冠肺炎疫情防控中应急热线发挥了很大的作用,但经回访及分析后,也发现了疫情防控中暴露出的一些问题。

### (一) 公共服务热线职能发挥不足

本次回访得到居民反馈,部分地区存在“12345”政府服务热线、“12320”卫生热线多次拨打仍无法接通的情况,或者接通后无法准确反馈处理结果的情况。说明各地方政府部门、卫生行政部门热线

电话运作机制不完善。尤其是“12320”卫生热线<sup>[5]</sup>,2003年设立之初就是为了及时高效地应对公共卫生突发事件和重大公共卫生问题,以满足公众日益增长的健康需求,在突发公共卫生事件和重大卫生治理活动中,理应发挥大众风险沟通和舆情监测的作用,而现状却并不理想<sup>[6-7]</sup>。

### (二) 热线反馈机制运行不畅

所有来电问题当即解决率42.0%,回访后,问题解决率是75.6%,体现了热线反馈机制的重要性。但目前疫情专线实际运行过程中,并没有做到对所有来电全面落实回访工作。

热线服务正反馈的发展机制是其有序良性发展的内因<sup>[8]</sup>。该正反馈闭环系统的作用机制为,公益热线是为公众提供服务的,不同层次的居民需求会随着社会需求的变化而变化,只有不断根据形势发展变化,服务才能从外部获取利益增量,构成持久不断的拉动力。否则,热线服务及其身后的支撑部门将缺乏与外界交换,而不能获取系统正常运转需要的交换机制,也就不能长期持续发展。也就是说,居民发出请求需要得到合理的回应或解释,否则会导致居民对政府机构的不信任<sup>[9]</sup>。

### (三) 信息公开透明制度执行不力

从逐日来电数柱状图可以看出每一时间段热线内容的不同。来电呈下降趋势说明各地防控措施实施到位,个别居民存在的聚餐餐会等违背疫情防控原则的情况逐渐减少,群众的疫情防治知识逐渐增多,对疫情的认识也更加明确。来电数波动性较大说明热线运营存在动态性,会随着疫情发展的态势、各项政策法规的出台而表现出相应变化。随着疫情发展,国家卫生健康委员会逐步出台相关诊疗方案、防控措施政策,例如“新型冠状病毒感染的肺炎防控方案(第二版)”“国家卫生健康委办公厅关于加强基层医疗卫生机构新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知”“关于做好老年人新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知”“关于印发近期防控新型冠状病毒感染的肺炎工作方案的通知”等。随着各种防控政策的出台,各种措施与大众的生产、生活有着更加密切的联系,随着防治工作的进行,居民对政府采取的措施关注程度不断上升,更加自觉参与。某些政策例如“关于进一步加强疫情防控期间来宁返宁人员管理的通告”等信息公开形式陈旧,对政策的实施细节公开不够清晰,导致在实施过程中,民众疑惑丛生,来电增多,热线接线人员工作量加大。

### (四) 公共卫生人才储备与专业培训不足

在回访阶段我们注意到,即使疫情专线已经24小时开通,来电高峰时段仍然存在人手不足、电话漏接的情况。经分析,可能的原因是热线电话

专业接线员储备力量不足以及疫情专线只有人工接听这一种服务方式。

疫情发展迅速,公众对健康问题的关注以及焦虑情绪与日俱增。与疫情一同发展的,还有层出不穷的谣言。粉碎谣言、为公众还原真相对科学防控抗击疫情至关重要。如何做到有效与民众沟通,培养公众获取科学健康知识的能力,引导公众排解焦虑情绪是从源头上需要解决的问题。此时的热线电话接线员不但要熟练掌握热线服务工作流程、运用知识库解答来电公众诉求,而且需要掌握公共卫生专业知识、健康教育、健康传播方面专业技巧,疫情相关最新法律、法规、条例、政策,心理咨询应急沟通知识等。这是对公共卫生专业人才的一大考验。

#### (五)应急健康素养严重缺乏

在119个来电记录中,咨询类来电有38个,占全部来电的31.9%,主要咨询的问题集中在遇到疫情防控具体情况时的要求细节上。各级卫生部门发布疫情防控相关政策、知识时需要细化各个工作流程并且宣传到位,保证基层落实工作时有政策可遵循,有疑问会解答。

分析初期阶段的来电,发现众多无关来电、误拨来电,集中说明了以下问题。

1. 大众对疫情专线在卫生应急、健康宣传、医疗卫生服务等方面的职能和服务范围理解不多

公共卫生指关系到一个国家或一个地区人民健康的公共事业,公共卫生具体包括对重大疾病尤其是传染病的预防、监控和治疗;对食品、药品、公共环境卫生的监督管理,以及相关的卫生宣传、健康教育、免疫接种等<sup>[7]</sup>。公共卫生与普通意义上的医疗服务是有一定区别的。美国对公共卫生的定义是,通过评价、政策发展和保障措施来预防疾病、延长人的寿命和促进人的身心健康的一门科学和艺术。我国目前的卫生健康事业的建设方针是以人民健康为中心,医防结合,预防为主,因此公共卫生势必应该发挥更大的作用。然而目前在概念、范畴还有居民的认知上都存在不清楚、不明白乃至误区,从而导致一大部分的服务不能达到解决居民问题、满足居民需求的预期效果,可以说是资源的一种浪费。

#### 2. 居民卫生应急知识与技能匮乏

分析来电集中在疫情初期防控工作最艰巨的阶段。从接听热线中发现部分居民盲目相信网络流传的不实言论,使用不权威、不科学的防控手段,说明很多人没有能力或者无法从官方渠道获取突发事件应对信息。卫生应急素养是健康素养的重要组成部分,是公民通过获取、理解和应用信息,有效参与预防与控制突发公共卫生事件,并在各类突发事件中开展医学救援的能力。国家卫生健康委员会卫生应急办公室在2018年首次发布了我国《公民卫

生应急素养条目》(12条),涉及卫生应急的5个方面、3个维度。虽然关于卫生应急健康素养的相关项目已经开展,但是本次疫情应对的情况显示,在面对新发、复燃传染病侵袭时,不少居民尚不具备足够的卫生应急健康素养。

疫情期间还出现了部分不尊重医务工作者,不配合防疫工作安排的不合理投诉,这些情况虽然在国家和省市出台一系列政策与指导意见后有明显改善(进行回访后的结果),但也暴露出公众对公共卫生防疫体系及工作的不了解从而产生不信任。

## 四、对策与建议

### (一)强化公共服务热线职能

公共服务热线需要做到不断推进服务制度化、标准化、规范化,制定并完善工作规范、保密制度、考核办法,完备与热线服务有关的专业人员、设备配置,保证沟通渠道的畅通性、优越性、服务性,真正发挥好其在公共服务链上重要一环的作用。

### (二)健全热线反馈机制

首先,完善热线功能。疫情专线能快捷有效地解答求询者在疫情防控方面遇到的问题,帮助大众了解疫情防控方面的知识,提高防控水平。也能提升疾控中心的服务层次和公众形象,而疾控中心信誉度和公信力的提高反过来又能促进其更好地为公众健康服务,因此热线的反馈机制如果能够运行流畅,具有积极的社会效益。疫情专线的设立有利于畅通信息、破除谣言、稳定人心;有利于动员社会各部门多方面力量协同行动,充分动员群众参与疫情防控等工作,极大地缓解了公众对新冠肺炎疫情的恐慌情绪。

其次,明确反馈策略。疫情发展迅速,党中央、国务院以及各级政府会不断根据疫情发展和防控需要出台或者更新相关政策。咨询类来电需要接线员根据自身公共卫生知识及了解的相关政策做出相应的专业解答。投诉类来电需要接线员根据行政职能划分、提供解决方案或反馈给相应部门或机构。部分来电所反映的情况当时并没有相应政策提供解决方案,接线员仅能对来电居民进行安抚。若之后相关政策出台,则需要对该来电居民所反映的情况做出解释和相应解答。首次接听即给予回复的来电也需要继续跟进居民所反映事件的发展态势,确保事件妥善解决,居民能得到满意答复。

第三,巩固正反馈机制。接线员对居民的请求做出回应时,应当正视居民反映的问题,尽力解决大众“急、难、愁”的问题,消除居民的误解,考虑居民的需求以及认知状态,在为民服务的实践中不断改进政府工作,提高服务大众的质量。合理回应大众的请求将有助于建立居民与政府机构之间的信

任与和谐关系。在回访过程中,能够进一步了解公众需求,按需提供公共服务,形成良好的正反馈机制,有利于提高公共服务的效率。

### (三)大力推行信息公开透明制度

权威部门公布的疫情及相关防疫政策对大众关注程度具有主导影响力,体现了信息公开制度的优越性。信息公开是保障公民了解权和对了解权加以必要限制而组成的法律制度。行政信息公开有利于保障公民基本权利、发展社会主义民主政治、促进经济发展、促进社会稳定<sup>[10]</sup>。针对各时期大众关注的热点话题,需要及时发布相关信息,扩大信息的传播效力。及时向群众普及相关知识,由专业部门向社会开通咨询服务热线,将其作为公众卫生应急素养干预手段之一,对普及知识、协助防治措施推广是有效和必要的。在疫情防控中大众具有较高积极性和警惕性至关重要,大众知晓防治工作的重要性后就会更加自觉参与,各项政策措施能得以顺利实行,疫情防控才能得到预期效果。

### (四)加快加大公共卫生人才储备与专业培训

作为日常工作需要和应急储备,要培养一批具备健康素养、科学素养以及媒介素养的跨学科知识背景的健康传播专业人才,让这些人才走入基层公共卫生服务的工作岗位,成为公共卫生知识传播的坚实力量<sup>[11-12]</sup>。

疫情专线来电高峰时间段存在电话漏接的情况。针对这一现状,可以通过科技手段提高疫情专线接听率。例如可以增加电话中继线数,构建易操作、易查询的知识库,丰富服务方式,加大对热线基本职能和服务范围的重点宣传。疫情专线目前只有人工接听这一种服务方式,可以寻求技术支持,增设留言录音、主动回拨等服务方式。争取做到来电不漏接,留言有回应,以全面提升疫情专线服务水平和功能,进一步扩大专线影响力。人才为主,技术为辅,多手段增强硬件配置,多政策培养专业人才,功在平时,不打无准备之仗。

### (五)应急健康素养纳入热线功能与传播重点

世界卫生组织认为健康素养代表认知和社会技能,这些技能决定了个体具有动机和能力去获得、理解和利用信息,并通过这些途径能够维持和促进健康<sup>[13-14]</sup>。卫生应急素养是健康素养的重要组成部分,要求公众能够有效参与预防与控制突发公共卫生事件,并具有在各类突发事件中进行科学有效自我防护的能力。

反思新冠肺炎疫情,建议疫情应急热线要在平时就加强宣传,提高热线知晓率的同时,注重加大对应急健康素养的推广与宣传,将应急健康素养准确传播纳入热线基本职能和服务范围并进行重点宣传,才能在疫情发生时让大众准确拨打热线,提高防控咨询及

自救能力<sup>[15]</sup>,真正实现通过疫情专线建立起疾控中心与居民群众沟通联系的桥梁和纽带。

### 参考文献

- [1] WORLD HEALTH ORGANIZATION. Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV) [EB/OL]. [2020-01-30]. [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))
- [2] WORLD HEALTH ORGANIZATION. International Health Regulations (2005), 3rd ed [EB/OL]. [2020-02-04]. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-%20eng.pdf?sequence=1>
- [3] 徐光,孙素娟. 试论健康咨询热线服务的社会学意义[J]. 中国健康教育,1999,15(9):35
- [4] 王健,陈秋霖,李卫平. 突发公共卫生事件应急机制的建立[J]. 卫生经济研究,2003,6(5):150-151
- [5] 朱亚,王宇,胡鸿宝,等. 提高12320公益热线的健康传播效果的建议[J]. 江苏卫生保健,2010,12(1):50-52
- [6] 赵仕成,史硕岭,管世俊,等. 12320卫生热线员工作满意度分析[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2017,17(5):370-372
- [7] 高贵军,冯素青,曾娟,等. 12320卫生热线在突发公共卫生事件中的作用分析[J]. 医学动物防制,2014,30(1):61-62
- [8] 齐虹. 论政府信息服务中的正反馈机制[J]. 档案学通讯,2006(2):13-16
- [9] 王凤娟,王跃新. 2013年广东省东莞市12320卫生热线电话数据分析[J]. 中国健康教育,2015(7):668-670,677
- [10] 刘恒. 政府信息公开制度[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004:1-271
- [11] 洪梅. 新形势下公共卫生领域人才队伍建设现状分析及对策[J]. 中国卫生人才,2015(2):78-82
- [12] 王建明,顾汉展. 以“工匠精神”引领学科发展,培养优秀公共卫生人才[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2019,19(5):408-410
- [13] 薛谨,史宏灿,刘永兵,等. 健康素养量表汉化后信效度评价[J]. 中国实用护理杂志,2017,33(9):647-650
- [14] WORLD HEALTH ORGANIZATION. Division of health promotion, education and communications health education and health promotion unit.health promotion glossary [Z]. 1998
- [15] 涂光晋,张媛媛. 中国健康传播运动实践研究[J]. 国际新闻界,2012(6):11-18

## Study on the current situation and countermeasures of emergency hotline response in COVID-19 prevention and control

CHEN Shiyao<sup>1</sup>, LYU Siyuan<sup>1</sup>, ZHANG Yuwei<sup>2</sup>, ZHU Ya<sup>2,3</sup>

1. School of Public Health, 2. School of Health Policy and Management, 3. Institute of Healthy Jiangsu Development, Nanjing Medical University, Nanjing 211166, China

**Abstract:** During the prevention and control of corona virus disease 2019(COVID-19), in order to quickly respond to public demands and improve health communication strategies, Jiangsu CDC opened a special hotline for epidemic prevention and control. In this empirical analysis, the research team collected and analyzed the answering situation of emergency hotline between January 25 and February 7, as well as the centralized return visit on February 9. The answer rate of all incoming calls was 42.0%, and after the return visit, the resolution rate of all matters was 75.6%. It is found that the special hotline has played a great role in the prevention and control of COVID-9, but there are also problems such as the insufficient government emergency management ability, lack of effective function of government service hotline, insufficient of public health personnel reserve and professional training, and lack of public emergency health literacy. This study summarized the experience of epidemic prevention and control, and putted forward some suggestions and countermeasures to improve the construction of hotline service team; and the integrating of the public health hotline service into the reform of a healthy disease prevention and control system.

**Key words:** government hotline; corona virus disease 2019; special hotline for epidemic situation