



传染病疫情社会防控系统建设浅议

黄奕言, 姜柏生

南京医科大学医学人文研究院, 江苏 南京 211166

摘要:当前,各种新发与再现传染病不断出现,日渐成为国际社会及各国政府面对的严峻挑战。公共性是疫情问题的内在本质特性,医学防治和社会防控是疫情防控的两条基本路径。但由于新发传染病大多是病毒引起的,仅仅依靠医学防治难以阻止其发生和扩散,所以需要社会防控发挥重要作用。然而在此次抗击新型冠状病毒肺炎疫情的行动中,暴露出我国应对突发疫情的社会防控能力存在不足。因此,建议推进社会防控系统的建设,以建立起完善有效的公共卫生应急管理体系,更好地应对疫情。

关键词:疫情;社会防控;系统建设

中图分类号:R184

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2021)01-011-005

doi:10.7655/NYDXBSS20210103

近年来,传染病疫情产生了新的特征,并对社会造成严重影响。而此次新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)疫情的暴发,暴露出我国应对突发疫情的社会防控能力还存在不足。因此,建议在公共卫生应急管理体系中增设社会防控子系统,并提高社会防控系统的能力,以支持防疫工作的长期开展,这也符合十九届四中全会强调要将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标的愿景。

一、当下疫情的新特征

人类历史上出现过许多次由细菌和病毒引起的重大传染病疫情,如天花、鼠疫和霍乱等,每次都会造成巨大的损失。随着医疗技术的精进,传染病却没有消失,仍然不断出现并产生严重后果,这一现象也逐渐引起国际社会的重视。

(一)疫情不断发生

20世纪以来,城镇化浪潮席卷全球,科技的进步也完善了交通系统,极大地促进了世界贸易的发展。然而也在某种程度上造成生态平衡的破坏和微生物环境的改变,使得原来仅存于某种环境下的病原体,有可能适应新的环境,提高感染人类的可能性,导致新发传染病不断出现^[1]。由于人类食物链的变化,滥杀和吃野生动物的陋习屡禁

不止,使得动物身上的病菌传染到人身上^[2]。与此同时,许多已经基本被控制的传染病又卷土重来,如近年来麻疹再次出现在美国,甚至导致华盛顿州在2018年宣布进入紧急状态。由此看来,现在传染病疫情已经成为威胁全球安全的重要因素之一。

(二)全球化扩大了传染病的传播范围

当今社会处于快速发展阶段,国与国之间的交流日益增多,合作也不断加深,因此全球化无疑已成为时代的主要特征,相互依赖性则是其重要标志。任何一个国家要想获得发展,都必须融入到全球的发展体系之中,但这也在客观上增加了新型传染病发生与国际传播的可能性。因为人员、物资的大流通,一些重大传染病可能通过交通、旅游、运输等各种渠道在世界范围内进行不同程度的远距离传播^[3],最终造成疫情全球化。

(三)引起疫情的病原开始变化

以前的传染病大多由细菌导致,包括霍乱、痢疾和猩红热等,并随着医药事业的发展,这类传染病可以通过抗生素和疫苗进行治疗和预防。然而现在的传染病主要由病毒引起,其具有极强的侵袭力和严重的危害性。除此之外,不仅未知病毒层出不穷,旧病毒也会产生变异,因此难以研制出有效的疫苗对新发传染病进行预防。

收稿日期:2020-05-05

作者简介:黄奕言(1996—),女,江苏南京人,硕士研究生,研究方向为人文医学。

二、我国应对疫情的社会防控能力不足

(一) 疫情问题的公共性

疫情问题属于公共卫生问题的一种,也具有其内在本质特性,即公共性,并具体表现在以下两个方面。一是影响对象具有非特定性,因为不同的社会个体同处在一个共同的社会空间,所以疫情会随着社交在整个社会空间传播,影响不特定的多数或绝大多数人,因此疫情问题无法分割为特定的个人或群体问题;二是解决疫情问题需要多方合作,即通过受到疫情问题影响的政府、个人、群体和社会组织等的共同努力来寻求解决办法,其中任何一方的不配合都会使得集体的利益受损^[4]。同时由于疫情全球化这一特征,当疫情问题发生地无法依靠自身力量来应对当前严重的疫情时,其他区域、国家和国际组织应该提供援助,如果坐视不理,将极其容易演变为全球疫情问题。

(二) 疫情防控的基本路径

社会防控和医学防治是疫情防控的两条基本路径,历史经验证明采取两者并重的措施,可以有效解决甚至完全防止疫情的发生与扩散。

社会防控是指通过一系列非医学、社会治理的手段与方法,即利用政府和社会的力量,改变个人的社会行为或人际的社会互动方式,在疫情没有发生时做到未雨绸缪,当疫情发生时能迅速反应,将影响控制在最小范围内。例如,政府通过知识宣传调整个人卫生习惯和饮食习惯进行社会预防,采取鼓励群众自发居家、集中隔离、封锁路段等手段进行社会隔离,并支持个人和社会组织通过募捐、做志愿和宣传知识等方式参加防控工作。由于社会防控是由疫情问题的公共性决定的,而疫情因为社会相互作用在人际间传播扩散,如果没有制造出对应的疫苗,则新发疫情只能利用社会力量和措施来切断社会传播途径,将其控制在一定空间范围内。

医学防治是指采取医学的技术和手段来防止疫情的产生和扩散,并及时对确诊患者进行救治。对于人类已知的、并且已经研制出疫苗或治疗药物的传染病,进行注射疫苗及药物治疗,以预防疫情的发生、帮助患者恢复健康或减少后遗症。而对于因人类未知病毒引起的传染病,通过加紧研发疫苗和治疗药物,并在临床上采取相应的诊疗措施,最大程度地筛查出患病人员,使他们及时得到治疗,有效降低病死率。

(三) 社会防控的必要性

现阶段,在估测的野外病毒中,人类只知道很少一部分,所以下一次疫情的暴发很可能来源于未知的病毒。与此同时,因为缺少特效药和疫苗,我们现在能看到的新发传染病治愈案例,大多数是由于

医院为患者提供良好的护理条件和辅助医药治疗,增强患者的自身免疫力以战胜病毒,即通过对症治疗而不是对因治疗。因此,当传染病的病原体是未知病毒,或者病毒感染力强、危害性大,那么在缺少疫苗和药物的情况下,如不及时采取社会防控措施,将很容易造成传染病的大规模暴发。所以应对疫情问题单单依靠医学防治的力量是不够的,更需要政府和社会树立社会防控的意识,统筹多元主体共同进行社会防控。

综上所述,社会防控是医学防治的前提与基础,是应对疫情暴发的第一道防线,医学防治则作为辅助,形成应对疫情暴发的第二道防线。政府要对两种防治手段同等重视,通过社会防控建立更加完善的防疫系统,个人和社会组织要树立社会防控的意识,支持和积极参与社会防控工作,这在提高社会防控能力的基础上,也可以为提高医疗水平、减轻医学防治压力提供有利条件。

(四) 从新冠肺炎疫情看我国社会防控的不足

此次新冠肺炎疫情暴发后,国务院迅速召开联防联控工作机制会议,要求各地各有关部门增强责任感和紧迫感,采取更加严格、更有针对性的举措,以确保社会防控工作有力有序开展。但是,由于社会防控能力的不足,我国的防控工作遇到了许多问题。

首先,政府施行的防控机制存在缺陷。回顾新冠肺炎发现到公布这一过程,疫情传播速度之快、影响之大,可以看出相关部门人员的公共卫生专业能力不足,导致社会防控措施的缺位和政府反应的不及时^[5]。各地都在等待中央的统一指示,并且没有按照各地的疫情实际情况采取分级响应,而是全部启动“一级响应”,这在一定程度上增加了社会成本,对经济发展产生了较大影响。与此同时,尽管各地号称建立起高效的协调体系,但“大货车司机被滞留在高速路上,无处可去”“北京疾控中心和北京市委防控精神不一致,使得武汉出狱女子成功返京”“监狱系统未能及时纳入防疫工作范围内”等问题,都反映出社会防控协调机制存在疏漏。

其次,我国的应急物资储备体制需要健全^[6]。此次疫情暴露出我国面对突发公共卫生事件时的应急物资储备不足,主要表现在群众买不到口罩、医护人员缺乏医疗防护用具和医院床位不足等方面,又恰逢春节假期,工厂的生产力极低,导致全国每日供给医疗用品数量难以支撑社会和医院所需。而且在社会对武汉进行医疗物资捐赠后,由于捐赠物资数量巨大,武汉红十字会人手有限,再加上不少捐赠物资存在不符合标准、三证不全等问题,使得物资调配经历了一段混乱的摸索过程。

最后,政府应对舆情的能力有所欠缺。舆情应对能力作为政府治理能力现代化的重要组成部分,

它的重要性在全媒体时代更加突显。新冠肺炎疫情突如其来,各类涉及疫情防治的谣言井喷式暴发,造成了极其不良的舆论影响。另外,面对社会的质疑时,政府未能及时给出合理的回应,产生了“发布会风波”“红会风波”等,风波后续引发的舆情效应对政府公信力产生较大冲击^[7]。在自媒体时代,谣言和质疑经过互联网的震荡与发酵后,会产生蝴蝶效应,混淆群众视听、影响群众判断、动摇群众信心,会让群众生活在谣言的恐惧中产生负面情绪,不利于社会的稳定。因此,舆情应对也是当代疫情防控的重要工作之一。

三、推进社会防控系统的建设

现阶段,受到生物学模式的影响,我国的公共卫生应急管理体系主要采取医学手段进行疫情防治,社会防控措施没有得到应有的重视,导致现行的防疫工作还存在一些问题。因此,建议在我国公共卫生应急管理体系内部增设社会防控子系统,和医学防治系统相互配合,以更好地应对疫情问题。

(一)社会防控系统的专业化建设

虽然社会防控系统和医学防治系统都是为解决疫情问题而建设,但它们的防控路径并不相同,社会防控系统更加复杂,在宏观上需要考虑社会经济、政治和文化等方面的正常运行,如“如何减少社会防控措施对经济社会生活的影响”“如何在疫情下建构民众对政府的信任和政治认同”和“如何在防疫过程中建构与防疫相适应的文化生活”等;在微观上需要考虑个人行为、心理和情感需求等方面,也就是说既要有效阻断疾病的人际传播,又要尽可能减少对个人行为、心理和情感需求的干扰,或者创造出新的满足个人行为、心理和情感需求的社会文化形式。

为了保证社会防控的有效施行,不仅需要专业的管理理念、管理方式和实施方案等作为支撑,还要求专业人员拥有大量的社会经济运行、思想政治教育、社会文化、心理学和行为科学等人文社会科学理论和知识。然而受生物学化的影响,我国现有的公共卫生人才虽然具备医药防控方面的理论、知识和能力,却不具备上述组织和管理社会防控所需的知识和能力,无法胜任社会防控系统的岗位职责,因此需要在应急公共卫生管理系统的各个层级增设社会防控子系统或岗位,招聘具备相应理论知识和能力的专业人才从事社会防控管理工作。

(二)社会防控系统的法制化建设

1. 完善法律

在进行社会防控工作的过程中,法律的支持,能够有效提高工作效率,从而在解决疫情问题时可

以做到有法可依,有法必依。

应该积极推进公共卫生相关法律规范立改废释工作,在我国现行的《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》和《国家突发公共事件总体应急预案》等一系列法律法规中,补充和完善社会防控方面的法律条文,以保证社会防控的地位,并确定参与主体包括政府组织、个人和社会组织等,保障社会防控工作的推行。

与此同时,还要完善行政程序法。社会防控系统中的行政机关是施行社会防控工作的最重要主体,承担着主要的管理工作和任务,所以行政权力行使的好坏直接影响到社会防控的成败。因此,要严格规范行政权的运作,使该系统内的工作人员能够按照法定权限和程序行使权力、履行职责,在保证社会防控工作公正和公开的同时,让社会也有效地参与进来。

2. 确立制度

制度的制定要符合自身实际,制度的执行力要充分而有效,完善的制度能更好地约束和规范人的行为,所以加强社会防控的相关制度建设,是社会防控系统成功建设的重要保证。

首先,要进行科学的人员编制。在依法、科学地明确社会防控系统所需承担的主要职能和责任后,要根据其所承担的行政审批事项等方面,合理地公共卫生应急管理体系内设置社会防控系统的相关机构和工作岗位,并按照规定的人员配置和数额,对外进行招聘和引进专业人才,将他们纳入到国家行政编制中进行长期监督。

其次,要建立经费保障制度。有效推进社会防控措施,实现社会防控系统的高效运行,需要及时、足额的经费投入。为社会防控工作提供经费时,应对核拨依据、具体用途做出明确规定,这样既可避免医学防治系统过度使用,又明确了经费用途,保证了专款专用。除此之外,应建立完善的经费监督机制,严禁他人和其他系统占用和挪用,由财务部门进行核算,并向社会公开,以保证经费能够充分应用到社会防控系统的建设中。

最后,要将社会防控的措施制度化。一是建立社会预防制度,坚决贯彻预防为主的工作方针,进行社会预防的宣传工作,将预防关口前移,并保证疫情报告的及时性、准确性、完整性,及时将疫情控制在一定范围内;二是建立社会隔离制度,政府在疫情发生后进行统一部署,并及时采取强制隔离措施,进行网格化的管理,细化省、市、区等各部分的责任,督促群众自觉遵照政府指示进行自我隔离,并上报真实情况以配合防控工作;三是建立协调制度,将社会防控系统和重大疫情救治体系配套起来,使科学研究、疾病控制、临床治疗有效协同,共

同发挥作用;四是建立防控评估制度,定期对社会防控措施进行评估和调整,使之符合我国社会文化的要求,减少因推行社会防控措施而产生的社会矛盾,并在评估中找到合适的标准,并严格按照标准进行不同级别的经济活动,降低社会防控对经济发展产生的影响。

(三)社会防控系统的能力建设

1. 学科化

提高社会防控系统的能力,需要推进社会防控学科化。社会防控学与社会医学有所不同,社会医学主要研究社会因素与个体及群体健康和疾病之间的相互作用及规律,制订相应的社会卫生策略和措施,提高人群的健康水平。而社会防控学则是专门针对疫情防控产生的学科,研究的是怎样在疫情发生前和发生过程中进行社会管理,以及如何采取社会防控措施和发展社会经济之间寻找平衡点,以更好地应对疫情问题。因此,社会防控学科化可以避免社会防控研究的“一阵风”现象,保证社会防控可以进行持续、长期、深入的研究,唯有如此,才能为社会防控提供有价值的理论、方法、知识,为社会防控系统提供有能力的专业人才。

一方面,各高校的公共卫生学院以及研究院应建立研教队伍,通过引才措施面向全国乃至全世界招聘有能力的学术研究人员,有效提升科研水平,同时推动教学工作的有序进行,在公共卫生学的各个专业和各个层次开设社会防控学课程,培养出专业的社会防控学人才。另一方面,要加快推进社会防控学研究成果的转化工作,将成果政策化和社会化,提高社会成员的社会防控意识和能力。

2. 加强社会防控系统和医学防治系统的合作

医学防治系统主要采取医疗的力量和手段进行疫情防控,而社会防控系统则利用政府和社会的力量对疫情进行预防、隔离和阻断,虽然两个系统在专业领域上有所区别,但都是解决疫情问题的重要手段,可以在相互配合中发挥作用。所以应当在

合理分工的同时,加强社会防控和医学防治的合作,如在采取隔离手段时一旦发现人员确诊,立刻送去指定地点进行治疗。所以要建立一个专门部门,将各自系统内关于疫情防控的信息进行整合并且交流传递。同时制定社会防控和医疗系统相互协作的政策,让合作不再是自发行为,而是官方行为,享有政策保障。

3. 创新工作

现阶段,我国开展社会防控工作不可避免地会和社会经济发展产生冲突,然而打赢疫情防控阻击战,离不开社会经济发展的强力支撑。因此社会防控系统要创新工作思路,不只研究“如何进行社会防控”,还要围绕“如何平衡社会防控和经济发展”这一问题,去寻找快速有效、成本低的新方法解决疫情问题。希望可以在做好社会防控工作的同时,统筹推进改革发展稳定各项工作,为实现经济社会全面发展的目标而奋斗。

参考文献

- [1] WEISS R A, MCMICHAEL A J. Social and environmental risk factors in the emergence of infectious diseases [J]. Nat Med, 2004, 10(12 Suppl):S70-S76
- [2] 祖正虎,郑涛. 西非埃博拉疫情对我国传染病防控体系能力建设的启示[J]. 生物技术通讯, 2015, 26(1):1-4
- [3] 王俊华. 试论公共卫生的公共性[J]. 中国公共卫生, 2003, 19(11):1407-1409
- [4] 张庆东. 公共问题:公共管理研究的逻辑起点[J]. 南京社会科学, 2001(11):47-51
- [5] 丁蕾,蔡伟,丁健青,等. 新型冠状病毒感染疫情下的思考[J]. 中国科学(生命科学), 2020, 50(3):247-257
- [6] 朴毅. 改革开放以来我国卫生医疗服务系统的进步与不足——基于2019新型冠状病毒与非典病毒的疫情与防控的比较分析[J]. 中国科技产业, 2020(3):60-64
- [7] 王平,谢耘耕. 突发公共事件网络舆情的形成及演变机制研究[J]. 现代传播, 2013(3):63-69

(本文编辑:姜鑫)

Discussion on the construction of social prevention and control system for infectious diseases

HUANG Yiyang, JIANG Baisheng

Institute of Medical Humanities, Nanjing Medical University, Nanjing 211166, China

Abstract: With the development of the society, various new discoveries and re-emerging infectious disease keep emerging, which has increasingly become a severe challenge for the international community and governments. Publicity is the essential feature of epidemic, social prevention and control as well as medical intervention are the two basic approaches of the epidemic. However, as most emerging infectious diseases are caused by viruses, it is difficult to prevent the occurrence and spread by medical prevention and control, so it is necessary for social prevention and control to play an important role. However, in the fight against the corona virus disease 2019(COVID-19), it exposed the shortage of social prevention and control capabilities to deal with sudden outbreaks. Therefore, it is suggested to promote the construction of the social prevention and control system to establish a perfect and effective public health emergency management system and better deal with the epidemic situation.

Key words: epidemic; social prevention and control; system construction