



新冠肺炎疫情突发期政策制定的特征分析与效果评价

——基于江苏省疾病预防控制中心的田野观察

张宇微¹, 陈市耀², 吕思源², 朱 亚^{1,3}, 石金楼¹

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

摘要:文章聚焦政策本身,采用在江苏省疾病预防控制中心进行田野观察的研究方法,收集新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)疫情突发期的政策并进行文本分析,主要讨论政策文本发布时间的分布态势、发布单位、发布形式和政策内容4个方面。研究发现,在新冠肺炎疫情突发期(2020年1月15日至1月31日)国家级和省级指导性文件数量锐增。以江苏省为例,省级政策发文单位单一、文本类型多为通知类,起到了应对突发公共卫生事件时的及时反馈、迅速应急以及布置指导的作用。政策发布主体联防联控的及时应对性以及政策文本的长效性考虑上尚有欠缺。总结政策制定的规律、原则以及经验,提出公共卫生事件突发期的政策观念应从单一权威主义走向多元协作,政策导向应从“战”时应急转向“平战结合”,政策价值应从“短期”应急转向“常态化”指导。

关键词:新型冠状病毒肺炎;政策制定;突发公共卫生事件应急处置;治理能力

中图分类号:R197.1

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)05-407-005

doi:10.7655/NYDXBSS20200503

2019年12月中旬,武汉开始出现新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)患者,这是第7种能感染人类的冠状病毒。当地时间1月30日,世界卫生组织宣布将此次新冠肺炎疫情列为“国际关注的突发公共卫生事件”(public health emergency of international concern, PHEIC)^[1]。疫情暴发以来,为指导各地针对突发公共卫生事件的应急处理,从国家到地方的卫生健康委员会和疾病预防控制中心出台了一系列政策文件,力争在最短的时间内遏制疫情的蔓延,将疫情造成的影响降到最小^[2]。突发公共卫生事件是对政府综合治理能力的考验,对特殊时期下的政策文件进行梳理,分析其制定的特征,有助于评价政策效力和下级部门执行情况,对研究突发公共卫生事件应急处置和提高政府综合治理能力具有重要意义。

一、问题的提出

在2003年的“非典”疫情中我国应急工作暴露出薄弱之处,期间国务院紧急出台《突发公共卫生事件应急条例》,该条例初步勾画出我国有效预防、及时控制和消除突发公共卫生事件危害的应急工作框架^[3],成为我国“公共卫生事业的转折点”。在此之后,中央在全国建设各级疾病预防控制中心,加大财政投入建设国家和省级疾控中心的硬件设备,2003年卫生部成立卫生应急办公室,负责突发公共卫生事件监测预警及应对准备;2004年国家出台《传染病控制法》,卫生部在全国组建了公共卫生监测预警系统,包括全球规模最大的疫情网络直报系统;2006年国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》;2007年我国出台

基金项目:江苏省哲学社会科学优秀创新团队建设项目“泰州医药高新技术产业开发区基本公共卫生服务现状调研及三年工作方案研究课题”(2019KF0109);江苏省社会科学基金一般项目“新常态下建立江苏产业技术协同创新体系的机制与对策”(17DDB005)

收稿日期:2020-04-05

作者简介:张宇微(1997—),女,江苏南京人,硕士研究生在读;石金楼(1963—),男,江苏盐城人,博士,研究方向为科技管理、人力资源管理,通信作者, sjl@njmu.edu.cn;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。

《突发事件应对法》,以法律的形式规范突发事件应对工作。

“非典”事件后,国家高度重视突发公共卫生应急体系建设^[4],公共卫生事业和疾控体系都经历了一场前所未有的大建设,通过十几年的沉淀,在此次新冠肺炎疫情的“大考”中,依然暴露出疫情信息直报系统效果不理想,应急预案不健全,公共卫生领域发声少、发声难等诸多问题,目前我国对突发公共卫生事件的应急处置仍然是综合治理能力的短板^[5]。从我国公共卫生事件应急处置中政策的制定、出台以及执行现况与特征分析视角切入,是分析和研判公共卫生事件应急处置和政府治理能力的重要窗口,对于提升政府应对突发公共卫生事件的治理能力具有重要意义。

二、材料和方法

(一)文本选择

本研究收集江苏省疾病预防控制中心(简称省疾控)在新冠肺炎疫情中接收和下发的有关政策和文件,时间跨度为2020年1月15—31日,聚焦疫情突发期,文本主要源于国家和省级的卫生健康委员会和疾病预防控制中心等。本研究收集不同层级卫生机构的各类政策文件,但由于疫情突发期政令紧急、政策文件多、内容杂,很多文本仍处于不断更新中,以及政策公开等实际问题,收集难度大,极少数文本未能查询到其政策内容。按照上述标准收集的原始政策文本中,最终筛选出143份文本,其中,国家层面46份,省级层面97份,省级层面文件分为省疾控接收的来自江苏省卫生健康委员会(简称省卫健委)新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作指挥部、省卫健委等省级机构的文本65份,以及省疾控下发的文本32份。本研究对143份文本进行梳理和分析。

(二)研究方法

田野调查法是指进行实地调查或现场考察的一种研究方法,在20世纪初成为社会研究的主要研究方法之一。在实地调查的过程中,田野调查研究者通过近距离的观察、感受、发现实际问题并及时解决,其最大的特点就在于直接观察、实地调查。田野调查法主要有三种,观察法、访谈法和文献法。本研究采用的田野观察法主要是通过感官或工具在一定时间内对研究对象进行有目的的直接观察,从而得出第一手资料。

(三)研究工具

本研究采用描述性统计的方法,在对政策文件进行基本统计分析的基础上,运用Excel等软件,按照“发文时间”“发文单位”“文件类型”和“文件内容”这4个要素进行统计分析。

三、结果

(一)政策文本发布时间分布态势

通过梳理2020年1月15—31日省疾控接收和下发的文件,可以观察相关政策文件在这一时期内发布的频度和密度。由图1可知,总体来说,在1月15—31日的各个时间点上,国家层面和省级层面的政策文本数量均呈现阶段性锐增和锐减。在1月16—28日,政策文件发布最为密集,可见在疫情突发期,国家和省级卫健委急需发布专业性强的指导性文件,在最短的时间内推进和做好疫情防控工作;1月19—22日国家层面密集出台文件,随后江苏省省级层面自1月21日起一周内都有大量文件发布,体现出省卫健委紧跟国家政策部署,政策传达效率高,执行力强。

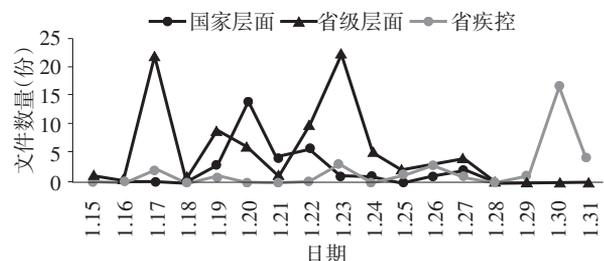


图1 政策文本发布时间分布

(二)政策文本发布单位

总体来看,在本文研究的新冠肺炎疫情相关政策文本中,均为单个权威主体发布,无多部门联合发文,体现了突发公共卫生事件应急处置工作具有特殊性和较高的专业性,也侧面反映出我国卫生健康部门与其他部门之间缺少完善的协作机制,不同部门之间如何高效联动的问题亟待解决。省疾控接收的文件中,来自国家层面的发文单位主要是国家卫生健康委员会及其办公室和中国疾病预防控制中心;省级层面发文单位主要为省卫健委新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作指挥部、省卫健委及其办公室。

由图2可知,从数量上看,省卫健委共发布53份文本文件,在本研究的143份文本中占比最高,约占33%;其次是省卫健委新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作指挥部和省疾控(各发布32份文件),占比约为20%。不难看出江苏省对新冠肺炎疫情防控工作的高度重视,在疫情特殊时期能充分发挥自身职能,事实上,政策文件的及时发布和有效实施,也确实有力促进了江苏省疫情的有效控制和确诊患者的及时诊治,目前江苏省新冠肺炎患者始终保持着零死亡率。

(三)政策文本的发布形式

应对突发公共卫生事件的政策形式多样,包括

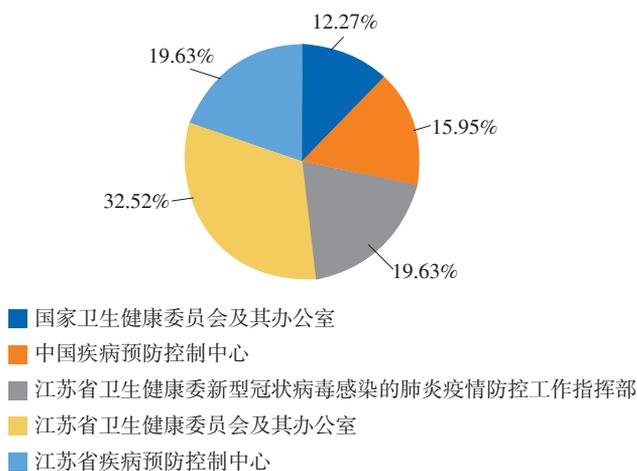


图2 不同机构发文数量占比

通知、方案或指南、报告、通报、风险评估等多种方式。其中,“通知”这个文本形式最多,占到文件总量的73.6%,其次是“方案或技术指南”,占到18.1%。“通知”等文本形式属于权威工具,使用频率最高,具有很强的规制性、操作性,对各地各部门应对公共卫生事件起到了有力的规范和约束作用。可见,国家和省级卫生部门在突发公共卫生事件应急处置中扮演着“主导者”和“指挥者”的角色,属于强控制型,用权威的专业知识作为技术支撑,发挥基本公共卫生服务体系的疾病预防和控制作用。

据统计,省级层面政策发布形式呈现出与国家层面一致的趋势,丰富性较低,“通知”类的文件形式占比最高,这符合我国控制型的政策特征,在有效保证政令畅通的同时,也暴露出政策文本趋同、操作性不强、部门协同较弱等问题。

(四)政策文本的内容

通过对143份政策文本的内容进行分析,发现江苏省在国家层面的政策指导下,此次新冠肺炎疫情中的应急措施主要概括为以下几点。

1. 防控领导小组明确职责,印发技术指南指导工作

我国突发事件管理特征为复合式,集合职能型、矩阵型、项目型组织形式的优势方面,由领导机构、应急指挥机构和医疗卫生救援机构三部分构成^[6]。

省疾控于2020年1月17日发文成立新冠肺炎疫情防控工作领导小组和工作组,由省卫健委、省疾控专业人员组成,形成应急指挥“框架”,负责制定全省防控工作框架,保证具体措施的有效落实;而省卫健委新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作指挥部于1月22日才正式投入指导防控工作。可以看出,省疾控在疫情面前反应速度快,对公共卫生事件有较强的敏锐性,勇于承担社会责任,履行疾病预防与控制的职能。

同时印发省卫健委发布的一系列针对性的疫情防控卫生学技术指南,涵盖工业企业、公共场所、农村(社区)、托幼机构、农贸市场、机关事业单位和餐饮单位,全方位指导和规范各机构的防控工作,强预防消毒、重卫生管理,尽最大可能遏制疫情的扩散。但也暴露出省疾控自身能力不足,作为指导其他基层公共卫生服务机构进行业务管理、技术指导、人员培训的主体,在疫情突发期,缺少独创性的防控技术指导意见,缺乏适应地方特点的应急方案,在平时也缺少对公共卫生机构人员的培训和应急体系架构。

2. 加强病例调查与报告,落实更新应急监测

新冠病毒传染性强、传播速度快,对于任何一个疑似病例或密切接触者都要严格把控。依据相关法律规定对疑似病例及确诊病例进行调查,充分发挥联防联控机制,并与交通部门协作,公示疑似及确诊病例的流行病学调查信息,包括在潜伏期内的接触史、行踪等,以便尽快找到和找全密切接触者,并对密切接触者进行排查和隔离。当各地发现疑似病例、确诊病例时,应在规定时间内及时上报至省疾控,在完成流行病学调查分析后,再上报卫生健康部门。信息报送渠道的畅通和高效是保障救治工作的基本,更是疫情防控的关键。同时,做好疫情检测工作,适时更新举措,为进一步应急指挥提供依据,确保措施的时效性和科学性。

3. 开展专项督查,通报问题清单

省卫健委新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作指挥部对设区市卫生健康委员会和疾病预防控制中心、定点收治医院、发热门诊、乡镇医院、社区卫生服务中心的疫情防治工作开展专项督查,抽调专家组成的督查组,明察与暗访相结合,通过听取报告、现场调查和询问的方式,对发热门诊设置、人员培训、物资储备、应急值守等工作进行检查。及时掌握应急方案的落实和进展情况,尽快发现问题,彻底排查,传达压力,进一步提升各单位对疫情防控的重视程度,确保防控工作有效落实。在本文研究的文本中,省卫健委新冠肺炎疫情疫情防控工作指挥部分别于1月23日和26日发布督查情况通报,体现了各地在政策执行上确实存在不到位的情况。

4. 预拨专项经费,协调物资需求报送与供应

为保障防控工作有序开展,省卫健委向省疾控、定点收治医疗机构预拨专项经费,紧急用于物资购置。建立物资需求“周报制”及特别报送机制,保障信息畅通,以便及时摸清各机构所需物资库存及需求状况;同时,协调生产企业组织供应,立足各地实际情况,合理调拨物资。

在突发公共卫生事件面前,医疗资源的有限性和需求的几近“无限”性之间的矛盾,客观上造成医

疗机构超负荷运作,按照常态下的医疗物资和医护人员无法适应防控和治疗工作的需求和强度,是导致防控初期混乱、资源紧缺以及公众恐慌情绪的重要原因。

四、讨 论

国家和省级的卫健委及其办公室以及各级疾控中心的相关政策文本为新冠肺炎疫情的应急处置、信息上报、诊疗检测发挥了重要保障引领作用。通过政策分析发现,在面对突发公共卫生事件的考验时,省级层面的政策还需要进一步优化,才能更好地发挥引领保障作用。

(一)政策观念:从单一权威主体走向多元协作

疾病预防与控制属于医疗行为范畴,是知识和技术高度密集型的工作,具有专门性和复杂性等特点,医疗行为的实施必须以医学知识为行为准则,正是这样的特点导致目前疫情相关文本的发布机构仅由单一权威主体构成。而覆盖面广、影响程度深的公共卫生事件通常会波及社会发展的各个方面,需要多部门协作才能最大程度地减小事件带来的消极影响,而我国行政部门结构扁平化,各部门各司其职,仅有卫生行政部门能够对疫情进展以及未来走势做出风险评估和报告,其测评结果应作为各部门规划应急工作的重要参考。而事实上,正因为卫生部门与其他部门之间职能无交叉、缺少沟通和协作,且无权干涉各自工作,在卫生部门制定指导性文件时,往往不能准确地把握其他部门的实际情况,使得政策文本在执行中存在偏颇,从而使政策效力大打折扣。

在此次疫情的应急处置中,卫生行政部门与多部门的协作十分关键,加强同交通部门的紧密联系,能够切实增强对流动人员的管控力度和效率,将交通部门的规范与卫生部门的评估结果相结合能增强交通管理工作的科学性和专业性;卫生行政部门的专业意见是教育部门及时更改教学方式和评价方法的重要准则,与教育部门联合也能够增强公共卫生专业的影响力,为人才队伍建设打下基础;与通讯部门的协作意味着信息的互通共享,在信息技术高度发展的今天,信息是最重要的战略性资源,充分利用大数据对疫情防控有着至关重要的作用,例如省疾控推行的“来苏返苏人员健康状况登记表”就是通过与通信部门和交通部门等协作,将收集的大量数据形成信息网络,实时联动,不漏掉任何一个疑似患者和密切接触者。

(二)政策导向:从“战”时应急转向“平战结合”

突发公共卫生事件暴露出了资源储备、公共卫生专业人力、基本公共卫生服务体系能力不足的缺陷。疾控体系在未来发展中应更加重视高质量、高

层次人才的引进,适当调整和提高疾控人员的薪资待遇,吸引人才和留住人才,弥补当前疾控体系人员流失严重、专业素养不够高的情况;挖掘和有效利用现有人力资源,在内部结构中建立完善的竞争机制,提高内部员工的工作积极性和工作热情,改善传统管理模式下出现的弊端^[7]。加强指导基层医疗卫生机构的能力,筑牢居民健康网底,针对不同人群定期开展具有针对性的卫生应急教育,对医务工作者开展应急培训及演练,对居民进行针对性的健康教育,通过微信公众号推送、微博和社区宣讲等方式,向居民科普传染病预防知识和个人防护技巧,防患于未然,提高居民的健康素养和应对公共卫生事件的能力。

(三)政策价值:从“短期”应急转向“常态化”指导

卫生应急指挥系统广泛用于应对各种突发事件或重大活动,包括自然灾害、疾病暴发、生物恐怖和大型集会等,具有领导决策、指挥协调、监控督查等职能,在应对突发公共卫生事件过程中,发挥着有效的风险沟通、信息共享、快速调派人员和调运物资等重要作用。

卫生应急指挥系统逐步走向“常态化”,能弥补临时建立的应急指挥中心在管理框架和人力资源上的不足^[8]。首先,明确和完善现有突发公共卫生事件应急指挥中心的功能,在核心功能之外增加公共卫生相关功能,让应急响应人员和相关机构了解紧急情况下他们的角色、任务和职责,定期开展演练,检验应急预案和程序,帮助工作人员熟悉有关文件,在演练的过程中吸取经验教训,加以改进;其次,应急指挥中心应构建标准化的组织架构,使其逐步固定化,找出最频繁参与突发公共卫生事件应对的部门和应对突发任务的队伍,提炼联防联控工作机制的核心要素;另外,明确人力资源需求,对临时工作人员展开培训,确保在应急状态下胜任工作;最后,提高信息管理的专业化水平。

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] 王建芬,沈洪兵,周建伟. 面对突发公共卫生事件的思考[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2003,3(2): 99-101
- [3] 郭勇,张海涛. 新冠疫情与情报智慧:突发公共卫生事

- 件疾控应急工作情报能力评价[J]. 情报科学, 2020, 38(3):129-136
- [4] 吴丹, 胡东达, 孙梅, 等. 我国CDC突发公共卫生事件应急处置能力与现状分析[J]. 中国卫生政策研究, 2014, 7(7):30-37
- [5] 顾帮朝. 政府对卫生事业承担责任的思考[J]. 南京医科大学学报(社会科学版), 2003, 3(3):215-219
- [6] 张超雄. 突发公共卫生事件应急处置项目化管理研究[D]. 南宁:广西大学, 2018
- [7] 杜真, 孟洁, 张婧, 等. 中国疾控系统人力资源现状分析[J]. 中国卫生产业, 2017, 14(33):34-35
- [8] 梁立波, 赵娟, 王晨, 等. 新型冠状病毒肺炎疫情下公立医院卫生应急管理思考[J]. 中国医院管理, 2020, 40(3):4-6, 11

Analysis and evaluation of policy characteristics and effects in the outbreak period of COVID - 19

——Based on field observation in Jiangsu CDC

ZHANG Yuwei¹, CHEN Shiyao², LYU Siyuan², ZHU Ya^{1,3}, SHI Jinlou¹

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

Abstract: This article focuses on the policy itself, collecting and analyzing policies during the outbreak period of COVID-19 in Jiangsu CDC by using field observation. The policy texts are analyzed mainly in 4 aspects of release time distribution, issuing unit, issuing form and policy content. It is found that the number of national and provincial guidance documents has increased sharply during the emergency period of COVID-19 between January 15 and 31. Taken Jiangsu Province for an example, the provincial policy issuing units are single, and the texts which are mostly “notice” type, which has indeed helped with the immediate feedback, rapid response and the guidance. While it also found that there has insufficient attention to the diversity of policy issuance and the long-term implementation. Summarizing the experience of the formulating policy and principle of policies, this article proposed that the policy concept of public health emergencies should be improved from single authoritarianism to multiple cooperation; policy orientation should be changed from “war emergency” to “peace and war combination”; policy value should be changed from “short-term” emergency to “normalization” guidance.

Key words: COVID-19; policy formulation; emergency response to public health event; governance capacity