



突发公共卫生事件危机预警管理存在的问题及对策建议

王雪琴, 肖启强, 陈仙萍, 汪卓贇, 鲁超

安徽医科大学第二附属医院医学工程部, 安徽 合肥 230601

摘要:危机预警管理作为应对突发公共卫生事件的首道防线,是发现并识别、解决危机,避免给人民群众的生命和财产安全造成进一步危害的关键环节。基于突发公共卫生事件危机预警管理的现状,总结在新型冠状病毒肺炎(corona virus disease 2019, COVID-19)疫情期间我国突发公共卫生事件危机预警管理存在的诸如部门间缺乏联合机制、舆情监测体系不健全、专业应急人员缺乏、监测预警制度不完善等问题,通过完善政府危机预警管理协调机制、健全危机预警管理舆情监测体系、加强应急专业人才培养、完善危机预警管理制度建设等策略,构建突发公共卫生事件危机预警管理体系,为突发公共卫生事件的应对工作提供科学依据。

关键词:突发公共卫生事件;危机预警管理;新型冠状病毒肺炎

中图分类号:R184

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2021)01-007-004

doi:10.7655/NYDXBSS20210102

新型冠状病毒肺炎(corona virus disease 2019, COVID-19)疫情作为突发公共卫生事件,严重威胁着人民群众身体健康和生命安全,影响着经济社会发展和社会稳定。危机预警管理是应对突发公共卫生事件的首道防线,是在危机事件发生的潜伏期和积累期发现并识别、解决危机,避免造成进一步危害的最为关键环节^[1]。本文以 COVID-19 疫情为例,基于突发公共卫生事件危机预警管理现状,分析探讨其存在的问题并提出对策建议。本文的研究为当前 COVID-19 疫情以及未来突发公共卫生事件的应对工作提供科学依据,并进一步助推突发公共卫生事件治理体系的构建和治理能力现代化的进程。

一、突发公共卫生事件危机预警管理的现状

(一)科学的危机预警防控体制

COVID-19 疫情发生后,我国政府采用分级指导制,即中央和地方分别成立疫情防控指挥部门,遵循分级负责、属地管理原则,逐级派出指导组和督查组,这种模式不仅有利于加强统一协调领导,还有利于全国各地因地制宜,因“疫”制宜,探索出一

条符合各地区实际情况的具有地方特色的疫情防控道路,出现了诸如湖南的“精准治疗”、河南的“硬核防控”、浙江的“精准智控”等模式。此外,全国各省市按风险等级分为高风险地区、中风险地区、低风险地区,根据风险等级分类差异化防控疫情。高风险地区实施“内防扩散、外防输入、严格管控”策略;中风险地区实施“外防输入、内防扩散”策略;低风险地区实施“外防输入”策略。基于系列措施的实施,COVID-19 疫情防控取得显著成效,体现出我国危机预警防控体制的科学性。

(二)疫情信息发布渠道多样化

COVID-19 疫情流行时,我国已建成多样化的疫情信息发布渠道,一线在疫情信息可以通过多渠道短时间内传达给公众,提高了疫情信息发布的效率,实现了疫情信息实时发布。如以微博、抖音、微信公众号为代表的疫情信息发布平台,有效促进了政府与公众间疫情信息的互动交流,避免了疫情信息由政府向公众单向传递现象。此外,多样化的疫情信息发布渠道,有效避免了在既往突发公共卫生事件中出现的瞒报、漏报、少报等不良事件,起到了

基金项目:安徽省科技厅新型冠状病毒肺炎应急科研攻关项目“新型冠状病毒肺炎隔离病房移动智慧诊疗云平台建设及应用研究”(202004a07020012)

收稿日期:2020-07-02

作者简介:王雪琴(1998—),女,安徽合肥人,硕士研究生在读,研究方向为医院管理学;鲁超(1969—),男,安徽合肥人,硕士,研究员,研究方向为医院管理学,通信作者,765385306@qq.com。

一定的监督作用。疫情信息发布的渠道多样化不仅有利于社会公众及时了解疫情信息,有效进行自我防护,也有利于政府部门及时掌握工作态势,更加科学地进行防控决策,为顺利开展疫情预警管理工作提供了数据基础。

(三)较为全面的疫情应对政策法制

COVID-19疫情防控期间,各地政府部门主要沿用了《中华人民共和国突发事件应对法》《突发公共卫生应急预案》《中华人民共和国传染病防治法》等系列政策法规条例,使得在疫情处置期间,对于诸多违法行为的处置有了法规条例可循^[2-3]。特别是涉及到以下行为时:对 COVID-19 感染者、疑似感染者、密切接触者实行强制隔离措施;故意隐瞒自己的行程,在出现患病症状等情况下,仍主动与周边人群密切接触者;不服从、不配合或拒绝执行政府部门相关决定(如医疗防护用品临时征用等)者;在疫情防控过程中编造或传播谣言等情况的处罚处置,都有了相应的政策法规依据,为疫情的高效处置提供了法律保障。

(四)多样化的危机预警方法研究

我国政府充分吸取严重急性呼吸综合征(SARS)、H7N9型禽流感等突发公共卫生事件危机预警管理监测不力等经验教训,在借鉴国外较为成熟的危机预警管理方法基础上,相关专家学者也积极开展了一系列研究,如杨柳等^[4]利用网络大数据,分析引起网络舆情危机的影响因素,结合灰色关联分析方法建立舆情预警指标体系。徐鹏等^[5]在总结我国突发公共卫生事件预警工作质量要求的基础上,总结形成危机预警的质量控制指标以及核心关键指标。杨维中等^[6]通过对历史传染病报告数据的分析,采用控制图法建立了七种传染病预警界值,并建立了相应的传染病预测模型,技术操作简单且效率高。相关研究都为我国危机预警管理工作的进一步推进奠定了坚实的基础。

二、突发公共卫生事件危机预警管理存在的问题

(一)部门间缺乏联合机制

习近平总书记指出,疫情防控要坚持全国一盘棋^[7]。COVID-19疫情发生后,党中央召开会议决定成立疫情工作领导小组,在中央政治局常务委员会领导下开展疫情防控工作,并向疫情严重的湖北省等地区派出专家指导组,配合地方疫情防控小组全面加强防控一线工作。但疫情工作领导小组只是临时成立的部门,缺乏延续性,需要耗费大量的时间、人力、物力和财力进行机构之间工作的协调,不利于疫情防控,降低了危机预警的效率。由此,在疫情初期出现了各地政府“各自为政”的局面,发生

了截留其他省份应急医疗救援物资现象;许多地方在未经上级部门许可情况下,自行采取封村、封路措施,导致救援物资不能及时送达一线;又如有部门发布的疫情消息与国际主流期刊刊登论文结论相悖,致使其公信力受损。各部门之间缺乏相互合作、协调的联合机制,给疫情防控工作增加了一定困难。

(二)舆情监测体系不健全

全球信息化背景下,网络通讯技术发展迅速,公众能够随时随地获取大量信息。疫情舆情监测建立在信息化技术基础之上,作为危机预警管理的一部分,舆情监测可以及时发现、预防并控制危机。虽然我国已经建立危机预警管理监测体系,然而,具体舆情评估指标体系尚未明确,导致无法辨别真假信息,疫情研判不准。疫情舆情监测体系不健全带来的不良现象,在 COVID-19 疫情防控期间暴露无遗。疫情暴发后,部分高校和研究机构擅自发布未得到充分科学试验验证的结果,导致发生抢购“双黄连口服液”药物的混乱现象,增加了相互交叉感染的风险。新媒体舆论场中,公众言论表达具有一定的自由,信息鱼龙混杂,其中谣言等虚假信息一度造成公众恐慌,阻碍了疫情防控工作的开展。

(三)专业应急人员缺乏

专业的应急人才队伍建设是妥善应对突发公共卫生事件不可或缺的一环。我国现有的公共卫生工作人员总量多,但是缺乏专业的应急人员。突发公共卫生事件监测预警工作对工作人员的专业性要求较高,相关工作人员不仅需要掌握医学相关知识,还需要掌握统计学与计算机等方面的知识。而现阶段我国突发公共卫生事件监测部门主要是各级疾病预防控制中心,工作人员多数来自先前卫生防疫站、卫生监督所等单位,专业基础不够扎实,造成监测预警不到位,数据分析、报告出现纰漏。此外,面对 COVID-19 疫情,84 岁高龄的钟南山院士时隔 17 年再次挂帅出征武汉,反映了专业应急人员缺乏的问题。

(四)监测预警制度不完善

监测预警制度是保证监测预警工作科学开展的重要基础^[8]。SARS 疫情过后,为加强突发公共卫生事件应对管理,我国先后出台了系列法律法规以及应急预案,包括监测预警制度,然而在实际操作过程中,可操作性并不强。监测预警制度对监测预警相关的流程、发布主体以及相关定义未做出具体说明,加之各级监测主体部门监测预警能力不同,在实际工作中执行困难。此外,COVID-19 被定性为乙类传染病,并启动一级响应,但地方政府需要一定的时间才能得到明确授权,一定程度上贻误疫情

处置时机,给疫情防控工作带来困难,未能将疫情遏制在萌芽阶段。如何完善传染病监测预警制度建设,使其在实践中发挥最大效能,亦是一个不容忽视的问题。

三、完善突发公共卫生事件危机 预警管理的对策建议

(一)完善政府危机预警管理协调机制

落实科学的危机预警管理协调机制是密切各部门之间联系、协调各部门工作部署、打通部门间壁垒、有效防止疫情蔓延的前提。首先,应建立突发公共卫生事件常设机构,配备相应的设备设施及专业应急工作人员,由国家卫健委统一协调,统一调度,配合各部门相互协作,高效防控疫情。其次,加强派驻军队与地方政府的协调配合能力。在疫情防控物资调配方面,充分发挥军队执行力强、行动迅速等优势,结合地方政府对当地实情的了解,实现两者间优势互补,发挥“协同效应”。最后,借鉴比利时传染病防控经验,设立国家联络中心等信息部门,专门负责疫情信息管理工作。加强各高校和研究机构等参与主体间交流协作,发布经科学验证的研究结果。做到信息发布客观准确,避免引起公众恐慌,正确引导公众,助力政府部门适时调整防控策略,在保护人民群众身体健康和生命安全,降低经济发展停滞带来的负面效应之间找到最佳平衡点,确保各项措施的落实。

(二)健全危机预警管理舆情监测体系

COVID-19疫情发生以来,鱼龙混杂的疫情信息影响公众掌握准确的信息,阻碍相关部门防控疫情的脚步,由此,健全舆情监测体系十分迫切和必要。首先,应采用Delphi专家咨询法,基于危机生命周期理论,从疫情发生前、疫情应对、疫情发生后不同阶段建立可行高效的舆情监测评估指标,明确监测主体、监测目标、具体评估指标及计分方式,并邀请多学科专家对指标科学性反复推敲,最终形成一套可行高效、切合实际的舆情信息评估指标体系,按照“3T原则”[tell your own tale(以我为主提供情况);tell it first(尽快提供情况);tell it all(提供全部情况)],全面、真实、客观地发布疫情信息,回应公众关切。其次,及时打通疫情信息快速传递通道,形成从地方到中央的信息快速传递机制和科学决策、快速应对机制,做到一旦发现疫情即迅速公开、迅速决策,避免“灰犀牛效应”。最后,完善舆情监测系统,加强危机预警舆情监测。舆情监测预警主体不要仅限于医疗机构、疾病预防控制中心等卫生机构,应充实完善跨部门多学科专家咨询团队,联合各高校、研究机构作为理论、技术支撑,发布疫情防控的可靠消息,辅助政府科学决策。

(三)加强应急专业人才培养建设

应急专业人才培养建设是突发公共卫生事件危机预警管理工作顺利进行的关键环节^[9]。加强应急专业人才培养建设应围绕以下几方面进行,首先,应引进专业力量,加大应急专业人才培养力度。各高校应设立与突发公共卫生事件应急管理相关的专业学科,成立公共卫生应急研究所,引进有丰富实践经验以及具备数理统计分析能力的专家,共同研究创立学科重点。其次,调整用人制度,分类管理培训应急人才。用人单位要综合考虑理论知识与工作能力兼备的应急人才,采用双向选择,调动应聘人员的上进心,进而有助于提高专业综合素质。对于应急工作人员应采用梯队建设模式,着重培养具有突出领导和决策能力的人才,同时培养具有医学知识与数理统计学知识的技术型人才。最后,改革疾病预防控制机构内部绩效考核和激励制度,绩效考核、薪酬分配和荣誉奖励向业务工作倾斜,向科研工作倾斜,向基层一线倾斜,以提高应急人才的社会地位。出台符合实际的人才政策,健全应急专业人才的准入、使用、考评和晋升机制。同时,新闻媒体大力宣扬其先进事迹,在精神上进行褒奖鼓励,破解专业应急人才队伍缺乏的困境。

(四)完善危机预警管理制度建设

建立行之有效的危机预警管理制度是应对突发公共卫生事件的制度保障^[10]。首先,要将危机预警制度法制化。将危机预警管理制度纳入法治体系,明确各行政主体应行使的权利以及应当承担的责任清单。建立统一的行动规范,各司其职,保证危机预警管理工作的协调有序高效进行。其次,《传染病防治法》中把COVID-19归为乙类传染病并采取更为严格的甲类传染病防控措施,对已发现但尚未纳入法定传染病管理,以及地方政府未得到明确授权的情况下,应对属地政府拥有的权力、需要承担的责任等做出明确的法律规定,建立制度化的危机预警风险预防职责。最后,应站在国家治理体系与大安全观视角下,从疫情防控的角度对《中华人民共和国野生动物保护法》进行修订,以及加大生物安全法的出台实施。

综上,面对突发公共卫生事件危机预警管理过程中出现的问题,通过完善政府危机预警管理协调机制、健全危机预警管理舆情监测体系、加强应急专业人才培养建设、完善危机预警管理制度建设等措施,优化重构突发公共卫生事件危机预警管理体系,为突发公共卫生事件的处置工作提供科学依据,提高突发公共卫生事件发生期间危机预警管理能力。危机预警管理的研究不仅为当前疫情以及未来可能的类似突发公共卫生事件处置工作提供

参考依据,更将进一步助推突发公共卫生事件治理体系和治理能力现代化的进程。

参考文献

- [1] 刘琦. 我国突发公共卫生事件危机预警管理研究[D]. 沈阳:沈阳师范大学,2016
- [2] 中华人民共和国卫生部. 国家突发公共卫生事件相关信息报告管理工作规范[M]. 北京:突发公共卫生事件应急指挥中心,2005:1-9
- [3] 中华人民共和国卫生部. 国家突发公共卫生事件应急预案[EB/OL]. [2020-03-03]. http://www.gov.cn/gzdt/2006-02/28/content_213129.htm
- [4] 杨柳,罗文倩,邓春林,等. 基于灰色关联分析的舆情分级与预警模型研究[J]. 情报科学,2020,38(8):28-34
- [5] 徐鹏,罗力,于竞进,等. 突发公共卫生事件的监测、预测及预警工作的质量控制指标研究[J]. 公共卫生与预防医学,2006,17(3):7-9
- [6] 杨维中,邢慧娴,王汉章,等. 七种传染病控制图法预警技术研究[J]. 中华流行病学杂志,2004,25(12):1039-1041
- [7] 人民网. 疫情防控要坚持全国一盘棋[EB/OL]. [2020-03-03]. <http://tj.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0205/c375366-33765700.html>
- [8] 刘志,郝晓宁,薄涛,等. 突发公共卫生事件监测预警制度框架体系核心要素研究[J]. 中国卫生政策研究,2013,6(12):46-52
- [9] 李永盛,马斌忠,曹海兰,等. 2014—2018年青海省突发公共卫生事件网络报告质量评价[J]. 现代预防医学,2019,46(22):4133-4135,4165
- [10] 曹青. 我国突发公共卫生事件应急管理问题研究[D]. 乌鲁木齐:新疆大学,2016

(本文编辑:姜鑫)

Problems and countermeasures of crisis warning management for public health emergencies

WANG Xueqin, XIAO Qiqiang, CHEN Xianping, WANG Zhuoyun, LU Chao

Medical Engineering Department, the Second Hospital of Anhui Medical University, Hefei 230601, China

Abstract: As the first line of defense public health emergencies, crisis warning management is a key period to discover, identify and solve crises and avoid further harming to people security and property. Based on the current situation of crisis warning management of public health emergencies, we summarized the problems existing in the crisis warning management of public health emergencies in China during the COVID-19 epidemic response period, such as the lack of joint mechanism among departments, the imperfect public opinion monitoring system, the lack of professional emergency personnel, the imperfect monitoring and warning system. In order to provide a scientific basis for the response to public health emergencies, the government should improve the coordination mechanism of crisis warning management, perfect the public opinion monitoring system of crisis warning management, strengthen the construction of emergency professionals, and improve the construction of crisis warning management system, optimize and improve the crisis warning management system of public health emergencies.

Key words: public health emergency; crisis warning management; COVID-19