

新冠肺炎疫情联防联控机制的功能图景与预案优化

陶 鹏^{1,2},张家俊²

(1. 南京大学社会风险与公共危机管理研究中心,江苏南京 210046; 2. 南京大学政府管理学院,江苏南京 210046)

摘 要:非常规突发事件冲击着应急管理体系并引致非预案行为出现,制度学习则是提升韧性水平的关键。聚焦新冠肺炎疫情背景下联防联控机制的响应功能及其预案优化问题,通过建立联防联控机制的文本数据库并开展内容分析,归纳出现实场景下联防联控机制的功能图景及特点,并将此与已有预案功能设计进行比较分析,揭示出新发传染病疫情响应功能在现实与文本之间的差异,通过危机学习汲取经验并优化预案体系。

关键词:新冠肺炎疫情;联防联控机制;功能图景;预案优化

中图分类号:D632.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2021)03-0031-07

一、问题的提出

重大突发公共卫生事件具有发生、发展、演变的深度不确定性,需要实施超越常态应急管理和传统应急管理体系的规模更大、级别更高的综合性应急管理^[1]。突发事件联防联控机制侧重于对重大风险和非常规突发事件的因应,试图通过应急管理结构与功能的调整以回应现实需要。联防联控机制处于实践先导、理论与制度滞后的阶段,我国应急管理相关的法律法规、中央至地方各层级应急响应预案中对联防联控机制的专门建构尚不充分。在研究层面,将其视为一种复杂开放系统,涉及科层规范、市场规范、政治规范、科学规范、共治规范、法治规范所构成的多元规范体系,侧重于对联防联控机制性质

及作用的探究。将联防联控机制视为科层制的一种改造方式和非常规运作,是常态治理在难以胜任时产生的代替和纠正机制,通过政府组织结构的重新整合,解决了传统科层制结构中,因清晰部门边界和严格职责划分约束导致的跨部门协同难题,改进了政府内部跨部门协同,满足非常态时期组织之间横向和纵向合作的需要^[2-3]。在我国国家应急指挥体制的演变过程中,跨部门联防联控机制逐步取代政府应急指挥部成为常用模式^[4]。

应急管理结构转化与功能变革作为组织适应外部灾害危机冲击的基本方式,预案作为第一重适应,并不能充分应对非常规突发事件,如此,可能出现超出预案规定的第二重适应即非预案行为。在现实中,为承载深度不确定条件下的多样化响应功能需

收稿日期:2021-03-03

基金项目:国家自然科学基金(71921003)

作者简介:陶鹏(1985—),男,安徽马鞍山人,副教授,从事社会风险与公共危机管理研究。

要,突发事件联防联控机制呈现出强化、调试及突生演化现实,基于预案的应急响应行动也是结构演化的一部分而非全部,而非预案行为则是以问题为中心的应急响应行动,在解决突出问题与矛盾过程之中起着极其重要的作用。通过危机学习可以吸纳非预案行为,进行制度化以完善联防联控机制。为此,本文试图构画新冠肺炎疫情应急响应的功能图景,对比重大突发公共卫生事件应对文本中的职责划分,寻找重大突发公共卫生应对实践与政策文本之间的差距,通过危机学习以实现联防联控机制在制度层面的转化,推动重大突发公共卫生事件应急响应体系现代化。

二、联防联控机制应急响应功能分析框架

灾害社会学结构-功能分析传统在组织层面形成组织适应类型学,也因该理论框架的提出和完善者来自美国特拉华大学灾害研究中心而被称为DRC 类型学(Disaster Research Center Typology),该类型学依循组织结构和功能的维持和变化而形成了组织的四种灾害适应情形^[5]。

结构-功能分析方法在应急管理实践层面亦有较为广泛的应用。美国国家响应框架(The National Response Framework,简称 NRF)识别出交通、通讯、公共设施及工程、消防、信息与规划、公众救护、物流、公众健康与医疗服务、救援、油料与有毒物质应对、农业与自然资源、能源、公共安全与保障、跨部门业务和基础设施以及对外事务 15 项不同类别的应急响应功能(Emergency Support Functions,简称 ESFs)^[6]。

新冠肺炎疫情联防联控机制作为非常规突发事件指挥协调机制。最初由国家卫生健康委牵头成立,成员单位共有 32 个部门,下设疫情防控、医疗救治、科研攻关、宣传、外事、后勤保障、前方工作等工作组。随后,党中央成立应对疫情工作领导小组,原国家卫生健康委牵头成立的疫情联防联控工作机制也调整为国务院联防联控机制,下设综合组、医疗救助组、医疗物资保障组、生活物资保障组、科研攻关组、专家组等工作组,就疫情分析研判、患者救治、物资保供、维护社会稳定等问题开展联防联控^[4]。本文将结构-功能分析扩展至突发公共卫生事件应急响应领域,该框架能够透过现实与制度设计层面的连接,将应急响应功能图景与组织分工进行有机结合,更为全景的开展基于功能需要的结构设计(见

图 1)。由于文本数据的局限性,本文侧重于构画新冠肺炎疫情响应中的基本功能图景,与已有预案功能设计进行比较分析以揭示新发传染病疫情响应功能在现实与文本之间的差异,从预案优化层面优化突发公共卫生事件应急管理的结构功能设计,为后续制度学习尤其是预案优化提供基础实证支撑。

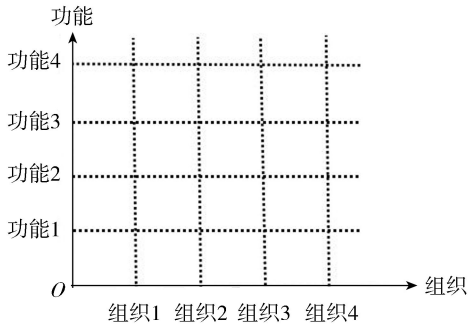


图 1 联防联控机制的结构功能分析矩阵

三、数据与方法

本文数据来源于中国政府网 2020 年 1 月 22 日至 2 月 29 日,国家卫生健康委新闻发布会文字实录、联防联控机制新闻发布会文字实录、《国家突发公共事件总体应急预案》以及《国家突发公共卫生事件应急预案》^[7]。联防联控机制最先于 2020 年 1 月 22 日国家卫生健康委新闻发布会上对外宣布成立,国家卫生健康委新闻发布会文本中包含大量新冠肺炎疫情应对内容,所以本文将 2020 年 1 月 22 日至 2 月 4 日国家卫生健康委举办的 11 场新闻发布会文字实录也收录在内。2020 年 2 月 29 日后,全国范围内新增确诊和新增疑似病例平稳下降,联防联控机制的工作重心从疫情防控转向复工复产和社会经济生活秩序恢复,新冠肺炎疫情的剧烈暴发期结束。故本文选取 2020 年 1 月 22 日至 2 月 29 日新冠肺炎疫情暴发期间,共计 44 场联防联控机制相关的新闻发布会文字实录内容作为联防联控机制应急响应功能的分析文本。

本文以此次新冠肺炎疫情联防联控机制实际应急响应功能作为分析对象,运用 NVivo 12 plus 质性分析软件对联防联控机制新闻发布会文字实录进行文本分析,归纳总结新冠肺炎疫情响应中触发的应急响应功能,对比突发公共事件总体应急预案和突发公共卫生事件专项应急预案的应急响应功能设计,揭示出新发传染病疫情响应功能现实与文本之

间的差异。本文先是建立联防联控机制新闻发布会文本资料库,再以美国联邦应急管理署的应急响应功能框架和中国新冠肺炎疫情应急指挥功能小组设定为基础,提取突发公共卫生应急响应功能进行归类和新分类建立,编码小组对文本数据进行理解、整合与分类,通过重复检验和交叉检验,保证每一组的内容都归属于同一个功能范畴,各组之间相互独立,完全穷尽,直至所有内容都被归类。最后,对数据文本内容进行信效度检验,保证数据的可靠性^[8]。通过层级渐进归纳,逐步描绘出突发公共卫生事件联防联控机制的功能图景,并将其与预案应急响应功能设计进行比较。

四、研究结果

1. 新冠肺炎疫情响应的现实功能图景

新冠肺炎疫情发生后,我国政府紧急启动联防联控机制,从突发公共卫生事件响应需求出发,立足于突发传染病事件特征,结合政府部门常态期的角色和职能以及能够调动的企业、社会组织、公民等社会主体的能力和资源,打破边界,举全国之力响应新冠肺炎疫情。在复杂情境中,联防联控机制功能的数量、种类和运作机制具有模糊性,为了更加清晰、结构化地展现联防联控机制的功能,本文对联防联控机制新闻发布会文字实录的文本数据内容不断进行分析、比较、归类、范畴化,形成新冠肺炎疫情应急响应功能归纳整理。

此次新冠肺炎疫情应急响应阶段的应急响应功能包括综合协调指挥、交通管制与运输、公共建设与工程、基本生活权益保障、物资响应、医疗救护、卫生防疫、农业农村支持、能源支持、社会秩序维护、对外事务、科研支持与交流、公共宣传教育、金融财政支持、气象监测、复工与就业支持、防疫人员关爱 17 类功能。这些功能则又分别涵盖了不同的子功能,而子功能则又是由多项具体突发公共卫生事件应急响应举措和行动构成。

第一,综合协调指挥功能包括启动响应、指挥协调和疫区管控 3 项子功能。其中启动响应子功能包括疫情研判、甲类传染病管理、制定计划、发布通告等具体内容。指挥协调子功能包括:①指挥协调;②建立信息直报和对接联系机制,协调联动;③下达任务,督导检查;④制定调整防疫指南,确定应急监测、流行病学调查处置方案等一系列具体内容。疫区管

控子功能包括:①动态调整县域防控等级和城乡社区防控计划;②暂停聚集性活动;③停工、停业、停课等具体措施。

第二,物资响应功能主要包括防疫物资保障和生活必需品保障两方面。防疫物资保障包括:①建立保供绿色通道;②建立“疫情应对处置急需物资网上申报系统”;③按日按需统一调度;④增列储备物资目录,政府兜底采购收储;⑤接受多方捐赠;⑥确立电商供需机制;⑦引导控价、控流、合理投放等内容。生活物资保障则包括:①成立生活物资保障组;②确立保供稳价预案;③监测预警;④快速响应;⑤联保联供;⑥产销信息对接;⑦多渠道销售;⑧鼓励进口;⑨引导理性消费等具体举措。

第三,复工和就业支持功能包括复工支持与服务、返岗支持与服务、稳就业与稳工资 3 项子功能。复工支持与服务的子功能主要包括:①帮助防疫物资企业复工复产,扩产转产;②保障生产要素供应,全产业链复工升级;③确立保供骨干企业,免费提供用工服务,开展线上春风行动,帮助在线招聘,用工动态清零,派驻特派员与督导组;④确立全国复工复产日调度制度;⑤鼓励创新支持政策,严禁简单粗暴;⑥建设用工对接信息平台,畅通复工、防护、就业服务信息;⑦组建复工服务协调小组,设立人社服务专员等具体措施。返岗支持与服务的子功能包括:①组织错峰返岗;②跨区招聘;③直达联成运输;④开启绿色通道等具体内容。稳就业与稳工资子功能包括:①扶持创业,挖掘就业机会;②组织就业培训,助力农民工、高校毕业生和弱势群体就业;③提供多种就业补贴,为企业减负等具体内容。

第四,上述物资响应功能、复工和就业支持功能的落实需要交通管制与运输功能的积极配合。交通管制与运输功能包括春运保障、物资运输、交通管制与畅通子功能。春运保障主要包括:①免费退票;②联网售票;③大数据分析调整运力等内容。物资运输子功能包括:①统筹运输,联合会商调度;②制定异常情况应对方案;③建立物流保障办公室和接驳转运中心;④开设绿色专用通道;⑤充实一线人员等举措。交通管制与畅通子功能主要包括分类、分区、分级管制和暂停重点疫区道路水路客运快递出入两方面。

第五,医疗救护主要包括接诊与检测、救治与护理、其他医疗保健需求满足、心理疏导干预 4 项子功

能。其中最主要的子功能是救治与护理子功能,主要包括:①“五早”+“四集中”(“五早”:早发现、早诊断、早报告、早隔离、早治疗;“四集中”:集中病例、集中专家、集中资源、集中救治);②增扩收治医院;③对口支援;④院士团队巡查;⑤派驻督导专家组;⑥配备专业感染控制团队;⑦使用先进设备;⑧组建救治管理团队;⑨整体综合和护理制度;⑩跟踪出院患者健康;⑪推广应用有效治疗方案等具体内容。接诊与救治子功能包括:①建立发热门诊制度,预检分诊;②分类多方式临床诊断。其他医疗保健需求满足子功能主要包括:①线上和线下医疗联动、分级诊疗满足常见病和慢性病接续治疗和保健服务需求;②做好被征用医院预原病人的接续治疗。心理疏导干预子功能包括:①分类编写心理危机干预指南;②发布心理疏导知识;③设置援助热线;④加强人员培训和督导等内容。

第六,卫生防疫子功能是此次疫情防疫中最重要的基础性功能。主要包括流行病学调查、社区防疫、医院防疫、监狱系统防疫、复工企业防疫、养老机构防疫、校园防疫、政府部门防疫、快递营业网点防疫、金融网点防疫、交通防疫等子功能。社区防疫和交通防疫子功能是卫生防疫的核心内容。社区防疫子功能包括:①动态调整社区防控举措;②分类管理不同人群;③网格化管理,地毯式搜查;④健康追踪,登记管理;⑤每日测温筛查上报;⑥居家物资保障;⑦组织机关干部下基层;⑧建设防疫专家兼职队伍;⑨开展“爱国卫生运动”,分类消毒查杀,落实农村保洁制度,推进厕所革命,规范禽畜养殖,培育观念等具体内容。交通防疫子功能主要包括:①设立检疫站、检疫点;②准备防疫物资;③做好一线人员防护培训;④乘客防护,测温消毒,佩戴口罩,分散就座;⑤乘客信息登记和溯源等内容。医院防疫子功能包括:①落实医务人员防护标准和规范,人员培训;②完善医务人员健康监测和报告制度;③加大防护用品的合理使用力度和保障力度;④医院定时清洁消毒;⑤处理感染物;⑥组建院感防控专家组;⑦增加预约号源;⑧错峰就医;⑨设立等候区;⑩推广互联网就医;⑪降低医院人员密度。除了普遍采取消毒通风和降低人员密度等措施,不同类型的人员聚集场所还采取了不同的针对性防疫举措。监狱系统防控重视强化责任制;复工企业强调复工复产与疫情防控的统筹;养老机构防疫要求减少家属探

视,提倡线上探视,重视老人的关心与爱护;校园防疫一方面延迟开学,避免人员聚集,另一方面,大力开展在线教育,保证“停课不停课”;金融网点防疫则重视在保证金融安全与顺畅服务的同时,做好流通中的现金消毒;政务部门借此机会全面推广业务网上办理;快递网点防疫主要通过快递的无接触配送和消毒查验保证快递安全及时配送到位。

第七,做好防疫人员关爱,才能保障做好上述医疗救护和卫生防疫功能。防疫人员关爱功能包括改善医护人员待遇、医护人员生活保障和保障社区防疫人员权益3项子功能。落实医护人员待遇包括:①发放临时性工作补助并给予税收优惠;②开通工伤认定绿色通道;③奖励表彰先进医护人员。医护人员生活保障包括:①医疗队整体接管,保障医疗队衣食住行;②安排轮休;③扩充队伍;④关爱身心健康;⑤创造安全的执业环境。保障社区防疫人员权益功能则包括:①帮助解决困难;②加强工作力量;③加强心理疏导;④改善防护条件;⑤压缩材料报表,减轻基层工作人员的负担。

第八,科研交流与支持功能致力于多角度提升科研攻关速度,其子功能主要包括科研攻关、国际交流与合作、科研便利化服务、中西医结合、科研审批与监管、科技成果开放共享。科研攻关子功能是其核心功能,包括:①启动应急项目,成立国家科研攻关组;②设立专班,进行“战时管理”;③多路线部署;④全程跟踪;⑤建立攻关项目专员制。国际交流与合作子功能包括:①建立交流平台;②组织专家沟通会;③邀请考察;④开展高层通话;⑤组织远程会诊;⑥列席国际会议,通过多种渠道学习共享先进经验和科研成果。科研便利化子功能包括:主动为科研机构提供计量、标准、认证认可、检验检测服务。中西医结合子功能要求做好组织中药的研发与运用,中西医结合提高患者治愈率。监管部门在落实科研审批与监管子功能时,既要严格审批保证产品安全,又要加快应急审批助推科研成果早日投入使用。科技成果开放共享子功能的核心在于推广应用科研成果。

第九,基本生活权益保障功能主要包括患者救治保障、养老金发放、公积金给付、紧急援助。其中最主要的子功能是患者救治保障,包括:①先救治后结算;②费用单列;③线上办理;④设立非医保患者预付专项资金;⑤医保“长处方”报销,扩大支付范围,基金预算管理等内容;⑥养老金发放子功能包

括:①完善养老金调整和约束机制;②推进省级统筹,加快全国统筹;③财政补充、中央调剂、国有资产划拨充实养老保险基金;④化危为机,多角度推进养老保险改革,满足养老金给付需求。公积金给付子功能包括:①阶段性缓缴;②允许延期还款;③提高租房提取额度,灵活安排提取时间等内容。紧急援助子功能则包括:①提供经济援助、司法援助;②放宽救助标准,简化流程,开通“绿色通道”;③社区走访,主动开展帮扶;④探索求助排序机制;⑤多渠道、多维度保障困难群众基本生活。

第十,金融财政支持功能包括疫情防控财政补贴、监督防疫资金落实、疫情防控税费优惠、维护金融市场稳定、扶持受影响地区和企业、向中小微企业倾斜政策、发挥保险业风险管理等子功能。疫情防控财政补贴子功能包括:①出台国家专项再贷款和贴息补助政策;②确立重点企业名单;③开辟防疫相关融资绿色通道;④建立防控经费日报制度;⑤优先保障病区建设、科研、物资储备、基层防疫经费需求;⑥发放综合性补助、疫情防控专项补助、一线医务人员临时性工作补助、患者救治补助、返岗复工补贴等多项补贴;⑦疫情防控税费优惠则包括科研税收优惠;⑧防疫物资和生活必需品生产和运输及捐赠税收减免;免除防疫产品行政收费等内容。金融财政支持还通过维护金融市场稳定、扶持受影响地区和企业、向中小微企业倾斜政策、保险业风险管理等功能降低疫情对社会经济活动的影响。

此外,还有农业农村支持、能源支持、对外事务应对、社会秩序维护、公共建设与工程、公共宣传教育和气象灾害防御功能。其中农业农村支持功能包括农产品供给、动植物病虫害防治、保护野生动物3项子功能。能源支持主功能涵盖能源联供降费、煤矿、电力、油气行业保供。对外事务应对主功能包括口岸管理、物资进口、外汇管理和旅客安置与通航子功能。社会秩序维护包括维护市场秩序、维护公共卫生秩序和维护社会生活秩序3方面的子功能,公共建设与工程功能主要是做好工程服务和施工管理,公共宣传教育在于做好每日疫情通报和防疫健康教育。

2. 新冠疫情响应中的非预案行为

本文将《国家突发公共事件总体应急预案》和《国家突发公共卫生事件应急预案》中关于应急响应功能的内容分别进行结构化处理,通过层级渐进编码,归纳总结出突发公共事件总体预案和突发公

共卫生事件应急预案的应急响应功能设计,并将二者与此次新冠肺炎疫情应对中实际应急响应功能进行对比,结果见表1。

对比新冠疫情联防联控机制实际应急响应功能、《国家突发公共事件总体应急预案》应急响应功能设计和《国家突发公共卫生事件应急预案》应急响应功能设计,发现实际突发公共卫生事件的应急响应功能需求远超预案设计。《国家突发公共事件总体应急预案》包括13类应急响应功能,《国家突发公共卫生事件应急预案》包括14类应急响应功能,而新冠疫情联防联控机制则包含17类应急响应功能。新冠疫情联防联控机制比《国家突发公共事件总体应急预案》的应急响应功能设计多了农业农村支持、对外事务应对、气象监测和复工与就业支持四类功能,比《国家突发公共卫生事件应急预案》的应急响应功能设计多了能源支持、气象监测和复工与就业支持3类功能。在突发公共卫生事件应急响应子功能方面,《国家突发公共事件总体应急预案》包括26项应急响应子功能,《国家突发公共卫生事件应急预案》包括24项应急响应子功能,新冠疫情联防联控机制则包括64项应急响应子功能。除去新增应急响应功能类别,实际应急响应功能需求与预案应急响应功能设计子功能数差别最大的依次是卫生防疫、科研支持与交流和金融财政支持3类应急响应功能。综合协调指挥、公共建设与工程和公共宣传教育这3类应急响应功能的预案设计和新冠疫情实际应对在具体措施上虽有所差异,但总体上保持一致。

具体到每一类应急响应功能,新冠疫情联防联控机制在《国家突发公共事件总体应急预案》和《国家突发公共卫生事件应急预案》功能设计基础上各有不同拓展,三者差距如图2所示。总体预案、专项预案和现实三者应急响应功能数,形成了不同的关系结构类型。当前《国家突发公共事件总体应急预案》《国家突发公共卫生事件应急预案》和新冠疫情联防联控机制子功能数量共有5种不同的关系结构类型:①医疗救护、卫生防疫、农业农村支持、社会秩序维持和对外事务应对这5类应急响应功能的子功能数量关系结构类型为实际需要的子功能数量多于专项预案,专项预案的子功能数量多于总体预案,这是一种相对符合制度与现实逻辑的状态;②基本生活权益保障、科研支持与交流、气象监测、复工与就业支持和防疫人员关爱这5类应急响应功能的子功

表1 实际应急响应子功能与预案设计应急响应子功能对比

主功能	子功能	总预	专项	实际	主功能	子功能	总预	专项	实际
综合协调指挥	启动响应	●	●	●	能源支持	能源联供降费	○	○	●
	综合协调	●	●	●		煤矿行业保供	●	○	●
	疫区管控	●	●	●		电力行业保供	●	○	●
物资响应	防疫物资保供	●	●	●		油气行业保供	●	○	●
	生活必需品保供	●	○	●	社会秩序维持	维持市场秩序	○	●	●
复工与就业支持	返岗支持与服务	○	○	●		维护公共卫生秩序	○	○	●
	复工支持与服务	○	○	●		维护社会生活秩序	●	●	●
	稳就业与稳工资	○	○	●	对外事务应对	口岸管理	○	●	●
	应对外贸冲击	○	○	●		物资进口	○	○	●
交通管制与运输	春运保障	○	○	●		外汇管理	○	○	●
	物资运输	●	●	●		旅客安置与通航	○	○	●
	交通管制与畅通	●	○	●	科研支持 与交流	科研攻关	●	●	●
医疗救护	接诊与检测	●	●	●		交流与合作	●	●	●
	救治与护理	●	●	●		科研便利化	○	○	●
	其他医疗需求满足	○	○	●		中西医结合治疗	○	○	●
	心理疏导干预	○	●	●		科研审批与监管	○	○	●
卫生防疫	流行病学调查	○	●	●		科技成果开放共享	○	○	●
	社区防疫	○	●	●	金融财政支持	疫情防控财政补贴	●	●	●
	医院防控	●	●	●		监督防疫资金落实	●	○	●
	监狱系统防控	○	○	●		疫情防控税费优惠	○	○	●
	复工企业防控	○	○	●		维护金融市场的稳定	○	○	●
	养老机构防控	○	○	●		扶助受影响地区和企业	●	○	●
	校园防控	○	○	●		向中小微企业倾斜政策	○	○	●
	政务部门防控	○	○	●		保险业风险管理功能	●	○	●
	快递网点防控	○	○	●	农业农村支持	农产品供应	○	○	●
	金融网点防控	○	○	●		动植物病虫害防治	○	●	●
	交通防控	○	●	●		保护野生动物	○	○	●
基本生活 权益保障	患者救治保障	●	●	●	防疫人员关爱	改善医护人员待遇	●	●	●
	养老金发放	○	○	●		医疗队生活保障	○	○	●
	公积金给付	○	○	●		社区防疫人员权益	○	○	●
	紧急援助	●	●	●	公共建设与工程	工程服务和施工管理	●	●	●
气象监测	气象灾害防御	○	○	●		公共宣传教育	●	●	●
						疫情通报与健康教育	●	●	●

注：●表示在文本数据中可见其被使用；○表示在文本数据中不可见其被使用；“总预”指代《国家突发公共事件总体应急预案》，“专项”指代《国家突发公共卫生事件应急预案》；“实际”指代新冠疫情联防联控机制，下同。

能数量关系结构类型为实际需要的子功能多于预案体系的功能设计,在预案体系内部,专项预案与总体预案子功能数量相等,反应出现实和制度之间的差异大,专项和总预之间缺少差异性,未能突出专项功能特征;③综合协调指挥、公共建设与工程和公共宣传教育这3类应急响应功能的子功能数量关系结构类型为专项预案、总体预案和实际需要的子功能数量相等,说明制度与现实之间的差异可以忽略不计或者并未能触发非预案行为,制度建设层面亦应当关注更为极端的事件;④交通管制与运输、能源支持和金融财政支持这3类应急响应功能的子功能数量关系结构类型为实际需要的子功能多于预案体系的功能设计,而在预案体系内部,总体预案的子功能数

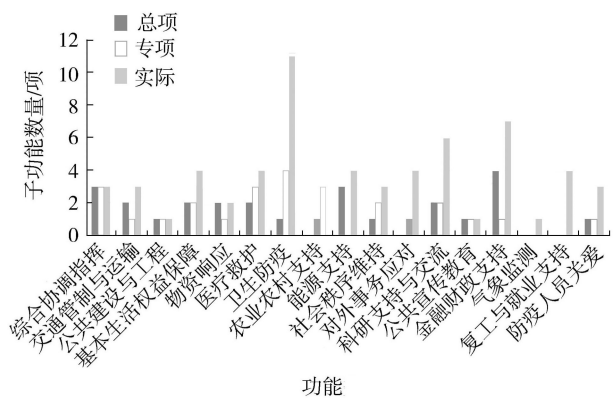


图2 突发公共卫生事件应急响应功能子功能数

量多于专项预案,反映出制度与现实的冲突,专项预案在此类功能设计上显然滞后性强,未能有效吸纳

总体预案的导向,导致制度层面的缺陷;⑤物资响应这类应急响应功能的子功能数量关系结构类型为专项预案的子功能数量少于总体预案和实际需要,制度与现实之间差异小,专项制度建设呈现滞后性。

五、政策建议

第一,强化以操作性与针对性为导向的功能与结构建构,提升非常规突发公共卫生事件应对的预案效能。突发公共卫生事件预案只因应常规突发公共卫生事件构画应急响应功能,未将重大突发公共卫生事件的应急管理纳入其中,应急响应功能设计有限。突发公共卫生事件预案多为原则性指示,在实际的灾难情景中,功能落实缺乏具体操作方法和流程指导。故应在突发公共卫生事件的应急管理预案中增加新发传染病以及重大突发公共卫生防控的内容,完善突发公共卫生事件的应急管理预案功能设计;并确定每一类别突发公共卫生事件应急响应功能的普遍性措施、流程和各防控参与单位的权责,让每一类应急响应功能的参与主体都能明确自身的角色与边界,提升突发公共卫生事件的应急管理预案功能的可操作性。

第二,客观认识预案与现实之间差距的合理性,保留并激活应急响应功能弹性空间。重大突发公共卫生事件的发生、发展、演变充满深度不确定性,不同地点、不同事件、不同类别的突发公共卫生事件应急响应情景千差万别,难以科学准确地预测出全部的功能需求。突发公共卫生事件应急管理预案应当重视过程指导,满足动态发展的应急响应功能需要,增强应急响应的灵活性和适应性;通过权力下放,建立容错机制,赋予应急响应功能参与主体根据突发公共卫生事件的具体情境进行临机行动的空间。

第三,侧重于对非预案行为的制度学习与吸纳,推动应急响应体系的升级完善。大量非预案行为的出现,可以作为解决常态科层体系应对危机失灵的替代,随着突发事件响应的终止,如果相关体制机制也随之消失,未能将突发事件应急响应功能有效纳入制度框架内,也未建立配套的体制机制,则将导致应急响应体系未能有效提升。应当藉由此次疫情,通过危机学习化危为机,完善联防联控机制,将其归纳总结提升至定型,纳入突发事件应急管理制度建设过程中,完善我国应急管理体系^[9]。在基本生活保障、科研支持与交流、气象监测、复工与就业

支持和防疫人员关爱这5类应急响应功能上,应将非预案行为进行制度转化,提升预案的适用性和有效性;在交通管制与运输、能源支持和金融财政支持方面,突发公共卫生事件专项预案应立足于公共卫生类突发事件属性特征,吸纳突发公共事件总体应急预案导向,提升预案体系内部的协调性;虽然综合协调指挥、公共建设与工程和公共宣传教育这3类应急响应功能的制度现实差异不大,但在制度设计过程中,应防患未然,关注极端事件,提升应急管理体系重大危险源识别和应对能力。

参考文献:

[1] 童星.兼具常态与非常态的应急管理[J].广州大学学报(社会科学版),2020(2):6-15.

[2] 孔凡义,施美毅.联防联控和群防群控:我国应急管理中的控制和动员机制——基于新冠肺炎疫情公共卫生危机事件的分析[J].湖北行政学院学报,2020(2):40-47.

[3] 张海波.积极推进应急管理体系与能力现代化[N].中国社会科学报,2020-08-25(8).

[4] 钟开斌.国家应急指挥体制的“变”与“不变”——基于“非典”、甲流感、新冠肺炎疫情的案例比较研究[J].行政法学研究,2020(3):11-23.

[5] 陶鹏,童星.灾害概念的再认识——兼论灾害社会科学研究流派及整合趋势[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2012(42):108-120.

[6] Federal Emergency Management Agency. National response framework[EB/OL]. [2020-11-24]. <https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/frameworks/response>.

[7] 中国政府网.国务院联防联控机制新闻发布会文字实录[EB/OL]. [2020-04-06]. <http://www.gov.cn/xinwen/gwylflkjz07/index.htm>.

[8] 托马斯·W.李.组织与管理研究的定性方法[M].吕力,译.北京:北京大学出版社,2014.

[9] 陶鹏,童星.新发传染病应急响应体系建设初探[J].学术研究,2020(4):8-13.

(责任编辑:许宇鹏)

