



高度重视构建人类卫生健康共同体

——1974年印度应对天花病毒流行的启示

□ 张圣捷

天花，是世界上第一种被永久根除的传染病。在被彻底消灭之前，它至少困扰了人类3000年。在17、18世纪，天花是世界上最具毁灭性的传染病。仅20世纪，它就导致了3亿人死亡。传染病如同天灾般时时破坏、侵蚀与危害着人类的健康与生活。1974年1月始，印度再次发生严重的天花流行，全国报告病例187967例，占当年全球报告病例总数的86%。天花病毒如此肆虐，可以说当时人人都笼罩在天花病毒的阴影之下，天花病毒因此被史学家称为“人类史上最大的种族屠杀”。目前，虽然天花病毒已经消灭，但是人们仍旧很难忘记它带来的痛苦。

天花又称麻疹病毒，是一种高度传染性的疾病，常常导致严重的并发症甚至死亡。仅20世纪就夺走了上亿人的生命。人被感染后无特效药可治，表现为严重毒血症症状，典型天花死亡率高达30%左右，即使侥幸存活下来的感染者也会终身留有皮疹，其脓疱破裂后会留下密密麻麻的痘疤，十分影响美观，天花因此得名。天花的传播途径主要是飞沫和直接接触，病人在咳嗽、打喷嚏或说话时，可以将病毒传播给周围的人。同时，如果一个人接触到了天花病毒携带者的衣物、床单或其他物品，也可能被感染。由于天花病毒的传染性极强，一旦暴发疫情，很难在短时间内控制其传播。

1974年1月，天花病毒悄然侵袭了印度比哈尔邦、奥里萨邦和西孟加拉邦。这些地区卫生条件相对最差，人口密度也很大，节日聚会和市场赶集为病毒传播提供了绝佳环境。同时，这些地区因交通和通信基础设施落后阻碍了疫苗运送，短时间内造成超6万人感染，超1.5万人病亡，是20世纪最严重的天花流行之一，也是二战后最大的一次天花流行。当年5月病例数达到了创纪录水平，仅在比哈尔邦，一周内就有11000个新病例和8600个即将爆发的病例，这相当于每分钟新增一个病例。面对不断升级的疫情，印度政府 and 世界卫生组织不断加强抗疫措施，包括动员更多卫生工作者加入，并增加疫苗供应。尽管采



取了这些措施，疫情在最严重的地区仍持续存在，虽然随着雨季的到来，一定程度上限制了人员流动，有效减少了病毒的传播，但是由于印度受宗教和落后的公共卫生意识影响，一场人间悲剧却仍在不幸上演。直到1975年5月24日，印度根治了最后一例天花患者，这场疫情在持续肆虐了一年多后，才最终基本平息。

令人欣喜的是，1980年5月世界卫生组织大会历史性宣布战胜天花病毒，这个纵横3000年的病毒竟成为首个被人类彻底战胜的传染病。战胜天花的标志就是每个人胳膊上，凹凸的、一字型或花型的小坑，这是接种疫苗留下的永恒印记。天花病毒虽然对外界环境有较高的耐受度，但它最致命弱点在于本质是DNA病毒，相对于RNA病毒，DNA病毒变异概率较低，所以即使传代千年，其致病特性依然保持不变，这就给了我们充足的时间研究对策。

经过长期观察发现，一旦感染天花病毒并康复后，便不会再次得病。当时，英国医生爱德华·詹纳观察到挤牛奶女工感染天花后未出现症状，细思发现牛痘和人痘（天花）是近亲，而牛痘致死率十分低，故可以尝试利用感染牛痘病毒获得对天花的免疫。然而这一想法早期并不顺利，人们认为接种牛痘后会长出牛犄角和体毛，所以十分排斥。功夫不负有心人，通过不断发表论文和进行接种试

验，爱德华·詹纳医生用事实逐渐得到全社会的认可。

1950年代，随着科学家找到制备冻干疫苗的途径，人类才真正看到了消灭天花病毒的可能性。由于冻干疫苗不再需要条件苛刻的冷链环境，这让偏远落后地区获得了疫苗的可及性。1959年世卫组织正式开始天花消灭计划，全球最具挑战性的地点之一就是印度，为当时6.09亿印度人口接种疫苗是一项艰巨的任务。在工业化国家可以依靠大规模免疫接种运动，而在缺乏卫生基础设施的贫穷国家，行动效果较差。印度“国家根除天花计划”始于1962年，目标是三年内为全国接种疫苗。然而由于缺乏资金、人员和疫苗可及性，该倡议失败了。在那期间，印度仍在使用其他国家淘汰的液体疫苗，冷链设施不足也阻碍了这一计划。当1974年天花来临时，印度政府为应对天花流行而加大了支持力度，同时各国也增加冻干疫苗的捐赠，这极大促进了疫苗在印度的推广。

纵观天花病毒的历史脉络，从中可以看到人类从胆怯害怕到无助再到奋起反击的过程，最终拿起科学的武

器将天花病毒彻底消灭。印度大规模暴发天花暴露出政府对控制疫情传播措施不力、民众公共卫生意识薄弱的事实，尚未形成社会协同共治应对重大突发公共卫生事件的理念，加上客观条件的缺失导致行动迟缓。这次疫情凸显出在人口密集和资源有限的情景下控制传染病挑战巨大，印度成功消灭天花是全球卫生领域的重要里程碑，也用事实证明了形成协调一致公共卫生干预措施的有效性。在这场旷日持久与天花的斗争中，起决定性因素的是一系列国际倡议和防疫物资的捐赠。由此可见，单一国家无法单独应对传染病的全球威胁，只有通过全球合作，才能有效遏制传染病的传播。

同时，这次疫情也清楚地表明，强大的公共卫生基础设施和准备工作对于有效管理和控制疫情至关重要，这包括在紧急情况发生之前拥有训练有素的医护及充足的物资供应。接种疫苗是预防传染病最经济、最有效的方式之一，疫苗对于预防和控制传染病具有决定性意义，如果没有牛痘疫苗的问世，人类不可能建立起对天花病毒的免疫屏障。除此之外，传染病流行往往与公众认知和行为密切相关，正因如此，印度本次流行主要发生在卫生条件较差的地区，贫困地区更有必要加强公共卫生宣传教育，以提高公众的卫生意识和自我保护能力。在比哈尔邦等人口密集地区天花快速传播提示我们，在疫情面前，快速和协调响应的重要性。在本案例中，我们看到了国际社会加强信息共享、技术交流、资源互助等方面合作的重要意义，推动构建人类卫生健康共同体是全球公共卫生治理的重要遵循。因此，反思公共卫生类突发事件需要从预防和应对策略、公共卫生宣传和教育、国际合作与交流、科技创新与研发等视角深入思考，不断加强和完善公共卫生体系和快速应急响应机制，提高应对能力和效果。

风险治理与应急管理 典型案例

以县域治理为突破口深化城乡融合

□ 司海燕

习近平总书记在新时代推动中部地区崛起座谈会上强调，要坚持城乡融合发展，扎实推进乡村全面振兴。深化城乡融合发展，是统筹新型城镇化和乡村全面振兴的重要举措。县域作为城乡发展的重要枢纽，上连省市，下接镇村，支撑起城镇化与乡村振兴的共同空间，在推进城乡融合发展中至关重要。当前，在深化城乡融合发展中，仍然面临着治理资源不均、治理机制不畅、治理能力不足等发展的难点和堵点。对此，要以县域为联结点和突破口切入，在县域内率先破除城乡二元结构，促进城乡治理要素互补共进、畅通流动，进一步激发城乡要素双向奔赴、城乡产业同频共振，为实现新型城镇化和乡村全面振兴提供有力支撑和有效保障。

以县域为枢纽促进城乡治理资源科学配置。城乡治理是指城市与乡村的治理要素相互补位、相互促进的过程。传统城乡治理结构最大的弊端是资源分置，地、物、人、设施、技术等治理资源各归其属，没有实现互利共享。虽然城市与乡村有着较大差异，但是城乡治理资源禀赋之间存在共融性，可以通过县域将二者之间的资源统筹规划、科学配置，形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。一是建立健全有效衔接城乡治理资源的规划体系。从空间发展来看，没有脱离乡的城，也没有脱离城的乡，治理资源均衡分布是城乡融合的基础保障。要聚焦交通、水利、物流、人居环境等重点领域，形成“县—乡—村”一体统筹，保证居民在生活需要圈层内实现互补共享。同时，要大力发展小县城，强化小县城公共服务职能，增补

乡镇居民普惠福利。此外，随着人口流动形成新的聚集，个别县建制较大，人口较少，社会治理成本较高，可根据实际情况重新调整规划，兼顾治理资源配置的公平与效率，以满足城乡居民对美好生活的高品质需求。二是推动城乡治理资源均衡发展和标准统一。由于城乡间空间、设施等差距较大，仅靠县域担负统筹建设，力量不足，所以要发挥好中央支持、省级统筹、市县负责的基础设施联动机制，协调各级政府、企业、农民等多元主体共同提供优质资源服务。同时，要结合地方实际和地域特点，制定统一的县乡教育、医疗、交通等治理资源建设管理标准，分区、分类、分阶段推进，满足城乡居民高品质生活和区域发展的客观需要。三是优化县域综合治理平台数字化功能。县域要提高数据统筹能力，构建连接上下、贯通左右、功能集成、业务协同的数据治理平台，厘清县域内城市、集体、资源等基础数据资产，整合县域四标四实信息、社会组织信息、12345热线、重点人群信息等数据，将县乡常住人口、房屋、城市部件等数据信息全部纳入系统，实现跨部门资源的互联互通、信息共享。同时，强化动态感知、跟踪预测、分析研判、决策处置等功能，为实现数据要素与传统要素融合对接提供坚实基础。

以县域为枢纽促进城乡治理机制有效链接。城乡治理的本质是重构要素间的结构关系和运行方式，根本是在机制建设上打通梗阻，为城乡间要素交换、产业互补、人口流动等提供保障。值得注意的是，在推进县域治理的过程中，要解决好管理不衔接、职责不清晰、行动不同频等问题，关

键是以一体化的思路和举措打破层级壁垒、提高县域协同能力，促进社会治理机制顺畅衔接。一是统筹新型城镇化和乡村全面振兴。2022年出台的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出要提高县城辐射带动乡村能力，促进县乡村功能衔接互补，从政策角度明确了县域发挥联接带乡枢纽作用的职能定位。在今后一段时期内，一方面，县域要发挥城乡融合职能，以主体共建、信息共享、资源共用、机制共通为政策衔接点，深刻把握新型城镇化和乡村全面振兴两大战略统筹发展的现实依据和内在机制，系统设计、协调推进。另一方面，城乡治理涵盖内容较多，覆盖面较广，一定程度上存在碎片化问题。同时，由于各项治理事务归属不同部门，也存在条块分割等问题。对此，县域可采取“项目化”方式就城乡治理中的共性问题开展专项行动，对教育、医疗、环境治理等与民生结合较为紧密的领域集中攻坚，定期进行成果验收，“靶向式”破解治理难题。二是打造城乡治理共同体。依靠县政府托举起量级相差较大的城与乡，从实践层面会遇到自身力量不够等问题，这就需要在治理主体的关系变革中实现多元链接，打造城乡治理共同体。同时，需要科学梳理城乡居民利益结构，寻找城乡治理诉求的最大公约数，完善县域社会治理架构，充分吸纳社会力量，扩大居民参与治理的领域和范围，为城乡融合治理注入更加强大的动能。

以县域为枢纽促进城乡治理能力共同提升。促进县城城乡治理融合的主体包含两方面：一是基层干部，二是基层群众。激发这两类人群参与治理的能动性，提升其参与治理效度，

增强县域城乡治理能力，需要聚焦三个重点。一是健全县（市）、乡干部双向交流常态化机制。县域发挥融合功能可通过向上向下派驻干部，掌握上位治理逻辑和基层治理逻辑，从而促进城乡治理思路贯通一致。对向下交流到乡镇工作的干部，侧重安排在与土地收储、行政执法、信访维稳等与基层治理具体事务相关的岗位上。对交流到县（市）级部门的干部，重点安排在执法办、项目办等与治理统筹相关的部门。二是培养县域干部敢于担当、乐于学习、善于创新的精神。随着社会矛盾多发和利益格局深度调整，城乡间差异表现也越来越复杂。面对城乡治理融合中的梗阻难题，县域干部要打破固有思维，勇于尝试创新方法，不断学习，提升应对困难挑战的本领，尤其要注重在实践中提高解决问题的能力，按照“干什么学什么”“缺什么补什么”要求，强弱项、补短板，填空白、消盲区，担当起城乡治理融合的责任。三是使全过程人民民主成为人民的生活方式。基层治理是城乡融合的底层肌理，其民主性更多体现在居民参与活动中，也就是多元主体在遵循规则的基础上，通过参与实现“善治”目标。所以，县域层级要把民主协商作为城乡治理的重要抓手，拓宽社情民意反馈渠道，完善办事公开制度，保障群众知情权，把全过程人民民主贯穿其中，促进城乡治理价值共通、治理结构贯通、治理过程联通。

基层治理

党的二十大报告指出，要“全面推进乡村振兴”“加快建设农业强国”。2023年中央工作会议及中央农村工作会议均提出提升乡村产业发展水平。2024年中央一号文件强调，“要学习运用‘千万工程’蕴含的发展理念、工作方法和推进机制”，并将提升乡村产业发展水平作为推进乡村全面振兴的重点之一。因此，推动乡村产业提档升级，提高其竞争力和可持续发展能力，已成为当前农村经济发展的重要任务。

实现乡村全面振兴的关键在于产业发展

□ 耿珊珊

当前，农村经济发展正处于关键阶段，从农村自身发展来看，优化产业结构、调整产业发展模式、实现多产业融合发展符合农村经济自身发展的内在要求，也是助推乡村振兴的重要保障。

目前，尽管农村产业提档升级已取得一定成效，但存在的问题不可忽视。一是部分地区的产业结构仍以传统农业为主，应用农业科技创新成果不够广泛和深入，影响了产业的创新效能与持续升级。二是农村产业链条较短，上下游企业之间的联系比较松散，导致产业链的协同效应未能充分发挥。三是随着农村产业规模的扩大和资源环境压力的增大，部分地区依然存在资源过度开发与环境破坏问题，影响了农村产业的可持续发展。因此，提升乡村产业发展水平的重点依然是坚持产业兴农、质量兴农和绿色兴农。

乡村产业发展需推进“三产融合”

农村“三产融合”是农业产业化经营和农业纵向一体化的“升级版”，对于增强农业竞争力、提升乡村产业发展空间、拓宽农民就业与收入渠道，都具有重要意义。

提升乡村产业发展水平，促进农村一二三产业融合发展，前提基础是实现上游农业的横向融合。具体来讲，有效的路径是通过合作制来实现上游农民的横向联合及其生产的横向融合，以使上下游产业或交易方形成相对均衡的纵向融合基础。除此之外，由于农村“三产融合”涉及农旅、农文相结合的多功能性，需拓宽产业融合的视野。同时，还需要在产业融合中引入“产村融合”和“产城融合”的理念，以期实现产业与空间的有效融合，城市带动乡村的城乡融合发展。

推进农村“三产融合”发展的重点是要构建两个机制。一是构建与“三产融合”相适应的经营机制，二是构建与“三产融合”相适应的利益机制。为此，一方面，在农业合作制基础上引入股份制，鼓励工商企业在“三产融合”中进入适宜的领域，与农民建立利益共同体和共赢关系。另一方面，在“三产融合”中发挥好政策助推脱贫农户、小农户融入的作用，亦要加强对工商资本租赁农地的监管和风险防范，提高财政扶持资金的精准度和使用效率，防止产业组织异化、经营制度扭曲和农民利益受损。

有力有效推动乡村产业可持续发展

当前，农业高质量发展与产业化基础依然相对薄弱，农产品市场竞争力不强，要素瓶颈制约和体制机制障碍还有待进一步突破，需要坚持“根基在农业生产、普惠在农企合作、要保障农民利益”原则，力求从根本上激发不同产业与农民群众主动参与融合的积极性，拓展乡村产业融合的渠道与合作开发的领域。

一是激发乡村产业发展内驱驱动效能。要通过技能培训、创业扶持等方式，培养一支高素质的农业技术和管理人才队伍。同时，政府应制定更加有力的政策措施，加大对农村产业的扶持力度，包括资金支持、税收优惠、土地使用等，推动各地区形成特

让乡村产业有效有力
赋能乡村全面振兴

色鲜明、优势突出的产业发展格局。同时，持续打通重点乡村县到省会城市的“交通动脉”，积极推进农村电子商务建设，降低农产品流通成本。此外，持续强化区域特色乡村产业，使其优势更加突出并通过对产品的深加工，在延长产业链条的基础上尽快促进数字技术与乡村产业的深度融合，提高乡村产业科技含量，以科技创新培育乡村产业的新业态、新动能。

二是充分发挥乡村产业助农增收效用。首先，针对产业运营低效或停滞引发的资产资源利用不充分的乡村产业，要通过灵活多样的经营模式，盘活闲置资产资源，提高使用效率，让“沉睡”资产焕发生机。其次，合理处置乡村产业项目资产，确保资源高效利用。按照村集体资产管理相关要求，通过上级部门审批、村级“四议两公开”等相应程序后，经第三方价值评估，对相关项目资产实施合规处置，处置收益应重新用于乡村产业项目建设。最后，积极谋划替代项目。调整乡村产业项目不能仅限于叫停项目运营或处置项目资产环节，而要积极研判、科学论证，重新谋划新的乡村产业项目，并强化后续运营及监管，使乡村产业有“量”更有“质”。

三是创造条件促进乡村产业多向度融合发展。鉴于目前农业经营主体的自我发展能力、市场竞争力相对较差之现实，应坚持以市场为导向进行产品研发和生产销售，在构建全渠道销售模式的前提下，在构建全渠道销售模式的前提下，注重实施差异化策略，满足不同层次消费者需求，提高产品市场占有率，特别是要加强利益联结机制建设，以实现小农户与现代农业发展的有机衔接，让农民特别是小农户合理分享融合发展增值收益，共享发展成果。此外，优化农业产业结构，促进乡村产业融合，需要秉持“融得进去、连得起来、获得实效”的原则进行。总体要求是坚持发展人与自然和谐共生的现代农业，积极推进观光农业、创意农业、乡村文化、生态保育、康养经济发展，以融合性延长产业链、以互补性提升价值链，以改革为创新内动力，以完善利益链为关键，增强“种养加”与“产加销”的互联互通性，增强农业农村经济发展新动能。同时，加强对乡村产业的分类指导，“巩固一批、升级一批、盘活一批、调整一批”，以全面推动产业提质增效，更加有力推进乡村全面振兴。

