



从卫计委到卫健委： 卫生应急管理的含义应该被刷新

核心阅读

随着卫健委的组建，由于健康这一概念的引入，卫生应急管理的含义不再局限于“公共卫生专业领域所涉及的应急管理”，而是涵盖、关联到社会发展的各个方面，变为大健康、大卫生概念下的应急管理，即“与公众健康及公共卫生相关的应急管理”。

□ 王宏伟

2018年3月27日，新组建的国家卫生健康委员会正式挂牌，国家卫生和计划生育委员会自此退出历史舞台。在原卫计委的基础上，新组建的卫健委整合了多个机构、多项职责。简单地说，相较于卫计委，卫健委拥有三个全新的工作领域：应对老龄化、烟草控制与职业安全健康监管，体现了大健康、大卫生的理念。

根据《深化党和国家机构改革方案》，卫健委被赋予的职能之一是卫生应急管理。我国将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。其中，公共卫生事件包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食物与职业中毒、动物疫情等严重影响公众健康和生命安全的事件，卫生部门承担应对突发公共卫生事件的主责。同时，无论是自然灾害、事故灾难还是社会安全事件，都有可能造成重大的人员伤亡，需要卫生部门提供紧急医学救援服务。在卫计委时代，卫生应急管理的主要含

义包括：一是突发公共卫生事件的应对；二是突发事件的紧急医学救援。在机构改革的背景下，我国卫生应急管理的含义应该被刷新。

目前，世界已经进入了风险社会。自然风险、技术风险、生物风险、人为风险等都对人的健康、生命与安全造成严重的威胁，各种风险表现出明显的人为性与反身性特征。换言之，很多风险是由人类经济、社会发展活动所引发的，同时又反作用于人类自身。在我国，社会正处于经济转型、社会转归的关键阶段，诸多矛盾与冲突耦合、叠加，人与人、人与自然、人与社会的不同谐问题多发，各类突发事件呈现出高发、频发的态势。加强各类突发事件的紧急医学救援，特别是大力发展适应现代社会发展需要的航空医学救援、水上医学救援刻不容缓。

另外，就公共卫生突发事件而言，进入21世纪后，人类经历了SARS、甲型H1N1流感、H7N9流感、MERS（中东呼吸综合征）、埃博拉疫情、寨卡病毒等急性传染病的侵袭。在全球化、工业化、信息化进程迅猛发展的背景下，传染病疫情可以沿着快捷的交通工具，快速在世界范围跨界蔓延。而且，城市化是人口向城市大量集中的过程，公共卫生事件如防控不力，更多人口将面临严重威胁。这在信息高度透明的时代将导致社会出现严重的恐慌，并引发社会动荡。

由于全球气候变化等原因，人类面临的传染病疫情威胁日趋严重，新发传染病不断出现。自20世纪70年代以来，全球平均每年都会暴发一种以上急性传染病疫情。而与之相对的，人类医学进步却相对滞后，目前只消灭了一种传染病即天花。在全球30种新发传染病中，一半以上已经在我国发现。卫健委成立后，继续完善公共卫生事件应急体系自不待言。

可见，刷新卫生应急管理的含义绝非意味着削弱卫健委突发公共卫生事件应急管理 with 突发事件紧急医学救援的能力。新组建的卫健委负责国民健康政策和国家基本药物制度的制定、烟草控制、应对老龄化、监管职业安全健康等多项工作，凸显了提升人的健康水平的

重要性，旨在实现从治病到防病的转变。

从1999年开始，我国开始步入老龄化社会，而且人口老龄化的发展速度非常快。截至2017年底，我国60岁以上的老年人已经超过2.4亿，占全国总人口的17.3%，成为世界第一个老龄人口超过2亿的国家。老年人身体机能衰退、行动不便，对各种风险的反应相对迟钝，是各类突发事件的脆弱性人群。例如，在“3·11”东日本大地震近2万名遇难者中，65岁以上的老年人超过了一半；在我国，2015年“5·25”鲁山养老院火灾中，39名老年人遇难。不仅如此，在各种公共卫生突发事件中，老年人通常患有各种慢性病，更是各种传染病疫情中的易感人群。可见，我国进入老龄化社会的现实使公共安全管理面临前所未有的挑战。

风险社会加上老龄化社会，使我国卫生应急管理工作任务更加繁重。新组建的卫健委整合了全国老龄工作委员会办公室、民政部代管的中国老龄协会职责，既负责卫生应急管理，又负责人口老龄化的政策设计和组织协调工作。从制度设计上看，这有利于我国出台科学、合理的政策，积极发展老龄事业和产业，降低、防范老龄社会的公共安全风险，使紧急医学救援和突发公共卫生事件的应对措施更加符合老年人的特征与期待。

在2018年国家机构改革中，应急管理部应时而生，将自然灾害与事故灾难应对的主要功能整合在一起。应急管理部、卫健委与公安部成为我国应对突发事件的三大支柱部门。未来，卫健委在国家大应急管理格局中将占有更加重要的一席之地，其卫生应急管理职能只能加强，不能削弱，原因有二。

首先，从卫计委到卫健委的转变，一字之差体现了我国从注重治病到注重防病观念的转变，这与现代应急管理从非常态救灾到常态防灾转变的要求一致。卫健委在自然灾害、事故灾难、社会安全事件等突发事件应急管理中的作用不再局限于事后的医学紧急救援，而是随着烟草管控、职业健康安全管理工作的加强，其未来的工作将为民众提供全方位、全周期的健康服务。这有助于

降低作为社会主体的公众相对于各种灾害、灾难的脆弱性，提升抗逆性，从而起到削减风险、防灾减灾的作用。

其次，在从卫计委到卫健委转变的过程中，我国前瞻性地将对老龄化社会问题的职责赋予卫生部门。老龄化社会的到来将卫健委与各类突发事件的应急管理全面链接，涉及突发事件应对的各个阶段。1995年1月17日，日本神户地区发生里氏7.2级城市直下型地震，造成6434人死亡。在灾后恢复重建中，大批老年人被安置到陌生的新社区，出现了严重的老年人“孤独死”现象，其教训十分深刻。

未来，我国各领域公共安全风险防控与应急管理应该而且必须契合老龄化社会的特点。负责应对人口老龄化问题的卫健委应该对老年人的防灾教育、转移安置、应急救援、心理干预、善后恢复等问题提出系统化、专门化的指导原则和政策要求，从而将应急管理 with 应对人口老龄化有机结合起来。例如，在灾后恢复中，卫健委应负责协调相关部门，关注老年人、特别是失独老年人和空巢老年人的生活与健康，使得应急救助政策与措施更具针对性、更加人性化。

总之，随着卫健委的组建，由于健康这一概念的引入，卫生应急管理的含义不再局限于“公共卫生专业领域所涉及的应急管理”，而是涵盖、关联到社会发展的各个方面，变为大健康、大卫生概念下的应急管理，即“与公众健康及公共卫生相关的应急管理”。因而，卫健委应加强与应急管理部、公安部的合作，探索在新军改背景下与军队、武警部队的联动机制，密切与企业、社会组织的关系，推动大健康、大健康的理念进工厂、进农村、进学校、进社区、进家庭，将非常态救灾能力建设寓于常态减灾与防灾的行动之中，为我国有效应对老龄化社会安全风险发挥重要作用。只有这样，在国务院应急办被整合到应急管理部的背景下，卫健委才能够担负起重特大公共卫生事件的应急指挥与协调职责。

战略参考

推进公共安全整体性治理体系建设

□ 翟慧杰

此次机构改革新组建应急管理部，意义十分重大，体现了风险治理向整体性治理体系发展的趋势。整体性治理体系是以公民需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以协调、整合、责任为治理机制，对各种碎片化问题进行有机协调与整合，为广大人民群众提供无缝隙且非分离的整体性服务的政府治理图式。

从整治转向防控与服务。公共安全整体性治理体系的构建需要转变理念，从注重公共安全问题整改逐步转向公共安全问题的防控与治安服务。公共安全体系的建设和完善，不应总是关注于事后控制，而应建立事前预防机制，及时发现并追踪社会问题的发生过程，第一时间采取相应合理合法的举措，把问题消灭在苗头阶段。同时，按照人们对于美好生活的要求、秉承以人民为中心的理念，以主动服务精神密切联系群众，广泛倾听群众对于公共安全的意见和建议，解决群众后顾之忧，营造良好的社会氛围。

跨越跨界跨主体的协同运作。公共安全难题往往关乎不同地域、不同专业、不同界线的问题，整体性治理体系的核心要点便是要注重不同地域、不同界限、不同专业、不同主体的力量整合，实现整体系统的协调运作；重视不同地域的全面资源共享和信息联通，注重不同专业功能的优势互补和资源要素的合理优化配置；注重民间团体、志愿组织、社区、企业、公民个人等社会多元主体的合作参与，发挥整体协同优势，构建多主体合作体制机制；创新探

索和开发先进的合作技巧技能和方法工具，强化合作的效益效果，努力克服部门力量单一不足，打破合作体制机制隔阂和障碍，努力实现目标利益的整合，弥补资源不足的劣势，发挥资源的最大化效用，推动和谐社会秩序的建设和维护。

探索创新信息化技术手段。建立公共安全整体性治理体系最重要的是创新探索信息化技术手段。这需要打破信息孤岛，利用大数据思维，构建整体统一、资源共建共享、信息互通有无、立体联通、层次多元的信息资源数据库，实现公共安全信息的整体化建设和共享。最大化联通不同终端客户，深入挖掘数据资源，全面为公共安全体系提供信息保障和技术保障。通过合理引进或者开发先进技术工具，如“天网”监控设施，可有效加强矛盾的预防分析和及时处理；“智慧城市”工程的建设，也可以起到公共安全监控目的，可以探索实施资源共享和设施共建机制。

同时，还需科学有效地利用大数据，注意保障公民信息的隐私安全，在信息公开利用和隐私安全之间掌握分寸，构建信息安全法规制度，充分保障居民信息安全。同时，大力培训信息技术专业人才，提升信息技术掌控和应用能力，提高信息化建设水平，构建信息资源共享机制上的政府协同运作机制。

构建整合式绩效评估体系。公共安全整体性治理体系在反馈和反向督促层面上应构建整合式绩效评估体系。绩效指标的开发和建设应本着有利于社会秩序维护和公民权利保障的原则，注重指标体系的整合和系统化，涵盖公共安全的全方面过程，真正从反向机制上对地



方政府的行为职能起到切实的督促和激励作用。如建立公共安全的主体合作整体责任，强调合作主体集体负责制的建立，建立公共安全报警的首问负责制等。同时，注重发挥社会多元主体进行监督，开发居民满意度、居民意见建议等多项指标内容，并加大大权重；拓展不同言论反馈渠道，充分保障公民的话语表达权等。

另外，健全并严格实施政府问责机制。评估结果出来之后不能束之高阁，不能搞形式主义，要切实执行奖惩措施，强化政府和官员的行为问责，大力激励合作行为，严格惩治违法乱纪行为，营造良好行政氛围。

注重治理方法的多元化和矛盾处理的灵活性。社会矛盾涉及的领域较为广泛，表现形式复杂多样，要注重矛盾调处化解方法手段的综合多元性，如要灵活运用政策规范、经济调节、行政管制、道德约束、心理疏导、舆论教育、网络调解等手段，结合现实问题发生的实际条件，完善调处化解矛盾的综合机

制，提高矛盾解决的实效。当前，应构建调解、仲裁、诉讼等多元化纠纷解决体系，拓宽人大代表、政协委员、律师、法律工作者等第三方参与纠纷化解的制度化渠道，提高纠纷化解的权威性、公信力。

充分借助现代网络信息技术，如微信、微博、大型论坛、QQ等，及时发现潜在社会矛盾，公开相关信息，加强社会沟通交流，随情况不同而不定时形成调查报告，全面分析公共安全形势，为政策制定和实施提供借鉴。同时，可以充分发挥现代新媒体的作用，利用影像、图片、互动即时交流、程序应用平台建设等多种技术，开发群众喜闻乐见的多元化宣传教育和问题反馈方式，提高群众安全防范意识，扩大民众参与率，努力提升新媒体应用于公共安全防控体系建设的范围和程度。

公共安全

在党的十九大上，习近平总书记再次明确提出“全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”。这是一个重大的理论突破，即要想在信息化时代领导全国人民进行社会主义现代化建设，必须首先完成治理体系和治理能力的现代化，用系统的思维进行顶层设计，用体系的方法进行科学实践。

领导干部需掌握系统工程方法

当前，有些领导干部出现了能力恐慌，社会各界之前也对此十分关注。我认为，这种恐慌一方面体现了这一小部分群体的信仰危机，对改革发展和社会主义事业失去信心，需要党性修养的再培养，提升政治能力。当然，党的十八大以来全面从严治党使得这一问题得到了基本解决。另一方面体现的是方法危机。随着我国各领域事业的快速发展，科学发展与管理的重要性日益凸显。比如，现在各行各业在遇到一些新问题、复杂问题不好解决时，总是习惯性地说这是一个“系统工程”，需要用系统的方法来论证和解决，但如果追问这个“系统的方法”究竟是什么、怎么运用，可能大部分领导干部都说不清。诚然，以往很多领导干部在多年的实践锻炼中积累了丰富的经验，并结合学习他人的先进做法曾取得了很多的成绩，但还有很多是在深刻的经验教训中“摸着石头过河”走过来的。但在当前建设社会主义现代化的进程中，单靠经验已无法应对各领域日新月异的发展，急需科学的领导方式与方法。

钱学森在谈到社会主义现代化建设的理论指导问题时曾经说过：“你老在‘摸着石头过河’，那可不行，我们不能再犯错误，或者尽量少犯大错误，不要犯大错误。那我们必须有预见性，这预见性来自于什么？来自于科学！这个科学是什么？就是系统科学！”因此，领导干部应在不断锤炼自己党性的同时，学习一些系统工程知识和方法，以进一步提高现代化的治理能力。

系统工程理论的作用和意义

任何一项社会活动都会形成一个系统，这个系统的组织建立、有效运作就是一项系统工程。钱学森对系统工程的定义是组织管理系统的规划、研究、设计、制造、试验和使用的科学方法，是一门组织管理的技术。通俗地讲，系统工程就是我们改造世界、研制系统的过程，即工作流程，包括顶层设计、需求管理、设计方法、仿真建模与系统分析评估等内容。

系统工程理论是科学方法，解决系统思维的实践转化问题。系统工程是系统思维的科学化总结 and 工程化实践，系统思维的本质特征就是全局性、关联性，但是如果没科学的方法把思维转化成实践，就容易落入经验主义的泥潭。德国著名物理学家普朗克曾指出：“科学是内在的整体，它被分解为单独的部门不是取决于失误本质，而是取决于人类认识能力的局限性。实际上存在着由物理到化学、通过生物学和人类学到社会科学的连续的链条，这是任何一处都不能被打断的链条。”而对于社会科学的认识和改造，同样可以用自然科学的科学方法去认识和解决。

系统工程理论是顶层设计，解决整体谋划问题。系统工程不是一项具体技术，是把整体和部分辩证统一起来的总体技术或者说是让具体技术发挥更大效用的使能技术。钱学森在系统工程方法运用上提出了“从定性到定量的综合集成方法”，并把这个方法叫作“总体设计部”。综合集成方法的实质就是把专家、数据、信息和知识有机地整合成一个体系，使之具备整体优势和综合优势，进而从多方面的定性认识上上升到定量认识。系统科学能把自然科学和社会科学等领域的问题联系起来作为体系进行综合性、

需掌握系统科学方法 提高治理能力

□ 张宏军

整体性研究，这就是为什么系统科学具有交叉性、综合性和整体性的特点。所以，系统工程就是从需求出发，运用综合集成方法开展顶层设计，从而实现整体性谋划并系统性地解决问题。

系统工程理论是正向设计，解决需求创新问题。现代科学技术的发展呈现既高度分化又高度综合的特点，同时，其复杂化特性也日益凸显，学界普遍认为系统方法是有效的解决途径。这一方法从涉众需求开始，经过系统架构设计、功能分解和设计，到模块测试、子系统测试、系统测试再到综合集成的过程是一个从需求开始的正向设计，而不是研仿。这是一种实现创新驱动的重要方法论，而系统科学作为横断科学，一定会带动其他具体技术的创新和应用。因此，系统工程是解决原创的基础性方法，在社会科学呼唤中国方案的今天，能够为实现国家治理体系和治理能力现代化贡献新的智慧。

系统工程理论是平衡设计，解决协同合作问题。系统中成对要素之间的平衡是秩序之本，而非平衡则是运动之源。自然科学的守恒定律、社会科学的管理法则无不把平衡当作本质和目的，系统工程的基础理论之一是协同论。创立协同论的是德国理论物理学家哈肯，他通过激光实验得出一个重要结论，即“大量性质完全不同的系统，在状态发生变化过程中都存在着一种深刻的相似，那就是它们都是子系统相互协同合作的结果”。所以，无论哈肯所说的协同合作还是博弈论所说的纳什均衡，都指出了系统的变化趋势是趋于平衡，如果我们将定性的“度”的把握与定量的系统平衡设计相结合，相信会极大提升决策的科学化。

系统工程理论是迭代验证，解决符合性问题。系统工程典型的设计模型就是“V”模型，这一模型准确地表达了从系统分解到系统集成的系统演进过程，使系统工程的过程变得可视化易于管理，并体现了整体论与还原论的统一。“V”模型是一个将系统顶层战略需求进行需求挖掘，经过功能分解、分步设计，综合集成后最终迭代验证的过程，是一个从整体论到还原论再到整体论的闭环过程。所以，这一反复迭代的过程使得顶层设计的需求能够在各层级分解实施中得到验证和回归，确保最顶层的战略在实施过程中不走样，在最终集成时满足战略需求的最大化实现。

国家治理