

当前的新冠肺炎疫情和2003年非典疫情防控工作充分说明,公共卫生应急管理体系在国家治理体系中具有特殊重要的地位和作用,迫切需要健全和完善。为此,需以体制机制创新完善为着力点,不断健全国家公共卫生应急管理体系。

巩固完善公共卫生应急管理体制

坚持统一领导,综合协调。一是坚持党委领导,政府负责。公共卫生应急管理工作必须坚持党的集中统一领导,强化党总揽全局、协调各方的领导核心作用,充分发挥党的强大组织力、号召力和动员力。二是加强综合协调,统筹各方力量。在重大疫情应对过程中,可探索建立各级党委政府应急管理委员会模式,提升其办事机构在议事协调工作中的权威性和话语权,真正发挥运转“神经中枢”作用,统筹协调疫情救治和社会面防控工作。明确卫生健康、应急管理、公安等部门之间的重大事项统筹协调原则与路径,形成专业部门牵头协调、相关部门积极配合、各司其职的良好局面。加强政府与社会力量的统筹协调,明确政府领导下社会力量有序参与公共卫生应急工作的渠道。

坚持防治结合,平战结合。公共卫生应急管理工涉及事项链条长、环节多,体现了疾病预防控制体系和重大疫情防控救治体系的高度统一,必须坚持平时预防与战时救治的有机结合。一是加强公共卫生队伍梯队建设。通过梯队化的队伍体系建设,推动公共卫生“防一控一救”各环节的有机结合。加大基层公共卫生防控队伍建设,通过出台优惠政策,鼓励更多公共卫生服务人才充实到乡镇卫生院和农村、社区卫生服务中心或服务站,提高基层一线的疾病发现能力。加强各级疾病预防控制中心专业人才队伍建设,提升公共卫生专业人员比重,提高疾控部门的疾病预防控制能力。加强各级医疗机构全科医生队伍体系建设,鼓励有条件的医院等单位组建公共卫生应急兼职队伍,全面提升医疗机构的卫生应急能力。二是提高卫生应急快速转换能力。提升基层卫生服务机构的传染病疫情初筛初诊能力,战时能够第一时间盘活基层医疗资源。适当提高传染病防治专业医院的常规收治能力,注重大型医疗机构的战时扩容能力建设,真正做到“有急能应”。按照病情严重程度快速实现传染病疫情治疗分级导流,减轻大型医疗机构接诊负担,做到全社会医疗资源战时利用效能最大化。强化军地协同联动,通过建设野战医院、

健全国家公共卫生应急管理体系的着力点

□ 曹海峰

核心阅读

健全和完善公共卫生应急管理体系,一方面,需巩固完善公共卫生应急管理体制,在坚持统一领导、综合协调的前提下,坚持防治结合、平战结合原则,以属地管理为主,实现社会协同与公众参与;另一方面,需优化创新公共卫生应急管理机制,尤其是健全公共卫生重大风险预防机制、突发公共卫生事件预警发布机制、重大疫情应急响应机制及公共卫生应急保障支撑体系。

方舱医院等模式,提升战时军队医疗卫生力量的支援力度。

坚持属地管理为主。突发公共卫生事件传播蔓延速度快,对第一响应的要求高,因此必须坚持属地管理为主的原则,充分发挥地方的主体作用。一方面,地方政府应敢于担当、勇于作为。特别是在疫情初期各方面信息不甚明了的情况下,应真正把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,果断决策,及时采取有效预警和防控措施,防止疫情蔓延。另一方面,应通过制度化建设,明确县级以上地方政府的决策权限和责任边界。进一步明确重大事项的决策程序和授权依据,建立重大决策事项豁免机制,为地方政府决策提供一定的冗余度。同时,需进一步明确中央与地方政府、属地各级政府间的领导指挥关系和事权划分原则。

坚持社会协同,公众参与。公共卫生应急管理需要全社会力量共同参与,群策群力、群防群治。社会协同方面,坚持社会多元参与,积极引导、吸纳社会力量和有关企事业单位参与公共卫生应急和防控工作。拓宽关键防护物资和防控用品的社会供给

渠道,并建立合理的征用补偿机制。大力发展公共卫生领域的志愿者组织和社会专业救治力量,提升社区和村级组织的公共卫生风险感知能力与卫生防护能力,织密织牢公共卫生风险防控的第一道防线。公众参与方面,加大公共卫生和应急知识宣传教育力度,切实提升公众自我防护能力。鼓励广大群众积极参与疫情防控相关的社区便民服务、心理服务、通勤服务、宣传服务等活动。出台激励政策,给予志愿者必要的补偿并提供必要的保险服务,切实维护志愿者的合法权益。

优化创新公共卫生应急管理机制

健全公共卫生重大风险预防机制。预防是最经济最有效的健康策略。一是推动建立“零级预防”机制。通过出台有关政策和采取有效措施,防止可能引发重大公共卫生事件的风险因子出现或输入,实现公共卫生应急工作的“关口再前移”。例如,尽快完善制度,坚决取缔“野味产业”,从源头上堵住漏洞,避免出现重

大公共卫生风险。二是完善公共卫生重大风险科学评估机制。以疫情信息数据为关键抓手,以事实为依据,以数据为支撑,科学开展公共卫生风险评估。完善卫生防疫专业人员和临床医务人员参与风险评估的渠道和机制,充分发挥专家作用,切实提高疫情风险研判会商的科学性。三是健全公共卫生重大风险管控机制。对于研判发现的公共卫生重大风险,要果断采取有效的预防控制措施。尤其是要进一步完善前端公共卫生风险预防控制工作与后端医疗救治工作之间的衔接机制,确保公共卫生风险始终处于可知可控状态。同时,充分发挥传染病疫情和突发公共卫生事件网络直报系统的作用,为国家层面及时采取有效干预措施提供及时准确的一手信息。

健全突发公共卫生事件预警发布机制。首先,明确预警发布的时机和条件。建立基于风险预判的预警发布机制,明确“发布预警”并不等同于“发布疫情”的科学理念。区分已知传染病和新发传染病疫情,制定差异化的预警发布规则,后者在发布预警时应在科学研判的基础上,更多关注疫情大面积暴发的可能性,及时有效捕

获预警信息并进行发布,为疫情防控工作抢得先机。其次,强化公众风险沟通。预警信息发布后,及时通过各种媒体渠道加大宣传力度,使广大公众充分知晓疫情可能带来的风险,并提前做好防护措施和应急准备。最后,突出各部门预警行动的同步性。进一步明确卫生健康部门、医疗卫生机构以及其他相关部门和单位在预警发布后的统一行动要求,避免各自为政,形成防控合力。

健全重大疫情应急响应机制。一是细化先期处置措施。要抓住疫情传播最初的宝贵窗口期,利用优势医疗资源和社会治理资源打“歼灭战”。一方面,切实细化重大疫情早期医疗处置的各项措施,早发现、早报告、早隔离、早诊断、早治疗。另一方面,在早期的病例监测、流行病学调查、社区隔离等环节上下功夫,尽快控制传染源,阻断传染链条,力争将疫情扼杀在萌芽阶段。二是健全科研、防控、临床协同机制。重大新发疫情应急救治难度大,专业性强,可供借鉴的现成经验不多,必须将科技研发和疫情防控、临床治疗有机结合起来,提高科研成果的临床转化能力。建立

重大疫情期间检测试剂、病毒溯源、抗病毒药物筛选和疫苗研发等方面的绿色通道机制,确保资金、设备和科研人员及时到位,最大限度加快科研开发进度。规范有效药物和有效治疗方法临床验证和运用机制,完善重大疫情防控规范和临床救治管理办法,科学有序推进各项研发、应用和治疗工作。三是完善指挥决策机制。进一步优化完善各级预案中的突发公共卫生应急事件应急指挥架构,明确指挥机构的统一指挥决策权限,厘清各部门之间、各层级之间的领导指挥决策关系和职责边界,分清救治层面专业指挥与全局层面行政指挥之间的关系。建立科学的应急决策程序,重视数据信息的支撑作用,充分发挥专家组的决策智囊作用,提高紧急情况下的决策效能,做到指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力。四是完善疫情信息公开机制。建立统一的疫情统计和疫情发布标准,充分利用各种媒体和渠道,及时公开发布疫情防控信息。加强正面宣传,有效引导社会舆论,增强社会凝聚力。加大疫情防护知识的宣传力度,引导公众正确理性看待疫情。

健全公共卫生应急保障支撑体系。充足的应急保障和先进的科技支撑体系是打赢重大疫情防控阻击战的坚实保证。一是健全公共卫生应急物资保障体系。科学规划公共卫生应急物资储备体系,及时动态调整物资品类和数量,优化实物储备、技术储备和产能储备的配置结构。明确政府对重点医疗防护物资的财政补贴和兜底收购政策,充分发挥企业积极性,实施必要的生产能力扩能改造,切实提高口罩、防护服、消毒设备、试剂以及药品、医疗器械等关键防疫和医疗物资的战时集中生产能力。及时将符合条件的重点防疫物资增列到国家储备物资目录,优化重要物资布局,健全国家储备体系。二是强化公共卫生应急科技支撑。加大传染病疫情初期诊疗技术研发力度,提高疫情识别、研判和预警发布的科技化、信息化水平。大力支持疫情防控和紧急救治一线技术创新,提高战时科研攻关能力,最大限度缩短关键核心技术的突破周期。充分运用大数据、互联网+、云计算、人工智能等先进技术手段,提升疫情防控工作的智能化、精准化水平。积极开展疫情防控国际科研合作,在病毒检测、疫苗研发等方面共享关键信息,携手应对重大疫情。



生物安全属于非传统安全。当前,主要存在全球重大传染病疫情、生物武器威胁、生物恐怖主义、生物入侵与生物多样性丧失、微生物耐药、实验室生物安全、生物技术谬用、遗传资源流失和剽窃、转基因生物等9种生物安全类型。展望未来,随着全球人口增加、气候变化、科技变革和经济转型,来自外部、内部的风险和威胁可能会综合发酵。同时,新兴生物安全形态正在浮现并将带来更大的安全威胁。因此,加强未来生物安全形态研判、提升国家生物安全治理能力,以全面践行总体国家安全观,已经是亟须采取的战略选择。

生物安全形态的演变规律

从生物危害的本源和演变规律看,自然和生态因素是各类生物安全形态的本底,科技因素是加速器。自然发生的重大传染病疫情、生物入侵以及生物互作导致的转基因和微生物耐药等生物安全形态,源于自然界本身存在微生物、外来物种,因人类生产生活受到影响、人类生存受到挑战,因而将其归为病原微生物、有害动物、有害外来物种、耐药微生物。而其他生物安全类型,跳不出这些自然界本身存在的生物群体和生命现象。而且,遗传资源流失和剽窃并不必然导致直接的人类健康危害,但科技进步在赋予人类操控天然生物因子能力的同时,也诱发了新的生物安全形态,如生物武器、生物恐怖主义、抗生素、实验室生物安全、生物技术谬用、转基因等。这些生物安全形态发生频度、强度、烈度、波及程度有显著差异,但从微观作用机理看,并

做好应对生物安全形态演进的准备

□ 王小明

未来生物安全形态研判

新质性。生物安全与网络安全、经济安全、科技安全融合交织,形成网络生物安全、生物经济安全等形态,具有交叉属性,安全本质进一步变异,安全地位进一步提升。例如,类似“震网”这样的计算机病毒入侵生物实验室的计算机设备,将造成灾难场景,催生网络生物安全形态。科技系统、卫生部门、农业部门、海关部门、商业系统的生物信息资源集成、技术与物项的监测监管信息平台,很有可能在未来成为新兴风险点。生物经济安全是一个新概念,核心内容包括生物科技人才安全、知识产权保护、生物经济价值链保护与外资审查机制、网络安全和信息共享等主要问题。

发展中国家面临更多棘手的挑战。具体来说,主要是生物科技与产业的关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术等领域在不同程度上受制于人,生物制造装备工程化、精细化、精密化相对落后,生物科技研发系统和产业系统存在着系统性风险。同时,生物技术是典型的两用技术,

越向前发展,两用性就越突出,存在科技的社会运行安全问题,这对公众科学素养和国家治理策略提出了更高的要求。

“旧瓶装新酒”。以往生物安全形态出现升级换代趋势,其潜在危害日益突出。例如,技术驱动的生物物种安全、新一代生物武器等。群体遗传操控通过加速跨物种的基因迁移,打破生物物种之间的天然遗传隔离、生殖隔离,具有降低目标种群群体数量或扩散某种生物效应的效果。目前在哺乳动物中已经实现“基因驱动”,基因驱动系统使变异基因的遗传概率从50%提高到99.5%,可用于清除物种。有国际知名智库研究报告指出,利用人工智能技术、3D打印技术、机器人技术,对传统生物武器加以改进,使其具有更强的毒性或耐药性、更灵活的施放方式,更能适应气候、地形等外部环境的变化,具有潜伏期更长、更难溯源和检测等特点。合成生物学技术、神经操控电磁技术等具有作为进攻性生物武器运用的广阔前景,超出《禁止生物武器公约》的管控范围。

新兴生物安全形态正在显现这一事实表明,人类社会发展和科技进步,正逐步推动生物科技内在风险的

凸显,也进一步放大了科技双刃剑效应。而且,可以大胆预测,未来还会有多样的生物安全形态,地位甚至将进一步提升。

深化国家生物安全治理的策略

洞察形势和趋势,开展国家生物安全的战略评估。“暮色苍茫看劲松,乱云飞渡仍从容”,保持战略定力至关重要。作为国家战略决策的关键环节,国家生物安全环境净评估十分重要而迫切,因其涉及众多行为主体和主客观要素,做好这一工作又有着不少困难。为有效廓清当前和未来生物安全及国家安全宏观图景,需切实转变思维,形成一套较为科学的流程与技术方法,还原不同形态的生物安全风险的本来面目,避免意识不足和过于焦虑两种极端风险。同时,在源头上或者在防控链条关键环节上实现生物风险因子的识别,逐步压缩各类生物风险空间,避免国家战略能力的无谓消耗。

引入适宜的治理工具,统筹以人、科技、制度为核心的积极因素。生物安全是人的安全,维护生物安全

也需要以人为核心。一是创造对话平台和合作空间,改进生物科技学术界、生物产业界、金融界、社会机构和群体等的有效互动,提高全民族生物安全意识、强化生物安全教育。制定国家生物安全战略和生物安全法,并明确具体实施方案或细则,建立向全国人大报告的机制。二是坚持安全和发展两手抓,完善关键核心技术攻关的体制和科技监管,坚持以生物科技发展保障生物安全,加快形成国家生物安全基本能力,牢牢掌握生物安全战略主动权。针对内生性生物安全风险问题,贯彻风险预防、可持续发展、动态监管等原则,建立风险评估制度、名录清单管理制度等各项制度,划定行为边界。在国家生物安全战略目标和实施、生物安全理论和制度革新、生物安全智库、生物安全能力评估的诸多策略、手段和工具上综合考虑,多端发力,形成集成优势,切实体现制度优势和治理优势。

以人类命运共同体统筹国内与国际生物安全。积极对国家生物安全的基本命题、核心问题、基本构成要素及其组成的复杂理论体系进行再回顾、再前瞻,推动生物安全理论的推陈出新,生物安全实践举措和价值主张的革故鼎新。面向未来,积极回应国际生物安全大需求,以联合国及下属国际组织、《禁止生物武器公约》《生物多样性公约》《国际卫生条例》等国际协调治理平台与机制为核心,综合运用个体、团体、国家、国际、全球多层面的协调治理模式。