

新冠疫情爆发以来应急管理能力及评价研究进展

李冬生 冯宇傲

(南华大学 经济管理与法学学院, 湖南 衡阳 421001)

【摘要】新冠疫情的爆发无疑是对我国应急管理能力的一次重大压力测试, 本文基于新冠疫情下的应急管理实际梳理有关文献研究, 探讨我国应急管理实践现状并就应急管理能力优化提出相关建议。

【关键词】新冠疫情; 应急管理能力; 应急管理评价

引言:

2020年新冠疫情爆发, “属地管理”机制的薄弱导致“黑天鹅”事件逐步转化为“灰犀牛”事件, 进而导致我国经济发展停滞, 小微企业财务脆弱性风险增加。领导强调, 要加快补齐这次疫情暴露出的公共卫生体系方面的短板弱项, 推动社会治理重心向基层下移, 完善重大疫情防控体制机制, 健全国家公共卫生应急管理体系。基于此, 《“十四五”国家应急体系规划》明确指出, 我国目前应急管理体制改革还处于深化过程中, 一些地方改革还处于磨合期, 亟待构建优化协同高效的格局。基层应急能力薄弱, 公众风险防范意识、自救互救能力不足等问题比较突出, 应急管理体系和能力与国家治理体系和治理能力现代化的要求存在很大差距。当前和今后一段历史时期, 我国处于新发展阶段, 作决策、想问题、办事情, 既要立足我国仍处于社会主义初级阶段这个最大国情, 又要着眼新发展阶段的新要求, 为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。因此在国家应急管理过程中完善基层应急管理组织体系, 加强人员力量配备, 厘清基层应急管理权责事项, 落实基层政府及相关部门责任, 保障人民生命财产安全和维护社会稳定至关重要。

一、应急管理体系与能力

应急管理是对突发事件从事前到事中再到事后全方位进行管理。2003年“非典”爆发, 自此突发公共卫生事件开始受到我国政府和学者的广泛关注, 我国提出了“一案三制”的应急管理体系, 2007年出台的《中华人民共和国突发事件应对法》指出, 国家应急管理体系应当遵循属地管理原则, 中共十九届四中全会明确要求“构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制, 优化国家应急管理能力体系建设, 提高防灾减灾救灾能力”。当前, 我国就突发传染病防治体系建设方面取得了显著成效, 我国已经构建了国、省、市、县四级疾病防控网络。

就新冠疫情的应急管理而言, 我国政府对疫情的积极管控对防止疫情进一步蔓延起到了重要作用(赵序茅等2020)。从协调视角来看, 新冠疫情当中, 我国各部门实现了纵向、横向、内外部门协调, 政府在各部门协调中发挥了良好的“调度者”作用(石亚军和程广鑫, 2021)。各国政府为控制病毒而实施跨境战略以对冠状病毒大流行进行监测和控制。但也有学者认为, 通过此次疫情的检视, 可以窥见我国应急管理体系存在的问题。姜长云和姜惠宸(2020)认为针对应急管理应当注重“关口前移”, 即注重突发事件事前预警, 而我国当前的应急管理体制发挥了“集中力量办大事”的优势, 但由于“属地管理为主”的体制存在缺陷, 导致应急管理不能真正“落地”。无独有偶, 杨功焕(2020)指出, “分类管理”和“属地管理为主”之间的不协同导致应急管理权力结构“条块分割”, 我国疾控中心在实际运作中对地方政府并无约束力。

二、应急管理能力研究的理论视角与评价方法

谷林(2020)根据耗散结构理论指出, 应急管理体系和能力现代化实际就是原有应急管理体系内部结构的有序化调整, 使得原来无序的状态自发地转变为时间、空间、功能上的宏观有序的一种结构优化。根据协同治理理论, 韩文龙和周文(2020)指出, 在全球公共卫生威胁的巨大负面冲击下, 既要发挥政府的管控职能, 也要发挥市场的资源配置职能, 协同治理才是应有之义, 要构建政府、市场和社会主体共同参与的协同治理体系。

在应急管理能力的研究评价中, 朱建平等(2022)基于新冠疫情应急管理全过程进行综合评价, 并发现监测与预警仍是我国医疗卫生应急管理的短板, 社会各群体对“检疫救援”和“数据收集”环节的认可程度较低。基于智慧城市视角, 陈航和吴卫东(2023)采用层次分析法研究了我国灾害应急管理成熟度, 并指出我国大部分智慧城市的灾害应急管理能力成熟

度等级尚未达到智慧级，未来应该从加强应急技术发展、加强多元主体参与以及优化安全防范能力等方面进行努力。

三、应急管理能力评价体系构建

应急管理评价体系反映了某一地区或者应对某一突发事件的应急管理综合能力。有关应急管理能力评价的研究相当丰富，不同学者基于不同研究视角提出了不一样的指标体系。应急物流是应急管理体系的重要组成部分。应急物流能力绩效评价是提高应急物流能力的基础。并将其与 BP 神经网络相结合，建立了基于 BP 神经网络的应急物流能力评价模型。验证了该评价模型的科学性和可行性。Wang M 和 Wang J X (2023) 以危机生命周期理论为基础，构建了包含 12 个一级指标和 44 个二级指标的绩效评价指标体系，并建议从完善应急物资储备规划、组建基层应急队伍、开展应急管理宣传、开展专项应急演练计划等方面进行完善，推动城市应急管理体系建设更加系统、完整、科学。

陈培彬等 (2021) 基于我国城乡长期二元化发展的背景，以我国农村地区为研究对象，构建了包含主体协作、医疗卫生保障、社会经济平稳、基础设施四个一级指标、29 个二级指标的农村突发公共卫生事件应急管理能力体系，发现了农村公共卫生应急管理领域的“胡焕庸线”，欠发达地区的应急管理能力有待加强。李春晓等 (2023) 采用文本挖掘的方法，构建 PMC 指数模型，对政府的应急管理政策进行量化评价后得出我国有关突发公共卫生事件的应急管理政策正不断完善。王晓杰等 (2023) 从应急管理业务视角构建了涵盖 3 大层级、523 项指标的应急管理评价指标，并以北京市为研究案例，证实了该指标的科学性。

四、应急管理能力优化

(一) 事前预警

在事前预警方面，区块链技术可以发挥巨大作用。黄锐等 (2020) 提出可以充分利用区块链技术优势，建立兼顾实时性和准确性的传染病早期联合预警监测平台。从人才培养来看，重视应急管理培训，组建专门应急管理医疗队伍并广泛动员全民参与应急管理十分重要。新加坡和我国上海高效防控疫情的案例恰好印证了用好应急设施并做好人员储备的重要性 (黄征学等, 2020)。从疫情预测来看，AI 和大数据为疫情的发展趋势提供了实时预测，对我国疫情预警起到了积极作用 (黄丽红等, 2020)。在应对公共卫生事件方面，提高社会对于风险信息的感知能力，不断完善预警机制，是从源头防范和控制公共卫

生事件的关键 (王芳等, 2020)。从法治角度来看，在新冠疫情防控实践暴露我国的应急管理法治体系有待优化，法律规范存在冲突式缺陷、公共卫生应急管理法短缺、常态化防控法律法规缺失、法律修改和实施机制不健全等问题有待解决 (郭晖, 2022)。

(二) 事中处理

面临突发公共卫生事件，网络舆情传播更迅速、内容更不确定，恐慌更易扩散 (张薇, 2020)，为稳定民心，遏制恐慌的扩散，政府应首要制定并公布物资、服务和社会保障等相关政策，并及时发布疫情蔓延和控制信息，及时把握疫情发展形势，有序作出决策。此外，此次疫情表明了智能化技术应用的重要性。在医疗系统乃至整个应急管理体系中应当推广应用智能化技术和设备，鼓励医疗机构、各类企业在应对类似新冠疫情中积极应用智能化技术和无人设备 (渠慎宁和杨丹辉, 2020)，加强教育制度并为未来可能发生的紧急情况做好准备。

(三) 事后恢复

Shammi (2020) 以孟加拉国为例，衡量了新冠疫情下公众心理压力，结果表明，新冠疫情加剧了公众心理焦虑。在公共卫生事件的恢复期，必须解决公众心理健康问题，做好心理咨询，以重建社会信任和凝聚力。郭勇和张海涛 (2020) 从情报学的角度论证了在应对突发疫情时，应急预案、公众引导和应急制度有待优化。此外，应急管理的事后恢复还需要全流程的管理评估，及时发现不足之处，并不断完善，从而构建更为灵活、高效的突发公共卫生事件应急管理体系。

五、启示

从当前有关公共卫生事件应急管理的国内外文献来看，相关研究存在以下的特点。首先，相关的理论研究比较多，而实证研究却寥若晨星。具体而言，针对理论研究方面，国内外学者基于不同视角和不同理论基础提出了相应评价方法，并就新冠疫情这一具体事件提出了相应的优化措施，以应对未来有可能发生的其他突发公共卫生事件。但是理论与实践之间并未很好结合，导致突发卫生公共事件的实证研究还相当薄弱，鲜少有学者针对这一方面提出实证研究。其次，关于突发公共卫生事件应急处理的研究，多以处理结果为研究对象，较少对其全过程进行动态评估。最后，地区性研究较多，而整体性研究匮乏。研究多局限于某区域，实践结果较少能推广至总体。国内主要以行政区划为研究对象，如市级、省级疾控中心等，对全国范围的应急管理能力评估研究较少，全球范围内的横向比较研究更加少见。

2003年SARS爆发让我们认识到建立健全公共卫生应急管理体系的重要性,2020年初爆发的新冠疫情再次为我们检视我国公共卫生应急管理体系与能力建设提供了一个良好的契机。从事前预警来看,需要在强化技术应用、用好应急设施、做好人才培养储备、完善法律法规建设几个方面进一步完善。技术层面要推广监测技术应用,确保公共卫生事件爆发前得到及时预警和控制。法律建设要加强顶层设计,鼓励地方出台相关实施细则和指导手册,实现全流程应急管理精细化,确保应急管理措施得到切实贯彻。从事中处理来看,要推动构建世界级数据分析平台,合理引导舆论,优化物资、人员调配。此外,事后的恢复处理也相当重要。应急管理是一个不断螺旋上升的过程,注重事后恢复有助于下一次事件的及时预警。因此,应急管理需要实现事前预警、事中处理、事后恢复的全生命周期管理,切实保障人民生命财产安全,维护社会稳定。

参考文献:

- [1] 赵序茅,李欣海,聂常虹.基于大数据回溯新冠肺炎的扩散趋势及中国对疫情的控制研究[J].中国科学院院刊,2020,35(03):248-255.
- [2] 石亚军,程广鑫.优化部门协同:理顺部门非对称协调配合关系的应对——以防控新冠疫情为例[J].政法论坛,2021,39(01):81-88.
- [3] 姜长云,姜惠宸.新冠肺炎疫情防控对国家应急管理体系和能力的检视[J].管理世界,2020,36(08):8-18+31+19.
- [4] 杨功煊.中国疾控中心原副主任:反思此疫,中国疾控该改革了[N].Deep Tech 深科技,2020.
- [5] 谷林.换个视角看应急管理体系和能力现代化[N].中国应急管理报,2020,01-18(007).
- [6] 韩文龙,周文.国家治理体系与治理能力现代化视角下构建公共卫生应急管理协同治理体系的思考[J].政治经济学评论,2020,11(06):75-94.
- [7] 朱建平,冯冲,吴小龙.主流媒体舆情与流向图的应用研究——基于医疗卫生应急管理全过程的综合评价[J].数理统计与管理,2022,41(04):571-586.
- [8] 揣小明,杜乐乐,翟颖超.基于应急管理全过程均衡理论的城市灾害应急能力评价[J].资源开发与市场,2023(04).
- [9] 陈培彬,王丹凤,钟旻桦,朱朝枝.农村突发公共卫生事件应急管理能力评价[J].统计与决策,2021,37(15):156-160.
- [10] 李春晓,赵静,徐萍萍,刘森元,李林峰.基于PMC指数模型的我国突发公共卫生事件应急管理政策量化研究[J].中国公共卫生管理,2023,39(04):454-458.
- [11] 王晓杰,邢小鹿,宋冰雪.应急管理综合统计指标体系设计与构建——基于北京市应急管理实践探索[J].中国安全生产科学技术,2023,19(02):47-54.
- [12] 黄锐,陈维政,胡冬梅等.基于区块链技术的我国传染病监测预警系统的优化研究[J].管理学报,2020,17(12):1848-1856.
- [13] 黄征学,潘彪,滕飞等.从疫情防控看大城市如何健全应急管理系统[J].中国发展观察,2020(Z2):86-88+72.
- [14] 黄丽红,魏永越,沈思鹏等.常见新型冠状病毒肺炎疫情影响预测方法及其评价[J].中国卫生统计,2020,37(03):322-326.
- [15] 王芳,安璐,黄如花等.突发公共卫生事件中的科学应对与思考:图情专家谈新冠疫情[J].图书情报知识,2020(02):4-14.
- [16] 郭晖.公共卫生应急管理法治体系的优化[J].河北法学,2022,40(02):131-147.
- [17] 张薇.突发公共卫生事件与政务新媒体舆情对话语研究以新冠肺炎疫情事件为例[J].江海学刊,2020,(2):1217.
- [18] 渠慎宁,杨丹辉.突发公共卫生事件的智能化应对:理论追溯与趋向研判[J].改革,2020(03):14-21.
- [19] Shammi M, Bodrud-Doza M, Islam AMT, Rahman MM.COVID-19 pandemic, socioeconomic crisis and human stress in resource-limited settings: A case from Bangladesh[J].Heliyou,2020.
- [20] 郭勇,张海涛.新冠疫情与情报智慧:突发公共卫生事件疾控应急工作情报能力评价[J].情报科学,2020,38(03):129-136.

基金项目:湖南省社科基金项目“复合媒介环境下湖南省公立医院突发事件应急管理能力评价研究”(18JD61);湖南省社会科学成果评审委员会项目“经济高质量发展背景下减税降费对企业风险的影响及作用机制研究”(XSP2023GLC038)。

作者简介:

李冬生(1971-),男,湖南衡南人,教授,博士,研究生导师,研究方向:应急管理,经济系统基本功能评价。

冯宇傲(2000-),女,山西吕梁人,硕士研究生,研究方向:应急管理,信息披露。