

重大突发事件应对评估系列

薛澜 曾光等◎著

〔 防控 “甲流” 〕

中国内地甲型 H1N1 流感 应对评估

China's Crisis Management on
H1N1 Flu in 2009:
An Assessment



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

重大突发事件应对评估系列

薛 澜 曾 光 等◎著

〔 防控 “甲流” 〕

中国内地甲型H1N1流感
应对评估

China's Crisis Management on
H1N1 Flu in 2009:
An Assessment



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

防控“甲流”：中国内地甲型 H1N1 流感应对评估/薛澜等著.
—北京：社会科学文献出版社，2014.5
(重大突发事件应对评估系列)
ISBN 978-7-5097-5805-2

I. ①防… II. ①薛… III. ①流行性感冒-传染病防治-突发事件-卫生管理-研究报告-中国 IV. ①R511.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 058696 号

· 重大突发事件应对评估系列 ·
防控“甲流”

——中国内地甲型 H1N1 流感应对评估

著 者 / 薛 澜 曾 光 等

出 版 人 / 谢 寿 光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 曹义恒

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 单远举 谢 炜 曹义恒

责任校对 / 丁爱兵

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 5 月第 1 版

印 次 / 2014 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5805-2

定 价 / 75.00 元

印 张 / 18.5

字 数 / 230 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

重大突发事件应对评估丛书

编 委 会

主 编 薛 澜 闪淳昌

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 辉	马怀德	马 奔	王郅强	刘铁民
刘 霞	刘 冰	吴忠之	张成福	张秀兰
张 强	沈 华	周 玲	胡颖廉	钟开斌
高小平	袁宏永	黄小勇	彭宗超	童 星
曾 光	詹承豫			

我国内地甲型 H1N1 流感防控工作 专家综合评估专家组名单

项目首席专家：

薛 澜 清华大学公共管理学院院长、教授

曾 光 中国疾病预防控制中心首席流行病学专家、研究员

专家顾问组成员：（按姓氏笔画排列）

马怀德 中国政法大学副校长

王 辰 卫生部北京医院副院长、北京呼吸疾病研究所副所长

王克安 新探健康发展研究中心、中国预防医学科学院原院长

王若涛 中国疾病预防控制中心研究员

王陇德 中国工程院院士、中华预防医学会会长

尹韵公 中国社会科学院新闻与传播研究所所长

冯子健 中国疾病预防控制中心应急办主任

白重恩 清华大学经济管理学院副院长、经济系主任

闪淳昌 国务院参事、国务院应急管理专家组组长

刘培龙 卫生部国际合作司原司长

李希光	清华大学国际传播研究中心主任
陈四益	新华社《瞭望》周刊原编委、副总编辑
陈兆莹	科技部科技评估中心主任
陈焕春	中国工程院院士、华中农业大学副校长
邱仁宗	中国社会科学院哲学所研究员
张侃	中国科学院心理研究所原所长
侯云德	中国工程院院士、中国疾病预防控制中心病毒病预防控制所研究员
赵铠	中国工程院院士、北京生物制品研究所所长
黄建始	北京协和医学院公共卫生学院院长

评估工作小组成员：

清华大学

薛澜	清华大学公共管理学院院长、教授
彭宗超	清华大学公共管理学院教授、中国应急管理研究基地主任
卫五名	清华大学公共管理学院博士后
钟开斌	清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员、国家行政学院副教授
沈华	清华大学公共管理学院博士后
王郅强	清华大学公共管理学院博士后、吉林大学行政管理学院副教授
胡颖廉	清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员、国家行政学院讲师

- 马 奔 清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员、
山东大学政治学与公共管理学院副教授
- 何 晶 清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员、
中国青年政治学院副教授
- 周 玲 清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员、
北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师
- 唐 恬 清华大学公共管理学院博士生
- 范世炜 清华大学公共管理学院博士生
- 薛文军 清华大学公共管理学院博士生
- 李 芳 清华大学公共管理学院研究助理

中国疾病预防控制中心

- 曾 光 中国疾病预防控制中心首席流行病学专家、研
究员
- 马会来 中国疾病预防控制中心现场流行病学项目指
导教师、主任医师
- 申 涛 中国疾病预防控制中心现场流行病学项目指导
教师、助理研究员
- 刘慧慧 中国疾病预防控制中心现场流行病学项目指导
教师、助理研究员
- 陈 静 中国疾病预防控制中心现场流行病学项目八期
学员（天津市疾病预防控制中心）、主管医师
- 唐雪峰 中国疾病预防控制中心现场流行病学项目八期
学员（四川省疾病预防控制中心）、主管医师
- 邢学森 中国疾病预防控制中心现场流行病学项目八期
学员（湖北省疾病预防控制中心）、主管医师

张泽武 中国疾病预防控制中心现场流行病学项目八期
学员（东莞市疾病预防控制中心）、主管医师

山东大学

王 健 山东大学卫生管理与政策研究中心教授
卞 鹰 山东大学卫生管理与政策研究中心教授
李 慧 山东大学卫生管理与政策研究中心讲师
李顺平 山东大学卫生管理与政策研究中心讲师
孔 鹏 山东大学卫生管理与政策研究中心讲师
孙晓杰 山东大学卫生管理与政策研究中心讲师
边学峰 山东大学卫生管理与政策研究中心讲师

中国医学科学研究院

代 涛 中国医学科学院医学信息研究所所长、研究员
王 芳 中国医学科学院医学信息研究所副教授
韦 潇 中国医学科学院医学信息研究所助理研究员
刘晓曦 中国医学科学院医学信息研究所助理研究员
王 敏 中国医学科学院医学信息研究所助理研究员
孙晓北 中国医学科学院医学信息研究所研究实习员

军事医学科学院

曹务春 军事医学科学院生物流行病研究所所长、研究员
刘丽娟 （原）军事医学科学院生物流行病研究所、
（现）中国检验检疫科学研究院卫生检疫研究
所外来传染病团队负责人、副教授

总 序

在当今社会，世界上任何一个国家的政府，能不能有效地管理和处置危机、能不能维护正常的社会秩序、能不能保障人民群众的生命财产安全，已经成为检验其能否取信于民的重要标志，成为检验其是否对人民群众负责的试金石。这些年来，我国大灾多发，多灾并发，各类突发事件频发，面临着许多新风险的挑战，使我们经历了严重考验。恩格斯说过，一个聪明的民族，从灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。这里的关键是能不能认真地、实事求是地总结经验教训，是否善于把“危险”化为“机遇”。美国应急管理专家诺曼·奥古斯丁指出：“每一次危机本身既包含导致失败的根源，也孕育着成功的种子。发现、培育，以便收获这个潜在的成功机会，就是危机管理的精髓。而习惯于错误地估计形势，并使事态进一步恶化，则是不良的危机管理的典型。”对重大突发事件应对进行评估，就是希望从灾难和错误中学习，从危机应对的实践当中学习，并播下未来成功应对危机的种子。

实践证明，重大突发事件向来是推动我国应急管理实践变革的“机会之窗”。2003年，突如其来的“非典”疫情，严重威胁人民群众的生命和健康，给我国经济社会发展带来很大的负面影响。面对严峻考验，我们坚持一手抓防治“非典”这件大事不放松，一手抓经济建设这个中心不动摇，夺取了防治“非典”工作

的重大胜利。随后，我国加强了以“一案三制”为核心内容的应急管理体系建设。然而，由于缺少对“非典”疫情防控过程全面客观的评估，许多教训只能通过制定修订法律法规、创建管理机构等方式汲取，缺乏全面系统的回顾和深入的反思，成为一大遗憾。

反观国外，在重大突发事件发生及应对结束后，对事件产生的原因和应对过程进行客观公正的深入调查和分析评估，并将结果公之于众，已是一些发达国家应急管理实践当中的普遍做法。例如，2001年美国“9·11”事件、2005年英国地铁爆炸事件、2006年美国卡特里娜飓风和2011年东日本“3·11”大地震后，各国都在对事件发生原因和应对过程进行客观调查、科学分析，并在此基础上提出一系列后续改进措施，在完善各国应急管理体系、加强预防与应急准备、提高应急处置能力等方面发挥了重要作用。《中华人民共和国突发事件应对法》第六十二条明确规定：“履行统一领导职责的人民政府应当及时查明突发事件的发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。”2013年11月24日，习近平总书记在考察和指导山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故抢险救援工作时强调：“用生命和鲜血换取的事故教训，不能再用生命和鲜血去验证。”近年来，我国重大突发事件调查评估工作取得了重要进展，2013年底《国务院安委会关于进一步加强生产安全事故应急处置工作的通知》强调：“完善总结和评估制度。地方人民政府及其有关部门要建立健全事故应急处置总结和评估制度。”但是，提高调查评估的独立性、科学性、权威性和专业性，全面总结经验教训，举一反三，真正做到习近平总书记提出的“一厂出事故、万厂受教育，一地有隐患、全国受警示”仍然是一项亟待加强和改进的工作。

重大突发事件调查评估的主要目的，是对导致事件发生和应对事件过程中的各种技术、决策、运行机制、管理体制、组织文化等因素进行客观、公正、科学的分析，从而吸取教训，从根本上克服系统的脆弱性，做好预防与应急准备，提高系统整体应对危机的能力和水平。调查评估的结果，有利于为确定责任归属，进行纠纷处理、补偿分配、责任追究等提供基础。而且，客观公正的调查及其结果的公布，也是提高公众应对危机能力、消除各种传言和不实之词的最好办法。

独立调查评估制度是调查过程公正客观的重要保障。这个制度的核心是独立性、科学性、权威性和专业性。独立性主要是保证参与调查评估的机构和人员应当独立于被调查评估的对象，避免因利益干扰而导致评估过程出现扭曲。科学性主要是调查评估的机构和人员应采取科学的态度、方法，做到实事求是。权威性主要是保证调查评估人员能够调动相关资源，查找所需资料，对相关当事人员进行质询等。权威性要依靠制度设计作保证，而不能简单地依靠行政级别来保证。专业性主要是保证调查评估人员具有足够的专业知识，能够调动相关专业人员来参与调查分析。

鉴于目前我国重大事件应对评估领域的现状，本丛书力求通过对国内外突发事件应急过程的跟踪分析，为我国政府及有关部门提供可借鉴的重大突发事件应对评估经验，进而改进和完善我国现有重大突发事件评估机制，为制定客观、科学的评价指标提供依据。同时，本丛书选择国内外重大突发事件进行客观公正的调查评估，力求推动以独立、科学、权威、专业为核心的重大突发事件评估制度在我国的发展与完善，提高突发事件应对过程和调查评估过程的公开性和透明度，提升政府公共管理水平和政府公信力。

薛 澜 闪淳昌

摘 要

受原国家甲型 H1N1 流感联防联控工作机制牵头单位卫生部的委托，清华大学公共管理学院组织了由多学科专家参与的甲型 H1N1 流感（以下简称甲流感）防控工作专家评估组（以下简称评估组），于 2010 年 5 月启动了对我国内地甲流感防控工作的评估。该工作随后也被国务院应急管理办公室列为专项研究课题。这是我国首次对重大突发公共卫生事件应急管理全过程进行系统的专家综合评估工作。

评估组遵循独立、客观、科学和综合的原则，对甲流感应急管理过程及其防控策略、联防联控工作机制运行特点、主要防控举措、防控的成本效益和社会综合影响等方面进行重点评估。评估过程历时一年半，评估组对联防联控工作机制各工作组及相关部委，北京、福建、河南、广东、四川等 5 个省、直辖市的各级政府、疾控机构、口岸检疫部门、医院、企业、社区、学校等开展了大量实地调研，并委托专业调查机构抽样调查了 3262 名普通公众、893 位甲流感患者和 646 位密切接触者，掌握了大量的第一手资料，形成了约 25 万字的“我国内地甲型 H1N1 流感防控工作专家综合评估报告”。现将主要评估结论和政策建议摘要如下。

一 中国甲流感防控的主要成效

在国际金融危机爆发等复杂的国际国内背景下，面对高度不

确定的新型流感带来的巨大防控工作压力，中国政府坚持以人为本，本着对人民群众健康高度负责的态度，有力、有序、有效地采取措施，实现了既定防控目标，有效地保障了公众健康和社会平稳运行，显著提升了政府公信力、国际形象以及突发公共卫生事件应急能力。

（一）延缓疫情，形成较明显的“中国平台”，有效保障公众健康

甲流感疫情发生后，我国及时出台了预防与救治并重的一系列综合性防控措施，既重视生物医学防控策略与措施，也非常重视公共卫生及社会性防控策略与措施，有效延缓了疫情在我国的扩散速度，减轻了流行强度。在国际疫情发展较快的前三个月，我国的疫情一直维持在较低水平，形成比较明显的“中国平台”，为我国做好药品与疫苗的研发、生产及储备等相关准备工作，应对可能发生的更为严重的疫情争取了宝贵时间。同时，积极利用优势医疗资源，采取对甲流感重症病例进行集中救治的策略，收到了良好的成效。此外，我国是世界上较早研制出甲流感疫苗的国家之一，并率先在重点人群中进行接种，较早地为重点人群提供了免疫保护。

（二）疫情防控投入收益良好，有效保障经济社会平稳运行

甲流感防控工作的有效开展，使我国在国际金融危机爆发的背景下有效保障了经济社会平稳较快发展，社会秩序正常安定，疫情未对我国社会形成严重冲击。根据评估组所作的成本收益分析，从2009年4月25日至12月31日，我国甲流感防治措施的收益率是1元成本换取7.99~11.55元的收益，说明甲流感防控投入收益良好。这一分析也表明，我国政府根据国情采取早期严格的甲流感防控策略，避免出现因准备与应对不足可能造成的综合损失，所付出的成本是值得的。从某种意义上说，这些投入成

本可以理解成为避免出现最坏结果所付出的“保险费”。评估组调查结果表明，近七成受访公众认为甲流感没有给自己的工作和生活带来不便。此外，严格的甲流感防控工作也有效保障了新中国成立 60 周年庆祝活动、第十一届全国运动会、世博会等重大活动的顺利筹办。

（三）以人为本，积极负责，应对策略广受认可，政府公信力和国际形象显著提升

我国政府积极、负责、主动、公开、透明的防控策略和以人为本、对人民群众生命健康安全高度负责的具体做法得到了各方的高度认可，政府在应急管理和公众沟通方面取得了显著进步。评估组调研结果显示，公众对中央和地方政府防控工作表示满意的分别高达 92% 和 85%。经历甲流感疫情后，公众对政府的应急能力更为信任，对中央政府和地方政府应急能力的信任率分别达到 96% 和 94%。在获得国内公众高度评价的同时，我国的国际形象也有所提升。世界卫生组织（WHO）总干事陈冯富珍表示，疫情暴发后，中国政府发挥了强有力的领导作用，防控措施积极有力。国际主流媒体的报道大多持肯定态度，认为中国应对甲流感的举措是开放和积极主动的。国际权威医学杂志《新英格兰医学杂志》述评认为：“中国甲流感防控与研究很有成效。”同时，我国还积极地参与疫情防控的国际合作和国际援助，树立了负责任的大国形象。

（四）历经实战检验，突发公共卫生事件应对能力显著提升

甲流感防控对我国传染病防控能力和卫生应急能力建设产生了深远影响，我国的流感监测能力、疫情现场处置能力和医疗救治能力得到提升，各类专业队伍得到实战锻炼。疫情发生后，我国及时投入近 4 亿元，在较短的时间内加强了疾控监测系统的建设，将流感监测网络扩大到 411 家流感监测网络实验

室和 556 家哨点医院，早期发现、诊治、应对新发传染病能力显著提升。中国疾控中心国家流感中心成为全球第五个世界卫生组织流感参比和研究合作中心，我国成为首个拥有流感参比和研究合作中心的发展中国家。甲流感防控工作还提升了各地的医疗救治能力，负压病房改造、防治仪器设备购置等投入，将在未来重大传染病防治中发挥重要作用。此外，在疫苗研发、临床科研等方面，我国显示了强大的应急科学研究能力，在全球范围内较早研制甲流感疫苗，流感快速检测技术也达到了国际先进水平。

二 中国甲流感防控的基本经验

在甲流感防控工作中，各级政府与社会力量积极探索，努力应对，积累了许多宝贵经验，为未来应对可能出现的突发公共卫生事件提供了重要的启示和借鉴。

（一）强化应急体系建设，奠定了甲流感防控的坚实基础

2003 年“非典”疫情后，我国以“一案三制”为基本框架的应急管理工作取得了显著进展。中央和地方加大了公共卫生事业投入，疾病防控和医疗救治机构得到较快发展。突发公共卫生事件应急机制逐步建立，卫生应急法规和预案体系建设不断健全，卫生应急监测和预警能力得到强化，国际和地区之间的交流合作不断拓展，这些都为我国的甲流感防控奠定了良好的工作基础。

（二）发挥制度优势，形成政府主导、全社会共同参与的防控格局

我国政府对甲流感疫情的重视程度和行动速度，在世界各国，特别是在发展中国家中表现突出。中央层面成立了由多部门参与的甲流感联防联控工作机制，加强了各部门之间的信息沟通和统筹协调力度；各地也因地制宜地建立了相应的体制机制，全力开

展防控工作。同时，社会各界积极参与，建立了涵盖社区、学校、企业和农村的群防群控机制，形成了政府主导、全社会共同参与的防控格局。

（三）高度负责，积极保障人民群众的生命健康安全和特殊群体的权益

我国各级政府和相关部门、机构以高度重视和负责任的行动，把降低疫情对人民群众健康的风险和潜在危害作为根本出发点以及制定各项决策和措施的准则。同时，在充分考虑各类特殊群体的利益和需求后，制定了高危人群治疗和接种疫苗的优先策略，协调完善了隔离政策的配套措施，并积极稳妥地保障了一些民族宗教活动的正常进行。评估组调查发现，96.7%的受访者认为，政府采取的防控措施充分体现了高度负责的态度和人文关怀精神。

（四）依靠科技，提升防控措施的科学性、有效性

我国在疫情防控过程中充分依靠科技，防控措施的科学性、有效性不断提升。疫情监测和预警工作的强化、应急科研项目的迅速启动，为及时制定和完善疫情防控方案提供了科学依据。国家甲流感联防联控工作机制专门设置了专家委员会，各级政府也非常重视发挥相关专家的作用，在提高甲流感防控工作的科学性方面起到了重要作用。评估组调查显示，超过84%的受访医务人员认可医疗救治措施的科学性。

（五）坚持公开透明，做好风险沟通和健康教育工作

我国坚持“及时准确、公开透明、正面引导、总量适度”的原则，首次系统运用风险沟通的理念与方法，及时进行疫情和疫苗接种的风险沟通，积极推进健康教育，达到了“加强疫情监测，积极引导社会公众参与疫情防控”的目标，保持了整个社会的稳定。

（六）积极负责，不断推动国际和地区合作

相关甲流感防控部门积极参与国际交流合作，在《国际卫生条例（2005）》（IHR）指导下开展防控工作。我国积极开展与世界卫生组织的合作与沟通，及时向世界卫生组织和有关国家通报疫情，在墨西哥疫情发生后第一时间向其提供了相关的支持和帮助。同时，我国也得到了世界卫生组织及时的技术指导以及美国、加拿大、墨西哥等国的大力支持。

三 中国甲流感防控中存在的问题与具体政策建议

甲流感防控过程也暴露了我国在突发公共卫生事件应急管理方面存在的一些问题和不足。针对这些存在的问题，评估组建议进一步修订《传染病防治法》和《突发事件应对法》等法律及相关应急预案，不断完善应急指挥体制机制，加强风险评估与风险沟通工作，明确企业和相关社会主体在突发公共卫生事件应对中的权利和义务，进一步规范政府、企业和社会各界有效协调联动的制度。同时，针对未来突发公共卫生事件不确定性和国际化程度不断提高的特征，我国应该进一步强化突发公共卫生事件应急能力建设，并在公共卫生领域实施“走出去”战略，加大国际和区域协作力度，积极主动地与其他有关国家和地区建立疫情监测与防控合作网络。具体政策建议如下。

（一）建立常设的跨部门国家突发公共卫生事件应急指挥机构，区别并完善突发公共卫生事件预警标准和应急响应标准，健全具体可行的平战转换工作程序和操作性规范

在甲流感防控过程中，以共同负责、部门联动、协调沟通为主的联防联控工作机制发挥了十分重要的作用，体现了我国应急管理与时俱进、不断创新的工作风格。但是，这一机制也因尚无明确具体的法律法规支撑，在地方层面的具体实践中存