



风险灾害危机管理丛书

中国突发公共卫生事件 管理模式研究

A STUDY ON THE MODES OF PUBLIC HEALTH
EMERGENCY MANAGEMENT IN CHINA

Insight into SARS and A(H1N1) Incidents

基于对SARS和
A(H1N1)事件分析

童文莹/著



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

中国疾病预防控制中心 编

中国突发公共卫生事件 管理模式研究

中国疾病预防控制中心 编
中国疾病预防控制中心 编
中国疾病预防控制中心 编

中国疾病预防控制中心
中国疾病预防控制中心

中国疾病预防控制中心

中国疾病预防控制中心

中国疾病预防控制中心

中国疾病预防控制中心



风险灾害危机管理丛书

中国突发公共卫生事件 管理模式研究

**A STUDY ON THE MODES OF PUBLIC HEALTH
EMERGENCY MANAGEMENT IN CHINA**

Insight into SARS and A(H1N1) Incidents

**基于对SARS和
A(H1N1)事件分析**

图书在版编目(CIP)数据

中国突发公共卫生事件管理模式研究：基于对 SARS 和 A(H1N1) 事件分析 / 童文莹著. —北京：社会科学文献出版社，2012.3

(风险灾害危机管理丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2980 - 9

I. ①中… II. ①童… III. ①公共卫生—紧急事件—
卫生管理—管理模式—中国 IV. ①R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 264021 号

· 风险灾害危机管理丛书 ·

中国突发公共卫生事件管理模式研究

——基于对 SARS 和 A (H1N1) 事件分析

著 者 / 童文莹

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 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 邓泳红

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 王 颖

责任校对 / 王明明

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

版 次 / 2012 年 3 月第 1 版

印 次 / 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2980 - 9

定 价 / 59.00 元

印 张 / 16.2

字 数 / 281 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

风险灾害危机管理丛书编委会

主 编 薛 澜 高小平 童 星(执行)
编 委 朱正威 李程伟 金太军 毕 军
 张康之 林闽钢 朱 力 张海波(执行)

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究缘起	1
第二节 研究综述	9
第三节 研究框架与方法	33
第二章 现代风险的社会管理	44
第一节 现代风险社会所带来的挑战	45
第二节 未知风险的社会管理应对	49
第三节 中国转型期风险社会的特点 及其管理	54
第三章 中国 SARS 事件的应急管理	60
第一节 SARS 事件的时间序列分析	60
第二节 SARS 事件的决策过程和管理行为分析	68
第三节 SARS 事件的管理体制和机制分析	86
第四章 SARS 事件应对中的“冲击—回应”型管理模式	108
第一节 “冲击—回应”型管理模式成因	108
第二节 “冲击—回应”型管理模式适用条件分析	115
第三节 “冲击—回应”型管理模式的“结构—功能”分析	120

第五章 中国 A(H1N1) 流感事件的应急管理	129
第一节 A(H1N1) 流感事件的时间序列分析	129
第二节 A(H1N1) 流感事件的决策过程和管理行为分析	140
第三节 A(H1N1) 流感事件的管理体制和机制分析	159
第六章 中国突发公共卫生事件“预防—主动”型	
管理模式的建构	200
第一节 突发公共卫生事件“预防—主动”型应急管理模式	200
第二节 中国突发公共卫生事件应急管理体制的重构	211
第三节 中国突发公共卫生事件应急管理机制的转变	224
第四节 中国突发公共卫生事件应急管理体系的整合	234
参考文献	246
附录 既往相关研究	257
社会转型时期我国医患关系“集体不信任”现象研究	257
建立良性医患关系尚需体制完善: 基于“徐宝宝事件”的	
案例研究	278
社会转型时期我国公立医疗机构改革再探	291
中国巨灾灾后动员的比较分析	
——以“唐山地震”和“汶川地震”为例	301
后 记	315

第一章 导论

第一节 研究缘起

一 研究背景

（一）风险社会的来临

1986年，德国社会学家贝克（Ulrich Beck）首次使用了“风险社会”的概念来描述后工业社会并进而加以理论化。在后来世界范围所出现的事件：苏联切尔诺贝利核泄漏事件、英国的疯牛病、美国的“9·11”事件、中国的SARS蔓延、墨西哥的A（H1N1）等，均向世人说明我们身处的世界已经发生了很大变化，“风险”已经成为这个时代最重要的特征之一。

贝克认为，风险社会的突出特征有两个：一是人类科技文明发展所必然带来的不确定性。二是现代社会分化所带来的制度化。这两者的相互综合形成了现代风险社会。^① 吉登斯（Anthony Giddens）也认为风险是现代社会的特征，认为风险是随着现代化的发展而出现的，而现代社会的风险又可分为两类：一类是来自外部的，因为传统或者自然的不变性和固定性所带来的风险。这是在工业社会前200年里占主导地位的风险，这种风险虽然严重，却由于经常重复发生而使管理上的不确定性较低。另一类风险则是“人造风险”，是指不断发展的知识对世界的影响而

^① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社，2004。

产生的风险，由于这种风险没有多少历史经验可以借鉴，是由人的发展，特别是由科学技术的进步所造成的，因此管理上的不确定性较高，容易使人们陷入前所未有的风险环境之中。^①

总而言之，与传统危机相比，全球化条件下的当代危机具有日趋强烈的扩张性；国内与国际危机以及地区与全球危机之间的界限都日趋模糊。^②

（二）中国进入社会风险高发期

近年来，我国自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件频发，并且呈现逐年上升的趋势。

在自然灾害方面。重大自然灾害如 2008 年年初的南方雪灾，5 月 12 日的汶川 8 级大地震，2009 年 7 月初南方数个省区的严重洪涝灾害，2010 年上半年西南五省（市、区）持续半年的干旱、4 月 14 日的玉树地震、8 月 8 日的舟曲山洪泥石流等。数据显示，2009 年全国各类自然灾害共造成约 4.8 亿人次受灾，死亡和失踪 1528 人次，紧急转移安置 709.9 万人次；农作物受灾面积为 4721.4 万公顷，绝收面积达 491.8 万公顷；倒塌房屋 83.8 万间；因灾直接经济损失高达 2523.7 亿元。^③

在事故灾难方面。2008 年，全国共发生各类生产安全事故 413752 起，死亡 91177 人。^④以矿难为例，近年来，各地矿难事故频发，仅进入 2010 年来已经发生了近 10 起，其中影响特别大的如山西王家岭矿难、伊川县矿难等。

在社会安全事故方面。近年来，我国社会安全事故方面的事

① [英] 安东尼·吉登斯：《失控的世界》，周红云译，江西人民出版社，2001。

② 薛澜、张强：《SARS 危机反思：SARS 险局与中国治理转型》，《中国评论》（香港）。

③ 国家减灾中心灾害信息部：《2009 年全国自然灾害损失情况》，《中国减灾》2010 年第 1 期。

④ 国家安监总局：《2008 年事故灾难应对工作评估分析报告》，参见 <http://www.cworksafety.com/101806/101889/128913.html>。

件发生率也明显增加,其中影响较大的有2008年7月发生的瓮安事件,2009年7月发生的乌鲁木齐严重打砸抢烧事件,2009年年底发生的湘乡校园踩踏事件等。而2010年自南平“3·23”校园杀人案后,在不到50天的时间内,先后发生同类事件5起,引起全社会的广泛震惊与关注。

研究表明,人均GDP处于1000~3000美元发展阶段时,社会进入“非稳定状态”,也是应对人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾的“瓶颈”约束最严重的时期,往往是“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建”的关键时期。^①根据这一观点,经过30年的改革开放,目前正处于“经济转轨”和“社会转型”关键时期的中国,已经进入了社会风险和危机的高发期。

(三) 公共卫生事件造成了巨大的社会灾难

在公共卫生事件方面,突发公共卫生事件也造成了巨大的社会灾难。

在食品安全事件方面,进入2000年以来,我国多地多次发生“毒狗肉”、“毒瓜子”、“毒海带”、“毒(假)奶粉”、“瘦肉精”、“假白糖”、“假鸭血”、“假蜂蜜”等事件。其中影响比较大的有2003年的敌敌畏金华火腿事件,2004年的阜阳毒奶粉造成的大头宝宝事件、龙口粉丝掺假事件,2006年的苏丹红鸭蛋事件,2008年的毒饺子事件、三鹿奶粉“三聚氰胺”事件,2010年初的海南毒豇豆事件、地沟油事件等。这一系列事件的发生,使得食品安全及其监管问题成为社会的热门话题。为了更好地应对食品安全问题,2009年2月,全国人大常委会高票通过了《中华人民共和国食品安全法》。

① 牛文元:《社会燃烧理论与中国社会安全预警系统(研究摘要)》,清华大学公共管理学院与中国行政管理学会联合举办的“社会变革中突发事件应急管理”专家研讨会讨论稿,2001年11月26日。转引自薛澜、张强、钟开斌《危机管理:转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社,2003。

在职业危害事件方面，如 2009 年 3 月发生的凤阳石英砂企业职业病危害事件，2009 年 7 月闻名全国的“开胸验肺”事件，2010 年出现的震惊全国的富士康员工连环跳楼事件等。在动物疫情方面，2000 年后，我国禽流感疫情已经发生数起。在群体性不明原因疾病方面，全国多地发生过故意或无意的投毒案，导致多人伤亡，例如，2002 年的南京汤山投毒案，2007 年的北大男生投毒案，2009 年 2 月的深圳比亚迪投毒案，2010 年 2 月的四川眉山特大中毒案等。

在我国，对社会影响最深远、最广泛的突发公共卫生危机事件，还是由重大传染病疫情所导致的社会危机。如 2003 年的 SARS 事件、2009 年的 A（H1N1）事件等。2003 年，SARS 疫情始于中国，在短短半年时间内引起世界各国的广泛震撼与关注，发展成为一种对国际公共卫生安全产生严重威胁的传染病；SARS 事件之后仅 5 年时间，2009 年 3 月，又发生 A（H1N1）疫情，对我国社会再次产生了强烈的冲击。

二 研究意义

2003 年发生的“SARS”事件暴露了我国在应急管理上存在的问题，凸显出原有的单一灾种防灾减灾体制的严重缺陷。随着改革开放的不断深化，社会经济发展水平不断提高，社会转型加快，社会复杂程度也随之加大，涉及多个部门或地区的综合性危机变得越来越常见，原有的“条块分割”管理体制显现出极大的局限性，无法有效地整合各类应对资源。而转型造成社会的稳定性被打破，社会的不确定因素增加，所面对的风险也逐渐增多，导致民众的不安全感和忧患意识增加，需要政府在应急管理方面的工作更为有效和积极。

我国在总结抗击“非典”（最早对 SARS 的称谓）的经验与教训的基础上，在国家层面上，开始着手建立综合应急管理体系。在这套体系中，各类灾害被统一概括为“突发事件”，各类

灾害的预防与应对被统一概括为“应急管理”，进而确立了突发事件应急管理的组织体系（体制）、一般程序（机制）、法律规范（法制）与行动方案，统称“一案三制”，于是初步确立了综合应急管理体系。^①更为重要的是，人们在实践中越来越多地认识到我国传统的应急管理体制存在很多负面因素：一是容易出现应急过激反应现象，造成社会应急资源的浪费。二是容易产生多个应急部门各自为政、协调困难的现象，导致应急管理效果下降。三是容易形成地区和个体资源分配不均，滋生新的社会不公平不公正的结果。这一切都迫切需要通过实现应急管理模式的转变。在这样的背景下，我国政府将危机管理纳入整个国民经济与社会发展的战略高度，把突发事件的应急管理作为政府执政能力建设的重要内容来对待。

从 SARS 事件以来，我国陆续推动了危机应急管理的体制和机制建设，2003 年，党的十六届三中全会提出，要提高公共卫生服务水平和突发性公共卫生事件应急能力。2004 年 9 月，党的十六届四中全会进一步明确提出，要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力，并把这项任务作为提高党的执政能力的一个重要方面。2006 年，党的十六届六中全会又提出了构建社会主义和谐社会的战略任务，同时将应急管理工作纳入了社会主义和谐社会建设的总体布局。^②按照党中央、国务院的决策部署，全国的突发公共事件应急管理工作有条不紊地展开。

① 根据国务院的要求，中国行政管理学会组织清华大学、中国社会科学院、国家行政学院、中国安全生产科学研究院等科研院所开展研究，组织人员出国考察，综合参照了美国、德国、英国、日本、俄罗斯等国家的经验，提出了我国应急管理体系的基本设想。——作者注

② 薛凯：《应急机制建设彰显政府执政能力提升》，《半月谈》2007 年第 18 期。

（一）现实意义

1. 突发事件的管理是政府能力建设的主要方面

政府自身的能力建设是国家和社会发展的主要内容。政府能力建设与一个国家的人力、科学技术、组织、体制和资源等息息相关。在行政生态环境的制约下，能力建设的核心就是要培育政府解决关键问题的能力。政府能力是指政府获取、运用和整合相关资源转化为新的产品和服务的能力。这里的资源指提供公共产品和服务必需的要素，是新产品和服务的来源与基础。

政府能力由两部分构成，一是获取资源的能力，包括获取物质资源的能力（社会汲取能力）和获取精神资源的能力（合法化能力）。二是行动能力，政府行动能力就是政府在宪法授权和法律规定的范围内，如何使用相关的物质资源和精神资源提供实实在在的公共产品和服务，以实现政府职能、达成社会公益目标的能力，即运用已有资源提供公共产品和服务并实现价值增值的能力，其实质是创造新资源的能力，包括强制能力、协调能力、组织动员能力和危机干预能力等。^① 危机处理能力是政府处理来自自然或社会的突发事件的应对能力，重点是如何建立危机预警机制和反应机制，提升危机处理能力。

改革开放以来，国家与市场、社会的关系经历了较大的调整，政府能力结构发生了巨大的变化。政府通过“简政放权”，重新界定政府职能，规范国家与社会、市场的互动边界，政府与个人、企业、非政府组织等主体之间的权利和职责日趋分明，中央政府与地方政府之间的关系也得到了较大的调整。总的来讲，国家权力无限地向社会领域扩张和侵蚀得到了遏制，地方、部门、企业乃至个人占有与处置社会资源的自主权在不断扩大，各种社会组织的独立性与自主性得到了加强。国家权力控制范围、领域的调整，国家资源总量所发生的根本性变化，通过改革重新

① 罗振兴：《中国政府能力建设》，中国社会科学出版社，2004。

增强了的合法性以及合法性来源的多样化,引起了政府能力结构的根本性变化:获取资源的能力与行动能力不协调,各种能力之间发展不平衡等。

来自国际、国内不同领域的各种突发事件对政府应对能力提出了新要求。当前,随着我国经济和社会发展速度加快,各类突发事件频发。当各种危机事件突如其来之时,政府的危机管理能力将是降低危机损害的关键所在,而构建体制性的政府危机管理系统就是为了提升与保证政府的危机管理能力。这直接关系到我国和谐社会建设目标是否能够最终实现,也成为我国政府管理能力建设的主要方面。

2. 建立有效的突发公共卫生事件管理体制和机制是当前社会管理的重要工作

突发公共卫生事件对人类健康和生命安全构成威胁,对经济、社会、心理的严重冲击亦不可低估。由于人口高度聚集、人员交往频繁、易感人群增多、社会矛盾集中,发生突发事件的或然性增大、危害性增强,中国的城市成为公共卫生突发事件的高危地区。而广大农村地区经济发展仍然落后,缺乏基本的疾病防治知识和手段,一旦暴发疫情,极可能酿成严重的灾难。

突发公共卫生事件应急管理具有综合性和系统性的特点,其安全性、技术性和政策性都很强。整个应急管理,如现场抢救、控制和转运救治、原因调查、善后处理等环节,涉及多个部门多个系统,必须综合协调处理才能妥善解决。因此,必须建立与之相适应的应急管理体制和运行机制。

目前,我国突发公共卫生事件管理还存在不少问题。例如,在管理体制上仍存在较大缺陷,虽然我国大多数地区已经建立相应的突发公共卫生事件的专门管理机构,但由于整个体系内涵尚不清晰,多部门、多系统和多专业协作的联动机制并没有真正建立起来,对于“平战结合”的界定也缺乏明确说明,这也进一步影响了《突发公共卫生事件应急条例》中“分级响应”原则的有效实施,既容易造成对事件管理“小题大做”的资源浪费,也容

易造成对事件管理“大题小做”的管理不足。其中，主要问题是管理体制与运行机制方面的不协调现象，严重影响了我突发公共卫生事件的控制和解决，甚至促发了一些次生的危机。由于历史和现实多方面因素的制约，当前，社会管理和公共服务仍是各级政府工作的薄弱环节，特别是应急管理体制、机制、法制不够完善，综合协调机构缺乏，危机应对网络松散，社会应对能力薄弱等问题十分突出，在一定程度上制约着整个社会危机管理能力的提高。建立有效的突发公共卫生事件应急管理体制和机制，既是政府有效履行社会管理职能、提供公共服务的基础性工作，又是政府自身建设的重要而紧迫的任务；既是事关国家长治久安的大事，又是检验政府行政能力的重要标志。

（二）理论意义

1. 基于体制和机制的应急管理集成

创新应急管理的关键主要有两个方面：一是针对管理体制和机制在管理系统内的缺失进行“补缺”，使管理系统运行有效和持续。二是针对外部条件和环境变化带来的体制和机制的“脱节”现象，进行体制和机制的系统集成，使管理体制和机制相互“打通”，从总体上提高管理系统的运行能力，在更高的层次上实现有效和持续。

目前，国内外主要的研究成果大都集中在体制或机制“补缺”上，没有把体制和机制的分割现象作为应急管理模式创新的突破点。本书研究的重点主要是从应急管理体制模式转换的角度，侧重于管理体制和机制的集成，试图在这一过程中，探讨体制和机制的对应性和整合性。

2. 基于中国的实践和经验，建立突发公共卫生事件管理的新模式

“9·11”事件的发生，促成了美国危机管理向全过程的危机管理、全风险的危机管理、整合的危机管理的转变，在实践上美国对其应急管理机制进行了重大改革。通过重组联邦应急管理署

及其他机构成立了国土安全部，美国的应急管理模式在世界各国也产生了或多或少的影响。

SARS 和 A (H1N1) 先后两次挑战我国的应急管理工作，特别是公共卫生系统的应急管理，在给我们带来巨大财产和人员损失的同时，也给我们留下了宝贵的经验和教训，促成了我国政府管理理念的重大转变。胡锦涛曾全面总结了抗击 SARS 斗争的经验和从中获得的深层次理论认识。他在讲话中首次使用了“全面发展、协调发展、可持续发展的科学发展观”的表述，并着重从理论上分析了发展与增长概念的异同：“我们讲发展是党执政兴国的第一要务，这里的发展绝不只是指经济增长，而是要坚持以经济建设为中心，在经济发展的基础上实现社会全面发展。”^① 这被认为是“科学发展观”的破题之论。

SARS 和 A (H1N1) 事件更是先后两次挑战了我国突发公共卫生事件的管理，不仅带来突发公共卫生事件应急管理模式的转变，而且促进了我国在公共卫生应急管理体制和机制方面的重建，更重要的是促进了体制和机制尝试性的集成，对进一步推动形成适合中国国情的突发公共卫生事件管理模式和理论都有着重大的意义。

第二节 研究综述

一 突发公共卫生事件的研究

国外对于“突发公共卫生事件”的研究高潮源自 2001 年美国“9·11”恐怖事件之后发生的一系列突发公共卫生事件：美国炭疽恐慌、全球 SARS 流行、东南亚禽流感传播以及 A (H1N1) 大流行等。国内对于突发公共卫生事件的研究，伴随着

^① 中共中央文献研究室：《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2005。

SARS、禽流感、食品安全、A (H1N1) 等公共卫生问题的发展也迅速掀起了高潮。

目前,突发公共卫生事件的研究视角主要有四种:一是从社会学视角对突发公共卫生事件进行研究。如对 SARS 危机时流言传播的研究,^① 以及从社会工作介入的视角研究多部门合作模式应对突发公共卫生事件等。^② 二是从法律视角对突发公共卫生事件的研究。如对非常态下法制政府建设的研究,^③ 对突发公共卫生事件应对方面的法制研究。^④ 三是从公共卫生学的视角对突发公共卫生事件的研究。如中国科学院学部“我国突发性公共卫生事件应对策略”咨询组提出国家急需开展公共卫生突发事件发生规律、监测预警、预防控制、应对评估、法律法规、科技基础平台等方面的研究,^⑤ 以及对突发公共卫生事件的检测、预警等体系建构的研究,^⑥ 对我国突发公共卫生事件检测及基础建设方面的研究,^⑦ 对突发公共卫生事件管理预警系统方面的研究等。^⑧ 四是从公共管理的视角进行突发公共卫生事件的研究。这又包括理论研究和实践研究两个方面。薛澜等借鉴现有的危机理论和突发

-
- ① 周晓虹:《传播的畸变:对“SARS”传言的一种社会心理学分析》,《社会学研究》2003年第6期。
 - ② 花菊香:《突发公共卫生事件的应对策略探讨——多部门合作模式的社会工作介入研究》,《学术论坛》2004年第4期。
 - ③ 叶国文:《非常态政府能力:法治政府的逻辑》,《理论与改革》2004年第3期。
 - ④ 李惠:《试论应对突发公共卫生事件的法制建设》,《法律与医学杂志》2004年第2期。
 - ⑤ 中国科学院学部“我国突发性公共卫生事件应对策略”咨询组:《关于加强公共卫生体系建设及应对突发事件的建议》,《中国科学院院刊》2004年第1期。
 - ⑥ 徐鹏、罗力、郝模等:《突发公共卫生事件的监测、预测及预警工作的质量控制指标研究》,《公共卫生与预防医学》2006年第3期。
 - ⑦ 曹广文:《大力加强我国公共卫生突发事件主动检测系统的研究》,《第二军医大学学报》2004年第3期;曹广文:《突发公共卫生事件应急响应基础建设及其应急管理》,《公共管理学报》2004年第5期。
 - ⑧ 黄健始:《突发公共卫生事件预警系统建设框架思路》,《中华医学杂志》2005年第9期。