

论疫病防控：决策问题、思维和标准

黄清华, 宋晓亭

同济大学上海国际知识产权学院, 上海 200092

摘要 通过对中国防控新型冠状病毒肺炎疫情相关情况的观察和反思, 提出了疫病防控决策须考虑的主要问题, 认为疫病防控应有可传染性思维、流行病学思维、成本-效果思维、爱心抗疫思维、疫期法治思维等5种思维, 主张建立疫情早期防控和失控阶段防控两套标准, 以期辅助科学决策、理性施策, 有效减轻疫情发展及防控带来的生命财产和经济社会损失。

关键词 疫病防控; 疫病防控思维; 疫病防控标准; 新冠病毒肺炎疫情

对新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)疫情“可防可控”的判断, 最早出自2019年12月31日武汉市卫生健康委员会的疫情通报。2020年1月上旬, 国家卫生健康委员会派赴武汉的高级别专家(组)根据了解的新冠病毒感染病人的病情和扩散情况, 认为整体疫情“可防可控”。当时疫情仍局限于武汉, 尚未明显向外扩散。2020年2月17日, 疫情已经在全国蔓延。国家卫生健康委员会医政医管局监察专员在国务院联防联控机制发布会上, 仍然认为此次新冠肺炎疫情“可防可控”, 做出这样研判的依据就有待商榷了。

文献检索表明, 中国在疾病预防控制软科学方面的学术研究、理论作品和科学人文普及不足, 体现为中国疾病预防控制体系的软实力不足^[1]。因此, 很有必要从“可防可控”的角度, 并以医学、管理、经济、伦理和法治等综合的视野, 讨论疫病防控的决策、思维方法和防控标准问题。

1 做决策须考虑的10大问题

当一场疫病袭来, 为了将疫病的危害及可能造成的损失减少到最低限度, 决策者至少要直面以下10个问题: (1) 何时是防控最佳时机? (2) 如何才能把握防控最佳时机? (3) 怎样判断疫情是否失控? (4) 经济-技术及伦理-法律上可行的防控措施有哪些? (5) 采取这些措施需要哪些以及多少人、财、物的支持? (6) 如何保证防控的效率? (7) 如何以最小的代价取得最佳的防控效果? (8) 如何避免采取防控措施导致的各种损害、损失? (9) 如何避免防控措施对正常生产、生活秩序的破坏? (10) 如何避免防控措施对国际政治经济秩序的冲击?

如果在此次疫情之初就思考过上述问题并及时采取应对措施, 防控效果会更好, 损失也会更小。面对疫情, 解决疫情防控问题, 决策者问政不应再局限于流行病学家、疫病专家等医学家, 不应

收稿日期: 2020-02-25; 修回日期: 2020-03-12

作者简介: 黄清华, 研究员, 研究方向为生命健康与知识产权, 电子信箱: huangqinghua188@163.com

引用格式: 黄清华, 宋晓亭. 论疫病防控: 决策问题、思维和标准[J]. 科技导报, 2020, 38(6): 6-10; doi:10.3981/j.issn.1000-7857.2020.06.001

仅考虑应急管理问题,还要有损益、成本、伦理、法制、经济社会与国际关系等方面的考量,就上述问题进行相关多学科和跨学科探讨。

2 疫病防控应有5种思维

为了保证及时、有效、经济、合理地控制疫情,总结此次疫病防控的得与失,此次疫病防控应有以下5种思维。

1) 可传染性思维。

当疫病初现,情况不明时,要多往发展不好的方向想,以便及时采取科学、合理、可行的措施,而不是教条式的先查找“科学证据”。例如,对于原因不明的呼吸道疾病要多考虑人传人的可能性,不能以暂未找到人传人的“科学证据”而放松警惕,因为找到人传人的科学证据受制于许多因素,包括但不限于取样方法和检测等技术因素。对于突发家庭聚集性或者市场等公共场所聚集性的多个病例,在没有明确排除传染性之前,要综合考虑传染的可能性和传播途径问题,警示可能受影响地区的政府(机关)和公众,分别从职责要求或防疫安全的角度,根据可传染性的强度采取必要且合理的防护措施。

在交通运输便捷、经济技术交流频繁、人员来往密切的环境下,可传染性思维意味着疫病防控不仅要考虑疫病对地理位置上紧邻地区的传播,还要考虑经济社会关系上对密切相关地区的疫病传播。例如,“北上广深”4个一线城市很容易受到疫病传播的重大影响。因此,发现疫情之初,就应当对具有紧密关系的大城市发出疫情通报和警示,而不仅针对本行政区域内所辖地区的疫情通报和警示。可传染性思维,对于及时防控疫情、防范疫情失控十分必要。

2) 流行病学思维。

基础流行病学调查非常重要。这种调查工作原始、有效、管用,是疫病防治工作的基本功。可以说,在疫病防控工作中,若忽视了这项基础工作,疫病防控事业就会遭受挫折。不可避免的是,此次疫情防控中,尽管涉及疫情报告、调查、通报和预警工作的体制机制和方法以及维稳的社会顾虑等一系

列问题,但是,流行病学调查基础工作仍有提升空间。例如,武汉市卫生健康委员会在2019年12月31日14:00第1次疫情通报称感染者仅27例,这27例“不明原因肺炎”患者多数与华南海鲜市场有关,患者既有市场摊主,也有过路市场的市民,后者与动物、动物尸体内脏并无密切接触,且患病的市场摊主中,卖干果、鱼、海鲜和野生动物的均有;此外,还有3名患者系父子母子关系,具有家庭聚集性。从这些流行病学特征不难明确此次“不明原因肺炎”的人人传染无法排除,且可能具有一定的传染强度。

流行病学思维应当贯穿于疫情防控全过程。在疫情早期阶段“可传染性”及其传染强度不甚明朗时,通过对于局部爆发病例及时、全面和准确的个案调查、现患调查或回顾性调查,梳理患者之间可能存在的关系,对于明确“可传染性”及其传染强度十分必要。

3) 成本-结果思维。

无论在经济-技术上,还是在伦理-法律上,均存在多种可供选择的防控措施,故防控决策一定要考虑成本与结果之间的关系。不仅要考虑抗疫的直接效果,能否快速减少传播和迅速扑灭疫情,也要考虑对于公民生命财产、经济社会生活、国际关系与国家形象的影响等问题,摒弃不惜一切代价的粗放做法。为此,重大措施一定要强调民主决策。

成本-结果思维,不是鼓励决策者在抗疫过程中“抠抠搜搜”,将经济考量置于人民生命健康之上,而是要求在“循证”的基础上考虑采取最合理可行的措施。例如,在此次抗疫过程中,为那些安全防疫上很需要口罩而又不得的人士免费发放口罩,就是合理可行的措施。这意味着,成本-结果思维要求在尊重和保障人民生命健康权的基础上,能够理性决策、周全施策,将疫情防控措施对经济社会生活、国际关系与国家形象的影响和冲击降低到最低。运用成本-结果思维,要求专业人士做好“循证”工作,以便能够迅速找到那些可获得证据支持的成本-效果最优的防控方案和措施。这就要求运用比较的方法和经济技术评估的方法,进行疫病防控科学决策专题研究,并建立数据库,不断积累

各国、各地区针对疫病发展不同阶段防控疫情的最佳方法。

4) 爱心抗疫思维。

治病防病是有“温度”的事业,伦理上强调互爱自律,讲究设身处地,要求多点爱心。多点爱心,就是要设身处地为他人着想,尤其为最需要防护的人和弱势群体着想,否则疫情难以控制。此次抗疫期间,浙江政府心系人民,群众齐心互助,是爱心抗疫的典范。有爱心的卫生健康行政机关发布疫情通告,一定要考虑对公众生命健康的影响。若没有爱心,即使疫情最终被控制了,各种不必要的牺牲和成本也可能巨大,甚至失去社会信任。

5) 疫期法治思维。

一方面强调法治的内核是保护公民的生命财产安全、公共安全和公共利益以及人的尊严与人格;另一方面,又要建立和启用疫期维护法治的专门程序,简明、快速,强调基本价值、基本事实和基本证据。疫期法治思维不同于“依法抗疫”。由于中国抗疫之法不健全,缺乏规范要求,“依法抗疫”难度很大,即使法律专业人士操作也颇费思量。《中华人民共和国传染病防治法》第3章“疫情报告、通报和公布”即是典型例子。例如,疫情通报怎么写、有哪些规范要求、应当何时发出,对这些关键的问题,该法及实施办法均未涉及。

强调疫期法治思维,重点抓好3个方面的疫期法治工作。一是保护公共防疫安全和公众健康利益。这方面的法治措施应当明确指向存在危害公共防疫安全和公众健康利益现实可能性的行为。这意味着,防控法治措施只应当指向疫病患者和密切接触者,只应当对这类人群采取必要的医学上的强制措施。二是保护公民的生命财产安全。这方面的法治措施应当明确指向疫期发生的各种侵犯公民生命健康权和财产权的行为。三是强调不得借保护公共安全和公共利益之名而随意侵犯公民人格尊严。而行政执法程序的设计,则强调执法的快捷、简明,可用科技手段对违法犯罪行为的基本事实迅速取证,作为执法依据。

对于疫病控制专业人员来说,这5种思维都需要;对于政策决策者来说,成本-结果思维、爱心抗

疫思维和疫期法治思维很重要;对于执法人员等执行者来说,爱心抗疫思维和疫期法治思维均需要。

3 建议全面建立疫病防控2套标准

除了防控思维,还应当有防控标准。《中华人民共和国传染病防治法》没有规定传染病防控标准,其他相关法律如《中华人民共和国食品安全法》规定的食品安全卫生标准、《中华人民共和国药品管理法》规定的药品标准、《中华人民共和国产品质量法》规定的卫生防护用品质量标准等,可能与传染病防控相关,但仍不是传染病防控标准。真正称得上传染病防控标准的是《中小学校传染病预防控制工作管理规范》(GB 28932-2012),但类似这类标准目前还很少。

在国家和地方已有的各种标准基础上,全面建立疫病防控标准,可助力迅速消灭疫情,避免疫情失控,及时判断疫情是否失控及失控时如何临危不乱地处置。因此,需要建立疫情早期防控和失控阶段防控2套标准,准备至少2套应对措施或预案。

1) 早期防控标准。

早期防控标准是指在“病毒等病原体尚未广泛传播,医疗资源能够处理新增病人”这一阶段的防控措施标准。借鉴新加坡的实践和流行病学基本原理,早期防控措施标准应当包括但不限于以下5点。(1) 关于在疫期如何保护自己的“标准”措施。例如,敦促公众保持冷静和警惕,坚守良好的卫生习惯和社会责任,其具体内容应以不同疫病的防控需要而定,例如,新冠病毒应当“遵守14天的居家令和强制休假指令”,避免公众聚集性(大型)活动等。(2) 对于病患追根溯源,进行详细披露,以便公众能够明确当地传染病例的互动关系,以此消除对未知的恐惧感,降低疾病传播概率。(3) 尽全力保障医疗资源,采取各种措施鼓励患者按就近原则就医,具体措施包括但不限于增加就医场所、经济补贴、反对歧视等。(4) 良好的沟通解释,信息客观地公开,做好科普教育,平复公众情绪。(5) 针对疫病诊断、治疗和控制技术难题,及时组织科技攻关。

总之,早期防控标准立足于及时查明疫情,迅

速扑灭疫情,避免疫情失控。对照新加坡的实践,可知武汉的疫情早期失控有防控措施缺乏标准规范的原因,这凸显建立早期防控标准的必要性和必然性。

2) 失控阶段防控标准。

失控阶段防控标准适用于“病毒等病原体已广泛传播,医疗资源已经极度承压甚至面临崩溃”的情况。失控阶段防控标准服务于准确判断疫情是否失控以及失控时对疫情的强力管控,尽可能地减少生命财产及经济社会损失。失控阶段防控标准的建立,有2个要点:一是明确依据何种规范内容和程序保障及时判断疫情是否失控,即“失控”的判断标准;二是应对失控的疫情,经济-技术上和伦理-法治上存在哪些合理可行的措施。这意味着,防控措施的选择和决策不仅受制于一国政治、经济、社会、文化和技术条件,而且还要求全面考虑“合理可行”问题,在多种方案中选择最佳方案。建议在“循证”的基础上,通过反思湖北(尤其是武汉)1月20号之后应对疫情的各种措施,比较北京、上海、浙江、广东、山东等地的抗疫实践,并对比韩国、日本、英国等国的举措,择其优者建立相应的措施标准。为了尽可能地减少“封城”对生命财产、经济社会造成的损害损失,建立失控阶段防控措施标准时应当反思武汉在公共交通、必要生活物质供应保障不足、流离失所人员安置和孤寡老人照护等配套措施方面的不足。

这2套标准的必要性在于服务于精准防控,既避免反应过度、防控过度,也避免反应不足、防控不足。这是《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律、法规没有涉及或者没有足够涉及的重要问题,需要引起重视。

无论哪一套标准,在疫病防控技术上,应当至少包括防控时间标准、疫源地标准、疫区标准、危险等级标准、疫区解除标准、诊断标准、治愈标准以及防控措施标准(例如,人员隔离标准、留观标准、解除留观标准、人员流动管控标准、公共场所消毒标准、机构人员标准、防护物质标准、废弃物处理标准等),还应包括各行业尤其是传染病易发行业的疫

情防控工作规范等相关方面。

标准制定,宜宽严适当,以及时、有效、经济、合理地控制疫情。鉴于这些标准的具体内容、技术指标、规范要求和标准制定程序,诸如此类问题过于技术化,需要立项进行专题研究。

4 结论

疫病控制在医学上属于公共卫生与流行病学范畴^[2],管理上属于突发公共卫生事件处置范畴^[3-4],而行政上属于公共行政的范畴。对于疫病流行及控制的研究,当前中国主要置于公共卫生与流行病学框架或突发公共卫生事件应急管理框架下进行讨论。这两种理论框架在此次新冠病毒感染疫情防控中,都凸显出不足。对疫病控制的研究,应当有更广阔的学术视野。从公共行政角度,探讨疫情防控决策问题、防控思维和防控标准的研究与成果均不多^[5]。本文提出的问题、初步解决方案和研究思路,有理论和实践价值。

从学术上看,在公共行政理论框架下,有很多问题值得继续深入研究。例如,如何建立起疫病防控公共行政理论,如何系统探讨疫病防控在公共行政领域应当直面的问题,疫病防控及其公共行政对经济社会生活和国际关系有何影响,要解决的具体经济社会问题及其最佳实践是什么,如何发挥各种类型社会组织和公民在疫病防控中的积极作用,现代公共行政公认的法治原则、服务原则、效率原则和责任原则与本文提出的疫情防控5种思维之间有何关系,从公共行政的角度对中国现行疾病防控体制机制改革有何要求,如何在文化和制度层面建立有效高效的疫病防控体系,在抗疫期间政府如何做好公共价值的创造者和守护者等。这就提示我们,从疫病防控的实际需要出发,不仅从医学(包括公共卫生与流行病学)和应急管理角度研究疫病防控,还应拓宽视野,将疫病防控所涉经济、社会、伦理、法治和国际关系议题纳入公共行政的框架下,探讨建立新的综合学科体系。

在法律制度建设层面,建议将疫病防控基本问

题以及防控思维和防控标准的原则要求融入到《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律、法规之中。

参考文献(References)

- [1] DeepTech. 中国疾控中心原副主任: 反思此疫, 中国疾控该改革了[EB/OL]. (2020-02-12)[2020-03-02]. <http://www.mittrchina.com/news/4784>.
- [2] 詹思延. 流行病学(第七版)[M]. 北京: 人民卫生出版社, 2018.
- [3] 卫生部卫生应急办公室. 突发公共卫生事件应急管理——理论与实践[M]. 北京: 人民卫生出版社, 2008.
- [4] 王声湧, 林汉生. 突发公共卫生事件应急管理[M]. 广州: 暨南大学出版社, 2011.
- [5] 彭和平. 公共行政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.

On epidemic prevention and control: The decision-making problems, the philosophy and the standards

HUANG Qinghua, SONG Xiaoting

Shanghai International Collegy of Intellectual Property, Tongji University, Shanghai 200092, China

Abstract Through the observation and the reflection on the situation related to the prevention and the control of the new crown virus infection in Wuhan, this paper suggests that some important problems should be considered in the decision-making of the epidemic disease prevention and control, and the philosophy behind the prevention and the control of the infectious diseases in five aspects, including the infectivity, the epidemiology, the cost-effective, the compassion and the rule of law. It is proposed to establish two sets of standards for the early prevention and control and in the stage of the epidemic out of control, accordingly, in order to assist the scientific decision-making and the rational measures to effectively reduce the damage to life and property and economic and social losses caused by the epidemic situation.

Keywords epidemic prevention and control; the thinking of epidemic prevention and control; the standards of epidemic prevention and control; new crown virus infection epidemic situation ●



(责任编辑 王丽娜)