

# 由新冠肺炎疫情看 公共卫生应急管理体系中的中央与地方关系

中央财经大学中国财政发展协同创新中心 | 姚东旻

## 健全公共卫生应急管理体系中央与地方关系的现实背景

新冠肺炎疫情防控是对国家治理体系和治理能力的一次重大考验。2020年2月23日，习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上指出“在这次应对疫情中，暴露出我国在重大疫情防控体制机制、公共卫生应急管理体系等方面存在的明显短板，要总结经验、吸取教训”，“抓紧补短板、堵漏洞、强弱项，提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平”。健全国家公共卫生应急管理体系是一个全局性、系统化的工作，其中一个重中之重，就是在公共卫生应急管理体系中的信息传递、决策协调和政策执行等诸多层面，协调好中央与地方的种种关系。一方面由于突发重大公共卫生事件通常具有突发性、不确定性、扩散性等特点，于时间上爆发突然并迅速蔓延；于空间上疫情分布极广，横跨全国各个区域；于公共卫生应急管理上，遏制疫情涉及的行政力量极其广泛，需要跨区域、跨部门行政主体的协调配合共同应对。另一方面，面对突如其来的疫情，需要以顺畅、科学的中央与地方关系为抓手，坚决维护党中央权威与集中统一的领导，充分发挥中国特色社会主义制度“集中力量办大事”的组织优势，形成有序合力，为应急事件处置提供制度保障。

长期以来，如何处理好中央与地方之间的关系始终是我国政治经济体制改革中的重要问题。毛泽东同志在《论十大关系》中强调“两个必须”，即“必须有

中央强有力的统一领导”，“必须充分发挥地方的积极性”。这一论断在公共卫生应急管理体系中依然成立，甚至尤为重要。因此需要全面掌握“两个必须”之间的辩证统一关系，不能偏重偏废。具体到中央与地方政府在国家公共卫生应急管理体系中的事权与支出责任划分，2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》明确指出“要逐步将全国性重大传染病防治等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权”。这一意见的出台，为中央与地方政府在国家公共卫生应急管理体系的支出责任方面提供了较为清晰的界定，但在具体事权安排上，诸如在应急处置中的指挥系统、管理系统如何设置，如何既做到精准解决一线问题，又能够实现全面协调统一，明晰中央与地方之间的职责范围，则需要中央及时从此次“抗疫”中全面总结实践中的经验教训，逐渐形成制度成果。

## 公共卫生应急管理体系中的核心问题——信息与决策

公共卫生应急管理体系中的组织架构应当如何设置？其权力又应当如何分配？回答这两个问题的核心是要明确公共卫生应急管理体系中的信息与决策问题。传统政府组织通常呈“金字塔状”，即组织中政府层级较多，逐层进行自上而下的分级管理。这种组织形态的产生有两个重要原因，第一，受限于信息获取的能力与技术，更高层级的政府主体“不得不”依赖下级组织获取信息；第二，受限于信息处理分析能力，

高层级政府无法同时处理海量信息并迅速做出大量决策，因而必须将大量的决策权下放。换言之，在传统技术条件之下，高层级政府因无法直接获取信息，也很难迅速处理决策海量信息，而不得不将大量决策权下放给了更有“信息优势”的低层级政府，实现分散决策，从而应对上述两重能力与技术限制。

然而，在“金字塔状”的组织架构下，高层级的政府委托下级政府收集信息，则必然会面临两方面的信息壁垒：一是时间滞后，信息自下而上的逐层传递，使得高层级政府难以在第一时间获取实时信息，从而产生信息的“时滞”；二是信息不对称，因为作为信息输出的基层政府可能会“有意或无意”地对原始信息进行处理，从而导致部分信息在传递过程中“缺失或失真”。

这两个信息壁垒的缺陷在突发重大公共卫生事件中将会被加强、放大。因为突发重大公共卫生事件具有突发性、不确定性、扩散性等特征，所以一方面要求相关信息必须“实时更新”，另一方面要求相关信息必须全面、客观以保障正确决策，否则极有可能造成决策失误。因此，传统政府组织的信息获取与决策系统，也许能够应对日常的行政运转保障政府职能，但在面对突发重大公共卫生事件的“战时状态”下，其“信息壁垒”的两大短板就瞬间暴露无疑，从而在应对处置方面“捉襟见肘”。

如何克服传统政府组织的信息获取与决策系统短板呢？随着大数据、人工智能，以及移动通信等技术的不断发展，政务电子化、信息化程度越来越高，高层政府所面临的信息壁垒与处理能力有限这两重问题都将得到大大缓解。以当前新冠肺炎疫情防控中的体温检测为例，先进的移动通信技术（比如4G、5G移动网络或蓝牙）能将电子体温检测设备测得的体温数据向一线基层和其他各级政府主体实时同步传输，从而保证体温信息能够即时、同步、无差异地传输给不同层



江苏泰州开足马力生产防疫物资保供应。来源：人民视觉

级政府，以此消除信息壁垒。因而在当前大数据环境下，信息传递过程中的时滞与失真问题，将会因新技术的大量出现并引入政府管理体系而被大大克服。

明确中央在当前的技术条件下，已经具备与地方政府同时获取同质海量数据的能力，剩下的问题就是，是否需要将信息都汇集到中央，并由中央决策呢？答案是肯定的。一方面，突发重大公共卫生事件的突发性、不确定性、扩散性的特点决定了局部信息无法展现事态的全貌，必须更加全面地汇总各类、各地的分散信息之后才有可能使得应对处置更加客观、科学；另一方面，信息的丰富程度也必须和可决策范围相匹配，即掌握的信息越多，相应的决策权也应该越大。因此需要将各种类别、各个地区、各个层级的信息进行全面汇总，一旦信息汇总至中央，那么中央也必将具备最大范围的决策权。在大数据、人工智能技术，以及中央信息处理平台的帮助下，中央处理信息的能力将大大提升，使的中央政府能够面对过去无法想象的海量数据。简而言之，突发重大公共卫生事件的特点决定了做出准确判断需要汇总各方全面信息，同时汇总并实时处理海量信息的能力在当前的技术条件下，已经可以达到，那么在公共卫生应急管理体系中，由中央直接决策就是一个自然选择。

从上述分析中可以看出，信息是组织的关键因素，

构建良好的公共卫生应急管理体系的关键步骤就是在理顺中央与地方关系的基础上,建立高效、可信、全面的信息传导系统。中央做出决策的前提是信息的输入,只有信息传导系统正常运转,整个应急管理体系才有可能发挥作用。为此,要保障中央与地方之间信息流动的同质性与同步性,确保中央无论在空间上还是在信息颗粒度的掌握上都具有绝对的优势,这就需要由中央政府来规定信息收集、上报的具体流程和标准,地方政府按照中央政府的规定,实时汇集信息并上报中央,中央政府对信息进行全面整合分析,做出指挥决策。

### 公共卫生应急管理体系政策执行层面的权力配置

由于信息技术能够很大程度地克服信息壁垒和决策能力有限的问题,这就使得公共卫生应急管理体系组织结构的扁平化具备了先决条件,之前的论证已经明确,应将公共卫生应急管理体系的信息收集与最终决策权归于中央,而在政策执行实施方面的唯一选择则是依靠地方政府、依靠基层一线、依靠广大群众,因为基层群众才是公共卫生应急处置的第一线,执行政策的核心是依托群众与基层党组织,实现全面防控,因而执行应急管理政策的责任主体就必然是地方政府。

在面对具有突发性和不确定性的突发重大公共卫生事件时,特别是执行政策方面,如何处理中央的直接干预与地方的“自由处置”之间的关系,是公共卫生应急管理体系政策执行层面进行权力配置的关键,也是关乎到维护中央决策权威的前提下,如何充分发挥地方在应急管理体系中的主观能动性与积极性的重大问题。既不能过分强调中央的直接干预,导致地方在决策执行实施中缺乏充分激励,不积极主动作为,抱有“等政策、等指示”的倾向;又不能过分强调地方的自由裁量,导致地方所采取的执行手段和措施危及中央的统一部署,造成局部失控,甚至引发全局风险。

面对突发重大公共卫生事件时,只有明确中央对应急政策执行的直接干预和地方“自由处置”之间的边界,才能形成有序的应对合力,既满足全面防控要求,又能够在政策执行层面具有“灵活与柔性”,考虑到地

方的情况差异。一方面,要明确地方在执行层面具有充分处置权,从而发挥地方的主体性与积极性。在突发重大公共卫生事件的应急管理期间,地方的积极性体现为激发地方主体责任意识,将“守土有责”的压力充分转化为行动的动力,只有地方政府在应急处置中具备了主观能动性,而非单一的压力传导,才有可能真正积极想对策,找办法,实现“办法总比困难多”的主动局面。另一方面,在应急处置过程中,中央必须保有对地方政府任何行政过程进行直接干预的权力,这种干预可以通过多种方式体现,例如,及时任免执行政策过程中存在危害全局部署的地方官员、撤销地方行政命令、直接代管、派驻调查组进行检查等。需要注意的是,中央对具体政策执行的直接干预应具有触发机制,其默认状态是不使用这种直接干预,是否使用、何时以何种形式使用,完全由中央政府视事态发展及地方政府在执行政策过程中的应对处置情况而定,目的是对地方执行实施层面的“自由”程度随时纠偏。

突发重大公共卫生事件的突发性、不确定性、扩散性等特征要求公共卫生应急管理体系能够及时、准确、全面地完成信息传导,这对传统的信息传递方式和组织决策程序都提出了极大挑战。在现代信息技术的引入与帮助下,中央具备实时获取并处理海量数据的能力,因此公共卫生应急管理体系的信息传递与最终决策权应交予中央,将我国“集中力量办大事”的制度优势强化为应急事件处置中的制度保障,建立集中的应急信息收集和统一的决策指挥体系,充分发挥中国特色社会主义制度的组织动员力量。在应急管理体系中的政策执行层面,在保留中央能以多种方式进行触发式干预的前提下,地方应被充分授权,政策执行的主体责任应该明确在地方,地方政府在执行层面应该具有相对自主性。最后,理顺公共卫生应急管理体系中的中央与地方关系应该在法制化的轨道上,有序推进,逐步通过立法或行政法规等方式明确各级政府与行政部门的指挥层级与决策责任,压实决策者、执行者、监督者的主体责任,最大限度实现公共卫生应急管理的法制化。□

责任编辑 张蕊