目　　录

第一章　绪论……1
　第一节　公共卫生应急管理概述……1
　第二节　公共卫生应急管理发展历程……5
　第三节　公共卫生应急管理的挑战与发展趋势……10
第二章　公共卫生应急管理理论……13
　第一节　公共卫生应急管理基础理论……13
　第二节　公共卫生应急管理进阶理论……20
第三章　公共卫生应急管理方法……24
　第一节　公共卫生监测预警方法……24
　第二节　公共卫生风险评估方法……27
　第三节　公共卫生应急决策方法……32
　第四节　公共卫生应急处置方法……35
第四章　公共卫生应急管理要素……37
　第一节　公共卫生应急管理要素概念和分类……37
　第二节　公共卫生应急管理基本要素……40
　第三节　公共卫生应急管理组织要素……47
　第四节　公共卫生应急管理运行要素……51
第五章　公共卫生应急预防与准备……55
　第一节　公共卫生应急预防与准备概述……55
　第二节　公共卫生应急监测与预警……59
　第三节　公共卫生应急预案……63
　第四节　公共卫生应急资源准备……66
　第五节　公共卫生应急演练……69
第六章　公共卫生应急响应与处置……72
　第一节　公共卫生应急响应与处置概述……72
　第二节　公共卫生应急响应与处置流程……73
　第三节　公共卫生应急响应与处置发展趋势……86
第七章　公共卫生应急评估与恢复……88
　第一节　公共卫生应急评估……88
　第二节　公共卫生应急恢复……96
第八章　公共卫生应急沟通与舆论治理……100
　第一节　公共卫生应急沟通与舆论治理概述……100
　第二节　公共卫生应急沟通……105

第三节　公共卫生应急舆论治理……111
第九章　公共卫生应急中的心理危机干预……114
第一节　公共卫生应急的心理危机干预概述……114
第二节　公共卫生应急中的心理危机形成……118
第三节　公共卫生应急中的心理危机干预策略……120
第十章　中国公共卫生应急管理体系……125
第一节　中国公共卫生应急管理体系发展沿革……125
第二节　中国公共卫生应急管理组织体系……128
第三节　中国公共卫生应急管理法律体系……131
第四节　中国公共卫生应急管理预案体系……134
第十一章　中国公共卫生应急管理运行机制……137
第一节　中国公共卫生应急管理运行机制概述……137
第二节　联防联控机制……141
第三节　社会动员机制……143
第四节　国际和地区间的交流与合作机制……145
第五节　对口支援机制……148
第六节　奖励惩罚机制……150
第十二章　中国公共卫生应急保障……153
第一节　法治和组织保障……153
第二节　资源保障……155
第三节　信息技术保障……162
第四节　宣传与舆论引导保障……164
第十三章　公共卫生应急社会共治……167
第一节　社会共治概述……167
第二节　公共卫生应急多元主体协作的社会共治……170
第三节　公共卫生应急社会共治发展的不足与展望……175
第十四章　公共卫生应急数智管理……177
第一节　公共卫生应急数智管理概述……177
第二节　公共卫生数智应急管理内容……181
第三节　公共卫生应急数智管理展望……187
第十五章　公共卫生应急管理伦理……190
第一节　公共卫生应急管理伦理概述……190
第二节　公共卫生应急管理的伦理准则与应对策略……192
第三节　公共卫生应急管理伦理的审查……196
第十六章　公共卫生应急管理的国际合作……200
第一节　公共卫生应急管理的国际合作概述……200
第二节　公共卫生应急管理国际合作机制与体系……204
第三节　公共卫生应急管理国际合作的挑战与展望……207
参考文献……211

第一章 绪　　论

公共卫生应急管理是人类在应对突发公共卫生事件过程中逐步形成的一门重要学科，其思想起源可追溯至数千年前的人类社会，而作为一门系统的学科，该学科在近数十年逐步发展成型。在过去的一个世纪，公共卫生应急管理在保障公众健康、降低疾病负担方面成效显著。有效应对各类传染病暴发、构建紧急医疗响应系统、提高灾难应急救治能力及通过国际合作防控跨国卫生危机等，均为全球公认的重大公共卫生成就。这些成就的实现，无不与公共卫生应急管理的发展密切相关。公共卫生应急管理是现代公共卫生体系的核心组成部分，随着突发公共卫生事件频发及全球化的加速推进，它已成为维护全球健康安全的重要支撑。本章旨在系统解析公共卫生应急管理的内涵，追溯其历史演进脉络，阐述当前该领域所面临的重大挑战与发展趋势，从而形成对公共卫生应急管理的整体认识。

第一节　公共卫生应急管理概述

公共卫生应急管理是应对公共卫生事件、维护公众健康与安全的综合性、应用型交叉学科。它研究各种公共卫生事件，尤其是突发公共卫生事件的发展规律及管理处置策略，旨在提升应急响应速度与效率，保障公众健康与安全，并推动公共卫生体系持续改进。本节将深入阐述公共卫生应急管理的基本概念、主要内容、特点和原则。

1. 公共卫生应急管理基本概念　在全球化与现代社会快速发展的背景下，各种公共卫生事件，尤其是突发公共卫生事件频发，给人类健康和社会稳定带来了巨大挑战。为了有效应对这些挑战，我们必须深入理解突发公共卫生事件、应急、应急管理和公共卫生应急管理等基本概念。这些概念不仅是学术领域的研究焦点，更是实践操作中不可或缺的理论基础。

（1）突发公共卫生事件：是指突然发生、可能或已经对公众健康造成严重损害的事件。这些事件包括重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物中毒和职业中毒，以及其他任何可能影响公众健康的突发事件。面对突发公共卫生事件，需要政府和相关机构共同努力，采取有效措施进行预防和控制。

（2）应急：是指在突发事件或危机发生时，迅速采取行动，以减轻损失、保护人民生命财产安全的一种措施或方式。应急工作强调对各种突发事件的及时反应和处理，涵盖政府部门、社会组织和个人在应对紧急情况时采取的各种协调、组织、指导和救援措施。这要求对可能发生的各种情况进行预测和评估，制定相应的预案和策略，以便在事件发生时能够迅速、有效地采取行动。

（3）应急管理：是指在政府的领导下，政府及其他公共机构通过一系列科学的方法和手段，对突发事件进行预防、准备、响应和恢复。其目标是降低突发公共事件对社会的影响和减少造成的损失，保障公众的生命和财产安全，维护社会的稳定和可持续发展。应急管理是一个系统性的过程，这个过程涵盖预防措施的制定、应急资源的储备、危机发生时的紧急救援和事后恢复等环节。它不仅关注紧急事件的即时处理，还注重在事件发生前进行预防和准备，以及在事件发生后的恢复和重建。

（4）公共卫生应急管理：是应急管理的一个重要分支，主要针对突发公共卫生事件进行应对和管理。它主要是在公共卫生事件发生前或发生后，通过科学的监测、预测、预警和应急准备，以及现场处置等措施，及时对可能引发公共卫生事件的因素进行预防和控制，以减少其对社会的危害。公共卫生应急管理的目标是在突发公共卫生事件发生前做好充分的准备，以及在事件发生后能够迅

速、有效地进行处置，从而最大程度上降低事件对社会的影响和危害，保护公众的生命安全和健康。

总之，突发公共卫生事件、应急、应急管理和公共卫生应急管理在应对公共卫生危机的过程中相互关联，突发公共卫生事件是应急和应急管理的对象，而公共卫生应急管理则是应急管理在公共卫生领域的具体应用。应急强调的是对突发事件的即时反应和处置，而应急管理则更加注重从事前预防准备到事后恢复重建的全过程管理，是一种系统性的管理策略。

2. 公共卫生应急管理的主要内容 由于突发公共卫生事件具有突发性、危害性及群体性等特点，需要通过实时监测预警，及时发现潜在威胁并评估其影响，为制定并演练应急预案提供基础，确保在事件发生时能够迅速、有序地应对，基于资源储备与队伍建设，为应急响应提供坚实的物质和人力保障，以便在事件发生时立即进行现场处置与救援，并通过事后评估与恢复重建，总结经验教训，修复受损环境，恢复正常社会秩序。以上内容紧密交织，共同构成了突发公共卫生事件应急管理的完整体系，可总结为五大关键内容。

（1）监测预警与风险评估：是整个突发公共卫生事件应急管理的首要环节，是指通过对公共卫生状况的持续监测，及时发现潜在的威胁或已发生的事件，并进行风险评估，确定事件的性质、范围、危害程度等，为后续应急预案和组织体系的建设提供依据。它主要包括数据收集、数据分析、预警阈值设定等环节，通过主动监测、被动监测、症状监测、环境监测、网络监测等进行数据收集；基于监测数据进行事件的趋势分析、模式识别和风险评估；并设定阈值参数，确定预警基线、预警参数等，实现对公共卫生事件的早期预警和及时响应。同时，设立标准化、规范化的报告流程，确保基层医疗卫生机构、实验室及其他相关单位能在第一时间发现，并报告异常公共卫生事件。

（2）组织体系建设：组织体系建设是开展突发公共卫生事件应急管理工作的基本保障。组织体系建设是针对可能发生的突发公共卫生事件，为迅速、有效、有序地开展应急行动，政府组织管理、指挥协调应急资源和应急行动的整体架构和程序规范。它涉及对突发事件的全面规划和准备，包括应急预案、应急机制、应急体制和应急法制。各种突发公共卫生事件的发生都具有很强的不确定性，而完善的组织体系建设是成功处置各类突发事件的前提和基础。公共卫生事件组织体系建设可以帮助人们及时、有序应对突发事件，使应急处置工作有据可依、有章可循。同时，随着公共卫生形势的变化和新的科学研究成果的出现，组织体系整体架构也需要不断更新和完善，以适应新的挑战和需求，更好地应对新兴的突发公共卫生事件。

（3）资源储备与队伍建设：完善的储备体系是应对突发公共卫生事件、提高突发公共卫生事件治理能力、保障国家公共卫生安全的重要内容。这个体系以应急物资、基础设施等“硬”储备为核心因素，同时兼顾物资调用能力、资源配置能力、防控能力、应急人才在全社会的储备等“软”储备。在资源储备方面，重在构建全面、高效、灵活的储备体系，前瞻性地预防潜在漏洞，通过精准分析实现储备物资、技术等资源的品类多样性、规模合理性及结构科学性，确保在紧急情况下能够迅速响应。在队伍建设方面，涵盖队伍组成与结构、人员选拔与培训、制度建设与管理、实战化训练等环节，重在打造专业、高效、协同的应急响应队伍。

（4）现场处置与救援：公共卫生事件现场处置与救援是突发公共卫生事件应急管理的核心行动，是指在突发公共卫生事件发生时，针对事件现场采取的一系列紧急行动和措施，旨在迅速控制事态、减轻危害、保障公众生命安全和健康。具体来说，现场处置包括针对突发公共卫生事件的现场进行紧急处理；组织专业人员转移伤员或患者，防止突发公共卫生事件的再次发生对伤员或患者造成二次伤害。而救援则主要体现在对受影响人员的及时救治，以及对现场工作人员的安全防护和后勤保障上。公共卫生事件的现场处置与救援是保障公众健康和安全的重要措施，对于控制疫情传播、减轻患者痛苦、积累应对经验及提升应急能力都具有重要意义。

（5）事后评估与恢复重建：是突发公共卫生事件应急管理工作总结与反思、修复与提升的深化阶段。公共卫生应急管理的事后环节主要包括评估总结、恢复、重建三部分。评估是指突发公共卫生事件结束后，应当立即组织人员对损失进行评估；总结是指应当及时查明突发公共卫生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；恢复主要是使遭受突发公

共卫生事件破坏的设施与受影响的个人和组织恢复到事件发生之前的状态；重建是在公共卫生事件结束后，基于全面规划开展的经济与社会体系的重新建设。这是一个系统化过程，既包括物质层面，又包括社会层面和心理精神层面。

3. 公共卫生应急管理的特点 通过对公共卫生应急管理内容的深入探讨，可以发现监测预警与风险评估、组织体系建设、资源储备与队伍建设、现场处置与救援、事后评估与恢复重建这些环节并非孤立存在，而是相互关联、相互影响的，它们共同构成了公共卫生应急管理的完整体系。在这个体系中，复杂性、紧迫性、动态性、专业性及资源有限性是其显著的特点。下面将详细阐述这些特点，以便更全面地理解公共卫生应急管理的内涵和实质。

（1）复杂性：公共卫生应急管理的复杂性体现在其多维度、多层次的特征上，它不仅涵盖疾病预防、控制、治疗等领域，还涉及政策制定、社会动员、经济影响评估、心理健康支持、法律规范等方面。公共卫生应急管理的复杂性深深植根于多维交织的特性之中，这一点在其涵盖的广泛领域和层次中得到了充分的体现。它远不止于传统的医学范畴，而是延伸至社会治理、经济稳定、心理关怀及法治建设等维度，并形成了一个错综复杂的网络。

（2）紧迫性：公共卫生事件往往突然发生，且传播迅速，要求在短时间内做出决策并采取行动。延误可能导致事件扩散、后果恶化等严重影响。尤其是由传染性疾病（简称传染病）引起的突发公共卫生危机，往往具有极高的突发性和传播速度，对应急响应系统构成了严峻挑战。这类事件往往在没有明显预兆的情况下突然暴发，且由于其特性，能够在人群中迅速扩散，每一刻的延迟都可能导致事件失控，显著增加受影响人群的数量和扩大波及的地理范围。

（3）动态性：公共卫生事件的发展过程充满不确定性，无论是传染病暴发、食品安全问题，还是自然灾害后的公共卫生挑战，其影响范围的广度和深度都可能随着时间和条件的变化而迅速演变。公共卫生事件的发展往往是非线性的，事件的传播、疾病的变化、社会的反应等都可能随时间而不断演进。例如，公共卫生事件可能带来不同的危害，从而引发不同的连锁反应，公众的心理状态和行为模式也会因事件发展的不同阶段而发生变化。

（4）专业性：公共卫生应急管理是一个专业性、系统性极强的学科，它依赖广泛而深入的专业知识和技能，涵盖流行病学、公共卫生政策、医疗救治、危机管理、心理健康支持等核心范畴。从业者既要掌握疾病生物学特征、流行病学调查方法，也需要具备公共卫生策略的设计与实施、危机沟通协调等专业能力。公共卫生应急管理的专业性深植于其对特定知识、技能和实践经验的严谨要求，从而确保在面对公共卫生危机时能够采取科学、精确且有效的应对措施。这种深层次的专业知识是制定正确预防和控制策略的基础。

（5）资源有限性：公共卫生事件暴发时，常出现医疗资源紧张的状况，突出表现在医护人员、医院床位、药品、公共卫生装备等方面。此外，公共卫生应急管理还涉及大量非医疗资源的调配，如运输、通信、住宿、食品供应等，这些资源在危机时刻同样可能变得稀缺。资源有限性不仅体现在物质层面，也体现在资金层面，尤其是在中低收入国家，紧张的财政预算往往会制约公共卫生应急投入，从而影响公共卫生体系的建设与维护。

复杂性、紧迫性、动态性、专业性及资源有限性是公共卫生应急管理的显著特点，这些特点共同构成了公共卫生应急管理的核心要素，指导着公共卫生应急管理工作的实践和发展。在应对突发公共卫生事件时，需要充分考虑这些特点，以有效应对公共卫生挑战。

4. 公共卫生应急管理的原则 鉴于公共卫生危机的突发性、不确定性和复杂性，制定一套全面而具体的应急管理指导原则尤为重要。这些原则为决策者提供了清晰的行动框架，以确保在紧急状态下作出及时、合理、有效的应对行动。不仅如此，这些原则还能够促进跨部门、跨地区，乃至跨国界协作，明确责任分配和协调机制，实现资源的最优配置和行动的高效联动。此外，公共卫生应急管理还涉及伦理、法律和人权等复杂议题，原则的设立有助于平衡各方利益，确保措施的公正性和合法性。公共卫生应急管理的原则主要有以下 6 点：

（1）统一指挥，分级负责：由于公共卫生事件的突发性、不确定性和复杂性，往往要求迅速、

协调一致的响应，而这只有在清晰的指挥结构和责任分配机制下才能实现。缺乏统一指挥和明确的职责分工可能导致响应迟缓、资源浪费或行动冲突，进而加剧危机。

“统一指挥，分级负责”的原则强调建立一套自上而下的指挥体系，同时辅以自下而上的反馈机制，确保信息的双向流动，以及各级响应行动的一致性和有效性。这一原则在公共卫生应急中，既能实现宏观层面的战略协调，又能保证微观执行的灵活性和针对性。通过这一原则的实施，公共卫生应急管理能够构建起一个既集中又分散、既统一又多元的响应网络，以有效应对公共卫生危机。

（2）预防为主，关口前移：本原则与公共卫生领域预防为主的核心特征相契合。公共卫生应急管理面对的是未知的、突发的健康威胁，这些威胁往往会造成广泛的社会影响。将防控措施提前至事件发生之前，而非仅仅依赖于事后补救，是减轻公共卫生危机影响的关键。

“预防为主，关口前移”原则的核心内容是强调早期预警和主动干预。这意味着公共卫生系统需要具备强大的监测能力，能够及时发现潜在的健康威胁，如病原体的变异、食品安全隐患或职业暴露等。同时将防控资源和力量前置，加强环境监测、疫苗接种等前端工作，以阻断疾病传播链。另外，“预防为主，关口前移”的原则体现了公共卫生应急管理的前瞻性和主动性，它要求公共卫生机构和相关各方始终保持高度警惕，通过科学规划和精准施策，将防线设在最前线，以最小的成本实现最大的防控效果。

（3）快速响应，高效联动：本原则的提出，直接回应了现代公共卫生应急管理的突发性和群体性特征。快速响应是减缓事件发展速度、控制事件规模的关键。同时，公共卫生危机往往超越单一部门或地区的应对能力，需要跨部门、跨区域，乃至跨国界的协同合作，这就凸显了高效联动的重要性。

“快速响应，高效联动”的原则旨在构建一个灵活、高效、协同的公共卫生应急管理体系。快速响应要求公共卫生系统具备即时警觉性和高度的机动性，一旦监测到预警信号，能够立即启动应急预案，迅速调动资源。高效联动则强调在危机应对过程中，各相关方应形成无缝对接的工作网络，实现资源共享、信息互通和决策同步。这涉及公共卫生机构、医疗机构、科研单位、政府部门、社会组织，乃至国际合作机构之间的紧密协作。

（4）科学决策，信息公开：公共卫生事件往往伴随着高度的不确定性与信息的不对称，而“科学决策，信息公开”正呼应了由此产生的需求：基于证据的决策制定与公众信任的维护。

“科学决策，信息公开”原则的核心在于，通过科学严谨的方法来指导公共卫生事件的管理，并通过透明的信息交流机制来建立和维护公众的信任。公共卫生应急管理中，所有决策都应当基于最新的科学研究成果、流行病学数据及医学专业知识，以确定最有效、最经济的应对方案，并考虑伦理、法律及社会经济的影响。在事件期间，向公众及时、准确、全面地传达相关信息，增加政府举措的透明度，增强公众的信任感，促进社会的稳定，避免不必要的恐慌。

（5）社会参与，多元协作：突发公共卫生事件，不仅是对医疗卫生系统的挑战，更是对整个社会的考验，会对经济、政治、文化，乃至社会心理层面产生多重影响。有效的应急管理需要超越单一部门的能力范围，动员社会各阶层的力量，构建一个多元主体共同参与的应急管理体系。

“社会参与，多元协作”的原则强调政府部门、公共卫生机构、医疗机构、科研单位、国际组织等主体之间的协同作用，同时鼓励公众、社会组织、民间团体、企业及媒体等社会力量积极参与到突发公共卫生事件的预防、控制和恢复工作中来。这要求公共卫生应急管理体系具备开放性和包容性，能够充分调动和整合社会资源，形成应对危机的强大社会支持网络。这不仅需要建立一套完善的参与机制和激励措施，还需要培养公众的公共卫生意识，增强社区的自我管理能力，以及促进各利益相关方之间的沟通与合作。通过这一原则的践行，可以构建起一个更加坚韧、更加包容的公共卫生安全屏障，有效应对未来的公共卫生挑战。

（6）法律保障，规范行为：公共卫生应急管理过程中常常涉及经济、人权等法律问题。因此，法律规范的作用显得尤为关键，它为公共卫生干预提供了合法性和权威性，确保各项措施在法治框架内执行，避免权力滥用，保护个人权益。

“法律保障，规范行为”原则的核心是建立一个法治化的公共卫生应急管理体系。“法律保障”意味着公共卫生应急管理必须在法律框架内进行，确保所有应急措施都有明确的法律依据；“规范行为”则强调了在公共卫生危机中，所有参与者，包括政府部门、公共卫生机构、医疗机构、企业和公众，都应遵循一套明确的行为准则。这些规范旨在确保公共卫生措施的实施既符合伦理标准，又能有效地保护公众健康，同时尊重个人权利和尊严。

第二节 公共卫生应急管理发展历程

公共卫生应急管理的发展历程是人类社会与疾病斗争历史的重要组成部分，它的演变过程反映了科学、技术、社会及政策等方面因素的综合影响。其中，传染病以高度传染性、突发性和全球流动性对人类健康构成了重大威胁。历史上多次大规模传染病暴发，如鼠疫、西班牙流感、严重急性呼吸综合征（SARS）等，不仅造成了巨大的生命损失，还引发了严重的社会经济动荡，迫使各国政府及国际组织不断加强和完善公共卫生应急管理体系。从最初依靠传统经验和地方性知识进行应对，到近现代科学方法的应用及国际合作机制的建立，公共卫生应急管理的发展经历了从分散无序到系统化管理的重大转变。

1. 全球公共卫生应急管理发展历程 是一个漫长且持续演进的过程，与全球政治、经济、科技和社会变革紧密相连。从最初应对单一疾病，到如今直面多元化、复杂化挑战，全球公共卫生应急管理实现了从无到有，从无序走向有序，从局部应对走向全球协同的深刻转型，全球每一次重大公共卫生事件都推动着公共卫生应急管理的发展。

（1）萌芽期（19 世纪末至 20 世纪中叶）：19 世纪末到 20 世纪初，随着工业革命的深入发展，城市化进程加快，大量农村人口涌入城市寻求工作机会。这种大规模的人口迁移导致城市居住条件拥挤不堪，卫生设施严重不足，为传染病的暴发创造了有利条件。这一时期的公共卫生系统尚处于初级阶段，缺乏有效的疾病监测和控制机制，公众对公共卫生事件的认知有限，预防措施和应对手段相对简单，以地方性经验为主，加之医疗知识和技术有限，使得传染病（如霍乱、肺结核等）频繁暴发，造成了巨大的生命损失和经济负担。例如，1880～1910 年，欧洲和北美的大城市多次遭受霍乱和肺结核的侵袭，这迫使政府开始考虑采取更为系统的公共卫生管理措施来应对这些公共卫生风险。但由于当时经济贸易交流有限，公共卫生事件多局限于某一地区，全球性影响较小，相关应急处置仍以各地区自行应对为主，故各国主要采取的是零散的、临时性、经验性的措施来应对突发公共卫生事件。这一时期的公共卫生应急管理体系尚未形成，缺乏统一的组织指挥和协调机制。

1918～1919 年西班牙流感暴发，促使全球性公共卫生应急体系雏形出现。此次西班牙流感大流行的严重程度，不仅体现在极高的感染率和致死率，还在于它跨越了年龄和地域界限，波及世界绝大多数国家和地区。西班牙流感的暴发揭示了公共卫生体系中存在的诸多问题，包括疾病监测能力不足、医疗资源分配不均及缺乏对公共卫生应急整体性的认识。这场灾难性的疫情促使各国政府深刻反思并着手改革公共卫生体系，以期加强跨地区的疾病预防和控制措施。在此阶段，公共卫生应急管理的概念和实践开始形成，但尚未形成系统的理论和操作模式。

（2）形成期（20 世纪中叶至 70 年代）：鉴于西班牙流感及其他传染病带来的惨痛教训，国际社会认识到建立一个全球性的公共卫生机构的重要性。1948 年，世界卫生组织（WHO）应运而生，旨在通过国际合作提高全球健康水平，并制定了一系列国际卫生条例以应对跨国界的公共卫生威胁，为跨国公共卫生应急提供平台。WHO 的成立标志着全球公共卫生应急管理进入了一个新的阶段，它不仅促进了各国在疾病监测、疫苗研发和紧急响应等方面的交流与合作，也为后续应对各种公共卫生事件提供了统一的组织指挥和协调制度保障。

随着医学技术的进步和社会经济条件的改善，疫苗接种、抗菌药物的使用及清洁饮用水的普及等措施显著降低了传染病的发病率和死亡率，例如，1955 年脊髓灰质炎疫苗研制成功，展示了科学进步在传染病防控方面的重要价值。同时，这一时期跨国旅行和国际贸易快速增长，人口频繁流

动加速了疾病传播；全球化的深入推进，也催生了新的公共卫生挑战。例如，1968 年 H3N2 亚型流感大流行，既凸显了新发传染病的威胁，也暴露了全球公共卫生应急管理体系的应对短板。

新发传染病的出现要求各国必须加强合作以共同应对不断演变的疾病威胁。尽管当时医学技术取得了一定进步，但公共卫生策略仍需不断改进以适应新的挑战。为此，多个国家和地区制定了针对传染病防控的法律和规章制度，为公共卫生应急提供了法律基础；初步建立了疫情监测网络，提高了早期预警能力，使得疫情能够被及时发现并加以控制；训练专门的公共卫生应急队伍，提升对疫情一线的应对能力；加强国际合作网络，促进全球范围内的信息交流和技术支持。值得一提的是，在 20 世纪 50 年代，世界卫生组织发起全球根除天花运动，并最终于 1980 年圆满达成目标。这一成就不仅是医学发展史上的里程碑，也是公共卫生领域国际合作的成功典范，更是全球公共卫生应急管理能力提升的重要标志。

这些举措使得全球公共卫生应急管理在疫情控制、防控经验积累及公众个人防护意识的提升上取得较大成效。这一时期的多领域发展共同构成了公共卫生应急管理的基础架构，为后续的发展打下了坚实的基础。

（3）发展期（20 世纪 80 年代至 21 世纪初）：这一时期是全球公共卫生应急管理体系建设的关键阶段。为了更好地应对传染病和其他公共卫生危机带来的挑战，在这期间，各国开始建立健全公共卫生应急管理机构（如美国疾病控制与预防中心），这些机构负责制定相关政策和指导方针，加强国家层面的应急准备和响应能力。同时，世界卫生组织发挥了核心作用，通过提供技术支持、发布《国际卫生条例》（IHR）等方式加强国际合作与协调。技术进步也极大地提高了疫情监测和响应效率，如利用互联网进行信息传播、基于地理信息系统（GIS）的疾病传播模拟等技术的应用。此外，各国制定了详细的公共卫生事件应急预案，并定期举行应急演练，以检验预案的有效性和提升应急队伍的实际应对能力。例如，基于技术进步和国际合作的加强，1981 年艾滋病（AIDS）首次被发现并报告，推动了全球对传染病的关注，并促使公共卫生应急管理领域加强了对新发传染病的监控和研究。基于疫情监测能力的提高，1995 年刚果民主共和国埃博拉疫情得以成功控制，此次防控离不开多国的支持和帮助。这充分体现了快速应急响应和国际合作的重要性，也为后续类似疫情的处置积累了宝贵经验。

各国通过加强监测和完善预警系统，可快速识别疫情并启动响应机制；同时国际信息共享和技术交流日趋频繁，也有助于疫情的有效控制。科学技术的进步使得公共卫生宣教方式更加多样化，提高了公共卫生教育的普及度，增强了民众的自我防护意识和参与度。这一时期新发传染病出现频次较高、波及面广、影响程度大，一方面给全球健康带来较大的威胁，另一方面也推动传染病相关研究取得重要突破，疫苗研发和治疗方法也得到显著改进。然而，这一时期尽管取得了一些进展，但公共卫生应急管理仍然面临资源分配不均的问题，尤其是在资源有限的发展中国家。新发传染病的出现仍然难以预测，这要求公共卫生应急管理体系必须保持灵活性和适应性。此外，全球化使得人员和货物流动更加频繁，这也增加了传染病跨国传播的风险，因此需要更高效的合作机制来应对。

（4）完善期（21 世纪初至今）：21 世纪以来，随着科技的进步和全球化的深入发展，全球公共卫生应急管理经历了显著的发展和变革。这一时期，全球范围内逐步建立起更加完善的公共卫生应急管理体系，包括监测预警、风险评估、快速响应和资源调配等核心内容。国际合作方面，世界卫生组织等国际组织在促进全球公共卫生应急合作方面发挥了重要作用，加强了跨国界的信息共享和技术交流。尤为突出的是，多个国家和地区制定了更为严格的公共卫生法律法规，为应对突发公共卫生事件提供了法律依据。技术创新也在这一时期起到了重要作用，信息技术、大数据、人工智能等新技术的应用极大地提高了疫情监测能力和应对的效率。

尽管公共卫生应急管理体系不断发展，但由于新发传染病的难以测度性和全球化的复杂性，迫使公共卫生应急管理体系不断变革、优化。2002～2003 年 SARS 暴发给全球带来巨大的损失，促使国际社会加强了对传染病的监控和管理；2009 年甲型 H1N1 流感全球大流行波及人群十分广泛，

为有效将其控制，国际合作进一步深化，并加速了疫苗研发和分发；2014～2016 年西非埃博拉疫情，暴露了全球公共卫生体系的脆弱性，凸显了健全基层医疗卫生服务体系的重要性；新型冠状病毒感染（COVID-19）大流行是对全球公共卫生应急管理的考验之一，推动了全球卫生治理体系的进一步完善。

公共卫生应急管理经历前三个发展阶段的演进，在这一时期已取得较大成效。首先，监测预警系统显著提升。通过建立全球公共卫生情报网络（GPHIN）和全球疫情警报与反应网络（GOARN），提高了对潜在疫情的早期发现和响应能力。其次，快速响应机制较为完备。多个国家和地区建立了快速反应团队，能够在短时间内部署并到疫情现场进行干预。此外，信息共享平台运行成熟。国际信息共享平台使得各国能够更快地获得关于疫情的重要信息，特别是在 COVID-19 大流行期间，多款疫苗的成功研发和全球范围内的分发显著降低了疫情危害，有力支撑了全球疫情防控工作。然而，这一时期也面临着多重挑战，包括全球医疗卫生不平等导致的资源分配不均，信息传播中的假新闻问题对公共卫生措施产生的负面影响，以及国际合作中存在的壁垒和资源竞争问题。这些挑战仍需要国际社会共同努力，以确保全球公共卫生应急管理的持续改进。

2. 我国公共卫生应急管理发展历程 从 20 世纪末到 21 世纪初，我国公共卫生应急管理逐渐从基础薄弱、反应滞后转变为体系完善、应对迅速，经历了从初步建立到逐步完善的重要发展过程。

（1）体系建设阶段（1949～2002 年）：中华人民共和国成立初期，我国政府就开始着手公共卫生体系建设，并将重点放在传染病的预防与控制上。随着社会主义建设的推进，公共卫生应急管理体系逐渐成形，人民群众的健康水平提高。20 世纪 50～60 年代，我国通过开展大规模的疫苗接种、卫生运动及基层卫生服务网络的建设，成功控制了诸如鼠疫、霍乱、天花等传染病的流行。到了 20 世纪 80 年代，随着改革开放的步伐加快，我国积极参与国际公共卫生合作，引进先进的技术和学习国际管理经验，进一步推进了公共卫生应急管理体系的建设工作。这一时期，我国逐步建立了由中央到地方的公共卫生应急管理体系，包括疾病预防控制中心和卫生监督机构等，并出台了一系列与公共卫生相关的法律法规。这些措施不仅有效控制了多种传染病的流行，还提升了医疗服务的可及性和质量。

在这一过程中，尽管取得了显著的成就，但同时也暴露了一些亟待解决的问题：公共卫生应急管理体系初步形成阶段主要借鉴了安全生产事故处理和自然灾害救援经验，这使得当时公共卫生应急管理工作主要由单一主管部门负责，并采用“发生-反应式”的被动管理模式。这意味着在公共卫生事件发生之前，缺乏有效的预防机制和资源准备，在事件发生后，则主要依赖政府的临时动员和救援行动。此外，由于缺乏系统的规划和支持，公共卫生应急管理活动呈现出高度的突发性、群体性等特征。这种模式在很大程度上限制了公共卫生事件的有效预防和及时控制。在这一阶段，公共卫生应急管理是政府应对紧急事件工作的一部分，没有针对性地形成从预防、应对、救援到重建的公共卫生事件应急管理体系。在紧急事件发生后，政府管理部门通常会牵头设立临时的现场指挥办公室或相应机构，负责统筹事件所在地的救援工作。卫生职能部门作为应对工作的一个组成部分，被临时纳入这一指挥架构之中，但尚未形成一套系统化的应急管理体系。但这些挑战也为后续公共卫生应急管理体系建设提供了宝贵的经验，并推动了后续更为系统的改革和发展。

（2）能力提升阶段（2003～2008 年）：2003～2008 年，我国公共卫生应急管理体系建设进入重要的能力提升阶段。这一时期，严重急性呼吸综合征（SARS，曾称传染性非典型肺炎）成为推动我国公共卫生应急管理体系改革的催化剂。SARS 不仅暴露了原有体系中的不足，也为后续的改革提供了明确的方向。我国政府在 SARS 后迅速采取行动，以“一案三制”为核心，即应急预案、应急管理体制、运行机制和法制建设，全面加强了公共卫生应急管理体系建设。2003 年 5 月 9 日，《突发公共卫生事件应急条例》的颁布标志着我国开始建立一套更为系统和规范的公共卫生应急管理体系，为后续改革奠定了坚实的法律基础。

在这一阶段，我国公共卫生应急管理体系建设取得了较大进展。首先，法律法规体系得到了进一步完善，除了《突发公共卫生事件应急条例》外，还出台了一系列与公共卫生应急相关的法

律法规，为公共卫生应急管理提供了法律依据。比如，《国家突发公共卫生事件应急预案》根据突发公共卫生事件性质、危害程度、涉及范围，将突发公共卫生事件划分了 4 个等级：特别重大（Ⅰ级）、重大（Ⅱ级）、较大（Ⅲ级）和一般（Ⅳ级）。其次，建立了全国统一的应急响应机制。应急响应机制明确了各级政府及相关部门的职责与权限，包括信息收集与报告系统、风险评估与预警系统、应急物资储备与调配机制等，极大地提高了应对突发公共卫生事件的能力。此外，还加强了公共卫生应急专业人才队伍的建设，包括疾病预防控制人员、应急救援队伍等，提高了应急处置的专业化水平。

这一时期通过加强法律法规建设、完善应急响应机制、加强专业队伍建设等措施，显著提升了应对突发公共卫生事件的能力。尽管如此，公共卫生应急管理体系建设依然面临资源分配、信息化建设和人才培养等方面的挑战。

（3）深化完善阶段（2009 年至今）：这一时期，中国公共卫生应急管理体系进入了全新的发展阶段，特别是在重大疫情应对与处置方面展现出较强能力。我国通过加强传染病监测网络建设，提高了对疫情的早期发现和预警能力；通过完善应急响应机制，提高了应对突发公共卫生事件的能力；通过加强国际合作，增强了跨国界公共卫生风险的协同应对水平。在甲型 H1N1 流感、埃博拉出血热等疫情中，我国采取了有效措施控制了疫情的蔓延，利用大数据、人工智能等先进技术手段提高了公共卫生应急管理的效率和精准度，有效降低了危害我国的防控举措与成效，充分展现了大国担当，也获得了国际社会的广泛认可。

为进一步推进新一代信息技术与卫生健康行业的深度融合，充分发挥信息化在卫生健康工作中的支撑引领作用，2022 年 11 月，中华人民共和国国家卫生健康委员会联合国家中医药管理局和国家疾病预防控制局印发《“十四五”全民健康信息化规划》。该规划提出，在不断夯实信息化基础设施建设、持续推进“互联网+医疗健康”便民服务与健康医疗大数据应用发展的基础上，通过开展互通共享三年攻坚、健康中国建设等一系列优先行动，推动全民健康信息化向数字健康跃升。这标志着我国公共卫生应急管理正朝着更加智能化、集成化和高效化的方向迈进，以更好地满足人民群众对高质量健康服务的需求。

在新常态下，公共卫生应急管理工作面临着更高的要求，需要构建更完善的体系，大幅提升专业能力，拓展更广泛的专业领域，从而实现综合能力的全面跃升。为此，我国正在坚持数据赋能、智慧驱动的原则，以“医防融合、医防协同、医网（公卫医师与网格员）融合、平急融合”机制建设为桥梁，以“多点、多源、多渠道监测数据”为平台，强化卫生应急信息化支撑和“综合监测、综合分析、综合研判、综合预警、综合处置、综合建议”的实际能力。这是当前和今后公共卫生应急管理重点推进的方向，旨在进一步提高公共卫生应急管理水平，更好地应对未来的公共卫生挑战。

3. 公共卫生应急管理的重要意义 公共卫生应急管理不仅是维护民众健康与生命安全的关键手段，也是保障社会稳定与经济发展的基石。通过科学应对与管理公共卫生事件，不仅可以减少疾病对社会秩序和经济活动的负面影响，还能显著提升国家形象和国际地位。更重要的是，它促进了国际合作与交流，为构建人类卫生健康共同体奠定了坚实的基础。在全球化的今天，公共卫生应急管理的意义已经超越了一个国家或地区的范畴，成为全人类共同的责任与使命。

（1）维护民众健康与生命安全：公共卫生应急管理对于维护民众的健康与生命安全至关重要。它能够通过监测、预警机制及时发现疾病的异常传播情况，从而采取有效措施防止疫情的大规模暴发。例如，在传染病暴发初期，快速识别并隔离感染者可以有效地阻止病毒进一步扩散。在突发公共卫生事件发生时，如自然灾害导致的水源污染或食物中毒等，公共卫生应急管理能够确保相关部门快速响应，缩小危害范围，降低影响程度。快速响应包括紧急医疗救援、物资调配、信息通报等环节，以最短时间控制事态发展。同时，公共卫生应急管理还包括合理调配医疗资源和其他必要物资，确保受灾区域能够得到及时有效的支持，这有助于减轻医疗机构的压力，并保证更多需要帮助的人都能得到适当的治疗。

此外，公共卫生应急管理还涉及准确的信息传递与健康教育工作，这对于控制恐慌情绪和提高公众自我防护意识非常重要。通过官方渠道发布权威信息，指导公众如何保护自己和他人，并加强健康教育，可以有效提升整个社会的应对能力。例如，在 2009 年甲型 H1N1 流感大流行期间，世界卫生组织及其成员国采取了一系列紧急措施，包括加强监测、提供疫苗接种服务及发布公众健康指导，以消减社会对该事件的恐慌情绪，从而降低疾病对社会的非必要损害。危机过后，公共卫生应急管理还需要负责评估损失、实施恢复计划及预防未来类似事件的发生，这一阶段的工作对于长期保障民众健康同样重要。许多公共卫生威胁是跨国界的，国际组织和各国政府之间的信息共享和技术支持能够更有效地控制疾病在全球的传播范围。

（2）保障社会稳定与经济发展：公共卫生应急管理对保障社会稳定和促进经济发展具有重要作用。公共卫生事件往往伴随着不确定性，这不仅威胁人们的身体健康，还可能引发社会恐慌。有效的公共卫生应急管理能够通过及时、透明的信息传递，引导公众理性应对，从而避免因恐慌导致的秩序混乱。它能够通过快速响应机制及时发现并控制疫情，防止疾病的进一步扩散，减少社会恐慌，从而稳定社会秩序。同时，通过有效控制疫情，可以保护劳动力资源不受影响，确保生产力的持续，减少医疗成本和社会总负担，为经济活动的正常运行提供有力支持。以 2003 年的 SARS 疫情为例，据估计，SARS 给全球经济造成的损失近 400 亿美元。中国的公共卫生应急管理体系在 SARS 疫情控制中发挥了关键作用，通过迅速隔离疑似病例、加强医疗资源调配等措施，有效遏制了病毒的传播，减轻了对经济的冲击。这一系列行动不仅保障了民众的生命安全，也为经济的快速恢复奠定了基础。此外，公共卫生应急管理还致力于维护关键基础设施和服务的正常运作，确保市场稳定，并通过政策支持帮助企业迅速恢复和发展，推动技术创新和产业升级，为经济复苏创造条件。

这种管理机制不仅能够控制疾病的传播，还能增加社会信任与凝聚力，提高公众的健康意识，促进国际合作等。通过这些综合措施，公共卫生应急管理能够在保障人民生命安全和身体健康的同时，最大限度地减轻公共卫生事件对社会和经济的影响，从而维护社会的整体稳定和发展。

（3）提升国家形象与国际地位，共筑人类卫生健康共同体：在全球化的今天，公共卫生应急管理是衡量一个国家治理能力和国际责任感的重要参考之一。一个国家如果能够高效地应对公共卫生挑战，不仅能够保护本国人民的生命健康，还能赢得国际社会的广泛赞誉，从而提升国际地位和软实力，彰显一国强大的治理能力和责任感。例如，2014 年埃博拉疫情暴发后，我国积极参与国际援助行动，向疫情严重的非洲国家提供了大量医疗物资和技术支持，并派出医疗队和公共卫生专家前往疫区支援。我国向埃博拉疫区派遣了 600 余名一线人员，并捐赠了大量援助资金。习近平主席多次宣布援助举措，提出深化中非公共卫生合作的长远规划，展现了我国在全球公共卫生安全方面积极主动的态度和贡献。这些努力不仅推动了全球公共卫生应急管理体系的发展，还彰显了中国作为一个负责任大国的形象，提升了其在国际事务中的地位和影响力。

全球公共卫生应急管理中的国际合作尤为重要，它不仅是对一个国家全球视野和责任担当的体现，也是促进国际信息共享和技术交流的重要途径。例如，2017 年，我国政府宣布在“一带一路”倡议框架下启动公共卫生合作，旨在加强共建国家之间的卫生合作，提升区域公共卫生服务水平。此外，我国还积极参与全球卫生治理，如通过向发展中国家提供医疗援助和技术支持，帮助这些国家建立更加健全的卫生体系。据统计，截至 2020 年底，我国已与 100 多个国家和地区开展了公共卫生领域的合作项目，涉及疾病预防控制、医疗人才培养等方面。这些行动不仅有助于提高受援国的卫生应急能力，还促进了全球公共卫生事业的进步与发展。

公共卫生应急管理的成功实践可为国际合作树立典范，助力构建更加紧密的合作网络，使各国能够共同应对未来可能出现的公共卫生挑战。面对跨国界的公共卫生威胁，没有一个国家能够独善其身。因此，通过加强公共卫生应急管理并开展国际合作，不仅有助于疫情防控，还能增进各国之间的理解和友谊，共同推动构建更加紧密的人类卫生健康共同体。

第三节　公共卫生应急管理的挑战与发展趋势

在经济全球化的洪流与科技进步的浪潮中，全球公共卫生事件呈现出前所未有的多样性、复杂性与频发性，公共卫生应急管理正步入一个挑战与机遇交织的新纪元。新发公共卫生危机的冲击、资源配置的困境、技术赋能的局限和国际协作的短板共同考验着全球公共卫生应急体系的能力。然而，正是这些挑战，激发了公共卫生应急管理的创新与变革。数智化转型、全球应急联动、应急体系的韧性建设和跨学科融合创新引领着公共卫生应急管理体系向更加智慧、协同、高效和灵活的方向迈进。

1. 公共卫生应急管理面临的挑战

（1）新发公共卫生危机的冲击：在当今全球化的世界里，新发的公共卫生危机形态多样且影响力深远，各种新发的公共卫生危机以其独特的方式威胁着人类的生存环境和健康福祉。

新发的公共卫生危机往往具有高度的不确定性、复杂性和跨界性，核污染事件对人们的长期健康影响难以预测，病原体变异的速度与模式增加了疾病防控的难度，战争与冲突带来的连锁反应复杂多变。这些危机超越了单一学科的边界，融合了公共卫生、环境科学、军事安全与国际关系等领域知识，形成了一个交织的复杂网络。这种危机不受国界约束，可迅速将局部事件放大为全球性挑战，凸显出现代公共卫生应急管理体系的脆弱性与局限性。

（2）资源分配的困境：在全球公共卫生应急管理的背景下，资源配置的困境如同一道难以逾越的鸿沟，严重影响着应急响应的效率与成效。首先，全球资源稀缺是公共卫生应急管理中最直接的挑战之一，无论是医疗物资的紧俏、资金链的紧张，还是专业人力资源的短缺，都在关键时刻掣肘着公共卫生体系的运作能力。其次，资源的全球分布不均进一步加剧了这一困境。高收入国家往往能够凭借更强的购买力和供应链优势，确保充足的资源供给，而中低收入国家则可能因资源匮乏而陷入被动，危机控制与公共卫生服务提供能力大打折扣。这种不均衡使得全球公共卫生安全网的稳固性受到威胁。如何在资源有限的情况下，确保应急响应的公正性，避免资源过度集中于少数地区或人群，成为考验国际社会智慧与道德的试金石。

此外，公共卫生应急管理面临着长期与短期资源规划的平衡挑战。在应对紧急情况时，短期资源的快速调拨和高效利用是关键，但忽视长期资源规划和公共卫生体系建设，将为未来埋下危机的种子。如何在危机响应与日常准备之间找到恰当的平衡点，确保资源的持续可用性，是公共卫生管理者必须深思的问题。

（3）技术赋能的局限：大力推动技术赋能可以促进公共卫生应急管理的专业化、科学化、精准化和高效化。近年来，诸如人工智能、大数据、物联网等高新技术与公共卫生领域深度融合，为公共卫生应急管理注入新的活力，显著提升了应急管理效率。然而，也有学者注意到应急管理技术赋能过程中无法规避的风险、限度或内在矛盾。

首先，技术自身存在缺陷和局限，如数据安全漏洞、高昂的应用成本、“算法黑箱”等内生问题削弱了技术的实际效用，加剧了社会不公平等伦理问题。其次，在技术赋能的过程中，存在处于内生问题与外生有效管理制度缺失之间的“灰色地带”。技术应用“华而不实”与制度限制难以“物尽其用”两个核心预设构成了技术赋能效果打折的重要根源。例如，人工智能在赋能公共卫生传染病防控过程中，其滥用可能引发的伦理风险与治理挑战已引起学术界的警觉。这些问题包括算法伦理的边界模糊、数据价值歧视、个体隐私权利保障的缺失及权力结构失衡等，均对公共卫生应急管理的有效性和公正性构成了挑战。

（4）国际协作的短板：经济全球化的浪潮席卷整个世界，在加速国际经济发展的同时，也将世界各国联结成为命运共同体。危机不分国界、环球同此冷暖。重大突发公共卫生事件的全球风险特征愈发明显，国际公共卫生事件的频繁暴发，不仅对国家个体产生了严重的影响，而且对全球的发展提出了新的挑战。在疾病跨国传播的现实面前，个体国家的防控能力显得“捉襟见肘”，受灾国渴望的不再是传统意义上的经济援助，而是更加灵活高效的国际合作联动应急管理机制。