

中国突发重大疫情多元主体应对机制研究*

李紫璇¹, 严运楼²

(1. 上海工程技术大学管理学院, 上海 201620; 2. 上海工程技术大学马克思主义学院, 上海 201620)

摘要: 新冠病毒肺炎疫情成为 2020 年举国上下的严峻考验, 对疫情知识的管理状况影响着各方防控工作的进展。从知识管理视角入手, 找到政府力量、医疗力量、志愿力量、公众力量在疫情应对中的薄弱环节, 并根据存在的问题完善各主体的知识管理过程, 有助于提升多元主体疫情应对的能力。

关键词: 新冠肺炎; 知识管理; 多元主体

中图分类号: R129 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2020)99-0066-05

2020 年新春伊始, 由新型冠状病毒引起的肺炎疫情从武汉迅速蔓延至全国各地。相较于 17 年前的 SARS 危机, 这是一场有过之而无不及的战役, 是又一次突发重大疫情带来的严峻挑战, 世界卫生组织将其认定为构成“国际关注的突发公共卫生事件”^[1]。SARS 之后留下的应对重大疫情的防控经验固然存在, 但依照此次新冠病毒疫情的防控实施效果来看, 面临突发重大疫情时仍存在许多需要解决的难题。在整个应急体系运作过程中, 对于疫情信息与知识的获取和应用成为各主体能否及时有效做出应对措施的关键, 也是推进疫情防控工作的重要因素, 因此知识管理在突发重大疫情危机中起到不容忽视的作用。本文从知识管理视角入手, 分析在应对突发重大疫情过程中存在的问题, 并依据知识管理的环节对疫情中不同参与主体提出相应的应对建议, 以求提升在面对突发疫情危机时的能力与效率。

1 知识管理理论及其应用性分析

1.1 知识管理理论

对知识的理解, 学术领域没有完全统一的标准。早期国外对知识的认知有着派别的区分: 理性主义认为知识就是真理; 经验主义认为知识是对外界事

物的客观反映, 而观察和实验是获得知识的最可靠途径; 实证主义认为知识具有客观性、普遍性及可证实性; 实用主义认为知识的标准既不是主观的理性形式, 也不是客观的感觉经验, 而是看它能否产生令人满意的行为结果^[2]。而世界经合组织在《以知识为基础的经济》中将知识分为事实知识、原理知识、技能知识和人力知识四类^[3], 前两类为显性知识, 后两类为隐性知识, 显性知识与隐性知识在一定条件作用下有互相转化的可能, 现代知识理论将知识扩展到了经济与社会范畴。

随着知识经济时代的来临, 对知识管理的研究逐渐兴起。知识管理思想起源于 20 世纪 80 年代后期, 这一理论最早由管理学大师彼得·德鲁克于 1988 年发表的《新型组织的出现》中提出, 它包括两方面的含义, 一是对信息资源的管理, 从这一点上看, 它是信息资源管理的深化与发展。二是对人的管理, 知识不只来源于编码化信息, 还有很重要的一部分来源存在于人脑中的未编码化的知识^[4]。随后学界从信息技术、企业管理、组织文化等角度对知识管理进行补充完善, 中国著名学者乌家培教授认为知识管理要求把信息与信息、信息与活动、信息与人连接起来, 在人际交流的互动过程中, 通过信息与知识的共享, 运用群体的智慧进行创新, 以赢得竞争优势^[5]。但无论从何种角度出发, 知识管理这一理论概念的核心共性保持不变, 那就是对人在各项活动过程中产生的知识信息进行优化处理, 实现效率的提升。

知识管理的过程主要包括知识获取、知识存储、知识共享和知识创造, 通过对知识的辨识收集、整理留存、传递扩散与更新调整, 维持知识库的活性, 帮

收稿日期: 2020-07-01

作者简介: 李紫璇, 硕士研究生, 主要从事社会保障政策与实务等方面的研究; 严运楼, 博士, 教授, 硕士生导师, 主要从事中国特色福利保障制度等方面的研究。E-mail: 15066107226@163.com

* 基金项目: 国家社科基金一般项目“新中国成立以来党领导社会福利事业的历史经验研究”(14BDJ028)。

助组织提升效率。对于不同疫情管理主体,知识管理的要求有所差异。

第一,政府力量。政府应获取各方疫情应对举措,建立完备的应急体系知识库,在应急状态下调用知识库中的预案举措,并注重在防控实践中及时更新总结经验充实知识库的储备,通过知识管理更好实现重大疫情相关应急防控的整体制度建设、应急管理方案建设以及公共危机下的舆情应对方式建设。

第二,医疗力量。面对重大突发性传染病,早期阶段的发现预防非常重要,疫情应对中的医疗力量需要加强完善疫情监测与诊治知识库,监测能力的提升是做好疫情信息知识获取的基础,打好基础才能处理好后续疫情知识管理的各环节;而在疫情中后期,对病情的检测和分层分级管控诊治成为遏制疫情蔓延的重中之重,对于诊治知识库管理的重要性不言而喻。

第三,志愿力量。志愿力量只有做到物资、人力等资源知识的收集与共享才能实现其效用的最大发挥。疫情发生前期,志愿力量的作用主要发挥于应急物资的提供,随着官方疫情物资管控的力度加大,专业领域内的支援难以依靠广大民间志愿力量提供,更多转变为非专业的服务输出,完善的志愿资源状况管理平台是有效发挥志愿力量的极大辅助。

第四,公众力量。公众需要建立自己的公共卫生知识库,做好平日对公共卫生知识的搜集与记忆,能够较为从容应对突发疫情,对防控经验知识的内化更能强化公共卫生意识。同时,对于重大危机事件相关信息知识的甄别与处理也会成为疫情期间公众表现的重要影响因素,客观理性地对待过载的信息知识也是公众需要努力做到的。

1.2 应用性分析

知识管理的过程实际是一个知识不断利用更新的闭合循环,整个回路中每一环节的欠缺都会导致组织效率的降低。对疫情相关信息知识的应用是防控工作中每个应急主体不可避免的问题,政府力量、医疗力量、志愿力量、公众力量能否在防疫工作中发挥最大作用,对知识的管理状况如何成为重要的影响因素。

(1) 政府力量

在疫情防控工作中政府起到主导作用,需要综合协调多个部门多种资源进行应急处置,知识管理

贯穿政府处理疫情的整个过程,对各地疫情信息的收集、应急管理制度的建立、应急预案的制定、疫情防控工作指示的发布、疫情防控经验的总结,都是政府对疫情知识进行管理的外在表现,明确政府在知识管理不同环节处理情况的优劣,及时完善提高政府在突发重大疫情方面的应对能力。

(2) 医疗力量

医护团队永远冲在防疫工作的最前线,是防疫战争能否打赢最主要的力量。对聚集性疫情的周全监测、异常病情的及时诊断与上报、以往重大疫情诊治方案库的建立、目前病毒疫情研究的阶段性总结与交流、特效药与疫苗的研制都是医疗知识管理流程的关键节点,影响着疫情的防控进展。

(3) 志愿力量

疫情防控工作中的志愿团队是一股不可小觑的力量,是对政府应急力量的有力补充。相对于政府的应急力量,以公益为导向的志愿团队更加灵活机动,可以在危急时刻快速发现群众需求并给予援助,但众多团队如何在紧急状况中有条不紊地进行针对性帮助,各团队间能否进行信息的互联互通以至更有效的发挥作用,都是志愿知识管理过程中要解决的问题。

(4) 公众力量

疫情发生时社会公众当中没有人能够做到置身事外,每个人都是抗疫过程中的一份子,对基本公共卫生知识的储备、对疫情消息与知识的辨别和学习、对疫情防护知识的传播,对个人、身边人乃至整个社会都会产生影响,公众的疫情知识管理情况很大程度上也在影响疫情应急工作的完成状况。

2 中国突发重大疫情应对现状与问题

以此次新冠肺炎疫情的处理情况为例,可从中找出中国目前在突发重大疫情来临时存在的问题。

2019年12月1日,武汉金银潭医院收治首例出现不明原因肺炎症状的病例,之后一个月时间内陆续出现多例不明原因肺炎收治病人。12月27日,湖北省中西医结合医院呼吸内科主任要求医院将收治的可疑病人情况上报武汉江汉区疾控中心,并于两天后再度上报持续发展的疫情,引起相关部门重视。12月31日,武汉卫健委公开通报27例不明原因肺炎,未发现明显人传人现象,同时国家卫健委派专家组抵达武汉开展疫情检测核实工作。2020

年1月8日,国家卫健委专家组确认新型冠状病毒为此次疫情的病原。1月19日,国家卫健委高级别专家组赶赴武汉考察,钟南山任组长。1月20日,钟南山答记者问肯定新冠肺炎存在人传人现象,国家卫健委将新冠肺炎纳入《中华人民共和国传染病防治法》规定的乙类传染病,并采取甲类传染病的预防控制措施,要求自20日起,每天汇总发布各省新增病例数量。1月23日,上午10点,武汉封城,截至24时,全国共有29个省(区、市)通报疫情,浙江、广东、湖南启动一级应急响应。1月24日,湖北、安徽等省启动一级应急响应,根据截至2月4日的全国疫情累计趋势情况来看,此时期成为疫情爆发的开始,之后全国范围内每日新增确诊数快速增加。至1月29日,全国31省市自治区均已启动重大突发公共卫生事件一级响应,抗击新冠肺炎的战役彻底展开。

疫情发生后,遏制情况蔓延恶化,保护人民群众生命安全成为最重要的使命。国家层面按照《国家突发公共卫生事件应急预案》进行应急响应工作,形成了应急组织体系,国家卫健委党组强调“全国卫生健康系统要切实增强责任意识、风险意识、担当意识,扎扎实实做好疫情防控工作”。形成了由国家卫健委牵头,包含30多个部门的应对新冠肺炎的联防联控工作机制,通过设置疫情防控、医疗救治、科研攻关等工作组进行分工协作,共同推进疫情防控工作。响应上级指导要求,各地方也依据自身状况制定了相应的防控举措。全国的医护力量分批次赶往疫情最严重的湖北进行支援,截至2月19日,全国已派出三万余名医务人员驰援湖北。火神山、雷神山、各处方舱医院短时间内迅速修建改建,为轻重症患者的隔离治疗提供了极大的便利。为保障前线地区的物资供应,民间志愿力量发挥了极大助力,各大慈善基金会、工厂企业、广大民众积极在国内外开展应急物资的募集捐赠,各大快递物流纷纷开辟绿色通道确保物资运送的时效。疫情当前,社会各界力量都在共同努力共克时艰。

此次疫情的防控应急处置显示了国家应急响应工作的进步,同时也暴露出一些欠缺之处。

2.1 政府力量

疫情发生后,国家依照《突发事件应对法》《国家突发公共卫生事件应急预案》进行应急处置部署,但无论是应急管理的基本法还是应急预案,都存

在一定程度上原则性过强,实操性不足的特点,仅有宏观层的体系分工,没有情境预设下的具体举措备案,面临新情况的发生有时被动做出反应。面对大范围内情况复杂的疫情发展趋势,由于缺乏具有明确约束力的政策规范,导致各职能部门缺失协同合作的统一行动框架,即便抗疫期间特事特办也不免产生工作中的阻碍摩擦。地方政府在最初的疫情识别和通报阶段由于传统的路径惯性对于信息公开过于谨小慎微,导致事态逐渐扩大严重化,后期还存在僵化执行上级指令的现象,部分社区为防控疫情进行一刀切式的隔离措施,既妨碍了居民的日常生活,又在无形中增加了传染风险。

2.2 医疗力量

疫情早期阶段,经由医院多次向省、市、区疾控中心反映异常病例,才引起武汉卫健委的关注,开展流行病学调查,国家卫健委专家组抵达武汉后,武汉卫健委仅通报为“病毒性肺炎”,此后的半月左右几乎均为无通报状态,使得疫情预警的最佳时期被贻误;疫情爆发期定点医院中求诊患者的大量集中与紧张的医疗资源间的矛盾越发突出,最初被迫仅接收重症患者,且不同医院对于患者的收治标准存在差异;紧急时期部分非新冠肺炎患者的治疗被迫中断搁置,即使病情严重也必须为新冠患者让路;前线医护人员每天工作超负荷运转,而后勤物资难以及时补充保障,背负着生理心理巨大的双重压力。

2.3 志愿力量

民间的志愿力量虽然强大但是无序,无法进行统筹和最优安排。有专门管理团队负责的慈善基金会表现较好,但也仅能确保能力范围内的小部分物资可以点对点地送达前线,更多资源难以有效利用。由于缺乏专业透明的分配和公示,看上去大批物资源源不断输入湖北,实际上一线的医护物资捉襟见肘。在疫情发生早期阶段,湖北对于各方志愿力量的援助采取的发放措施是,所有送达物资都要由以红十字会为代表的极为有限的几个慈善机构安排配置,但结果表明,全国各地大量物资接连涌入同一地区的情况下,指定慈善机构的工作人员完全难以应对,造成物资积压浪费。

2.4 公众力量

疫情初期,还未被主流媒体大范围报道,仅在网络平台小范围传播时,有关资料显示对疫情最为关注的是20到40岁年龄段之间的青壮年群体,而最

容易受到感染的中老年群体却对此关注甚微,甚至对家中子女戴口罩、勤洗手消毒的提醒不以为意。直至疫情爆发,被电视广播接连报道、专家多次强调危险性后,广大民众才普遍意识到问题的严重性,产生了医用口罩和酒精等消杀用品的抢购狂潮,然而此时已错过了防护自己的最佳时期。显而易见,此次疫情又一次暴露出公众对于自身健康防护意识的缺乏及基本公共卫生知识的不足。

3 多元主体应对突发重大疫情机制建议

3.1 政府力量

对于疫情应急处置的知识管理目前停留在知识共享阶段,在突发重大疫情来临时调用相关法律和应急预案进行决策并发布,指令逐级落实到基层。但时代在发展,进行应急知识的实时更新才能更好指导实践。在这一点上美国做了很好的示范,美国拥有针对传染病疫情的完备的应急预案,通过其中的功能附件、支持附件等对不同机构在疫情防控中的职责任务做出明确规定和要求,保障各部门能够各司其职,使防疫工作有条不紊地进行。在战略层面,美国于2011、2014、2018年相继更新应急管理战略规划,规划重点从社区应急管理体系全覆盖到应急管理中的社会组织参与制度化建设再到防灾减灾的风险文化建设^[6],层层递进地将风险防控深入渗透到各个方面,提升全社会风险防控的能力与意识。未来政府疫情知识管理的重点应放在知识创造这一步,加强细化应急管理的制度建设,明确应急管理机构的职责与权力,规定应急管理部与其他职能部门如何实现协作配合,补充近二十年间突发事件管理的实操经验,使更新后的应急管理制度与社会现状相衔接。同时,应急预案作为贯彻应急法律制度的实施方案,也应根据各地实际的人财物力状况进行编制,而非僵化执行上级文件。只有与时俱进的制度建设与因地制宜的行动指南相结合,才能最大限度减少突发事件带来的损失。在大数据的时代背景下,政府部门的数字化治理已成为未来的必然趋势,随着疫情防控的常态化,政府也要不断完善疫情数据信息的共享平台建设,根据不同地区的数据特点制定相应的防疫措施,使制度政策安排更加智慧化、精准化。

3.2 医疗力量

中国的医疗知识管理系统应将重点放在知识获

取的第一步,提高搜寻辨别疫情信息的能力。从此次疫情医疗应对的状况来看,发现疫情后医学工作者仅用一周左右的时间就完成了病毒分离与基因测序等工作,医疗知识的更新迭代使中国在疾病判定诊治方面已实现了巨大的进步。而从疫情病毒发现的流程来看,能否尽早发现新型病毒并控制疫情蔓延更多依靠医生的警觉性与疫情上报后的反应速度。因此未来应加强全球性传染病和新发传染病的监测能力,国际经验表明,完善的传染病监测与预警系统是从源头治理突发公共卫生事件的前提条件^[7]。中国于2008年正式运行“国家传染病自动预警信息系统”,成为探测聚集性疫情的重要辅助手段^[8],但相较于发达国家全球范围内的信息监测网,仍存在较大差距。在大数据时代,应通过技术革新寻找更多预警数据资源,开发更多预警方法,提升预警监测的准确性,使自动预警成为疫情监测的主力,将医生的精力更多投入到治疗方案的研究。武汉市卫健委和疾控中心在此次疫情防控情况中提到由于新冠肺炎病毒属于新型病毒,此前国家疫情直报系统中没有它的存在,也导致了上报病情的延误,因此必须畅通上报通道,缩短接收疫情信息的反应时间,为疫情防控赢得更多先机。同时,各地医院也应加强对自身所有医护人员数、平均服务病患数、医护人员最大工作负荷、医疗物资储备等信息的获取,提前做出突发卫生事件应急医疗队伍的分批次编制规划,并根据实际情况定期做出人员调整,以免疫情发生时,需要长期住院医治的患者被迫中断治疗、一线医生护士毫无休息时间、双医护家庭必须舍小家顾大家的窘境出现。

3.3 志愿力量

中国志愿领域的知识管理整体还处于起步阶段,对疫情需求、物资存量、募集渠道、支援方式等信息的获取都只能通过自组织的有限力量,对后续工作的展开产生一定阻碍。由于众多志愿成员的知识水平、专业程度参差不齐,因此需要建立专门的组织和平台对其进行管理协调。要通过专业人员进行标准化智能化志愿物资管理平台的建设,在信息交互、质量反馈、流程审核等方面加强标准化管理,形成一套综合系统的志愿服务机制,实现志愿援助的良性运转;智能化根据疫情的不同所处阶段进行物资要求的事先预判,做出提前量部署,再将各处志愿力量分类别进行统一整合,并将各处疫情区的需求及时

发布到平台上,实时进行供求匹配,可以更加合理地调配志愿资源,在此基础上还可与政府部门的应急物资信息进行对接,更好协助政府的应急防控工作。通过专门组织和平台的建构可实现志愿领域内的知识获取、存储和共享,加速知识管理的进程,更好地提升志愿服务效率。

3.4 公众力量

疫情一旦发生,公众对于疫情知识管理的状况如何会十分直观地显现,并影响后续的防控事宜能否顺利展开。对公众的疫情知识应根据时间节点的不同进行管理:在疫情出现之前,将重点放在公众公共卫生知识的获取与存储上,如通过安排公共卫生科普进入学校课程、在社交媒体上定期更新卫生知识、及时发布传染病防控指南等方式,令公众的卫生知识在主动搜索与被动灌输中形成长期记忆,加强自身防护意识;在疫情发生后,将重点放在公众疫情知识的共享与利用,通过权威媒体及时告知公众疫情进展和防控措施,在基层社区不断强调防控知识,落实防控要求,使防控知识迅速得到扩散和应用;疫情结束后,将重点放在疫情知识的创造上,公众应将此次防疫的切身体会和新得经验进行总结,并添加到自己的公共卫生知识库,充实自己的知识储备,强化自身的疫情防范意识。在整个疫情防控过程中,

社会危机状态下公众面对庞大的疫情信息报道和疫情防控科普,很容易产生焦躁情绪,对各来源的信息与知识的判断力会由此受到影响,因而在注重对客观疫情知识管理的同时,也要注重自身情绪的平和维稳。

参考文献

- [1] 杨于泽. 世卫组织的担忧,中国扛起来[N]. 长江日报, 2020-02-01(004).
- [2] 李克建. 论知识概念的演化及其教育意涵[J]. 淮阴师范学院学报(哲学社会科学版), 2006(4): 553-556.
- [3] 张建华. 知识经济背景下企业核心竞争力演化研究[J]. 中国科技论坛, 2013(2): 89-94.
- [4] 熊枫. 基于知识管理基础的研究[J]. 科技管理研究, 2007(9): 249-252.
- [5] 王长安. 知识管理和信息管理的内涵及联系[J]. 中国西部科技(学术), 2007(5): 126-127.
- [6] 刘元亨. 我国《突发事件应对法》的实施的立法完善研究[D]. 西北民族大学, 2019.
- [7] 王婧, 赵琦, 赵根明. 传染病监测和预警系统研究进展[J]. 中国预防医学杂志, 2010, 11(7): 753-755.
- [8] 张洪龙, 曾令佳, 赖圣杰, 王丽萍, 李中杰. 2016年国家传染病自动预警信息系统运行情况分析[J]. 疾病监测, 2018, 33(2): 159-167.

Research on the Multi-Subject Response Mechanism of Major Epidemics in China

LI Zixuan¹, YAN Yunlou²

(1. School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620, China;

2. School of Marxism, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620, China)

Abstract: The outbreak of COVID-19 has become a severe test for the whole country in the beginning of 2020. Knowledge management status of the epidemic affects the progress of prevention and control work on all sides. From the perspective of knowledge management, we can find the weak links of government, medical, voluntary and public forces in response to the epidemic, and improve the knowledge management process of each subject according to the existing problems, which is helpful to improve the ability of multi-subject epidemic response.

Key words: COVID-19; knowledge management; multi-subject