

·述评·

新型冠状病毒肺炎疫情后我国疾控机构改革发展需要思考的几个问题

沈洪兵

南京医科大学公共卫生学院, 南京 211166; 国家疾病预防控制局, 北京 100191

通信作者: 沈洪兵, Email: hbshen@njmu.edu.cn

【摘要】 新型冠状病毒肺炎疫情防控暴露出我国疾病预防控制体系存在一些薄弱环节, 需要加快补齐短板弱项。新时期我国疾病预防控制机构的改革发展, 需要重新思考疾病预防控制机构的职能定位、体制机制改革的重点难点、疾控核心能力和重要能力建设等问题。

【关键词】 疾病预防控制; 职能; 体制机制改革; 核心能力

Rethinking of institutional reform and development of disease control and prevention system in post COVID-19 epidemic era in China

Shen Hongbing

School of Public Health, Nanjing Medical University, Nanjing 211166, China; National Disease Control and Prevention Administration, Beijing 100191, China

Corresponding author: Shen Hongbing, Email: hbshen@njmu.edu.cn

【Abstract】 The problems and shortcomings revealed in our response to COVID-19 epidemic have suggested us to take measures to improve the disease control and prevention system of China. For the reform and development of China's disease control and prevention institution in the new era, we need to rethink the function orientation of the disease control and prevention institution, the key and difficult points in institutional mechanism reform and the building of core competence and essential capacity of disease control and prevention system.

【Key words】 Disease control and prevention; Function; Institutional mechanism reform; Core competence

2020年初以来暴发的新型冠状病毒肺炎疫情(新冠肺炎疫情)给人民健康、国家安全、国际政治带来了重大挑战,给“百年未有之大变局”增添了新变量^[1]。党中央、国务院高度重视公共卫生体系建设,先后作出系列重大决策部署。2020年6月2日习近平总书记主持召开专家学者座谈会时提出“疾病预防控制体系是保护人民健康、保障公共卫生安全、维护经济社会稳定的重要保障。要立足更精准更有效地防,在理顺体制机制、明确功能定位、提升专业能力等方面加大改革力度”,为新时期疾病预

防控制体系改革指明了方向。

2021年5月13日,国家疾病预防控制局正式揭牌成立,标志着疫情后我国疾病预防控制体系的改革发展正式拉开帷幕。当前,新冠肺炎疫情仍在全球蔓延,新发、突发传染病疫情风险持续存在,我国公共卫生安全形势复杂严峻^[2],我们要充分认识到疫情防控的艰难性、复杂性、反复性和长期性,抓住改革发展的战略性机遇,尽快补齐当前疾病预防控制体系存在的短板和弱项^[3-5]。在这样的背景下,我们需要深入思考疾控机构改革发展中面临的

DOI: 10.3760/cma.j.cn112338-20211218-00997

收稿日期 2021-12-18 本文编辑 王岚

引用格式: 沈洪兵. 新型冠状病毒肺炎疫情后我国疾控机构改革发展需要思考的几个问题[J]. 中华流行病学杂志, 2022, 43(1): 1-4. DOI: 10.3760/cma.j.cn112338-20211218-00997.

Shen HB. Rethinking of institutional reform and development of disease control and prevention system in post COVID-19 epidemic era in China[J]. Chin J Epidemiol, 2022, 43(1): 1-4. DOI: 10.3760/cma.j.cn112338-20211218-00997.



主要问题,例如新时期我国疾控机构的职能定位需要做哪些调整? 疾控机构体制机制改革的重点难点是什么? 疫情后疾控机构的能力建设主要应侧重在哪些方面? 等等。当然,改革发展过程中一定会面临其他很多问题和挑战,本文仅就以上几个问题谈一些粗浅看法。

一、新时期我国疾病预防控制机构的职能定位

国家疾病预防控制局在揭牌成立时公布的主要职能包括:负责制订传染病防控及公共卫生监督的政策;指导疾病预防控制体系建设;规划指导疫情监测预警体系建设;指导疾控科研体系建设;公共卫生监督管理、传染病防治监督等。

目前定位的各级疾病预防控制机构的主要职能包括监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置、监督管理等,当然还包括人群健康状况监测与调查、综合干预与评价、信息管理与发布、健康教育与促进、技术管理与指导等基本职能。

从上述国家疾病预防控制局和各级疾控机构新定位的职能可以看出,传染病防控和应急处置将成为核心职能。围绕这一核心职能,疾病预防控制机构需要进一步强化监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置和监督管理等主要职能,初步建立能有效应对重大传染病及突发公共卫生事件、服务支撑健康中国建设、基本满足国家公共安全需要的责权清晰、功能完善、运转高效、协同联动、保障有力的疾病预防控制体系。

二、新时期疾病预防控制机构体制机制的改革重点

针对在新冠肺炎疫情防控过程中暴露出的我国疾病预防控制体系存在的能力不强、机制不活、动力不足、防治不紧密等主要问题^[3-5],新一轮的体制机制改革应重点推动完善补偿激励机制、医防协同机制、考核评估机制和人才队伍发展机制等,而这些改革发展的重点举措需要各级政府和相关部门给予政策支持才能落地生效。

1. 完善补偿和激励机制:推进疾控机构体制机制创新,在实行财政全额保障政策的同时,建立保障与激励相结合、符合疾控机构特点的运行新机制。疾控机构是政府公共卫生体系建设的最重要组成部分,各级财政应足额保障属地疾控机构基本建设、设备购置、学科建设、人才培养等发展建设支出和人员、公用、业务等经费,建立财政对传染病疫情和突发公共卫生事件应急储备的长效投入机制,并纳入政府经常性预算安排。落实“两个允许”要

求,给予疾控机构内部分配自主权,激发机构运行活力。适时调整卫生防疫津贴和传染病疫情防治人员临时性工作补助,调动广大疾控人员和相关公共卫生人员的积极性。

2. 创新医防协同机制:进一步明确疾控机构和医疗机构在疾病防控中的职责,坚持防治结合,建立人员通、信息通、资源通和监督管理相互制约的机制。在公立医疗机构设立公共卫生科,加强对医疗机构开展疾控工作的督导、检查和考核,制定公共卫生责任清单和经费保障政策,推动将疾控工作纳入医疗卫生机构的绩效考核内容。创新监督考核评价机制,探索在医疗卫生机构建立专兼职疾控监督员制度,以监督疾病预防控制工作开展情况,督促落实传染病疫情和突发公共卫生事件报告责任。建立医防融合培训机制,对医疗机构临床医师进行公共卫生相关技能培训,对疾控机构专业技术人员开展相应临床技能培训,推动疾控机构与医疗机构在科研培训和业务技术等方面开展横向合作。

3. 完善考核评估机制:各级政府对辖区疾控机构的考核评估应围绕机构自身职责,建立科学的绩效评价体系,构建绩效考核评估指标框架,定期开展考核评估工作。考核评估内容应包括各级疾控机构承担政府公共卫生职能和公益性任务的完成情况、对区域医疗机构承担公共卫生任务的指导和监督任务的完成情况以及辖区居民健康指标的改善情况等。强化考核结果运用,将考核评价结果作为疾控机构人事任免、评优评先、工资总额和奖励绩效核定等的重要依据,并与疾控工作人员绩效、进修、晋升等挂钩。

4. 健全人才队伍发展机制:加大各级疾控机构用编、用人自主权,改革职称评审标准,合理增加疾控机构中高级岗位比例。健全公共卫生医师制度,培育壮大公共卫生医师队伍,探索赋予公共卫生医师处方权。设立公共卫生人才培养专项计划,建立公共卫生首席专家制度和特设岗位,选拔、培养公共卫生领军人才和青年拔尖人才,打造高层次公共卫生人才队伍。建立以实践为导向的公共卫生人才评价机制,实行分类考核。推动并加强各级疾控机构与高校公共卫生学院在人才培养、人员互聘、平台共建、数据共享等方面的合作,创建校地合作公共卫生人才培养示范基地,协同培养公共卫生应用型专业人才。

三、新时期疾病预防控制机构能力建设的重点内容

针对新冠肺炎疫情防控中暴露出的疾病预防控制机构对新发、突发传染病早期主动监测和预警能力不强、流行病学调查和检验检测能力不足,难于适应新形势和新任务的问题^[3-6],此次疾控体系改革,将传染病防控和应急处置作为各级疾控机构的核心职能。为了切实落实“补短板、强弱项”,疾控机构需要进一步强化在监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置等方面的重要能力建设,同时,重点加强信息化和大数据应用能力以及科研能力建设。

1. 监测预警能力建设:增强重大传染病和突发公共卫生事件早期监测预警能力是建立健全公共卫生体系的当务之急^[6-7]。各级疾控机构应将构建完善传染病和突发公共卫生事件监测预警体系,发挥基层哨点作用,建立智慧化预警多点触发机制作为重点任务。创建疾控机构与医疗机构协同监测机制,强化各级医疗机构发热门诊、零售药店等哨点作用,健全网络直报、医疗机构推送、医务人员报告、科研发现报告、检验检测机构报告、群众个人报告、和舆情监测等多渠道信息综合监测体系,推进与公安、工信、移民、海关、教育、市场监管等部门信息系统联通,实现国家、省、市、县(区)四级监测信息同步实时共享和动态更新,进一步提高实时分析、集中研判和预警的能力。完善预警制度和信息发布制度,对重要预警信息要协同监测、快速识别、会商通报。

2. 流行病学调查和风险评估能力建设:从新冠肺炎疫情防控实践中,各级疾控中心的流行病学调查和风险评估及评估能力对于落实科学防控和精准防控至关重要^[8]。特别是如何协同公安、工信等部门,充分利用大数据和信息化开展流行病学调查?如何利用基因测序等分子生物学技术开展流行病学溯源?传统流行病学调查的理论和方法都需要在实践中不断探索和完善^[9]。因此,流行病学调查和风险评估能力应该成为新时期疾控机构能力建设中最重要内容。疾控机构要组建数量充足、区分梯次的流调队伍,具备利用现场流行病学、分子流行病学、血清流行病学、数字流行病学等理论和技术开展流行病学调查和溯源,以及利用人工智能、大数据等新技术开展疫情实时展示和趋势预测研判的能力,为政府制定有针对性的疫情防控策略如风险人群和封闭、封控区域的划定、核酸检测和筛查的范围和频率、严格隔离管控和居家健康监测人员的判定标准等提供决策支撑。此外,疾控机

构内非传染病防控相关科室但具有公共卫生专业背景的其他工作人员同样应该定期参加现场流行病学培训、案例分析培训、其他功能性或全方位演练活动,熟悉并掌握新时期流行病学调查的基本方法和风险研判、风险评估的技术能力。

3. 实验室检验检测能力建设:此次新冠肺炎疫情防控对于各级疾控机构的检验检测技术能力特别是以核酸为基础的病原体检测能力提出了更高的要求,其检测的准确度与时效性直接关系到疫情防控的效果^[10]。因此,作为我国公共卫生体系应急处置的核心能力之一,检验检测能力已成为衡量疾控机构技术水平、工作能力的重要标志。统筹规划以各级疾控机构实验室为主体,由医疗机构检验科、独立医学检验实验室、病原微生物研究机构等共同组成的公共卫生实验室检测网络。根据各级疾控机构的职能定位,分级分类分区域加强疾控机构的检验检测技术能力,并强化技术操作规范和生物安全培训等工作。国家层面建设生物安全四级实验室、高级别生物安全实验室和重点理化和毒理实验室,每个省域内逐步实现至少建设一个生物安全三级实验室,推动在全国各地级市、县(区)和口岸至少建设一个生物安全二级实验室。建设一批国内先进水平的疾病防控重点实验室、省级参比实验室和区域性特色实验室,整体提升疾控体系的检验检测能力。

4. 应急处置能力建设:针对疫情防控中普遍出现的指挥层级多、平战转换不及时、应急响应速度不快等问题,各级疾控部门应主动作为,及时研提应急指挥、部门协同、职责分工、处置预案等应急处置建议,供政府决策参考。建立集中统一高效的应急指挥决策体系,增强应急处置能力,有效应对可能发生的传染病疫情和突发公共卫生事件。完善重大传染病疫情和突发公共卫生事件分级应急响应机制,明确不同级别响应的启动标准和流程,规范处置原则和决策主体,明确相关部门和机构的参与范围、职责分工和工作机制^[7]。完善传染病疫情和突发公共卫生事件应急预案体系,动态修订专项预案和部门预案,完善物资储备与保障等子预案,构建分层分类、高效实用的卫生应急预案体系,提升预案的针对性、操作性、约束性。建设专业化、多场景的演训基地,分级分类组建卫生应急队伍,定期开展不同场景下的应急处置培训演练,提升规范化应急处置能力。

5. 信息化和大数据应用能力建设:大数据、人

工智能、云计算等信息技术为新时代疾病预防控制信息化建设和应用提供了技术支撑。各级疾控机构应大力推进公共卫生大数据中心建设和应用,进一步改扩建和整合业务信息系统,加强区域健康相关领域信息资源整合,完善健康信息协同共享机制,构建大数据分析应用平台,开展属地化的人群全生命周期健康监测与评估,大力提高区域健康医疗大数据的管理、分析、报告和决策的能力。落实网络安全责任制,完善涉及居民隐私的信息安全体系建设,保障疾控信息系统用户身份真实、行为可控、轨迹可溯,形成相对完备的信息安全防护体系。

6. 科研能力建设:加强地市级以上疾控中心传染病防控和公共卫生科技攻关体系和能力建设。在科技项目布局、基地建设、人才培养等工作中,强化协同攻关机制,鼓励与高校科研院所合作,优化数据、平台等科研资源的共享开放机制,培育跨学科、跨领域的科研团队。加强病原学诊断产品、药物及疫苗研发、病原学与流行病学等领域的持续科研攻关。在国家层面打造一批公共卫生科技创新支撑平台,建设(或重组)传染病和生物安全国家重点实验室,布局区域性公共卫生中心和区域性疾病预防控制重点实验室;建设若干公共卫生研发与应用研究中心,加快完善平急结合的传染病防控和公共卫生科研攻关体系,设立重大传染病和公共卫生安全科技创新专项,重点支持重大传染病防控策略、核心防控技术和干预措施研究。

总之,面临新机遇,迎接新挑战,我们需要大力推动新形势下国家疾病预防控制体系的改革发展,重新思考和优化各级疾病预防控制机构的职能设置,加大改革力度和政策保障,理顺体制机制,加强人力资源和核心能力建设,为有效应对重大传染病和突发公共卫生事件、促进社会经济稳定发展、保障国家长治久安做出疾控系统的重要贡献。

利益冲突 作者声明不存在利益冲突

参 考 文 献

- [1] 马晓伟.完善重大疫情防控体制机制 为维护人民健康提供有力保障[J].健康中国观察,2020(8):8-10.
Ma XW. Improving the prevention and control systems and mechanisms for major epidemics provides a strong guarantee for people's health[J]. Healthy China Observation, 2021(8):8-10.
- [2] 敖蓉.加快疾控体系现代化建设[N].经济日报,2020-03-27(008).DOI:10.28425/n.cnki.njrb.2020.002812.
- [3] 中华预防医学会新型冠状病毒肺炎防控专家组.关于疾病预防控制体系现代化建设的思考[J].中华流行病学杂志,2020,41(4):453-460. DOI: 10.3760/cma.j.cn112338-20200225-00166.
Special Expert Group for Control of the Epidemic of COVID-19 of the Chinese Preventive Medicine Association Chinese Preventive Medicine Association. Recommendation on the modernization of disease control and prevention [J]. Chin J Epidemiol, 2020, 41(4):453-460. DOI:10.3760/cma.j.cn112338-20200225-00166.
- [4] 刘霞,王岚,陈毅峰,等.中国疾病预防控制体系改革的思考[J].中国公共卫生管理,2020,36(2):145-148. DOI: 10.19568/j.cnki.23-1318.2020.02.001.
Liu X, Wang L, Chen YF, et al. Reflections on the reform of Chinese disease prevention and control system[J]. Chin J PHM, 2020, 36(2):145-148. DOI: 10.19568/j.cnki.23-1318.2020.02.001.
- [5] 吴凡,陈勇,付晨,等.中国疾病预防控制体系发展改革的若干问题与对策建议[J].中国卫生资源,2020,23(3):185-190,294. DOI:10.13688/j.cnki.chr.2020.20450.
Wu F, Chen Y, Fu C, et al. Key issues and recommendations on restructuring China's disease control and prevention system[J]. Chin Health Resources, 2020, 23(3):185-190,294. DOI:10.13688/j.cnki.chr.2020.20450.
- [6] 王皓田,姬鹏程.完善我国突发公共卫生事件监测预警体系的政策建议[J].中国经贸导刊,2020(24):57-61. DOI: 10.3969/j.issn.1007-9777.2020.24.024.
Wang HT, Ji PC. Policy suggestions on improving the monitoring and early warning system of Public health emergencies in China [J]. China Economic & Trade Herald, 2020(24): 57-61. DOI: 10.3969/j. issn. 1007-9777.2020.24.024.
- [7] 马晓伟.提高应对突发公共卫生事件能力[J].健康中国观察,2021(2):8-10.
Ma XW. We will improve our capacity to respond to public health emergencies[J]. Healthy China Observation, 2021 (2):8-10.
- [8] 孙剑一,李立明.浅谈公共卫生与疾病预防控制体系建设[J].中国科学院院刊,2020,35(9):1096-1104. DOI: 10.16418/j.issn.1000-3045.20200717003.
Sun DJY, Li L. Summary and Recommendations of Development of Public Health and Disease Prevention and Control[J]. Bulletin of the Chinese Academy of Sciences, 2020, 35(9): 1096-1104. DOI: 10.16418/j. issn. 1000-3045.20200717003.
- [9] 金倩莹,李星明.流行病学方法在医学研究中的应用概述[J].北京医学,2020,42(5):444-451. DOI: 10.15932/j.0253-9713.2020.05.023.
Jin QY, Li MX. An overview of the application of epidemiological methods in medical research [J]. Beijing Med J, 2020, 42(5):444-451. DOI: 10.15932/j.0253-9713.2020.05.023.
- [10] 中华人民共和国国务院办公厅.抗击新冠肺炎疫情的中国行动[N].人民日报,2020-06-08(010). DOI:10.28655/n.cnki.nrmrb.2020.005185.