

我国农村公共卫生应急治理能力贫困及其优化路径

朱松梅^①, 郝晓宁^②

摘要 我国农村公共卫生应急治理能力贫困问题在新冠疫情防控过程中暴露出来, 并表现为应急治理格局不合理、应急治理认知不足、应急治理资源有限等困境。可从“能力贫困”视角出发, 将公共卫生应急治理能力视作包含治理主体、治理认知、治理资源等的三维系统, 通过降低各要素的稀缺性来改变应急治理能力贫困状态, 进而提升农村公共卫生应急治理能力。

关键词 农村; 公共卫生; 应急治理; 能力贫困

中图分类号 R1-9; R197.62 **文献标志码** A **文章编号** 1003-0743(2023)02-0058-04

Rural Emergency Management Capacity Poverty and Its Optimization Path in China/ZHU Song-mei, HAO Xiao-ning// Chinese Health Economics, 2023,42(2):58-61

Abstract The poverty problem of rural emergency management ability in China is exposed in epidemic prevention and control which is manifested in unreasonable emergency management pattern, insufficient emergency management cognition and limited emergency management resources. From the perspective of “capacity poverty”, the emergency governance capacity could be regarded as a three-dimensional system consisting of governance subject, governance cognition, governance resources and other elements. By reducing the scarcity of various elements to change the poverty state of emergency governance capacity, the improvement of emergency governance capacity would be promoted.

Keywords rural areas; public health; emergency management; capacity poverty

First-author's address Party School of Shaanxi Provincial Committee of C.P.C (Shaanxi Academy of Governance), Xi'an, 710061, China

如何有效应对传统风险和非传统风险的双重挑战, 是一个重大的治理问题。作为社会治理基本单元的农村社区, 既是各类风险的潜在载体, 也是突发公共卫生事件应对的第一道防线, 其应急治理能力是否贫困是关乎农村应对突发事件的有效程度。

1 农村公共卫生应急治理能力贫困的理论构架

1.1 贫困与能力贫困

1.1.1 贫困。贫困有着广泛内涵, 从一般意义上讲, 贫困是由一种要素稀缺或多种要素稀缺导致的结果。“稀缺”最初是经济学的核心概念, 即“拥有”少于“需要”, 如收入稀缺导致经济贫困、教育不足导致文化贫困, 应急治理能力相关要素稀缺导致应急治理能力贫困等。

1.1.2 能力及能力贫困。能力通常用于描述某个行为主体或由多个行为主体组成的集合的能动性。能动性的发挥既取决于资源, 也取决于行为主体及其主观认知, 三者之间相互影响^[1]。在“贫困”与“能力”的双重范式中分析“能力贫困”, 是对行为主体是否缺失及其认知是否健全、拥有的资源能否满足需求等能力的

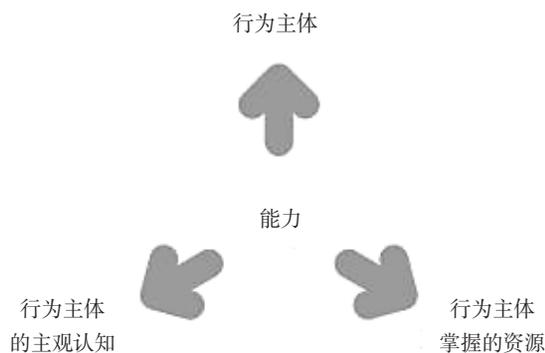


图1 能力的构成要素

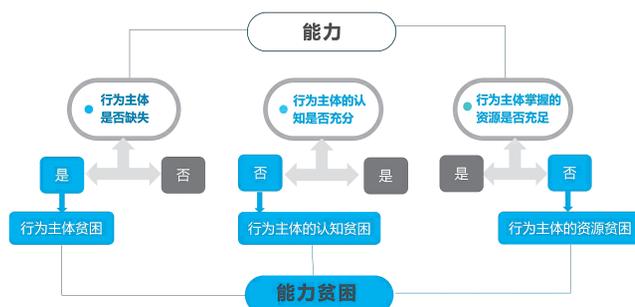


图2 能力的极端贫困状态: 三种要素同时稀缺

关键要素做出“是否稀缺”的判断。

1.2 农村公共卫生应急治理能力构成要素及其贫困的基本含义

农村应急治理能力可视作应急治理行为主体、应急治理认知、应急治理资源等要素构成的三维系统。

*基金项目: 财政部 APEC 基金项目“APEC 机制下传染病防控与应急新领导力建设”。

① 中共陕西省委党校 (陕西行政学院) 西安 710061

② 国家卫生健康委卫生发展研究中心 北京 100044

作者简介: 朱松梅 (1984-), 女, 博士学位, 副教授, 硕士研究生导师; 研究方向: 养老保障、卫生应急; E-mail: zhusongmei1020@163.com。

一是应急治理行为主体。所有利益相关者都处在风险损失共同体中，都是农村应急治理行为主体。二是应急治理认知。主要指各行为主体对风险及风险治理的认知，如风险意识、专业知识、责任意识、合作意识等。三是应急治理资源。主要是各行为主体用于提高农村社区应急治理水平的一切投入。

2 我国农村公共卫生应急治理能力贫困的现实表现

2.1 农村各利益相关者“不会为”与“无作为”共存

一是现有参与主体“不会为”。村里两委成员和妇联干部是村级防控事务的主要承担主体，但现阶段往往走向两个极端：一方面，缺乏自主性，等待指令、被动应对的状态并未根本改变；另一方面，盲目自主性，如禁止体温监测合格人员进入或挖断道路等“一刀切”的方式。此外，基层党组织引领和协调各类组织共同服务于应急治理工作的能力也有限^[2]。二是其他相关主体“无作为”，即参与不足。农村居民较少参与包括应急治理在内的各项公共事务；农村较少设立应急部门，人员和职能尚未理顺；农村医务力量长期游离于社会治理体系之外，基本不参与各类事务管理；农村各类社会组织始终发展缓慢，农村协会大多空置，缺乏参与基础。县级以上社会组织在农村地区缺少人员和经费支持，也难以开展具体工作；县级政府对除维稳以外的农村公共应急事务的关注力始终是稀缺的；企业参与意愿较低。在利益最大化的目标导向下，大型企业参与农村应急治理、对农村地区提供的疫情支持较少。

2.2 农村各利益相关者对公共卫生应急治理认知不足

一是风险意识不足。各主体风险意识欠缺，“重治轻防”的观念长期存在。县、乡政府采取“应急行政”而非“预防行政”，遵循“不出事”逻辑，对辖区内危机调查评估缺乏重视，导致农村公共危机信息收集、传播的关键途径失灵^[3]；农村居民防护意识较差，“农村距离疫情严重地区较远”、“农村空间距离大”等侥幸心理影响深远。二是基本常识与专业知识有限。近年来，尽管县级政府和乡镇政府处置群体性事件能力得到提升，但突发公共卫生事件应对常识有限；农村医务人员诊疗知识有待提升，乡镇卫生院人员师级/助理及以下人员占84.7%（按照专业技术资格划分为正高、副高、中级、师级/助理、士级）村医突发公共卫生事件预警与应急知识有限，难以在农村疫情防控中发挥医疗支持作用；此外，农村居民卫生与健康常识

严重匮乏。三是责任意识不足。大部分利益相关者通常将上级政府作为单一责任主体，认为疫情防控与己无关，对政府部门形成单向度依赖，对自身应承担的责任和义务采取回避态度。四是合作意识不足。基层政府长期处于强势地位，大部分农村居民存在比较清晰的“官民界限”，对于与政府部门和其他主体合作是无意识的，对“为何合作”、“何为合作”缺乏了解，对基层政府的信任度也不足，农村应急治理多主体合作共识尚未真正达成。

2.3 农村公共卫生应急治理资源有限

一是制度资源稀缺。尽管我国已形成了较完善的突发公共卫生事件应急管理体系及预案体系，但只规定了乡镇政府、村委会的协助及信息报告职责，未对农村如何实施应急管理做出明确指导。行政村几乎没有应急预案，乡镇政府应急预案主要套用县级预案，缺乏可操作的制度化方法和应急演练，形式化倾向明显，作用有限^[4]。二是物质资源稀缺。农村药店、乡镇卫生院、村卫生所等并未将口罩等防护用品作为应急储备物资，存量有限。农村也缺乏防控期间的生活保障措施，与城市社区定点集中供应或送货上门形成明显差异。三是医疗资源稀缺。2020年，我国农村每万人口卫生技术人员数仅为52人（表1）。此外，乡镇卫生院往往不具备开设发热门诊的硬件条件和防护储备，难以充分发挥分级诊疗中的网底作用，迎击阻断传染病的资源与专业能力明显不足。通常基层医疗卫生机构需要设置预检分诊台（处），以及时有效筛查发热病人和疑似病例，但是乡镇卫生院人员不足，预检分诊常常流于形式。四是财务资源稀缺。一方面，财政支出较少。2011年以后，我国基层治理财政支出占

表1 农村基层医疗卫生机构和医务人员基本情况 (2014—2020年)

年份	乡镇卫生院 (个)	村卫生室 (个)	农村每万人口卫生技术人员(人)	乡村医生和卫生员(万人)
2014	36 902	645 470	38	105.82
2015	36 817	640 536	39	103.15
2016	36 795	638 763	41	100.03
2017	36 551	632 057	43	96.86
2018	36 461	622 001	46	90.71
2019	36 112	616 094	50	84.23
2020	35 762	608 828	52	79.55

数据来源：国家统计局。

表2 2010—2017年社会治理各类财政支出占GDP比重

类别	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
应急管理	0.385	0.111	0.095	0.073	0.047	0.041	0.051	0.035
基层治理	0.190	0.230	0.230	0.240	0.240	0.250	0.260	0.240

来源：王伟进，焦长权：《从矛盾应对走向矛盾预防——从财政支出看我国社会治理的演变趋势》，《财政研究》2019年第9期。

GDP的比重始终维持在较低水平,其中,应急管理财政支出占GDP的比重基本处于下降趋势,2017年仅为0.035%(表2);另一方面,乡镇政府没有财权,村集体经济力量薄弱,使农村缺少应急治理物质基础。

3 我国农村公共卫生应急治理能力贫困的制约因素

3.1 农村基层治理水平总体较低

一是村委会与农村居民和其他社会组织的关系逐渐改变,基层治理缺乏理念共识。随着农业税取消和集体经济薄弱,村委会逐渐成为对乡镇政府负责、执行乡镇政府各项决定和工作安排的办事机构,同时又是农村具有资源分配实权的组织,掌握国家各种惠农政策的落实和资源分配^[5],农村居民、其他社会组织与村委会的关系演变为“干群关系”“政社关系”,这限制了多主体合作治理应急事务的意愿,制约合作共识的培育。二是农村基层政府治理水平总体较低,并且面临公信力危机。受传统管制思维固化的影响,基层政府治理主要采用传统方式,出于可控性考量,县级政府和乡镇政府面对公共危机的普遍作风仍是大包大揽,排斥其他主体参与,并未有效搭建多主体参与平台,行为主体间合作机制模糊,多方合作任重道远。

3.2 农村治理与农村应急治理都缺乏对公共卫生应急的重视

农村应急治理在农村治理体系中所占比重较低,农村应急治理体系的各组成部分的发展也是非均衡的。

一方面,农村治理体系侧重基层党建、基层政权、村民自治等领域,对如何实施农村应急治理、各利益相关主体如何参与,并未做出系统性制度安排和统领性工作计划。以2019年发布的《关于开展乡村治理体系建设试点示范工作的通知》为例,明确提出要从治理体制、协调发展机制、组织体系、自治法治德治、治理方式、村级权力监管、村民议事协商、治理手段等方面进行试点,但只在“探索乡村治理与经济社会协调发展的机制”中提出,“要探索理顺多元化解农村矛盾纠纷的有效途径”,并未涉及其他应急管理内容;另一方面,在农村应急治理体系建设中,对于《突发事件应对法》提出的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等四类突发事件的应急治理能力是有明显差异的,更侧重于自然灾害应对及救助、社会治安防控、群体性事件处置和矛盾纠纷调解等社会安全事件方面。如《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出,要加强农村防灾减灾救灾能力建设,提高抵御各类灾害综合防范能力,但并未涉及公共卫生应急治理工作,会影响农村整体应急治理能力。

3.3 农村公共卫生应急治理文化仍然落后

一方面,农村公共责任意识的培育滞后于经济社会发展。农村宣传活动侧重于惠民政策、普法、农业

技术推广;乡村文化振兴更多关注乡风、民风、家风等^[6]。《突发公共卫生事件应急条例》未对居民、社会组织、市场组织的责任予以明确,也导致这些主体未将自己视作公共卫生安全的责任主体;另一方面,在风险常态化、复杂化的社会新环境中,我国农村教育体系未充分重视风险教育,不仅滞后于社会现实,而且严重制约着未来社会的发展。应试教育仍然是农村中小学教学核心,应急治理认知稀缺的代际传递趋势长期存在。与此同时,农村职业教育较少涉及公共卫生风险防范、公共危机应对、急救等风险知识与危机应对常识等方面的内容。

3.4 城乡二元应急治理模式加剧农村公共卫生应急治理要素稀缺困境

城乡二元治理结构内含了城乡二元卫生应急治理模式,这加剧了农村应急治理能力贫困^[6]。城乡二元应急治理模式的出发点是,城市受人口集聚、信息化、全球化等影响更大、面临的风险更复杂,需要更完善的应急体系;忽略了农村脆弱性更显著、韧性更差、更需要科学应急体系和相对充足资源的事实。但城市倾向政策体系已形成路径依赖,使得应急治理要素向城市集聚,农村却严重稀缺,使得城乡应急治理要素陷入马太效应陷阱。

4 我国农村公共卫生应急治理能力贫困的改进路径

4.1 构建农村差序化应急治理格局

费孝通的“差序格局”思想有助于完善农村应急治理格局。农村应急治理主体也具有差序性特征,以多圈级形式存在,各主体处在哪一圈,取决于其与农村应急治理收益的密切程度。

第一圈是直接相关者,即农村居民、村委会、村党支部、村卫生室(及乡村医生)等。可由村两委负责,建立村级应急人员花名册,每个行为主体都要承担应急治理的公共责任,如农村居民、村两委成员等都参与到卡点排查、监督隔离等事务中。第二圈是间接相关者,主要包括乡镇政府及相关职能部门、农村应急办、乡镇卫生院(及医务人员)、商业服务组织、志愿组织等。可由乡镇政府负责,建立乡镇的应急人员花名册,将商业服务机构、农村社会组织等纳入其中,并通过编制和签署应急事务责任书的方式对相关内容予以明确。第三圈是总体相关者,主要包括县级以上政府及相关职能部门和党组织、市场组织、社会组织等。县级以上政府需在制定整体应急方案中充分考虑农村地区的实际情况。同时,引导社会和市场的资源流入农村,支持农村基层政府搭建公共事务合作共治平台,为不同主体提供参与空间。此外,还应支持县级以上社会团体和组织在农村成立分支机构,使其具备参与农村应急治理事务的载体。

4.2 以乡村文化振兴为契机,推进农村公共卫生应急

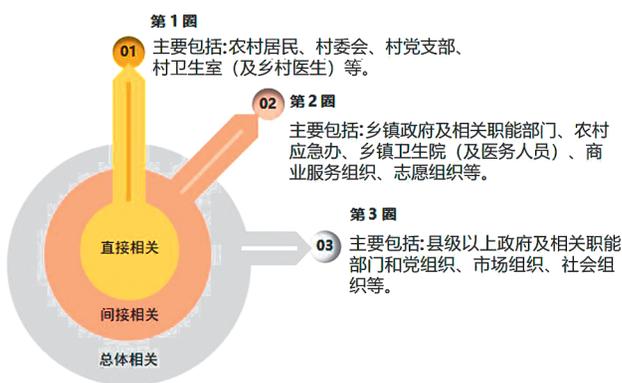


图4 农村应急治理的差序格局

治理认知建设

风险是任何个体、群体、组织共同面临的情境，行为者对风险的判断、认知、预期、及其态度共同决定了他们会选择怎样的工具、方法和制度安排来应对^[7]。

第一，加强责任意识与合作意识。一方面，加强公共责任意识培育。以各类公益宣传活动为契机，充分发挥新媒体、短视频积极作用，在农村普法工作中加入《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》等内容，明确各主体在应急治理中应承担的公共责任，并在应急预案中进一步明确具体责任；另一方面，推动达成合作共识。在农村宣传“应急治理需要相互合作”的观念，逐渐将风险认知从“风险个体化”转变为“风险社会化”，进而将风险治理认知由“政府治理”转向“合作治理”^[8]。

第二，将现代应急文化融入传统文化传承中。针对不同地区常规风险和非常规风险，制定相应风险防范宣传方案，引导农村应急治理各利益相关者逐渐形成风险意识，将对风险的认知由“风险偶然性”转变为“风险常态化”。可在基层干部培训班中设置应急管理相关课程，开展应急管理专项培训，促进地区间典型经验交流学习，将风险教育纳入常态化的学习型基层政府构建中。

第三，广泛开展科学知识的普及活动。以健康中国行动和各类文化下乡活动为契机，实施应急知识科普计划，加强健康教育、健康生活方式、急救常识、避险常识、安全常识等知识科普。同时，相关责任部门和专业技术机构应该对传播的知识进行筛查，避免错误信息在农村的误导性传播。

4.3 构建城乡应急治理共同体，推进城乡公共卫生应急治理一体化进程

构建城乡应急治理共同体，推进城乡应急治理一体化进程，是增加农村韧性、降低脆弱性、提高风险应对能力的基本途径之一。从新冠肺炎疫情来看，城市社区与农村社区公共卫生体系互相依存、互相影

响，呈现出共同体特征，如果城市社区疫情防控无效，就会迅速向农村蔓延，而农村社区疫情防控进展也关乎城市防控策略。因此，应转变应急治理逻辑，将有效防范和应对全社会风险作为应急治理能力提升目标，在顶层设计、制度建设、应急物资储备、人员队伍建设等方面，对城乡进行统筹规划，尤其要解决稀缺公共资源在城乡的均等化配置。

4.4 优化农村治理结构，促进农村各领域均衡发展

加大应急治理工作力度，切实增加农村地区各领域风险预防性支出和经常性支出。可依据地方财力状况，合理划分中央与地方财政事权和支出责任，用于乡镇政府应急治理能力建设。在全国范围内，设立农村公共卫生应急专项财政经费；针对不同农村地区的风险类型，设立特殊领域应急专项财政经费。设置村级应急支出，严格做到专款专用。同时，将卫生应急治理相关工作纳入基层政府工作绩效考核。

参 考 文 献

- [1] 郭亚星, 吴莹. 被建构的“重要”与“紧急”: 稀缺心理机制对微观与宏观决策过程的影响——评<稀缺: 我们是如何陷入贫穷和忙碌的>[J]. 社会发展研究, 2018(4): 228-241.
- [2] 邓少君. 风险社会视域下基层矛盾治理研究——基于广东省的实践样态[D]. 武汉: 武汉大学, 2016.
- [3] 夏支平. 农村公共危机治理研究[D]. 西北农林科技大学, 2011.
- [4] 张再生, 孙雪松. 基层应急管理: 现实绩效、制度困境与优化路径[J]. 南京社会科学, 2019(10): 83-89.
- [5] 孙可敬. 我国农民公民意识培育研究[D]. 郑州: 郑州大学, 2016.
- [6] 党国英. 论城乡社会治理一体化的必要性及实现路径——关于实现“市域社会治理现代化”的思考[J]. 中国农村经济, 2020(2): 2-113.
- [7] 杨雪冬. 全球化、风险社会与复合治理[J]. 马克思主义与现实, 2004(4): 61-77.
- [8] 祝闻华, 陆莺, 徐文学, 等. 县级市公共卫生应急综合指挥平台的实现与应用[J]. 中国公共卫生管理, 2011(1): 13-15.
- [9] 崔书慧, 李士雪. 新型冠状病毒疫情下我国医疗应急物资储备现状分析及对策[J]. 中国公共卫生管理, 2021, 37(1): 27-31.

[收稿日期: 2023-01-03] (编辑: 张红丽)