

我国疾病预防控制体系现代化建设的思考及对策建议

程锦泉

深圳市疾病预防控制中心 518055

通信作者:程锦泉, Email:cjinquan@szcdc.net

【摘要】 本文针对我国新冠肺炎疫情防控关键时期,针对加快推进疾病预防控制体系现代化建设要求,分析总结了我国疾病预防控制体系现代化建设的现状、存在的问题和不足,提出了疾病预防控制体系现代化建设内容及对策建议。疾病预防控制体系现代化要围绕治理现代化、人才现代化、设备技术现代化、科学研究现代化和法规体系现代化等方面进行建设。对策建议要重新定位疾病预防控制体系,改革创新理顺疾病防控管理体制和运行机制,加强疾病防控人才、设备技术现代化建设,强化疾病防控科学研究,进一步完善疾病防控法规体系。

【关键词】 公共卫生; 疾病预防控制体系; 现代化; 策略

DOI:10.3760/cma.j.cn112150-20200221-00151

Thoughts and suggestions on modern construction of disease prevention and control system

Cheng Jinquan

Shenzhen Center for Disease Control and Prevention

【Abstract】 The critical period for the prevention and control of novel coronavirus pneumonia (NCP) in China, in response to requirements for accelerating the modernization of the disease prevention and control system, we analyzed and summarized the current situation, existing problems, and deficiencies in China's modernization of disease prevention and control system. In addition, we put forward the contents and countermeasures for the modernization of the disease prevention and control system. The modernization of the disease prevention and control system should be built around governance modernization, talent modernization, equipment modernization, scientific research modernization, and modernization of the regulatory system. The countermeasures and suggestions need to reposition the disease prevention and control system, rationalize the management system and operating mechanism, strengthen the modernization of talents and equipment, strengthen scientific research on disease prevention and control, and further improve the disease prevention and control legal system.

【Key words】 Public health; Disease prevention and control system; Modernization; Strategy

DOI:10.3760/cma.j.cn112150-20200221-00151

2019年底至2020年初我国武汉爆发的新冠病毒肺炎疫情,截止2月19日,已造成全国超过74 280感染,超过2 000人死亡。短短不到一个月迅速扩散到全国,以及其他20多个国家。导致我国特大城市武汉及湖北十几个城市“封城”,全国31个省(市、自治区)启动突发公共卫生事件一级响应,世界卫生组织迅速将其列为国际关注的公共卫生突发紧急事件,全国因此全面推迟上班和开学。这场疫情给人民的身心健康带来了极大的摧残,给国民经济带来不可估量的损失。党中央国务

院高度重视,习近平多次主持召开中央常委会部署疫情防控工作,习近平总书记强调:“这次疫情是对我国治理体系和能力的一次大考,我们一定要总结经验、吸取教训”。习近平在疫情防控的关键时期考察北京市朝阳区疾病预防控制中心时指出:“要把全国疾控体系建设作为一项根本性政策来抓,加强各级疾病防控人才、科研力量、立法等建设,推进疾控体系现代化”。

我国疾病预防控制体系现代化建设现状如何?存在哪些问题和不足?建设内容包括哪些?应该

采取哪些对策?笔者做了些梳理,现总结如下。

一、疾病预防控制体系现代化建设现状

中国疾病预防控制体系起源于战乱时期,发展于中华人民共和国成立后,破坏于10年“文革”,觉醒于2003年严重急性呼吸综合征(SARS)时期,边缘于医改大潮。总体来看,我国的疾病预防控制体系建设在新中国成立后,特别是SARS后,取得了长足的进步。具体表现在:①疾病预防控制体系基本形成并得到不断完善。经历了2003年SARS,中华人民共和国卫生部《关于疾病预防控制体系建设若干规定》出台后,我国形成了以各级疾病预防控制为中心,基层预防保健组织和医疗机构公共卫生科(或预防保健科)为网底的疾病预防控制网络。目前,我国拥有各级疾病预防控制中心3457家,其中省级31家,市(地)级412家,县(区)级2773个。疾病预防控制中心每万人拥有专业技术人员1.28人。基层医疗卫生机构9.3万个,人员382.6万人;②相应的卫生法律法规体系建设已成规模。以《传染病防治法》为代表的《食品安全法》、《突发公共卫生应急处理条例》等法规30余部,部门规章400多个。③疾病预防控制体系保障机制逐步完善。疾病预防控制机构基本列为公益一类事业单位。以城市社区健康服务中心和农村卫生院为代表的基层预防保健组织绝大部分列为公益一类予以保障。基本和重大公共卫生项目由政府预算安排。④疾病预防控制整体水平不断提升。疾病预防控制水平随着社会发展,科学技术的进步,专业人才的导入,疾病预防控制整体水平在不断提升。⑤疾病预防控制体系在多次重大突发公共卫生事件中发挥了重要作用。如2009年H1N1流感、2003年H7N9禽流感、2005年MERS等,其中以李兰娟院士牵头的《以防控人感染H7N9为代表的突发传染病防治体系重大创新和技术突破》,荣获2017年国家科学技术进步特等奖。

二、疾病预防控制体系现代化建设存在的问题与不足

我国疾病预防控制体系现代化建设虽然取得了长足的进步,疾病预防控制工作也取得了显著成效,但与我国的经济社会发展水平显然不相匹配,今年新冠肺炎疫情充分暴露了其明显不足,离我国疾病预防控制现代化建设目标要求相距甚远。

(一)与我国的经济社会发展水平显然不相匹配

首先,经济全球化。经济全球化所带来的影响是疾病无国界,因此我国的疾病预防控制体系不仅

要承担国内疾病预防控制重任,还要面对国际疾病的威胁;其次,新型城镇化。城镇化是国家发展战略,城镇化势必带来人口大迁移,一些健康素养相对较低的人群向城市流动,集居在一些卫生条件相对较差的城中村,或城乡结合部,造成城市人口快速增长,易爆发疾病的流行;再次,交通便利化。既增加了人口的流动性,也提高了流动速度,促进了疾病的快速传播。再就是,我国的疾病预防控制体系两级分化,经济发达和城市疾病预防控制能力相对较强,而落后地区和偏远农村相对较弱。

(二)对疾病预防控制体系战略地位认识不足

公共卫生安全是国家安全的重要组成部分,疾病预防控制体系是公共卫生体系的核心力量。作为疾病预防控制体系核心的疾病预防控制中心性质是政府举办的实施疾病预防控制、提供公共卫生技术管理和服务的公益事业单位,其权力极其有限,身为公共卫生执业医师没有处方权,中心没有信息发布权、决策权和处罚权。没有将其提升至国家公共卫生安全战略的重要组成部分,国家安全战略的重要力量加以考虑。正是由于对其战略意义认识不足,因此各级政府忽视了疾病预防控制体系现代化建设的投入。

(三)长期“重治轻防”观念没有根本扭转

新时期卫生与健康工作方针是坚持以“预防为主”,说起来都知道要以预防为主,也都知道预防最符合卫生经济学原则,投入产出效益最大,但是做起来依然是“重治轻防”。从医学教育开始,就表现出医疗优于预防;从投入上医疗投入远远大于预防投入,建设医院动辄几十亿,医疗补助费用更是惊人,而疾病预防控制投入少之又少。此次新医改使得本已存在的医疗与预防的裂痕进一步扩大。讲起来以基层为重点,做起了还是以中心医院建设为主,医院越做越大,越来越高尚,不仅挤占了大量的卫生资源,而且吸干了基层卫生人才。

(四)疾病预防控制治理体制欠合理。

现代疾病预防控制管理体制中疾病预防控制中心话语权太弱,无决策权;疾病防控体系层级也太多。2001年为贯彻落实《中共中央国务院关于卫生改革与发展的决定》精神,将当时的卫生防疫站分为疾病预防控制中心和卫生监督机构,疾病预防控制中心为技术支持部门,卫生监督机构为卫生监督执法部门。从20年改革成效来看,并未达到预期的目的,疾病预防控制力度不但没有得到加强,反而被削弱。疾病预防控制机构没有执法权、

行政权,疾病预防控制力度大幅降低;卫生监督也未得到加强,在传染病执法中难得一见身影,卫生监督机构的主要精力都放在了医疗市场监督。疾病预防控制体系自上而下都是业务关系,基层医疗卫生机构举办的主体要么是卫生健康委,要么是医院,疾病预防控制中心都是业务关系,不是行政关系,疾病预防控制力度不足,控制成效大打折扣。

(五) 现行疾控体系运行机制不利于调动疾控人员工作积极性。

尽管疾控人员大都不忘初心、牢记使命、爱岗敬业、甘于奉献,但现行运行机制不利于调动员工积极性。从投入看,总体投入不足,占医疗卫生投入比例小,这几年不升反降;从保障方式看,疾控体系列为公益一类保障,但疾控人员收入偏低,得不到应有的价值体现、收入差距与同级医院工作人员收入差距越来越大,产生心理落差;从绩效分配方式看,出现了“大锅饭”问题,后期提升动力不足;从实施国家基本和重大公共卫生项目看,解决了业务经费不足的问题,但没有很好解决谁去做的问题,经费预算和使用僵化,使得疾控人员主动服务动力不足。

(六) 疾病预防控制队伍数量不足、不稳、不强

人才是疾病预防控制体系的核心和关键。针对作为疾病预防控制体系核心的疾病预防控制中心和基层医疗卫生机构,中编办联合3部门下发的《关于印发疾病预防控制中心机构编制标准指导意见的通知》(中央编办发[2014]2号)和《城市社区卫生服务机构设置和编制标准指导意见》(中编办发(2006)96号)文件,很多地方都没有认真落实,人员数量普遍不足。近几年疾病预防控制中心一方面难以吸收人才,另一方面流失严重。主要表现在医学生第一选择很少选公共卫生专业,绝大部分为调剂;多数公共卫生专业毕业生就业第一选择不是疾病预防控制中心,而是医院或干脆转行;近几年疾控中心专业人才流失也相当严重,国家疾病预防控制中心近几年流失了100多名高端人才,其他地方也不例外。一方面人才流失,另一方面许多非专业人员进入疾控中心,挤占了专业技术岗位编制。

(七) 疾病预防控制体系硬件设施配备不足、应急储备不够

硬件设施是疾病预防控制体系的物质基础和重点,也是疾病预防控制现代化的衡量标准。尽管这几年政府加大了对疾病预防控制中心基本建设和硬件设施配置,但数量和水平远远不够,许多机

构是按日常工作标准进行配备的,有的日常工作都难以维持,设备陈旧老化。尤其是经济欠发达地区,疾病预防控制中心和基层预防保健组织此类问题更加突出。要是应对重大突发公共卫生事件更加得力不从心。此外,应急储备能力不足,无论是设备设施,还是应急物资,都难以满足打大仗的需要。在此次新型冠状病毒疫情中就出现了许多应急物资和设备断供问题。

(八) 疾病预防控制科学研究依然十分薄弱

疾病预防控制领域的基础研究和应用研究是不可或缺的技术基础,也是疾病预防控制体系现代化的关键。这几年一方面国家大力推进国家、省、市“临床医疗中心”建设,医院实施“登峰计划”,动辄几个亿,而对疾病预防控制中心科学研究投入捉襟见肘;另一方面疾病预防控制中心实施公益一类事业单位管理后,单位没有相应的支出可用于科研绩效奖励,挫伤了疾病预防控制体系工作人员科研积极性。

(九) 公共卫生法制建设不完善,执法力度不够

现行的法律法规体系基本定位于疾病预防控制某一领域,而缺少对疾病预防控制在社会经济发展中的职能定位、人物、性质、利益各方的责任和义务进行明确界定的《公共卫生法》或《卫生法》。现有一些法律法规条文修改不及时,难以适应现代疾病预防控制事业的发展。疾病预防控制执法力度不够,很少见到有传染病执法案例,即使有也是疲软无力。此次疫情还有几宗违法处理案例,平时基本难得一见。

三、疾病预防控制体系现代化建设内容

疾病预防控制体系现代化是为适应现代疾病流行的客观规律和预防控制需要,建立的体制合理、运行高效和技术先进的疾病预防控制体系,使疾病预防控制能力达到世界先进水平的一系列措施的总称。疾病预防控制体系现代化建设内容主要包括以下方面:

(一) 疾病预防控制治理现代化

疾病预防控制体系现代化事关人民健康和生命安全,是国家公共卫生安全战略的重要组成部分,是国家安全战略的重要力量,是我国应对突发公共卫生事件的“战略部队”。疾病预防控制体系现代化要坚决贯彻落实预防为主,要始终以坚持以基层为重点。疾病控制治理现代化的关键是理念创新,要大胆探索建立管理体制合理和运行高效的疾病预防控制体系。

(二) 疾病预防控制人才现代化

人才现代化是实现疾病预防控制体系现代化的关键。人才现代化就是要培养适应现代疾病预防控制工作需要的人才,造就具有现代疾病预防控制理论、实战经验和科学管理知识,掌握并驾驭现代技术和预防控制方法的管理者与专业技术人员。

(三) 疾病预防控制技术现代化

设备技术现代化是疾病预防控制体系现代化的物质基础和重点,是衡量疾病预防控制体系现代化的重要标准。配备满足应对重大突发公共卫生事件需求数量和当代领先的设备设施。建设符合现代疾病预防控制需求的基础工程和设施,重视信息化系统、疫情监测预警系统、实验室检测系统、决策支持系统和指挥系统的建设。

(四) 疾病预防控制科学研究现代化

科学技术现代化是疾病预防控制现代化的基石,也是不可缺少的物质技术基础。疾病预防控制基础研究课题和应用研究课题要达到世界先进水平。要有现代化的科研体制、研究手段和科学管理。

(五) 疾病预防控制法规体系现代化

要建立高效、完善的疾病预防控制法规体系,强化疾病预防控制的法律保证,加大执法力度,司法要公正,强化国民的守法意识。要建立突发公共卫生事件应急动员法律,确保组织有序、政令畅通、运转高效。

四、对策建议

(一) 将疾病预防控制体系定位为国家安全战略的重要力量

要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚决贯彻落实以“基层为重点”,“预防为主”的新时期卫生与健康工作方针。公共卫生安全是国家安全的重要组成部分,作为公共卫生安全核心力量的疾病预防控制体系是国家安全战略的重要力量,是我国应对突发公共卫生事件的“战略部队”,坚持常备不懈,平战结合。要将疾病预防控制体系现代化建设作为新时代国家治理体系和治理能力现代化的一个重要指标,作为一项根本建设来抓。

(二) 以改革创新为动力推动疾病预防控制治理现代化建设

从这次新冠病毒肺炎疫情暴露的问题来看,要有大胆改革创新的勇气,理顺管理体制,迫切需要建立一个符合疾病预防控制内在规律的现代化疾病预防控制体系。要探索进行“横向到边,纵向到底,上通高层,下达基层,中减层级”的改革。横向

来讲,要将2001年分出的卫生监督机构,重新回归疾病预防控制中心,在法律上赋予疾病预防控制中心执法权;纵向探索疾病预防控制体系垂直管理模式,参照公安的做法,设区的市,各区疾病预防控制中心统一归为市疾病预防控制中心管辖,各区作为市疾病预防控制中心的分中心,可利于资源统筹。各级疾病预防控制中心向上受同级卫生健康委(局)和同级应急管理部门双重管辖。

(三) 改革疾病预防控制体系运行机制

投入上,加大对疾病预防控制体系的投入,在医疗卫生投入的结构上向疾病预防控制体系倾斜;薪酬保障上,切实提高疾病预防控制工作人员待遇,缩小与医院差距,人事、财政部门对公疾病预防控制机构按公益一类事业单位予以保障,将疾病预防控制机构人员待遇按同级医院收入平均数列入政府预算。吸引高水平公共卫生人才进入疾病预防控制机构,特别优秀人才打破现行工资模式高薪聘用,留住高水平人才;绩效工资分配上,允许疾病预防控制机构绩效工资分配上实行“一类保障,二类管理”,绩效工资总额允许突破;公共卫生项目实施上,参照科研项目进行管理,允许列入人力资源经费和绩效奖励经费,提高公共卫生项目实施效果

(四) 切实加强疾病预防控制机构人才现代化建设

切实落实中央编办等部门联合下发的《关于印发疾病预防控制中心机构编制标准指导意见的通知》(中央编办发[2014]2号)的文件精神,原则上按照常住人口的万分之1.75的比例核定编制总量,编制分配向基层倾斜,经济发达、城市化程度高、人口密度大、流动人口多的城市可在编制总量内适当提高编制配备比例,并建立随人口增长定期调整的机制。基层医疗卫生机构要落实中编办等多部门下发的《城市社区卫生服务机构设置和编制标准指导意见》(中编办发(2006)96号)文件精神,原则上每3万米要配备2~3名全科医师,1名公共卫生医师。稳定、调整、充实和纯洁公共卫生队伍,严格执行逢进必考,专业技术岗位必须是专业技术人员,主要领导应由既懂专业又懂管理人员担任。提升专业人员技术水平和实战经验,满足现代疾病预防控制的需要。

(五) 切实加强疾病预防控制设备技术现代化建设

首先,要切实解决疾病预防控制机构工作、实验、研究用房不足的问题;其次,是要配备与当地社

会经济发展水平相适应、代表当今领先科技成果的仪器设备。硬件设施配备要有备战意识,应急储备要有超前的意识,做好打大仗准备,应急储备“宁愿备而不用,绝不用而无备”,“养兵千日,用兵一时”,绝对不能让这次的新型冠状病毒疫情的教训重演。

(六)加强医学教育和科研现代化建设

医学教育现代化是人才现代化的根本,医学教育是培养疾病预防控制人才的摇篮。要从医学教育开始,缩小医疗与卫生之间的裂痕,培养其职业荣誉感。高等院校要加强与疾病预防控制机构合作培养高水平,实用型人才,探索建立与高校“双聘”机制。科学技术是第一生产力,要用最新科学技术成果武装疾病预防控制,提高了疾病侦察、预警、预防和控制的能力。加大对疾病预防控制领域科学研究的支持力度,实施“疾病预防控制登峰计划”。允许疾病预防控制机构科研经费参照大学或科研机构进行管理。

(七)切实加强疾病预防控制法规体系现代化建设

一方面加快推进公共卫生法、国家生物安全法

等法律的立法,传染病防治法、野生动物保护法、应急处置条例等法规的修订工作,强化疾病预防控制的法律保证;另一方面加大执法力度,保障疾病预防控制工作的顺利推进;同时,加强疾病预防控制法规的宣传,树立国民的知法、守法的意识。

利益冲突 所有作者均声明不存在利益冲突

参 考 文 献

- [1] 中华人民共和国卫生部.关于疾病预防控制体系建设的若干规定[EB/OL].[2020-01-10]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_75219.htm.
- [2] 中共中央国务院.“健康中国 2030”规划纲要[EB/OL].[2020-01-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content_5124174.htm.
- [3] 中央机构编制积办公室.关于印发疾病预防控制机构编制标准指导意见的通知[EB/OL].[2020-01-10].<http://www.scoprs.gov.cn>.
- [4] 中央机构委员会办公室.城市社区卫生服务机构设置和编制标准指导意见[EB/OL].[2020-01-10]. http://www.gov.cn/zwgk/2006-09/04/content_377067.htm.

(收稿日期:2020-02-17)

(本文编辑:吕相征)