

论著

# 农村突发公共卫生事件应急管理机制探究 ——以政府的食品安全规制职能为视角

王艳翠

(南京中医药大学经贸管理学院,江苏 南京 210046)

**摘要:**目的 从政府对食品安全规章制度的角度,寻求突发公共卫生事件与食品安全保障的衔接点,探讨农村突发公共卫生事件应急管理机制的构建。方法 透过对政府危机管理职能的设计,探求食品安全保障前提下的危机应急系统的整合与升格。结果 在农村突发公共卫生事件应急管理中,政府对食品安全的保障是完善应急机制的重要环节。结论 农村突发公共卫生事件应急机制的建立,需要重新界定政府的责任空间,实现宏观职能管理与微观制度设计的有机协调。

**关键词:**突发公共卫生事件;应急;政府职能;食品安全;规章制度;农村

中图分类号:R197.1 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2010)02-0130-03

## Study on the Emergency Management Mechanism During Public Health Emergencies in Rural Areas——Perspectives from the Food Safety Regulatory Functions of the Government

WANG Yan-hui

(Nanjing University of Traditional Chinese Medicine, Jiangsu Nanjing 210046, China)

**Abstract: Objective** From the perspective of the government on food safety regulatory functions to seek a connecting point between public health emergencies and food security, to build emergency management mechanisms dealing with public health emergencies in rural areas. **Method** Through designing a government crisis management function to integrate and upgrade an emergency system under food security crisis. **Results** In the management of public health emergencies in rural areas, food security and food safety system of the government play an important role in improving the emergency response mechanism. **Conclusion** Establishment of a mechanism dealing with public health emergencies in rural areas needs to redefine the responsibility of the government to achieve an organic coordination of macro-functional management and micro-system design.

**Key words:** Public Health Emergencies; Government Functions; Food Safety; Regulations; Rural Areas

### 1 研究背景

突发事件,又称紧急事件或危机事件,是指突然发生并危及公众生命财产、社会秩序或公共安全,需要立即采取应对措施加以处理的公共事件。农村突发事件是一系列严重危害农村社会安全、政治稳定和经济持续发展的社会政治经济现象,涉及自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等4类。近年来,我国农村突发公共事件的数量呈上升趋势,一定程度上对农村的社会稳定构成威胁。苏丹红、劣质奶粉等事件更是折射出农村突发公共卫生事件

的巨大破坏力和相应应急保障机制的不足。2007年,中央一号文件明确指出:今后国家的重要目标是“建立农村应急管理体制,提高危机处置能力”,农村突发事件应急管理机制的建立迫在眉睫。就政府而言,建立一个全面、系统的危机管理体系,提升对农村突发事件的应急管理能力,成为构建社会和谐、推进社会发展的需要。

突发公共卫生事件与食品安全问题密切关联,作为国家公共安全体系中的一个重要组成部分,食品安全除了影响消费者健康外,还与国家声誉乃至社会安定有着密切关系。近年来,中国农村频发的食品安全事故提醒我们,制定食品安全的规章制度已成为控制突发公共卫生事件、防治危害发生的关键环节。目前,我国有关应急管理的“一案三制”工作(其中“一案”指国家突发公共事件应急预案体

收稿日期:2009-06-01

基金项目:江苏省教育厅哲学社会科学基金项目(09SJB820019)

作者简介:王艳翠 女 硕士 研究方向为卫生法学 E-mail: heimi8@yahoo.com.cn

系,“三制”指应急管理体制、运行机制和法制)正在进行,许多省市把政府的食品安全应急管理体系建设列入议事日程,但该体系主要以城市应急反应系统为研究目标,对农村突发公共卫生事件应急机制的关注则较少。虽然有学者关注对农村公共危机的探讨,但多是从经济学角度进行微观数理模型的技术描述,缺乏对农村危机预警、应急机制和政府职能的卫生法学、人文学维度的评估。尤其是食源性的农村突发公共卫生事件,尚无专项研究。事实上,因食品安全导致的农村重大食源性疾病应急机制,是我国农村突发事件应急机制建设的重心,并逐渐成为应对农村公共危机爆发的关键。

## 2 农村突发公共卫生事件应急管理机制的理论框架

突发公共卫生事件应急管理的实体,必须以对安全机理和安全机制的研究为基础,结合现阶段自身系统的实际情况,进行整合或改组。一个有效的应急管理机制的建立,应当包含宏观与微观两个层面。微观技术涵盖资源管理、预案管理、教育培训、人员撤离等问题,宏观层面主要研究指导原则、运行机制等内容<sup>[1]</sup>。我国当前关于应急管理的研究,多集中在微观技术层面的设计上,对宏观意义上的政府职能关注不多,新出台的《突发事件应对法》和《中华人民共和国食品安全法》对政府职责的法律定位也存在一定的模糊之处,尤其是对农村地区更是缺乏有针对性的职能定位,而这是导致农村食品安全事故责任认定困难的关键。

现代社会的治理理念与立法准则是坚持“管理法”与“促进法”的统一,坚持政府在卫生服务领域(包括公共安全领域)宏观调控和市场监管的统一。现实生活中,农村突发公共卫生事件与食品安全密切相关:农村食品需求量大,农民消费能力低,低劣、不合格食品充斥农村食品市场;农村居民文化素质相对较低、缺乏食品安全知识;农村食品作坊设施普遍简陋、卫生条件差,少数经营者在食品加工中,使用劣质原料,甚至违禁物质。而农村基层卫生监管人员法制观念相对淡薄,规章制度也不完善,因而常常监管失效。

食品安全作为一种公共产品,其资源的公平配置单凭市场是无效率的,政府在其中必须发挥积极的干预作用<sup>[2]</sup>。政府制定食品安全的规章制度,是保障食品安全、防止食品安全事件发生的前提。它不提供有形的公共产品,而是借助法律载体,通过制定一系列相关法律、法规和制度,实现对安全的有效管制。同时,依靠相应的有效执法和具体监督,保障上述各项制度贯彻落实。

## 3 农村突发公共卫生事件应急管理体系的内容构成

危机处理机制的有效运行取决于建立健全危机处理的相关法律、法规制度。当前政府在农村突发公共卫生应急机制管理方面的3个难点是建设思路、运行机制(职能分工)和具体制度,而我国的《突发事件应对法》并未完全解决上述问题。

法制社会下,实现国民经济发展、社会整体利益平衡和社会安全是政府行为的价值取向。公共卫生事件最突出的特点是它的社会本位性和社会公共性,政府对公共安全推行“发展”、“公平”与“安全”三位一体的目标,面对市场失灵,政府的基本任务就是将其自身内化于市场之内,直接行使主动干预的权力,在全程方案制定、农村公共物品供给、资源配置和调度、农民危机教育等方面,需要其发挥很大作用。干预与服务是一体之两面。政府对突发公共卫生事件的干预对相对人来说是管制,对危机受害人来说则属于服务,这正是“服务行政”的必然结果。

### 3.1 规范政府行为对突发公共卫生事件的职能分工

现代危机管理要求对突发事件实行预防、准备、回应和回复4个阶段的全程综合性管理,这需要政府在突发公共事件管理机构之间明确分工,各司其职,从而尽量避免由于分工不明而导致管理重复或脱节,以使不同管理机构之间的工作能够衔接。

实现主体之间的互动与协调离不开对政府职责的法律定位与职能界定。尤其是地方政府,更需要以法律的形式,明确其与中央政府在突发公共卫生事件应急机制中的权限区别。虽然我国法律规定了各级政府和机构在应对突发公共卫生事件过程中的职责,但这些规定对相关机构的责任和权限缺乏明确划分,使得许多地方政府和机构,特别是县级、乡级职能部门在应对当地公共卫生突发事件时缺乏积极性和主动性<sup>[3]</sup>。同时,由于现有法律条文对地方政府职能的表述与中央政府的职能不作区分,相互之间缺乏有机互补与衔接,从而导致危机发生时,作为直接管理部门的县级、乡级政府反倒束手无策,被动等待上级的安排和调遣,进而延误时机,引发农村公共卫生危机的蔓延。

现阶段完善政府职能监管的关键就在于从立法上保障和明确地方职能部门的危机管理权限。由于我国幅员广阔,各地情况不尽相同,而突发公共卫生事件又大多发生在局部地区,即使是全国性的事件,各地区情况也不一样,这就要求各地方应结合本地实际,强化地方性立法,在相关法律条文中明确相应的配套措施,并赋予地方政府有别于中央的时效性、互补性的权力。

### 3.2 实现多元主体在危机治理中的互动

学界普遍倾向于把政府和社会认作是应急机制中两个主要的行为体。突发公共卫生事件预防中的许多具体职责,如排查、跟踪监测、限期治理等,一般由政府职能部门承担;非政府组织则可以在危机的监测与预警阶段以及应急处置与事后恢复阶段,给予政府相应的配合与协助。

在当前农村地区,实现非政府组织干预最为实际的办法是借助现有的村民委员会体系进行管理。村民委员会作为村民的自治组织,属于一种地域性的农村居民社会生活共同体,它在人群、地域空间、文化心理等要素上具有一定程度的稳定性,因而具备了预防突发公共事件的独特作用,即通过协调利益、化解矛盾,能及时将事故或隐患消灭于萌芽状态。

从政府与村民委员会的关系看,目前的主要问题是村民委员会仍然无法完全摆脱自身的“行政化”倾向<sup>[4]</sup>,政府对其日常运行干预过度,进而模糊了其自治性质。因此,加强村民委员会体制建设就需要政府给予非政府组织以更多扶持,避免将政府职能与居民自治组织的职能混为一谈,减轻后者的行政性负担。

### 3.3 发展和强化行政指导制度

应急管理归根到底属于政府责任,发展政府的事前指导功能,是其职责应有之义。但近年我国地方政府出台的各类突发事件应急管理办法,过度局限于“结果控制”,缺乏事前阶段的自觉预防。

以保障人权为目的的突发公共卫生事件应急体系是现代“服务行政”的内在要求,政府的应急管理行为应该是管制与服务的统一。在农村应急管理规章制度体系中,除确立“刚性”的执法和监督措施外,还应该提供“柔性”的、参与性的行政制度,引导农村居民树立正确的危机防范观念和安全意识。在这方面,行政指导制度的优势彰显而出。

作为非强制性的行政行为,行政指导制度充分考虑“相对方的参与”,借助“柔性”手段,推行预防为主“的“协作治理”,强调对农村居民食品安全的预防性引导<sup>[5]</sup>:通过当地的技术推广站和检测机构等主体,行政指导制度可以尝试利用其技术权威,影响农村食品企业及作坊的经营理念;在对农民的消费意识的引导方面,则可以借助公共媒体的作用,使其树立正确的消费观念,避免对食品流通中某一要素

的盲目追求。

在“服务行政”的背景下,行政指导制度的上述诉求对于实现政府与当事人之间的协作互动、减轻其抵触情绪、降低防范公共食品安全事件发生的成本方面,具有积极的意义。当前我国的行政指导制度绝大多数涉及经济管理范畴,针对突发公共事件的专门性规定并不多,在这一领域,积极健全诸如食品安全信息发布、行政激励和鼓励、司法保障等相关配套制度,将有助于对政府危机管理权力的合理配置。

### 3.4 确立对政府应急管理职能的司法保障

政府制定食品安全的规章制度是基于保护公民生命健康权、防止公共卫生事件突发而实施的,但规章制度同时意味着对相对人相关权利的约束或限制。如何在保障公民自由权的基础上,实现政府的有效“作为”,是进一步完善突发事件应急机制体系的研究方向。

食品安全领域中的市场失灵是政府干预的前提,但政府干预食品安全同样存在失灵的可能。作为法制主体,政府享有充分对抗企业自治权的公权力。这种权力在行使过程中不可避免地面临被滥用的风险,这就要求法律既要面向市场也要面向政府,在努力寻求更好的干预模式的同时,建立必要的约束机制,把政府干预纳入法制轨道。

农村食源性的突发公共卫生事件,有些时候意味着地方政府机构在一定程度上的失职或渎职,因而在这种情况下,应当允许受害人向负有直接管理责任的县级或乡级政府提出赔偿要求。虽然不是干预政策的重点,但作为一种非市场化的方法,这种司法保障有利于对受害人的补偿和救济,更是整合和升格食品安全规章制度体系的有力举措。

### 参考文献

- [1] 祁明亮. 突发公共事件应急管理研究现状与展望[J]. 管理评论, 2006, 18(4): 35-42.
- [2] 蒋建军. 论食品安全管制的理论分析[J]. 中国行政管理, 2005, 238(4): 39-42.
- [3] 王重建. 我国突发公共卫生事件法制建设的思考[J]. 医学与社会, 2007, 20(2): 38-40.
- [4] 郎佩娟. 论我国政府突发公共事件管理机构[J]. 中国行政管理, 2007, 269(11): 104-108.
- [5] 张芳. 中国现代食品安全监管法律制度的发展与完善[J]. 政治与法律, 2007(5): 18-23.