

我国公共卫生事件中政策工具的组合运用——政策文本对比分析

The Combination of Policy Tools in Public Health Events in China: A Comparative Analysis of Policy Texts

黄芷薇 陈瑶 张卫辉

HUANG Zhiwei[] CHEN Yao, ZHANG Weihui

(湖北大学 430062)

(Hubei University, 430062)

摘要:目的: 探索肺炎疫情中最优的政策工具组合使用情况。过程: 本文以肺炎疫情为研究案例, 搜集了国家、省级、市级政策文本共 175 份, 运用 NVivo12Plus 软件, 采用内容分析法对政策文本展开量化分析, 探索各层级政策工具使用和政策部署特点。结论: 在结合政策目标和行政层级的基础上, 发现三个行政层级之间政策工具组合的优劣并提出改进意见形成一种对公共卫生卫生危机而言最为适用的政策组合方式。

Abstract: Objective: To explore the optimal combination of policy tools in pneumonia epidemics. Process: Taking the pneumonia epidemic as a research case, this paper collected a total of 175 national, provincial and municipal policy texts, used NVivo12Plus software, and used the content analysis method to quantitatively analyze the policy texts, and explored the characteristics of policy tools and policy deployment at various levels. Conclusion: Based on the combination of policy objectives and administrative levels, the advantages and disadvantages of the combination of policy tools between the three administrative levels are found, and suggestions for improvement are put forward to form a policy combination that is most applicable to public health crises.

关键词: 肺炎疫情;政策工具;最优组合;内容分析

Keywords: pneumonia epidemic, policy tools, optimal combination, content analysis

一、问题的提出

2019 年 12 月中旬, 武汉陆续出现不明原因的肺炎患者, 2020 年 1 月 8 日, 国家卫健委初步判定为新型冠状病毒, 自此, 新冠肺炎疫情防控工作在全国范围内展开。此次疫情不仅给我国造成了严重的人员伤亡和经济损失, 同时也是检验我国政府综合治理能力的一块试金石。政策制定是政府应对公共卫生危机最直接的方式, 而政策的实质则是政策工具的使用和组合, 因此公共卫生危机治理可以看作是如何有效地使用政策工具, 使其发挥最大的效用的过程。

[1]

(一) 政策文本来源

2019 年 12 月底, 湖北武汉市首次发现不明原因肺炎, 2020 年 3 月 23 日, 中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组宣告: 当前以武汉市为主战场的全国本土疫情传播已基本阻断。2020 年 5 月 2 日, 湖北重大突发公共卫生一级响应下调为二级响应。自此, 湖北新冠疫情已经取得阶段性成果。因此, 本研究把 2020 年 5 月 2 日作为一个重要的时间节点, 以“新冠肺炎”或“新型冠状病毒”或“疫情”为关键词, 分别收集 2019 年 12 月 1 日——2020 年 4 月 30 日期间中央、湖北省和武汉市三个层次的政策, 如下表。

二、研究设计

省份	政策数量	文件名称
武汉市	30	关于发热患者首诊就诊的通知
		全市范围内专项招募志愿者 为居民提供食品药品代购代送等服务
		市人民政府办公厅关于印发武汉市应对新冠肺炎疫情影响个体工商户纾困专项资金使用管理办法的通知
		市人民政府办公厅关于印发武汉市应对新冠肺炎疫情中小微企业纾困专项资金使用管理办法的通知
		市人民政府办公厅关于印发应对新冠肺炎疫情支持中小企业经营发展有关政策措施的通知
湖北省	23	市人民政府办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响做好高校毕业生留汉就业创业工作的通知
		...
		省人民政府办公厅关于印发应对新型冠状病毒肺炎疫情支持中小微企业共渡难关有关政策措施的通知
		省人民政府办公厅印发关于应对新冠肺炎疫情影响全力以赴做好稳就业工作若干措施的通知
		关于进一步关爱和激励新冠肺炎疫情防控一线医务人员的若干措施的通知
国家级	175	省政府国资委关于积极做好应对新冠肺炎疫情促进高校毕业生就业工作的通知
		省市场监管局关于强化新冠肺炎疫情防控期间“网上办”工作的通知
		省市场监管局关于做好新冠肺炎疫情防控期间检验检测认证工作的通知
		...
		关于进一步规范和加强新冠肺炎流行期间消毒工作的通知
		关于加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情社区防控工作的通知
		关于调整试用磷酸氯喹治疗新冠肺炎用法用量的通知
		关于严格预防通过交通工具传播新型冠状病毒感染的肺炎的通知

关于印发新冠肺炎患者、隔离人员及家属心理疏导和社会工作服务方案的通知

国家卫生健康委办公厅关于进一步落实科学防治精准施策分区分级要求做好疫情期间医疗服务管理工作的通知

国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制关于印发全国不同风险地区企事业单位复工复产疫情防控措施指南的通知

...

（二）研究思路及工具

本研究文采用内容分析法，对文本内容进行客观、系统、量化的描述，从而简化为相关性强和易处理的数据单位。本文从政策文本中发现政策工具，即政府达成治理目标的手段或者方式，对政策工具进行描述和分类，而内容分析法正好可以为之服务。

本研究借助 NVivo12Plus 软件的编码文本分析和词频统计功能，对现有 175 份政策文本分市、省、国家层面进行编码和节点创建，发现不同层级政策文本的特征与问题，探索各层级政策工具组合的方式，并提出针对性改善建议，以期政府决策提供参考和依据。

（三）理论与分析框架

本文采用 Thomas Hale 等对疫情防控政策测量指标的分类方法，其利用 OxCGRT (The Oxford COVID - 19 Government Response Tracker) 跟踪了全球主要国家对新冠疫情的政策反应，最后将政府的政策回应归纳为封闭 (Containment and Closure) 即关闭公共场合和限制人员流动、经济响应 (Economic Response) 即减免税收和增加财政补贴、卫生促进 (Health Systems) 即提供医疗物资和配备医务人员以及杂项 (Miscellaneous) 包括志愿服务、技术指导、生产建设等内容。^[1]

在政策工具角度看来，这四类指标具有严格的互斥性，并且对公共卫生危机事件的治理具有一定意义的针对性。结合本国国情而言，中国政府应对新冠肺炎疫情的主要政策内容也是由封闭、经济、卫生促进、公共服务、社区治理等政策构成。同时病例数及密切接触人员数量的下降也足以说明这些政策工具的使用和组合是有效的。

三、研究结果

本文首先对 30 份武汉市级别的政策文件进行编码，节点创建参考 Thomas Hale 等对疫情防控政策测量指标的分类方法以封闭、经济响应、卫生促进和杂项四个指标为参考点，对政策文本进行逐字、逐句的阅读与分析，形成“封闭管理、经济响应、卫生促进、社区治理、志愿服务、政策法规、科研创新、公共服务”共 8 个父节点，最终形成 155 项参考点。其次，对湖北省级别的政策文件进行编码，形成“封闭管理、经济响应、卫生促进、信息资源管理、生产建设、人才支持、精神建设、公共服务”共八个父节点，最终形成 173 项参考点。最后，对国家级政策文件进行编码，形成“封闭管理、经济响应、卫生促进、医疗救治、心理服务、生产建设、理论指导、技术支持、防控工作、保障工作、志愿服务”共 11 个父节点，最终形成 976 项参考点。

（一）国家政策工具组合

国家层面政策工具组合呈现出全面性。其中国家层面最为重视封闭类工具，使用频率最高，多采用封控重点场所、严控城市间输入输出、消杀交通工具等措施进行疫情防控。在混合政策工具中，国家重视保障工作和医疗救治，与卫生促进类政策工具相区分，保障工作指做好一线医务人员生活心理保障及亲属保障工作，医疗救治多指在医学领域的诊疗工作。卫生促进政策工具则多关注医疗物资供应方面。国家运用经济类工具在疫情环境下稳就业的同时也积极推进健康扶贫工作。（详见表 1）

表 1 国家层面政策工具分布情况

工具类型	一级节点	具体内容	参考点个数
封闭管理类	6 个	重点场所重点单位重点人群防控工作	136
		聚集性防控工作	
		防范疫情输入相关城市检测工作	
		预防交通工具传播	
经济类	2 个	离汉人员检测和健康管理服务工作	25
		分人群和场所防控	
		健康扶贫工作	
		强化稳就业举措	
卫生促进类	6 个	部分消毒剂紧急上市	7
		血液保障工作	
		血液安全供应工作	
		消毒工作	
杂项	7 个	规范机构开展药物治疗临床研究	353
		病毒检测工作	
		志愿服务	
		心理服务	
		技术支持	
		生产建设	
		医疗救治	
		保障工作	
		理论指导	

（二）湖北省政策工具组合

表 2 为湖北省政策工具的分布情况。湖北省政策工具组合在国家整体部署下更因地制宜。省级政策中经济类政策工具占主体，保障疫情形势下毕业生就业的同时为中小微企业减免税收，缓解人才市场劳资双方的供需问题。卫生促进政策工具从中医领域开辟新的治疗方式力图提高治愈率。混合类政策工具中生产建设与信息资源管理有序地帮助人们开展春季农业生产工作，做好新冠肺炎相关数据和资料的存档工作对此类公共卫生事件的研究提供更多的素材。

表 2 湖北省省级政策工具分布情况

工具类型	一级节点	具体内容	参考点个数
封闭管理类	3 个	公共场所防控公共文化场馆及文化和旅游市场主体有序恢复开放经营	16
		不动产登记机构防疫工作	
		专项优惠贷款财政贴息资金管理	
经济类	6 个	财税支持	71
		“互联网+”医疗服务价格和支付工作	
		支持中小微企业发展	

卫生促进类	3 个	稳就业工作	7
		高校毕业生就业创业工作	
		推广湖北省中医院康复门诊做法	
		日用消费品产品质量专项监督检查	
		检验检测认证工作	
杂项	5 个	生产建设	24
		信息资源管理	
		精神建设	
		公共服务	
		人才支持	

(三) 武汉市政策工具的组合

表 3 为武汉市政策工具的分布情况。武汉市政策工具组合更具城市治理特点。一方面,经济类政策工具使用最多,主要是从保障学生就业和为中小微企业和个体工商户减税收两方面稳定城市经济发展。另一方面卫生促进类政策工具发挥着主体作用,其结合本市公共卫生的基本情况有效地构建出一套完善的患者就医和医院救治的程序,从发热门诊管理到患者分类诊疗再到隔离观察和康复病例追踪,凸显出规范化和秩序性。

表 3 武汉市市级政策工具分布情况

工具类型	一级节点	具体内容	参考点个数
封闭管理类	4 个	特殊节假日防控	11
		设立“无接触投递”接受点	
		公共场所疫情防控	
		工作交通管制	
经济类	4 个	中小微企业纾困专项资金使用管理	39
		支持中小企业经营发展	
		个体工商户纾困专项资金使用	
		管理高校毕业生留汉就业创业工作	
卫生促进类	10 个	发热患者首诊就诊发热门诊分流管理发热门诊患者管理特殊病人就诊管理分级分类就医服务	19
		隔离观察工作患者收治工作治愈出院患者康复隔离管理核酸检测	
		机构公示预防接种服务	
		公共服务	
杂项	5 个	科研创新	23
		社区治理	
		政策法规	
		志愿服务	

四、结论与建议

中央层面政策工具数量庞大、种类多样。封闭类工具和混合类工具使用最为频繁,国家在阻断新冠肺炎病毒传播方面反应迅速,且有统筹全局的意识。但经济类和卫生促进类工具使用不足,暴露出医疗卫生方面抵御风险能力存在不足,经济纾困能力较弱。省级层面经济类政策工具使用最多,封闭类和卫生促进类工具同占比 17% 比重少,体现省为单位多注重稳地方经济来保障城市运转。市

级层面政策工具更因地制宜,卫生促进类政策工具内部性结构更加完善,但经济类政策在封闭类工具为主导的局面下效力不足,其运用形式缺乏灵活性。

4.1 强化卫生促进类工具

卫生促进类政策工具是治理公共卫生危机的核心工具,其从专业医疗技术、医疗物资和人员等物资和人员方面最直接地达到解决问题的效果。在新冠肺炎疫情中,疫情全国各地爆发初期卫生资源短缺,由此可见此类工具是储蓄不足的。在日常下也要具备忧患意识,进行物资的份额划分和储备以及医务人员的培训和引进,大力强化卫生类政策工具。

4.2 协调好封闭类工具和经济类工具

封闭类政策工具与经济类政策工具相互联系且表面上具有冲突性。在实行以地区为单位的封闭管理下,不可避免会对地区实体经济造成冲击,需要一定的社会成本。而经济类工具的支持才能更好治理公共卫生危机。综上在新冠肺炎疫情期间,需要合理结合封闭类工具及经济类工具,尽可能在互不矛盾的情况下调整两大类工具的类型及结构进行多样衍生,达到平衡的状态,如兴起的电商经济等。

4.3 保证混合类工具运用的秩序性

混合类政策工具的有效运用能够最大化的化解和弥补其他三类工具的问题和空缺,但是也应该进行规范和体系化。新冠疫情爆发初期,政府将很多公共服务交由志愿组织和社会团体承担,许多活动管理不善和人员素质参差不齐导致抗击疫情的道路曲折。可见混合类工具的使用、选择及准入的组织也应该形成规范化制度,保障此类工具使用的有序性和落地性,在保障人们正常生活和生产方面呈现发挥作用。

本文的意义在于通过武汉市、湖北省、国家政策文本的对比分析,结合市、省、国家三层机构的职能,深入探讨每层级政策工具最有效的使用和组合。将治理公共卫生危机事件这个总体目标根据我国的行政区域划分为三个层面的子目标,敦促各级政府共同行使职权和履行责任,使政策工具组合的效果达到最大化,推动公共卫生危机加速平稳度过。

参考文献:

- [1]江亚洲,郁建兴.重大公共卫生危机治理中的政策工具组合运用[J].公共管理学报,2020(4).
- [2]熊烨.政策工具视角下的医疗卫生体制改革:回顾与前瞻[J].社会保障研究,2016(3).
- [3]张宇微,陈市耀等.新冠肺炎疫情突发期政策制定的特征分析与效果评价[J].南京医科大学学报(社会科学版),2020(5).
- [4]刘国佳,韩玮,陈安.基于三维分析框架的突发公共卫生事件应对政策量化研究[J].现代情报,2021(7).
- [5]马续补,张潇宇,秦春秀.基于政策工具视角的突发公共卫生事件应对政策研究[J].情报理论与实践,2020(8).
- [6]张蕾,周晓英等.我国突发公共卫生事件应急管理政策工具的量化分析[J].情报资料工作,2021(3).
- [7]李桥兴,杜可.新冠肺炎疫情期间政策的文本量化分析与建议[J].电子科技大学学报(社科版),2020(4).

作者简介:黄芷薇,女,湖北大学公共管理学院硕士研究生,研究方向为卫生政策与医院管理。