新冠疫情防控情境下区域应急协同机制与效能优化

汪伟全,陶　东

(华东政法大学政治学与公共管理学院,上海 201620)

摘　要:新冠疫情的高传染性,以及对生命健康和经济社会秩序的严重威胁,使得跨域应急协同显得尤为迫切和重要。国内外的区域应急协同研究形成了复杂多元、交叉融合的知识体系,但以公共卫生突发事件为视角的文献却鲜有。在新冠疫情公共卫生危机应对背景下,区域应急协同必须注重整个区域内的各单元相互联结,实现区域内公共卫生应急资源优化组合。我国建立了垂直型的、地方党政“一把手”双责制的新冠疫情联防联控机制,在疫情风险预警、公共卫生资源配置、应急处置与恢复重建等方面发挥了重要作用。为了优化区域应急协同效能,亟需解决跨域联动与属地管理矛盾、资源配置碎片化问题,促进疫情生命周期各阶段的过程协同,以提升我国城市公共卫生危机治理能力。

关键词:新冠疫情;突发公共卫生事件;区域应急协同;联防联控机制;公共危机治理;突发事件生命周期

中图分类号:D 63　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1000-260X(2020)02-0117-07

一、文献回顾与问题提出

新冠疫情作为一种突发公共卫生事件,它的高传染性导致区域特征明显,即跨地区、跨国家流行。这种突发公共卫生事件的区域性大致有 3 种情形:一是某城市的新冠疫情发生后,经人员流动扩散在更大范围的区域内;二是新冠疫情极短时间内在不同城市暴发,从而成为区域性公共卫生事件;三是新冠疫情呈现全国性或全球性的区域化分布。因此,区域性是新冠疫情这种特定公共卫生危机的基本特征,而跨国家、跨地区之间的应急协同也是研究此公共卫生危机管理的重要视角。

根据世界卫生组织对新冠疫情(COVID-19)的介绍[1],与疫情相关的区域应急协同至少包括以下方面:(1)病毒病理分析和疫苗研发。需要汇集众多病理和疫苗研究数据,明确研究标准,以便能够对相同事物差异化作出比较。(2)医疗物资供应。治疗新冠患者需要 20 多种基本医疗设备,包括呼吸机和氧气供应系统。对患者来说,能否获得医用氧气可能性命攸关,但许多地区或国家面临医用氧气短缺问题。(3)风险监控。这包括病毒的自然史、流行病学分析, 需要与其他地区或国家的行业协会、监管机构和其他合作伙伴密切合作,共同监测疫情风险。

事实上,区域应急协同已成为美国、英国等国处置各类突发公共卫生事件的重要机制。美国联邦紧急事务管理局(FEMA)不但将总部设立于华盛顿,而且还将国家划分为 10 个应急区,签署了美

收稿日期:2020-03-05

作者简介:汪伟全,华东政法大学政治学与公共管理学院副院长、教授、博士生导师,主要从事公共安全与危机管理研究;陶东,华东政法大学政治学与公共管理学院博士研究生,主要从事公共安全与危机管理研究。

国应急管理援助协议(EMAC);英国以大城市为划分依据,设立了 9 个区域性应急事务管理局(ROC)。此外,为了更有效地应对世界性突发公共卫生事件,协助各国就公共卫生展开合作,世界卫生组织还拟定了全球卫生研究议程,向各国提供技术支持,以及负责监测和评估世界范围内的卫生趋势。

新冠疫情暴发作为一种突发公共卫生危机,对生命健康危害和经济社会影响巨大。(1)新冠疫情涉及领域的广泛性。疫情严重危及到社会公众的生命健康,引发巨大的心理恐慌,影响经济与社会秩序的正常运行。(2)新冠疫情影响的跨越性。它往往引发"多米诺骨牌"效应,由于疫情影响到餐饮、旅游、航空、金融等行业,这种连锁效应带来的一个直接后果就是危机复杂化。(3)新冠疫情防治的紧急性。病毒的高传染性,使得患病人数在短期内瞬间暴涨,导致医疗物资、医护人员供给高度紧张。新冠疫情防控特殊性以及它对经济与社会的危害性,使得单个地方政府甚至国家难以有效应对,跨域应急协同显得尤为迫切和重要。

学术界对区域应急联动的研究较多,但是基于公共卫生突发事件防控下的文献却鲜有。已有文献呈现出 3 个特征:一是理论基础方面,文献从公共安全的制度背景来考察区域应急联动重要性,并分析了应急联动系统中的角色与功能。例如,朱正威强调应急管理能力体系在复杂多元的风险情境中实现动态的结构调整与功能优化[2]。汪伟全论述了区域应急联动提升[3],文献阐述了区域应急联动的概念内涵、必要性和基本原则。二是在研究方法上,文献呈现跨学科、多学科的交叉研究,涉及社会冲突理论、危机管理、复杂系统理论、安全管理学科。文献讨论了应急协同的逻辑过程,涉及组织机构、法律规章、区域应急文化、资源保障及技术支撑等方面。既有对区域应急物资储备库选址[4],也有应急协同的全过程管理等[5]。三是在实证研究上,涉及公共卫生、心理恢复、评价指标等方面,有学者提出了应急管理绩效的评价指标体系,也有学者以公共卫生应急法律为例来分析跨部门与跨辖区合作。文献表明,制度建设是区域应急协同的先决条件,需要一个多边规则系统来增加应急管理中的合法性与正当性。

国内外的区域应急协同研究形成了复杂多元、交叉融合的知识体系,构建了基本的理论框架与评价指标体系,为区域应急协同研究提供了学术基础。然而,现有文献采用描述分析、文献研究和定性研究的方法较多,鲜有公共卫生危机视角下的实证分析,这为拓宽应急管理的理论视野和应用场域提供了空间。

本文旨在聚焦新冠疫情公共卫生危机应对背景下的区域应急协同,在国内文献综述和应急协同实践的基础上,揭示区域应急协同的必要性;对我国新冠疫情联防联控机制的结构和功能进行分析,探讨优化区域应急协同机制效能的关键性问题。通过阐述新冠疫情防控情境下区域应急协同的基本规律与特点,将有利于完善我国城市公共卫生危机治理体系,实现公共安全治理能力提升。

二、新冠疫情防控下的区域应急协同机制内涵

著名社会风险学者贝克(Ulrich Beck)指出,人类社会已进入"风险社会",风险造成的灾难不再局限在发生地,而是不断衍生与扩散[6]。风险理论认为:(1)风险经常产生无法弥补的全球性破坏;风险对身心健康、经济与社会的损失难以计算,从而使得经济赔偿无法实现。(2)由于风险的突发性、衍生性、叠加性等特征,使得风险的严重程度超出了人类处置能力范围。(3)风险的跨域性。由于风险发生的时空界限发生了变化,因此具有跨域性(甚至具有全球性)。风险的上述特殊属性,都说明在风险治理过程中,需要在风险预警、处置和恢复等方面区域应急协同。

在新冠疫情防控情境下,主要基于资源储备与调度、应急指挥与决策、灾害处置等环节来实现政府应急管理职能。要界定区域应急协同的内涵,首先要明晰与之相关的政府应急管理的概念。关于政府应急管理的内涵,有学者认为政府应急包括信息搜集、应急救援、整合资源、维护稳定和善后处理[7]。也有学者从知识框架与指标体系出发,认为"政府危机管理包括危机预警、危机准备、危机舒缓、危机应对、危机重建等内容"[8]。地方政府应急管理的质

量取决于地方政府正确操控和处置应急准备、缓解影响、应急响应和恢复四个阶段[9],且政府应急管理绩效 80%以上是由政府能力决定的[10]。

危机协同治理是指各参与主体和人员联合行动、步调一致、互相配合,以实现共同的危机治理目标。新冠疫情防治过程中,区域应急协同必须考虑整个区域内的各单元相互联结的综合作用,以及整个区域内应急资源的优化配置。区域应急协同的构成要素,包括法制法规、组织结构、专业队伍、监测与预警、应急响应、通信与信息保障、决策支持、装备和设施、资金支持、宣传教育、预案编制等基本要素。

基于新冠疫情防控情境下的区域应急协同机制,就是相关主体根据致灾因子、风险环境的变化,以建立疫情联防联中心为指挥,协同实施跨地区的资源配置、信息共享、互相援助等活动,对突发公共卫生事件进行有效预防、决策处置和恢复重建。其主要功能有:

1.疫情风险预警。风险预警是指相关管理及技术人员对可能造成人身、财产和环境损害的情形和条件进行识别,对因面临疫情而引发危机的可能性、脆弱性进行评估。其主要体现在以下两个方面:一是对潜在危险及其发生的可能性进行识别和评估;二是对人身健康和经济与社会的脆弱性进行评估。简言之,风险预警就是根据疫情风险因素的特点,通过收集相关的资料信息以及监控风险因素的变化趋势,以此研判疫情风险状态偏离预警线的强弱程度,向决策层发出预警信号并采取预控对策。

2.公共卫生资源保障。公共卫生资源短缺一直是公共卫生危机应对中的一个重要难题。公共卫生资源包括应急管理人员、公共卫生专家等人力资源,以及医疗救护设备、救治药品、日常生活必需品等物资。为了缓解或消除在灾害应急过程中出现的资源匮乏和分布不均等弱点,必须对应急资源进行再分配。新冠疫情的高传染、区域性特征使得应急管理必须打破部门、地区之间的壁垒,集成资源并协同作战,有时甚至需要跨国家之间的应急联动才能有效遏止疫情。

3.应急处置。应急处置是指对已经出现征兆或已经发生的突发公共卫生事件,为遏制其发展、消除其影响而进行的系列应急管理活动,包括事件监测、预警发布、启动预案、快速响应、有效处置、应急结束等过程。应急处置效率受以下 3 个方面制约:(1)公共卫生应急预案。应急预案既是应急救援的理论指导,也是开展救援活动的依据。基于协同公共卫生应急预案,可以充分避免由于预备不足而导致资源匮乏以及救援失误。(2)应急启动。一旦疫情暴发,需要快速启动相应级别的应急响应行动。(3)应急协同程度。医疗、消防、交通等部门应该注重信息共享,以便应对突发公共卫生事件时高效有序。寻求多元主体共同参与的治理格局,社会组织、民间团体也是应急协同中不可缺少的主体之一。

4.恢复重建。恢复重建是指在公共卫生危机得到有效处置后,以政府为主的相关部门采取有效措施,促使社会和经济恢复正常。恢复重建可分为短期和长期两大类型。其中短期的恢复,主要指受疫情影响地区的经济与社会生活迅速恢复到正常状态,包括恢复交通运输系统,以及复工复产复学等;长期的恢复重建,则注重受疫情影响地区的公共卫生保障机制的结构性改造,甚至重建社会卫生保障体系。

三、应对新冠疫情区域应急协同机制的结构—功能分析

2020 年初,新冠肺炎病毒疫情在全国范围扩散,截止 3 月中旬造成 8 万余人感染。为了有效控制新冠疫情,我国建立了国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制[11]。该联防机制通过区域应急协同的方式开展了诸多行动,对全国防治新冠疫情起到重要作用。在此,对其进行结构和功能上的分析。

结构上,我国组建了从中央到地方的、自上而下的应对新冠疫情危机的组织机构。这是一种垂直型的、地方党政“一把手”双责制的联防联控机制(见图 1)。具体形式为中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组——国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制——省(市)级疫情防控应急指挥部(名称有差别,如江西省疫情防控应急指挥部、北京市新冠肺炎疫情防控工作领导

小组)——县级疫情防控应急指挥部——社区（单位)疫情防控应急指挥组。中央应对新冠病毒感染肺炎疫情工作领导小组组长由国务院总理担任,其成员包括分管卫生工作的国务院副总理,以及宣传部、公安部、外交部等部门负责人。各级地方政府(社区单位)的疫情防控应急指挥部,都是地方(社区单位)党委书记和行政首长担任组长。

国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制还设置了诸多的工作小组。通过梳理国内外媒体报道,笔者整理出了联防联控机制的小组形式有科研攻关组、综合组、工作指导组、医疗物资保障组、湖南工作组等。这些工作小组采用的是临时任务型组织结构,为完成某一临时任务而从各职能部门抽调人员组成。

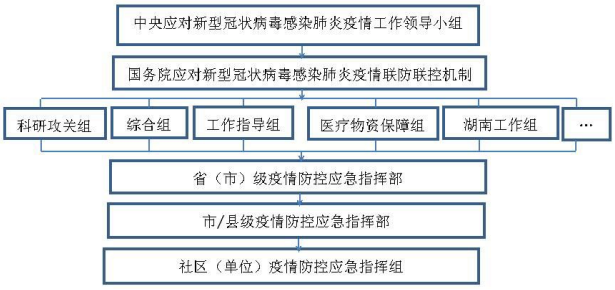

图 1 应对新冠疫情危机的联防联控组织体系

在功能上,联防联控机制在全国范围内的疫情信息发布、疫情风险检测评估、对口支援、重点领域指导等方面发挥作用。以工作小组为例,先后组建了近 30 个工作指导小组赴全国各省市，实地了解包括居民社区、高校等各场所单位消毒消杀、人员流动登记、外省返乡人员摸排、重点人员跟踪监测、防疫队伍建设情况[12]。工作指导小组在各省市检查指导疫情防控、复工复产等方面发挥了重要作用。通过梳理相关报道材料,这里总结出国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制的基本功能。

1.疫情信息通报。联合卫健委、发改委、工信部、交通运输部等部门召开新闻发布会,介绍医疗、生活物资保障情况[13],通报药品研发和科研攻关情况[14]。此外,联防联控机制还要求各省市必须公布新增患者、治愈及死亡数量等相关信息;实行属地管理的原则,落实分区分级管控要求,并将疫情防控工作措施及时报送国家卫生健康委。

2. 跨省市对口支援。联防联控机制建立了 19 个省支援湖北省除武汉以外地市对口支援关系,以“一省包一市”的方式,全力支持湖北省加强对患者的救治工作[15]。该机制还整合全国的优势资源,包括集中定点医院、优秀专家来开展救治工作。这种精准支援对口疫情严重城市的方式,快速提升了湖北省的抗疫能力。

3.防疫资源调度。联防联控机制对疫情防控的医用物资、生活必需品、医护人员等进行全方位调度。截止到 2 月 28 日,全国支援湖北的医护人员已达 4 万人次,包括 2.86 万名护士,占医疗队总数的 68%[17]。这还不包括各类应急管理人员、社区志愿者等。这些支援的物资和人员,为湖北整个公共卫生应急管理体系提供人力支持和物资保证。

4.重点领域的直接指导。先后颁发了严重精神障碍患者治疗管理工作标准、居家老年人的疫情防控要求、公共场所等疫情防控要求、人员健康管理技术方案、“四早”技术方案等管理要求和技术方案。例如,针对严重精神障碍患者被确诊患新冠肺炎的情况,国务院联防联控机制要求各地做好疫情期间严重精神障碍患者管理治疗工作,加强住院和居家的严重精神障碍患者的管理治疗和社区照护[17]。

5.组织联合科研攻关。科技部会同国家卫健委等 12 个部门组成工作专班,组织动员全国优势科技力量开展攻关。在具体做法上,组织医疗机构、科研院所、企业联合攻关,确定临床救治方案的优化和药物筛选、疫苗研发、动物模型构建等主攻方向[18]。

四、新冠疫情防控情境下区域应急协同优化

从本质上讲，疫情防控情境下区域应急协同,就是利益相关者为了实现区域公共卫生安全的共同目标和基本任务,通过应急信息交流、应急资源整合与共享,进行预防、处置和恢复等一系列跨域联合行动。建立新冠疫情联防联控机制的目的,就是为了提高政府对突发公共卫生事件的预警能力和处置能力,降低疫情的破坏力,迅速恢复经济与

社会稳定。基于进一步提高新冠疫情防治的协同效果的考虑,亟需解决如下些问题。

1.跨域联动与属地管理矛盾。在实践中,国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制被设计为垂直性的网络动态组织,即由中央政府行政首长牵头,统一指挥、统筹协调应急事务;地方应对新冠肺炎疫情联防联控机制则是由地方党委和政府的“一把手”来负责。这种垂直领导、首长负责的方式,有力地推动了疫情防控事务在全国范围的执行。然而,跨域联动和属地管理矛盾、条块关系矛盾等组织结构问题仍然存在,成为制约疫情危机处理效果的主要潜在因素。

这种矛盾集中反映在疫情防控的政策执行上。各个地方政府在执行疫情防控政策,若从狭隘的地方主义和自身利益出发,易使得疫情防控政策执行“各自为阵”。例如,大理市扣押征用途经大理的外省市防疫口罩问题[19];湖北及武汉地方主要领导人更换,中央制定了“应收尽收”的政策后,湖北新冠肺炎确诊人数由以往每日增加二三千,到 2 月 13 日暴增 13000 例[20]。这在一定程度上反映了地方保护主义、各自为政或者人为封闭与分割信息的情况。

2.资源配置碎片化问题。“碎片化”是行政管理体制中普遍存在的现象,也是区域应急协同中客观需要面对的问题。奥斯特罗姆将“碎片化”定义为某一特定服务安排者的集体消费单位的数量,即地方政府一方面在数量特征上表现为大量的碎片,另一方面在地域和功能上彼此交叉重叠,在公共计划中缺乏协同[21]。由于新冠疫情危机的影响广泛,其疫情防控不仅仅只涉及一个省市或部门,还包括多个省市及其同一政府的多个部门。

其中特别是应急医疗资源配置方面“碎片化”突出。尤其是不同职能部门间,以及政府、企业与非政府间的物资配置碎片化严重。例如疫情防控初期,一方面,武汉医疗前线急需大量医疗物资,医务人员几乎要“赤膊上阵”;另一方面,“武汉红十字会”库房里捐赠物资堆成山却拨发不出去。这表面上属于武汉红十字会的工作效率问题,但是深层次上却是政府跨部门间合作、政府与社会协同治理不足。在大规模的突发公共卫生事件暴发时,碎片化现象导致治理不足。为此,只有建立科学的资源共享与调配机制才能有效利用区域内外的各种可用资源,防止在应急中出现资源短缺的情况。

3.基于疫情生命周期的各阶段过程协同。突发公共卫生事件的应急管理生命周期包括 5 个阶段,即酝酿期、暴发期、扩散期、隔离期、善后期。针对公共卫生事件的不同阶段,应急协同关注的重点有差异。特别是地方政府在新冠疫情暴发的背景下,公共卫生资源配置、工作重心转变、法律法规建设、市场机制完善及综合应急能力建设等等,都面临重大挑战。为此,在新冠疫情防控中,要根据疫情的不同发展阶段,有针对性地开展联动工作。

表 1　疫情生命周期下的区域应急协同重点

酝酿期	重大公共卫生危机的研判;医疗物资和人才的储备;民众公共卫生安全教育;应急“一案三制”制度;区域应急合作制度。
暴发期	公共卫生基础设施;应急制度与应急指挥能力;地方经济冲击;社会稳定状况评估。
扩散期	公共卫生应急处置领导能力;医疗物资的有效供给;疫情信息及时公开;居民生活物资保障。
隔离期	非常态下的社会管控;防疫资源调度;隔离区居民生活保障。
善后期	疏缓应急处置措施;患者心理救援;相关产业经济的扶持与恢复;企业复工复产;城市医疗设施规划的完善;政府公信力建设。

酝酿期:识别与预警疫情风险是该阶段的一项重要工作。借助现代技术手段对疫情发生可能性和造成的影响进行评估,为后续工作赢得时间并指明方向。就新冠疫情而言,不同省市、不同部门之间需要建立疫情监测合作,对疫情信息的收集、传递、加工、分析、存储展开协同,实现信息系统的互联互通。疫情风险评估时应组织卫生、应急、交通等相关专家和技术人员讨论确定公共卫生的各种潜在风险和显性风险。根据评估结果通报相关部门,并制定共同应对的预案。

暴发期:疫情暴发会使社会处于极度不确定中,为了尽快控制局势并降低风险和损失,应当依据公共卫生事件的种类、性质、特点和危害程度采取有效行动。例如,疫情暴发容易引发超市抢购和社会骚乱等现象[22],甚至有外国监狱发生暴动事件[23]。因此,应该依据突发事件应对法律,迅速启动相应预案,并依照预案内容开展救援行动。

扩散期:在该阶段需要激活应急协调机制并建

立统一指挥中心,交通、救援、医疗等部门相互配合。基于中国的疫情防控经验,世界卫生组织呼吁所有国家加强国民教育,扩大监测范围,发现、隔离和照顾每一个确诊病人,追踪每一个接触者[24]。这种疫情扩散期的信息合作非常必要。区域协同机制必须及时发布预警信息,持续监测事件发展,提高监测、预警准确度。

隔离期:全球已有美国、西班牙、意大利等国宣布国家进入紧急状态,而我国在疫情最严重的武汉也进行了管制。在宣布进入紧急状态后,隔离区的生活物资、医疗资源需要协调各方力量共同供给,调动社会组织甚至军事人员参与救援。此外,封锁疫情危险区域,禁止无关人员、车辆进入灾区。

善后期:疫情防治工作已基本结束,工作重心要转向经济与社会秩序的恢复重建,但是仍要防止次生、衍生灾害的发生;开展损失评估工作,包括物质损失、经济损失和其他损失;完善城市公共卫生设施规划,提升城市的风险防范能力。

综上所述, 新冠疫情防控情境下区域应急协同,属于协作性公共治理的一种特殊范畴。它描述了"在多组织安排中的促进和运行过程,以解决单个组织不能解决或不易解决的问题"[25]。无论是在政府层级的纵向环境中,还是在代表社区内多种利益的横向环境中, 协同治理都存在于上述情形中。协同治理强调多元主体间协作治理公共事务的过程,注重纵向与横向协作活动互相重叠。借鉴协同治理理论,基于新冠疫情防控情境下的区域应急协同机制构建,既要考虑不同政府职能部门的有机整合,特别是公共应急部门内部体制的科学安排,也要寻求政府、市场与社会的合作关系构建。总之,如何让区域应急协同更为有效地运行,实现公共卫生疫情危机管理的专业化、科学化和法治化,这需要理论工作者的深入思考和实践部门的反思。

参考文献:

[1] 谭德塞.世卫组织总干事 2020 年 3 月 11 日在 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情媒体通报会上的讲话[ED/OL].https://www.who.int/zh/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.2020-03-11.

[2] 朱正威,吴佳.中国应急管理的理念重塑与制度变革——基于总体国家安全观与应急管理机构改革的探讨[J].中国行政管理,2019,(6):130-134.

[3] 汪伟全.区域应急联动[M].北京:中央编译出版社,2014.

[4] 丛雯婧,俞武扬.考虑台风情景的区域应急物资储备库选址模型与算法[J].工业工程与管理,2020,(1).

[5] 童星.中国应急管理的演化历程与当前趋势[J].公共管理与政策评论,2018,(6):11-20.

[6] (德)乌尔里希·贝克.风险社会 新的现代化之路[M].张文杰,何博闻译.南京:译林出版社,2018.28-29.

[7] 陈升. 汶川特大地震五大极重灾区政府应急能力评价研究[J].公共管理评论,2010,(8):112-131.

[8] 张成福,唐韵.政府危机管理能力评估[M].北京:中国人民大学出版社,2009.173-230.

[9] Daniel Henstra. Evaluating Local Government Emergency Management Programs:What Framework Should Public Managers Adopt [J]. Public Administration Review,2010,(4):236-246.

[10] Berman Evan, Wang, Xiao Hu. Performance Measurement in U.S.Counties:Capacity for Reform [J].Public Administration Review,2000,60(5):409-420.

[11] 孙春兰主持召开国务院应对新冠肺炎疫情联防联控工作机制会议[ED/OL].http://news.ifeng.com/c/7tVLWARzKF9.2020-01-24.

[12] 国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制工作指导组赴辽宁工作组到省疾控中心指导工作[ED/OL].http://www.ln.gov.cn/zfxx/jrln/wzxx2018/202002/t20200227_3752927.html.2020-02-25.

[13] 国务院应对新冠肺炎疫情联防联控工作机制新闻发布会 [ED/OL].https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5744009.2020-02-03.

[14] 国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制新闻发布会[ED/OL].http://www.baojinews.com/p/331539.html.2020-02-15.

[15] 对口支援,抗击疫情的制度优势[ED/OL].https://www.guancha.cn/zhongguolishi/2020_02_12_535779.shtml.2020-02-12.

[16] 2.86 万名护士支援湖北(国务院联防联控机制发布会)[N].人民日报,2020-03-01(02).

[17] 国务院联防联控机制:加强新冠肺炎疫情期间严重精神障碍患者治疗管理工作[ED/OL].https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKpsgu.2020-02-18.

[18] 国务院联防联控机制就药物研发和科研攻关最新进展情况举行发布会[ED/OL].http://www.most.gov.cn/xinwzx/xwzx/twzb/fbh20021501/202002/t20200216_151603.

htm.2020-02-15.

[19] 云南省大理市违法扣押征用防疫口罩受到严肃查处[ED/OL].http://fanfu.people.com.cn/n1/2020/0224/c64371-31601850.html.2020-02-24.

[20] 2 月 13 日为什么确诊病例增加 15000 多? 怎么忽然增加这么快? [ED/OL].http://www.bailingzhijia.com/jiankang/2020-02-13/632.html.2020-02-13.

[21] (美)文森特·奥斯特罗姆,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗姆.美国地方政府[M].井敏等译.北京:北京大学出版社,2004.131.

[22] 新冠疫情蔓延致美国商场厕纸被抢断货,引发骚乱后店家报警求助[ED/OL].https://www.360kuai.com/pc/9bacca05887274447?cota=3&kuai_so=1&sign=360_57c3bbd1&refer_scene=so_1.2020-03-09.2020-03-09.

[23] 意大利发生监狱暴动,20 人越狱 7 人死亡[ED/OL].https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5MzI5NTU3MQ==&mid=26516.2020-03-10.

[24] 世卫组织:防控新冠疫情须成为所有国家的当务之急[ED/OL].http://www.xinhuanet.com/world/2020-03/05/c_1125664159.htm.2020-03-05.

[25] Perri 6, Leat Diana, Seltzer Kimberly.Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda [M].New York: Palgrave, 2002.28-31.

【责任编辑:来小乔】

Regional Emergency Coordination Mechanism and Efficiency Optimization in Covid-19 Prevention and Control

WANG Wei-quan, TAO Dong

(East China University of Political Science and Law, Shanghai, 201620)

Abstract: As Covid-19 is highly contagious and a serious threat to human life, health, and economic and social order, it is particularly urgent and important to coordinate across-region emergency response. Researches on regional emergency collaboration at home and abroad have formed a complex, diverse and integrated knowledge system, but there are few literatures in this regard from the perspective of public health emergency. During the Covid-19 epidemic, in regional emergency coordination we must make each unit in the whole region interconnected to realize the optimal combination of public health emergency resources in the region. China has established a new vertical joint epidemic prevention and control mechanism with the top leaders of local party and government taking dual responsibility, which plays an important role in the early warning about the risks of the epidemic, allocation of public health resources, emergency response and reconstruction after the epidemic. In order to optimize the efficiency of regional emergency response, it is urgent to address the issues of cross-region efforts, conflicts in territorial management, and fragmented resource allocation, and promote process coordination in the life cycle of the epidemic management, so as to improve the crisis management system and governance capacity of public health emergency in urban China.

Key words: COVID-19 epidemic; public health emergency; regional emergency coordination; joint prevention and control mechanism; public crisis management; life cycle of emergency management