

我国公共卫生应急物资储备与保障体系建设问题与建议

应急物资储备与保障是国家公共卫生事件应急管理体系的重要组成部分，充足的物资储备和合理的调度是减少死亡和提高救治成功率的关键。此次新冠肺炎疫情爆发，暴露出了我国公共卫生应急物资在储备、调度、和配送等方面的问题。2020 年 2 月，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十二次会议上强调“应急物资保障体系是重大疫情防控和国家公共卫生应急管理体系的重要支撑，要健全重大疫情应急物资保障制度”。本研究对我国公共卫生应急物资储备与保障的现状、问题和政策建议进行了概括和总结。

一、基本情况

（一）概念界定

公共卫生应急物资储备与保障有广义和狭义之分。狭义的应急物资储备与保障通常指实物储备、技术储备、生产能力储备、信息储备和资金储备等。广义而言，应急物资储备与保障还可包括救援场地、施救设施、救援装备、救援资金、运输载体、储备仓库，以及电力、水力、油气、燃气、交通、通信等各种与应急救援相关的基础设施及资源。根据《国家医药储备资金财务管理办法》相关规定，我国医药储备制度中医药储备以实物储备为主、资金储备为辅，近几年，正在探索技术、生产能力及信息等方面的储备形式。本研究主要聚焦狭义的应急物资储备与保障。

（二）我国公共卫生应急物资储备与保障的现状

我国在传统粮食储备的基础上建立起来了突发公共事件应急物资储备体系，其中救灾物资和医药物资分别由国家粮食和物资储备局和工业和信息化部分别负责。医药储备制度建于上世纪 70 年代，由中央与省、自治区、直辖市（以下简称地方）两级储备组成，实行统一领导、分级负责的管

理体制，储备方式以实物储备为主，实行品种控制、总量平衡、动态管理、有偿调用，以保证储备资金的安全、保值和有效使用。

二、主要挑战和问题

（一）公共卫生应急物资储备与保障体系的法治保障不足

在法律层面上，当前我国公共卫生应急物资储备的相关要求主要是在《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国传染病防治法》中略有涉及，而且二者并不是专门针对公共卫生应急的法律。在法规层面上，主要是《国家医药储备管理办法》和《国家医药储备资金财务管理办法》，法律位阶较低，强制力不够。相关规定大都比较笼统，缺少具体、细化的制度、明确的法律责任和实施指导意见。

应急预案都是依据宪法及相关法律法规和行政法规制定，仅仅是一些有关应急保障工作的规范性文件，并不直接对政府和社会公众发生法律效力。目前预案对物资保障方面只是作了粗线条式的规定，并没有具体的实施细则和规范的作业流程，不具有可操作性。

（二）缺乏系统的应急物资保障管理体系

我国应急物资储备是在政府的统一领导下，采用分类别、分部门的管理模式，在灾害产生、发展、结束的不同环节，根据各职能部门的功能实行分阶段管理，管理体制不完善。首先，根据专业领域的质量和标准要求，应急物资一般是归口到各个部委及其下属单位储备和管理，部门之间联动性差，缺乏有效的协调机制。第二，采用以行政管理为基础的垂直管理结构，地方储备在品种和数量上，没有统一标准，与中央储备缺乏互补和联动机制。第三，从地域范围来看，应急物资储备成为县级以上各级人民政府的职责之一，客观上造成不同地域之间储备的差异以及缺乏协调等问题。

应急物资储备活动中主体种类多，现有规定对各类主体的权限没有清楚的规定，各类主体之间的关系也缺乏规范。而且相关的监管机制不到位，缺乏培训和演练。储备建设模式单一，仍然是以政府为单一中心，社会化程度低，缺少政府与社会之间的合作机制。

（三）应急物资总体储备能力不足

应急物资储备模式不健全，形式单一，注重实物储备，技术储备、资金储备和生产能力储备这几种方式尚未得到重视。应急物资储备目录没有统一标准且缺乏动态修订机制，应对新发传染病的能力有限。

信息化程度低，无法起到决策支撑的作用。目前，我国各省市医药储备之间没有建立横向联系，全国也尚未联网，缺乏基于大数据基础上的决策支撑体系，针对各类应急物资储备的种类，数量、结构、布局等缺乏系统、全面、定期的精准评估，大大影响应急快速反应的程度。

我国大多数地区对应急物资的经费问题没有明确规定。各地方由于自己的特殊情况，许多情况下应急物资经费无法得到保障，无力建仓库和购置应急物资，直接导致各地方应急物资储备不足。

三、政策建议

（一）加快公共卫生应急保障体系配套法律法规建设

在配套法律法规建设上，在国家 and 地方层面上完善公共卫生应急物资保障的法律体系，制定公共卫生应急物资保障的专项法律，完善相应的实施细则和操作指南。

修订和细化预案内容，加强各类预案的规范化。进一步细化不同部门、不同机构在不同响应级别下的应急预案，建立以总体预案为龙头，以地方应急预案和专项、部门预案、基层应急管理单元预案和重大活动应急预案为主体的立体预案结构体系。演习和演练预案程序落实操作化。

（二）建立和完善多层次、多部门、多区域联动的应急物资保障协调体系

在保障协调体系上，明确公共卫生应急物资储备的管理机构和协调机制，在中央和地方之间、政府各部门之间、区域之间建立应急物资储备联动管理机制。建立平时和急时相结合的保障体系。建立分级管理、重心下移的应急处置机制，对突发事件进行分级认定和管理。

（三）完善应急物资储备的形式，加强应急物资保障管理的制度化

实行实物储备、技术储备、生产能力储备、资金储备等多元化储备形式，以实物储备为主，其他储备形式为辅，适当降低实物储备比例，提高应对突发事件的灵活性，同时提高资源使用效率。健全规范的作业流程，对应急资源进行需求分析、合理配置、动态管理及后期追踪的科学管理

引导社会力量参与，加快建立以政府为主导、市场化运作的应急资源提供机制和方式，积极组织引导社会力量，将应急救援物资和设备制造企业纳入应急救援保障体系。加快建立应急物资保障市场准入制度、快速运输通道制度和补偿制度。

建立以政府拨款为主，医疗保险、商业保险和社会捐赠为辅的多层次、可持续的应急物资保障筹资机制。设置物资保障专项经费，扩大公共卫生投入，保证公共卫生应急准备和救援工作资金。经费应以政府拨款为主，医疗保险、商业保险和社会捐赠为辅。

加快建立应急物资保障信息平台，加强智慧物流在国家应急物资储备体系中的作用。加大科研投入，推动国家应急物资储备领域的创新能力建设。

（朱大伟，何平）

《卫生发展瞭望》是北京大学中国卫生发展研究中心根据研究成果、系统综述、会议讨论、国际交流等获得的信息，每期针对一个卫生发展领域热点问题，发表研究发现、观点和政策讨论。