

突发性公共卫生事件对区域可持续发展的影响及其应对

杨光志

〔摘要〕 应对突发性公共卫生事件,消除突发性公共卫生事件对区域可持续发展产生的影响,是每个区域所面临的共同问题。本文从突发性公共卫生事件的表现形式和特点入手,分析了突发性公共卫生事件对区域可持续发展的影响。认为突发性公共卫生事件不仅直接从身体上和心理上对公众产生一定强度的健康损害,而且还会从经济上和政治上对区域发展产生不可估量的影响。预防和控制突发性公共卫生事件发生,是促进区域可持续发展的必然要求。

〔关键词〕 突发性公共卫生事件; 区域可持续发展; 农村卫生工作

〔中图分类号〕 C913.4 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2008) 01-0095-04

一、突发性公共卫生事件的表现形式和特点

1. 突发性公共卫生事件的表现形式

突发性公共卫生事件是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。^{〔1〕}在人类早期,这种突发性公共卫生事件主要表现为洪水、地震、海啸、雪崩、火山爆发等各种自然灾害给公众造成的威胁和破坏,这种威胁和破坏,直接或间接地影响着社会进步和国家局势稳定。随着人类社会的发展,除了自然灾害带给人们的公共卫生问题以外,人类因为自身发展而带来的大量的负面效应也逐渐显露出来,如各类中毒事件、生活意外事故、放射性物质泄漏、生物恐怖主义、不明原因的群体性病症、传染病菌种和毒种丢失等,日益成为当今突发性公共卫生事件中的主要公共卫生问题。因此,突发性公共卫生事件不仅仅指重大传染病疫情的发生,其他严重影响公众健康的事件也属于突发性公共卫生事件的范畴。按照我国的相关规定,国家重点监控

的突发性公共卫生事件根据其发生原因可分为以下几种:

(1) 生物病原体所致病症。如传染病、地方流行病、病毒、细菌、寄生虫等病菌导致的传染病区域性暴发流行。

(2) 食物中毒事件。指人体摄入了含有生物性、化学性、有毒有害物质后或把有毒有害物质当作食物食入后发生的中毒事件,如细菌性食物中毒、化学性食物中毒、农药残毒等引起的急性或亚急性病症,属于食源性疾病的范畴。

(3) 有毒有害因素污染造成的群体中毒危害事件。由污染所致,如水体污染、大气污染、放射性污染、急性化学物品中毒,包括窒息性气体、刺激性气体、麻醉性毒物、神经性毒物等引起的急性中毒等。波及范围较广,并且有毒有害物质污染常常会对下一代造成很大危害。

(4) 群体性不明原因疾病。这类事件由于系不明原因所致,日常没有针对该事件的特定的监测预警系统,原因不明使得该类事件在控制上有很大的难度。如非典型肺炎(SARS)就属于群体性不明原因的疾病。

〔作者简介〕 杨光志,四川大学经济学院博士研究生,四川成都 610064

(5) 自然灾害或意外事故引起的危害公众健康的突发事件。如毒云、地震、洪水、台风、泥石流等自然灾害可能带来和产生的,包括社会心理因素在内的诸多公共卫生问题,引发多种疾病疫情,特别是传染性疾病的暴发和流行。而煤矿瓦斯爆炸、核泄漏等重大安全意外事故,同样会造成严重的公共卫生问题。

如果按引起危机的严重程度和损害程度,突发性公共卫生事件一般可分为:一般、较重、重大和特大四类。

2 突发性公共卫生事件的特点

(1) 突发性和紧急性

突发性公共卫生事件往往是在人们意想不到的时间、地点突然发生,其蔓延范围、发展速度、趋势和结局很难预测。如 2002 年 11 月开始,我国一些地方发生的传染性非典型肺炎,疫情开始时很难预测到会波及全国 24 个省、市和自治区,社会正常的经济生活秩序受到影响。由于突发性公共卫生事件危害的不是特定的个体而是不特定的社会群体,所以,往往要求管理者要迅速作出决策,以最大限度地降低受灾人群的发病率和死亡率。如 1984 年 12 月 3 日发生在印度博帕尔的毒气泄漏事故,毒气形成的浓重烟雾一个小时就笼罩了全市上空,有 3600 余人死亡,近百万居民受到影响。

(2) 联动性和不确定性

突发性公共卫生事件的发生具有一定的区域联动性,随着人群的流动向外扩散,波及蔓延。由于突发性公共卫生事件发生突然,无法以常规进行判断,对其后果的长期影响预料不到,也消除不完,有很高的不确定性。如 1986 年前苏联切尔诺贝利核电站核泄漏事故,距今已有 20 年的时间了,但爆炸、核泄漏产生的后果,对当地居民和儿童造成的伤害仍在不时发生。

(3) 多样性和多发性

突发性公共卫生事件发生的原因很多,种类也呈多样化,如前面突发性公共卫生事件的各种分类。目前我国正处于经济快速增长时期,城市化和工业化带来了环境改变、职业伤害、移民卫生和疾病谱改变等问题,使得传染病的传播途径更加复杂和多样,这也是我国目前是世界上突发性公共卫生事件少数多发国家之一的原因。

二、突发性公共卫生事件对可持续发展的影响

1. 突发性公共卫生事件对社会经济的影响

突发性公共卫生事件的发生不仅会给社会公众的健康

和生命带来严重的危害,对社会经济往往也会造成巨大的影响。如 1997 年,香港地区发生的禽流感,致使多人死亡,宰杀销毁 140 余万只鸡,政府赔偿鸡贩损失 1.4 亿港元。近年来,在英国发生的疯牛病,也致使 400 万头牛被宰杀,牛肉出口锐减 99%,为了消除疯牛病造成的社会经济混乱,英国花费了 62.5 亿美元。台湾发生的口蹄疫,也有 380 万头猪被灭杀,直接经济损失达 150 亿美元。1999 年发生在比利时的因二恶英污染导致畜禽类产品及乳制品含高浓度二恶英的事件,也使当年的欧洲国家蒙受了巨大的经济损失。当时,仅比利时一国,半年就因此造成直接损失达 3.55 亿欧元,间接损失高达 10 亿欧元。^[2]而在我国受“非典”影响,2003 年 4 月北京市接待海外游客 11.6 万人次,同比下降 59.9%,其中外国人 9.9 万人次,同比下降 60.1%,港澳同胞 1.7 万人次,同比下降 58.6%。^[3]与此同时,为了避免病毒的传播和交叉性感染,世卫组织还把中国许多发现“非典”疫情的地区列为疫区,发出警告,建议不要到这些地区旅游、公务。社会正常的经济生活秩序受到影响,特别是对旅游、外贸、娱乐等行业的冲击尤为严重,给国家造成了巨大的经济损失,严重影响了当地的经济增长。

突发性公共卫生事件对社会经济的影响还表现在对区域经济活动资源分配的影响上。如图 1 显示,在一定时期内,给定一个区域经济体系的资源存量和技术水平,社会资源所能生产的产品和服务。我们对其进行生产可能性分析,为简化起见,假设经济体系只生产两类东西,食品和卫生服务,所有资源都用于生产这两样东西。

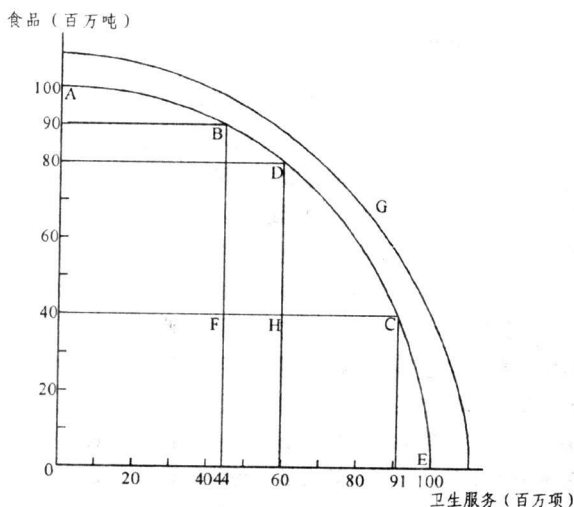


图 1 一个经济的生产可能性曲线^①

① 根据 [美] 安塞尔·M. 夏普等著, 郭庆旺译《社会问题经济学》(北京: 中国人民大学出版社, 2003 年) 第 7 页图 1-1 原理绘制。

曲线 AE叫做生产可能性曲线,表示以最有效的可能方式利用资源时,经济体系能生产的两种产品或服务的最大数量。在这里曲线 AE表明经济中可利用生产资源和技术在每年可以生产的所有食品和卫生服务的所有最大组合。比如 C点表示的生产组合是,当生产 4000 万吨粮食时,可以最大提供 9100 万项的卫生服务;而 F 组合则说明,资源失业或生产无效率。G 组合则必须通过经济增长才能达到。如果经济一开始生产组合 D,然后移到组合 C,额外卫生服务项目 HC 的机会成本是为了生产它而必须放弃的食品 HD。

因此,如 A 点所示,如果不生产卫生服务,每年的社会资源可生产 1 亿吨的食品;或者如 E 点所示,如果不生产食品的话,每年的社会资源可生产 1 亿项的卫生服务。当然,没有理由把所有资源都用来生产其中某一东西。所以,沿着 AE 曲线的任何一种组合都是可能的。因此,运用机会成本原理可以说明,在区域经济中,卫生服务的生产和其他产品生产一样,在效率最大化运行状态下生产时存在着置换或取舍。假定经济正在生产组合 B,包括有 9000 万吨的食品和 4400 万项的卫生服务,现在突发性公共卫生事件发生,卫生服务的生产必须增加到 6000 万项。那么,社会为增加这额外的 1600 万项的卫生服务所要付出的成本是必须放弃 1000 万吨的食品。也就是当经济集中更多的资源去生产卫生服务时,出现机会成本递增,这是因为所有的资源并不能完全互相替代。“机会成本递增概念表明,随着某种产品或服务生产得越多,用放弃的其他产品或服务表示的成本就越高。”^[4]因此,突发性公共卫生事件的发生,使得事发地及其相关地区必须面临突然增加的卫生服务费用,在一个特定时期,给定一个区域体系的资源存量和技术水平的前提下,增加的卫生服务生产的机会成本,就是为了生产它必须放弃的其他产品或服务,进而对整个区域经济系统的资源分配产生相应的影响。

2 突发性公共卫生事件对人文社会的影响

人口是区域可持续发展的首要因素,人口作为一种特殊的资源,与区域可持续发展构成了促进与制约的关系。突发性公共卫生事件对人文社会的影响主要表现在造成的人口大面积灭失和健康损害对社会发展进程的影响上。西方国家史料记载的最早一次传染病发生在公元前 430 年至 427 年的雅典,希腊历史学家修昔底德详细记述了那次瘟疫流行的情形。这场发生在雅典的瘟疫由鼠疫、天花、麻疹和伤寒等多种传染病交织发生,大大削弱了当时古希腊最强大的国邦雅典的军事实力和国力,使之雄霸希腊半岛的计划化为乌有,对西方文明史的发展造成了巨大的影响。公元 1347 年至 1351 年间,在西欧地区暴发蔓延的黑死病,造成许多地方 1/3 甚至一半的人口死于该病症,整个欧洲陷于崩溃,万人空巷。这次史无前例的疾病灾害

最终演变为经济和社会、宗教和人文的变革,加速了西方资本主义的萌芽。20 世纪 20 年代近期发生的“西班牙流感”传染范围波及全球,使 2000 余万人丧生,比第一次世界大战死亡人数多一倍,在人们心里造成极度的恐慌。进入 20 世纪 80 年代以后,传统的公共卫生事件发生几率降低,但出现了许多新型的公共卫生事件,如食品污染事件、新型传染病、核污染和生物恐怖事件等。如 1981 年开始为人们所认识和了解的艾滋病,至今已造成全世界 4000 万名艾滋病病毒感染者,仅 2002 年全世界就有 300 余万人死于艾滋病;1988 年中国上海暴发了甲肝传染病,31 万余人发病,31 人直接死于此病;国际上,在此期间比较有代表性的两次重大灾害,是前苏联切尔诺贝利核电站爆炸导致放射性物质大量外泄事件和印度帕博尔邦化学毒气泄露事件,都给所在国造成重大人员伤亡,并产生严重的社会影响,在灾害发生地引起了极大恐慌。如切尔诺贝利核电站爆炸距今已有 20 年的时间了,但由于环境受到核辐射污染,长期以来对当地居民和儿童造成了极大的伤害,人体染色体基因突变,生物遗传特征改变,畸胎率居高不下,先天残障儿童增多,生活不能正常自理,白血病发病率增高,农作物生长异常等,对人文社会产生了深远的影响。

在我国,重大传染性疾病形势相当严峻,食物中毒、职业中毒等突发事件时有发生。疫源动物种类增加,地域范围不断扩大。据统计,现有 427 个县(市)存在血吸虫病疫情,6500 万人受到疫情威胁,有 81 万例血吸病患者,其中晚期病人 2.6 万人。肺结核发病率居高不下,全国每年因肺结核死亡 13 万人。^[5]自 1985 年我国发现首例艾滋病病人以来,艾滋病在我国传播逐年加快,到 2000 年底,全国累计报告艾滋病病毒感染者 22517 例,其中艾滋病病人 880 例,死亡 466 例。疫情涉及全国 31 个省、自治区、直辖市。目前,我国艾滋病病毒感染者人数位于亚洲第 2 位,全球第 14 位,形势相当严峻,严重威胁着人群的身体健康,给公众利益和广大人民群众的生命财产造成了极大威胁。由于突发性公共卫生事件往往同时涉及多人甚至整个工作或生活的群体,所以,它的发生和发展不仅仅是一个公共卫生问题,同时还是一个社会问题,具有社会性。

3 突发性公共卫生事件对国家安全的影响

过去,我们往往将国家安全定义为国防安全和外交安全,而在信息化时代的今天,国家安全是由诸多安全要素构成的,它包括政治、军事、经济、信息、文化、生态环境、能源、粮食以及卫生安全等。卫生安全作为国家安全的一个组成部分是不容忽视的,它是与经济安全、公共安全相联系的。突发性公共卫生事件是国家安全的重要威胁,它对国家安全的冲击主要表现在三个方面:一是对经济安全的威胁,严重破坏了国家的经济秩序,遏制了经济

发展的良好势头。“非典”在中国内地的大范围传播，主要集中在 2003 年第二季度，较第一季度相比，部分行业遭受严重冲击，经济增长明显回落，初步测算，第二季度国内生产总值同比增长速度由第一季度的 9.9% 回落到 6.7%，回落 3.2 个百分点，增速为 1992 年以来同期的最低水平。二是突发性公共卫生事件带来严重的外交安全危机。如“非典”流行期间，一些国家中断了与中国的人员、物资流通，一些公司明令禁止其员工到中国旅行，在某些国家华人受到歧视，使中国在国际社会中的形象受到损害。三是突发性公共卫生事件带来严重的社会安全危机。突发性公共卫生事件通过对个人人身安全的威胁，对社会安全稳定造成相当的负面影响。少数投机分子利用群众的恐慌心里牟取私利，扰乱社会秩序并造成社会混乱，严重的将会损害到社会安全，引发卫生之外的社会稳定问题。

三、突发性公共卫生事件的预防和控制

1. 建立突发性公共卫生事件应急管理机制

纵观近百年来突发性公共卫生事件的历史，我们可以看到突发性公共卫生事件所造成的危机是相当严重的，影响规模都很大，需要各国政府采取一系列的应急管理机制。在我国，SARS 疫情暴发以前，一直没有建立完善的突发性公共卫生事件应急机制。由于对突发性公共卫生事件的严重性、危害性认识不足，一些烈性传染病、地方病、职业病的暴发流行和重大食物中毒等突发性公共卫生事件仍不断发生，传统的突发性公共卫生事件应急管理体系在 SARS 疫情暴发期间受到了严峻的挑战。因此，建立国家级重大疾病疫情和意外事故等严重威胁大众健康的公共卫生应急机制一直是政府的工作重点。2003 年 5 月，国务院依据《中华人民共和国传染病防治法》和有关法律，制定并发布了中国第一部《突发公共卫生事件应急条

例》，为今后应对管理突发性公共卫生事件建立了法律框架和预警反应机制。

2 加强卫生防疫体系建设

卫生防疫体系包括各级疾病预防控制中心、传染病、寄生虫病和国境卫生检疫机构。我国改革开放以后，人口的大规模流动使许多传染病，如霍乱、甲肝、乙肝、腺鼠疫等都有暴发流行的可能。要达到提高劳动力身体素质、实现劳动力可持续利用的目的，就要认真做好食品卫生、环境卫生、职业卫生、放射卫生、学校卫生、爱国卫生运动和健教活动，以增强群体对疾病的预防能力和认知能力。必须依靠卫生保健部门来做好社会群体的预防保健工作，加大对卫生防疫工作的投入力度，以疾病预防控制中心为主，加强卫生防疫体系建设，通过卫生服务的专业手段，采取综合措施，集中力量消灭或控制一些严重威胁人民健康的传染病，保障人民的健康。

3 进一步加强农村卫生工作

在我国农村，还存在着许多对农民健康和农村社会经济构成长期和严重危害的公共卫生问题。我国是全球 22 个结核病高负担国家之一，结核病患者居世界第二。据统计，2000 年全国有 451 万肺结核病人，其中，传染性肺结核病人 150 万人，80% 的肺结核病人分布在广大农村。在农村尤其是贫困地区缺医少药现象非常突出，医疗卫生服务水平薄弱导致贫困人口劳动力下降，绝大多数疾病发病率和死亡率均高于经济较发达地区。现有的农村卫生服务体系和农村卫生资源，大多应对不了各种大规模的突发性公共卫生事件的发生。因此，加强农村卫生工作直接关系到农村社会的公共卫生安全，关系到全面建设小康社会和农村城镇化发展进程。当前，加强农村卫生工作，就是要从资金上加大投入，在保障体系上完善新型农村合作医疗制度，加强农村三级卫生网络建设，逐步缩小城乡卫生差距。

〔参考文献〕

- 〔1〕中华人民共和国国务院. 突发公共卫生事件应急条例〔Z〕. 第一章第二条，2003
- 〔2〕谭晓东. 突发性公共卫生事件预防与控制〔M〕. 武汉：湖北科学技术出版社，2003. 12
- 〔3〕张效廉. SARS 风暴中的中国经济〔M〕. 北京：中国经济出版社，2003. 29
- 〔4〕〔美〕安塞尔·M. 夏普，等. 社会问题经济学〔M〕. 北京：中国人民大学出版社，2003. 8
- 〔5〕全国干部培训教材编审指导委员会. 公共危机管理〔M〕. 北京：人民出版社，2006. 20

(责任编辑：何 频)