

美国应对突发公共卫生事件的 机制及其启示^①

张业亮

(内容提要)美国是世界上公共卫生体系较为健全、公共卫生基础较为坚实的国家之一,同时也是各类突发公共卫生事件发生较多的国家之一。美国公共卫生体系和应对突发公共卫生事件机制是在对一个个接踵而至的传染病疫情防控中逐步建立起来的,其形成与发展大致经历三个阶段,并受到美国政治体制及其所决定的卫生体制、公共卫生基础设施状况和对卫生安全形势认识等因素的影响。美国应对突发公共卫生事件的机制可分为疫前应急准备机制、疫中响应机制和疫后恢复机制三个部分。把公共卫生纳入国家安全范畴、从国家战略和国家安全的层面规划应对措施,并将之建立在法律的基础上,强调跨地区和跨部门合作,加强国际合作和卫生援助,是美国应对突发公共卫生事件机制和响应措施的主要特点。目前新冠病毒肺炎疫情暴发暴露出美国应对突发公共卫生事件机制存在的内在缺陷。在新发传染病疫情高发的全球卫生形势下,研究美国应对疫情的经验及教训,对有效预防和控制新发传染病疫情暴发,增进全球公共卫生安全具有重要意义。

关键词: 美国政治 非传统安全 公共卫生安全 突发事件 传染病 应对机制

① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出的修改意见,文章的错误和疏漏由笔者负责。法国北方高等商学院(Ecole Des Hautes Etudes Commerciales du Nord, EDHEC)金融学博士张业亮为本文写作搜集了大量的资料,在此一并感谢。

美国是世界上公共卫生体系较为健全、公共卫生基础较为坚实的国家之一,同时也是世界各类突发公共卫生事件发生较多的国家之一。美国建国 200 多年来,在城市化、工业化、现代化和全球化的进程中,经历了各类大小传染病疫情暴发的公共卫生事件,各类灾害事件(龙卷风、飓风、森林大火、水灾、恐怖主义袭击等)也经常发生,从而形成了一套较为完善的公共卫生应急管理机制。进入 21 世纪以来,在新发和复发传染病频发、对全球卫生安全威胁不断增大的情况下,美国的疾控体系和公共卫生应急管理体系有效地应对了疫情,维护了自身的卫生安全,也积累了宝贵的经验。

虽然公共卫生在美国是一门显学,但研究的重点放在公共卫生的历史、公共卫生政策、公共卫生的法律——包括新发传染病等具体的公共卫生问题,以及全球公共卫生安全等方面,从机制的角度对美国公共卫生应急管理体系加以研究的成果相对较少。中国对美国公共卫生政策及其应对突发公共卫生事件机制的研究更是不足,有必要对此加以研究。

目前,新冠病毒肺炎疫情正在世界多地蔓延,对全球卫生安全和人类生命健康构成严重威胁,了解美国应对突发公共卫生事件的机制,分析借鉴美国应对突发公共卫生事件的宝贵经验,加强中美在卫生安全上的合作,对有效预防和控制新发传染病疫情暴发,增进全球公共卫生安全具有重要意义。

一 美国应对突发公共卫生事件机制的形成

所谓公共卫生,指的是“通过疾病预防和早期诊断、控制传染病、进行健康教育、防止伤害、建立卫生设施(sanitation)和抵御环境危害的科学和实践”。^①现代公共卫生诞生于 18 世纪,但有证据显示,公共卫生可回溯到人类文明的初始阶段。^②

一国应对突发公共卫生事件的机制,与其公共卫生体系、公共卫生体制和公共卫生基础设施有密切的关系。尽管早在建国初期,美国联邦政府就参与灾害应急管理,

① U.S. Department of Homeland Security, “Homeland Security Presidential Directive 21: Public Health and Medical Preparedness,” available at: http://www.dhs.gov/xabout/laws/gc_1219263961449.shtm; 对公共卫生的定义不一,最为经典的是美国公共卫生学家查尔斯·爱德华·温思诺(Charles-Edward Winslow, 1877~1957)于 1920 年所下的定义。

② 根据 Petri S. Juuti, Tapio S. Katko, and Heikki S. Vuorinen 所著《水的环境史: 社区供水与卫生》(*Environmental History of Water: Global View of Community Water Supply and Sanitation*)一书,欧洲最早有目的地建造供水系统、浴室和厕所可回溯到公元前 2 世纪,距今约 4000 年。

并出台了相关法律,^①各州和地方政府也对传染病疫情控制采取一些对应性措施,但在之后的150多年里,美国在预防灾害和卫生检疫方面除零星颁布了几部法律外,^②并没有制定一部专门应对突发公共卫生事件的法律,并且无论联邦政府还是州和地方政府,对传染病疫情都是被动响应的,直到20世纪80年代,在新发和复发传染病导致的公共卫生事件频发的情况下,美国联邦政府才有意识地构建一个应对突发公共卫生事件的综合机制。美国的公共卫生体系和应对突发公共卫生事件的机制,是在对一个一个接踵而至的传染病疫情防控中逐步建立起来的。

美国应对突发公共卫生机制的形成与发展,根据所面临的公共卫生威胁的不同,大致可分为以下三个阶段:

(一)从建国初期到20世纪60年代,是美国卫生体制初创和现代卫生体系建立时期。在这一阶段,美国所面临的卫生威胁主要是由于公共卫生环境恶劣和移民进入美国导致的霍乱、鼠疫、回归热、天花、斑疹伤寒、黄热病等传统传染病,或“检疫传染病”(quarantinable diseases),应对的措施主要是检疫、隔离、消毒、改善环境卫生、开发疫苗,以及建立公共卫生机构、颁布条例等防疫措施。

建国初期,美国一些城市就建立了公共卫生部门以发现和缓解当地疫情,提供医疗服务和其他与卫生相关的活动。^③当时(1793~1806年),美国东海岸沿线城市暴发的黄热病疫情对公共卫生构成主要威胁。^④该疫情的暴发增强了民众的公共卫生意识,民众采取了一系列措施以保护当地人口免于传染,其中一个主要措施是各地纷纷建立公共卫生管理机构。1794年,费城率先成立了卫生委员会(board of health),波士顿市、华盛顿市、新奥尔良市、纽约市也紧随其后,分别于1799年、1802年、1804年和1805年成立了卫生委员会。这些临时的卫生委员会在州议会的允许下,根据美国《宪法》第十条修正案,运用治安权(police powers)对当地的公共卫生行使监督权,采取检疫和消毒以及改善城市环境卫生等措施来阻止黄热病疫情蔓延。与此同时,联邦政府也于1798年建立“海事医院服务处”(Marine Hospital Service),作为为生病和残疾海员提供住院治疗的机构。随着黄热病疫情的消失,在民众——特别是工商

① 美国国会1803年通过的《国会法》(Congressional Act)是美国最早的灾害应急立法,该法对新罕布什尔州普利茅斯一场火灾进行救济,可以说是美国联邦政府最早采取的应急响应行动。

② 如1936年的《洪水控制法》(Flood Control Act of 1936)、1950年的灾害救济法(Disaster Relief Act of 1950)、1950年的联邦民防法(Federal Civil Defense Act of 1950)、1969年《灾害救济法》(Disaster Relief Act of 1969)、1893年《国家检疫法》(National Quarantine Act),以及1944年的《公共卫生服务法》(Public Health Service Act)等。

③ U.S. Department of Health and Human Services, "National Health Security Strategy of the United States of America," December 2009.

④ 黄热病是一种急性传染病,由黄热病病毒引起,经蚊子叮咬传播,症状是头痛、低热,严重时出现高热,有黄疸、黏膜出血,全身衰竭以致死亡。

业主——以干预商业自由为由进行抵制后,这些城市的卫生委员会被迫解散。^①

19世纪中期,随着美国城市化进程加快,垃圾、动物粪便、饮用水污染等城市公共卫生问题日趋突出,为传染病的传播创造了条件。1832年,纽约等城市相继发生霍乱,^②疫情很快蔓延到其他城市。为应对这一疫情,1866年纽约市建立了全美第一个卫生部门——“大都市区卫生委员会”(Metropolitan Board of Health)。^③1841年,美国第九任总统,68岁的威廉·H.哈里逊总统在宣誓就职后仅一个月就因肺炎逝世,由副总统约翰·泰勒(1841~1845)继任,这也是美国历史上首位副总统继任总统。霍乱疫情的暴发和恶劣的城市卫生环境推动了19世纪中叶的卫生改革(Sanitary reform)运动的兴起,引发了公众对公共卫生的关注。

南北战争的爆发进一步推动了卫生改革运动的发展。战争期间军营可怕的致病和传播条件促使林肯总统于1861年成立“卫生委员会”来调查联邦军队的卫生条件,并要求地方政府改善当地卫生条件。随着联邦军攻克一系列南方城市,也把联邦军队的卫生项目推广到这些地区,特别是孟菲斯、查尔斯顿和新奥尔良等大城市。战争结束后,北方城市的卫生改革势头没有减缓,各大城市的公共卫生机构像雨后春笋般地建立。到1900年,有40个州建立了卫生部门,一些还管理自己的公共卫生试验室。到19世纪后期,绝大多数州和市都建立了公共卫生部门或卫生项目来应对公共卫生问题。^④这使南北战争成为美国公共卫生体系建设的一个转折点。

19世纪末20世纪初,大量的移民,特别是来自东欧和南欧的移民进入美国,给美国疾病预防和控制带来新的挑战。这一移民潮与俄罗斯和东欧1890年初暴发的霍乱不期而至,加上美国1877年黄热病流行暴发,推动美国国会于1893年通过《国家检疫法》(National Quarantine Act),这是联邦政府制定的第一部公共卫生法律,该法第一次把检疫权授予“海事医院服务处”。为履行这一使命,“海事医院服务处”检查了各州和地方的检疫站并接管了其中许多检疫站,其中包括在纽约港新建的埃利斯岛的检疫站,当时约有2/3的移民由此进入美国。^⑤

① Elizabeth Fee and Theodore M. Brown, "The Unfulfilled Promise of Public Health: Deja Vu All Over Again," *Health Affairs*, Vol. 21, No.6, (2002), pp.31~43.

② 霍乱是因摄入的食物和水受到霍乱弧菌污染而引起的一种急性腹泻性传染病。

③ Catherine E. Shoichet, "What Historians Heard When Trump Warned a 'Foreign Virus'," CNN, March 12, 2020, available at: <https://us.cnn.com/2020/03/12/us/disease-outbreaks-xenophobia-history/index.html>.

④ Institute of Medicine, "A History of the Public Health System," in *The Future of Public Health* (Washington, D. C.: National Academy Press, 1988), chap. 3.

⑤ David Rosner et al., *Hives of Sickness: Public Health and Epidemic in New York City* (New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press, 1995), pp.68~69.

1876年在旧金山暴发的天花疫情一直持续到1900年。^①为保护国家卫生安全,抵御外来卫生威胁,预防传染病,美国国会于1906年通过《食品和药品法》(Food and Drug Act)。1912年把“海事医院服务处”更名为“美国公共卫生服务部”(U.S. Public Health Service, PHS),承担检查入境检疫和控制传染病的责任。国会还于1921年制定《谢泼德—汤纳法》(Sheppard-Towner Act)法,^②规定由联邦政府和各州对母婴福利和健康提供援助,以降低婴儿死亡率。联邦政府在公共卫生中的作用开始增大。

1918年暴发了近代史上最严重的流感疫情,即“西班牙流感”(Spanish flu),约五亿人受到感染,占当时世界总人口的1/3。^③起初,引发流感的H1N1的病毒似乎离美国遥不可及。1918年春,在参加第一次世界大战的回国的美国士兵中发现受感染病例。根据美国疾病预防控制中心数据,死于这场流感大流行的美国士兵多于死于第一次世界大战中的美国士兵。^④疫情很快在美国蔓延,在六周内有1.2万人死亡,4.7万个确诊病例。半年后,有1.6万人死亡,50万人被感染。美国被感染的2200万人中,有67.5万人死亡。^⑤这一疫情进一步推动了美国的卫生改革。主要出于减少本州公共卫生支出的考虑,一些有自己检疫机构和设施的州开始自愿把它们转交给联邦政府管理,到1921年,所有的州都放弃了对海外进入美国的人员和货物的检疫权,从而进一步扩大了联邦政府在疾病预防领域的作用。

20世纪30年代初的大萧条期间,死于传染病的人数大幅增加。富兰克林·罗斯福总统就任后,把加强公共卫生基础设施作为“新政”的一部分,以应对传染病威胁,保障城市功能正常运转。罗斯福政府除成立国家卫生研究院(National Institutes of Health, NIH)外,还新建了联邦应急救助局(Federal Emergency Relief Administration, FERA)、工程进步局(Works Progress Administration, WPA)和公共工程局(Public Works Administration, PWA)等应急管理和公共工程部门,为州及城市卫生部门、公共卫生服务部门以及城市供水和垃圾处理部门提供资金。《社会保障法》第六款

① Catherine E. Shoichet, “What Historians Heard When Trump Warned a ‘Foreign Virus’,” CNN, March 12, 2020, available at: <https://us.cnn.com/2020/03/12/us/disease-outbreaks-xenophobia-history/index.html>.

② 这一社会立法也叫《生育法》(Maternity Act)。莫里斯·谢泼德(Morris Sheppard) 美国参议员。

③ Jamie Gumbrecht and Jacqueline Howard, “WHO Declares Novel Coronavirus Outbreak a Pandemic,” CNN, March 11, 2020, available at: <https://us.cnn.com/2020/03/11/health/coronavirus-pandemic-world-health-organization/index.html>.

④ Jamie Gumbrecht and Jacqueline Howard, “WHO Declares Novel Coronavirus Outbreak a Pandemic,” CNN, March 11, 2020, available at: <https://us.cnn.com/2020/03/11/health/coronavirus-pandemic-world-health-organization/index.html>.

⑤ Leah Asmelash, “Philadelphia Didn’t Cancel a Parade During a 1918 Pandemic. The Results were Devastating,” CNN, March 15, 2018, <https://us.cnn.com/2020/03/15/us/philadelphia-1918-spanish-flu-trnd/index.html>.

第五条为母婴服务和公共卫生提供了数百万美元的资金,极大地提高了美国的公共卫生服务水平。“罗斯福新政”加强了联邦政府在公共卫生中的作用,进一步完善了美国公共卫生基础设施,提高了美国应对突发公共卫生事件的能力。^①

第二次世界大战爆发和美国参战后,为了应对美军传染病发病率增加给美军作战能力带来的不利影响,美国在南部州开展了防止性病和疟疾等传染病的项目,建立了“在战争区域控制疟疾中心”(Center for Controlling Malaria in the War Areas),与州和地方政府合作开展疟疾、斑疹伤寒和其他传染病的防治工作。^②美国还改进了治疗黄热病的疫苗和大规模生产盘尼西林,为防治相关传染病和控制疫情暴发提供了新的医疗手段。第二次世界大战后,1946年,联邦政府以该中心为基础,组建了“传染病中心”(Communicable Disease Center),总部设在佐治亚州亚特兰大市。在几经更名后,它成为“美国疾病预防控制中心”(Centers for Disease Control and Prevention, CDC),作为公共卫生服务部(PHS)的一个分支机构。公共卫生服务部目前是美国卫生和公众服务部的一个部门。^③20世纪50年代美苏冷战高峰和美国国内“麦卡锡主义”盛行的时期,美国疾病预防控制中心以“帮助美国抵御共产主义发起的生物战威胁做准备”为由建立“流行病情报服务处”(Epidemic Intelligence Service),成为美国首个疾病监测系统。

20世纪50~60年代,尽管在1957年和1968年发生大规模流感大流行,但美国 and 全球卫生形势总体上趋于好转。在这种情况下,联邦政府把完善公共卫生基础设施作为重点。在建立医疗照顾(Medicare)和医疗补助(Medicaid)制度为老年人和穷人提供医疗服务的同时,联邦政府还成立了“机会平等办公室”(Office of Equal Opportunity, OEO)作为“向贫困开战”计划的一部分,帮助建立100个社区医疗中心,其目的是提供全面的公共卫生服务和初级医疗服务,鼓励社区参与。^④这些举措进一步完善了美国医疗服务体系,为控制传染病社区传播以及社区参与应对突发公共卫生事件打下了一定的基础。

概言之,这一阶段是美国现代卫生体系建立时期,与之相应,对流行病疫情暴发的应对也主要是采取隔离、检疫、改善卫生环境等医学应对措施,还没有建立、形成一套系统、完整的突发公共卫生监测预警和响应机制。

① Selwyn D. Collins and Clark Tibbits, *Research Memorandum on the Social Aspects of Health in the Depression* (New York: Social Science Research Council, 1937), pp.1~49.

② CDC, Office of Communication, CDC Timeline, October 22, 2001, available at: www.cdc.gov/od/oc/media/timeline.htm.

③ CDC, Office of Communication, CDC Timeline, October 22, 2001, available at: www.cdc.gov/od/oc/media/timeline.htm.

④ Paul Starr, *The Social Transformation of American Medicine* (New York: Basic Books, 1982), p.371.

(二)20世纪70年代至20世纪末,是美国突发公共卫生机制形成阶段。在防疫的范围上,主要是应对新发传染病(EID)流行导致的突发公共卫生事件。同时,全球卫生安全也开始受到关注。

20世纪70年代后,全球卫生安全形势发生重大变化。

首先,从全球来看,由于人类的行为的变化、抗生素药物和杀虫剂使用的增加和不慎导致的抗药性病原体(resistant pathogens)发展,加上自然遗传性变异、基因重组和遗传适应性导致的已知病原体出现新菌株等原因,使一些已经消失的传染病,特别是流感、疟疾、霍乱、黄热病等在发展中国家卷土重来,给全球造成了灾难性影响。特别是对抗生素药物和其他抗菌化合物日趋增长的抗药性增加了传染病流行的风险。美国疾病预防控制中心预计,抗药性的细菌感染每年导致美国约2.3万人死亡,200万人感染,每年造成高达200亿至350亿美元的额外医疗开支。

其次,被确诊的新发传染病(Emerging Infectious Diseases, EID)以每年一种以上的前所未有的速度出现,对全球卫生安全构成了新的严峻的挑战。^①1981年艾滋病首次被发现并在全球迅速传播。1998年暴发的登革热,传播到56个国家,确诊病例120万人。此后到现在的40年里,登革热流行一直持续,造成从拉美到东亚和南亚数百万人感染。新发传染病不断出现,加上城市化、全球化的加速和国家间相互依赖的加深,推动了疾病通过贸易、旅行、人口流动和食品供应加速扩散,加剧和扩大了全球公共卫生事件暴发的频率、速度和范围。

新发传染病在很大程度上是一种社会决策和人口变化的产物。^②虽然全球新发传染病开始出现,但卡特政府执政期间,把施政重点放在解决1973年至1975年全球经济萧条造成的失业率上升和经济动荡上,公共卫生在美国政策议程的地位下降,导致美国社会对新发传染病的关注不够。里根政府上台后,奉行保守的“小政府”和“新联邦主义”理念,大幅削减卫生和社会福利开支,其中联邦卫生和公众服务部预算被缩减了25%,取消许多公共卫生项目,同时把公共卫生开支和决策权交给州和地方政府,^③不重视新发传染病的防治,导致美国卫生情况恶化。不仅之前呈下降趋势的婴儿死亡率在数十年后首次上升,而且没有把防治艾滋病提上日程。克林顿政

① 根据世界卫生组织的定义,新发传染病指的是人类发病的传染源在过去20多年里增加或在未来增加的传染病、在新的地理区域出现或突然增加的传染病,以及在经历了一段时间的休眠之后重新出现的传染病和新传染病。WHO (SEARO), *Combating Emerging Infectious Diseases* (New Delhi, 2005), p.1.

② Jones Kate E. et al., "Global Trends in Emerging Infectious Diseases," *Nature*, Vol. 451, Issue 21, February 2008, pp. 990-994.

③ L. Garrett, *Betrayal of Trust: The Collapse of Global Public Health* (New York: Hyperion, 2000), pp.379-385.

府时期,美国还相继出现汉坦病毒(hantavirus)和西尼罗(West Nile)病毒疫情。^①

新发和复发传染病的出现,以及国会一些议员和联邦官员对美国公共卫生基础设施和不断上升的生物恐怖主义威胁日趋关注,促使克林顿政府于1996年4月出台《反恐和有效死刑法》(Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996)^②。该法要求联邦政府卫生和公众服务部建立“传染因子名录”(Select Agent)项目,确认并列出可能被恐怖分子用来制造生物武器的细菌和病毒的具体名称,要求运输这些因子的机构进行登记,以追踪了解这些“传染因子”(infectious agents)的动向。该项目由美国疾病预防控制中心和农业部管理,由一个跨机构工作小组决定哪种病原体可列入名录中。一旦一种微生物被列入名录中,使用它的机构和个人必须登记报备,受到背景调查,在设备维护和管理、运输和其他方面遵守相关规定。该法的出台表明美国已开始把应对生物恐怖主义对公共卫生的威胁提上了议事日程。

2000年11月,克林顿政府出台具有里程碑意义的《公共卫生威胁和突发事件法》(Public Health Threats and Emergencies Act of 2000)^③,以加强美国的公共卫生体系和疾病防控体系,应对新发传染病给美国卫生安全带来的威胁。该法授权在2001财年拨款5.4亿美元的资金,以提高联邦公共卫生机构以及州和地方对突发公共卫生事件的响应能力和核心公共卫生能力。这是美国第一部阐述公共卫生系统应对传染病暴发和生物恐怖主义的联邦法律,标志着美国应对突发公共卫生事件的机制开始形成。

(三)从21世纪初到目前为止,是美国应对突发公共卫生事件机制形成基本框架并逐步完善的阶段。在应对新型传染病的同时,美国把重点放在应对生物恐怖主义袭击带来的突发公共卫生事件上。

进入21世纪以来,美国先后发生一系列突发事件,给美国公共卫生带来严重的威胁。

首先,新发传染病引发的全球和美国本土的重大公共卫生事件频发。20世纪70

① 1993年5月,在美国亚利桑那州、新墨西哥州、科罗拉多州和犹他州交界地区暴发一种原因不详的呼吸系统疾病,截至1996年12月确诊为汉坦病毒感染的患者共有155例,患者来自26个州,大部分集中在密西西比河以西地区,主要为新墨西哥州(29例)、亚利桑那州(22例)和加利福尼亚州(14例)。汉坦病毒性肺综合征(Hantavirus pulmonary syndrome, HPS)在1995年成为美国全国法定传染病。

② Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, P.L.104-132. 美国疾病预防控制中心和各州法律对生物恐怖主义定义不一,一般包括以下几个要素:蓄意使用或威胁使用任何生物因子(biological agent),对人类、动物、植物或其他生物体造成伤害;蓄意使用或威胁使用任何生物因子,降低食品、空气或水供应质量下降;以影响政府政策或行为为目的或以恐吓和强迫平民为目的。美疾病预防控制中心确认可被用于生物恐怖袭击的六种最危险的病原体有炭疽病毒、天花、肺鼠疫(pneumonic plague)、病毒性出血热(viral hemorrhagic fevers)、肉毒杆菌中毒(botulism)、细菌性肺炎(bacteraemia)。

③ The Public Health Threats and Emergencies Act of 2000, P.L.106-505.

年代出现的艾滋病 (HIV/AIDS) 到 20 世纪末已对全球造成了灾难性的影响, 仅在 1990~2000 年间, 全球因艾滋病死亡人数高达 900 万人,^① 这迫使美国对艾滋病带来的公共卫生安全风险加以关注。紧接着, 2003 年 4 月又暴发“非典”(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS) 疫情, 并很快蔓延到全球 20 多个国家, 当年造成 800 人死亡, 最后的累计损失接近 600 亿美元。^② 作为 21 世纪出现的第一个严重新发传染病, “非典”疫情确有这样的担忧, 即一种全新的、不熟悉的病原体可能对国际和国内公共卫生和经济安全带来灾难性的影响, 从而“改变了新型流行性疾病的公众和政治认识, 把公共卫生的地位提到一个新的高度”。^③ 在“非典”暴发之后, 接踵而至的人感染高致病性禽流感 (H5N1) 可能导致的流感大流行 (influenza pandemic) 的前景又一次敲响全球卫生安全的警钟。高致病性禽流感 (H5N1) 病毒病例于 1996 年首次发现, 1997 年出现人感染病例, 这是第一次禽类流感病毒直接传染人的病例, 2003 年再次暴发并迅速传播。根据世界卫生组织 (World Health Organization, WHO) 统计, 自 2003 年到 2005 年 11 月, 柬埔寨、印度尼西亚、泰国和越南有 122 人受感染, 其中 62 例死亡。^④ 禽流感 (H5N1) 的高致病性类似于 1918 年暴发的西班牙流感, 该次流感造成占世界人口 2% 的人员死亡, 也是美国在第一次世界大战中军事人员死亡的主要原因。据美国专家预计, 如果高致病性禽流感 (H5N1) 疫情像西班牙流感那样, 全球将会有 3000 万到 3.84 亿人死亡, 其中美国为 190 万人。^⑤ 在这次疫情之后, 2009 年 1 月北美又暴发新型甲型 H1N1 禽流感疫情。同年 11 月全球 207 个国家和地区报告了实验室确诊的甲型 H1N1 感染病例总数超过 60 万例, 包括 7820 余例死亡病例, 仅美国在 2009 年就有 6000 万人感染, 1.2 万人死亡。^⑥ 美国疾病预防控制中心估计, 从 2009 年 4 月到 2010 年 4 月, 全世界有 15.17 万人到 57.54 万人死于这场流感。这次流感的暴发再次暴露了全球在发现和应对新型流感病毒方面的不足。在此之后, 世界各地又先后暴发多起由新发传染病引发的重大公共卫生事件: 2012 年暴发中东

① National Intelligence Council, “The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States,” 2000.

② Asian Development Bank, “Assessing the Impact and Cost of SARS in Developing Asia,” in *Asian Development Outlook 2003* (Manila: Asia Development Bank 2003), available at: <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2003/ado-2003-update.pdf>.

③ WHO, “A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century,” *The World Health Report 2007*.

④ World Health Organization, “Confirmed Human Cases of Avian Influenza A (H5N1),” November 1, 2005, available at: http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza/country/en/.

⑤ Tiaji Salaam-Blyther, “U. S. and International Responses to the Global Spread of Avian Flu: Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*, May 1, 2006.

⑥ Joel Shannon, “The New Coronavirus Could Become a Pandemic: What is That?” *USA Today*, February 11, 2020, available at: <https://www.usatoday.com/story/news/nation/2020/02/08/coronavirus-wuhan-china-become-pandemic-epidemic/4683619002/>.

呼吸综合症(MERSS-CoV)疫情;2013~2016年暴发西非埃博拉病毒(Ebola virus)疫情;2014年暴发野生型脊髓灰质炎病毒疫情;2016年暴发巴西寨卡病毒(Zika virus)疫情,2018~2020年刚果(金)埃博拉疫情。其中,埃博拉疫情和寨卡疫情暴发被世界卫生组织分别于2014年和2016年2月宣布为“国际关注的突发公共卫生事件”(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)。尽管埃博拉疫情暴发期间病毒的传播仅限于西非国家,但美国境内也发现与旅行相关的感染病例。^①与旅行相关的寨卡病毒感染诊断病例在全美各州都有发现,并在美国本土的得克萨斯州、佛罗里达州迈阿密地区以及海外领地的波多黎各和美属萨摩亚发生地方传播。直到2018年,全美各州和美国海外领地还有报告的实验室确诊寨卡病毒病例,^②从而对美国的公共卫生安全构成威胁。除了新发传染病外,从2016年到2019年,在美国多个州暴发的甲型肝炎蔓延到全国;^③2017年在明尼安纳波利斯暴发的麻疹疫情感染了79人。

其次,九一一恐怖袭击事件之后仅数周,美国于2001年9月又发生炭疽病毒攻击事件(anthrax attacks)。在9月18日起的数周里,美国多地相继发现有人把含有炭疽杆菌的信件寄给数个新闻媒体办公室和美国国会参议员办公室,造成五人死亡,22人感染,数百人暴露。这是美国近25年来第一次发生的生物攻击事件。2004年,发生了给美国参议院多数党领袖(Bill Frist)办公室投寄蓖麻毒素的事件。这两起事件暴露了美国卫生系统的脆弱性,提高了美国人对恐怖组织可能会使用生物武器对美国发动攻击的认识,促使美国把应对生物恐怖主义对美国发动的袭击所引发的突发公共卫生事件作为公共卫生安全的重点。

再次,龙卷风、飓风、森林大火等自然灾害事件也给美国公共卫生安全带来严峻的挑战。特别是2006年袭击美国的“卡特里娜”飓风(Hurricane Katrina),除给墨西哥湾地区造成巨大的经济损失外,后续的救援和恢复不力暴露了美国应急管理系统存在的缺陷。美国在“卡特里娜”飓风后,在受影响的几个州宣布进入公共卫生紧急

① The Department of Health and Human Services, “Ebola Virus Disease Vaccines—Amendment,” January 31, 2019, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/01/31/2019-00260/ebola-virus-disease-vaccines-amendmen>.

② “The Health and Human Services Department, Declaration Under the Public Readiness and Emergency Preparedness Act for Zika Virus Vaccines,” August 7, 2018, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/08/07/2018-16856/declaration-under-the-public-readiness-and-emergency-preparedness-act-for-zika-virus-vaccines>.

③ 甲型肝炎是一种广布于世界的良限性的病毒性疾病,由甲型肝炎病毒引起,在经济不发达的地区和卫生较差的地区流行,几乎全经粪口途径传播。

状态。^① 加利福尼亚州发生的几起森林大火造成数十人死亡、数千人紧急撤离、大量房屋被烧毁,也带来一定的生态危机和公共卫生危机。

上述各类突发公共卫生事件的暴发暴露了美国公共卫生基础设施在应对生物恐怖主义和其他新发传染病流行方面的不足,也使美国认识到建立和完善应对各类突发公共卫生事件机制的紧迫性和必要性,迫使美国在加大对公共卫生基础设施投入的同时,建立和健全相应机构,并着重从国家战略和国家安全的层面来看待新发传染病和生物恐怖主义带来的公共卫生威胁,规划应对措施并将之建立在法律的基础上,从而形成了较为完整的应对突发公共卫生事件的机制。

二 美国应对突发公共卫生事件机制的内容

所谓突发公共卫生事件,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传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他影响公众健康的事件。^② 对突发公共卫生事件的应急管理一般分为准备、监测、发现、调查、干预、恢复等几个阶段,据此,美国应对突发公共卫生事件的机制也可相应分为疫前应急准备机制、疫中响应机制和疫后恢复机制三个部分。

(一) 疫前应急准备机制

疫前应急准备阶段是为提高应对突发公共卫生事件响应能力、尽早发现新疫情和做好响应准备的阶段。

进入 21 世纪以来,特别是九一一恐怖袭击和“炭疽攻击”事件以来,美国一直把做好突发事件应急准备放在优先地位。美国政府认为,生物恐怖袭击、传染病暴发的时间和疫情的严重性,包括可能造成的人的生命和经济社会影响难以预估,因此必须对联邦和州政府相关部门的应急响应活动进行规划,找出可能存在的问题和面临的挑战,提出解决方案,做好专业的和资源上的准备。全面而充分的应急预案可以使各级政府在重大突发公共卫生事件发生时,迅速做出反应并最大限度缓解疫情,减少民众生命的损失。充分做好公共卫生应急准备不仅能够为抵御恐怖袭击提供保护,而且能够预防自然发生的传染病的公共卫生风险。^③

① Sarah A. Lister, “2005 Gulf Coast Hurricanes: the Public Health and Medical Response,” CRS Report RL 33096, January 20, 2006, available at: <https://crsreports.congress.gov/search/#/?termsToSearch=RL33096&orderBy=Relevance>.

② 中华人民共和国国务院《突发公共卫生事件应急条例》。

③ Sarah A. Lister, “An Overview of the U.S. Public Health System in the Context of Emergency Preparedness,” CRS Report RL 31719, March 17, 2005.

在这一阶段,美国主要采取了以下措施。

1. 增加应对生物恐怖主义和突发公共卫生事件的投入

2001年“炭疽攻击”事件发生后,2002年12月,美国国会拨款30亿美元用于防御生物恐怖主义活动,其中10亿美元用于提升州和地方政府的公共卫生能力。^①在之后暴发的禽流感疫情中,为阻止疫情扩大到美国,小布什总统向国会提交了拨款71亿美元的预算案,用于卫生和公众服务部、农业部、国防部、国土安全部、国务院等部门应对禽流感的紧急开支,用于支持扩大国内和国际疫情监测活动、加速开发新疫苗和购买抗病毒药物、援助联邦、州和地方疫情防控的努力。^②国会还于2005年5月通过《2005财年紧急补充拨款法》(FY 2005 Emergency Supplemental Appropriations),^③拨款3130万美元,用于美国防止和遏制H5N1禽流感的国际传播。在小布什政府第二任期,美国对艾滋病防治的投资高达37.5亿美元/年,^④对禽流感的投入为30亿美元/年^⑤,对预防生物恐怖主义的投入为63亿美元/年。^⑥

2. 制定专门法律和战略,明确阐明具体的任务领域及目标,为应急准备提供充分的法律基础

美国国会先后制定了《公共卫生安全和防备生物恐怖主义和响应法》^⑦《公共准备和应急准备法》(Public Readiness and Emergency Preparedness Act, PREP)^⑧《传染病大流行和所有危害准备法》(Pandemic and All-hazards Preparedness Act, PAHPA)^⑨等法律,明确阐明应急准备具体任务领域及目标,确定联邦政府应对突发公共卫生事件的主要负责部门。其他联邦法律也有专门条款,对突发事件的应急准备和响应进行规定。《国土安全法》(Homeland Security Act)除据此成立国土安全部外,还授予该部在突发事件规划和响应方面广泛的领导权和在公共卫生突发事件管理上具体的权

① The Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, P.L. 107~116, 107th Cong., 1st sess. (January 10, 2002).

② Sarah A. Lister, "Pandemic Influenza: Domestic Preparedness Efforts," CRS Report, November 10, 2005, available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL33145.pdf>.

③ FY2005 Emergency Supplemental Appropriations, P.L. 109~113.

④ PEPFAR. (2009), Celebrating Life: The U.S. President's Emergency Plan for Aids Relief. 2009, annual report. available at: <http://www.pepfar.gov/documents/organization/113827.pdf>.

⑤ Lister, S., "Pandemic Influenza: Appropriations for Public Health Preparedness and Response," Congressional Research Services Report, 2007, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22576.pdf>.

⑥ Franco, C., "Billions for Biodefense: Federal Agency Biodefense Funding (FY2008~2009)," *Biosecure Bioterror*, Vol. 6, No. 2, pp. 131~146.

⑦ The Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002, P.L. 107~188. 该法于2001年11月由共和党籍众议员 W.J.陶津(W.J.Tauzin)提出,参众两院70名议员附议。

⑧ The Public Readiness and Emergency Preparedness Act, Public Law 109~148, Division C, Section 2.

⑨ Pandemic and All-hazards Preparedness Act, Pub. L. No. 109~417 § 101 et seq (2006).

力。美政府也先后颁布了《国家卫生安全战略》(National Health Security Strategy)等战略报告中对应对突发公共卫生事件提出了详细的计划和方案。

3. 提高应急响应能力

突发公共卫生事件从实质上来说“卫生后果有可能压倒社区处理它们的常规能力(routing capabilities)而出现的紧急形势”。^①从这个意义上来说,突发公共卫生事件应急准备指的是提高“公共卫生和医疗系统、社会和个人对突发卫生事件的预防、抵御、迅速响应和恢复的能力,特别是应对那些在规模、时机和不可预测性威胁压倒常规能力的事件的能力”。^②突发公共卫生事件应急准备的目标是改进美国发现和回应一系列公共卫生突发事件(包括生物恐怖主义、新型传染病和自然灾害)带来的卫生威胁的能力。^③

(1) 加强传染病监测和发布。

及时预测预警主要风险变化及趋势是突发公共卫生事件应急处置的第一步。美国疾病预防控制中心协调国内对疾病的监测,它主要通过搜集和分析七个方面的数据,加强对重大突发公共卫生事件的监测预警,它们是:120家实验室、1000多家医疗提供者、122个城市的死亡记录、州、海外领地、纽约市和哥伦比亚特区上报的报告、与流感相关的儿童死亡病例、10个城市的新发传染病项,以及三个县的实验室确证的儿童住院治疗病例。对新发传染病的监测也可利用现有的监测系统。^④2018年10月,美国疾病预防控制中心对其“公共卫生应急准备和响应能力”(Public Health Emergency Preparedness and Response Capabilities)项目的资料进行了更新,以反映不断变化的威胁环境以及州和地方应急准备项目的调整,向州和地方提供最新资讯。

(2) 增加医药物资的战略储备。

美国疾病预防控制中心管理的“国家战略储备”(Strategic National Stockpile, SNS)是储存抗生素、化学解毒剂、抗毒素血清、维持生命的药物、静脉注射、航空维修用品,以及医疗/手术器械的国家仓库。各州制订了计划,与联邦公共卫生机构合作,以分发来自“国家战略储备”现有药物的“急救包”(push packs)。“急救包”装有药

① Christopher Nelson, Nicole Lurie, and Jeffery Wasserman, “Conceptualizing and Defining Public Health Emergency Preparedness,” *American Journal of Public Health*, September 1, 2007, Vol. 97, No. S7.

② P. Joseph Gibson, Fred Theodore, and James B. Jellison, “The Common Ground Preparedness Framework: A Comprehensive Description of Public Health Emergency Preparedness,” *American Journal of Public Health*, April 2012, Vol. 102, No. 4, p.633.

③ James G. Hodge, Lawrence O. Gostin, Jon S. Vernick, “the Pandemic and All-hazards Preparedness Act: Improve Public Health Emergency Response,” *JAMA*, April 18, 2007, Vol. 297, No. 15.

④ Sarah A. Lister, “Pandemic Influenza: Domestic Preparedness Efforts,” CRS Report (RL33145), November 10, 2005.

物、解毒剂和其他医疗用品,以在突发公共卫生事件发生时的最短时间里迅速送递医疗资源,存放在具有战略意义的安全仓库内。确保一旦一个州提出要求,能在12小时内送达,再由州和地方卫生官员分发到疫区。在疾病原因确定并且有已知的药物的情况下,“国家战略储备”将安排运输针对该疾病的专门药品。

(3) 募集和培训公共卫生应急专业人员和志愿者。

在上述应急准备中,疾病监测预警系统和公共卫生中的医疗系统发挥主要的作用。

(二) 疫中响应机制

突发事件的响应指的是在突发事件发生时为拯救生命、保护财产和环境、满足人们基本需求而采取的一切必要应对措施。响应机制是应急管理机制中最主要的方面。

美国联邦政府在1803年通过《国会法》(Congressional Act),对新罕布什尔州普利茅斯一场火灾进行救济,开启联邦政府积极参与突发事件管理的先例。但在之后的150年里,联邦政府在应急响应中起被动反应作用,直到1979年卡特总统签署行政令,建立联邦应急管理署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)后,美国在2004年出台《国家响应计划》(National Response Plan),才有一个包括应对突发公共卫生事件在内的全面应急预案。2008年,该计划被《国家应急预案》(National Emergency Framework)取代。此外,美国还建立了“应急指挥系统”(Incident Command System, ICS)。^①

在应急响应阶段,美国主要采取了以下措施:

1. 启动应急预案,及时发布预警信息,加强对突发事件发生、发展情况的监测。例如,在2003年禽流感流行期间,美国疾病预防控制中心通过“卫生预警网”(Health Alert Network, HAN)对公共卫生人员和医务人员发布建议,介绍禽流感和流感大流行案例的国内监测和实验室调查情况,建议对有近期疫区旅行史并有严重呼吸系统疾病症状的人使用筛查检测,流感筛查阳性的样本送到疾病预防控制中心确定是哪种感冒毒株。疾病预防控制中心与各州合作开发以州为基础的实验室检测能力,用以流感病毒H5N1抗原测试。^②

2. 对国内和全球传染病大流行进行流行病学调查以尽早发现病原体,使用在现场、实验室和医治的诊断方法,及时和准确核实这些病原体的存在与否,以作出全面

^① U.S. Dept. of Homeland Security, “NIMS Resource Center: Federal Emergency Management Agency,” available at: <http://www.fema.gov/emergency/nims>.

^② Sarah A. Lister, “Pandemic Influenza: Domestic Preparedness Efforts,” CRS Report (RL33145), November 10, 2005.

和迅速的响应,救治被感染的病人,减少人群被受污染食物、传染的人和动物以及高后果病原体传染。

3.及时采取医学应对措施(Medical Counter Measures, MCMs)。根据美国《国家卫生安全战略》(National Health Security Strategy)的定义,医学对策指的是可能用于预防、减缓和治疗由突发公共卫生事件而导致的负面医学影响的医药的生产(如疫苗和药品)和非药品的生产,诸如呼吸机、试剂、防护用品(PPE)、消毒材料等,满足应对突发公共卫生事件的突然上升的医疗需求。美国认为,医学应对措施仍是缓解核、生、化和放射性危险(CBRN)带来的卫生威胁和自然导致的新发传染病威胁的最有效的方式。^①

美国《国家响应计划》具体阐述了对突发公共卫生事件的医学应对措施:^②一是研发即时检测产品;二是迅速开发疫苗和药物。在突发公共卫生事件发生时,亟须分发药物或疫苗。科学家预测,如果人感染上一种新的流感毒株时,开发和生产一种能够抵抗的药物需花费数月的时间。《大流行病与全灾害防范法案》(Pandemic and All Hazards Preparedness Act)在卫生和公众服务部内新建生物医药先进研究和开发局(Biomedical Advanced Research and Development Agency, BARDA),通过加强公共部门和私营部门之间的合作、对科研提供资金和政策支持、鼓励创新、提供技术指导等,加速新药品开发。该法还授权通过生物防御医疗对策开发基金(Biodefense Medical Countermeasures Development Fund)拨款10亿美元用于新药品开发。提出迅速开发用于治疗高致病性流感和其他危害健康的疾病的疫苗和药品的倡议。^③在2009年H1N1禽流感大流行期间,美国扩大了应对国内大流行前疫苗(pre-pandemic vaccines)的生产能力,从6000万剂增加到六亿剂;三是加强实验室能力。美国认为,在对突发公共卫生事件的响应中,通过确保适当的实验室能力和生物防护来加强公共卫生基础设施是关键。美国《国家卫生安全战略》提出推动和保护实验室基础设施,继续改进实验室报告制度的互操作能力(interoperability),解决与其他实验室、政府机构和关键执法机构及时分享试剂样本和数据。^④为此,美国疾病预防控制中心建立了“实验室响应网络”(Laboratory Response Network),融合州、地方、部落和海外领土(SLTT)的公共实验室、私人实验室、学术研究实验室、军方和国际实验室的能力,

① Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response, Department of Health and Human Services, National Health Security Strategy of the United States of America, December 2009.

② Pandemic and All-hazards Preparedness Act, Pub. L No.109-417 § 101 et seq (2006).

③ Pandemic and All-hazards Preparedness Act, Pub. L No.109-417 § 101 et seq (2006).

④ Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response, Department of Health and Human Services, National Health Security Strategy of the United States of America, December 2009.

共同回应生物事件和其他突发公共卫生事件；四是确保有足够数量的受过良好训练的医务人员和志愿者队伍；五是公平配置医疗设备、防疫物资等稀缺资源。在美国，突发公共卫生事件暴发时，联邦政府卫生和公众服务部负责制定分配稀缺医疗政策。美国国会要求卫生和公众服务部在向国会提交的四年一度《国家卫生安全战略》报告中提出“迅速分发和管理医疗应对措施”的方法，但《公共卫生和全危害应急准备法》对联邦卫生和公众服务部如何分配稀缺医疗资源没有做出规定。^① 对疫苗的分配在联邦卫生服务部的流感大流行计划中进行了规定。^②

4. 必要时宣布全国或州进入紧急状态。在重大疫情发生时，联邦政府和州政府都可以根据相关法律启动紧急状态权，采取特殊法律行动。其中，联邦政府主要依靠《国家紧急状态法》(National Emergency Act, NEA) 授予总统宣布“国家紧急状态”的权力来宣布全国进入紧急状态。^③ 总统宣布国家紧急状态意味着他将触发《罗伯特·斯塔福特灾难救济和应急救援法》(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 以下简称《斯塔福特法》)，调动(mobilize)联邦应急管理署(Federal Emergency Management Agency, FEMA)对发生灾难或卫生危机的州直接实施援助。一般情况下，在总统宣布国家进入紧急状态后，州可以要求联邦政府承担75%的应急响应开支。^④ 根据联邦应急管理署2020年2月29日提交给国会的最新报告，目前可用于根据《斯塔福特法》(Stafford Act)利用的联邦灾难救济基金(Disaster Relief Fund)高达426亿美元。^⑤ 此外，联邦政府卫生和公众服务部也可依据《公共卫生服务法》，宣布全国进入公共卫生紧急状态。在2009年H1N1流感大流行期间，美国总统奥巴马根据《国家紧急状态法》宣布国家进入紧急状态，卫生和公众服务部部长之前也根据《公共卫生服务法》第319款宣布进入国家公共卫生紧急状态。^⑥

各州的法律也允许指定官员，通常是州长以及最高卫生官员，在发生灾难事件，包括重大突发公共卫生事件并且在遵守一般法律标准和程序可能危及生命安全的情

① Pandemic and All-hazards Preparedness Act, Pub. L. No. 109-417 § 101 et seq (2006).

② U.S. Department of Health and Human Services, “HHS Pandemic Influenza Plan,” available at: <http://www/hhs.gov/pandemicflu/plan/pd/HHSPandemicinfluenzaPlan.pdf>.

③ National Emergencies Act, Pub. L. No. 94-412. Codified in part at 50 U.S.C. § 1621, 1631.

④ Adam Shaw, “Trump Declares National Emergency on Coronavirus: Here’s What That Means,” Fox News, March 13, 2020, available at: <https://www.foxnews.com/politics/trump-national-emergency-on-coronavirus>.

⑤ Victor Garcia, “Texas Governor Respond to President Trump’s National Emergency Declaration,” Fox News, March 13, 2020, available at: <https://www.foxnews.com/media/texas-governor-responds-to-president-trumps-national-emergency-declaration>.

⑥ White House, “Declaration of a National Emergency with Respect to the 2009 H1N1 Influenza Pandemic,” October 24, 2009, available at: www.whitehouse.gov/the-press-office/2009/10/24/declaration-a-national-emergency-with-respect-to-the-2009-h1n1-influenza-pandemic-0.

况下,采取特殊法律行动的权力。^① 尽管各州法律对“突发事件”或者“灾难”的定义不同,^②但一旦宣布为公共卫生突发事件,包括州长在内的指定官员可发布紧急状态令,获得通常需要州议会批准才能行使的权力,包括部署国民警卫队、征用财产、限制自由流动、停止商业运营、中止人权和自由以及动用储备资源等权力。^③ 紧急状态权力在时间紧迫的情况下可根据州长的命令延续,只有在极少数情况下才能被州议会立法中止。美国不少州都启用紧急状态权以应对传染病暴发和其他公共卫生事件。

在重大疫情发生时,各州在进入紧急状态下采取的防疫措施主要有集体隔离(mass quarantine)和旅行限制(travel restrictions)两种方式。用隔离和检疫的方法来防止传染病蔓延已有数百年历史。这两种方法都限制受感染者的运动,但又有不同:检疫用于受疾病暴露的人;而隔离用于实际被感染者。一般情况下,隔离和检疫的对象是个人和人数较小的一群人,如一艘船或航班上的乘客。在发生传染病大流行的情况下,由于公共卫生部门难以通过逐个病例(case-by-case)来追踪传染者,同时完全实施一次集体隔离命令将可能使地方执法能力负担过重,政府常常实施一些“社区隔离”(social distancing)措施,取消大型活动和聚会,关闭购物中心和一些公共交通,要求一些接触过病人但没有被感染者进行“居家隔离”(home quarantine),对一些提供必要服务的人员则实行“工作检疫”(working quarantine),要求在进入工作场所前测体温和佩戴口罩。

虽然美国实施检疫权一般基于州法而不是联邦法^④,联邦政府也拥有防止从国外输入、传播和扩散传染病的责任,以及对疑似感染或暴露在列入需检疫疾病名单上的传染病的外国旅行者进行检疫的权力。联邦检疫由疾病预防控制中心下辖全球迁徙和检疫处(Division of Global Migration and Quarantine)实施,该处管理全美主要港

① Rebecca Haffajee, Wendy E. Parmet and Michelle M. Mello, “What is a Public Health ‘Emergency’,” *New England Journal of Medicine*, September 11, 2004, available at: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJM1406167>.

② 例如,印第安纳州《应急管理和灾难法》[Emergency Management and Disaster Law(Indiana Code § 10-4-3)]对“突发事件”或“灾难”的定义是“由任何自然现象或人类行为导致的广泛的或者造成严重破坏、伤害、生命财产损失的发生或者直接威胁的事件,包括疾病流行和公共卫生突发事件;华盛顿州《华盛顿州应急管理法》[Washington State Emergency Management Act (Ch.38.52 R.C.W)]把“突发事件”或“灾难”定义为“要求立即采取行动以维护公共卫生、保护生命和财产、对遭受打击的社区进行救济的事件或一系列情况”;马萨诸塞州《宣布有害于公共卫生的紧急状态法》[Declaration of Emergency Detrimental to the Public Health, (Mass. Gen. Laws Ch.17, § 2A)]和宾夕法尼亚州《州长和灾难突发事件法》[Governor and Disaster Emergencies (35Pa.Cons. Stat., § 7301)]则对“突发事件”没有给出定义,由州长来决定突发事件的具体内涵。

③ 印第安纳州《应急管理和灾难法》授予州长广泛的紧急状态权:作为州国民警卫队的司令;中止与州进行正常运作相关的法律;使用所有可获得的政府资源;征用或使用私人财产;控制灾害区域的人员自由流动;中止或限制销售;其他各州紧急状态法也作出了类似的规定。

④ Angie A. Wellborn, “Federal and State Isolation and Quarantine Authority,” CRS Report RL31333.

口的检疫站,同时与州相关部门合作开展检疫工作。^①

国际旅行是传染病传播的一个主要介体。在重大疫情发生时,美国的防控措施包括颁布旅行通知、向抵达美国的来自疫区的旅行者分发提醒通知(alert notices),对抵达旅客进行目测,在严重时关闭部分口岸,以防止传染病输入。

5. 在疫情导致防疫物资(呼吸机、口罩和其他医疗设备)不足时,总统还可根据《国防产品法》(Defense Production Act),强迫私营企业生产来满足防疫物资需求。^②

(三) 疫后恢复机制

疫后恢复阶段是应对突发公共卫生事件过程的最后一个阶段,也是整个国家灾害应对机制的一个重要组成部分。近十多年来,为系统应对突发公共卫生事件对经济、社会、公众心理造成的影响,使公共卫生行动回到正常状态和处理事件的长期影响,美国还形成了一整套灾后恢复机制。

1. 制定和颁布《国家灾害恢复预案》(National Disaster Recovery Framework, NDRF),为灾后恢复阶段提供总的指导方针。

为应对恐怖主义、网络攻击、传染病大流行和自然灾害对美国安全构成的严峻挑战,通过系统地准备来加强美国的安全和韧性(resilience),联邦政府、州、地方、地区、部落、海外领地的600多个利益攸关方以及全国公共和私营部门组织的代表于2009年举行会议,就制定灾后恢复机制问题进行磋商。^③之后,奥巴马政府于2011年3月30日发布“总统政策指令八号”(Presidential Policy Directive (PPD)-8),指示联邦应急管理署与其他机构伙伴合作,制定一个灾害后恢复预案。据此,联邦应急管理署制定了《国家灾害恢复预案》作为灾后恢复的指导性文件。^④

《国家灾害恢复预案》对灾害恢复的概念作出了界定,提出了灾害恢复的八个指导原则、八个核心能力和六个恢复支持功能。八个指导原则是:个人和家庭授权;领导地位和当地主导;灾害发生前制订恢复计划;参与的伙伴关系和广泛包容性;共同努力(unity of effort);及时和灵活性;韧性和可持续性(resilience and sustainability);心理和感情恢复。八个核心能力是:规划能力、公共信息和预警能力、协同作战能力、经济恢复能力、卫生和社会服务能力、提供住房能力、基础设施系统能力、保护自然和文化资源能力。六个恢复支持功能是:社区规划能力和建设恢复支持功能、住房恢复

① 参见美国疾病预防控制中心全球迁徙和检疫处网站 <http://www.cdc.gov/ncidod/dq/index.htm>。

② The Defense Production Act of 1950 (50 U.S.C. APP. § 2061 et seq.), Current Through P.L.111-167, enacted September 30, 2009.

③ Department of Homeland Security, “National Disaster Recovery Framework,” Second Edition, April 2016.

④ FEMA, “The National Disaster Recovery Framework” (Second Edition) Information Sheet, available at: https://www.fema.gov/media-library-data/1466017528262-73651ed433c0fe080bed88014ac397cf/InformationSheet_Recovery_Framework.pdf.

支持功能、经济恢复支持功能、卫生和社会服务恢复支持功能、自然和文化资源恢复支持功能、基础设施系统恢复支持功能。

《国家灾难恢复预案》虽然是对所有灾害恢复工作制定的,但对突发公共卫生事件的疫后恢复也起指导作用,特别是其中的卫生和社会服务恢复支持功能(Health and Social Services Recovery Support Function)、经济恢复支持功能(Economic Recovery Support Function)、社区规划和能力建设恢复支持功能(community planning and capacity building recovery support function, CFCB RSF),以及心理和感情恢复(psychological and emotional recovery)等原则。

2. 向受灾州和地方政府提供救济。

在重大突发公共卫生事件发生后,联邦政府还通过提供经济援助的方式帮助受疫情影响州从灾害中恢复。联邦政府通过联邦应急管理署每年向个人和社区发放数千万美元的援助,以帮助其从自然灾害和传染病疫情中恢复。

《斯塔福特法》授权的灾害援助包括向受灾的房屋以及清理和重建被损害的基础设施提供应急资金和补给的条款。尽管病毒不能造成像建筑物那样的直接损害,但疫情期间造成的普遍缺勤或供应链被打乱使得一些部门受到影响。例如,水处理设施由于得不到足够的保养和备件部件不能及时到货而被迫关闭;一些严重依赖持续的计算机支持的部门(如银行等)由于缺勤而不能正常工作,州可向联邦政府申请额外的援助以维持疫情期间必要的服务。^①

3. 采取一系列经济政策措施。

重大疫情发生不仅造成人的生命健康的丧失,而且打乱了正常的经济生活和社会秩序。联邦政府在疫情期间和之后,常常采取对企业和个人减免税收(减少企业所得税和工薪税)、通过一揽子经济刺激法案来扩大开支、降低利率等措施推动经济恢复,帮助个人和企业渡过难关。

三 美国突发公共卫生事件应对机制的特点

从以上的论述中可以看出,美国应对突发公共卫生事件的机制具有以下特点:

(一) 发布总统令,制定应对疾病流行和防范生物恐怖袭击的法律、行政规章和国家战略,为联邦政府各机构和各级政府有效应对各类突发公共事件提供一个较为完备的法律基础。

^① (Sarah) A. Lister, "Pandemic Influenza: Domestic Preparedness Efforts," CRS Report (RL33145), November 10, 2005.

美国应对突发公共卫生事件机制的一个显著特点是制定了一系列总体的和专门的国家战略、法律和行政法规,这些国家战略以及法律法规与其他相关法律一起,不仅起了指导作用,而且为联邦政府各机构和各级政府有效应对各类突发公共事件提供了一个较为完备的法律基础。

在美国建国之初,联邦政府并没有制定全国性的公共卫生法律,这是因为当时的居民很少远距离旅行,传染病的暴发和流行因此都局限于一地,没有必要进行全国性的公共卫生立法。直到1893年,在欧洲霍乱疫情和国内黄热病疫情暴发的情况下,美国国会才通过第一部全国性的公共卫生法律——《国家检疫法》(National Quarantine Act)。美国国会还于1921年制定《谢泼德—汤纳法》,对母婴福利和健康提供援助。1944年,美国国会制定《公共卫生服务法》(Public Health Service Act)^①,授予卫生和公众服务部制定和执行可有效地利用资源来控制传染病流行和应对其他突发公共卫生事件资源的权力,宣布和结束公共卫生紧急状态的权力;授予总医师(Surgeon General)在获得卫生和公众服务部部长同意的情况下,颁布控制传染病规章的权力。

其他联邦机构管理公共卫生权力也有相应的法律授权。《联邦食品、药品和化妆品法》(Federal Food Drugs and Cosmetic Act)授予联邦食药监局对食品和化妆品安全以及药品、生物制品和医疗器械的安全进行管理的权力;美国农业部确保肉类、禽类和加工鸡蛋安全的权力来自三个单独的法律规定:《环境保护政策法》(National Environment Policy Act)及其他相关法律授予环保署制定空气、水和生态系统安全规章的权力。《职业安全和健康法》(Occupational Safety and Health Act)和《煤矿安全法》(Mine Safety Act)对职业卫生做出重要规定。上述法律授权使得这些部门在疫情和突发公共卫生事件发生时能各司其职,有条不紊地加以应对。

特别是自20世纪80年代以来,随着已消灭的传染病死灰复燃和新发传染病不断出现,以及美国所面临的生物恐怖主义威胁的增大,美国加强了相关法律的制定,各届政府也颁布了应对新发传染病的国家卫生安全战略和倡议。

在应对突发公共卫生事件的法律方面,克林顿政府于1996年4月出台《反恐和有效死刑法》,确认并列出可能被恐怖分子使用的具体的传染因子的名录;2000年11月出台《公共卫生威胁和突发事件法》,扩大联邦政府对美国公共卫生基础设施的开支,以提高联邦、州和地方公共卫生机构对突发公共卫生事件的响应能力。

九一一恐怖袭击,特别是之后的炭疽攻击清楚表明,恐怖主义和其他突发公共卫生事件对美国的医疗和公共卫生系统构成严峻的挑战,美国国会又先后通过了一系列应对生物恐怖袭击和突发公共卫生事件的法律。2002年,美国国会通过《国土安

全法》根据该法建立了国土安全部,并授予该部在突发事件的规划和响应方面的领导作用以及其他的公共卫生权力。同年5月21日,美国国会通过《公共卫生安全和生物恐怖主义预防和应对法》(Public Health Security and Biological Terrorism Prevention Act of 2002),次月经小布什总统签署成为法律。该法提出了一系列新措施来增强美国公共卫生能力,提升认识和治疗由生物恐怖主义导致的疾病的卫生专业化能力,加速开发新疫苗和制定反制措施,加强对饮用水和食品的保护,追踪和管理国内危险病原体的使用等,同时加大应对突发公共卫生事件的投资。^①小布什在签署该法案时说:“生物恐怖主义是我国面临的现实威胁……防范未来的突发事件十分重要”。2004年,美国国会通过《生物盾牌工程法》(Project BioShield Act),以推动研究、开发和采购抵御可能被用来攻击美国的生物制剂以及化学、放射性和核材料的应对措施。

由于美国民众对联邦政府在“卡特里娜”飓风来袭时表现出的灾害应对能力持怀疑态度,^②美国国会于2006年7月18日通过《传染病大流行和所有危害准备法》,当年12月19日经小布什总统签署成为法律,2013年再次延期。该法以《公共卫生服务法》为基础,对联邦政府各公共卫生相关部门的职能进行了划分,注重解决“谁负责”这一问题,明确规定联邦卫生与公众服务部为公共卫生突发事件的公共卫生和医疗应对的主导机构,规定各州为基础的责任,提出改进国家疾病监测方法、促进开发疫苗和其他稀缺资源、鼓励志愿服务、迅速实施医疗对策的建议,以加强应急准备过程中的组织和效率,提高美国应对突发公共卫生事件的能力。^③该法与这一时期其他重要立法一起,对应对由于核、生、化袭击和新发传染病造成的突发公共卫生事件,进一步完善了美国突发公共卫生事件监测预警体系和响应体系。

除了制定专门法律以外,美国还颁布了一系列应对新发传染病的国家战略、专项倡议和总统令。

针对艾滋病的流行,小布什政府提出了一系列倡议。2002年,小布什政府国务卿科林·鲍威尔(Colin Powell)在世界艾滋病日发表主旨演说中提出,为防治艾滋

① White House, “Draft Legislation to Establish a Department of Homeland Security, 2002,” available at: www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/index.html (September 10, 2002).

② “Trust for America’s Health. New Polls Finds Dramatic Rise in Public Concern about Biological and Chemical Terrorist,” February 2, 2007, available at: <http://healthyamericans.org/newsroom/releases/020207.pdf>.

③ James G. Hodge, Lawrence O. Gostin, Jon S. Vernick, “the Pandemic and All-hazards Preparedness Act: Improve Public Health Emergency Response,” *JAMA*, April 18, 2007, Vol. 297, No. 15; Pandemic and All-hazards Preparedness Act, Pub. L. No. 109-417 § 101 et seq (2006).

病、疟疾、肺结核等传染病而设立“全球基金”(Global Fund)。^①之后,小布什总统在2003年1月发表的国情咨文中宣布“总统艾滋病紧急防治计划”(President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)。在美国的推动下,联合国安理会于2000年1月召开艾滋病全球威胁的会议,并于2000年7月17日通过了关于艾滋病防治的1308号决议(UNSC Resolution 1308)。这是联合国安理会成立以来第一次就卫生问题召开会议和通过决议,^②从而提高了国际社会对艾滋病的全球卫生安全认识。^③在“非典”和禽流感疫情暴发后,小布什政府于2004年4月28日颁布“21世纪生物防御”的总统令(Biodefense for the 21st Century: NSPD 33/HSPD 10)。^④2005年11月1日,针对禽流感的流行,小布什政府公布“应对流感大流行国家战略”(National Strategy for Pandemic Influenza)和具体实施方案,^⑤为阻止禽流感传播到美国和国际扩散提出了具体的目标。此外,针对发展中国家一些已被消灭的传染病(如疟疾、肺结核等)复发情况,美国国会于2003年3月17日通过《美国领导防治艾滋病、结核病和疟疾法》(United States Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Act of 2003)。该法是美国有史以来第一个针对单一疾病的立法,它把艾滋病负担界定为对经济产出、社会凝聚力和国际安全的威胁,制定了五年为14个艾滋病高负担国提供150亿美元援助的计划。2005年,小布什政府出台“总统疟疾倡议”(the President Malaria Initiative, PMI),提出在五年内把疟疾死亡人数减少一半的目标。^⑥

奥巴马入主白宫后,针对当时美国正在暴发的甲型H1N1流感疫情暴露出的全球在发现和应对新型流感病毒方面的不足,于2009年4月提出“全球卫生倡议”(Global Health Initiative, GHI),对流行传染病的监测和防治提出了核心原则和具体

① 全称为“与艾滋病、结核病和疟疾斗争全球基金”(The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria)。该基金是一个独立的、多边的金融机构,成立于2002年1月,为中低收入国家防治艾滋病、结核病和疟疾提供资金。自其成立之日起到2011年底,“全球基金”共为150个国家防治上述疾病提供了约226亿美元的帮助,资助330万名艾滋病阳性病人、抗结核病治疗860万人、2.3亿预防疟疾的蚊帐,挽救了约770万个生命。Tiaji Salaam-Blyther, Alexandra E. Kendall, “The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria: Issues for Congress and U.S. Contributions from FY 2001 to FY 2013,” Congressional Research Services, May 15, 2012, available at: <https://www.fas.org/sgp/ers/misc/R41363.pdf>.

② UN Security Council Resolution 1308 (2000) on the Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security: HIV/AIDS and International Peace Operations, available at: http://data.unaids.org/pub/basedocument/2000/20000717_un_sresolution_1308_en.pdf.

③ 张业亮《美国的全球卫生安全政策:以大湄公河次区域为例的国际政治分析》,载《美国研究》2014年第3期。

④ White House, “Biodefense for the 21st Century: NSPD 33/HSPD 10” (Washington D. C.: White House, 2005).

⑤ White House, “National Strategy for Pandemic Influenza” (Washington D. C.: White House, 2005), available at: <http://www.flu.gov/planning-preparedness/federal/pandemic-influenza.pdf>.

⑥ Kaiser Family Foundation, “The Global Malaria Epidemic,” March 2013, available at: <http://kff.org/global-healthpolicy/fact-sheet/the-global-malaria-epidemic-4/>.

目标。^① 2009年11月23日,奥巴马政府颁布《应对生物威胁的国家战略》(National Strategy for Countering Biological Threats)。^② 2009年12月18日,为应对高致病性禽流感(H5N1)、艾滋病等流行对美国本土和全球带来的卫生威胁,奥巴马政府出台《国家卫生安全战略》(National Health Security Strategy, NHSS),这是美国专门制定的首个应对突发公共卫生事件的全面战略,^③按照美国国会的要求,该战略将每四年进行一次修订。

特朗普政府上台后,于2018年9月18日发布《国家生物防御战略》(National Biodefense Strategy)和实施计划,一同颁布的还有《国家安全总统备忘录14号》(National Security Presidential Memorandum-14, NSPM-14),该战略把生物战、生物恐怖主义、自然发生的传染病、意外暴露等作为重大安全威胁,阐述了应对生物威胁所必要的能力,明确了实施该战略的联邦机构,要求加强联邦各机构间的合作,第一次为评估国家生物防御能力建立了一个框架,以加强美国生物防御能力,有效地评估、预防、准备、回应和恢复来自蓄意的、意外发生的或自然发生的生物威胁。^④ 《国家安全总统备忘录14号》具体阐述了取得该战略目的的指导机构,协调联邦生物防御活动,对国家生物战略的目的和目标的实施情况进行评估,概述该国家生物防御的实施进程。^⑤

在制定公共卫生规章方面,针对国内传播的某些传染病而法律没做出有规定的情形,美国国会根据《公共卫生法》,赋予公共卫生与公众服务部颁布疾病预防规章的广泛的权力。例如,制定对国外旅行者进入美国的检疫要求的规章。

上述法律、规章以及国家战略和总统令,为美国维护公共卫生安全,及时应对突发卫生事件而采取的行动奠定了法律基础。

(二) 强化联邦政府机构在应对突发公共卫生事件中的作用,建立跨部门协调行动机制以及加强联邦、州和地方之间、公立部门和私营部门之间的协调和合作。

美国是联邦制国家,联邦和州都有管理公共卫生、制定应对突发公共卫生事件对策的权力。美国大多数医疗机构是私营的,公共卫生系统大部分受州管辖,而不是受

① The United States Government Global Health Initiative, available at: <http://www.cdc.gov/globalhealth/ghi/pdf/ghistrategy.pdf>.

② White House, Presidential Policy Directive 2 (Washington D.D.: White House, November 2009), available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Nationa_Strategy_for_Countering_BioThreats.pdf.

③ Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response, U.S. Department of Health and Human Services, National Health Security Strategy of the United States of America, December 2009.

④ GAO, "National Biodefense Strategy: Additional Efforts Would Enhance Likelihood of Effective Implementation," February 2020.

⑤ GAO, "National Biodefense Strategy: Additional Efforts Would Enhance Likelihood of Effective Implementation," February 2020.

联邦政府管辖。美国卫生体制的这一特点,对确保应对突发卫生事件所需的响应能力构成挑战,从而决定了在应对重大突发公共卫生事件时,强调联邦政府与州和地方政府、联邦政府各相关机构之间以及公立和私立部门之间的协调合作。美国《大流行病与全灾害防范法案》《国家卫生安全战略》等法律和战略文件都对加强联邦政府内各机构之间、联邦政府和州政府及地方政府之间、公立部门和私营部门之间合作,提出了指导性意见。

在加强联邦政府各相关部门合作方面,首先是强调联邦卫生与公众服务部,特别是其所辖的美国疾病预防控制中心在应对突发公共卫生事件方面的主导作用。目前在联邦政府一级,公共卫生政策的制定与执行涉及众多的联邦机构,主要有卫生和公众服务部(HHS)、国防部(DoD)、国土安全部(DHS)、退伍军人部(VA)、农业部、司法部、能源部、教育部、国务院、环保署等部门。^①《大流行病与全灾害防范法案》明确规定,卫生与公众服务部为公共卫生突发事件的公共卫生和医疗应对的主导机构,起着制定政策方向、协调国内卫生安全能力发展的作用。在联邦卫生和公众服务部下,有美国疾病预防控制中心(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)、食品和药品管理局(Food and Drug Administration, FDA)、卫生资源与服务管理局(Health Resources and Services Administration, HRSA)、国家卫生研究院(National Institute of Health, NIH)等机构,法律又明确美国疾病预防控制中心在疾病预防控制技术和科研、规章制度上的主导责任。此外,在九一一恐怖袭击和炭疽攻击事件后,为预防生物恐怖主义,维护美国的卫生安全,《国土安全法》也赋予国土安全部在突发公共卫生事件——特别是与恐怖袭击有关的公共卫生事件发生时主要的应急管理职能。^②

其次,加强联邦政府与州和地方政府之间在预防和控制疫情方面的合作。公共卫生权虽然由联邦政府和州与地方政府共享,但在实际上,多数公共卫生权力(如强制报告病例、为医疗从业机构和机构颁发执照、卫生检疫等)由各州规定。尽管州和地方政府公共卫生部门在规模大小、治理和权力上各不相同,但在应对突发公共卫生事件上都处于前沿阵地的地位。在面临一场大规模或灾难性的公共卫生事件时,单靠联邦政府不能满足所有需求,只有在跨越地区间的合作才能完成。通过加强跨越地方、州、地区和联邦之间医疗响应资产的合作、在应急响应中改进对医疗需求和问题的双向沟通和环境感知(situational awareness),才能充分发挥州和地方在抗击疫情

① Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response, Department of Health and Human Services, National Health Security Strategy of the United States of America, December 2009.

② “National Response Plan,” available at: <http://dhs.gov/xlibrary/assets/NRPbaseplan.pdf>.

方面的作用。^①

再次 强调公共部门与私营部门之间的伙伴关系 ,使两者处于一个平等的主体地位 ,发挥各自的作用。

美国医疗机构大多数是私营。在突发公共卫生事件暴发后 ,私营部门的行动方式对抗疫的成功与否有重大影响。此外 ,美国还有众多的专业卫生团体 ,如州和地区流行病学家理事会 (the Council of State and Territorial Epidemiologists ,CSTE)、国家突发事件管理协会 (the National Emergency Management Association)、州和地区卫生官员协会 (the Association of State and Territorial Health Officials) ,以及公共实验室协会 (the Association of Public Laboratories) 等 ,^②它们在应对突发公共卫生事件的各个阶段发挥伙伴关系的作用。因此 ,美国公共卫生应急法律和相关战略文件都提出在联邦政府、州、地方政府、部落、海外领地之间 ,以及公共部门、私营部门、社区、医务专业志愿者之间 ,在应对疫情上建立伙伴关系。鼓励这些次国家实体在应对突发公共卫生事件的各个阶段发挥伙伴关系的作用。^③ 美国《国家卫生安全战略》指出:美国像其他国家一样 ,面临疾病暴发、自然灾害和恐怖袭击等许多带来大规模卫生后果的威胁。准备和回应这些威胁需要社会各部分的致力合作 ,包括政府、私营部门、地方社区和国家伙伴。“不断变化的威胁要求运用相关部门的综合实力 ,组织跨越政府、私营部门、非政府组织、专业协会和学术界等伙伴加强互操作 (interoperability) ,以迅速有效地发现疾病暴发和核生化放射性 (CBRN) 威胁。”^④鼓励这些次国家实体参与突发公共卫生事件的发现、准备和响应活动。^⑤ 在应对突发公共卫生事件的各个阶段 ,发挥伙伴关系的作用。《大流行病与全灾害防范法案》授权州和地方政府以及其他合格的实体 (医院、实验室和大学等) 制订和实施加强公共卫生应急准备的计划并仔细审查该计划的权力 ,但这些应急准备计划必须与联邦卫生和公众服务部规定的

① Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response , Department of Health and Human Services , National Health Security Strategy of the United States of America , December 2009.

② Kethleen F. Gensheimer , Martin I. Martizer , et al. , “Influenza Pandemic Preparedness ,” *Emerging Infectious Diseases* , Vol. 9 , No. 12 , December 2003.

③ The White House , “The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned ,” Vol. 58 , 2006 , available at: <http://www.whitehouse.gov/reports/ktrina-lessons-learned/>; U.S. Department of Health and Human Services , “HHS Pandemic Influenza Plan ,” available at: <http://www/hhs.gov/pandemicflu/plan/pd/HHSPandemicinfluenzaPlan.pdf>.

④ Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response , U.S. Department of Health and Human Services , “National Health Security Strategy of the United States of America ,” December 2009.

⑤ The White House , “The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned ,” Vol. 58 , 2006 , available at: <http://www.whitehouse.gov/reports/ktrina-lessons-learned/>; U.S. Department of Health and Human Services , “HHS Pandemic Influenza Plan ,” at: <http://www/hhs.gov/pandemicflu/plan/pd/HHSPandemicinfluenzaPlan.pdf>.

“可测量的、以基于事实的 (evidence-based) 基准和客观目标一致”。^①这些基准包括如何融合公共和私营部门的努力、开发公共卫生安全能力,满足急剧上升的需求、保护处于危险中的个人、确保社区行动。^②其目的是鼓励公共和私营部门达到卫生和公众服务部规定的应急准备的国家标准。^③

最后,在合作方式上强调联邦政府向地方和合作伙伴提供资金和技术援助。在资金援助方面,美国疾病预防控制中心的“城市响应倡议”(Cities Readiness Initiative, CRI)是一个联邦提供资金的项目,旨在加强占美国居住人口60%的大城市的应急准备能力,以有效地回应大规模突发公共卫生事件所需的药品和医疗供应。“城市响应倡议”项目由2004年开始的21个城市参加,到目前为止有72个城市参加。“城市响应倡议”通过《公共卫生突发事件应急准备》合作协定提供资金。提供给各州的资金再进一步分配到地方以及芝加哥、洛杉矶县、纽约市和华盛顿特区这四个大都市区,以支持这些地方的应对各类公共卫生事件所需的医疗对应措施的分配。州和大都市公共卫生部门使用“城市响应倡议”提供的资金用以开发、测试和维持计划,以迅速从“国家战略储备”接受医疗应对措施,并分配到地方社区。^④

在技术援助方面,美国疾病预防控制中心还向州和地方提供技术援助。美国疾病预防控制中心下辖州和地方准备就绪处(Division of State and Local Readiness, DSLR)对参与“城市响应计划”的辖区制订计划以及接受、分配和分发医疗应对措施的能力的测试提供技术援助。为确保持续的准备就绪,美疾病预防控制中心进行“实战准备就绪检查”,对62个公共卫生应急准备辖区执行分配和分发(distributing and dispensing)药品和医疗设备计划的能力进行评估。州公共卫生部门则对“城市响应计划”辖区使用疾病预防控制中心指导的情况,进行实战准备就绪评估。美国疾病预防控制中心还开发了“线上技术资源和援助中心”(Online Technical Resource and Assistance Center, On-TRAC),为州和地方公共卫生部门提供获得技术援助的平台。^⑤美疾病预防控制中心制定的《公共卫生应急预案》(The Public Health Emergency Preparedness, PHEP)规定,联邦政府对州和地方的合作,一是提供基于证据的指导,以确保联邦、州、地方、部落和海外领地管辖区域获得最新资讯,以更好地保护它们的社区;二是提供技术援助,实战诀窍(operational know-how)以确保各卫生部

① Pandemic and All-hazards Preparedness Act, Pub. L No.109-417 § 101 et seq (2006).

② Pandemic and All-hazards Preparedness Act, Pub. L No.109-417 § 101 et seq (2006).

③ James G. Hodge, Lawrence O. Gostin, Jon S. Vernick, “the Pandemic and All-hazards Preparedness Act: Improve Public Health Emergency Response,” *JAMA*, April 18, 2007, Vol. 297, No. 15.

④ CDC Medical Countermeasures, available at: <https://www.cdc.gov/cpr/readiness/mcm/cri.html>.

⑤ CDC, Medical Countermeasures, available at: <https://www.cdc.gov/cpr/readiness/mcm/cri.html>.

门随时做出响应;三是对州和地方应对突发公共卫生事件能力做出评估。联邦政府的国家灾害医疗系统(National Disaster Medical System, NDMS)和美国公共卫生服务现役团(U.S. Public Health Service Commissioned Corps)也可与州、地方和私人卫生医疗系统合作,以确保治疗的持续、减轻医疗系统的压力、支持社区健康服务系统。^①

(三)把公共卫生纳入国家安全的范畴。

进入 21 世纪以来,面对新发传染病频发带来的卫生安全威胁和日趋上升的生物恐怖主义威胁,美国还把应对突发公共卫生事件纳入国家安全的范畴,从国家安全的高度来看待和规划对突发公共卫生事件的应对,维护国家卫生安全。

所谓国家卫生安全,指的是国家及其人民对可能具有潜在负面健康后果的事故做好准备,受到保护和有效应对并从事故中恢复的状态。^②在国家安全和国家卫生安全之间的关系上,美国认为,国家安全、本土安全和国家卫生安全之间是相互依赖的关系。美国卫生和公众服务部制定的《美国国家卫生安全战略》称:“简单地说,一个国家人民的卫生对国家安全有直接的影响。任何异常大规模事件,诸如自然灾害或流行病大流行等影响健康和损害一个社会稳定提供食品、水、医疗和经济产生的大规模灾害将使社会的安全和稳定处于危险中;相反,在突发公共卫生事件暴发期间,一个社会能适应和有效运作就具有固有的安全性。”因此,《美国国家卫生安全战略》明确指出:“强大的公共卫生系统是国家安全的基石”。换言之,在国家及其人民做好应对突发事件的准备、受到保护、进行有效地回应,并从潜在的负面卫生后果的严重事件中恢复的情况下,国家卫生安全才得以取得。

正是基于上述认识,进入 21 世纪以来,美国历届政府在《国家安全战略》报告中对新发传染病作出战略上和政策上的应对。

克林顿政府时期,美国国家情报委员会(National Intelligence Council)于 2000 年发表《全球传染病威胁及其对美国的意义》(Global Infectious Disease Threats and Its Implications for the United States)的报告,这是美国第一份把非传统威胁纳入国家安全范畴的国家情报评估。报告指出:“新发和复发传染病将带来日益上升的全球卫生威胁,在未来的 20 年使美国和全球安全复杂化。这些疾病将给美国公民带来危险,威胁部署在海外的美国武装力量,加剧对美国具有重要意义的关键国家和地区的

① Office of the Assistant Secretary for Preparedness and Response, U.S. Department of Health and Human Services, National Health Security Strategy of the United States of America, December 2009.

② U.S. Department of Health and Human Services, National Health Security Strategy of the United States of America, December 2009.

社会和政治不稳定。”^①在该报告之后,美国国家情报委员会就艾滋病、“非典”等具体的传染病的国家安全意义连续发表三个报告。^②在新发传染病频发和美国遭受炭疽袭击的情势下,小布什政府2002年和2006年《国家安全战略报告》都把防止传染病大流行和防范生物恐怖主义放在国家安全的优先地位。奥巴马执政后,进一步把美国和全球公共卫生与国家安全紧密联系起来。奥巴马政府2010年5月公布的《国家安全战略报告》把在美国本土和国外建立疾病情报和响应能力作为重点,以在它们危害美国利益之前发现、防止和控制疾病暴发。^③报告专门用一节论述“全球卫生倡议”的国家安全意义,强调要通过全球卫生和相关努力来推动美国的安全,声称美国“在推动全球卫生方面具有更多的道德和战略的利益”。^④美国国务院2010年《四年外交和发展评估》(Quadrennial Diplomacy and Development Review, QDDR)把流行传染病作为美国在21世纪面临的新的全球威胁之一。^⑤

(四) 加强应对突发公共卫生事件的国际合作和卫生援助。

19世纪末20世纪初多次召开的国际疾控会议促成了1948年成立国际卫生组织。1951年,世界卫生组织成员通过了《国际卫生公约》(International Sanitary Conventions),该条约于1969年被《国际卫生条例》(International Health Regulations, IHR)替代。随着全球公共卫生安全威胁日趋严峻,以及对新的流行病学的认知和经验积累,经过数年的政府间谈判,于1995年开始对《国际卫生条例》进行修订,修订进程于2005年完成,即2005年版《国际卫生条例》,该条例于2007年生效,^⑥由此逐渐形成目前的全球卫生合作机制,即以世界卫生组织为主导、以《国际卫生条例》为指导原则、成员和相关机构为伙伴关系的全球卫生合作机制。近十多年来,国际卫生安全合作机制在加强各国在预防和控制大规模流行病暴发方面的合作、提供卫生援

① National Intelligence Council, *The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States*, 2000 National Intelligence Estimate, available at: http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF-otherprod/infectiousdisease/infectiousdisease.pdf.

② 它们是《下一波艾滋病:尼日利亚、埃塞俄比亚、俄罗斯、印度、中国》(2002) (*The Next Wave of HIV/AIDS: Nigeria, Ethiopia, Russia, India, and China*)、《非典:得到控制但仍是一个威胁》(2003) (*SARS: Down But Still A Threat*),以及《全球卫生的战略意义》(*Strategic Implication of Global Health*)。

③ White House, *National Security Strategy* (Washington, D. C.: White House, May 2010), at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

④ White House, *National Security Strategy* (Washington, D. C.: White House, May 2010), available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

⑤ The United States' Department of State, "Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review," 2010.

⑥ WHO, "A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century," *The World Health Report 2007*; David P. Fidler, "From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, September 2005, pp.325~392.

助方面发挥了积极的作用。^①从这个意义上,《国际卫生条例》(2005)把“突发卫生事件”定义为可能需要协调国际响应的“特别的事件”。

美国一直推动建立以《国际卫生条例》为准则、以世界卫生组织为基础框架的国际卫生安全机制,将之作为推动全球应对突发公共卫生事件的主要平台。在新版《国际卫生条例》通过后,小布什总统于2006年颁布行政命令,承担《国际卫生条例》义务,并指定卫生和公众服务部为主要执行机构。奥巴马执政后,在讲话中多次强调加强全球卫生合作的重要性。2011年9月,奥巴马在联合国大会的发言中说:“为阻止疾病的传播,必须强化全球卫生体系”,^②督促(urging)其他国家与美国一道“寻求疾病不再威胁国家的安全和繁荣的图景”。^③2011年,奥巴马政府与世界卫生组织签署谅解备忘录,确认“世界卫生组织与美国政府寻求在全球卫生安全领域建立符合‘国际卫生规则’原则精神的指导原则和合作框架”。^④2012年下半年,奥巴马政府开始直接与世界卫生组织及其六个地区办事处合作,以进一步推动成员缩小在执行《国际卫生条例》(2005)核心能力方面的差距。^⑤特朗普政府上台后,对2014年发起的、目前已有67个国家加入的“全球卫生安全议程”(Global Health Security Agenda, GHSA)持支持的态度。该组织致力于在国家、地区和全球建设对新发传染病的发现、预防和响应能力,加强公共卫生系统,减少传染病暴发的风险。

美国还建立多边和双边卫生合作伙伴关系,帮助伙伴国开发发现和回应疾病威胁的能力,通过与发展中国家和地区建立多边和双边卫生伙伴关系来提高其发现和预防传染病流行的能力。对全球,特别是贫穷国家和公共卫生体系脆弱的国家大力开展对外卫生援助,以帮助它们应对改善公共卫生和应对重大突发公共卫生事件。美疾病预防控制中心下辖的全球卫生中心(Center for Global Health)“全球疾病发现”(Global Disease Detection, GDD)项目自2006年成立以来,帮助伙伴国对超过900起疾病暴发和公共卫生事件做出响应。^⑥美疾病预防控制中心下辖的全球卫生监测

① 张业亮《加强全球应对突发公共卫生事件的国际合作机制》,载《世界知识》2020年第4期。

② Barack Obama, “Address to the United Nations General Assembly” (remarks at the United Nations, New York, September 21, 2011), at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/21/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.

③ Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: Global Health Security,” White House, September 22, 2011, at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/22/fact-sheet-global-health-security>.

④ U.S. Department of Health and Human Services, *Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the World Health Organization Regarding Cooperation on Global Health Security Initiatives* (Washington, D.C.: Department of Health and Human Services, September 19, 2011), at: <http://www.globalhealth.gov/global-health-topics/health-diplomacy/agreements-and-regulations/20110922-mem.html>.

⑤ 张业亮《美国的全球卫生安全政策:以大湄公河次区域为例的国际政治分析》。

⑥ Centers for Disease Control and Prevention, “Global Disease Detection Program,” available at: <http://www.cdc.gov/globalhealth/gdder/gdd>.

和紧急响应部 (Global Disease Detection and Emergency Response Division) 通过与伙伴国共同运作七个地区中心, 为培训项目、公共卫生监测、暴发响应、培训和研究提供帮助。

四 影响美国应对突发公共卫生事件机制的因素

一国应对突发公共卫生事件的能力, 与其政治制度所决定的卫生体制、公共卫生基础设施及其决定的对疫情防控能力、对包括新发和复发传染病在内的公共卫生威胁的认识等因素有密切的关系。

(一) 卫生体制对美国应对突发公共卫生事件机制的影响

美国是联邦制国家, 联邦和州都有制定公共卫生政策的权力。但在实践中, 管理公共卫生主要是州和地方政府的职责范围。美国《宪法》第十条修正案规定, 各州有权制定和实施保障公共卫生、公共安全和社会福利的法律。各州行使“治安权”对公共卫生进行管理。^① 美国最高法院在“雅克布森诉马萨诸塞州”(Jacobson v. Massachusetts, 1905) 一案中裁决, 实施检疫和其他卫生法属于各州“治安权”范畴。宪法的这一规定和联邦最高法院的裁决为联邦和州在公共卫生政策制定上的分权以及州和地方政府行使主要的公共卫生权力, 提供了法律依据。

根据联邦与州在公共卫生上的分权, 州掌握大部分公共卫生的权力。具体来说, 州行使的公共卫生权力主要有强制执行安全和卫生标准、开展卫生检查、强制要求向州卫生部门报告某些疾病、强迫隔离和进行检疫, 以及向医务人员和医疗设备颁发执照等; 联邦政府享有政策制定、财政、公共卫生保护、搜集和发布有关公共卫生和医疗服务系统的信息、建立大众健康的能力、管理医疗服务等六个方面的权力。此外, 联邦政府还拥有对进入美国的人员、货物和运输工具进行疾病控制, 包括强制报告疾病和实施检疫的权力。

尽管大多数公共卫生权基于州法律, 联邦政府也可以通过其拥有的税收和开支的权力以及管理州际商务的权力对州的公共卫生政策施加影响。税收权使联邦政府鼓励某些行为, 如对雇员的健康保险费用打折以鼓励雇主为雇员提供保险; 劝阻其他一些行为, 例如提高烟草税以减少吸烟人数。联邦政府还可以对提供给州的联邦资金的使用提出条件来影响州公共卫生政策制定, 以及通过使用其管理州际商务的权

^① “治安权”这一术语来自美国《宪法》第十条修正案, 它规定“举凡宪法未授予合众国行使, 而又不禁止各州行使的各种权力, 均保留给各州政府或人民行使之。”《宪法》的这一规定为联邦和州两级政府分权提供了依据。从历史上来看, 州的权力被解释为包括在公共福利、安全(safety)、卫生和道德方面的权力。

力,来保护环境、确保食品和药品安全,促进职业健康和安全。

美国卫生体制的这一特点对美国应对突发公共卫生事件的影响主要表现在:一是联邦和州都有宣布进入公共卫生紧急状态的权力。《公共卫生服务法》授予联邦卫生和公众服务部部长宣布一种形势为公共卫生紧急状态的权力,以触发扩大联邦权力的机制。尽管州已经拥有大多数响应公共卫生事件的权力,但州也可以宣布进入公共卫生紧急状态而进一步扩大它们的权力;二是州在突发公共卫生事件的应对和响应方面发挥主导作用,联邦卫生和公众服务部(主要是美国疾病预防控制中心)提供包括数据分析在内的支持;三是强调联邦政府与州和地方政府、联邦政府各相关机构之间,以及公立和私立部门之间在应对突发公共卫生事件时的协调合作和平衡。

(二) 公共卫生基础设施状况

一国公共卫生基础设施的健全与否对其应对突发公共卫生事件的能力大小、维护卫生安全起着决定性的影响。

与医疗服务的主体是个人不同,公共卫生工作的目标是减少总体人口的疾病负担和伤害。^① 公共卫生机构使用流行病学调查、实验室测试、信息技术、公共卫生教育和其他工具来支持其公共卫生任务和活动,反过来这些活动又依赖足够的和受过良好训练的公共卫生人员。国内公共卫生活动的结构、组织和法律基础构成公共卫生的基础设施。^② 在美国,公共卫生基础设施主要是指联邦、州和地方公共卫生组织以及其所需要有效运作的资源,其中政府组织构成了“公共卫生系统的中枢”,与其他广泛的伙伴合作以确保公共卫生安全。^③

美国公共卫生基础设施由众多的政府和非政府的机构组成。目前,美国有3000多个县市卫生部门、59个州和海外领土卫生部门、16万家公共和私人实验室。此外,还有庞大的政府公共卫生部门和相关机构、医院和其他卫生服务提供者、志愿者组织(如红十字会)等。^④ 它们共同构成了美国强大的公共卫生基础设施,为应对重大突发公共卫生事件的医疗应对提供了坚实的基础。

新发传染病预防和公共卫生突发事件应急处置是公共卫生子体系的一个目标。公共卫生基础设施除了通过改善环境卫生来预防传染病外,在突发公共卫生事件发

① U.S. Department of Health and Human Services, “Public Health Functions Project,” 1999, available at: <http://www.health.gov/phyfunctions/>.

② Sarah A. Lister, “An Overview of the U.S. Public Health System in the Context of Emergency Preparedness,” CRS Report RL31719, March 17, 2005.

③ Edward L/ Baker and Jeffrey Koplan, “Strengthening the Nation’s Public Health Infrastructure: Historical Challenge, Unprecedented Opportunity,” *Health Affairs*, Vol. 21 No. 6, Nov./Dec., 2002.

④ Sarah A. Lister, “An Overview of the U.S. Public Health System in the Context of Emergency Preparedness,” CRS Report RL31719, March 17, 2005.

生时,公共卫生基础设施的一些关键功能如疾病监测以发现传染病暴发、对传染病的趋向进行追踪、实验室测试和确认个人和环境中的生物因子、使用流行病学的方法来确认受感染人群、追踪预防和治疗方法的有效性、决定采取哪种适当的防疫控制措施(如检疫、消毒、隔离等),以及与伙伴合作制定有效的规划和响应等,在应对各类传染病造成的突发公共卫生事件中发挥重要的作用。如果没有美国公共卫生基础设施各部分的通力合作,上述任务是难以完成的。在过去的一个世纪里,美国传染病死亡人数极大地下降,建立在良好的公共卫生基础设施之上的应对突发公共卫生机制功不可没。

(三)美国对于传染病对国家卫生安全威胁的认识。

美国对突发公共卫生事件的应对机制的形成和应对政策还与联邦政府和各级政府对于传染病大流行所造成的国家卫生安全威胁的认识有关。

美国对流行传染病所造成的国家安全威胁的认知经历了一个不断深化的过程。第二次世界大战后至20世纪五六十年代,由于非殖民化、卫生条件的改善以及牛痘和抗生素的出现,国际疾病形势相对稳定,相应减少了传染病对美国的卫生威胁和对此的战略关注。这导致虽然艾滋病在20世纪70年代就出现并在全球传播,但直到1981年美国疾病预防控制中心才发现首宗艾滋病毒感病例。20世纪70年代以后,特别是进入20世纪90年代以来,随着全球化步伐的加快,新型传染病不断出现及其跨越国界的流行的公共卫生风险增大,卫生安全作为一个重要的非传统安全问题才逐渐引发美国的高度关注,制定法律并发布了一系列战略评估文件和倡议。

美国政府认为,日趋加剧的全球化使得世界对传染病渐增的(increasing)扩散更加脆弱,增加了新发传染病可能发生全球大流行的灾难性风险。此外,国际恐怖分子使用生物武器对美国及其盟国发动攻击的风险不断增加,而美国的公共卫生基础设施对应对这一上升的挑战并没有完全做好准备。^①一场重大的突发公共卫生事件不仅使人丧失生命和健康,而且打乱了经济社会的正常运转,对人们的心理也造成巨大的不良影响。从经济损失来看,突发公共卫生事件对旅游、贸易、运输业、餐饮服务业等行业造成严重影响。在目前世界各地反全球化思潮和运动崛起的情况下,新发传染病一次大流行也将对关键的社会和政治结构造成威胁。美国一系列应对突发公共卫生事件的法律、战略和应对措施正是基于这样的认识制定的,并且随着认识的不断变化而调整。

结 语

虽然美国在公共卫生体系建设和应急管理体制建设方面取得显著成就,在应对新发和复发传染病疫情上发挥了重要作用,但也存在诸多的问题。例如,从机制上来说,主要是受政治体制的影响,联邦、州和地方政府、社区之间仍缺少有效的配合;从政策制定上来说,在两党政治极化的大背景下,涉及经济刺激方案等重大财政措施受党争影响而难以迅速出台,在重大疫情打乱产品生产和出口供应链时,对企业及时提供救济的联邦项目较少等。^①

当前新型冠状病毒感染的肺炎正在全球多地蔓延,继世界卫生组织于2020年1月宣布新型冠状病毒肺炎疫情为“国际关注的突发公共卫生事件”之后,2020年3月11日又进一步宣布新型冠状病毒肺炎全球大流行。^②截止到3月16日,全球新型冠状病毒肺炎确诊人数高达15.6万人,死亡5800人。^③2020年1月,美国发现首例新型冠状病毒肺炎病例。2月29日,美国出现第一个死亡病例。^④之后确诊病例和死亡人数急速上升。特朗普政府于2020年1月宣布新型冠状病毒肺炎疫情暴发为美国突发公共卫生事件,对近期到过中国的美国人进行检疫隔离。在疫情迅速扩散的情况下,特朗普政府于3月20日宣布进入国家紧急状态,全国多个州也宣布进入紧急状态。特朗普政府还多项措施并举来应对这次公共卫生危机。一是拨付巨款以应对新型冠状病毒肺炎疫情,对州和地方抗击疫情提供援助。2月24日,特朗普政府宣布将向国会提交“至少25亿美元”的资金计划来对抗新型冠状病毒感染的肺炎。3月13日,特朗普在向全国发表的讲话中,宣布启动《斯塔福特法》,向州和大城市提供500亿美元的援助,同时公布了应对计划;^⑤二是制定抗击疫情的相关法案;三是加强检测、实施旅行禁令、隔离和检疫等医疗应对措施。但由于各州步调不一、联邦和州相互协调不力、联邦援助不能及时到位等原因,致使疫情蔓延。尽管美国最终将战胜疫情,新型冠状病毒肺炎疫情的暴发进一步暴露了美国应对突发公共卫生事件

① Michael H. Cecire, “COVID-19: Economic Development Implications,” CRF Report, IN11228, February 28, 2020.

② Madeline Farber, “Coronavirus Becomes a Pandemic: What to Know about the Classification,” Fox News, March 11, 2020, available at: <https://www.foxnews.com/health/what-is-pandemic-coronavirus>.

③ Zeke Miller, “Coronavirus Vaccine Trial Starts Monday, Government Official Says,” CNN, March 16, 2020.

④ Ray Sanchez, “This Past Week Signaled a Turning Point in America’s Health Emergency,” CNN, March 15, 2020.

⑤ Tom Howell Jr. and Dave Boyer, “Trump Declares National Emergency to Deal with Coronavirus,” The Washington Times, March 13, 2020, available at: <https://www.washingtontimes.com/news/2020/mar/13/trump-declares-national-emergency-deal-coronavirus/>.

机制存在的内在缺陷。

尽管中美两国国情和政治制度不同,但美国应对突发公共卫生机制仍对中国建设和完善重大突发公共卫生事件监测预警体系和响应体系具有一定的借鉴意义。

(一)健全的法律制度是开展公共卫生工作、应对疫情的基础。经过200多年的发展,美国已经形成了一套应对突发公共卫生事件的法律体系。它包括应急管理方法的法律、公共卫生管理法律、公共卫生突发事件应急准备和响应法律,以及为方便其实施而制定的配套法律(如《拨款法》《国土安全法》《国防产品法》等)。无论是应对突发公共卫生事件,还是日常公共卫生管理,美国负责公共卫生的专门机构和相关机构都是在法定授权的基础上依法、依规进行,各部门职责明确。即使在疫情严重情况下采取一些必要的非寻常的措施,如联邦和州宣布进入紧急状态、对疫情带来的危害开展救济等,也有明确的法律遵循。新中国成立以来,特别是2003年抗击“非典”疫情后,中国在应对传染病疫情等突发公共卫生事件领域已经建立了基本完备的法律规则,如《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国国境卫生检疫法》《野生动物保护法》和《突发公共卫生事件应急条例》《群体性不明原因疾病应急处置方案》等,公共卫生和传染病防治法律法规不断健全,但总体上看,仍存在重大疫情相关立法和配套制度不够完善等问题。例如,中国尚没有制定专门的灾害恢复方面的法规,也没有制定专门的法规对进入紧急状态下的政府行为进行规范等,应加大在这方面的立法力度。

(二)把公共卫生纳入国家安全范畴,颁布具体应对某种新发传染病的国家战略是美国应对突发公共卫生事件的另一显著特点。一次传染病大流行对人民生命、国家经济和社会的稳定造成巨大的损害,也对国家灾害响应行动构成前所未有的挑战。中国在国家战略层面始终高度重视公众健康和公共卫生体系建设。中国的公共卫生系统在有效抵御健康风险、维护社会稳定、促进经济建设和社会发展等方面发挥了巨大作用。在当前新发和复发传染病疫情在全球高发的形势下,中国还应从国家安全的高度,界定公共卫生体系的作用,规划和构筑疾病预防控制体系、公共卫生应急管理体系和预案体系、医疗卫生服务体系,发布应对新发传染病的国家战略,以在复杂多变的全球卫生形势下更有效地应对重大疫情带来的安全风险。

(三)拥有庞大而坚实的公共卫生基础设施是美国应对突发公共卫生事件机制的又一特点。中国目前建立了三级卫生医疗系统,有众多的医疗研究机构和庞大的医疗服务人员,互联网和大数据应用使中国医疗服务上升到一个新的水平。但仍存在公共卫生基础设施投资不足、公共卫生人才流失严重、部分地区基础防治机构基础社会建设滞后、医药研发能力不足等问题,从而在重大疫情发生时,难以迅速有效地加以处置。因此,应将公共卫生体系作为公共卫生安全的重要组成部分纳入国家和

地区的优先发展战略 加强公共卫生基础设施投资和公共卫生人才队伍建设 特别是公共卫生突发事件应急处置人员的培养 加强公共卫生信息基础设施建设 建立强大的监测系统、疾病风险监测系统 以及时预测预警主要风险变化及趋势 更有效地应对突发公共卫生事件。

(四) 加强全球卫生安全合作 建立和完善全球应对突发公共卫生事件国际合作机制。这次新型冠状病毒肺炎疫情是人类进入 21 世纪以来遭遇的一次最为严重的灾难 它再次说明了病毒传播无国界、各种类型的传染病是人类的公敌 在应对新发传染病这样一个非传统安全问题上全球共处一个命运共同体。因此 必须牢固树立全人类命运共同体的意识 提高“人的安全”(human security) 意识 摒弃在抗击重大疫情上狭隘的民族主义观念 加强包括卫生援助在内的全球卫生安全合作。中美两国尽管政治制度不同 卫生体制殊异 由此所决定的重大疫情应对机制也不尽相同 各有千秋 应相互学习 取长补短 加强在疫情监测、信息沟通、疫苗开发、治疗技术等领域的合作 取得抗击重大疫情的胜利 共同维护全球卫生安全。

张业亮: 清华大学中美关系研究中心高级研究员

(本文责任编辑: 李墨)

American Politics and Economy

U.S. Public Health Emergency Response Mechanism and Its Implications

Zhang Yeliang (9)

The United States has a well-established public health system , one of the more solid public health infrastructures in the world , yet the country experiences public health crises most often in the world. The U.S. public health system and emergency response mechanism respond slowly in countering the spread of one after another infectious diseases. This process can be roughly divided into three phases. Its formulation and development is affected by the health system’s dependence on its political system , by the nature of its public health infrastructure , and by perceptions of the public health security situation. The U.S. public health emergency mechanism consists of three systems: pre-emergency preparedness , emergency response , and post-emergency recovery. Its main characteristics consider public health within national security so that countermeasures can be related to national strategy and security and be built on the bases of law , emphasizing regional and interagency cooperation , and enhancing international cooperation and health assistance. The current coronavirus outbreak (COVID-19) reveals the inherent weakness of the U.S. public health emergency mechanism. In the global context of the frequent emergence of infectious diseases , it is very important to study aspects of the U.S. public health emergency response mechanism for the effective prevention and control of the outbreak and spread of emerging infectious diseases and an enhanced global health security.

Energy Policy under the Trump Administration: Objectives , Tools and Impacts

Zhao Xingshu (44)

President Donald Trump has pledged U.S. energy dominance. Essentially , it means that the U.S. intends to translate energy strength into energy power to enhance its international influence and global leadership. So far , The Trump administration has based its energy dominance goal on a