

地方政府防疫治理能力评价研究 ——以四川省雅安市为例

吴朝鹏, 陈玉洁, 巫安丽, 刘敦虎*

成都信息工程大学, 四川 成都
Email: *773266189@qq.com

收稿日期: 2021年3月12日; 录用日期: 2021年4月7日; 发布日期: 2021年4月15日

摘 要

随着新冠肺炎在武汉的爆发, 随即波及全国, 从而引发了公众对地方政府防疫治理能力的思考。本文从疾病筛查宣传体系维度、防疫工作落实维度、防疫信息体系维度、容错纠错机制维度四个维度构建地方政府防疫治理能力评价指标体系, 用层次分析法对评价指标进行权重计算, 通过调查和评价四川省雅安市防疫治理能力, 发现雅安市防疫治理能力整体水平良好, 但是在疫情反应度、防疫工作执行力度方面需进一步提升。文章最后从完善重大疫情防控救治体系、加强防疫工作人员的防疫绩效考核融合、健全统一的应急物资保障体系方面提出地方政府防疫治理能力提升的对策。

关键词

地方政府, 防疫治理能力, 层次分析法

Study on Evaluation of Local Government Epidemic Prevention and Control Ability —Taking Ya'an City in Sichuan Province as an Example

Chaopeng Wu, Yujie Chen, Anli Wu, Dunhu Liu*

Chengdu University of Information Technology, Chengdu Sichuan
Email: *773266189@qq.com

Received: Mar. 12th, 2021; accepted: Apr. 7th, 2021; published: Apr. 15th, 2021

*通讯作者。

文章引用: 吴朝鹏, 陈玉洁, 巫安丽, 刘敦虎. 地方政府防疫治理能力评价研究[J]. 现代管理, 2021, 11(4): 330-336.
DOI: 10.12677/mm.2021.114041

Abstract

With the outbreak of COVID-19 in Wuhan and then across the country, the public has been thinking about the ability of local governments to prevent and control the epidemic. This paper constructs the evaluation index system of local government epidemic prevention and governance ability from four dimensions: disease screening and publicity system, epidemic prevention work implementation, epidemic prevention information system and fault tolerance and correction mechanism. And then Analytic Hierarchy Process (AHP) is used to calculate the weight of evaluation indicators. Through investigation and evaluation of epidemic prevention and control ability of Ya'an City, Sichuan Province, it is found that the overall level of epidemic prevention and control ability of Ya'an City is good, but the epidemic response degree and the implementation of epidemic prevention work need to be further improved. In the end, the paper puts forward countermeasures to improve the local government's epidemic prevention and treatment ability from improving the prevention and treatment system of major epidemic, strengthening the integration of epidemic prevention performance assessment of epidemic prevention staff, and improving the unified emergency supplies guarantee system.

Keywords

Local Government, Epidemic Prevention and Management Capacity, Analytic Hierarchy Process

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

地方政府的防疫治理能力是指在面临重大疫情安全事故时，地方政府采取的措施、制定的一系列政策来缓解、消除疫情。2020年初的武汉新型冠状病毒肺炎的大面积爆发给全国人民带来了一个意义非凡的挑战，更是引发了公众对地方政府防疫治理能力的思考。在全民防疫中，地方政府防疫行动起到了关键性作用。在中国这个疆域极其辽阔、各地差异程度极高的地方，不同的政府行动就表现出了不同的政策效果。对中国政府来讲，已有“非典”的防疫经验，对于此次疫情的发生，应该能相对顺利地解决此次疫情，但是由于疫情爆发突然加之各地没有完善的防疫体系、地方政府防疫治理能力较弱等问题，导致大量负面信息的爆发，政府的公信力受到极大的挑战。本文通过构建防疫治理能力评价指标体系，基于此次疫情防治，对雅安市在疫情中的防疫情况进行评价，找出影响防疫治理能力提高的因素，对地方政府防疫治理能力的提高以及做好防疫应急管理等方面都具有十分重要的意义。

2. 地方政府防疫治理能力概述

地方政府指设置在普通地方的，兼具农村地区和城镇地区的政府主要有省地区县和乡。本文所讨论的地方政府主要是指省市一级。防疫治理能力是指当疫情发生后，地方政府所采取的一系列措施以及颁布的一系列政策来应对疫情，从而实现对疫情的控制，以及疫情后的恢复和建设。防疫治理能力是在政府治理工作上进行展开，通过相关部门之间的协调，合作实现疫情的有效治理。从网络和新闻相关报告可看出，目前地方政府应对危机的能力以及公共卫生事件应对的办法还需要很好地完善，对突发事件

的管理，地方政府在这方面的应对能力还需要提高。通过提高地方政府防疫治理能力，能有效提高地方政府应对公共卫生事件及突发事件的能力，尽可能的减少人员和财产损失。而近年来政府绩效评价的全面展开，以绩效为手段，能有效推进地方政府加强防疫治理能力的提升。

3. 地方政府防疫治理能力评价指标体系构建

3.1. 评价指标体系的构建

通过突发公共卫生事件，政府治理能力等关键词搜索相关文献、结合本人自身的政府部门绩效评价的实际经验，以及疫情发生后雅安市实行的防疫措施，构建了四个一级指标，10个二级指标，为地方政府防疫治理能力的评价指标体系。如表1所示。

Table 1. Evaluation index system of local government epidemic prevention and control ability

表 1. 地方政府防疫治理能力评价指标体系

类目	一级指标	二级指标
地方政府防疫治理能力的评价指标体系 A	疾病筛查宣传体系维度 B1	疫情排查 C11
		前期防疫宣传 C12
		疫情公报 C13
		疫情反应度 C21
	防疫工作落实维度 B2	防疫资源投入力度 C22
		防疫工作执行力度 C23
		疫情形势透明度 C31
	防疫信息体系维度 B3	疫情形势关注度 C32
		民众满意度 C41
	容错纠错机制维度 B4	疫情防控的全面质量管理 C42

本文的指标权重则采用层次分析法来进行确定。这种方法将定性和定量相结合进行系统分析，在一定程度上可以避免评价中的主观影响，从而科学的确定各指标的权重。

3.2. 层次分析法

层次分析法简称 AHP (Analytic Hierarchical Process)，是由美国运筹学家匹兹堡大学的 T. L. Saaty 教授于 1973 年提出的一种用于决策的方法，又称为多层次权重分析决策方法[1]。该方法通过将评价目标的相关元素分解为目标、准则、方法等层次，构建评价指标体系和判断矩阵，经过定性分析与定量研究，确定指标权重，提出评估方案。该方法采用相对尺度，两两相互比较，以尽可能减少性质不同的诸因素相互比较的困难，以提高准确度。在比较时选取 T. L. Saaty 的 1~9 标度法，具体标度含义见表 2。得到判断矩阵后，计算各判断矩阵 A 的特征值最大值 $\lambda_{\max}$ ，再利用公式 $A \cdot \omega = \lambda_{\max} \cdot \omega$ 解出 $\lambda_{\max}$ 对应的 ω 的特征向量， ω 经过标准化后，即为同层次中某元素相对某标准因素相对重要性的排序权重值[2]。经过一致性检验后，即可得到绩效评估指标的权重。

Table 2. T. L. Saaty 1~9 scale

表 2. T. L. Saaty 1~9 标度

标度	第 i 指标与第 j 指标比较结果	说明
1	ki 与 kj 重点性相等	两者对目标有相同的重要性
3	ki 稍微重要于 kj	两者间的判断差异轻微

Continued

5	ki 明显重要于 kj	两者间的判断差异明显
7	ki 强烈重要于 kj	两者间的判断差异强烈
9	ki 绝对重要于 kj	两者间的判断差异极端
2、4、6、8	重要性在上诉表诉之间	判断属于上诉两者之间
各值倒数	ki 与 kj 比较的判断为 kij	则 ki 与 kj 比较的判断为 kij=1/kij

(一) 一级指标权重计算

经过计算以后,一致性检验结果如下: $\lambda_{\max} = 4.2253$; $CI = 0.071$; $RI = 0.9$; $CR = 0.0844$, 权重向量为 $[0.2948, 0.5119, 0.0932, 0.1001]$ 。

(二) 二级指标计算**1) 疾病筛查宣传体系维度下的指标权重**

经过计算以后,一致性检验结果如下: $\lambda_{\max} = 3.0536$; $CI = 0.0268$; $RI = 0.58$; $CR = 0.0462$, 权重向量为 $[0.7089, 0.1125, 0.1125]$ 。

2) 防疫工作落实维度下的指标权重

经过计算以后,一致性检验结果如下: $\lambda_{\max} = 3.0070$; $CI = 0.0035$; $RI = 0.58$; $CR = 0.006$, 权重向量为 $[0.6697, 0.2426, 0.0879]$ 。

3) 防疫信息体系维度下的指标权重

经过计算以后,一致性检验结果如下: $\lambda_{\max} = 2$; $CI = 0$; $RI = 0$; $CR = 0$, 权重向量为 $[0.75, 0.25]$ 。

4) 容错纠错机制维度下的指标权重

经过计算以后,一致性检验结果如下: $\lambda_{\max} = 2$; $CI = 0$; $RI = 0$; $CR = 0$, 权重向量为 $[0.75, 0.25]$ 。

3.3. 总排序一次性检验

从以上数据可以看出,各级指标的 CR 值都小于 0.1,说明层次单排序结构通过一致性。根据层次单排序结果汇总,总排序结果如下:

$$\begin{aligned}
 CI &= 0.2948 * 0.0268 + 0.5119 * 0.0035 + 0.0932 * 0 + 0.1001 * 0 = 0.0097 \\
 RI &= 0.2948 * 0.58 + 0.5119 * 0.58 - 0.4679 + 0.0932 * 0 + 0.1001 * 0 = 0.4679 \\
 CR &= \frac{CI}{RI} = 0.021 < 0.1
 \end{aligned}$$

3.4. 评价结果分析

从分析结果看来,一级指标权重排序为防疫工作落实维度、疾病筛查宣传体系维度、容错纠错机制维度、防疫信息体系维度。通过评价结果可以看出,在地方政府防疫治理能力评价体系中,最重要的一项评价指标为防疫工作落实维度,权重为 0.5119。在防疫治理能力评价中,地方政府采取的一系列措施来进行疫情控制是衡量治理能力的重要指标;其次是疾病筛查宣传体系维度,权重为 0.2948,该指标重点关注对疾病的排查和宣传,从源头上进行防控,这也是政府防疫治理能力的重要指标之一;接下来是容错纠错机制维度,权重为 0.1001,根据疫情的不断发展、民众的诉求、防疫政策需要进行不断的调整来适应疫情的变化;排在最后的是防疫信息体系维度,权重为 0.0932,政府通过对信息的收集和管控,确保信息的真实性,避免由于错误信息带来不必要的恐慌。

在十个二级指标中,其中权重占比最大的指标体系是疫情的反应度,权重为 0.3427,包括是否成立专门的防疫领导小组,统一指挥防疫工作、部署防疫资源、制定出本地的具体防疫方案以及设置专门的

隔离区等措施, 这些措施是防疫是否成功的关键, 所以疫情的反应度是评价地方政府防疫治理能力的最重要的指标; 疫情排查也是防疫的关键, 权重为 0.2090, 通过对辖区内有发热、咳嗽症状人员进行重点排查以及对从疫情严重地区返归辖区人员进行检测并对其进行隔离等措施, 避免大规模群众性集聚传播; 防疫资源投入力度指标的权重位于第三, 权重为 0.1242, 主要是指在防疫过程中的结合当地实际情况而投入的人力、物力、财力来进行防疫。接下来的权重排序为民众满意度、疫情形势透明度、前期防疫宣传、防疫工作执行、疫情公报、疫情防控的全面质量管理、疫情形势关注度。从权重数据可以看出, 这些指标权重相对较低, 对防疫能力的影响相对较小。

4. 实证分析——以四川省雅安市为例

4.1. 雅安市防疫治理情况

自新冠肺炎爆发以来, 雅安市卫健委共通报 7 例确诊患者。总体来看, 雅安市确诊病例较少, 一是因为雅安市人口较少, 二是因为防疫行动实施早, 从雅安市卫健委官网了解到, 2020 年 1 月 24 日就开始全市大排查, 及时避免大规模传播。在疫情筛查宣传方面, 武汉封城以后, 雅安市卫生健康委迅速响应 8 个县(区)均按要求在车站、高速公路路口等地共设立了 21 个检测点, 全面排查疑似病例和确诊病例, 同时加大对疫情危害性和防疫措施的宣传力度, 利用社交平台、融媒体以及宣传车进行宣传, 让市民了解病毒的来源, 认识病毒的传染性和危害性; 在防疫工作落实方面, 在疫情爆发以后, 雅安市卫生健康委迅速响应, 成立了疾病预防控制和诊疗专家组, 及时制定相关工作方案, 明确工作责任和任务; 对全市医疗机构预检分诊、病例救治等工作进行进一步规范, 同时指定雅安市人民医院为新冠肺炎治疗医院; 各县成立新冠肺炎疫情应急指挥小组, 根据各县疫情发展情况, 统一协调各县的防疫工作; 在防疫信息收集与管控方面, 各地严查各种社交平台上发布的各种信息, 并及时辟谣, 避免引发群众恐慌。同时积极收集民间信息, 对于民众高度怀疑的人群进行重点排查, 并及时公布活动轨迹; 在容错纠错机制方面, 雅安市根据疫情的发展情况, 调整城际、农村短途交通运输、店铺的开放情况。

4.2. 雅安市防疫治理能力评价

为了对雅安市防疫治理能力进行评价, 根据构建的指标体系生成调查问卷。通过对雅安市六县二区的相关民众、隔离人员以及政府相关工作人员发放问卷, 要求他们对各个指标进行打分, 打分共分为四个等级, 分别为“优秀”、“良好”、“一般”、“差”。本次问卷调查共发放问卷 100 份, 回收 95 份, 回收率为 95%, 有效问卷 88 份, 有效率为 95.63%。根据回收结果对雅安市防疫治理能力进行综合分析, 得分在 9 分以上, 则为优秀; 得分在 7~9 分则为良好; 得分在 5~7 则为一般, 得分在 5 分以下则为差。分析结果如表 3 所示。

具体来看, 雅安市在疫情排查、前期防疫宣传、疫情公报、防疫资源投入力度以及疫情形势关注度、疫情形势透明度、民众满意、以及疫情防控的全面质量管理方面做的较好, 其中疫情公报、防疫资源投入力度以及疫情形势关注度达到了优秀的水平, 一方面说明雅安市各县都全方位、高透明的公布疫情信息, 大力投入人力物力财力资源进行防疫抗疫。另一方面也说明, 在雅安市政府、雅安市卫健委、雅安市各部门的配合下, 重点从防疫信息和防疫资源入手, 突出重点、抓住难点, 部门间协作能力较强。

从结果还发现, 疫情反应度和防疫工作的执行力度水平较为一般, 提升空间较大。由于目前雅安市尚未形成健全的防疫管理体系, 加之疫情爆发突然, 没有做好充分的准备, 导致疫情反应灵敏度不高; 同时, 在执行防疫工作时, 基层防控工作不平衡, 在村居出入口管理上, 有的村比较严格, 有的村比较松散; 有些基层人员工作认真负责, 有些基层人员工作敷衍。

Table 3. Evaluation of epidemic prevention and control ability in Ya'an City
表 3. 雅安市防疫治理能力评价情况

评价对象	得分	评价等级	二级指标	评价等级
雅安市防疫治理能力	7.60 分	良好	疫情排查 C11	良好
			前期防疫宣传 C12	良好
			疫情公报 C13	优秀
			疫情反应度 B21	一般
			防疫资源投入力度 B22	优秀
			防疫工作执行力度 B23	一般
			疫情形势透明度 B31	良好
			疫情形势关注度 B32	优秀
			民众满意度 B41	良好
			疫情防控的全面质量管理 B42	良好

5. 相关建议

5.1. 完善重大疫情防控救治体系

想要提高防疫治理能力必须要从体制机制上入手，从体制机制上提高治理效率和治理效果。一是地方政府要健全重大疫情应急响应机制，在辖区范围内建立集中统一高效的领导指挥体系，做到指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力，精准解决疫情第一线问题。及时总结各地实践经验，形成制度化成果，完善突发重大疫情防控规范和应急救治管理办法，根据各地风俗习惯、民族特色建立适合本地区特色的特大疫情防控规范和应急救治管理办法，健全优化重大疫情救治体系，建立健全分级、分层、分流的传染病等重大疫情救治机制。二是地方政府要加强辖区内医疗救治体系的建设。从此次疫情可反映出，不少四五线城市医疗设施落后，且不少市州缺乏专业传染病医院，因此，地方政府应加大对传染病科的投入与建设，改善诊疗条件，提高医生的专业化水平，加强传染病科的专业能建设和人才建设，有效分布医疗资源，形成体系 - 人才 - 资源协同发展布局。

5.2. 加强防疫工作人员的防疫绩效考核融合

防疫工作的落实情况主要靠基层工作人员执行，防疫工作中出现官僚主义、形式主义以及不作为行为会严重影响防疫效果。从雅安市的基层人员防疫工作中可以看出，部分基层工作人员在防疫过程中存在管控措施落实不到位、核查工作不严不细等问题，因而建立防疫绩效考核对提高防疫措施的落实力度是必要的。同时，地方政府还应建立专门的责任追究机制，对疫情防控中不履职、不当履职、违法履职的，依法追究相关人员责任。各地方政府各部门要严格执行报告制度，不得瞒报、缓报、谎报。相关疾病预防和医疗卫生机构未按规定履行防控责任的，其他单位和个人违反相关法律、法规的，依照法律法规的有关规定追究责任。

5.3. 健全统一的应急物资保障体系

统一的应急物资保障体系是国家应急管理体系建设的重要内容，是精准布局推进国家应急管理体系和能力现代化的重要支撑，是应对和处置突发公共事件的物资基础保障，是决定突发事件应急处置成败的关键因素。因此，健全统一的应急物资保障体系对于提升地方政府防疫治理能力十分必要。在这次疫情防控中医用设备、防护服、口罩等物资频频告急，反映出地方政府应急物资保障体系存在突出短板。要把应急物资保障作为国家应急管理体系建设的重要内容，按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时

应急、采储结合、节约高效的原则，尽快健全相关工作机制和应急预案。同时，地方政府还要处理好辖区内应急物资的质量和关系，最大限度减少浪费，高效率地实现应急物资保障。做到过程监控，确保信息透明，避免因监督不力滋生违规操作。需对应急物资的需求、筹集、储存、配送全过程进行监控，做到可追溯、可控制，为科学决策提供可靠的依据[3]。

参考文献

- [1] 李晚莲, 刘思涵. 基于层次分析法的社区医疗卫生机构应急能力评价[J]. 湖南社会科学, 2018(2): 142-147.
- [2] 陈芳, 李伟婷. 基于层次分析法的财政支出绩效评价指标权重研究——以 2019 年湖北省就业补助资金绩效评价为例[J]. 行政事业资产与财务, 2021(1): 29-32.
- [3] 健全统一的应急物资保障体系[Z/OL]. https://m.sohu.com/a/438402041_120939292, 2020-12-15.