

“习近平公共卫生与健康治理理论”的核心要义 及时代价值*

徐汉明

摘要 | 破解人民群众对公共卫生服务的“基本福利品”供给不充分不平衡的难题，回应公共卫生服务体系在城乡综合发展中的功能作用不适应不协调，弥补公共卫生法治体系滞后于国家治理体系与治理能力现代化的短板，是“习近平公共卫生与健康治理理论”产生发展完善的时代背景。这一具有科学性、系统性、实践性特征的理论体系的核心要义可概括为：人民生命安全和身体健康论，全面深化医疗卫生体制改革论，构建公共卫生体系论，完善疾病预防控制体系论，强化公共卫生执法监管论，健全公共卫生服务体系论，公共卫生法治保障论，为维护人民健康提供有力保障论，健全重大疾病医疗保险救助制度论，健全统一应急物资保障体系论，推进医德医风行业自律论，构建人类生命健康共同体论，全面社会管理健康论，提高党委政府处置重大公共卫生应急事件能力论，等等。其时代价值集中体现在：她是“马克思主义经典作家”关于“人的现代化与国家管理职能的基本原理”在当代中国创新实践的重大成果；是对60多年来中国特色社会主义公共卫生与健康发展道路、制度、文化、理论的创新发展；是新时代实现由“健康中国”向“健康强国”跨越的行动指南。

关键词 | 公共卫生；健康治理；核心要义；时代价值

作者简介 | 徐汉明，中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心暨湖北法治发展战略研究院院长，教授，博士生导师。

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



这次突如其来的新冠肺炎疫情暴发肆虐，是对我国公共卫生治理体系和治理能力现代化的一次大考。以“武汉胜”“湖北胜”“中国胜”为标志的一场动员全体人民奋力抗击新冠肺炎“人民战争、总体战、阻击战”的成效及其新鲜经验，集中展示了中国特色社会主义的制度优势，与发达国家的抗

疫实际效果进行了实质性比拼，给全球抗击肆虐人类的这场瘟疫提供了全新模式，赢得了国际社会的广泛赞誉，成为全球抗击疫情参考“中国方案”、

* 本文原载于《法学》2020年第9期。

借鉴“中国模式”、分享“中国智慧”的新景象。如何在有效应对世界百年未有之大变局，加快实现新时代“一个时段、两个阶段”根本目标任务的大背景下，^[1]抢抓加速推进市域尤其是超大城市治理体系和治理能力现代化千载难逢的机遇之时，实现疫后经济迅速重振，社会运行秩序全面恢复，尽快补齐城市域尤其是超大城市公共卫生治理体系和治理能力存在的若干短板，在国内城市尤其是超大城市治理共同体的竞争中脱颖而出，在全球超大城市治理文明方阵中争得一席之地，必须以“习近平公共卫生与健康治理理论”为引领，高点定位，精准施策，增强理论与实践的自觉，即：牢牢把握治理之“基”，坚决把推动高质量发展贯穿市域尤其是超大城市公共卫生与健康治理全过程，努力在危机之中育新机、于变局之中开新局，厚植发展根基、彰显发展优势、提升发展能级；牢牢把握治理之“本”，坚持以人民为中心、保障人民生命安全根本利益至上，坚决把创造高品质生活贯穿市域尤其是超大城市治理全过程，始终把人民对公共卫生与健康的需求作为治理方向，把人民的参与作为治理力量，把人民的满意作为检验治理成效的根本标准；牢牢把握治理之“根”，必须把高效率管理作为提升城乡尤其是超大城市公共卫生与健康治理品质之“策”，织密市域应急事件处置网、公共卫生防护网、基层社会治理网、矛盾风险化解网、城市精细化管理网。^[2]从织密市域应急事件处置网、公共卫生防护网，加快提升市域尤其是超大城市公共卫生体系和能力而言，须着力加强市域公共卫生与健康治理专业化、数字化、智能化建设，推动市域尤其是超大城市公共卫生与健康治理体系和治理能力现代化。

一、“习近平公共卫生与健康治理理论”产生发展的时代背景

作为新时代中国特色社会主义思想重要组成部分的“习近平公共卫生与健康治理理论”，构成了内容丰富、体系完整、逻辑严密，具有鲜明哲学实践面向的特点，充分诠释、体现和表达了中国特色社会主义道路、制度、文化、理论发展完善的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑，从公共卫生与健康事业发展层面彰显了中国特色的社会主义治理道路的规律和“中国之治”显著优势。其产生发展有着深刻

的时代背景。

（一）破解城市公共卫生服务体系与人民群众对公共卫生与健康“基本福利品”供给不充分、不平衡的难题，是催生“习近平公共卫生与健康治理理论”的客观基础

城市尤其是超大城市不仅在于其行政等级、经济实力、外来人口居住、民用汽车保有量、人均道路面积、房价收入比、优质资源、空间承载力等方面与县域及乡村比较具有独特特点，是社会文明发展的综合载体，现代经济发展的重要引擎，创新资源、创新体系的聚集高地，一流大师、专门人才的栖息地，要素资源城乡流动、跨境配置的重要窗口，人文景观、文化品牌、城市标识的“聚宝盆”。^[3]而且是优质公共卫生与健康公共品供给服务的主要基地，公共卫生科技创新与生物工程技术聚集高地，公共卫生与健康专门人才专业服务精细化管理的增长地，更是检验城市尤其是超大城市综合实力的标志；而门类齐全、优势各异、技术精湛、防治结合的公共卫生与健康服务项目、专业、品牌，与统一协调高效便捷的公共卫生管理体制机制所构成的公共卫生服务体系，往往是展示城市尤其是超大城市“硬实力、软实力、巧实力”的一张亮丽名片。新中国成立以来，国家在城市及农村建立起了基本公共卫生医疗服务体系。改革开放以后国家在城市加大了公共卫生医疗的投入，成为城市综合发展的重要组成部分。但是，城市公共卫生体系和公共卫生能力现代化严重滞后，成为城市治理体系和治理能力现代化一道“躲不过、绕不开”的难题。这包括：一方面，城市公共卫生体系不健全，政府推动公共

[1] 笔者注：“一个时段”是指从现在到二〇二〇年为全面建成小康社会决胜期；“两个阶段”是指第一个阶段，从二〇二〇年到二〇三五年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从二〇三五年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。参见《党的十九大报告》（辅导读本），人民出版社2017年10月第1版，第27-28页。

[2] 徐汉明：《高点定位 精准施策——关于武汉治理现代化的几点思考》，《湖北日报》2020年7月26日第11版。

[3] 徐汉明、徐凯：《超大城市治理现代化：意义、内涵与行动选择》，《法制日报》2020年7月3日第11版。

卫生医疗体制改革的取向一度忽视以人民为中心,过度依赖市场机制,弱化政府应尽职能性义务的偏差未能根本扭转。另一方面,由于政府对公立医院财力供给严重不足,导致公立医院医疗诊断公共服务商品化、经营化、利益化,医院“以药养医”,以“高科技检查养医”问题突出,城乡居民普遍反映“看病贵”,“因病致贫”“因病返贫”现象屡屡发生。再一方面,城市公共卫生服务保障功能转换不科学不规范。作为中国卫生医疗体系主体医院在布局、层次、结构中存在着条块分割、交叉重叠;城乡区域发展严重不平衡,医疗资源配置不合理,严重影响社会资源有效利用。与此同时,城市服务保障机制不健全,有的医疗系统为追求利润,丧失了服务民众的医德,阻碍了服务保障功能发挥;城市公共卫生治理法制建设不配套,等等。造成这些问题的原因既有深刻的经济社会背景,又有公共卫生行业自身尊重规律不够等问题。为此,以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心,以构筑“大卫生、大健康”作为工作出发点和落脚点,把构建公共卫生体系,健全重大疫情救治体系,改革疾病预防控制体系,提升疫情监测预警和应急响应能力,打造人民生命健康共同体作为城市工作主题的重要内容之一,纳入城市治理体系乃至国家治理体系重要组成部分,坚持同思考、同决策、同部署、同落实,提出了一系列新理念、新论断、新命题、新思想、新战略,成为破解城市公共卫生体系建设难题,让改革发展成果更多更公平惠及城乡居民,使城乡居民通过公共卫生优质高效精准低廉的供给服务而不断增强对改革与发展成果更多更公平的获得感、幸福感、满意度,并以此作为其基本评价尺度,搭建城市高品质生活“五味”平台,即:生活有甘甜味、环境有清新味、事业有成就味、社会有人情味、文化有高品位;进而带动农村公共卫生与健康体系建设,推进城乡公共卫生体系一体化的行动指南。^[1]

（二）回应公共卫生服务体系在城市综合发展中的功能作用不协调不适应是“习近平公共卫生与健康治理理论”产生发展的现实需求

传统城市治理存在“三重三轻”现象,即:重“粗放型”发展,轻以人为本及融公共卫生与健康发展一体、产业结构均衡的高质量发展;重“GDP型”

评价,轻创造民生保障与以公共卫生服务“公共品”优质高效精准便捷供给充分为核心内容的品质提升以及绿色环保的高品质生活;重“浮瓢型”治理,轻精准、系统、信息化的高效能治理。这些“城市病”面对此次横行肆虐的新冠疫情,更加暴露出危机公关机制缺失;危机应急管理机制反应迟钝;应急与预警系统一度失灵;应急医疗资源匮乏等若干短板,严重制约了对公共卫生突发事件的应对处置。为此,习近平同志从构建“健康中国”,打造人民生命健康共同体大战略谋划,从加快推进城乡公共卫生医疗管理体制改革关键环节入手,从应对新冠肺炎等重大公共卫生突发事件着力,从完善国家、省、市、县四级医疗救治体系突破,从建立集预防、预警、救治、管理、培训、研发一体化的重大公共卫生与健康服务长效机制行动实施,提出了一系列新谋略、新方案、新路径,为弥补构建公共卫生服务体系同城市高质量发展、高品质生活、高效能管理方面的不协调不适合问题,使公共卫生成为城市综合发展的增长极,展示中国特色社会主义公共卫生制度优势,增强城市尤其是超大城市核心竞争力,推动新农村建设,推进公共卫生与健康城乡一体化建设指明了正确的方向。

（三）弥补公共卫生法治体系滞后于国家治理体系的短板是“习近平公共卫生与健康治理理论”发展完善的目标选择

作为城市尤其是超大城市治理体系和治理能力现代化,是国家治理体系大系统之中在市域范围内的逻辑展开,是国家治理、政府治理、社会治理理念的确立、各子系统的协调统一,治理目标的科学化、系统化、智能化、法治化的实践表达,在法治国家、法治政府、法治社会一体建设的战略格局中具有独特的地位与作用。^[2]突发其来的新冠肺炎疫情给公共卫生法治体系做了一次全面体检,暴露出其《生物安全保护法》等基础性法律制度安排缺失;《野生动物保护法》部分内容陈旧滞后;《传染病防治法》存在不少漏洞;公

[1] 徐汉明:《高点定位 精准施策——关于武汉治理现代化的几点思考》,《湖北日报》2020年7月26日第11版。

[2] 徐汉明:《市域社会治理现代化:内在逻辑与推进路径》,《理论探索》2020年第1期。

公共卫生安全法律体系不完备的状况十分突出；公共卫生突发事件预防、预警与应对，与自然灾害、事故灾难、社会治安重大突发事件应对机制相互脱节，部门壁垒、相互掣肘，形成“九龙治水水成龙”的尴尬状况；公民、单位、基层社区公共卫生防控力量薄弱，人人参与、人人有责、共建共享的公共卫生体系未能真正形成；公共卫生急救救治人力、物力、技术严重短缺，急救救治机制不完备；CDC 服务决策功能作用难以有效发挥；公共卫生法治实施体系运行不畅、监督体系不完备、保障体系十分脆弱，等等。为此，党的十八大以来，习近平同志高度重视公共卫生法治体系建设，即：他亲自推动公共卫生安全体制改革，强调坚定不移贯彻预防为主方针，坚持防治结合、联防联控、群防群控，努力为人民群众提供全生命周期的卫生与健康服务；^[1]面对突发其来的新冠肺炎疫情，他在亲自决策部署指挥全国抗疫的同时，把公共卫生安全应急管理体系，公共卫生法治体系建设提升到前所未有的高度，首次纳入国家安全战略，在发挥政治领导力、思想动员力、组织行动力、协同保障力夺得抗疫决胜的同时，将中国依法抗疫经验与联合国世卫组织及友好国家共同分享，推动构建全球人类生命健康共同体，抗疫决策民主化、科学化、法治化提供“中国模式”，分享“中国智慧”，^[2]成为“后疫情时代”经济重振、社会发展步入新常态，加速推进公共卫生安全法治体系和法治能力现代化，促进构建人类生命健康共同体的长期基本遵循。

二、“习近平公共卫生与健康治理理论”的核心要义

“习近平公共卫生与健康治理理论”是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是“马克思主义经典作家”关于“人的现代化与国家管理职能”基本原理的中国化最新成果。其理论核心要义可概括为：

（一）人民生命安全和身体健康论

以人民为中心、坚持人民的主体地位，是习近平新时代中国特色社会主义思想的精髓。习近平同志强调，“人的生命只有一次，必须把它保住，我们办事情一切都从这个原则出发。”^[3]

他进一步指出“在推进健康中国建设的过程中，要坚持正确的卫生与健康工作方针，以基层为重点，以改革创新为动力，预防为主，中西医并重，将健康融入所有政策，人民共建共享。”^[1]面对新冠肺炎对人民生命健康的重大现实威胁，以习近平同志为核心的党中央毅然决然地“对经济社会发展按下了暂停键，不惜付出很高的代价。”^[3]他始终强调“要把人民生命安全和身体健康放在第一位，党中央采取的所有防控措施都首先考虑尽最大努力防止更多群众被感染，尽最大可能挽救更多患者生命。”^[4]如何做好新冠肺炎患者救治工作？他谆谆告诫全党同志、医疗战线的领导者、医务工作者“健康是促进人的全面发展的必然要求，是经济社会发展的基础条件，是民族昌盛和国家富强的重要标志，也是广大人民群众的共同追求。”^[1]他深刻指出“没有全民健康，就没有全面小康，要把人民健康放在优先发展的战略地位，以普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业为重点，加快推进健康中国建设，努力全方位、全周期保障人民健康，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦打下坚实健康基础。”^[1]从而型构起了以人民为中心的公共卫生与健康治理理论的根基。

（二）全面深化医疗卫生体制改革论

全面深化改革是加快建设“健康中国”的动力。围绕公共卫生体制改革，习近平总书记从顶层制度设计，提出了科学性、系统性、可操作性的系列观点。这包括：改革根本取向方面，习近平同志始终

[1] 《习近平出席全国卫生与健康大会并发表重要讲话》，央广网，<http://m.cnr.cn/news/>，最后访问日期 2020 年 7 月 28 日。

[2] 徐汉明：《习近平社会治理法治思想研究》，《法学杂志》2017 年第 10 期。

[3] 《习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，最后访问日期 2020 年 8 月 4 日。

[4] 《习近平在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作》，中央政府网，<http://www.gov.cn/>，最后访问日期 2020 年 8 月 24 日。

强调“要坚持基本医疗卫生事业的公益性，不断完善制度、扩展服务、提高质量，让广大人民群众享有公平可及、系统连续的预防、治疗、康复、健康促进等健康服务。”^[1]评价改革的标准方面，习近平指出“要坚持提高医疗卫生服务质量和水平，让全体人民公平获得。”^[1]改革的重点方面，习近平强调“医药卫生体制改革已进入深水区，到了啃硬骨头的攻坚期。”^[1]他明确要求“要加快把党的十八届三中全会确定的医药卫生体制改革任务落到实处。”^[1]他提出“要立足更精准更有效地防，在理顺体制机制、明确功能定位、提升专业能力等方面加大改革力度”。^[2]改革的突破口方面，习近平同志提出“要着力推进基本医疗卫生制度建设，努力在分级诊疗制度、现代医院管理制度、全民医保制度、药品供应保障制度、综合监管制度5项基本医疗卫生制度建设上取得突破。”^[1]处理政府与市场关系的改革难点方面，习近平同志反复要求“要坚持正确处理政府和市场关系，在基本医疗卫生服务领域政府要有所为，在非基本医疗卫生服务领域市场要有活力。”^[1]改革完善中西医结合体制方面，习近平同志高度重视传统中华医药医疗文化的挖掘与现实转化，一再要求“要着力推动中医药振兴发展，坚持中西医并重，推动中医药和西医药相互补充、协调发展，努力实现中医药健康养生文化的创造性转化、创新性发展。”^[1]建立健康影响评价评估制度方面。习近平同志指出，“要全面建立健康影响评价评估制度，系统评估各项经济社会发展规划和政策、重大工程项目对健康的影响。要完善人口健康信息服务体系建设，推进健康医疗大数据应用。”^[1]从而为构建适合中国国情、体现时代特征、具有新时代特点的现代公共卫生体系，纠正和防止“左”“右”摇摆的偏差提供了思想指引。

（三）构建公共卫生体系论

构建公共卫生体系是健康中国的“基石”，也是“习近平公共卫生与健康治理理论”的核心命题。这包括：型构公共卫生体系“四梁八柱”层面，所谓“四梁”是指：改革完善疾病预防控制体系，建立完善应急医疗救治体系，巩固完善基层医疗卫生服务体系，健全公共卫生应急物资保障体系；^[3]所谓“八柱”是指：完善应急指挥机制，健全监测

预警机制，优化应急响应机制，建立健全分级、分层、分流的重大疫情救治机制，健全科学研究、疾病控制、临床治疗有效协同机制，强化联防联控机制，夯实群防群控机制，创新舆论引导工作机制。^[3]公共卫生体系实施路径层面，习近平同志为此提出了系列观点，对此可集中概括为：要加强国家级疾病预防控制机构能力建设；要健全疾控机构和城乡社区联动工作机制；要创新医防协同机制，建立人员通、信息通、资源通和监督管理相互制约的机制；要加强疾控人才队伍建设；要建设一批高水平公共卫生学院。^[2]破解公共卫生体系应急响应机制运行失灵难题层面，习近平同志指出，必须“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”，形成“集中统一高效的领导指挥体系。”^[3]他明确要求，要健全“平战结合、补齐短板，健全优化重大疫情救治体系”“要鼓励运用大数据、人工智能、云计算等数字技术，在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等方面更好发挥支撑作用。”^[3]加快公共卫生应急体系建设层面，习近平同志强调，必须“研究和加强疫情防控工作，既要立足当前，科学精准打赢疫情防控阻击战，更要放眼长远，总结经验、吸取教训”，^[3]着力“完善重大疫情防控体制机制，健全国家公共卫生应急管理体系。”^[3]习近平同志还从应对全球生物安全环境、形势和面临的挑战、风险视角，深入分析我国生物安全的基本状况和基础条件，明确提出必须“系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力。”^[3]从而夯实了构建公共卫生治理体系的理论基础。

（四）完善疾病预防控制体系论

如何织密疾病防控网？习近平同志对新冠肺炎

[1] 《习近平出席全国卫生与健康大会并发表重要讲话》，央广网，<http://m.cnr.cn/news/>，最后访问日期2020年7月28日。

[2] 《习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，最后访问日期2020年8月4日。

[3] 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调：完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系》，中央人民政府网，<http://www.gov.cn/xinwen/>，最后访问日期2020年8月24日。

等流行疾病的防控经验极其深刻教训，从理论与实践结合上尖锐地指出“预防是最经济最有效的健康策略。坚持常备不懈，将预防关口前移，避免小病酿成大疫。”^[1]如何彰显中国特色公共卫生应急救助制度优势？习近平同志深情地说“要健全应急医疗救助机制，在突发疫情等紧急情况时，确保医疗机构先救治、后收费，并完善医保异地即时结算制度。”^[1]他一再强调“只有构建起强大的公共卫生体系，健全预警响应机制，全面提升防控和救治能力，织密防护网、筑牢筑实隔离墙，才能切实为维护人民健康提供有力保障。”^[2]习近平同志在视察北京、武汉基层抗疫一线成功经验时说，“要强化风险意识，完善公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制。要依法做好疫情报告和发布工作，按照法定内容、程序、方式、时限及时准确报告疫情信息。”^[3]青少年是“健康中国”的重心，是“健康强国”的支柱。习近平总书记时时刻刻把青少年的健康成长挂在心上，他说“要重视少年儿童健康，全面加强幼儿园、中小学的卫生与健康工作，加强健康知识宣传力度，提高学生主动防病意识，有针对性地实施贫困地区学生营养餐或营养包行动，保障生长发育。”^[4]在抗疫的关键时期，他及时给北京大学援鄂医疗队全体“90后”党员回信：对他们“不畏艰险、冲锋在前、舍生忘死，彰显了青春的蓬勃力量”给予了充分肯定，赞扬他们“新时代的中国青年是好样的，是堪当大任的”！勉励当代青年“在为人民服务中茁壮成长、在艰苦奋斗中砥砺意志品质、在实践中增长工作本领，继续在救死扶伤的岗位上拼搏奋战”“让青春在党和人民最需要的地方绽放绚丽之花”。^[5]习近平同志十分重视重点人群健康，他说“要重视重点人群健康，保障妇幼健康，为老年人提供连续的健康管理服务和医疗服务，努力实现残疾人‘人人享有康复服务’的目标，关注流动人口健康问题，深入实施健康扶贫工程。”^[4]习近平同志高度重视夯实“健康文明工程”，把健康文明建设植入“五位一体”大战略大格局之中，提升到前所未有的高度，强调“要倡导健康文明的生活方式，树立‘大卫生、大健康’的观念，把以治病为中心转变为以人民健康为中心，建立健全健康教育体系，提升全民健康素养，推动全民健身和全民健康深度融合。”^[4]信息时代给社会成员带来前所未有的压力，如何把

社会心理健康植入社会治理体系，成为检验执政者执政方略谋略及执政能力的重要指标。为此，习近平总书记从大处着眼、细微入手，明确要求“加大心理健康问题基础性研究，做好心理健康知识和心理疾病科普工作，规范发展心理治疗、心理咨询等心理健康服务。”^[4]从而型构了疾病预防控制体系理论。

（五）强化公共卫生执法监管论

完善公共卫生执法，强化监管，是公共卫生体系不可或缺的组成部分。习近平同志高度重视卫生执法监管，指出执法司法部门应当“依法实施疫情防控及应急处理措施。要加强治安管理、市场监管等执法工作，加大对暴力伤害医务人员违法行为的打击力度，严厉查处各类哄抬防疫用品和民生商品价格的违法行为，依法严厉打击抗拒疫情防控、制假售假、造谣传谣等破坏疫情防控的违法犯罪行为，保障社会安定有序。”^[1]有关动员社会捐赠支持抗疫工作既是弘扬传统中华文化美德的实际行动，又须在法治轨道上运行。针对疫情初期社会捐赠管理失序等突出问题，习近平总书记及时作出明确指示，“要依法规范捐赠、受赠行为，确保受赠财物全部及时用于疫情防控。”^[1]疫情信息公开化与阳光操作，是动员全社会投入和支持抗疫，堵塞谣言，安定人心之良策。习近平总书记针对疫情早期报告不透明等问题强调“要依法做好疫情报告和发布工作，按照法定内容、程序、方式、时限及时准

[1] 习近平：《全面提高依法防控依法治理能力，健全国家公共卫生应急管理体系》，《求是》2020年第5期。

[2] 《习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，最后访问日期2020年8月4日。

[3] 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调：完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系》，中央人民政府网，<http://www.gov.cn/xinwen/>，最后访问日期2020年8月24日。

[4] 《习近平出席全国卫生与健康大会并发表重要讲话》，央广网，<http://m.cnr.cn/news/>，最后访问日期2020年7月28日。

[5] 《习近平给北京大学援鄂医疗队全体“90后”党员的回信》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，最后访问日期2020年8月24日。

确报告疫情信息。”^[1]如何发挥司法在应对重大疫情社会秩序方面，他对执法司法机关寄予厚望，要求“加强对相关案件审理工作的指导，及时处理，定分止争。”^[1]他要求“加强疫情防控法治宣传，组织基层开展疫情防控普法宣传，引导广大人民群众增强法治意识，依法支持和配合疫情防控工作。”^[1]他还高度重视法律服务与矛盾纠纷化解，要求“强化疫情防控法律服务，加强疫情期间矛盾纠纷化解，为困难群众提供有效法律援助。”^[2]从而形成了公共卫生执法监管系列经典观点。

（六）健全公共卫生服务体系论

所谓公共卫生服务体系是指以城乡基本医疗为基础、以社区卫生服务网络为支撑、以公立医疗与救治为主体，以城乡居民优质均等便捷低廉获得卫生与健康公共品为目标，对门诊和住院量、医院医师工作负荷、病床使用、医疗服务、基层卫生服务、国家基本公共卫生服务项目质量与服务标准等实施“过程控制、行业监测、综合考评、持续改进”的完备结构与严密、规范的运行系统。它是衡量一国人民生活质量、幸福指数、社会文明进步的重要尺度。在习近平总书记治国理政的大棋局之中，始终把健全公共卫生服务体系作为极为重要的棋子，成为国内公共卫生治理与国际社会在公共卫生乃至抗疫博弈中相互对弈的重要棋局。为此，他对健全公共卫生服务体系作出系列重要指示。他指出，“党和国家始终高度重视发展卫生和健康事业、增进人民健康福祉。”^[3]他围绕治理公共卫生服务短板时给出的良方是——“健全公共卫生服务体系，优化医疗卫生资源投入结构”“加强农村、社区等基层防控能力建设，织密织牢第一道防线。”^[1]如何夯实公共卫生服务体系队伍之基，他明确要求“加强公共卫生队伍建设，健全执业人员培养、准入、使用、待遇保障、考核评价和激励机制。”^[1]“要持续加强全科医生培养、分级诊疗等制度建设，推动公共卫生服务与医疗服务高效协同、无缝衔接，健全防治结合、联防联控、群防群治工作机制。”^[1]习近平总书记始终坚持问题导向，以世界眼光观察“工业化、城镇化、人口老龄化”进程中“疾病谱、生态环境、生活方式不断变化”的新情况新问题，深刻指出“我国仍然面临多重疾病威胁并存、多种健康影响因素交织的复杂局面，既面对着发达国家

面临的卫生与健康问题，也面对着发展中国家面临的卫生与健康问题。”^[4]他谈到，“良好的生态环境是人类生存与健康的基础。要按照绿色发展理念，实行最严格的生态环境保护制度，建立健全环境与健康监测、调查、风险评估制度，重点抓好空气、土壤、水污染的防治，加快推进国土绿化，切实解决影响人民群众健康的突出环境问题。”^[4]他进一步强调“要继承和发扬爱国卫生运动优良传统，持续开展城乡环境卫生整洁行动，加大农村人居环境治理力度，建设健康、宜居、美丽家园。”^[4]从而开辟了健全公共卫生服务体系的新境界。

（七）公共卫生法治保障论

法治是人类社会进入现代文明的重要标志。习近平同志把公共卫生法治植入加快推进中国特色社会主义法治体系，建设“法治中国”大局中思考、谋划与定位，指出“要从立法、执法、司法、守法各环节发力，切实推进依法防控、科学防控、联防联控。”^[1]针对公共卫生法治领域暴露出的薄弱环节，他提出“要完善疫情防控相关立法，加强配套制度建设，完善处罚程序，强化公共安全保障，构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。”他领导和推动全国人大及时制定了《全国人大常委会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》^[5]，运用法治思维和法治方式教育、引导和革除社会成员的陈规陋习。他针对源头上治

[1] 习近平：《全面提高依法防控依法治理能力，健全国家公共卫生应急管理体系》，《求是》2020年第5期。

[2] 《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议并发表重要讲话》，中央政府网，<http://www.gov.cn/xinwen/>，最后访问日期2020年8月24日。

[3] 《习近平对卫生计生工作作出重要指示》，中央政府网，<http://www.gov.cn/xinwen/>，最后访问日期2020年8月24日。

[4] 《习近平出席全国卫生与健康大会并发表重要讲话》，央广网，<http://m.cnr.cn/news/>，最后访问日期2020年7月28日。

[5] 《全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》，中国人大网，<http://www.npc.gov.cn/>，最后访问日期2020年8月3日。

理传染病法律法规不完备、执法不严、监管不力的情况，提出“要抓紧修订完善野生动物保护法律法规，健全执法管理体制及职责，坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易，从源头上防控重大公共卫生风险。”^[1]明确要求“加大对危害疫情防控行为执法司法力度，严格执行传染病防治法及其实施办法、野生动物保护法、动物防疫法、突发公共卫生事件应急条例等法律法规，依法实施疫情防控及应急处理措施。”^[1]如何提高风险决策能力？他强调“要严格执行疫情防控和应急处置法律法规，加强风险评估，依法审慎决策，严格依法实施防控措施，坚决防止疫情蔓延。”^[1]习近平同志从剖析新冠疫情暴发包括非典、高致病性禽流感等疫情的病毒的根源时指出，“多数病原体来自野生动物或与之有关。”^[1]他尖锐指出“生物安全问题已经成为全世界、全人类面临的重大生存和发展威胁之一，必须从保护人民健康、保障国家安全、维护国家长治久安的高度，把生物安全纳入国家安全体系。”^[1]他提出“尽快推动出台生物安全法，加快构建国家生物安全法律法规体系、制度保障体系”，^[2]“要求加强疫情防控法治宣传，组织基层开展疫情防控普法宣传，引导广大人民群众增强法治意识，依法支持和配合疫情防控工作。”^[1]他还强调“强化疫情防控法律服务，加强疫情期间矛盾纠纷化解，为困难群众提供有效法律援助。”^[3]习近平同志提出“要建立贯彻食品安全法，完善食品安全体系，加强食品安全监管，严把从农田到餐桌的每一道防线。”^[4]从而构建起了运用法治保安全、固根本、利长远，努力减少公共卫生安全事

件对人民生命健康威胁法治保障的理论体系。

（八）为维护人民健康提供有力保障论

在习近平新时代以人民为中心的治国理政重大方略宝典中，为维护人民健康提供有力保障论是一个重大命题。这一重大命题具有深刻的理论蕴含。这包括：人民安全性质地位方面。习近平同志强调，“人民安全是国家安全的基石。”“人类健康是社会文明进步的基础。”^[5]强化风险意识方面。习近平同志反复告诫，“要强化底线思维，增强忧患意识，时刻防范卫生健康领域重大风险。”^[5]健全预警响应机制与织密防护网方面。习近平同志指出，“只有构建起强大的公共卫生体系，健全预警响应机制，全面提升防控和救治能力，织密防护网、筑牢筑实隔离墙，才能切实为维护人民健康提供有力保障。”^[5]有效应对新冠肺炎保障人民生命健康安全方面。习近平总书记亲临指挥、多措并举、精准施策，提出“按照坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策的总要求，全面开展疫情防控工作。”^[6]抗击疫情主体责任方面。“在党中央集中统一领导下，中央应对疫情工作领导小组及时研究部署工作，国务院联防联控机制加大政策协调和物资调配力度，各地区各部门积极履职尽责，广大医务人员冲锋在前、无私奉献，全国各族人民众志成城、团结奋战。经过艰苦努力，疫情形势出现积极变化，防控工作取得积极成效。”^[7]抗击疫情重点方面。“疫情防控工作到了最吃劲的关键阶段，要毫不放松做好疫情防控重点工作，加强疫情特别严重或风险较大的地区防控。”^[8]抗击疫情措施方面。“要按照党中央

[1] 习近平：《全面提高依法防控依法治理能力，健全国家公共卫生应急管理体系》，《求是》2020年第5期。

[2] 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调：完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系》，中央人民政府网，<http://www.gov.cn/xinwen/>，最后访问2020年8月24日。

[3] 《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议并发表重要讲话》，中央政府网，<http://www.gov.cn/xinwen/>，最后访问日期2020年8月24日。

[4] 《习近平出席全国卫生与健康大会并发表重要讲话》，央广网，<http://m.cnr.cn/news/>，最后访问日期2020年7月28日。

[5] 《习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，最后访问日期2020年8月4日。

[6] 《习近平：在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，最后访问日期2020年8月4日。

[7] 《习近平总书记主持中央政治局常委会会议》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，最后访问日期2020年7月30日。

[8] 《毫不放松做好疫情防控工作》，《人民日报》2020年2月14日第1版。

决策部署,突出重点、统筹兼顾,分类指导、分区施策,切实把各项工作抓实、抓细、抓落地,坚决打赢疫情防控的人民战争、总体战、阻击战,努力实现今年经济社会发展目标任务。”^[1]从而构成了具有逻辑严密、鲜明实践导向,为维护人民健康提供有力保障的精辟论述。

(九) 健全重大疾病医疗保险救助制度论

社会救助机制是平衡社会群体利益冲突,修复受损秩序,协调因收入差异、财富占有寡而形成不同群体权益保障差距的调节机制。重大疾病医疗保险救助机制在社会急剧转型条件下城乡居民收入分配差距拉大、特殊人群面临诸多保障难题的有效调解救济机制。如何运用好这一社会调解修复机制防止社会对抗,避免和减轻社会群体冲突引发的动荡,促进社会和谐,社会安定有序?习近平同志指出,“要探索建立特殊群体、特定疾病医药费豁免制度,有针对性免除医保支付目录、支付限额、用药量等限制性条款,减轻困难群众就医就诊后顾之忧。”^[2]他强调,“要统筹基本医疗保险基金和公共卫生服务资金使用,提高对基层医疗机构的支付比例,实现公共卫生服务和医疗服务有效衔接。”^[2]他还要求,“要在基本医保、大病保险、医疗救助的基础上,对医药费个人负担部分由中央和地方财政给予补助,有些地方还对异地就医患者实行先收治、费用财政兜底等政策,保证了患者不因费用问题而延误救治。”^[2]他指出,“这些行之有效的做法要及时总结,推动形成制度性成果。”^[2]从而彰显了“习近平公共卫生与健康治理理论”的鲜明时代特点。

(十) 健全统一应急物资保障体系论

统一应急医疗物资体制是公共卫生体系不可或缺的组成部分。抗击新冠肺炎疫情初期暴露出应急物资保障匮乏的短板,健全统一应急物资体系保障成为急迫问题。为此,习近平强调,“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。”“要优化重要应急物资产能保障和区域布局,做到关键时刻调得出、用得上。”^[2]他特别重视集中生产调度机制的建立,指出“对短期可能出现的物资供应短缺,建立集中生产调度机

制,统一组织原材料供应、安排定点生产、规范质量标准,确保应急物资保障有序有力。”^[2]他亲自过问国家医疗储备体系的运行状况,反复叮嘱“要健全国家储备体系,科学调整储备的品类、规模、结构,提升储备效能”“要建立国家统一的应急物资采购供应体系,对应急救援物资实行集中管理、统一调拨、统一配送,推动应急物资供应保障网更加高效安全可控。”^[2]疫情经济重振后,习近平同志多次主持中央高层决策,从项目策划、项目投入、项目实施、项目责任、项目考评入手,把国家包括公共卫生在内的战略物资的生产采购储备供应与应急救援物资一同谋划部署强力推动实施,迅速扭转了口罩、防护服、重要检测检验设备短缺的被动局面,释放了这一理论体系于抗疫实战、经济恢复、体系健全的光辉。

(十一) 推进医德医风行业自律论

如何弘扬我国医疗公共卫生与健康战线“救死扶伤”的优良传统作风与履行“白衣天使”的神圣职责,建设一支“医德医风高尚、专业技术精湛、服务质量一流的卫生与健康队伍”?习近平总书记对“广大卫生计生工作者恪守宗旨、辛勤工作,以实际行动培育了‘敬佑生命,救死扶伤,甘于奉献,大爱无疆’的崇高精神”给予高度赞扬。他希望卫生与健康工作者“继续满腔热情为人民服务,钻研医术,弘扬医德,为人民群众提供更高水平、更加满意的卫生和健康服务。”习近平同志特别强调,“要着力发挥广大医务人员积极性,从提升薪酬待遇、发展空间、执业环境、社会地位等方面入手,关心爱护医务人员身心健康,通过多种形式增强医务人员职业荣誉感。”^[3]习近平同志压实党政领导的政治责任、保障责任,明确要求“要关心关怀广大卫生计生工作者,采取切实措施帮助他们改善

[1] 《习近平总书记主持中央政治局常委会会议》,新华网, <http://www.xinhuanet.com/>, 最后访问日期 2020 年 7 月 30 日。

[2] 习近平:《全面提高依法防控依法治理能力,健全国家公共卫生应急管理体系》,《求是》2020 年第 5 期。

[3] 《习近平出席全国卫生与健康大会并发表重要讲话》,央广网, <http://m.cnr.cn/news/>, 最后访问日期 2020 年 7 月 28 日。

工作生活条件，推动全社会形成尊医重卫的良好氛围，加快建立中国特色基本医疗卫生制度，努力开创我国卫生和健康事业新局面。”^[1]从而为推进医德医风行业自律，建设一支人民满意的医疗卫生队伍提供了理论导引。

（十二）构建人类生命健康共同体论

以互联网技术为代表的高科技迅猛发展，加速了经济全球化的进程，引领了社会生产新变革，创造了人类生活新空间，拓展了国家治理新领域，极大地提高了人类认识世界、改造世界新变革。互联网让世界变成了“鸡犬之声相闻”的地球村，相隔万里的人们不再“老死不相往来”。^[2]构建人类生命健康共同体成为互联网时代人类社会面临共同问题。面对新冠肺炎疫情对全球肆虐的严峻形势，习近平指出，“人类文明史也是一部同疾病和灾难的斗争史。病毒没有国界，疫病不分种族。面对来势汹汹的疫情，各国人民勇敢前行，守望相助、风雨同舟，展现了人间大爱，汇聚起同疫情斗争的磅礴之力。”^[3]习近平同志向全球表达了中国的立场，“中国坚持以民为本、生命至上，始终本着公开、透明、负责任态度，始终秉持构建人类命运共同体理念，既对本国人民生命安全和身体健康负责，也对全球公共卫生事业尽责。”^[3]他以大国领袖的政治家风范向世界发出强音，他说“要全力搞好疫情防控，发挥世卫组织领导作用，加大对非洲国家支持，加强全球公共卫生治理，恢复经济社会发展，加强国际合作。”^[3]习近平主席通过G20国家首脑会议，与有关国家领导人通电话，对全球抗击疫情的深度关切对有关国家的疫情发展高度关注，并毫无保留地介绍中国政府与全国人民一道共同抗击疫情的“新鲜经验”，分享“中国智慧”，他说“经过艰苦卓绝努力，付出巨大代价，中国有力扭转了疫情局势，维护了人民生命安全和身体健康。”他表示，“中方始终本着公开、透明、负责任的态度，及时向世卫组织及相关国家通报疫情信息，第一时间发布病毒基因序列等信息，毫无保留同各方分享防控和救治经验，尽己所能为有需要的国家提供了大量支持和帮助。”他就全球防控疫情提出富有创新性的建议，这包括：全力搞好疫情防控，尽快遏制疫情在全球蔓延态势，尽力阻止疫情跨

境传播；加强信息分享，交流有益经验和做法，开展检测方法、临床救治、疫苗药物研发国际合作，继续支持各国科学家们开展病毒源头和传播途径的全球科学研究；发挥世卫组织领导作用，呼吁国际社会加大对世卫组织政治支持和资金投入，调动全球资源，打赢疫情阻击战；加大对非洲国家支持，并决定向50多个非洲国家和非盟交付了大量医疗援助物资，专门派出了46个医疗专家组；加强全球公共卫生治理；恢复经济社会发展；加强国际合作，他指出，“人类是命运共同体，团结合作是战胜疫情最有力的武器。这是国际社会抗击艾滋病、埃博拉、禽流感、甲型H1N1流感等重大疫情取得的重要经验，是各国人民合作抗疫的人间正道。”^[3]从而构成了“习近平人类卫生与健康共同体”的新鲜理论体系。

（十三）全面社会管理健康论

推动从环境卫生治理向全面社会健康管理转变，是习近平新时代公共卫生治理理论又一重大命题。这一重大命题有着丰富内涵，这包括：一是，爱国卫生运动是我们党把群众路线运用于卫生防病工作的成功实践。^[4]二是，总结新冠肺炎疫情防控斗争经验，丰富爱国卫生工作内涵，创新方式方法，推动从环境卫生治理向全面社会健康管理转变，解决好关系人民健康的全局性、长期性问题。^[4]三是，全面改善人居环境，加强公共卫生环境基础设施建设，推进城乡环境卫生整治，推进卫生城镇创建。^[4]四是，倡导文明健康绿色环保的生活方式，开展健康知识普及，树立良好饮食风尚，推广文明健康生活习惯。^[4]五是，推动将健康融入所有政策，把全生命周期健康管理理念贯穿城市规划、建设、

[1] 《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议并发表重要讲话》，中央政府网，<http://www.gov.cn/xinwen/>，最后访问日期2020年8月24日。

[2] 《习近平在第二届世界互联网大会上的讲话》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/politics/>，最后访问日期2020年7月31日。

[3] 《习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上致辞》，《中国青年报》2020年5月19日第1版。

[4] 《习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，最后访问日期2020年8月4日。

管理全过程各环节。^[1]六是,党委和政府要把爱国卫生工作列入重要议事日程,探索更加有效的社会动员方式。^[1]从而实现由毛泽东时代爱国卫生运动伟大创新实践向新时代全面社会健康管理伟大转变的理论升华。

(十四) 提高党委政府处置重大公共卫生应急事件能力论

中国特色社会主义公共卫生与健康事业发展道路、制度、文化的显著优势集中体现在,中国共产党坚持以人民为中心,确保人民生命健康安全,加强对公共卫生与健康事业的统一领导。如何提高党委和政府处置公共卫生应急事件的能力?习近平多次强调,“各级党委和政府要全面依法履行职责,坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作,在处置重大突发事件中推进法治政府建设,提高依法执政、依法行政水平。”^[2]习近平同志指出,“推进健康中国建设,是我们党对人民的郑重承诺。各级党委和政府要把这项重大民心工程摆上重要日程,强化责任担当,狠抓推动落实。”^[3]他引导各级党政负责同志必须从统筹国内与国际两个大局来观察思考健全公共卫生服务体系,指出“如果这些问题不能得到有效解决,必然会严重影响人民健康,制约经济发展,影响社会和谐稳定。”^[3]他要求,各级党委加强对公共卫生体制改革的政治领导,强调“要把医药卫生体制改革纳入全面深化改革中同部署、同要求、同考核,支持地方因地制宜、差别化探索。”^[4]他还要求“各有关部门要明确责任分工,积极主动履职,抓好任务落实,提高疫情防控法治化水平,切实保障人民群众生命健康安全。”^[2]从而为形成党委领导、政府主导、部门负责、社会参与、群众支持、法治保障的公共卫生与健康治

理新格局提供了理论指导。

三、“习近平公共卫生治理理论”的时代价值

步入21世纪,是全面建成小康社会决胜期,是中国卫生与健康事业发展的重要“窗口期”。加快建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,必须把“健康强国”摆在与“科技强国”“质量强国”“航天强国”“网络强国”“交通强国”“数字中国”“智慧社会”的大战略之中整体谋划与布局。^[5]这不仅是检验中国步入高质量发展快车道的“硬指标”,推进以人为核心的新型城镇化,根治“城市病”,提高城市生命力,推进城乡要素资源融合的重要维度,更是考量全体人民对公共卫生与健康“公共品”的获得感、幸福感、满意度的核心指标,也是检验城市尤其是超大城市生命体有机体,提高全周期管理体系和管理能力现代化的重要尺度。

(一)“习近平公共卫生治理理论”是“马克思主义经典作家”关于“人的现代化与国家管理职能的基本原理”在当代中国创新实践的重大成果

马克思在揭示人类社会的发展规律,揭露和批判“现代社会”——自由竞争阶段上资本主义社会人剥削人的本质属性过程中,提出了蕴含“人的现代化”的核心范畴。其要义包括现代人具有独立性;追求公正;讲求以能力和物化的成就衡量人;具有广泛社会联系和社会交往的社会化;具有不断变革的特征,等等。^[6]他们认为,货币占有者要把货币转化为资本,就必须在商品市场上找到自由人;资本一出现,就标志着社会产生了一个新时代;^[7]马克思指出,人们彼此只是作为商品占有者发生关系,

[1]《习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障》,新华网, <http://www.xinhuanet.com/>, 最后访问日期 2020年8月4日。

[2]《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议并发表重要讲话》,中央政府网, <http://www.gov.cn/xinwen/>, 最后访问日期 2020年8月24日。

[3]《习近平出席全国卫生与健康大会并发表重要讲话》,央广网, <http://m.cnr.cn/news/>, 最后访问日期 2020年7月28日。

[4]习近平:《把人民健康放在优先发展战略地位》,新华网, <http://www.xinhuanet.com/>, 最后访问日期 2020年8月4日。

[5]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,《党的十九大报告》(辅导读本)编写组编:《党的十九大报告》(辅导读本),人民出版社 2017年版,第31页。

[6]袁吉富:《马克思恩格斯关于人的现代化思想》,《马克思主义哲学论丛》2010年第1期。

[7]《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社 1995年版,第172页。

用等价物交换等价物；^[1]在平等的权力之间，力量就起决定作用，^[1]货币的特性就是我的——货币占有者的——性质和本质的力量。^[2]为此，“马克思主义经典作家”构建了“自由人联合体”的理论——科学社会主义。他们在描述“未来社会”发展路径时先后提出了“西方文明模式”及其后“东方补充模式”。^[3]恩格斯晚年对马克思理论的全部精髓（追求未来社会一个自由人的联合体的社会）进行概括总结时写道，“我打算从马克思的著作中给您寻找一行您所要求的题词……代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。^[4]这就是马克思、恩格斯关于未来社会发展的伟大构想。马克思在《哥达纲领批判》中指出，在未来的社会中，在社会总产品中，应该拿出一部分用来补偿消耗掉的生产资料的部分和扩大生产的追加部分，保障一般管理费用和学校、保健设施等用来满足共同需要的部分，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金，为丧失劳动能力的人等设立的基金。^[4]以“人的现代化”为核心“自由人联合体”与“国家管理职能”基本理论的时代价值在于：她彰显了马克思主义人的解放的使命意义和与时俱进的实践品质；规制了社会主义国家与政党现代化建设的基本原则；启发了人类社会在全球化进程中的发展理念和发展方案。^[5]步入 21 世纪的当代中国，推进以人为核心现代化的城乡一体化，保证人民生命健康安全，在加快建设社会主义法治体系大背景下推进公共卫生体系和公共卫生能力现代化，把为城乡一体提供公共卫生公共品均等优质精准高效服务，作为检验人民更多更公平分享改革与发展成果的标尺，成为执政党、政府治国理政的

重要任务之一。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局过程中，把打造公共卫生治理体系，构建全体人民生命健康共同体，作为加速推进国家治理、区域治理、市域治理、基层治理的重中之重，纳入城市工作的主题内容，提出了一系列新范畴、新命题、新课题，构成了科学的公共卫生治理理论体系。这一理论体系源于“马克思主义经典作家”关于“人的现代化”与“国家管理职能”理论宝库，根植于新时代中国特色社会主义公共卫生发展道路、制度、文化，是马克思关于“人的现代化”与“国家公共管理职能”基本原理在当代中国公共卫生治理实践的丰富发展，是 21 世纪当代马克思主义在公共卫生领域的理论逻辑升华、实践逻辑表达、制度逻辑完善、文化逻辑的载体。

（二）“习近平公共卫生与健康治理理论”是对我国公共卫生与健康制度在新时代的创新发展

“二战”后，人类社会最具标志性的重大事件是，在东方大国的中国建立了新生的人民政权，毛泽东同志宣布“中国人民从此站起来了！”伴随新中国的建立，以保障人民生命健康为根本的“卫生革命”“医疗改革”步入了当代中国的发展进程。面对缺医少药、疫病流行、医疗卫生队伍力量薄弱，人民卫生与健康状况危机重重的局面，以毛泽东同志为代表的第一代中央领导集体在创建社会主义基本政治制度，重要经济制度、文化制度、社会制度的伟大实践中，把建立公共卫生具体制度统筹纳入“三年经济恢复”“全面建设社会主义”的整体布局中，提出“动员起来，讲究卫生，减少疾病，提高健康水平”；^[6]强调“发展中国的医药科学，

[1] 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，人民出版社 1995 年版，第 176 页。

[2] 《1844 年经济学哲学手稿》，人民出版社 2000 年版，第 143 页。

[3] 笔者注：马克思恩格斯从科学社会主义产生必须具备高度的物质文明和精神文明的条件出发，在对英国、德国、法国、美国的资本主义发展状况后提出社会主义可能在这四个文明国家率先建立即后来被称为“西方文明模式”。随着巴黎公社革命的失败，马克思恩格斯在总结巴黎公社失败教训之后，对西方国家资本主义发展有了更深刻的认识。恩格斯晚年在研究经济较为落后的国家俄罗斯、东方大国——中国，提出社会主义可能在经济较为落后国度即古老东方的中国、俄罗斯率先跨越资本主义“卡夫丁峡谷”，这被定义为马恩的科学社会主义“东方补充模式”。

[4] 徐汉明：《习近平社会治理法治思想研究》，《法学杂志》2017 年第 10 期。

[5] 吴海江、徐伟轩：《马克思恩格斯“自由人的联合体”思想及其当代意义》，《东南学术》2018 年第 5 期。

[6] 毛泽东：为 1952 年 12 月召开的第二届全国卫生会议题词，资料来源：《毛泽东领导开展爱国卫生运动》，《学习时报》2020 年 6 月 12 日。

培养中国特色的医疗卫生队伍，是一项重大的政治任务”；^[1]他亲自起草《关于医疗卫生工作的重点问题》；指出“中医药是一个宝库，要走中西医结合的道路”^[1]；在国力十分薄弱的条件下全面实行合作医疗；在医疗人员奇缺情形下农村全面配备“赤脚医生”；在面对西方发达国家武装侵略、军事干预、经济技术封锁、文化渗透、外交阻隔的条件下自力更生、奋发图强的精神，创建起了以人民为中心的公共卫生与健康体系；毛泽东同志关于“人民卫生与健康事业”的系列观点成为毛泽东思想宝库重要组成部分。伴随改革开放，以医疗改革促进卫生与健康事业快速发展被提上了议程。以邓小平同志为核心的第二代领导集体在推进经济体制改革过程中，领导和推动了公共卫生体制改革。他强调，“医疗卫生部门必须把社会效益放在首位”^[2]。江泽民同志说，“卫生事业是造福于人民的事业”^[3]。胡锦涛同志指出，“公共卫生建设工作关系到最广大人民的切身利益，也关系到全面建设小康社会宏伟目标的实现，必须下大力气抓好”。^[4]经过60年的发展，人民卫生事业取得了举世瞩目的成就。较快消灭和控制了鼠疫、天花、霍乱、血吸虫等流行病，人均寿命从新中国成立前35岁提升到1978年68岁，高于世界人均寿命11岁，把“东亚病夫”的帽子扔到了太平洋！到2011年，我国人均寿命又提高到74.83岁，高于世界平均寿命的3.83岁，成为展示中国“硬实力、软实力、巧实力”不可多得的综合指标。在这一进程中，一方面，形成了中国特色公共卫生与健康事业发展道路、制度、文化。另一方面，产生了与此相适应的方针政策、理论及其谋略。再一方面，由于各种因素的影响和制约，卫生与健康改革一度偏离以人民为中心，缺乏整体性、系统性和科学性，改革取向过度依赖市场机制，导致老百姓“看病难、看病贵”的问题未能根本扭转，不断满足人民群众日益增长卫生与健康公共品优质高效均等精准服务的体制机制发生扭曲变形，公立医院“经营为先，利润至上，部分医务人员医德缺失”等问题突出。以习近平同志为核心的党中央直面问题、坚持以人民为中心、始终强调把人民生命健康摆在第一位，从而形成了“习近平公共卫生与健康治理理论”。这套理论体系是对70年来中国特色社会主义公共卫生与人民健康事业发展的经验总结，是对党的第一代领导集体关于“发展人民卫生事业”的继承发展，也是新时代公共卫生与健康体系高效运行实践的理论升华。

（三）“习近平公共卫生与健康治理理论”是实现“健康中国”向“健康强国”跨越的行动指南

步入千禧年，联合国把消除贫穷、饥饿、疾病等一系列改善人类福祉作为“可持续发展”的长远目标。^[5]2015年，联合国召开各国首脑会议，讨论通过了《2030年可持续发展议程》，其中将健康生活、促进各年龄段人群的福祉、实现性别平等列入“可持续发展”的17项重大目标。^[6]中国作为负责任的大国，一直自觉践行联合国相关《公约》，得到国际社会的广泛认同。^[7]今年以来全球人类社会遭遇了新冠肺炎疫情，中国与联合国及其世卫组织有效合作，第一时间报告了疫情、提供了病毒毒株基因检测样本、世卫组织来汉调查，分享“武汉胜”“湖北胜”“中国胜”抗疫新鲜经验，得到了联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯和世卫组织总干事谭德塞的高度赞许。为了履行联合国《2030年可持续发展议程》的承诺，以习近平同志为核心的党中央领导和推动制定了《“健康中国2030”规划纲要》，强调以提高人民健康水平为核心，以体制机制改革创新为动力，以普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业为重点；遵循健康优先、改革创新、科学发展、公平公正的原则；全方位全周期维护和保障人民健

[1] 戴和圣：《毛泽东领导开展爱国卫生运动》，《学习时报》2020年6月12日。

[2] 高强：《发展医疗卫生事业，为构建社会主义和谐社会做贡献》，《中国卫生法制》2005年第4期。

[3] 《江泽民强调继续推进中国教育医药卫生事业改革发展》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/>，最后访问日期2020年8月24日。

[4] 《胡锦涛在全国防治非典工作会议上发表重要讲话》，中央政府网，<http://www.gov.cn/>，最后访问日期2020年8月24日。

[5] 《联合国可持续发展目标》，<https://baike.baidu.com/>，2020年8月4日最后访问。

[6] 《2030年可持续发展议程》，新华网，<http://www.xinhuanet.com/>，2020年8月4日最后访问。

[7] 笔者注：“中国在消除贫困方面取得了令人瞩目的成果，对全球消除贫困做出了巨大贡献。”参见联合国秘书长南南合作特使、联合国南南合作办公室主任豪尔赫·切迪克评价。

康, 打造“共建共享、全民健康”的共同体。针对新冠肺炎对全球人类生命健康的蔓延肆虐, 如何打好全球疫情阻击战、有效开展国际联防联控、支持国际组织发挥中坚作用、实现灾后国际宏观经济快速恢复发展, 习近平主席在二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会上以《携手抗疫 共克时艰》为主题提出了多项倡议。^[1]在全球新冠肺炎、联防联控极为关键的节点上, 习近平主席以《团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体》为主题, 进一步提出发挥世卫组织领导作用、加大对非洲国家支持、加强全球公共卫生治理、恢复经济社会发展等六项倡议; 向国际社会作出将中国研发投入使用的新冠疫苗作为全球公共产品, 实现发展中国家疫苗可及性和可担负性, 建立 30 个中非对口医院合作机制, 落实二十国集团提出的“暂缓最贫困国家债务偿付倡议”等五项庄严承诺。^[2]这充分展示了东方大国联防联控、打造人类健康生命共同体的大国担当, 赢得了国际社会的赞誉。这些倡议与承诺丰富了“习近平公共卫生与健康治理理论”的深刻内容。这套理论体系是实现“健康中国”向“健康强国”的历史性跨越的长期基本遵循, 为人类社会从公共卫生与健康领域实现“可持续发展”开辟了一条新路子, 提供了“中国经验”, 为世界上大多数发展中国家在推进经济社会加速发展、保持民族独立性的同时, 实现人民对生命健康福祉的充分获得提供了“中国方案”与“中国智慧”。

四、结语

“悠悠民生, 健康最大”。未来 15 年, 以“共建共享、全民健康”为主题的“健康中国”建设将加速推进, 构成了“健康中国”与“富强、民主、文明、和谐、美丽”中国“与时俱进、六位一体”的新格局。人民健康水平持续提升, 主要健康危险因素得到有效控制, 健康服务能力大幅提升, 健康产业规模显著扩大, 促进健康的制度体系更加完善,^[3]构成了从“健康中国”向“健康强国”跨越的目标愿景。实现这一目标愿景, 不仅依赖于夯实“健康生活”的民本基础, 优化健康服务, 完善健康保障, 建设健康环境, 发展健康产业, 优化制度环境, 推动科技创新, 强化法治保障, 提供人力支持, 营造良好氛围;^[3]而且必须把公共卫生与健康纳入所有政策、植入国民教育体系, 着力打造寓于学前教

育、义务教育、高等教育、职业教育、终生教育的全过程; 构建中国特色社会主义公共卫生与健康“三大体系”即: 学术体系、学科体系、话语体系, 建设世界一流的公共卫生学院, 着力培养和提供源源不断的具有“敬佑生命, 救死扶伤, 甘于奉献, 大爱无疆”崇高品格的“综合型、创新型、能力型”卓越专门人才; 加大公共卫生法学“三大体系”构建, 创设“公共卫生法学”“法医学”“应急管理法学”“公共卫生执法学”“公共卫生与健康法治评估学”“自然灾害应对法学”“事故灾难应对法学”“公共卫生事件应对法学”, 形成理(工)科、医疗卫生、公共管理与法学交叉融通的新型法医学学科体系, 为公共卫生法治体系和法治能力现代化提供卓越法治人才保障。所有这些, 构成了加快推进建设“健康中国”建设的权重指标。实现由“健康中国”向“健康强国”跨越式发展, 更关键在于用发展着的“习近平公共卫生与健康治理理论”为指南, 用以引领权力机关、卫生行政管理部门、医疗服务机构、卫生与健康专业队伍、基层单位、社会组织以及全国人民坚定不移地走中国特色社会主义公共卫生与健康事业发展道路、制度、文化、理论, 矫正“一个时期”公共卫生与健康医疗改革领域存在的偏差。始终坚持以人民为中心的发展思想, 对以毛泽东同志为代表的第一、二代中央领导集体创建的人民卫生与健康制度、体制、机制及其实践进行创新性挖掘与总结深化提炼; 对域外国家公共卫生与健康治理有益的经验进行创新性转化, 并坚持“以我为主”, 纠正和防止“全盘照抄, 简单克隆”的偏差, 制定符合人民根本利益的正确的公共卫生与健康方针和政策, 使之成为实现从环境卫生治理向全面社会健康管理转变, 为全体人民生命健康提供全方位、全周期维护和保障的不竭动力和强有力的智力支持。

[1] 《习近平出席二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会并发表重要讲话》, 新华网, <http://www.xinhuanet.com/>, 2020 年 8 月 4 日最后访问。

[2] 《习近平在第 73 届世界卫生大会视频会议开幕式上致辞》, 《中国青年报》2020 年 5 月 19 日第 1 版。

[3] 《中共中央 国务院印发〈“健康中国 2030”规划纲要〉》, 中央人民政府网, <http://www.gov.cn/xinwen/>, 最后访问日期 2020 年 8 月 4 日。