

Tufa Gonggong Shijian Weisheng Yingji Guanli

突发公共事件卫生 应急管理

伍岳琦 林锦炎 主编
余德文 宋 铁 副主编

中山大学出版社



广东省公务员和专业技术人员培训系列教材

突发公共事件卫生应急管理

◎主 编：伍岳琦 林锦炎

◎副主编：余德文 宋 铁

◎主 审：黄 飞

◎编 者：（按姓氏拼音顺序）

代吉亚 杜志明 方 艳

傅军华 林锦炎 罗会明

宋 铁 汤洪伟 伍岳琦

许锐恒 徐文体 余德文

袁 俊 易建荣

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

突发公共事件卫生应急管理/伍岳琦, 林锦炎主编; 余德文, 宋铁副主编. —广州: 中山大学出版社, 2008. 7

(广东省公务员和专业技术人员培训系列教材)

ISBN 978 - 7 - 306 - 03047 - 4

I. 突… II. ①伍… ②林… ③余… ④宋… III. 公共卫生—紧急事件—卫生管理—教材 IV. R19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 020491 号

出 版 人: 叶侨健

责任编辑: 阮 继

责任技编: 黄少伟

封面设计: 温颖华

版式设计: 璜 土

责任校对: 伟 伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 中山大学印刷厂

规 格: 787mm × 960mm 1/16 9.75 印张 191 千字

版次印次: 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 10000 册

定 价: 19.00 元

本书如发现因印装质量问题影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

广东省公务员和专业技术人员培训系列教材

编审指导委员会

主 任：欧真志

副主任：林存德 陈康团

成 员：何锦胜 赵伟光 李志红 邱 毅 李立朗
田京生 邱苗地 庄迪悦 钟 明 周钦声
张俊棉 温捷香 何启谋 黄益民

“卫生系统突发公共事件应急管理系列教材”

丛书编委会

主 编：姚志彬

副主编：黄小玲 黄 飞

编审委员会：（按姓氏拼音音节顺序）

陈 清	陈青山	邓 峰	何剑峰	何志捷	胡世杰	黄 飞
黄汉林	黄 平	黄小玲	黄子通	姜吉芳	柯昌文	李 晖
李奇林	林锦炎	罗会明	邱建锋	史明丽	宋 铁	汤 捷
王立斌	伍岳琦	徐庆锋	许锐恒	杨杏芬	姚志彬	易建荣
余德文	曾四清	张顺华	张永慧	郑慧贞	朱光华	

提高预防和处置突发性公共事件能力 为构建社会主义和谐社会提供保证

——广东省公务员和专业技术人员培训系列教材总序

中共中央政治局委员、广东省委书记 张德江

党的十六届六中全会作出《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，这是以胡锦涛同志为总书记的党中央站在新的历史高度作出的重大战略决策，是我们党在新世纪新阶段治国理政的新方略，对我们党团结带领全国各族人民，树立和落实科学发展观，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化具有十分重要的意义。

构建社会主义和谐社会，关键在党，核心在建设一支高素质的干部队伍。广东要在构建社会主义和谐社会中更好地发挥排头兵作用，必须培养造就一支素质高、作风好、能力强的干部队伍。实践证明，培训是提高干部素质和能力的最有效手段之一。各级党委、政府要十分重视干部培训教育工作，认真落实中央提出的大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略任务，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，紧紧围绕党和国家工作大局，逐步加大干部培训投入，完善干部培训制度，加强

干部培训考核，按照胡锦涛总书记提出的“联系实际创新路、加强培训求实效”的要求，努力开创培训教育工作新局面。

积极预防和妥善处置突发公共事件，是维护人民群众利益和社会稳定，构建社会主义和谐社会的重要任务，是对各级党委、政府执政能力的现实考验。广东省正处于改革和发展的关键时期，必须把积极预防和妥善处置突发公共事件摆在突出位置，认真抓好。

广东省人事厅组织省直单位编写突发公共事件应急管理培训系列教材，是一项具有战略意义的基础性工作。要利用好这套教材，对全省公务员和专业技术人员开展全员培训，提高预防和处置突发公共事件能力。

各部门、各单位要以对党和人民高度负责的态度，精心组织培训，全省公务员和广大专业技术人员要积极参加培训，我们共同努力，为建设经济强省、文化大省、法治社会、和谐广东，实现全省人民的富裕安康而奋斗！

2007年1月3日

序 言

2003年“非典”肆虐，再次给社会公共安全敲响了警钟。党中央、国务院高度重视人民群众的身体健康和生命安全，全面部署了建设公共卫生体系工作，《传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规相继颁布，国家一系列社会预警、应急救援、突发事件处置的相关政策出台，公共卫生事件防范体系和应急机制建设得到加强，卫生应急管理得到空前重视。经过几年的探索和实践，广东省卫生应急工作在公共安全防控应急体系的总体框架下，取得重大突破，基本形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的卫生应急运行机制，丰富和发展了公共危机管理在卫生领域的理论与实践。

突发公共卫生事件具有突发性强、破坏性大、发生频繁、波及领域广的特点，直接影响经济社会协调发展和广大人民群众身体健康与生命安全，关系到国家的稳定与安全。党的十六届六中全会从构建社会主义和谐社会的高度，对完善应急管理体制和机制、提高危机管理能力明确提出了要求。如何有效预防和科学应对突发公共卫生事件，是各级党委、政府和卫生行政部门的重要课题，也是对各级医疗卫生工作者的严峻考验。

“卫生系统突发公共事件应急管理系列教材”探索新理论，浓缩新知识，运用新技术，采取新方法，理论与实际相结合，梳理了突发公共卫生事件应急管理理论体系，总结了各类突发公共卫生事件的应对措施与处置经验，探索了公共危机管理在医疗卫生领域的运用和发展，是卫生应急理论研究与实践总结的集成，是

一套操作性强的实用手册，是各级医疗卫生工作人员继续教育的好教材。

凡事预则立，不预则废。希望这套教材的出版，能为突发公共卫生事件研究水平和处置水平的提高带来裨益。特为序。

广东省政协副主席
广东省卫生厅厅长 姚志彬
2007 年 8 月

前言

为加强广东省卫生应急管理队伍和应急专业队伍能力建设,建设一支长期、稳固的卫生应急队伍,提高全省卫生系统应对突发公共卫生事件的整体水平与能力,根据广东省人事厅关于“十一五”专业技术人员继续教育和卫生部关于“十一五”卫生应急工作培训规划的有关要求,广东省卫生厅组织省有关专家,经过近一年的辛勤劳动,完成了“卫生系统突发公共事件应急管理系列教材”的编写工作。

本系列教材共分9个分册,分别是:《突发公共事件卫生应急管理》、《急性传染病疫情应急处理》、《食物中毒应急处理》、《职业中毒应急处理》、《灾害事故卫生应急处理》、《生化恐怖及核放射事故卫生应急处理》、《实验室生物安全应急处理技术》、《突发公共事件医疗救治》和《突发公共事件健康教育与心理干预》。本系列教材既体现继续医学教育项目的“四新三性”:新理论、新知识、新技术、新方法及针对性、先进性、实用性,又力求突出重点,着重于基本知识、基本方法和基本技能的讲述;同时立足本省,面向全国,结合我国卫生应急工作的实际,既有理论讲解,又有案例分析,将卫生应急工作中的“平战结合、依法科学、协调联动”等原则贯穿始终。相信本系列教材对卫生应急管理、技术人员的继续教育和工作实践将大有裨益。

由于经验不足,水平所限,难免有疏漏之处,希望广大专业技术人员和有关专家给予指正。

本教材在编写过程中得到各有关单位的大力支持,参与编写

和审稿的专家们为此付出了辛勤的劳动，在此深表敬意！

“卫生系统突发公共事件应急管理系列教材”

丛书编委会

2007 年 8 月

编者的话

人类社会发展史一直围绕着人与自然和人与人之间的关系而延伸，而自然灾害和瘟疫一直伴随着人类存在，吞噬了数以十亿计的生命，蹂躏着人类创造的财富，摧毁了曾经辉煌的古罗马文明、玛雅文明、印加文明；影响了整个人类的变迁、民族的兴衰、战争的胜败、社会的荣枯、文化的起落、宗教的盛灭，乃至政体的变革、产业的转型和科技的发展；它们虽然不是历史变迁的动力，但确实改变了历史。20 世纪 90 年代以来，在经济发展日趋国际化、全球化的背景下，人类的生命和健康安全日益受到来自社会发展与自然环境恶化所带来的威胁，由于气候异常、生态灾难、急性传染病暴发等因素引发的突发公共卫生事件，已经成为人类文明社会高速发展的重大阻碍。当人类文明刚刚步入 21 世纪的时候，2001 年美国“9·11”恐怖袭击事件、2003 年 SARS 危机、2004 年禽流感疫情、2004 年印度洋地震海啸和 2005 年美国卡特里那飓风以及巴基斯坦地震等一系列突发事件的发生，给人类社会造成了巨大损失。这些事件表明，全球化的发展正在将我们带入一个高风险和高危机的时代，人类必须投入更多的人、财、物去应对危机，而作为新兴的涉及跨学科、多领域的应急管理，是我们应对突发事件的理论基础与技术手段。

本书通过对国内外突发公共卫生事件与应对的历史回顾，从现代应急管理的相关概念与基本理论入手，介绍我国突发公共卫生事件应急体系建设的现况，围绕国务院“十一五”期间应急工作目标——“一案三制”，系统阐述我国突发公共卫生事件应急管理的机制、法制和体制建设原理，并对我国传染病和突发公共卫生事件相关信息的监测与报告、风险与媒体沟通等相关专业和领域的知识进行简要的介绍。本书总结了近年来各级政府和广大卫生工作者在突发公共卫生事件应急工作中所积累的经验 and 研究成果，对今后卫生应急面临的新形势、新任务和亟待研究探索的新问题提出了展望，其目的是进一步推动我国突发公共卫生事件应急管理跃上新的水平，健全应急管理体系建设，完善卫生应急机制，促进应急管理能力提高。由于本书是对我国突发公共卫生事件应急管理工作探索性的初步总结，力求科学、先进、实

用，重点是加强卫生行政管理人员及专业技术人员对突发公共卫生事件应急管理的认识，发挥理论引导和政策指导作用，进一步推动突发公共卫生事件应急管理研究。书中各章根据主要内容和基本知识点提出了目的与要求、思考与练习，主要目的是供大家在教学或自学过程中参考。本书既可以作为卫生专业技术人员开展继续医学教育的必修科目的教材，也可以作为相关专业人员的参考书，还可以作为医疗卫生机构工作人员的基本读物。

本书在编写工作中得到了卫生部应急办《卫生应急管理理论与实践》编委们的大力支持，在此表示衷心的感谢！

本书具体编写分工如下：第一章：宋铁、余德文、许锐恒、袁俊、徐文体；第二章：伍岳琦、罗会明、傅军华；第三章：伍岳琦、宋铁、杜志明；第四章：宋铁、伍岳琦、林锦炎、余德文、易建荣；第五章：方艳、余德文、代吉亚、傅军华、宋铁、汤洪伟。

《突发公共事件卫生应急管理》编委会
2007年4月2日

目 录

- 第一章 国内外突发公共卫生事件应急管理的历史追溯 /1**
 - 第一节 我国突发公共卫生事件应急管理的历史回顾 /2
 - 第二节 国外突发公共卫生事件应急管理的历史与现状 /8
 - 第三节 SARS 危机对我国卫生应急工作的影响/27
 - 思考与练习 /34

- 第二章 突发公共卫生事件的基本概念与特征 /35**
 - 第一节 突发公共卫生事件的基本概念 /36
 - 第二节 突发公共卫生事件的特征和趋势 /38
 - 第三节 我国突发公共卫生事件的分类与分级/42
 - 思考与练习 /46

- 第三章 突发公共卫生事件应急管理概述 /47**
 - 第一节 现代应急管理概述 /48
 - 第二节 突发公共卫生事件应急管理的概念与特征 /51
 - 第三节 我国突发公共卫生事件应急管理的现状/55
 - 思考练习 /68

- 第四章 我国突发公共卫生事件应急体系建设 /69**
 - 第一节 突发公共卫生事件应急体制建设 /70
 - 第二节 突发公共卫生事件应急机制建设 /74
 - 第三节 突发公共卫生事件应急法制建设 /96
 - 第四节 突发公共卫生事件应急预案体系建设/105
 - 思考与练习 /124

第五章 我国突发公共卫生事件信息管理与疫情通报 /125

第一节 传染病疫情信息报告管理系统 /126

第二节 突发公共卫生事件信息的管理 /130

第三节 突发公共卫生事件的媒体沟通/133

思考与练习 /139

参考文献 /140

第一章

国内外突发公共卫生事件应急管理的历史追溯

目的与要求

通过对本章的学习，了解突发公共卫生事件应急管理工作在国内外的的发展历史及不同历史时期的特点，熟悉国外应急体系建设对我国的启示；了解我国在 SARS 危机中的应对方案，认识并理解其所暴露出来的突出问题，熟悉并掌握 SARS 危机对我国突发公共卫生事件应急管理体系建设的促进和影响作用。

第一节 我国突发公共卫生事件 应急管理的历史回顾

一、我国历史上自然灾害和传染病疫情的概况

我国是自然灾害发生最严重的国家之一。从上古人类始祖女娲补天到大禹治水等许许多多的传说，都是中华先祖们与自然灾害不断抗争的历史写照。在近百年灾害历史中，我国一次死亡1万人以上的灾害事件大约占全世界的40%。1920年12月16日，宁夏海原6.8级大地震造成23.4万人死亡；1928~1929年，华北、西北、西南地区的525个县因大旱、饥饿、疫病造成20多万人死亡；1938年黄河决口，河南、安徽地区89万人死亡；1942~1943年，河南、安徽等地大旱，饥饿、疫病造成大约350万人死亡；1976年7月28日，河北唐山大地震造成24.2万人死亡；1998年中国长江、松花江流域特大洪水除造成4150人死亡外，还造成直接经济损失512亿元人民币。综观历史，我国灾害发生频度较高，波及范围广，覆盖整个国土领域，旱灾后的饥荒，洪灾后的传染病暴发，由地震引起的火灾、洪水、海啸等次生和衍生灾害所造成的损失有时远远超过原生灾害；防灾、抗灾和救灾能力弱，灾害所造成的危机不断积累，形成恶性循环；加之历史上大小战乱不断，更加重了灾害对人类生存空间的破坏。

传染病疫情的暴发与流行是对我国民众健康威胁最为严重的灾害之一。早在殷商甲骨文中就有了瘟疫的记载，在中国有3000多年的疫情记录史。从汉代开始，我国的疫病呈现出逐年增多的趋势。据不完全统计，东汉共有大小疫病流行年份20余年，三国两晋南北朝时期有40多年；到了明清时期，疫病的暴发次数有了惊人的增长，在明朝统治的275年里，疫病流行年份猛增至118年，几乎每隔一年就有一次疫病暴发；清代更是高达134次，平均每年0.502次。从有确切疫情年份记载的春秋至清朝的2600多年历史中，平均每4年就有1年发生传染病暴发和流行的疫情。总体上看，我国传染病的暴发和流行越来越频繁，并呈螺旋式上升趋势。疫情的发生频度变化一方面与社会的动乱变化相关，另一方面在世纪和千年时间尺度上，与气候的寒冷程度成正相关；从空间分布来看，城市重于乡村，发生疫情的分布重心与人口分布重心具有空间上的契合关系，自然疫源地多为疫情多发区，自然灾害多发地往往也是疫情多发区。区域开发过程、人类社会进步与资源环境基础两者相互依存、相互作用关系的演变对疫情分布变迁都产生了重大影响。
