

公共卫生 应急处置与案例评析

主 编 段小贝 陈少贤

副主编 邱泽文 徐良玉 韦厚明



人民卫生出版社

R19
18

公共卫生 应急处置与案例评析

主 编 段小贝 陈少贤

副主编 邱泽文 徐良玉 韦厚明

人 民 卫 生 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

公共卫生应急处置与案例评析/段小贝等主编.

—北京:人民卫生出版社,2010.3

ISBN 978-7-117-12617-5

I. ①公… II. ①段… III. ①公共卫生-紧急事件-
卫生管理 IV. ①R19

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 020807 号

门户网: www.pmph.com	出版物查询、网上书店
卫人网: www.ipmph.com	护士、医师、药师、中医师、卫生资格考试培训

版权所有,侵权必究!

公共卫生应急处置与案例评析

主 编: 段小贝 陈少贤

出版发行: 人民卫生出版社(中继线 010-59780011)

地 址: 北京市朝阳区潘家园南里 19 号

邮 编: 100021

E - mail: pmph@pmph.com

购书热线: 010-67605754 010-65264830

印 刷: 北京汇林印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 710×1000 1/16 印张: 15

字 数: 302 千字

版 次: 2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号: ISBN 978-7-117-12617-5/R·12618

定 价: 36.00 元

打击盗版举报电话: 010-59787491 E-mail: WQ@pmph.com

(凡属印装质量问题请与本社销售中心联系退换)

编委会主任 吴以环

编写委员会 (按姓氏笔画排序)

王玉琼	韦厚明	刘 渠	阳建民
杨永平	杨辉星	邱泽文	张 浚
陈少贤	林 琳	林斯星	胡鹏飞
段小贝	徐良玉	黄 强	黄英照
曾永光	谢万力	谢劲心	谢显清
赖小生	廖瑞容		

公共卫生应急处置与案例评析

参加编写人员

(按姓氏笔画排序)

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| 马春花 中山大学公共卫生学院 | 张起文 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 |
| 邓必林 中山大学公共卫生学院 | 张婧绮 中山大学公共卫生学院 |
| 龙晓萍 深圳市龙岗区卫生监督所 | 陈若青 复旦大学公共卫生学院 |
| 龙清平 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 | 陈秋仕 深圳市龙岗区卫生监督所 |
| 叶伟雄 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 | 林少杰 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 |
| 冯志明 深圳市龙岗区卫生监督所 | 郑亦峰 深圳市龙岗区卫生监督所 |
| 刘凤仁 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 | 俞培禹 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 |
| 李 刚 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 | 耿 巍 中山大学公共卫生学院 |
| 李 斌 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 | 黄春锋 中山大学公共卫生学院 |
| 李晓霞 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 | 曹桂华 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 |
| 杨永平 深圳市龙岗区公共卫生应急办公室 | 谢显清 深圳市龙岗区龙岗卫生监督分所 |
| 杨安群 深圳市龙岗区布吉人民医院 | 魏文娟 中山大学公共卫生学院 |
| 肖全华 深圳市龙岗区疾病预防控制中心 | |

公共卫生无小事。如何防范公共卫生事件的发生、如何在公共卫生事件发生后采取及时有效的措施予以控制,不仅是政府部门、卫生系统应急管理要解决的问题,也是每一个人应该关注和了解的事情。已经发生的事件、已经造成的损失,也许我们无法挽回;将要发生的事件、将要造成的损失,也许我们尚不能预见,但是,从曾经发生的事件中进行系统的、全方位的、多层次的、宽角度的回顾、总结、反思、评析,从已有的事件中吸取经验教训,吃一堑长一智,是我们应该做的,也是能够做到的。深圳市龙岗区卫生局和中山大学联合编写《公共卫生应急处置与案例评析》一书,正是出于这种美好的初衷,也可以说是对这种期盼的一种策应。

《公共卫生应急处置与案例评析》选取了 19 个公共卫生事件的案例,既有非常典型和传统的,如霍乱、伤寒等重点传染病事件,有食物中毒事件,有职业中毒事件,有自然灾害事件,也有经济社会及生物、环境变化所不断催生出的新病种、新类型的事件,如“非典型肺炎”、“禽流感”、“甲型 H1N1 流感”、接种异常及药物反应、环境污染、核事故、恐怖事件……这些事件,无一不是涉及群众的生命安全、财产安全和社会稳定;无一不是牵动着党和政府的心;无一不是汇聚着广大群众的目光;无一不是凝聚广大卫生工作者的智慧。

本书 19 个案例中有 14 个案例深深植根于龙岗区卫生局生动的应急处置和丰富的应急探索,具有特殊的区情及浓郁的区域色彩。龙岗区卫生局十分重视挖掘、整理这些丰富多彩的案件资源,以使卫生应急的多彩工作能够以各种精彩方式展现出来,为社会各方所用,在更大的范围内体现出基层卫生应急工作的价值。本书充分总结及提炼卫生应急处置的实践积累,广泛剖析卫生应急处置的经验与教训,案例以真实的案件为依托,重在以案评析,以例论理,以事说情,每个案例都有应急处置的原则、策略、措施、方法、启示和点评,提供了极具示范的工作模板,具有可读性、可借鉴性和可指导性。桩桩案例留给我们的经验是宝贵的。在应急处置大量案件的实践中,龙岗区卫生局也锤炼出了一支优秀的卫生应急队伍。

读天地书,观世间情。历史的图景一页一页无情地翻过,时代的步履一步一步无声地走过。时代的变迁,社会的进步是永恒的旋律,变幻无穷的是历史,也是生活的本质,不朽的是精神,是人类智慧的结晶和先进文化的沉淀。无论是自然灾害、事故灾难、公共卫生事件还是社会安全事件,对于国家,对于民族,对于社

会,对于个人都是一种灾难。善良的人民总是希冀着没有灾难的发生,没有血淋淋的教训。智慧的人民总是想方设法减少灾难的发生,降低灾难的影响,在与灾难斗争中不断地吸取经验教训,避免同类灾难的再发生。从这个意义上看,在科学发展观视野下编撰的《公共卫生应急处置与案例评析》一书就有独特的价值。通过这些源于基层和出自实践的案例的鲜活再现,我们憧憬着善良,饱含着智慧,这不仅是良好的祝愿,更是坚定的信念:一个国家,总是在与灾难斗争中前进,一个民族,总是在与灾难斗争中成长。

本书的编写凝聚了大学专家教授与卫生行政管理干部和各级公共卫生工作者的理论知识、闪光智慧与实践经验,是理论与实践相结合的结晶,既有理论指导意义,又有实践应用价值。本书的出版为卫生应急领域增添了范例,不仅可作为卫生应急管理者和医务人员的指导用书,也可作为医学院校的教学参考用书及相关人员培训教材。

我们期待更多这种著作的出版,为本学科的发展共作贡献。

陈义
2009年11月

公共卫生与人民群众切身利益息息相关,加强卫生应急管理,保障人民群众身体健康和生命安全,是政府义不容辞的职责。龙岗是深圳市面积最大、自然环境最优美、土地资源最集中、最具发展潜力的行政区,实际管理人口超过400万,2008年实现地区生产总值1486亿元,拥有华为、比亚迪、大亚湾核电等各类企业4.06万多家。在经济快速发展的同时,龙岗始终把发展医疗卫生等民生事业作为政府最重要的工作,加大投入,加快卫生基础设施建设,不断提升医疗服务水平,构建了以区级医院和卫生监督、疾控机构为核心,街道医院和卫生监督分所为枢纽,社区健康服务中心为平台的三级公共卫生体系,初级卫生保健工作全面达标,社区健康服务中心实现全覆盖,是全国第一批“人人享有卫生保健”达标区、计划生育优质服务先进单位、残疾人“人人享有康复服务”示范区。

随着经济社会的快速发展,龙岗与全国一样,影响公共安全因素也在不断增多,特别是自然灾害、突发急性传染病暴发流行,对人民群众的身体健康和生命安全造成了极大的危害,卫生应急管理工作面临新的严峻复杂形势。对此,龙岗区卫生管理部门大胆创新,全面加强卫生应急管理体系建设,在全国较早设立了突发公共卫生事件应急处置办公室和组建突发公共卫生事件应急快速反应队伍,制定了《龙岗区卫生应急物资管理指南》,妥善处理了一批影响较大的卫生突发事件,初步形成了政府统一领导,各相关部门协调配合、全社会共同参与的卫生应急管理工作格局。

在此基础上,为了更好地防范和处置突发公共卫生事件,龙岗区卫生局和中山大学公共卫生学院对近年来处置的一些典型案例进行了系统、全方位、多层次的回顾、总结、反思、评析,编撰成本书。这是全国首本由基层公共卫生应急管理部门和高等医学院校联合编撰的公共卫生危急管理实务书籍,凝聚了大学专家教授的理论知识和各级公共卫生工作者的实践经验,可为全国公共卫生应急处置提

供示范性的工作模板,具有较强的可读性、借鉴性和指导性,既可作为基层公共卫生应急管理的实务用书,也可作为医学院校的教学参考书及相关人员的培训教材。衷心希望本书的编写能够为全国各级各类机构处置同类事件提供生动丰富的素材,为我国公共卫生事业应急处置朝科学化、规范化、法制化发展作出积极的贡献。

值本书即将付梓之际,谨作此序。

张青 15/12 2019

应急,在人类的生活中经常遇见,它涉及社会各行各业、各个层次。人们在应急处置中积累了许多丰富经验,古今中外皆然,莫不如此。而公共卫生应急主要是针对发生在公共卫生领域里的事件,其直接处置的主体是卫生部门。公共卫生事件发生,尤其是突发公共卫生事件一旦发生,若控制不当,带来的危害往往大于或超过疾病(事件)本身所导致的直接伤亡与损失,除了造成对公众健康安全、社会经济发展、生态环境保护等诸多方面的损害,更甚者还会引起公众恐慌和社会动荡。由此看来公共卫生事件的处置不只是卫生部门的事情,尤其是突发卫生事件发生后,往往涉及两个或多个部门进行处置,严重的需要政府牵头统一指挥,协调处置。

深圳龙岗是我国经济较发达的地区之一,面积 844 平方公里,管理人口超过 400 万。改革开放三十年来,这里从农业社会向以工业、旅游、物流、服务产业为主的社会过渡发展,这里企业星罗棋布,大小不一,种类繁多。有来料加工,也有独资经营,有国内企业,也有国外企业;有传统制造业,也有现代高科技企业;有传统食坊,也有现代管理酒店。由于这里人口稠密,口岸发达,国内外交往频繁,加上企业新兴,管理尚须完善,因此食物中毒、职业中毒和传染病不时发生。这里卫生部门在当地党委、政府正确的领导下,协调有关部门在处置公共卫生事件中积累了一些经验和教训,不少是国内首次或特殊案例。为了总结提高,同时也给类似地区或正在发展的地区提供可资参考的体会,给高校师生们在教学中提供新鲜案例。深圳市龙岗区卫生局与中山大学公共卫生学院合作编著本书。我们认为这是实践与理论的成果,是基层与高校相结合的成果。

本书分上、下两篇。上篇为基础理论,主要介绍公共卫生概念、特征、分组,突发公共卫生事件应急体系及应对。同时对我国及发达国家的应急体系和机制作了简介;下篇主要是案例评析。在介绍的 19 个案例中,有 14 个案例发生在龙岗本土,5 个案例发生在国内外不同地方,案例评析部分,除了介绍事件背景、处置过程和事件结局外,对案例处置提出启示,模仿故事形式书写,并进行点评。点评分行

政点评和专家点评,行政点评着重于事件处置的组织、指挥;专家点评则是专家对整个事件处置优缺点进行剖析。其目的是增加本书可读、可借鉴、可指导效用,起抛砖引玉作用,以达到编者编写本书的初衷。

在本书编写过程中得到了深圳市卫生局、龙岗区委、区政府的关心和支持,卫生部疾病控制局局长陈贤义、龙岗区政府区长张备还为本书作序,在此表示衷心感谢。

由于编者水平有限,在编写过程中难免错漏,敬请读者批评指正。

段小贝 陈少贤
二零零九年十一月

上篇 突发公共卫生事件基础理论

第一章 绪论	3
第一节 公共卫生基本概念与新公共卫生理念	3
第二节 突发公共卫生事件的概念及特征	6
第三节 突发公共卫生事件的分类及分级	8
第四节 公共卫生的脆弱性及公共卫生应急的发展	9
第二章 突发公共卫生事件应急体系	13
第一节 公共卫生应急组织体系	13
第二节 突发公共卫生事件应急网络	15
第三节 我国突发公共卫生事件应急机制	20
第三章 突发公共卫生事件应对	24
第一节 突发公共卫生应急预案	24
第二节 突发公共卫生事件监测、报告与预警	26
第三节 突发公共卫生事件应对程序	28
第四节 基层应对突发公共卫生事件	32
第五节 突发公共卫生事件应急管理	36
第四章 发达国家突发公共卫生事件应急机制	40
第一节 美国突发公共卫生事件应急体系及机制	40
第二节 加拿大突发公共卫生事件应急体系及机制	44
第三节 英国突发公共卫生事件应急体系及机制	47
第四节 法国突发公共卫生事件应急体系及机制	52
第五节 俄罗斯突发公共卫生事件应急体系及机制	55
第六节 日本突发公共卫生事件应急体系及机制	58
第七节 新加坡突发公共卫生事件应急体系及机制	61

下篇 案例评析

第五章 传染病突发事件	67
案例一 围剿伤寒齐行动	67
案例二 霍乱平起老围屋	80
第六章 食物中毒突发事件	90
案例一 三文治中见沙门	90
案例二 团拜年饭惹肠炎	96
案例三 祸起寻常四季豆	106
第七章 职业中毒突发事件	113
案例一 无形毒气空中来	113
案例二 维修车间中毒雾	120
案例三 职业隐患正己烷	126
第八章 新发传染病突发事件	135
案例一 不见硝烟战“非典”	135
案例二 死神爪下幸运儿	144
案例三 不期而至遇“甲流”	158
第九章 接种及药物反应突发事件	169
案例一 良药化身索命刀	169
案例二 接种异常情与法	174
第十章 环境污染突发事件	183
案例 一江污水逼冰城	183
第十一章 自然灾害突发事件	189
案例一 大灾之后无大疫	189
案例二 风雨夹缝拯生灵	194
第十二章 核事故突发事件	203
案例 洁净能源藏杀机	203
第十三章 恐怖事件	212
案例一 死亡信件暗袭来	212
案例二 损人投毒不利己	217
参考文献	225



上
篇

突发公共卫生事件 基础理论

第一节 公共卫生基本概念与新公共卫生理念

一、公共卫生的定义

人们对公共卫生的认识是随着时代的发展而变化的。在西方,古老的宗教典籍中所记载的关于禁食猪肉的宗教信条可以看做是早期的公共卫生立法行为。18世纪和19世纪早期,随着自然病因观逐步被人们接受,公共卫生事业得到了长足的发展。尤其是到了19世纪后叶,经验主义方法盛行,统计资料开始在疾病的控制中发挥作用,从而促进了统计学的发展和应用,奠定了今天流行病学和循证公共卫生学的基础。

20世纪以来,有代表性的公共卫生定义主要有以下几种。

1920年,美国耶鲁大学的 Winslow 教授对公共卫生作出了比较完整的定义:公共卫生是一门通过有组织的社区活动来改善环境,预防疾病,延长生命和促进心理和躯体健康,并能发挥个人更大潜能的科学和艺术。其工作范围包括环境卫生、控制传染病、进行个体健康教育、组织医护人员对疾病进行早期诊断和治疗,并建立一套社会体制,保障公民都享有应有的健康与寿命。WHO 于 1952 年采纳了这一定义。

1988年,美国医学研究所在里程碑式的美国公共卫生研究报告《公共卫生的未来》中提出了公共卫生的定义,“通过保障人人健康的环境来满足社会的利益”。该定义强调影响健康的各种环境因素,明确公共卫生广泛的领域以及公共卫生与社会、经济、政治和医疗服务不可分割的关系。

2003年,WHO 的专家 Robert Beaglehole 综合了各种对公共卫生的既有界定后,提出了新的定义,“公共卫生是改善人群健康和减少健康不平等的合作行动”。

在我国,国务院前任副总理吴仪针对 SARS 危机后社会各界对公共卫生认识不清的局面,在全国卫生工作会议上对公共卫生作了一个明确的定义,“公共卫生就是组织社会共同努力,改善环境卫生条件,预防控制传染病和其他疾病流行,培养良好卫生习惯和文明生活方式,提供医疗卫生服务,达到预防疾病,促进健康的目的”。该定义首次提出了政府对公共卫生的有限责任概念,界定了政府在公共卫生方面的五大责任,并强调确定我国公共卫生建设的内容和重点必须从我国社会主义初级阶段的基本国情出发,从我国公共卫生面临的问题出发。