

疾病预防控制体系建设研究报告

—— 规范化管理



疾病预防控制体系建设研究课题组 编著

人民卫生出版社

疾病预防控制体系建设研究报告

——规范化管理

疾病预防控制体系建设研究课题组 编著

人民卫生出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

疾病预防控制体系建设研究报告——规范化管理/疾病预防控制体系建设研究课题组编著.

—北京:人民卫生出版社,2007.1

ISBN 978-7-117-08449-9

I. 疾... II. 疾... III. 传染病 - 卫生防疫 - 医药卫生组织机构 - 规范化 - 卫生管理 - 研究报告 - 中国
IV. R197.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 000067 号

疾病预防控制体系建设研究报告——规范化管理

编 著: 疾病预防控制体系建设研究课题组

出版发行: 人民卫生出版社 (中继线 010 - 67616688)

地 址: 北京市丰台区方庄芳群园 3 区 3 号楼

邮 编: 100078

网 址: <http://www.pmph.com>

E - mail: pmph@pmph.com

购书热线: 010 - 67605754 010 - 65264830

印 刷: 北京机工印刷厂 (天运)

经 销: 新华书店

开 本: 850 × 1168 1/32 印张: 11.25

字 数: 277 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号: ISBN 978-7-117-08449-9/R·8450

定 价: 23.00 元

版权所有, 侵权必究, 打击盗版举报电话: 010 - 87613394

(凡属印装质量问题请与本社销售部联系退换)

课题参与单位

卫生部疾病预防控制局

卫生部规划财务司

卫生部人事司

复旦大学卫生发展战略研究中心

江苏省疾病预防控制中心

浙江省疾病预防控制中心

山东省疾病预防控制中心

湖北省疾病预防控制中心

陕西省疾病预防控制中心

甘肃省疾病预防控制中心

中华预防医学会卫生防疫管理分会基层卫生防疫管理学组

工作规范市级模拟运作单位

江苏省常州市疾病预防控制中心

浙江省杭州市疾病预防控制中心

山东省潍坊市疾病预防控制中心

湖北省荆州市疾病预防控制中心

陕西省宝鸡市疾病预防控制中心

甘肃省定西市疾病预防控制中心

工作规范县级模拟运作单位

江苏省金坛市疾病预防控制中心
江苏省张家港市疾病预防控制中心
浙江省杭州市萧山区疾病预防控制中心
山东省青州市疾病预防控制中心
湖北省公安县疾病预防控制中心
陕西省凤翔县疾病预防控制中心
甘肃省临洮县疾病预防控制中心

参与组织摸底调查与论证单位

江苏省卫生厅
浙江省卫生厅
山东省卫生厅
湖北省卫生厅
陕西省卫生厅
甘肃省卫生厅
辽宁省卫生厅
黑龙江省卫生厅
江西省卫生厅
广东省卫生厅
湖南省卫生厅

课题组领导小组成员

齐小秋 赵自林 张闽元 于竞进 郝 模

课题专家组成员

郝 模 于竞进 于明珠 陈 政 张 瑜 汪 华
施培武 罗 力 雷 杰 刘 岭

资料分析与报告起草、撰写小组成员

罗 力 于竞进 王 颖 张 瑜 陈 政 汪 华
施培武 雷 杰 刘 岭 于明珠 张更荣 何晓军
陆耀良 孙 梅 徐 鹏 茆凤水 苏忠鑫 谢洪彬
马 宁 朱立国 郑余焕 柴煜卿 苏海军 齐小秋
郝 模

序 言

贯彻落实科学发展观,坚持以人为本、统筹发展,构建社会主义和谐社会,是建设与发展中的中国在 21 世纪的必然选择,其内涵丰富、逻辑严谨、意义深远。如何在科学发展观的指导下做好疾病预防控制工作,是疾病预防控制工作者面临的重大课题,必须认真研究,积极探索,科学实践。

中国的疾病预防控制事业创造过不少骄人的业绩,取得过许多瞩目的成就,而其中扮演重要角色的疾病预防控制体系,在建国五十多年来经历了一个曲折的发展历程。在建国初期借鉴前苏联“卫生防疫站”模式建立起的卫生防疫体系,在“文革”期间遭到严重破坏,改革开放后才得到恢复和发展。随着经济的繁荣、社会的发展,为适应人们不断发展的健康需求,疾病预防控制工作所面临的任务不仅要预防控制疾病,还要促进健康,其具体内容也从传染病防治、卫生危害因素(食品、环境与职业等)监测干预和卫生宣教等方面,逐步拓展到慢性病防治、伤害预防控制、精神疾病防治与心理健康促进、健康危害因素监测干预、健康教育与健康促进等。为适应这种变化,我国 20 世纪 80 年代后期,逐步引入了“疾病预防控制”的理念,以改革原卫生防疫体系。

2003 年的“非典”危机,暴露出疾病预防控制工作存在的诸多问题,党中央、国务院提出了疾病预防控制体系建设的目标。在新的历史条件下,如何建

设适应中国自身发展要求的疾病预防控制体系,继往开来,再铸辉煌,是卫生工作的重中之重。为此,吴仪副总理明确要求:“当务之急是针对存在的问题和薄弱环节,通过明确职能、落实责任、深化改革、优化队伍、定编定员和保障经费等措施,尽快提高各级疾病预防控制中心的能力”。

在强大的动力和压力面前,到底路在何方?我们在思考、在研究、在探索……

卫生部疾病控制局会同卫生部人事司、规划财务司、上海复旦大学卫生发展战略研究中心、全国8个省(直辖市)卫生厅或疾病预防控制中心,以及中华预防医学会卫生防疫管理分会基层卫生防疫管理学组,共同组成疾病预防控制体系建设研究课题组,从疾病预防控制的现状着手进行研究,历时两年多,发现疾病预防控制系统存在的问题纷繁复杂,诸如投入不足、管理乏力、人员素质不高、有章不循甚至无章可循、职能错位等等。对此,在《疾病预防控制体系建设研究——问题与挑战》一书中已做了较为完整的剖析。在借鉴这一研究成果的基础上,卫生部颁布了《关于疾病预防控制体系建设的若干规定》——第40号部长令,要求加强疾病预防控制体系建设,提高疾病预防控制和突发公共卫生事件应急处理能力,全面做好各项公共卫生工作,保障人民身体健康和生命安全,促进社会稳定与经济发展。

接下来的问题是如何贯彻落实这一规定。在经过更加深入的研究、分析、论证后,我们把目光聚焦到规范化管理。

“不以规矩,不成方圆”,“君子固本,本立而后德生”。要建设一个功能完善的、符合中国自身实际的

疾病预防控制体系,首先必须明确这个体系的内涵是什么?干什么?以及怎么干?这一切都以一定之规作为基础。为此,我们把规范化管理作为新时期疾病预防控制的一个重要命题提出来,继承和创新研究方法,充实研究内容,建立规范模板,探索规范模板的预期效果。研究的过程是枯燥的,有时甚至是困惑的。但是,课题组还是在其中看到了曙光和希望,并相信规范化管理是解决当前乃至今后相当长一个时期疾病预防控制工作难点的一剂良方。

规范化管理,是管理学发展的一个重要阶段。它融合了目标管理、制度化或标准化管理的一些重要思想,自成一体,核心内容是制度化、流程化、标准化、表单化、数据化,上世纪 90 年代开始在企业推行。如何在政府组织内部推行规范化管理,却少有研究。尽管在实践中已经取得一些经验,但是理论上还是有许多需要探讨的地方。因为,规范化管理的本质是对政府行为的一种约束或自律。美国学者斯蒂格利茨指出:“第一,政府是一种对全体社会成员具有普遍性的组织;第二,政府拥有其他经济组织所不具备的强制力。”这两个特性,决定了政府行动必须受到约束。中国的疾病预防控制体系,按西方分类,应该是政府组织,但在中国却是“事业单位”。无论怎么划分,履行政府的职能却是个不争的事实。

如何将政府组织的固有特性与规范化管理的内在要求结合起来,是课题组攻关的重点。为此,课题组将三级预防的理念贯穿始终,力求整个研究过程的科学、合理,并做到责任细化、分工明确,以保证结果的可信和可行;同时,大胆借用 ISO9000 的原则和方法,在质量管理手册、程序文件和作业指导书三

一个层面结合疾病预防控制的实际,进行深入研究,形成了“工作目的、职责与基本任务、内容和方法、工作流程和步骤、技术文书、工作频率与数量、过程质量控制、工作考核与评价”八个具有特征性的要素。至此,规范化管理可操作的层面已基本形成。但是,政府组织行为是否规范,从根本上讲不能由政府组织自身说了算,而应当由政府提供服务的受益方——社会各界来评价。如何评价,涉及到规范化管理的另一个重要内容——绩效考核,将在第三阶段中进行研究。

疾病预防控制体系建设研究已历时四载,有全国数十个省市的近三百个机构参与,获得了大量的一手资料,形成了一系列的研究成果,我们从中选取一二,汇编成册,期望通过交流指导工作。尽管如此,本研究依然是“小荷才露尖尖角”,期望能有越来越多的同仁和专家、学者,尤其是卫生界以外的社会贤达来关心、支持并加入到研究行列,加快疾病预防控制工作的科学实践进程,促进疾病预防控制事业的可持续发展,保障和谐社会建设的顺利进行。

本研究得到了国家自然科学基金(70573023)和复旦大学公共管理与公共政策研究国家哲学社会科学创新基地基金的资助,在此一并表示衷心感谢!

卫生部疾病预防控制体系建设研究课题组组长

齐小秋

2006年10月5日

目 录

第一章 规范化管理是新时期疾病预防控制工作的重要命题.....	1
一、宏观环境的变化呼唤疾病预防控制工作的规范化管理	2
二、规范化管理是促进疾病预防控制工作的有效手段	7
三、规范化管理是疾病预防控制管理领域的一次尝试.....	13
第二章 规范化管理研究方法的继承和创新	21
一、疾病预防控制工作规范化管理研究亟待加强.....	22
二、疾病预防控制工作规范化管理急需探索的内容.....	24
三、疾病预防控制工作规范化管理研究的基本原则.....	29
四、疾病预防控制工作规范化管理研究的思路和方法.....	31
五、疾病预防控制工作规范化管理研究的步骤和方法.....	36
六、本次研究的主要成果.....	58
第三章 规范化管理的要件——工作规范及其构成要素	60
一、工作规范的基本架构.....	61
二、工作规范总论:构建工作任务的逻辑关系图	62
三、工作规范详论:按八个要素阐述工作任务	65
第四章 规范化管理的必要支持系统	95
一、制约疾病预防控制工作落实的因素.....	96
二、加强制度建设是实现规范化管理的前提.....	98

三、实现规范化管理必须加强的诸方协调	101
四、人、财、物等资源是实现规范化管理的首要条件	117

第五章 典型工作规范化管理效果的探究	131
一、规范化管理能有效改进疾病预防控制工作	131
二、规范化管理将有效提高疾病预防控制工作效果	140

附录 1 规范的研究制定与论证个案示例	153
附录 1.1 疫情信息管理工作规范的研究制定与论证	153
一、疫情信息管理工作目标和任务的界定与论证	153
二、工作职责与任务的界定与论证	156
三、工作内容和方法的界定与论证	159
四、工作流程和步骤的界定与论证	162
五、技术文书的规范与论证	164
六、过程质量控制指标的界定与论证	166
七、工作数量和工作频率的界定与论证	169
八、工作考核和评价指标的研究制定与论证	169
九、小结	172
附录 1.2 免疫规划工作规范的研究制定与论证	173
一、免疫规划工作目标和任务的界定与论证	173
二、工作职责与基本任务的界定与论证	177
三、工作内容和方法的界定与论证	178
四、工作流程和步骤的界定与论证	180
五、技术文书的规范与论证	182
六、过程质量控制指标的界定	183
七、工作数量和工作频率的界定与论证	187
八、工作考核与评价指标的研究制定与论证	189
九、小结	191

附录 2 县级工作规范示例	192
附录 2.1 县级疫情信息管理工作规范	192
一、疫情报告	193
二、疫情信息监测和利用	208
三、培训、督导和检查	216
附录 2.2 县级免疫规划工作规范	227
一、免疫规划健康教育与健康促进	228
二、免疫规划监测与报告	235
三、冷链系统规划和管理	259
四、疫苗使用的管理	267
五、接种实施管理	274
六、免疫规划针对疾病的调查与控制	286
七、接种异常反应和事故的处理	296
八、免疫规划工作的督导、考核与评价	303
九、免疫规划资料的管理	308
参考文献	317

第一章 规范化管理是新时期疾病预防控制工作的重要命题

提要：

近年来，我国疾病预防控制工作的环境出现了四方面大的变迁，一是传染病传播的全球化趋势；二是疾病预防控制法律法规体系逐步完善；三是党中央、国务院对疾病预防控制体系建设提出了明确要求；四是公共卫生财政补偿机制正在逐步成型。这些变迁要求我国疾病预防控制工作不断加强科学管理，减少工作中的“盲目性”、“随意性”；明确界定各管理层上下之间、横向之间的责权关系，减少交叉，提高工作效率。所以，提高规范化管理程度，已经成为我国疾病预防控制工作的重要命题。

规范是指人们在群体(如组织或机构)生活中，为协调相互行为，共同创造并自觉遵守的行为准则，简言之，就是标准。规范化管理则是“按规范行事”。

疾病预防控制工作的规范化管理，是指根据疾病预防控制体系建设与发展的需要，合理地制定工作规程、基本制度以及各类服务的作业和管理流程，以形成统一、规范和相对稳定的管理体系，通过对该管理体系的实施和不断完善，达到疾病预防控制体系管理井然有序、协调高效之目的。规范化管理是管理学发展的一个重要阶段，它融合了目标管理、制度化、标准化管理的

一些重要思想,核心内容是制度化、流程化、标准化、表单化、数据化。

规范化管理的定义,已然揭示了在疾病预防控制工作中进行规范化管理的重大意义,即进一步将疾病预防控制管理工作纳入科学化管理的轨道,减少工作中的“盲目性”、“随意性”;明确界定各管理层、工作层上下之间、横向之间的责权关系,减少交叉,提高工作效率。本章将从疾病预防控制体系建设的宏观环境变化以及体系内部的要求两方面,讨论疾病预防控制工作规范化管理的必要性和重要性。

有必要明确强调的是,文中所谈的疾病预防控制工作并非仅仅指疾病预防控制机构的工作,而是与疾病预防控制相关各方的工作;文中所提的规范化管理,也并非特指疾病预防控制机构的规范化管理,而是包括所有与疾病预防控制工作相关部门的规范化管理。

一、宏观环境的变化呼唤疾病预防控制工作的规范化管理

纵观近年来我国疾病预防控制工作的环境变迁,主要表现为以下四方面,一是传染病传播的全球化趋势;二是疾病预防控制法律法规体系逐步完善;三是党中央、国务院对疾病预防控制体系建设提出了明确要求;四是公共财政体制正在逐步成型。这些变化无不呼唤着我国疾病预防控制工作的规范化管理。

(一)规范化管理是应对传染病传播全球化趋势的重要措施

传染性非典型肺炎(又称严重急性呼吸综合征, SARS, 简称“非典”)危机,揭示了传染病传播和流行的全球化趋势。这种全球化传播的趋势提醒我们,在当今世界,一次传染病的暴发流行或一场公共卫生危机,所带来的影响并不局限于事件的原发地区,对广大公众的身体健康和生命安全的影响也远远超出了

卫生领域。

世界卫生组织报道,在过去的 30 年里,全球共发现了 30 多种新发传染病,对人类的生存构成了巨大的危害。传染病传播的全球化趋势,已然对国际政治带来了新的挑战,引起了各国政府与国际社会的高度关注。一个国家的能力强弱,公认检验指标为下列几项基本使命的达成程度:维护国家的基本存在以及维护领土完整;保护公民免受人身安全的侵害,包括保护公民免受传染病对生命健康的侵害;维护经济繁荣和稳定;有效的政府治理等。传染病等公共卫生事件通过影响经济增长、人口流动、国防和政府治理等四个方面影响到国家能力。SARS 和禽流感的发生,引起各国政府对《国际卫生条例》修订工作的重视,促使世界卫生组织加速了对《国际卫生条例》的修订进程。2005 年 5 月 23 日,第 58 届世界卫生大会通过了新修订的《国际卫生条例》,将于两年后生效。新修订的条例强调、确定发生国际关注的突发公共卫生事件时,世界卫生组织可按规定程序发布临时和长期旅行限制建议。提示了新条例已不局限于对传染病的国境卫生检疫,而更强调加强与国家的联系和国家的能力建设,特别是传染病的监测预警、应急反应能力以及公共卫生体系建设。

对于世界卫生组织发布旅行限制警告,我们对此有着惨痛的教训。“非典”危机期间,为将“非典”在全球传播的可能性降低到最小,世界卫生组织于 2003 年 4 月 12 日在全球首次发布对我国香港和广东省的旅行限制警告,随后又先后对北京、山西、天津、内蒙古、河北等多个省、直辖市、自治区发出了旅行限制警告,其对我国经济、社会发展和在国际社会上对我国国家能力带来的负面效应可以用“刻骨铭心”来表达。随着“非典”疫情得到控制,各地在病人的发现、隔离治疗、感染控制、接触者追踪和检验隔离等各环节所采取的措施的科学性、控制过程的规范性、提供资料的可靠性等经过世界卫生组织严格的审核后,从

2003年6月13日开始,世界卫生组织才陆续宣布将上述各省、自治区、直辖市从疫区名单中删除。

伴随着我国融入国际社会进程步伐的加快,传染病跨国界传播和流行的风险也越来越大,加重了我国政府预防和控制传染病的责任。能否防患于未然,快速有效地应对疾病,客观上要求我国疾病预防控制工作必须进行规范化管理,并检验着我国疾病预防控制的水平和能力。

(二)规范化管理是疾病预防控制工作法制化管理的要求

自20世纪80年代以来,全国人大先后制定了《传染病防治法》、《国境卫生检疫法》、《食品卫生法》、《职业病防治法》、《献血法》、《母婴保健法》等法律,国务院也颁布了《国内交通卫生检疫条例》、《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》、《公共场所卫生管理条例》和《放射性同位素与射线装置放射防护条例》等法规。“非典”危机后,全国人大重新修订、颁布了《传染病防治法》,国务院相继颁布了《突发公共卫生事件应急条例》、《疫苗流通和预防接种管理条例》、《艾滋病防治条例》、《血吸虫病防治条例》、《病原微生物实验室生物安全管理条例》和《国家突发公共卫生事件应急预案》等。根据法律授权,卫生部与相关部门制定了一系列标准、办法、方案等规章,传染病防治法律法规体系逐步得到完善。法律法规将疾病预防控制工作的要求、原则、职责等以制度形式确定下来,变成政府、相关部门与机构以及社会必须遵守的工作规程与行为准则,带有根本性、全局性、稳定性和长期性。制度是前提、是基础,规范化与程序化同样不可或缺、不能忽视。制度能否得以正常运行,需要一系列具体的规范和程序。也就是说,规范化和程序化是制度化的衍生、补充和具体化,是制度落实的保证。制度体现了有法可依、有章可循,而规范和程序就体现了有法能依、有章能循。长期以来,由于一些主、客观方面的因素,我们在现实工作实践中存在着重结果、轻程序,重形式、轻操作的问题,使得一些好的制度因缺乏科学、规范的程