

21世纪高等教育重点建设规划教材
21 Shiji Gaodeng Jiaoyu Zhongdian Jianshe Guihua Jiaocai

公共卫生事件防制概论

GONGGONG WEISHENG SHIJIAN
FANGZHI GAILUN

郭 清 /主 编
许亮文 王小合 /副主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

21 世纪高等教育重点建设规划教材

公共卫生事件防制概论

GONGGONG WEISHENG SHIJIAN
FANGZHI GAILUN

郭 清 / 主 编
许亮文 王小合 / 副主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共卫生事件防制概论 / 郭清主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2006. 9

21 世纪高等教育重点建设规划教材

ISBN 7-308-04855-1

I. 公... II. 郭... III. 公共卫生—紧急事件—卫生管理—高等学校—教材 IV. R19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090497 号

公共卫生事件防制概论

郭 清 主编

责任编辑 周卫群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 23.5

字 数 440 千

版 印 次 2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

印 数 0001—4000

书 号 ISBN 7-308-04855-1/R·205

定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

21 世纪高等教育重点建设规划教材

公共卫生事件防制概论

主 编 郭 清

副主编 许亮文 王小合

编 者 (按姓氏笔画为序)

王 悦 王小合 王红妹 许亮文

刘婷婕 汪 胜 沈 清 沃中东

吴亚君 张莉娜 郭 清 谈荣梅

黄陈平

秘 书 汪 胜

前言

国内外频发的公共卫生事件及其危害证明了加强“公共卫生事件预防与控制”教学与研究的必要性和重要性。公共卫生事件的有效预防与控制,已成为 21 世纪人类社会可持续发展的重要组成部分,是保证人类社会的稳定与世界范围内经济的全面发展,保护人民群众健康的重要前提。

《公共卫生事件防制概论》是为落实教育部“关于加强预防医学相关课程教学的通知”精神,配合高等院校教学内容和体制改革,全面提高公共事业管理、预防医学、临床医学等相关专业各层次学生及各级各类管理干部应对公共卫生事件的意识,掌握公共卫生基本理论、公共卫生事件应急机制以及常见公共卫生事件的预防与控制策略、方法而编写的。本教材起编于 2003 年 5 月,即突如其来的“非典”时期,我们组织国内高等医药院校的有关师资,于 2003 年 8 月初步形成教学讲义,在 2003、2004、2005 年我校公共事业管理(卫生事业管理)专业开展三轮教学实践探索的基础上,历经三次修订,已开展的教学实践与讲义修订工作为本教材的最终编写奠定了基础。本教材的正式出版并开展教学和培训工作,对各级各类人员学习掌握相关知识与技能,指导开展公共卫生工作,有效预防、及时控制和消除公共卫生事件的危害,保证公众身体健康与生命安全,保持正常的生产、生活秩序,维护社会稳定具有十分重要的意义。

本书为《21 世纪高等教育重点建设规划教材》及浙江省高等教育重点教材之一。本书以国内外频发公共卫生事件的实践为基础,吸取国内外的成功经验和深刻教训,注重公共卫生、公共卫生管理的理论联系实际,力求反映公共卫生事件预防与控制最新发展动态和前沿研究成果。编写结构上各章节既有内在的联系,又有相对的独立性,便于读者阅读、查询并把握本书的精髓。在教学体例上坚持理论阐述与典型案例讨论相结合,每章开头有学习目标,文中附信息框,结尾有本章小结及自我测试题,并以 2003 年全球应对“非典”作为典型实证案例独立章节进行编写,增加了本书的实用效能。

本书共 14 章,主要内容及编写人员分别为:第一章绪论(郭清)、第二章公共卫生体系的结构与功能(吴亚君、王小合)、第三章公共卫生事件防制法律基础(沃中东)、第四章公共卫生事件的监测与报告(许亮文)、第五章公共卫生事件的应急机制(沈清)、第六章健康教育与健康促进(王红妹)、第七章食物中毒的防制(谈荣

梅)、第八章环境卫生突发事件的防制(黄陈平)、第九章伤害的防制(王小合)、第十章灾害的防制(王小合)、第十一章应对恐怖主义的公共卫生防制策略(王悦、郭清)、第十二章传染病的防制(张莉娜)、第十三章学生身心危机的防制(刘婷婕、许亮文)、第十四章 SARS 防制实证分析(汪胜)。本书的教学对象是公共事业管理(卫生事业管理)、预防医学、临床医学等相关专业专科生、本科生和研究生,也可作为其他专业学生选修课使用,以及各级管理干部培训和学习用书。

本书的编写得到了浙江省教育厅高教处的大力支持和帮助,杭州师范学院医药卫生管理学院的张钰林老师协助主编郭清教授承担了编纂、统稿工作,朱勇飞博士参与了部分编纂工作,杭州师范学院教务处吴泠老师对本书的顺利出版做了很多协调工作。谨此对关心、支持和帮助本书编写、出版的所有人员表示衷心的感谢!

在本书编写过程中,作者参考和引用了大量的相关书籍、文献和参考资料。在此,对有关作者致以诚挚的谢意!

由于我们水平和经验有限,加之时间紧促,本教材中难免有缺陷甚至错误之处。我们竭诚欢迎专家、学者及广大读者提出宝贵的批评和建议。

编 者

2006 年 6 月 20 日

C 目录

Contents

第一章 绪 论	1
第一节 公共卫生的基本概念	1
第二节 发达国家公共卫生应急体系和机制	7
第三节 我国公共卫生应急体系和机制	17
第四节 公共卫生体制的改革与发展	20
第二章 公共卫生体系的结构与功能	28
第一节 我国公共卫生体系的结构	28
第二节 各级卫生机构在公共卫生事件防制中的功能和作用	38
第三章 公共卫生事件防制法律基础	48
第一节 公共卫生行政法律关系	48
第二节 公共卫生行政行为	51
第三节 卫生行政程序	61
第四节 卫生行政监督	63
第五节 公共卫生事件防制法律法规	67
第四章 公共卫生事件的监测与报告	75
第一节 公共卫生信息系统	75
第二节 公共卫生事件监测	79
第三节 公共卫生事件的报告	82
第四节 公共卫生事件监测和报告的管理	88
第五章 突发公共卫生事件的应急机制	96
第一节 突发公共卫生事件的应急预案	96

第二节	突发公共卫生事件的应对·····	101
第三节	突发疾病应急救治·····	107
第四节	公共场所突发卫生事件的应急防制·····	111
第六章	健康教育与健康促进·····	118
第一节	健康教育与健康促进概述·····	118
第二节	健康教育与健康促进在公共卫生事件防制中的应用·····	127
第三节	公共卫生事件防制中的心理干预·····	134
第七章	食物中毒的防制·····	145
第一节	食物中毒概述·····	145
第二节	细菌性食物中毒·····	147
第三节	非细菌性食物中毒·····	154
第四节	食物中毒的处置·····	162
第八章	环境卫生突发事件的防制·····	168
第一节	环境卫生突发事件概述·····	168
第二节	环境卫生突发事件的危害·····	171
第三节	环境卫生突发事件的处置·····	175
第四节	环境卫生突发事件的防制策略·····	178
第九章	伤害的防制·····	186
第一节	伤害概述·····	186
第二节	车祸的防制·····	190
第三节	自杀的防制·····	194
第四节	意外中毒的防制·····	202
第五节	溺水的防制·····	203
第六节	噪声的防制·····	206
第七节	其他伤害的防制·····	210
第十章	灾害的防制·····	216
第一节	灾害概述·····	216
第二节	火灾的防制·····	218

第三节	水灾的防制·····	223
第四节	台风灾害的防制·····	226
第五节	地震的防制·····	229
第六节	矿山灾难的防制·····	233
第十一章	应对恐怖主义的公共卫生防制策略·····	242
第一节	恐怖主义事件概述·····	242
第二节	恐怖主义事件的根源与危害·····	247
第三节	应对恐怖主义事件的公共卫生防制策略·····	249
第十二章	传染病的防制 ·····	256
第一节	传染病流行的基本条件·····	256
第二节	传染病的流行病学调查·····	261
第三节	传染病的防制策略·····	264
第十三章	学生身心危机的防制 ·····	279
第一节	学生身心危机概述·····	279
第二节	学生身心危机的流行现状及发生原因·····	283
第三节	学生身心危机的防制策略·····	288
第十四章	SARS 防制实证分析·····	306
第一节	SARS 的定义与流行病学特征·····	306
第二节	SARS 的诊断标准与治疗方案·····	312
第三节	SARS 的防制分析·····	315
附件一:	《突发公共卫生事件应急条例》·····	332
附件二:	《国家突发公共卫生事件应急预案》·····	340
附件三:	《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》·····	352
附件四:	《浙江省突发公共卫生事件预防与应急办法》·····	361

第一章

绪 论



【学习目标】

1. 掌握公共卫生、公共卫生体系、突发公共卫生事件、预警理论与系统、应急管理理论与系统的概念及我国现行的公共卫生体制。
2. 熟悉我国现行的公共卫生体制问题,熟悉如何进行公共卫生体制改革、公共卫生体系建设工作以及如何建立突发公共卫生事件应急体系。
3. 了解国内外应急体系和机制。

第一节 公共卫生的基本概念

一、公共卫生

目前,国际国内关于“公共卫生”的定义有许多,各自是在不同的阶段,根据不同的背景或目的而提出的,但公认的是被世界卫生组织采纳的由 Winslow 所下的定义,即:“公共卫生是指通过有组织的社区力量,高效率地预防疾病、延长寿命、促进心理和身体健康的科学和艺术。”(Winslow,1923)公共卫生也可看作是“能通过有组织的社会力量来了解、保护和促进人权建设的结构和过程”(WHO,1998)。

从公共管理的角度来认识公共卫生,可以用一句话简明定义:公共卫生是关系一个国家或地区大众健康的公共事业。

公共卫生的具体任务包括:“针对整个人群,并以此作为公共卫生工作的起点,从该人群出发确定公共卫生问题和需优先解决的问题,设计并实行干预措施,创造并实现保障公众健康的社会条件和要求。”

公共卫生的职责有六大部分：(1)预防疾病的发生和传播；(2)保护环境免受破坏；(3)预防意外伤害；(4)促进和鼓励健康行为；(5)对灾难作出应急反应，并帮助社会从灾难中恢复；(6)保证卫生服务的有效性和可及性。

美国疾病预防控制中心(Center for Disease Control, CDC)在其工作规范中提出，公共卫生部门应该履行三个职能和十项必要的服务(CDC, 2003)：职能之一是评估，包括两项服务：(1)监控卫生状况和鉴别社会卫生问题(监测)；(2)诊断和研究社会卫生问题和卫生危害。职能之二是研制，包括三项服务：(3)告知和教育人民有关的卫生问题；(4)动员人们鉴别和解决卫生问题；(5)制定政策和计划，支持个人和社区成员为健康而共同努力。职能之三是保障，应提供有效的五项服务：(6)执行法律和规章，保护健康，保障安全；(7)保证提供综合卫生服务；(8)全国各地保障合格的公共卫生和医疗服务资源；(9)评估个体和群体的卫生服务的效率、可及性和质量；(10)研究和创新解决卫生问题的方法。

二、公共卫生体系

美国 CDC 将公共卫生体系定义为：“在一定的权限范围内提供必要的公共卫生的公共、民营和志愿组织的总体，它常常被描述为具有不同作用、关系和相互作用的网络，为整个社区和地方公众健康、幸福服务的各种组织机构。”

公共卫生体系的组织和部门一般包括：(1)国家、省市和地方的卫生机构；(2)卫生保健提供者，如医院、社区卫生服务中心、精神卫生组织、实验室、护理院等；(3)公共安全组织，如警察、消防队、医疗急救中心；(4)环境保护、劳动保护和食品安全机构；(5)教育、体育促进机构和组织；(6)娱乐和文艺组织；(7)民政、各种慈善组织、社区与健康有关的部门和组织、志愿组织以及企业等。

由此可见，公共卫生体系不仅仅是卫生部门一家，政府公共卫生机构(如 CDC 等)和卫生保健的提供者应是公共卫生体系的主体。

三、突发公共卫生事件

2003 年 5 月 9 日国务院颁发的《突发公共卫生事件应急条例》明确定义：突发公共卫生事件是指突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。

突发公共卫生事件具有以下特征：

1. 突发性和意外性

突发公共卫生事件是突然发生的，其暴发的时间、地点、方式、种类都是人们所不能预料的，因而有非常大的意外性，往往使人们措手不及；其对社会的危害程度

也远远超出人们的常规思维。

2. 群体性或社区危害性

受突发公共卫生事件影响的往往不是个别人或家庭,一旦这类事件发生,往往危害到一个比较大的人群、社区,甚至整个社会。比如,一个饭店或食堂引起的食物中毒,就可能危害很多用餐的群众;一场传染病的暴发,可能波及到一个社区、一个城市,甚至几个省。

3. 对社会危害的严重性

由于危机是突然发生的,人们尚未作出第一反应,随即陷入惊恐、混乱之中,从而使生命、健康、财产、设施和环境生态等各方面遭受巨大损失,给人们的心理造成重大创伤。

4. 处置的综合性和系统性

突发公共卫生事件涉及面广,需要有处置突发公共卫生事件的紧急预案,需要在政府统一指挥下,社会各系统广泛动员、积极参与,在行动中各司其责,系统内部自上而下制定周密的实施方案,有条不紊地开展工作。

5. 它的发生及产生的后果常与责任部门和人员的履行职责状况有关

虽然突发性和意外性是突发公共卫生事件的一个重要特征,但是其发生和责任部门、相关工作人员履行职责的状况还是紧密相连的,假如在严重急性呼吸道困难综合征(SARS)的初始几个病例出现时,便引起我国卫生部门和相关工作人员的足够重视,也不至于酿成以后的暴发流行。突发公共卫生事件发生后,责任部门和相关人员的履行职责状况对其后果也有很大的影响,SARS暴发后,引起了我国各级政府和社会各界的高度重视,医疗卫生人员更是奋不顾身,积极投入抗 SARS 的战斗中,使得 SARS 在短时间内便得到控制并消灭,稳定了社会,赢得了国际上的谅解和尊重。

四、预警理论与管理系统

预警方法是由于二次大战以后工业飞速增长所致的环境影响和对人类健康的影响以及针对早期污染控制法案的不足提出来的。

(一)预警理论

1. 预警的定义

预警是在缺乏确定的因果关系和缺乏充分的剂量—反应关系证据的情况下,促进调整预防行为或者在环境威胁发生之前即采取措施的一种新方法。它包括预警分析和预警监控。

2. 预警理论的研究内容

预警理论是建立在预警监测理论、预警管理技术理论以及预警的方法学基础

之上的一套科学的理论。

预警系统由以下五个部分构成:信息系统、预警评价指标体系、预警评价与推断系统、报警系统以及预警防范措施。

(二)预警管理系统

1. 预警监测管理系统

包括三个子系统:(1)预警系统:即预先发现隐患,以供采取防范措施,尽量将各种损失降至最小。(2)评估系统:评估危险因素实际上就是量化损失,主要包括人群患病率、死亡率、治愈率等,还有因此而带来的经济损失。(3)管理系统:针对不同类型的突发事件采取相应对策,并跟踪其实施效果。

2. 预警系统的管理技术

管理良好的预警系统是解决突发性事件的关键。预警系统的管理技术包括:(1)决策树技术;(2)专家智慧法;(3)临界危害点控制技术。

3. 预警系统的评估体系

预警系统的评估理论是建立在危险度评估基础之上的一套理论。预警评估方法是较危险度评估更为全面、更为精确的方法,它认为必须用其他的标准来补充和替换危险度概率性评估,因此,当根据危险度评估所做的决策不能满足保护人类健康和保护环境的需求时,使用预警评估方法可以更好地调整决策。

4. 预警信息传输系统

预警信息系统功能包括:(1)数据输入、审核及实时更新;(2)信息查询与检索;(3)数据编辑与分析,包括数据修改、删除及结构分析、数据融合、叠加分析、优化分析和影响预测分析等;(4)保护预警决策,包括卫生状况预警、人群易感性预警、致病性预警、危害分析临界预警等;(5)信息输出。

五、应急理论与系统

应急系统是预警系统的延续和发展。预警和应急系统是两个连续的过程,应急系统实质上是一种指挥调动系统,是建立在科学预测和适当防范的基础之上的一套系统。应急系统的正确运行对于降低受灾人群的发病率、死亡率,降低对受灾人群的心理影响,保证社会稳定,促进国家可持续发展起着重要的作用。应急理论是包括应急管理、应急网络以及应急预案的一套科学的理论。

(一)应急系统的管理技术

良好的管理技术是应急计划成功的关键,应急的指挥、调动技术构成了应急管理技术的核心部分。

1. 应急组织的管理目的

建立组织健全、反应灵敏的应急组织体系和运行机制,为各类应急工作提供组

织保证。

2. 应急管理内容与分工

应根据不同性质的突发事件进行分工,如各级 CDC 明确分管突发公共卫生事件处理的领导和职能科室,负责统一组织、协调应急工作;各级专业实验室应准备常见突发公共卫生事件检验所需的仪器设备、采样和实验器材、培养基、诊断试剂、标准品等;组建由 CDC 领导直接负责、相关人员参加的应急队伍,各级机构需要根据需要至少组成两个应急队伍。

3. 应急管理结果与评价

应急组织建设有关文件、活动记录;应急调查处理组织及其职责分工等落实情况。

(二)应急网络系统

以突发公共卫生事件处置为例,应急网络是以健康促进为主导,以社会人群为基础的群测、群防、群控的网络系统。它的内容不仅包括地理位置、人员组成、结构与功能,还应从平面、立体等多个角度建立网络系统。该系统以装备信息网络为框架,以法律、法规为依据,以科学管理为手段,以健全的应急机构和队伍为主体;在加强责任管理的基础上,群测、群防、群控三个网络构建成整体的突发公共卫生事件应急体系。

1. 突发公共卫生事件报告、信息和应急处理网络

建立统一、规范的突发公共卫生事件报告格式,进一步完善自下而上的卫生突发事件的报告网络,规范自下而上的报告程序,保证有效、有序、准确报告;各乡(镇)卫生院、村卫生室(所)应履行其最基本的职能——报告卫生突发事件;突发公共卫生事件信息经由卫生行政部门审定后发布。

2. 加强应急处理机构和队伍建设,健全应急救助机构网络

各省组建集卫生行政领导、疾病控制、医疗、卫生监督等机构及多学科专家组成的突发公共卫生事件应急处理队伍,各地(市)、县应成立相应的机构和应急队伍,乡镇卫生院、村卫生所应明确相应的责任人。健全网络,必须完善装备、强化培训、确保质量、提高效率。

3. 组建公共卫生应急救助责任网络

村卫生室(所),乡(镇)卫生院,各级医疗、疾病控制和保健机构及其医务人员均是法定的责任报告单位和责任报告人。疾病控制、医疗、卫生监督等机构明确职责、分工合作、协同作战。省、地(市)、县(区)有关机构及乡镇、村有关责任人按照分级管理原则,各负其责,构成责任网络。实行政府领导负责制,落实突发公共卫生事件责任督查制。成立由政府领导挂帅的应急指挥部;按分级管理的原则,各级政府领导到现场组织指挥抢救和控制工作;从人、财、物保证应急措施的有效落实;

健全并落实突发公共卫生事件责任督查制；各级政府及有关部门依法对重大突发公共卫生事件全过程处理进行督查；对不报、迟报、瞒报、漏报卫生突发事件的责任单位和责任人要依法进行查处。

(三)应急预案

制订应急处理预案是战胜突发事件的关键。应急预案的基本内容包括：组织机构；信息报告及通报系统；应急处理工作分工、职责与协调；现场应急处理对策和措施；应急处理知识培训和演练等。应急预案必须具有很强的可操作性，在突发事件发生后，每一个参与应急处理的人员到岗后，无需请示和指导即可开展工作。

(四)应急处理几个要素

1. 应急准备

突发事件应急准备包括以下要素：(1)法律框架和可实现的政策；(2)有关脆弱性的信息收集、分析和传播；(3)对应急事件做出反应和恢复的策略、系统和资源；(4)公众意识；(5)组织和人力资源的发展。应急准备过程是一系列国家、地区、组织做出准备的相关方法或一系列针对突发事件采取的行动，由政策立法、脆弱性评估、应急计划、培训和教育、监控和评价几个部分组成。

2. 确立应急方案

无论是为了发展、实行全部的应急准备计划，还是为了实行脆弱性评估或应急计划方案，常常需要方案管理方法。方案管理方法不是自身的终结，方案管理不应该只接受方案。任何方案应有一系列产生成果的输入和输出过程。输入包括人的能力和精力；他们对脆弱性和应急事件管理需要的理解；资金和资源；责任和毅力。输出包括：对灾难和灾难可能带来的影响的理解；意识到灾难和脆弱性的地区；意识到在突发事件预防、准备、反应和恢复中负有责任的人；对突发事件应急计划承担的义务；加强应急准备。方案管理有三个主要部分：方案定义、方案计划和方案执行。

3. 社区参与

社区的积极参与对于应急系统的实施和成功具有重要作用。社区参与应该达到下列目标：增强社区意识和教育来降低脆弱性和加强准备；允许运用当地的知识 and 专家的意见，提供参与决定的机会。确保社区的专业人员和志愿者之间的合作，利用社区自己的物质资源；允许国家和国际组织通过预先同意的程序直接把物资运输给社区。

第二节 发达国家公共卫生应急体系和机制

一、美国公共卫生应急体系和机制

(一)美国公共卫生应急体系

美国有一整套应对突发公共卫生事件的体系,从公共卫生专业的层面来看,美国的公共卫生事件应急体系,包括以下几个子系统:

1. 全国公共卫生信息系统

包括国家应急行动中心、电子网络疾病监测报告系统、大都市症状监测系统以及临床公共卫生沟通系统。电子网络疾病监测报告系统根据疾病设立不同的报告系统,比如普通传染病、艾滋病、结核病等。此外,各大都市还开发出各种针对不同症状的监测系统以及可以声速通知临床人员的预警系统。已有的症状监测系统有的监测“911”呼救的有关症状,有的监测医院急诊室病人有关症状,有的监测市面药房药物销售情况,有的监测学校学生缺课情况,有的监测法医死亡解剖有关记录等。目的就是尽早发现疾病暴发的先兆,赢得时间准备应对。

2. 全国公共卫生实验室快速诊断应急网络系统

美国公共卫生系统实验室体系,按联邦、州、基层分为三级。

3. 现场流行病学调查控制机动队伍和网络系统

CDC 的疫情情报服务培训班通过 50 多年的运行,已建立了一支精良的机动队伍和全国网络。

4. 全国大都市医学应急网络系统

覆盖了美国境内的所有大城市。该系统的建立是由联邦政府出钱装备和补贴各大都市的医院,这些医院平时根据市场需要运行,同时,不断进行传染病防治能力的训练。一旦出现疫情,在政府要求的时间内马上可以转换为应急医院。

5. 全国医药器械应急物品救援快速反应系统

美国的国家医药和用品应急系统以大集装箱的形式,在美国几个战略地点储备应急医药和急救用品,包括疫苗、抗生素、抗体、解毒剂及输液设施等,可在 12 小时内为美国任何受灾区一次提供 50 吨以上的医药和急救用品。

(二)美国突发公共卫生事件的应对系统

1. 突发公共卫生事件应对系统的纵向结构

美国传统的公共卫生体系是以“国家——州——地方”三级公共卫生部门为基本架构的。这三级应对体系自上而下包括: CDC(联邦疾病控制与预防系统)——

HRSA(卫生资源和服务部, Health Resources and Services Administration)(地区/州医院应急准备系统)——MMRS(地方城市医疗应急系统, Metropolitan Medical Response System)三个子系统。

2. 突发公共卫生事件应对系统中的横向联动

以在生化恐怖袭击中的预警与应对为例,一般而言,生化恐怖袭击可以分为两种:公然的袭击和隐秘的袭击。在公然的生化恐怖袭击事件的开始阶段就有犯罪者宣称对该事件负责,或者事件本身具有明显特征。此时执法部门通常作为事件的第一调查者,领导初期的紧急应对,并通知公共卫生部门加入应急系统。

而隐秘的生化袭击事件的特征是:只有当发现不同寻常的群体性疾病时,才认识到可能出现了生化袭击事件。此时,通常是公共卫生部门首先发现问题并领导最初的调查。早期的应对措施主要集中在诊断、治疗、流行病学调查等方面;执法部门的介入通常会被拖延。因此,隐秘的生化袭击事件中,公共部门与执法部门的联动、合作流程与在公然的生化袭击事件中不尽相同。

3. 美国突发公共卫生事件应对系统的完善和发展

“9·11”事件和炭疽病毒袭击对美国产生了深刻影响,预防、监测、管理以及相应的突发公共卫生事件应对系统的建设成为美国新的焦点。

目前,美国主要在以下六个方面完善突发公共卫生事件应对系统,从而提升它在该领域的应急能力:

第一,公共卫生领域的危机准备和预警能力。突发事件的发现、诊断和缓解是一个包含了诸多参与者的复杂过程,加强危机准备和预警能力是防患于未然的关键所在,在这个过程中必须确保国家、地区/州、地方之间的沟通和协作。

第二,流行病监测。这个方面的改善主要包括:制度化的疾病监测和报告系统,完善的立法规范,流行病监测的培训,迅捷的疾病跟踪能力,有胜任能力的全职管理者和协调人员,与科研机构的良好合作等。

第三,科学研究和实验。国家开展广泛的科学研究和实验,为有效应对生化武器、传染病和其他威胁公众健康的突发事件提供必要的知识、技术和设备供给,在全国范围建立多级实验室反应网络。

第四,公众健康警报网络。利用IT技术和网络技术,建立有效的紧急状态沟通渠道,加强对资料和信息系统的保护,从而构建安全的公共卫生信息传递系统,发展全信息技术支撑。

第五,公共卫生领域的危机沟通和信息传递。改善指挥者的沟通观念,在应急小组内建立快速无障碍的联系;同时利用新闻发言人制度向外界提供权威信息,建立任务报告和评价系统,并确保在第一时间将突发公共卫生事件通知媒体和公众。

第六,教育和培训。动员各相关领域专家广泛参与到系统中来,开展突发公共