

主编 王明旭 刘家全 毛瑛

突发公共卫生事件应急管理

军事医学科学出版社

突发公共卫生事件应急管理

主 编 王明旭 刘家全 毛 瑛

编 委 (以姓氏笔画为序)

王明旭 毛 瑛 刘家全

张 文 李兴民 楚雍烈

主 审 毛 磊

军事医学科学出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

突发公共卫生事件应急管理/王明旭,刘家全,毛瑛主编. - 北京:军事医学科学出版社,2004.6

ISBN 7-80121-588-5

I.突… II.①王… ②刘… ③毛… III.公共卫生-紧急事件-卫生管理-中国 IV.R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 010605 号

出 版: 军事医学科学出版社

地 址: 北京市海淀区太平路 27 号

邮 编: 100850

联系电话:发行部: (010)66931034

66931048

编辑部: (010)66931127

传 真: (010)68186077

E-MAIL: mmsped@nic.bmi.ac.cn

印 刷: 潮河印装厂

装 订: 潮河印装厂

发 行: 新华书店总店北京发行所

开 本: 787mm × 1092mm 1/32

印 张: 9

字 数: 200 千字

版 次: 2004 年 5 月第 1 版

印 次: 2004 年 5 月第 1 次

印 数: 1 - 3000 册

定 价: 15.00 元

本社图书凡缺、损、倒、脱页者,本社发行部负责调换

● 内 容 简 介 ●

自美国发生“9.11”恐怖袭击事件,特别是随后发生的以邮件方式感染炭疽病例以来,如何加强突发公共卫生事件应急管理,已成为全球瞩目的焦点问题,受到了世界各国的普遍重视。SARS的肆虐,暴露了我国公共卫生系统的缺陷,突发公共卫生事件应急管理问题第一次如此真实地摆到了我们面前,使得我们不得不积极关注,不得不认真应对,不得不从理性思维的层面进行全面而深刻的反思,不得不从理论与实践相结合的角度给予系统的回答。

本书从突发公共卫生事件应急管理的概念和基本理论入手,系统论述了突发公共卫生事件应急管理体系构建、运行准则、运行机制、法制管理等,以指导我国的突发公共卫生事件应急管理工作。本书还就应急状态下人们的心理活动特点和规律做了比较详细的分析,对如何在面临应急状态时做好心理支持的工作进行了阐述。总之,研究和加强突发公共卫生事件应急管理的目的在于有效预防、及时控制和消除危害,保障公众身体健康与生命安全,维护正常的社会秩序,促进社会经济的顺利发展。

本书既可作为高等医学院校医学生、广大的医务工作者的教学参考用书,也可作为各级卫生管理人员和各级疾病预防控制中心工作人员的培训教材。

前言

突发公共卫生事件是一种突然发生的社会灾难,它会给社会经济造成巨大损失,对社会公众的身体健康和生命安全构成严重的危害。近年来,全球每年因传染病流行导致 1 300 万人丧生,全球每小时约有 1 500 人死于传染病。1998~2001 年三年时间,WHO 的“疫症爆发警告及反应小组”共在 132 个国家和地区进行了 578 次疫病爆发核实工作。这些传染病流行国家和地区的社会经济的发展受到了很大影响。如 1997 年香港发生禽流感,致使 6 人死亡,销毁 140 万只鸡,赔偿鸡农鸡贩损失 1.4 亿港元;英国发生疯牛病,400 万头牛被宰杀,牛肉制品出口减少了 99%,英国政府花费了 62.5 亿美元,用于消除疯牛病造成的社会经济混乱;台湾曾发生口蹄疫,灭杀猪 380 万头,经济损失达 150 万美元。因此,如何加强突发公共卫生事件应急管理,已成为全球瞩目的焦点问题,理所应当受到各个国家和地区的高度重视。

2003 年春天,人们谁也没有想到中国会出现一种叫做 SARS 的传染病,更没有想到这种看上去仅仅像是咳嗽、发热的疾病会把一个生气勃勃的中国顿时搞得人心惶惶,甚至迅速成为全球性公共卫生危机。一时间,抗击 SARS 便成为人类面临的共同挑战和共同任务。SARS 的出现和迅速传播,暴露出我国公共卫生建设存在的缺陷以及我们应该汲取的教

训,其主要表现为对突发公共卫生事件的严重性、危害性认识不足;突发公共卫生事件应对机制不健全;缺乏突发公共卫生事件情况下的法律援助和心理援助等。与此同时,SARS危机也对我国传统的突发公共卫生事件应急管理体系提出了严峻的挑战。尽管我们在党中央、国务院的正确领导下,取得了抗击 SARS 斗争的伟大胜利,但对我国这样一个泱泱大国而言,不仅需要类似《突发公共卫生事件应急条例》这样的法规出台和实施,而且亟待需要加强突发公共卫生管理体系建设。这就迫切要求我们积极借鉴他国的先进经验,紧密结合中国的国情,对突发公共卫生事件应急管理进行全面和深入的研究。

首先,要求我们客观分析我国公共卫生现状,总结经验教训,居安思危,加快建立公共卫生信息网络体系、疾病预防控制体系和疾病应急救治体系等,以便更加规范、有序、高效地应对突发公共卫生事件,从而最大程度地减少突发公共卫生事件造成的人员伤亡和财产损失。其次,需要我们加快建立统一、高效、权威的突发公共卫生事件应急机制,这既是加强突发公共卫生事件应急管理的必然要求,也是完善政府社会管理和公共服务职能的现实需要。第三,需要我们加快建立有效的法律援助和心理援助制度与体系,使突发公共卫生事件应急管理真正以人为本和以法律为准绳,以尽快恢复正常的社会秩序,保障社会和经济的可持续发展以及人的全面发展。本书正是在对上述问题进行系统分析和深刻反思的基础上进行的理论研究,同时这也是本书的写作目的和写作意义之所在。

在本书编写过程中,参与编写的现场协调一致,经过反复推敲研究,几易其稿,最后确定了编写大纲并对书稿内容进行了有机整合与删改提炼,确保全书内容的协调一致。编者们

相互协商、充分沟通与切磋,既发挥了每位编写者的智慧,又体现了集体研究的力量,因此,本书是集体研究的一项成果。

本书成稿后,特邀请著名卫生管理学专家、全国卫生管理教育学会主任委员毛磊教授对全书进行了仔细的审阅和修改。在此,我们表示由衷的感谢!

编 者

2004年3月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公共卫生的概念与管理	(2)
一、卫生学与公共卫生学	(2)
二、公共卫生的概念	(3)
三、公共卫生的特点及其管理	(4)
四、我国公共卫生建设的任务与目标	(6)
第二节 突发公共卫生事件与管理	(7)
一、突发公共卫生事件的概念	(7)
二、突发性公共卫生事件的界定和分类	(7)
三、突发公共卫生事件的特征	(9)
四、突发公共卫生事件应急管理	(10)
五、突发公共卫生事件应急管理的特点	(11)
六、突发公共卫生事件应急管理的意义	(12)
第三节 突发公共卫生事件应急管理史上的 里程碑	(15)
一、SARS 对我国突发公共卫生事件应急管理的 挑战	(15)
二、我国突发公共卫生事件应急管理史上的 里程碑	(17)
三、当前我国突发公共卫生事件应急管理体系	

建设的主要任务	(19)
第四节 国外突发公共卫生事件应急管理经验与借鉴	(21)
一、建立制度化的危机管理机构	(22)
二、加强立法工作	(23)
三、建立畅通的疫情信息网络	(25)
四、加强对公众的危机教育	(26)
五、加强危机管理的研究	(27)
 第二章 突发事件的危机管理	(28)
第一节 危机的概念及其特征	(30)
一、危机的概念	(30)
二、危机的定义	(31)
三、危机的特征	(32)
第二节 危机的阶段与分类	(34)
一、危机的四个阶段	(34)
二、危机的分类	(35)
第三节 危机管理的概念与职能	(37)
一、危机管理的概念	(37)
二、危机管理的职能和过程	(38)
第四节 危机管理的要求与影响因素	(41)
一、危机管理的要求	(41)
二、危机管理者的职责与要求	(43)
三、危机管理的主要影响因素	(44)
 第三章 突发公共卫生事件应急管理体系	(47)
第一节 统一协调的指挥体系	(47)

一、应急指挥部的组建·····	(48)
二、应急指挥部的主要职能·····	(49)
三、应急指挥部的组织机构和职能·····	(51)
第二节 反应灵敏的预警体系·····	(56)
一、突发公共卫生事件的监测·····	(57)
二、突发公共卫生事件的预警·····	(59)
第三节 高效运行的救控体系·····	(61)
一、医疗救助机构·····	(61)
二、疫情控制机构·····	(63)
第四节 准确透明的信息发布体系·····	(66)
一、突发公共卫生事件向社会发布信息的 必要性·····	(66)
二、突发公共卫生事件信息发布的基本要求·····	(69)
第五节 有效运行的检测、预防、监督体系·····	(72)
一、科学准确的检测·····	(72)
二、科学有效的预防·····	(74)
三、依法实施检查监督·····	(75)
第六节 储备充足的物资保障体系·····	(77)
一、应急物资保障·····	(77)
二、应急资金保障·····	(79)
第七节 刚性保障的法律体系·····	(81)
一、应急管理的法律依据·····	(81)
二、应急管理中相关部门的法律责任·····	(86)
第八节 科学先进的评估体系·····	(88)
一、对应急管理工作的评估·····	(88)
二、对突发公共卫生事件社会影响的评估·····	(93)

第四章 突发公共卫生事件应急管理的运行准则	(99)
第一节 处理突发公共卫生事件的方针	(99)
一、预防为主	(99)
二、常备不懈	(107)
第二节 处理突发公共卫生事件的原则	(111)
一、统一领导、分级负责	(111)
二、反应及时、措施果断	(114)
三、依靠科学、加强合作	(118)
第三节 处理突发公共卫生事件的基本要求	(123)
一、对可能发生的突发公共卫生事件的监测、 预警	(123)
二、对已经发生的突发公共卫生事件要正确 处理	(126)
第五章 突发公共卫生事件应急管理的运行机制	(129)
第一节 健康需求的动力机制	(130)
一、健康需求对突发公共卫生事件应急管理的 推动作用	(130)
二、疾病灾害的动力机制	(133)
三、自我保护意识的觉醒	(137)
第二节 科学技术主导机制	(138)
一、养成科学态度	(139)
二、科学决策	(144)
三、科学思维方式和生活方式的培养	(148)
第三节 精神和物质的激励机制	(150)
一、激励的作用	(151)
二、激励的基本原则	(154)

三、激励的方法	(158)
第四节 团结协作的整合机制	(163)
一、发挥国家的主导作用	(164)
二、统筹安排,进行有效地组织	(166)
三、发挥社区的组织作用	(169)
四、加强国际合作,实现资源共享	(171)
第五节 卫生监督机制	(173)
一、依法开展监督	(173)
二、依靠行政力量进行有效控制	(177)
三、建立工作评估体系	(182)
第六节 媒体引导机制	(189)
一、媒体的引导作用	(189)
二、媒体的舆论监督作用	(192)
 第六章 突发公共卫生事件的法制管理	(204)
第一节 突发公共卫生事件法制管理的必要性、 特点和作用	(204)
一、突发公共卫生事件法制管理的必要性	(204)
二、突发公共卫生事件法制管理的特点	(208)
三、突发公共卫生事件法制管理的作用	(211)
第二节 突发公共卫生事件应急管理法律法规的 制定和实施	(214)
一、突发公共卫生事件应急处理法律法规的 制定	(215)
二、突发公共卫生事件应急处理法律法规的 执行	(222)
第三节 突发公共卫生事件法制管理中的职责、	

权利与义务	(224)
一、各级政府及其卫生行政部门的职责和权利 ...	(225)
二、医疗卫生机构的职责和权利	(229)
三、社会公众的权利和义务	(230)
四、患者的权利和义务	(235)
第七章 突发公共卫生事件的社会心理管理	(240)
第一节 危机情境及心理应激	(240)
一、危机情境的几个阶段	(241)
二、应激及应激源的分类	(241)
三、危机情境中的应激心理反应和心理支持	(244)
第二节 社会心理及其特点	(249)
一、社会心理活动	(250)
二、影响社会心理的因素	(256)
三、社会心理支持与危机沟通	(258)
第三节 建立有效的心理支持系统	(262)
一、国家政府行为在心理支持系统的作用	(262)
二、心理支持系统与网络构成	(264)
三、在突发公共卫生事件中电话心理咨询热线的 应用	(266)
参考文献	(272)

第一章

绪 论

突发公共卫生事件是指短期内对人类健康和生命造成严重影响的重大的事件,如传染病暴发流行,核及有毒化学物质大面积泄漏,战争、自然灾害等其他突发事件引起的突发性公共卫生事件。突发公共卫生事件应急管理能力的强和弱,体现了一个城市或地区乃至一个国家的综合管理能力和文明程度。

2003年之前,人们谁也没有想到中国会出现一种叫做SARS的传染病,更没有想到这种看上去仅仅像是咳嗽、发热的疾病会把一个生气勃勃的中国乃至亚洲顿时搞得人心惶惶,甚至迅速成为全球性公共卫生危机。一时间,抗击SARS便成为人类面临的共同挑战和共同任务。如世界卫生组织总干事布伦特兰所言,SARS是“21世纪第一场全球性传染病,需要全球通力合作,采取一切必要的行动以防止SARS成为一种全球性的传染病和人类负担”。同时,人们也从来没有像现在这样广泛地谈到许多诸如“公共卫生”、“突发公共卫生事件”、“危机管理”一类的问题。SARS的出现和扩散,暴露了我国公共卫生系统的缺陷,突发公共卫生事件应急管理问题第

一次如此真实地摆到了我们面前,使得我们不得不关注,不得不予以积极应对,不得不从理性思维的层面进行全面而深刻的反思,不得不从理论与实践结合的角度给予认真回答。使我们真正懂得突发公共卫生事件应急管理的概念和基本理论、体系构建、运行体制、运行机制、心理行为管理、法制建设等,以指导我国的突发公共卫生事件应急管理工作。

第一节 公共卫生的概念与管理

一、卫生学与公共卫生学

.....

卫生学与公共卫生学,均属于预防医学的范畴。所谓预防医学(preventive medicine)是指以人群健康为主要研究对象,采用现代科学技术和方法,研究环境因素对人群健康和疾病的作用规律,分析和评价环境中致病因素对人群健康的影响,提出改善不良环境因素的卫生要求,并通过公共卫生措施达到预防疾病、增进健康的一门科学。预防医学的理论、方法和技能的形成来源于人类与疾病斗争的过程,并在实践中不断充实、完善和发展。作为一门综合性独立学科,预防医学和临床医学、基础医学一样,已构成现代医学的重要组成部分。

预防医学经历了以个体-群体-人类为对象的三个阶段。以个体为对象预防疾病的科学称为卫生学(hygiene),此词源于希腊健康女神 Hygeia 之名;以群体为对象预防疾病的科学称为公共卫生学(public health)。

由卫生学明确扩展为公共卫生学开始于 19 世纪末 20 世纪初。这是人类在长期积累了战胜天花、霍乱、鼠疫、白喉等

烈性传染病经验之后,逐步认识到以整体为对象预防疾病收效显著,加之免疫接种、隔离检疫、消灭病媒动物、处理垃圾粪便、消毒饮用水等技术方法的开发和完善,使得个体防疫扩大为社会预防,这就是人类医学史上的“第一次卫生革命”,即个体医学发展为人群医学。然而,由于卫生学、公共卫生学均属预防医学的内容,加之都是以研究环境对人体健康的影响为主要目的,因此,卫生学、公共卫生学、预防医学、环境医学几个术语在实际工作中常常互相重叠、贯穿或作为同义词使用。

二、公共卫生的概念

.....

公共卫生学即通常所说的公共卫生(public health),也称公众卫生,它涵盖疾病预防、健康促进、提高生命质量等所有和公众健康有关的内容。随着社会经济发展,公共卫生的范围也变得越来越广泛,如因不合理的饮食结构、不良生活方式和不良行为的增加引发的慢性非传染性疾病,因空气、水源、噪声、化学性污染等环境危害引发的健康问题,甚至以自杀、交通事故等为主的伤害也被纳入了公共卫生的范围。但是,公共卫生的外延不管如何扩大,核心的问题还是公众的健康问题,尤其是重大疫情和突发公共卫生事件的处理问题。

公共卫生这个术语的确切含义是什么?几十年来,权威们曾提出许多定义,其中最短的一个,也是最有用的一个,是Fraser Brockington教授的“应用医学科学知识保护和增进人群的健康”。多数定义中也包含了这样一种观点,即公共卫生是为了在某个地区内消除或改变对所有公民都会产生不良影响的因素,而采取的有组织的集体行动。不论每个公民的个体差异和喜好如何,这些因素通常超越了人群所能控制或消除

的能力而影响着所有的公众。即公共卫生不仅是以群体为对象,而且是要通过有组织的社会努力来实现疾病预防的目的。因此 Winslow 给公共卫生下的定义是“公共卫生是通过有组织的社会努力,来达到疾病预防、延长寿命、促进身心健康和工作效率的科学和技术”。那么,结合上面的论述,我们可以对公共卫生下这么一个简单的定义:“公共卫生是通过有组织的活动,以保护和增进人群健康的科学和技术”。

三、公共卫生的特点及其管理

.....

公共卫生的主要特点就是它的外部性和公共性,以及实施公共卫生管理的有组织性和前瞻性。以传染病的预防控制为例,传染病(如 SARS)的防治监控之所以是公共卫生,其主要原因在于它的外部性(externality)。一个人如果得了肺癌,他不去医院治疗的结果至多使他自己死亡,而一个 SARS 病人如果不被隔离治疗的话,可能会传染给许多人,进而造成一场社会灾难。一个 SARS 病人发病的时候,除了他本人的身体受到损害之外,还威胁到人群的健康,这就是传染病的外部性。

防治监控传染病、改善环境卫生条件等工作被称为“公共卫生”的另一个原因是因为这些工作的成果是一种公共物品(public goods)。公共物品的特点是既无排他性,又无竞争性。也就是说,一个人享用公共物品并不能排除别人对公共物品的享用,同时也不会减少其他人的享用。一个国家的卫生环境搞好了,疾病减少了,传染病消灭了,全国所有的人都可以从中获得利益,而这种利益不会因为一部分人获得而使另一部分人失去,这就是公共物品的特点。公共卫生就具有这种