

主编 王军民

应对**突发**

公共卫生事件

人民卫生出版社

应对突发

公共卫生事件

主编 王军民

人民卫生出版社

图书在版编目(CIP)数据

应对突发公共卫生事件/王军民主编. —北京:
人民卫生出版社, 2004. 5

ISBN 7-117-06033-6

I. 应… II. 王… III. ①公共卫生—紧急事件—卫生
管理—山东省②重症呼吸综合征—防治—经验—山东省
IV. R199. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 023533 号

应对突发公共卫生事件

主 编: 王军民

出版发行: 人民卫生出版社 (中继线 67616688)

地 址: (100078) 北京市丰台区方庄芳群园 3 区 3 号楼

网 址: <http://www.pmph.com>

E - mail: pmph@pmph.com

印 刷: 北京市安泰印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 880×1230 1/32 印张: 11.875

字 数: 281 千字

版 次: 2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 版 第 1 次印刷

标准书号: ISBN 7-117-06033-6/R·6034

定 价: 25.00 元

版权所有, 请勿擅自用本书制作各类出版物, 违者必究

(凡属质量问题请与本社发行部联系退换)

主 编 王军民

副主编 王天瑞 王玉芬 于晓明 刘俭朴

包文辉 于富华 王宝亭 刘玉芹

编 者 (以姓氏笔画为序)

乞蔚国 于国防 于 劼 王元宁

王天胜 王正武 王国永 王显军

王 斌 邓俊庆 刘文俊 刘兰军

刘志刚 刘 勇 刘通坤 毕振强

迟蔚蔚 李仁鹏 李 华 李国庆

张立祥 张丽艳 吴茂华 陈国峰

单宝德 孟昭军 柳庆发 禹金涛

侯家祥 袁 良 贾青顺 徐爱强

曹怀杰 崔 磊 葛永宏 董树山

谢 鸿 路来松

序

2003年春夏之交，面对突如其来的“非典”疫情重大灾害，在党中央、国务院和中共山东省委的坚强领导下，山东人民万众一心，众志成城，科学防治，群防群控，实现了“堵住源头不输入，一旦输入不扩散，医护人员不感染，及时救治不死亡”的奋斗目标，取得了阶段性的重大胜利。同时，我们坚持两手抓、两不误，毫不放松经济建设，努力保持经济发展的良好势头，夺取了抗击“非典”斗争和经济社会发展双胜利。


在7月16日召开的全省抗击“非典”总结表彰大会上，省委、省政府表彰了285个先进集体和2204个先进个人，省委书记、省人大常委会主任张高丽同志做了重要讲话。我们所取得的胜利是以胡锦涛同志为总书记的党中央正确领导和亲切关怀的结果；是山东人民同心同德、团结奋斗的结果；是全省各级党委政府科学指挥、广大基层党组织和共产党员充分发挥战斗堡垒和先锋模范作用的结果；是充分发挥社会主义制度优越性，弘扬民族精神，坚持讲政治、顾大局的结果。

温家宝总理指出，一个民族在灾难中能够学到比平时多得多的东西。抗击“非典”斗争实践是一笔宝贵财富。事非经过不知难，总结这段实践，是为了更好地应对今后可能再次发生的突发公共卫生事件。防治“非典”那段最紧张的日子过去了，为了不使一些资料、电文、报表、规定和标准散落流失，军民同志和省防治“非典”指挥部办公室的同志们把这一时期内的资料进行了汇总收集和研究，完成了“应对突发公共卫生事件的机制研究”软课题，同时出版了《应对突发公共卫生事

件—防治“非典”的实践与思考》这本书。本书结合我省“非典”防治工作的实践，就如何建立应对突发公共卫生事件的机制进行思考和探讨，对我们今后的“非典”防治工作乃至整个传染病防治、突发公共卫生事件的应对都有帮助。

党的十六届三中全会提出了“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的方针，要求各级认真树立和落实全面、协调、可持续发展的科学发展观。我们要进一步建立健全公共卫生体系，加强指挥体系、监测信息体系、控制体系、救治体系等方面的建设，从基础上为应对突发公共卫生事件创造好的条件，一旦发生类似“非典”这样的公共卫生事件真正做到快速反应，果断处理，万无一失，保证广大人民群众的健康和安全，以实际行动真正实践“三个代表”重要思想。

是为序

山东省省长 

2003年12月

目 录

第一章 公共卫生和突发公共卫生事件	1
一、公共卫生的历史沿革与公共卫生事件概念.....	1
二、公共卫生事件的历史回顾.....	8
三、“非典”事件的启示.....	17
四、突发公共卫生事件的应对办法	20
第二章 应急指挥体系建设	31
一、建立应急领导体制和指挥系统	32
二、明确和落实应急处理的总体要求	38
三、坚持“五早”应急处置工作方针	45
四、落实应急“四不”工作目标	49
五、坚持依法防治	50
第三章 疫情信息管理体系建设	55
一、建设疫情信息管理体系的必要性	55
二、完善疫情监测网络	60
三、严格疫情报告制度	68
四、强化疫情分析与预测	90
五、实行首诊负责制	95
六、建立疫情监测的长效管理机制	97
第四章 疫情控制体系建设	102

一、坚决切断疫病输入渠道·····	102
二、深入开展流行病学调查·····	115
三、严格实行医学观察·····	127
四、全面实施消毒处理·····	135
五、重点疫情的隔离控制·····	137
六、疾病控制体系建设·····	143
第五章 医疗救治体系建设·····	146
一、医疗机构发热门诊的建设及管理·····	146
二、医疗机构隔离留观室的建设及管理·····	152
三、医疗机构隔离病区的建设与管理·····	157
四、定点医院的建设与管理·····	164
五、医疗机构的消毒、隔离和防护·····	169
六、专家组的建设和人员培训·····	176
七、建立医疗救治体系·····	179
第六章 坚持预防为主的工作方针·····	182
一、预防为主卫生工作方针的由来·····	182
二、预防体系的建立·····	190
三、全面实施农村初级卫生保健·····	195
四、积极开展健康教育活动·····	206
五、实施防治“非典”属地管理·····	217
第七章 发挥政治优势 实行群防群控·····	227
一、构筑各行各业齐抓共管、人民群众共同 参与的工作格局·····	227
二、构筑无缝隙覆盖网络和立体防控体系·····	233
三、突出防控重点，加强分类指导，狠抓薄弱环节·····	241

第八章 做好后勤保障 夯实物质基础	250
一、加大资金投入, 保证一线急需.....	250
二、及时购置调拨, 搞好物资供应.....	251
三、采取有效措施, 加快物资生产.....	252
四、严格建设标准, 狠抓设施改造.....	254
五、强化整合调配, 统筹卫生资源.....	257
六、认真做好社会捐赠接受和使用工作.....	258
七、心系大局, 积极支援兄弟省市.....	260
第九章 坚持正确的舆论导向	264
一、大力宣传中央、省关于防治“非典”的 决策部署.....	265
二、加强疫情管理, 及时公布疫情.....	267
三、开展公众健康教育, 普及科学预防知识.....	270
四、宣传先进事迹, 弘扬民族精神.....	274
五、加强对外宣传、网络宣传和文艺宣传.....	278
六、发挥舆论监督效应.....	279
第十章 加强监督检查 确保防治工作进行	281
一、监督检查是保证防治工作顺利开展的 重要环节.....	281
二、监督检查的对象及内容.....	285
三、监督检查的主要方式.....	290
四、严格监督检查, 实施责任追究制.....	297
五、表彰先进, 弘扬正气, 夺取抗击“非典”的 全面胜利.....	300
第十一章 传染病防治的历史回顾	304

一、历史上山东省主要传染病暴发流行情况·····	304
二、建国后山东省主要传染病流行情况·····	313
三、山东省预防控制传染病采取的主要措施·····	330
四、山东省传染病防治工作的辉煌成就·····	340
五、传染病防治任重道远·····	348
第十二章 世界上几个发达国家对突发公共卫生	
事件的应急做法·····	358
一、美国的做法·····	358
二、法国的做法·····	360
三、德国的做法·····	361
四、英国的做法·····	361
五、俄罗斯的做法·····	363
六、日本的做法·····	364
七、加拿大的做法·····	365
八、意大利的做法·····	366
九、葡萄牙的做法·····	367

第一章

公共卫生和突发公共卫生事件

一、公共卫生的历史沿革与 公共卫生事件概念

(一) 公共卫生的历史沿革

人类自出现以来，就一直在同各种疾病和灾害作斗争。3000多年前的古埃及人就患有血吸虫病。西班牙人在哥伦布发现新大陆前就深受肺结核、脊髓灰质炎等疾病之害。人工取火的发明，使人类生活从茹毛饮血进而为熟食，是人类疾病预防史上的重大进步。在我国古代夏商时期，人们已经有了洗脸、洗手、洗脚、沐浴等习惯。商朝首都有了用以排除积水的地下排水管道。3100年前，中国甲骨文中就有了除虫、沐浴等记载。在西方，写于大约3500年前的《旧约（利未记）》上记载了许多与卫生有关的规矩。那时，人们对疾病的认识和对卫生知识的重视主要是基于迷信和宗教的原因。中国到了春秋战国时期，西方到了希腊时代，随着医学逐渐脱离宗教独立发展，公共卫生得到了不同程度的加强。古希腊时代空前重视个人卫生，古罗马时期兴建了宏伟的供、排水系统。

公元6世纪，麻风病传遍欧洲，引起了广泛的社会恐慌。通过大规模的隔离，到了16世纪，麻风病才在欧洲得到有效

控制。公元 1346 年，在欧洲被称为“黑死病”的淋巴腺鼠疫从中东传往南欧海岸，3 年间传遍整个欧洲，夺去了大约四分之一欧洲人（约 2500 万人）的生命。虽然人们采用了建立检疫所、进行船舶检疫、隔离病人及其密切接触者、烧毁被污染物、交通管制等强制性防疫措施，但“黑死病”仍然持续了近 300 年。从文艺复兴开始到工业革命初期，欧洲的公共卫生活动主要是传染病隔离和检疫。

上述时期的人们虽然采取了一些方法来预防和控制疾病的发生和传播，但就其措施的实质而言，只是一些基本的卫生预防措施，还不属于现代公共卫生的范畴。

现代公共卫生是工业革命的产物，产生于 19 世纪。其产生的基础，一方面是由于工商业的发展，交通与贸易逐步发达，城市人口急剧增加，人口密度增大，工业污染增加，出现了一系列的环境卫生和劳动卫生问题；另一方面，是由于欧洲国家之间的利益矛盾，不断引发战争，于是产生了“富国强兵”和“重商主义”的政策。在这种背景下，国家的强盛维系于人民的健康。

工业革命最先发生在英国，因此，英国也最先尝到工业革命的副作用，这也促使现代公共卫生在英国萌芽。当时的英国，由于蒸气动力与机器的不断应用，手工业者纷纷失业，不断涌向都市工业中心，城市急剧膨胀。人口过密和生活环境恶化，造成霍乱、结核病广泛传播，人口死亡率上升，平均寿命降低，城市卫生成了一大社会问题。英国公共卫生学者查德威克（Edwin Chadwick，1800～1890 年）受命担任公职后，对英国社区卫生状况进行了广泛深入的调查研究，于 1842 年发表了《关于英国工人阶级的卫生状况报告》，引起了广泛关注。第二年，英国政府成立专门的委员会进行调查，调查结果肯定了查德威克的发现，并成为后来《公共卫生法案》的立法根

据。1848年，英国国会通过了世界上第一部《公共卫生法案》。此后不久，英国政府在中央设立了卫生委员会，并授权该委员会，如果一个地方的死亡率超过23%，可以强迫该地方成立卫生委员会。于是，现代公共卫生正式登场。在英国进行卫生改革之后，美、法、德等国也相继调查自己国内城市与工厂卫生，并设公共卫生组织。虽然各国反应不一，但公共卫生活动已经蔚然成风。此阶段及以后一段时期的主要措施就是整治环境卫生，因此被称为环境公共卫生时期。

另一个对现代公共卫生启蒙影响较大的是“社会医学”运动。工业革命以后，随着西方社会渐渐关心贫穷与疾病之间的关系，兴起了“社会医学”运动，主张“人民的健康是社会的责任；社会经济条件往往是影响健康与疾病的主要原因；要促进健康与对抗疾病必须从社会与医学两方面同时入手”。19世纪上半叶，社会医学运动在欧洲如火如荼地展开，到1848年，德国著名的细胞病理学家维尔啸（Rudolf Virchow, 1821~1902年）等提出“卫生改革”，整个运动达到了高峰。随即由于欧洲保守政治势力的全面获胜，社会医学运动一蹶不振。但他们提出的在政府积极督导的基础上发展卫生事业的原则及一系列旨在解决由工业化带来的一系列卫生问题的改革方案，被德国政府当局部分采纳，采取了一定的措施，颁布了一系列法律，建立了世界上第一个健康保险制度。欧洲各国在不同程度上受到了德国的影响，一些公共卫生问题除受到社区重视外，也得到国家政府的重视。社会医学运动为公共卫生的发展奠定了一定的理论基础。

1876年以后，在巴斯德和科霍等科学家的努力下，对微生物、病媒和带菌者在致病过程中的作用越来越清楚，不仅使早期的控制措施更加具体，同时也拥有了控制的新武器：疫苗与抗毒素。因此，随着“细菌说”的兴起，对传染病的认识不

断深入，防治手段日益丰富，控制效果日趋显著，公共卫生的发展迈向了另一个新阶段，即传染病控制时期。

西方社会致力于卫生改革与传染病控制的结果是死亡率的明显下降。1840~1900年，英格兰威尔士的死亡率由22‰下降到15‰，法国的死亡率也由23‰降至19‰。

到20世纪初，一方面是由于传染病防治技术的进步，伤寒、霍乱、鼠疫和白喉等已不再是威胁西方人生命的严重疾病，代之成为头号杀手的是结核病。鉴于当时大多数人都感染了结核杆菌，隔离和检疫所能发挥的作用十分有限。同时，也由于了解了身体抵抗力对避免结核病发生的重要性，卫生教育就成为公共卫生不可缺少的一环。在“早期诊断，早期治疗”的防治需要下，预防与治疗开始逐渐融合。另一方面是由于贫富不均的急剧扩大与都市生活环境的日益恶化，社会医学再度受到重视。如英、美等国推行卫生与健康巡回指导制，设立牛奶分配站，向婴幼儿供应廉价消毒瓶装牛奶，推动学校营养午餐计划，向贫穷孕妇提供产前检查服务等。虽然有些公共卫生措施开展的规模相当有限，但公共卫生活动的领域从此进一步拓宽，完成了现代公共卫生的发生、发展，开始进入成熟期。

进入20世纪以后，由于科学技术和交通工具的发展，相对缩短了各国之间的距离，相互间的联系、依赖和影响日趋加强，公共卫生逐渐超越国界，成为世界性的课题。最典型的活动就是成立了一些国际组织，通过国际公约的形式，促使公共卫生全球化，从此进入了世界化的公共卫生时期。1908年在巴黎成立了国际公共卫生局，主要负责向成员国传递公共卫生信息。第一次世界大战后，成立了国际联盟卫生组织，在北美，成立了泛美环境卫生组织。1945年第二次世界大战结束后，联合国大会一致通过了中国和巴西代表团提出的关于

召开国际会议，建立国际卫生组织的建议。1946年6月19～22日在纽约召开了国际卫生大会，通过了《世界卫生组织法》。1948年4月7日，联合国51个成员国中的29个会员国接受了《世界卫生组织法》。同年6月24日在日内瓦举行了第一届世界卫生大会，决定1948年9月1日世界卫生组织（WHO）正式工作，总部设在日内瓦，并决定4月7日为世界卫生日。

公共卫生的主要任务经历了两次变化。一次是传染病防治时期，开始于第一次工业革命前，约结束于20世纪初期，即传染病不再成为威胁人们健康的首要疾病，国际上把对传染病的防治称为第一次卫生革命；第二次则是在二战结束后，随着工业化、社会化、城市化进程的加快，人口密集、污染严重、生活条件和生活方式改变，人们精神高度紧张，生活节奏加快，精神负担加重，慢性退行性疾病成为威胁人们健康的主要疾病，医学从单纯生物医学模式，逐步转向生物—心理—社会医学模式，国际上把此种变化称为第二次卫生革命。

（二）现代公共卫生概念

虽然现代公共卫生取得了巨大成就，对人类社会的发展起到了巨大的推动作用，但由于各国政府对自己应起的作用认识不一，采取的管理方式各不相同；同时，由于现代公共卫生所涉及的内容日趋广泛，人们的认识也深浅有别，到目前为止，人们对公共卫生尚缺乏统一完整的阐述。1920年，美国耶鲁大学教授 Winslow 认为：“公共卫生是一门预防疾病、延长寿命、增进健康与效率的科学和艺术”，是“经由有组织的社区力量，从事环境卫生、传染病控制、个人卫生教育、组织医疗事业以早期诊断与治疗疾病和发展社会机构以保障人人都有足以维持健康的生活水平”。这个定义基本上被认为是最为全面的定义，也是最接近实际发展的定义。另外，1948年美国医学会代表

大会 (American Medical Association, AMA) 从偏重保护和增进健康的角度, 特别针对社会立法的方向和对象, 提出公共卫生是经过有组织的社会力量, 保护和发展人民健康的艺术和科学, 通过计划和提供医疗服务, 加强疾病预防和控制, 保护人们的身体健康。1959 年美国哈佛大学公共卫生学院院长施乃德 (Snyder) 认为: 公共卫生是个人、家庭、社会及国际健康的总和, 其目的不仅是对疾病与残疾进行防治和治疗, 也是积极促进健康, 促进包括身体、精神及社会的安宁状态。此定义强调了公共卫生的广泛性, 体现了世界公共卫生时期的特点。

以上定义各有不同, 各有侧重, 直接反映了人们在不同时期对公共卫生的认识。这些定义均肯定: 一是公共卫生的定义和目标“会随时代而改变”, 但实现“最高水平的健康”这一最终目标是“永不改变的”。二是明确了社会对个人负有的责任, 也就是当一个人无法解决个人卫生问题时, 应当由社会公共卫生体系来承担。世界卫生组织也在其宪章中明确指出“健康是一种人权”。三是公共卫生的工作重点: “健康→财富→强盛”, 是现代国家走向富强的必由之路, 也就是公共卫生是国家民族强盛的基础, 是强国强民的基本方针。

公共卫生工作主要包括以下几类: 环境卫生、疾病预防和控制、诊疗服务、卫生保健、心理卫生、生命统计、监督管理、卫生计划与评价、科学技术及行政方面的研究等, 即凡是“能够维护和增进人民健康的措施”都属于公共卫生业务的范围。公共卫生的实施, 首先是通过政府立法管理, 有组织地开展; 其次是通过有关机构向社会提供卫生服务, 如食品卫生、环境卫生、病媒防治、疾病控制等; 第三是通过卫生宣传, 开展健康教育; 第四是通过调查研究, 不断发现存在的公共卫生问题, 并对公共卫生措施进行评价; 第五是通过我国

开创的爱国卫生运动，广泛进行社会动员，人人参与，共同治理。

现代公共卫生自诞生以来，所取得的健康收益无疑是人类的最重大进步。首先，认识健康的经济作用，可以理解 20 世纪人类取得的另一重大成就，即经济迅猛增长的原因来自健康。健康可以提高生产力。健康投资可以变成宏观经济政策的工具。其次，战胜贫穷仍是现代社会发展的中心任务。公共卫生的发展史表明，不健康状态可以导致贫困。有的经济学家认为：英国从 20 世纪初到 1979 年人均收入增长的 30% 来源于健康与营养状况的改善。除此之外，公共卫生还发挥了以下作用：一是改变了人们的精神信仰。基于人类自身的努力，控制了疾病，延长了寿命，迷信影响下降，人们的精神世界得以改变；二是由于社会、个人普遍重视教育，健康教育得以广泛开展，同时，健康又保证了个人能力的发挥，人类对自身能力越来越自信；三是增强了对现代社会秩序的认同，具有了安全感，促进了人格健全和发展。

（三）公共卫生事件与突发公共卫生事件

现代公共卫生具有以下特点：一是为人类的健康服务，二是属于应当由社会承担的责任，三是需要有组织地进行。因此，我们可以认为：在一定范围内，具有社会和群体属性，个人无能力负责，需要由社会承担责任，能够影响到人们的生理、心理和社会行为的完好状态，并超过了当地历史上或正常情况下的一般水平的大事，就是公共卫生事件。

根据不同的分类标准，可以把公共卫生事件分为许多种。按照公共卫生事件的发生发展过程，有人分为四个类型：一是飓风型事件，这种类型事件来的快，去的快，呈现为一过性，如印度的博帕尔农药厂毒气泄漏事件；二是蓄积型事件，此类事件酝酿时间很长，但结束很快，如我国新疆锡伯族中