


突发公共卫生事件

应急管理

——理论与实践

● 卫生部卫生应急办公室

王陇德 主编

 人民卫生出版社

突发公共卫生事件应急管理 ——理论与实践

主编 王陇德

人民卫生出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

突发公共卫生事件应急管理——理论与实践/王陇德
主编. —北京: 人民卫生出版社, 2008. 1

ISBN 978-7-117-09472-6

I. 突… II. 王… 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 (2007) 第 175744 号

突发公共卫生事件应急管理——理论与实践

主 编: 王陇德

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: 北京汇林印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 705×1000 1/16 印张: 30.5 插页: 1

字 数: 514 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号: ISBN 978-7-117-09472-6/R·9473

定 价: 36.00 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)

《突发公共卫生事件应急管理 ——理论与实践》编委会

主 编 王陇德

编审委员会（按姓氏笔画排序）

王绍玉 孙承业 苏 林 杨维中

李少冬 李志朋 李建国 李 群

吴 敬 邸泽青 张宏顺 陈贤义

陈宝珍 钟开斌 倪大新 高小平

郭京萍 梁东明

作者名单

(按姓氏笔画排序)

- | | | | |
|-----|-------------|-----|-------------|
| 乌正赉 | 中国协和医科大学 | 张戈屏 | 中国疾病预防控制中心 |
| 王子军 | 中国疾病预防控制中心 | 张宏顺 | 中国疾病预防控制中心 |
| 王园 | 中国疾病预防控制中心 | 张慧 | 中国疾病预防控制中心 |
| 王茂武 | 中国疾病预防控制中心 | 陈伟 | 中国疾病预防控制中心 |
| 王绍玉 | 哈工大国际经贸关系学院 | 陈贤义 | 卫生部卫生应急办公室 |
| 计融 | 中国疾病预防控制中心 | 陈宝珍 | 中国疾病预防控制中心 |
| 史昭 | 河北省鼠疫防治所 | 陈雷 | 卫生部卫生应急办公室 |
| 冯子健 | 中国疾病预防控制中心 | 尚德秋 | 中国疾病预防控制中心 |
| 米燕平 | 卫生部卫生应急办公室 | 罗会明 | 广东省疾病预防控制中心 |
| 孙承业 | 中国疾病预防控制中心 | 郑克非 | 卫生部卫生应急办公室 |
| 严德华 | 浙江省卫生厅应急办公室 | 赵华强 | 上海市卫生局应急办公室 |
| 苏林 | 四川省卫生厅应急办公室 | 钟开斌 | 清华大学公共管理学院 |
| 杨维中 | 中国疾病预防控制中心 | 袁政安 | 上海市疾病预防控制中心 |
| 李少冬 | 江苏省卫生厅应急办公室 | 顾林生 | 清华城市规划设计研究院 |
| 李正懋 | 卫生部卫生应急办公室 | 倪大新 | 中国疾病预防控制中心 |
| 李志朋 | 卫生部卫生应急办公室 | 高小平 | 中国行政管理学会 |
| 李建国 | 卫生部卫生应急办公室 | 高立冬 | 湖南省疾病预防控制中心 |
| 李群 | 中国疾病预防控制中心 | 郭京萍 | 卫生部卫生应急办公室 |
| 李燕婷 | 上海市疾病预防控制中心 | 黄建始 | 中国协和医科大学 |
| 吴敬 | 卫生部卫生应急办公室 | 龚海燕 | 卫生部中日友好医院 |
| 吴寰宇 | 上海市疾病预防控制中心 | 龚震宇 | 浙江省疾病预防控制中心 |
| 余宏杰 | 中国疾病预防控制中心 | 梁东明 | 卫生部卫生应急办公室 |
| 邸泽青 | 卫生部卫生应急办公室 | 彭宗超 | 清华大学公共管理学院 |
| 沈荣华 | 中国行政管理学会 | 雷正龙 | 卫生部疾病预防控制中心 |
| 宋铁 | 广东省疾病预防控制中心 | 解瑞谦 | 中国疾病预防控制中心 |
| 宋耀君 | 上海市卫生局应急办公室 | | |

序

当今世界，人类面临着前所未有的发展机遇；同时，也面对着人口、资源、环境、效率与公平等错综复杂矛盾的挑战。特别是进入新世纪以来，各类突发事件接踵而至。这些突发事件不仅对人类的健康和生命安全造成了极大的危害，也对社会稳定和经济发展构成了巨大的威胁。如何有效化解这些风险和危机，已成为世界各国政府和人民共同面对的严峻课题。

有效预防和减少突发公共卫生事件的发生，及时控制、减轻和消除突发公共卫生事件引起的严重危害，是构建社会主义和谐社会的重要内容和保障，更是各级政府、卫生行政部门和医疗卫生机构义不容辞的责任。自战胜 2003 年 SARS 疫情以来，党中央、国务院十分重视突发公共事件的应急管理工作，从维护社会稳定和可持续发展，保障人民群众身体健康和生命安全的战略高度，采取了一系列重大举措，全面加强和大力推进了应急管理工作。2006 年 7 月，《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》明确了当前和今后一段时期我国应急管理工作的指导思想、工作目标、任务和重点，要求在完善应急预案体系和应急管理法制、体制、机制建设基础上，不断提高应对突发公共事件的能力，全面推进应急管理工作。

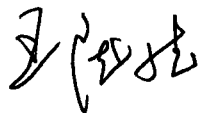
在进入新世纪短短的几年时间内，我国卫生应急管理工作围绕“一案三制”这一中心环节，即应急预案体系、应急法制、体制、机制建设，全面加强管理体系建设，卫生部下发了《加强领导 完善机制 全面推进卫生应急工作的通知》，明确工作思路，健全应急机制，完善工作制度，提高卫生应急能力。经各地、各有关部门的共同努力，卫生应急工作取得了新的进展：已经初步建立起了预防与应急并重，常态与非常态相结合的工作机制，实现了组织管理和指挥体系从无到有，管理职能从分散到集中，管理方式从经验管理到依法科学管理，工作重点从重处置到预防与处置并重，协调机制从单一部门应对到跨部门协调联动的卫

生应急管理“五大”转变，积累了大量宝贵的实践经验，在应急管理理论上也进行了有益的探索。在此基础上，我们组织参与卫生应急管理工作的有关专家和人员，对我国卫生应急管理工作进行了总结；同时，借鉴国外经验，编写了《突发公共卫生事件应急管理——理论与实践》一书，以适应新形势下的卫生应急工作需求。

本书分析了突发公共卫生事件的特点和趋势，并对国内外卫生应急管理的历史和现状进行了探讨。在危机管理、事件管理、风险管理、系统理论以及公共卫生学等基础理论研究基础上，寻求突发公共卫生事件应急管理的内在规律，初步探讨了卫生应急管理的理论体系，并较为全面系统地论述了我国卫生应急“一案三制”建设情况。理论来源于实践，同时又要指导实践。本书还精选了近年来国内外突发公共事件部分案例，从卫生应急管理的角度，对这些事件的应急处理工作进行了专家点评和深入分析，以期从中汲取经验和教训。

卫生应急是一项崭新和系统的工作，组编《突发公共卫生事件应急管理——理论与实践》也是初步的探索，如同卫生应急工作一样，需要在实践中与时俱进，不断完善。希望本书能够帮助各级卫生行政部门和医疗卫生机构的同志们，增强忧患和危机意识，努力提高卫生应急管理水平，依法、规范、有效地开展卫生应急工作。

目前，我国卫生应急管理工作刚刚起步，基础仍然比较薄弱，应急管理的法制、体制、机制需要进一步完善，预防和处置突发公共卫生事件的能力有待进一步提高。我们要从我国国情出发，把握时代脉搏，善于总结和提炼卫生应急管理工作的研究成果和实践经验，不断更新和充实本书内容，以便在卫生应急工作新形势、新任务下，更好地肩负起保障广大人民群众健康和社会稳定发展的重要职责。



2007年10月20日

目 录

绪论	1
----	---

第一篇 形势与挑战

第一章 突发公共卫生事件——人类面临的挑战	10
第一节 突发公共卫生事件的概念与特征	10
一、突发公共卫生事件的概念	10
二、突发公共卫生事件的特征	15
第二节 全球突发公共卫生事件的特点与趋势	18
一、规模大	18
二、损失严重	18
三、影响广泛	19
四、关注程度高	19
五、原因复杂	19
六、新发传染病不断出现	20
第三节 我国突发公共卫生事件的特点与趋势	22
一、突发公共卫生事件频发	22
二、与社会经济发展相关的突发公共卫生事件增多	22
三、食品污染和食物中毒事件时有发生	23
四、学校突发公共卫生事件占相当比重	23
五、新发传染病危害严重	24
六、灾害相关突发公共卫生事件不容忽视	25
第四节 突发公共卫生事件的应对	26
第二章 我国突发公共卫生事件应急管理的历史与现状	28
第一节 我国突发公共卫生事件应急管理历史回顾	28
一、我国历史上大灾大疫的时空分布特征	28
二、大灾大疫造成的社会影响	31

三、政府、社会的应对救助措施及民众参与概况和 发展过程	33
第二节 新中国成立至 SARS 时期突发公共卫生事件 应急管理工作的主要成就	45
一、坚持预防为主方针,适时科学调整	45
二、建立和健全公共卫生专业机构	46
三、初步建立卫生法制体系	48
四、培养各类公共卫生专业人才	49
五、加强理论与应用研究,指导公共卫生实践	49
六、开展公共卫生领域的国际交流与合作	50
第三节 SARS 后我国突发公共卫生事件应急管理方面的 重大进展及薄弱环节	51
一、SARS 危机后我国卫生应急管理工作的重大进展	52
二、目前我国卫生应急管理工作中存在的薄弱环节	58
第三章 国外突发公共卫生事件应急管理的历史沿革与启示	61
第一节 国际组织对突发公共卫生事件的应急管理	61
一、国际组织在突发公共卫生事件应急管理中的重要作用	62
二、世界卫生组织在突发公共卫生事件应急管理中的作用	65
三、国际红十字与红新月运动	70
第二节 部分国家突发公共卫生事件应急管理	72
一、国外公共卫生发展的历史概况	72
二、国外突发公共卫生事件应急管理的历史、现状 与发展趋势	73
第三节 国外经验对我国卫生应急体系建设和管理的启示	96
一、加强突发公共卫生事件应急管理机构的建设,提高 决策能力	97
二、建立和完善我国的应急管理法律体系	97
三、完善卫生应急机制,提高相关部门间的协作能力	98
四、加强预警、应急储备机制的建设,提高应急 反应能力	99
五、有效利用传媒进行风险沟通,确保公众的知情权	100
六、加强危机教育,增强国民的危机意识,鼓励民间 组织参与	100
七、加强国际合作,提高危机应对能力	101

第二篇 理论与实践

第四章 突发公共卫生事件应急管理	105
第一节 突发公共卫生事件应急管理概述	105
一、应急管理的概念、基本原理及关键环节	105
二、风险管理、危机管理及应急管理	111
三、突发公共卫生事件应急管理	115
第二节 突发公共卫生事件应急管理的原则、内容	117
一、突发公共卫生事件应急管理的基本原则	117
二、突发公共卫生事件应急管理的内容	118
第三节 突发公共事件中的卫生应急管理	122
一、突发公共事件中的卫生应急	122
二、突发公共事件卫生应急的组织体系	123
三、突发公共事件卫生应急响应和终止	125
第五章 法制建设	127
第一节 突发公共卫生事件应急管理法制建设的意义、 作用与特征	127
一、突发公共卫生事件应急管理法制建设的意义	127
二、突发公共卫生事件应急管理法制建设的作用	128
三、突发公共卫生事件应急管理法制建设的特征	129
第二节 我国突发公共卫生事件应急管理法制建设的现状	132
一、我国突发公共卫生事件应急管理法制建设的现状	132
二、《突发事件应对法》概述	134
三、中华人民共和国传染病防治法概述	139
四、《突发公共卫生事件应急条例》概述	142
五、突发公共卫生事件相关法律（应急条款）的适用	144
第三节 国外突发公共卫生事件应急管理法制建设的现状	156
一、国外突发公共卫生事件应急管理法制建设现状	156
二、《国际卫生条例》(《International Health Regulation》) 概述	159
三、美国《突发公共卫生事件应急条例范本》概述	166
第四节 应急法律制度建设存在问题及完善法制 建设的探讨	171
第六章 体制建设	174

第一节 突发公共卫生事件应急体制建设概述	174
一、突发公共卫生事件应急体制概念	175
二、突发公共卫生事件应急体制的构成和功能	175
三、突发公共卫生事件应急体制建设原则	176
第二节 我国突发公共卫生事件应急体制建设现状	179
一、我国突发公共卫生事件应急体制概述	179
二、我国突发公共卫生事件应急体制现状	180
第三节 推进和完善我国突发公共卫生应急体制建设	184
一、我国突发公共卫生事件应急体制建设中面临的挑战	184
二、国际上突发公共卫生事件应急体制建设经验对 我国的启示	186
三、不断推进和完善我国突发公共卫生应急体制建设	188
第七章 突发公共卫生事件应急机制建设	191
第一节 突发公共卫生事件应急机制建设概述	191
一、突发公共卫生事件应急机制的概念	191
二、突发公共卫生事件应急机制建设的重要性及原则	192
三、国内、外突发公共卫生事件应急机制建设现状	194
第二节 突发公共卫生事件应急指挥决策机制	197
一、突发公共卫生事件应急指挥决策机制建设的 目的和意义	197
二、指挥决策机制的构成及运行	198
三、指挥决策机制的主要内容	199
四、突发公共卫生事件应急指挥决策系统	200
第三节 突发公共卫生事件组织协调机制	201
一、突发公共卫生事件组织协调机制的目的及意义	201
二、组织协调机制的构成	202
三、组织协调机制的运行	203
四、组织协调机制的主要工作内容	205
第四节 突发公共卫生事件监测预警机制	206
一、突发公共卫生事件监测预警的目的和意义	206
二、突发公共卫生事件监测预警机制的构成与运行	207
三、突发公共卫生事件监测预警机制建设	209
第五节 突发公共卫生事件应急响应机制	211
一、突发公共卫生事件应急响应机制的目的和意义	211

二、应急响应机制的构成与运行	211
三、我国应急响应机制建设	215
第六节 突发公共卫生事件信息发布与通报机制	217
一、信息发布与通报的目的与意义	217
二、信息发布与通报的原则	217
三、信息发布与通报机制的构成与运行	218
四、信息发布与通报机制建设	220
第七节 突发公共卫生事件的社会动员机制	223
一、社会动员的目的和意义	223
二、社会动员机制的构成	224
三、社会动员机制的运行	226
第八节 突发公共卫生事件应急保障机制	227
一、应急保障的目的和意义	227
二、应急保障机制的构成与运行	228
第九节 国际和地区间交流与合作机制	234
一、国际和地区间交流与合作的目的与意义	234
二、国际和地区间交流与合作机制的构成	235
三、国际和地区间交流与合作机制的运行	236
第十节 突发公共卫生事件督导和评估机制	237
一、督导和评估的目的和意义	237
二、督导和评估机制的构成和运行	237
三、督导和评估的指标体系建设	240
第十一节 突发公共卫生事件恢复、重建机制	241
一、突发公共卫生事件恢复、重建的目的及意义	241
二、突发公共卫生事件恢复、重建的要求	242
三、突发公共卫生事件恢复、重建的具体内容	242
第十二节 突发公共卫生事件责任追究及奖励机制	244
一、责任追究和奖励的目的和意义	244
二、责任追究机制的主要内容	244
三、奖励机制的主要内容	245
第十三节 我国突发公共卫生事件应急机制建设的发展	246
第八章 预案体系建设	248
第一节 突发公共卫生事件应急预案体系建设的意义、 作用与特点	248

一、我国突发公共卫生事件应急预案体系	248
二、突发公共卫生事件应急预案体系的特点	252
第二节 我国突发公共卫生事件应急预案体系的	
结构与管理	255
一、我国突发公共事件应急预案体系的结构	255
二、我国突发公共卫生事件应急预案体系的结构	260
三、我国突发公共卫生事件应急预案体系的管理	265
第三节 我国突发公共卫生事件应急预案体系建设中	
存在的问题及其完善	266
一、应急预案编制相关的法律法规需要进一步配套	266
二、各级突发公共卫生事件应急预案的建设有待形成	
统一的体系	266
三、各类突发公共卫生事件的单项预案需逐步完善	267
四、做好不同类型预案之间的衔接和协调是当务之急	268
五、预案体系的宣传教育要长期不懈的坚持进行	268
六、加强突发公共卫生事件应急预案体系的管理工作	268

第三篇 案例与启示

第九章 北京 2003 年 SARS 危机的反思	273
一、背景与案例介绍	273
二、案例分析	277
三、结语	292
第十章 人感染高致病性禽流感疫情案例	293
一、背景与案例介绍	293
二、案例分析	303
三、结语	312
第十一章 上海甲肝暴发案例	314
一、背景与案例介绍	314
二、案例分析	315
三、结语	330
第十二章 2005 年四川人感染猪链球菌病案例	331
一、四川省 2005 年人感染猪链球菌病事件始末	331
二、应对措施	340
三、应急反应效能分析	348

四、启示与思考	352
第十三章 南京汤山特大中毒事件案例	357
一、背景和案例介绍	357
二、案例分析	367
三、结语	371
第十四章 安徽泗县疫苗接种引起的群体性心因性 反应事件案例	373
一、背景和案例介绍	373
二、案例分析	386
三、结语	387
第十五章 “9·11”后美国炭疽生物恐怖事件案例	389
一、炭疽事件回顾	389
二、案例分析	395
三、炭疽事件后美国采取的提高突发公共卫生事件 应对能力的措施	399
四、美国应对炭疽事件对我国突发公共卫生事件 应对能力建设的启示	402
第十六章 2004年印度洋海啸的卫生救援	405
一、印度洋海啸卫生救援事件始末	405
二、应对措施	412
三、启示与思考	415
第四篇 任务与展望	
第十七章 新时期卫生应急管理面临的形势	422
一、突发公共卫生事件形势的严峻性	422
二、卫生应急管理工作的的重要性	438
三、卫生应急管理工作的紧迫性	444
第十八章 新时期卫生应急管理的任务	447
一、卫生应急管理工作的总体目标	447
二、卫生应急管理工作的重点任务	448
三、卫生应急管理工作的政策建议	458
第十九章 新时期卫生应急管理的改革与创新	460
一、能力评估——完善卫生应急工作的重要手段	460
二、能力建设——卫生应急工作的永恒主题	461

三、社区应急——城市卫生应急工作的重要基础	463
四、农村应急——卫生应急工作的前沿阵地	464
五、社会动员——提升卫生应急工作的有效途径	465
六、学科建设——卫生应急可持续发展的必要保证	465
七、信息化建设——卫生应急工作的时代要求	466
八、循证决策——卫生应急决策的有效手段	468
九、应急科研——提高卫生应急工作的有力保障	470

绪 论

21 世纪曾经带给人类太多的美好憧憬。然而，在 21 世纪刚刚开始这几年内，世界各地接连发生了诸如 2001 年美国“9·11”恐怖袭击事件、2003 年席卷全球的 SARS 疫情、2004 年印度洋海啸、2005 年美国卡特里娜飓风和巴基斯坦地震等一系列突发灾难，给人类生命和财产造成巨大损失。这些突发事件的发生使全世界的人们不得不直面这样一个事实：尽管人类现在拥有的物质财富和科技力量是此前人类全部历史的总和都无法比拟的，但人类至今仍然无法完全摆脱各种突发事件的困扰；在相当长的时间内，人类的力量仍是十分有限的。因此，在未来经济社会的发展中，人类还必须投入更大的人力、物力和智慧去应对各种各样的灾难，用更有效的应急管理和科技力量与其进行殊死搏斗，否则人类将无法创造一个更加安全与和谐的生存和发展环境。正是在这样一个新世纪人类发展面临的特殊社会历史背景下，尤其是在认真总结了前几年中国经历的抗御 SARS 疫情并取得巨大胜利之后，我们将《突发公共卫生事件应急管理——理论与实践》一书奉献给广大读者，一方面以此展示近年来各级政府和广大卫生工作者在突发公共卫生事件应急理论和实践两个层面取得的丰硕成果；另一方面展望今后卫生应急面临的新形势、新任务和亟待研究探索的新问题，以进一步推动我国突发公共卫生事件应急管理跃上新的水平。

进入新世纪，我国各族人民在全面推进社会主义现代化建设，构建社会主义和谐社会，促进世界和平发展的历史征程中，难免会遇到各种各样的突发事件。因此，坚持科学发展观，及时有效地应对各种突发事件，尽可能地预防和减少突发事件的发生及其负面影响，对保障人民群众的生命财产安全，促进经济社会的全面、协调、可持续发展，都具有十分重要的现实意义。党中央、国务院反复强调要“全面加强应急管理”，“建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发事件和风险的能力”。加强应急管理，完善应急机制，提高政府的应急管理能力，是

各级政府面临的现实而紧迫的任务，也是全社会所面临的一项重大课题。

现在普遍认为，影响未来社会的社会风险和风险管理工作的因素主要来自四个方面，即人口、环境、技术和社会经济结构。这些因素在改造传统危害的同时，也产生了新的灾害风险，使不同的灾害风险因素和同一风险的不同致灾因子之间发生互动反应，使灾害风险产生了更加综合性的影响，给世界各国的经济和社会发展造成更大的威胁。

中国是突发事件发生种类多、频率高和损失重的国家之一。有数据显示，2005年，全年发生各类突发公共事件共计540万起，造成大约20万人死亡，直接经济损失约3253亿元。其中，自然灾害方面灾情重、损失大，全年共发生各类较大自然灾害437起，造成2567人死亡，紧急转移安置1570万人，直接经济损失2042亿元；事故灾害方面，全年共发生各类安全事故71.79万起，死亡12.71万人；突发公共卫生事件报告1631起，主要是传染病疫情和食物中毒，主要动物疫情报告2491起；社会安全事件方面，全年共发生群体性事件、刑事案件、涉外突发事件、金融突发事件等各类社会安全事件467.8万余起，直接经济损失约317亿元。面对我们身边错综复杂的灾害风险，无论远忧还是近虑，都要求我们必须坚持科学发展观，用更加扎实的工作，采取更为有力措施，大力加强突发公共事件应急管理，努力提高应对和处置各种突发灾害的能力和水平，切实为推进现代化建设和构建社会主义和谐社会打造安全屏障。

历史经验表明，一个智慧的民族在灾难面前比在安逸中会学到更多的东西。这里特别要指出的是，2003年暴发的SARS灾害，确实曾给我国经济社会的发展造成重创，给人民的生命财产造成极大损失。然而，面对突如其来、没有任何防治先例的SARS疫情，我国政府直面挑战、勇于负责，及时提出了“沉着应对、措施果断、依靠科学、有效防治、加强合作、完善机制”的总体要求，迅速制定了一系列重要的应急政策和措施，与全国人民一道，全力开展SARS防治工作，有效控制了疫情，取得了卓越成效，对此国际国内社会给予了高度赞誉。SARS过后，党中央、国务院针对在抗御SARS中暴露的应对突发事件管理体制不完善，运行机制不健全和法制体系存在漏洞的问题，从维护国家安全和提高各级政府执政能力的高度，积极推进突发公共事件应急预案和体制、机制、法制建设，经过几年来的努力，初步建成全国突发公共事件应急预案框架体系，具体包括《国家突发公共事件总体应急预