



社区卫生工作实用丛书

丛书总主编 汪华 副总主编 吴红辉 姜仑 周明浩

社区灾难危机中的卫生应急 防护手册

SHEQU WEISHENG GONGZUO SHIYONG CONGSHU



陆耀良 武 鸣 主编



苏州大学出版社
Soochow University Press



社区卫生工作实用丛书

丛书总主编 汪华 副总主编 吴红辉 姜仑 周明浩

社区灾难危机中的卫生应急 防护手册

主 编： 陆耀良 武 鸣

副主编： 潘红星 谭兆营 宋 俐

编 者：（按姓氏拼音排序）

陈 敏 陈晓东 戴 月 丁小磊

李箕君 李小宁 陆耀良 潘红星

沈文琪 沈 雅 宋 俐 谈 智

谭兆营 武 鸣 杨丹丹 杨小勇

朱立国



苏州大学出版社
Soochow University Press

图书在版编目(CIP)数据

社区灾难危机中的卫生应急防护手册 / 陆耀良, 武鸣主编. —苏州: 苏州大学出版社, 2016. 1
(社区卫生工作实用丛书 / 汪华主编)
ISBN 978-7-5672-1423-1

I. ①社… II. ①陆… ②武… III. ①社区—公共卫生—突发事件—卫生管理—中国—手册 IV.
①R199.2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 237919 号

书 名: 社区灾难危机中的卫生应急防护手册

主 编: 陆耀良 武 鸣

责任编辑: 李 敏 李寿春

出版发行: 苏州大学出版社

社 址: 苏州市十梓街 1 号(邮编: 215006)

印 刷: 苏州工业园区美柯乐制版印务有限责任公司

开 本: 700 mm×1 000 mm 1/16 印张: 10.25 字数: 185 千

版 次: 2016 年 1 月第 1 版

印 次: 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5672-1423-1

定 价: 25.00 元

凡购本社图书发现印装错误, 请与本社联系调换。

服务热线: 0512-65225020

《社区卫生工作实用丛书》

编委会

总主编 汪 华

副总主编 吴红辉 姜 仑 周明浩

编 委 (按姓氏拼音排序)

曹 俊 陈晓东 褚宏亮 姜 仑

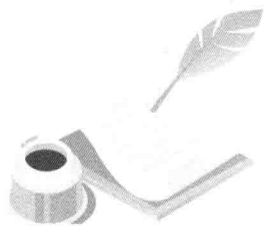
李箕君 李小宁 陆耀良 马福宝

汤奋扬 汪 华 吴红辉 武 鸣

徐 燕 羊海涛 余宁乐 张 宁

甄世祺 周明浩 周永林 朱宝立

朱凤才



序

社区是宏观社会的缩影。开展社区卫生服务是社区建设的重要内容。社区卫生服务是在政府领导、社会参与和上级卫生机构指导下,以基层卫生机构为主体、以全科医师为骨干、合理使用社区资源和适宜技术,向社区居民提供综合性、主动性、连续性的基层卫生服务。社区卫生服务以社区居民健康为中心,以家庭为单位,以社区为范围,以需求为导向,以解决社区主要卫生问题、满足居民公共卫生服务和基本医疗服务需求为目的,是基层卫生工作的重要组成部分,是深化医药卫生综合改革的交汇点,也是实现“人人享有基本卫生保健”目标的基础环节。

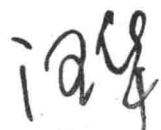
改革开放以来,我国社区卫生事业有了很大发展,服务规模不断扩大,医疗条件明显改善,疾病防治能力显著增强,为增进人民健康发挥了重要作用。随着经济社会快速发展和居民生活水平的显著提高,社区卫生工作的质与量都发生了根本性的变化,但社区卫生工作者的专业素质与居民健康需求相比,目前仍存在较大差距。因此,加强基层社区卫生队伍的教育和培训,提高他们对社区卫生工作重要意义的认识,全面掌握社区卫生工作的目的、理论、知识和技能,成为当前极为紧迫和重要的工作。

这套《社区卫生工作实用丛书》就是为了适应现代社区卫生与文明建设的需要而设计的,注重实践、注重技能,全面反映了社区卫生工作实际情况,符合新时期和谐社区、文明社区、健康社区建设的新要求。《社区卫生工作实用丛书》由江苏省卫生和计划生育委员会策划,组织江苏省疾病预防控制中心、江苏省血吸虫病防治研究所、南京脑科医院等单位的几十位专业对口、经验丰富的专家精心编撰,历时一年多时间,把社区卫生工作者必须了解和掌握的“三基”知识撰写成册,力求打造成一套既是社区卫生工作者必备的实用指导工具书,又是基层社区公共服务人员喜爱的卫生知识参考书。

《社区卫生工作实用丛书》共有 10 个分册,涉及社区健康教育指导、社区心理健康服务、社区环境卫生、社区常见传染病预防与治疗、社区消毒与有害生物防控、社区常见寄生虫病防治、社区预防接种、社区营养与食品安全、社区灾难危机中的疾病控制与防护、社区卫生中辐射防护等内容。本丛书内容有别于教科书,没有介绍繁杂的基础理论,而是从基层卫生防护、疾病预防与控制工作的实际需要出发,力求内容新颖实用,通俗易懂,可操作性强,给广大社区卫生工作者以实际可行的指导,引导他们迅速掌握现代卫生防病保健的新理论、新技术,密切结合社区工作实际,把社区卫生工作做得更好、更加扎实。

希望本丛书成为基层卫生工作者开展社区卫生工作的一本实战手册,并能在实际工作中进一步修正和完善。同时,希冀通过本丛书的出版,带动开展“文明·卫生·健康社区行”活动,送卫生知识到社区,进万家,在社区中掀起全民“讲文明卫生,保社区平安”的热潮,从而提高社区全体居民的健康水平,为建设文明和谐的健康社区服务。

江苏省卫生和计划生育委员会副主任



二〇一五年八月

前言

社区卫生服务是城乡卫生工作的重要组成部分,是实现“人人享有初级卫生保健”目标的基础环节,是在政府领导、社区参与、上级卫生机构指导下,以基层卫生机构为主体,以人的健康为中心、家庭为单位、社区为范围、需求为导向,以妇女、儿童、老年人、慢性病人、残疾人、贫困居民等为服务重点,以解决社区主要卫生问题、满足基本卫生服务需求为目的,融预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育技术服务功能等为一体的,有效、经济、方便、综合、连续的基层卫生服务。

江苏省地处我国东部沿海,是全国地势最低的一个省。省内绝大部分地区在海拔 50 米以下,自然灾害频发,重大灾害事件不断出现,主要有干旱、洪涝灾害、台风、暴雨(雪)、冰雹、雾霾、雷电、持续高温及重大生物灾害、森林火灾、地震灾害、山体崩塌、泥石流等。改革开放以来,社区公共卫生事业有了很大发展,服务规模不断扩大,医疗条件明显改善,疾病防治能力显著增强,为提高人民健康水平发挥了重要作用。同时,近年来,突发公共卫生事件时有发生,1988 年上海“甲肝”大流行,2003 年春、夏之交的“非典”,2014 年 8 月昆山“8·2”爆炸事故给灾区人民造成了严重的生命与财产损失。社区在灾难发生后,作为第一事故现场应快速做出应对和处置,将事件、事故损失降到最低程度。为了给社区基层卫生工作人员在应对灾难事件时了解和掌握基本理论、基本知识、基本技能提供技术支持和工作指南,我们组织江苏省疾病预防控制中心、江苏省血吸虫病防治研究所、南京脑科医院等单位的有关专家、教授编写了《社区灾难危机中的卫生应急防护手册》一书。

本书主要内容包括灾难危机中的卫生应急管理和风险管理、卫生应急处置以及消毒与媒介生物控制、健康教育与健康促进和心理干预六个部分。

本书注重实践,内容浅显易懂,希望该书能够受到社区基层卫生工作者和社区卫生工作志愿者以及对公共卫生与自我健康防护有兴趣的社区百姓的欢迎,并能在实际工作中进一步得以修正和完善。在此,对参与及协助编写本书的有关单位和专家表示衷心的感谢。

目 录

第一章 灾难危机中的卫生应急管理 /1

第一节 公共卫生应急基本概念、特点与原则 /1

第二节 卫生应急管理组织体系与法律法规 /6

第三节 突发事件公共卫生应急机制建设 /13

第四节 突发公共卫生应急预案体系建设 /14

第五节 社区应急队伍建设与应急物资管理 /16

第六节 社区应急文化 /17

第二章 灾难危机中的卫生应急风险管理 /19

第一节 突发公共卫生事件监测 /19

第二节 突发事件公共卫生风险评估 /24

第三节 突发公共卫生事件预警 /27

第三章 常见灾难危机中的卫生应急处置 /28

第一节 突发传染病事件的卫生应急处置 /29

第二节 自然灾害的卫生应急处置 /47

第三节 生活饮用水污染的卫生应急处置 /64

第四节 食源性和重大食品中毒事件的卫生应急处置 /69

第五节 化学中毒事件的卫生应急处置 /79

第六节 核和辐射安全事件的卫生应急处置 /95

第七节 高温中暑事件的应急处置 /106

第四章 灾难危机中的消毒与媒介生物控制 /112

第一节 灾难发生后的消毒 /112

第二节 灾难发生后的媒介生物控制 /121

第五章 灾难危机中的健康教育和健康促进 /125

第一节 灾后健康教育和健康促进内容 /125

第二节 灾后健康教育和健康促进对象与内容 /127

第三节 灾后健康教育与健康促进方法 /128

第四节 灾后健康教育与健康促进的组织与实施 /129

第五节 灾后防控传染病健康教育知识关键点 /131

第六节 灾后健康教育与健康促进效果评估 /134

第七节 灾后健康教育与健康促进工作的注意事项 /135

第六章 灾难危机中的心理干预 /137

第一节 心理卫生在危机中的因应与复原中的角色 与规划 /137

第二节 灾民可能出现的心理反应和应对 /142

第三节 政府和社区管理者的压力和应对 /143

第四节 灾难危机中心理干预的具体应用 /144

参考文献 /152



灾难危机中的卫生应急管理

当前,我国突发公共卫生事件面临严峻形势。一方面,各种突发公共卫生事件时常发生,其危害依然严重。另一方面,自然和社会因素对突发事件的发生产生重要的影响。面对当前突发公共卫生事件的严峻形势,加上突发公共卫生事件发生的多样性和不可预测性,其危害性和破坏力不容忽视。科学、及时、有效地处置突发公共卫生事件,最大限度地减少事件带来的危害,是社区和各级疾病预防控制机构工作人员面临的重要任务和内容。加强突发公共卫生事件应急管理机构建设,健全突发公共卫生事件监测预警、部门联动、信息传播等卫生应急工作机制,强化卫生应急人才队伍培养,完善卫生应急管理预案体系和资金投入机制,对及时、有序、高效、规范地应对各类突发公共卫生事件,减少疾病灾害造成的人员伤亡和财产损失,维护正常的社会秩序,促进社会经济协调发展具有重大现实意义。

第一节 公共卫生应急基本概念、特点与原则

突发公共事件是指突然发生、造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。突发公共事件主要分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。随着形势的发展变化,今后还会出现一些新情况,突发公共事件的类别可能还会适当调整。

一、突发事件的特征

(一) 突发性

突发事件都是突然发生的,一般来讲是不易预测的事件。同时,突发事件的发生具有必然性,其发生、发展是不以人的意志为转移的客观现象。经济的全球化使传染病的跨国传播和流行创造了机会,没有哪个国家可以在传染病面前高枕无忧,利比里亚、塞拉利昂和几内亚西非三国的埃博拉流行就是最好的例子;食品安全、化学和放射性物质的污染或恐怖事件也正在威胁着人类的健康,这些都增加了突发事件发生的可能性。

同时,突发公共卫生事件的发生又具有偶然性,即我们无法预知何时、何地、会以什么样的形式出现什么样的事件,如 2003 年发生的传染性非典型肺炎在 2004 年和 2005 年却没有发生大规模流行。突发事件发生的偶然性,使应对突发事件的难度加大。因此,加强突发事件应急机制建设,就是为了在制度上、技术上和物资上做好突发事件应急准备,及时预警,有效防控和处置。

(二) 广泛性

突发事件具有波及面广、影响人数众多的特点。根据事件发生的性质,可以将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等类型。按事件对公众直接危害因子不同可分为生物性、化学性、物理性和社会心理性等。每类事件又可分成若干类别。

事件所危及的对象不是特定的人,而是不特定的社会群体。

(三) 严重性

人们生活在这个世界上,时常会遇到各类事件,但不是每个具有以上两个特征的事件都是突发公共事件。突发公共事件必须是对公众健康的损害和影响达到了较大的程度。即判断一个发生了的事件是否为突发事件,除要看其是否具备前两个特征外,还要看该事件是不是属于已经对社会公众健康造成严重损害的事件,或者从发展的趋势看,是不是可能会对公众健康造成严重影响的事件。

突发公共事件对公众健康的影响表现为直接危害和间接危害两类。直接危害一般为事件直接导致的即时性损伤,如重大传染病流行、重大食物中毒、核辐射等突发公共卫生事件都在发生之初,其对公众健康产生的直接损害易被公众发现,而职业中毒虽然也是直接危害,但由于事件发生初期不易察觉而易受到忽视。间接危害一般为事件的继发性损伤或危害,如传染性非典型肺炎所引发的公众恐惧、焦虑情绪,以及社会、经济安全问题等。

突发公共事件对社会的影响具有多面性,不仅是一个卫生领域的问题,

更是一个社会问题,影响经济发展和国家安全等,如美国“9·11”恐怖事件造成 3000 余人死亡,并使航空业雪上加霜;2003 年发生的传染性非典型肺炎不仅使数千人的健康受到影响,还使旅游业遭受重创继而影响社会稳定等。突发公共卫生事件不仅直接关系到公众的身体健康和生命安全,也在一定程度上影响经济发展、社会稳定和国家安全。

二、突发事件的类别

在实际工作中,突发事件卫生应急工作涉及事件的类别主要有重大急性传染病的暴发和流行,群体性不明原因疾病和新发疾病,预防接种群体性反应和群体性药物反应,重大食物中毒和职业中毒,重大环境污染事故,核事故和放射事故,生化恐怖袭击,菌、毒种和放射源丢失,自然灾害导致的人员伤亡和疾病流行等。

(1) 重大传染病疫情是指发生或发现《中华人民共和国传染病防治法》(以下简称《传染病防治法》)中规定的已知法定传染病的暴发流行。比如,1988 年在上海发生的甲型肝炎暴发,2004 年青海鼠疫疫情等。

(2) 群体不明原因的疾病是指在一定时间内,某个相对集中的区域内同时或者相继出现多个共同临床表现患者,又暂时不能明确诊断的疾病。例如,传染性非典型肺炎疫情发生之初,由于对病原体方面认识不清,虽然知道这是一组同一症状的疾病,但对其发病机制、诊断标准、流行途径等认识不清,因此这便是群体性不明原因疾病的典型案例。随着科学研究的深入,才逐步认识到其病原体是由冠状病毒的一个变种所引起的。

(3) 重大食物和职业中毒事件是指短期内经食物或职业接触有毒物质后,出现脏器结构或者功能的异常。例如,2002 年 9 月 14 日,南京汤山发生一起特大投毒案,造成 395 人因食用有毒食品而中毒,死亡 42 人;2002 年年初,河北白沟苯中毒事件,箱包生产企业数名外地务工人员陆续出现中毒症状,并有 6 名工人死亡。

(4) 新发传染病是相对于以往人们所认知的旧传染病而言,是指近 20 年来在人类中发生已明显增多,或它们的发生在不久的将来会增加对人类威胁的、新发现的、重新肆虐的或药物抗性所致的传染病。现在人们认识到的新发传染病有 32 种,有半数左右已经在我国出现,新出现的肠道传染病和不明原因疾病对人类健康构成的潜在威胁十分严重,处理的难度及复杂程度大。新的传染性疾病如 SARS 在短短的时间内就迅速传播到 32 个国家和地区。

(5) 预防接种群体性反应和群体性药物反应是指在实施的疾病预防措施时,出现免疫接种人群或预防性服药人群的异常反应。这类反应原因较为复

杂,可以是心因性的,也可以是其他异常反应。

(6) 重大环境污染事故是指化学物在生产、储存、运输和使用等过程中出现大量外泄,对公众或职业人群健康带来威胁或引起人员中毒的事件。

(7) 核事故和放射事故,如核泄漏和放射污染。如果发生放射性物质泄露事件,造成的危害将十分严重。

(8) 生化恐怖袭击是近 10 年来日益增多的一种突发事件形式。用于生化恐怖的物质主要有微生物、化学物和放射性物质。联合国已公布的化学、生物武器多达 29 种之多(其中生物武器 15 种,化学武器 14 种),仅美国已经公布装备的生物战剂有 8 种。

(9) 自然灾害主要有水灾、旱灾、地震、火灾等,所带来的影响往往是多方面的。在灾害事件应急中要充分考虑所表现出来的危害种类,以便做好相应的准备。

(10) 其他影响公众健康的事件往往较难以明确。在个别事件发生后,可能会因认识水平、时间和重视程度等的不同而导致未能列为突发公共卫生事件,也使事件未能得到及时处置,使事件对公众健康的影响进一步扩大。因此,在日常应急准备中,在重视重大传染病、重大食物和职业中毒事件的同时,应充分重视其他影响公众健康的相关事件。比如,洪涝灾害、地震、车船事故、山体滑坡致房屋倒塌、火灾、爆炸等直接或间接危及人群健康的事件。

三、突发事件分级

根据突发事件性质、危害程度、涉及范围及卫生应急任务,突发事件划分为特别重大(Ⅰ级)、重大(Ⅱ级)、较大(Ⅲ级)和一般(Ⅳ级)四级。为了早期、及时、有效预警,应对突发公共卫生事件,省级人民政府卫生行政部门可结合本行政区域突发公共卫生事件实际情况、应对能力等,对较大和一般突发公共卫生事件的分级标准进行补充和调整。

四、卫生应急的基本概念

卫生应急是指在突发公共卫生事件发生前或出现后,采取相应的监测、预测、预警、储备等应急准备,以及现场处置等措施,及时对产生突发公共卫生事件的可能因素进行预防和对已出现的突发公共卫生事件进行控制;同时,对其他突发公共事件实施紧急医疗卫生救援,以减少其对社会政治、经济、人民群众生命安全的危害。

五、卫生应急工作的特点

卫生应急工作主要具有以下几个特点:

(1) 卫生应急工作的首要目标是预防突发公共卫生事件的发生,尽可能地将突发公共卫生事件控制在萌芽状态或事件发生的初期。当突发公共卫生事件出现后,卫生应急机制应能及时动员相关资源和技术力量,将突发公共卫生事件迅速控制在有限范围内,减少对公众健康的影响。

(2) 卫生应急工作必须符合我国的基本卫生国情。在突发公共卫生事件发生时,能及时有效地调动相关卫生资源,整合各种社会资源,动员全社会参与,及时有效地做好突发公共卫生事件的应急工作。同时,卫生应急工作也必须充分借鉴国外卫生应急的理论和实践。做好我国的卫生应急工作是国际卫生应急工作的重要组成部分。在 2004 年年底,发生印度洋地震海啸后,我国能在较短的时间内派遣卫生应急队伍到受灾国家,帮助开展救灾防病工作,并提供相关的药品等应急物资援助灾区,这充分显示了我国卫生应急机制建设所取得的成绩。

(3) 卫生应急机制和体系的建设与完善是一个长期的过程,不可能一蹴而就。一方面要加强监测信息网络、实验室检测、基础建设等硬件建设;另一方面,更要依靠科学,以人为本,加强人员培训和能力建设,发挥专业技术人员在卫生应急工作中的关键作用。

(4) 依法开展卫生应急工作。《中华人民共和国传染病防治法》和《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规的出台,为卫生应急机制的建设和卫生应急工作的开展提供了法律保障。同时,依靠科学,依靠专业队伍,依靠全社会和群众开展卫生应急。

六、卫生应急工作的原则

1. 预防为主,常备不懈

要提高全社会防范突发公共事件对健康造成影响意识,落实各项防范措施,做好人员、技术、物资和设备的应急储备工作。对各类可能引发突发事件并需要卫生应急的情况,要及时进行分析、预警,做到早发现、早报告、早处理。

2. 统一领导,分级负责

根据突发公共事件的范围、性质和对公众健康的危害程度,实行分级管理。各级人民政府负责突发公共事件应急处理的统一领导和指挥,各有关部门按照预案规定,在各自的职责范围内做好卫生应急处理的有关工作。各级

各类医疗卫生机构要在卫生行政部门的统一协调下,根据职责和预案规定,做好物资技术储备、人员培训演练、监测预警等工作,快速有序地对突发公共事件做出反应。

3. 全面响应,保障健康

突发公共事件卫生应急工作的重要目标是避免或减少公众在事件中受到伤害。突发公共事件涉及人数众多,常常遇到的不单是某一类疾病,而是疾病和心理因素等复合危害,加之还有迅速蔓延的特点,所以在突发公共事件处理中,疾病控制、医疗救治等医疗卫生机构需要在卫生行政部门的协调下,在其他部门的支持配合下,协同开展工作。其目标是最大限度减少事件带来的直接伤亡和对公众健康的其他影响。

4. 依法规范,措施果断

各级人民政府和卫生行政部门要按照相关法律、法规和规章的规定,完善突发公共事件卫生应急体系,建立系统、规范的突发公共事件卫生应急处理工作制度,对突发公共卫生事件和需要开展卫生应急的其他突发公共事件做出快速反应,及时有效开展监测、报告和处理工作。

5. 依靠科学,加强合作

突发公共事件卫生应急工作要充分尊重和依靠科学,要重视开展突发公共事件防范和卫生应急处理的科研和培训,为突发公共事件卫生应急处理提供先进、完备的科技保障。各单位,包括卫生、科技、教育等各行业和机构要通力合作、资源共享,有效开展突发公共事件卫生应急工作。要组织、动员公众广泛参与突发公共事件卫生应急处理工作。

第二节 卫生应急管理组织体系与法律法规

一、卫生应急管理组织体系

(一) 突发公共卫生事件应急指挥机构

地方各级人民政府卫生行政部门要在本级人民政府统一领导下,负责组织、协调本行政区域内突发公共卫生事件应急处理工作,并根据突发公共卫生事件应急处理工作的实际需要,向本级人民政府提出成立地方突发公共卫生事件应急指挥部的建议。

地方各级人民政府及有关部门和单位按照属地管理的原则,切实做好本行政区域内突发公共卫生事件应急处理工作。

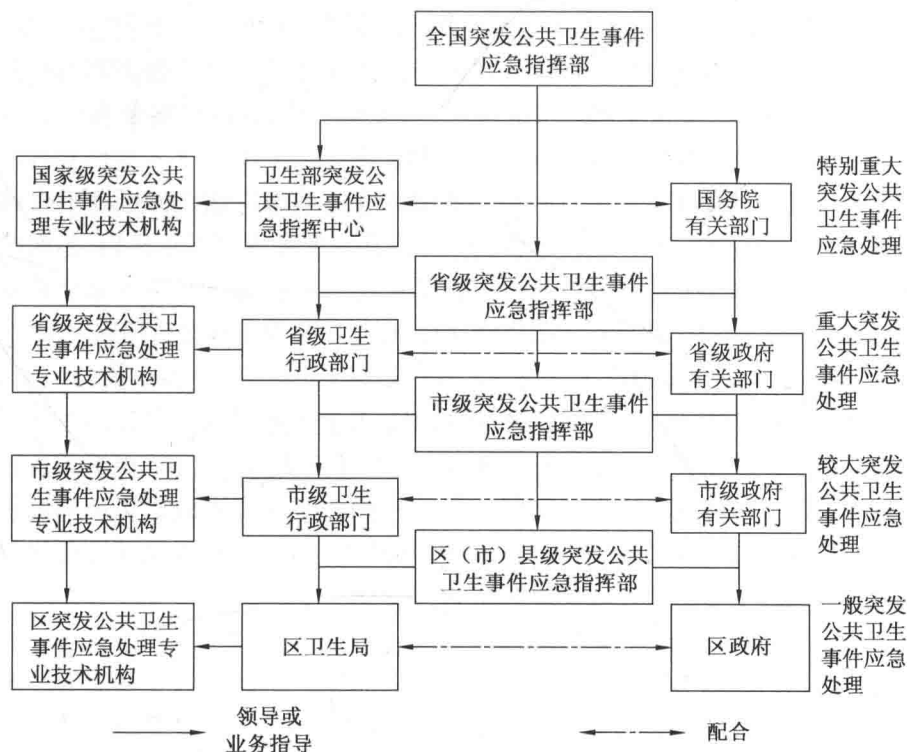


图 1-1 应急组织体系框架图

（二）突发公共卫生事件应急指挥部的组成和职责（图 1-1）

国务院负责对特别重大突发公共卫生事件的统一领导、统一指挥,做出处理突发公共卫生事件的重大决策。特别重大突发公共卫生事件应急指挥部成员单位根据突发公共卫生事件的性质和应急处理的需要确定。省级突发公共卫生事件应急指挥部由省级人民政府有关部门组成,实行属地管理的原则,省级人民政府统一负责对本行政区域内突发公共卫生事件应急处理的协调和指挥,做出处理本行政区域内突发公共卫生事件的决策,决定要采取的措施。

卫生部门负责组织制订突发公共卫生事件防治技术方案;统一组织实施应急医疗救治工作和各项预防控制措施,并进行检查、督导;根据预防控制工作需要,依法提出隔离、封锁有关地区,将有关疾病列入法定管理传染病等建议;制定突发公共卫生事件信息发布标准,授权对外及时发布突发公共卫生事件信息;负责组织全社会开展爱国卫生运动。