



城市管理教育丛书

CHENGSHI

GUANLI

JIAOYU CONGSHU

国外公共卫生 突发事件管理要览

杨开忠 陆军 等 编著

GUOWAI GONGGONG
WEISHENG
TUFA SHIJIAN
GUANLI YAOLAN

中国城市出版社

国外公共卫生 突发事件管理要览

GUOWAI GONGGONG
WEISHENG
TUFA SHIJIAN
GUANLI YAOLAN

杨开忠 陆军 等 编著

中国城市出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外公共卫生突发事件管理要览/杨开忠、陆军等编著.
—北京:中国城市出版社, 2003.8

ISBN 7-5074-1544-9

(城市管理教育丛书)

I. 国… II. ①杨… ②陆… III. 公共卫生—紧急事件—管理—国外 IV. R19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 056725 号

责任编辑	姚凤林
责任技术编辑	张建军
封面设计	奇文云海
出版发行	中国城市出版社
地址	北京市朝阳区和平里西街 21 号 (邮编 100013)
电话	(010) 84275833 84272149
传真	(010) 84278264
电子信箱	citypress@sina.com
读者服务部	(010) 84277987
经销	新华书店
印刷	北京集惠印刷有限公司
字数	150 千字 印张 8.375
开本	880 × 1230 (毫米) 1/32
版次	2003 年 8 月第 1 版
印次	2003 年 8 月第 1 次印刷
印数	0001 - 4000 册
定价	22.00 元

本书封底贴有防伪标识。版权所有, 盗印必究。

举报电话: (010) 84276257 84276253



城市管理教育丛书
CHENGSHI
GUANLI
JIAOYU CONGSHU

城市管理教育丛书

代总前言

一个民族在灾难中能够学到比平时多得多的东西。面对非典这种新的传染病,中国政府没有怨天尤人,始终把人民的身体健康和生命安全放在第一位,采取一系列果断措施,防止疫情在境内蔓延和向境外扩散。在抗击非典中,我们付出了不少代价,也获得了很多启示。我们深刻认识到,在整个现代化建设中,必须更加注重经济与社会协调发展,更加注重城市与农村协调发展,更加注重人与自然和谐相处。我们要尽快建立突发公共卫生事件应急机制,构筑保护人民身体健康和生命安全的坚固屏障。

一个民族在灾难中失去的,必将在民族的进步中获得补偿。非典肆虐,我们经历了一场磨难,也使中华民族的精神得到升华,中国人民更加团结,中华民族更加坚强。在实现中华民族伟大复兴的征程中,我们一定能够克服任何艰难险阻,无往而不胜!

——温家宝



前 言

回顾人类社会历史，每一次传染病的大规模流行都是与人类社会的文明进程相伴而生的，而每一次大规模的传染病流行又对社会本身产生极其巨大而深远的影响。

在以狩猎和采集为主的人类早期发展阶段，由于人口稀少，并且囿于生产方式和生活环境的相对封闭性，构成了自成一体的微型社会，因此当时并不存在或者不大可能出现所谓的传染病的大规模、大范围流行。然而到了大约 1 万年至 1 万 1 千年以前，以农耕定居生产方式为主的社会形态成为传染病侵袭人类的肇始。由于人跟动物在生产和生活过程中的接触日益紧密，而当时又不具备现代社会的公共卫生保障和防护系统，从而使得细菌寄生虫开始滋生蔓延。科学研究表明，那些农耕文明延续最久的地区，最容易成为孳生新传染病的发源地。

西方国家史料记载的最早一次传染病发生在公元前 430 年至 427 年的雅典。希腊历史学家修昔底德详细记述了那次瘟疫流行的情形。公元前 431 年，古希腊爆发了西方历史上最早的大规模战争——伯罗奔尼撒战争，但是战争却诱使瘟疫在雅典肆虐。据后来的科学家推断，那场瘟疫有好多种疾病，包括鼠疫、天花、麻疹和伤寒等等。当时雅典各个城邦之间的相互征战和通商成为瘟疫大面积流行提供了人口传播工具。雅典瘟疫对西方文明史的发展造成了巨大的影响。因为雅典作为古希腊最强大的城邦国，并且一直怀有称霸整个希腊半岛的雄心，但是这次瘟疫大大削弱了雅典的军事实力和国力，使之征服希腊半岛的野心化为乌有。

公元 165 年至 180 年间，罗马帝国发生了另一场欧洲历史上最为严重的瘟疫，由于当时罗马帝国是安东尼称帝，因此史称这场瘟疫为“安东尼时期黑死病”。这次瘟疫在 15 年间就导致罗马

帝国本土三分之一的人口死亡。然而，到了公元 211 年至 266 年间，罗马帝国又遭到第二次传染病的袭击。两场瘟疫的横行成为罗马帝国衰亡的重要原因之一。爆发于公元 1347 年至 1351 年间的瘟疫——黑死病更是造成了惨重的后果。整个西欧地区蔓延黑死病，许多地方三分之一，甚至一半的人口都死于疾病。这场瘟疫对西方社会文明的影响不可估量。正是在这次史无前例的疾病灾害的历史背景下，宗教教义的演变、劳动力价值的抬升，以及人均土地拥有量的迅速提高才加速了西欧封建农奴制的瓦解，最终促成了西方资本主义的萌芽。

由此可见，传染病大规模的流行对于人类文明有着非常深刻和全面的影响，它往往比战争、革命和暴动还要来得猛烈，因为它直接打击了文明的核心和所有生产力要素中最根本的因素，即人类本身，不仅伤害其身体，也摧毁了他们的心灵。

近代欧洲的对外殖民扩张又造成了全球范围内的不同疫病之间的相互扩散。在哥伦布到达美洲之前，美洲的土著印第安人的人口估计在 5 千万到 1 亿之间。在欧洲殖民主义者对美洲扩张过程中，真正死于战争或屠杀的印第安人所占比例很小，而大部分是死于欧洲人带去的天花、麻疹、霍乱、伤寒、鼠疫、流感、白喉等严重的传染病，这些疾病使得美洲土著近 90% 的人口遭到毁灭。开拓这片肥沃的大陆急需大量的劳动力，但当地土著人口却纷纷死于病毒和传染病。因此，欧洲殖民主义者另谋途径，由此才引发了大规模非洲黑人奴隶的贩卖，这是人类历史上由大规模疫病传播所引发的社会制度性改变的案例之一。假设当时如果印第安人不死于那些疾病，奴隶贩卖就不会发展成为如此规模的制度性活动。

破和立总是相辅相生，危机在摧残人类社会的同时，也催生了人类社会新的进步。因为，每一次危机无不使人类社会观念、体制和技术的不足大白于天下。为了告别危机，人类社会又不能



不去奋发图强，不能不去努力创新观念、体制和技术，从而迎来一个又一个新的进步。正是传染病流行对人类文明产生过如此巨大和深远的影响，所以长期以来人类一直致力于传染病的治疗和预防工作，并由此推动着公共卫生的不断进步。18 世纪末，英国医生爱德华·琴纳发现了“牛痘”技术对于天花的防御。他采用生物化学的方法，不断地制造疫苗。直到 1979 年，世界卫生组织终于宣布天花被彻底消灭，这是人类传染病史标志性的历史转折事件。

在工业化早期，人类对于传染病的防御技术主要源于先进国家。当时的欧洲，城市密集，人口密度非常大，而且又没有公共卫生系统，因此很容易造成大规模的传染病。后来，各国政府都意识到，对于大规模的传染病“预防胜过医治”，因此都耗物力地发展国家公共卫生系统。正是从天花疫苗开始，紧急妥善处理公共卫生事件成为了欧洲很多国家的基本政策。这种政策不仅为欧洲经济，也为欧洲扩张奠定了安全基础。拿破仑军队正是通过推广天花疫苗预防，才使得军队在长期征战中有效避免了传染病的危机。1918 年发生在美国的流感事件造成死亡的人数远远高于第一次世界大战的死亡人数。也正是从这时开始，美国开始着力发展和强化国家公共卫生部门，使公共卫生部门对突发公共卫生事件的应对制度与系统得到逐步完善。

我们现在所知道的历史上最重要的传染病的大规模流行，都是人类文明进化带来的。它们是人类文明进程中付出的机会成本。人类文明每一次战胜这些挑战，就会获得战胜疫病的更强有力的技术手段和社会组织方式。在 21 世纪全球化进程加速的时代，人与人之间的交流与往来日益密切，使得从前地域性极强的传染病流入其他地区，成为大范围扩散的传染病，疾病的全球化也成为全球经济发展和社会进步的代价。

2002 年 12 月 15 日以来，一场突如其来的 SARS 在华夏大地

肆虐开来，并波及全球 31 个国家和地区。截止 7 月 1 日，SARS 感染了我们这个地球上 8445 人，夺去了 812 人的生命，蹂躏着人类创造的财富。其中，我国内地 SARS 确诊病例 5327 人，死亡 348 人。虽然从人类历史上有记录的瘟疫比较来看，SARS 造成的生命损失并不很大，但是 SARS 肆虐暴露了我们的发展过于专注经济建设、体制缺少社会参与、信息公开和敏捷以及公共卫生体系及应急能力相对薄弱的弊端。历史的逻辑是逃脱不了，要迎来抗击 SARS 的伟大胜利和 SARS 后中华民族更大的进步，我们就必须正视这些弊端，深思革除弊端的方向，有的放矢，奋发图强，努力创新观念、体制和生产力。因此，在抗击 SARS 的同时，总结经验和教训，借鉴和吸收国外公共卫生突发事件管理的精华，进一步建立健全我国公共卫生体系及应急系统，是我国面临的重大理论和实践问题。

在全球突发公共卫生事件应急体系中，美国、英国、澳大利亚、瑞士等国家的应急能力首屈一指。而在与中国经济文化交流最频繁的国家中，日本至今没有感染非典，他们的公共卫生应急管理经验也大有镜鉴之处。

“9·11”事件和炭疽袭击对美国应急系统提出了严峻考验，并深刻改变了其传统的公共卫生系统。目前，美国不断建设和完善中的突发公共卫生事件应对系统，是一个全方位、立体化、多层次和综合性的应急管理网络，包括公共卫生、突发事件管理、执法、医疗服务、科研力量和第一现场应对人员（如消防员、救护人员）等在内的多维度、多领域的综合、联动、协作系统。

英国卫生部“突发事件计划协作机构”（EPCU）颁布的“国民健康服务系统突发事件应对计划”构成了英国突发公共卫生事件应对体系的综合框架。这一应对体系包括战略层面和执行层面两部分。战略层面的应对指挥由卫生部及其下设机构负责，还包括地区公共卫生行政机构和公共卫生应急计划顾问委员会；执行



层面的突发事件应对则由国民健康服务系统（NHS）及其委托机构开展。根据 2002 年 4 月修改的国民健康服务系统突发事件应对计划，英国更多的公共卫生突发事件应对职能从 NHS 系统的卫生局转向基本医疗委托机构（PCTs）。新计划构建了更为完善的公共卫生应对网络，包括 PCTs、卫生局、健康和社会保健理事会和卫生部门医药官员、执行官员等。此外，英国于 2003 年 4 月 1 日成立健康保护机构（HPA），隶属于卫生部。其主要职能是通过提供一个整合的系统，保护国民健康，减少传染病、化学制剂危害，降低生物病毒及放射性威胁；向公众提供公正权威的信息和专业建议，向政府提供独立的政策建议；在传染病等领域支持 NHS 的运作，监测公共卫生领域的威胁，提供快速应对；开展研发、教育和培训等活动。需要强调的是，在突发公共卫生事件中，公众需要独立、清晰、有权威、值得信赖的信息，HPA 尽管目前仍作为卫生部的分支机构，但其目标是成为独立的公共部门。

在日本，突发公共卫生事件应急管理体系由主管健康卫生、福利、劳保的厚生劳动省负责建立并以之为核心。这一系统同时被纳入整个国家危机管理体系。日本突发公共卫生事件应急管理体系覆盖面很广，包括由厚生劳动省、8 个派驻地区分局、13 家检疫所、47 所国立大学医学系和附属医院、62 家国立医院、125 家国立疗养所、5 家国立研究所构成的独立的国家突发公共卫生事件应急管理系统；由都道府县卫生健康局、卫生试验所、保健所、县立医院、市町村及保健中心组成地方管理系统。这三级政府两大系统，通过纵向行业系统管理和分地区管理的衔接，形成全国的突发公共卫生事件应急管理网络。根据地方自治制度及传染病新法和健康保险法的相关规定，国家、地方政府及国民在应对突发公共卫生事件时有明确的义务和责任。在日本突发公共卫生应急处理系统中，消防（急救）、警察、医师会、医疗机构协

会、通信、铁道、电力、煤气、供水等部门，也按照各自的危机管理实施要领和平时的约定相互配合。中央主管机构突发公共卫生事件应急管理的最主要职责是收集信息并制定和实施应急对策。平时，国立传染病研究所感染信息中心进行法定的传染病发生动向跟踪监视。

俄罗斯在保障公民身体健康和良好生活工作环境、预防和防止大规模流行病传播等公共卫生方面是世界上最严格的国家之一。在防止大规模流行病传播方面，俄制定了《联邦公民卫生流行病防疫法》。该法律对制定和实施的防范措施、相应联邦机构的职能、主要领导、公民、企业、机关和法人团体的职责等做出了明确规定。非典型肺炎在东南亚国家和地区大规模爆发后，俄有关部门紧急制定和实施了相关的预防和防范措施，联邦各主要机构和地方相关组织严守岗位，密切关注着事态的发展。俄罗斯联邦首席卫生医师紧急到俄远东地区检查工作，特别强调了对从中国入境的人员和物品的卫生防疫检查工作。1999年俄罗斯立法机构通过了《联邦公民卫生流行病防疫法》（简称《防疫法》）。该法为每个俄罗斯公民实现健康保障和良好环境提供了法律依据。《防疫法》明确指出了公民卫生流行病防疫的基本原则、具体防范措施、联邦卫生防疫局的职能、政府在卫生流行病方面的调解作用以及违犯《防疫法》应负的法律责任。俄罗斯联邦卫生流行病防疫局是执行和实施防止流行病传播的惟一职能机构。

在抗击非典的过程中，中国政府以持之不懈的努力取得显著的成果。然而，面对突如其来的灾难，人民的防范意识薄弱和国家有关处理突发公共卫生事件的应急措施的疏漏之处也呈现在我们面前。这一场突如其来的传染病危机对完善我国公共卫生系统提出重大挑战。

首先，我国政府的疫情及突发事件处理机制有待健全。政府在这次疫情的处理上显然是较为有效、及时，也是透明的。但

是，原本不该发生的疫情由点到面的传播，以及综合性疫病防御系统比较脆弱等方面的问题，仍有待于通过我国公共卫生突发事件管理的逐步完善予以解决。

从根本上讲，非典疫情仍属于在我国局部地区流行的小规模病疫，但是，如果遇到更大规模的不易控制的疫情，我们的疫情处理机制该如何应对？如果是一次生物恐怖袭击，我们的疫情处理机制又该如何应对？据了解，我国的生物恐怖应对办法，是在美国继 9·11 事件遭遇炭疽热病毒后才开始制定的。而西方国家却早已有一个从政府、军队、媒体到民间组织等的多层次的完备的疫情处理机制。因此，借鉴发达国家的成功经验，加快完善我国的公共卫生管理组织、管理系统等，建立一个全方位、立体化、多层次的公共卫生突发事件管理体系非常迫切。

非典型肺炎事件凸现出我国公共卫生应急体制上的不足和诸多根源性的弊端。例如在突发事件来临之际，中央与地方，国家与社会应分别发挥怎样的作用？我国的疾病监测系统如何能做到及时、准确地报告疫情？如何能迅速的构建出一支平战结合的训练有素的公共卫生应急反应队伍？如何形成稳定的社会公共卫生保障和防治基金？如何加大对公共卫生事业的财政支持力度，增强疾病预防控制体系的完善与机构建设？这些都是我国公共卫生领域亟待建设的重要工作内容。

其次，我国在社会危机管理学领域方面的研究相对薄弱。在我们的政府越来越智能化、精英化的时期，全方位的社会公共管理研究成果将对政府决策、行政领导、技术创新等产生越来越重要的影响。政府在社会危机管理方面的薄弱和相关领域研究的滞后是紧密相连的。

在西方国家，对危机管理的研究已经达到了量化的阶段，建立了各种以数学计算为基础的危机处理模型，这种精确的研究成果对政府处理危机的规范性和准确性具有重要的参考价值。同

时，在西方发达国家，危机管理学的重要学术成果大都可以体现在立法上，如日本就有紧急事态干预法，而我国在此方面的成果更无从谈起，这自然也会使政府在处理危机时习惯于用传统方式，习惯于使用人治方式。为了使我国对公共卫生突发事件的管理系统走向科学化、制度化和高效化，我们必须取人长处，补己之短，尽快提高我国在公共卫生和社会公共事件管理方面的研究水平和法治化进程。

再次，汲取发达国家长期积淀形成的公众危机意识教育，以弥补我国社会公众在突发事件来临时的群体非理性行为是我们借鉴国外公共卫生突发事件管理经验的重要目的之一。在本次非典疫情中，社会公众自身是需要反思的。为何各类保健药品大幅涨价？恐慌情绪为什么如此快速的蔓延？一个很重要的原因是，我们的公众的非理性情绪和盲目性过强，缺乏面对危机的正常心态。

在一个理性的社会里，谣言是很难盛行的。而在非理性情绪面前，不要说疫情，就是一件小事，都可扩散为一个社会危机。七十年代初期，日本在全球石油危机的背景下，曾爆发过手纸危机。起因居然是因为日本一小超市手纸减价，结果市民排队买手纸，后来发展到挤垮超市，并迅速波及全日本，引发严重的手纸危机。在危机面前我们该如何保持理智，走向理性是我们迫切需要学习的内容。还是可以日本的手纸危机的教训为例，该事件之后日本就加强了对公众的危机意识教育，其核心思想是居安思危。而我们现在恰恰缺少这一教育，我们总是以为我们生活在一个全世界最安全的环境中，我们总是以为危机不可能降临到自己身上。所以当危机来临的时候，如此“过度乐观”的公众、社群，就特别容易惊惶失措，最终导致非理性情绪对社会的正常秩序产生冲击。

因此，从这次疫情事件中，国民应树立一种居安思危，凡事



预则立、不预则废的危机意识。我们的社会以及教育部门也应相应地加强现代社会的危机意识培养。这不仅是我国现代社会管理的重要内容，同时也是我国在现代化进程中必备的基本素质。

中国是世界上人口最多的国家，中国也是世界上持续经济增长最快的国家。中国还是世界上日益外向和开放的国家。中国经济已经是全球经济中最为重要的一个环节，中国与世界紧密相连。在此情势下，尽快地完善对付可能突发的有潜在危险的传染病大规模流行的管理制度系统，已然成为关涉社会稳定、经济发展、国运昌盛的重要步骤和支持条件。这个管理制度体系发展得快不快，好不好，以及效率高不高，不但影响我国的可持续发展基础，而且具有全球效应。无论从长期或短期看，它直接关系到本国的经济发展和国民福祉，也会影响到国际关系。

中华人民共和国国务院 2003 年 5 月 12 日紧急颁布《突发公共卫生事件应急条例》，卫生部在随后的两天内根据该条例制定《传染性非典型肺炎防治管理办法》，首次以立法的形式对我国公共卫生突发事件的应对措施和管理体系加以规范。《条例》和《管理办法》不仅明确了公共卫生突发事件的管理指挥系统，同时，对包括突发事件应急预案制度、突发事件预防控制体系制度、突发事件应急报告制度、突发事件举报制度、突发事件的信息发布制度和应急预案启动制度等在内的公共卫生突发事件管理范畴和具体内容进行了制度性的建设。在非常时期，为了将对 SARS 的防治纳入科学化和法治化轨道，立法者做出积极努力。《条例》和《管理办法》的颁布执行是我国总结教训，摸索经验指导公共卫生突发事件管理实践的重要成果，它们也是中国社会危机管理制度史上具有标志性的篇章。

伴随公共卫生突发事件管理法律法规体系逐步完善，我国的公共卫生事业已然走上了社会化和法制化的轨道。在此基础上，我们必须以全球化的思路和视野，借鉴发达国家在公共卫生和社

会危机管理等领域中积累的先进经验和有益举措，师人长技，充分提高我国应对公共卫生突发事件的能力与效率，为我国经济发展、社会稳定和人民安居乐业提供一个安全、健康的环境。

“精神充实”是预防病魔的铜墙铁壁。抗击非典期间，国内外交流与合作趋于停滞。我和我的助手、学生们突然大有闲下来之势，但我们没有。4月23日我和我的部分助手、学生从浙江杭州考察回校后，我们以自己的方式很快投入抗击非典的斗争。一方面，我和我的助手、学生们讨论和起草了“中国公共卫生应急体系反思与再造”和“首都地区突发性公共卫生管理体系”两份项目建议书，分别提交给国家自然科学基金管理学部和北京市科学技术委员会及市政府研究室。这些建议都被采纳，立项研究。另一方面，我们收集资料，学习、讨论和研究国外公共卫生应急体系，希望从中吸取知识和经验。

摆在读者面前的这本书，是我们收集、学习、讨论国外公共卫生应急体系的一点收获。我们希望它能够让更多人对国外主要突发性公共卫生事件应急体系有一个更较好的了解，进而有益于我国公共卫生应急体系的建立健全。全书共十章。第一章为突发性公共卫生管理的基本概念，其余各章是对国外主要国家突发性公共卫生系统的描述。在研究与写作中，我们力求系统地反映各个国家突发性公共卫生系统。但是，限于我们的水平和经验，书中肯定有很多疏落，甚至错误。恳请广大读者批评指正。

让瘟疫远离我们！

杨开忠

2003年7月2日于燕园

目 录

第一章 公共卫生突发事件管理概念框架

- 第一节 公共卫生突发事件的内涵及界定标准 (1)
- 第二节 公共卫生突发事件管理的结构体系 (9)
- 第三节 公共卫生突发事件管理的功能体系 (14)
- 第四节 公共卫生突发事件中的人力资源管理 (19)

第二章 美国联邦公共卫生突发事件管理体系

- 第一节 联邦公共卫生突发事件管理体系 (27)
 - 一、公共卫生管理历史 (27)
 - 二、联邦公共卫生突发事件管理的结构体系 (33)
 - 三、联邦公共卫生突发事件管理的功能体系 (45)
- 第二节 联邦公共卫生突发事件案例——非典型肺炎 ... (63)

第三章 美国大都市公共卫生突发事件管理体系

- 第一节 大都市医疗反应系统 (67)
 - 一、简介 (67)
 - 二、集中于反应的 MMRS 功能体系 (69)
- 第二节 纽约市公共卫生突发事件管理 (74)
 - 一、突发事件管理的组织结构 (75)
 - 二、突发事件管理的功能结构 (79)
- 第三节 都市公共卫生突发事件案例——炭疽热 (85)

第四章 英国公共卫生突发事件管理体系

- 第一节 英国概况 (89)
- 第二节 英国公共卫生突发事件管理体系 (90)
 - 一、英国公共卫生管理和服务的组织结构 (91)
 - 二、英国公共卫生突发事件的管理体系 (96)
- 第三节 英国公共卫生突发事件管理程序 (101)
 - 一、规划准备 (101)
 - 二、危机反应 (103)
 - 三、事后恢复 (108)

第五章 加拿大公共卫生突发事件管理体系

- 第一节 联邦公共卫生突发事件管理体系 (113)
 - 一、突发事件管理的三级结构 (113)
 - 二、卫生部——联邦公共卫生突发事件管理的部门
领导 (115)
 - 三、广泛应用的应急运营中心和区域紧急协调中心 ... (119)
- 第二节 以 EOC 为核心的温哥华突发事件管理 (119)
 - 一、突发事件的界定 (120)
 - 二、法律法规保障 (121)
 - 三、规划保障 (123)
 - 四、组织结构 (124)
 - 五、功能体系 (128)
 - 六、特色机构与活动 (128)
- 第三节 以 RECC 为协调中心的大温哥华地区突发事件
管理 (130)
 - 一、大温哥华地区 (130)
 - 二、大温哥华地区的区域紧急协调中心 (131)

第六章 日本公共卫生突发事件管理体系

- 第一节 日本国家公共卫生突发事件管理体系 (135)