

TUFA
GONGGONG
WEISHENGSHIJIAN



突发

公共卫生事件 预防与应急处理

YUFANGYUYINGJICHULI

陈锦治 王旭辉 杨 敬 余万春/主编



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

突发公共卫生事件 预防与应急处理

主 编:陈锦治 王旭辉 杨 敬 余万春
副主编:许世文 朱小予 潘耀东 潘冰莹 赵 宏

编者(以姓氏笔画为序):

王旭辉 贵州省贵阳卫生学校
王晓辉 贵州省毕节卫生学校
朱小予 江苏省无锡市疾病预防控制中心
吕久余 广西柳州医学高等专科学校
许世文 贵州省疾病预防控制中心
余万春 安徽省巢湖职业技术学院
巫世喻 贵州省遵义卫生学校
汪思顺 贵州省疾病预防控制中心
吴 钢 江苏省常州市疾病预防控制中心
沈 健 浙江省医学高等专科学校
李嗣生 安徽省巢湖职业技术学院
陈锦治 江苏省无锡卫生学院
张国州 复旦大学公共卫生学院
赵 宏 三峡大学护理学院
张 钧 江苏省苏州市疾病预防控制中心
张敬平 江苏省无锡市疾病预防控制中心

罗要武 安徽省卫生厅防病局
罗晓凤 广东省广州市疾病预防控制中心
杨 敬 浙江省卫生厅
梅文华 广东省珠海卫生学校
秦 宏 江苏省无锡市疾病预防控制中心
徐明元 江苏省宜兴市疾病预防控制中心
戚 林 广西玉林卫生学校
龚玲芬 江苏省无锡市北塘区疾病预防控制中心
曹恒富 江苏省江阴市疾病预防控制中心
谭永兴 江苏省江阴市疾病预防控制中心
潘冰莹 广东省广州市疾病预防控制中心
潘耀东 江苏省苏州市疾病预防控制中心

东南大学出版社

内 容 提 要

本书由中华预防医学会公共卫生学会职教分会组织全国有关专家、教授编写。本书主要介绍突发公共卫生事件的概念、预防与应急处理的基本程序;突发公共卫生事件的预防管理,包括突发公共卫生事件的监测、预警,信息管理和物资保障;突发公共卫生事件的现场流行病学调查处理;主要突发公共卫生事件的预防与应急处理;美国、英国、日本等国突发公共卫生事件的管理体系。本书附有《中华人民共和国传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》。本书可作为基层卫生人员培训教材和大中专教材,也可供疾病预防控制中心人员、基层卫生人员、卫生行政管理人员及相关人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

突发公共卫生事件预防与应急处理/陈锦治,王旭辉,杨敬,

余万春主编. —南京:东南大学出版社,2005.6

ISBN 7-5641-0021-4

I. 突… II. ①陈… ②王… ③杨… ④余… 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(2005)第 048228 号

突发公共卫生事件预防与应急处理

出版发行	东南大学出版社
社 址	南京市四牌楼 2 号
邮 编	210096
电 话	(025)83793328
印 刷	溧阳市晨明印刷有限公司
开 本	700mm×1000mm 1/16
印 张	19.5
字 数	380 千字
版 次	2005 年 6 月第 1 版第 1 次印刷
定 价	28.00 元

* 未经本社授权,本图书内任何文字、图片不得以任何方式转载、演绎,违者必究。

序

突发公共卫生事件是突然发生、造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。为了保障公众身体健康与生命安全,维护正常的社会秩序,应有效预防、及时控制和消除突发公共卫生事件的危害。

2003年,传染性非典型肺炎在我国出现和迅速传播,使我们进一步加深对突发公共卫生事件的认识。同时,在抗击“非典”的过程中,也暴露出我国公共卫生建设所存在的不足,主要表现在初期对突发公共卫生事件的严重性和危害性认识不够,相应的法律法规和预防与应急处理机制不健全,缺乏抗击“非典”的专业知识和技术力量等。经过全民艰苦卓绝的斗争,“非典”疫情终于被扑灭。因此,总结经验教训,居安思危,除了必须完善有关法律法规、加强应急机制的建设外,还应注重于提高广大基层医疗卫生人员预防和处理突发公共卫生事件的能力,使其掌握预防与应急处理的原则和方法,做到心中有数、有条不紊,规范、高效地应对突发公共卫生事件。

为满足大中专医学生和广大基层医疗卫生人员学习的需求,中华预防医学会公共卫生教育学会职业教育分会组织江苏、贵州、浙江、安徽、上海、广东、广西、湖北等省市的专家、教授编写了《突发公共卫生事件预防与应急处理》一书。编者总结、吸取了我国开展突发公共卫生事件预防与应急处理的经验,参考了大量的国内外资料和文献,力求使本书兼具理论性和实用性,以达到一个新的水平。相信此书的问世将会对大中专医学生和广大基层医疗卫生人员的教育和培训工作、对突发公共卫生事件预防与应急处理工作起积极作用。

中华预防医学会公共卫生教育学会主任委员

马 骁

前言

2003年传染性非典型肺炎(严重急性呼吸综合征,SARS)的流行,给中国和其他国家造成了巨大的损失。这一事件的发生,不但导致我国公共卫生危机,而且凸现我国公共卫生系统存在的缺陷。突发公共卫生事件预防和控制问题如此直面我们,使我们不得不给予深切关注,不得不全力加以应对,而且不得不进行全面深刻的反思。虽然我国采取了积极、果断的措施,及时控制和消除了SARS的肆虐,但是预防和控制突发公共卫生事件的形势依然严峻,预防和控制突发公共卫生事件仍然是一项极为重要的工作。为此,中华预防医学会公共卫生教育学会职业教育分会组织全国有关专家、教授,编写本书,以配合我国的突发公共卫生事件预防和应急处理工作。

编写本书的思路是突出“五性”,即实用性、可操作性、应急性、基层性和借鉴性;在内容上体现“三要”,即要有工作原则,要有工作程序和要有工作方法和措施;原则上力求做到简明、扼要,工作程序一般用流程图表示,工作方法和措施具体明确,成熟简便,符合基层实际,能够操作运用。为了指导实际工作,全书汇集了14个案例分析,每个案例分析都通过5个部分加以展开,即事件经过、处理程序、工作方法、工作技能和评估,从而有助于理论与实践相结合。

全书包括5章和3个附录。第一章概论,主要阐明突发公共卫生事件的概念、预防与应急处理基本程序;第二章突发公共卫生事件的预防管理,包括突发公共卫生事件的监测、预警、信息管理、物资保障;第三章突发公共卫生事件的现场流行病学调查处理,主要有现场流行病学调查方法、个人的隔离防护方法和现场的处理;第四章主要公共卫生事件的预防与应急处理,包括重大传染病暴发流行的预防与控制、医院感染暴发的预防与控制、食物中毒的预防与控制、重大环境污染的预防与控制、化学事故(职业中毒)的预防与控制以及生物与化学恐怖、自然灾害

害、意外伤害和不明原因疾病的预防与控制。第五章介绍了美国、英国、日本突发公共卫生事件的管理体系,有一定的借鉴性。本书的三个附录分别是《中华人民共和国传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》。

本书可作为大中专学生教材,也可用作基层医疗卫生人员的培训教材,同时可供卫生行政管理人员及相关人员的参考。

本书在编写过程中参考和吸收了国内外有关书籍和资料中的观点与方法,在此谨向有关作者表示敬意和感谢。本书的编写工作得到中华预防医学会公共卫生教育学会职业教育分会和编者所在单位领导的大力支持,同时得到东南大学出版社的大力帮助,在此一并表示感谢。

突发公共卫生事件是直接关系公众身体健康和生命安全、经济发展和社会安定的重大问题。由于预防和控制突发公共卫生事件需要全面、复杂的专业知识和技术,加上我们水平和实践经验不足,编写时间较短,书中难免有疏漏和错误之处,为此恳请同仁和读者指正,以便今后修订完臻。

陈锦治

2005年4月25日

Contents

目录

第一章 概论	(1)
第一节 突发公共卫生事件的概念、分类及特点	(1)
第二节 突发公共卫生事件预防与应急处理机制	(8)
第三节 突发公共卫生事件预防与应急处理基本程序	(11)
第四节 突发公共卫生事件预防与应急的心理支持(附案例分析)	(15)
第二章 突发公共卫生事件的预防管理	(22)
第一节 突发公共卫生事件的监测(附案例分析)	(22)
第二节 突发公共卫生事件的预警	(38)
第三节 突发公共卫生事件的信息管理(附案例分析)	(50)
第四节 突发公共卫生事件的物资保障	(62)
第三章 突发公共卫生事件的现场流行病学调查处理	(73)
第一节 突发公共卫生事件现场流行病学调查方法(附案例分析)	(73)
第二节 个人的隔离防护方法	(89)
第三节 突发公共卫生事件的现场处理	(101)
第四章 主要公共卫生事件的预防与应急处理	(116)
第一节 重大传染病暴发流行的预防与控制	(116)

Contents

第二节	医院感染暴发的预防与控制(附案例分析)	(149)
第三节	食物中毒的预防与控制(附案例分析)	(161)
第四节	重大环境污染的预防与控制(附案例分析)	(176)
第五节	化学事故(职业中毒)的预防与控制(附案例分析)	(186)
第六节	生物与化学恐怖的预防与控制(附案例分析) ...	(198)
第七节	自然灾害的预防与控制(附案例分析)	(212)
第八节	意外伤害的预防与控制(附案例分析)	(226)
第九节	不明原因疾病的预防与控制(附案例分析)	(239)
第五章	国外突发公共卫生事件管理体系简介	(246)
第一节	美国突发公共卫生事件的管理和应对体系	(246)
第二节	英国突发公共卫生事件的管理体系	(255)
第三节	日本突发公共卫生事件的管理体系	(266)
附录一	《中华人民共和国传染病防治法》	(270)
附录二	《突发公共卫生事件应急条例》	(286)
附录三	《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办 法》	(294)
参考文献		(301)

第一章 概 论

公共卫生事件是一项重大的社会问题,关系到人群整体健康水平和生活质量。突发公共卫生事件直接关系到公众的健康、经济的发展和社会的安定,已日益成为社会普遍关注的热点问题。

2003年,我国出现传染性非典型肺炎(严重急性呼吸综合征,SARS),并导致了全球性公共卫生危机。SARS的出现和扩散,暴露了我国公共卫生系统的缺陷。突发公共卫生事件预防和控制问题真实地摆到了我们面前,使我们不得不关注和积极应对,不得不理性地进行全面而深刻的反思。虽然我国采取了积极、果断的措施,及时控制了SARS的扩散,但是预防和控制重大突发公共卫生事件的形势依然严峻。预防传染病、控制中毒事件的发生仍然是全球当前乃至今后相当长一段时期重要的公共卫生工作。

第一节 突发公共卫生事件的概念、分类及特点

一、突发公共卫生事件的概念

突发公共卫生事件是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。也指突然发生、造成或者可能造成严重社会危害、需要政府立即处置的危险事件。

突发公共事件,不仅仅指重大的传染病疫情,群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件也属于突发公共卫生事件的范畴。重大传染病的概念不仅指甲类传染病,还包括乙类与丙类传染病暴发或多例死亡、罕见的或已消灭的传染病、临床及病原学特点与原有疾病特征明显异常的疾病、新出现传染病的疑似病例等。

二、突发公共卫生事件的界定与分类

(一)突发公共卫生事件的界定

突发公共卫生事件包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件以及其他事件。并不是所有突然发生的事件都称之为突发公共卫生事件。突发公

公共卫生事件的界定有一定的依据,通常为:一般性(包括一般严重、比较严重)突发公共卫生事件,是指对人身安全、社会财产及社会秩序影响相对较小的突发公共事件,由事发地所属市、县级人民政府处置;相当严重突发公共卫生事件,是指对人身安全、社会财产及社会秩序造成重大损害的突发公共事件,由省人民政府处置;特别严重突发公共卫生事件,是指对人身安全、社会财产及社会秩序造成严重损害的突发公共事件,由省人民政府处置或者省人民政府报请国务院、国务院有关职能部门协调处置。

1. 以区(县)为单位发生下列情况之一者为重大突发公共卫生事件:

- (1)鼠疫 1 例、霍乱首例或暴发;
- (2)肺炭疽首例或连续出现 2 例以上;
- (3)5 天内发生肝炎 25 例、伤寒副伤寒 5 例、痢疾 50 例、出血热 3 例、流行性脑脊髓膜炎 10 例、临床确诊脊髓灰质炎 1 例、狂犬致伤 3 例、艾滋病 1 例、食物中毒 30 例;
- (4)导致 1 例以上死亡的传染病或食物中毒;
- (5)在重大活动期间或特殊地区发生的传染病或食物中毒;
- (6)肠出血性大肠杆菌 O₁₅₇:H₇ 感染性腹泻等新发现传染病的暴发;
- (7)需要多部门参与控制的人畜共患传染病等或发生在重大自然灾害地区的传染病和意外事故;
- (8)急性职业中毒短期内发生 3 例或死亡 1 例,职业性炭疽 1 例以上;
- (9)预防接种反应(事故)导致死亡或确认与预防接种直接相关的群体性疾病;
- (10)重大生物和化学污染、放射事故;
- (11)学生预防性投药不良反应同时发生 30 例或死亡 1 例以上;
- (12)局部地区短期内发生多例不明原因的疾病或死亡;
- (13)医院或实验室感染暴发;
- (14)使用伪劣化妆品出现多例严重不良反应患者;
- (15)出现异常的病媒昆虫、动物;
- (16)上级交办的其他需参与相关工作的突发公共卫生事件。

2. 突发公共卫生事件范围比较广,产生的原因也各不相同,主要包括:

(1)自然灾害:主要包括水旱灾害,台风、冰雹等气象灾害,火山、地震灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林火灾和重大生物灾害等,及由此而产生的对居民的直接与间接灾害。如 2002 年全世界发生洪水 44 起,地震 20 起,台风、风暴 16 起,森林大火、生物入侵各 3 起,严重山体滑坡 5 起。

(2)事故灾害:火灾、化学事故及其他事故灾害。主要包括民航、铁路、公路、水运等重大交通运输事故,工矿企业、建设工程、公共场所发生的各类重大安全事故,造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故以及通讯、信息网络、特种设备等安全事故,核与辐射事故、危险化学品事故,重大环境污染和生态破坏事故等。例如:印度 Bhopal 化工厂毒气泄漏;核电站事故,如美国三岛、前苏联切尔诺贝利核泄漏。

(3)公共卫生事件:主要包括突然发生,造成或可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒、重大动植物疫情以及其他严重影响公众健康的事件。

(4)社会安全事件:主要包括涉及公共安全的重大刑事案件、涉外突发公共事件、恐怖袭击事件、经济安全事件以及规模较大的群体性事件等。例如:恶意攻击暴力恐怖事件如 2001 年美国“9·11”事件;日本奥姆真理教“地铁沙林毒气”事件;我国南京“毒鼠强”事件。

(5)传染病:1988 年长江三角洲甲肝流行;2003 年广东、北京 SARS 流行等。

(二)突发公共卫生事件分类

突发公共卫生事件强调的是一种紧急状态。紧急状态即“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势,影响全体公民,并对整个社会的正常生活构成威胁”。紧急状态有以下几个特征:必须是现实的或者是肯定要发生的;威胁到人民生命财产的安全;阻止了国家政权机关正常行使权力;影响了人们的依法活动;必须采取特殊的对抗措施才能恢复秩序等。

突发公共卫生事件的分类方法有以下几种:

1. 根据引起紧急状态的原因 突发性公共卫生事件分为两类:一类是自然灾害引起的突发公共卫生事件;一类是由人为因素或社会动乱引起的突发公共卫生事件。

2. 从发生原因上来分 通常可分为:

(1)生物病原体所致疾病:主要指传染病(包括人畜共患传染病)、寄生虫病、地方病区域性流行、暴发流行或出现死亡;预防接种或预防服药后出现群体性异常反应;群体性医院感染等。

传染病肆虐人类历史数千年,曾造成世界性巨大灾难,尽管随着科技进步发明了抗生素及疫苗等药物和生物制剂,使传染病有所控制,但是目前传染病的发病率仍居全世界每年总发病率的第一位,其原因为:①一些被控制的传染病如结核、疟疾等又死灰复燃,卷土重来;②一系列新传染病相继发现如艾滋病、埃博拉病等,对人类构成严重威胁;③特别是第一、第二次世界大战期间和战后某些帝国主义国家,人为研制烈性传染病并用于军事战争,即生物战(或细菌战),给人类带

来危害和恐慌。

自 20 世纪 70 年代以来,人们已相继发现了 30 多种新的传染病,其中不少以暴发流行的面貌出现。某些新传染病的危害已为世人所知,最典型的例子莫过于正在全球流行的艾滋病了。1992 年发现的 O_{139} 新型霍乱,已使南亚数十万人发病,并呈世界性流行态势;在非洲出现的埃博拉出血热,其极高的死亡率使世人惊恐;莱姆病已在五大洲数十个国家和地区流行,可使严重感染者致残,美国人称之为“第二艾滋病”。

目前,我国正处于工业化、城市化和人口老龄化阶段,公共卫生面临着许多新问题。最近几十年,世界上不断有新传染病出现,老传染病又卷土重来。有资料显示,全球发现的 32 种新传染病中,有一半左右已在我国出现。在我国,乙肝病毒携带者占世界总数的 $1/3$,结核患者占全球总数的 $1/4$,性病发病人数也正在大幅增长。

(2)食物中毒事件:食物中毒是指人摄入含有生物性、化学性有毒有害物质后或把有毒有害物质当作食物摄入后所出现的非传染性的急性或亚急性疾病,属于食源性疾病的范畴。

我国卫生部发布的 2002 年全国重大食物中毒的数字显示,2002 年共收到重大食物中毒事件报告 128 起,7 127 人中毒,138 人死亡。统计显示,去年发生的重大食物中毒事件中,细菌性食物中毒发病人数最多,超过总人数的 4.7%;化学性食物中毒的发生起数和死亡人数比例最多,分别占总数的 44.5%和 71.7%。

重大食物中毒发生的主要原因可能是:①农药中毒问题突出,鼠药中毒触目惊心。所致中毒的主要原因是投毒,其次为误食,还有的是因农药使用不合理污染食品而引起。②细菌性食物中毒问题仍然严重。③有毒动植物中毒致死率高,误食的品种主要为河豚和毒蕈。

(3)有毒有害因素污染造成的群体中毒:这类公共卫生事件由于是污染所致,如水体污染、大气污染、放射污染等,波及范围极广。据统计,全世界每分钟有 28 人死于环境污染,每年有 1 472 万人因此丧命。有毒有害物质所致的污染,常常会对下一代造成极大的危害。

我国是生产、消耗臭氧层物质(ODS)最多的国家,二氧化硫的排放量居世界第二,环境保护面临巨大压力。1998 年,全国一半以上的城市降水年均 pH 值低于 5.6,酸雨在我国已呈燎原之势,覆盖面积已占国土面积的 30%以上。据世界卫生组织 1998 年公布的 54 个国家 272 个城市大气污染评价结果,大气污染最严重的 10 个城市中,我国占了 7 个。

我国的有毒有害因素污染总体看是范围在扩大、程度在加剧、危害在加重,一方保护、多方破坏,点上治理、面上破坏,边治理、边破坏,治理速度赶不上破坏速度。

日趋严重的环境污染,影响着人民身体健康和社会经济的发展。据报道,空气污染严重的北京,呼吸系统疾病在导致死亡的疾病中占第4位。

(4)自然灾害:自然灾害如地震、火山爆发、泥石流、台风、洪水等的突然袭击,会在顷刻间造成大批生命财产的损失、生产停顿、物质短缺,灾民无家可归,几代人奋斗创造的和谐生存条件毁于一旦,几十年辛勤劳动成果付之东流,由此而加剧产生种种社会问题,并且还会带来严重的、包括社会心理因素在内的诸多公共卫生问题,从而引发多种疾病,特别是传染性疾病的发生和流行。

由自然灾害引起的公共卫生问题是多方面的。如洪水淹没、房屋倒塌所致外伤,破坏生态环境,影响生态平衡,造成疫源地扩散,环境条件恶化,尤其是饮用水严重污染引起肠道传染病暴发流行,食物匮乏易致营养缺乏症及食物中毒,夏秋季节高温易发生中暑等。

(5)意外事故引起的死亡:煤矿瓦斯爆炸、飞机坠毁、空袭等重大生产安全事故让我们感到震惊,一些生活意外事故也在严重威胁着人们的安全。这类事件由于没有事前准备和预兆,往往会造成巨大的经济损失和人员伤亡。有资料显示,在全球范围内,每年约有350万人死于意外伤害事故,约占人类死亡总数的6%,是除自然死亡以外人类生命与健康的“第一杀手”。

(6)不明原因引起的群体发病或死亡:这类事件由于系不明原因所致,通常危害较前几类要严重得多。该类事件的原因不明,公众缺乏相应的防护和治疗知识。同时,日常也没有针对该事件的特定的监测预警系统,使得该类事件常常造成严重的后果。此外,由于原因不明,在控制上也有很大的难度。

3. 按损害程度来分 突发公共卫生事件可以分为一般、较重、重大和特大四类。

(三)突发公共卫生事件分级

根据突发公共事件的性质、社会危害程度、影响范围等因素,将突发公共事件分为一般严重(Ⅳ级)、比较严重(Ⅲ级)、相当严重(Ⅱ级)和特别严重(Ⅰ级)四级。

三、突发公共卫生事件的特点

概括地讲,突发公共卫生事件应当具备以下3个特征:

1. 突发性和意外性 突发公共卫生事件往往是突如其来的,不易预测,有的甚至不可预测。

2. 群体性或社会危害性 突发公共卫生事件常常同时波及到多人甚至整个工作或生活的群体,在公共卫生领域发生,具有公共卫生属性。

3. 对社会危害的严重性 突发公共卫生事件由于其发生突然,累及数众,损害巨大,往往引起舆论哗然,社会惊恐不安,危害相当严重。

4. 处理的综合性和系统性 由于突发公共卫生事件发生突然,其现场抢救、控制和转运救治、原因调查和善后处理涉及多系统多部门,政策性强,必须在政府领导下综合协调处理,才能稳妥。

5. 常与责任性不强有直接关系 突发公共卫生事件发生突然,较难预测。一般情况下,只要坚持原则,依法办事,遵守操作规程和规章制度,认真负责则不会发生或极少发生。反之,其发生多与违法行为、责任心不强、违规和违章操作有直接关系。

四、突发公共卫生事件预防与应急处理的意义

突发公共卫生事件预防与应急处理目的在于有效预防、及时控制和消除突发公共卫生事件的危害,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。因此,突发公共卫生事件预防和应急处理具有巨大的社会意义。

(一)预防突发公共卫生事件的发生

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,会对社会公众的身体健康和生命安全构成严重的危害。1998~2001年,WHO的“疫症暴发警告及反应小组”,共在132个国家和地区进行了578次疫病爆发核实工作。这些传染病流行的国家和地区,社会经济的发展受到很大影响。如英国发生疯牛病,400万头牛被宰杀,牛肉制品出口减少了99%,英国花费了62.5亿美元用于消除疯牛病造成的社会经济混乱。1997年,香港发生禽流感,致使多人死亡,销毁140万只鸡,赔偿鸡农、鸡贩损失1.4亿港元。台湾曾发生口蹄疫,灭杀猪380万头,经济损失达150亿美元。近年来,全球每年因传染病流行导致1300万人丧生,全球每小时约有1500人死于传染病。因此,世界各国和地区都在加强公共卫生的建设,大力开展公共卫生工作,加强传染病的监测和预防,从而预防突发公共卫生事件的发生。

(二)控制突发公共卫生事件的扩散蔓延

加强突发公共卫生事件预防与应急处理,可控制突发公共卫生事件的发生和扩散蔓延。但是,不是所有的突发公共卫生事件都是可以预防的,一旦突发公共卫生事件发生后,必须积极做好应急处理。不论是传染病的暴发流行,还是不明原因群体性疾病的发生或者是重大食物与职业中毒发生后,都要迅速、有效地控制事态的扩大,特别是传染病暴发流行,控制疫情的扩散蔓延是其首要的任务。而控制扩散的关键则是控制传染源,切断传播途径和保护易感人群。2003年防治SARS时,在应急处理中对控制疫情扩散蔓延方面做了大量的工作。对已经发现的SARS患者,立即收治,隔离治疗;对疑似患者,隔离观察治疗;对与SARS患者

突发公共卫生事件预防与应急处理

密切接触者也进行不同形式的隔离观察;对 SARS 患者住过的房间、乘坐的交通工具、使用的物品进行严格的消毒。通过这些措施控制了 SARS 疫情的扩散蔓延。

(三)及时救治突发公共卫生事件中的受害公众

不论是哪一种突发公共卫生事件发生后,都有大量的社会公众受到危害,有的致病、致残,有的造成死亡。因此,应急处理的另一项重要任务,就是在控制突发公共卫生事件扩散的同时,要紧急救治在突发公共卫生事件中受害的公众,尽量减少伤残,竭力挽救生命。例如 2003 年 SARS 肆虐时,我国开展了应急救治工作,调动疫情发生地的各级医疗机构,紧急动员各种社会力量,积极开展对 SARS 患者的救治工作,特别是在控制疫情扩散、抢救患病公众方面,积累了许多宝贵的经验。如动员全社会力量开展的群防群控,早发现、早控制、早隔离、早治疗的“四早”经验,对及时控制疫情扩散,有效救治患者都起到了巨大的作用。在 2003 年防治 SARS 的过程中,我国逐步地建立和完善了应急处理机制,特别是应急处理的经费问题。近期已有明确规定,对于 SARS 患者中的贫困者,由国家提供治疗费用。这一决定为在重大传染病暴发这类突发公共卫生事件中及时救治受害公众提供了有利条件。

(四)促进国家公共卫生事业的发展

突发公共卫生事件的发生和发生后的应急处理工作,实际上是对一个国家公共卫生事业发展的大检阅,是对一个国家应急体制、机制和能力的考验。2003 年 SARS 在全球 32 个国家和地区暴发流行,就是对这些国家和地区公共卫生事业及应急处理体系的严峻考验。在这场灾难中,公共卫生应急处理体系完善的国家, SARS 造成的危害就小,例如美国发现 SARS 病例 300 多例,无一例死亡;与我们相邻的日本无一例 SARS 病例出现;而我国由于公共卫生建设滞后,应急处理体系不完善,因而 SARS 造成的危害就很严重。我国发现 SARS 患者人数占全球患病人数的 70%左右,死亡人数占全球死亡人数的 60%左右。这次 SARS 的袭击,唤醒了我国主管部门的公共卫生意识,使人们认识到公共卫生建设,特别是应急处理体系建设的重要性。国家已经采取了许多重大措施,加强各级特别是基层疾病预防控制中心的建设,提高了应急处理的能力。

(五)增强社会公众的健康意识

通过对突发公共卫生事件预防与应急处理,往往能增强社会公众的健康意识。如在 2003 年与 SARS 的战斗中,我国开展了全民健康教育活动,宣传卫生科学知识,增强社会公众讲究卫生、促进健康的意识,使社会公众对那些长期形成的不讲卫生习惯和不良生活方式所产生的危害,有了深刻认识。社会公众形成了“讲究卫生、从我做起”的良好的社会风尚,自觉地改变了随地吐痰、随地大小便、

乱丢垃圾等不良行为;人人都重视健康促进,积极开展体育锻炼和有益健康的文化娱乐活动;保护环境,减少污染,使社会经济可持续发展的观念深入人心,并逐渐见诸于行动。

(杨 敬)

第二节 突发公共卫生事件预防与应急处理机制

突发公共卫生事件预防与应急处理机制,是指对突发公共卫生事件进行预防与应急处理的组织结构系统和在此基础上形成的工作方式。组织结构系统的设置必须根据对突发公共卫生事件进行预防与应急处理的目标定位进行,并按照一定的规则和程序,明确划分多层次、多岗位、多功能的权责结构,最大限度的使该组织结构系统科学合理,精干有序。在组织结构系统上形成的工作方式,应遵循组织结构系统的内在规律,以有序、有力和有效的运转机制,整合组织结构系统,使突发公共卫生事件预防与应急处理得以经济、高效和顺利的实现。

一、建立预防与应急处理机制的原则

建立突发公共卫生事件预防与应急处理机制的原则是以《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》等法律法规为依据,增强政府对公共卫生管理的责任性,加强公共卫生领域中的法制建设和做好公共卫生的组织管理工作,坚持预防为主,防控结合,依靠科学。具体原则如下:

(一)统一指挥、分级负责

统一指挥、分级负责是突发公共卫生事件预防与应急处理应遵循的首要原则。统一指挥是指突发公共卫生事件预防与应急处理的各项工作,应由各级人民政府统一领导、统一布置,因为突发公共卫生事件涉及面广,情况复杂,需要社会各个方面的有效配合,但要把社会各个部门、各个层面调动起来参与突发公共卫生事件预防与应急处理的工作,不是一件简单的事,特别是涉及到全行业管理和属地化管理时,只有在地方政府和中央政府的统一指挥下才能做好。因此,在我国颁布的《突发公共卫生事件应急条例》中已明确规定,突发公共卫生事件的应急处理工作应由各级政府统一领导、统一指挥。分级负责是指各级政府负有对突发公共卫生事件预防与应急处理的责任,对发生在不同范围内的突发公共卫生事件,各级政府承担不同的分级责任。

(二)依法管理、快速反应

突发公共卫生事件由于具有突发性、公共性、危害性和复杂性的特点,因此,

突发公共卫生事件预防与应急处理

在突发公共卫生事件预防与应急处理工作上,快速反应、及时处置是控制突发公共卫生事件扩散蔓延的关键。但是,快速反应、及时处置的机制,是建立在科学管理基础上的,只有在工作中把各种行之有效的管理措施法制化,使其转化为某些法规、条例、章程、程序以及标准等,才有可能带来科学管理的规范化、程序化。只有这样,突发公共卫生事件预防与应急处理工作才有章可循、有法可依,才能保障快速反应,高效有力。

(三)监测预警、常抓不懈

对突发公共卫生事件的监测和预警,是处理好突发公共卫生事件的关键。监测是预警和决策的基础;而预警则是提高应对突发公共卫生事件应急处理能力的有效措施。监测要注意抓好网络的健全性、信息的准确性、沟通的及时性;预警要注意所依据信息的准确性,所使用方法技术的适宜性,所面向大众的科学性。监测和预警,要常抓不懈,不断总结经验,这样,监测和预警水平才能不断提高,才能为处理好突发公共卫生事件奠定坚实的基础。

(四)依靠科学、预防为主

突发公共卫生事件预防与应急处理工作,要尊重科学、依靠科学,并按照科学规律办事。一般说来,突发公共卫生事件的突发性、公共性和复杂性增大了我们对突发公共卫生事件处理的难度,在这种情况下,及时依靠现代科学技术和专家,遵循科学规律是应对突发公共卫生事件的有力保障。同时,在处理突发公共卫生事件时,一定要遵循预防为主、常备不懈的方针,这是处理突发公共卫生事件的最基本方针。因为,预防为主是国内外处理突发公共卫生事件成功经验的总结,是迄今为止最主动、最经济和最有效的方针。

(五)部门协作、各司其职

突发公共卫生事件预防与应急处理工作,是一个复杂的系统工程,需要社会各方面的参与,各部门的协作。突发公共卫生事件发生后,涉及到救治患者、疏散群众、隔离消毒、控制事件扩散蔓延、寻找病原体、研制疫苗、筛选药物、对公众进行健康教育、及时报道疫情、维护社会稳定等,这些工作都不是一个部门可以单独完成的,它需要部门协作、各司其职来共同完成。

二、预防与应急处理机制

预防与应急处理机制是为应对突发公共卫生事件而建立的组织结构和工作方式。因此,科学设置组织结构,有效运行管理模式是高效、快速处理好突发公共卫生事件的关键所在。

(一)统一领导的指挥系统

突发公共卫生事件的指挥系统一般按两级结构组建,分为全国应急指挥部和