

第一部全面论述公共卫生事件应急管理的著述

突发公共卫生事件

应急管理

万明国 王成昌◎编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

第一部全面论述公共卫生事件应急管理的著述

突发公共卫生事件 应急管理

万明国 王成昌◎编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

• 北 京 •

图书在版编目(CIP)数据

突发公共卫生事件应急管理/万明国,王成昌编著. —北京:中国经济出版社,
2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9257 - 3

I. 突… II. ①万… ②王… III. 公共卫生—紧急事件—卫生管理—中国—教材
IV. R199. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 079362 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址:www. economyph. com

责任编辑:伏建全 孙晓霞

责任印制:张江虹

封面设计:任燕飞设计工作室

经 销:各地新华书店

承 印:三河市佳星印装有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印张:18.5 字数:385千字

版 次:2009年10月第1版

印次:2009年10月第1次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 5017 - 9257 - 3/Z · 911

定价:36.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,由我社发行部门负责调换,电话:68330607

版权所有 盗版必究

举报电话:68359418 68319282

国家版权局反盗版举报电话:12390

服务热线:68344225 68341878

序

危机与灾害应急管理研究,是当前我国亟须加速发展的研究领域。近些年来,各种各样的突发灾害事件频繁发生,如2008年初的冰雪灾害及汶川地震灾害等,造成了人民生命财产的巨大损失和对国家经济社会建设的严重危害。有效、及时、平稳地处理各种类型的危机与灾害事件,已经成为今后一段时期内我国各级政府必须高度重视的重大问题,直接关系到政府在人民群众中的威信和形象,直接影响着社会稳定和经济发展。

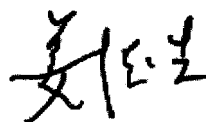
从应急管理的实践来看,各种突发事件如果能够有效地处理和控制在,其不良影响将会极大地缩小;如果得不到适当的处理和控制在,一些突发性的危机事件将可能导致相当严重的后果,甚至成为灾害。面对各种突发事件,国家从健全组织体系、运行机制、保障制度等方面,对加强全国应急体系建设和应急管理工作提出了具体要求。应急管理体系建设将从原有的比较被动的事后管理体系发展到整体的生命周期管理体系,从不同领域的具体管理向有组织、有系统的全方位应急管理体系发展。应急管理工作的推进需要先进科学的理论与技术支撑,积极开展危机与灾害应急管理的科学研究,对提升国家整体和社会各领域的应急管理能力具有重要的促进作用,不仅十分有利于解决自然、社会与经济协调发展的问题,也是国家经济和社会科学发展的现实需要。

尽管危机现象古已有之,但是应急管理作为一门科学却是在第二

次世界大战后的美国开始萌芽。直到 20 世纪 80 年代后,频繁发生的危机灾害事件,尤其是“9·11”事件,则更将应急管理推向了前所未有的高度。应急与危机管理研究领域相应地从政治领域开始拓展到商业、企业领域,并且从个案研究逐步拓展到政府管理的整体视野。应急与危机管理的研究迅速发展起来,成为一门综合运用多学科的相关知识、方法和手段的新兴交叉性应用学科。国外发达国家对应急管理的研究比较深入,起步较早发展也很快。我们在向国外学习危机与灾害管理的有益经验的同时,也要迅速开展符合中国国情需要的针对性研究。

武汉理工大学危机与灾害研究中心正是根据社会发展的需要,通过交叉融合并发挥学校在人文与社会科学、管理科学与工程、信息与传感技术、安全与减灾工程多学科的优势而发展起来的一个重点研究机构。由该中心研究人员编撰的这套应急管理丛书,既有综合性的理论、方法探讨与阐述,也有专门针对不同类型的突发事件进行的科学研究。相信该套丛书的出版,将会对政府部门、企事业单位开展应急管理工作以及从事该领域研究的人员提供十分有益的帮助。

中国工程院院士



二〇〇九年四月

前 言

进入新世纪,我国既面临着前所未有的发展机遇,也处于矛盾的凸显期。由自然灾害、传染病流行、环境危害、食品药品安全事件引发的各类突发公共卫生事件,不仅对人民健康和生命安全造成了极大危害,也对经济发展和社会稳定构成了巨大威胁。随着经济全球化的发展和国际人员交往的日益频繁,突发公共卫生事件已跨越国门,成为国际社会广泛关注的世界性问题。近几年突发公共卫生事件接连发生,如2003年的“非典”、2008年的四川汶川地震和三鹿奶粉事件,给人们的工作、生活带来了严重影响。

当前甲型H1N1流感产生的全球性危害再次凸显了公共卫生应急管理紧迫需求与扮演的主要角色。

2003年国务院颁布的《突发公共卫生事件应急条例》中明确规定,突发公共卫生事件是指突然发生的、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、重大食物中毒、职业中毒,以及其他严重影响公众健康的事件。作为公共安全突发事件重要组成部分的公共卫生突发事件,特别是SARS事件的爆发,引起了政府和社会各界对公共卫生问题的广泛重视。应该说,改革开放以来,随着我国经济的快速增长和人民物质生活水平的巨大提高,国家整体的卫生医疗水平取得了明显进步。基于公共卫生体系建设的加强,公共卫生体系,包括疾病预防控制体系、医疗救治体系、卫生监督执法体系等,形成了有效应对突发重大传染病、流行病防控网络,初步建立了覆盖城乡的紧急医疗救援网络,突发公共卫生应急处

理能力明显提高。

但是,一系列公共卫生事件不时出现,当前中国居民健康形势依然严峻,例如,重大传染病和慢性病流行比较严重,心脑血管疾病、恶性肿瘤、糖尿病等慢性病患者人数持续上升;经济社会变化给疾病预防控制带来了新挑战,如工业化、城镇化引发的人口流动和环境污染等造成了一系列问题;卫生服务体系与医疗保障体系同群众健康需求之间仍存在比较大的差距。面对这些问题和依然严峻的形势,仍然需要持续加强公共卫生领域的突发事件应急处置能力建设,防止突发公共卫生事件对社会和人民生命安全可能产生的严重危害。在应对这些可能的突发公共卫生事件时,我国公共卫生部门的危机意识、应急管理的决策、组织机构的组建和指挥、协调、控制等方面都有必要进一步提升,在公共卫生领域尽快完善突发公共卫生事件应急管理体系,强化应急响应的物质保障和灵活机制。

突发公共卫生事件的应急管理涉及广泛的对象和众多的环节,它不仅仅是卫生技术的问题,从技术与经济社会一体化程度越来越趋向于构成复杂系统的角度来讲,政府管理和决策的重要性相比于以前具有更为重要的地位和作用。

按照前卫生部部长高强的归纳,突发公共卫生事件主要具有以下特点:

(1) 突然发生、规模大。突发公共卫生事件都是突然发生的、不易预测的事件。2003 年的“非典”疫情和 2008 年的四川汶川大地震,都是突如其来,造成大量人员伤亡的事件。在城市化、现代化、国际化加快发展的今天,一旦发生突发性公共卫生事件,影响范围之广,损害人数之多,经济损失之大,社会危害之重,都超过历史上任何阶段。

(2) 危害公众,损失重。突发公共卫生事件危及的对象,不是特定的人群,所有社会公众都可能受到伤害,极易引起社会恐慌和混乱。为了防止事件的扩大,各国政府或国际社会往往采取严格的公共卫生控制措施,如强制交通检疫、限制人员流动、发布旅行警告、公布疫区

名单等,使经济社会发展受到严重影响。

(3)没有国界,范围广。在世界范围内,每年跨国旅行者约有45亿人次,其中就有大量传染病病毒、病菌携带者。频繁的人员流动和快捷的交通工具为传染病在世界的传播流行提供了便利的条件。各种传染病病菌可能从一个国家很快传播到另一个国家,甚至危害全球。

(4)原因复杂,多元化。从近年国际国内发生的重大突发公共卫生事件来看,除了传染病流行的因素以外,还有地震、水灾等自然因素和食物中毒、职业中毒、事故灾难等社会因素。这些复杂因素都增加了应对突发公共卫生事件的难度。

以公共突发卫生事件应急管理的公众参与为例,社会公众既是突发事件的承受者,也是防范和处置突发事件的参与者。在平时,要通过各种方式广泛宣传应急法律法规和预防、避险、自救、互救、减灾等知识,增强公众的忧患意识、社会责任意识和自救、互救能力。通过这些努力,就能为公共卫生突发事件应急处置工作奠定良好的社会基础。与此同时,遭遇突发公共卫生事件时,信息发布应当及时、准确、客观、全面。要在事件发生的第一时间向社会发布信息,并做好后续发布工作。这些应急管理措施不只是充分体现了对人民群众知情权的尊重,更为妥善处理突发公共事件创造了良好的社会环境,科学正确的决策使社会公众成为应急管理的主动参与者。

居安思危,预防为主,特别适合于做好突发公共卫生事件的应急管理工作。健全公共卫生管理机制,健全监测、预测、预警和快速反应系统,加强专业救灾抢险队伍建设,健全救灾物资储备制度,搞好培训和预案演练,全面提高国家和全社会的抗风险能力,是强化公共卫生应急管理能力的基础性工作。落实好这些工作要求,就要求坚持预防与应急相结合,常态和非常态相结合的管理思路,真正把各项预防和应急措施落实到位。

中国加强公共卫生的应急管理工作面临着新机遇,一是全社会对公共卫生应急管理的重要性有清醒的认识,各级政府大力支持,经费

投入大幅增长;二是当前中国正在进行医药卫生体制改革,公共卫生应急管理的体制保障将趋于科学;三是在全球金融危机的大背景下,国家将加大对公共卫生、基层卫生和农村卫生建设的支持力度,构建更好的社会基础。促进公共卫生服务均等化是中国近期公共卫生体制改革的工作重点,从发展趋势而言,包括疾病预防接种等在内的多个公共卫生服务项目将覆盖全民,公共卫生突发事件的应急管理将具备更好的群众基础。

本书的编写正是遵照公共卫生事件应急管理的内在要求,遵照实施应急管理的全程管理思路,力求兼顾理论性与实用性,并突出政府应急决策和技术支持环节的应用需要。在理论方面,本书介绍了中国特色的公共卫生体系和突发公共卫生事件应急管理系统,介绍了突发公共卫生事件应急能力评估指标体系的构建思路,阐述了危机状态下的社会心理机制。从实用的角度,系统介绍了突发公共卫生事件的监测与报告、应急响应、心理调控、舆论疏导等方法,明确划分了政府、企业与社会不同职责。本书可作为应急管理研究的理论参考,也可作为突发公共卫生事件应急管理的培训教材。

本书由万明国与王成昌共同完成编写,万明国负责全书内容与章节的整体策划,并承担了第三章、第四章、第五章、第六章、第七章、第八章内容的编写,王成昌负责第一章、第二章、第九章、第十章的编写。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!本书的编著和出版得到“湖北省危机与灾害应急管理研究中心”领导和同事的大力支持与指导,在此一并表示感谢!

突发公共卫生事件直接关系到公众身体健康和生命安全,直接影响国家经济发展和社会稳定,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,而编者水平有限,经验欠缺,书中难免存在疏漏与错误之处,恳请同人与读者见谅并批评指正!

编者

2009 年 9 月

目录

CONTENTS

第一章 公共卫生事件概论	1
第一节 公共卫生	1
一、国外对公共卫生概念的界定	1
二、我国公共卫生概念的提出	2
第二节 突发性公共卫生事件	3
一、突发公共卫生事件的概念	3
二、突发公共卫生事件的界定	4
三、突发公共卫生事件分类	5
四、突发公共卫生事件分级	7
五、突发公共卫生事件的特点	7
第三节 突发性公共卫生事件应急管理	8
一、突发公共卫生事件应急处理的指导思想	8
二、突发公共卫生事件应急处理的基本原则	8
第四节 形势与任务	10
一、突发公共卫生事件的现状	11
二、近年来国内外重大突发性公共卫生事件	11
第二章 公共卫生体系	15
第一节 公共卫生体系的内涵	15
第二节 构建公共卫生体系的意义	16
一、坚持执政为民执政理念的紧迫任务	16
二、贯彻落实科学发展观的重要内容	17
三、适应政府职能转变的需要	17
四、推动经济持续快速健康发展的基础和保障	17
五、提高人民健康水平的需要	18

第三节 我国公共卫生体系建设的历史及现状	19
一、改革开放前公共卫生体系建设经验及教训	19
二、改革开放后公共卫生体系建设取得的成就	21
三、现阶段我国公共卫生体系存在的突出问题	22
第四节 中国特色公共卫生体系的构建	25
一、关于公共卫生体系的构成	25
二、我国公共卫生体系的构成	26
三、完善我国公共卫生体系的措施	28
第三章 突发公共卫生事件应急管理系统	31
第一节 突发公共卫生事件应急管理体制	31
一、构建公共卫生事件应急管理体制的依据	32
二、应急管理体制建设的基本要求	36
三、体制建设要适应应对公共卫生事件的长期需要	39
第二节 公共卫生事件应急管理机制	40
一、公共卫生事件应急管理机制建设的内容	40
二、突发公共卫生事件应急管理机制的原则要求	45
三、完善应急管理机制建设预案	46
第三节 公共卫生事件应急管理法制	50
一、我国公共卫生应急管理法制的现状	50
二、“非典”事件与公共卫生事件应急管理立法	51
三、构建公共卫生应急法律体系的基本要求	52
四、从紧急状态法到突发事件应对法	53
第四节 突发公共卫生事件应急能力评估	55
一、突发公共卫生事件应急能力与评估体系的关系	55
二、应急评估指标体系的内容	56
三、构建应急能力评估指标体系的原则要求	57
四、突发公共卫生事件的应急机制评估系统的具体实施	60
第五节 公共卫生事件应急管理人才资源	62
一、公共卫生应急管理人才资源现状	62
二、公共卫生管理人才资源不足的原因	63

三、大力推进公共卫生人才资源建设	64
第四章 公共卫生事件的社会心理	69
第一节 危机状态下的社会心理	69
一、危机状态下的社会心理机制	69
二、群体性社会心理机制	72
第二节 突发公共卫生事件的媒体传播与接受	75
一、媒体传播的规律	75
二、媒体传播的阻隔	77
三、媒体传播造就应急管理的舆论环境	78
四、媒体传播的舆论引导	80
五、构建政府与媒体的和谐关系	82
相关链接 海城豆奶事件	86
第三节 突发公共卫生事件中的心理冲突	87
一、“非典”状态下的公众非正常心理症状	87
二、“非典”状态下的中国社会心理解读	88
第四节 社会心理的疏通与引导	89
一、辩证看待媒体与公众的互动关系	89
二、正确发挥媒体与网络的传播功能	90
三、调控公众社会心理	92
第五章 公共卫生事件的应急监测与报告	97
第一节 现场流行病学调查	97
一、现场流行病学调查的必要性	97
二、现场流行病学调查的步骤	98
三、现场流行病学调查的类型	100
四、现场样品的采集与运送	101
五、医护人员的防护与保障	101
第二节 应急管理的信息系统	103
一、公共卫生信息系统	103
二、公共卫生应急管理信息系统结构特征	104
三、应急管理信息的采集与处理	107

四、应急指挥与决策系统软件设计	108
第三节 公共卫生事件监测与报告	110
一、公共卫生信息监测体系	111
二、准确判断突发公共卫生事件的性质	112
三、突发公共卫生监测的要求	113
四、突发公共卫生事件的报告和通报	113
第四节 公共卫生事件预警机制	116
一、突发公共卫生事件预警机制的特点与内容	116
二、预警机制的基础分析	117
三、谣言监测的预警模式	119
第五节 奥运与公共卫生安全	121
一、奥运前应对突发公共卫生事件的准备	121
二、奥运会公共卫生风险识别与应对	123
三、积极发挥北京市红十字会的应急管理职能	128
第六章 突发公共卫生事件应急响应	131
第一节 突发公共卫生事件的应急决策	131
一、应急决策的内涵	132
二、预案的制定与完善	136
三、流程模式	140
四、应急决策质量的影响因素	143
第二节 公共卫生事件应急控制	144
一、有效应急控制的基本要求	144
二、急救医疗体系建设方案	149
相关链接 上海市力求筑起城市公共卫生应急管理屏障	152
第三节 应急响应的技术支持	154
一、技术支持体现为科技力量的储备	154
二、强化公共卫生技术研究与应用	156
三、我国的公共卫生实验室建设	157
第四节 公共卫生事件舆情导向	158
一、始终关注社会舆论走向	158

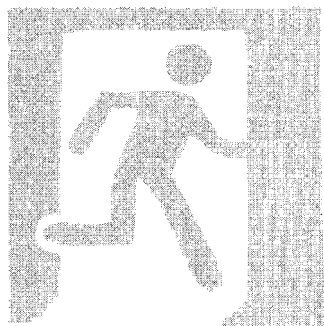
二、完善新闻发言人制度	159
三、突发公共卫生事件的舆情导向措施	159
相关链接 “非典”信息误导止于信息公开	160
第七章 基层公共卫生事件应急管理	163
第一节 基层公共卫生应急管理的必要性	163
一、基层公共卫生事件应急管理的地位	163
二、基层突发公共卫生事件应急管理的需求分析	165
三、强化基层公共卫生管理单位职能	166
四、努力形成有效的基层应急管理工作格局	167
第二节 县级公共卫生事件应急管理建设	169
一、县级公共卫生应急管理亟待加强	169
二、基层政府部门的应急管理协作机制	169
三、基层政府提高应急管理能力建设的主要内容	170
相关链接 深圳宝安区疾病预防控制系统	171
第三节 学校突发公共卫生事件应急管理	173
一、学校突发公共卫生事件处置部署	173
二、明确学校公共卫生事件监测任务	174
三、学校应急管理的外部沟通	175
第四节 企业公共卫生事件应急管理	176
一、企业医疗机构的职能	176
二、企业公共卫生应急管理面临新的形势	177
三、依据企业类型开展公共卫生应急管理	177
第八章 公共卫生事件的社会参与	179
第一节 社会参与的意义	180
一、社会参与的方式	180
二、应急管理社会参与的目的	181
三、社会参与程度体现应急管理的能力	181
四、提倡自救与互救	182
第二节 医院参与	183
一、医院在突发公共卫生事件应急管理中的任务	183

二、医院应对突发公共卫生事件的特点	184
三、医院应对突发公共卫生事件的重点措施	184
四、强化应急知识教育	185
第三节 社区参与	186
一、发挥社区参与的积极作用	186
二、社区公共卫生危机应对能力的缺失	188
三、不断拓展社区参与的管理平台	189
四、社区参与公共卫生应急管理的措施	190
五、科学规划设置社区卫生服务机构	192
第四节 国际合作与交流	193
一、国际合作是全球化时代全球公共卫生事件管理的需要	193
二、国际卫生合作机制的发展与缺陷	194
三、全球卫生治理与全球卫生安全	196
第九章 SARS 事件的经验教训与反思	199
第一节 SARS 事件的经验教训	199
一、国际上 SARS 防治措施及其经验教训	199
二、中国 SARS 防治措施及其经验教训	202
第二节 SARS 事件引发的反思	206
一、政府公共管理责任反思	206
二、公共信息披露机制反思	208
三、科技管理体制反思	209
四、卫生管理体制反思	210
第十章 美、英、日公共卫生事件应急管理	215
第一节 美国公共卫生突发事件应急处理的分析	215
一、美国公共卫生体系	216
二、CDC——“美国疾病控制和预防中心”	217
三、HRSA——“卫生资源和服务部”(Health Resources and Services Administration)	217
四、MMRS——“城市医疗应对系统”(Metropolitan Medical Response System)	217

五、完整的立法体系	217
六、美国公共卫生应急系统在应对 SARS 中的表现	221
第二节 英国突发公共卫生事件应急处理分析	222
第三节 日本突发公共卫生事件应急处理分析	223
第四节 国际上突发公共卫生事件管理经验的启示	223
一、政府应该设立常设应急管理机构	224
二、明确规定应急管理组织权责	224
三、突发事件应急管理运作以计划和预案为准	225
四、建立灵敏的、以最基层为触觉的突发事件响应体系	225
五、预防为主	225
附件一 国务院关于全面加强应急管理工作的意见	227
附件二 突发公共卫生事件应急条例	235
附件三 突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息	
 报告管理办法	243
附件四 国家突发公共卫生事件应急预案	251
附件五 国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案	263
附件六 中华人民共和国政府信息公开条例	273
主要参考文献	279

第一章

公共卫生事件概论



第一节 公共卫生

在现实生活中,人们对公共卫生的理解是不一样的,不同的学者也从不同的学术角度界定了公共卫生。公共卫生是一个抽象的概念,很难用简单的几句话来描述。自20世纪以来,国内外众多学者试图明确公共卫生的使命,解释什么是公共卫生,中外学者对公共卫生的认识,可归纳如下:

一、国外对公共卫生概念的界定

发达国家公共卫生体系建设已经有一二百年的发展历史,对公共卫生的认识也较早。自20世纪以来,公共卫生界人士纷纷发表对公共卫生的认识。对公共卫生定义比较重要的有温思络定义。美国公共卫生领袖人物温思络(Charles Edward A. Winslow)早在1920年就描述了公共卫生是什么和公共卫生应该怎么做。这是一个比较综合具体的定义,经受住了时间的考验,1952年为世界卫生组织接受,一直沿用至今,温思络将公共卫生定义为:“通过有组织的社会活动来改善环境、预防疾病,延长生命和促进心理和躯体健康,并能发挥个人更大潜能的科学和艺术。”这些有组织的社会努力包括改善环境卫生,控制传染病,教育每个人要注意个人卫生,组织医护人员为疾病的早期诊断和预防性治疗提供服务,建立社会机构来确保社会中的每个人都能达到适于保持健康的生活标