

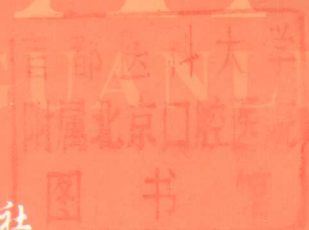
医疗防疫机构 应对突发公共卫生事件的管理

YILIAO FANGYI
JIGOU YINGDUI TUFU
GONGGONG WEISHENSHIJIANDE GUANLI

金大鹏 主编



中国协和医科大学出版社



医疗防疫机构应对 突发公共卫生事件的管理

金大鹏 主编

中国协和医科大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

医疗防疫机构应对突发公共卫生事件的管理/金大鹏
主编.—北京:中国协和医科大学出版社,2004.12
ISBN 7-81072-642-0

I.医… II.金… III.公共卫生—突发事件—管理—
中国 IV.R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 139298 号

医疗防疫机构应对突发公共卫生事件的管理

主 编:金大鹏
责任编辑:胡永洁 高纺云
封面设计:郑 磊
责任校对:段江娟

出版发行:中国协和医科大学出版社
(北京东单三条九号 邮编 100730 电话 65260378)
网 址:www.pumcp.com
经 销:新华书店总店北京发行所
印 刷:河北省欣航测绘院印刷厂

开 本:720 毫米×1000 毫米 1/16 开
印 张:24.5
字 数:360 千字
版 次:2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷
印 数:1—5000 册
定 价:38.00 元

ISBN 7-81072-642-0/R·635

(凡购本书,如有缺页、倒页、脱页及其他质量问题,由本社发行部调换)

序

2003年一场突如其来的非典,袭击了北京及其他一些地区,来势凶猛。党中央、国务院果断决策,采取有效措施,依靠科学、依靠法规、依靠广大医务人员和人民群众,夺取了抗击非典的重大胜利。非典疫情延续时间虽然不长,但严重威胁人民群众的健康和生命安全,并对我国的经济发展、对外交往产生了重大影响。非典过后,各级卫生行政部门和医务工作者认真总结抗击非典的经验教训,充分认识到,这场突发公共卫生事件的暴发,除了客观原因以外,直接原因是我国公共卫生体系存有缺陷,缺乏有效应对突发公共卫生事件的机制和能力。由于我国幅员辽阔,人口众多,经济和社会发展水平不高,医疗卫生事业不够发达,今后不同类型的突发公共卫生事件仍难以避免,在局部地区仍有可能发生。因此,建立和健全突发公共卫生事件应急机制,有效预防、及时控制、消除危害、保障人民群众的健康和社会稳定,是我们面临的一项极为重要的任务。

北京市卫生局十分重视应对突发公共卫生事件的管理工作,在去年抗击非典后期,就组织北京地区的疾病预防控制专家和医疗救治专家,对医疗防疫机构应对突发公共卫生事件管理进行了深入调查和研究。经多次研讨,反复论证,并发放近两千份调查问卷,征求广大群众意见,最后组织力量撰写成书。本书内容丰富、观点鲜明、阐述深刻、资料翔实,涉及到突发公共卫生事件应急管理的各个方面。由于建立和健全突发公共卫生事件应急机制是一项庞大,复杂的社会工程,也是

一项长期的任务,不仅要依靠卫生行政部门,还需要政府各有关部门、社会团体和人民群众的广泛参与和共同努力。本书的出版对于增强各级医疗防疫机构的危机意识和忧患意识,加强有效应对突发公共卫生事件的宣传教育,提高应急处置能力;对于政府各有关部门健全突发公共卫生事件应急机制,完善应急处置预案,做好各方面准备工作,都可以提供有益的借鉴和参考。本书的出版,是北京市卫生局为加强突发公共卫生事件管理做的一件好事和实事。

希望各级卫生行政部门的领导、医疗防疫专家和广大医务工作者仔细阅读、认真学习,积极参与突发公共卫生事件应急机制建设。更新观念,转变职能,把应对突发公共卫生事件作为卫生部门的一项重要职责,加强卫生法制建设,加强应对突发公共卫生事件的宣传教育,加强人员培训、技术演练、物资储备和经费保证,提高应对突发公共卫生事件的能力,保障应急体系的有效运行。我们坚信,在党中央和国务院的坚强领导下,经过各级卫生行政部门和有关方面的共同努力,我国一定能够建立起及时、有效应对突发公共卫生事件的应急机制和公共卫生体系,为广大人民群众提供牢固的健康屏障,确保经济社会的稳定发展。

高法

中华人民共和国卫生部常务副部长

2004年12月28日于北京

前言

难忘的 2003 年过去了,因为这年春天我们经历了人类进入 21 世纪的第一个传染性疾病,SARS 肆虐京城,并波及一些省市和地区,对人民的生命和健康造成重大损失。面对灾害,我们万众一心,在党中央、国务院的直接指挥下,迅速采取果断而强有力的措施,控制了疫情。抗击 SARS 的斗争,使北京这座伟大的城市和人民付出了昂贵的代价,痛定思痛,深刻反思,重视并进一步加强公共卫生工作,建立突发公共卫生事件应急体系是当务之急。一年多来,在北京市委、市政府的领导下,广大医疗卫生机构的领导和医务工作者积极行动起来,调查研究、调整机构、更新设施、学术探讨,做了大量的工作,不断完善北京市突发公共卫生事件应急体系,初步形成了应对突发公共卫生事件的有效应对机制,为北京市公共卫生事业构筑起一道可靠的安全屏障。

建国以来,党和政府及各级卫生行政部门对公共卫生工作给予了足够的重视和相当的投入,成功地处置了若干突发公共卫生事件。但是,就非典而言,不明原因、极强的呼吸道传染性,缺乏有效的治疗手段,是导致我们措手不及,以致非典流行的重要原因之一。突发公共卫生事件涵盖面广,涉及不少专业领域,诸如急性传染病,食物中毒、化学毒剂伤害、意外事件导致的烧伤及骨折等等,尤其当前国际国内反恐斗争形势严峻,防范和应对突发公共卫生事件显得格外重要,不能有丝毫懈怠和大意。突发性和群体性是突发公共卫生事件的两大特点,因此,应对此类突发事件是需要我们高度重视并加以深入研究的

问题,更是突发公共卫生事件应急体系的重要内容。

也正基于此,北京市卫生局委托北京医学会承担并有 17 家医疗卫生单位联合参与的《医疗防疫机构应对突发公共卫生事件管理的研究》课题项目,立项于 2003 年抗击非典后期。一年来,对医疗防疫机构如何应对突发公共卫生事件进行了积极而有益的探索,充分展示了医疗防疫机构的管理者和医务人员独特的智慧,并在理论与实践相结合的高度、从不同角度勾勒出医疗防疫机构有效应对突发公共卫生事件管理体系的基本框架,提出了前瞻性的应对措施和宏观指导策略。从某种意义上说填补了应对突发公共卫生事件医院管理体系的空白。编委会挑选了一些亲历抗击非典、有丰富实践经验和较强撰写能力的同志执笔。作者本着对公共卫生事业强烈的责任感和高度负责的精神,站在医疗防疫机构的角度从多个方面阐述应对突发公卫事件的见解,有相当的深度,有较高的参考价值和一定的指导意义。我相信本书的出版对北京市各级医疗防疫机构的工作具有积极的推动作用,对全国医疗防疫机构应对突发公共卫生事件的管理也是极好的借鉴,为有关部门考虑突发公共卫生事件应急体系提供可靠的依据。

前事不忘,后事之师。我热忱地希望医疗防疫机构的管理者、医务工作者能够认真阅读、勤于思考、勇于实践,努力开创北京公共卫生工作的新局面,为首都人民乃至全国人民的健康做出我们应有的贡献!

谨以此书献给在抗击非典斗争中光荣殉职的医务工作者,献给辛勤工作在公共卫生领域和战斗在医疗救治第一线的医务人员。



北京市卫生局局长

2004 年 11 月 8 日

主 编 金大鹏

副 主 编 (按姓氏笔画为序)

王 辰	毛群安	刘 建	刘援增
许树强	吴汉章	张 建	张 愈
张爱萍	林嘉滨	蔡执敏	

执行副主编 蔡执敏 张爱萍

编 委 (按姓氏笔画为序)

王 辰	王丽华	毛群安	邓传福	冯同强
刘 华	刘 建	刘希华	刘联华	刘越泽
刘援增	许树强	阴赓宏	辛衍涛	李燕申
杨敦干	吴汉章	张 建	张 琨	张 愈
张爱萍	陈志军	苏京平	杜元太	邹开泉
林嘉滨	郝瑞生	姚仲玲	钮文异	赵 玲
郭君伟	贾淑英	戚 畅	梅长青	黄利鸣
路 洋	雷海潮	蔡执敏	戴谷音	

目 录

Contents

序

前 言

医疗防疫机构应对突发公共卫生事件管理概述	1
1 指导思想	3
2 研究的技术路线	5
3 对象与方法	6
4 结果与分析	10
5 讨论	28
6 建议	29
公共卫生事业发展的背景和条件	34
1 公共卫生事业发展面临的新挑战	34
2 公共卫生与社会经济发展的关系	42
3 SARS 事件的应对与启示	46
4 我国公共卫生事业发展的新机遇	50
5 课题组调查的相关数据	54
应对突发公共卫生事件危机研究的文献综述	58
1 公共卫生危机管理的概述	58
2 国内公共卫生事件危机管理现状	61
3 SARS 流行揭示我国公共卫生建设的薄弱环节	62
4 我国公共卫生应对危机管理的研究方向	63
突发公共卫生事件的主体和法规建设	66
1 突发公共卫生事件的范畴	66
2 加强应对突发公共卫生事件的主体建设	70
3 加强突发公共卫生事件的法规建设	74
4 加强法制教育,提高社会依法防疫水平	75

应对突发公共卫生事件的薄弱环节	78
1 国家对公共卫生经费投入不足	78
2 教育工作不到位	80
3 公共卫生建设认识不到位制约了发展	82
4 应对突发公共卫生事件的能力薄弱	85
5 应对突发公共卫生事件体系的薄弱环节	89
应对突发公共卫生事件的宏观管理预案	94
1 突发公共卫生事件预案的类别与制定方法	94
2 突发公共卫生事件应急时医疗技术人员的保障	97
3 突发公共卫生事件的物资与设备保障	102
卫生厅(局)应对突发公共卫生事件的管理	109
1 卫生厅(局)应对突发公共卫生事件的组织架构	109
2 卫生厅(局)内部应对突发公共卫生事件的策略	113
3 卫生厅(局)应对突发公共卫生事件的任务艰巨	116
区(县)卫生局应对突发公共卫生事件的管理	124
1 区(县)卫生局在公共卫生管理中的工作职能	124
2 区(县)卫生局应对突发公共卫生事件的管理体系	126
3 区(县)卫生局应对突发公共卫生事件应急医疗救治	132
医院应对突发公共卫生事件的管理	134
1 医院应对突发公共卫生事件的框架	134
2 医院应对突发公共卫生事件的预案	150
3 医院各类人员应对突发公共卫生事件的能力	157
医院应对突发公共卫生事件的能力建设	162
1 突发公共卫生事件中医护人员所需能力与分类	162
2 各类人员能力构成与提升	163
3 适应现代灾害应对能力的措施	167
4 能力建设中的需要注意的问题	172

医院应对突发公共卫生事件的义务与权利	175
1 医院应对突发公共卫生事件的特点	175
2 医院应对突发公共卫生事件的义务	178
3 医院应对突发公共卫生事件的权利	187
医院应对突发公共卫生事件引发纠纷的防范	193
1 医院应对突发公共卫生事件引发纠纷的特殊性	193
2 医院应对突发公共卫生事件中的潜在纠纷	196
3 医院应对突发公共卫生事件纠纷的防范措施	197
4 课题组调查的相关数据	200
应对突发公共卫生事件的经费保障	214
1 我国应对突发公共卫生事件经费保障的现状	214
2 救治资金的筹集	215
3 经费的保障项目	217
4 组织与实施	219
5 资金使用原则	220
6 资金审计监督	221
做好突发公共卫生事件的新闻报道和宣传工作	224
1 做好突发公共卫生事件新闻报道的重要性与方法	224
2 医疗卫生机构新闻发言人的选择与培养	229
3 课题组调查的相关数据	233
应对突发公共卫生事件的大众教育	236
1 突发公共卫生事件大众教育的内涵	236
2 大众教育在突发公共卫生事件中的作用	236
3 大众教育的方式及特点	237
4 人际传播与大众传播	238
5 突发公共卫生事件大众教育的现状	243
6 日常大众教育的途径	250

7 突发事件过程中的教育内容及途径	256
应对突发公共卫生事件的科学研究	258
1 开展突发公共卫生事件科学研究的意义与过程	258
2 建立完善的应对突发公共卫生事件的科研支撑体系	260
应对突发公共卫生事件的法制建设	279
1 非典危机凸现应对突发公共卫生事件法制建设薄弱环节 ...	279
2 非典危机促使应对突发公共卫生事件法律制度急速建立 ...	284
3 现行应对突发公共卫生事件的立法体系和法律制度	286
4 加强和完善应对突发公共卫生事件法制建设	293
附录 1 新院与旧院改造的范例	299
综合医院承担突发公共卫生事件任务实施医院改造的实践 ...	299
抢建小汤山医院与收治 SARS 病人的实践	303
附录 2 相关的法律法规	309
突发公共卫生事件应急条例	309
中华人民共和国传染病防治法	319
中华人民共和国职业病防治法	337
中华人民共和国执业医师法	353
中华人民共和国护士管理办法	361
医疗事故处理条例	365
附录 3 课题参与单位及人员	378
《医疗防疫机构应对突发公共卫生事件管理的研究》课题 参与单位及人员	378
编 后	380

医疗防疫机构应对突发

公共卫生事件管理概述

21 世纪是个不平静的世纪,全球战争的威胁虽被战争预言家们判为无限期,但局部战争的炮火却时常在我们的耳边响起,霸权主义的幽灵时时在地球上游荡,恐怖主义的铁蹄常常在践踏着人们对和平的渴望,因宗教利益冲突而诱发的国家和民族争端日日在引发世界的不安。2001 年美国“9.11”恐怖袭击的阴影尚未挥去,2003 年的 SARS 病魔便悄然而至,仅在短短的几个月内便波及全球 31 个国家和地区,造成 8000 余人发病,700 余人死亡的灾难性后果。然而,一波未平一波又起。2004 年新年伊始,禽流感又先后在韩国、日本、泰国、越南等国家发生,在我国的部分省市也有病例出现。人类曾乐观地宣称:我们消灭了天花,消灭了脊髓灰质炎,消灭了麻风病。但是,我们很快便发现艾滋病、SARS 等传染病又随后而至。人类发展的历史也是同各种疾病作斗争的历史,我们可以为亘古发展的过去而骄傲,却无法为举目展望的未来而乐观。人类已经认识到日益强大的物质世界和精神世界面临着新的挑战,应对各种突发公共卫生事件是摆在人类面前不可回避的现实问题,并进一步为技术悲观论者提供佐证。

从领域、频次、规模、组织性等多个视角来看,我国目前处于突发事件的高危期,各种群体性事件、安全事故、黑社会性质犯罪团伙所制造的一些事件、“东突分子”的恐怖威胁、敌对分子的破坏活动、中毒、爆炸等事件时有出现。对此,我们必须有清醒的认识,必须增强全局意识、社会利益意识、社会反应意识、快速反应意识,加强预测分析,加强预防性防范措施,加强快速反应处置,加强信息沟通,同时建立健全相应的法律法规,以对付所面临的严峻社会公共问题和可能出现的各类突发事件,制止和减少对社会及人民群众的危害。为此,推进公共卫生建设,特别是加强疾病预防控制和突发性公共卫生事件的防范控制与应急处理具有特别重要的意义。

北京是中国的首都,是全国政治、经济和文化的中心,也是世界瞩目的大都市。随着经济全球化加快、国际交往的日益密切,跨国家和地区之间的疾病传播和流行,更加成为我们必须关注和重视的问题,一些新出现的突发性公共卫生事件,其传播方式、社会影响程度已远超过传统的突发性公共卫生事件。这些都使我国公共卫生事业面临前所未有的挑战。重大公共卫生事件已经不再是一个单纯的医疗卫生问题,处理不好,就可能成为影响国家政治、经济、外交和安全的重大问题。北京还处于率先基本实现现代化和举办具有开创性意义的 29 届奥运会的发展机遇期,这对公共卫生、医疗卫生工作提出了更高层次的要求。一方面率先基本实现现代化,自然包含了标志人民群众健康水平的医疗卫生事业现代化。这就要求首都北京必须在加强卫生基础设施建设,加大卫生投入,保障人民群众身体健康等方面做得更好;另一方面,力争举办具有开创性意义的 29 届奥运会也对我们如何提高公共卫生管理和医疗服务水平,以保障更高层次上的公共卫生安全提出了要求。因此,医疗防疫机构建立有效的应对突发公共卫生事件应急管理体系迫在眉睫。

突发公共卫生事件具有以下特点:一是时间上的突发性和直接危及生命健康的紧急性;二是高度不确定性;三是群体影响性;四是事件发展的迅速性;五是较大的危险和危害性;六是事件的独特性,无法按常规方法处理;七是信息难以迅速整合,片面信息流行。由于种种原因,我国应对突发公共卫生事件各方面的管理水平仍处于起步阶段,突发公共卫生事件的报告与处理等管理步骤尚未完全纳入法制化和程序化的轨道。因此,在遇到突发公共卫生事件时,就会面临许多具体问题需要解决。

2003 年 SARS 疫情蔓延,暴露了我国公共卫生事业存在的薄弱环节:一是公共卫生服务体系在基础设施建设、队伍建设方面与承担的任务存在很大距离;二是应对突发性公共卫生事件反应体系存在缺陷。再一次让人们体会到了突发性公共卫生事件所带来的巨大冲击,也更凸现出颁布建立我国《突发公共卫生事件应急条例》和《紧急状态法》的必要性及紧迫性。

经历了抗击 SARS 的斗争,使全党和全国人民进一步提高了对加

强公共卫生建设重大意义的认识,形成了重视公共卫生建设的共识。根据党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》(简称《决定》)关于深化公共卫生体制改革的要求,今后各级政府将加大各级财政对公共卫生事业的投入,进一步强化政府公共卫生管理职能,改革与健全公共卫生体制,建立与我国社会主义市场经济体制相适应的卫生医疗体系,提高对突发事件的应对能力。《决定》也为医疗卫生机构如何应对突发公共卫生事件的管理提出了更艰巨、更具体、更高的要求。正基于此,北京市卫生局与北京医学会共同承担了《医疗防疫机构应对突发公共卫生事件的管理研究》的课题(简称课题组)。课题组以前瞻性的眼光,认真探讨了国内外的重大突发事件的特点、问题和现实;深刻剖析了医疗卫生机构应对突发公共卫生事件管理的薄弱环节;清醒地分析了医疗卫生机构应对突发公共卫生事件的机遇与挑战、形势与任务、问题与对策;同时以调查问卷得出的统计学数据为依据,分析并探讨了有效应对突发事件的新理念、新思路、新视角、新构架、新对策;在理论与实践相结合的高度,从不同角度勾勒出医疗卫生机构有效应对突发公共卫生事件的管理体系的基本框架,提出前瞻性的应对措施和宏观指导策略。从某种意义上讲,本课题填补了应对突发公共卫生事件医院管理体系的空白。

1 指导思想

以“三个代表”和“科学发展观”重要思想为指导,本着以人为本,遵循预防为主,常备不懈的总方针,依照《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》等一系列法律文件为指南。紧密结合北京地区的实际情况,以保护人民健康和促进首都经济社会发展为目的,以构建“医防结合、平战结合、专群结合、群防群控”长效机制为依托,充分整合和调动各种社会资源,依靠科学和教育,建立首都地区全方位、立体化、多层次和综合性的医疗防疫机构应对突发公共卫生事件管理体系为目的而开展专题研究。

以医疗防疫机构建立适应社会主义市场经济秩序、有效应对突发公共卫生事件管理体制为理论基础,通过对 17 家一、二、三级医院、医疗机构及其服务对象的调查,实事求是地对医疗防疫机构及各类人员

的现状、认知水平、应对能力、资源储备、法律意识、医疗纠纷等,以及对公众的医疗需求、法律义务、认知能力、急救知识、公民道德意识等进行调查,并结合文献阅读、专家访谈、座谈讨论,弄清社会环境与公共安全、经济全球化与突发公共卫生事件的扩散和传播、社会公众卫生秩序与社会经济和生活秩序、公共卫生建设与社会公众需求等相互矛盾、相互依存又相互制约的关系;进一步评估突发公共卫生事件的潜在危害、事件发生的可能性及其发展趋势;客观评估各医疗防疫机构应对突发公共防疫事件的薄弱环节、处置和应对紧急事件的现有能力、资源配置、经济实力;同时对医疗防疫机构各级医务工作者的现有水平、知识层次、应急处置能力进行评估,进而对需求和能力依次做出评估。把需求与目前所能获得的资源比较,即所谓“差距分析”,明确医疗防疫机构应对突发公共防疫事件的优势,找准劣势,探明原因,承认现实并力求改变现实。具体为以下几点:

1.1 对 17 家医疗防疫机构医务工作者、患者及家属的调研,客观地对医疗防疫机构现状进行分析,并弄清突发公共卫生事件的潜在危害、事件发生的可能性及其发展趋势;医疗防疫机构的现有能力与服务对象的需求,明确各级医疗防疫机构的优势,找准劣势,探明原因,承认现实,做到实事求是。因为只有承认差距,才能解决和消除差距,提高有效应对能力,确保一方平安。

1.2 通过调查,核对结果进行比较分析,客观反映不同医疗防疫机构、不同科室、不同岗位、不同级别的医务工作者对突发事件的认知层次、应急处置能力、紧急救治水平等。实事求是地掌握北京地区医疗卫生机构应对突发事件的实力,从而为迎战一切可能性的突发公共卫生事件提供依据,将危险和危害降低到最低限度。

1.3 通过调查,充分了解北京地区医疗防疫机构的服务对象的需求、反响,对医院的看法,对医疗救治市场的要求,对医务工作者的要求。经过分析,既要找出挑战和机遇,又要提出抓住机遇的切入点,制定整改措施,全心全意为患者服务,保障人民身体健康。

1.4 通过研究,找出一套医疗防疫机构应对突发公共卫生事件的战略措施,迎接挑战、不惧恐怖和威胁、奋勇向前,使北京地区医疗防疫机构有效应对所有突发公共卫生事件,为人类健康做出新贡献。

2 研究的技术路线

2.1 研究的总技术路线(图 1)

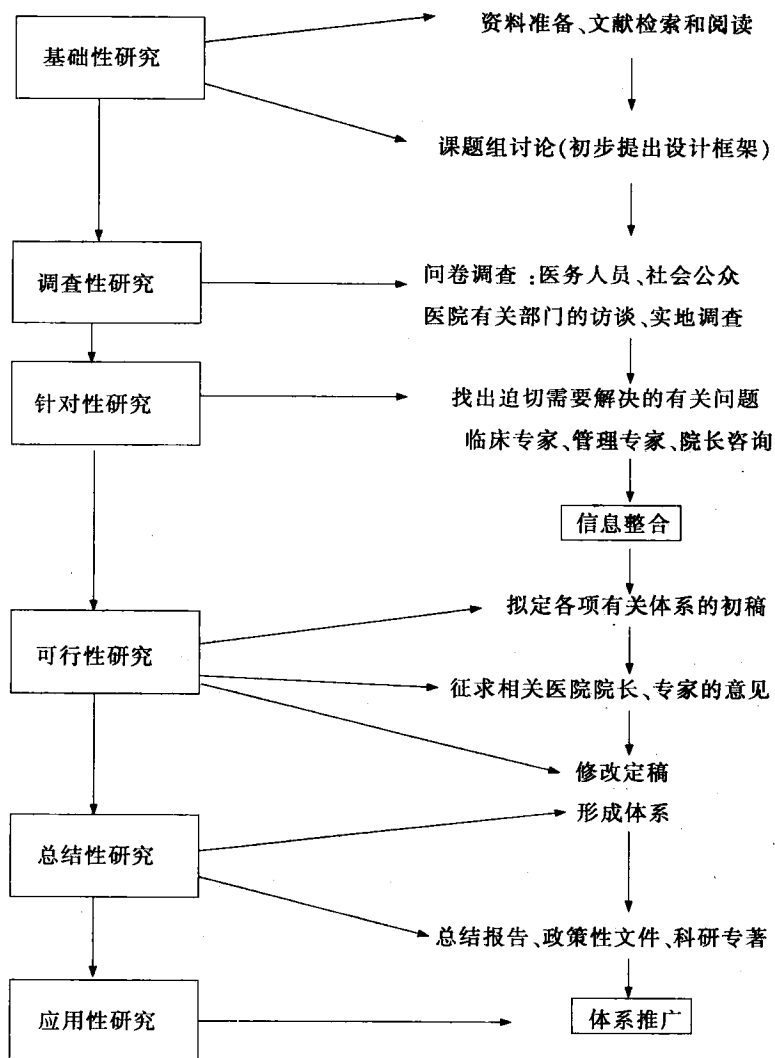


图 1 研究的总技术路线