

医疗卫生人员 应对突发事件能力 培训教程

—— 黄军建 主编 ——
方奎明



中国传媒大学出版社

专业技术人员继续教育培训教材

医疗卫生人员应对突发事件能力培训教程

黄军建 方奎明 主编

中国传媒大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

医疗卫生人员应对突发事件能力培训教程/黄军建、方奎明主编.
—北京: 中国传媒大学出版社, 2008. 3
ISBN 978-7-81127-248-2

I. 医... II. 方... III. 医药卫生人员—紧急事件—处理
—技术培训—教材 IV. R192

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 037814 号

医疗卫生人员应对突发事件能力培训教程

主 编 黄军建 方奎明

责任编辑 欣 文

装帧设计 丹 尼

出 版 人 蔡 翔

出版监制 闵惠泉 曹 辉

出版发行 **中国传媒大学出版社** (原北京广播学院出版社)

北京市朝阳区定福庄南里 7 号 邮编 100024

电话: 86-10-65738557 65738538 传真: 65779405

<http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京宏大印刷有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 8.5 印张

字 数 225 千字

版 次 2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81127-248-2/R·298 定 价: 22.00 元

目 录

第一章 公共危机管理概述	(1)
本章要点	(1)
第一节 公共危机管理的基本概念	(2)
第二节 公共危机的分类分级与分期	(7)
第三节 公共危机管理的重要性和必要性	(13)
第四节 我国公共危机管理体系建设	(24)
本章习题	(36)
本章教学案例	(37)
第二章 突发卫生公共事件概述	(40)
本章要点	(40)
第一节 公共卫生的概念与管理	(41)
第二节 突发公共卫生事件与管理	(45)
第三节 突发公共卫生事件应急管理史上的里程碑	(52)
本章习题	(57)
本章教学案例	(58)
第三章 突发公共卫生事件应急管理体系	(64)
本章要点	(64)

第一节 统一协调的指挥体系	(64)
第二节 反应灵敏的预警体系	(72)
第三节 高效运行的救控体系	(76)
第四节 准确透明的信息发布体系	(80)
第五节 有效运行的检测、预防、监督体系	(86)
第六节 储备充足的物资保障体系	(90)
第七节 刚性保障的法律体系	(93)
本章习题	(99)
本章教学案例	(100)
第四章 突发公共卫生事件应急管理的运行准则	(110)
本章要点	(110)
第一节 处理突发公共卫生事件的方针	(110)
第二节 处理突发公共卫生事件的原则	(120)
第三节 处理突发公共卫生事件的基本要求	(131)
本章习题	(135)
本章教学案例	(136)
第五章 突发公共卫生事件应急管理的运行机制	(139)
本章要点	(139)
第一节 健康需求的动力机制	(139)
第二节 精神和物质的激励机制	(147)
第三节 团结协作的整合机制	(158)
第四节 卫生监督机制	(166)

本章习题	(179)
本章教学案例	(180)
第六章 突发公共卫生事件的法制管理	(185)
本章要点	(185)
第一节 突发公共卫生事件法制管理的必要性、特点 和作用	(185)
第二节 突发公共卫生事件应急管理法律法规的制定 和实施	(194)
第三节 突发公共卫生事件法制管理中的职责、权利 与义务	(203)
本章习题	(212)
本章教学案例	(213)
第七章 突发公共卫生事件的社会心理管理	(218)
本章要点	(218)
第一节 危机情境及心理应激	(218)
第二节 社会心理及其特点	(226)
第三节 建立有效的心理支持系统	(237)
本章习题	(240)
本章教学案例	(241)
附录一：中华人民共和国突发事件应对法	(246)
附录二：突发公共卫生事件应急条例	(262)

第一章 公共危机管理概述

【本章要点】

本章对公共危机管理做了概括性的介绍,重点论述了公共危机的产生类型和级别程度,我国公共危机的严峻形势及其产生的诱因,政府在应对公共危机中的作用和职责,我国政府加强公共危机管理的基本思路和体系框架。

当今世界,和平与发展仍然是主题,但世界格局多极化趋势越来越清晰,各种矛盾和竞争错综复杂,突发公共事件不断发生,危机管理是当今世界任何国家和地区政府都必须认真对待的重大问题。目前,我国正处在改革开放和现代化建设的关键时期,在改革开放力度不断加大,社会主义市场经济快速发展的形势下,不可避免地会因各类矛盾和问题引发不同程度的突发公共事件。这种不可预测的、非常态的突发公共事件,往往会对人类的生存和发展造成预料不到的灾难性后果和危害。一般来讲,突发事件主要包括自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件等。2001年美国发生的“9·11”事件和2003年我国发生的非典公共卫生事件等,都给我们敲响了警钟。如何有效地应对这些突发公共事件,是提高党的执政能力的重要内容,也是各级党委和政府面临的一个十分紧迫的现实问题。党的十六大明确提出“全党同志一定要增强忧患意识,居安思危”;党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》和五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,围绕构建和谐社会的目标明确提出了要建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制,提高保障公共安全和处置突发性事件能力

的要求。因此,各级领导干部务必从构建和谐社会,保持社会稳定,保障人民群众生命财产安全的战略高度,增强危机意识,掌握危机管理知识,提高危机管理的能力,加强危机管理制度建设。

第一节 公共危机管理的基本概念

危机似乎是个令人紧张的字眼,其实它既包含着危险,也包含着机遇。任何一个社会、国家、组织和个体,都不能避开它的影响。因为所有的组织都是由组织内部成员与内外部环境的交互行为所构成的动态平衡系统。在这个系统中,广泛的个体差异、组织特性的差异和外部环境的变化都会使得不同的行为主体之间发生分歧、摩擦、对抗以及整体性的失衡,造成危机事件的发生。而人类生存的自然界更是有着无穷的奥秘和风险,往往在人们最不在意的时刻,给你以致命的袭击。究竟如何看待危机,如何准确把握危机的类型,如何认识危机背后形形色色的诱因,都是需要研究回答的问题。

一、公共危机的界定

国际上研究危机管理的学者把危机定义为:对一个社会系统的基本价值和行为准则产生严重威胁,并且在时间压力和不确定因素极高的情况下,必须对其作出关键决策的事件。从某种意义上说,中国的汉字可以最精练地表达出危机的内涵,即“危险与机遇”并存的时刻,是组织命运“转机与恶化的分水岭”,如果危机处理不当,组织危在旦夕,然而处理得当,则又会成为未来良性发展的坚实基础。从具体的危机管理角度出发,危机是指因不可抗力或突然袭来的严重自然灾害、公共卫生事件、社会冲突以及战争、恐怖袭击或其他极端行为引发的各类事件,它往往给社会正常的生产、生活秩序带来极大的威胁。危机事件的决策环境相对于政府的常规性决策环境往往是一种非常态的社会情境,是各种不利

情况、严重威胁、不确定因素的高度积聚。在紧急情境下,危机以其高度不确定的前景给管理者造成了高度的紧张和压力,为使组织在危机中得以生存,并将危机所造成的损害降至最低限度,决策者必须在相当有限的时间约束下作出关键性决策和采取具体的应对措施。在概念使用上,除了“(公共)危机(crisis)”外,现在学术界和实践部门使用的主要还包括“突发(公共)事件(emergency)”、“紧急状态(state of emergency)”、“灾害(hazard)”、“灾难(disaster)”等。这几个概念都是用来描述性质相近的一类事件或状态,但它们之间侧重点不同。对于危机事件或状态的分析,可以从以下三个维度考虑:事件的危害程度,事件的影响方式,事件的影响范围。(1)灾害和灾难主要是指自然因素、人为因素或由二者共同作用所引起的对人类生命、财产和(或)人类生存环境造成破坏损失的现象或过程。一般来说,灾难的程度比灾害更高一些。灾害、灾难的发生既有以突然发生的方式来产生影响的(如地震),也有以可预见的方式来影响社会的。灾害和灾难的影响范围一般涉及到不同的公共范畴(如不同地域或不同系统)。(2)突发事件和紧急状态更加强调的是事件的影响方式是突如其来的,事先难以预料,需要紧急处置。紧急状态更多的是指突发事件的关键临界点,这种提法从国家和法律的角度来看待突发事件,更多地偏重于性质严重到可以威胁政府统治权力的事件。突发事件的危害程度有可能很大,但也可能有限。突发事件和紧急状态影响的范围既可以是公共范畴,也可能是私域范畴。(3)危机是全过程、全方位地来描述那些突发的有可能产生较大破坏损失的事件。由于灾害、灾难、突发事件、紧急状态之间相互重叠和转化,广义的危机实际上把灾害、灾难、突发事件、紧急状态等全都包括进来了。

二、公共危机的特点

公共危机事件一般具有以下四个特征:

(一)突发性和紧急性

事件的演变达到了一个临界值,要求管理者快速作出决策,但往往缺乏必要的训练有素的人员、物质资源和时间。如1987年英国伦敦的皇家十字勋章地铁站的火灾,从第一个火苗出现到形成火灾仅有10分钟的时间,这次火灾共造成31人死亡,20人重伤。

(二)高度不确定性

事件的开端无法用常规性规则进行判断,而且其后的衍生和可能涉及的影响也没有经验性知识可供指导,一切似乎都是在瞬息万变,并且极可能产生各种“涟漪效应”。典型的例子就是环境的污染案件。如1971年的意大利塞文索发生的化学危险品不慎泄漏对周围的农场和社区造成长期污染,使该地区又面临着居民迁移和重建的压力。1986年发生的苏联切尔诺贝利核电站泄漏事故也是如此。

(三)影响的社会性

对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,其影响和涉及的主体具有社会性。1998年我国长江流域和嫩江、松花江流域发生了历史上罕见的特大洪水,直接经济损失达2000多亿元(约占GDP总量的2%多);与此同时,还对灾区的各种基础设施(如水利设施、公路交通设施、电网与通讯设施、文教卫生设施等)造成了严重破坏,给灾区的工农业生产和群众生活带来极大影响(1380多万人失去住所,1700多万间房屋倒塌、损坏,2150多万公顷农田被淹,仅江西和湖北两省就有23530家企业受灾,其中12846家企业停产),减少了受灾省区的财政收入。

(四)决策的非程序化

管理者必须在有限的信息、资源和时间条件下寻求“满意”的处理方案。迅速地从正常情况转换到紧急情况的能力是危机管理的核心内容。

三、公共危机管理的内涵

公共危机管理指的是为避免或减少危机所造成的损害而采取的危机预防、事件识别、紧急反应、应急决策、处理以及应对评估等管理行为,目的是为了对提高对危机发生的预见能力、危机发生后的救治能力以及事后的恢复能力。一般而言,危机管理需要面对三个事实要素:(1)事件的发生、发展具有突发性和破坏性。(2)可供管理者利用的时间、信息等资源非常有限。(3)事态发展的后果很难预料。因此,危机管理是一种特殊类型的管理,具有显而易见的不可逆转性,它要求在相当有限的时间里作出重大决策和反应。

危机具有特定的生命周期,因此,需要在危机发生的每一阶段制定出相应的对策(包括危机管理的准备、预警、处理及恢复等几个阶段)。从最广泛的意义上说,危机管理包含对危机事前、事中、事后所有事务的管理。危机管理的任务是尽可能控制事态,在危机发生后把损失控制在一定的范围内,在事态失控后要争取重新控制住。就其本质而言,危机管理是一种非程序化决策,这类决策极为复杂而困难,往往关系到组织的安危。有效的危机管理需要做到以下几个方面:移转或缩减危机的来源、范围和影响;提高危机初始管理的地位;改进危机冲击的反应管理;完善修复管理,以能迅速有效地减轻危机造成的损害。传统的危机管理着重强调对危机反应的管理,而不重视危机的前因后果。但高效的危机管理要求通过寻找危机根源、本质及表现形式,并分析它们所造成的冲击,就能够通过降低风险和缓冲管理来更好地进行危机管理。

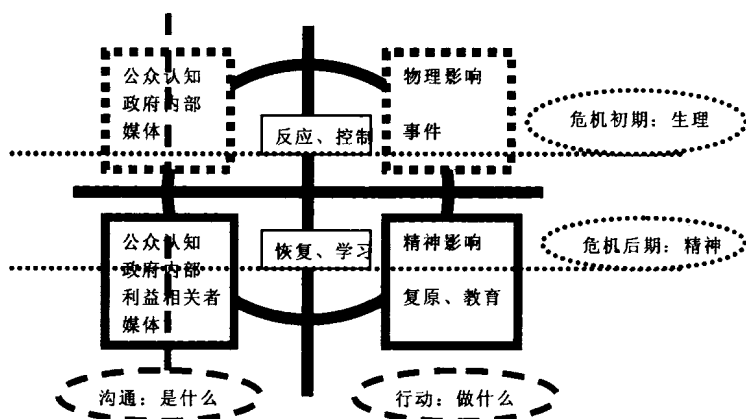


图 1-1

罗伯特·希斯(Robert. J. Heath)用一个简单的几何图形来描述完整的危机管理过程(图 1-1)。在危机管理范围示意图中,左边两个象限代表危机管理的沟通活动,而右边两个象限表示危机管理的行为构成。上面两个象限反映的是处理危机事件的初期阶段,以生理上可见的影响为主;而下面两个象限反映的是恢复管理时期,在该阶段精神影响更加突出。反应和恢复管理中强调的重点是公众认知。其中需要说明的是危机管理中针对的是利益相关者,因为在危机的不可预见的影响中,我们需要对每一利益相关群体进行分析,才能够做出相对准确的判断,从而降低不确定性。危机管理范围示意图有助于管理者从总体战略高度进行危机管理。管理者应该考虑如何减少危机情境的发生,如何做好危机管理的准备工作,如何规划以及如何培训有关人员以应对危机局面(或从中很快复原)。这四个方面构成了基本的危机管理。问题是,大多数管理者过于将注意力集中于资源管理上,对外界的沟通却重视不够,在图 1-1 的左边的精力投入基本为零,其结果表现为沟通贫乏,甚至不准备与利益相关者和外界协调关系,其结果可想而知。从某种角度上说,危机管理的过程就是组织维护、巩固或重新设

计、重新塑造自身公众形象的过程；同时，获得了良好形象的组织又反过来强化组织危机管理的能力。

当然，除了基于时间发展脉络作为建立现代危机管理体系的分析框架，还可以根据危机基于管理学上的本质特征选择组织行为分析框架（危机中的主体行为分析）和决策过程分析框架（危机决策流程）进行辅助分析，这有利于更深入地理解危机的诱发根源和危机管理的战略要义。

第二节 公共危机的分类分级与分期

不同类型危机事件所发生的原因、所导致紧急状态的影响程度和范围、所产生社会危害的严重程度都有很大差异，从而使得政府应对的措施和手段也有所不同。此外，相同类型危机事件的不同阶段对政府危机管理措施的要求也都不同。然而，国家危机管理体系很难为各种可能出现的危机事件制定出一一对应的管理方案并提供相应的物质和人力储备。因此，一个完善的危机管理体制要求我们必须对各种表现形式不同的危机事件进行深入分析，抓住其本质特征，从而对不同危机事件进行分类、分级与分期，在此基础上建立相应的危机管理体系和应急预案。

一、公共危机分类

不同类型的危机事件，造成的社会危害不同，对国家应急措施的需求也不相同。例如，自然灾害应急应以国家救助性和保护性措施为中心，辅之以限制性措施；社会冲突应急则要求以国家限制性措施为中心。因此，国家公共危机管理体系的设置以及国家机关应急职权的行使，首先必须与危机事件的种类相适应。也就是说，分类制度是国家危机管理体系建设的首要基础。

公共危机从理论上可以有不同的分类方法。例如，有学者根据危机情境中的主体的态度，将危机划分成一致性和冲突性两类。

一致性是指在危机中的利益主体具有相同的要求,如全民救灾;而冲突性,则是指状态中存在着两个或两个以上的不同利益主体,如战争、革命等。也有学者提出了综合的标准划分,选取危机状态的复杂程度、性质以及控制的可能性等指标,将危机划分成两种基本类型:一是结构良好的危机状态;二是结构不良的危机状态。

综合国内外相关文献,根据危机事件本身特有的性质,可以将其划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件以及经济危机五大类(见表 1-1)。

表 1-1 危机事件的类型划分

类型	危机事件示例
自然灾害	水旱灾害,台风、冰雹、雪、高温、沙尘暴等气象灾害,地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,森林火灾和重大生物灾害等
事故灾难	民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故,工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位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,核辐射事故,重大环境污染和生态破坏事故等
突发公共卫生事件	突然发生,造成或可能造成社会公共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、重大动物疫情,其他严重影响公众健康的事件
突发社会安全事件	重大刑事案件、涉外危机、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件
经济危机	资源、能源和生活必需品严重短缺,金融信用危机和其他严重经济失常、经济动荡等涉及经济安全的危机

(1)自然灾害:主要是指水旱灾害、气象灾害、地质灾害以及森林火灾和重大生物灾害等。

(2)事故灾难:主要是指重大交通运输事故、各类重大安全事故、造成重大影响和损失的城市生命线事故、核辐射事故、重大环境污染和生态破坏事故等。

(3)突发公共卫生事件:主要是指突然发生,造成或可能造成社会公共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、重大动物疫情以及其他严重影响公众健康的事件。

(4)突发社会安全事件:主要是指重大刑事案件、涉外危机、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件。

(5)经济危机:主要是指资源、能源和生活必需品严重短缺,金融信用危机和其他严重经济失常、经济动荡等涉及经济安全的危机。

这种方法主要是基于事件发生的诱因进行分类的,这样做的意义在于:一方面,为预防危机事件提供线索;另一方面,也为国家应急措施的采取提供基本依据,因而符合危机管理的基本原则。对于前四大类危机事件,目前学术界和实际工作部门的观点比较一致,但是将经济危机单独列为一种特定类型的危机事件,还是将它纳入突发社会安全事件中加以管理,有不同看法。我们认为经济危机由于其独特的产生方式和巨大影响,单独列出为好。

在危机事件的分类上,还需要注意以下三个方面的问题:(1)以上五大类危机事件彼此并不是截然对立的,相互之间往往呈现多元和共时的特征,在特定的情景下可能相互转化,即带来所谓的“涟漪反应”。比如,有些危机事件造成重大危害的原因包括自然的、人为的和其他的;一些技术灾害(如有毒物质的泄漏),也可能导致公共卫生事件。2000年的台湾八掌溪事件,就是由于政府对自然灾害的反应不力而引发成为一场全方位的社会动荡的典型例子。(2)危机事件类型的具体规定,必须为各种新情况、新变化预留空间,并适时调整和更新。现代社会在一定意义上说是高风险的社会,随着形势的发展不断变化,危机事件的不确定因素将会不

断出现。例如,我国 1989 年制定的《中华人民共和国传染病防治法》,受当时条件所限,相关规定并不完备,给 2003 年非典疫情初期的疾病预防和控制带来不利影响。(3)政府危机管理体系应当以危机事件为中心,在科学总结、归纳各类危机事件的特点、发展规律和应对机理的基础上,加强各类危机事件的危机管理机制建设以及相互之间的协调、配合和衔接。

二、公共危机分级

将危机事件划分为不同的级别,从而采取不同的应急措施,这是各国危机管理的共同经验。当前,西方发达国家政府预警系统一般都强调对危机事件进行分级预警管理,对程度不同的危机事件实行不同级别的认定并采取相应的对策。例如,2001 年“9·11”恐怖袭击事件发生后,美国建立了一套五级国家威胁预警系统,用绿、蓝、黄、橙、红五种颜色分别代表从低到高的五种危险程度(见表 1-2)。

表 1-2 美国五级国家威胁预警系统

颜色	威胁程度	采取的行动
红	严重	动员紧急救护队,并布置工作人员评估紧急需要
橙	很高	地方、州和联邦机构开展协调工作,加强在公众实践中的安全工作
黄	较高	加强对重要地方的监视活动及对威胁的评估工作
蓝	警戒	检查紧急程序,通知公民所要采取的必要措施
绿	低保	持安全培训和准备状态

危机事件分级的难点在于:是按照危机事件的客观属性(产生原因、影响范围、损失后果等)来分,还是按照危机管理的主观属性(危机事件的影响程度、政府应对能力的强弱等)来分。分级的意义在于为危机管理所需动员的资源和能力提供指导。例如,有些

危机事件损失和影响重大,但控制事态发展比较容易,政府处理快速简单,这类事件就不一定有很高级别(如特大交通事故);相反,有些危机事件起初危害和影响不大,但潜在危害很大,波及迅速,难以控制,这类事件就应当被列为较高级别(如新型传染病)。

在我国,根据危机事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,一般可分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。

针对可能发生的危机事件,预测预警系统应发布预警级别等预警信息。预警级别依据突发公共事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展势态,一般划分为四级:Ⅰ级(特别严重)、Ⅱ级(严重)、Ⅲ级(较重)和Ⅳ级(一般),依次用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

公共危机事件的实际级别与预警级别密切相关,但由于识别危机的性质和程度经常会随着危机发展变化的过程而定,预警级别并不完全等于事件的实际危害程度和影响范围。在公共危机事件发生后,会根据实际情况确认和调整危机事件的级别。

根据分级管理原则,特别重大、重大、较大和一般危机事件,分别由发生地省级、市级和县级政府统一领导和协调应急处置工作(见表 1-3)。(1)一般(Ⅳ级)危机事件,表示其影响局限在社区和基层范围之内,可被县级政府所控制。(2)较大(Ⅲ级)危机事件,表示后果严重,影响范围大,发生在一个县以内或是波及两个县以上,超出县级政府应对能力,需要动用市有关部门力量方可控制。(3)重大(Ⅱ级)危机事件,表示其规模大,后果特别严重,发生在一个市以内或是波及两个市以上,需要动用省级有关部门力量方可控制。(4)特别重大(Ⅰ级)危机事件,表示其规模极大,后果极其严重,其影响超出本省范围,需要动用全省的力量甚至请求中央政府增援和协助方可控制,其应急处置工作由发生地省级政府统一领导和协调,必要时(超出地方处理能力范围或者影响全国的)由国务院统一领导和协调应急处置工作。