

**急救中心规范化建设
与突发事件应急救援处理及工作流程
实用手册**

999

急救中心规范化建设与突发事件 应急救援处理及工作流程实用手册

本手册为《急救中心规范化建设与突发事件应急救援处理及
工作流程实用手册》(电子出版物)的配套使用手册

熊礼俭 主编

中国科技文化出版社

应急管理体系,是指应急管理的组织结构系统。组织结构是为了实现既定目标,按照一定的规则和程序而设置的多层次、多岗位、具有相应人员隶属关系的权责角色结构。应急管理体系是为应对突发公共卫生事件而建立的组织结构。这次 SARS 疫病的突然袭击,暴露了我国公共卫生体系存在的严重缺陷和问题,为了应对可能发生的突发公共卫生事件,针对我国公共卫生体系存在的问题,我们应总结抗击 SARS 的成功经验,借鉴国外特别是美国、英国和日本突发公共卫生事件应急体系的经验,组建我国突发公共卫生事件应急管理体系。

第一章 统一协调指挥体系

突发公共卫生事件是一些突然爆发的灾难,事件发生必然影响到社会生活各个领域,而应对这种灾难的应急处理工作,必须要有社会各个方面的积极参加和支持,这就必须要有各级人民政府的统一领导、指挥和协调,各级政府的领导是通过应急指挥部来实现的。

一、应急指挥部的组建

应急指挥部按两级结构组建,分全国应急指挥部和省级行政区应急指挥部。

(一)全国应急指挥部的组成

突发公共卫生事件发生后,国务院应设立全国突发事件应急处理指挥部,它是一个领导中心,由国务院主要领导担任总指挥,负责全国突发公共卫生事件应急处理工作的领导、指挥。它又是一个协调保证系统,由于突发公共卫生事件应急处理工作涉及社会生活的各个方面,因此,必须有国务院有关部委参加,以便协调各个方面的应急工作,并为应急处理工作提供必须的保证。参加全国应急指挥部的应有卫生部、国家药监局、国家发展与改革委员会、财政部、建设部、农业部、交通部、民航总局、铁道部、信息产业部、公安部、监察部、民政部、教育部、科技部等国务院职能部门和中国人民解放军相关部门,以便协调各个方面的应急工作,并为应急工作提供资金、物资、设备、技术和人员等方面强有力的保证。

(二)省级行政区应急指挥部的组成

突发公共卫生事件发生后,省、直辖市、自治区人民政府、特别行政区政府应设立地方应急指挥部,由政府主要领导人担任总指挥。地方应急指挥部是地方突发公共卫生事件应急处理工作的领导中心,负责本地区突发公共卫生事件应急工作的统一领导和指挥;又是地方突发公共卫生事件应急处理工作的协调保障系统。因此,地方政府相关职能部门必须参加应急指挥部的工作。一般应有卫生厅、药监局、发展与改革委、财政厅、农业厅、民航局、铁路局、信息产业厅、公安厅、监察厅、民政厅、教育厅、科技厅等省级政

府职能部门参加,以便协调本省区各个方面的应急工作,并为本省区应急处理工作提供资金、物资、设备、技术和人员等方面的有力保证。

二、应急指挥部的主要职能

应急指挥部是全国或一个省级行政区负责应对突发公共卫生事件的领导中心,承担着组织领导应急决策和动员协调等项职能。

(一)强有力的组织领导

突发公共卫生事件是一种很难预料的灾难,它会对人民生命、公众健康、社会安全以至政治、经济产生巨大的影响。像这次 SARS 疫情突然袭击我国,夺去了数百人的生命,使数千人受到感染,疫情的迅速扩散造成了群众的恐慌,社会上谣言迭起,使社会出现紧张的气氛。在此危急关头,党中央、国务院的主要领导亲自领导全国共同抗击 SARS,成立了以国务院主要领导为总指挥的全国应急指挥部,组织领导、统一指挥。由于全国应急指挥部具有最高的权威、拥有最大的权力,它可以根据防治 SARS 的需要调拨巨额防疫资金,可以组织最急需的物资、设备,可以动员全国医学科技人才,可以指挥铁路、民航等交通系统,可以指令各地官员对防治工作承担责任,可以组织最强的医疗力量开展救治,可以组织最强的科学专家开展病原学攻关研究等等,正因为有这样强有力的组织领导,使我国防治 SARS 的工作很快取得显著成效,用了比较短的时间就基本控制了疫情。

(二)科学有效的应急决策

突发公共卫生事件发生后,成立的应急指挥部的首要决策就是是否启动应急预案,应急预案的启动意味着整个社会或疫情发生地区就进入了紧急状态,涉及对社会生活各个方面都要做出重大调整,对社会人群的生活方式会有一定限制,因此,是否启动应急预案是一项重大的决策。首先,对已经发生的疫情信息要全面准确,包括疫情的严重程度,已经造成的危害,疫情可能的发展趋势等都要掌握准确的信息。其次,对可能采取的应急方案进行分析比较,选择最佳或者比较满意的方案。最后,由应急指挥部定案,并组织实施。在这一决策过程中,参与决策的不仅有指挥部的主要成员,还要特别注意发挥技术指导小组的作用,应由他们对疫情做出科学准确的评估,提出决策方案建议。同时,要注意发挥疾病控制中心的作用,在应急预案启动前对疫情的监测,疫情发生后的流行病学调查等疫情信息的收集、处理,全由疾病控制中心承担。他们工作的情况直接关系到对疫情的评估和判断,他们所提供的全面准确的疫情信息,是指挥部做出科学正确决策的基础。因此,要充分发挥疾病控制中心的作用,要特别重视他们所收集的疫情信息和对应急工作的建议。

(三)动员协调社会力量共同参与

突发公共卫生事件发生后,应急指挥部启动应急预案,整个社会或疫情发生地区就进入了紧急状态。作为应急工作领导中心的指挥部,必须根据应急工作的需要,动员社会各个方面的力量参与。除国务院或省政府的各部委或各厅局直接参加应急工作外,与应急工作有关的其他社会机构、团体、企事业、部队等部门,则要由应急指挥部发出动员令,动员他们积极参加应急工作。在这次抗击 SARS 的紧急关头,国务院应急指挥部提出

请求,由中央军委下令,调集中国人民解放军医疗单位、医学院校的医护人员,在北京组建小汤山医院,专门救治北京地区的 SARS 病人。同时,指挥部通过卫生部、教育部抽调外地高校附属医院医护人员,支援北京地区防治 SARS 疫病的工作。动员企业劝阻进京务工的民工不要返乡,就地防治,避免疫情扩散。凡此种种,都是应急指挥部的重要职能。指挥部不仅要动员各方面的力量共同参与战斗,更要协调好各参与单位的关系,使参与单位能产生 $1+1>2$ 的效用。

三、应急指挥部的组织机构和职能

应急指挥部应当根据应急工作的需要,设立以下个职能机构,各司其职,开展应急工作。

(一)防治组

1. 指导、督促各地制订防治突发疫情工作预案和监测方案,检查这些方案实施情况,及时提出全国疫情控制措施的政策建议。

2. 完善疫情报告信息系统,负责全国疫情的收集、汇总、分析、报告和公布工作。

3. 制订疫病流行病学调查方案和有关技术方案,组织专家咨询组,指导重点地区开展流行病学调查工作。

4. 指导各地做好个案病例流行病学调查和密切接触者的信息分析,以及追踪、隔离工作。

5. 协调、督导各地做好疫病患者的收治和临床救治工作,组织专家支援疫情重点地区的临床治疗工作。

6. 组织培训省级疫病预防、流行病学调查及临床救治的医务人员。

7. 组织协调各地做好疫病临床救治及预防控制经验交流工作。

8. 指导各地根据疫情提出隔离、封闭有关地区 and 单位的建议。

9. 配合其他职能部门在全国范围内开展有关疫病防治行动。

(二)卫生检疫组

1. 制订对流动人员进行检疫防治方案。

2. 建立健全飞机、火车、汽车、轮船等交通工具和出入境口岸防治疫病的工作机制。

3. 制订交通工具和出入境口岸防治疫病工作预案,并组织实施,及时收集、报告有关疫情信息。

4. 加强对出入境人员和乘坐交通工具人员中的卫生检疫、检验工作,依照有关规定协助地方政府做好对流动人口中疫病患者、疑似病人及其密切接触者采取隔离、留观、就地医学检验等医学措施,并向指定的医疗机构送治。

5. 强化对出入境口岸和乘坐交通工具人员的疫情监测工作和卫生监督工作。

6. 强化对出入境口岸和交通工具的紧急卫生处理工作。

7. 督查地方政府和有关部门对出入境口岸和重要交通工具及场所对疫病监管措施的落实情况。

8. 协助地方政府做好有关人员疏散和救援物资运送工作。

9. 督查进口防治疫病所需物资、仪器设备、交通工具、药品、试剂等的办理工作。

(三) 科技攻关组

1. 制定疫病防治技术研究方案和相关政策。
2. 组织科研力量进行寻找疫病病原体、防治疫苗、药物等项目的研究攻关。
3. 统一协调防治疫病科研中的有关问题,解决科研与临床应用、预防疫苗、治疗药物等的研发和应用问题。
4. 指导地方开展防治疫病科研工作。
5. 组织有关专家开展防治疫病应急咨询活动。
6. 组织防治疫病的国际交流与合作。

(四) 后勤保障组

1. 制定防治疫病有关物资保障方案及相关政策和措施,并指导和监督实施。
2. 负责督促和协调各地政府做好保障本地区防治疫病药品、医疗器械、隔离防护装备和消毒剂等用品的生产、采购、供应工作;根据疫情变化,调剂余缺,组织调运。
3. 解决防治疫病医药用品等生产所需资金和物资。
4. 负责防治疫病医药用品等物资储备和调节工作,制定紧缺医药用品的应急预案及应急措施。
5. 监测与群众基本生活密切相关的粮、油、盐、糖、蔬菜、肉、蛋等生活必需品和卫生清洁用品的市场动态,督促地方政府做好市场供给保障等工作。
6. 指导各地加强市场监督管理,保证商品质量,稳定物价,查处违规经营,维护正常的市场秩序。
7. 制定中央财政防治疫病专项基金使用方案,确保及时拨付;严格监督、督促地方政府安排落实疫病防治资金,做好城乡困难群众疫病防治医疗救助及生活救助工作。
8. 负责组织接受国内外对防治疫病的捐赠事宜。

(五) 农村组

1. 制定农村疫病防治工作预案。
2. 督促检查各地落实中央关于救治农民和农村人口疫病患者方案的情况。
3. 分析、预测农村疫病疫情,及时提出相关措施和建议。
4. 配合有关部门组织对农村疫病患者及时救治。
5. 指导和督促地方政府加强对农村广大农民开展防治疫病知识的宣传和普及工作。
6. 督促地方政府建立健全农村疫病监测体系和疫情报告制度。
7. 指导地方政府对从疫区返乡的务工人员实施疫情监测。
8. 指导和督查农村集贸市场防治疫病工作落实情况。
9. 及时总结交流各地防止疫情向农村蔓延的做法和经验。

(六) 宣传组

1. 制定宣传报道对策,及时提出新闻宣传报道的指导性意见。
2. 指导和组织有关部门、新闻媒体做好疫情通报、防治知识和措施、相关法律法规、先进人物和先进事迹、重大决策和部署、经济发展与改革开放成就等方面的宣传报道工作。
3. 审查有关防治疫病的新闻稿件,提出加强对外宣传、对互联网信息和手机短信息

的管理控制意见。

4. 组织新闻采访和新闻发布会。

(七) 社会治安组

1. 密切关注社会动态,搜集、掌握与疫病有关的信息,尤其是影响社会稳定的信息。

2. 加强对社会层面的控制,及时发现、严密防范、严厉打击哄抬物价等扰乱社会及市场秩序和造谣惑众等违法犯罪活动。

3. 严密监控互联网上有关疫病的信息,依法处理制造恐慌和恶意攻击、诽谤政府等违法行为。

4. 加强出入境边防检查工作,配合有关部门做好检疫工作。

5. 防范和打击境内外敌对势力、民族分裂势力、暴力恐怖势力、宗教极端势力以及各种邪教组织借机进行的各种破坏活动。

6. 依法协助卫生部对各种需要隔离的人员和地区采取强制隔离措施。

7. 做好交通疏导,保障疫情处理车辆和人员迅速抵离疫区。

(八) 外事组

1. 负责防治疫病所涉及的外事工作,协助处理防治疫病的重大涉外问题,协调涉及港澳台地区防治疫病的有关事务。

2. 收集和反映境外包括国际组织对我国防治疫病工作的反映等信息。

3. 收集和反映在内地港澳台人员和在华外籍人员的感染和救治情况,指导和督促落实外国和国际组织驻华机构及学校、寓所等外国人集中地区的卫生防疫工作。

4. 指导和督促落实对我国派出人员疫病防治工作以及涉及疫病问题的侨民保护工作。

5. 督促和推动我国有关部门对外及时、实事求是地通报我国疫病防治情况,特别是给世界卫生组织(WHO)的疫情报告。

6. 组织和督促有关单位跟踪研究各国应对疫病及类似公共卫生安全事件的做法和经验。

7. 会同有关部门跟踪研究疫病对我国外交、经贸、旅游和人员往来等方面的影响,提出相关的政策建议。

8. 督促中央和地方有关部门设立英语及其他外语疫病咨询热线。加强与外籍人员的沟通,稳定他们的情绪,取得他们的配合与支持。

(九) 指挥部办公室

1. 及时传达指挥部领导人的有关指示、会议决定、文件精神等事项,并督促检查贯彻落实情况。

2. 承办指挥部领导人召开的会议。负责领导人活动的组织安排和服务工作。

3. 负责指挥部有关文件起草、审核和印发工作。负责有关方面报告文件的承办工作。

4. 负责指挥部各职能小组之间和有关部门及地方的联络、沟通和服务工作。

5. 负责疫病防治工作信息的收集、综合整理,供指挥部负责人参阅使用。

6. 负责中央派出的疫病防治《督导组》的组织与联络工作。

第二章 预警体系

通过科学监测迅速、准确地做出突发公共卫生事件预警报告,做好应对突发公共卫生事件的充分准备,是有效预防和控制突发公共卫生事件的基础,也是做好突发公共卫生事件应急处理工作的基础。

一、突发公共卫生事件的监测

对突发公共卫生事件的监测,是向社会有关方面发出突发公共卫生事件预警的依据,是做出应对突发公共卫生事件决策的基础。对突发公共卫生事件的监测,必须有一个反应灵敏的监测网络,要有对所获信息进行科学处理的分析系统。

(一) 重大疫情动态监测系统

建国以来,我国卫生防疫系统建立以各级卫生防疫站为主体的疾病监测系统,在半个世纪的疾病监测中发挥了重要作用。但是,由于各种原因,这个系统存在着许多问题,网络不健全、监测有疏漏、信息不准确、反映不及时,这次 SARS 的突然袭来,更进一步凸现了这些问题。在防治 SARS 的过程中,从中央到地方都重视了疾病监测网络的建设。因此,为了应对突发公共卫生事件,必须建立覆盖面广的监测网络。

突发公共卫生事件、特别是重大疫情动态的监测面必须广泛,应当覆盖可能提供疫情信息的社会各个方面。美国应对 SARS 的防治中,疾病监测报告预警系统发挥了重要作用。美国的监测覆盖面很广,包括 911 呼救症状监测、医院急诊室病人监测、市面药房药物销售监测、学生缺课监测、法医死亡解剖记录监测、猫狗死亡监测、手纸和橘子汁销售监测、街上商场打喷嚏症状电视监测等。正因为有这样广泛的监测,便能及时捕捉疫情动态信息,做出及时预警,从容面对疫情的袭来。根据我国已有的工作基础和这次抗击 SARS 的经验,并借鉴国外的经验,预防突发公共卫生事件必须建立起覆盖面广的疫病监测网络,这个监测网络必须覆盖以下方面,以获得比较全面的疫情信息。

1. 医院门诊部和急诊室,监测病人就诊人数和病种变化情况。
2. 社会药房,监测购药种类及人数变化情况。
3. 学校、幼儿园,监测学生和幼儿园因病请假缺课情况。
4. 机场、火车站、汽车站、轮船码头以及大型商场人口大量流动场所,监测人流动向及身体健康情况。
5. 法医死亡解剖记录,监测死亡原因及死因谱的变化情况。
6. 家畜、家禽、宠物死亡情况,监测这些动物死亡原因、死亡病种与人类健康的关系等情况。

(二) 对突发公共卫生事件监测信息的分析处理

对监测获得的原始信息进行“加工处理”,即经过分析,去粗取精、去伪存真,以获得真实准确的信息,这种经过加工处理的信息称为可用信息,据此做出科学正确的决策。

突发公共卫生事件监测所获得的信息有各个方面、各种类型的信息,有的反映了真实情况,有的可能只是表面现象或假象;有的全面,有的只是片言只语,不能反映主流。因此,对监测获得的疫情信息必须进行加工处理、科学分析,以求获得真实准确的疫情信息。例如,对门诊就诊人数和病种的监测,春夏之交门诊人数剧增,呼吸系统疾病病人增多,这就要分析增加的原因,是因为气候变化引起的上呼吸道感染,还是流行性感冒流行,或者是 SARS 病流行,只有弄清了这些信息的真实情况,才能发出准确的疫情警报,才能在预防和控制突发公共卫生事件中发挥重要作用。

二、突发公共卫生事件的预警

突发公共卫生事件的预警,是由卫生行政部门根据监测网络提供的信息,及时向社会发出突发公共卫生事件可能发生的预警报告。这种预警报告,不仅应有准确及时的监测信息作基础,而且要用科学预测的方法进行科学预测的结果为依据,这样的预警报告才能在预防控制突发公共卫生事件中发挥重要作用。

(一) 对突发公共卫生事件进行科学预测

科学预测,是人们利用已经掌握的知识和技术,通过对客观事物的历史和现状进行调查与分析,预先推知和判断事物未来和未知的结果。影响预测准确度的因素很多,关键因素有两个,一是预测所依据的资料信息的准确性,二是预测所使用的方法技术的适宜性。因此,要获得科学准确的预测结果,就必须保证资料信息的准确性和方法技术的适宜性。预测有多达上百种方法和技术,预测者必须根据预测问题的性质,掌握资料信息的情况及预测的设备条件和预测者的水平,选择适宜的方法和技术。现代预测学常用的方法有定性预测方法,如头脑风暴法、特尔斐法、主观概率法等;定量预测技术,如数据模式技术、时间序列型技术、计量模型技术等。

对突发公共卫生事件的预测,就是对监测系统所获得的信息,运用现代管理科学的预测方法和技术,进行科学的预测,在评估现有疫情的基础上,对疫情的发展趋势进行推测和判断。如果所监测到的疫情信息全面准确,所选择的预测方法科学恰当,进行预测的过程符合预测规律,必然会得到准确的预测结果。

(二) 对突发公共卫生事件的预警报告

对突发公共卫生事件的监测,是为了对疫情的当前形势做出科学评估,对疫情的发展趋势做出科学预测,然后依据这一预测结果通过新闻媒体,向社会公开发出灾害预警报告,使社会广大公众思想有所警惕,使相关部门做好应对灾害的各项准备。这些年来,随着科技的发展,我国已能对天气、地震进行比较准确的预报。有些气象台在进行天气预报的同时,也进行了一些疾病发病概率的预报,这些预报对人们的日常生活、生产活动发挥了重要作用。但是,对突发公共卫生事件的预报尚未形成预报系统和预警报告制度,致使在突发公共卫生事件爆发后,人们缺乏必要的思想准备和工作准备,以致出现惊

慌失措、措手不及的情况。因此,突发公共卫生事件预警报告制度是非常重要的。

在这次 SARS 风暴袭击全球时,到五月中旬,美国发现了 345 例“非典”病人,281 例疑似病例,经过及时的救治,无一例死亡,而且迅速控制了疫情。他们能够及时控制疫情,是因为他们国家在“9·11”事件后,建立了一整套应对突发公共卫生事件的应急系统,其中疾病监测预警报告系统非常完善。美国的公共卫生应急系统基本做到了善敲警钟,应急高效。生活在美国的人,经常会接收大众媒体发出的公共卫生警告,例如每年到了感冒流行季节,卫生行政当局会向大众媒体发布公共卫生新闻,介绍迄今发现了多少感冒病例,今后的发病趋势,公众应该怎样预防等。尽管社会上有人认为这是小题大做,但是卫生行政当局认为这是他们应尽的职责,仍然坚持预报。同时,新闻媒体也重视疫情的报道,某地发生流感流行,多少人被感染,多少人死亡,警告人们提高警惕,加强预防。国外对突发公共卫生事件的预警报告制度发挥了很好的作用,我们应当借鉴。

总结这次与 SARS 抗争的经验,借鉴国外突发公共卫生事件预警报告制度的长处,我国应当建立起反应灵敏的突发公共卫生事件预警报告系统,对突发公共卫生事件进行科学监测,做出科学预测,发出及时准确的预警报告,提高人们对突发公共卫生事件的警觉,作好应对突发公共卫生事件的准备,提高应对突发公共卫生事件的应急能力,减少突发公共卫生事件造成的危害,以保护人民生命安全和经济社会生活的正常运行。

第三章 救控体系

突发公共卫生事件发生后,立即救治受到危害群众和控制疫情的扩散是应急工作的首要任务,建立高效运行的救控体系是承担这些艰巨任务的载体。高效运行的救治体系不仅要充分发挥现有医疗机构的作用,还可根据救治工作的需要临时组建专业医疗机构,使受到危害的群众都能得到及时的救治。同时,还要发挥疾病预防控制中心的作用,及时开展对疫情的控制和流行病学调查工作,为彻底控制和消除疫情提供依据。

一、医疗救助机构

医疗救助是使受到突发公共卫生事件危害的群众得到及时救治,挽救生命、恢复健康,是时间性最强、任务非常艰巨的医疗工作。

(一) 充分发挥现有医疗机构的作用,立即开展紧急救治工作

突发公共卫生事件发生后,现有各级医疗机构应当对突发事件致病的人员提供医疗救护和现场救援,对就诊病人必须接诊治疗,需要转送的病人按规定转送至指定的医疗机构。

医疗机构收治感染的病人或疑似病人,实行首诊负责制。医疗救治机构的职责有:及时、如实报告疫情;承担责任范围内的预防、诊断、治疗任务;对医疗机构内病人和疑似病人污染的场所、物品和排泄物进行严格处理;负责对医疗机构内死亡的病人或者疑似病人的尸体进行消毒处理;对医护人员进行专门的培训;宣传疾病防治科学知识。

医疗机构内应当采取卫生预防措施,防止交叉感染。医院内 SARS 感染控制的首选措施是严格隔离,设立发热门诊,专门接诊发热病人;设立隔离留观室,对暂时诊断不明、不能排除 SARS 感染的,均要进行隔离留观;设立 SARS 疑似病人病区,专门收治 SARS 疑似病人,实行严格的隔离措施,积极进行鉴别诊断,排除其他呼吸道感染疾病,确保诊断质量;设立 SARS 病人病区,专门收治确诊 SARS 病人,对重症病人应当单独收治在重症监护病房或具备监护和抢救条件的病室,积极进行抢救治疗,挽救病人生命。

(二) 根据急救工作的需要,临时组建急救医疗机构,收治大批病人

《突发公共卫生事件应急条例》规定:“根据突发事件应急处理的需要,突发事件应急处理指挥部有权紧急调剂人员、储备的物资、交通工具以及相关设施、设备”。这次 SARS 在北京地区爆发流行后,受感染的人数迅速增至几千人,现有医疗机构的传染病病房和床位远远不能满足收治 SARS 病人的需要,全国应急处理指挥部决定成立临时紧急救治医疗机构,请求中央军委从全国各地军队和武警医疗机构抽调相应专科的医护人员,迅速组建了专门收治 SARS 病人的小汤山医院,收治了成千 SARS 病人,使感染病人得到及

时良好的救治,大大降低了死亡率,提高了治愈率,在控制北京地区 SARS 疫情中发挥了重要作用。

组建临时救治医疗机构,必须按照防治工作的要求建设,要创造良好医疗救治条件,要有抢救重症病人的医疗设备,要有严格的隔离条件,使发热病人、疑似病人、确诊病人都能有单独隔离的病区,防止院内交叉感染;在临时救治医疗机构的组建中,要特别重视对有经验、高水平医护人员的配备,这是临时救治工作能否成功的关键;要实行科学管理,使这样的临时救治医疗机构的各种资源优化组合,充分发挥团队精神,做好紧急医疗救治工作。

二、疫情控制机构

高效运行的医疗救治体系,不仅包括医疗救治机构医疗救治工作,还包括疾病控制机构的疫情控制工作。

(一)积极开展疫情控制工作

突发公共卫生事件、特别是重大疫病爆发后,紧急救治工作既有对病人的抢救治疗,又有对已经发生疫情的控制,防止疫情扩散蔓延。

在防治 SARS 时,疾病控制机构承担疫情监控工作,具体职责有:对 SARS 疫情进行监测与预警;对疫情报告进行汇总、分析、评估;对诊断病人、疑似病人以及密切接触者进行流行病学调查;对诊断病人、疑似病人及密切接触者采取必要的医学观察措施;对医疗机构的消毒、隔离工作进行技术指导;对疫区进行隔离和消毒;对医疗机构外死亡的 SARS 病人或疑似病人的尸体进行消毒处理;对疾病预防控制人员进行专门的业务培训;对公众开展健康教育和医学咨询服务;依据有关规定进行其他疾病的预防控制工作。

为了防止疫情的扩散,在疫病爆发后对疫区要采取严格的隔离措施或暂时实行封闭管理,避免疫情扩散。对城市流动人口中的病人或疑似病人,要就地隔离、观察和治疗;采取严格的控制措施控制病人随意流动,切实防止因病人跨地区求医或随意流动而导致疫情扩散;在交通工具上发现病人或疑似病人,到前方停靠站由当地医疗卫生机构进行医学处置:对病人实施隔离治疗;对疑似病人实施就地留观或留验;对他们乘坐过的部位和接触过的物件实施消毒,以防疫情扩散。

(二)组织开展流行病学调查

流行病学调查,是突发公共卫生事件发生后应急处理的一项最重要的基础性工作,通过流行病学调查了解疫病发生情况,以便采取相应的应急措施。

对突发公共卫生事件,特别是重大传染病疫情和群体性不明原因疾病这类突发公共卫生事件,要及时进行深入的流行病学调查,查清疫病的发生与分布、流行的特点和规律、影响流行的各种因素,以便采取有针对性的防治和控制措施。

流行病学调查除过一般基础性情况的调查描述外,重点应围绕传染源、传播途径和易感人群等传染病发生和流行的三个环节进行调查工作。以 SARS 的流行病学调查为例,加以说明。

1. 传染源

(1)SARS 病患者。从 SARS 发病情况看,在医院和病人家庭聚集性发病,医护人员发病的比例较大,因此,SARS 病人是 SARS 的主要传染源。患者一般在潜伏期末就有传染性。伴随着发热、咳嗽等症状出现传染性增强,特别是咳嗽症状明显、进行气管插管手术时喷出飞沫量多者,传染性最强。随着病情的好转,症状消除,传染性逐渐减少到消除。潜伏期末及症状不明显者,不易被发现,活动不受限制,是医院外或家庭外传播的主要传染源。所以,早发现、早诊断、早隔离是预防 SARS 在人群中传播的关键。

(2)隐性感染者。无论什么传染病,人类感染病原体后都有显性感染和隐性感染两种表现。显性感染者就成为病人,隐性感染者则不表现任何临床症状。两种感染表现的人都可以是疾病传播的传染源。从 SARS 发病的流行特点看,多数病例来自医院、家庭或其他小范围集中人群;多数患者发病前与患者有过密切接触;疫情以爆发流行为主。SARS 应是以显性感染者为主传播,隐性感染者传染力较小,不容易造成传播。

2. 传播途径

大量流行病学调查结果证明,SARS 的主要传播途径是通过近距离空气飞沫传播、接触病人呼吸道分泌传播和密切接触病人传播。

(1)直接吸入含有 SARS 病原体的空气飞沫或尘埃造成传播。

(2)通过手接触病人呼吸道分泌物污染的物品、用具等,经过口、鼻、眼等器官传播。

(3)通过治疗、护理、探视等密切接触病人,可直接或间接接触到病人呼吸道分泌物或体液而传播。

3. 易感人群

SARS 病毒是一种冠状病毒的变种,以往人体没有发现,所以,不分年龄大小,人群对这种病都有易感性,任何人都可能发病。发病概率的大小取决于接触病毒的机会多少,接触病人的医护人员、病人家属和到过流行区的人是 SARS 病的高危人群。

通过流行病学的调查,掌握了 SARS 的传染源、传播途径和易感人群,就要采取相应的措施,控制传染源,切断传播途径,保护易感人群,控制疫情的扩散。

第四章 信息发布体系

在突发公共卫生事件的应急处理中透明的信息有着十分重要的作用,因此,应急处理体系中必须有一套准确透明的信息发布体系。

一、突发公共卫生事件向社会发布信息的必要性

现代社会是信息社会,也是信息透明度最高的社会。政务公开、经济公开,涉及群众利益的社会生活各个方面公开透明,是一个社会文明的表现,是应对突发公共卫生事件十分必要的举措。

(一)体现公众的知情权

公众的知情权是公民基本权利的一种,作为民主国家只有人民对国家大事有所了解,才能行使当家作主的权利。文明民主的国家人民拥有广泛的知情权,对上至国家领导人的选择、国家大政方针的确定、国民经济发展、社会文化进步,下至人民群众的福利待遇、医疗养老、失业救济等都能有比较多的了解,从而能够较好的发挥人民群众的监督作用,监督政府更好地为公众服务,也维护公众自身的权益不受侵犯。国外对突发公共卫生事件都是公开信息报道,动员全社会参与抗争,发挥了很好的作用。

以往我国对突发公共卫生事件的信息多不公开发布,或只简要报道,广大人民群众对其知之甚少,唐山大地震过去 20 多年,人们才从各种非正式渠道对当年灾情有所了解。这次 SARS 肆虐初期,封锁疫情信息,使防治工作造成了很大的失误,引起了严重的社会问题。中央及时纠正了这种错误作法,从四月中旬起由国家卫生部公开发布 SARS 疫情信息,使广大群众对疫情状况有所了解,既知道了 SARS 的严重危害,也知道了 SARS 可防、可控、可治;使广大群众的知情权得以体现,激发了社会广大群众的责任感,从而发扬了人民群众当家作主的主人翁精神,全国人民同心协力共同战斗,取得了抗击 SARS 的胜利。

(二)消除公众的疑虑和恐慌

心理学研究表明,人们恐惧心理的产生是由于对某些神秘事物的无知而产生的一种心状态,某些事物越神秘,对它的了解越少,产生的恐惧心理就越严重。人们对鬼神的迷信,就是人们对自然界、社会中或人类本身某些现象的无知,不可解释,便将之归于神鬼所使的迷信之中。有的迷信传言使人痴迷难以自拔;有的迷信传言使人产生极大恐惧,引起社会恐慌;有人利用迷信传言骗取钱财;有人则利用迷信传言制造混乱、破坏社会稳定。在恐惧心理以至于恐怖气氛的形成过程中,人们的心理状态的变化、特别是由恐惧而引起的心理扭曲起到了推波助澜的作用。在某种社会传言出现后,人们出于各种不同

心态对其进行传播,在向别人传播这些可怕信息时,加上自己的想象,添油加醋,于是传言就会越来越偏离事实,走向无限的恐怖,造成人心惶惶、社会秩序混乱。2003 年春夏之交 SARS 疫情在许多地方出现后,社会上流传了不少谣言,特别是传说如果疫情不断扩散,就可能封城罢市,从而在不少城市掀起了抢购生活日用品的波澜,许多人排队抢购食盐、食油,连酱油、醋也大肆抢购,一时间社会空气紧张,人们行为偏离了正常轨迹。这种抢购行为正是因为人们对 SARS 缺乏了解,更不知道它是可防、可控、可治的。在这种恐惧心理的基础上所产生的从众行为和顺从行为,其心理深处是对 SARS 的恐惧,其行为表现则是从众和顺从,看到别人抢购生活日用品自己也参加到抢购行列之中,恐怕万一出现封城罢市影响日常生活。要纠正这种不正常行为和不正常心理状态,就必须开通正式准确透明的信息沟通渠道。

公开透明的疫情信息发布,为疫情动态提供正式准确的信息来源,使社会公众对疫情有了全面正确的了解,从而消除疑虑和恐惧心理,由此而引起的不正常行为便自然消失。2003 年四月下旬以来,我国卫生部通过媒体向社会公布 SARS 疫情动态,并介绍我国防治 SARS 的进展、取得的成绩和当前防治的重点等情况,使社会公众对 SARS 这种新出现的传染病有所了解,知道了这种传染病具有严重危害性,又知道了这种具有严重危害的传染病是可防、可控、可治的。特别是广大群众知道了我国防治 SARS 的进展、取得的成绩和今后防治的部署,原来的恐惧心理得以消除,社会上的恐怖气氛和抢购行为等也随之消失,人们战胜 SARS 的信心大大增强。

(三)凝聚社会向心力

突发公共卫生事件发生后,社会的各个方面会受到严重的影响和损失,人民生命和健康受到严重危害,国民经济发展受到严重影响,社会生活受到严重的干扰和冲击。在这种情况下,只有在各级政府的统一领导、指挥下,社会各个层面、所有社会成员团结一致,齐心协力,精诚合作,共赴危难,才能战胜突发公共卫生事件造成的影响及后果。要使全社会共同参与战斗,主要是靠各级政府及时发布各种决定、计划、措施以及法规法令,动员社会各个方面都能在这场战斗中行动起来,发挥各自的作用。及时发布政策是重要的信息沟通,能够把社会各方面凝聚在一起。及时发布疫情信息,使社会公众对疫情有透明的了解,更能激发起社会公众的责任感,“抗击 SARS 人人有责”,正是这种社会责任感的具体表现。这是作为社会成员的每一个公民对自身健康、生命安全和社会责任理性自觉的表现。抗击 SARS,我国公民的社会责任意识上了一个大台阶,有了大的飞跃,年轻人踊跃无偿献血,疫区民工返乡自觉隔离留观,被隔离的居民积极配合医学观察,公交车、出租车司机戴上口罩上岗,医院里的 SARS 病人在护士打针时总是把头扭向一边,以减少对医护人员的传染。更难能可贵的是,几十天的防治 SARS,使千百年形成的陋习开始改变,人们对健康和生命安全的认识,从思维方式到行为方式都发生了变化。勤洗手、勤通风、不随地吐痰、不乱倒垃圾等生活习惯成为社会时尚。万众一心,互相帮助,关爱他人,心系国家,正是这场 SARS 冲击所激活的公民社会道德。这些意识和行为既是继承了中华民族的美德,又是当今时代发展了中华民族伟大精神的丰富内涵。

二、突发公共卫生事件信息发布的基本要求

突发公共卫生事件发生后要按照信息发布的基本要求发布有关信息,所发布的信息要有权威性、及时性、准确性和全面性。

(一)由权威机构发布,保证信息的权威性

突发公共卫生事件发生后,公众非常恐慌,各种传言不胫而走,社会秩序出现混乱。在这种情况下,必须由权威机构发布事件有关信息,说明事件发生情况,它的危害程度,所采取的应急处置措施及其效果,使社会公众对事件的真相有一个基本的了解,从而消除公众的疑虑,缓解人们的恐慌心理,使社会秩序逐渐稳定。

突发公共卫生事件发生后的信息发布,必须由权威机构发布,保证信息的权威性。只有这种具有权威性的信息,才能说明事件真实情况,戳穿谣言,消除公众的疑虑和恐惧心情,稳定社会秩序,鼓舞人们战胜灾害的勇气和信心。《突发公共卫生事件应急条例》规定:国家建立突发公共卫生事件的信息发布制度。国务院卫生行政主管部门负责向社会发布突发事件的信息。必要时,可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政主管部门向社会发布本行政区域内突发公共卫生事件的信息。信息发布应当及时、准确、全面。《条例》规定了突发公共卫生事件信息发布的权威机构分别是国家卫生部和省、市、区卫生厅;所发布的突发公共卫生事件信息的基本要求是六个字:及时、准确、全面。

(二)信息发布要及时

现代信息社会,社会生活的各个方面都在瞬息万变,信息交流手段的现代化,使信息的沟通与交流进入了“高速公路”,特别是互联网的普及,全世界各地的信息一个点击即可获悉。在突发公共卫生事件发生后,国内外新闻媒体会闻风而来,他们都用自己的眼光、从自己的角度去猎取新闻,因此,对事件的报道会出现各种各样的版本。夸大事态,歪曲原因,恶意攻击,煽风点火的内容应有尽有。这些不负责任的新闻报道会产生错误的舆论导向,使公众的疑虑和恐惧心情更加严重。权威机构发布的权威信息就像一场及时雨,可以戳穿谣言,消除公众的疑惑和恐惧心情。所以,突发公共卫生事件发生后,有关事件信息的发布必须及时,坚决改变以往控制信息、迟迟不敢披露的错误做法,尽量做到实时发布。

(三)信息发布要准确

突发公共卫生事件发生后,发布的事件信息要具有权威性,就要求所发布的信息是完全准确的,要给社会公众的是一个真实的事件情况。要做到信息准确,必须对所获得的信息进行分析处理,去粗取精,去伪存真,要剔除只反映事件表面现象的信息,抓住能够反映事件真相的信息。对信息的分析处理,必须按照所发生的公共卫生事件的规律进行科学的分析处理,要采取系统分析方法进行分析,从而使所获原始信息变为加工处理后的可用信息,这样的信息才是准确信息,是能够反映事件真实情况的信息。

为了做到信息准确,必须纠正调查统计中的浮夸风气。社会上流传着统计数据的顺口溜“头戴三尺帽,拦腰砍一刀”,即挤掉一半水分才是比较真实的统计数据。这次 SARS

危机的初期,我国卫生主管部门给社会提供的疫情数据就很不准确,存在瞒报情况,有关负责人因此受到了处分。突发公共卫生事件后发布的事件信息,必须是准确的、没有任何水分的真实情况的信息。

(四) 信息发布要全面

突发公共卫生事件同社会任何其他事件具有同样的特性,即事物的多面性,而突发公共卫生事件则具有更为复杂的多面性。因此,发布的突发公共卫生事件的信息,一定要涵盖事件的各个方面。例如关于 SARS 疫情信息发布,既要有疫情发生和扩散的情况、患病人数、死亡人数,又要有防治抢救的情况、住院人数、出院人数;既要有防治取得的成绩,又要有当前防治存在的问题。人们通过这些全面的疫情信息,既知道了 SARS 造成的危害,提高人们与 SARS 战斗的勇气和责任感,又知道了防治 SARS 取得的成绩,知道 SARS 是可防、可控、可治的,从而增强了人们战胜 SARS 的信心,还知道了战胜 SARS 尚有许多难题有待攻克,从而树立长期斗争的理念。

对突发公共卫生事件信息发布要全面,必须摒弃以往报喜不报忧的恶习。多少年来,我国公共危机事件信息的通报,一直存在着报喜不报忧的恶习。近几年,每次严重的矿难,不是隐瞒不报,就是缩小灾情,大事化小,直到媒体报道后,矿难真相才逐渐浮出水面。这次 SARS 初期的疫情报告,也存在着瞒报、漏报问题,为了惩治这种恶习,应急条例针对这些问题规定了惩处办法,从而保证疫情信息的全面性。