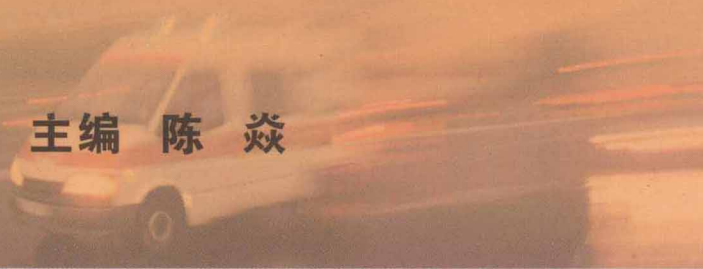




卫生监督应对 突发公共卫生事件实用手册

主编 陈 焱



WEI SHENG JIAN DU YING DUI

TU FA GONG GONG WEI SHENG SHI JIAN SHI YONG SHOU CE



科学技术文献出版社
SCIENTIFIC AND TECHNICAL DOCUMENTATION PRESS



卫生监督应对 突发公共卫生事件实用手册

王健 主编

ISBN 7-5020-3241-9 (H) 定价：35.00元

THE PUBLISHED BY THE CHINESE MEDICAL SCIENCE PRESS (CMSP)



中国医学出版社
CHINESE MEDICAL SCIENCE PRESS

卫生监督应对 突发公共卫生事件实用手册

主 编 陈 焱
副 主 编 黄跃建 康 诚 李 伟 张复和
编 委 (按姓氏笔画排列)
尹效华 王革生 王军华 邓卫明
陈超群 李爱斌 李 茜 余少华
金军仙 杨家明 杨 云 侯 震

图书在版编目(CIP)数据

卫生监督应对突发公共卫生事件实用手册 / 陈焱主编,
— 北京: 科学技术文献出版社, 2012.1

ISBN 978-7-5023-7009-1

I. ①卫… II. ①陈… III. ①公共卫生-紧急事件-卫生管理-中国-手册 IV. ①R199.2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 186813 号

卫生监督应对突发公共卫生事件实用手册

策划编辑:薛士滨 责任编辑:张宪安 责任校对:朱 民 责任出版:李 洁

出 版 者 科学技术文献出版社
地 址 北京市复兴路 15 号(中央电视台西侧)/100038
编 务 部 (010)58882938,58882087(传真)
发 行 部 (010)58882868,58882866(传真)
邮 购 部 (010)58882873
网 址 <http://www.stdp.com.cn>
发 行 者 科学技术文献出版社发行 全国各地新华书店经销
印 刷 者 湖南雅嘉彩色印刷有限公司
版 印 2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷
开 本 850 × 1168 1/32 开
字 数 153.8 千字
印 张 7
书 号 ISBN 978-7-5023-7009-1
定 价 29.00 元



版权所有 违法必究

购买本社图书,凡字迹不清、缺页、倒页、脱页者,本社发行部负责调换。

前 言

重大突发公共卫生疫情、生物或化学中毒、核辐射及生物化学恐怖事件的防范和应急控制是涉及国家安全、社会稳定、人民健康的大事。面对新的形势,如何加强和提高卫生监督机构对突发公共卫生事件的应急处置能力是亟待解决的重大课题。

卫生监督体制改革以来的十年中,由于监督体系和制度建设尚不十分完善,新组建的卫生监督队伍人员素质参差不齐。因此,在处置突发公共卫生事件中,存在卫生监督职责不清、情况不明、作为缺位、作用不大等问题,因而很有必要把卫生监督机构在处置突发公共卫生事件中的职能职责是什么?在处置过程中做些什么事?怎样做好这些事等进行归纳整理,向各级卫生行政部门和卫生监督机构的卫生监督员说清楚,使他们明确职责,落实责任,规范行为,健全制度。同时,要切实加强卫生监督队伍人才素质建设,全面提高卫生监督执法的能力和水平。确保一旦发生突发公共卫生事件时,卫生监督能做到职责清楚,作为明确,不缺位,不越位,沉着果断、全面规范地及时采取相应措施,使之得到有效控制,把突发公共卫生事件带来的危害和损失减少到最低程度。

为此,我们组织了长期工作在卫生监督一线的专

家、教授,编写了《卫生监督应对突发公共卫生事件实用手册》一书。该书从实用的角度,系统地介绍了突发公共卫生事件的严峻形势,卫生监督在应对突发公共卫生事件中的地位 and 作用,应对突发公共卫生事件法律、法规颁布与实施的意义、特征、作用及相关法律法规;突发公共卫生事件的分级分类及卫生监督文书的撰写与信息发布。详细介绍了对人群和社会影响较大的重大传染病疫情,自然灾害、食品安全、医院感染、饮用水安全、化学和生物恐怖事件、核和放射突发事件、职业中毒等以及其他严重影响公众健康事件的卫生监督应急处理原则,调查取证的步骤和方法,法律法规的适用。本书具有科学、先进、新颖等特点,反映了卫生监督应对突发公共卫生事件的新理论、新知识、新进展,政策性、实用性、可操作性强,是卫生监督人员、疾病预防控制人员的工具书,亦可供各级卫生行政部门领导、公务员和医学院校、科研院所教学科研参考。

本书在编写过程中,参阅了大量的著作和文献资料,对于这些作者、编者付出的辛勤劳动,以及科技部科学技术文献出版社和张宪安主任医师为本书编辑出版做的许多工作,在此一并致以衷心的感谢!

由于编者水平有限,本书错误和疏漏之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

主编 陈 焱

二〇一二年一月六日

目 录

第一章 卫生监督应对突发公共卫生事件概述	(1)
第一节 突发公共卫生事件严峻形势	(1)
第二节 突发公共卫生事件中卫生监督的职责、地位与 作用	(3)
第三节 卫生监督在处置突发公共卫生事件中的困惑 ..	(5)
第二章 应对突发公共卫生事件的法律法规	(7)
第一节 应对突发公共卫生事件法制建设的意义	(7)
第一节 应对突发公共卫生事件法律、法规颁布与实施 的重要作用	(8)
第三节 应对突发公共卫生事件法律、法规的特征	(9)
第四节 应对突发公共卫生事件的相关法律法规	(11)
第三章 突发公共卫生事件的分级分类	(14)
第一节 突发公共卫生事件的定义和特征	(14)
第二节 突发公共卫生事件分级	(15)
第三节 突发公共卫生事件分类	(18)
第四章 重大传染病疫情	(22)
第一节 重大传染病疫情的定义及内容	(22)
第二节 传染病疫情的分类及特点	(23)
第三节 重大传染病事件发生的常见原因	(26)
第四节 重大传染病事件的法律、法规适用	(28)
第五节 现场调查与取证	(29)
第六节 立案依据及工作程序	(32)
第五章 饮用水污染事件	(36)

第一节	饮用水污染事件概述	(36)
第二节	饮用水污染事件的法律、法规适用	(41)
第三节	现场调查与取证	(42)
第四节	饮用水污染事件的应急处置	(45)
第五节	立案依据及工作程序	(47)
第六章	食品安全事件	(49)
第一节	食品安全事件概述	(49)
第二节	食品安全事件	(51)
第三节	食品安全事件的分级	(65)
第四节	食品安全事件的法律、法规适用	(65)
第五节	食品安全事件的调查、取证	(67)
第六节	立案依据及工作程序	(71)
第七章	职业中毒事件	(77)
第一节	职业中毒事件概述	(77)
第二节	职业中毒事件法律、法规适用	(79)
第三节	卫生监督机构参与职业中毒事件的处置原则	(81)
第四节	职业病危害事件的报告	(84)
第八章	医院感染暴发事件	(88)
第一节	医院感染暴发事件概述	(88)
第二节	医院感染事件暴发的法律、法规适用	(90)
第三节	卫生监督处置医院感染事件暴发的工作规程	(91)
第九章	核和放射突发事件	(105)
第一节	核和放射突发事件概述	(105)
第二节	核与放射事件的报告与医学响应原则	(114)
第三节	核与放射事件的法律法规适用	(115)
第四节	现场调查与取证	(116)
第五节	立案依据及工作程序	(119)
第十章	化学恐怖事件	(121)

目 录

第一节	化学恐怖事件概述	(121)
第二节	化学恐怖事件的法律、法规适用	(123)
第三节	化学恐怖事件现场调查取证与处理	(124)
第四节	化学恐怖事件卫生行政控制工作程序	(126)
第十一章	生物恐怖事件	(127)
第一节	生物恐怖事件概述	(127)
第二节	生物恐怖事件的法律、法规适用	(128)
第三节	生物恐怖事件现场调查取证与处理	(132)
第四节	生物恐怖事件立案查处工作程序	(134)
第十二章	病原微生物实验室生物安全事件	(136)
第一节	病原微生物实验室生物安全事件概述	(136)
第二节	现场调查与取证	(137)
第三节	立案与工作程序	(141)
第十三章	重大自然灾害突发事件	(148)
第一节	重大自然灾害突发事件概述	(148)
第二节	自然灾害的分级和特点	(149)
第三节	地震灾害引发的公共卫生问题	(151)
第四节	洪灾引发的公共卫生问题	(154)
第五节	干旱灾害引发的公共卫生问题	(158)
第六节	泥石流灾害引发的公共卫生问题	(161)
第七节	应对重大自然灾害突发事件的卫生监督工作	(163)
第八节	监督检查情况的处理	(164)
第十四章	其他突发公共卫生事件	(166)
第一节	预防接种不良反应事件	(166)
第二节	群体性预防服药不良反应事件	(171)
第十五章	突发公共卫生事件卫生监督文书的撰写与 信息发布	(178)
第一节	突发公共卫生事件卫生监督文书的定义、制	

作原则与特点	(178)
第二节 卫生监督文书制作的格式与要求	(182)
第三节 突发公共卫生事件中几种常用卫生监督文书 制作说明	(187)
第四节 突发公共卫生事件的上报与信息發布	(202)
附录	(205)
卫生部门关于印发《卫生监督信息报告管理规定 (2011 年修订版)》的通知	(205)
参考文献	(211)

第一章 卫生监督应对突发 公共卫生事件概述

第一节 突发公共卫生事件严峻形势

人类进入 21 世纪以来,面临了诸多突发公共卫生事件的挑战。2003 年初,突如其来的传染性非典型性肺炎疫情肆虐全球 32 个国家和地区;H5N1 高致病性禽流感的大面积暴发;手足口病的发生;以及近两年出现的 H1N1 甲型流行性感冒,并出现越来越多的人类感染病例,给世人敲响了积极应对传染病威胁的警钟。2001 年,美国发生的“9.11”恐怖袭击事件以后,如何防范包括生物、化学乃至核袭击在内的恐怖事件,已经成为全球瞩目的焦点问题。2004 年 12 月,印度洋地震海啸造成数百万人受灾,近 30 万人死亡。2008 年 5 月,汶川地震,2009 年玉树地震,2010 年甘肃舟曲特大泥石流等地质性灾害,造成人类生存环境的严重破坏,引发诸多的公共卫生突发事件,严重威胁着人民的生命财产安全。

近年来,我国重大的食品安全事故频发,2005 年肯德基调料被查出含有“苏丹红”,一场声势浩大的查禁“苏丹红一号”的行动席卷全国。全国共有 18 个省市 30 家企业的 88 个样品中都检测出了“苏丹红一号”。2005 年 10 月 13 日,《第一财经日报》以《全球禁用日韩致癌保鲜膜转道中国》为题报道称,聚氯乙烯(PVC)保鲜膜含有致癌物质,有害物质随食物进入人体后,对人体有致癌作用。我国一些超市的生鲜产品,如蔬菜、水果及熟食包装大量采用 PVC 保鲜膜,LG、三菱、三荣这 3 大品

牌占据了国内市场近 80% 的份额,它们主要是来自日本和韩国的产品。PVC 保鲜膜事件反映出我国食品安全的一个软肋——标准滞后。2006 年上海发生瘦肉精中毒事件,一批来自浙江海盐县瘦肉精超标猪肉和内脏导致上海 9 个区 336 人次中毒。据不完全统计,1998 年以来,相继发生 18 起瘦肉精中毒事件,中毒人数达 1700 多人,死亡 1 人。2006 年深圳抽检多宝鱼全部含违禁物孔雀石绿。孔雀石绿的化学功能团三的苯甲烷具有高毒素、高残留和致癌、致畸、致突变等副作用,在鱼内残留时间太长,人们食用后容易导致不良后果。2006 年河北某禽蛋加工厂生产的一些“红心咸鸭蛋”在北京被查出含有苏丹红 IV 号。2008 年三鹿等国内品牌奶粉被曝含“三聚氰胺”,国内千名婴幼儿患肾结石。2009 年台北县公布快餐业油炸油第二波检验报告,抽查 4 家业者的 7 家分店,知名快餐业者麦当劳和连锁比萨的永和中正店等,都检出重金属“砷”,超出标准高达 9 到 11 倍! 2011 年发现台湾部分食品企业将非食品添加剂“增塑剂”加入食品饮料之中。

面对这种严峻的形势,党中央、国务院坚持以人为本,全面协调、和谐统筹、可持续发展,从切实维护广大人民群众的利益出发,在提高政府应对公共危机的能力、建立和完善全社会预警制度、加快突发公共卫生事件应急机制建设等方面作出了一系列重大决策和部署。修订了《中华人民共和国传染病防治法》,颁布了《突发公共卫生事件应急条例》,组织制定了各类突发公共卫生事件应急预案和工作规范,加强了疾病预防控制体系、卫生监督体系和医疗救治体系的建设,建立了突发公共卫生事件应急指挥体系,完善了突发公共卫生事件监测信息网络,重视应急队伍建设和应急物质的储备,突发公共卫生事件应急机制的建设得到了长足的发展。

第二节 突发公共卫生事件中卫生监督机构的职责、作用与地位

国家在总结了几十年卫生防疫工作经验的基础上,为解决卫生监督执法与有偿卫生技术服务不分的问题,实施了卫生监督与疾病预防控制体制的改革。

一、卫生监督机构确定的现行职责

(一)依法监督管理食品、消毒产品、生活饮用水及涉及饮用水卫生安全产品;依法监督管理公共场所、职业、放射、学校卫生等工作;依法监督传染病防治工作;依法监督医疗机构和采供血机构及其执业人员的执业活动,打击非法行医和非法采供血行为;

(二)接受卫生行政部门委托承担对公共卫生、医疗卫生机构、采供血机构的监督,受理卫生许可以及健康相关产品的申请;

(三)承担对卫生行政处罚案件的调查取证、提出处罚建议、执行处罚决定;

(四)参与对危害公共卫生中毒事故、医疗事故、重大疫情和突发事件的违法行为的调查处理;

(五)组织实施国家卫生行政部门制订的卫生监督计划,依照法律、法规行使预防性和经常性卫生监督工作;

(六)承担法律法规规定的其他职责。承办卫生行政部门交办的其他事项。

很明确,各级卫生监督机构具有参与处理公共卫生突发事件的职责职能。

二、卫生监督在应对突发公共卫生事件中的地位

卫生监督是公共卫生体系建设的重要组成部分,也是依法、有序应对突发公共卫生事件的重要保障。要落实卫生监督应对突发公共卫生事件的职责,首先要加强应对突发公共卫生事件的立法工作,明确规定政府在突发状态下的应变能力与行政管理的权威性、主动性,以及对社会整体资源的统一调配能力。美国、英国等发达国家都根据本国应急处理需要制定了较为完善的法律、法规,统一规定了政府在危机管理中的职权职责,确定依法对抗紧急状态的法制原则。

卫生监督机构是卫生行政部门执行公共卫生法律法规的机构,在预防和处置突发公共卫生事件中,依照法律法规的规定,协助地方卫生行政部门对事件发生地区的食品卫生、环境卫生、学校卫生、消毒管理以及医疗卫生机构的疫情报告、医疗救治、传染病防治等进行卫生监督和执法检查,履行公共卫生监督职责,在以下几个方面发挥好作用。

(一)依据《突发公共卫生事件应急条例》和有关法律法规,协助卫生行政部门调查处理突发事件应急工作中的违法行为;

(二)在卫生行政部门领导下,开展对医疗机构、疾病预防控制机构突发事件应急处理各项措施落实情况的督导、检查;

(三)依照法律、行政法规的规定,做好公共卫生监督管理工作,防范突公共卫生发事件的发生;

(四)建立完善的卫生监督统计报告及其管理系统,规范收集各级疾病预防控制机构、医疗机构和管理相对人的各类监督监测、卫生检验、疾病报告等原始资料,用现代化手段整理分析,形成反馈信息,为政府和卫生行政部门提供准确的信息;

(五)各级卫生监督机构应当结合辖区内的实际情况,制定相应的应急处理预案,并适时组织演练,不断补充完善;

(六)各级卫生监督机构根据所承担的任务,制定培训计划并组织实施,并大力推广有效控制危害的新方法和新技术;

(七)按照突发公共卫生事件监督、监测和预警系统设置的职责和工作需要,配置和完善相应的设施、设备,确保日常监测和预警工作的正常运行。

(八)协助卫生行政部门严格实行过错或事故责任追究制,对因失职、渎职等不负责任行为造成突发事件扩散、危害或损失加重等严重后果及社会不良影响者,依照有关法律或规章规定,严肃追究直接责任人员和相关人员的责任,绝不姑息。

第三节 卫生监督在处置突发公共卫生事件中的困惑

过去,在突发公共卫生事件的应急处置过程中,部分卫生监督机构的作用没有很好地发挥出来,仅仅充当了一个“配角”。主要原因:一是没有认识到卫生监督在突发公共卫生事件处置中的地位和作用;二是不了解卫生监督在处置突发公共卫生事件中的应尽职责,不能按照法律法规赋予卫生监督机构在处置突发公共卫生事件中的职责开展工作,还是按过去卫生防疫站时期的突发事件处理模式在工作,比如个案调查、样品采集、物品或环境消毒等等,很少履行卫生监督的法律职责,“种了别人的田,荒了自己的地”;三是不知道卫生监督机构在应急处置突发公共卫生事件中应该做什么事情?怎样去做好这些事情等等存在一些困惑。

为了加强对突发公共卫生事件的统一领导,国务院制定颁发了《突发公共卫生事件应急条例》,对统一指挥、疫情报告、应急投入、队伍建设、物资供应等应急措施给予了明确规定。但是,

即使一个国家法制建设很完善，如果没有一个好的监督制度和队伍，做法混乱，再好的法律也形同虚设。当前，卫生监督体制改革才刚刚开始，监督体制和制度建设尚不完善，新成立的监督队伍人员素质亟待提高。因此，针对突发公共卫生事件应急处置中卫生监督职责不清、情况不明、作为缺位、作用不大等问题，我们认为有必要把卫生监督机构在处置突发公共卫生事件中的职能职责是什么？在处置过程中做些什么事？怎样做好这些事等进行归纳整理，向各级卫生监督机构的卫生监督员说清楚，使他们必须明确职责，落实责任，规范行为。同时，要切实加强卫生执法监督队伍建设，全面提高卫生监督执法的能力和水平。确保一旦发生突发公共卫生事件时，卫生监督能做到职责清楚，作为明确，不缺位，不越位，沉着果断、全面规范地及时采取相应措施，使之得到有效控制，把突发公共卫生事件带来的危害和损失减少到最低程度。

第二章 应对突发公共卫生事件的法律、法规

第一节 应对突发公共卫生事件法制建设的意义

加强应对突发公共卫生事件的法制建设,逐步形成、规范各类突发公共卫生事件的预防和处置工作的法律体系,是当前面临突发公共卫生事件严峻形势的需要。以往的国家卫生法律,虽然孕育着应对突发公共卫生事件的快速处理机制,而突发公共卫生事件的理念及其危害还没有引起政府、社会和人民的高度警觉,还没有认识到对国民经济乃至政治上带来的深远影响。

面对 2003 年席卷全球的突如其来的 SARS 疫情、2008 年震惊世界的汶川特大地震灾害等诸多突发公共卫生事件的挑战,如何应对突发公共卫生事件的发生已成为政府及有关部门的管理者共同关注的、迫在眉睫的问题。应对突发公共卫生事件法制建设意义在于:一是将突发公共卫生事件应急管理纳入法制化管理的轨道,有利于建立应对突发公共卫生事件措施的法律支持环境、保证其应对措施的正当性和有效性,从而既能有效地控制和克服威胁及危害,又能将国家和社会经受危机的代价降至最低。二是国家和国际社会建立应对突发公共卫生事件法律、法规,以国家强制力和国际统一的规则来保障人民健康,促进经济和社会和谐发展,是 21 世纪的必然趋势。