

突发事件卫生应急  
培 训 教 材



# 卫生应急物资保障



主编 刘剑君

 人民卫生出版社

D63  
20145

突发事件卫生应急培训教材

# 卫生应急物资保障

主 编 刘剑君

副主编 伍瑞昌 汤晓勇 张必科

编 者

(以姓氏笔画为序)



- 伍瑞昌 军事医学科学院卫生装备研究所
- 刘剑君 中国疾病预防控制中心
- 刘晓青 江西省疾病预防控制中心
- 孙喜文 中国人民解放军总后勤部卫生部药品仪器检验所
- 李 群 中国疾病预防控制中心
- 李琼芬 云南省疾病预防控制中心
- 李振彪 中国人民解放军总后勤部卫生部药品仪器检验所
- 吴家兵 安徽省疾病预防控制中心
- 宋其森 北京市药品监督管理局
- 汤晓勇 中国疾病预防控制中心
- 张戈屏 中国疾病预防控制中心
- 张必科 中国疾病预防控制中心
- 赵彦忠 中国人民解放军总后勤部卫生部药品仪器检验所
- 姚建义 中国疾病预防控制中心
- 徐 雷 军事医学科学院卫生勤务与医学情报研究所

人民卫生出版社

图书在版编目(CIP)数据

卫生应急物资保障 / 刘剑君主编. —北京: 人民卫生出版社, 2013

突发事件卫生应急培训教材

ISBN 978-7-117-16888-5

I. ①卫… II. ①刘… III. ①公共卫生—突发事件—物资保障—中国—职业培训—教材 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 121137 号

人卫社官网	<a href="http://www.pmph.com">www.pmph.com</a>	出版物查询, 在线购书
人卫医学网	<a href="http://www.ipmph.com">www.ipmph.com</a>	医学考试辅导, 医学数据库服务, 医学教育资源, 大众健康资讯

版权所有, 侵权必究!

突发事件卫生应急培训教材  
——卫生应急物资保障

主 编: 刘剑君

出版发行: 人民卫生出版社(中继线 010-59780011)

地 址: 北京市朝阳区潘家园南里 19 号

邮 编: 100021

E - mail: [pmph@pmph.com](mailto:pmph@pmph.com)

购书热线: 010-59787592 010-59787584 010-65264830

印 刷: 北京铭成印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 787×1092 1/16 印张: 9

字 数: 219 千字

版 次: 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 版第 2 次印刷

标准书号: ISBN 978-7-117-16888-5/R·16889

定 价: 48.00 元

打击盗版举报电话: 010-59787491 E-mail: [WQ@pmph.com](mailto:WQ@pmph.com)

(凡属印装质量问题请与本社市场营销中心联系退换)

# 序

近年来,自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和社会安全事件频繁发生,已成为世界各国关注的焦点。突发公共事件具有突发性强、破坏性大、波及范围广的特点,直接影响经济社会协调发展和广大人民群众身体健康与生命安全。卫生应急作为突发公共事件应对的重要内容,一直以来受到党中央、国务院的高度重视和社会各界的高度关切。自2003年SARS疫情之后,我国加快了卫生应急体系建设,并取得了显著成效。特别是在汶川地震、玉树地震,以及甲型H1N1流感、人感染H7N9禽流感疫情等突发公共事件的应对中,充分显示出我国卫生应急能力的长足进步。

做好突发事件卫生应急工作,要求我们必须培养造就一支高素质的人才队伍。为推进全国卫生应急培训工作规范化和标准化建设,根据《医药卫生中长期人才发展规划(2011-2020年)》、《2012-2015年全国卫生应急培训规划》、《全国卫生应急工作培训大纲(2011-2015年)》要求,我办组织卫生应急各个领域的百余名专家,结合卫生应急工作特点和近年来突发事件卫生应急应对实践,历时一年多,编制了这套突发事件卫生应急培训系列教材。全套教材由传染病突发事件处置、紧急医学救援、中毒事件处置、核和辐射突发事件处置、卫生应急物资保障、卫生应急风险沟通等6个分册组成,立足卫生应急岗位需要,突出实用性,凸显科学性,提高可操作性,对各级各类卫生应急人员培训具有很强的指导作用。

希望各级卫生行政部门和各类医疗卫生机构利用好这套教材,加大投入,完善制度,强化考核,大力开展卫生应急管理和专业技术人员的培训工作,全面提高突发事件卫生应急处置能力。

各位参与教材编写的专家在本职工作比较繁忙的情况下,查阅和收集大量资料,按时、保质、保量地完成了编写工作,付出了很多心血和智慧,同时,教材编写也得到了中美新发和再发传染病合作项目(EID)的大力支持,在此一并表示衷心感谢。

由于内容多、涉及面广,此系列教材难免出现一些错误和疏漏,请给予批评指正。

国家卫生计生委卫生应急办公室

2013年8月19日

# 前言

近年来,随着各类突发事件应对形势的日益严峻,各级政府进一步认识到加强卫生应急体系建设的重要性和必要性。建立一支业务扎实、经验丰富的卫生应急专业处置队伍,提高突发公共事件的卫生应急处置能力,是卫生应急体系建设的重要内容。为此,国家卫生和计划生育委员会决定对各级各类卫生应急队伍人员开展全员培训。卫生应急物资保障是重点培训内容之一。

本书内容包括卫生应急物资保障概述、卫生应急物资储备、卫生应急队伍装备、卫生应急物资筹措和质量管理、卫生应急装备调配使用与维护保养、卫生应急物资保障的培训和演练、特定情形下的卫生应急物资保障等,涵盖了卫生应急物资保障的主要工作。

参加本书编审工作的有中国疾病预防控制中心,江西、云南、安徽省疾病预防控制中心,中国人民解放军总后勤部卫生部药品检定所,军事医学科学院卫生装备研究所和卫生勤务与医学情报研究所,北京市食品药品监督管理局等单位的专家。本书综合了应急管理、疾病控制和后勤保障等相关人员对应急物资保障工作的认识、理解和探索。全书力求简明、实用,可操作性强。各位编审人员所在单位全力支持本教材的编写工作。在此,编委会对众编审人员的辛勤劳动及其所在单位的支持表示诚挚的谢意。

本书主要是为各级各类卫生应急专业队伍管理人员和应急保障人员培训和工作时参考,也可供行政部门、医疗卫生机构、医药院校有关人员参考。在实施培训时,我们将重点推广案例教学、研讨等参与式的培训模式,并根据培训课程设置要求,及时补充培训内容,编译更多有代表性的现场工作案例。

鉴于编写时间有限,本教材难免有不尽如人意或疏漏之处,恳请同道和读者指正,针对本教材实际培训工作提出建议,以便本教材再版时能进一步完善,更好地为我国卫生应急工作服务。

编者

2013年8月

# 目 录

## 第一章 卫生应急物资保障概述

第一节 卫生应急物资 .....	1
一、概念 .....	1
二、分类 .....	1
第二节 卫生应急物资保障 .....	3
一、概念与特点 .....	3
二、基本内涵 .....	5
三、系统构建 .....	6
第三节 卫生应急物资保障的组织管理 .....	8
一、管理体制的特点 .....	8
二、组织体系 .....	10
三、法律制度体系 .....	11
四、标准体系 .....	12

## 第二章 卫生应急物资储备

第一节 卫生应急物资储备概述 .....	15
一、应急物资储备 .....	15
二、卫生应急物资储备 .....	17
第二节 政府医药储备现状与管理 .....	20
一、法律体系 .....	20
二、管理现状 .....	22
三、应急调用 .....	23
四、国外医药储备概况 .....	24
第三节 政府医药储备问题分析与对策建议 .....	26
一、问题分析 .....	26

二、对策建议·····	27
<b>第四节 医疗机构应急物资储备·····</b>	<b>30</b>
一、合理确定储备规模·····	30
二、优化储备方案设计·····	31
三、加强大型医疗机构的应急物资储备·····	34

### **第三章 卫生应急队伍装备**

<b>第一节 卫生应急装备概述·····</b>	<b>36</b>
一、基本概念·····	36
二、作用·····	36
三、特点·····	36
四、发展趋势·····	37
<b>第二节 我国卫生应急装备的分类·····</b>	<b>38</b>
一、主要类别·····	38
二、按照专业性质的分类·····	39
三、按照适用性的分类·····	42
<b>第三节 卫生应急装备配置·····</b>	<b>47</b>
一、配备原则·····	47
二、选列原则·····	47
三、技术要求·····	48
<b>第四节 国外卫生应急装备·····</b>	<b>54</b>
一、装备类别·····	54
二、装备特点·····	55

### **第四章 卫生应急物资筹措与质量管理**

<b>第一节 卫生应急物资筹措·····</b>	<b>57</b>
一、基本概念·····	57
二、需求分析·····	58
三、筹措计划·····	60
四、物资采购·····	61
<b>第二节 卫生应急物资质量管理·····</b>	<b>63</b>
一、质量管理特点·····	63

二、质量管理政策	64
三、各阶段质量管理	65
四、仓储管理	65
五、质量控制	68

## 第五章 卫生应急装备调配使用与维护保养

<b>第一节 卫生应急装备的动用与运输</b>	76
一、装备的动用	76
二、装备的运输	77
<b>第二节 卫生应急装备的维护与保养</b>	79
一、装备的使用	79
二、装备的维护	81
三、装备的检查、封存与启封	83
四、装备的保管、保养与定级	85
<b>第三节 卫生应急装备的维修与报废</b>	87
一、装备的维修	87
二、装备的报废	89

## 第六章 卫生应急物资保障的培训和演练

<b>第一节 卫生应急队伍装备使用的培训和考核</b>	91
一、单件装备培训和考核	91
二、装备集成培训和考核	93
<b>第二节 营地建设与后勤保障的培训和考核</b>	102
一、营地建设的培训和考核	102
二、物资准备的培训和考核	104
三、后勤保障的培训和考核	106
<b>第三节 队伍综合演练</b>	109
一、目的	109
二、内容	109
三、方法	111
四、实施	113
五、考核评估	115



## 第七章 特定情形下的卫生应急物资保障

第一节 自然灾害卫生应急物资保障 .....	116
一、概念与特征 .....	116
二、需求分析 .....	118
三、保障要点 .....	119
第二节 突发公共卫生事件卫生应急物资保障 .....	122
一、概念与特征 .....	122
二、需求分析 .....	123
三、保障要点 .....	124
第三节 事故灾难卫生应急物资保障 .....	124
一、概念与特征 .....	124
二、需求分析 .....	125
三、保障要点 .....	126
第四节 社会安全事件卫生应急物资保障 .....	127
一、概念与特征 .....	127
二、需求分析 .....	128
三、保障要点 .....	130
第五节 大规模集会和重大活动卫生应急物资保障 .....	131
一、概念与特征 .....	131
二、需求分析 .....	132
三、保障要点 .....	133
参考文献 .....	135

# 第一章

## 卫生应急物资保障概述

### 第一节 卫生应急物资

#### 一、概念

目前对应急物资尚没有一个统一的定义。有人认为应急物资是指在应急物流的实施和保障中所采用的物资,而另外一部分学者认为应急物资是指为了有效应对突发公共事件,减少突发公共事件带来的损失所采用的物资和资源总和。应急物资的概念有广义和狭义之分,广义的应急物资包括防灾、救灾、恢复等阶段所需要的各种物资保障,狭义的应急物资只是指灾害救助所需要的各种物资保障。综合各类定义以及相关文献描述,应急物资的可以定义为:“应急物资是指应对自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件中所必需的保障性物资”。

卫生应急物资是指应对上述各种突发公共事件时,卫生应急处置过程中所需要的物资(包含装备),主要是药品、疫苗、医疗器械及相关辅助设备等,它属于应急物资总体内容之中以专业划分的应急物资范畴。

#### 二、分类

卫生应急物资保障分类是建立在所发生的事件类别、区域、应急处置目的及需求以及综合考量等情况进行分类。这种分类是建立在单一要素为标准的,但任何一个事件发生时,随着发生范围及影响程度、地域分布、次生影响等情况变化,其事件特性也随之发生变化,卫生应急工作内容及要求也随之而改变,从而导致卫生应急物资保障也发生变化。因此,卫生应急物资保障分类只是一个参考指标,而非一个工作原则与标准。在分析阐述卫生应急物资保障分类前,有必要先了解应急物资和卫生应急物资的分类情况。

##### (一) 应急物资分类

目前,按应急物资使用的紧急情况可分为一般级、严重级和紧急级三类应急物资。一般级应急物资是指有利于事件或灾害救急,减轻事件或灾害的损失且必要的物资,如环保处理、工程建材、工程设备类物资。严重级应急物资指对减轻事件或灾害损失,缩小损失范围并对应急救援工作能够发挥重要作用,非常必要且重要的物资,如救援运载、防护类物资。紧急级应急物资指对应急救援工作的开展、挽救人民生命财产损失、稳定局势起关键

性作用,必须且极其重要的物资,如生命救助、生命支持、临时食宿类物资。目前应急物资大致基于以下特点进行分类:

按应急物资的用途可分为 13 类,即防护用品类、生命救助类、生命支持类、救援运载类、临时食宿类、污染清理类、动力燃料类、工程设备类、器材工具类、照明设备类、通信广播类、交通运输类、工程材料类。每一类又包括许多具体物资品种。

按应急物资的使用范围来分,应急物资可分为通用类和专用类应急物资。通用类应急物资适合一般情况下救灾工作的普遍需要,也是比较重要的物资,如食品、饮用水、药品等几乎每次应急救援都是必需品。而专用类应急物资则适合于不同的事件或灾害,具有特殊性,应当视情况而定。如发生疫情后需要专门的疫苗、药品,发生洪灾需要救生艇、救生衣等。

按引起应急物资需求的原因分类,应急物资又可分为自然灾害类应急物资、事故灾害类应急物资、公共卫生事件类应急物资、社会安全事件类应急物资、经济安全事件类应急物资。

## (二) 卫生应急物资分类

卫生应急的物资保障是以公共卫生事件类和其他类突发事件的生命救援与救治所需要的应急物资为主体,辅助一些卫生应急队伍或队员食宿保障类物资。根据卫生应急工作任务和特点,卫生应急物资可分为 5 大类,即医疗救援类、传染病控制类、中毒处置类、核与放射处置类和队伍保障类装备或物资,每大类又可细分很多小类。

## (三) 基于突发公共事件领域划分的卫生应急物资保障分类

按照突发公共事件所发生的领域划分,卫生应急物资保障可以分为突发自然灾害卫生应急物资保障,突发社会危害卫生应急物资保障,以及突发疫情卫生应急物资保障三类,具体见表 1-1。

表 1-1 基于突发公共事件领域划分的卫生应急物资保障分类

分类	简要描述	保障重点
突发自然灾害卫生应急物资保障	地震、海啸、台风、洪涝、干旱、冰雪灾害、泥石流等	紧急医疗救援物资(如紧急救护物资与设备、医药物资与设备等)、应急队员个人生存与生活保障物资与设备、消毒与杀虫等防疫物资与器材等
突发社会危害卫生应急物资保障	重大交通事故、生产性事故、恐怖分子袭击等	紧急医疗救援物资(如紧急救护物资与设备、医药物资与设备等)、特殊防护器材与设备、快速侦检设备、化学性泄漏与污染紧急处置类物资与器材等
突发疫情卫生应急物资保障	非典型肺炎、流行性脑炎、甲型 H1N1 流行性感冒、人-禽流感等	医疗救援物资、传染病防控类专用物资、专用个体防护器材与设备、快速侦检设备、消毒与杀虫等防疫物资与器材等

## (四) 基于事件的范围与等级划分的卫生应急物资保障分类

根据突发事件发生的地域范围和其相应的保障等级,卫生应急物资保障可以分为局域级(单一的市或其以下区域)、区域级(2 个以上市级区域)、国家级和国际级卫生应急物资保障四类,具体见表 1-2。

表 1-2 基于事件范围与等级划分的卫生应急物资保障分类

分类	简要描述	保障重点
局域级卫生应急物资保障	发生在单一的市、县或其所属的乡镇区域内的突发事件,通过当地卫生资源能够满足事件处置要求	根据事件发生特性,提供针对事件处置的专用物资与器材
区域级卫生应急物资保障	发生在两个或两个以上市级区域内的突发事件,通过当地行政区域卫生资源不能够满足事件处置要求。需要省级医疗卫生机构提供并组织指挥卫生应急物资保障	根据事件发生特性,提供针对事件处置的专用物资与器材。加强物资运输调度、组织管理、统筹协调,以保障现场处置关键物资需求
国家级卫生应急物资保障	发生在两个以上省级区域或发生在单一区域内,但事件所造成的危害极大,通过省级卫生资源不能满足事件处置要求。需要国家级医疗卫生机构提供并组织指挥卫生应急物资保障	根据事件发生特性,提供针对事件处置的专用物资与器材。加强指挥协调,强化快速调度运输,以保障现场处置关键物资需求
国际级卫生应急物资保障	以国家应急救援队名义参与国际卫生救援	紧急医疗救援物资、应急队员个人生存与生活保障物资、消毒与杀虫等防疫物资与器材等

### (五) 基于引起突发事件原因划分的卫生应急物资保障分类

根据引起突发事件的原因分为自然灾害卫生应急物资保障、技术灾害卫生应急物资保障和人为灾害卫生应急物资保障三类,具体见表 1-3。

表 1-3 基于引起突发事件原因划分的卫生应急物资保障分类

分类	简要描述	保障重点
自然灾害卫生应急物资保障	地震、洪水、气象、地质、海洋等灾害	紧急医疗救援物资(如紧急救护物资与设备、医药物资与设备等)、应急队员个人生存与生活保障物资与设备、消毒与杀虫等防疫物资与器材等
技术性灾害卫生应急物资保障	重大工业事故、重大火灾事故、重大公共卫生事件、重大有毒化学品泄漏等灾害	根据事件发生特性,提供针对事件处置的专用物资与器材,如紧急医学救援物资、化学品泄漏紧急处置物资、疫情防控类物资等
人为灾害卫生应急物资保障	重大核、化、生恐怖袭击、报复性化学投毒和爆炸等	快速侦检器材与物资,紧急医学救援物资与器材、个体特种防护物资与器材等

## 第二节 卫生应急物资保障

### 一、概念与特点

#### (一) 概念

根据国家相关法律、法规规定,我国把突发事件分为四大类。第一类自然灾害,如汶川地震、舟曲泥石流等。第二类是事故灾难,矿难、交通事故、有害性化学原料泄漏等就属于

这个范畴。第三类是公共卫生事件,如2003年“非典”流行等。最后一类事件就是社会安全事件,主要是一些群体性暴力、恐怖等行为,我们把它定义为社会安全事件。

卫生应急是突发事件处置过程中必不可少的环节,物资保障是卫生应急工作的重要基础。在高效、统一的应急指挥体系下,卫生应急队员和相应的物资保障有机、整体结合,才能充分发挥卫生应急工作的最大效率。

卫生应急物资保障是指以提供应对突发事件发生时所需要的物资(包含装备)为目的,以追求保障效益最大化和灾害损失最小化为目标的特种保障活动。虽然卫生应急物资保障也是由流体(具体物资)、载体(运输工具)、流向(保障对象)、流量(保障数量)、流程(管理程序)等基本要素构成,但同常态的医疗物资保障有很大差异。常态医疗物资保障在考虑效益的基础上,再考量效率,而卫生应急物资保障是以保障效率为中心。

所以,从“应急”与“保障”两个层面着手,卫生应急物资保障的概念可归结为以下四个要素:①主要应用于偶发性、突发性事件;②属于非常规的特殊保障活动;③必须以最快的速度实现必要的物资的流动和供应;④目的在于实现保障效率。卫生应急物资保障可以定义为“在面对突发事件发生时,通过快速识别和动态确定危机级别,以应急物资的调配为主体,进行有效计划、组织、领导、控制,以追求时间效益最大化和损失最小化的一种特殊需求的物质保障活动”。

## (二) 特点

在突发事件发生初期,相关的诱发事件的原因以及保障需求物资的数量根据历史数据难以较为准确预测,决策者很难控制应急保障物资和相应的需求,因此,救援保障工作组的快速反应能力受到很大挑战。受到事件的影响,基础性设施的破坏会导致更多不可预测的配送风险,也会导致卫生应急保障网络建设的难度增加,而这些卫生应急保障工作必须在限定时间内完成。大型地质灾害跨地区的卫生应急救援使得整个保障的管理工作变得更加复杂,从而使整个卫生应急救援过程中的供需不平衡问题更加突出。因此,与常态医疗保障相比,卫生应急物资保障处于一个保障量大、时效性强、困难多的特殊时期。基于卫生应急物资保障主要从突发性、不确定性和时间紧迫性等基本特征方面出发,卫生应急物资保障具有以下特点。

**1. 非正常性和难以预测性** 突发公共事件的发生往往是不可预测或不是可以安全准确预测的,因此,同常态医疗保障相比,卫生应急物资保障同样具有不可预测或不可准确预测的突发性特点。由于很难在第一时间掌握突发事件发生的原因、范围和强度,因此也很难及时准确掌握并了解由于该事件所导致的生命伤害,很难对卫生应急物资保障需求的种类、数量和结构进行预测。

**2. 不确定性** 我国是一个地形复杂,气候多样的大国,在世界上也是自然灾害最为严重的国家之一,加之目前中国社会处在一个全面转型期,各种突发事件发生频率很高。因此对于卫生应急物资保障的需求无论是数量还是品种上,各地区需求差异化很大,加之突发事件发生的突发性强、波及面广等特性,导致事件发生强弱程度、影响范围、持续时间和损失程度等要素都始料不及,也很难及时作出预测与评估,所以卫生应急物资保障方案设计应包含不确定的指标作为考量基础,增大卫生应急物资保障的可塑性和可变性等要素的设计指标。

**3. 时间紧迫性** 时间是卫生应急物资保障的显著特征,“应急”二字体现的是特殊时

期、特殊问题情况下的特殊解决原则。卫生应急物资保障部门应该在第一时间内采取紧急措施与行动,做出科学合理的判断与决策,组织协调相关部门,尽可能节省卫生应急物资保障过程中所消耗的时间,提高保障效率。

**4. 需求集中性** 突发公共事件的发生常带来区域性破坏,为了应对突发事件所带来的生命救援与救护,在事件发生地容易形成卫生应急物资保障的集中需求。

**5. 需求阶段性** 在突发事件处置过程中,不同阶段对卫生应急物资保障的需求侧重点是不同的,如在事件发生初期,卫生应急物资保障首先是以生命救护类物资保障需求为重点,而在后期,主要是以卫生防疫类物资保障需求为核心。

## 二、基本内涵

### (一) 基本内涵

卫生物资保障系统是卫生应急保障系统的重要支持系统,对突发公共卫生事件处置和突发事件紧急医学救援提供具体物资,并对整个卫生应急保障系统的运行提供物资基础帮助的系统。该系统为实现卫生应急保障系统卫生应急物资的合理布局和动态调配进行卫生应急物资配置、储备及维护等方面的工作,以提高卫生应急物资的综合利用和使用效能,同时提供卫生应急物资状态信息,保障整个卫生应急保障系统的正常运行,从而有效地应对突发事件。该系统直接与关系到卫生应急保障系统运行的有形资金和具体物资相联系,供应的准确、及时、丰富与否直接与卫生应急管理的成效挂钩。

### (二) 在卫生应急管理中的作用和地位

卫生应急管理尽管是面向各种突发事件,有一定的不可预测性,但是,对于一个完备的突发事件卫生应急系统而言,仍然应该根据可能出现的突发事件的各种特征,建设一个专用的卫生应急保障系统,以便在突发事件出现前作好预防,在突发事件出现征兆时作好准备,最后在突发事件发生后及时根据保障体系的工作逻辑进行处理。该保障系统包括指挥调度系统、处置实施系统、卫生应急物资保障系统、信息管理系统和决策辅助系统。在这五个系统中,指挥调度系统处于整个系统的核心地位,负责整合整个体系,对其他系统行使指挥调度职能,应对突发事件。而卫生应急物资保障系统从物资和人力等卫生应急物资方面对指挥调度系统提供全方位的支持;也为卫生应急管理保障系统的物资基础。

### (三) 基本要求

卫生应急物资保障体系是一套全面、综合、协调的体系,它具有以下基本要求:

- 1. 追求可靠的质量保证** 这是卫生应急物资保障的首要环节。
- 2. 确保安全** 确保卫生应急物资的运输、配送、发放等安全稳妥,为卫生应急物资的保障提供基础。
- 3. 合理储存** 选择合适且合理的空间位置存放卫生应急物资,以提高管理效率。
- 4. 流程优化** 最大限度地减少卫生应急物资物流的中间环节,使得物流流程更加紧凑,从而实现时空效益的最大化。
- 5. 准确无误** 准确掌握卫生应急物资的基本信息,从而严防卫生应急物资的储存、配送、发放等各个过程灾害各类偏差的出现。
- 6. 全程监控** 对卫生应急物资在需求、筹措、储存等整个过程进行静态和动态监控,以为科学决策提供可靠依据。

#### (四) 构成

卫生应急物资保障系统主要负责卫生应急物资状况和支持度评估, 战略性及稀缺卫生应急物资的最低保有值评估和配置, 优化卫生应急物资配置(卫生应急物资的合理布局与动态调配), 完成卫生应急物资的综合利用、整合和共享等。其系统构成包括:

**1. 卫生应急物资的筹措** 根据突发事件卫生应急工作特点, 开展卫生应急物资的需求分析, 精心制定卫生应急物资筹措计划, 及时采购, 并确保采购物资的质量, 才能确保在卫生应急工作中卫生应急物资的充分保障。可设立应急专项经费, 作好应急物资的储备、管理和调配。加强对市场物资的流通监管, 坚决打击扰乱市场的违法行为。采购内容应翔实、可靠, 必要时可动用行政力量挖掘信息, 保证采购工作的顺利进行。

**2. 卫生应急物资储备与装备, 分布与配置** 以卫生应急物资评估与优化配置方案为依据, 科学客观地储备和装备, 分布与配置卫生应急物资, 以保障系统在平时的正常运行。按照“以用备战”的原则, 根据对战备和紧缺卫生应急物资的最低保有值的评估结果, 合理配置应急卫生应急物资和战备卫生应急物资, 避免卫生应急物资浪费。对应于具体的卫生应急物资管理部门, 则还需要在其自身的管理范围内, 建立一套特定的优化配置方案, 加强此类物资卫生应急物资的统一管理和使用。

**3. 卫生应急物资的调用和运输** 卫生应急物资调度请求由实施处置系统根据需要及时向指挥调度系统提出, 有指挥调度系统统一指挥。为发挥卫生应急物资整体保障作用, 卫生应急物资调用遵循有效利用原则和区域就近原则, 根据卫生应急物资的分布、配置情况, 制定可操作性强的快速调用程序。根据国家法律、法规制定有关卫生应急物资使用后的归还和补偿规定, 卫生应急物资在调配使用后, 按有关规定给予归还或补偿。

卫生应急物资的运输考虑便利性、就近性、快捷性, 因此除所需物资的购买地点外, 还应关注运输工具, 在一定程度上快捷性是优于成本等其他特性的优先考虑因素。重点考虑交通运输设施及能力恢复, 救灾物资的运输方案, 紧急情况下的交通工具征用和管制, 工程抢险和生命线的抢救和恢复等问题。

**4. 卫生应急物资的使用、维护、补充和更新** 制定完备的卫生应急物资维护制度, 对现有卫生应急物资和储备卫生应急物资定期进行维护, 排除隐患, 确保卫生应急物资安全可靠。当安全保障卫生应急物资的保有量不能满足要求时, 根据卫生应急物资评估结果, 及时进行补充。及时更新使用性能下降或失去使用效能的卫生应急物资。

**5. 卫生应急物资信息系统的建立、维护和更新** 与信息管理系统共同完成卫生应急物资信息的交换和更新。卫生应急物资信息库应包括传输道路、系统设备、主要备件、基础设施、应急设施和其他安全相关卫生应急物资在配置、数量、性能等方面的主要信息。定期维护和更新卫生应急物资库, 保持卫生应急物资信息数据和卫生应急物资现状一致。重要卫生应急物资信息发生变化时, 应及时报告所属指挥调度系统, 由总局指挥调度系统全局掌握卫生应急物资的分布情况。

### 三、系统构建

为应对日益频发的突发公共卫生事件和开展日益增多的突发事件紧急医学救援, 结合我国国情, 建立与完善卫生应急物资保障体系是有效应对突发公共卫生事件和开展紧急医学救援的必然要求。

### （一）科学分析卫生应急物资需求

根据不同类型的突发公共卫生事件应对和开展突发事件紧急医学救援的需要,制定相对应的卫生应急物资需求。在这个过程中,既要考虑专业的卫生应急物资需求,也要确保后勤保障物资需要,从而建立完整的卫生应急物资保障需求和制度框架。包括一是构建以国家、省、市、县4个层级为核心的多层次卫生应急物资储备制度,确保卫生应急物资的全面充分供应,满足不同级别和地域突发事件的卫生应急工作需求;二是建立健全卫生应急物资的存储、监控、调配工作预案,并进行预案的充分演练和培训,从而发挥预案的积极指导作用;三是根据“先急后缓,保证重点”的原则,建立健全各层级的卫生应急物资储备目录,卫生应急物资储备目录涉及卫生应急实物、产能的储备目录等多方面,并在此基础上根据卫生应急物资保障工作的需要,及时更新、修订有关卫生应急物资的储备目录,动态监控卫生应急物资需求;四是加强部门间的协作。各部门之间相互沟通配合,全面动态地把握卫生应急物资需求,最终确保卫生应急物资的供应落到实处。

### （二）充分筹措卫生应急物资

在突发事件发生时,所需卫生应急物资具有多样性,这就需要合理分析,调查并预测所需的卫生应急物资,从而保障卫生应急物资的合理筹集和采购。卫生应急物资是针对突发公共卫生事件和突发事件紧急医学救援而使用的物资,它的筹集势必具有一定的强制性和社会性,因此各级卫生应急行政部门必须综合利用政治、经济和法律等手段来有效地筹集卫生应急物资。一方面,卫生应急物资可以多种方式提供,主要是政府提供的公共产品、公益捐助、企业和个人自主采购满足自身需求等方式,卫生应急物资筹措的多样性要求政府与市场共同参与卫生应急物资的采购;另一方面,结合卫生应急物资的分类特点,可以采取不同的采购方式。例如对于生命救助类和个体防护类物资,由于风险程度大,虽然采购成本相对较低,但在采购物品定位中它们处于瓶颈物品的位置,因此采购中的总战略是保持库存。进行预防性采购或事先采购都有重大作用,因此不仅要储备实物物资,也要储备生产能力。

### （三）建立健全卫生应急物资存储管理制度

首先,对卫生应急物资进行必要的分类,针对具体情况适当地增加所需存储的卫生应急物资的品种和数量,同时合理化物资存储的布局、规模及结构;二是发挥市场机制的调节作用,保障卫生应急物资存储工作落实到位。提前调查当地市场,掌握卫生应急物资存储情况,并事前与这些部门协商好各类物资的价格,避免突发事件发生时物资价格的疯狂上涨,导致采购的卫生应急物资无法满足需求,针对情况对部门卫生应急物资进行动态的存储管理;三是高度重视质量,严格制定并有效执行物资的入库和验收制度;四是全面制定针对存储卫生应急物资的筹集、存储、配送等各个环节的程序和规章制度,以建立完善的存储物资日常管理制度;五是完善统计报告制度。针对前期对卫生应急物资需求的有效准确分析,精确、全面地记录卫生应急物资的存储和使用情况,并定期向上级汇报;六是完善卫生应急物资存储管理的信息系统建设,以保障各个层级卫生应急物资储备信息的共享,从而制定有效的应对策略;七是合理借鉴国外经验,走卫生应急物资存储的专业化和社会化相结合的道路,从而建成一体化、全面型存储体系。

### （四）科学配送卫生应急物资

一是建立统一高效的卫生应急物资指挥中心,结合具体情况,对现有社会资源进行整合,借鉴信誉高、价格合理的物流企业来协同配送卫生应急物资;并且可通过一些大型物流



企业已经建立起来的较为完善的供应链等渠道将卫生应急物资适时适当地投放市场；同时与卫生应急物资供应商建立合作机制，作好战略储备物资的协调工作，把供应链完备部署到位；二是在危急紧要关头，可借助军方的力量，动用军用运输装备等以保障卫生应急物资快速配送工作的落实；三是重点完善涉及电子商务系统的卫生应急物资配送网络，加强政府部门与企业之间的紧密联系，最大可能地减少物流的中间环节，以保障快速的卫生应急物资配送；四是在应对突发事件中，政府可根据需要，通过媒体宣传等充分运用广大人民力量，从而在最短的时间将卫生应急物资顺利地发送给受灾人员，这样可确保卫生应急物流配送体系的高效率和广覆盖。

### （五）及时补充卫生应急物资

在对卫生应急物资的保障过程中，除了针对需求提供保质保量的供应外，及时补充卫生应急物资也是不容忽视的一方面，它是卫生应急物资保障体系的重要组成部分。在突发事件应对过程中必然要大量消耗卫生应急物资，为了保证供应的落实，及时对这些物资进行补充是必要的，否则必然造成严重的人员和财产损失，引起社会秩序的混乱。但是除了对这些显性消耗的应急物资进行补充外，另外一些物资的补充也必须引起重视。虽然在卫生应急过程中卫生应急物资没有被完全地消耗完，但在长时间的存放过程中，由于不断更新的技术而逐渐被淘汰，以致失去原有的效用。所以在突发事件应对后应及时对卫生应急物资进行盘点，列出所需补充的卫生应急物资条目，从而对卫生应急物资进行补充、更换，最大限度地保障卫生应急物资的可利用性，确保卫生应急物资保障体系的完善。

### （六）加强卫生应急物资信息系统建设

卫生应急物资信息系统是针对卫生应急工作而建立的专用信息系统，对卫生应急物资保障活动起到重要的支持作用。卫生应急物资各环节优化所采用的方法和途径，如选择合理的运输工具，最短的运输时间、最佳卫生应急物资储备量等都需要依靠卫生应急物资的信息系统。因此，必须全面地提高卫生应急物资的信息水平，以保障卫生应急物资的充分有效供应。一方面要加强建设信息平台，保证各个层级、各个方面卫生应急物资信息的及时有效传递，为科学决策提供指南；另一方面要保证提供先进、稳定的信息交流方式。针对卫生应急物资而建立的信息手段、渠道要比一般状况下的信息传递方式更加先进、稳定，这样才能保障卫生应急物资的筹集、存储、配送等各环节的有效衔接。

## 第三节 卫生应急物资保障的组织管理

卫生应急物资保障的组织管理是实施卫生应急物资保障管理工作而确立的组织体系和组织制度。主要包括应急物资保障管理机构的设置、构成、编制、隶属关系、职权划分等。卫生应急物资保障管理体制的实质，是将卫生应急物资保障管理活动中人们之间的相互关系加以稳定化和规范化。针对灾害和突发事件出现的新情况、新特点，深入研究探索卫生应急物资保障管理体制的有关理论问题，对于加强卫生应急物资保障管理体制建设，具有重要的意义。

### 一、管理体制的特点

作为应急救援体制的重要组成部分，卫生应急物资保障管理体制主要有下述特点：