

中国健康教育中心组织编写

健康教育专业人员培训教材

# 突发公共卫生事件健康教育 实用技术与方法

编委会主任 李长宁  
主 编 程玉兰 田向阳



人民卫生出版社  
PEOPLE'S MEDICAL PUBLISHING HOUSE

中国健康教育中心组织编写  
健康教育专业人员培训教材

# 突发公共卫生事件健康教育 实用技术与方法

编委会主任 李长宁

编委会副主任 宋 军 胡洪波 吴 敬

编委会委员 (以姓氏笔画为序):

卢 永 田向阳 李长宁 李方波 李英华 李雨波  
肖 璩 吴 敬 宋 军 赵 雯 胡洪波 黄相刚  
程玉兰 解瑞谦

主 编 程玉兰 田向阳

副 主 编 张必科 郭 欣 邢学森 吴青青

编 者 (以姓氏笔画为序):

王 林 王 强 王 磊 占发先 田向阳 邢学森  
西英俊 刘兆炜 刘红慧 许 宁 李 群 李志新  
李朝林 杨 文 吴青青 何玉羊 张必科 张继昌  
陈淑琦 周 静 段 勇 俞 敏 袁 龙 晋菲斐  
郭 欣 黄 玉 程玉兰 曾晓芄

审 稿 田本淳 米光明 王世文 李兴旺 王高华 姚孝元  
彭碧波 曲 明

人民卫生出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

突发公共卫生事件健康教育实用技术与方法/程玉兰,田向阳主编.—北京:人民卫生出版社,2017

健康教育专业人员培训教材

ISBN 978-7-117-24847-1

I. ①突… II. ①程… ②田… III. ①公共卫生-突发事件-健康教育-岗位培训-教材 IV. ①R193

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 173614 号

人卫智网	<a href="http://www.ipmph.com">www.ipmph.com</a>	医学教育、学术、考试、健康, 购书智慧智能综合服务平台
人卫官网	<a href="http://www.pmph.com">www.pmph.com</a>	人卫官方资讯发布平台

版权所有,侵权必究!

健康教育专业人员培训教材  
突发公共卫生事件健康教育实用技术与方法

主 编:程玉兰 田向阳

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:三河市潮河印业有限公司

经 销:新华书店

开 本:787×1092 1/16 印张:13

字 数:324 千字

版 次:2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-117-24847-1/R·24848

定 价:36.00 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)

# 前 言

近年来,突发公共卫生事件时有发生,直接影响人民群众身体健康与生命安全,社会各界高度关注。党中央、国务院高度重视公共安全工作,习近平总书记在全国卫生与健康大会上指出“要牢固树立安全发展理念,健全公共安全体系,努力减少公共安全事件对人民生命健康的威胁”,《“健康中国 2030”规划纲要》要求“加强全面安全意识教育,提高防灾减灾和应急能力”。健康教育与健康促进旨在改善人们的生活方式及影响健康的社会、经济和环境状况,是维护健康和促进经济社会发展最具成本效益的策略,是推进健康中国建设的重要环节和有力抓手,是卫生应急的关键策略、重要举措和重点工作内容。

全国各地健康教育专业机构和卫生应急相关机构深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和全国卫生与健康大会精神,广泛开展突发公共卫生事件健康教育工作,大力宣传普及卫生应急知识和技能,提高公众应对突发公共卫生事件的能力,努力做好舆论引导和舆情分析工作,为积极稳妥地处置突发公共卫生事件营造良好的舆论环境。但突发公共卫生事件种类繁多,突发性强,变化多端,突发公共卫生事件健康教育面临诸多挑战。

在国家卫生计生委宣传司的指导下,中国健康教育中心组织相关领域专家开发《健康教育专业人员培训教材——突发公共卫生事件健康教育实用技术与方法》。本教材融突发公共卫生事件健康教育基本理论、实用方法和具体案例为一体,突出权威性、前瞻性、科学性、针对性、指导性、实用性和可操作性,对全国各级健康教育专业人员、卫生应急工作人员,以及社区、医院、学校、机关企事业单位开展突发公共卫生事件健康教育工作具有指导作用。

各位作者和审稿专家挤出时间参与教材开发工作,按进度要求认真完成撰稿或审稿任务,本教材是大家心血和智慧的结晶。在此对参与的机构和专家一并表示衷心的感谢。

由于本教材成书仓促,内容多、涉及面广,难免出现错误和疏漏,敬请批评指正。

李长宁

2017年11月

# 目 录

<b>第一章 概述</b> .....	1
<b>第一节 突发公共卫生事件的概念和特征</b> .....	1
一、突发公共卫生事件的概念 .....	1
二、突发公共卫生事件的特征 .....	1
三、我国突发公共卫生事件主要状况和特点 .....	2
<b>第二节 突发公共卫生事件应对处置策略与措施</b> .....	3
一、突发公共卫生事件应对策略 .....	3
二、突发公共卫生事件应对措施 .....	4
<b>第三节 健康教育在应对突发公共卫生事件中的作用</b> .....	7
一、快速提高公众应对突发公共卫生事件的知识和技能 .....	7
二、帮助公众采取应对措施 .....	7
三、缓解公众紧张压力,保证社会稳定 .....	7
四、消除信息不对称 .....	8
<b>第四节 突发公共卫生事件健康教育的策略措施与内容</b> .....	8
一、在未发生突发公共卫生事件时 .....	8
二、在发生突发公共卫生事件时 .....	9
<b>第二章 突发公共卫生事件健康教育与健康促进技术与方法</b> .....	11
<b>第一节 健康教育基本理论的应用</b> .....	11
一、个体水平的健康教育理论与技术 .....	11
二、群体水平的健康教育与健康促进理论 .....	13
<b>第二节 突发公共卫生事件健康传播策略</b> .....	14
一、提高信息的说服力 .....	14
二、制定关键讯息(核心信息) .....	15
三、实施健康传播 .....	16
<b>第三节 社会动员策略</b> .....	16
一、社会动员的概念 .....	16
二、社会动员的原则 .....	16
三、社会动员的步骤 .....	17
<b>第四节 人际传播策略</b> .....	18
一、同伴教育策略与技术 .....	18
二、咨询 .....	18
三、参与式培训策略与技术 .....	19

<b>第三章 突发公共卫生事件风险沟通健康教育</b> .....	22
<b>第一节 风险沟通与健康教育</b> .....	22
一、基本概念与原则 .....	22
二、结合舆情监测结果开展健康教育 .....	24
三、风险沟通中的健康教育信息管理 .....	25
四、健康教育工作者参与风险沟通计划的制定 .....	26
<b>第二节 不同阶段风险沟通健康教育</b> .....	28
一、事件前期 .....	28
二、初始阶段 .....	29
三、持续阶段 .....	30
四、平息与评估阶段 .....	31
<b>第三节 针对不同对象风险沟通健康教育</b> .....	31
一、政府及部门间沟通 .....	31
二、媒体沟通 .....	33
三、公众沟通 .....	38
<b>第四章 突发公共卫生事件心理健康教育</b> .....	41
<b>第一节 概述</b> .....	41
一、意义 .....	41
二、工作对象、内容与形式 .....	41
<b>第二节 突发公共卫生事件心理危机种类和特点</b> .....	42
一、心理危机定义 .....	42
二、常见心理危机 .....	42
<b>第三节 突发公共卫生事件心理健康教育的工作内容和程序</b> .....	45
一、群体心理健康教育工作内容和程序 .....	45
二、个体心理健康教育工作内容和程序 .....	49
三、注意事项 .....	53
<b>第四节 突发公共卫生事件心理健康教育技术和方法</b> .....	54
一、真诚 .....	54
二、倾听 .....	54
三、观察 .....	54
四、积极关注 .....	55
五、针对儿童的对话示例 .....	55
<b>第五节 突发公共卫生事件心理健康教育人员自我心理防护</b> .....	56
一、自我防护知识和技巧 .....	56
二、团队内部支持 .....	57
<b>第五章 学校突发公共卫生事件健康教育</b> .....	60
<b>第一节 学校突发公共卫生事件健康教育概述</b> .....	60
一、学校突发公共卫生事件健康教育的意义 .....	60
二、学校突发公共卫生事件健康教育的对象与特点 .....	61

三、学校突发公共卫生事件健康教育的原则 .....	61
第二节 学校突发公共卫生事件健康教育的内容 .....	62
一、学校传染病突发公共卫生事件健康教育 .....	62
二、学校食物中毒突发公共卫生事件的健康教育 .....	63
三、学校饮用水污染事件的健康教育 .....	63
四、学校群体性预防接种和服药不良反应、群体性不明原因疾病等突发事件的 健康教育 .....	64
五、地震、火灾、踩踏等突发公共事件学校健康教育内容 .....	64
第三节 学校突发公共卫生事件健康教育的形式与方法 .....	64
一、小学突发公共卫生事件健康教育的方式 .....	64
二、中学突发公共卫生事件健康教育的方式 .....	65
三、大学突发公共卫生事件健康教育的方式 .....	65
第四节 案例 .....	66
一、小学突发公共卫生事件健康教育的方法与应用 .....	66
二、中学突发公共卫生事件健康教育的方法与应用 .....	68
三、大学突发公共卫生事件健康教育的方法与应用 .....	70
<b>第六章 社区突发公共卫生事件健康教育</b> .....	<b>73</b>
第一节 社区突发公共卫生事件特点 .....	73
一、社区的定义及特征 .....	73
二、社区突发公共卫生事件的特点 .....	74
三、社区突发公共卫生事件的应急处置 .....	74
第二节 社区突发公共卫生事件健康教育的作用和原则 .....	75
一、社区突发公共卫生事件健康教育的作用 .....	75
二、社区突发公共卫生事件健康教育的原则 .....	76
第三节 社区突发公共卫生事件健康教育的重点人群与内容 .....	77
一、社区突发公共卫生事件健康教育重点人群 .....	77
二、社区突发公共卫生事件健康教育重点内容 .....	77
第四节 社区突发公共卫生事件健康教育策略和方法 .....	79
一、社区突发公共卫生事件健康教育策略 .....	79
二、社区突发公共卫生事件健康教育方法 .....	80
第五节 社区突发公共卫生事件健康教育的实施 .....	81
一、建立健康教育工作组 .....	81
二、开展需求评估 .....	82
三、迅速实施健康教育干预 .....	82
四、社区突发公共卫生事件健康教育的评价 .....	82
<b>第七章 传染病类突发公共卫生事件健康教育</b> .....	<b>83</b>
第一节 传染病类突发公共卫生事件与健康教育概述 .....	83
一、传染病类突发公共卫生事件主要种类 .....	83
二、我国传染病类突发公共卫生事件基本概况 .....	83

三、传染病类突发公共卫生事件应对原则和关键环节 .....	84
四、传染病类突发公共卫生事件健康教育目的和意义 .....	85
五、传染病类突发公共卫生事件健康教育重点对象和主要内容 .....	85
六、传染病类突发公共卫生事件健康教育策略、措施和方法 .....	86
<b>第二节 各类传染病突发公共卫生事件健康教育 .....</b>	<b>87</b>
一、呼吸道传染病类突发公共卫生事件健康教育 .....	87
二、肠道传染病类突发公共卫生事件健康教育 .....	89
三、虫媒传染病类突发公共卫生事件健康教育 .....	91
<b>第三节 突发急性传染病公共卫生事件健康教育 .....</b>	<b>93</b>
一、突发急性传染病公共卫生事件健康教育的主要作用与策略 .....	93
二、人畜共患传染病类突发公共卫生事件健康教育 .....	95
三、输入性传染病类突发公共卫生事件健康教育 .....	97
四、群体性不明原因疾病健康教育 .....	109
<b>第四节 预防接种不良反应事件健康教育 .....</b>	<b>112</b>
一、预防接种不良反应事件概述 .....	112
二、预防接种不良反应事件健康教育目的与意义 .....	112
三、预防接种不良反应事件健康教育主要策略、措施与方法 .....	113
<b>第八章 突发中毒事件卫生应急健康教育 .....</b>	<b>117</b>
<b>第一节 突发中毒事件概述 .....</b>	<b>117</b>
一、突发中毒事件分类 .....	117
二、突发中毒事件发生原因 .....	117
三、突发中毒事件特点 .....	118
<b>第二节 食物中毒事件卫生应急健康教育 .....</b>	<b>119</b>
一、概述 .....	119
二、食物中毒事件健康教育方法与实践 .....	121
<b>第三节 突发职业中毒事件卫生应急健康教育 .....</b>	<b>123</b>
一、毒物 .....	124
二、突发职业中毒事件 .....	124
三、突发职业中毒事件预防措施 .....	126
四、突发职业中毒事件防控重点及重点保护人群 .....	127
五、突发职业中毒事件的处理 .....	128
六、突发职业中毒事件健康教育方法与效果评估 .....	129
<b>第四节 其他中毒事件的卫生应急健康教育 .....</b>	<b>129</b>
一、概述 .....	129
二、其他中毒事件健康教育工作内容和方法 .....	130
<b>第九章 自然灾害卫生应急健康教育 .....</b>	<b>132</b>
<b>第一节 概述 .....</b>	<b>132</b>
一、自然灾害的特点 .....	132
二、自然灾害对人群健康的危害与影响 .....	133

三、自然灾害卫生应急健康教育工作的意义与作用 .....	133
四、自然灾害卫生应急健康教育工作的主要原则 .....	133
五、自然灾害卫生应急健康教育的主要技术和方法 .....	134
<b>第二节 地震灾害卫生应急健康教育 .....</b>	<b>134</b>
一、地震灾害概述 .....	134
二、地震灾害对人群健康的危害与影响 .....	135
三、地震灾害卫生应急健康教育的重要作用与意义 .....	136
四、地震灾害卫生应急健康教育的方法和内容 .....	136
五、地震灾害相关健康教育内容 .....	137
<b>第三节 洪涝灾害卫生应急健康教育 .....</b>	<b>140</b>
一、概述 .....	140
二、洪水的主要类型和分级 .....	141
三、我国洪涝灾害的特征 .....	141
四、洪涝灾害对健康的危害和影响 .....	141
五、洪涝灾害卫生应急健康教育的重要作用 and 原则 .....	142
六、洪涝灾害卫生应急健康教育的策略 .....	143
七、洪涝灾害卫生应急健康教育的方法 .....	143
八、洪涝灾害健康教育核心信息 .....	144
<b>第四节 干旱灾害卫生应急健康教育 .....</b>	<b>147</b>
一、概述 .....	147
二、干旱灾害对健康的危害 .....	148
三、干旱灾害卫生应急健康教育的作用 .....	149
四、干旱灾害主要健康促进策略 .....	150
五、干旱灾害健康教育的方法 .....	150
六、干旱灾害相关健康教育核心信息 .....	151
<b>第五节 高温中暑卫生应急健康教育 .....</b>	<b>152</b>
一、高温中暑概述 .....	152
二、高温中暑防控策略与措施 .....	153
三、高温中暑卫生应急健康教育的意义与原则 .....	154
四、健康教育重点场所和重点人群 .....	154
五、健康教育的主要内容 .....	155
六、健康教育策略与方法 .....	156
<b>第六节 台风灾害卫生应急健康教育 .....</b>	<b>157</b>
一、台风灾害的类型和分级 .....	157
二、台风灾害的特征 .....	157
三、台风灾害对健康的危害 .....	158
四、台风灾害卫生应急健康教育的作用和原则 .....	158
五、台风灾害卫生应急健康教育的策略 .....	159
六、台风灾害卫生应急健康教育的方法和内容 .....	159
<b>第十章 核辐射突发事件卫生应急健康教育 .....</b>	<b>162</b>

第一节 概述 .....	162
一、核与辐射技术应用现状 .....	162
二、核辐射突发事件概况 .....	162
三、核辐射对健康的危害 .....	163
第二节 核事故卫生应急健康教育 .....	164
一、核事故的特点和危害后果 .....	164
二、核事故卫生应急健康教育的意义 .....	165
三、核事故卫生应急健康教育的对象与内容 .....	165
四、核事故卫生应急健康教育策略与方法 .....	167
第三节 辐射事故卫生应急健康教育 .....	169
一、辐射事故的特点和危害后果 .....	169
二、辐射事故卫生应急健康教育的意义 .....	170
三、辐射事故卫生应急健康教育目标对象与内容 .....	170
四、辐射事故卫生应急健康教育策略与方法 .....	171
<b>第十一章 突发环境污染事件卫生应急健康教育 .....</b>	<b>174</b>
第一节 突发环境污染事件概述 .....	174
一、突发环境污染事件的定义和分类 .....	174
二、突发环境污染事件的流行形势与主要防控策略 .....	174
三、突发环境污染事件卫生应急健康教育的作用、意义和主要策略 .....	176
第二节 突发环境污染事件前应急准备健康教育 .....	177
一、重要的咨询电话 .....	177
二、化学品泄漏的征象 .....	177
三、常见污染物健康危害特征 .....	178
四、逃生的原则 .....	179
五、安全防护常识 .....	180
六、专业应急人员应急准备 .....	181
第三节 突发空气污染事件卫生应急健康教育 .....	182
一、突发空气污染事件的特点 .....	182
二、突发空气污染事件卫生应急健康教育的意义和主要内容 .....	183
第四节 突发水污染事件卫生应急健康教育 .....	183
一、突发水污染事件的特点 .....	183
二、突发水污染事件卫生应急健康教育的目的和内容 .....	184
三、突发水污染事件健康教育的策略和方法 .....	185
第五节 突发土壤污染事件卫生应急健康教育 .....	186
一、突发土壤污染事件卫生应急健康教育的目的 .....	186
二、突发土壤污染事件卫生应急健康教育的内容 .....	186
三、突发土壤污染事件卫生应急健康教育的方法 .....	187
<b>第十二章 突发公共卫生事件健康教育效果评价 .....</b>	<b>188</b>
第一节 突发公共卫生事件健康教育评价概述 .....	188

一、突发公共卫生事件健康教育评价的定义、目的与重要性 .....	188
二、突发公共卫生事件健康教育评价的类型 .....	189
三、突发公共卫生事件健康教育评价的特点 .....	190
第二节 突发公共卫生事件健康教育活动的过程评价 .....	190
一、突发公共卫生事件健康教育过程评价内容及指标 .....	190
二、突发公共卫生事件健康教育过程评价方法 .....	191
第三节 突发公共卫生事件健康教育活动的效果评价 .....	195
一、突发公共卫生事件健康教育效果评价内容及指标 .....	195
二、突发公共卫生事件健康教育效果评价方法 .....	196
第四节 突发公共卫生事件健康教育效果评价的设计、实施与报告 .....	197
一、设计评价方案与撰写评价计划 .....	197
二、实施评价方案 .....	198
三、撰写评价报告 .....	198

# 第一章

## 概 述

突发公共卫生事件是当前全球社会共同面临的严峻挑战。有效预防、科学处置各种突发公共卫生事件,对切实保障人民群众生命安全、身心健康和社会安定有着十分重要的意义。健康教育与健康促进是防控和应对突发公共卫生事件的重要组成部分,在提高公众突发公共卫生事件防控意识和防控能力,帮助公众做好突发公共卫生事件的预防控制、自我防护、应急避险、急救自救、心理调适等方面发挥着重要作用。

### 第一节 突发公共卫生事件的概念和特征

#### 一、突发公共卫生事件的概念

##### (一) 概念

突发公共卫生事件是指突然发生的,造成或者可能造成社会公众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以及其他严重影响公众健康的事件。突发公共卫生事件不仅严重危害人民群众的身心健康和生命安全,而且还会导致严重的政治、经济和社会问题。

##### (二) 分级

根据突发公共卫生事件性质、危害程度及涉及范围,突发公共卫生事件可划分为特别重大(I级)、重大(II级)、较大(III级)和一般(IV级)四级。

#### 二、突发公共卫生事件的特征

##### (一) 突发性和不确定性

很多突发公共卫生事件的发生都非常突然,同时由于对某些疾病发生发展认识和了解不够,有时候获取疾病信息手段有限,难以预测具体何时、何地、会发生何种突发公共卫生事件。

##### (二) 公共性与社会性

突发公共卫生事件在其发生区域内或影响范围内,所有人员都有可能受到威胁或损害。有的突发公共卫生事件本身还可能是范围更大的突发事件的一部分,这些突发事件单靠卫生系统本身应对有困难,需要政府多部门共同努力和社会各界的广泛参与。

### (三) 严重性

突发公共卫生事件除造成人民群众的健康损害外,如果不及时得当处置,往往也会造成严重的社会、政治和经济后果。

### (四) 紧迫性

由于突发公共卫生事件发生突然、危害严重,必须采取紧急应对措施,将事件危害控制在最低程度。如果处理不及时,事件的危害会进一步加剧,造成更大范围的影响。所以突发公共卫生事件发生后,调查处理突发公共卫生事件的人员,必须争分夺秒,全面地开展工作,全力以赴救治病人,迅速调查事件原因,及时采取针对性的预防控制措施,以求在最短的时间内控制事件的进一步发生和扩大,是一项十分紧迫的任务。

### (五) 复杂性

突发公共卫生事件种类繁多,新发和再发传染病不断出现,而且原因复杂,有的突发公共卫生事件直接造成人体或财物的损害,有的只是潜在的威胁,但可能持续较长时间。同时,目前已有的检测手段还不能保证迅速查明所有类型突发事件的原因,从而可能为及时有效处置突发事件带来一定困难。

### (六) 应对艰巨性

在突发性公共卫生事件发生时,政府、专业人员和公众往往都没有足够的思想准备,仓促应对。特别是在突发公共卫生事件发生初期,容易出现较混乱的状况,政府部门得不到有效的专业建议,难以作出适当决策;专业人员一时也难以认识突发公共卫生事件的性质和危害程度,从而无法迅速提供有针对性的技术支持和有效的预防控制措施;公众则由于得不到确切的信息,问题得不到满意的解答,需求得不到有效的满足,易出现紧张和恐惧心理,甚至引起不必要的社会动荡。

## 三、我国突发公共卫生事件主要状况和特点

### (一) 我国报告的突发公共卫生事件情况

2004—2012年,全国(未含港澳台)31省(自治区、直辖市)通过突发公共卫生事件报告管理系统报告的事件为26 832起,报告病例1 116 182例,死亡5890人。报告事件以一般事件及Ⅳ级以下事件为主,其中特别重大事件2起(占0.01%),分别是2004年在安徽和北京发生的SARS疫情(发病9例,死亡1人)和2009年在全国范围内发生的甲型H1N1流感疫情(发病147 337例,死亡652人);重大事件97起(占0.36%),较大事件2112起(占7.87%),一般事件14 984起(占55.84%),Ⅳ级以下事件9637起(占35.92%)。2013年以来,先后处置了人感染H7N9禽流感 and H5N1高致病性禽流感、肺鼠疫、霍乱、不明原因肺炎、登革热等暴发疫情,以及中东呼吸综合征、寨卡病毒病和黄热病等输入性疫情。特别是在2013年,我国首次走出国门,参与了西非埃博拉疫情的应对工作。另外,我国还成功进行了南方低温雨雪冰冻灾害,汶川地震,舟曲泥石流,玉树地震,云南盈江、彝良和鲁甸地震,四川芦山地震,云南干旱,南方特大洪涝灾害等重大自然灾害紧急医学救援和灾后卫生防病工作,确保了大灾之后无大疫。

### (二) 我国突发公共卫生事件的主要特点

1. 报告事件类型以传染病类事件为主。2004—2012年,报告传染病事件占总报告事件的77.63%。其次是食物中毒,占15.27%。
2. 西部地区报告事件数较东中部高。2004—2012年,全国东、中和西部地区报告突发

公共卫生事件数分别占总报告事件数的 27.96%、28.90%和 42.90%。

3. 学校突发公共卫生事件占相当大的比重。2004—2012 年,报告的突发公共卫生事件发生场所以学校最高,占 57.95%。

4. 报告事件时间呈现季节性。2004—2012 年,我国报告的突发公共卫生事件呈现以 4~6 月份高峰、9~11 月份小高峰的特点。

5. 新发传染病时有发生。近年来,我国先后发现和识别了人感染猪链球菌病(2005 年)、重症手足口病(2007 年)、人感染粒细胞无形体病(2007 年)、基孔肯雅热(2010 年)、西尼罗病毒病(2011 年)、中东呼吸综合征(2015 年)、寨卡病毒病(2015 年)和黄热病(2016 年),并在全球范围内首次发现发热伴血小板减少综合征(2009 年)和人感染 H7N9 禽流感(2013 年)。

6. 灾害相关的突发公共卫生事件近年来发生频繁。从 2008 年 1 月开始,我国先后经历了南方低温雨雪冰冻灾害,汶川地震,舟曲泥石流,玉树地震,云南盈江、彝良和鲁甸地震,四川芦山地震等重大自然灾害。

## 第二节 突发公共卫生事件应对处置策略与措施

### 一、突发公共卫生事件应对策略

#### (一) 预防为主,常备不懈

加强“一案三制”建设,建立健全应急预案、应急管理体制、应急管理机制和应急管理法制。在深入总结实践经验的基础上,根据有关法律、法规、规章及其有关部门的应急预案以及本地区的实际情况,制定相应的突发事件应急预案,并根据实际需要和情势变化,适时修订应急预案;建立突发事件应急管理工作的组织指挥体系,明确职责及预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复和重建等。

要提高全社会防范突发公共事件对健康造成影响意识,落实各项防范措施,做好人员、技术、物资和设备的应急储备工作。对各类可能引发突发事件并需要卫生应急的情况,要及时进行分析和预警,做到早发现、早报告、早处理。

具体应急准备工作还包括:建立健全突发事件应急管理培训制度,对相关人员定期进行培训;加强专业应急救援队伍和非专业应急救援队伍的合作,联合培训、联合演练,提高合成应急、协同应急的能力;开展应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练;系统推进监测、预警、风险评估及实验室检测能力建设,通过演练、培训等方式提高现场处置能力等。

#### (二) 统一领导,分级负责

根据突发公共事件的范围、性质和对公众健康危害程度,实行分级管理。各级人民政府负责突发公共事件应急处理的统一领导和指挥,各有关部门按照预案规定,在各自的职责范围内做好卫生应急处理的有关工作。各级各类医疗卫生机构要在卫生行政部门的统一协调下,根据职责和预案规定,做好物资技术储备、人员培训演练、监测预警等工作,快速有序的对突发公共事件进行反应。

#### (三) 全面响应,保障健康

突发公共事件卫生应急工作的重要目标是为了避免或减少公众在事件中受到的伤害。

突发公共事件,涉及人数众多,常常遇到的不单是某一类疾病,而是疾病和心理因素复合危害,而且还有迅速蔓延的特点,所以在突发公共事件处理中,疾病控制、医疗救治等医疗卫生机构需要在卫生行政部门的协调下,在其他部门的支持配合下,协同开展工作。其目标是最大限度地减少事件带来的直接伤亡和对公众健康的其他影响。

#### (四) 依法规范,措施果断

各级人民政府和卫生行政部门要按照相关法律、法规和规章的规定,完善突发公共事件卫生应急体系,建立健全、系统、规范的突发公共事件卫生应急处理工作制度,对突发公共卫生事件和需要开展卫生应急的其他突发公共事件作出快速反应,及时、有效开展监测、报告和處理工作。

#### (五) 依靠科学,加强合作

突发公共事件卫生应急工作要充分尊重和依靠科学,要重视开展突发公共事件防范和卫生应急处理的科研和培训,为突发公共事件卫生应急处理提供先进、完备的科技保障。地方和军队各有关部门和单位,包括卫生、科技、教育等各行业和机构要通力合作、资源共享,有效地开展突发公共事件卫生应急工作。要组织、动员公众广泛参与突发公共事件卫生应急处理工作。

## 二、突发公共卫生事件应对措施

### (一) 突发公共卫生事件发生前

1. 建立和完善我国突发公共卫生事件应急管理法律体系。2003年SARS之后,国家紧急出台了《突发公共卫生事件应急条例》,成为我国首个专门针对突发公共卫生事件的规范性文件。经过十年的建设,我国基本上形成了法律、行政法规、部门规章和地方性法规、技术规范标准和操作流程4个层面的,从中央到地方、覆盖卫生应急全过程的卫生应急法制体系。

2. 加强突发公共卫生事件应急管理组织机构建设,提高指挥决策能力。SARS之后,依据卫生应急管理体制构建原则,组建和明确了全国卫生应急管理组织体系。建立了以“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理”为基本原则的卫生应急管理体制。

3. 完善突发公共卫生事件应急机制建设,提高部门间的协作能力。十几年来,卫生部门系统总结了应对各类突发公共卫生事件的成功经验和教训,逐步形成了以法律为依据,以应急制度、体制为基础,以程序化、规范化管理为特征,确保卫生应急管理体制内各要素之间、合作主体之间以及各系统之间的相互关联、相互协调的综合卫生应急管理机制。

4. 加强预案体系建设,提高突发公共卫生事件应急处置能力。应急预案是在应急法律框架内,为实施应急法律法规而制定的工作规范和方案。我国现有的国家级突发公共卫生事件预案有《国家突发公共卫生事件应急预案》等专项预案,《人感染高致病性禽流感应急预案》等部门预案,以及各地方的卫生应急预案。基本形成了“纵向到底、横向到边”的卫生应急预案体系。

5. 完善突发公共卫生事件应急准备,提高卫生应急能力。近年来,我国政府全面加强卫生应急体系和能力建设,各级政府将突发公共卫生应急体系建设与完善纳入到当地国民经济和社会发展规划,重点在卫生应急指挥系统、监测预警系统、实验室检测能力、卫

生应急队伍建设、卫生应急培训和演练、基地建设、卫生应急储备和保障能力、卫生应急科研、基层卫生应急能力建设等领域开展了一系列建设活动,为快速提升我国各级卫生应急队伍突发公共卫生事件的现场处置能力和医疗卫生保障能力奠定了重要而坚实的基础。

6. 加强社区应急能力建设,提高全民参与意识和能力。社区是突发公共卫生事件主要的承载主体。社区的参与,可以增强公众应对突发公共卫生安全意识,及时地排除公共卫生隐患,从源头上防治突发公共卫生事件的发生,把突发公共卫生事件消灭在萌芽状态。同时,社区积极参与,可以在突发公共卫生事件发生后的第一时间有效组织公众进行自救互救,将其消极影响降低到最低程度。另外,社区中蕴涵着大量可支配的人力、物力和财力资源,以社区为基层单位进行动员,可以充分调动公众的主动性、积极性和创造性,为突发公共卫生事件应对争取更多的可利用资源。

7. 开展健康教育。可提高公众对突发公共卫生事件风险的认识,让他们自觉参与到突发公共卫生事件的防范中,更及时的识别和排除各种突发公共卫生事件隐患,从源头上防止突发公共卫生事件的发生,把突发公共卫生事件消灭在萌芽状态。同时,通过健康教育,营造良好的防范突发公共卫生事件的社会氛围,可增强社会公众应对突发公共卫生事件意识,可以在突发公共卫生事件发生后的第一时间有效组织公众进行自救互救,最大限度减轻突发公共卫生事件造成的危害,减缓事件进一步恶化,为专业机构采取防控措施争取宝贵的时间,达到全面提升社区应对突发公共卫生事件能力的最终目标。

## (二) 突发公共卫生事件发生早期

1. 持续开展监测预警和风险评估,快速识别突发公共卫生事件。监测预警是对突发公共卫生事件的潜在因素、事件发生后的现场应急监测和影响因素的动态变化等信息资料开展连续、系统、完整的收集、分析、报告,为突发公共卫生事件的预警及制定应急对策与控制措施提供信息保障和科学依据。

2. 按照预案要求,建立统一、高效、权威的组织指挥体系。建立统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的决策指挥体系是突发公共卫生事件应对最为关键的行动,可有效提高突发公共卫生事件快速反应能力和应对能力,提升政府治理危机能力和社会公信力。

3. 科学规范开展突发公共卫生事件调查和处置,防范事件进一步扩大和蔓延。突发公共卫生事件发生后,应该按照预案和规范要求,深入细致地开展现场调查和处置,迅速查明事件原因,提出确实可行的减缓和防止事件进一步扩大的建议。并督促实施风险源管控措施,防止风险进一步扩散,避免威胁和危害群众的健康和生命安全。

4. 坚持信息公开,主动开展风险沟通,有效化解突发公共卫生事件社会风险。突发公共卫生事件的处置过程中,满足社会大众的质疑和信息需求也是非常重要的。这时往往需要通过及时面向公众的健康教育,向公众传播正确的突发公共卫生事件认识,告诉公众目前发生了什么,有多大风险,我们该如何做,减缓公众的紧张情绪和恐慌心理,增强社会信心。同时,直面公众的质疑,帮助公众客观、冷静地认识和分析面临的问题,避免对当前形势产生错误的判断,导致不良的社会影响和社会恐慌氛围,防止出现因对突发公共卫生事件曲解而导致的社会灾难性后果。

5. 积极开展健康教育和社会动员,为突发公共卫生事件应对争取更广泛的资源。积极主动争取各级领导从政策上对突发公共卫生事件处置的支持,并作为当地政治经济发展的一部分,对突发公共卫生事件处置具有十分重要的意义。

6. 加强国际合作,降低突发公共卫生事件在国际上可能产生的负面影响。随着世界各国人员交流的日益频繁,突发公共卫生事件在国际间的影响变得越来越大。一个国家不可能有效控制,需要建立起国家间双边或多边的交流与合作机制,更需要建立起世界各国普遍遵从的制度规定,以协调世界各国应对突发公共卫生事件,实现国与国之间的信息互通、联合应对和经验共享,才能加深国与国之间一致行动,降低突发公共卫生事件对人类的共同危害。

### (三) 突发公共卫生事件发生持续期

1. 持续做好受事件影响人员的医疗卫生服务和心理危机干预,最大限度降低事件对群众的长期伤害。突发公共卫生事件由于发生突然,原因复杂,一般群众了解少,容易造成心理上的不确定性。对一事物不确定、缺乏科学的认识时,人们的想象、揣测往往代替科学,从而造成心理上的过度恐慌。同时,有些突发公共卫生事件,对于人们造成的伤害有时是毁灭性的,它除了给事件当事人带来身体上的伤害以外,更重要的是会给当事人心理和精神上带来更大、更严重的伤害,由此造成当事人的思维方式、情感表达、价值取向、生活信念以及对生命价值的看法等许多人格上的远期改变。因此,有计划、有步骤地针对社会公众和有关人员心理活动、个性特点和心理问题施加影响,消除他们的心理恐慌,对降低突发公共卫生事件影响有不可低估的作用。

2. 开展健康教育与健康促进,有效控制和减缓事件进一步发展。在突发公共卫生事件发生后,开展有针对性的健康教育,可快速普及防控知识和技能,提高公众对突发公共卫生事件及其可能引发危机事件的认知和自身预防保护能力,促使人们在公共健康紧急状态下自觉采纳自我保护行为并积极地开展互助互救活动,减少或避免事件对自身和他人的危害。同时,加深对处置措施的理解和依从,可促进突发公共卫生事件处置工作顺利开展和成效的明显提升。另外,也有利于积极主动维护和塑造政府及有关部门的良好形象,树立政府部门和专业机构决策的权威性,为科学有效地处置突发公共卫生事件创造必要的社会条件。

3. 开展爱国卫生运动,消除和消灭突发公共卫生事件发生发展的环境卫生条件。任何突发公共卫生事件发生和发展,离不开社会环境的影响,而要消除这些影响,单靠个人是完全不能达到的,需要有组织的爱国卫生运动,才能消除和消灭造成突发公共卫生事件的环境影响因素,为控制突发公共卫生事件进一步发展营造适宜的外部环境。

### (四) 突发公共卫生事件应急响应结束后

1. 做好事件善后处理,减轻和消除事件社会影响,稳定社会和人心。突发公共卫生事件往往对社会、政治、经济等各方面产生许多影响,特别是造成公众生命财产的损失,以及身体、心理等健康危害。这些都要求在突发公共卫生事件应急处置结束后,迅速采取措施,及时开展各种善后工作,实施救助、补偿、抚慰、安置等安抚行动。同时,消除突发公共卫生事件环境危险因素,消除突发公共卫生事件给公众带来的心理负面影响,恢复公众信心。

2. 开展突发公共卫生事件损失和需求评估,迅速恢复和提升公共卫生服务能力。突发公共卫生事件对正常的公共卫生服务往往会造成极大的冲击,消耗大量的资源,事后需要认真评估事件造成的损失,评估突发公共卫生事件造成的近期和远期影响,确定恢复目标,提出尽快恢复正常工作生活秩序的需求,有计划、分步骤地恢复公共卫生服务能力。

3. 及时总结突发公共卫生事件应对经验和教训,为类似事件应对提供借鉴。任何一起突发公共卫生事件的发生都不是偶然的,其背后有必然因素存在。因此,事后深入调查、思考突发公共卫生事件产生的根源,对事件产生的后果、事件处理措施、能力、体制等进行评估