

主编

付晨

黄晓燕

张放

主审

吴寰宇

孙晓冬

上海市

# 公共卫生应急实训手册

TRAINING HANDBOOK  
FOR SHANGHAI PUBLIC HEALTH  
EMERGENCY MANAGEMENT



上海科学技术出版社



世纪出版

责任编辑 赵婷婷  
封面设计 房惠平

# 上海市 公共卫生应急实训手册

TRAINING HANDBOOK FOR SHANGHAI  
PUBLIC HEALTH EMERGENCY MANAGEMENT



易文网  
[www.ewen.co](http://www.ewen.co)



上海科学技术出版社  
[www.sstp.cn](http://www.sstp.cn)

上架建议：公共卫生

ISBN 978-7-5478-6286-5



9 787547 862865 >

定价：88.00 元

# 上海市公共卫生应急实训手册

主编 付晨 黄晓燕 张放

主审 吴寰宇 孙晓冬

上海科学技术出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

上海市公共卫生应急实训手册 / 付晨, 黄晓燕, 张放主编. — 上海: 上海科学技术出版社, 2023. 9  
ISBN 978-7-5478-6286-5

I. ①上… II. ①付… ②黄… ③张… III. ①公共卫生—突发事件—卫生管理—上海—手册 IV. ①R199.2-62

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第151638号

---

## 上海市公共卫生应急实训手册

主编 付晨 黄晓燕 张放

主审 吴寰宇 孙晓冬

上海世纪出版(集团)有限公司 出版、发行  
上海科学技术出版社  
(上海市闵行区号景路159弄A座9F-10F)  
邮政编码 201101 www.sstp.cn

上海盛通时代印刷有限公司印刷  
开本 787×1092 1/16 印张 13.75  
字数 280千字  
2023年9月第1版 2023年9月第1次印刷  
ISBN 978-7-5478-6286-5/R·2818  
定价: 88.00元

---

本书如有缺页、错装或坏损等严重质量问题, 请向印刷厂联系调换

# 内容提要

本书围绕公共卫生应急工作的形势和任务,在实地调研和资料总结的基础上,紧密结合公共卫生事件的特点和实际,分析了公共卫生应急培训的现状,总结了存在的主要问题,提出公共卫生应急培训对象、内容、考核等具体内容,最终形成公共卫生应急培训标准。本书旨在通过制定公共卫生应急培训标准,提升公共卫生应急三级网络工作人员的培训质量,强化公共卫生应急防控能力,促进卫生应急培训体系的系统化、标准化建设。将本书作为公共卫生应急人员培训的教材,可缩短培训时间,提升培训效率,进而提高卫生应急培训质量,强化公共卫生应急防控能力。

# 编委会名单

主 编 付 晨 黄晓燕 张 放

副主编 吴文辉 何 懿 何永超 陈 蓉

编 委 (按姓氏笔画排序)

丁 凡	王 哲	王一臣	王明斋	毛盛华	邓明达
田建国	乐之春	冯铁男	朱也凡	庄华东	庄建林
江 宁	孙中兴	李志义	李德峰	吴文涛	沈奕峰
沈浩鸣	张 奕	张 卿	张世翔	张明文	陆殷昊
陈 诚	陈 健	陈越火	金连梅	赵 琦	胡 芳
胡尊琪	侯 建	姜晨彦	秦璐昕	袁 东	贾 波
钱子煜	徐 方	郭 翔	黄天祥	董 晨	蒋 懿
韩小丽	锁 涛	管至为	缪巍巍	戴 阳	

主 审 吴寰宇 孙晓冬

# 前 言

卫生应急人员在卫生应急事件的处理过程中发挥着至关重要的作用,实施卫生应急培训工作是提高卫生应急人员能力的有效途径。近年来,为提高卫生应急人员的水平,我国开展了不同层次、不同内容的培训工作,为卫生应急规范化培训积累了经验。但随着培训工作的不断深入和广泛开展,各种问题也逐渐暴露出来,影响到卫生应急培训的效率和效果。

推动公共卫生应急培训标准教材的制定,有助于规范公共卫生应急培训工作,提高卫生应急培训质量和效率,促进卫生应急培训体系的系统化、标准化建设。

本书旨在系统整合公共卫生从业人员的业务培训需求、建立培训框架和考核体系,确定公共卫生应急培训的具体内容,明确培训对象、培训实施内容、考核评定方法,并对公共卫生应急培训提出相应的保障措施建议;通过制定公共卫生应急培训标准材料,提升本市一万多名公共卫生应急三级网络工作人员的培训质量,强化本市公共卫生应急防控能力;进而促进对卫生应急培训工作形成有效的监督、评估和考核体系,落实各项保障措施,完善激励和约束机制,规范开展各级各类卫生应急培训工作,不断提高培训质量。

编者

2023年7月

# 目 录

<b>第一章 卫生应急管理概述</b> .....	001
一、卫生应急基本概念 .....	001
二、卫生应急管理 .....	004
<b>第二章 全球突发公共卫生事件及卫生应急管理体系建设</b> .....	008
一、全球突发公共事件的特点 .....	008
二、全球突发公共卫生事件的特点和趋势 .....	009
三、全球卫生应急体系建设 .....	013
<b>第三章 我国卫生应急管理体系</b> .....	023
一、我国卫生应急体系概况 .....	023
二、卫生应急预案体系 .....	025
三、卫生应急管理体制 .....	025
四、卫生应急管理机制 .....	028
<b>第四章 卫生应急法律法规及规章制度</b> .....	030
一、卫生应急法制建设的意义和作用 .....	030
二、卫生应急法律法规及规范 .....	031
三、卫生应急制度 .....	038
<b>第五章 卫生应急管理体制</b> .....	039
一、卫生应急管理体制的概念 .....	039
二、卫生应急管理体制的建设原则 .....	039
三、卫生应急管理组织机构和功能 .....	041

四、卫生应急管理组织构架和关系 .....	045
<b>第六章 卫生应急机制 .....</b>	<b>048</b>
一、卫生应急机制的概念与意义 .....	048
二、卫生应急机制建设的依据与内容 .....	048
三、预防和应急准备机制 .....	050
四、监测预警机制 .....	053
五、指挥决策机制 .....	055
六、应急响应机制 .....	056
七、联防联控机制 .....	060
八、社会动员机制 .....	061
<b>第七章 卫生应急预案管理 .....</b>	<b>065</b>
一、卫生应急预案与预案体系的构成、特点与管理 .....	065
二、卫生应急预案体系建设的目的、作用和意义 .....	067
三、《国家突发公共事件总体应急预案》《国家突发公共卫生事件应急预案》和 《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》基本内容与解读 .....	068
四、国外卫生应急预案建设与管理情况 .....	075
<b>第八章 应急作业中心 .....</b>	<b>077</b>
一、背景 .....	077
二、概念及类型 .....	078
三、核心要素 .....	079
四、管理与运行 .....	080
五、前景展望 .....	083
<b>第九章 卫生应急队伍管理 .....</b>	<b>085</b>
一、应急队伍组建原则 .....	085
二、应急队伍 .....	085
三、应急队伍的管理 .....	087
四、卫生应急值守 .....	088
<b>第十章 卫生应急培训 .....</b>	<b>089</b>
一、概念 .....	089

二、特点 .....	089
三、培训基本方法 .....	091
<b>第十一章 卫生应急演练</b> .....	095
一、卫生应急演练的概念 .....	095
二、卫生应急演练的分类和特点 .....	095
三、卫生应急演练的目的、作用 .....	098
四、卫生应急演练的组织实施 .....	099
五、卫生应急演练国家工作规范要求 .....	102
<b>第十二章 卫生应急物资保障</b> .....	103
一、卫生应急物资保障概述 .....	103
二、卫生应急物资储备概述 .....	103
三、卫生应急队伍装备 .....	105
<b>第十三章 突发公共卫生事件报告管理</b> .....	109
一、信息报告的要求、方法 .....	109
二、信息报告系统的使用 .....	112
三、各类突发公共卫生事件的分级标准 .....	112
<b>第十四章 风险评估理论与应用</b> .....	115
一、风险评估的概念 .....	115
二、风险评估的应用 .....	117
三、风险评估的实施 .....	118
四、风险评估的方法 .....	121
<b>第十五章 现场调查与救援中的个人防护</b> .....	124
一、概述 .....	124
二、个人防护的原则与要求 .....	124
三、个人防护装备的种类和使用 .....	128
四、传染病应急处置个人防护装备储备种类及数量 .....	129
五、防护用品的穿脱程序 .....	130

第十六章 公共卫生应急现场采样技术和实验室检测 .....	134
一、公共卫生突发事件现场采样技术 .....	135
二、突发公共卫生事件应急实验室检测 .....	151
三、实验室检测结果判定原则 .....	157
第十七章 风险沟通 .....	159
一、风险沟通的概念、作用、特点、基本原则 .....	159
二、危机公众心理与策略 .....	163
三、风险沟通 .....	172
附录 公共卫生应急人员标准化培训体系建设 .....	177
一、上海市公共卫生应急人员培训大纲 .....	177
二、上海市疾病预防控制中心公共卫生应急人员师资遴选制度 .....	182
三、上海市疾病预防控制中心公共卫生应急人员青年师资培养机制 .....	183
四、上海市公共卫生应急人员师资考核评价制度 .....	184
五、上海市公共卫生应急人员年度应急演练计划 .....	185
六、上海市公共卫生应急人员建设培训与演练制度 .....	187
七、上海市公共卫生应急人员培训基地建设方案 .....	188
八、上海市公共卫生应急人员培训基地运行管理办法 .....	190
九、上海市公共卫生应急人员培训基地教学监督制度 .....	191
十、上海市公共卫生应急人员培训基地安全管理制度 .....	193
十一、上海市公共卫生应急人员培训基地保密工作管理制度 .....	194
十二、上海市公共卫生应急人员培训基地使用及管理制度 .....	198
十三、上海市公共卫生应急人员培训基地场地与设备管理制度 .....	201
十四、上海市公共卫生应急人员培训基地教学管理制度 .....	202
参考文献 .....	205

# 第一章

## 卫生应急管理概述

### 一、卫生应急基本概念

#### (一) 突发事件与突发公共卫生事件

##### 1. 突发事件的概念及分类

(1) 概念：突发事件(emergency)是指突然发生,造成或可能造成公共威胁或危害的,影响人们生命、财产和环境安全,并需要人们紧急处置和应对的事件,其引起的原因可以是自然因素、社会因素,也可以是人为因素。

(2) 突发事件的分类：根据其发生的原因、机制、过程、性质和危害对象,《中华人民共和国突发事件应对法》将其分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。① 自然灾害,由自然因素直接导致的灾害,如地震、火山爆发、飓风、泥石流等。② 事故灾难,由人们无视规则的行为所致,主要包括工矿、商贸等企业的各类安全事故等。③ 公共卫生事件,由自然因素和人为因素共同所致,主要包括传染病疫情、群体不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。④ 社会安全事件,由一定的社会问题诱发,主要包括恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、涉外突发事件和群体性事件等。

##### 2. 突发公共卫生事件的概念、分级、分类及特点

(1) 概念：突发公共卫生事件(public health emergency)是指突然发生,造成或可能造成社会公众身心健康严重损害的重大传染病、群体性不明原因疾病、重大食物、职业中毒和其他群体性中毒以及因自然灾害、事故、灾难或社会安全等事件引起的严重影响公众身心健康的事件。

(2) 分级：根据突发公共卫生事件的性质、危害程度、影响范围,《国家突发公共卫生事件应急预案》将其分为特别重大(I级)、重大(II级)、较大(III级)、一般(IV级)四级,分别对应红色、橙色、黄色和蓝色预警。对突发公共卫生事件进行分级,目的是落实应急管理责任和 提高处置的效能。I级由国务院负责组织处置;II级由省级政府负责组织处

置；Ⅲ级由市级政府负责组织处置；Ⅳ级由县级政府负责组织处置。

(3) 突发公共卫生事件的分类：突发公共卫生事件的分类方式，一是根据事件的表现形式分类，二是按事件的成因和性质分类。根据事件的表现形式可将突发公共卫生事件分为以下两类：① 在一定时间、一定范围、一定人群中，当病例数累计达到规定预警值时所形成的事件。例如，传染病、不明原因疾病、中毒(食物中毒、职业中毒)、预防接种反应、菌种、毒株丢失等，以及县以上卫生行政部门认定的其他突发公共卫生事件。② 在一定时间、一定范围，当环境危害因素达到规定预警值时形成的事件，病例为事后发生，也可能无病例。例如，生物、化学、核和辐射事件(发生事件时尚未出现病例)，包括传染病菌种、毒株丢失，病媒、生物、宿主相关事件，化学物泄漏事件、放射源丢失、受照、核污染辐射及其他严重影响公众健康事件(尚未出现病例或病例事后发生)。

根据事件的成因和性质，突发公共卫生事件可分为：重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物中毒和职业中毒、新发传染性疾病、群体性预防接种反应和群体性药物反应、重大环境污染事故、核事故和放射事故，生物、化学、核辐射恐怖事件，自然灾害导致的人员伤亡和疾病流行，以及其他影响公众健康的事件。① 重大传染病疫情是指某种传染病在短时间内发生，波及范围广泛，出现大量的患者或死亡病例，其发病率远远超过常年的发病率水平。例如，1988年，上海暴发甲型肝炎；2004年，青海鼠疫疫情；2009年，甲型H1N1流感疫情；2020年，新型冠状病毒感染疫情等。② 群体性不明原因疾病是指在短时间内，某个相对集中的区域内，同时或者相继出现具有共同临床表现患者，且病例不断增加，范围不断扩大，又暂时不能明确诊断的疾病。如传染性非典型肺炎疫情发生之初，由于对病原方面认识不清，虽然知道这是一组同一症状的疾病，但对其发病机制、诊断标准、流行途径等认识不清，这便是群体性不明原因疾病的典型案例。随着科学研究的深入，才逐步认识到其病原体是冠状病毒的一种变种。③ 重大食物中毒和职业中毒事件是指由于食品污染和职业危害的原因，而造成的人数众多或者伤亡较重的中毒事件。如2002年9月14日，江苏省南京市江宁区汤山镇发生一起特大投毒案，造成395人因食用有毒食品而中毒，死亡42人；2002年初，河北省保定市白沟镇苯中毒事件，箱包生产企业数名外地务工人员中，陆续出现中毒症状，并有6名工人死亡。④ 新发传染性疾病，狭义是指全球首次发现的传染病，广义是指一个国家或地区新发生的、新变异的或新传入的传染病。世界上新发现的32种新传染病中，有半数左右已经在我国出现，新出现的肠道传染病和不明原因疾病对人类健康构成的潜在危险十分严重，处理的难度及复杂程度进一步加大。如2019年12月，武汉出现1例不明原因肺炎患者，经确认病原为一种新型冠状病毒。2020年2月11日，世界卫生组织将新型冠状病毒感染的肺炎命名为“COVID-19”。2020年3月11日，世界卫生组织经评估，认为COVID-19可被定为大流行病。⑤ 群体性预防接种反应和群体性药物反应是指在实施疾病预防措施时，出现免疫接种人群或预防性服药人群的异常反应。这类反应原因较为复杂，可以是心因性的，也可以是其他异常

反应。⑥ 重大环境污染事故是指在化学品的生产、运输、储存、使用和废弃处置过程中,由于各种原因引起化学品从其包装容器、运送管道、生产和使用环节中泄漏,造成空气、水源和土壤等周围环境的污染,严重危害或影响公众健康的事件。如2004年4月,发生在重庆市江北区某企业的氯气储气罐泄漏事件,造成7人死亡,15万人疏散的严重后果。⑦ 核事故和放射事故是指由于放射性物质或其他放射源造成或可能造成公众健康严重影响或严重损害的突发事件。如1992年,山西省忻州钴-60放射源丢失,不仅造成3人死亡,数人住院治疗,还造成了百余人受到过量辐射的惨痛结局。⑧ 生物、化学、核辐射恐怖事件是指恐怖组织或恐怖分子为了达到其政治、经济、宗教、民族等目的,通过实际使用或威胁使用放射性物质、化学毒剂或生物战剂,或通过袭击或威胁袭击化工(核)设施(包括化工厂、核设施、化学品仓库、实验室、运输槽车等)引起有毒有害物质或致病性微生物释放,导致人员伤亡,或造成公众心理恐慌,从而破坏国家和谐安定,妨碍经济发展的事件。如1995年,发生在日本东京地铁上的沙林毒气事件,造成5510人中毒,12人死亡。⑨ 自然灾害是指由自然力引起的设施破坏、经济严重损失、人员伤亡、人的健康状况及社会卫生服务条件恶化超过了所发生地区的所能承受能力的状况,主要有水灾、旱灾、地震、火灾等。如1976年,唐山地震造成24.2万人死亡;2008年,四川汶川地震共造成6.9万人死亡,37.46万人受伤,1.79万人失踪。

(4) 突发公共卫生事件的特点:突发公共卫生事件具有突发性、公共性、严重性、紧迫性、复杂性、不确定性、快速传播性的特点。① 突发性,是指事件是突然、紧迫、非预期、意外发生的。突发公共卫生事件的发生常比较突然,一般无法预测或只能做一些模糊的预测。因此,需要人们进行各种能力准备和物资储备。② 公共性,突发公共卫生事件是一种公共事件,在事件发生区域内或影响范围内的所有人,都有可能受到突发公共卫生事件的威胁或损害,并有可能引发一系列连锁危机。突发事件的公共性往往会通过其造成的群体性危害、群体行为、群体事件、群体社会压力等方式表现出来。③ 严重性,突发公共卫生事件常在短时间内造成人群大量发病和死亡,使公共卫生和演练体系面临巨大压力,造成医疗力量的短缺、抢救物资相对不足等,甚至冲击了卫生体系本身、威胁医务人员自身健康、破坏医疗基础设施,更加大了应对和处置突发事件的难度。突发公共卫生事件有可能对经济、贸易、金融和社会等产生严重的影响,甚至引起一定程度的经济衰退。④ 紧迫性,突发公共卫生事件事发突然、情况紧急、危害严重,如不能采取迅速的救援和预防控制措施,事件的危害会进一步加剧,造成更大范围的影响。紧迫性首先是体现在对事件本身的要求,其发展变化的不确定性和瞬息万变的特点,迫切要求应对的及时性;其次,紧迫性还体现在应对者所面临的巨大时间和心理压力,一是在有限时间、信息和决策支持条件下,必须快速决策;二是在各种制度、体制、机制的束缚下,必须迅速调动并协调整合人、财、物、信息等各类资源,这些紧迫性会给应对者带来巨大压力。⑤ 复杂性,突发公共卫生事件的复杂性首先表现在成因的复杂性,可能由自然因素、人为因素等多种原因造成;

其次表现在后果的复杂性,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。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,这类事件需要政府多部门共同努力和社会的广泛参与。⑥ 不确定性,突发公共卫生事件的不确定性首先表现在事件本身的不确定性,其发生、发展、演变轨迹具有不确定性,受制于多重因素的影响和驱动;其次,由于信息本身带来的不确定性,一方面信息缺乏会增加决策的不确定性,另一方面高强度的信息需求也会催生信息过量,在缺乏有效信息过滤手段的情况下,也会增加决策难度。⑦ 快速传播性,突发公共卫生时间的快速传播性表现在两个方面,一是事件信息和影响的快速传播性,在信息化时代,媒体声音的缺失或过度报道,在很大程度上会影响和左右人们对事件事实的判断,特别是互联网及全球传播网络的无缝连接,会加剧事件造成的各种影响的传播和发酵;二是传染病疫情本身的快速传播性,目前的海、陆、空立体交通网络也加剧了传染病在世界范围内快速传播的可能。

## (二) 应急与卫生应急

1. 应急的概念 应急(emergency response)是指对正在发生和预测将要发生的突发事件所采取的防范、应对措施和活动。广义的应急是指需要立即采取某些超出正常工作程序的行动,以避免事故发生或减轻事故后果的状态。

应急的结果可能表现为几种形式:① 通过人们的及时行动化解了危机,使紧急事态得以缓解,并恢复到常态。② 事态未能缓解,仍处于紧急状态,表现为紧急事件。③ 未能有效逆转和控制紧急情势,事态呈现危机状态,是危机的进一步深化,呈现为灾难性事件。

2. 卫生应急的概念 卫生应急(public health emergency response)是指为预防和减少突发公共卫生事件的发生,控制、减轻和消除突发公共卫生事件引起的严重社会危机而采取的全过程的应急管理行为和活动;同时,也是控制和消除其他突发公共事件所引发的严重公共卫生和社会危害而采取紧急医学救援和卫生学处理的行为。其主要活动包括监测预警、风险评估、现场调查与处置、紧急医学救援、危机沟通、心理援助、恢复和重建等。

卫生应急有狭义和广义之分。狭义的卫生应急主要是至突发公共卫生事件发生后,人们所采取的紧急响应、处置和控制措施。广义的卫生应急包括事前的监测、预警、物资储备、队伍建设、能力准备等行动,事中的紧急响应、现场处置和控制、紧急医学救援等行动,以及事后的各种恢复和重建行动。

## 二、卫生应急管理

### (一) 概念和内涵

1. 概念 卫生应急管理(health emergency management)是研究突发公共卫生事件以及由各种自然、事故灾难、社会安全事件所引发的严重公共卫生和社会危害事件的发

生、发展、演变规律以及人类应对行动和策略的科学活动,是通过对突发公共卫生事件的预防与准备、响应与处置、恢复与重建等过程的计划、组织、领导、协调与控制等全过程、全方位的管理实践以及相关理论、方法及综合策略的系统探索,以预防、消减和控制突发公共卫生事件危害影响的一门学科。

2. 基本内涵 卫生应急管理的内涵体现在几个方面:一是常态管理和非常态管理的有机结合。卫生应急管理不仅是对已经发生的突发公共卫生事件的有效处置和应对,也是对即将出现的各种突发公共卫生事件风险和隐患的有效识别、评估、管理和控制。二是专业技术应对与管理应对的有机整合。一方面,公共卫生和医疗救援等卫生应急队伍的现场处置能力直接影响到突发公共卫生事件的处置效果;另一方面突发公共卫生事件的快速演变性和应对的复杂性,越来越需要动用管理的手段,需要通过更好的规划、组织、决策、协调和资源调配来支撑一线专业人员的有效处置。三是多元主体参与、多种治理手段结合的系统管理活动。突发公共卫生应对呈现出日趋复杂性、系统性和跨部门性等特点,需要多元主体的参与。卫生应急的响应系统是由政府、企业、非政府组织、媒体、公众等多元治理主体构成的一个动态、开放系统,需要运用行政、法律、科技、管理、信息、舆论等多样化治理手段,来推动一个动态、无序、混乱的系统,通过目标、要素、资源间有机整合,实现突发公共卫生事件的有效控制目标。四是卫生应急管理实务与应急管理理论研究的有机结合。卫生应急管理具有鲜明的实践导向性。其核心是围绕卫生应急工作迫切的现实之需,开展风险识别、评估、预警、响应、处置、善后等专业应对工作。同时,还应重视卫生应急体系的规划、建设、决策、指挥、组织、领导等管理工作。卫生应急管理实务与理论研究的有机结合,能更快地推动卫生应急管理学科的发展。

## (二) 卫生应急管理的主体与客体

1. 卫生应急管理的主体 在应急管理过程中,主体往往是国际政府组织、专业机构和组织、企业、非政府组织和社会公众。按照《突发公共卫生事件应急条例》的规定,我国卫生应急的主体包括国务院,国务院卫生行政主管部门和其他有关部门,省、自治区、直辖市人民政府,县级以上地方人民政府卫生行政主管部门,医疗机构、疾病预防控制机构、卫生监督机构、出入境检验检疫机构以及其他相关专业机构,另外还有中国人民解放军、武装警察部队及其医疗卫生机构。各主体根据事件的大小、波及范围的不同,履行各自的职责。

2. 卫生应急管理的客体 客体指的是处置的对象,是指已经发生的或可能发生的各类突发公共卫生事件和风险。根据对象所处的不同阶段和发展状况,卫生应急管理的客体可分为两类,一类是各种突发公共卫生事件,包括《突发公共卫生事件应急条例》规定的重大传染病疫情、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,以及在各种自然、人为事故灾难中所引发的次生灾难中的大量医疗救援行动。另一类是各种可能诱发突发事件的各类风险事件、隐患和影响因素,是常态应急管理的主要对象。

### （三）卫生应急管理的基本内容

卫生应急管理的内容主要由两大部分构成，第一部分是卫生应急管理学科的基础理论和研究方法部分，主要包括卫生应急管理的基本概念、特征、内容、任务、突发公共卫生事件演化规律以及人类综合应对策略等理论与方法内容，其中包括卫生应急的要素管理、过程管理、关键环节管理等学科基础理论。第二部分是卫生应急管理务实，重点围绕突发公共卫生事件的预防与准备、响应与处置、恢复与重建等过程管理，从卫生应急的计划、组织、领导、协调、控制以及卫生应急体系的建设、体制构建、运行机制和管理策略探索等内容展开。这里仅介绍第二部分。

任何突发公共卫生事件都有发生、发展和减缓的过程，需要采取不同的应急措施。根据突发事件可能造成危害和威胁的不同阶段，可将突发公共卫生事件总体上分为预警期、暴发期、缓解期和善后期四个阶段。根据突发公共卫生事件发展过程的特征（潜伏、暴发、蔓延、稳定、下降、恢复），突发公共卫生事件的管理可相应的分为预防准备、监测预警、信息报告、应急响应、善后处理五种体系。

1. 预防和准备 预防准备是第一阶段，是在突发事件发生之前做好准备，建立功能完善、运转有效的卫生应急管理体系。一旦发生各类有可能危及公众，造成社会影响的突发公共卫生事件即能第一时间做出响应，最大限度地减少危机带来的损害。预防准备阶段的工作主要包括规划和制度、应急作业中心、预案方案、应急队伍、培训演练、检测能力、物资储备、后勤保障等。预防准备包括三个层次，即平时准备、“战时”转换、“战时”准备。需要特别注意“平”“战”结合与“平”“战”转换的问题，能否迅速实现“平”“战”转换，并尽快形成“战时”积累能力，是应对突发事件的关键所在。

2. 监测和预警 通过构建实时动态的监测、分析、评判、预报的预警机制，应用统一、规范的监测和预警网络系统，对突发事件的潜在危险因素和风险、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及科学依据。各级人民政府卫生行政部门根据医疗机构、疾病预防控制机构、卫生监督机构提供的监测信息、按照事件发生、发展规律和特点，及时分析其对公众身心健康的危害程度、可能的发展组织，及时做出相应级别的预警，依次用红色、橙色、黄色和蓝色标识特别严重、严重、较重和一般四个预警级别。

3. 信息报告 任何单位和个人都有权向国务院卫生行政部门和地方各级人民政府及其有关部门报告突发公共卫生事件及其隐患，也有权向上级政府部门举报不履行或者不按照规定履行突发公共卫生事件应急处理职责的部门、单位和个人。《国家突发公共卫生事件应急预案》规定了责任报告单位、责任报告人、报告程序和时限、报告内容及突发公共卫生事件网络直报等要求。

4. 应急响应 一旦发生突发公共卫生事件，事发地的各级人民政府及其有关部门按