

· 特稿 ·

建立和完善突发公共卫生事件应急机制

朱庆生^①

1 继续坚持和弘扬在抗击非典中广大医务人员所展现的迎难而上、奋不顾身、无私奉献、顽强拼搏的精神风貌

突如其来的非典疫情给人民群众身体健康和生命安全带来了严重威胁,社会经济发展和对外交往受到影响。以胡锦涛同志为总书记的党中央从贯彻十六大精神和实践“三个代表”重要思想的高度,果断采取了一系列重大决策和措施,带领全党和全国各族人民,万众一心、众志成城,同这场突如其来的疾病灾害展开了一场艰苦卓绝的斗争,取得了防治非典型肺炎的阶段性和重大胜利。

面对突如其来的疫情,全国卫生系统广大共产党员、医务人员临危不惧、奋不顾身,日夜战斗在防治工作第一线,牢记神圣使命,不顾个人安危,发扬救死扶伤、无私奉献的崇高职业精神,把病房当战场,视病人为亲人,挽救了众多患者的生命,为抗击非典取得阶段性重大胜利作出了突出贡献。

在非典防治工作中,广大医政管理干部和医院院长们同许许多多的医务人员一样,坚守在抗击非典的第一线,进入非典病区指挥医疗救治工作,一些医院院长还是当地医疗专家组的成员,同时承担了指挥员和战斗员的双重任务。大家承受了更大的压力、肩负了更重的责任,经受了严峻的考验。通过医政管理干部和医院院长,中央的重大决策传达给了一线的医务人员,中央的重要战略部署得到了具体落实和实施。

此时此刻,我们不能忘记我们之中的一些同志为了救治患者而光荣牺牲,他们用鲜血和生命书写了对党和人民的忠诚。叶欣、邓练贤、丁秀兰、李晓红等就是我们这支队伍的杰出代表。在危难时刻广大医务人员显现出来的这种崇高精神是长期以来恪守职业道德、坚持爱岗敬业、实践“三个代表”重要思想的积淀和集中迸发。事实证明,我们的医务人员

队伍是一支经得起考验、能打硬仗、有战斗力的、值得党和人民信赖的队伍。

赞誉来之不易,我们要倍加珍惜。许多被感染的医务人员在住院治疗期间更加切身感受到了患者的痛苦和不易,这种体验对于医务人员重新审视医患关系、把“以病人为中心”的服务宗旨落到实处具有重要意义。2002年我们推广了重庆儿童医院加强医患沟通、提高医疗质量的经验,在2003年非典防治过程中,钟南山教授带领的广州呼吸病研究所、广州市第八人民医院、中日友好医院、北京宣武医院、北京地坛医院、北京佑安医院等定点医院,视患者如亲人,以满腔热忱和精湛技术救治患者,为患者解除病痛,树立了新时期卫生系统的光辉形象。

我们要保持和弘扬广大医务人员在抗击非典过程中以大局为重,视疫情如命令、视病房如战场,关键时刻迎难而上,把风险留给自己,把安全留给别人,竭尽全力救死扶伤的大无畏精神;保持和弘扬把人民群众的身体健康和生命安全放在第一位,舍小家顾大家,视病人如亲人的无私奉献精神;保持和弘扬尊重科学、临危不乱、沉着应对的求实精神;保持和弘扬不论在什么岗位上始终团结一致,众志成城,齐心协力同困难和疫情作斗争的协作精神。我们要把在这次抗非典中焕发出的精神转化为转变行业作风、提高医疗质量,改善服务的强大推动力。

2 认真总结经验和教训,尽快建立和完善突发公共卫生事件应急机制

重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物中毒、重大职业中毒、其他严重影响公众健康的事件等引发的突发公共卫生事件已不是单纯的医疗卫生问题,它在威胁人类健康和生命安全的同时,也给社会、经济发展带来严重影响。

我们要通过认真总结这次非典防治工作中的经验和教训,尽快建立和完善我国突发公共卫生事件

① 作者单位:中华人民共和国卫生部,100044 北京市西直门南路1号

应急机制,提高抵御风险和灾害的能力和水平,维护社会稳定,促进经济、社会协调发展。

2.1 基本经验

回顾这次抗击非典历程,我们取得胜利的基本经验是:

2.1.1 坚持党和政府统一领导。在党中央、国务院的坚强正确领导和统一指挥下,各级党委、政府从实践“三个代表”重要思想的高度,本着对人民高度负责的精神,成立防治非典指挥部,统一领导,整体部署,统一行动,依靠法制,依靠科学,依靠群众,充分发挥了党的强大政治优势和亲民爱民的优良作风,表现了党和政府卓越的社会组织能力,从而保证了党中央、国务院的各项战略部署和重大决策的贯彻和落实。

2.1.2 坚持全社会共同参与。抗击非典是同疫病灾害展开的一场人民战争,动员了中央、地方、军队等社会各方面的力量。社会各界群策群力、群防群控,广大人民群众万众一心、识大体、顾大局,以高度负责的精神,积极投身防治非典斗争中,自觉履行公民义务和责任,共同构筑起了一道抗击非典的钢铁长城。

2.1.3 坚持依靠科学,依法防治。抗击非典过程中,各地坚持“四早”、“三就地”、“分散接诊、集中收治”等科学防治措施,有效提高了收治率、治愈率,降低了感染率、病死率。在非典防治关键阶段,我们及时将非典列入《传染病防治法》法定传染病范围,制定并颁布了《突发公共卫生事件应急条例》、《传染性非典型肺炎防治管理办法》,将非典防治纳入法制化管理轨道。

2.1.4 广大医务人员迎难而上、奋不顾身、无私奉献。抗击非典过程中,广大医务人员不顾个人安危,挺身而出,恪尽职守,无私奉献,发扬救死扶伤的人道主义精神,体现了崇高的职业道德风范,以自己的实际行动真正实践“三个代表”重要思想。

2.1.5 扩大开放,加强国际交流与合作。中央决定每天向社会如实公布疫情,增强了群众对党和政府的信任,提高了群众自我防护的意识。抗击非典过程中,我们加强了同港、澳、台以及其他国家和地区的合作与交流,同世界卫生组织展开密切合作,赢得了国际社会的广泛赞誉。

2.2 不足和缺陷

在总结经验、肯定成绩的同时,我们也应当深刻地反思,查找工作中的不足和薄弱环节,以及在思想

作风方面暴露出来的问题,汲取教训。这次非典疫情在全国大部分地区的发生和蔓延,暴露出我国在处置重大突发公共卫生事件方面机制不健全,对公共卫生建设重视不够,预防为主的卫生工作方针落实得不好,卫生事业长期滞后于经济和其他社会事业的发展。从医院医疗救治工作来看,在这次应对非典疫情也暴露出不足和缺陷。

2.2.1 缺乏危机管理意识,应急准备不充分。长期以来,卫生行政部门和医疗机构注重的是对常规状态下医疗机构、医务人员、医疗技术、医疗质量的管理,急救对象多是在自然灾害和重大事故中受到损害的伤病员。第二次卫生革命使人们关注的焦点更多地集中在高血压、心脏病、糖尿病、肿瘤等慢性非传染性疾病上面,为了适应这种疾病谱的改变,更好地满足人民群众医疗保健需求,近些年来,医疗机构引进了许多新技术、新项目,医疗技术水平也得到了迅速提高,这是需要的、也是必要的。但是,传染病专科医院、综合医院传染科、职业病防治专科等却缩减削弱。在医政、医院管理上缺乏危机管理的意识,从学科建设、人员培训、技术储备、设施建设、技术装备、应急预案等方面的应急准备不充分。因而,在重大传染病和其他突发公共卫生事件到来时显得手足无措、力不从心,难以做到及时、从容、有效应对。

谈到医政和医院管理,有一个问题要重点强调一下,这就是医院感染管理问题。相对于临床、医技科室,医院对医院感染管理工作重视程度不够,医院感染控制措施不力,没有充分意识到医院感染管理也是提高医疗质量、保障医疗安全的重要措施之一。这次非典防治工作中,由于一些医院感染控制措施不健全或不到位,导致疫情初期时一些医院成为了疫源地,造成医院内较大范围的交叉感染,除因对疾病不认识,医院设施条件缺陷等方面原因之外,很重要的一个原因,就是医院感染控制的管理意识不强,措施不健全、不到位。我希望我们的医政干部和医院院长们能够从这次非典防治工作中切实吸取教训,查找薄弱环节,认真、深入研究加强医院感染控制的有效措施,真正把医院感染管理工作作为医院质量管理的一个重要方面,切实抓好。

2.2.2 医疗资源分割,缺乏整合。由于经济、社会发展不平衡,使得我国医疗卫生资源布局不合理,东西部之间、城乡之间差距较大。同时由于长期以来各级政府、行业、部门举办的医疗机构形成的条块分割、管理事权划分不清,卫生行政部门难以对资源进

行有效整合,致使医疗技术力量分散,不能形成区域内优势互补的发展合力,资源整体运行效率不高。发生突发公共卫生事件时各部门资源各自为战,缺乏协同合作机制,卫生行政部门不能及时、有效地调动医疗资源,组织医疗救治工作,整体应对能力和水平不高。

2.2.3 基础设施条件落后,应急反应和救治能力不强。急救中心(站)、传染病医院、职业病防治专科医院等医疗救治机构覆盖率低,截止2002年底,传染病医院现有床位24582张,人员28344人,其中,卫生技术人员20221人,已有机构多数设施陈旧、设备落后、技术力量薄弱、专业技术人员缺乏,应急反应和医疗救治能力不强。尤其我国传染病医院和综合医院传染病床,90%的服务量集中在消化道传染病,均不具备收治呼吸道传染病病人的条件,一旦发生重大呼吸道传染病,就难以有效应对。

2.2.4 医防脱节,难以协同作战。长期以来形成的医疗体系和预防体系各自独立运行,缺少信息沟通与工作协调。医疗体系中临床医务人员公共卫生法律意识淡薄,知识欠缺,不能有效发挥预警和哨点监测作用;预防体系的公共卫生技术人员不能深入医疗机构掌握第一手材料,无法准确分析疫情,并指导医疗机构采取防范措施。防治脱节的结果是难以对突发公共卫生事件及时做出预测、预警和有效处置,严重制约了整体应对能力的发挥。

因此,为了最大限度地降低突发公共卫生事件给人民群众生命安全和社会、经济发展带来的负面影响,实现经济、社会协调发展,建立突发公共卫生事件应急机制势在必行。

加强医疗救治体系建设是应急机制的重要组成部分之一,目前主要是加强应对重大传染病的能力建设,包括市级紧急医疗救援中心和市县两级传染病专科医院或后备医院、传染病病区、传染科建设,提高覆盖率和服务水平。同时,各地还要组建应急卫生救治队伍,定期进行应急知识、技能培训和应急演练,发生突发公共卫生事件时,能够迅速组织起来开展医疗救治和流行病防控工作。

3 加强管理,依靠科学,依法防治,不断提高应对突发公共卫生事件医疗救治能力

今后一段时期,我们一方面要坚定不移地按照党中央、国务院部署,依法、科学、规范、有序地做好非典和其他传染病的预防控制和医疗救治工作,巩固非典防治成果,防止疫情反复;另一方面,要按照

“三个代表”重要思想的要求,切实加强公共卫生体系建设和突发公共卫生事件应急机制建设,构筑起一道保护人民群众身体健康和生命安全的防护屏障。广大医政干部和医院院长要认真研究医政和医疗管理工作与危机管理不相适应的地方,积极探索有效措施,加强管理,依靠科学、依法防治,不断提高应对突发公共卫生事件医疗救治能力和水平。

3.1 增强法治意识,坚持依法防治

党中央、国务院对加强公共卫生法制建设十分关注和重视。非典防治期间,家宝总理亲自主持召开制定《突发公共卫生事件应急条例》工作会议,听取各方面意见。同时,为了保护环境,减少医源性感染的发生,国务院最近颁布了《医疗废物管理条例》。目前正在抓紧进行《传染病防治法》的修订工作。医政干部、医院院长和广大医务人员要在继续学习贯彻执行《执业医师法》、《药品管理法》、《医疗机构管理条例》、《医疗事故处理条例》等有关医政管理法律法规的同时,进一步增强公共卫生法治意识,要广泛、深入地学习贯彻《传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《医疗废物管理条例》、《传染性非典型肺炎防治管理办法》等法律法规、规章,明确承担的公共卫生职责,做到依法执业、依法行政、依法防治。卫生行政部门要加大对医疗机构开展传染病防治工作的监督检查力度,确保各项防治措施落到实处。

为了增强广大医务人员公共卫生法治意识,我们已将《传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》等纳入医师资格考试内容。

3.2 树立危机管理意识,提高应急反应能力

从这次非典疫情发生过程来看,在经济全球化的背景下,随着国际交往日益增多,疾病的传播更容易实现,一国的公共卫生危机可以在短时间内演变为全球公共卫生危机。目前,全球30余种新发传染病已有半数传入我国,一些已基本控制的传染病在我国也有重新抬头蔓延的趋势,处理不好,不仅严重影响人民的身体健康和生命安全,还将危及社会稳定和经济发展,严重影响国际政治形象。我们必须充分认识所面临的艰巨任务和巨大挑战,吸取非典防治的教训,举一反三,树立危机管理意识。在日常工作中就要有针对性地做好人员、技术等方面储备,在发展新技术、新项目的同时,还要进一步加强基本医疗服务,注重传染病、职业病、医院感染控制等相关专业人才培养和基本学科建设,危机到来时做到

有备无患,提高应急反应能力。

要按照《突发公共卫生事件应急条例》的规定,根据本地区实际情况制定切实可行的各种突发公共卫生事件应急预案,结合应急演练检验预案的可操作性,保证发生突发公共卫生事件时各项应急措施能够落到实处。

3.3 预防为主,防治结合

医疗机构要增强预防意识,改变以往防治脱节的工作弊端,加强医疗机构同疾病预防控制机构之间的协同运作。医疗机构和医务人员要强化公共卫生意识,掌握公共卫生知识;增强传染病哨点监测功能,加强对就诊病人的症状监测,对于短期内集中出现的相同或相似症状要同疾病预防控制专业技术人员共同分析、研究,提高应对重大传染病的敏感性,将“早发现、早报告、早隔离、早治疗”的原则真正落到实处;要切实履行法定传染病报告职责,缩短从发现到报告的时间,提高反应效率。疾病预防控制机构要指导医疗机构开展疾病预防控制工作,深入医疗机构开展流行病学调查,实现“关口”前移。

3.4 尽快建立平战结合的应急救治队伍

卫生行政部门和医院院长要对应急卫生救治队伍成员和其他医务人员开展传染病防治相关法律法规及知识技能的培训。为了保证培训效果,要有培训基地、统一的培训教材,培训结束后要有考核,防止走过场。应急卫生救治队伍成员在日常医疗服务工作中,也要注意加强相关知识的积累和业务水平的提高。近期内,为巩固非典防治成果,防止疫情反复,重点要加强对医务人员进行非典诊断、治疗、感染控制、个人防护等知识和技能的培训。

各地还要根据实际情况和应急预案,定期组织应急卫生救治队伍开展针对不同类型突发公共卫生事件的应急演练,不断提高应急反应能力和医疗救治水平。

3.5 改善医疗服务流程,加强医院感染控制

合理的医疗服务流程可以减少人员流动、缩短病人在院时间,对于提高工作效率、降低医院感染具有重要作用。医疗机构要根据现代医院管理模式的要求,科学、合理设计医疗服务流程,提高医疗服务质量和效率。同时,认真总结非典防治过程中暴露出来的医院感染控制问题,针对薄弱环节采取改进措施,建立健全医院感染管理规章制度,完善医院感染科的组织建设,提高人员素质,加大对重点部门和

重点环节的监督管理,防止由于医院交叉感染而造成的传染病流行。耐药菌株的产生也是发生医院感染的原因之一,因此,要积极采取积极有效措施,合理使用抗生素、制止滥用抗生素,减少耐药菌株的出现。

虽然非典防治工作已取得阶段性重大胜利,但是,非典防治并未取得最后胜利,作为一种传染性病毒还将继续与人类共存。温家宝总理指出“由于非典的病因病原研究还没有取得最终成果,治疗、防疫方面也没有重大突破,防治工作仍不可放松”。我们要继续按照党中央、国务院有关要求,坚持科学防治、依法防治,思想不麻痹,领导不削弱,工作不放松。要继续做好医院门(急)诊预检工作,规范调整隔离的传染性呼吸道疾病门诊(原发热门诊)、定点医院和后备医院,继续保留救治设备和隔离设施、必要的物资储备,严格执行医院感染控制和法定传染病报告制度。

2003年我国部分地区还出现了乙脑、霍乱、伤寒等传染病流行,一些省份又发生了洪涝、地震灾害,造成了一定的人员伤亡。卫生行政部门和医疗机构要按照《全国救灾防病预案》的要求,做好传染病流行地区和洪涝、地震灾区的卫生防疫和医疗救治工作,保障灾区群众的身体健康和生命安全,防止重大传染病疫情的发生与流行,确保“大灾之后无大疫”。

目前正值盛夏,各医院在做好非典经常性防治工作的同时,还要做好医院恢复正常医疗秩序后的各项工作,任务十分繁重,但是希望同志们能充分利用这次培训机会学有所成效。

面对灾难和挑战,我们经受住了严峻的考验,我们学会了比平常更多的东西,胜利来之不易,经验尤为珍贵,教训可以转化为智慧。只要我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,认真实践“三个代表”重要思想,始终把最广大人民的根本利益放在第一位,切实把关心群众的工作做好、做细、做实,我们就能集聚起强大的力量,战胜一切艰难险阻,不断把改革开放和现代化建设推向前进。”

(本文是朱庆生副部长在全国医政管理干部和医院院长防治非典型肺炎知识培训班上的讲话,题目是编者加的。)

[讲话日期:2003-07-31]