

# 夯实卫生应急之基 铺就健康湖南之路 —湖南省卫生应急体系的发展与展望

刘富强, 高立冬

湖南省疾病预防控制中心, 湖南 长沙 410005

中图分类号: R19 文献标识码: B 文章编号: 1006-3110(2019)11-1281-04 DOI: 10.3969/j.issn.1006-3110.2019.11.001

习近平总书记在十九大报告中指出要弘扬生命至上的思想,提升救灾能力,要预防控制重大疾病,并将重大传染性疾病作为世界面临的非传统安全威胁,要推动构建人类命运共同体。卫生应急肩负着突发公共卫生事件防控和突发事件紧急医学救援两项重大使命,是推进健康中国建设和落实国家公共安全战略的重要内容。2003 年抗击非典型肺炎疫情以来,湖南省卫生应急体系不断完善,卫生应急水平和能力得到了显著提升。在新时代,围绕以卫生应急体系和核心能力建设为主体,突发急性传染病防治、突发事件紧急医学救援力量建设为“两翼”的“一体两翼”发展思路,湖南省卫生应急体系建设正逐步走向发展之路。

## 1 卫生应急和卫生应急体系

**1.1 卫生应急与卫生应急体系的概念** 卫生应急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害而采取的全过程应急管理和技术活动总称<sup>[1]</sup>;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活动。其主要活动包括监测预警、风险评估、现场调查与处置、紧急医疗救援、危机沟通、心理援助、恢复和重建等活动。

卫生应急体系以“一案三制”(即应急预案、应急体制、机制和法制)建设为重点,建立卫生应急各项制度,强化疾病预防控制体系、医疗救治体系、卫生监督执法体系等公共卫生服务体系建设,不断提升应对突

发事件的能力。卫生应急与卫生应急体系是相互联系的两个概念。

**1.2 湖南省卫生应急工作转变** SARS 以后,湖南省才真正开始卫生应急体系的系统性建设,在“一案三制”的体系内,收集整理各级政府、部门、卫生机构的各种应急预案与方案,逐步完善卫生应急的体制、机制和法制建设。目前,湖南省卫生应急工作已经逐步实现了五大转变:一是组织管理和指挥体系从无到有的转变;二是管理职能从分散到集中的转变;三是卫生应急管理从经验管理到依法科学管理的转变;四是卫生应急工作从重处置到预防与处置并重的转变;五是卫生应急协调机制从单一部门应对到跨部门协调联动的转变。卫生应急工作在有效防范、及时应对各类突发公共事件中发挥着越来越重要的作用。

## 2 近十多年来卫生应急的重要工作

**2.1 突发事件应急处置及大型活动保障** 2003-2019 年间,湖南省各级卫生应急队伍除每年应对处置上百起传染病疫情暴发、食物中毒或食源性疾病暴发等一般、较大突发公共卫生事件外,还经历了一些重大的传染病疫情、重大自然灾害等突发公共事件的严峻考验以及大型活动的保障,主要包括:(1)2003 年,有效控制了传染性非典型肺炎疫情,全省共报告、处置 6 例 SARS 病例<sup>[2]</sup>。(2)2005 年,有效处置大陆首起人感染 H5N1 禽流感疫情<sup>[3]</sup>。(3)2006 年,积极应对郴州、衡阳等地区发生巨大山洪、泥石流灾害。(4)2008 年 1 月,有效应对南方雨雪冰冻灾害。(5)2008 年“5.12 汶川特大地震”,湖南省卫生厅组派“抗震救灾医疗队”、“抗震救灾防疫队”到地震重灾区彭州开展紧急医学救援和卫生防疫,并在对口支援阶段派出医疗卫生防疫队对口支援理县灾后防疫和重建<sup>[4]</sup>。(6)2009 年,成功应对处置新甲型 H1N1 流感大流行。(7)2013-2017 年,成功处置人感染 H7N9 禽流感疫情。(8)2015 年,组织湖南医疗队赴西非援塞抗击埃博拉出血

**作者简介:**刘富强(1971-),男,湖南省隆回县人,博士,主任医师,湖南省疾病预防控制中心应急办主任。现担任国际应急管理协会 IAEM 亚洲区卫生应急专业委员会常务委员,湖南省预防医学会理事,湖南省预防医学会流行病学专业委员会常务委员,湖南省营养学会常务理事等。主要从事传染病预防控制及卫生应急工作。

**通信作者:**高立冬, E-mail: gldlj@hotmail.com。

热疫情<sup>[5]</sup>。(9)2016 年、2017 年,湖南省遭受重大洪涝灾害,开展灾后卫生防疫。(10)2017 年,桃江县结核病聚集性疫情得到有效控制<sup>[6]</sup>。(11)2018 年,永州市祁阳县登革热暴发疫情响应迅速准确,防控有力。(12)2018 年,对全球农业南南合作高层论坛开展卫生保障。(13)2019 年,第一届中国-非洲经贸博览会医疗卫生保障工作。

**2.2 卫生应急演练** 应急演练是检验、评价和保持应急处置能力的一个重要手段,对于衡量应急预案的可行性至关重要。2003 年至今,湖南省、市州、县区各级卫生系统均定期开展卫生应急演练和技能竞赛,演练内容涵盖 SARS、人感染禽流感、甲型 H1N1 流感等新发传染病、埃博拉出血热、寨卡病毒病、登革热以及洪涝灾害等,有效提升了全省各级卫生应急队伍面对各类突发公共卫生事件的卫生应急处置能力。

(1)2003 年,SARS 防控卫生应急演练。(2)2006 年,人感染高致病性禽流感卫生应急演练。(3)2009 年,甲型 H1N1 流感防控、食物中毒卫生应急演练。(4)2014 年,举办全省突发急性传染病防控应急处置技能竞赛。(5)2016 年,举办全省突发中毒事件卫生应急网络服务模式应急演练。(6)2017 年,举办全省突发急性传染病防控、突发中毒事件卫生应急处置和突发事件紧急医学救援卫生应急技能竞赛。(8)2018 年,首次和武警湖南总队联合主办军地卫生应急骨干联合培训演练,模拟湖南省 2018 年洪涝灾害卫生应急案例,全方位展示了自然灾害和突发公共卫生事件应急处置能力。(9)2019 年,第二次开展军地联合应急演练,模拟危化品泄露和人员伤亡应急处置。涵盖了信息报告和先期处置、现场协同指挥、快速检伤分类救援、危化品中毒洗消及救援、危重伤员直升机转运等多个环节。

### 3 湖南省卫生应急体系建设的成就

**3.1 卫生应急预案体系逐步完善** 先后组织制订了 2 个省级专项应急预案和 10 多个专项技术预案(方案)。《湖南省突发公共卫生事件应急预案》和《湖南省突发事件医疗卫生应急救援预案》等先后于 2012 年颁布实施、2018 年修订。各市州、县市区卫生应急预案也逐步健全完善。

**3.2 卫生应急管理体制逐步形成** 湖南省已基本形成“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的卫生应急管理体制。自 2010 年湖南省卫生厅独立设立卫生应急办公室(突发公共卫生事件应急指挥中心)以来,在履行应急值守、信息汇总和综合协

调等方面发挥了重要的运转枢纽作用。全省 14 个市州、100 多个县市区卫生行政部门以及省疾病预防控制中心、中南大学湘雅医院、省儿童医院等省直医疗卫生机构设立了卫生应急办公室。

**3.3 卫生应急工作机制逐步理顺** 卫生应急管理工作机制基本形成,信息报告制度进一步规范。省、市、县三级疾病预防控制机构、卫生监督机构分别建立了卫生应急工作机制。经过非典型肺炎、人感染禽流感、学校肺结核暴发疫情等事件,湖南省各级卫生行政部门与其他相关部门建立了突发公共卫生事件信息沟通和联防联控机制,多部门配合、协调应对突发公共卫生事件。

**3.4 卫生监测预警体系逐步健全** 已经建立省、市、县、乡四级疫情监测网络,设立了包括全省 145 个疾病预防控制中心、836 个县级及以上医疗机构和 2 339 个乡镇卫生院在内的突发公共卫生事件网络直报网点 3 320 个。制定疫情值班和日常网络监测制度,定期编制传染病和突发公共卫生事件的监测与专题分析报告,及时发现和处理异常情况;新发传染病发现和研究能力明显提升,新亚型禽流感病毒、C 群脑膜炎菌株、诺如病毒、ECHO33 肠道病毒<sup>[7]</sup>、新布尼亚病毒等病原体相继在湖南省被检出;对流感、人感染禽流感、埃博拉出血热、寨卡病毒病、中东呼吸综合征、脊髓灰质炎野病毒输入、手足口病、麻疹等开展风险评估,为科学防控提供依据。

**3.5 各级卫生应急队伍基本建成** 省卫生行政部门成立了由 45 名卫生行政和专业技术人员组建的“湖南省突发公共卫生事件专家咨询委员会”,建立了由 130 名省内知名专家组成的省级卫生应急专家库系统,组建了 21 支 270 人的省级医疗卫生应急专业队伍,专业涵盖传染病防控、中毒处置、核辐射防护和医疗救治等领域。各级各单位也组建了卫生应急队伍。依托中南大学湘雅二医院建设了集车载化、集成化和自我保障化一体的国家紧急医学救援队;依托中南大学湘雅医院建设的国家移动医疗处置中心于 2018 年 1 月 12 日通过国家评审,实现了快速机动能力、现场专业处置能力、自我保障能力的目标。省疾病预防控制中心组建了 7 支由经验丰富的流行病学、医学检验和卫生监测专业人员组成的应急机动队。全省市、县两级成立专家委员会 41 个,组建卫生应急专业队伍 300 余支,彻底改变了以往卫生应急靠临时拼凑、靠临时指定的工作模式。

**3.6 应急技能培训与救援演练基地建设初见成效** 依托省疾病预防控制中心、省职业病防治院、省人民医

院分别建立了传染病控制、化学中毒与核辐射救治、医疗救援培训基地,根据突发公共卫生事件和其他突发事件的职责和任务需要,进行紧急医学救援演练。联合省人社厅、省总工会开展湖南省突发事件卫生应急技能竞赛,提升了应急专业队伍应对突发传染病、突发中毒事件、紧急医疗救援等卫生应急处置能力。省疾病预防控制中心从 2005 年开始每年面向全省举办现场流行病学培训班,从 2014 年开始举办为期一年的现场流行病学培训项目(HuNFETP),目前已经举办四期,共培养了 40 多人,学员的“八种能力”在实践中得到了锻炼和提高,在应对各类突发公共卫生事件和开展疾病预防控制项目中发挥着重要作用。

**3.7 湖南卫生应急专业平台基本建成** 建成了省、市、县三级应急指挥平台(系统),完善了以省级应急指挥平台为中心,市级应急指挥平台为骨干,县级应急指挥平台为节点的三级突发公共卫生事件应急指挥体系(含 GIS 平台)。实现了对突发公共卫生事件和其他突发事件相关信息的有效管理、动态监测、专业预警、快速采集数据等功能,通过网络实现信息报送、指令传递与资源共享。

**3.8 卫生应急物资装备初具规模** 湖南省“建设两个基地,两条腿走路”的卫生应急物资储备调运模式逐步成熟,在卫生应急工作实践中起着越来越重要的作用。2012 年,省政府拨款 1 100 万元,征地 1 041 m<sup>2</sup> 建设了省级应急物资储备中心,该中心由省疾病预防控制中心托管,每年定额预算,定期核查,补充替换更新,规范管理,保证了在重大疫情、自然灾害和事故灾难发生后,卫生应急物资都能随时调运出库,第一时间配送到第一线,保障卫生应急工作需求。同时,省卫生行政部门与省经信委共同确定 6 家省内信誉好、实力雄厚、公益意识强的医药企业,作为湖南省卫生应急药品供应保障基地,为全省突发事件药品及特殊应急药品的供应提供了坚强的保障。

## 4 卫生应急体系建设的发展方向

**4.1 进一步健全卫生应急组织机构,完善管理体制** 各级疾病预防控制中心作为突发公共卫生事件应急防控的专业技术单位,需要有专门或相关的科室负责卫生应急工作,农村乡镇卫生院、城市社区卫生服务中心有兼职人员负责卫生应急工作。

**4.2 进一步完善突发公共卫生事件应急指挥系统** 建立卫生应急决策指挥体系,加强卫生应急决策组织领导,完善决策指挥信息平台。充分利用现有的信息业务资源和专业信息管理系统资源,进一步完善省、

市、县三级卫生应急指挥系统平台,满足应急值守、信息汇总、指挥协调、专家研判、视频会商和现场调度等功能。

**4.3 进一步加快突发公共卫生事件监测预警体系建设** 加强卫生应急工作信息化建设,整合现有监测信息资源,完善各类突发公共卫生事件监测网络系统;加快突发公共卫生事件综合预警系统建设,提高各类突发公共卫生事件的监测预警和综合分析能力,实现预警信息汇总、分析、研判和发布功能。

**4.4 进一步加强卫生应急队伍和装备建设** 按照国家要求,在省、市、县级三个层面,进一步分级分类组建、完善由应急管理、各类专业技术和应急保障等人员构成,装备合理、训练有素、反应迅速、处置高效的卫生应急队伍,分别承担不同级别突发公共事件的卫生应急处置任务。加强卫生应急队伍的管理,明确组成人员,健全工作制度,强化培训演练,完善队伍装备,提高处置能力,实现卫生应急队伍的常态化和规范化管理。

**4.5 进一步建立健全卫生应急物资储备和调运系统**

根据国家统一部署,建立健全省、市、县卫生应急物资储备制度。各地按照统一规划、分级储备的原则,制定卫生应急物资储备目录和标准,合理确定储备种类、方式和数量,重点加强抗洪救灾、重大传染病、职业中毒、化学中毒、群体性伤亡灾害事故等应急处置中所需器材、药品、疫苗等的储备,补充、完善现有国家级卫生应急物资储备,形成覆盖各类突发公共卫生事件的卫生应急保障和储备体系。

## 5 展望

推进健康中国建设,是全面建成小康社会、基本实现社会主义现代化的重要基础,是全面提升中华民族健康素质、实现人民健康与经济社会协调发展的国家战略,是积极参与全球健康治理、履行 2030 年可持续发展议程国际承诺的重大举措。《“健康中国 2030”规划纲要》中明确提出,加强重大传染病防控;完善传染病监测预警机制;提高突发事件应急能力;到 2030 年建立起覆盖全国、较为完善的紧急医学救援网络,突发事件卫生应急处置能力和紧急医学救援能力达到发达国家水平。

尽管湖南省卫生应急整体水平和能力得到了很大提升,但是突发急性传染病威胁持续存在、远距离传播风险不断增加,突发事件关联性、衍生性、复合性和非常规性不断增强,卫生应急工作面临的形势仍然严峻,与时俱进是应急管理永恒的主题<sup>[8]</sup>。