



关于加强我国公共卫生应急响应体系建设的思考*

文 / 袁志明¹ 刘 铮¹ 魏 凤²

1 中国科学院武汉病毒研究所 武汉 430071

2 中国科学院武汉文献情报中心 武汉 430071

【摘要】 随着我国公共卫生事件呈现出多发的趋势,新发突发传染病的预防和控制将会成为制约中国现代化进程、经济社会全面协调可持续发展和国家安全的重要因素。近年来,我国对突发公共卫生事件发生机理的认识、科学高效的应对能力在不断提升。文章通过对发达国家和我国公共卫生应急响应体系的比较分析,明确我国在体系建设方面存在的问题,并从建立预警预报机制、完善生物安全实验室管理体系、提高技术支撑能力和加强国际交流与合作等方面,提出加快我国公共卫生应急响应体系建设的建议,为我国新发和突发传染病的预防和控制提供支持。

【关键词】 公共卫生,应急体系,生物安全管理

DOI 10.3969/j.issn.1000-3045.2013.06.005

随着中国经济发展方式的改变和全球化进程的推进,生态和气候环境的变化,新发突发传染病的预防和控制将会成为制约中国现代化进程、经济社会全面协调可持续发展和国家安全的重要因素。中国不仅地域辽阔,而且区域经济社会发展水平极不平衡,人口众多、人口密度大、流动性强,不同地区的生活方式和习惯多样,因此,我国传染性疾病的预防和控制突发性更强、流行和传播更快、控制更难、危害更大,建立以预防为主的重重大传染病的预防和控制策略将是我国的重要国策。长期以来,由于我国公共卫生应急体系的基础还比较薄弱,医疗卫生资源相对有限,尤其西部、边

远地区医疗卫生条件相对匮乏,缺少有效的技术和药物储备,目前,中国卫生应急能力还不能很好地满足国家公共安全的要求。对于一些新发和突发传染病,如 SARS、H5N1、H1N1、H7N9 等,由于其传播范围广、感染性强、缺少有效的治疗技术、死亡率高,因此我国必须健全和加强公共卫生应急响应体系建设,发展高灵敏的病原快速检测监测技术、在深入研究不同病原的跨种传播和遗传变异机理、病原的感染致病机理的基础上,发展新发传染病、生物恐怖制剂和生物战剂的预防和控制技术,建立我国技术、药物和疫苗储备体系,这对于提高我国应对新发突发传染病的预防和控制能力,有效开展传染病的预防和控制研究具有重

* 修改稿收到日期:2013年9月12日

大战略意义。

1 发达国家公共卫生应急反应体系现状特点分析

美、英、日等发达国家目前都建立了较为完善的公共卫生事件应急体系,以有效应对突然发生、造成或可能造成严重影响社会公众健康的重大传染疫情、群体性不明原因疾病及其他事件,最大程度地降低损失,以保障国家安全与国民健康^[1]。

美国突发公共卫生事件应急管理以《联邦反应计划》为指导,建立了以总统和国家安全委员会为核心的应急办公室,由卫生部牵头,联合联邦应急管理局、环境保护局、国防部、联邦调查局、能源部的国家应急联动管理网络,形成面向公共卫生、突发事件管理、执法、医疗服务、科研力量和第一现场应对人员等在内的集决策、信息、执行、保障于一体的运作系统^[2]。

英国公共卫生应急反应体系实行从中央到地方的垂直管理,危机应对的决策者与执行者权责分明,卫生部是决策者,负责制定战略性指导纲要,为地方提供智力支持和绩效评估,国民医疗服务体系是具有高度自治权的执行实体,仅接受卫生部的战略性政策指导,是主要的执行者,能够敏捷、快速地响应突发性公共卫生危机,并全面组织、协调、制定应对突发事件计划、完成防疫行动全部指挥任务。此外,英国健康防护署(Health Protection Agency, HPA)其主要职能是对传染性疾病和化学、有毒和放射性危害方面及生物恐怖分子的袭击、新发病毒株等各种新形式危害的防护。

日本公共卫生应急管理体系主要由主管健康卫生、福利、劳保的厚生劳动省负责,但被纳入整个国家危机管理体系。其公共卫生事件应急管理体系覆盖面很广,包括由

厚生劳动省、8个派驻地区分局、13家检疫所、47所国立大学医学院和附属医院、62家国立医院、125家国立疗养院、5家国立研究所等构成的独立的国家突发公共卫生事件应急管理系统;由都道府县卫生健康局、卫生试验所、保健所、县立医院、市町村及保健中心组成地方管理系统。这三级政府两大系统,通过纵向行业系统管理和分地区管理的衔接,形成全国的突发公共卫生事件应急管理网络。此外,日本消防(急救)、警察、医师会、医疗机构协会、通信、铁道、电力、煤气、供水等机构部门,也按照各自的危机管理实施要领和平时的约定相互配合^[3,4]。

2 我国公共卫生应急反应体系建设现状与存在问题

我国虽然建立了中央到地方的四级疾病预防与控制网络,并有与之相对应的疾病监测网络,但近年来爆发的新发突发传染病疫情控制中,农业、卫生、林业及其他相关职能部门缺少有效的统一协调机制,仍主要依靠临时成立的应急处理指挥部来协调指挥全国的防疫工作,缺乏一个全方位、立体化、多层次和综合性的应急管理网络,缺少重大公共卫生事件的危害风险评估、危害分级体系及相应的不同部门协调的响应机制^[5]。

目前我国建立了传染病病原和传播媒介的监测网络体系,并建立了相应的信息发布机制。但医院作为传染病早期监测的终端,无论在硬件还是软件方面都需要得到改善,特别是一些基层的临床机构和检验检疫机构,其检测能力和技术还有待提高。同时,我国在重要传染病病原的病原学、检测和监测、病毒和宿主的相互作用、致病机理、抗病毒药和疫苗研究方面长期部署不足,特别是在一些烈性传染病的研究方面,由于受病原资源和实验条件的制约,研究更少。即



中国科学院

使是已部署的一些研究项目,也缺少资源的整合和成果的共享机制,不能很好地为传染病的预防和控制提供技术支撑。

公共卫生应急反应体系建设涉及社会各方面的利益,需要从国家和人民群众的整体利益出发,寻求法律支持与机制保障。尽管我国已制定了一些法律法规,但尚不完善和齐备。与之相应,有关的保障机制尚未完全形成,法律的执行和监督还需进一步落实。近30年来,全球新增疾病大约30多种。特别是近年来爆发的SARS、高致病性禽流感、甲型H1N1型流感及人感染H7N9禽流感等,使我国的公共卫生应急反应体系面临严峻考验。而我国对新发和再发传染病的应急预警和处理机制尚不健全,救治基础设施、设备准备不足,大批量专用药品、器材的紧急生产能力不强,专业技术人员防护知识和救治技术不精,严重影响了重大疫情处理和公共卫生突发事件的应急能力^[6]。

3 加强我国公共卫生应急反应体系建设的思考

3.1 完善突发公共卫生事件应急处置机制

树立“One World, One Health”传染病预防和控制理念,打破人和动物源传染病预防和控制管理的界限,建立突发公共卫生事件的危机风险评估、危机分级体系及相应的响应机制和应急处置方案,明确中国疾病预防控制中心(以下简称中国疾控中心, Chinese Center For Disease Control And Prevention, CDC)在突发公共卫生事件应急处置中的组织、防控策略与措施制定和技术支撑等功能,建立应急处理物资和技术的储备机制和国际合作交流机制等。遵循预防为主、坚持不懈、防治结合的方针,建立完善、科学、规范、高效的突发公共卫生事件应急预案,明确相关部门的职能,完善部门之间职能的衔接及监督机制,进一步完善装备,加强演练,才能保证应急工作的及时有效^[7]。

3.2 完善国家高等级生物安全实验室体系

开展新发和突发传染病的预防和控制研究,

必须建立完备生物安全保障体系,以保证实验室人员安全和环境安全。因此,我国必须加快落实以区域为节点的国家生物安全实验室网络体系建设,在加强关键个人防护设备和生物安全设施研究的基础上,加快高等级生物安全实验室的设计、建设、认证、科研活动资质的相关工作;建立独立的国家毒种和毒株保藏中心及菌毒种的保藏和共享机制,以满足国家重大科技项目和传染病预防与控制及生物防范的生物安全需要。同时,我国在有效开展双边和多边国际合作基础上,应借鉴国外实验室生物安全的经验,完善我国实验室生物安全管理的法律保障体系和技术标准体系,加快相关标准的修改和制定工作^[8]。

3.3 持续提高技术支撑能力

对传染病病原基础研究的长期积累将会为传染病的检测、诊断、控制提供理论基础和支撑技术。根据国家知识创新体系不同系列的定位和分工,持续支撑一批国立科研单位和高等院校开展重要病原的病原学、感染致病机理、动物模型、抗病毒药物和疫苗研究,开展烈性病原和外来病原的检测和监测技术及控制技术研究,开展抗药性细菌,特别是多抗结核的抗药机理和控制技术研究,支持国家CDC重点开展防控策略和措施的研究,为应对突发公共卫生事件提供防控措施、技术支撑和药物储备。

3.4 加强国际合作与交流

公共卫生应急反应体系建设离不开广泛的国际合作与交流。传染病流行是无国界的,传染病病原的宿主和媒介亦是无国界的,传染病的预防和控制需要同国际组织和其他国家进行合作与交流。在充分了解发达国家和发展中国家传染病预防和控制体系的基础上,进一步加强与我国周边地区的合作和交流,建立传染病的联防联控机制;加强同亚洲和非洲部分国家传染病防控体系的衔接,在非洲和我国周边亚洲国家重点部署传染病检测、病原学和控制技术研究机构及疾病预防和控制机构,为我国非洲战略的落实和取得成效及

我国在非洲工作人员的安全提供保障。同时积极推动在传染病基础研究、抗病毒药物和疫苗研究方面,保持同其他研究机构更紧密地合作,真正实现资源共享、造福人类。

参考文献

- 1 公共卫生事件的应急管理模式体系. <http://www.fudanmed.com/公共卫生事件的应急管理模式体系>. [2013-09-10].
- 2 张山鹰. 美国疾病预防控制中心与公共卫生应急体系介绍. 海霞预防医学杂志, 2007, 13(1): 96-97.
- 3 孙丁等. 从 SARS 防治绩效对比研究各国公共卫生应急反应体系. 中国循证医学杂志, 2004, 4(6): 402-409.
- 4 杨志俊. 世界发达国家和地区应对突发公共卫生危机措施及闻声检疫网络建设概况. 口岸卫生控制, 2004, 9(2): 7-9.
- 5 中华人民共和国国务院. 突发性公共卫生事件应急条例. 北京: 中国法律出版社, 2003: 1-2.
- 6 谭晓东, 陈小青, 王凤婕. 突发性公共卫生事件预防和控制概述. 中国公共卫生, 2003, 19(8): 901-903.
- 7 黄爱丽. 我国突发公共卫生事件应急体系的研究. 中国社会医学杂志, 2008, 25(4): 205-207.
- 8 魏凤, 陈宗胜, 胡忆红等. 中法生物安全实验室标准应用体系对比分析. 军事医学, 2013, 37(1): 39-42.



Challenges in the Implementation of Public Health Response System in China

Yuan Zhiming¹ Liu Zheng¹ Wei Feng²

(Wuhan Institute and Virology¹, Wuhan Branch of National Science Library²,

Chinese Academy of Sciences, Wuhan 430071, China)

Abstract With the appearance of more and more public health emergencies, emerging and re-emerging diseases have been becoming the main threats to the sustainable social and economic development, modernization progress, and national security in China. In the last decade, the awareness system of the public health emergency mechanism has been improved and the response capability has been strengthened. In this article, we compared and analyzed the present public health emergency response systems between China and other countries, and the main problems and challenges were identified for implementing the established system in China. Furthermore, we suggested to improve and perfect our public health response system through establishing the early warning and forecast system, enhancing the biosafety management of laboratory, increasing the technical supporting capacity and promoting the international collaboration, in the hope of laying a solid foundation and framework for emerging disease prevention.

Keywords public health, emergency response system, biosafety management

袁志明 中科院武汉分院院长, 博士, 研究员。湖北微生物学会理事长, 国家实验室生物安全委员会委员。长期从事昆虫病原细菌基础和应用基础研究, 主持和参加联合国 WHO、“973”、“863”、科技部重大国际合作项目, 国家传染病专项、国家自然科学基金项目近 40 项。近年来主要开展虫媒病毒检测和分子流行病学研究及实验室生物安全等方面的研究工作。E-mail: yzm@wh.iov.cn