

环境卫生突发事件应急管理能力的探讨

赵欣, 宋瑞金, 路凯

摘要: 积极应对和科学处置突发环境卫生事件是构建和谐社会的一项重要任务。本文以“5.12”汶川大地震为例, 对我国大陆现阶段环境卫生突发事件应急管理工作取得的进展及其不足(如应对突发环境卫生事件机制仍待进一步健全, 缺少应急机制, 缺乏统一发展规划等)进行了概括, 并提出了加强应对能力的建议。

关键词: 环境卫生; 突发事件; 应急能力

Discussion on Emergency Management Capacity in Environmental Health Crisis ZHAO Xin, SONG Rui-jin, LU Kai (Institute of Environmental Health and Related Product Safety, China Center for Disease Control and Prevention, Beijing 100021, China)

Abstract: Actively answering and scientifically disposing environmental health crisis are importance missions in constructing a harmony society. With “5.12” Wenchuan earthquake as an example, this paper summarized the current status of our environmental health emergency management and the related system inadequacy, such as potential improvement to the system and the lack of a systematic development plan, etc, and recommendations to capacity building were proposed.

Key Words: environmental health; public emergency; response capacity

2008年5月12日, 四川省汶川地区发生的8级强烈地震, 是我国近60年来震级最高、烈度最强、破坏最大、涉面最广和救灾难度最大的一次地震, 使灾区人员大量伤亡、组织机构瘫痪、基础设施损毁、财产损失巨大。由于生活环境恶劣、卫生资源匮乏, 救灾任务十分繁重。当地震后环境卫生工作在全国卫生系统大力支持下, 经过全体医务人员的共同努力, 因地制宜地采取了各种有效的环境卫生应急管理措施, 为实现“大灾之后无大疫”的救援目标及灾区的重建工作打下了良好的基础。

1 汶川地震环境卫生应急管理的工作举措

地震发生后的最初阶段以人员抢救和伤员救治为主, 此后, 灾区公共卫生和传染病防控工作即全面展开。在全面恢复与灾区重建阶段, 实现疾病控制与卫生监督体制的重建和加强, 确保大灾之后无大疫。

1.1 强调突发环境卫生事件的科学管理

要做到有序、快速和高效地应对突发公共卫生事件, 最大可能地控制其负面影响, 就必须重视突发公共卫生事件的全程管理。突发公共卫生事件全程管理包括: 预防准备(事前)、响应(事中)和恢复、重建(事后)3个阶段。在“5.12”汶川地震中, 由于不同乡镇受灾现场情况迥然不同, 不同阶段防病工作的重点也不同, 因此必须按照当地实际情况采取相应的措施, 因地制宜地开展防控工作。在震后初期(1周内), 在县城内尸体的消杀处理是工作的重点; 震后2周, 居住点饮水的消毒与垃圾等消杀是工作重点, 如在受灾群众集中的擂鼓镇、莹华镇寻找清洁水源、饮

水消毒是工作的重点。当灾区的救援工作由应急阶段转为常规阶段后, 卫生防疫的工作重点是在做好环境卫生工作的基础上, 加强饮用水卫生和食品卫生, 防止出现传染病疫情和食物中毒。

1.2 进一步健全和完善突发环境卫生事件管理机制, 并确保其正常运转

面对重大突发事件, 形成机制, 落实责任尤为重要, 汶川灾区的环境卫生管理注意到以下几个方面: (1)依靠当地, 组织和协调好灾区卫生防疫工作, 援助防疫队伍与当地防疫力量的有机结合, 实行联动机制, 明确双方责任并落实到人; (2)发挥灾区党员干部的先锋带头作用, 组建灾区义务消杀队伍, 依靠灾区自身力量维护卫生环境, 由当地义务消杀队开展环境消杀, 收集、清运垃圾; (3)统一规范居民集中点、幼儿园、集中供水点、公共厕所等场所卫生防疫规范和要求, 并以书面形式公开张贴; (4)加强卫生防疫引导和工作督导, 防疫队员每天对灾区环境进行检查指导, 对发现的问题及时与当地干部进行沟通, 提出解决问题的建议。

1.3 进一步完善突发环境卫生事件应急预案体系

完善的应急预案体系是有效开展突发公共卫生事件管理工作的前提。从理论的角度看, 应急预案规定了突发环境卫生事件全程管理的一切活动, 包括事前、事中和事后。发达国家无一例外地都特别重视应急预案的编制、更新和演习。

首先, 选择对人体安全有保障的场所或地点作为灾民临时住所, 尤其是灾民集中救助场所的选择, 注意监控鼠、蚊、蝇等有害媒介生物密度, 适时进行消杀, 避免次生灾害的发生。其次, 构建临时厕所, 强化粪便处理。在解决灾区人民饮水、吃饭问题的同时, 修建临时厕所、恢复环境卫生设施。最后是根据灾民聚集点的实际情况, 合理布设垃圾收集站(点)并加强管理, 生活污水应定点倾倒。及时用药物对垃圾站(点)与

[作者简介] 赵欣(1980-), 女, 硕士; 研究方向: 公共卫生事业管理;

E-mail: gracesohee@gmail.com

[作者单位] 中国疾病预防控制中心环境与健康相关产品安全所; 北京 100021

污水倾到处进行消毒杀虫,控制苍蝇孳生。

2 环境卫生突发事件应急管理工作中不足

通过汶川地震突发事件反映出来我国大陆环境卫生应急管理中存在很多弊端,比如物资储备不足,救灾人员缺乏经验,应急人员没有接受过专业培训,后勤保障工作不到位等。这些问题充分体现出建立何种突发公共卫生事件应对体制和工作机制尚不是很明确。

2.1 应对突发公共卫生事件机制仍待进一步健全^[1]

尽管我国大陆目前大多数地区已成立相应的突发环境卫生事件的专门机构,建立了应对体系,但是整个应急机制的内涵仍不清楚。多部门、多系统和多专业协作的联动机制并没有真正建立。首先,对于“平战结合”(所谓“平战结合”,即平时注重事前管理,加强对风险的识别、监测和预警,做好资源规划和保障工作;战时注重事中的危机应对和事后的评估及处置,做好资源协调与调度工作)的界定仍不十分清楚,到底哪些事情属于“平时”范围,由哪些部门管理,哪些事情属于“战时”范围,又由哪些部门管理,都缺乏明确说明。其次,“分级响应”的内涵同样缺乏精确定义。虽然《突发公共卫生事件管理条例》^[1]提到了“分级响应”的原则,但对“省、市、县”三级响应的内涵规定不清。容易造成“基层事件惊动国家卫生部”,造成资源浪费。

2.2 疾病预防控制体系存在问题^[2-5]

在旧的管理模式没有彻底打破,新的管理模式没有建立的情况下,我国大陆疾病预防控制机构在内部管理上仍在一种低水平的模式下运行,存在着诸多方面的问题,集中体现在以下几个方面:①由于缺少应急机制,面对本次抗震救灾时从思想到人力、物力都准备不足,加上管理体制没有理顺,没有进行实际演练和检验,造成救灾工作中交通、供电、通讯中断等问题不能及时有效解决,势必在某种程度上影响抗震救灾工作的快速有效推进;②缺乏统一发展规划、统一标识、统一服装,缺乏标准化的现场筛查方法,缺乏系列化产品、与地方工作的需求存在差距等问题,反映出疾病控制现场装备专业性过强,而市场研发、供应能力不足,装备水平不能完全适应现场工作要求,使疾控队伍整体功能的正常发挥受到影响;③如何提高现场装备的技术含量、信息监测数据如何及时准确上报,如何分级别研制疾控机构现场装备的配置以及如何合理装备和避免浪费等;④救灾人员队伍建设不能完全适应面临大灾时的应急需要。救灾队伍由于平时没有充足的储备,未进行数据库管理,更没有进行专业的培训,应急时就显得被动。事到灾难临头才开始招募、培训、管理,就必然行动迟缓乏力,耽误很多宝贵的救灾时间。

2.3 疫情报告系统方面存在问题^[2,6]

①疾病监测系统内容仍不完善。我国大陆目前的疾病监测体系是针对已知传染病而设,对于一些未知、新出现的传染病、群体性病因不明的疾病等等事件尚缺乏有效监测手段和对新出现疾病的预警系统;②疫情信息不够透明。我国大陆现行的疫情管理制度是单一化和逐级化、过去人口流动、信息流通较少,对信息的控制可以减少社会的恐慌。但在全球化时代,人口流动性大,信息传播渠道众多,信息的单一逐级传递已不符合时代需求;③疫情信息交流和共享程度不高;④疫情系统反馈机制不健全。

3 建议

3.1 探索适合我国的突发环境卫生事件工作发展道路

迄今,每个国家的突发环境卫生事件管理模式是不同的。美国、英国、新加坡等对突发环境卫生事件管理比较成功的国家,都拥有各自不同的管理模式。这些国家的共同特点是将突发事件管理工作纳入各自的政府管理体系之中,结合突发环境卫生事件特点探索出了适合其本国的突发环境卫生事件发展模式,并且根据实践中暴露出的问题不断进行完善。现阶段,我国应借鉴发达国家在应急管理上的经验和技術上的先进成果,探索自己的发展道路,而不是照搬别国的发展模式。

3.2 重视国际合作和公众参与,构建广义的突发环境卫生事件应对体系

随着全球一体化进程的发展,突发环境卫生事件,特别是一些重大的突发环境卫生事件的发生,不再只局限于某一地区或国家。在这种背景下,我国必须重视与其它国家的沟通和合作,共同应对全球重大突发环境卫生事件。公众是突发环境卫生事件管理工作中非常重要的一个环节,突发环境卫生事件管理部门必须重视公众的参与,争取他们的支持和配合,向公众传播常见突发环境卫生事件预防和保健知识,增强它们自身保护能力,充分利用公众加强突发环境卫生事件的监测工作,共同面对突发公共卫生事件。

3.3 面对突发应急事件应能做到系统化、智能化、模块化

国家应统一装备标准,统一标识、统一服装,现场监测应做到智能化、模块化,真正使应急工作做到快速、便捷。研究应急储备物资的战略规划问题,建立高效的综合性战略储备相关体系。根据各个地方的特点,全面结合自然灾害、经济危机、战化等公共需求,继续建立适应各地需求的应急物资、战略物资储备库,丰富储备品种,为应急救援提供快捷有效的保障。加强疾控人员的应急能力培养,制定出长期有效的培训规划,适当开展应急演练等。应理顺部门之间的协同关系,实现信息上报系统操作简单实用,现场情况反映及时,具有统一的上报渠道和有针对性的系统化操作。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国务院.突发公共卫生事件应急条例(EB/OL). (2010-04-01).http://www.people.com.cn/GB/Shizheng/19/20030512/990224.
- [2] 薛澜,张强,钟开斌.危机管理:转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003.
- [3] 秦启文,李天安,陆林,等.突发事件的管理与应对[M].北京:新华出版社,2004.
- [4] 杨一风,范晨芳,曹广文.危机管理在中国公共卫生突发事件应急反应的应用[J].第二军医大学学报,2004(3):265-271.
- [5] 苏志军,李勇.突发公共卫生事件呼唤危机管理机制[J].中国卫生事业管理,2003(9):519-520.
- [6] 吴彤宇.突发公共卫生事件应急处理工作系统的探讨[J].中国卫生事业管理,2004(10):605-606.

(收稿日期:2010-04-16)

(英文编审:金克峙;编辑:徐新春;校对:王晓宇)