

# 美国突发公共卫生事件应急管理体系一瞥

赵霖 冯振翼 安建民(华北煤炭医学院卫生事业管理系,河北唐山,063000)

当前,在全球突发公共卫生事件应急体系中,美国的突发事件预警与应急管理能力在全球首屈一指。根据政治及经济风险咨询机构2003年对世界各国处理严重疾病能力(主要针对亚洲地区)的分析报告显示<sup>[1]</sup>,全球第1位是美国,而我国在亚洲国家排名中仅列第10位,在越南之后<sup>[1]</sup>。美国一向注重突发事件的预防与管理等环节的发展建设,特别是在经历了“9.11”和炭疽袭击事件以后,美国政府加大了投入力度,得应对突发公共卫生事件能力大大加强。当非典(SARS)情在全球肆虐时,美国依靠其危机反应系统的高效运作,确保自己在SARS防卫战中掌握主动权,创下了国内受感染人数少、零死亡的记录。因而,现阶段建立健全我国突发公共卫生事件应急机制,美国的成功经验值得我们学习借鉴。

## 1 美国公共卫生体系的基本概况

1.1 美国作为一个影响广泛的世界大国,具有雄厚的经济势力及领先的科技水平,且商贸往来、人口交往等活动十分频繁。由于特有地理位置和历史条件,使得美国成为一个典型的联邦制国家,地方政府在处理各项地方性事务中拥有较大的自主权。自然和社会突发事件的频发,促使美国突发事件应急管理体系(包括公共卫生突发事件)的产生、发展和完善。1979年,美国放弃了分灾种类与分部门的单一灾害管理模式,形成了以联邦紧急事务管理局为核心的政府管理体系,至20世纪90年代初期,逐渐形成了以联邦快速反应计划为主体的突发事件反应机制。近年来,美国突发公共卫生事件不断增多,如1999年的“西尼罗河”脑炎、2001年的炭疽热病毒以及近期的SARS和猴痘病毒等。

1.2 美国的卫生行政实行垂直的三级管理制度,即

联邦、州、地方三级。美国卫生与公共服务部(HHS)是负责保证公民健康和提供医疗公共事业服务的联邦政府部门。在联邦政府中,HHS承担着公共卫生的主要职能,与其他联邦政府机构协调履行使命。HHS所属具有独立管理职能的12个部门以及中心、代表处,其中疾病控制与预防中心(CDC)是负责传染病防治的主要部门。州卫生局是州卫生事务的主管机构,由州政府领导。国家卫生部对其只是政策性指导或要求,两者之间不是领导与被领导的关系,而是协作关系。它不仅是行政机关,而且也是业务单位,有些州的卫生局还设有门诊部,完成部分医疗工作。其主要职责包括:出生、死亡、人口统计和疾病报告、传染病控制、环境卫生管理、公共卫生实验室服务、妇幼卫生和学校卫生、健康教育等。地方卫生机构各州不一。

## 2 全方位、立体化、多层次和综合性的突发公共卫生事件应急管理体系

### 2.1 美国公共卫生突发事件应对系统的纵向结构

从纵向看,美国传统的公共卫生体系是以“国家-州-地方”三级公共卫生部门为基本构架的,且由于其联邦制的特点,三级公共部门之间协作不太紧密。“9.11”事件和炭疽袭击在美国产生了重大影响,对美国应急系统提出了严峻的考验,并因此而深刻改变了传统的公共卫生系统。目前,美国这一仍处于不断建设和完善中的公共卫生突发事件应对系统,以新的三级应对体系为基本特点。其自上而下地纵向包括CDC(联邦)疾病控制与预防系统-HASA(州)医院应急准备系统-MMRS(地方)城市医疗应急系统三个子系统<sup>[2]</sup>。美国疾病预防控制中心(CDC)成立于1946年,总部设在亚特兰大,现有工作人员9 000余名,分别属于170多个

## 作者简介

冯振翼:男,中国人民大学经济学硕士。先后发表论文17篇,主编或参编著作(教材)9部,主持科研项目9项。主要研究方向:卫生经济管理、医院管理与医疗保险。

公共健康方面的专业领域,涵盖192个专业和学科。下属有13个部门。CDC是HHS下属的重要机构;是美国政府负责疾病控制与预防的主要组织;是美国联邦政府机构。其主要职能包括制定全国性的疾病控制和预防战略、公共卫生监测和预警、突发事件应对、资源整合、公共卫生领域管理者和工作人员的培养。CDC是主要公共卫生突发事件的具体决策和执行机构,也是整个公共卫生突发事件应对系统的核心和协调中心。卫生资源和服务局(HASA)是与CDC平行的部门,同属于美国卫生与公共服务部,旨在为所有人提供卫生保健服务。“HASA医院应急准备系统”主要通过提高医院、门诊中心和其他卫生保健合作部门的应急能力,以发展区域应对突发公共卫生事件的能力。该系统在全国实行分区管理,共设10个区,区内以州为单位实现联动。除了州和地方卫生部门外,其他参与者还包括州级应急管理机构、州级农村卫生保健办公室、退伍军人卫生保健部门和军方医院、基本医疗保健协会等。城市医疗应对系统(MMRS)是地方层面应对突发公共卫生事件的运作系统。该系统通过地方的执法部门、消防部门、自然灾害处理部门、医院、公共卫生机构和其他“第一现场应对人员”之间的协作与互动,确保城市在一起公共卫生危机中最初48小时的有效应对,从而使得城市在全国应急资源被动员之前能以自身力量控制危机事态。

## 2.2 国公共卫生突发事件应对系统的横向结构

美国公共卫生突发事件应对系统从横向看有以下五大系统:(1)全国公共卫生信息系统,包括国家应急行动中心电子网络疾病监测报告预警系统(NEDSS)、大都市症状监测系统、临床公共卫生沟通系统。(2)全国公共卫生实验室快速诊断应急网络系统。全国公共卫生系统实验室自成体系,按联邦、州、基层分为三级。该系统专长于实用检验,在人员、设备、资金方面与大学临床实验室各有所长。由于全国上下互通有无,统一为现场调查服务,所以不会各自为政。(3)现场流行病学调查控制机动队伍和网络系统,建立了一支精良的机动队伍和全国网络。此外,“9.11”事件后,还拨款建立了一支流行病学专职队伍。(4)全国大都市医学应急网络系统,该系统几乎覆盖了美国全境。(5)

全国医药器械应急物品救援快速反应系统。

## 2.3 统一协调的指挥决策系统

美国的危机反应系统由联邦快速反应计划所管理。该计划非常明确地说明27个不同的联邦部门和机构在各种不同的灾情情况下所负的责任。根据联邦反应计划,州和地方政府负有处理危机的主要责任。国家政府只是当灾难的后果超出州和地方的处理能力之外时,提供补充性的帮助。一旦这种情况出现,FEMA就会成为所有各种反应努力的协调机构,其作用至关重要。在许多国家,不同团体之间毫无交流,美国之所以能够避免这种问题,是因为不同来源的所有信息都进入一个机构。FEMA隶属美国国土安全部,负责全面协调,各个具体领域的危机反应则由其他的机构负责管理。联邦应急计划将危机反应分为12个领域,并给每一个领域指派了一个领导机构。在危机中负责协调卫生和医疗服务的机构是HHS,而CDC就是其主要组成部分。各个机构各司其职,同时必须确保12个其他机构处于有效和合作的状态。FEMA就负责协调各地方对主要危机的各种反应,意味着整个国家的危机反应系统开始起作用。

## 2.4 高效灵敏的预警监测系统

美国公共卫生危机管理系统以CDC为核心,构筑了强大的公共卫生防护网。美国的疾病控制工作主要由国家及地方的卫生机构负责。这些机构的工作包括发现、报告以及治疗病例。在出现重大的公共卫生危机时,总统有权视危机的严重性决定是否需要宣布国家进入“紧急状态”,并启动2003年起用的联邦快速反应计划。但无论是否进入“危机状态”,美国都有一整套系统,能使各州在面临危机时迅速得到联邦的援助,从而避免各州的危机影响到全国疾病的监控工作<sup>[3]</sup>。CDC的主要目的是卫生预防,而不是问题出现后作反应,为此采用大量的监控措施,主要包括国家重点疾病监控体系和卫生保健人员全国监控体系。其他两个体系,危机ID网和全球新出现传染病预警网络直接从国内外许多主要医院取得资料,帮助CDC发现疾病发展趋势。另外,在美国,国家、各州及当地政府共有上百个用于卫生监督的信息系统,其中“国家电子网络疾病监测报告预警系统”是最重要的信息系统,它在

国家、州和当地政府三个层次上收集和监视全国范围的疾病发病趋势和暴发方面的数据。抗击SARS的成绩应主要归功于早发现、早治疗、隔离检疫和预警应急措施。

## 2.5 信息共享的科学合作机制

除了健全和完善自身的管理体系外,美国还加强了危机处理中的国际协作。2001年遭受炭疽病毒袭击的报道引起全世界的广泛关注。各国的流行病学家、实验人员和临床医学专家被号召起来应对这场大范围的政治和公共事件。为了与国际合作,CDC在它的紧急事件运作中心成立了国际联合小组。2001年10月12日~2002年2月2日,这个小组收到了来自70个国家和2个地区的130份意见,它们分别来自各国卫生部、国际组织、医生等。国际社会提供的这些信息和支 持对于减轻社会恐慌,防止使用不必要的抗生素,提高世界范围内生化袭击的实验监测和预警能力提供了巨大的帮助。该小组每天24小时、每周7天不间断工作,与世界卫生组织(WHO)保持密切的信息交流与协作<sup>[4]</sup>。快速的、可信赖的国际合作是联合公共卫生机构和其他部门的有效方式。

## 2.6 及时、准确的信息发布机制

美国在预防与处理暴发性传染病等公共卫生突发事件方面特色鲜明,强调及时交流各方面信息,与多部门分工协作,依法对传染病患者采取隔离和检疫措施,并及时向公众发布公共防范信息,以遏制传染病蔓延。美国媒体的报道很大程度上得到了美国卫生部门的配合,而卫生部门的声音也占据了报道的主导位置。美国HHS除了每天发布动态新

闻外,每周还要举行2~3次新闻发布会,由美国疾病控制与预防中心的专家在电视直播中接受全国新闻媒体的电话提问。

## 2.7 措施有力的法律保障机制

1994年,美国政府所通过的关于防范传染病的联邦法律《美国检疫法》,是预防和治疗传染病的重要法律依据。尤其是美国在经历了“9.11”恐怖袭击以及之后的炭疽事件,使美国加强了应对极端突发事件的相关法制改革的力度,加大了公共卫生安全的立法行动。2002年6月12日,美国总统布什签署了《美国防备生物恐怖及突发性公共卫生事件法案》;2003年4月4日,美国总统布什修改了本国传染病种类列表,将SARS列入严重传染病名单中,这是美国政府近20年来首次在严重传染病名单上增添新的内容,并于4月5日签发了13295号总统行政命令。除联邦法律外,美国防范大规模流行性传染病的法律还有州、县等地方性法律、法规。对于突发性传染病提供了有力的应对措施,并且可以及时、准确地把灾难性的后果控制在最低限度。

## 参考文献

- 1 清华大学危机管理研究中心SARS危机应急课题组. 突发公共卫生事件的应急管理美国与中国的案例[J]. 世界知识, 2003, 10: 8
- 2 黄建始. 从美国没有SARS大流行看美国的突发公共卫生事应对体系[J]. 中华医学杂志, 2003, 83(19): 1641
- 3 郑力. SARS与突发公共卫生事件应对策略[M]. 北京: 科学出版社, 2003, 56-58
- 4 张黎明 张晓新. 美国公共卫生快速反应机制及SARS防治预系统[J]. 中国医院管理, 2003, 23(7): 60

## 学习提纲

1. 了解美国卫生行政的三级管理制度。
2. 了解美国高效灵敏的预警监测系统。