

# 社区卫生服务机构突发公共卫生事件 医疗应急能力现状研究

王丽芝, 陈榕宁, 郭庆吉, 许贝贝, 张誉宁, 彭珊

**【摘要】** 目的 探讨社区卫生服务机构突发公共卫生事件医疗应急能力现状。方法 本研究以广州市为例, 采用文献研究法和专家咨询法, 构建社区卫生服务机构卫生应急能力评估指标体系; 采用自填式问卷随机调查方法, 于2014年3—5月对广州市荔湾区、海珠区、天河区、白云区 and 越秀区5个具有代表性地区的53家社区卫生服务机构开展调查。结果 设立预防保健科、应急指挥部门、应急处理预案的社区卫生服务机构分别为96.2% (51/53)、100.0% (53/53)、98.1% (52/53); 60%以上的社区卫生服务机构对应急药品有储备; 仅有35.8% (19/53)的社区卫生服务机构开展了康复培训, 5.7% (3/53)在应急人员不足时使用志愿者, 41.5% (22/53)实验设备得不到充分使用, 26.4% (14/53)建立了应急资金管理制度。结论 社区卫生服务机构在信息监测预警系统、应急预案建立、应急药品储备能力等“硬件实力”上具有良好的应急能力, 而在康复治疗能力、应急人员机动能力、实验室设备、应急资金等“软件实力”上仍有较大上升空间。

**【关键词】** 社区卫生服务机构; 公共卫生事件; 应急能力

**【中图分类号】** R 197 **【文献标识码】** A doi: 10.3969/j.issn.1007-9572.2015.19.004

王丽芝, 陈榕宁, 郭庆吉, 等. 社区卫生服务机构突发公共卫生事件医疗应急能力现状研究 [J]. 中国全科医学, 2015, 18 (19): 2257-2260. [www.chinagp.net]

Wang LZ, Chen RN, Guo QJ, et al. Emergency response capability to public health events among community health service settings [J]. Chinese General Practice, 2015, 18 (19): 2257-2260.

**Emergency Response Capability to Public Health Events Among Community Health Service Settings** WANG Li-zhi, CHEN Rong-ning, GUO Qing-ji, et al. School of Humanities and Management, Southern Medical University, Guangzhou 510515, China

**【Abstract】** **Objective** To study the emergency response capability to public health events among community health service settings in Guangzhou. **Methods** Guangzhou was taken as an example in this study. Literature review and expert consultation were conducted, and an evaluation index system of emergency response capability was established. Random self-administrated questionnaire survey was carried out in 53 community health service settings in five representative districts (Liwan, Haizhu, Tianhe, Baiyun and Yuexiu) in Guangzhou from March to May in 2014. **Results** The establishment rate of prevention and healthcare department, emergency commanding department, emergency response plans among the 53 community health service settings were 96.2% (51/53), 100.0% (53/53) and 98.1% (52/53) respectively. More than 60% of the community health service settings have store of medicines for emergency. Only 35.8% (19/53) of the community health service settings had carried out rehabilitation training, 5.7% (3/53) had recruited volunteers when emergency personnel were in short, 41.5% (22/53) couldn't make full use of their experiment equipments, and 26.4% (14/53) had established the management system of emergency fund. **Conclusion** Community health service settings have well emergency response capability in the aspects of monitoring and warning system, emergency plan system, emergency medicine reserves, while the "software capability" in the aspects of rehabilitation and treatment, emergency personnel mobility, laboratory equipments and emergency fund needs further improvement.

**【Key words】** Community health service settings; Public health events; Emergency response capability

基金项目: 广东省哲学社会科学“十二五”规划2011年度学科共建项目(GD11XGL08); 2013年广州市哲学社会科学“十二五”规划重点研究基地课题(2013JG11)

作者单位: 510515 广东省广州市, 南方医科大学人文与管理学院

通信作者: 王丽芝, 510515 广东省广州市, 南方医科大学人文与管理学院; E-mail: lizhiwang@smu.edu.cn

突发公共卫生事件是指“突然发生、造成或可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他影响公众健康的事件”<sup>[1]</sup>。社区卫生服务机构作为突发公共卫生事件发现、报告的前沿阵地, 是疾病预防和救治的重要力量。因此, 评价其突发公共卫生事件医疗应急能力对于

指导合理配置卫生资源、加强卫生行政、疾病预防控制、卫生监督机构建设和增强医疗急救水平具有十分重要的意义<sup>[2]</sup>。本研究以广州市为例,选取荔湾区、海珠区、天河区、白云区 and 越秀区 5 个具有代表性地区的社区卫生服务机构进行研究。这 5 个区均是广州市的成熟老社区,其中天河区、海珠区、荔湾区还被评为全国社区卫生服务示范区。

### 1 对象与方法

1.1 研究对象 于 2014 年 3—5 月,选取广州市荔湾区、海珠区、天河区、白云区 and 越秀区 5 个具有代表性地区的 53 家社区卫生服务机构为研究对象。

#### 1.2 研究方法

1.2.1 文献研究法 本研究于 2013 年 11 月开始,分别以“卫生应急”“突发公共事件”“社区卫生服务中心”为关键词检索中国知网、维普、万方数据库、广州卫生信息网等,并结合广州市社区卫生服务机构现实情况,初步构建社区卫生服务机构卫生应急能力评估指标体系<sup>[3]</sup>。

1.2.2 专家咨询法 本研究共进行两轮专家咨询,第一轮调查专家对初步构建社区卫生服务机构应急能力评估指标的建议;第二轮明确应急能力评估综合指标。本研究选取 18 名专家参与咨询,主要来自广州市社区卫生服务机构管理者、广州市卫生行政部门人员、南方医科大学公共卫生与热带医学学院流行病学专家、南方医科大学人文与管理学院公共卫生事业管理系教授。确保指标概念表达无异议、指标体系有良好结构效度后,按专家意见确定最终评估指标体系(见图 1),其中一级指标包括 7 个方面:(1)信息监测预警报告;(2)应急组织协调机制;(3)应急预案系统;(4)应急人员;(5)应急培训与演练;(6)紧急救援与医疗救治;(7)应急物资储备。

1.2.3 自填式问卷随机调查法 根据社区卫生服务机构卫生应急能力评估指标体系,制定调查问卷对广州市白云区 3 家社区卫生服务机构展开预调查,预调查结果:(1)评估指标分类明确、调查方法可行;(2)调查表个别条目需要修改完善。如“条目 2.5.4 贵社区卫生服务机构的传染病网络直报率为: \_ % , 应报数\_ , 直报数\_ ”,后两个填空冗余,故删除。2014-03-14 展开正式调查,调研组确定随机取样名单,由广州市荔湾区、海珠区、天河区、白云区 and 越秀区 5 个区卫生局下发问卷至各区社区卫生服务机构,各社区卫生服务机构组织专业人员填写问卷。问卷填写完毕之后,统一上交卫生局,调研组回收问卷。共发放问卷 53 份,回收问卷 53 份,有效回收率达 100.0%。

1.3 统计学方法 数据由双人录入,经逻辑检查、纠

错、剔除不合格项目后,通过 Epidata 3.1 软件建立数据库,再采用 SPSS 13.0 统计软件进行描述性统计分析,最后综合评价社区卫生服务机构的卫生应急能力。

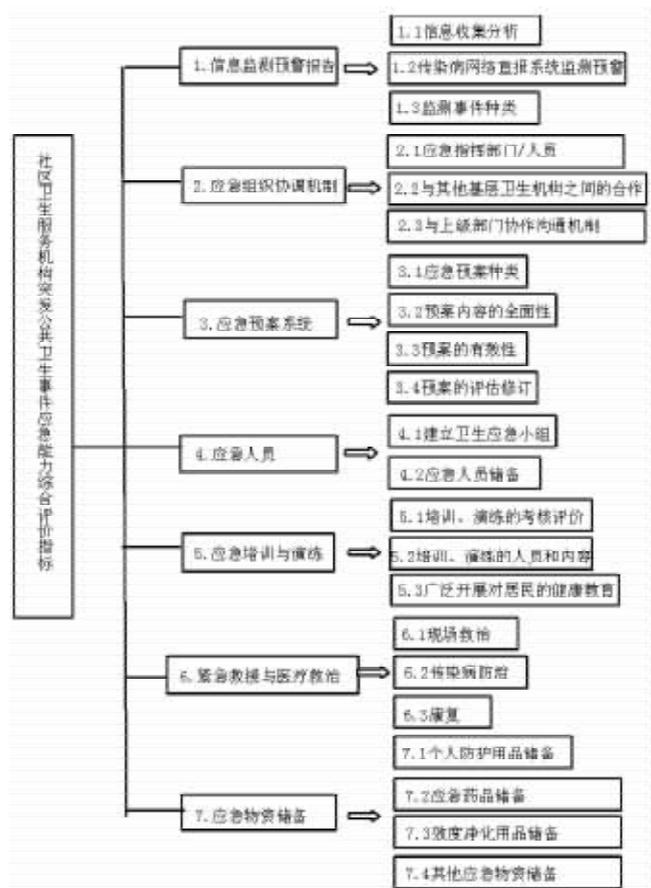


图 1 社区卫生服务机构突发公共卫生事件应急能力综合评估指标体系  
Figure 1 A comprehensive evaluation index system on the emergency response capability to public health events among community health service settings

### 2 结果

2.1 信息监测预警能力、应急预案建立情况 96.2% (51/53) 的社区卫生服务机构设立了预防保健科, 98.1% (52/53) 具有网络直报能力。在常规疾病监测上,社区卫生服务机构对发热、流感样病例及不明原因的肺炎、胃肠炎的监测率分别为 88.7% (47/53)、67.9% (36/53)、56.6% (30/53)、54.7% (29/53)。另外,98.1% (52/53) 的社区卫生服务机构建立了卫生应急处理预案,其中社区卫生服务机构对传染病疫情预案、食源性疾病爆发预案、群体性预防接种异常反应预案、群体不明原因疾病预案的建立率分别为 81.1% (43/53)、71.7% (38/53)、73.6% (39/53)、54.7% (29/53)。

2.2 紧急救援与医疗救治能力 58.5% (31/53) 的社区卫生服务机构配有专业的康复治疗师, 35.8%

(19/53)表示对社区医生及群众进行康复培训。社区卫生服务机构对各项康复治疗工作的开展率集中在20%~30%，但是对心理测定工作的开展率仅为18.9% (见表1)。

表1 社区卫生服务机构开展各种康复治疗工作情况

Table 1 Status of rehabilitation and treatment among community health service settings

康复治疗工作	机构数	开展率(%)
运动功能测定	16	30.2
神经肌肉功能测定	14	26.4
社会生活能力测定	14	26.4
语言交流功能测定	13	24.5
心肺功能及体能测定	13	24.5
职业适应能力测定	11	20.8
心理测定	10	18.9

2.3 应急人员配备情况 53家社区卫生服务机构都依照《城市社区卫生服务机构管理办法》设立了应急指挥部门。挑选卫生应急小组人员时,在学历、职称、技能等能力指标上,按照技能指标挑选应急小组成员的社区卫生服务机构占60.4% (32/53),按照职称挑选的占22.6% (12/53),按照学历挑选的占17.0% (9/53)。在卫生应急人手不足时,52.8% (28/53)的社区卫生服务机构选择召回所有休息员工,17.0% (9/53)选择使用其他兄弟医疗机构的工作人员,5.7% (3/53)选择使用志愿者,而余下的基本就采取临时可以想到的其他应急办法。

2.4 应急物资储备能力 60%以上的社区卫生服务机构对应急药品有储备。83.0% (44/53)的社区卫生服务机构分别对中枢神经兴奋药、抗休克血管活性药、强心药、抗变态反应药有储备;77.4% (41/53)、71.7% (38/53)、69.8% (37/53)、64.2% (34/53)的社区卫生服务机构分别对抗心律失常药、激素药、利尿药、平喘药有储备。然而41.5% (22/53)的社区卫生服务机构表示实验设备在突发公共卫生事件中得不到充分合理使用,32.1% (17/53)的社区卫生服务机构实验室做不到定期检查、更新实验设备的性能特点。且71.7% (38/53)的社区卫生服务机构未建立应急资金,仅有26.4% (14/53)的社区卫生服务机构建立了资金管理制度,应急资金主要来源于当地卫生行政部门拨款及社区自筹,市财政专项拨款仅占应急资金总数的5.7%。

### 3 讨论

基于突发公共卫生事件应对能力7个一级指标的综合分析,广州市社区卫生服务机构在信息监测预警系统、应急预案建立、应急药品储备能力上表现突出,说

明社区卫生服务机构在“硬件实力”上具有良好的应急能力。但另一方面,在康复治疗能力、应急人员机动能力、实验室设备、应急资金这些“软件实力”上仍有较大上升空间。本研究显示,“软件实力”不足具体表现在:康复及心理咨询工作不完善、志愿者利用率低、实验室重视度不高、应急资金管理制度不健全。针对上述问题提出以下改进措施。

3.1 重视社区康复、心理咨询工作,积极吸收康复和心理治疗人才 本研究发现,广州市基层卫生机构各项康复治疗工作的开展率大多低于30%。与医学的其他专科不同,全国康复治疗学科的发展在近几年来才得以重视,仍不够完善,相应的专业康复人才也较短缺。相对于专职的康复中心,一方面社区康复服务的服务人群主要为老年患者,且康复介入的时间晚;另一方面,社区康复服务的收费低、需求大。这两方面的特点都要求社区卫生服务机构必须重视社区康复质量的提高,包括在康复设备、康复经费设立、技术水平各方面上的落实<sup>[4-5]</sup>。本研究显示,心理测定工作的开展率仅为18.9%,足以证明社区卫生服务机构对心理咨询和治疗的重视程度较低。建立心理咨询服务、鼓励群众进行心理咨询、预防心理创伤的发生发展可以将突发公共卫生事件的二次伤害降到最低。且心理健康问题已成为我国现在社会最严重的公共卫生问题之一,因此,社区卫生服务机构心理咨询门诊服务的建立不仅是日后进行卫生应急心理咨询工作的基础,也是其“六位一体”的本质体现<sup>[6]</sup>。

3.2 提高志愿者在应急工作中的作用,建立较为完善的应急志愿者管理制度 当应急人手不足时,目前广州市社区卫生服务机构采用的主要方式是召回本社区的休假人员,志愿者利用率仅为5.7%。发生大面积疫情时,这种常规方式会造成人员不足的情况。提高志愿者在应急工作中的作用可以有效解决这一问题<sup>[7]</sup>。美国建立了较为完善的应急志愿者管理制度,以提升志愿者的组织化与专业化程度。这对我国进一步发展应急志愿服务力量具有一定的借鉴意义,也是当前社区卫生服务机构突破传统,在面对应急人员不足问题时值得考虑的探索性路径<sup>[8]</sup>。

3.3 积极发挥实验室的有效作用,构建专业化的应急实验室网络 本研究发现,41.5%的社区卫生服务机构的实验设备在突发公共卫生事件中得不到充分合理的使用,32.1%的社区卫生服务机构实验室做不到定期检查、更新实验设备的性能特点。因此,广州市社区卫生服务机构应当重视实验室在卫生应急工作中的作用,提高实验室技术检测能力,提高对病原微生物的检测能力和对疑似标本的鉴别能力,并加强对实验室技术人员的

培训。另一方面,市卫生局可根据各社区卫生服务机构能力、设备上的差异,并依托广州市各区三甲医院的实验室实力,分别对各区的社区卫生服务机构进行特色实验室的强化建设,最终构建较为完善、各有专长的卫生应急实验室网络<sup>[9]</sup>。

3.4 建立稳定的应急经费投入保障机制及合理的应急资金管理制度 本研究显示,71.7%的社区卫生服务机构未建立应急资金,仅26.4%建立了资金管理制度,在突发公共卫生事件发生时,很可能出现依赖上级拨款的现象。因此,首先应将卫生应急经费纳入市政府公共财政预算优先安排领域,专款专用,并逐步增加卫生应急经费的投入,保障各级社区卫生服务机构有效运行<sup>[9]</sup>。其次,社区卫生服务机构应从自身做起,树立应急资金管理观念,建立合理的应急资金管理制度,并将依照规章制度落实资金来源、预算编制、高效节约执行,以及事后的监督、审计<sup>[10]</sup>。

参考文献

[1] Fan LP, Zhao QX, Xiao MZ, et al. Investigation and analysis on public health emergencies response capacity of the class II and III hospitals in Chongqing [ J ]. Journal of Chongqing Medical University, 2012, 37 ( 6 ): 553 - 556. ( in Chinese )  
樊丽平,赵庆华,肖明朝,等.重庆市二级以上医院突发公共卫生事件应对能力现状调查与分析 [ J ]. 重庆医科大学学报, 2012, 37 ( 6 ): 553 - 556.

[2] 戴冉. 区级突发公共卫生事件应对能力评价研究 [ D ]. 广州: 中山大学, 2010.

[3] 徐枫,傅人姣,袁家麟,等. 社区医院突发公共卫生事件应对能力综合评价指标分析 [ J ]. 中国初级卫生保健, 2010, 24 ( 9 ): 19 - 20.

[4] Zhang SM, Du XP, Hu HY. Current situation and countermeasures of community - based rehabilitation [ J ]. Chinese General Practice, 2011, 14 ( 9 ): 2918. ( in Chinese )  
张诗敏,杜雪平,胡海鹰. 社区康复工作现状及对策研究 [ J ]. 中国全科医学, 2011, 14 ( 9 ): 2918.

[5] 何成奇. 解读《卫生部建立完善康复医疗服务体系试点工作方案》的基本思路 [ J ]. 中国康复医学杂志, 2012, 27 ( 6 ): 494 - 496.

[6] 杨莉萍, D. D. 珀金斯. 中国大陆社区心理学发展的现状、困难与机遇 [ J ]. 华东师范大学学报: 教育科学版, 2012, 30 ( 2 ): 48 - 56.

[7] 阮雪琴,淳于中博. 社区志愿者应急救援服务体系研究 [ J ]. 北方经贸, 2009, 29 ( 12 ): 121 - 122.

[8] 宋劲松,王宏伟. 美国应急志愿者管理制度及其经验借鉴 [ J ]. 北京行政学院学报, 2012, 14 ( 4 ): 34 - 40.

[9] 张瑛. 广东省医疗机构突发公共卫生事件应对能力调查研究

[ D ]. 广州: 南方医科大学, 2007.

[10] 赵尚梅,杨雪美. 突发公共事件应急资金保障机制研究 [ J ]. 中国行政管理, 2012, 8 ( 12 ): 44 - 47.

本文链接: 国家突发公共卫生事件应急预案

根据突发公共卫生事件性质、危害程度、涉及范围,突发公共卫生事件划分为特别重大(Ⅰ级)、重大(Ⅱ级)、较大(Ⅲ级)和一般(Ⅳ级)四级。其中,特别重大突发公共卫生事件主要包括:

- (1) 肺鼠疫或肺炭疽在大、中城市发生并有扩散趋势,或肺鼠疫、肺炭疽疫情波及2个以上的省份,并有进一步扩散趋势。
- (2) 发生传染性非典型肺炎、人感染高致病性禽流感病例,并有扩散趋势。
- (3) 涉及多个省份的群体性不明原因疾病,并有扩散趋势。
- (4) 发生新传染病或我国尚未发现的传染病发生或传入,并有扩散趋势,或发现我国已消灭的传染病重新流行。
- (5) 发生烈性病菌株、毒株、致病因子等丢失事件。
- (6) 周边以及与我通航的国家和地区发生特大传染病疫情,并出现输入性病例,严重危及我国公共卫生安全的事件。
- (7) 国务院卫生行政部门认定的其他特别重大突发公共卫生事件。

发生突发公共卫生事件时,事发地的县级、市(地)级、省级人民政府及其有关部门按照分级响应的原则,做出相应级别应急反应。同时,要遵循突发公共卫生事件发生发展的客观规律,结合实际情况和预防控制工作的需要,及时调整预警和反应级别,以有效控制事件,减少危害和影响。要根据不同类别突发公共卫生事件的性质和特点,注重分析事件的发展趋势,对事态和影响不断扩大的事件,应及时升级预警和反应级别;对范围局限、不会进一步扩散的事件,应相应降低反应级别,及时撤销预警。

( 收稿日期: 2015 - 03 - 02; 修回日期: 2015 - 05 - 25 )

( 本文编辑: 崔沙沙 )