

# 浅谈新冠肺炎疫情防控医院应对突发公共卫生事件的思考

赵 靖<sup>1</sup> 王荣福<sup>1,2\*</sup>

1. 北京大学国际医院核医学科, 北京 102206
2. 北京大学第一医院核医学科, 北京 100034

**摘要:** 自2019年底新型冠状病毒感染疫情爆发以来, 中国全体人民展开了一场史无前例的疫情阻击战, 而医院在抗疫过程中发挥了无可替代的重大作用, 但同时也暴露出医院在应对突发重大公共卫生事件的多个环节中尚存在诸多不足, 需要进一步加强和完善应急管理体系建设。本文针对2019新型冠状病毒肺炎爆发期间, 医院在应对重大突发感染病事件所面临的挑战和相关建议进行综合评述, 以期能增强医院应对突发公共卫生事件的应急反应能力, 提高医疗卫生救援水平, 保证在处理突发事件工作中更有组织、更有秩序、更有效率。

**关键词:** 新型冠状病毒肺炎; 医院; 突发公共卫生事件; 应急管理

## A brief discussion on the Hospital's response to Sudden Public Health Emergencies under the Novel Coronavirus Pneumonia Epidemic Situation

Jing Zhao<sup>1</sup>, Rong-Fu Wang<sup>1,2\*</sup>

1. Department of Nuclear Medicine, Peking University International Hospital, Beijing 102206, China
2. Department of Nuclear Medicine, Peking University First Hospital, Beijing 100034, China

**Abstract:** Since the outbreak of novel coronavirus infection at the end of 2019, all the Chinese people have launched an unprecedented war to stop the epidemic, and hospitals have played an irreplaceable role in the process of fighting the epidemic. But at the same time, it also reveals that there are still many deficiencies in hospitals in dealing with major public health emergencies, and it is necessary to further strengthen and improve the construction of emergency management system. This paper makes a comprehensive review on the challenges and relevant suggestions faced by the hospital in dealing with major infectious emergencies during the outbreak of 2019-nCoV's pneumonia, in order to enhance the hospital's emergency response ability to deal with public health emergencies, improve the level of medical and health rescue, and ensure that it is more organized, orderly and efficient in dealing with emergencies.

**Keywords:** Novel coronavirus pneumonia (COVID-19); hospital; public health emergency; emergency management

### 一、前言

突发公共卫生事件是指突然发生, 造成或者可能造成社会公众健康危害的事件, 包括重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒, 以及其他严重影响公众健康的事件<sup>[1]</sup>。据相关数据统计, 传染病的事件报告及发病人数在所有突发公共卫生事件中可高达90%左右<sup>[2]</sup>, 是最主要的一类。2019年12月湖北省武汉市陆续发现了多例新型冠状病毒肺炎(以下简称“新冠肺炎”)感染病人, 随着我国春运期间人员大幅度流动, 疫情迅速蔓延至全国, 31

\*通讯作者: 王荣福, 1955年9月, 男, 汉族, 福建南平人, 现任北京大学第一医院教授, 主任医师, 博士生导师; 北京大学国际医院核医学科主任, 医学和药学博士。研究方向: 临床与分子核医学、放射性药理学。

基金项目: 北京市科技计划项目(首都健康保障培育研究专项课题: Z181100001618017); 北京大学医一信交叉项目(BMU2018MI009, BMU2018MI010); 国家重大科学仪器设备开发专项(2011YQ03011409); 十二五国家支撑项目基金(2014BAA03B03)。

个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团均受到不同程度波及。新冠肺炎疫情的发生，使得“重大突发传染病”继2003年SARS后再次引发全中国乃至全世界人民的关注。2020年1月20日国家卫生健康委员会将其纳入《中华人民共和国传染病防治法》规定的乙类传染病，并采取甲类传染病的防控管制措施<sup>[3]</sup>。截至2020年3月11日24时，全国各省（区、市）和新疆生产建设兵团累计报告确诊病例达80793例，其中累计死亡病例3169例<sup>[4]</sup>。由于此次重大疫情发生隐蔽、发病机制不明，且传播性强、人群普遍易感<sup>[5-6]</sup>，极有可能造成巨大范围的社会破坏效应，严重威胁全体人民群众的生命安全和身体健康，全国医疗卫生系统面临着前所未有的挑战，高效快速开展应急处理工作成为当务之急。疫情防控，共克时艰。国家政府明确指示，抗击疫情有两个艰苦阵地，一个是医院救死扶伤阵地，一个是社区防控阵地。医院作为应急医疗救援的第一前线阵地，同时也是突发公共卫生事件的主要应对力量，其应急能力强弱直接关系到整个突发事件应急处置的成效<sup>[7]</sup>。本文通过对此次新冠疫情中医院在应急处理工作中出现的不足及挑战进行综合分析，探讨突发公共卫生事件尤其是重大传染病事件时医院的应急管理对策，以提高医院应急处置能力，为其有效应对突发公共卫生事件提供科学依据。

## 二、医院应急管理的主要问题及挑战

### （一）对重大疫情嗅觉不够敏感，危机及防控意识较弱

此次新冠肺炎疫情初期，相关人员的防控意识不够充分，造成了一定的感染风险。根据相关论文和报道<sup>[8-9]</sup>，新冠肺炎病例最早发病时间为2019年12月8日，到2019年12月中旬，密切接触者之间就已发生人际传播，至2019年12月29日武汉市已有27例患者确诊；而直到2020年1月20日晚国家卫生健康委员会高级别专家组组长、中国工程院院士钟南山接受央视新闻采访时才表示新型冠状病毒肺炎具有人传人风险，并证实已有14名医护人员感染新型冠状病毒。由此可见，本次疫情防控的早期预案是基本缺失的，而医院作为监控突发重大传染病疫情的第一战线（患者首先在医院就诊，疫情初期的原始信息几乎都是来自医院）和防控前沿，对公共卫生事件的警觉应比社会舆论及政府的非卫生部门更敏感<sup>[10]</sup>。多年来医院管理者多是重治病、轻防病，危机意识较薄弱，且突发公共卫生事件的发生具有非常大的偶然性，与医院的日常工作没有直接联系，平时很难感受到它的威胁，容易出现思想松懈，对疫情的早期征兆视而不见，不能及时监测预警，大大降低了公众和医务工作者的防护意识，一些重要的防疫手段和程序没有严格实施，没能有力阻击疫情的开端，加大了后续的防控难度。

### （二）医院应急管理体系尚待完善

李宏伟等<sup>[11]</sup>指出，应对重大突发传染病公共卫生事件最重要且最关键的工作是建立“防、控、治”联动的应急管理体系。新冠疫情战役打响后，全国各大省市的综合性医疗机构都在第一时间启动了“一级响应”。但就全国范围来看，我国多数医院的应急响应机制尚不足以应对大规模的突发传染病事件，因此在全面遏制新冠肺炎疫情发展的过程中显得力不从心。

#### 1. 缺乏完善的应急管理机构

重大疫情突发时，多数医院的应急救援小组是在接到市卫生局应急指挥中心的应急命令后临时组建的<sup>[12-14]</sup>，缺乏完整的组织管理机构，人员、物资等不能在第一时间高效率进行调配，影响了应急救援工作有序高效的开展。现阶段我国医院基本采取“多处理、少管理”的应急救援模式<sup>[15-16]</sup>。近年来的调查研究和实地考察显示<sup>[17-19]</sup>，国内绝大部分医院应急部门设置不完善，基本没有设立独立的应急指挥中心和组织管理机构，没有长效建制，更没有稳定持久的运行机制，基本都挂靠在其他相关科室，且负责应急协调工作的科室（包括医务处/科、办公室、预防保健科、疾控科等）不尽相同，甚至少数医疗机构表示无专门科室负责此项工作，管理框架、管理内容以及标准规划方面都存在着遗漏。

#### 2. 缺乏完备的应急预案

此次新冠疫情发展过程中，应急启动各级综合及专科定点医院预检分诊、分区隔离和诊疗确诊及疑似病例、治疗方案的迅速确定、医疗防护物资配备及供给、院内感染防控等多项举措显得有些力不从心。此外，各医院之间应急医疗队伍组建、出队模式不尽相同，抽组人员来源科室、医生和护士比例参差不齐，编组随意性较大、人员结构不稳定，心理干预专业人员较少，人员组间分配欠合理，应急救援及防护物资配备不一致等等，缺乏统一部署和安排，功能发挥受限。究其根本原因，还在于各级医院的应急预案在编写制定、细化落实以及可操作性等方面存在诸多漏洞，需待进一步地完善和提高。

### （三）重大疫情应急能力不足

从2003年SARS的流行到2019年新冠肺炎疫情的全面爆发,对医院的警示和要求都是非常清楚的,医院应对突发公共卫生事件尤其是重大传染病疫情的能力仍显不足。

### 1. 应急救援人力资源方面

#### (1) 应急救援人员的数量

一线防疫和医护人员存在短缺。我国广大医务人员在抗击新冠肺炎疫情的最前线夜以继日地奋战,是医疗救治和控制疫情蔓延的先锋部队和主导力量。然而面对突发的疫情与不断增多的病人,人力资源不足问题逐渐显现,医院的工作人员与医院设施都在承受着一个巨大的负荷。在疫情攻坚阶段,数以千计的医务人员倒在了工作岗位上,这其中除了因感染新冠肺炎死亡的医护人员,还有许多因抗疫过度劳累而牺牲的医生和护士。

#### (2) 应急救援人员的专业水平

缺乏针对重大突发疫情的演练,反应速度不够。在以往对传染病突发事件(SARS、H7N9、中东呼吸综合征)应对经验教训的分析中,国内外多个学者均指出<sup>[20-22]</sup>,有效应对重大传染病突发公共卫生事件的主要阻碍因素,是经验丰富的医护人员的匮乏。2020年2月四川省德阳市人民医院的刘楨帆等人<sup>[23]</sup>对新冠肺炎疫情发生后的629名临床一线医务人员进行了问卷调查,对对新冠肺炎的预防能力、准备能力、救援能力三个维度分析临床医务人员2019-新型冠状病毒(2019-nCoV)核心应急能力现状,结果显示医务人员在此次2019-nCoV疫情中的核心应急能力及其各维度普遍处于中等水平,对参与一线救援时的相关注意事项不能充分了解掌握,应急能力有待于进一步提升。与近年来马衣努尔·托合提<sup>[24]</sup>、刘玲玉<sup>[25]</sup>等人研究结果相似。

### 2. 应急救援的医疗供给和物资储备不足

新型冠状病毒感染疫情初期全国各大医院防护设施、设备缺乏,多地均出现口罩、护目镜、防护服、检测试剂短缺等情况,地市级及县级等基层医院基础保障设施匮乏、战略物资储备不足形势更严峻,相关物资的供给显得相当紧张<sup>[9,12]</sup>。另外,很多医院的急救药品库存较少,应急队伍紧急调配药品等能力薄弱,自我保障能力较差,在应对重大突发事件处置时捉襟见肘。

## 三、策略分析

### (一) 加强应急管理及危机意识

由于传染病形成原因复杂、影响范围广、初期不易发现,在应对突发重大传染病疫情中,医院承担着早期监控预警、控制疾病传播、及时有效救治感染患者、最大程度地降低社会影响和生命健康危害等多重责任。医院管理者应该充分认识医院应急管理的重要性,牢记医院在应对重大突发传染病疫情中的重大责任和重要角色,时刻保持对突发公共卫生事件的警觉和敏锐,科学、主动地应对,及时提醒医务工作人员做好早期防护。此外,要根据突发公共卫生事件的性质和规模做出预估判断,医院的管理者可能需要在获得上级管理机构明确的意见前基于有关信息地进行分析并独立作出具体决策,加强临时性的特殊准备<sup>[10]</sup>。

### (二) 完善应急管理体系,及时更新和修订预案

在应急医疗救援过程中,医院扮演了非常重要且尤为关键的角色,当前突发公共卫生事件复杂性高、时间要求高和任务量大,对医院应急救援提出了更高要求。健全的应急管理体系是疫情防控有序进行的前提和基础。

1. 要完善加强监测预警系统,利用现代数字化信息网络及时捕捉突发公共卫生事件的早期信息,科学、高效的对监测信息数据进行分析和利用,缩短监测数据的分析周期,达到早期的预警效果。

2. 建议各级医院逐步设立独立稳定运行的常设应急管理机构,下设应急领导小组、应急救治组、后勤保障组、心理干预组等,分级负责,分组、分工明确,各司其职,责任落实到个人。

3. 高度重视应急预案的制定与修订,加强预案的培训演练,在实施过程中不断细化落实,动态评估,增强针对性和可操作性,持续改进,不断完善更新,提升预案体系的科学性合理性。

### (三) 重视培训和演练,加强应急医疗队的业务能力

多项研究调查显示<sup>[23,25,26]</sup>,除了年龄、职称、医院等级外,医务人员是否定期参加传染病突发事件的专业知识培训和应急实践演练是影响重大传染病疫情核心应急能力的主要因素,而目前我国大多数医务人员在各类传染病防治知识的全面系统培训、专业的应急救援培训以及实战演练等方面仍倍显缺乏<sup>[16,27]</sup>。突发公共卫生事件的主要性质之一就是“发生突然”,与日常临床工作没有直接的密切的联系,且医院尤其是大型综合医院每天就诊患者数量非常庞大,

医务人员临床诊疗任务繁重,常常超负荷工作,疲于应对,时间和精力有限,容易忽视应急工作。医院不能定期、持续开展常见及新发传染病防护知识培训及应急演练,医务人员缺乏相关知识储备及实战经验,当真面临突发事件时,不能对疾病做出正确的分析和判断,不能很好地做出应对,尤其是低年资、低职称及基层医院的医务人员应急能力更薄弱。

事实证明<sup>[28-29]</sup>,定期的有针对性地培训和演练能有效提高应急救援队员应对突发事件的防护意识和处置能力。此外,对于新发传染病,要第一时间加强宣传教育和知识普及,使医护人员尽可能全面了解传染病特点、表现、流行病学及诊断等,以增强传染病防控意识,提高传染病诊治水平。同时也要重视区域和基层卫生应急人员储备,加强急诊医学学科建设。由于此次新型冠状病毒感染疫情发生在春运前后,全国各个省市自治区几乎全部沦陷,均有不同规模蔓延,在这种形势下仅依靠国家派遣医院应急救援队伍远远不够,加强各区域和地方基层卫生应急工作显得尤为重要。因此要鼓励各级医院全面开展职工应急培训并自觉定期进行应急救援演习,切实提高各级医院工作人员的业务素质和能力,加强应急救援队的建设。

#### (四) 加大医疗基础设施投入,健全防疫物资保障体系

充足的物资储备是保障物资供应、提高应急处置效率的重要前提基础<sup>[30]</sup>。医院在很多情况下只着重日常诊疗工作的医疗储备,忽视突发公共卫生事件的应急储备,缺乏应急工作储备金,导致在疫情发生时无法保障充足的救治和防护物资,开展应急救援工作时捉襟见肘。各级医院特别是基层医院均应设立专门的应急管理工作预算,合理安排应急物资储备经费,每年投入固定资金专门用于物资储备,根据不同级别卫生事件,有计划、有重点地配备或补充医疗应急物资储备,同时建立严格的物资储备管理制度,指定专人管理,注重加强对专业应急物资和生活保障物资等日常管理,保证急救药品种类齐全、各类抢救及防护装备库存充足、基本生活保障物资富余以及各种抢救器械处于正常使用状态,紧急救援工作能够随时开展。

#### 四、结语

综上所述,在应对突发重大传染病公共卫生事件所动员的全部社会力量中,医院是不可或缺且最为主要的组成部分,2019年新冠肺炎疫情的发生让医院建设更加完善、系统、规范的应急管理体系显得更加紧迫,是学界值得深入探讨的重要课题。在现阶段我国倾举国之力积极遏制疫情进一步发展的过程中,不断总结经验、吸取教训,持续提升各级医院的应急能力,保障应急救援工作高效、有序进行是非常有必要且必需的。最后,衷心地希望我们能够尽快尽早地打赢这场无声但残酷的战役。向全体医务工作者致敬!

#### 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[M].中国方正出版社,2003.
- [2]郑立国,官旭华,黄淑琼.湖北省2008-2014年突发公共卫生事件特征分析[J].中国公共卫生,2016,32(4):521-523.
- [3]中华人民共和国国家卫生健康委员会.中华人民共和国国家卫生健康委员会公告[EB/OL].[2020-01-20].
- [4]中华人民共和国国家卫生健康委员会.截至3月11日24时新型冠状病毒感染的肺炎疫情最新情况[EB/OL].[2020-03-12].
- [5]Li Q,Guan X,Wu P.Early transmission dynamics in Wuhan,China,of novel coronavirus-infected pneumonia.[J].The New England journal of medicine, 2020,382(13):1199-1207.
- [6]Nanshan C,Min Z,Xuan D.Epidemiological and clinical characteristics of 99 cases of 2019 novel coronavirus pneumonia in Wuhan,China:a descriptive study.[J].The Lancet, 2020,395(10223):507-513.
- [7]谭琳琳,郝向阳.医院突发公共卫生事件应急管理现状及策略分析[J].智慧健康,2018,4(4):29-31.
- [8]詹昱新,李素云,刘义兰.综合医院应对新型冠状病毒肺炎疫情的护理应急管理[J].护理研究,2020,34(05):744-748.
- [9]陈国强.对疫情防控的几点思考[N].健康报,2020-03-03(008).
- [10]李继光.浅论医院应对突发公共卫生事件能力的提高[J].中国医院,2003(11):23-25.
- [11]李宏伟.构建突发公共卫生事件应急管理体系[N].学习时报,2020-02-17(002).
- [12]万丽.新型冠状病毒感染疫情期间援鄂医疗队人员配置探讨[J].护理研究,2020,34(03):378-379.
- [13]李舍予,黄文治,廖雪莲.新型冠状病毒感染医院内防控的华西紧急推荐[J].中国循证医学杂志,2020,20(02):125-133.

- [14]青义春.突发公共事件医院应急救援机制研究[D].第三军医大学,2012.
- [15]蒋睿.医院应急救援机制研究[D].云南财经大学,2016.
- [16]张晔.综合性医院应对突发公共卫生事件应急管理现状及对策研究[D].河北大学,2015.
- [17]张维春,柏宁杰,王延赏.天津市医疗卫生机构应急能力现状分析与对策建议[J].中国卫生事业管理,2017,34(12):957-960.
- [18]张婧,王亚东,王明亮.北京市卫生应急体系中存在的问题及相关建议[J].中国急救复苏与灾害医学杂志,2016,11(8):840-842.
- [19]邱雁.分析医院突发公共卫生事件应急管理现状及对策[J].全科口腔医学电子杂志,2019,6(36):12.
- [20]Yao L,Chen E,Chen Z.From SARS to H7N9:The mechanism of responding to emerging communicable diseases has made great progress in China[J].Bioscience Trends,2013,7(6):290-293.
- [21]Kim DH.Structural Factors of the Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus Outbreak as a Public Health Crisis in Korea and Future Response Strategies[J].Journal of Preventive Medicine and Public Health,2015,48(6):265-270.
- [22]阙庭,陈楚琳,黄燕.医护人员传染病突发事件核心应急能力指标体系的构建[J].中华护理杂志,2018,53(04):461-466.
- [23]刘祯帆,代萍,严晓婷.新型冠状病毒肺炎突发公共卫生事件医务人员核心应急能力的调查[J].重庆医学:1-8.
- [24]马衣努尔·托合提,马尔哈巴·吾买尔,李萍.新疆基层医院少数民族护士突发公共卫生事件应急能力现状调查[J].护理学杂志,2018,33(05):56-58.
- [25]刘玲玉,张宝珍,杨珍.医务人员重大传染病疫情核心应急能力调查研究[J].护理学杂志,2019,34(05):75-77.
- [26]娄婷,王霞,王建宁.护理人员应对突发公共卫生事件知识现状调查[J].护士进修杂志,2011,26(09):822-823.
- [27]Zhiheng Z,Caixia W,Jiaji W.The knowledge,attitude and behavior about public health emergencies and the response capacity of primary care medical staffs of Guangdong Province,China[J].BMC Health Services Research,2012,12(4):338-346.
- [28]肖美芳,谭华娟.情景演练法对提高急诊护士应对突发公共卫生事件能力的作用研究[J].临床医药实践,2020,29(01):68-70.
- [29]王芝,任国庆,贾珏.基于岗位胜任力的培训模式在突发公共事件卫生应急救援培训中的应用[J].护理研究,2016,30(20):2505-2507.
- [30]张永领.中国政府应急物资的储备模式研究[J].经济与管理,2011,25(02):92-96.