

## 疾控体系核心机构运行规范化和标准化的讨论

疾控体系核心机构主要包括各级疾病预防控制中心、医院和基层医疗卫生机构。核心机构在传染病控制职能上运行的规范化和标准化可以减少传染病防控工作中的“盲目性”和“随意性”，并有助于实现在应急工作中核心机构内部和彼此之间的高度协调。疾控体系在新冠疫情的应对和处置中发挥了重要的作用，但核心机构在应对和处置重大疫情的工作制度和机制上仍存在欠缺。2020年3月，习总书记在《全面提高依法防控依法治理能力，健全国家公共卫生应急管理体系》一文中提出：“健全科学研究、疾病控制、临床治疗的有效协同机制，完善突发重特大疫情防控规范和应急救治管理办法。健全优化重大疫情救治体系，建立健全分级、分层、分流的传染病等重大疫情救治机制”。针对有效应对突发重大传染病疫情，建立疾控体系核心机构运行规范化和标准化是我国疾控体系现代化建设的重要命题，对健全优化重大疫情救治体系具有重要意义。

### 一、国内现状

SARS 疫情后，我国政府高度重视突发重大疫情防控工作，在应急处置综合性法律法规、工作规范、预案制定、工作管理和指导以及突发公共卫生事件和重大传染病疫情监测、信息报告等方面均出台了相关政策文件。例如，在综合性法律法规方面，2003年，我国颁布了《突发公共卫生事件应急条例》，并于2004年和2013年修订了《中华人民共和国传染病防治法》；在应急处置工作规范方面，2007年，我国颁布了《全国卫生部门卫生应急管理工作规范》，2015年，颁布了《全国疾病预防控制中心卫生应急工作规范(试行)》和《全国医疗机构卫生应急工作规范(试行)》；在应急处置预案方面，2005年，我国颁布了《国家突发公共卫生事件总体应急预案》，并于2006年颁布了专门针对突发公共卫生事件的《国家突发公共卫生事件应急预案》，用以指导和规范各类突发公共卫生事件的应急处理工作，这些政策文件奠定了我国疾控体系核心机构在传染病控制管理上运行规范化和标准化的基础。

### 二、挑战和问题

#### 1. 制度内容不健全、可操作性不强

部分工作规范、预案和工作指导的可操作性不强、标准落后。例如，部分政策文件中存在缺乏具体的规范和表述含糊的现象进而影响可操作性；很多疾控机构建设的参照标准与时代发展脱节，导致建设水平与新发重大疫情的防控需求不一致，影响了疾控机构在重大疫情防控中有效发挥作用。

此外，指导基层医疗卫生机构的工作规范和指南缺失。我国基层卫生医疗机构对自身在疫情防控中的角色定位和所承担的职责不够明确、也缺乏相应的知识技术。

#### 2. 核心机构工作规范执行上存在差异，联防联控规范化不足

各级疾控机构定位分工不清、工作规范执行差异大，疾控体系无法形成合力。适用于各级疾控机构的针对性能力标准化的制度缺位，各级疾控机构在工作规范和应急能力等方面存在明显差距。虽然从国家到省市县各级疾控机构工作规范、应急预案等政策文件相对较为完善，但是不同疾控机构对规范的执行情况存在较大差异，市县级疾控机构规范化执行程度相对较差。

此外，各个机构工作规范和预案中，关于其在联防联控中的具体责任和实施的规范化尚显不足。联防联控机制在应对新冠疫情中发挥了重要作用，但并没有实现规范化，联防联控责任具体化和实施规范化缺失，可能导致在新发、未知、突发的传染病疫情发生时整个系统无法快速发挥作用。

#### 3. 规范化信息化工作规范发展滞后

监测、预警和应急响应中信息化发展滞后，信息报告标准不统一、报告方式落后。一是已有系统呈现“碎片化”的状态，疾控机构和医疗机构均有各自的信息系统，并且各省市之间的应急信息管理系统也不尽相同，上报标准不一；二是应急信息报告方式较为落后，很多医疗机构信息上报仍主要采用电话和邮件甚至是文件报送的方式，在新

冠疫情中，信息系统没有发挥应有的作用，并也可能加重了一线医护人员的工作负担。

此外，医院规范化风险监测评估执行不到位，监测、预警和信息上报规范化有待提高。新冠疫情早期上报暴露出一些医院在监测、预警和信息上报上存在不足。研究和访谈提示，医疗机构在应急事件中的报告效率和质量都需要提升，其监测和预警功能弱化，无法真正发挥其“哨点”的作用，医院和疾控机构之间的沟通并不顺畅，医院的风险意识相对薄弱。在疫情防控已进入常态化的背景下，特别是需要应对全球化带来的多样化风险与考验时，医疗机构的监测、预警和信息上报规范化制度更应该得到特别重视。

#### 4. 核心机构卫生应急工作规范的系统性评估工具缺乏

定量化评估公共卫生应急管理能力的规范化工作是促进核心机构应急管理规范化标准化发展的重要方向。近些年，世卫组织等国际机构发布了一系列关于卫生应急体系和能力相关的评估工具，而目前我国无论是在卫生应急体系还是在应急能力上的评估均有欠缺，特别是没有针对应急工作规范相关的评估工具，因而工作规范的完善程度、执行力和效果无法进行较好的系统地量化分析。

### 三、政策建议

#### （一）建立基层医疗卫生机构卫生应急工作规范，完善疾控机构和医院卫生应急工作规范，提高规范的可操作性

基层医疗在卫生应急中扮演着重要的角色，为进一步规范基层医疗卫生机构的卫生应急管理工作，可以参照相关国际机构的指导原则，结合我国基层医疗卫生机构的角色和能力，制定全国基层医疗卫生机构卫生应急规范，作为基层医疗卫生机构参与卫生应急的行动指南。另外，还应基于新冠疫情应对的经验教训，进一步修改现有的疾控机构和医院的卫生应急工作规范，更新规范与当前问题的适用性、提高规范内容的可操作性，使工作规范对机构的指导更加明确。三类机构的工作规范应进行横向协同，提高同步性、互补性和整合性。

#### （二）建立核心机构联防联控工作规范，具体

《卫生发展瞭望》是北京大学中国卫生发展研究中心根据研究成果、系统综述、会议讨论、国际交流等获得的信息，每期针对一个卫生发展领域热点问题，发表研究发现、观点和政策讨论。

### 化责任和实施操作方法

为了满足疫情常态化的需求，核心机构的联防联控机制应该在常态化中实现规范化和具体化，需要制定联防联控的工作规范。针对重大传染病等突发公共卫生事件，由国家疾控局牵头，细化牵头部门和其他相关部门的责任和权利，完善联合规划、联合监测、联合处置和联合评估的工作内容。核心机构的联防联控工作规范是对已有的各个机构工作规范的进一步补充，特别是将各个机构之间的沟通和协作进行规范化。

#### （三）建立疾控机构、医院和基层医疗卫生机构监测、预警和信息交换的工作规范

为完善卫生应急体系的监测和预警机制，疾控机构、医院和基层医疗卫生机构的所有信息收集、使用和上报应该采用统一标准，制定统一的信息化工作规范，将现代化的信息技术和信息管理技术应用于监测预警系统的建立和规范。此外，还应成立公共卫生应急紧急行动中心，核心组成部分是信息通信技术基础设施、信息系统和数据标准，并针对数据标准、监测过程、预警机制、信息交换协议等制定适用于疾控机构和医疗机构的工作规范。

#### （四）建立工作规范评估机制和工作规范的动态调整机制

应急管理工作规范应建立科学的动态调整机制，依托以事实为依据的评估结果对工作规范做出调整，并运用先进的应急管理科学建立核心机构工作规范评估工具，用以支撑工作规范的动态调整。建议工作规范的评估工具由国家卫生健康委员会联合研究机构制定，每五年对各机构工作规范进行评估和调整，或者由机构向制定部门提出调整申请，或者是重大突发公共卫生事件发生后由政策制定部门决定是否进行评估调整。

（苏明阳，祝贺）