

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2004)06-0518-04

突发公共卫生事件中卫生部门的作用探讨

高志胜

(江苏省卫生监督所,江苏 南京 210009)

摘要:为处理好突发公共卫生事件,通过总结南京汤山食物中毒时卫生部门所遇到的问题,探讨在实际操作中如何充分发挥卫生部门的作用,供各级卫生部门参考。

关键词:公共卫生;安全管理;政府机构;效率;组织

The role of administrative organs in dealing with outburst of public health events

Gao Zhisheng

(Jiangsu Provincial Institute of Health Inspection, Jiangsu Nanjing 210009, China)

Abstract: In order to cope with the abruptly occurred public health events properly, an occasion of collective food poisoning of 400 victims with 42 deaths was analyzed. The role played by the health administrative organs in the event was particularly stressed.

Key Words: Public Health; Safety Management; Government Agencies; Efficiency; Organizational

近年来,国内突发性公共卫生事件(以下简称突发事件)不时发生,严重地危害了人民群众的身心健康、影响了当地群众的正常生活,甚至影响到了当地乃至国家的正常经济运转秩序。如2002年9月14日发生在南京汤山400余人中毒42人死亡的特大投毒事件,2003年4月发生在辽宁省海城市的学生豆奶中毒案,影响波及全世界的SARS疫情等。为此,国务院于2003年5月9日颁布了《突发公共卫生事件应急条例》(以下简称条例),就突发事件的预防与应急准备、报告与信息公布、应急处理措施及法律责任等作出了相应的规定。其中就卫生部门在突发事件中的作用、责任等作了原则性的规定,现站在卫生监督人员的角度,结合部分案例对在实际操作中如何充分发挥卫生部门的作用再进行一些探讨。

1 在突发事件的报告方面

条例规定突发事件发生后,监测机构、医疗卫生机构和有关单位应当在2h内向所在地县级卫生行政主管部门报告,县卫生行政主管部门应在2h内向本级政府和上级卫生行政主管部门报告,省级政府应

在接报1h内向卫生部报告。这样的规定比以前要具体地多,时限上也算很紧了,但此规定时限是最长的期限,在实际工作中应争分夺秒,愈快愈好。如汤山事发那天为周六,当地卫生院接诊第一例中毒病人的时间是5:30分,到又连续出现多名症状相同的病人而怀疑为食物中毒案件而报告当地卫生行政部门江宁区卫生局是在6:40分,江宁区卫生局立即组织力量赶往事发镇(两地距离车程在30min以上),到现场时间约在7:30。同时市卫生局约在7:30接到报告随即派员赶往现场,省卫生监督所于8:10分接到报告,9:20赶到现场(距离车程约50min)。单从时效上看,报告还是比较及时的,各级卫生部门都是接到报告立即组织力量赶赴现场,初步确定为疑似食物中毒案件后立即上报上级卫生部门,从江宁区卫生部门到现场后至上报给国家卫生部的时间小于6h,时效上也符合卫生部《食物中毒事故处理办法》(以下简称为办法)的规定。尽管如此,在此过程中还是有些问题值得探讨,一是当区卫生部门到现场后,事发现场已被公安部门控制。当省卫生部门到达现场时,公安部门已出动了大量的警力在事发现场、救治医院、主要交通路口等处维护秩序。二是

作者简介:高志胜 男 副主任医师

突发公共卫生事件中卫生部门的作用探讨——高志胜

— 521 —

当省卫生监督所接报后赶到现场时,省市领导均已到达。三是在省卫生监督所接到报告之前,该地所有人已从新闻媒体上得知了此事,当就此事向所领导求证时,所里尚未接到下面的电话报告。这些问题说明,虽然卫生部门迅速作出了反应,但比起有关部门来我们还是慢了半拍。虽是半拍之差,工作却已陷入被动,使得事发现场剩余样品的采集、流行病学调查、现场控制、出样品检验结果的时间等均受到了影响。

2 在事件信息的对外发布上,条例规定:国务院卫生行政主管部门负责向社会发布突发事件的信息。必要时,可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政主管部门向社会发布本行政区域内突发事件的信息。信息发布应当及时、准确、全面。这是非常必要的,因为在以前的类似事件中曾经发生过从不同渠道发出的信息不一致,加之现在通讯非常发达,非正规渠道消息传播的非常快,正规渠道没有说法或说法不及时,导致社会上众说纷纭,莫衷一是甚至是谣言满天飞的情况,所以应该统一归口于省以上卫生行政主管部门。但这样做也要有个前提就是省以下医疗卫生机构有关突发事件的报告也应及时、准确和全面,不得瞒报、迟报、漏报或不报。在海城豆奶事件中可能就存在这方面的问题,结果是非常被动。以前也有过当事态处于迅速扩大、死亡人数不断增加、政府领导高度重视,明确有关新闻报道由有关部门统一口径、要求卫生部门将涉及事件的病人人数及死亡人数等动态情况的统计数据先上报当地政府的情况,下级卫生行政部门只有照此执行。现条例发布后,卫生部门应当仁不让,依法办事,及时、准确和全面地向社会发布事件信息。

3 在事件的调查方面

根据《食品卫生法》和《办法》的有关规定,县级以上卫生行政部门在接到食物中毒或者疑似食物中毒的事故报告后,应对可疑中毒食物及其有关工具、设备和现场采取临时控制措施,组织调查小组进行现场卫生学和流行病学调查。对造成严重食物中毒构成犯罪的或者有投毒等犯罪嫌疑的,移送司法机关处理。但在以前的有些事件中,当卫生部门接到报告赶到现场后,现场已被早到一步的公安部门封锁,经营业主及雇员均被公安部门隔离留置,卫生部门无法得到第一手现场资料。此时卫生行政部门所能做的只是全力组织力量对中毒人员进行救治,确定抢救方案,安抚病人家属等方面的工作。这时存在的问题是,当事件发生后,公安、卫生二个部门都

认为应该对事件进行控制调查时,公安部门因先行一步或因其有现场强制控制权,控制了相关的人员、物品及现场,从而限制甚至是剥夺了卫生部门的行政权力。从理论上讲这当然是错误的,因为公安、卫生二个都是政府的职能部门,各自依据相应的法律法规执行公务,其中一个部门是无权限制另一个部门行动的。从实际效果看,不同部门看问题的角度和处理问题的方式不同,随着时间的推移当时所掌握的资料、证据等就不一定能对判定突发事件的性质等起到关键作用,从而会影响到事件的后续处理工作。现在条例第 29 条和第 36 条明确规定“省级以上人民政府卫生行政主管部门或者其他有关部门指定的突发事件应急处理专业技术机构负责突发事件的技术调查、确证、控制和评价工作。国务院卫生行政主管部门或者其他有关部门指定的专业技术机构,有权进入突发事件现场进行调查、采样、技术分析和检验,对地方突发事件的应急处理工作进行技术指导,有关单位和个人应当予以配合;任何单位和个人不得以任何理由予以拒绝。”因此今后卫生监督机构完全有权独立或会同其它部门进行突发事件的调查、控制等工作,有关部门应当根据突发事件的实际情况,配合卫生部门的工作并采取必要的应急措施。

4 在事件的控制上

为防止事件的进一步扩大,卫生行政主管部门应当对突发事件现场采取控制措施,宣传突发事件防治知识,及时对易受感染的人群和其他易受损害的人群采取应急接种、预防性投药、群体防护等措施。如在汤山事件中,卫生部门在电视上进行了公告、封存可疑食品,对自来水厂进行控制,收缴了相关店未出售的食品,对该镇所有饮食店进行拉网式检查,暂停使用浅井水,收缴剧毒灭鼠药,召开全市区县相关部门负责人会议,在全省范围内发明码电报,加强督查等。但由于当时无法对店主及从业人员进行调查询问,卫生部门对当日共生产了多少烧饼、油条、麻团的总数不清,对其主要批发客户的分布情况、食品流向也不清楚,所以未能有效地追回当日所售的全部未食食品和查清这些食品的归宿。公安部门则把精力集中在破案上也未在此问题上多做工作,致使出现了相邻市的公民和路过该镇的外地人购买了该店的早点,却因不知情况而食用(没有看、听到相关消息,外地新闻媒体此时尚未作出报道),甚至是拾荒者食用了捡到的有毒丢弃食品而又发生中毒的现象,令人扼腕。



5 讨论与建议

5.1 关于事件的报告 《条例》较之卫生部的《办法》更明确为 2 h,这无疑使及时上报各类事件有了法律依据。但结合汤山事件来看却仍未解决卫生监督系统慢半拍的问题。因为这种慢不是因卫生部门故意迟报造成的,而是由卫生监督队伍的现状造成的。因为根据现有体制,县区以上卫生行政部门设卫生监督所,乡镇只有设在卫生院的防保组或防保科(所),3~5 人的设置,负责从传染病、计划免疫到组织行业从业人员体检培训的所有疾病预防控制和配合县卫生监督所进行卫生监督工作,但在卫生监督上本身并没有执法权,与县卫生监督所也只是业务指导关系,现正面临着伴随卫生院的改制、乡镇财政无力保证防保人员的工资及工作经费、前途不明、人心不定的状况。事件发生后,案情首先由抢救单位将情况报给了区卫生行政部门,而身处一线的当地防保人员却不知情,当其从周围听到此事时,现场已被公安部门控制。面对如此情况,他们觉得无从下手。建议针对面广量大的农村卫生工作,在乡镇设卫生监督分所或类似单位作为县区卫生监督所的派出机构,在人员工资待遇、行使职权上等同于县区卫生监督所人员,并加强对他们的业务培训(这在我省的常熟、宜兴等地已经试行,效果很好)。这样,一旦发生突发公共卫生事件,他们就能在第一时间出现在现场,并且及时将情况报给了同级人民政府和上级卫生行政部门,从而赢得主动。

5.2 对于事件的控制 在无法迅速对事件性质作出判断前,笔者认为应与公安或其他部门联合办案。如共同勘验现场、采集样品、做询问笔录,调查相关情况,这并不影响公安等部门的工作,反而对双方都

有好处。这需要在平时就和公安等部门作好协商与沟通,取得一致。因为在卫生行政执法的过程中,部门间的配合支持情况还是很多的。特别是在县区这一级,双方人员联系的增多会给突发事件的联合查处带来便利。若协商不成,则可正式向同级人民政府、人大反映,由他们出面确定联合处理方案,确保双方都能够依法行政,或当对方不配合给突发事件的应急处理造成影响时依法追究当事人的行政或刑事责任。

5.3 在事件的控制上 在未确定事件性质之前,卫生部门应从受害人员的分布、临床症状、潜伏期等作出一个大致的判断,确定事件的类型,并迅速上报给当地政府及上级有关部门。政府应在尽可能大的范围内做不间断的消息发布,除电视、电台外,还可请有关部门通过村组的高音喇叭、电话通知等行政措施广泛通知周围居民。在交通上可通知相关火车站、汽车站等进行站内广播,并通知在相关列车上进行广播,汽车则可由交通部门通过主要道路的收费站等进行通告。总之是尽可能的让更多的群众知道此事,而不应当以怕引起混乱或恐慌为由刻意封锁或限制消息的公开。群众知情权的受限,反而会造成危害的扩大和引起混乱或恐慌,增加群众对政府的不信任度。在确定事件性质后,应根据当事人的回忆描述,确定控制措施是否到位,可能的传播途径是否全部切断,有关物品的下落是否全部查明,尽快查堵可能存在的漏洞,以把损失和危害控制在最小范围之内。

[收稿日期:2004-07-28]

中图分类号:R15;D035 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2004)06-0521-03

食品召回制度及其相关问题探讨

陈亮 李盘生 陈庆红 李华鸣 殷霞
(丽水市卫生监督所,浙江 丽水 323000)

摘要:食品召回对于维护食品安全,提高食品质量有着积极作用。为建立、完善我国的食品召回制度,提高我国食品安全水平,在考察美国食品召回制度,比较分析我国食品召回相关法律规定的基础上,从食品安全角度提出建立和完善我食品召回制度的若干见解。

关键词:食品;法学;立法;食品;安全管理

作者简介:陈亮 男