

# 基层“三品一械”突发事件应急体系建设亟待提速

北京市药品监督管理局石景山分局 张桂敏

**摘要：**目的 探讨如何提高基层“三品一械”突发事件的预防和应对能力。方法 以北京市药品监督管理局石景山分局为例，系统阐述对基层“三品一械”突发事件应急体系建设的基本构架、发展及经验教训。结果 提出通过建立基层“三品一械”突发事件的组织机构、预警和快速反应机制、便于应急管理的突发事件预防网络，完善应对突发事件的基层规章制度，重视媒体的作用，建立和完善人民群众自我动员、自我保护的机制等建议。结论 应建立系统的“三品一械”突发事件应急管理体系，加强基层药品监管部门对突发事件的应变能力。

**关键词：**三品一械；突发事件；应急体系

近几年来，北京市药监部门按照国家相关法规文件要求，建立了“突发事件应急预案”等一系列应急机制，并在2008年奥运会保障、2009年应对H1N1流感等突发事件中，经历实践的检验，逐步建立了突发事件快速反应应急体系。药监一线是各区县分局，因此也成为这个体系的基石。以北京市药监局石景山分局为例，自2004年以来，分局把处理突发应急事件列入分局的重点工作，陆续出台了《药监石景山分局突发事件应急预案》、《处理“三品一械”突发事件应急预案》、《“三品一械”奥运保障工作方案》等，经历了奥运会药品安保等数次历练，突发事件应急体系渐成熟。

目前，一些基层地区应对突发事件不仅缺乏专门的机构和完善的体系，而且缺乏专业的人员和应急的运作规则

## 1 基层“三品一械”突发事件应急体系建设的基本构架

目前，北京市药监局石景山分局“三品一械”突发事件应急体系由总则、应急工作组织体系及职责等9部分组成。

1.1 总则 由现状、指导思想、编制目的、编制依据、“三品一械”突发事件的分级、适用范围、工作原则构成，为“三品一械”突发事件的控制起到了纲领性的作用。

1.2 应急工作组织体系及职责 这一部分首先确立了应急工作领导小组的构成及职责。决策指挥机构为常设机构，由分局核心成员，即分局局长、副局长和各责任科室科长组成，其特点是具有高度的权威性、快速反应和有效控制能力。它体现了分局的战略决策效能和危机应变能力，是应急管理体系最核心的部分。

在这个核心之下，设立了不同的专项行动小组——行动协调组、行动方案研究组、行动任务实施组、工作督察组等。各部门分工明确，各司其职又密切合作，处理突发事件时忙而不乱、快而有序。

1.3 “三品一械”突发事件的信息监测、预警及报告 规定“三品一械”突发事件信息来源，确定预警等级的决策和预警信息的发布范围及发布方式；规定向上级部门报告信息的时限、内容、程序等；及时获得突发事件信息，为防止和控制事态的发生和发展起到关键性作用。

1.4 “三品一械”突发事件的应急响应与

终止 按照“统一指挥、属地管理”的原则，在突发事件发生时，明确了不同级别突发事件应急响应的具体处置工作流程、响应终止的依据和条件。

1.5 信息发布 利用媒体手段宣传政策，可以确保民众及时了解事态发展和政府所做的努力，稳定民众心理。因此，明确信息发布的原则、内容和范围，使媒体在传播信息时遵循“及时主动、准确把握、导向正确、注重效果和有利事件处置”原则，最大限度地降低和消除社会公众对焦点问题的恐慌。

1.6 善后处理 每次突发事件应对完成之际，也是一个新的开始，应组织有关人员对突发事件的处置情况进行评估，及时总结应急处理过程中取得的经验和发现的问题，修订和补充突发事件应急体系建设的不足。同时，事件所造成的长期危害可能不是短时间内能够恢复的，需要建议北京市药监局或区委、区政府及时启动社会救助机制，做好恢复重建工作。对于在事件发生时表现突出的个人和集体，应给予表彰。

1.7 “三品一械”突发事件应急处置的保障 首先是物资保障，各职能科室应按照监管职责分工，定期开展市场调研和形势分析，增强工作预见性，关注辖区“三品一械”生产经营使用单位的生产、储备状况，为全市应急保障工作打好基础。其次是经费保障和人力资源保障，为应对事件提供必要的“人、财、力”，以确保工作及时到位。纪检监察部门应加大监督检查力度，对不履行或不正确履行工作职责的，按有关规定追究责任。最后是信息保障，应经常性地收集国际、国内及本市相关动态信息，汇总分析并形成建议，为领导决策提供依据。

1.8 宣传教育、培训和应急演练 宣传教育可以增强社会公众的自我保护意识，为“三品一械”突发事件的防控打下良好的群众基础。北京市药监局石景山分局充分利用电视、广播、报纸等，开展社区安全用药大讲堂，对辖区公众广泛开展以“三品一械”为重点的安全教育和咨询活动。同时，按照“责任明确、重点

突出、适应需求”的原则，积极参加各种处置突发事件的应急演练；加强培训，熟悉应急处置程序，评价应急准备状态，检验预案的可行性，完善应急预案。

1.9 附则 规定了预案的制定、管理、解释与审核部门以及预案发布实施事件等。

## 2 基层“三品一械”突发事件应急体系建设的经验教训

2.1 合理分级是处理突发事件的基础。要做到既能有效控制事态发展，又能最大限度节约人力、物力资源，就必须准确界定突发事件，以保证应急措施的确定和启动。这需要建立强大的专家团体，包括专业人才、有经验的工作人员、法律专业人员等，即“专业+实践”，出台具有可操作性的方案。

2.2 明确程序是处理突发事件的前提。建立明确的处理流程，首先要简单明了，便于工作人员熟练掌握，并能在最短的时间内发现突发事件并控制其蔓延，消除突发事件再扩大的隐患；其次要面面俱到，在各个环节设定可操作性的防控措施，做到未雨绸缪。

2.3 合理分工是处理突发事件的关键。确立应对突发事件的岗位职责和权限，在统一协调下，各司其职，分工协作。应对突发事件的小组，应充分考虑到突发事件的多样性和复杂性，合理配备每个成员，通过密切合作，使突发事件得到有效监控。

2.4 确立制度是处理突发事件的保障。制度可以明确突发事件应急体系的基本构建，保障各部门职责权限的确立和有效实施，确保各部门、各程序得以密切合作和顺利交接。

2.5 实际工作中存在的不足 对突发事件信息捕捉不及时；信息发布、后期处理缺乏明确的规定等。

## 3 加快基层“三品一械”突发事件应急体系建设的建议

3.1 建立基层应对“三品一械”突发事件的组织机构。建立应对突发事件的组织机构是应对突发事件最有效的措施。

我国应对“三品一械”突发事件主要依赖于各级政府的现有行政机构，目前，一些基层地区应对突发事件不仅缺乏专门的机构和完善的体系，而且缺乏专业的人员和应急的运作规则。为了强化应对突发事件的能力，笔者认为，应尽快建立具有会商决策功能的综合协调部门。该机构应能定期召集有关专家就某一领域当年或者更长时间内可能产生的突发事件进行预警分析，建立应急预案，制定应急计划，进行模拟训练。一旦突发事件发生，该机构随即转为政府处理有关紧急事务的具体指挥和协调机构，在危害预防和灾后重建方面发挥作用。

3.2 建立基层“三品一械”突发事件的预警和快速反应机制。要建立应对突发事件的评估预警机制，对各种突发事件实行分级处理。按照国际通常采用的绿色、蓝色、黄色、橙色、红色等級別，由相关部门制订评估指标，对数据进行量化处理，对危机进行评估预警。及时处理潜在的重大突发事件的情报，做出科学判断和预测，一旦超过警戒线，便由应急系统发出预警。

3.3 建立一个便于应急管理的“三品一械”突发事件预防网络。对各省、市有关综合数据进行分析判断，提供更有针对性的决策预案，争取应对突发事件的主动权。提高基层政府部门快速反应和应急处理的能力，完善应对“三品一械”突发事件的救援和事件处理队伍，并经常就各种突发事件的应对进行演练。

3.4 完善应对“三品一械”突发事件的基层规章制度。建立基层应对突发事件的特殊行政程序规范，尽快完善基层公共应急法律法规，包括行政程序法规、政府信息公开等。对基层政府部门协调、组织落实、资源调拨的力度、预防措施、应急救助等，要有明确的法律规定。健全紧急情况下对行政越权和滥用权力的监督规范，通过公正严格的司法程序，坚决惩处应对突发事件中直接重大失职政府官员、临阵逃脱者以及其他责任人员。

3.5 重视媒体的作用。在应对突发事件时，基层政府要向上级有关部门及时准确报告信息，在上级部门授权后，积极与媒

体沟通，准确通报情况，避免因谣言和猜测引发社会的不安。同时，基层政府应就可能发生的突发事件发出经常性的预告，以增强人们的自我保护意识，有效应对突发事件的侵袭。

3.6 建立和完善群众自我动员、自我保护机制。基层药监部门应承担宣传教育责任和义务，积极开展社会“三品一械”突发事件应急宣教活动；深入社区，宣讲“三品一械”急救常识，发展信息联络员，建立和完善社区自我动员、自我保护机制。

### 参考文献

- 1 突发公共卫生事件应急条例. 2003年5月12日
- 2 中华人民共和国突发事件应对法. 2007年8月30日
- 3 孔亮，马敬东，王静. 突发公共卫生事件应急机制研究[J]. 中国卫生事业管理, 2008, (1): 31~33
- 4 孔亮，马敬东，王静. 突发公共卫生事件应急机制中主要问题及原因分析[J]. 中国卫生事业管理, 2009, (3): 28~29
- 5 王兰珍，张玉华，谢为民，等. 突发公共卫生事件应急处理机制建立及应用效果评价[J]. 医学动物防治, 2007, (3): 26~27
- 6 纪成壁，唐华茂，王东波. 药监部门处理“药品突发事件”引发的思考[J]. 首都医药, 2009, 16(255): 12
- 7 杜明杰. 综合性医院突发公共卫生事件应急处置机制浅论[J]. 医学与社会, 2009, (9): 11~12
- 8 尚积伟，吴群红. 国外重大应急演练案例解析及对中国的启示[J]. 中国卫生事业管理, 2009, (1): 63~65
- 9 盛明生，刘福勇，张伟. 应急能力评估的方式及标准[J]. 华北国防医药, 2008, (4): 80~81
- 10 李继力. 提升政府处理突发事件的能力[J]. 党政论坛, 2009, (1): 31~33
- 11 杨龙. 突发事件中领导决策的临界理性研究[J]. 领导科学, 2010, (2): 25~26

(20101202 收稿)