

完善学校突发公共卫生事件应急管理体系对策

欧齐翔, 柳发根

江西理工大学应急管理与安全工程学院, 赣州 341000

【摘要】 学校是防控突发公共卫生事件的重点场所。文献分析发现, 学校突发公共卫生事件应急管理的影响因素包括应急管理意识、应急防控体系、应急防控能力、卫生保障资源等。建议从健全应急防控法律法规和组织体系、完善多方协同机制、提升应急防控能力、强化卫生资源保障、加强应急文化建设等方面, 进一步完善学校突发公共卫生事件应急管理体系。

【关键词】 生活变动事件; 公共卫生; 组织和管理; 学生保健服务

【中图分类号】 G 478.2 G 627.8 R 179 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-9817(2023)04-0485-04

Strategies to enhance the emergency management system for public health emergencies in schools/OU Qixiang, LIU Fagen. School of Emergency Management and Safety Engineering, Jiangxi University of Science and Technology, Ganzhou(341000), Jiangxi Province, China

【Abstract】 Schools are key sites for the prevention and control of public health emergencies. Through literature review, determinants of public health emergencies in schools include emergency management awareness, framework, capacity and health care resources. To further improve the emergency management system for public health emergencies in schools, the following measures are recommended: improving the laws and regulations, as well as organizational system for emergency prevention and control in schools, promoting multi-party coordination mechanism, enhancing emergency prevention and control capabilities, strengthening health resource protection, and strengthening the construction of emergency culture.

【Keywords】 Life change events; Public health; Organization and administration; Students health services

学校突发公共卫生事件是指在学校内突然发生, 造成或可能造成师生员工身体健康严重损害的传染病疫情、群体性不明原因疾病、食物和职业中毒, 以及其他影响师生员工身体健康的公共卫生事件^[1], 具有涉及面广、社会关注度高、负面影响大等特点。据统计, 我国所有突发公共卫生事件中, 学校突发公共卫生事件占 70% 以上, 是造成突发事件的主要原因^[2]。

始于 2019 年末发生的新型冠状病毒肺炎 (COVID-19, 简称“新冠肺炎”) 疫情, 是近百年以来人类遭遇的影响范围最广的全球流行病, 也是新中国成立以来发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件^[3]。面对突如其来的新冠肺炎疫情, 各级各类学校在属地疫情防控指挥部的统一领导下, 采取了一系列行之有效的防控措施, 阻断了疫情在学校的传播。但以上措施多为大疫情背景之下的“非常之举”, 随着新冠肺炎更名为“新冠病毒感染”并转为“乙类乙管”, 常态化下如何完善学校突发公共卫生事件应急管理体系值得认真研究。

1 学校突发公共卫生事件应急管理的影响因素

1.1 应急管理意识 大多数学校应急管理意识淡薄,

未将应急管理列入学校日常管理的议事日程, 通常只将其作为专兼职校医、后勤安保人员的一项职责。由于平时不重视对学生开展应急文化素养教育, 导致部分学生健康知识和应急技能不足。2016—2017 年对齐齐哈尔市各级各类学校开展的调查中, 全部答对 7 项关于突发公共卫生事件自救能力问题者仅占 7.14%, 52.21% 的学生认为学校对相关知识的普及活动很少^[4]。

1.2 应急防控体系 在法律制度方面, 学校应急管理法律法规尚不健全, 相关职责分工既不具体, 又缺少法律依据, 在实践中容易出现推诿现象; 一些学校应急管理制度不健全, 没有落实在行动上, 应急预案也流于形式。在组织体系方面, 一些学校只有当危机来临时才成立临时组织; 班级、学生宿舍、食堂等重点部位公共卫生兼职人员配备不到位、防控网络不健全。在多方协同机制方面, 一旦学校发生突发公共卫生事件, 单靠学校难以有效应对, 如果政府、部门、社区、家庭等之间不能协同配合, 就会影响应急处置的效率、效果以及危机后的恢复。

1.3 应急防控能力 一方面, 由于学校缺乏风险管理意识和对风险的早期识别能力, 只有在疫情扩散后才会逐级上报, 往往错失事件应急处置的最佳时机, 进而导致危机加重、事态扩大; 同时, 技术手段落后也影响了应急处置的效率。在新冠肺炎疫情防控中, 一些学校在信息收集上不及时、不精准, 信息统计大多数是手工上报, 对重点人员的管控科技支撑不强, 延误

【作者简介】 欧齐翔(1996—), 女, 安徽安庆人, 在读硕士, 主要研究方向为应急管理。

【通信作者】 柳发根, E-mail: lfg89@163.com

DOI: 10.16835/j.cnki.1000-9817.2023.04.002

了应急处置的最佳时机^[5]。另一方面,卫生专业人员配备不足也影响了学校应急处置能力,2018 年一项基于全国 16 个省(市)6 466 所中小学的研究表明,校医配备率仅为 33.1%,学生与校医之比为 2 814.6 : 1,仅有 5%的学校达到 600 : 1 的合格标准^[6]。

1.4 卫生保障资源 饮用水卫生质量与肠道传染病的发生有明显相关性。然而,调查显示,农村学校的饮用水中,仅有 28.86%的学校使用自备水源,其中还有 3.45%的村小、教学点只能依靠从河塘等处取水;一项基于我国中部某市农村学校饮用水监测调查发现,大肠杆菌等 7 项微生物指标不合格率达 40.34%^[6]。农村学校的食品、住宿、洗浴、厕所等卫生条件同样令人担忧。有调查表明,现阶段全国中小学校卫生(保健)室整体规范建设率不到 50%^[1]。另外,隔离场所、应急处置室等应急设施不完善,防疫及后勤保障用品等应急物资保障不充分等,都充分暴露了当前学校公共卫生应急管理的“堵点”。

2 国内外学校突发公共卫生事件应急管理体系建设的经验与探索

2.1 国外经验 美国各类学校已经建立了一套较为完善的应急管理体系。在应急预案方面,学校根据联邦教育部门的危机应对指南制定各类突发事件应急预案;在应急管理体制方面,建立了从联邦到州到市(县)再到学校的分级管理体系;在应急管理机制方面,按照统一管理、分级响应、标准运行等原则,建立了较为成熟的应急管理运行机制;在法制建设方面,完成了一系列校园安全立法,形成了一整套具体、翔实、职责分工明确的应对法案;在危机应对方面,建立了完整的校园危机恢复计划体系,主要包括危机评估、短期恢复、重建及恢复管理等^[7]。

英国学校应急管理体系建设的特色体现在两个方面:一是在应急管理体制上,各学校均成立了风险管理委员会,学校安全卫生管理工作由专人负责,且必须经过职业化的培训,具备对学生群体或校园内危害和风险进行有效识别和评价的能力,能够制定风险控制计划,达到消除和减少危害风险的目的。二是在应急管理机制上,各学校均开展风险评估,根据风险的种类采取不同的评估方法,风险管理人员根据影响程度采取不同的应急对策^[8]。

日本学校应急管理体系较为完善,在学校法律制度方面,先后出台了一系列防灾减灾的法律法规,各学校也相继制定了防灾应急制度,实现了防灾对策的系统化、法制化。在应急管理体制方面,从中央到道府县,再到市、町、村,层层建立了应急管理组织,每年定期召开会议研究预防和应对危机策略。各学校都建立了公共安全管理委员会,主要职责是编制校园安全计划和政策、设定校园安全的各项基准、采取应急行动^[7]。在校园危机教育方面,设立了“防灾宣传

日”,学校每年组织学生进行预防与应对突发事件知识与技能的培训,开展各类防灾减灾模拟演练,提高自救互救能力^[7]。

2.2 国内探索 2003 年“非典”疫情以后,我国各地各部门在应急管理体系建设方面开始围绕“一案三制”(预案和体制、机制、法制)展开,国家教育和卫生主管部门也对学校卫生应急管理工作提出了一系列要求,我国学术界也加强了学校应急管理体系建设领域的研究,如刘见顺等^[9]在构建学校突发公共卫生事件应急体系的探讨中,尝试对学校、教育和卫生主管部门的具体职责分工进行划分。禹竹蕊^[10]认为,学校应针对不同类别的突发事件制定不同的响应计划,对预案实行动态管理,同时建议尽快出台校园安全法等。近几年来,我国学术界对学校卫生应急管理方面的研究逐渐升温。肖林等^[2]通过对荆州市沙市区 92 所学校开展为期 2 年的传染病聚集性疫情防控风险管理,学校传染病聚集性疫情的年发生率下降了 23.9%。让蔚清等^[11]提出把政府、学校、家庭、师生、社会等“五位”融为“一体”,构建学校突发公共卫生事件防控体系及四级防控运行模式。新冠肺炎疫情发生后,卫生健康、教育主管部门及时出台了各级各类学校新冠肺炎疫情防控技术方案^[12],并根据疫情形势适时调整、修订,还分别就新冠肺炎疫情防控大学“两案八制”和中小学、幼儿园“两案九制”建设提出要求,逐步完善常态化疫情防控体系,一些学者和学校还结合实际,创新疫情防控方式方法。如徐萍等^[13]运用最新计算机技术,设计出针对高校新冠肺炎疫情防控的管理模型,快速分析学校所收集的师生数据,从而精准实施防控措施,预防疫情在校内传播。李忠友等^[14]报道了广西某高校通过技术攻关建立的健康“自我移动监测系统”,采用“双绿码”健康审核制对师生健康状况进行实时监测、评估和甄别,有效预防和遏制了疫情在校园传播。这些探索所积累的宝贵经验,为常态化学校应急管理体系建设提供了有益的借鉴。

3 进一步完善学校突发公共卫生事件应急管理体系的建议

3.1 健全应急防控法律法规和组织体系 一是健全法律法规体系。应以《突发事件应对法》等相关法律法规为基础,抓紧组织制定校园安全法律,使学校突发公共卫生事件从预防、应对到恢复均有法可依。现行《学校卫生工作条例》作为部门规章,已不适应新形势下学校卫生工作需要,建议尽快修订并由国务院以行政法规的形式颁布实施。各级各类学校应进一步健全卫生应急管理的各项制度,按突发公共卫生事件种类分别制定应急预案,增强预案的针对性、科学性、有效性。二是建立常态化应急管理组织体系。设立学校应急管理委员会,建立日常办事机构,挂靠学校相关职能科室(处),主要职能包括全面领导、技术领导、

宣传和网络领导^[15]。大专及以上学历高校应单独设置应急管理机构,整合相关处(室)职能,并按照“专职人、专职事”的原则相对固定人员,具体承担应急管理日常工作。同时,应建立纵向的校、院(系)、班级和横向的食堂、供水系统、宿舍、实验室等重点岗位兼职公共卫生信息员队伍,一旦发现突发事件相关信息及风险隐患,立即按程序上报。有条件的省、市,可结合机构改革,在县(市、区)教育主管部门下设置区域性学校卫生指导机构,具体负责本区域内各级各类学校的学校卫生及突发公共卫生事件应急管理的培训、指导、检查、考核、评估及应急处置等工作。

3.2 完善多方协同机制 突发公共卫生事件防控具有综合性、复杂性、专业性等特点,涉及校内外方方面面,学校无法单独应对。应建立由属地政府牵头,部门、学校、社区、家庭及社会组织等多元主体参与机制,加强协同治理,尤其是高校,由于行政隶属关系不同,容易形成应急管理系统的“断链”。应按照属地管理原则建立校地联动机制,补强、固牢突发公共卫生事件应急防控链条。

3.3 提升应急防控能力 措施包括:一是建立学校突发公共卫生事件风险评估和监测预警机制。学校应建立有专业人员参与的风险评估小组,健全风险评估机制,并根据风险评估结果及时发出预警信息,提醒广大师生严加防范,做好应对准备。要实现突发公共卫生事件的预防与有效控制,关键是要关口前移,开展风险监测,做到早发现、早报告、早处置,将突发公共卫生事件风险化解在萌芽状态。当发现可能造成学生和教职工群体健康损害的传染病及食物中毒个案等,或同一时间学生缺勤率异常、饮用水质污染、食品卫生不达标、气候异常等有可能引起突发公共卫生事件的潜在风险时,学校应主要依靠自身力量,第一时间组织校内处置,必要时报告专业部门协助,及时消除风险隐患,防止引发突发公共卫生事件。二是加强智慧化校园应急管理平台建设。应充分利用新一代信息技术,开发、推广应用校园应急管理平台,建立基础信息数据库,实现信息采集、风险监测、数据统计分析、信息传递、视频监控、轨迹追踪、健康管理等功能系统集成,充分发挥科技赋能学校应急管理的作用。三是加强校医队伍建设。教育部门应将校医列入学校招聘计划,单独列编,帮助解决职称晋升路径,提高工资福利等。同时,要定期组织开展校医、保健老师及兼职公共卫生人员的专业培训,不断提升业务素质水平。

3.4 强化卫生资源保障 一是加强学校卫生设施建设与管理。政府应加大资金投入,新建或升级改造学校卫生基础设施,增加洗手、通风、消毒设施,改善卫生条件,开展学校食堂、饮水设施、教室、寝室、厕所、浴室卫生标准化建设,加强环境卫生整治,确保饮水饮食卫生安全,有效预防传染病和食物中毒发生。二

是加强学校医疗卫生机构建设。本、专科学校在校人数多,特别是一些新校区远离主城区,周边医疗资源不足,必须按标准设立综合性校医院。寄宿制和 600 人以上的中小学应设立医务室或卫生室,并按不低于学生人数 600:1 的比例配备卫生专业技术人员,购置必要设备^[16]。暂时不具备条件的学校,也可通过购买服务、签订协议的方式,委托周边社区医疗卫生服务机构承担学校基本医疗和公共卫生服务工作。三是加强应急设施和物资保障。各级各类学校应在相对独立的区域设置标准化隔离留观室,落实疑似患者留观场所。同时,各学校应建立应急物资储备库,制定应急物资储备清单,建立应急物资储备和补充机制,使物资的储备能及时满足校内处置突发公共卫生事件时的需要。

3.5 加强校园应急文化建设 应急文化是人们在应急管理、应急救援社会实践过程中,逐渐形成和积淀而成的物质载体、思维心理定势、精神理念、制度体系和行为方式的总和^[17]。良好的校园应急文化有助于提高学生危机意识和反应能力,最终提升组织整体的应急协同性。因此,校园应急文化建设是学校完善突发公共卫生事件应急管理体系中不可忽视的关键环节。

一是培育应急意识。校园应急意识的培育就是从心理上、思想上引导广大师生增强危机感,从而居安思危,提高预防和应对突发事件行为的主观能动性。当然,学校领导更应该提高认识,高度重视应急管理工作,将其列入学校工作的重要议程,常抓不懈。培育应急意识关键靠教育,学校应通过不同途径向学生传播风险社会理论和应急知识,帮助学生牢固树立“珍爱生命、安全第一”的观念,养成“防”字当头、有备无患的行为习惯,学会在灾难面前互帮互助,切实增强社会责任感,自觉遵守应急管理相关法律法规和政策规定,做到不信谣、不传谣,自觉维护校园稳定。二是提高健康素养:(1)加强健康促进。普及突发公共卫生事件防控知识,教会学生自我防护技能,是预防和减少突发公共卫生事件发生的有效“疫苗”,学校可通过多种形式的健康教育培养学生健康观念,促进健康行为。(2)加强生命安全教育 and 技能培训与演练。学校应定期对学生进行逃生避险演练和心肺复苏、创伤包扎等实操技能培训,逐步提高自救互救能力。(3)开展心理健康服务。学校应联合校内外专业力量适时对学生进行心理干预,开展线上和线下相结合的心理咨询方式,及时缓解学生不良情绪,提高危机应对能力和心理调适能力,促进学生心理健康。三是培养公益理念。学校可结合实际情况,动员符合条件的同学参与应急志愿服务活动,激发广大学生从事公益的热情,积极引导具备条件的学生以志愿者身份加入公益组织;根据突发事件不同阶段社区和学校的需要参与针对性公益行动,确保志愿服务行为的规范化,

培养广大学生乐于助人、无私奉献的体验感和价值感。四是增进价值认同。诸如新冠肺炎疫情这样的重大突发公共卫生事件,既对青少年学生的心理造成一定压力和冲击,同时也是促使其认知升华和世界观、人生观、价值观形成的重要契机。学校应充分把握时机,引导广大学生筑牢社会主义核心价值观,让学生充分理解我国政府坚持“人民至上、生命至上”的抗疫理念与西方国家所执行政策的本质区别,通过身边“逆行者”的抗疫故事和众志成城的抗疫精神,培养广大青少年学生的责任担当和爱国情怀,从而坚定道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。

利益冲突声明 所有作者声明无利益冲突。

参考文献

- [1] 覃健敏. 我国学校突发公共卫生事件流行现状与应对措施[J]. 应用预防医学, 2021,27(4):382-385.
QIN J M. The current situation of epidemic of public health emergencies in schools in China and the response measures[J]. Appl Prev Med, 2021,27(4):382-385. (in Chinese)
- [2] 肖林, 赵冰, 赵勇胜, 等. 荆州市预防学校传染病聚集性疫情风险管理效果评价[J]. 中国学校卫生, 2021,42(6):935-938,943.
XIAO L, ZHAO B, ZHAO Y S, et al. Evaluation on the risk management effect of cluster infectious disease in schools of Jingzhou[J]. Chin J Sch Health, 2021,42(6):935-938, 943. (in Chinese)
- [3] 王清远, 吴忠明, 杨明娜. 突发公共卫生事件下高等院校危机管理机制探析:以新冠肺炎疫情为例[J]. 教育与教学研究, 2020,34(4):16-25.
WANG Q Y, WU Z M, YANG M N. Exploration and analysis on the crisis management mechanism of colleges and universities under the public health emergencies: taking COVID-19 as an example[J]. Educ Teach Res, 2020,34(4):16-25. (in Chinese)
- [4] 赵鹏, 陈梅, 杜琳琳, 等. 各类学校突发公共卫生事件安全事件防控现状的分析研究[J]. 继续医学教育, 2017,31(9):89-91.
ZHAO P, CHEN M, DU L L, et al. Analysis of the current situation of prevention and control of various types of public health emergencies and safety incidents in schools[J]. Contin Med Educ, 2017,31(9):89-91. (in Chinese)
- [5] YAN H, WANG L, JANG X, et al. Research on emergency management mode of public health emergencies in universities based on information technology [C]//2021 International Conference on Management Science and Software Engineering (ICMSSE). Chengdu, China: IEEE, 2021:187-191.
- [6] 肖桐, 谢爱磊. 农村中小学校公共卫生应急管理体系建设:挑战和应对[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021,60(4):164-175.
XIAO T, XIE A L. Construction of public health emergency management system in rural primary schools: challenges and countermeasures[J]. J Centr China Norm Univ (Human Soc Sci), 2021,60(4):164-175. (in Chinese)
- [7] 李碧媛. 国外高校突发事件应急管理的经验与启示[J]. 中国管理信息化, 2013,16(17):105-106.
LI B Y. Experience and inspiration of emergency management in foreign universities[J]. Chin Manage Inf, 2013,16(17):105-106. (in Chinese)
- [8] 郭骏道. 论学校突发公共卫生事件应急响应体系的构建[J]. 法制博览, 2015(28):259-260.
GUO J Y. On the construction of emergency response system for public health emergencies in schools[J]. Legal Vis, 2015(28):259-260. (in Chinese)
- [9] 刘见顺, 戴佑礼, 林集焕, 等. 构建学校突发公共卫生事件应急体系的探讨[J]. 中国初级卫生保健, 2008,22(3):77-78.
LIU J S, DAI Y L, LIN J H, et al. Exploring the construction of an emergency response system for public health emergencies in schools[J]. Chin Prim Health Care, 2008,22(3):77-78. (in Chinese)
- [10] 禹竹蕊. “一案三制”是学校处置突发事件能力建设的抓手[J]. 南都学坛, 2013,33(2):74-77.
YU Z R. "One case, three systems" as a means of building school capacity to deal with emergencies[J]. Acad Forum Nandu, 2013,33(2):74-77. (in Chinese)
- [11] 让蔚清, 周志忠. 学校公共卫生事件“五位一体”防控体系及运行模式的构建[J]. 江苏卫生事业管理, 2020,31(6):831-834.
RANG W Q, ZHOU Z Z. The construction of a "five-in-one" prevention and control system and operational model for public health events in schools[J]. Jiangsu Health Syst Manage, 2020,31(6):831-834. (in Chinese)
- [12] 教育部. 关于印发高等学校、中小学校和托幼机构秋冬季新冠肺炎疫情防控技术方案的通知[EB/OL]. (2020-08-13) [2022-07-01]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/202008/t20200813_477911.html.
Ministry of Education of the PRC. Notice on the issuance of technical programs for the prevention and control of the COVID-19 in autumn and winter in higher education, primary and secondary schools and childcare institutions[EB/OL]. (2020-08-13) [2022-07-01]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/202008/t20200813_477911.html. (in Chinese)
- [13] 徐萍, 何家俊, 岳小尧. 基于边缘学习和联邦学习的新冠肺炎(COVID-19)高校防控管理模型研究[J]. 当代教育论坛, 2020(2):76-82.
XU P, HE J J, YUE X Y. COVID-19 university prevention and control management model based on edge learning and federal learning[J]. Forum Contemp Educ, 2020(2):76-82. (in Chinese)
- [14] 李忠友, 董柏青, 尤剑鹏, 等. 广西某高校新冠肺炎疫情防控策略的创新及实践[J]. 海南医学, 2022,33(4):530-534.
LI Z Y, DONG B Q, YOU J P, et al. Practice of the COVID-19 prevention and control in a university in Guangxi[J]. J Hainan Med, 2022,33(4):530-534. (in Chinese)
- [15] SHAH A A, GONG Z, PAL I, et al. Disaster risk management insight on school emergency preparedness: a case study of Khyber Pakhtunkhwa, Pakistan[J]. Int J Disaster Risk Reduct, 2020,51:101805.
- [16] 国家卫生健康委员会. 中小学校传染病预防控制工作管理规范[EB/OL]. (2013-03-13) [2022-07-01]. <http://www.nhc.gov.cn/wjw/pqt/201303/ad99f897dc7b4fd49d58ebc66631da33.shtml>.
National Health Commission of the PRC. Regulation of infectious diseases prevention and control in primary and secondary schools[EB/OL]. (2013-03-13) [2022-07-01]. <http://www.nhc.gov.cn/wjw/pqt/201303/ad99f897dc7b4fd49d58ebc66631da33.shtml>. (in Chinese)
- [17] 颜焯. 新时代应急文化建设的社会系统论思考[J]. 未来与发展, 2021,45(2):11-20.
YAN Y. Sociological reflection on emergency culture in the new age[J]. Fut Dev, 2021,45(2):11-20. (in Chinese)

收稿日期:2022-10-02 修回日期:2023-03-19 本文编辑:汤建军