



中华人民共和国出入境检验检疫行业标准

SN/T 4794—2017

国境口岸突发公共卫生 应急预案编制指南

Guide for public health emergency contingency planning at points of entry

2017-05-12 发布

2017-12-01 实施



中 华 人 民 共 和 国
国家质量监督检验检疫总局 发 布

前 言

本标准按照 GB/T 1.1—2009 给出的规则起草。

本标准主要参考了世界卫生组织《国际卫生条例(2005):指定口岸突发公共卫生应急预案编制指南》,并结合我国口岸应急工作的整体状况和行业特点进行编制。

本标准由国家认证认可监督管理委员会提出并归口。

本标准起草单位:中华人民共和国宁波出入境检验检疫局。

本标准主要起草人:郑剑宁、刘超群、李杰、周军、吴金彪、胡益、裘炯良、黄元元、何政、黄昕、薛新春。

国境口岸突发公共卫生 应急预案编制指南

1 范围

本标准规定了国境口岸突发公共卫生应急预案编制的核心主题、编制原则、编制的关键问题、编制步骤、预案结构选择以及推荐的预案结构。

本标准适用于出入境检验检疫机构对国境口岸各类突发公共卫生事件应对预案的编制工作。

2 规范性引用文件

下列文件对于本文件的应用是必不可少的。凡是注日期的引用文件，仅注日期的版本适用于本文件。凡是不注日期的引用文件，其最新版本(包括所有的修改单)适用于本文件。

国际卫生条例(2005) [International Health Regulations(2005)]

《国际卫生条例(2005)》:指定机场、海港和陆路口岸核心能力评估工具(International Health Regulations(2005):Assessment tool for core capacity requirments at designated airports,ports and ground crossings)

3 术语和定义、缩略语

3.1 术语和定义

《国际卫生条例(2005)》给出的及下列术语和定义适用于本文件。

3.1.1

应急预案 contingency plan

针对可能发生的公共卫生事件,为保证迅速、有序、有效地开展应急处置行动,最大程度地减少人员伤亡、传染病疫情扩散及财产损失而预先制定的工作方案。

3.1.2

指定入境口岸 designated point of entry

通过国家质量监督检验检疫总局(以下简称“质检总局”)组织的口岸核心能力验收的口岸,包括空港、海港及陆路口岸。

3.1.3

战略关系 strategic relationalship

两个或两个以上的组织之间的关系,是成功协调一致响应的基础。

3.1.4

运行关系 operational relationship

两个或两个以上的实体之间在运营层面上为实现目标而执行特定任务或行动的职能关系。

3.1.5

互用性 interoperability

不同的系统、流程和组织在一起工作的能力,即交互操作。

3.1.6

指挥与控制系统 **command and control structure**

在应急管理中,用于管理组织的正式报告和应急响应任务的系统。

3.2 缩略语

下列缩略语适用于本文件。

ACI Airports Council International 国际机场协会

IATA International Air Trasport Association 国际航空运输协会

ICAO International Civil Aviation Organization 国际民航组织

IMO International Maritime Organization 国际海事组织

NFP National IHR Focal Point 《国际卫生条例》国家归口单位

3R Readiness, Response and Recovery 准备、响应和恢复

WHO World Health Organization 世界卫生组织

4 核心主旨

4.1 简明

编制人员应牢记所有编写的方案和文档均应简洁、明了,确保使用人员能轻松、快捷地理解与掌握。

4.2 合理性与实用性

4.2.1 预案应以现实应对能力为基础,结合口岸特定的工作环境以及可利用的资源,有针对性地进行编制。

4.2.2 对于指定入境口岸,应具备《国际卫生条例(2005)》附件 1 所要求的应对潜在的国际关注突发公共卫生事件的最低能力。

4.3 干扰最少化

预案应确保最少地干扰出入境人员的旅行以及国际贸易的运输,并采用互相兼顾的方法管理突发公共卫生事件。

4.4 合作性

4.4.1 预案应采取联合多机构和部门的方法,将所涉及的机构、部门均包含在预案内。

4.4.2 编制的预案应与现行的法律法规、体系以及适用的方案相一致。

4.5 沟通

在沟通前,需要知道沟通的对象、沟通的时间、传达的关键信息以及所采用最有效的沟通方式;在应急响应时,应重点考虑与公众和媒体的沟通。

4.6 应急管理的“3R”

预案应平等地强调和重视应急管理中的“3R”——准备、响应和恢复——以建立一个强有力的、有效的方案。

5 编制原则

国境口岸突发公共卫生应急预案应符合以下要求：

- a) 具有灵活性和适应性,适应口岸多样化的突发公共卫生事件,尤其是应对流感大流行等新发传染病；
- b) 确保全面考虑国家和地方现有的法律、法规和政策,以及公共管理部门和企事业单位的方案；
- c) 建立“根据需要”基础上的超负荷能力,以便在需要时能发挥作用,而非“永久不变”的功能；
- d) 按照《国际卫生条例(2005)》的要求,应确保充分尊重人的尊严、人权和基本自由；
- e) 同等对待准备、响应和恢复各个阶段；
- f) 确保预算,定期进行演练,维持及更新预案。

6 编制的关键问题

6.1 沟通与交流

运行沟通是内部工作人员之间及时进行的信息交流。在应急响应过程中,有效的运行沟通能确保队员们协调一致的响应,能使决策者及时了解情况,并在考虑下一步可能采取的步骤和改变政策上做出知情决策。特别是在疾病暴发或者其他公共卫生突发事件影响跨境地区时,陆路口岸尤其应考虑进行跨国界的沟通与交流。

6.2 战略关系和运行关系

6.2.1 战略关系

6.2.1.1 在应对突发公共卫生事件中,存在于质检总局、NFP、国家监测和响应单位(如国家疾病控制与预防中心等)以及其他有关机构之间的关系。

6.2.1.2 为进一步加强国际关注的突发公共卫生事件如疾病大流行期间战略关系重要性的理解和筹划,应该考虑口岸在更为广泛的应急响应情况下的独特作用。如图 1 所示,口岸的独特作用体现在：

- a) 作为国家公共卫生应急响应系统中的一部分,与国家指挥与控制体系保持联系,并参与全国的监测、风险评估和应对活动；
- b) 作为国际关系体系中的一部分,与其他国家的口岸保持联系,并参与地区及国际预警和应对系统的活动。

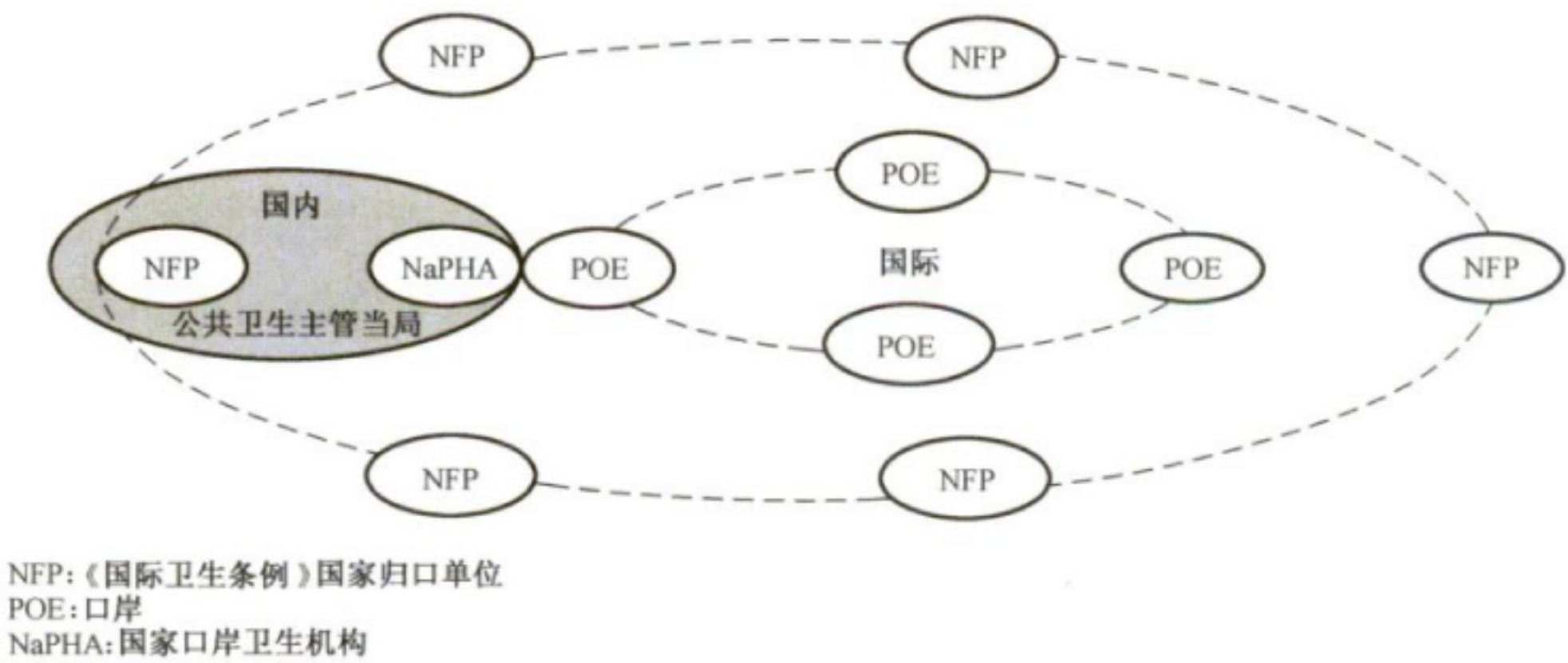


图 1 应对突发公共卫生事件期间的战略关系

6.2.1.3 从长远来看,还应强化以下战略关系:

- a) 质检总局应是国家公共卫生应急响应指挥与控制体系中的一部分;
- b) 质检总局和出入境检验检疫机构应该与国家或地方监测和响应系统保持联系;
- c) 质检总局应与 NFP 保持联系;
- d) 质检总局应与国家负责公共卫生风险评估的体系或机制保持联系;
- e) 质检总局应与国家口岸管理委员会、交通部、航空和航运公司的管理部门保持联系;
- f) 出入境检验检疫机构应与相关港口及机场的管理机构、航空和航运公司的管理部门保持联系;
- g) 需要时,质检总局应与相关国际组织和机构,包括 WHO、ICAO 和 IMO 等保持联系;
- h) 质检总局应是国际口岸网络联系点的一部分;
- i) NFP 应是 NFP 国际网络的一部分。

6.2.2 运行关系

6.2.2.1 运行关系在具体执行任务或采取行动措施上至关重要。口岸出入境检验检疫机构与运输服务提供商之间的关系,是口岸公共卫生应急响应中运行关系的一个例子,如救护车运输服务,促进传染病疑似病例(如患病旅客)快速运送到当地指定的卫生医疗机构;另一个例子是出入境检验检疫机构和当地机场运营商、空中交通服务提供商之间的关系,以确定入境受染航空器合适的停机位。

6.2.2.2 为进一步强化构建运行关系的重要性,在现有的基础上,应考虑需要完善更加有效应对重大突发公共卫生事件的关系网络(见图 2)。

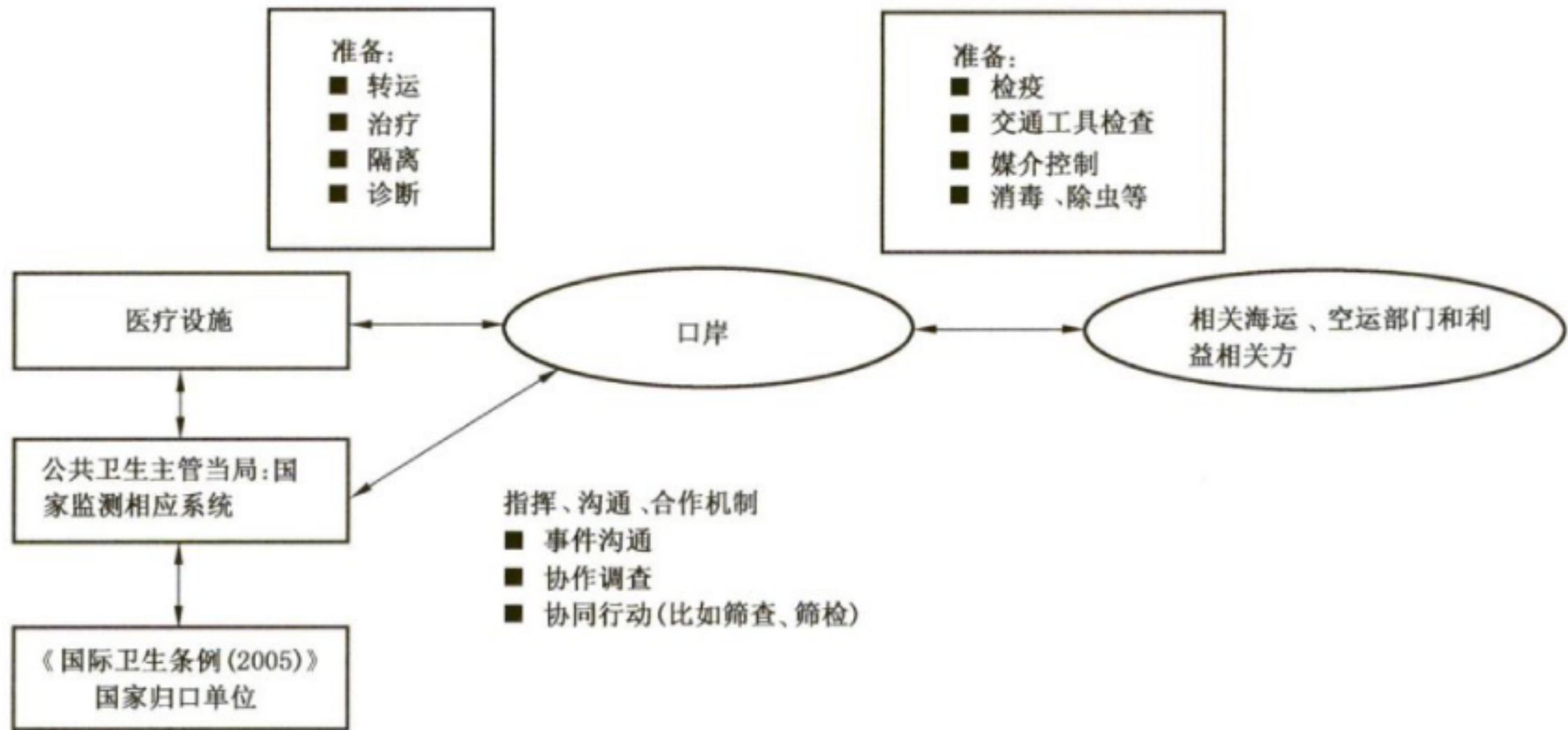


图 2 管理突发公共卫生事件的运行关系:口岸的准备、沟通和协调

6.2.2.3 口岸应急准备应强化预先安排能够提供服务的机构或单位,一旦需要时,能及时响应(如安排当地医院治疗患病旅客,服务提供商提供如消毒、除虫等相关的公共卫生服务)。

6.2.2.4 安排服务的例子,包括:

- a) 港口或机场当局或有关机构提供合适的场所,对疑似受染或受染人员进行访视;
- b) 需要时,当地医疗和兽医机构安排隔离、治疗及其他支持服务;
- c) 对嫌疑受染旅客进行评估,必要时进行检疫,相关设施最好远离入境口岸;

- d) 需要时,相关机构(公立或私营部门)申请实施建议性措施(消毒、除虫、灭鼠和除污);
- e) 需要时,出入境检验检疫机构与有关机构建立相关系统及程序,为出入境人员提供快速出境、入境查验(包括筛查)与控制;
- f) 需要时,相关部门获取特定的设备和用品,提供经培训的人员实施如除污等特殊措施;
- g) 需要时,卫生行政部门和其他有关部门进行有效沟通与协调响应,包括信息共享、风险评估、公共卫生交流以及接触者追踪。

6.2.2.5 需要建立以下团队间的运行关系:

- a) 质检总局与事件应急指挥及应对团队。
- b) 口岸应急行动中心与以下团队:
 - 1) 机场、港口和陆路口岸的管理人员,以及机场、港口、航空器、船舶等运营商;
 - 2) 口岸医疗、安全检查、海关、边防、海事和检疫官员;
 - 3) 当地和区域的医疗机构;
 - 4) 医疗、社会心理和后勤服务的提供商;
 - 5) 其他地方及国家应急行动中心和指挥机构;
 - 6) 口岸交通运输提供商(前往医院、检疫场所等);
 - 7) 货物、货运操作人员和有毒有害物质处置人员;
 - 8) 工作上形成的联络、沟通、规划、情报和后勤保障团队。

6.3 指挥与控制系统

6.3.1 指挥与控制系统在决策、责任承担、指导应急响应中至关重要。这种组织结构能使决策过程更加高效。在应急或事件指挥官员的领导下,各团队通过管理与协调以明确各自的职能。一般来说,指挥与控制系统的功能包括:

- a) 现场处置;
- b) 后勤保障;
- c) 策划和情报(信息收集);
- d) 联络和沟通;
- e) 行政和财务。

6.3.2 在发生国际关注的突发公共卫生事件期间,质检总局或口岸出入境检验检疫机构的公共卫生官员,作为直接向事件指挥官报告的人员,应是国家或地方指挥与控制系统的一部分。

6.3.3 在设计用于口岸应对的最佳指挥与控制系统时,了解口岸出入境检验检疫机构如何与地方及国家应急指挥与控制系统进行对接、报告意见沟通交流尤为重要(见图3)。

6.3.4 根据不同的应急情况,响应类型可能有以下两种:

- a) 口岸的响应处置由地方管理,并得到国家级层面工作人员的支持;或
- b) 口岸的响应处置由国家级层面管理。

6.3.5 资源有限的小口岸,宜利用现有的地方或国家的指挥与控制系统。

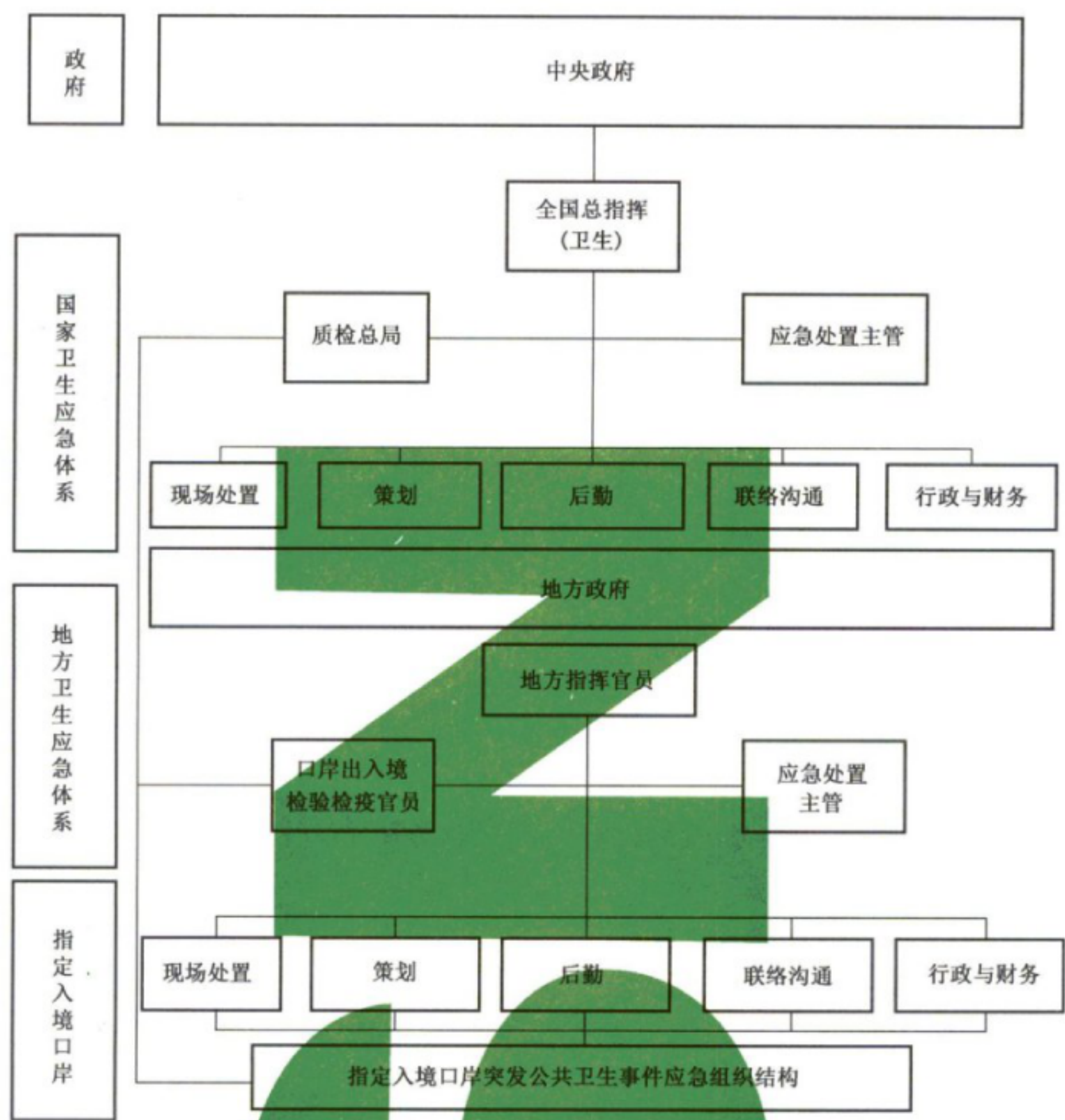


图 3 不同层级(国家、地方及口岸)的指挥与控制系统组织结构联系图

6.3.6 指挥与控制系统往往需要各种情报以及从各相关机构得到及时更新的信息,以便及时进行风险评估,并在协调应对中指导重要的决策。保持信息及时共享,有助于各部门间的合作与决策。

6.4 决策支持

6.4.1 与应急响应有关的基本问题之一是涉及收集与提交给决策者的信息和数据的类型与质量。

6.4.2 导致无效数据和信息的原因,包括:

- a) 获得的信息没有明确的界定;
- b) 信息收集系统或流程不合适;
- c) 事件出乎意料,信息不断快速变化,或可能无法获得;
- d) 负责收集信息的人员缺乏经验,培训不到位或二者皆有。

这些常见问题所导致的风险,应该通过防范措施以及调派有经验的职员来负责收集,并与联络和沟通团队共同努力来减少。

6.4.3 决策支持所需要的典型信息,包括:

- a) 受影响的位置和面积;
- b) 受染人员或物品的数量;
- c) 当地以及国家最新情况报告;
- d) 物资和人员情况报告;

- e) 最新技术建议、公共卫生建议;
- f) 风险评估结果;
- g) 确定关注的主要领域(如国际旅行)。

6.4.4 宜建立收集基本信息的规范化格式文本,并作为应急预案的附件。该文本可在任何应急情况发生时用于指导快速收集有关信息。

6.5 人员

6.5.1 任何一次响应的成败都和指挥与控制系统中的人员能力、经验、技术水平密切相关。确保每个人员均能适合自己的角色和职责十分重要,并投身于提高技能,参与培训和频繁的演练,以达到完成应急任务的目的。

6.5.2 质检总局及有关官员还有一个独特而重要的作用,不仅在口岸管理公共卫生事件的应对,而且在国家指挥与控制系统中直接提议和指导相应工作。因此,应提升技术能力,以适应新的角色,并与区域和国际响应系统相对接。

6.6 预案的互用性

6.6.1 为使从国家层面到地方层面的各项行动和任务做到无缝对接,各方预案需要彼此和谐、联动。这点在突发公共卫生事件暴发或同时影响多个地方时尤其明显。

6.6.2 由于各方均有自己的应急预案,建立口岸出入境检验检疫机构与服务提供商(如港口、机场、船舶和航空器运营商等)之间的联系接口至关重要。

6.6.3 除国家和地方预案编制团队外,检查预案间的交互操作性的最佳方式是开展包括主要应对机构在内的多部门演练,通过演练确定预案是否具有相互操作性。在预案编制过程中,国家和地方预案编制人员的参与也是一个确保相互操作性的好方法。

6.7 其他考虑的问题

6.7.1 在预案文本中应规定明确定义的术语,确保使用者理解无歧义。

6.7.2 对于预案编制人员,还应考虑以下情况:

- a) 有关的国家法律、法规;
- b) 《国际卫生条例(2005)》;
- c) 国家实施《国际卫生条例(2005)》的政策;
- d) 其他相关机构的强制性要求,如 ICAO 相关的标准和指导;
- e) 政府机构安排,以及私营企业的参与;
- f) 国家的风险状况,如口岸的数量与类型、国际交通的流量、存在的媒介及其宿主、口岸附近区域对媒介或疾病的脆弱性;
- g) 国家可以提供的资源,以及口岸可以利用的资源。

7 编制步骤

7.1 组建编制团队

7.1.1 指定团队主导编制过程

7.1.1.1 组建预案编制团队既要考虑国情、地情又要互相兼顾与协作。理想的团队应该包括熟悉国家卫生应急管理政策、跨部门安排、风险评估、口岸战略与运营规划的人员。

7.1.1.2 建议采用多部门协作的方法来优化预案编制过程。

7.1.2 吸收学科业务专家

7.1.2.1 组建预案编制团队要进行多方面权衡,应尽可能吸收来自海港、空港、公共卫生政策与医疗卫生服务部门等利益相关方的人员。这些专家不但了解他们自己制定的预案,而且了解新预案如何衔接和影响现有的预案。同时应根据每个人的贡献度来挑选建立最佳组合,避免团队人员臃肿。

7.1.2.2 非预案编制人员可以对预案草案进行同行评审。

7.1.3 避免碎片化

为确保国家预案与口岸预案协调一致,应建立并维护好与质检总局之间的联系。其中协作互通、术语共用以及协调融合是关键点。

7.2 编制筹备

7.2.1 精选管理方法

预案编制的周期应遵循严谨的项目管理方法——提供架构、过程以及确定的时间节点,要求经常性定期报告以确保预案编制按期推进、参与人员与其他贡献者的沟通与介入富有成效。

7.2.2 考虑国际、地区、国内以及本地情况

7.2.2.1 编制口岸突发公共卫生应急预案离不开与相关公共卫生应急处置管理当局之间的合作与协调。由于传染病的传播性、人口流动模式以及物流运输,一个口岸的公共卫生威胁会迅速扩散到其他地方。因此,预案编制者应全面考虑本地、国内、地区和国际四个层面的情况。

7.2.2.2 口岸出入境检验检疫机构在筹备阶段,应根据《国家突发公共事件总体应急预案》、《国家突发公共卫生事件应急预案》以及质检总局制定的有关专项预案或设定的突发公共卫生事件的场景,结合本口岸的实际情况与特点,尤其应考虑口岸可利用的资源和实际能力。

7.2.3 收集背景资料

7.2.3.1 从国家和本地的公共卫生应急管理部门及机构收集相关政策与预案文本,包括行动方案以了解现行应急结构与预案的背景情况。与国家和本地公共卫生应急管理预案的协同配合,对于口岸应急响应十分重要。因此,在编制过程中应吸收、整合所获得的相关预案,并确保与其和谐一致。

7.2.3.2 可能涉及的文本资料包括:

- a) 《国际卫生条例(2005)》;
- b) 国家公共卫生应急管理立法和政策;
- c) 国家和地方的公共卫生应急预案;
- d) 民防或群防的立法和政策;
- e) 海关、生物安全、公安、交通等管理部门的相关文本;
- f) 空港、海港和行业管理规定与预案;
- g) 特定口岸的政策、运行方案和应急预案;
- h) 口岸平面图、安全设备登记本及位置图;
- i) 特定服务提供商的作业资质能力文件以及业务合约;
- j) WHO、ICAO、IMO、ACI 和 IATA 等制定的有关公共卫生、传染病、国际旅行、运输和港口等方面的指导文书;
- k) 以前制定的口岸公共卫生或应急管理方面的预案;
- l) 现有口岸核心能力评估的结果与报告;

m) 以前有关口岸公共卫生应急响应的事后分析报告或总结报告。

7.2.4 建立情景意识

情景意识是对自己周围发生的事件保持警觉,并了解信息、事件以及自身行动将如何对目标及目的产生即刻或迟缓的影响。

7.2.5 了解口岸风险状况

了解口岸的风险状况,既是建立应急响应情景意识的关键,也是编制应急预案的必要条件。例如,一个与世界主要港口通航、流量大的大型国际机场,与一个流量小、航线单一的国际机场相比,其公共卫生风险显然要大得多。因此,口岸公共卫生突发事件的风险越高,编制预案所考虑的情景就会更加复杂,应对的措施就需更加健全。

7.2.6 了解口岸现有的核心能力

7.2.6.1 为准确了解口岸现有的核心能力,宜采用《〈国际卫生条例(2005)〉:指定机场、海港和陆路口岸核心能力评估工具》对各个口岸进行核心能力评估。

7.2.6.2 编制团队应尽可能加入评估组或利益相关方的团队,或取得相关报告,以了解现状,找出差距,并尽可能获得弥补口岸核心能力差距的官方工作计划或项目规划,以准确了解口岸提升核心能力的时间框架,更好地制定预案。

注:即使尚未开展口岸核心能力的评估,也不应耽误口岸预案的编制。当前重要的是尽快进行预案编制,并尽早颁布预案。一旦对口岸核心能力进行评估,再修订更新相关预案也比没有预案更容易。

7.3 启动预案编制

7.3.1 当编制计划、所需参考文本和其他资料到位后,应尽快创建一个编制口岸预案的格式文本。该文本的结构及格式应与所处的行政层次、口岸规模、风险属性与复杂程度相适应。

7.3.2 当预案格式文本制定后,应将各个组成部分委托给相应的官员、业务专家和其他最了解需求信息的信息收集人员。作为预案编制人员,相关官员和业务专家应审查现行工作任务,咨询关键部门与服务提供商,确保预案内容切实可行,并与服务提供商的能力相匹配。关键部门与服务提供商应参与预案的编制,以便于其了解在应急响应中的职责与任务,也便于其提出各自的观点。组织召开预案编制会能促进该过程的实施。

7.3.3 应确保预案的可操作性与可行性。为预案编制人员提供一套相关指南与阅读材料进行全程指导,确保预案各部分上下一致、彼此协调、完整统一。

7.3.4 应制定预案编制计划。设定提交预案草案和定稿的时间表,明确任务分工,并督促编制人员按照时间进度要求推进工作。

7.3.5 尽可能联合相关参与人员共同审议草案,确保编制工作顺利进行。

7.4 编写预案

7.4.1 编制人员应根据计划任务分工和预案格式文本的要求,将各自编写的章节汇总,形成预案初稿。

7.4.2 应尽可能指派一名技术人员进行统稿,并协助对预案格式与版本的管理。随着时间的推移,尤其是在众多成员不约而同地提交不同章节时,这项工作就更加凸显其重要性。

7.5 评审预案

7.5.1 开展同行评审和利益相关方评审。收集相关反馈意见,并吸纳合理建议,修订改进预案。

7.5.2 应确保同行评审成员包含负责实际操作及协同作业的关键部门的人员代表;利益相关方评审成

员应是来自“战略关系”名录内机构的人员。

7.6 检验预案

7.6.1 基于可能出现的口岸公共卫生应急场景,设计一场演练以检验起草的预案是否具有可操作性与可行性。

7.6.2 鉴于预案尚未签署通过或认可,不需要组织全方位、多部门的综合演练。在此阶段,推荐采用桌面推演的方式。

7.6.3 在条件允许的情况下,宜指定一名应急管理专业人员设计并增加某些环节,以挑战和检验应急管理及响应处置团队的能力。

7.6.4 应确保本次以及今后演练的预算,以建立持续改进的过程,并时刻保持准备就绪的良好状态。

7.6.5 应根据演练中获得的经验教训适时修订、更新预案。

7.7 取得利益相关方认可

7.7.1 当预案编制定稿并通过检验后,应将该预案文本返回给主要的利益相关方与管理部门,履行最终签字同意程序。

7.7.2 清晰告知相关机构及利益相关方,签字同意的最终文本。即意味着其接受预案中安排的任务与职责。如有必要,与某些部门或者供应商签订谅解备忘录,以明确条款约束其提供满足合约要求的服务。

7.7.3 在此过程中,应设定预案信息反馈截止期限,确保审查采纳最终修改意见与签字认可得以如期完成。

7.8 结束预案编制

在编制的收尾阶段,要感谢那些在预案编制过程中做出贡献的人员及部门。持续维护这些关系非常重要,尤其在以后需要修订或更新预案时更是如此。

7.9 发布和分发预案

7.9.1 以纸质文本、电子文本(PDF)发布预案,并将这些文本分发给每个可能在应急响应中涉及的部门和团队,包括那些需要了解预案及行动的后勤保障部门。了解预案的人越多,获得预案就越容易,应对的效果就越好。

7.9.2 提供一个在线网络版本将有助于那些随时需要立刻获得预案的部门。应确保网页链接清晰易达,以免混淆。

7.10 为应急人员提供简介与培训

7.10.1 应制定一个培训计划,涵盖担负不同角色的应急人员所需要的各项技能。同时应要求协作的部门与机构也要为相关的应急人员提供培训。应尽可能共同进行培训。

7.10.2 确定应急团队中最能干的队员,通过培训使其具备承担多重角色的各项技能,以便临时替代其他患病或缺席的队员。

7.10.3 如果可能,投资于培训课程,让应急团队在一起工作和分享经验中获益。

7.11 安排定期演练

7.11.1 任何一个预案均应进行演练和更新,以适应有关人员变动、部门职责变化以及在演练过程中发现的差距和缺陷。

7.11.2 应安排不同类型的演练,包括桌面推演(单部门或多部门)、功能演习(单项或组合功能演习)、

综合演练(某个场景下的口岸、地区、全国综合演练)。演练设计旨在实现以下目标:

- a) 测试应急预案是否持续有效;
- b) 开展公共卫生应急操作训练,识别确认突发应急实战条件下所需要的资源和职能;
- c) 测试与外部机构的沟通联系;
- d) 发展与利益相关方、服务提供商之间的关系;
- e) 测试口岸能力及组织协调水平;
- f) 测试对法律法规和权力的掌握情况;
- g) 评估信息、后勤以及所需资源上的差距。

7.11.3 应制定定期演练的计划,设定不同的场景,以确保应急团队得到持续训练。只要条件允许,宜将演练层次提升到或纳入全国性综合演练。各部门至少每 18 个月~24 个月安排一次演练。在制定演练计划前应咨询、听取国家或地区突发应急响应部门的意见。

7.12 变更、评审和维护预案

7.12.1 对于预案等持续改进的文本,应重视对其文本变更的管理。变更控制是一个正式评审、吸纳并接受变更内容,同时将所有旧版本更新至最新版本的过程。为确保所有利益相关方统一使用最新版本的预案,变更控制是十分关键的环节。如果不同部门或者供应商使用不同的预案版本,就会导致应急响应出现重大问题甚至失败。

7.12.2 每次演练或应急事件后,应当进行正式回顾性评议,并依据所得的重要经验教训修订、更新预案。

7.12.3 应确定专人负责维护现行预案。当新版本预案发布时,应确保所有当事方及时收到最新版本的预案,同时作废旧版本。

8 预案结构选择

8.1 结构与格式

8.1.1 应急预案有多种结构与格式,只要能达到预案的目标及遵循编制的核心主题与原则,结构与格式无所谓对与错。一些部门可能更喜欢带有任务和措施的操作手册样式,而其他机构则可能会选择描述较少的类型。无论采用哪种结构与格式,对于对应急响应和口岸业务陌生的人而言,首次阅读就能达到清晰易懂的目的,使其能够了解谁做什么、谁负责决定和行动,那就足以。

8.1.2 目前常用的基本结构为基本部分、应急功能部分及支持性附件(包括标准操作程序等)。该结构的优点是简洁,方便使用者快速找到所需的信息;在修改单个部分内容时,可避免对整个预案作较大的改动。

8.2 关键信息优先

编制人员可决定启动预案的关键部分,如指挥与控制系统、角色和职责,其次是在操作部分中明确谁在什么时候做什么的信息。

8.3 时间——操作模式

预案可以按照时间顺序进行编制,即在口岸上按照处置国际关注的突发公共卫生事件的顺序提供关键的操作信息。

8.4 按照预警级别顺序

编制人员可能会采用与预警分级结构相一致的预案结构,而这种预警分级结构已经在国家层面应

用或存在于突发公共卫生事件的应对中。

注：该样式的优点是允许使用者直接跳到预案相关的部分和特定级别的信息。例如，如果一个国际关注的突发公共卫生事件被认定为“红色预警”，使用者就可直接跳到红色预警部分以及该特定情景的相关信息。

9 推荐的结构

9.1 封面

主要包括应急预案编号、应急预案版本号、应急预案名称、预案持有机构或单位名称、机构的标志、编制机构或单位名称、颁布日期等内容。

9.2 批准页

应急预案应经本机构或单位主要负责人(或分管负责人)批准方可发布。

注：涉及多个机构或单位的预案，需要取得各机构或单位负责人的签字同意。

9.3 目次

目次表应提供有关本预案所包含的信息，以指导读者了解特定部分的信息和页码。目次所列的内容及顺序示意如下：

- a) 批准页；
- b) 前言；
- c) 章的编号、标题；
- d) 带有标题的条的编号、标题(需要时列出)；
- e) 附件，用序号标明其顺序。

9.4 前言

预案的前言可依据所处的行政层级、适用范围等情况而定，主要包括针对预案背景、结构内容、版本变更、主要变更的内容等情况作简短介绍，不宜包含图和表。

9.5 第一章 介绍

9.5.1 预案主管机构或授权机构

9.5.1.1 本节介绍预案的主管机构和相关国际、国家法律与法规及地方政策，如：

- a) 《国际卫生条例(2005)》；
- b) 国家卫生相关的法律、法规，包括涉及传染病和国家卫生应急管理；
- c) 与灾害有关的国家法律及政策；
- d) 其他相关内容，如公约条款和 ICAO 关于机场的标准和程序。

9.5.1.2 本节展示预案编制人员和应急响应人员之间的配合，包括对于预案措施的支持，以及机构与组织之间的相互联系。

9.5.2 与其他预案的关系

9.5.2.1 口岸公共卫生应急预案必定与其他文件及预案发生联系，这些资料应列在一张表或图上，以便应急人员知道它们之间的相关性以及其他注意事项。

9.5.2.2 口岸出入境检验检疫机构可能使用特定的服务提供商(第三方)，以满足所需运输等服务。对于口岸出入境检验检疫工作人员，尤其是应急处理人员，理解预案中与那些被引用的预案之间的相互关

系非常重要。应鼓励应急处置人员和服务提供商熟悉这些预案。

9.5.2.3 编制人员在编制过程中应注意避免与其他预案的重复或交叉,并确保与其他相关预案协调和一致。

9.5.3 如何阅读本预案

本节应包括如何理解预案的结构和格式,以及如何阅读和使用预案的介绍。如果预案中使用了某些标志,那么文本中对这些标志的图例说明将会非常实用。

9.5.4 目的、目标和范围

本节应包括有关预案的目的、具体目标、目标受众和可能发生的事件的清晰、简洁的阐述。例如,本预案的目的是在口岸应对潜在的国际关注的突发公共卫生事件并减轻对健康的影响,目标可能是告知有关机构、利益相关方和应急处置人员要采取的行动和信息,以成功完成应急处置工作。

9.6 第二章 应急处置

9.6.1 指挥与控制系统

9.6.1.1 本节主要阐述关于制定决策部门的组织结构,可用一张组织结构图来表示有关明确角色和功能的应急队伍,以及负责决策的关键部门。

9.6.1.2 本节是预案中最重要的组成部分之一,应尽早全面完成。经验表明,将上级管理层中的合适部门安排在最合适的组织结构中至关重要。在国家和地方口岸,有可能领导应急处置的指挥官员,都应直接加入该系统。

9.6.1.3 口岸公共卫生事件指挥与控制系统应与国家卫生行政部门使用的系统相适应。

9.6.2 角色和职责

9.6.2.1 本节应制定每个应急响应过程中所要求的角色和职责,并将这些要求和整套任务分配给各机构及其队员。同时也要明确主管部门和机构应负责预案要求其执行的相关任务和行动,以支持应急处置。

9.6.2.2 在国际关注的突发公共卫生事件期间,国家卫生行政部门(如国家卫生与计划生育委员会),经常作为牵头部门,负责协调参与处置的其他机构或部门。

9.6.2.3 通常采用表格的形式,列举应急响应相关的职责及其对应的角色(如表 1 所示),并在每个角色下列出其主要负责、重要决策及可行的措施,以及向组织机构中的某人报告等。该表对快速确定谁负责决策、谁负责某项行动至关重要。联络信息也可在表中列出或列在支持性信息章节中。

表 1 指挥与控制角色

角色	职责
事件指挥官	对处置的策略和成功处置负总责
应急处置主管	协调各应急处置队伍开展处置工作
口岸公共卫生官员	作为关键的卫生联络人员和国家口岸公共卫生主管当局的代表,为实施应急处置提供公共卫生技术性支持

9.6.2.4 不仅要在指挥与控制队伍中建立每个应急处置队伍及其队员的角色和职责表,而且要在外部援助机构中建立他们的角色和职责表。

9.6.2.5 典型的应急处置队伍及其角色示例如下:

- a) 现场处置组：
 - 1) 现场处置主管；
 - 2) 处置情况分析人员；
 - 3) 现场处置人员。
- b) 后勤组：
 - 1) 后勤主管；
 - 2) 后勤工作人员；
 - 3) 采购主管。
- c) 策划与信息组：
 - 1) 策划主管；
 - 2) 信息主管；
 - 3) 应急策划人员；
 - 4) 情报信息分析人员；
 - 5) 策划支持人员；
 - 6) 信息支持人员；
 - 7) 地理空间信息服务专家；
 - 8) 报告撰写人员。
- d) 应急管理与财务组：
 - 1) 应急管理主管；
 - 2) 物资和人员调度；
 - 3) 管理人员；
 - 4) 财务主管；
 - 5) 财务支持人员。
- e) 相关机构或单位：
 - 1) 机场或港口当局；
 - 2) 运输和物流单位；
 - 3) 航空公司或船公司；
 - 4) 安保机构；
 - 5) 医院和卫生服务提供商；
 - 6) 设备物资供应商；
 - 7) 清洁和其他服务提供商(如消毒、除虫等)。

9.6.3 预警代码或分级(可选)

预警代码或分级通常是对特定条件或情景的描述,并对应特定的响应情况及采取的措施。预警代码或分级的详细内容通常以表格的形式表示,既可用文字描述不同预警级别的情况,也可用色标系统表示不同的情景。

9.6.4 初始行动与协议

本节的目的是告诉读者,当被告知应急事件或发现应急事件时,首先做什么(即在最初几个小时内)。本部分会通常提出一系列要遵循的特定指令,指定部门或个人按时间顺序做什么以启动预案。初始行动和协议常涉及主要决策人员的快速交流,在预警已触发或设定的情况已发生时,允许其按照协议判定事件的性质、风险因素和紧急程度,以决定是否正式启动公共卫生应急预案及响应系统。

9.6.5 启动预案

9.6.5.1 口岸出入境检验检疫机构应事先确定预案启动的条件。当符合条件时,正式启动公共卫生应急预案。这将有助于进入下一阶段或采取已确定的干预措施。

9.6.5.2 在预案中应明确启动预案的条件,以便决策者确定其做出启动预案的决定是正确的。

9.6.5.3 触发条件是正式的、可量化的事件或条件,一旦达到就需要采取正式的行动(宜作为预案的一部分)。如来自 NFP、有关国家公共卫生主管当局或者 WHO 关于国际关注的突发公共卫生事件正在发生的信息可以作为触发条件。触发条件可分为启动预案、改变干预措施和分级、以及终止预案。触发条件和处置措施应该用易于理解的表图表示,以便利益相关方和应急人员等理解与实施。

9.6.6 终止应急行动

9.6.6.1 与预案启动一样,一旦事件得到有效控制或逐渐降级,应在预案中明确有关条件以及时终止应急行动,使一切恢复常态。

9.6.6.2 应建立终止应急行动的程序和机制,以指导决策及后续相应的或优先应对的行动。

9.6.7 口岸现场处置

9.6.7.1 应急行动中心

9.6.7.1.1 应急行动中心由相关的设施和应急支持功能两部分构成,是应急处置的核心。

9.6.7.1.2 基于突发事件的性质和规模的不同,应急行动中心可以是单个的地方中心(如入境口岸),或港口、机场的几个中心,以及地方和国家层面的多个中心。

9.6.7.1.3 应急指挥中心通常有一个专用房间或设施,事件指挥员和应急处置队伍在那开展工作。选择专用房间时应注意使应急处置队伍免受公众、媒体或其他无关人员的干扰,以便安全、高效地工作。

9.6.7.2 应急处置

9.6.7.2.1 现场处置组负责执行处置任务,发挥应急功能以实现工作目标。

9.6.7.2.2 行动方案应明确谁负责执行哪个任务以及如何去做,如果可能,还要明确何时去做。

9.6.7.2.3 指挥与控制系统中的现场处置组应协调有关部门、各行动组及其成员,并指导和帮助其履行职责,完成任务。

9.6.7.2.4 典型的口岸公共卫生事件应急预案——处置部分的要素,包括:

- a) 分配给各部门的任务清单;
- b) 申报表(卡)、旅客定位卡的收集、处置程序;
- c) 护送疑似病例;
- d) 入境、出境筛查;
- e) 个人防护设备的暂存地点;
- f) 应急处置人员汇报工作的会合地点;
- g) 向质检总局情况汇报的时间及地点。

9.6.7.2.5 特定的处置协议或标准操作程序可作为预案的附件。

9.6.7.3 后勤保障

9.6.7.3.1 无论何时与何地,后勤组“全天候”负责采购和配送应急所需的资源、物资和材料,以支持应急处置工作顺利进行。

9.6.7.3.2 典型的口岸公共卫生突发事件应急预案——后勤保障部分的要素,包括:

- a) 现有库存清单；
- b) 超负荷应急能力储备；
- c) 供应和配送链——运输；
- d) 设备清单；
- e) 请求额外配送的供应流程；
- f) 用于管理供应的跟踪系统；
- g) 通信设施；
- h) 人员调配；
- i) 人身安全。

9.6.7.4 应急联络和沟通

9.6.7.4.1 联络与沟通组的实时沟通能力,对于在紧急情况下建立应急指挥和控制,保持信息畅通,维持态势感知,以及对公共卫生事件的整体处置都是十分重要的。

9.6.7.4.2 不仅要考虑内部的沟通,而且还要考虑与外部(如媒体和公众等)的沟通。

9.6.7.4.3 联络与沟通方案的目的是将需要的人员、机构和服务提供商联系在一起,共享信息,各尽其职。

9.6.7.4.4 基于媒体机构的需求和压力不断增加,关键信息的组织和对媒体的管理是现代应急处置的重要部分。正规的指挥和控制系统中常有特定的媒体联络人员,负责与广播、电视、报纸及在线新闻等媒体的沟通交流。

9.6.7.4.5 沟通方案应规定关键的沟通角色(谁与谁交谈)和沟通方式(电话、电子邮件、书面报告、会议)。一旦主要方式难以实施时应启用其他替代方式,同时也要考虑时间因素,例如在特定时间进行每日情况通报。

9.6.7.4.6 沟通方案常见架构示意如下:

- a) 交流图示；
- b) 媒体或公众信息管理；
- c) 联络信息流程图；
- d) 通信设施和设备,例如手机；
- e) 关键的沟通时间表和事件。

9.6.7.5 应急策划

9.6.7.5.1 与应急处置团队有关的策划,就是要设置可能会遇到的处置场景。策划组成员要收集并运用当前最新情况及相关因素,提出行动方案和恢复计划,以确定下一步的决策和采取行动的步骤。策划人员要设想将来可能会面临的情形,提出有助于实现处置目的的关键策略、任务和行动,以最小化的影响将事件恢复正常。本节应规定谁负责、哪些资源可利用,以及何时提交何成果。

9.6.7.5.2 典型的口岸公共卫生事件突发应急处理预案——策划部分的要素,包括:

- a) 策划周期；
- b) 策划频次与策划产出；
- c) 策划假设；
- d) 策划信息来源。

9.6.7.6 应急情报

9.6.7.6.1 情报收集对应急处置中的有效决策至关重要。要使情报发挥作用,需要队员、团队和机构监控现状,并提供现状报告。情报通常是由专职情报人员或团队,或附属于监测组、策划组的人员及团队

提供。

9.6.7.6.2 典型的应急信息情报部分,包括以下要素:

- a) 信息来源;
- b) 信息收集频次;
- c) 信息分析与处理;
- d) 报告和报告频率;
- e) 决策支持方面的考虑;
- f) 特别信息申请的程序。

9.6.7.7 应急管理

9.6.7.7.1 在援助需要大量资源的地方进行应急处置工作,内部管理尤为重要。应及时更新联系方式和分布列表以确保联系通畅。

9.6.7.7.2 在行政管理上,对应急处置最大支持之一就是内部资源的调配和后勤——应急队员的食物、交通和住宿保障。保证应急队员充分的休息和充足的营养十分重要,以便其能够在应急行动中心这种富有压力的环境下精力充沛地工作。

9.6.7.8 应急经费

9.6.7.8.1 本节应详细阐述获取应急资金的程序,并确定应急处置中管理资金和财务账目的人员。正规的处置流程应该配备一名财务人员,以便跟踪审计处置经费,并促进应急经费管理。

9.6.7.8.2 典型的口岸公共卫生应急预案——在经费管理上的要素包括:

- a) 现有的应急资金;
- b) 追加应急资金的来源;
- c) 经费申请、发放和收益管理流程;
- d) 应急成本核算程序;
- e) 公布应急审计和账目核对。

9.6.7.9 技术顾问组

9.6.7.9.1 在任何国内或国际重要紧急事件中,事件指挥官和处置组将会面临许多决策,这些决策基于可获得的最新资料、数据以及来自专业顾问和其他参与人员的建议。这些团体或个人虽然不是正式应急响应队伍的成员,但是他们通常是事先确定的,并根据任务的需要,随时作为虚拟团队的成员,加入到事件指挥系统中。

9.6.7.9.2 技术顾问组隶属于应急行动中心。如在甲型 H1N1(2009)流感大流行期间,许多国家的技术顾问组加入到公共卫生当局的正式指挥系统中,为采取公共卫生干预措施提供决策依据。

9.6.7.9.3 口岸技术顾问组人员可以是航空公司或航空公司运营团队的代表,他们能在处置过程中发挥非常有效的技术咨询作用,如讨论有关重新配置来往旅客以适应对旅客实施筛查和隔离的要求。

9.7 第三章——支持信息

9.7.1 编制要求

9.7.1.1 与预案实施有密切关系的详细信息,宜在附件中安排。

9.7.1.2 按照逻辑关系,用简单的方式提供关键的信息,以便使用者能快捷地找到与主题有关的重要信息,如联络信息和标准操作程序等。

9.7.2 典型的支持信息

常作为支持信息的附件,示意如下:

- a) 联络信息(包括内部及外部机构)。
- b) 作业区域平面图。
- c) 标准操作程序、协议,如:
 - 1) 启动及运行应急行动中心;
 - 2) 报告和简报的计划表;
 - 3) 单架(艘)入境飞机(船);
 - 4) 多架(艘)入境飞机(船);
 - 5) 管理疑似的、受染的出入境人员(包括评估、护理和检疫);
 - 6) 入境、出境筛查;
 - 7) 登机(船)检查、运送疑似或患病旅客;
 - 8) 关闭部分或全部入境口岸;
 - 9) 通讯协定;
 - 10) 预警分级变更协议;
 - 11) 消毒、除虫、灭鼠、除污等协议;
 - 12) 安全协议;
 - 13) 其他处置的标准操作程序。
- d) 处置过程使用的表单及规范化格式文本,如:
 - 1) 会议和电话会议程序;
 - 2) 紧急会议议程范例;
 - 3) 情况报告的格式文本;
 - 4) 其他处置报告的格式文本;
 - 5) 健康申报、检疫和其他医疗表单;
 - 6) 预警通告(情况告知书);
 - 7) 设备采购单;
 - 8) 工作时间表和人员名册;
 - 9) 其他行政管理表单;
 - 10) 更改或更新预案的表单。
- e) 其他相关的方案,如:
 - 1) 风险交流(包括新闻媒体交流)方案;
 - 2) 机场、港口作业计划;
 - 3) 国家应急预案(相关部分)。
- f) 风险评估和其他技术指导,如:
 - 1) 风险评估信息;
 - 2) 预防和控制感染的建议,包括洗手、卫生和个人防护装备;
 - 3) 特殊专业医疗或处置信息;
 - 4) 特定传染病的信息;
 - 5) 法律信息。

参 考 文 献

- [1] World Health Organization. International Health Regulations (2005): A Guide for Public Health Emergency Contingency Planning at Designated Points of Entry. 2012
-