

doi:10.3969/j.issn.1006-4931.2021.11.001

突发公共卫生事件时应急医疗物资保障体系存在的问题与对策分析*

何 坤,张丽青[△]

(河南中医药大学管理学院,河南 郑州 450046)

摘要:目的 促进我国突发公共卫生事件时应急医疗物资保障能力的提高。方法 结合我国新型冠状病毒肺炎疫情暴发后暴露出的突发公共卫生事件时应急医疗保障体系的不足,分析存在的问题,并提出对策。结果 存在应急医疗物资管理体系不完善,储备品种与数量不足,数据库不完善,信息不共享,采购无专项规定,捐赠管理规范缺失,应急管理人才缺口较大等问题。结论 建议进一步加强国家应急医疗物资管理体系建设,健全国家应急医疗物资储备制度,优化应急医疗物资保障供应体系,加大公共卫生应急管理人才培养力度,以便在突发公共卫生事件发生时能系统应对,及时合理地调配医疗物资,保障供应。

关键词:突发公共卫生事件;应急医疗物资;保障体系;新型冠状病毒肺炎

中图分类号:R95

文献标志码:A

文章编号:1006-4931(2021)11-0001-05

Problems and Countermeasures in the Emergency Medical Supplies System in the Event of Public Health Emergency

HE Kun, ZHANG Liqing

(School of Management, Henan University of Chinese Medicine, Zhengzhou, Henan, China 450046)

Abstract: Objective To improve the ability of emergency medical supplies system in the event of public health emergencies in China.

Methods Based on the shortcomings of China's emergency medical supplies system exposed by the outbreak of coronavirus disease 2019(COVID-19), the existing problems were analyzed and the countermeasures were put forward. **Results** There were some problems in China's emergency medical supplies system, such as imperfect management system, insufficient reserve varieties and quantity, imperfect database, unshared information, no special regulations on procurement, lack of donation management norms, and a large gap of emergency management talents. **Conclusion** It is recommended to further strengthen the construction of the national emergency medical supplies management system, improve the national emergency medical supplies reserve system, optimize the emergency medical supplies system, and strengthen the training of public health emergency management talents, so as to systematically respond to the public health emergency, timely and rationally allocate medical materials and ensure the supply.

Key words: public health emergency; emergency medical supplies; support system; coronavirus disease 2019

突发公共卫生事件是指突然发生,造成或可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒,以及其他严重影响公众健康的事件^[1]。在经济全球化、社会政治复杂化及自然环境不断恶化的背景下,突发公共卫生事件已由非常态化偶发转变为常态化频发^[2]。进入21世纪以来,我国已陆续发生严重急性呼吸综合征(SARS)、甲型H1N1流感病毒、致病性禽流感疫情,以及河北白沟苯中毒、长春长生疫苗等突发公共卫生事件,不仅严重危害了人民群众的身体健康和生命安全,对社会稳定也造成了威胁。在突发公共卫生事件的应对过程中,充足的应急医疗物资是保护人民生命安全的重要资源,是一线医护人员“铠甲”“弹药”,是顺利开展应急救援的重要保障。新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)传播速度快、感染范围广、防控难度大,为新中国史上前所未有的突发公共卫生事件。疫情袭来,国内多地医疗卫生机构防护物资

短缺,纷纷寻求社会支援,暴露了我国应急医疗物资储备的短板。2020年2月14日,在中央全面深化改革委员会第十二次会议上,国家主席习近平强调:要健全统一的应急物资保障体系,把应急物资保障作为国家应急管理体系建设的重要内容。现结合此次疫情暴露出的我国应急医疗物资保障体系的不足,分析存在的问题,探讨完善和健全应急医疗物资保障体系的对策,以提高我国应对突发公共卫生事件的应急物资保障能力。

1 存在的问题

1.1 管理体系不完善

为保证各类突发公共卫生事件发生后对药品和医疗器械的紧急需要,提高国家医药储备能力和管理水平,我国于1997年出台了《国家医药储备管理办法》,初步建立了中央与地方两级医药储备制度,对应急药品实行动态储备、有偿调用,并形成了统一领导、综合协调、分级负责、属地管理为主的应急管理体制^[3]。近年来,尽

*基金项目:河南省重点研发与推广专项项目[202102310637]。

第一作者:何坤,女,硕士研究生,研究方向为药事管理,(电子信箱)18611390580@163.com。

[△]通信作者:张丽青,女,教授,研究方向为卫生管理与政策,(电话)0371-65680895(电子信箱)hnzyzylq@126.com。

管应急医疗物资储备制度在不断完善,但在应对新冠肺炎疫情的过程中仍暴露出了管理方面的问题。

现有应急管理法规标准体系不健全:2003年的“非典”疫情推动了我国对突发公共卫生事件应急管理的探讨与研究,国家出台《突发公共卫生事件应急条例》《国家突发公共事件总体应急预案》等法律法规。随着社会的快速发展,突发公共卫生事件的种类与风险日益增加,已有的应急管理法规出台时间较早,对应急医疗物资的有关规定不详细,已明显滞后,需要及时修订与调整。

缺少应急医疗物资统一协调机构:原国家医药储备管理主体为国家经济贸易委员会,虽然对应急医疗物资的品种、数量、获得渠道有明确规定,但在突发公共卫生事件发生时,无明确的组织机构对医药资源进行统一调度,在中央与地方之间、中央各部委之间及军地之间很难形成联动机制,统筹、整合各方医药储备资源。

缺少对突发公共卫生事件的应急演练:在突发公共卫生事件发生时,地方政府及卫生部门往往不能及时、全面、准确地运用法律,不能按相关法律规定及时报告,及时采取相应的监测、预警和处置措施。这说明我国相关部门人员对《突发事件应对法》《传染病防治法》等法律法规的内容了解不够,应急法制观念不强,在日常工作中缺少对应急事件的预案规划与演练,不能在事件发生的第一时间依法应对。

1.2 储备品种与数量不足

一旦发生突发公共卫生事件,某一类药品或医疗用品的需求量会在短时间内激增,但是由于突发公共卫生事件的突发性与复杂性,所需药品及医疗物资的性质、类别、数量等情况都难以预知,不仅对安全、有效的药品需求迫切且量大,一些平时鲜有问津的“冷门药品”也有可能迫切需要^[4]。新冠肺炎疫情暴发初期,病例较多的湖北多地均出现医用口罩、防护服、护目镜、医疗器械等医疗物资供应严重不足现象。据报道,湖北省拟向国家请求紧急支援,调拨医用口罩4000万个、防护服500万套、红外测温仪5000套^[5]。湖北省副省长在湖北省例行新闻发布会上也提到医疗物资短缺是当时防疫工作的难点、焦点、痛点^[6]。由于是传染性疾病,个人防护用品、消毒用品需求量急剧增加,甚至出现“一罩难求”的局面。通过国家统一调度、加快复工复产等方式,应急医疗物资得以缓解,但也反映出国家应急医疗物资储备的不足,在应对类似大规模传染病疫情时存在困难。

1.3 供应保障存在“信息孤岛”

物资储备信息的分类与完善,对于突发公共卫生事件的应急有着重要作用。目前,我国的药械生产数据和药品储备数据库建设并不完善,物资分类并不详细,在急需应急医疗物资时,由于缺少对整体存储情况的把

握,影响了应急物资快速反应的速度。同时,中央与地方两级应急医疗物资储备信息尚未实现数据共享,相关部门之间缺少有效的信息沟通,导致政府、医疗卫生机构、医药企业、非营利组织等各部门难以在突发公共卫生事件发生时,根据医疗救援状况进行应急医疗物资供需的资源联动,进行科学、高效的应急医疗物资配备^[7]。

1.4 采购无专项规定

突发公共卫生事件发生后,应急医疗物资的保障供应至关重要。除了常规储备外,应急采购是保障供应的重要方式。新冠肺炎疫情暴发后,面对口罩、防护服等医疗物资紧缺的情况,国家相关单位及社会各界迅速开展应急医疗物资采购。但由于缺少应急医疗物资采购的专项制度规范,各部门及机构只能实施临时性采购规范,出现了一线采购人员无所适从、采购方法不规范等问题。由于医疗物资需求量激增,导致部分医疗机构原有日常采购渠道出现货源紧张甚至断货情况,急购急采现象剧增,对原有采购秩序及采购程序造成一定冲击^[8]。

1.5 捐赠管理规范缺失

新冠肺炎疫情发生后,多地应急医疗物资紧缺,社会各层第一时间参与应急响应,自发捐款捐物,对一线应急医疗物资保障起到了支持和补充作用,有效缓解了部分医疗用品供应不足的问题。由于缺少统一的应急医疗物资捐赠规范,导致捐赠者和有关部门在物资的捐赠和分配过程中出现了问题。一是部分捐赠者捐赠不符合医院要求,仅根据自身持有的医疗物资进行捐赠,其中很多医疗用品并不符合或不完全符合医用标准,出现捐赠的医疗物资不是医院急需、紧缺的品种,质量标准不符合要求等问题,难以满足突发公共卫生事件医疗救治需要^[9]。对于不符合要求的医疗物资,院方接收后需对捐赠物资进行长时间挑选、验收,无形中影响了救助效率。二是部分接受捐赠的单位未秉持公开透明、快速响应、合理合规使用捐赠物资的原则,存在违规收、拒、发物资等现象^[10],引发了社会各界对捐赠物资合理分配的关注与讨论。此外,各医疗卫生机构及红十字会等各受捐单位如何登记、入库、贮存、合理调配,以及在救治任务结束后如何处理剩余物资,都缺少专项管理规定。

1.6 应急管理人才缺口较大

应急管理是政府部门的重要公共管理职责,关系到人民群众的生命财产安全和建设。自新冠肺炎疫情发生以来,全国多个地区因疫情防控工作落实不力、措施不到位而导致不良后果,相关单位和人员被追责,一定程度上反映出我国应急管理人员工作能力的短板和不足。应急管理人才既包括应急事务公共管理人才,也包括与突发事件相关的专业技术人才、执行人才等。我国现行的应急管理体系对应急管理人才的需求层次、需求结构、需求内容

及其发展趋势了解均不充分^[11]。在突发公共卫生事件发生时,各部门不能第一时间发挥专业性加以应对^[12]。

2 对策分析与建议

2.1 加强国家应急医疗物资管理体系建设

健全应急工作机制:完善的突发公共卫生事件应急医疗物资管理体系,是顺利开展应急防控、救治工作的重要保证。在国家应急指挥中心下,应设立突发公共卫生事件应急医疗物资保障小组,对全国医用物资实现集中管理、统一调拨,并根据应急医疗物资的种类分为药品、医疗器械、防护用品、消毒用品等各专项工作组,系统考虑应急医疗物资的生产、采购、储备、运输、储存、分拨、配送、快递等环节,明确和落实各工作组管理职责,加强对本地区应急医疗物资生产能力、库存情况的了解,做到心中有数。当突发公共卫生事件发生时,应急医疗物资保障小组在国家应急指挥中心统一组织领导下,能快速、高效地对突发事件作出反应,做好职责范围内相关工作,落实好应急医疗物资的供应保障。

加强突发公共卫生事件应急预案与模拟演练:面对日益复杂的国内外公共卫生事件风险隐患,积极防范和化解,开展突发公共卫生事件应急预案与模拟演练十分必要。分析此次疫情出现的问题,有针对性地对应急预案进行修订,结合各地区不同的环境、资源状况,从领导机构成员、医疗用品储备调拨、物资采购运输等方面制订方案,做到定位清晰、分工明确、联动通畅,确保一旦发生突发公共卫生事件,应急医疗物资保障小组能根据预警信息及时启动预案。针对应急医疗物资的特点,全国各省市应完善应急预案,并加强组织演练,通过应急演练进一步熟悉预案,对每次演练中出现的问题进行归纳、总结,尤其是医疗物资保障方面,一旦发现问题,应及时调整应急预案,着力提升应急能力。

完善应急医疗物资专项法律法规:应建立健全应急医疗物资保障有关法律法规和规章制度^[13]。围绕处置突发公共卫生事件的应急医疗物资储备,坚持与时俱进、问题导向等原则,紧密结合新时期突发公共卫生事件的特点,进一步修订完善《国家突发公共卫生事件应急预案》《突发公共卫生事件应急条例》等规章制度,对紧急情况下相关应急医疗物资调配权限、应急征用企业物资范围、应急医疗物资紧急采购,以及对地方物资储备金和风险准备金制度等内容进行具体规定,切实增强各项规定的科学性、针对性和实效性,以满足新时期突发公共卫生事件的应急医疗物资需求。

2.2 健全国家应急医疗物资储备制度

科学调整储备产品目录:目前,我国各省市应急医疗物资储备品种缺漏较多、数量不足、针对性不强。应吸取此次新冠肺炎疫情中应急医疗物资储备的经验教训,

尽快对现有应急医疗物资储备目录进行整理、总结,充分考虑突发公共卫生事件的特征,针对不同级别的危机,科学、动态调整储备产品的品类、规模、结构。同时加强对突发公共卫生事件的风险评估^[14],对应急医疗物资的种类和数量进行更科学地测算,提前储备安全、有效的药品。

扩大储备基地建设:我国已在粮食、石油、煤炭、救灾物资等领域建立了国家储备制度或国家级储备基地,救灾物资方面,国家民政部、财政部于2012年出台了《中央救灾物资储备管理办法》(民发〔2012〕54号),并在全国构建了救灾储备仓储网络,设立了天津、沈阳等10个中央级救灾储备物资代储单位,即民政部救灾物资储备库^[15]。国家物资储备种类多、分布广、数量大,但仍有防疫物资储备方面的不足和短板。因此,有关部门应进一步对医疗用品储备资源进行区域调整,合理布局国家应急医疗物资储备机构和供应机构,做好应急医疗物资的空间布局规划。依据突发公共卫生事件的特征和各省市区产业发展特点,重新规划和加设应急医疗物资储备基地,对应急医疗物资储备进行统一调整和完善,优化关键医疗用品生产能力的布局。

优化储备方式:医疗物资储备过程中,应结合物资特性和应急需求,灵活选择储备方式,采用政府储备与企业储备、非政府机构储备与家庭储备、实物储备与生产能力储备相结合的方式,实现应急医疗物资储备结构的多元化与科学化。对于较稀缺和经常使用的应急医疗物资,以个人防护用品、食物和职业中毒特效解毒药品、疾病特异性诊断试剂为主,宜采用实物储备的方式进行储备,以便突发公共卫生事件发生时可立即调用;对于不便管理、效期短或不能及时从市场上购买的物资,可与相关生产企业签订储备合同,委托其储备实物或保证生产能力,确保在突发公共卫生事件发生时有一定的库存基数可供征用,或能进行应急生产^[16]。

提高应急生产能力:加强医疗物资应急生产能力建设,加大企业应急产能储备,对于提高国家在突发公共卫生事件时的应急生产能力具有重要作用^[17]。对于储备有困难的物资及特种医疗设备,可采用平战结合的方式,将日常使用与应急使用相结合,在保证应急需要的同时减少资源浪费。全面掌握全国范围内各相关医药企业生产及转产能力,一旦需要可随时增大产能或改造生产线,保证特殊时期应急医疗物资的供应。根据对突发公共卫生事件的风险评估,对近期内可能出现短缺的医疗物资,国家可以统一组织原材料,安排定点生产。

2.3 优化应急医疗物资保障供应体系

完善供应保障网络:应急医疗物资供应保障网络不仅是我国应急医疗物资体系建设的重要基础,也是日常医疗物资管理与突发公共卫生事件应急响应的重要保

障。为了实现中央、地方两级应急医疗物资储备信息共享与联动,国家卫生行政部门应加强对全国医疗用品信息资源的总体规划和建设,建立应急医疗物资的工业基础大数据平台和重点企业储备库,做到心中有数、管理有据。在突发公共卫生事件发生时,能及时发挥应急医疗物资供应保障网络的作用,实时收集、统计、分析、监控应急医疗物资的产量、库存、运输等情况,保证应急医疗物资能及时调度与合理使用,提升应急医疗物资的有效性和时效性。

畅通物流运输渠道:如何在最短的时间将应急医疗物资送到需要的地方,是提高突发公共卫生事件医疗救援效率的重要环节。结合此次新冠肺炎疫情的物流运输经验,各级管理部门应当进一步加强对应急物流交通的整体规划,努力完善应急医疗物资的物流运输。一是畅通配送渠道。交通运输部门可加强各省市之间及各省市内部运输的绿色通道建设,对运输应急医疗物资的相关车辆采取优先通行政策。对于进口的医疗物资,全国各地的海关应当设立专项受理窗口,提高验放效率,确保应急医疗物资快速供给。二是加强多方联动。国家邮政管理部门可组织邮政企业、快递企业统筹全网资源,发挥物流配送优势,辅助运送应急医疗物资,缓解发生突发公共卫生事件期间运输紧张的局面。

优化采购制度:应急医疗物资紧急采购是保障突发公共卫生事件中应急医疗物资需求的重要方法。对于特殊时期的医疗用品采购,应建立紧急采购制度,出台专门的应急医疗物资采购指导原则,对其进行规范。对于医疗机构来说,平时采购医疗设备需要履行既定程序,特别是购置一些价值较高的设备,国家有明确规定。但在突发公共卫生事件发生时,国家相关部门应当建立应急医疗物资采购的绿色通道,尽可能保障医疗机构能快速购买所需医疗设备,保障医疗设备购置的便利性。对于一些高精尖或国内暂不能生产的医疗设备,应积极开辟国际物资采购渠道,组织采购小组进行国际专项采购。

完善捐赠管理:国家应制定应急医疗物资捐赠管理办法,对捐赠者和受捐者的责权进行明确规定,使捐赠有规可依、有据可循。科学、规范的管理既能保证捐赠的医疗物资符合应急需要,又可确保捐赠医疗物资临床使用的安全性、有效性及可追溯性^[18]。捐赠者在进行物资捐赠时,应充分注意官方发布的所需用品信息与捐赠公告,捐赠同时符合质量和品类要求的物资,不盲目捐赠。红十字会作为捐赠物资管理部门,应按管理规定做到信息公开,定期在官方网站或当地主要新闻媒体上真实、准确、完整地向社会公开受赠物资相关信息和用途,接受社会的监督。医院作为受捐单位,在医疗物资的接收(受)、验收、入库、储存、使用等各个环节都应做到规范

化管理,合理使用。

2.4 加大公共卫生应急管理人才培养力度

提高应对突发公共卫生事件的能力,必须加强公共卫生应急管理人才队伍建设^[19]。一是,要提高对应急管理人才培养重要性的认识,在高校适当布局相应专业。二是,要紧密结合当前社会突发公共卫生事件的特征,理论联系实际,完善公共卫生应急人才培养方案^[20]。三是,通过继续教育方式,对有关管理人员进行应急管理教育与培训,提高其应急管理意识和应对突发事件的能力。对于应急医疗物资保障,相关工作人员不仅要熟悉突发公共卫生事件的产生、发展、影响及化解方法,能在事态发展的不同阶段制订相应对策,更要具备医药卫生、应急管理、物流管理等方面的综合能力。只有这样,在突发公共卫生事件发生时才能做到快速响应、积极应对,确保应急医疗物资的供应保障工作顺利展开。

3 结语

应急医疗物资是发生突发公共卫生事件时有效防控的重要保障,应当结合新冠肺炎疫情暴发时暴露出的短板和不足,抓紧补漏洞、强弱项,对于行之有效的做法,及时总结经验。加强国家应急医疗物资管理体系建设,进一步完善应急管理法律法规,优化应急医疗物资保障供应体系,对应急医疗物资储备、采购与捐赠作出明确规定,从根本上提高我国应对突发公共卫生事件的医药物资保障能力。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国务院. 突发公共卫生事件应急条例[EB/OL]. (2003-05-09) [2020-10-21]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62137.html.
- [2] 冯春. 应对大规模突发事件的应急物流救援系统研究[J]. 学术动态, 2011(3): 1-9.
- [3] 崔媛. 完善我国国家医药储备制度研究[J]. 经济研究参考, 2014(61): 36-41.
- [4] 刘文, 王翀, 朱炯. 突发公共卫生事件防控药品应急监管策略探讨[J]. 中国药业, 2020, 29(20): 1-4.
- [5] 人民日报社. 湖北拟请求国家紧急支援口罩、防护服等医用物资[N/OL]. (2020-01-22) [2020-03-21]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656418281240209884&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 湖北省人民政府. “新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作”新闻发布会第九场[EB/OL]. (2020-01-30) [2020-03-21]. http://www.hubei.gov.cn/hbfb/xwfbh/202001/t20200131_2016676.shtml.
- [7] 夏梅君, 应韬, 龚时薇. 我国应急药品供应管理体系分析——基于政策网络理论视角[J]. 中国卫生政策研究, 2017, 10(8): 44-47.
- [8] 杨沅霖, 傅宏佳. 新冠肺炎疫情下医疗卫生应急物资管理的法律思考[J]. 医学与法学, 2020, 12(4): 104-106.