

公共卫生标准在疾病预防与控制机构实施情况与问题探讨

冯岚 宋彬 臧照芳 孙乃玲 王建树 刘芳 雷苏文

102206 北京,中国疾病预防控制中心标准处(冯岚、臧照芳、孙乃玲、雷苏文); 215004

苏州市疾病预防控制中心(宋彬、王建树、刘芳)

通信作者:雷苏文, Email:625947079@qq.com

DOI:10.3760/cma.j.issn.0254-6450.2018.09.027

【摘要】 标准的实施作为标准化活动中最为重要的环节,是标准化活动的目的所在。疾病预防与控制机构是我国疾病防控的主体,而公共卫生标准的实施为疾病预防与控制机构开展疾病监测与防控工作提供了技术依据。本文基于现场座谈和问卷调查对公共卫生标准在疾病预防与控制机构业务工作中的实施情况进行调查。结果显示,疾病预防与控制机构通过网络方式获知标准,参加和开展培训的部门分别占50.00%(25/50)和34.00%(17/50);国家强制规定实施相关标准仍然是各部门应用标准的主要原因;政府推动、工作需求促进标准实施,对标准的熟悉程度影响标准的实施。原因可能是省级及以下卫生标准协调管理部门的缺失、获取标准的途径相对匮乏、标准组织培训工作有待加强等,应强化公共卫生标准的实施。

【关键词】 公共卫生标准; 疾病预防与控制机构; 实施

基金项目:中国CDC公共卫生标准研究制定项目

Discussion on implementation of public health standards adopted in centers for disease control and prevention

Feng Lan, Song Bin, Zang Zhaofang, Sun Nailing, Wang Jianshu, Liu Fang, Lei Suwen Standards' Department, Chinese Center for Disease Control and Prevention, Beijing 102206, China (Feng L, Zang ZF, Sun NL, Lei SW); Suzhou Prefectural Center for Disease Control and Prevention, Suzhou 215004, China (Song B, Wang JS, Liu F)

Corresponding author: Lei Suwen, Email: 625947079@qq.com

【Abstract】 As the most important phase in standardization activity, implementation saves as the essence. CDC in China are the major institutions undertaking disease control and prevention. Implementing the standards of public health provides technical basis for CDC to complete the task of disease control and prevention. In the study, spot conversation and questionnaire were used to investigate the implementation of standards on public health in CDC. Results showed that the staff of CDC got to know the standards through the Internet. The departments of CDC which conducted training and sent staff to attend training courses accounted for 50.00% (25/50) and 34.00% (17/50), respectively. State mandatory rule is still the main reason for relevant departments to implement the standards of the public health. Government promotion activities facilitate the implementation of Standards, and the degree of familiarity with Standards affects the implementation as well. The paper summarizes the existing problems, such as the lack of coordination between departments of public health at provincial level or below, lack of access to standards, and the need to strengthen the training of the standard implementation etc. It puts forward some suggestions to strengthen the implementation of public health Standards.

【Key words】 Standards of public health; Center for disease control and prevention; Implementation

Fund program: Research and Set of Public Health Standards of China CDC

近年来我国制定和发布了一系列公共卫生标准和规范。这些公共卫生标准的实施,为规范疾病预防控制工作,提高处置突发性公共卫生事件的应急能力,保障人民健康发挥了重要的作用,同时也为实现疾病预防控制工作标准化管理奠定了基础。截至

2017年9月底,我国现行的国家标准和行业标准共964项,其中职业卫生、放射卫生和环境卫生占到前3位,分别有389、147和138项;寄生虫病、病媒生物控制和食品营养占到后3位,分别为31、30和22项;传染病、地方病、消毒和学校卫生分别为84、39、37

和34项,其他类有13项。为了解我国CDC公共卫生标准执行情况和开展重要标准的宣贯和培训的需求,收集和总结公共卫生标准实施的可操作性,为下一步标准的修订打下基础,使标准更完善,更符合各级CDC的实际需要,为进一步完善和实施公共卫生标准体系提供科学依据,中国CDC于2017年7—10月开展对6个省级CDC的调研。

对象与方法

1. 研究对象:按东、西、南、北、中方位随机选取6个省级和地方CDC,分别为浙江省、新疆维吾尔自治区、湖南省、贵州省、中国CDC地方病控制中心(哈尔滨)和山西省CDC。

2. 调查方法:采取现场座谈和问卷调查相结合的调查方法,问卷根据疾病预防与控制机构的工作特点设计问卷。

3. 调查内容:①基本情况:标准使用部门数和使用人数等;②标准宣传与培训情况:对公共卫生标准的获知途径、培训等情况进行调查;③标准应用情况和主要应用原因:对公共卫生标准的应用情况以及其应用相关标准的主要原因;④促进和影响标准实施的主要因素:对促进和影响各CDC实施公共卫生标准的主要因素等方面进行调查;⑤标准实施的社会效益和满足需要情况:对公共卫生标准产生的社会效益和是否满足实际需要进行调查。

结 果

1. 基本情况:本次调研了6家单位使用传染病、寄生虫病、地方病、营养、病媒生物、职业卫生、环境卫生、学校卫生、消毒、放射卫生等相关标准50个部门,共563人。其中标准使用人员502人(占89.17%);标准管理人员66人(占13.15%);调查的50个部门中38个部门有标准管理人员,占76.00%。

2. 标准宣传与培训情况:

(1)相关专业标准获知途径:在50个部门中,通过网络方式获知标准的有34个,占调查总数的68%;通过培训方式获知标准的有32个,占64.00%;通过上级文件通知方式获知标准的有32个,占64.00%;通过会议方式获知标准的有28个,占56.00%;还有2个部门通过其他方式获知标准,占4.00%。

(2)相关专业标准参加培训情况:调查的50个部门中,参加过培训的部门有25个(占50.00%,25/50),共计231人(占41.03%,231/563),共培训56期

次,涉及108项标准,参加人员平均9.24人/部门,平均期次为2.24次/部门,平均项次为4.32项标准/部门,每人平均接受过0.24次标准培训。

(3)相关专业标准组织培训情况:50个部门中开展培训的17个(占34.00%),开展培训52期次,平均3.06次/部门,参加培训人员共3518人,平均206.94人/部门,涉及111项标准,平均6.53项标准/部门。期间共培训67.65人/次。

3. 标准应用情况和主要应用原因:

(1)公共卫生标准在调查部门中应用情况:公共卫生标准在调查部门应用前5位的类别分别是环境卫生、营养卫生、地方病、消毒和传染病,分别占34.00%、30.00%、24.00%、22.00%和20.00%。见表1。

表1 公共卫生标准在调查部门中应用情况

标准类别	应用部门数	比例(%)
环境卫生	17	34.00
营养卫生	15	30.00
地方病	12	24.00
消毒	11	22.00
传染病	10	20.00
寄生虫	8	16.00
病媒生物控制	7	14.00
职业卫生	5	10.00
学校卫生	5	10.00
放射卫生	3	6.00

(2)各部门应用标准的主要原因:在50个调查部门中,36个部门应用标准是由于国家强制规定,占72.00%;9个部门应用标准是由于提高产品质量,占18.00%;2个部门应用标准是由于提高市场竞争力,占4.00%;10个部门应用标准是由于其他原因,占20.00%。因此,国家强制规定实施相关标准仍然是各部门应用标准的主要原因。

4. 促进和影响标准实施的主要因素:

(1)促进公共卫生标准实施的主要因素:调查部门中,认为政府推动、工作或市场需求是促进标准实施的重要影响因素,都占调查部门总数的70.00%(表2)。

表2 促进公共卫生标准实施的因素分布

促进标准实施因素	部门数	比例(%)
政府推动	35	70.00
工作或市场需求	35	70.00
标准的可操作性	27	54.00
标准的水平	20	40.00
宣传力度	14	28.00
社会的标准化意识	13	26.00

(2)影响公共卫生标准实施的主要因素:27个部门表示影响标准实施的主要原因为“不熟悉标准”,占总调查部门数的54%(表3)。

表3 影响公共卫生标准实施的因素分布

影响标准实施因素	部门数	比例(%)
不熟悉标准	27	54.00
不重视标准	14	28.00
标准不实用	9	18.00
标准太复杂	5	10.00
标准作用不大	4	8.00
其他	3	6.00
用标准增加成本	1	2.00

5. 标准实施的社会效益和满足需要情况:

(1) 公共卫生标准实施的社会效益情况: 调查部门在执行公共卫生标准时, 产生显著社会效益的有22个(占44.00%); 产生社会效益一般的有16个, 占32.00%; 产生社会效益不显著的有4个, 占8.00%; 不清楚产生社会效益的情况有6个, 占12.00%。

(2) 公共卫生标准满足部门实际需要情况: 调查结果表明, 目前的公共卫生标准能够满足实际需要(满足需要部门有15个, 占30.00%; 基本满足需要部门有31个, 占62.00%), 但是仍有少部分部门标准未得到满足(3个, 占6.00%)。

讨 论

疾病预防控制机构作为预防和控制疾病、保障人民群众健康的部门, 实施标准是疾病控制工作的需要, 是对疾病预防控制工作的客观要求, 也是社会历史发展的必然结果^[1]。目前, 我国已建立并形成了从疾病诊断、处理以及工作质量的评价等一系列比较齐全、比较完整的公共卫生标准体系^[2], 是开展疾病预防控制工作的基础和依据, 也是疾病预防控制工作应遵循的原则。要做好疾病预防控制工作, 保证卫生防病工作质量, 必须落实好公共卫生标准在疾病预防控制机构的实施工作。公共卫生标准是保障和促进公众健康的基础和依据, 促进我国公共卫生领域法律法规有效施行的重要技术保障, 对于预防和控制疾病与伤残, 改善与健康相关的自然和社会环境, 培养公众健康素养具有重要意义^[3]。因此, 中国CDC组织开展了对6个省级和地方CDC调研工作, 对公共卫生标准在疾病预防与控制机构实施情况进行充分的调查与研究, 对存在的问题提出建议。

1. 省级及以下卫生标准协调管理部门的缺失: 调查显示, 标准使用人员502人, 占调查人数的89.17%, 而标准管理人员66人, 仅占13.15%。这是省级及以下疾控机构很少有设置相应的卫生标准协调管理部门导致的, 标准在省级及以下疾控机构仍

然没有得到很好的重视, 在标准的制定、修订、使用过程与反馈的过程中缺少相对独立的部门进行协调与管理, 导致对相关卫生标准管理和实施力度不足。因此, 省级及以下疾控机构应设置相应的标准管理部门, 并明确部门职能。协调相关标准化工作, 及时反映标准实施过程中存在的问题, 同时对于新标准的颁布和更新又能及时向本省和下级机构宣传、贯彻。可采取一个单位设一个管理部门, 其内部再细分标准类别责任到个人。

2. 获取标准的途径相对匮乏: 调查结果表明, 绝大多数部门获取标准主要通过网络的方式, 获取方式相对单一。调查中发现, 很多人并不知道应该通过哪些途径来获取所需要的标准, 缺乏有效的信息沟通渠道, 信息供给缺乏针对性, 难以及时了解获取标准的途径。即便通过网络获取所需标准, 时常不能正确找到标准的出处, 获取不到标准全文, 极大地影响了标准的实施和应用。需要扩展获取标准的途径, 建立权威的公共卫生相关标准的网站, 实时更新标准, 供公共卫生专业人员免费下载使用, 标准网站设立讨论区模块, 方便相关人员讨论交流; 同步推出网络公众号, 不断推送标准相关信息。不仅利用网络, 还要充分利用各种会议、培训、发表论文、网络宣传等渠道积极宣传与贯彻公共卫生标准。需要广泛利用这些主流渠道做好标准的宣传工作, 让更多的单位认识到标准的重要性, 强化标准的实施和应用。

3. 标准组织培训工作有待加强: 仅有50%的部门和41.03%的人参加过培训, 34.00%的部门开展过培训, 各级CDC的标准培训工作需要进一步完善。而且, 在调查中发现, 有54.00%的部门表示“不熟悉标准”是影响标准实施的主要原因。虽然国家层面已经加大了对省级机构的标准宣传、贯彻和培训力度^[4-5], 但省级及以下部门参与和开展标准的宣传、贯彻和培训力度不够。需要国家、省、市乃至基层机构全方位、广泛参与和开展标准的宣传、贯彻和培训, 让更多疾控机构工作者了解和使用各类标准。各级CDC需要调动自身参加培训的积极性, 充分认识到做好公共卫生标准实施工作对防制工作的重要性。应不断加强培训力度, 同时应创新标准的培训方式; 有大规模的全国培训的同时, 也要有方便快捷的网络远程教育; 丰富扎实的理论培训和生动形象的实操培训两手抓, 从而满足各级CDC工作需要。各级CDC应该根据需要参与或开展相关标准的宣传、贯彻和培训, 如不定期开展一些标准相关的活动, 各部门对于工作中常用的标准定期进行内部交

流与培训等。

4. 国家强制规定仍是实施标准的主要原因：72.00%的部门应用标准是由于国家强制规定，70.00%的部门认为政府推动是促进标准实施的主要因素，国家强制规定实施相关标准仍然是各部门实施标准的主要原因。标准在我国发展的较晚，人们对于标准的认识程度不高，仍处于初级阶段，这一背景下标准的发展初期必然离不开政府的强有力推动。但是标准的良性发展靠的不是政府单一主导，而是要让各行各业人们达成共识，为了自身的利益，社会发展需要，主动去接受标准。建立政事分开、科学高效、统一管理、分工协作的标准化管理体系；建立面向市场、企业为主、广泛参与、反映迅速、公开透明的运行机制等。要使标准批准发布机构逐步实现多元化，根据标准的性质，由政府授权，民间机构负责，企业或企业联合体自行掌握。将我们国家现行的强制和推荐两种属性的标准逐步过渡到一种自愿性标准，并建立技术法规与标准相互支持相互配合的新体制。最后，要鼓励各有关单位积极报告实施标准中存在的问题，不断促进标准实施的完善。

利益冲突 无

参 考 文 献

[1] 王国强,王红星. 实施标准化管理在疾病预防控制中的意义和作用[J]. 地方病通报, 2005, 20(3): 97-98. DOI: 10.3969/j.issn.1000-3711.2005.03.068.
Wang GQ, Wang HX. The significance and role of standardized

management in disease prevention and control [J]. Endem Dis Bull, 2005, 20(3): 97-98. DOI: 10.3969/j.issn.1000-3711.2005.03.068.

[2] 楚安娜,许迎喜,吕全军,等. 中国公共卫生体系建设面临的挑战与对策[J]. 中国初级卫生保健, 2013, 27(12): 1-4. DOI: 10.3969/j.issn.1001-568X.2013.12.0001.
Chu AN, Xu YX, Luy QJ, et al. The facing challenge and coping strategy of China's public health system construction [J]. Chin Prim Health Care, 2013, 27(12): 1-4. DOI: 10.3969/j.issn.1001-568X.2013.12.0001.

[3] 曾光,黄建始. 公共卫生的定义和宗旨[J]. 中华医学杂志, 2010, 90(6): 367-370. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0376-2491.2010.06.003.
Zeng G, Huang JS. Understanding the definition and the mission of public health correctly [J]. Natl Med J China, 2010, 90(6): 367-370. DOI: 10.3760/cma.j.issn.0376-2491.2010.06.003.

[4] 冯岚,胡佳,臧照芳,等. 全国病媒生物控制标准宣贯师资培训效果评估[J]. 中国标准化, 2017, (23): 92-95. DOI: 10.3969/j.issn.1002-5944.2017.12.009.
Feng L, Hu J, Zang ZF, et al. Effect evaluation of national training on standards for vector control [J]. China Stand, 2017, (23): 92-95. DOI: 10.3969/j.issn.1002-5944.2017.12.009.

[5] 臧照芳,周菊平,孙乃玲,等. 全国营养标准宣贯师资培训效果分析与评估[J]. 中国公共卫生管理, 2018, 34(1): 115-117. DOI: 10.19568/j.cnki.23-1318.2018.01.034.
Zang ZF, Zhou JP, Sun NL, et al. Evaluation for the national training course on nutrition standards [J]. Chin J Public Health Manage, 2018, 34(1): 115-117. DOI: 10.19568/j.cnki.23-1318.2018.01.034.

(收稿日期:2018-03-29)

(本文编辑:王岚)

中华流行病学杂志第七届编辑委员会通讯编委名单

(按姓氏汉语拼音排序)

- | | | | | | | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 陈曦 | 党少农 | 窦丰满 | 高婷 | 高立冬 | 还锡萍 | 贾曼红 | 金连梅 | 荆春霞 | 李琦 | 李十月 |
| 李秀央 | 林玫 | 林鹏 | 刘莉 | 刘玮 | 刘爱忠 | 马家奇 | 倪明健 | 欧剑鸣 | 潘晓红 | 彭晓旻 |
| 彭志行 | 任泽舫 | 施国庆 | 汤奋扬 | 田庆宝 | 王丽 | 王璐 | 王金桃 | 王丽敏 | 王志萍 | 武鸣 |
| 谢娟 | 解恒革 | 严卫丽 | 阎丽静 | 么鸿雁 | 余运贤 | 张宏伟 | 张茂俊 | 张卫东 | 郑莹 | 郑素华 |
| 周脉耕 | 朱益民 | 祖荣强 | | | | | | | | |