

《养老服务机构公共卫生事件应急防控规范》

编制说明

一、项目背景

（一）国内外现行相关法律、法规和标准情况

根据《养老机构管理办法》规定，养老机构建立完善突发事件应急处置制度，做好突发公共卫生事件的应对处置工作。系统梳理公共卫生应急防控相关法律、法规，主要包括《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国食品安全法》《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》《突发事件卫生应急预案管理办法》《医院感染管理办法》《医养结合机构管理指南》等。

在现行标准方面，目前尚无专门的养老服务机构公共卫生应急防控相关国家标准和行业标准，但近年来山西、安徽、山东、宁夏等地均发布了相关地方标准，主要包括 DB14/T 1528 《养老机构院内感染预防与控制要求》、DB14/T 1904 《养老机构突发事件处置要求》、DB34/T 2627 《养老机构突发事件应急处置通用规范》、DB37/T 3778 《养老机构突发事件应急处置规》、DB64/T 1522.4 《养老机构安全应急处置规程 第4部分：食物中毒》、DB64/T 1522.5 《养老机构安全应急处置规程 第5部分：传染病疫情》等。

（二）制定标准的必要性和意义

1. 贯彻落实中央和政府“健康中国”行动的具体举措

人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。党中央、国务院 2016 年发布《“健康中国 2030”规划纲要》，提出了健康中国建设的目标和任务。党的十九大作出实施健康中国战略的重大决策部署，强调坚持预防为主，倡导健康文明生活方式，预防控制重大疾病。为加快推动从以治病为中心转变为以人民健康为中心，动员全社会落实预防为主方针，实施健康中国行动，提高全民健康水平。在《国务院关于实施健康中国行动的意见》中指出，防控重大疾病，实施传染病及地方病防控行动，是主要任务之一。

2. 发展养老服务机构公共卫生安全防控体系的客观要求

自 20 世纪 70 年代以来，全球几乎每年都有一种及一种以上新发生的突发急性传染病出现，2003 年“非典”疫情导致我国 5327 人发病，死亡 349 人，经济损失占当年 GDP 的 0.8%。截至 2016 年 6 月 30 日，人感染 H7N9 禽流感已导致我国 770 人发病，315 人死亡。境外突发急性传染病输入我国的风险也在不断增加。近年来，我国境内先后发生中东呼吸综合征、黄热病、寨卡病毒病、脊髓灰质炎等多起输入性疫情。此外，传统烈性传染病，例如鼠疫死灰复燃的风险不能排除。2005 年以来，我国先后发生人间鼠疫 20 起，对当地的社会稳定和正常生产生活秩序造成冲击。2019 年底，新型冠状病毒肺炎疫情爆发，截止

到 2020 年 3 月全国已有逾八万人确诊。随着全球一体化进程的加快，突发急性传染病对人类健康安全和社会经济发展构成的威胁不断增大，造成严重的经济损失。

目前，全国人口老龄化问题加重，老年人免疫功能弱，作为传染病的易感人群和高危人群，患病后具有病情重、预后差、社会经济负担重等特点。七普数据显示，深圳 60 岁以上常住人口约 94 万。深圳正处在养老事业蓬勃发展的时期，建立了各种形式的养老服务机构，截至 2021 年 12 月，全市共有养老服务机构 71 家。随着“1336”养老服务体系的建立，养老服务设施将实现市级、区级、街道级和社区级的全面覆盖，养老服务机构在数量上将出现爆发式增长。

因此，养老服务机构的公共卫生事件应急防控工作，作为保障老年人健康和生命安全的重点，需要行业统一的工作规范。这对于养老服务机构建立健全传染病防控机制、加强人员健康管理，强化老年人防护具有重要意义。

二、工作简况

（一）任务来源

为贯彻落实市委市政府《关于开展质量标准提升行动推动高质量发展的实施方案（2019-2022 年）》（深发〔2019〕11 号），加快构建推动高质量发展的先进标准体系，根据《中华人民共和国标准化法》有关规定，深圳市市场监督管理局组织开展 2020 年深圳市地方标准制修订计划项目，并成功立项《养老服务机

构公共卫生事件应急防控规范》(以下简称《规范》),《规范》作为养老服务机构提供科学化规范化细致化的防控指引,指导养老服务机构完善日常管理,加强制度、人员和院舍建设,增强公共卫生事件的预防手段和控制措施,提升应对能力。

(二) 主要起草过程

1. 成立标准编制组

在市民政局的指导下,深圳健康养老学院发挥学院在养老领域公共卫生管理方面的积累优势,联合光明区民政局、深圳市社会福利服务指导中心、深圳市养老护理院等单位,于2020年7月成立了规范编制组,开始规范的研究编制工作。

2. 调研阶段

2020年8月-2021年1月开展调研:(1)文献研究。搜集国家、省、市、区关于养老服务机构公共卫生安全事件防范的相关政策、标准、文献、报告、新闻等资料;(2)实地调研。通过开展焦点小组、座谈会、实地走访等形式,了解不同类型养老服务机构的控制制度和做法、存在的问题、改进的建议;(3)专家访谈:通过角度小组和个案访谈的形式,对部分专家进行深入访谈,完善标准的细节。

3. 数据分析阶段

2021年2月-3月,针对调研阶段所收集的资料及数据,采用内容分析技术和定性分析方法进行分析,为本文件的制定提

供依据和基础。

4. 撰写规范

2021 年 4 月-6 月，结合前期文献研究和访谈结果，从深圳市养老服务机构实际需求出发，搭建规范框架结构，并制定规范主要技术内容，经过规范编制组内部讨论修改完善，形成《养老服务机构公共卫生事件应急防控规范》工作组讨论稿。

5. 内部评审

2021 年 7 月，规范编制组咨询养老服务业、公共卫生领域资深专家，针对规范草案的框架结构和主要技术内容的科学性、适用性、可评价性、前瞻性进行讨论，收集专家意见并修改完善《养老服务机构公共卫生事件应急防控规范》形成征求意见稿，同步起草标准编制说明。

6. 内部征求意见

2021 年 8 月-9 月，标准起草单位将完善后的《养老服务机构公共卫生事件应急防控规范》文本及其编制说明发送市民政局，由市民政局发文，分别向深圳市卫生健康委员会（深圳市疾病预防控制中心）、深圳市应急管理局、各区民政部门征求本文件意见，共收回 12 家单位 13 条反馈意见。标准编制组综合分析各意见并全部予以采纳，同时根据征求意见进一步修改完善《养老服务机构公共卫生事件应急防控规范》及其编制说明；2022 年 4 月，市民政局再次向上述单位征求对修改完善后的《养

老服务机构公共卫生事件应急防控规范》的意见，全部单位均反馈无意见。2022年5月，由市民政局拟报送市市场监管局准备向社会公开征求意见。

三、编制依据

（一）确定标准主要内容的依据

本文件编写遵循 GB/T 1.1《标准化工作导则 第1部分：标准的结构和编写》要求，在指标的选取上，充分依据国家相关的方针政策要求，同时结合参考了众多的文件、标准，追求规范性技术要素和技术指标选取科学合理、有据可依。

主要引用的规范性文件是：

GB 17988 食具消毒柜安全和卫生要求

WS/T 313 医务人员手卫生规范

（二）与国内领先、国际先进标准的对标情况

本文件严格遵守突发事件应急防控相关法律法规，并根据《国家突发公共事件总体应急预案》对突发公共事件的分类分级规定，将养老服务机构突发公共卫生事件分为一般（IV级）、较大（III级）、重大（II级）和特别重大（I级）四级，并根据法律法规要求依级启动应急预案。

由于目前尚无专门的养老服务机构公共卫生应急防控相关国家标准和行业标准，本文件主要参考了山西、安徽、山东、宁夏等相关地方标准，明确养老服务机构公共卫生应急防控工

作的组织管理、风险源识别、应急预案制定、监测与预警、报告与信息发布等相关要求。同时基于可操作、可适用的原则，进一步细化重大传染病疫情、重大食物中毒、群体性不明原因疾病三类养老服务机构可能出现的公共卫生事件应急处置流程，为各养老服务机构提供应急处置工作指引。

四、主要条款说明

本文件按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定，设置范围、规范性引用文件、术语和定义、参考文献等标准通用结构和内容，同时根据标准实际需求确定整体结构。

（一）范围

本文件规定了养老服务机构开展公共卫生事件的组织与管理、一般规定、预防与应急准备、应急处置、评价与改进的应急防控要求。

本文件适用于深圳市内经备案的提供集中托养服务的养老服务机构开展公共卫生事件应急防控工作。

（二）规范性引用文件

本章主要为标准文本中规范性引用的文件，包括 GB 17988、WS/T 313 等相关标准。

（三）术语和定义

为方便标准使用者理解本文件关键术语，本章规定了公共

卫生事件、重大传染病疫情、重大食物中毒、群体性不明原因疾病四项术语和定义。

（四）组织管理

本章规定了养老服务机构公共卫生事件应急防控工作的组织领导与工作职责。

第 4.1 条规定养老服务机构内部应设立安全管理部门，建立公共卫生事件应急管理体系，成立领导小组等公共卫生事件应急防控工作。

第 4.2 条规定了养老服务机构公共卫生安全事件防控的工作职责，包括制定相应的规范制度和应急预案、培训与宣传、日常检查及整改、设备设施管理等职责。

（五）一般规定

本章规定了养老服务机构公共卫生事件应急防控工作的基本原则和总体要求。

第 5.1 条规定了养老服务机构公共卫生事件应急防控的基本原则，包括预防为主，综合治理；底线思维，有备无患；快速反应，并行处置。

第 5.2 条规定了养老服务机构公共卫生事件应急防控工作的总体要求。提出养老服务机构在公共卫生事件应急防控中需按《国家突发公共事件总体应急预案》的规定和要求进行分类分级管理，依级启动预案。

（六）预防与应急准备

本章规定了养老服务机构公共卫生事件应急防控工作中的预防与应急准备的基本流程和要求。

第 6.1 条规定养老服务机构在公共安全卫生事件预防与应急准备工作中，需对养老服务机构内可能存在的风险源进行识别，且根据识别结果将公共卫生事件划分为不同一般（IV 级）、较大（III 级）、重大（II 级）和特别重大（I 级）四级。

第 6.2 条规定了养老服务机构公共卫生事件应急管控预案。养老服务机构应制定应对公共卫生事件的应急预案，所制定的应急预案中至少包含指导思想、组织机构、职责分工、处置原则、预案等级、处置程序、工作要求等内容，且需对应急预案及时进行更新和补充。

第 6.3 条规定了养老服务机构公共卫生事件的日常预防，从重大传染病疫情的预防、重大食物中毒的预防、群体性不明原因疾病的预防三种常见的公共卫生事件的应急预防方面进行了规定。

第 6.4 条规定了养老服务机构公共卫生事件防控的监测与预警。养老服务机构应根据要求及时对风险源及常见的公共卫生事件进行监测，且制定预警体系及预警方案，及时发现可能存在的突发事件，且采取有效的措施防止公共卫生事件的发生。

第 6.5 条规定了养老服务机构在公共卫生事件的防控中，

应针对所制定的防控预案进行培训和演练，增强公共卫生事件的意识及工作人员对公共卫生事件的防控能力。

（七）应急处置

本章规定了养老服务机构在公共卫生安全事件发生之后，在应急防控中的操作流程和事件处置基本文件及要求。

第 7.1 条规定了养老服务机构公共卫生安全事件应急处置的基本要求，要求养老服务机构在事件发生之后要第一时间内启动应急预案，按照时间等级采取针对性的处置措施，同时防止谣言的产生及传播。

第 7.2 条规定了报告与信息发布的相关要求。养老服务机构应建立健全公共卫生事件报告制度，按照应急事件报告的相关规定逐级报告。对不同等级的公共卫生安全事件采取针对性报告机制和信息发布机制，确保报告信息和发布信息的真实性、客观性和准确性。

第 7.3 条规定了重大传染病疫情事件、重大食物中毒事件、群体性不明原因疾病事件三类公共卫生事件的应急处置措施。在“快速反应，并行处置”的原则指导下，三类公共卫生事件的主要应急处置措施包括：发现-汇报医务部门-先期处理-启动应急预案-报告-应急处理-事件续报-信息公开-事件总结，并针对性规定了每类公共卫生事件每项应急处置措施的工作要求，对养老服务机构具有较强的可操作性和指导性。

（八）评价与改进

本章规定了养老服务机构公共卫生事件应急防控备案、评价与改进。

第 8.1 条规定了养老服务机构在公共卫生事件应急处置结束之后应整个事件过程中重要信息及处置结果及时报相关部门进行备案。

第 8.2 条规定了养老服务机构在公共卫生事件应急处置结束之后需将整个事件处理中的各种资料进行整理，且对整个事件的全过程进行综合性的评价，对原应急预案的问题及不足进行总结。且对整个事件中的相关责任人开展奖惩。

第 8.3 条规定了养老服务机构需根据对公共卫生事件应急处置的评价结果对原应急预案进行改进，且对改进的应急预案进行演练。

（九）参考文献

全面搜集现行国家标准、行业标准、广东省地方标准和深圳市地方标准，目前尚无专门的养老服务机构公共安全卫生事件应急管控标准，但全国部分地区已发布相关地方标准，其中山西、安徽、山东、宁夏等地均已发布相关标准。本文件将上述地方标准纳入参考文献，包括 DB14/T 1528、DB14/T 1904、DB34/T 2627、DB37/T 3778、DB64/T 1522.4、DB64/T 1522.5 等。

五、是否涉及专利等知识产权问题

本文件不涉及专利等知识产权问题。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

本文件征求意见过程中，所有反馈意见均采纳，并根据意见修改标准内容，暂无重大意见分歧。

七、适时标准的措施建议

（一）组织规范试运行

本文件在正式颁布之后，将标准运用于全市养老服务机构公共卫生事件应急防控规范实际工作，检验规范内容的可行性，结合试运行的结果及相关的意见建议对规范进行进一步的修订。

（二）加强规范的宣贯

为推动规范的落地实施，应加强规范宣传培训。首先，建议将该规范纳入到养老服务机构监管相关文件。其次，开展规范宣贯培训，以养老服务机构相关工作人员为培训对象，分批次、分步骤开展培训，加强相关人员对规范的了解，促进规范有效落地。最后，加强规范实施监督，组建由相关部门、标准起草单位、行业协会等相关人员组成的“实施监督工作组”，通过现场抽查等方式，切实保障规范精准实施、实施到位。

八、其他应说明的事项

本文件需根据实际情况及时加以修订和更新，以适应技术和服务发展的需要。