

# 国家卫生和计划生育委员会文件

国卫应急发〔2016〕46号

## 国家卫生计生委关于印发 突发事件紧急医学救援“十三五”规划 (2016—2020年)的通知

各省、自治区、直辖市卫生计生委，新疆生产建设兵团卫生局：

为切实做好“十三五”期间我国突发事件紧急医学救援工作，保障人民群众身心健康和生命安全，维护国家公共安全与社会和谐稳定，我委制定了《突发事件紧急医学救援“十三五”规划（2016—2020年）》。现印发给你们，请认真贯彻执行。



(信息公开形式：主动公开)

# 突发事件紧急医学救援“十三五”规划 (2016-2020年)

突发事件紧急医学救援是政府应急管理的重要内容,是卫生计生部门的一项重要职责,是卫生应急工作的重要组成部分。为加强突发事件紧急医学救援工作,有效减轻各类突发事件对人民群众身心健康和生命安全的危害,保障社会和谐稳定与经济平稳发展,根据《中华人民共和国突发事件应对法》、《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规和相关文件,制订本规划。

## 一、规划基础与面临形势

(一)近年来紧急医学救援取得显著成效。在党中央、国务院坚强领导下,十余年来我国突发事件紧急医学救援工作取得显著成效。一是管理体制不断健全。在总结汶川地震等突发事件紧急医学救援实践的基础上,完善了分级负责、属地为主的管理体制。二是预案体系逐步完善。制订《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》,同时分级分类制订了紧急医学救援预案和工作规范。三是机制建设取得进展。建立了由卫生计生部门统筹协调、多部门参与、军地协同的紧急医学救援协调联动机制,在多次突发事件应对中有效发挥作用。四是能力建设得到强化。按区域规划布局,建设了4类37支国家紧急医学救援队伍,各级医疗机构和疾控机构的紧急医学救援能力稳步提升,院前急救医疗体系建设持续加强。五是突发事件有效处置。近五年来,我国卫生计生系统成功、有效地开展了四川

芦山地震和天津港火灾爆炸事故等多起重特大突发事件的紧急医学救援，切实保障了人民群众身心健康和生命安全，得到了党中央、国务院的充分肯定以及社会各界的高度认可；圆满完成了菲律宾“海燕”台风和尼泊尔地震的国际医学救援任务，赢得受援国以及国际社会的广泛赞誉。这为“十三五”期间推进突发事件紧急医学救援事业持续发展打下了良好的基础。

（二）我国紧急医学救援面临的形势和挑战。我国自然灾害种类多、分布广而且频发，各类事故灾难和社会安全事件也时有发生，突发事件紧急医学救援面临严峻的形势，任务艰巨。党中央、国务院高度重视突发事件应对工作，坚持生命至上，始终要求把抢救伤病员放在首要位置。随着“一带一路”战略的实施和全方位开放新格局的构建，我国参与国际紧急医学救援的能力也有待提高。

目前，我国紧急医学救援综合实力尚不能很好满足突发事件应对的实际需要，与发达国家水平相比也还有较大差距。主要表现在：现场紧急医学救援指挥协调机制有待完善，紧急医学救援队伍的装备保障和远程投送能力不强；航空医疗救援和海（水）上医疗救援尚处于起步探索阶段；全国区域布局的专业化紧急医学救援网络还没有形成，基层紧急医学救援能力亟待加强；专业人才培养和学科建设需要加快推进。因此，在“十三五”期间要着力推进我国紧急医学救援的网络、能力和机制建设，使之与我国社会经济发展水平相匹配、与突发事件应对需要相适应。

## 二、指导思想、基本原则和规划目标

### （一）指导思想。

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持“四个全面”的战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以人为本，树立底线思维，从国家安全战略高度出发，以保护人民群众生命健康安全为根本，以提高突发事件紧急医学救援能力与水平为重点，着力弥补薄弱环节，解决突出问题，加快构建科学高效、可持续发展的突发事件紧急医学救援体系。

### （二）基本原则。

政府负责，多方协同。落实各级政府责任，坚持属地管理、分级负责。完善多部门协同、军民融合的紧急医学救援协调联动机制。广泛动员社会各方力量和公众积极参与紧急医学救援工作。

平急结合，高效准备。全面加强国家、省级和基层的紧急医学救援能力建设和突发事件应对准备工作，夯实基础，高效准备，积在平时，用在急时，切实提升突发事件紧急医学救援能力和水平。

专兼结合，合理布局。在增强各级各类医疗卫生机构紧急医学救援能力的基础上，根据我国地理特点和突发事件的地域分布，科学规划、合理布局，重点强化专业化紧急医学救援队伍和机构的能力建设，逐步构建突发事件紧急医学救援网络。

快速反应，有效处置。及时、准确掌握突发事件紧急医学

救援相关信息，第一时间开展应急响应。建设机动性强、保障有力的紧急医学救援队伍，在突发事件发生后能够迅速出动、及时到达，有力、有效地开展紧急医学救援处置工作。

### （三）规划目标。

#### 1. 总体目标。

到 2020 年末，建立健全紧急医学救援管理机制，全面提升现场紧急医学救援处置能力，有效推进陆海空立体化协同救援，初步构建全国紧急医学救援网络，基本建立我国专业化、规范化、信息化、现代化、国际化的突发事件紧急医学救援体系，有效满足国内突发事件应对需要，同时发挥我国在全球紧急医学救援中的作用。

#### 2. 主要指标。

（1）现场紧急医学救援能力有效提升。规划建设国家紧急医学救援移动处置中心（帐篷队伍），升级完善国家紧急医学救援队伍（车载队伍）；县级及以上地方紧急医学救援队伍规范化建设 90%以上达标。

（2）全国紧急医学救援网络初步形成。在全国规划布局建设 7 个国家紧急医学救援综合基地；指导各省份建设区域紧急医学救援中心，推进地市级、县级紧急医学救援站点建设。

（3）紧急医学救援工作基础进一步夯实。各级各类紧急医学救援预案实现全覆盖。二级及以上公立医院应急管理专（兼）职机构设置全覆盖。各级卫生计生行政部门和县级及以上医疗卫生机构紧急医学救援信息规范化报告率达 95%以上。全国开展紧急医学救援相关学科研究生学历教育的高等院校

达 10 个以上。从事紧急医学救援的医疗卫生专业人员培训率达 90%以上。开展专业人员紧急医学救援相关培训的乡镇卫生院和社区卫生服务中心达 70%以上。

(4) 紧急医学救援社会素养进一步提升。在全国各省份开展紧急医学救援知识和技能普及活动进企业、进社区、进学校、进农村、进家庭，以地市为单位覆盖达 70%以上。

### 三、主要任务和措施

#### (一) 加强现场紧急医学救援。

1. 健全现场救援指挥协调机制。完善现场紧急医学救援指挥协调机制，建立现场指挥官制度、联席会议制度、专家组组长负责制度等工作制度。有效统筹现场紧急医学救援各项工作，及时有序落实医疗救治、疾病防控、卫生防疫、心理援助、健康宣教和物资保障等救援措施。制订完善不同现场条件、不同类别突发事件的紧急医学救援工作指南和方案，规范现场救援处置和技术操作流程。

2. 强化现场医学救援队伍建设。按照“分区规划、合理布局、分级建设、加强装备、训练有素、反应迅速、处置高效、保障有力”的要求，建立健全分级分类的紧急医学救援队伍。在国家层面，建设国家紧急医学救援移动处置中心（帐篷队伍），升级完善国家紧急医学救援队伍（车载队伍），重点加强专业处置、装备保障和远程投送能力；完善国家现场紧急医学救援专家库，有效发挥专家指导现场处置的作用。在地方层面，推进省级、地市级和县级紧急医学救援队伍建设，切实提升地方各级救援队伍第一时间反应、迅速到达现场、有效开展处置

的能力。加强各级应急心理援助队伍建设，增强突发事件应急心理援助工作的科学性和针对性。

**重点项目一：国家紧急医学救援移动处置中心（帐篷队伍）建设**

序号	项目	覆盖范围	主要建设内容
1	国家紧急医学救援移动医疗救治中心建设	选择6个省份， 每省建设1个。	每个国家紧急医学救援移动处置中心由指挥通讯、专业处置、后勤保障、移动运输4个单元组成，实现装备模块化、功能集成化，重点强化现场专业处置能力、远程航空投送能力和极端条件下的自我保障能力。
2	国家紧急医学救援移动卫生防疫中心建设	选择2个省份， 每省建设1个。	
3	国家紧急医学救援移动突发中毒事件处置中心建设	选择2个省份， 每省建设1个。	
4	国家紧急医学救援移动核辐射事件处置中心建设	选择1个省份建设。	

**重点项目二：国家紧急医学救援队伍（车载队伍）升级完善**

序号	项目	覆盖范围	主要建设内容
1	新建国家紧急医学救援队伍	选择10个左右省份， 每省建设1个。	实现队伍装备车载化、功能集成化，能够有效开展现场紧急医学救援。
2	已建国家紧急医学救援队伍升级完善	国家队承建省份。	提升队伍快速响应、远程投送等功能，强化队伍运维保障。

**（二）推进陆海空立体医疗转运与救治。**

1. 优化陆路医疗转运与救治。充分发挥院前医疗急救机构的作用，完善管理机制，发展人员队伍，保障人员待遇，改进装备设施，进一步提升突发事件现场检伤分类救治和伤员快速安全转运的能力。建立完善陆路长途医疗转运协作机制，与铁路运输部门加强协作，提升大批量伤员转运的效率和安全性。

2. 推进航空医疗转运与救治。鼓励发展我国航空医疗转运与救治工作。制订支持航空医疗转运与救治发展的政策和保障

措施。研究编制航空医疗转运与救治相关工作规范和技术指南。逐步开展航空医疗转运与救治的专业队伍和装备设施建设。积极探索建设国家航空医疗救援力量。

3. 开展海（水）上医疗转运与救治。在我国沿海和沿江河湖泊地区，按区域布局建设国家海（水）上紧急医学救援基地，重点加强海（水）上伤病救治队伍和设备条件等专业化建设。基地平时开展海（水）上紧急医学救援专业教育、陆海空相结合的培训演练和装备研发等工作；在海（水）上突发事件发生时，有效落实伤员医疗转运与救治等医学救援措施。指导和支持沿海和内陆水域省份加强本辖区相关医疗卫生机构的海（水）上紧急医学救援能力建设。

#### 重点项目三：国家海（水）上紧急医学救援基地建设

主要建设内容	覆盖范围
加强海（水）上伤病救治队伍和设备条件等专业化建设，配备医疗救护艇，同时开展航空医疗救援队伍和基地直升机停机坪建设，加强信息指挥联通、专业教育和培训演练等设备设施建设。	沿海和沿江河湖泊选择6个左右地区，每个地区建设1个。

#### （三）完善医学救援区域网络。

1. 升级国家紧急医学救援指挥中心。升级改造国家卫生计生委应急指挥中心，指导省级、地市级、县级卫生计生行政部门加强应急指挥中心建设，积极推进医疗机构、疾控机构、院前医疗急救机构和紧急医学救援队伍的应急平台建设。完善国家紧急医学救援指挥中心的职能，实现与地方各级应急指挥中心和各类应急平台间的互联互通，满足紧急医学救援应急值守、信息报告、指挥调度和辅助决策等工作需要。健全紧急医学救援信息报告制度，提升信息报告的及时性、准确性和完整



性，为紧急医学救援指挥决策提供可靠依据。

2. 建设国家紧急医学救援综合基地。在全国按区域布局建设7个国家紧急医学救援综合基地，构建国家紧急医学救援网络的支柱力量。基地建设采用“平急结合”的方式，重点加强灾害模拟场景构建和专业教育、培训演练基础设施建设，紧急医学救援相关学科、科技研发基础设施建设，批量重症伤员收治的基础设施、医疗救援信息联通和指挥设备条件、直升机停机坪和航空医疗救援队伍装备等建设。基地建成后，具备以下功能：平时开展紧急医学救援管理与技术类的专业教育、人才培养、培训演练、学科建设、科技研发和新技术推广应用等工作；在发生重特大突发事件时，代表国家快速反应、专业救援，迅速实现批量危重伤员集中收治、航空器（包括直升机、固定翼飞机等）运送与救治伤员等功能。

#### 重点项目四：国家紧急医学救援综合基地建设

主要建设内容	覆盖范围
加强具备灾害模拟场景的专业教育、培训演练基础设施建设；开展重症伤员批量收治基础设施、直升机停机坪和航空医疗救援队伍装备、信息联通指挥保障条件等建设；推进紧急医学救援产、学、研、用基础设施建设。	全国分区域布局，选择7个省份，每省建设1个。

3. 指导建设区域紧急医学救援中心。指导省级卫生计生行政部门，根据地理区域、交通状况和灾害事故特点等情况，在本辖区内依区域布局、规划建设省级紧急医学救援中心。省级紧急医学救援中心是国家紧急医学救援区域网络的重要组成部分和骨干力量，平时注重体制机制和能力水平建设，尤其是人员队伍及管理、技术等综合提升；重特大突发事件发生时，能快速应对、高效处置，有效减少伤员的死亡和致残。根据需

要，适时对省级紧急医学救援中心开展评估，达到标准的可考虑确定为国家区域紧急医学救援中心，代表国家承担所在省份和周边邻近省份的重特大突发事件紧急医学救援任务。

4. 鼓励基层紧急医学救援站点建设。各省份根据地理区域、交通状况和灾害事故特点等情况，积极推进本辖区紧急医学救援站点建设，夯实基层紧急医学救援工作基础。以地市级和县级为重点，以医疗机构、疾控机构和院前医疗急救机构为基础，建设紧急医学救援站点，切实加强人员队伍建设和装备物资配备，有效提升第一时间的现场医学救援处置能力和伤员接收救治能力。

5. 扩充专业类紧急医学救援力量。在现有基础上，新建和升级改造国家突发中毒事件、核辐射事件紧急医学救援中心；强化前期建设的省级突发中毒事件、核辐射事件紧急医学救援中心能力，并在部分省份新建核辐射事件紧急医学救援中心。通过建设，着力提升国家和省级中毒、核辐射损伤救治能力，以及人员受到化学性、放射性污染的检测、洗消和防护能力。

重点项目五：突发中毒事件、核辐射事件紧急医学救援中心建设

序号	项目	覆盖范围	主要建设内容
1	国家突发中毒事件紧急医学救援中心建设	新建1个， 升级1个。	加强国家中毒检测鉴定参比实验室和信息平台建设，升级完善中毒救治和化学污染检测、洗消和防护专业设施设备。
2	国家核辐射事件紧急医学救援中心建设	新建1个， 升级2个。	升级完善核辐射损伤救治和放射性污染检测、洗消和防护专业设施设备。
3	省级核辐射事件紧急医学救援中心建设	14个省份， 每省新建1个。	改、扩建相关专业设施，配置核辐射损伤救治和放射性污染检测、洗消和防护专业设施设备。

#### (四) 夯实医学救援基础实力。

1. 规范医学救援管理。健全各级卫生计生行政部门和医疗卫生机构应急管理组织体系和运行机制。二级及以上公立医院内设或指定科室负责紧急医学救援管理工作。巩固和发展部门配合、军民融合、条块结合、资源整合的紧急医学救援协调联动机制。完善紧急医学救援预案管理。规范紧急医学救援的预案启动、应急响应终止和总结评估等工作。充分发挥中医药在突发事件紧急医学救援中的作用。

2. 加大人才培养和培训演练。积极推进灾难医学等紧急医学救援学科建设。配合教育部门，加强临床医学、预防医学等专业本科生的紧急医学救援能力培养，开展紧急医学救援相关学科研究生学历教育。继续完善紧急医学救援培训演练大纲和教材，对管理人员、应急队员和业务骨干实施规范化、常态化的培训演练。着力强化乡镇和社区基层医疗卫生机构专业人员培训工作，切实增强基层一线人员的紧急医学救援意识和能力。

3. 完善物资储备保障。加强紧急医学救援物资动态管理，配合工业和信息化部门，大力提升应急物资储备调用的信息化水平。在重点地区推进建设紧急医学救援急缺药品的国家级区域储备中心。不断完善各级紧急医学救援物资储备目录。建立健全医疗卫生机构应急物资储备调用制度。

4. 推动科研攻关和产业发展。加强突发事件紧急医学救援理论、方法和应用技术研究。鼓励和支持高等院校、研究机构、医疗卫生单位和相关企业建立产、学、研、用协同创新机制。

积极推进紧急医学救援关键装备与技术的科研开发、成果转化、产业制造和推广应用。

5. 促进宣教和社会参与。大力促进紧急医学救援知识普及与技能训练，开展进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭等活动，提升全民公共安全意识和自救互救他救能力。积极推动全社会参与紧急医学救援工作，广泛动员和有效组织社会各方力量，充分发挥社会团体和志愿者的作用，逐步形成全民关注、全民参与的良好局面。

6. 拓展国际交流合作。加强紧急医学救援领域的国际交流与合作，积极开展考察、培训和联合演练等活动，引进先进理论、技术、装备与管理模式，提高突发事件紧急医学救援准备和处置水平。对遭受重特大灾害并需要支持的国家和地区及时提供援助，积极参与全球重特大灾害事件紧急医学救援行动。

#### 四、政策和保障

(一) 加强组织领导。各地要加强对紧急医学救援的组织 and 领导，明确紧急医学救援的责任主体和工作任务，科学制订紧急医学救援相关规划、实施计划和工作方案，营造有利于推进紧急医学救援工作的政策和制度环境。

(二) 保障资金投入。各地要将紧急医学救援的基础设施保障、物资保障、运行保障等方面的投入纳入政府财政预算，落实紧急医学救援的人员和工作经费并建立长效投入保障机制。进一步拓宽资金筹集渠道，鼓励社会力量参与紧急医学救援投入。

(三) 强化项目管理。各地要制订切实可行的项目建设管

理方案，加强项目资金管理和过程管理，严格按照相关规定和要求，有序推进规划项目的顺利实施，确保经费投入的效率和效益。

**（四）落实考核评估。**各地要建立紧急医学救援规划实施的监督、考核评估体系，制订评估方案，通过开展定期与不定期的督导检查，综合评价辖区内紧急医学救援工作的进展和成效。国家卫生计生委将不定期组织督查，并在2018年对规划执行情况开展中期评估，在2020年进行终期评估。

---

国家卫生计生委办公厅

2016年8月31日印发

---

校对:李正懋