



上海市公共卫生应急管理条例(草案)

(征求意见稿)

上海市人大常委会办公厅公告

市十五届人大常委会第二十五次会议对《上海市公共卫生应急条例(草案)》进行了审议。为进一步发扬立法民主,现将条例草案征求意见稿及相关说明在解放日报、上海法治报、东方网(www.eastday.com)、新民网(www.xinmin.cn)、上海人大网、“上海人大”微信公众号上全文公布,向社会广泛征求意见,以便进一步研究修改,再提请以后的常委会会议审议。现将有关事项公告如下:

- 一、公开征求意见的时间
2020年10月9日至10月24日
- 二、反映意见的方式
(一)来信地址:上海市人民大道200号,市人大常委会法制工作委员会立法一处;邮政编码:200003
(二)电子邮件:fgwyc@spsc.sh.cn
(三)传 真:63586583
上海市人大常委会办公厅
2020年10月9日

第一章 总 则

第一条 (目的依据)

为了提高公共卫生应急能力,预防和减少公共卫生事件发生,控制、减轻和消除其社会危害,保障公众生命安全和身体健康,维护公共安全和秩序,根据《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国突发事件应对法》以及相关法律法规,结合本市实际,制定本条例。

第二条 (适用范围)

本市行政区域内公共卫生社会治理,以及公共卫生事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置、医疗救治、保障监督等活动,适用本条例。

第三条 (基本原则)

公共卫生应急管理工作应当坚持人民至上、生命至上,遵循统一领导、分级负责,预防为主、平战结合,依法防控、系统治理,尊重科学、精准施策,联防联控、群防群控的原则。

第四条 (公共卫生应急管理体系)

本市建立和完善公共卫生应急管理体系,建设各方参与的公共卫生社会治理体系,集中统一的公共卫生应急指挥体系,专业现代的疾病预防控制体系,协同综合的公共卫生监测预警体系,平战结合的应急医疗救治体系。

第五条 (政府职责)

市人民政府统一领导本市公共卫生应急管理。区和乡镇人民政府、街道办事处具体负责本辖区内的公共卫生应急管理工作,落实上一级人民政府及其有关部门制定的公共卫生应急管理措施。

第六条 (部门职责)

卫生健康部门按照职责,负责组织实施公共卫生日常管理和公共卫生事件监测预警、应急处置、医疗救治等相关工作。发展改革、经济信息化、商务、粮食物资储备、药品监管等部门按照各自职责,负责组织实施相关药品、医疗器械、防护用品等应急物资的储备、征用、应急生产、紧急采购,以及基本生活必需品的调度供应等工作。民政部门负责指导公共卫生事件的社区防控,以及养老服务、儿童福利机构、残疾人养护机构的公共卫生事件预防与处置工作,指导开展相关志愿服务工作。教育部门负责指导监督学校、托幼机构和培训机构落实公共卫生事件预防与处置措施,制定并组织实施公共卫生事件应急处置期间的停课和复学方案。公安、应急、交通、科技、市场监管、绿化市容、生态环境、农业农村、城管执法、房屋管理、财政、税务、人力资源社会保障、国有资产、金融管理、司法行政、海关等部门按照各自职责,做好公共卫生事件预防与处置相关工作。

第七条 (单位和个人义务)

任何单位和个人应当遵守有关法律、法规规定,服从各级人民政府及其有关部门发布的决定、命令、通告,配合其依法采取的公共卫生事件预防与处置措施。

第八条 (合理措施原则)

各级人民政府及其有关部门采取应对公共卫生事件的措施,应当与公共卫生事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。

第九条 (禁止歧视与隐私保护)

任何单位和个人不得歧视正在接受治疗或者已被治愈的传染病患者、疑似传染病患者、病原携带者及其家属,不得歧视来自或者途经疫区、疫情高风险地区的人员,不得泄露涉及个人隐私的有关信息资料。

第十条 (长三角区域合作)

本市在长三角区域合作框架下,推进公共卫生事件防控预案对接、信息互联互通、防控措施协同。

第十一条 (国际合作)

本市加强公共卫生领域的信息共享,人员技术交流等国际交流合作,积极参与全球公共卫生治理,共同防范公共卫生安全风险。

第二章 公共卫生社会治理

第十二条 (公共卫生社会治理体系)

本市建立健全公共卫生社会治理体系,坚持党的领导,落实属地责任、部门责任,通过联防联控、群防群控机制,将区域治理、部门治理、行业治理、社区治理、单位治理有机结合,形成跨部门、跨层级、跨区域的公共卫生事件预防与处置体系。

第十三条 (落实部门责任)

各级人民政府及其有关部门应当建立健

关于《上海市公共卫生应急管理条例(草案)》(征求意见稿)征求意见有关事项的说明

一、条例制定的背景

新冠肺炎疫情发生以来,本市全面提高依法防控、依法治理能力,为疫情防控工作提供有力法治保障,为总结固化有效经验,解决疫情防控中暴露的问题,健全完善公共卫生应急管理体系,有必要制定一部公共卫生应急地方立法,推动构建公共卫生大应急管理格局,提高应对重大突发公共卫生事件的能力和水平。

二、主要内容

《条例(草案)》(征求意见稿)共十章八十三条,主要包括:
(一)关于公共卫生应急管理体系建设。对本市公共卫生应急管理体系建设提出明确要求,围绕公共卫生社会治理、应急指挥、疾病预防控制、监测预警、应急医疗救治“五大体系”展开。
(二)关于公共卫生社会治理。建立健全本市公共卫生社会治理体系,对属地责任、社区

治理、单位治理、个人健康管理、行业治理、开展爱国卫生运动、社会力量参与、宣传教育等方面作出了规定。

(三)关于预防与应急准备。完善应急指挥体系,明确了应急预案的制定、调整、演练、培训等要求,以及应急物资、技术与生产能力、平战结合设施等储备要求、专家库等内容;建立疾病预防控制体系,对疾控机构能力建设、医防协同机制、实验室检测网络等作出规定。

(四)关于监测与预警。健全公共卫生监测预警体系,规定了监测方案与计划的制定实施程序,信息报告制度及相应的调查核实程序,建立公共卫生事件的预警、信息通报与信息發布制度等。

(五)关于应急处置。规定了公共卫生事件性质认定和应急预案启动程序,明确了应急处置期间应依法采取的各项措施。

(六)关于医疗救治。规定建立由定点医院、院前急救机

构、社区卫生服务中心等组成应急医疗救治体系,按照集中患者、集中专家、集中资源、集中救治的要求,开展救治工作。

(七)关于保障措施。分别对“平时”和“战时”两种状态下的保障措施做了规定,并为促进生产生活秩序的恢复,明确了相关扶持政策、矛盾纠纷化解、公共法律服务等措施。

(八)关于监督措施。从政府内部监督、人大监督、社会监督、舆论监督等方面,对公共卫生应急管理工作进行全面监督。

三、征求意见的重点

- 1、对完善本市公共卫生社会治理体系的意见和建议;
- 2、对做好预防和应急准备的意见和建议;
- 3、对完善监测和预警体系的意见和建议;
- 4、对应急处置相关措施的意见和建议;
- 5、其他意见和建议。

第四章 监测与预警

第三十四条 (监测预警体系)

本市健全公共卫生监测预警体系,建立综合监测平台,构建包括医疗机构、药店、学校、托幼机构、养老机构、农产品交易市场、交通枢纽等单位 and 场所的监测哨点布局,依托市级公共卫生应急指挥信息系统,建立智慧化预警多点触发机制,明确不同类型公共卫生事件的触发标准,汇集、储存、分析、共享相关部门的监测信息,增强早期监测预警能力,做到早发现、早报告、早控制、早处置。

第三十五条 (监测方案与计划的制定实施)

卫生健康部门会同相关部门根据有关规划和监测方案要求,结合实际情况,制定本市公共卫生监测方案与工作计划,组织疾控机构和医疗机构等单位开展监测工作。

疾控机构和医疗机构根据本市公共卫生监测方案与工作计划要求,组织开展公共卫生事件、患者、症状和危险因素等监测与报告,建立信息推送、会商分析和早期预警制度,实现实时监控和主动发现。

市场监管、药品监管、农业农村、绿化市容、教育、海关等部门按照本市公共卫生监测方案要求和各自职责,在本系统内组织开展相关监测工作,并及时共享监测信息。

第三十六条 (信息报告)

获悉公共卫生事件信息的单位和个人,应当立即向所在地人民政府、卫生健康部门或者疾控机构报告,或者通过12345市民热线报告。报告信息应当做到及时、客观、真实。

第三十七条 (调查核实)

市、区卫生健康部门应当组织有关专业机构对获悉的公共卫生事件信息或者接到的公共卫生事件报告及时汇总分析、调查核实,并将调查核实的结果按照规定流程与时限进行报告。

市、区疾控机构应当主动收集、分析、调查、核实公共卫生事件信息。接到甲类、乙类传染病疫情报告以及突发原因不明的传染病报告,或者发现传染病暴发、流行时,应当立即报告同级卫生健康部门,由卫生健康部门立即报告同级人民政府,同时报告上级卫生健康部门和国务院卫生健康部门。

第三十八条 (预警制度)

本市建立健全公共卫生预警制度。可以对预警的公共卫生事件,按照其发生的紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度确定预警级别。预警级别从高到低分为一级、二级、三级和四级。

市、区卫生健康部门应当根据公共卫生事件监测结果和疾控机构的报告,开展公共卫生事件发展趋势分析和风险评估,向同级人民政府报告公共卫生事件预警信息。

市、区人民政府接到预警信息报告后,应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序,发布相应级别的警报,决定并宣布有关地区进入预警期,同时向上一级人民政府报告,并依法采取相关措施,做好应急响应准备。

市、区人民政府应当根据事态发展,按照有关规定适时调整预警级别并重新发布;有事实证明不可能发生公共卫生事件或者危险已经解除的,应当立即宣布解除警报,终止预警期,并解除已经采取的有关措施。

第三十九条 (信息发布)

本市发生公共卫生事件后,市人民政府或者市卫生健康部门应当及时向可能受到危害的区域省级人民政府或者卫生健康部门通报。

市人民政府或者市卫生健康部门在接到外省市人民政府或者市卫生健康部门涉及或者可能涉及本市的公共卫生事件通报后,应当及时通知本市相关部门和医疗卫生机构。

市、区人民政府有关部门发现已经发生或者可能引发公共卫生事件的情形时,应当立即向同级卫生健康部门通报。

第四十条 (信息发布)

本市建立公共卫生信息发布制度,市卫生健康部门应当依照有关法律、法规的规定,及时、准确、全面地向社会发布本市有关公共卫生事件的信息,并根据事态发展及时更新,回应社会关切,引导公众正确应对。

根据公共卫生事件应急处置需要,确需发布相关个人信息时,应当进行技术处理,最大程度保护个人隐私。

第五章 应急处置

第四十一条 (公共卫生事件性质认定)

公共卫生事件发生后,市、区卫生健康部门应当组织有关专业机构、专家库专家进行综合评估,根据国家和本市有关规定,判断公共卫生事件的类型与级别、传染病的类别等,并向本级人民政府提出是否启动应急预案的建议。

第四十二条 (预案启动)

市人民政府根据国家和本市相关应急预案,结合实际情况,制定本市公共卫生事件应急预案。

本市公共卫生事件应急预案由市卫生健康部门会同相关部门起草,报市人民政府批准后,向社会公布。

市卫生健康部门应当根据应急演练的评估结果,公共卫生事件的变化或者应急预案实施中发现的问题,及时组织修订公共卫生事件应急预案,并报市人民政府批准。

区人民政府应当根据本市公共卫生事件应急预案,结合实际情况,制定相应的公共卫生事件应急预案。

第二十五条 (应急演练与培训) 市、区人民政府应当定期组织有关部门按照公共卫生事件应急预案开展应急演练。

市、区卫生健康部门应当定期组织医疗卫生机构开展公共卫生事件应急演练,提高知识、技能的培训,指导开展应急演练。其他相关部门和单位应当配合做好本行业、本单位的培训和应急演练工作。

乡镇人民政府、街道办事处应当在区人民政府的统一指挥下,组织协调居民委员会、村民委员会、辖区各单位及人共同参与应急演练。

第二十六条 (应急物资储备)

本市根据公共卫生事件应急预案,建立药品、检测试剂、疫苗、医疗器械、救护设备和防护用品等公共卫生应急物资储备制度。

市卫生健康部门会同市发展改革、应急、财政、商务、经济信息化、粮食物资储备、药品监管等部门,编制本市公共卫生应急物资储备目录,由本市公共卫生应急储备中心按照目录进行实物储备。实物储备物资应当在保质期或者有效期内适时更换并调剂使用。

鼓励单位和家庭根据本市发布的疾病预防和健康提示,适量储备防护用品、药品等物资。

第二十七条 (技术与生产能力储备)

应急物资在保证最低储备量的同时,应当采用技术方案和生产能力储备。政府相关部门应当根据实际需要,与有关单位签订协议,明确应急物资的生产品种、数量、能力保障等。

第二十八条 (医疗机构与设施储备)

本市建立平战结合的公共卫生定点医疗机构储备制度。市、区卫生健康部门应当确定一定数量的医疗机构,在公共卫生事件发生时可以转化为定点医疗机构。每个区储备的定点医疗机构不少于一家。

区人民政府应当根据辖区面积和人口数量等因素,做好临时医院预设规划和储备,优先考虑体育、会展中心等大型公共设施。

第二十九条 (疾病预防控制体系)

本市建立以疾病预防控制机构(以下简称疾控机构)为核心、医疗机构为支撑、社区卫生服务机构为依托的疾病预防控制体系,加强市、区两级疾控机构能力建设,强化医疗机构和社区卫生服务中心疾病预防控制职责,健全医防协同、疾控机构与社区联动工作机制。

第三十条 (疾控机构能力建设)

本市优化市、区疾控机构职能设置和硬件设施,科学核定人员编制,完善人才培养使用机制,优化专业技术岗位结构比例,建立人员薪酬动态增长长效机制,稳定基层疾控队伍。

市疾控机构应当加强对区疾控机构的工作指导、业务培训 and 考核,建立上下联动的分工协作机制。市疾控机构可以根据公共卫生事件应急处置需要,对区疾控机构的人员、设备等进行统一调度使用。

第三十一条 (医防协同机制)

市、区卫生健康部门应当指导、督促医疗机构落实疾病预防控制职责,建立医疗机构与疾控机构之间人员、信息、资源互通和监督检查相互制约的医防协同机制。

医疗机构应当在疾控机构的指导下,开展疾病监测报告、流行病学调查、样本采集报送、密切接触者筛查管理等工作,向疾控机构提供确诊或者疑似传染病病例诊断、实验室检测、疾病救治等相关信息。

第三十二条 (实验室检测网络)

本市建立以疾控机构为主体,医疗机构、高校和科研院所、第三方检测机构等协调联动的公共卫生实验室检测网络,提升公共卫生检测能力。

市、区卫生健康部门应当加强对公共卫生实验室检测网络的生物安全管理和质量控制。

第三十三条 (重大公共卫生安全专家库)

本市建立由公共卫生、临床医疗、应急管理、健康教育、法律等专业领域专家组成的重大公共卫生安全专家库。

市卫生健康部门可以从专家库中选择部分专家成立专家委员会,指导公共卫生事件的预防与处置工作。

第三十四条 (应急预案的制定与调整)

市、区人民政府决定启动公共卫生事件应急预案的,应当根据公共卫生事件的级别确定应急响应级别,并可以根据需要划定区域风险等级。公共卫生事件应急响应级别从高到低分为一级、二级、三级和四级;区域风险等级分为高风险、中风险和低风险。

启动一级、二级应急响应的,由市人民政府成立应急处务指挥部,市人民政府主要负责人担任总指挥,负责组织、协调、指挥公共卫生事件应急处置工作。

启动三级应急响应的,由市卫生健康部门负责组织实施公共卫生事件应急处置工作。

启动四级应急响应的,由区人民政府负责组织有关部门实施公共卫生事件应急处置工作。

甲类、乙类传染病暴发、流行时,市、区人民政府报经上一级人民政府决定,可以宣布本行政区域全部或者部分为疫区。

第四十三条 (应急管理措施的制定与发布)

市人民政府可以在不与宪法、法律、行政法规相抵触,不与本市地方性法规基本原则相违背的前提下,在卫生防疫、隔离观察、道口管理、交通运输、社区管理、场所管理、劳动保障、市容环境、动物防疫等方面采取临时性应急管理措施发布决定、命令、通告等。

经市人民政府授权,可以以应急处务指挥部的名义对外发布通告。

前两款规定的决定、命令、通告,应当通过新闻发布会、政府网站等途径向社会公布。

第四十四条 (紧急措施)

启动公共卫生事件应急响应后,市、区人民政府可以依法采取下列一项或者多项紧急措施:
(一)控制危险源,标明危险区域,封锁危险场所,划定警戒区;

(二)实行交通管制,设置道口检验检疫站;

(三)限制或者停止影剧院、体育场馆、博物馆等场所开放或者其他人群聚集的活动;

(四)停工、停业、停课;

(五)封闭可能造成传染病扩散的场所;

(六)封闭或者封存被污染的公共饮用水源、食品以及相关产品;

(七)控制或者扑杀染疫野生动物、家畜家禽;

(八)决定对甲类传染病疫区实施封锁;

(九)法律法规规定的其他措施。

采取前款所列紧急措施依法需要报经上一级人民政府决定的,市人民政府应当向国务院报告,并对接到的区人民政府报告即时作出决定。

紧急措施的解除,由原决定机关决定并宣布。

第四十五条 (专业处置机构)

根据公共卫生事件的实际情况和应急处置需要,相关单位应当采取下列处置措施:
(一)对公共场所以及公共场所的电梯等公共区域按照技术标准进行消毒,关闭集中空调通风系统;

(二)根据技术标准和指引,实行公共场所保持社交距离、佩戴口罩等措施;

(三)对传染病患者、疑似患者,现场可疑环节采样,并进行应急检验检测;

(四)及时对易受传染病感染的人群和其他易受损害的人群采取应急接种、预防性服药、群体防护等措施;

(五)对被污染的公共饮用水源、食品以及相关物品进行检验或者消毒;

(六)对被污染的污水、污物、场所等按照要求进行消毒,有关单位或者个人拒绝配合的,由疾控机构进行强制消毒;

(七)法律法规规定的其他措施。

第四十六条 (流行病学调查)

疾控机构发现或者接到公共卫生事件报告后,应当立即开展流行病学调查,确定传染源、判定密切接触者、排查疑似传播环节和场所等,并提出现场处理建议。

疾控机构在开展调查时,有权进入公共卫生事件涉及的单位和发生现场,询问相关人员,查阅或者复制有关资料 and 采集样本。被调查单位和个人应当予以配合,不得拒绝、阻挠。

第四十七条 (医学观察与隔离措施)

疾控机构根据流行病学调查结果,对已经发生甲类传染病或者按照甲类管理的乙类传染病的场所进行卫生处理,对传染病患者的密切接触者,在指定场所进行医学观察和采取其他必要的预防控制措施。

对前款规定的场所或者该场所内特定区域的人员,所在地的区人民政府可以实施隔离措施,并同时向市人民政府报告。市人民政府应当及时作出是否批准的决定;作出不予批准决定的,区人民政府应当立即解除隔离措施。

在隔离期间,实施隔离医学观察的区人民政府应当对被隔离人员提供基本生活保障;被隔离人员有工作单位的,所在单位不得停止支付其隔离期间的工资报酬。

隔离措施的解除,由原决定机关决定并宣布。

第四十八条 (健康观察)

根据重大传染病疫情应急处置需要,区人民政府可以对有疫情高风险地区旅居史或者居住史的人员采取在指定场所进行隔离健康观察或者居家自主健康管理,以及其他必要的预防控制措施。相关人员应当配合接受健康观察;拒绝配合的,由公安机关依法协助执行。

区人民政府根据疫情防控要求,可以临时征用具备相关条件的宾馆等场所作为集中健康观察点。

第四十九条 (特殊场所管控措施)

公共卫生事件发生时,学校、托幼机构和培训机构应当按照规定落实相关防控措施,不得在停课期间组织学生返校、组织线下教学和集体活动。

公共卫生事件发生时,养老服务机构、儿童福利机构、残疾人养护机构、羁押监管等场所应当根据应急处置需要,采取封闭式管理措施,暂缓或者减少人员探访。

第五十条 (交通和入境卫生检疫)

发生甲类传染病,按照甲类管理的乙类传染病时,为了防止传染病通过交通工具及其承运的人员、物资传播,区人民政府可以根据国家有关规定实施交通卫生检疫。

涉及国境口岸和出入境的人员、交通工具、运输设备以及可能传播传染病的行李、货物、邮包等物品,由海关依照国境卫生检疫法律、行政法规的规定采取卫生检疫措施。