

# 突发事件紧急医学救援“十四五”规划

突发事件紧急医学救援是新时代应急管理的重要内容，是卫生健康部门的一项重要职责，是医疗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《“健康中国 2030”规划纲要》和《“十四五”国民健康规划》，制定本规划。

## 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，“十三五”时期，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。认真总结新冠病毒感染疫情防控等突发事件紧急医学救援实践经验，完善了四方责任、属地为主的管理体制。二是预案体系不断完善。各级卫生健康行政部门和各类医疗机构均制定有突发事件紧急医学救援预案。各类应急预案、工作规范的针对性和可操作性进一步增强。三是机制建设取得进展。建立了由卫生健康部门统筹协调、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，建设了包含紧急医学救援队伍在内的 59 支国家卫生应急队伍。各级医疗机构和疾控机构的紧急医学救援能力稳步提升，院前医疗急救体系建设持续加强。五是突发事件有效处置。近五年来，

卫生健康部门成功、有效地开展了四川凉山、大兴安岭森林火灾和四川、江南、华南等地洪涝灾害等多起重特大突发事件的紧急医学救援，新冠病毒感染医疗救治也取得显著成效，切实保障了人民群众身心健康和生命安全，得到了党中央、国务院的充分肯定及社会各界的高度认可；圆满完成了意大利、阿塞拜疆、埃塞俄比亚等国的新冠患者救治等国际医学救援任务，赢得受援国及国际社会的广泛赞誉。这些为“十四五”期间推动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、突发公共卫生事件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，坚持以人民为中心，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”建设的推进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新时代突发事件应对的需要。主要表现在：现场紧急医学救援指挥协调机制有待完善，紧急医学救援基础较弱，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“十四五”期间要着力推进我国紧急医学救援的基地网络、能力和机制建设，使之与我国新时代强国建设相匹配、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。**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，准确把握新发展阶段、深入贯彻新发展理念、主动融入新发展格局，以推动高质量发展为主题，统筹发展和安全，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，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、跨行业协同、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，军民融合。全面加强国家、省、市、县各级的紧急医学救援能力建设和突发事件医疗应急准备工作，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。发挥军地优势，做到军民融合，

建立海陆空立体化及军地一体化紧急医学救援体系。

科学规划，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基地、队伍和机构的能力建设，进一步巩固完善救援队伍的联动机制，逐步构建突发事件紧急医学救援网络。做到专兼结合、资源共享、优势互补。

快速反应，有效处置。充分运用信息化技术，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，加强与院前医疗急救体系的协同，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 2025 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和收治能力，构建陆海空立体化协同救援，进一步推进医疗救援信息化指挥、陆海空伤员转运、大批量伤员救治、突发中毒事件医学救援、突发核辐射事件医学救援、基层突发事件快速医疗应急处置、紧急医学救援培训演练、专业人才培养、相关研究和成果转化及推广等方面工作。依托救治能力较强的综合医院，建设以重大公共卫生事件、创伤、传染病等相关国家医学中心和国家区域医疗中心、国家紧急医学救援基地、国家医疗应急演训

基地、国家重大传染病防治基地为龙头，相关医疗机构共同组成的紧急医学救援网络。基本建立我国专业化、规范化、信息化、现代化，分级、分层、分类的突发事件紧急医学救援体系，完善传染病疫情和突发公共卫生事件分级应急响应机制，规范决策主体和处置原则，明确相关部门及机构的职责分工和工作机制，提高早期预防、及时发现、快速反应和有效处置能力。有效满足国家、省、市、县各层级，自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件和社会安全事件等多种类的突发事件应对需要，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）统一高效的医疗应急指挥体系进一步完善，医疗应急各部门、各机构、各环节职责明确、无缝对接，确保指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力；医疗应急体制机制进一步健全，分层分类、高效实用的医疗应急预案体系和应急响应机制进一步完善，同时推进重大疫情和突发事件国家医疗救援力量调动与支援机制建设。建设国家、省、市、县、乡镇五级医疗应急指挥调度信息系统。

（2）紧急医学救援工作基础进一步夯实。根据人口、地理区位和突发事件风险分布特点，力争到 2025 年，以国家创伤医学中心和在紧急医学救援方面有较好工作基础的医疗机构为依托，在全国布局建设国家紧急医学救援基地；以呼吸、感染、重症、儿科等专科优势突出，综合救治实力

雄厚的高水平医疗机构为依托，在全国布局建设国家重大传染病防治基地；对国家中毒救治基地升级改造与强化建设，在全国有工作基础的地区布局建设国家中毒防控研究中心；继续推进 9 个省份的核辐射医疗救治基地建设。各省（自治区、直辖市）根据人口、风险和能力等布局建设紧急医学救援基地、机构和队伍，提升整体医疗应急处置能力。

（3）紧急医学救援队伍能力有效提升。在现有队伍类别基础上，增加重大疫情医疗应急队伍，依托国家和区域传染病医学中心、重大公共卫生事件医学中心等传染病救治力量较强的医疗机构，结合国家重大传染病防治基地建设，在全国布局 20 支左右重大疫情医疗应急队伍。各市（州）、县（市、区）同步推进重大疫情医疗应急队伍建设，以市（州）、县（市、区）医疗机构为依托，在全国各个县级行政区建设一支基层背囊化医疗应急小分队。更新福建、江苏、江西、贵州、安徽省卫生健康委建成的 5 支国家紧急医学救援队伍车辆及装备，提升国家紧急医学救援队伍有序有效处置重特大突发事件能力。

（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 75% 以上。

### **三、主要任务和措施**

（一）完善紧急医学救援基地网络，构建紧急医学救援核心支撑。

1.国家紧急医学救援基地建设。依托医院现有基础设施进行改造，配备院前及院内救治单元、现场紧急医学救援队伍、灾害场景模拟培训、信息指挥系统、救援物资仓储配送等模块，完善国家紧急医学救援基地的基础设施建设，实现信息化应急指挥、跨区域快速反应、陆海空立体转运、大批量集中救治、突发中毒事件医学救援、突发核辐射事件医学救援、医防融合协同、专业化培训教育、国际化科研交流、集成化物资储备等功能，提升重特大突发事件紧急医学救援综合能力。各省份根据自身突发事件特点，有针对性地强化紧急医学救援能力，同时重点强化高原、雪域等特殊环境下的紧急医学救援能力。“十四五”期间，拟规划建设 20 个左右国家紧急医学救援基地，作为现阶段我国紧急医学救援体系核心架构。

重点项目一：国家紧急医学救援基地建设

| 主要内容                                                                                             | 覆盖范围           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 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；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；推进紧急医学救援产、学、研、用基础设施建设。 | 以省为单位，分区域覆盖全国。 |

2.国家医疗应急实训基地建设。“十四五”期间，针对自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全四大类突发事件，

在全国东、中、西部省份各选择建设一个专业化、多场景，并带有区域性特点的医疗应急实训基地，结合实景、模拟、AR 等演练形式，满足我国各级各类紧急医学救援队伍开展全链条、全要素的应急实战演练需要。同时，基于实训基地开展培训教材编制，促进理论与实践相结合，推进紧急医学救援学科建设，进一步加强队伍专业化和规范化培训，提升快速、有效应对突发事件的医疗应急能力。

重点项目二：国家医疗应急实训基地建设

| 主要内容                                                                    | 覆盖范围                                            |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 结合实景、模拟、AR 等演练形式，建设专业化、多场景的医疗应急实训基地，满足各级各类紧急医学救援队伍开展全链条、全要素的应急实战能力提升需要。 | 充分考虑气候、环境、海拔等自然条件，在全国东、中、西部省份各选择 1 个省份，共建设 3 个。 |

3.国家重大传染病防治基地建设。“十四五”期间，针对重大疫情等突发公共卫生事件的医疗救治，在全国布局建设 20 个左右国家重大传染病防治基地，扩充重症救治床位，配备相应的救治装备，强化重大传染病监测预警、培训演练、科研创新和综合救治能力，能够派出救治队伍进行区域和国家支援，满足重大疫情防控救治需要。

重点项目三：国家重大传染病防治基地建设

| 主要内容 | 覆盖范围 |
|------|------|
|------|------|

|                                                                                 |                |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 扩充重症救治床位，配备相应的救治装备，强化重大传染病监测预警、培训演练、科研创新和综合救治能力，能够派出救治队伍进行区域和国家支援，满足重大疫情防控救治需要。 | 以省为单位，分区域覆盖全国。 |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------|

4.国家中毒救治基地和防控研究中心建设。在全国有工作基础的地区布局建设国家中毒防控研究中心。升级改造国家中毒救治基地设施和设备，提升其中毒应急处置能力和业务指导、培训条件；建设国家级毒物标本库。新建毒物清除技术研究中心、中毒性呼吸系统疾病研究中心、有毒生物中毒防控研究中心、中毒应急检测鉴定研究中心、中毒信息研究中心等5个国家级研究中心。

#### 重点项目四：国家中毒救治基地和防控研究中心建设

| 序号 | 项目           | 覆盖范围  | 主要建设内容                                              |
|----|--------------|-------|-----------------------------------------------------|
| 1  | 国家中毒救治基地建设   | 升级1个。 | 升级、改造国家中毒救治基地设施和设备，提升其中毒应急处置能力和业务指导、培训条件；建设国家毒物标本库。 |
| 2  | 国家中毒防控研究中心建设 | 新建5个。 | 改造、升级设施设备，新建毒物清除技术、中毒性呼吸系统疾病、有毒生物中毒防控、中             |

|  |  |  |                       |
|--|--|--|-----------------------|
|  |  |  | 毒应急检测鉴定、中毒信息 5 个研究中心。 |
|--|--|--|-----------------------|

5.核辐射医疗救治基地建设。“十四五”期间，对已建成的国家级基地（北京、天津）和省级基地（内蒙古、上海、浙江、福建、山东、河南、湖北、湖南、四川、贵州、陕西、甘肃）部分老旧设备进行更新改造。在原有核辐射医疗救治基地的基础上，继续推进新建 5-7 个省级核辐射医疗救治基地，形成布局合理、重点区域全覆盖的格局，使全国核辐射应急医疗救治和监测能力显著提升。对“十三五”期间建成的国家级基地（辽宁、吉林、江苏、广东）和省级基地（黑龙江、安徽、海南、新疆）进行运行维护。对核辐射医疗救治基地的医疗应急人员进行专项培训，做好救治及监测等能力储备。

#### 重点项目五：核辐射医疗救治基地建设

| 序号 | 项目          | 覆盖范围           | 主要建设内容                          |
|----|-------------|----------------|---------------------------------|
| 1  | 国家核辐射医疗救治基地 | 升级 2 个；运维 4 个。 | 升级完善核辐射损伤救治和放射性污染检测、洗消防护专业设施设备。 |

|   |             |                                              |                                                      |
|---|-------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 2 | 省级核辐射医疗救治基地 | 5-7 个省份，<br>每省新建 1 个；<br>升级 12 个；<br>运维 4 个。 | 改、扩建相关专业设施，<br>配置核辐射损伤救治和<br>放射性污染检测、洗消防<br>护专业设施设备。 |
|---|-------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------|

(二)完善紧急医学救援队伍类别，提升队伍实战能力，形成紧急医学救援现场中坚力量。

1.布局建设重大疫情医疗应急队伍。在全国建成 20 余支重大疫情医疗应急队伍，配备移动 CT 检测车、ECMO 等传染病诊疗设备，以及必要的信息指挥基本装备、专业技术处置装备、个人携行装备、后勤保障装备等，实现队伍的机动化、携行化和自我保障化，满足国家和区域重大疫情医疗救治需要。

#### 重点项目六：布局建设重大疫情医疗应急队伍

| 项目           | 覆盖范围               | 主要建设内容                                                                                |
|--------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 建设重大疫情医疗应急队伍 | 20 余个传染病救治能力较强的省份。 | 配备移动 CT 检测车、ECMO 等传染病诊疗设备，以及必要的信息指挥基本装备、专业技术处置装备、个人携行装备、后勤保障基本装备等，实现队伍的机动化、携行化和自我保障化。 |

2.提升国家紧急医学救援队伍能力。在前期国家紧急医学救援队伍建设的基础上，更新福建、江苏、江西、贵州、

安徽省卫生健康委建成的 5 支国家紧急医学救援队伍车辆及装备。国家紧急医学救援队伍根据各地实际情况配备车辆及信息指挥基本装备、专业技术处置装备、个人携行装备、后勤保障装备等。

重点项目七：提升国家紧急医学救援队伍能力

| 项目             | 覆盖范围                   | 主要建设内容                                                 |
|----------------|------------------------|--------------------------------------------------------|
| 提升国家紧急医学救援队伍能力 | 5 个省份（福建、江苏、江西、贵州、安徽）。 | 更新已建成的 5 支国家紧急医学救援队伍车辆及装备，提升国家紧急医学救援队伍有序有效处置重特大突发事件能力。 |

3.加强国家紧急医学救援队伍运维保障和管理投入。在前期国家紧急医学救援队伍建设的基础上,加强队伍的运维保障和培训演练，确保队伍可持续发展，提升队伍有序有效处置重特大突发事件能力。项目实施范围覆盖 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团。

重点项目八：加强国家紧急医学救援队伍运维保障

| 项目                    | 覆盖范围                | 主要建设内容                                                 |
|-----------------------|---------------------|--------------------------------------------------------|
| 加强国家紧急医学救援队伍运维保障和管理投入 | 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团 | 加强国家紧急医学救援队伍的运维保障和培训演练，确保队伍可持续发展，提升国家紧急医学救援队伍有序有效处置重特大 |

|   |    |         |
|---|----|---------|
| 入 | 团。 | 突发事件能力。 |
|---|----|---------|

（三）推进基层紧急医学救援能力建设，强化紧急医学救援基层工作抓手。

1.建设基层医疗应急小分队。进一步构建完整的国家医疗应急体系，切实保障医疗应急力量第一时间到达现场开展有力、有效的救援处置工作，在全国各省份以市（州）、县（市、区）医疗机构为依托，开展背囊化基层医疗应急小分队建设。小分队由紧急医学救援、卫生防疫、中毒处置、心理救援等若干个基本作战单元组成，可根据突发事件类型、级别进行模块化编组，拥有依托救护车的中短途快速反应能力和不依赖机动车的短途突击能力，拥有一定程度的独立野外自我保障能力，满足各类较大及以下突发事件现场处置和重大突发事件先期处置需求。项目实施范围覆盖全国共计 2843 个县级行政区，每个县级行政区建立一支 20 人基层医疗应急小分队。

#### 重点项目九：建设基层医疗应急小分队

| 项目          | 覆盖范围                 | 主要建设内容                                                                               |
|-------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 建设基层医疗应急小分队 | 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团。 | 每个县级行政区建立一支 20 人基层医疗应急小分队，由紧急医学救援、卫生防疫、中毒处置、心理救援等若干个基本作战单元组成，满足各类较大及以下突发事件现场处置和重大突发事 |

|  |  |          |
|--|--|----------|
|  |  | 件先期处置需求。 |
|--|--|----------|

2.提高紧急医学救援社会素养。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75%以上。充分利用公众号、微博等多种形式进行宣传教育，鼓励家庭开展有针对性的储备，大力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。

#### 四、保障措施

（一）落实政府责任，加强组织领导。各级卫生健康行政部门要充分认识突发事件紧急医学救援工作的重要性、艰巨性，要加强对紧急医学救援的组织领导，明确紧急医学救援的责任主体和工作任务，落实“四方责任”，在当地党委和政府的领导下，科学制定紧急医学救援相关规划、实施计划和工作方案，将紧急医学救援工作列入健康中国建设任务要求。

（二）立足地区实际，推进工作落实。各级卫生健康行政部门要强化主体责任，以本规划为指导，结合地方实际和医疗资源分布，因地制宜确定工作目标，加强工作统筹，健全政策协调和工作协同机制，凝心聚力推进紧急医学救援规划实施工作，将各项目标任务落到实处。

（三）强化评估指导，提升工作成效。各地要建立紧急医学救援规划实施的评估体系，制定评估方案，通过定期与

不定期的评估，综合评价辖区内紧急医学救援工作的进展和成效，对工作推进慢的地区加强针对性指导，着力提升紧急医学救援能力。