



全球大型集会：对全球卫生安全的影响和机遇

秘书处的报告

1. 执行委员会在 2012 年 1 月第 130 届会议上审议了前一份报告¹；执委会随后通过了 EB130(3)号决定²。
2. 大型集会对公共卫生产生重大影响，其影响超出可能会发生的、需要迅速发现和进行有效管理的严重公共卫生事件的范围。这些影响涉及制定跨部门防范计划和增强卫生基础设施能力的好处；流行病或大流行病的国际传播；或可以大力利用公众对这类事件的认识和关注来开展宣传工作。大型集会对卫生安全构成风险，可能会直接影响人群健康，恶化社会焦虑度，加剧政治紧迫感，并造成地方、区域或全球经济动荡。大型集会面临的众多挑战激发了研究与辩论³。
3. 本报告概述大型集会对公共卫生安全的影响、可获得的资源以及在加强卫生系统方面可利用的机遇。它阐述了世卫组织对大型集会议计划和准备工作作出的以及可能作出的贡献，例如事先采取预防措施，以及建立全球疾病疫情应对机制等。本报告还建议改进公共卫生系统，包括改进协调和多学科工作方法，以便处理国际大型集会带来的一系列公共卫生风险⁴。

¹ 见文件 EB130/2012/REC/2，第九次和第十一次会议的摘要记录。

² 见文件 EB130/2012/REC/1。

³ 一些学术研究机构，例如澳大利亚的 Flinders 大学、美国的华盛顿大学和疾病控制和预防中心以及沙特阿拉伯的 Umm Al-Qura 大学等，最近公布了大型集会专题研究成果。此外，一些重要的学术会议（例如在沙特阿拉伯王国召开的《柳叶刀》大型集会专题医学会议等）提供了政策指导，通过了《大型集会卫生吉达宣言》等文件。

⁴ 另见《疫情周报》，2011 年，86(39):428–435。

现状

4. 随着大型集会吸引越来越多的国际人群，大型集会的公共卫生影响日益明显。在穆斯林朝觐期间搜集的数据显示，1996年至2006年期间，国际朝觐人数增加了将近30%¹。预计将有700多万人出席2012年伦敦奥林匹克运动会。这些事件短暂而紧张，在此期间东道国和举办地的卫生系统引起空前关注并吸引空前资源，因此，这些事件为开展公共卫生行动提供了宝贵机会。大型集会可以产生积极作用，但也可能会造成东道社区卫生资源紧张，并且可能会随着国际人士入境和离境而输入和输出传染病。

5. 受到大型集会的目的、人群以及外部因素影响，大型集会可能会导致紧急和复杂的卫生和社会状况。在拥挤的场所和住所人员密切接触以及极端的气候环境可能会加剧公共卫生风险。与气温有关的疾病和脱水是大型集会期间的常见病因（例如中暑等）。大型集会期间常见的疾病问题可能会被放大，从而加剧对当地卫生服务的压力。据研究人员对穆斯林朝觐期间两所医院进行的考察研究结果显示，呼吸道疾病是最常见的就医病因（57%），在所有入院就医的患者中，肺炎是39%患者就医的主要原因。另外，据报在2002年盐湖城冬季奥运会期间发生了呼吸道疾病疫情，2009年欧洲各地的音乐节期间据报也发生了2009年H1N1大流行性流感病例。可能会发生意外疾病传播并可能会在举办地以外造成疫情。例如，在2000年和2001年，穆斯林朝觐引发了一场国际疾病疫情，而该次疫情是由在此之前罕见的一种脑膜炎奈瑟菌株（W135血清群）导致的。

6. 迄今仍对如何准备和管理大型集会期间公共卫生风险缺乏研究，而且用于开展计划工作的参考资料有限。但全球各地大型集会举办方和东道方正加紧交流专门知识。2010年10月，在沙特阿拉伯王国举行了《柳叶刀》大型集会医学专题会议。这是一项重大举措，会上通过了《大型集会卫生吉达宣言》。《宣言》强调了在大型集会期间提供全面和安全的卫生保健服务的重要性。世卫组织于2011年指定联合王国健康保护署作为大型集会以及高知名度/高影响事件的合作中心。

7. 国际奥林匹克委员会或国际足球联合会等机构可以发挥很重要的作用，向东道国提出公共卫生计划要求，促进公共卫生防范和应对，增进健康，并丰富卫生遗产。世卫组织已与国际奥林匹克委员会和国际博览会局签署了一项谅解备忘录。世卫组织还与一些国家政府密切合作，协助国家卫生当局举办国际大型集会，如奥运会（2004年

¹ 沙特阿拉伯王国朝觐部的官方数据，<http://www.hajinformation.com/main/1.htm> (查阅日期：2012年2月29日)。

雅典、2008 年北京、2010 年温哥华奥运会)、国际足联 2010 年世界杯(南非)、2010 年上海世博会以及许多其它活动。

8. 秘书处正协助一些会员国于 2012 年举办大型集会,例如:赤道几内亚和加蓬主办非洲足联非洲国家杯;波兰和乌克兰主办欧洲足联欧锦赛;以及大不列颠及北爱尔兰联合王国主办伦敦奥运会。

计划和准备

9. 大型集会准备工作包括事先制定具体公共卫生措施,为实施这些措施提供培训,并计划改进东道国卫生系统¹。例如,联合王国 Glastonbury 现代表演艺术节因其规模和特色,最近成为在高度拥挤环境中实地试行流行病学评估的试点和楷模。这类计划包括:

- 紧急医疗服务和医院。制定计划处理大量伤亡或大量死亡事件,并制定社区以及活动地点和相关地点(例如“粉丝区”)的应急措施²。
- 感染控制。应确保采用感染控制的最佳做法和正确标准,例如开展疫情管理、疫苗接种、隔离以及可能需要采取的其它措施。
- 实验室能力。为迅速扩增能力做好准备包括确保拥有足够的诊断能力(人力资源和试剂以及从不寻常地点运送的程序)。
- 旅行医学。制定关于向旅行者提供最新健康建议和疫苗接种指南的程序。将在今后版本中充实世卫组织关于大型集会、国际旅行和卫生的出版物。本组织还将加强对具体事件的宣传教育活动。
- 加强出境点和入境点。应加强入境点和出境点卫生服务部门发现大型集会参加者疾病的能力。

¹ 关于世卫组织支持国际足联 2010 年南非世界杯的报告。2011 年 1 月, <http://www.afro.who.int/en/south-africa/south-africa-publications.html> (查阅日期: 2012 年 2 月 29 日)。

² 世卫组织欧洲区域办事处为医院管理人员和应急管理人员制定了医院应急核对表, 见 <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/emergencies/disaster-preparedness-and-response/publications/2011/hospital-emergency-response-checklist> (查阅日期: 2012 年 2 月 29 日)。

- 健康促进。提倡与大型集会有关的健康行为，例如增加体育活动、鼓励戒烟和预防酗酒等。

10. 大型集会往往获得巨大的政治支持和资源，这为改进卫生系统、尽量减轻卫生风险和提倡健康行为提供了重大机遇。大型集会可以是经常性的，也可以是非经常性的，但公共卫生措施可以产生持久影响。为扩大长期积极影响，需要认真进行计划和准备。

11. 卫生系统的任何改善最好应是持久性的。制定大型集会议计划有助于增强会员国的核心职能，可能还会促进实施《国际卫生条例（2005）》。

评估和减少风险

12. 还可在《国际卫生条例（2005）》的框架下进一步增强能力。为减少与大型集会相关的公共卫生风险，需要进行计划和管理，开展部门间协调并加强伙伴关系。公共卫生系统和卫生服务部门开展准备工作是一个复杂程序，应事先及早着手准备，确定潜在风险，确保公共卫生突发事件的预防、减轻和应对能力。世卫组织通常建议处理包括一切危害在内的公共卫生风险。

13. **风险评估类型。**大型集会风险评估程序分为战略性风险评估和基于事件的风险评估。

14. 主办国在整个活动计划和运作周期开展战略性风险评估，包括确定可能对大型集会构成风险的各种危害，评估这些危害发生的可能性，并且评估其潜在影响。

15. 基于事件的风险评估程序应包括增强监督、疫情预警和应对机制：

(a) **加强监督：**应加强疾病监督系统，以便迅速发现参加集会者疾病和卫生事件并传播有关信息。

(b) **疫情预警和应对：**增强当地现有的适当基础设施，以便处理大型集会的压力，这对于应对和开展及时控制感染活动的的能力极为重要。

16. **指挥、控制和沟通。**由于大型集会的高知名度，并考虑到许多部门的参与，需要建立强大的灵活指挥和控制结构，明确分配角色和职责，制定决策方法，并事先确定

沟通战略。公共卫生和急救服务部门是这一系统中极为重要的机构，这两个部门需要并肩合作，一道应对大型集会的特定要求。

疾病传播

17. 在活动期间发生、扩大和传播疾病以及活动结束后更广泛地输入或输出疾病构成严重的公共卫生风险。国际足联 2010 年南非世界杯就是一个例子。东道国为准备这一体育盛事进行了大规模的麻疹疫苗接种活动，但由于输入了一种欧洲麻疹病毒株，境内仍发生了麻疹病例。

18. 人群拥挤和人员高流动性是大型集会期间助长传染病传播的其中两项最重要的因素。其它因素还有大规模餐饮服务处理不当和环境卫生设施不足等。医疗服务部门承受更大压力以及许多参加者停留时间较短进一步加剧了发现疾病疫情和为控制疫情采取公共卫生措施的难度。

19. 东道社区承受的一个重大压力是，往往需要在维持向当地社区提供正常服务的同时处理与大型集会有关的疾病和伤害。此外，由于需要满足当地卫生需求，人群密切接触造成的感染可能会对公共卫生安全造成较长期的国际后果。

20. 对澳大利亚悉尼市 2008 年世界青年节活动进行的一些科学研究发现，赴澳大利亚参加活动的海外宾客在非流感季节输入了流感。拥挤的居住环境加剧了流感疫情，经实验室证实的确诊病例达 100 多例。该次疫情可能影响了澳大利亚以及活动参加者的一些原籍国的季节性流感模式。

21. 大型集会期间水源和食物受污染也会造成疾病疫情；例如，在 1997 年 Glastonbury 表演艺术节期间，因烂泥受到牛粪感染，传播了 O157 大肠埃希杆菌。参加 1998 年伊里诺斯州 Springfield 市三项全能运动的运动员中据说暴发钩端螺旋体病，化验结果证实，在接受化验的运动员中，11% 患了钩端螺旋体病。暴发这一大规模疫情的可能原因是运动员喝进受污染的湖水。为了安全制备、适当储存和分送食品和饮料并在合理时间内追踪食品来源，需要有专长、计划、监督、强制实施、基础设施和资源，并需要监督用水安全。例如，2004 年雅典奥运会举办方制定了供水系统检查打分制度，以防暴发军团病。

公众意识

22. 大型集会吸引不同寻常的大量人群，这为在当地传播信息提供了机会，同时，在大众媒体和社会网络的参与下，为向较遥远的人群进一步传播信息提供了可能性。观看 2008 年北京奥运会和 2010 年国际足联南非世界杯电视转播的人数分别打破了以往奥运会和世界杯的记录。估计约有 47 亿人观看了 2008 年奥运会¹。显然，在这类集会上进行宣传或传播信息事关重大，可以产生积极的或消极的健康影响。

23. 举办奥运会可以增强公共卫生行动的中期和长期积极效果。大型集会的高知名度可以推动开展大规模健康促进和宣传活动，也可以通过在招标举办方文件中提出要求，正式要求开展这类活动以及其它卫生干预行动。例如，国际奥林匹克委员会最近在医疗服务技术手册中增添了一节卫生遗产内容。

24. 在大型集会期间和之后可以通过健康促进活动强化健康行为。例如可以开展食品安全行动和包括戒烟服务在内的烟草控制措施²。还可以借助大型集会的高知名度和所引起的媒体重视，采取预防个人暴力的干预行动并开展预防酗酒活动。《世界卫生组织烟草控制框架公约》也为控制烟草提供了一个法律平台。

世卫组织用于支持计划和举办大型集会的现有资源

25. 世卫组织除了向大型集会议计划人员提供基于风险的具体支持外，还在大型集会经验的基础上，为开发和传播知识开展了一些行动并开发了一些工具，例如：

- 世卫组织设立了大型集会虚拟跨学科咨询小组，以便获得基于证据的大型集会知识。可以调动该咨询小组满足东道国和举办机构的需要。
- 世卫组织开展大型集会培训规划，确保应会员国和举办机构的要求提供专门支持，以此提高认识和建立有效应对大型集会期间公共卫生突发事件的全球能力。

¹ 《2008 年北京奥运会的卫生遗产：成功经验与建议》。世卫组织西太平洋办事处，马尼拉，2010 年。

² 关于大型集会期间烟草控制措施的现有技术指南，见《无烟草大型活动指南》，世卫组织西太平洋区域办事处，马尼拉，2010 年。

-
- 世卫组织观察员规划协助今后举办大型活动的机构在当前大型集会中接受培训并委派国际观察员。设立这一规划的明确目的是培养在大型集会之间转让专门知识的文化。
 - 世卫组织正与联合王国健康保护署一道开发大型集会网上计划和评估工具，以协助举办方评估其大型集会的准备程度。
 - 世卫组织大型集会跨司小组向会员国提供世卫组织专业知识，并就卫生系统防备、健康促进和能力建设等内容提供指导，以便实施《国际卫生条例（2005）》。

卫生大会的行动

26. 请卫生大会注意本报告。

= = =