

世界 卫生 组织

第五十四届世界卫生大会
临时议程项目 13.3

A54/9
2001年4月2日

全球健康保障 – 对流行病的预警和反应

秘书处的报告

前言

1. 与其病原体、在不断变化的自然和社会环境中更易传播以及对现有抗菌剂抗药性发展有关的由传染病产生的公共卫生风险发生持续演变。世界卫生大会1995年通过了关于新出现和重现的传染病的WHA48.13号决议和关于修订和更新《国际卫生条例》的WHA48.7号决议。卫生大会充分认识到加强流行病学和实验室监测以及国家一级（在出现此类疾病的国家）的疾病控制活动是防御传染病在国际上蔓延的主要措施。
2. 传染病的全球化不是一个新现象。然而，由于旅游、迁移，或灾害造成的人口流动的增多；食品、生物制品国际贸易的增长；与都市化、森林滥伐和气候变化有关的社会和环境变化；食品加工方法、销售以及消费者习惯的改变再次确认一个国家的传染病问题可能构成全球问题。
3. 另一个问题是有目的的使用传染媒介可能性的增多。除了自然发生的流行病之外，流行病的暴发也可能是由于生物制剂的有意或意外泄漏造成。自然暴发的流行和由于生物制剂的泄漏而造成的流行以同样的方式存在。
4. 由于下述因素的协同作用而可能使流行病成为对国际公共卫生至关重要的紧迫问题：缺乏正确的信息，向国家政府提供的信息失误或前后矛盾，这种情况可造成传媒报道过度，从而产生要求政府作出反应的内部压力；国家级缺乏及时认识疾病事态并加以控制的能力；害怕一旦通报了疾病情况将造成昂贵的代价；以及缺乏适宜的法律和技术方面的重要国际反应机制。
5. 因此，目前对流行病预警和反应进行国际合作的问题比1851年第一届国际卫生大

会就此观点进行讨论时更加重要。世界卫生组织自1948年建立以来主要利用《国际卫生条例》作为一个框架继续开展了这种合作。

6. 本报告综述了全球流行病预警和反应以及修订《国际卫生条例》的当前状况，全球预警和反应的法律框架，并提出为应付当前和今后挑战所需的其它措施。

全球流行病事件管理系统

7. 世界卫生组织在流行病预警和反应领域的活动旨在遏制新出现的传染病，流行病和产生抗药性的传染媒介对全球公众健康造成的威胁。与国际公共卫生界密切合作，世界卫生组织积极收集信息，协调国际战略，制定全球标准，并在传染病监测、流行病预警和反应方面向各国提供支持。

8. 世界卫生组织通过实验室和流行病学正式渠道和诸如非政府组织、传媒、或用电子方式进行讨论的团体等渠道定期获得全球有关传染病事件的报告。1997年，世界卫生组织建立了一个机构，与其合作中心、各国政府和政府机构、及有关的非政府组织和全球流行病暴发预警和反应网络的其它伙伴密切合作，寻求、收集与核实报告的流行病暴发情况。通过这一机构获得的、并被认为可能具有国际意义的关于目前暴发情况的报告载入一份每周电子邮件中（暴发核实清单），它只散发给公共卫生专业人员和世界范围的全球监测伙伴。在世界卫生组织网址¹和疫情周报（印刷件和电子件²）中向公众提供有关确认的疾病暴发情况。

9. 在全球级建立了侧重于主要威胁的实验室和流行病学家国际监测网络，这些威胁包括流行性感冒、病毒性出血热（例如埃博拉出血热）、对抗菌素的抗药性以及食源性流行病，例如与牛海绵状脑病有关的克—雅二氏病的新变异。世界卫生组织已利用新的信息技术，特别是因特网加强其以网络为基础的疾病专题全球网络，这些网络如世界卫生组织抗菌素抗药性信息库、FluNet、RABNET和全球Salm-Surv，这些网络将国家资料中心和全球的合作中心相联接，交换有关对药物的抗药性、流行性感冒、狂犬病和沙门氏菌病的信息。

10. 为了及时发现和控制疾病暴发，伙伴关系是全球开展有效合作的关键。2000年4月，世界卫生组织率先创建全球传染病暴发预警和反应网络，正式确定与各机构和网络

¹ 疾病暴发新闻。 <http://www.who.int/disease-outbreak-news/>

² <http://www.who.int/wer/>

的伙伴关系。这一补充和加强现有众多网络的新网络的目的是确保最佳技术能够尽可能经济有效地用于需要之地和需要之时。为保障全球公众的健康，它提供协调一致的流行病预警和反应机制。设有一个工作小组确保对疾病的暴发作好长期准备，因而紧急反应可能导致长期技术援助。正在对控制流行病暴发的国际努力进行长期评估。

11. 为了最大限度地发挥现有能力，必须发动所有可能的伙伴参与。例如，卫生部门由于其组织形式和明确的基础结构在很多国家具有独特的位置，能够致力于一个标准化系统监测和控制传染病的网络。军队卫生保健系统覆盖在人口和卫生方面具有明显特点的人群，这便于收集特定人群组的精确流行病学情报，例如利用前哨人群进行流感方面的监测。世界卫生组织已开展了一项调查，目的是确定愿意参与全球公共卫生监测活动的军队实验室，获得有关其传染病报告系统的信息，并将明确那些能够加强世界卫生组织现行对新出现传染病的全球监测和促进反应的军队资源，并将它们编目分类。

12. 另一个合作典范是为预防流行性脑膜炎提供疫苗的国际协调小组，参与这一小组的有很多方面，例如联合国机构、非政府组织、制药商、开发机构，世界卫生组织合作中心和其它机构。该小组于1997年为应对一场向全球提供脑膜炎球菌疫苗的危机而建立，并且除确保整理和分析脑膜炎监测信息外，它减价向发生流行紧急情况的国家提供疫苗。

13. 《国际卫生条例》可作为世界卫生组织预警和反应活动的法律框架。修订工作期间遇到的主要挑战包括：确保仅属具有国际紧迫重要性的公共卫生风险（通常由传染性病原体引起）按照上述条例予以报告；避免非会员国来源的无效报告带来的指责和给国际旅行和贸易造成不必要的负面影响，从而给各国带来严重的经济后果；以及保证卫生系统十分敏感地察觉新的或重新出现的公共卫生风险。虽然在诊断明确时仍然有可能按疾病进行报告，但是这一做法超越具体疾病的报告。

14. 以综合征报告取代特定疾病报告的这一发展和实地检验是修订进程的第一步。首先查明5种综合征，以涵盖对公共卫生具有潜在迫切重要性的疾病，并包括自然发生和或许故意引起的疾病。在世界卫生组织所有区域22个国家的一项试点研究（1999年完成）实地检验了这一方法。然而，作为中期审查的一项成果，得出的结论是，综合征报告虽然在国家系统内具有价值，但不适合在管制框架范围内使用，主要原因在于在实地检验中报告综合征的困难以及综合征不可能与预先规定的控制蔓延的规则相联系。该项研究还建议，因为贸易往往在若干公共卫生风险发生时受到不利影响，应调查与世界贸易组织的联系。为了启动这一进程，已在世界卫生组织与世界贸易组织卫生和植物检疫措施委员会之间举行了几次会议。

15. 通过世界卫生组织全球传染病暴发预警和反应网络收集了关于公共卫生风险的大量信息，这些信息来自于正规实验室和流行病学网络以及电子讨论小组和不同媒体。该机制于1997年在世界卫生组织全面运作以来，已与有关各国直接合作调查745份报告，目前该网络继续扩展，以减少目前在覆盖面上存在的差距，这主要出现在流行病学和实验室能力正得以加强的发展中国家。除了关于公共卫生风险（无论是自然发生或由故意行为造成）的信息外，该网络还能提供关于非传染病和环境、化学品或核风险的信息。世界卫生组织目前正在调查进一步应用这一网络的可行性。目前正在完成关于开发决策树的工作，该决策树一经实地检验，可有助于世界卫生组织和各国确定某一公共卫生风险是否具有国际紧迫重要性，如果情况属实，则有助于决定应用哪些公共卫生措施。

16. 因此，目前在修订《国际卫生条例》框架内提出的建议包括利用世界卫生组织全球传染病暴发预警和反应网络与各国报告一起作为具有国际紧迫重要性的公共卫生风险以及决策树的补充信息来源。但是，在世界卫生组织同有关国家及卫生组织合作中心核实和分析此类信息之前，建议仅保密使用从该网络获得的信息。此类合作在信息广泛存在的世界中至关重要。例如，在最近两起情况下，在电子网址公布的未经核实的误导性公共卫生信息可能已给有关国家造成了严重财政损失。世界卫生组织与这些国家在报告出现之后进行的合作使误导性信息得以纠正。

17. 因此，以世界卫生组织全球传染病暴发预警和反应网络运作所取得的经验为基础，建议《国际卫生条例》的修订包括：(1)通过对运送人员和货物实行更新和更广泛的公共卫生常规措施来维持防止公共卫生风险蔓延的可靠制度；以及(2)（由国家和世界卫生组织全球传染病暴发预警和反应网络）报告潜在的公共卫生风险，与有关会员国合作以评价确定该信息是否具有国际紧迫重要性，如果情况属实，确保卫生组织与有关国家合作，查明适当的国际公共卫生措施并在国际上提出建议。

18. 预期采取下列主要措施和时间安排：

(1) 努力获得卫生大会对继续关于修订《国际卫生条例》工作的支持，其中包括增加全球传染病暴发预警和反应网络作为国家报告的补充信息来源，与世界卫生组织卫生和植物检疫措施委员会开展讨论，开发关于确定某一公共卫生风险是否具有国际紧迫重要性的决策树以及在各国检验该决策树（2001年）；

(2) 编写《国际卫生条例》修订文本草案（在2002年末之前）；

(3) 举行区域工作小组会议，以评估新文本对会员国的适用性（在2003年末之前）；以及

(4) 向卫生大会提交修订文本（不迟于2004年第五十七届世界卫生大会）。

国家能力建设

19. 在国家级需要具备技术核心能力对流行病进行预警和反应，从而加强全球的监测和警报机制。一种多疾病的做法能够提高国家监测系统的有效性，特别是在资源缺乏的国家，从而加强所有各项针对疾病的监测活动，加强该系统的成本效益及其可持续性。这种做法应建立在现有系统之上，发展交叉活动并利用成功的规划；它应具有灵活性并与变化着的国家和区域重点相适应；为避免重复工作，它应将共同资源联系在一起，在可能的情况下协同工作，以便更好地利用一个国家的有限实验室资源和流行病学能力。

20. 通过实验室诊断、流行病干预措施，以及以地理信息系统为基础绘制流行图，并利用建之于现有的成功监测和控制规划的多种疾病措施，世界卫生组织密切支持各国的监测能力建设工作，特别侧重于缺乏资源的国家。一项特别规划与国际组织和非政府组织合作，侧重于复杂紧急情况下的传染病控制。

21. 加强区域和国家流行病预警机制和反应需要具备在流行病干预措施方面受过培训并能应付若干种疾病的人员。为此而设立了干预全球流行病的国家培训规划，并继续扩大了作为流行病培训规划全球联盟的流行病学培训和公共卫生干预网络（TEPHINET）。

22. 为了建设国家实验室能力正在开展几项新的活动。例如在法国里昂设立了世界卫生组织办事处，其目的是通过国家能力建设开展对传染病的全球监测和反应，特别侧重于加强风险最高国家的实验室能力和流行病干预措施方面的培训。

23. 此外，正在2000年4月建立的全球传染病暴发预警和反应网络的框架内探索其他伙伴关系。一组政府间组织和非政府组织正在考虑一个项目，以便以不限成员名额工作小组将世界卫生组织和具有互补能力的其他技术伙伴汇集在一起，从而加强发展中国家的流行病学和实验室机构。1972年生物与毒素武器公约议定书草案第7条提供了支持此类活动的可能机制。该议定书草案正在由生物与毒素武器公约缔约国特设小组（1994年设立）进行谈判。议定书草案第7条（为和平目的和技术合作而进行科学和技术交流）的目的是为和平利用生物材料、设备、信息和技术（例如生物工艺学）而加强国际合作。预定采取的措施将包括向缔约国提供援助，以提高他们对传染病进行监测和反应的国家能力，其中包括有关的研究和开发工作。

卫生大会的行动

24. 请卫生大会审议通过EB107.R13号决议中所含的决议。

= = =