

IMCAPI
河内
2010

动物流感及大流行流感： 动力 维持框架

摘要
(草案)

国际动物流感
及
大流行流感部长级会议

2010年4月20日至21日
越南河内



United Nations



The World Bank



本文件为‘草案’，因此定案前可能会纳入 2010 年 4 月国际动物流感及大流行流感部长级会议（越南河内）提出的相关结果。预计会议结束后会编制并分发终稿。

摘要

H5N1 高致病性流感 (HPAI)

1 尽管控制 H5N1 HPAI 蔓延的集中措施已取得广泛成功，但病毒仍在继续传播，并已感染孟加拉、中国、埃及、印尼及越南部分地区家禽。继续有其它国家发生偶发性感染情况，不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、印度、缅甸和尼泊尔近期均有发病报告。2003 年以来，已有 476 例人感染确诊病例，284 例为死亡病例，分布于 15 个国家。所有报告人感染病例的国家，H5N1 病毒均已在家禽中传播，且 H5N1 在家禽中的季节性爆发与人感染病例的发生率有密切联系。尽管 2006 年以来报告发病及受影响国家总数大幅下降，2008 年以来，人感染确诊病例数量已翻倍。

2 家禽生产系统的生物安全性和动物卫生系统对疾病暴发的警惕性已大有改善。这正是 2006 年以来受影响国家数量减少的原因之所在。大多数国家监察能力已有所提高，并及时向 OIE 世界动物卫生信息系统 (WAHIS) 报告重大动物卫生事件。FAO / OIE 实验室通过 OIE / FAO 动物流感专家网络 (OFFLU) 实现的信息共享不断改善，同时施行预警系统并实施 2005 年《国际卫生条例》(International Health Regulations)。这改善了对公共健康威胁的侦测、评估、通报和响应能力。

3 尽管已取得上述成绩，要提供符合许多国家标准的兽医服务，同时改善家禽生产链的生物安全性，仍然任重道远。动物卫生法律体系往往过于陈旧而不充分，用于实验室诊断的资金也远远不足。向公众传达 H5N1 HPAI 相关风险及其它可能流行疾病的质量大不相同，国家和地区都需要长期投资。若对动物卫生系统的投资不足，可能大大提升疾病进一步爆发的风险。迫切需要一种对进展进行量化分析的基于指标的标准化系统。

4 H5N1 HPAI 仍然威胁着动物和公共健康。这有碍家禽生产卫生，转而影响数百万人的生活。这种疾病发病率不高，但对人类致命率却极高。它与其它动物流感病毒（H2、H5、H6、H7 及 H9 亚型）一样，存在着引发大流行流感的潜在威胁。建立系统网络，确保改善监察，并坚持分析流感和其它新出现病毒带来的威胁，对控制威胁给国家和全球带来的风险都至关重要。

5 政策制定者日渐意识到，来源于动物的人类传染病高发、此类动物性传染病经济成本过高（特别是进口牲畜和肉制品的国家）以及疾病的爆发一如 SARS、H5N1 HPAI 和大流行病 (H1N1) 一会导致重大政治后果。他们认为未来几十年内，这方面威胁的发生频率和规模可能有增无减。过去三年¹他们号召跨行业及多学科合作，克服人畜生态系统交互中

¹包括在新德里（2007 年）和沙姆沙伊赫（2008 年）召开的国际禽流感及大流行流感部长级会议 (International Ministerial Conferences on Avian and Pandemic Influenza)

出现的任何类似疾病威胁。过去两年，已有多国开始实施这种“共同健康” (One Health) 方法。

6 如今，关键挑战在于将强大跨行业合作的良好开端转化为制度化、持久化的整体方法。大多数国家仍在发展国内机构框架以应对疾病出现的根源，在疾病出现时及时响应，并将公众和政治兴趣集中于不断变化的认知和需求。

大流行病的防范

7 上次国际部长级会议报告，2009 年对甲型大流行流感 (H1N1) 的应对反映出 2005 年至今全球在大流行病防范方面的重大进步。大多数国际近期已制定和 / 或更新大流行病防范计划。大流行病防范方面的国际合作也在不断扩展和加强，民间团体、私人实体、军队、研究团体和不同政府部门之间建立的新合作关系，越来越有助于加强对疾病传播和未来爆发的防范意识。这些合作关系对服务提供者、学校、社区中心和住宿机构内部的卫生和连续性规划具有重大影响。他们强调，基于信任及依托于有效沟通开展有效跨行业、多国协作，价值极高。

8 全球对传染病爆发和大流行病的长期警惕，对卫生安全和健康意义重大。为此，疾病监察系统得到加强，许多国家已将其整合至人类及动物卫生部门。监察及预警系统通过对驱动因素深刻了解预测疾病出现，利用此系统发出可靠、快速的预测，也非常重要。部分国家已通过将大流行病防范方法纳入多重灾害疾病规划和《兵库行动框架》(Hyogo Framework for Action) (2005)，摸索出主流化和强化大流行病防范的方法。最佳防范计划涉及多个行业和服务以及与民间团体组织和私人部门的合作，并确保充分考虑难民和移民等弱势群体的需要和利益。开展定期模拟练习，帮助加强准备、测试规划假设及确定资源需求。

国际禽流感及大流行流感融资行动

9 世界银行 (World Bank) 对双边和多边捐赠者捐款的分析显示，2005 年至 2009 年底期间，认捐金额达 43 亿美元，其中 39 亿美元已到帐（其中 27 亿美元已支出）。已到帐资金的约 40% (15.6 亿美元) 直接用于支援国家计划，29% (11.4 亿美元) 用于支援国家措施和国际组织的全球职能部门。

10 最近的报告期间（从 2005 年底 / 2006 年初的高峰逐渐下降之后），各国增加了全新投入；其组成已大有改变，贷款成为主要援助。用于人类公共卫生系统和大流行病防范的资金有所增加，用于禽流感和其它动物卫生问题的部分则有所减少。这反映出国际上对 2009 年甲型 (H1N1) 大流行流感挑战的应对。

11 对加强动物卫生服务和消灭有大流行病风险的动物疾病出现驱动因素的长期投资，仍然至关重要。

维持动力和持续行动激励

12 本报告显示，应对 H5N1 HPAI 的行动背后隐藏着强大的全球动力，以加强战胜人畜生态系统交互疾病威胁和大流行病准备方面的能力。政府、国际组织、私营企业和民间团体日益重视维持动力方面的挑战，特别是在 2009 年甲型 (H1N1) 大流行流感目前影响不大造成认识不清的情况下。

13 所有国家都始终需要社会团体与私人实体密切合作，建立公私合作关系，确保动物与人类卫生服务符合 IHR 和 OIE 标准。辅助这些措施的机构安排和立法框架必须坚持进行审核，确保 (a) 整个社会的跨行业行动和 (b) 将大流行病特定行动融入多重灾害灾难规划。

14 通过地区政治团体（如 ASEAN、APEC 和非洲联盟）和国际机构、研究网络及关注成果协作向国家实体提供的支持仍然具有宝贵价值。

15 本报告提出了维持动力的框架。这以过去五年的成果和经验为依据。它提出三个工作流程，即便公众对大流行病相关问题的关注不可避免地下降，国家、地区和全球机构也要对此予以重视。为实现这些目标，政策制定者通过紧急项目和特殊计划逐渐疏远对禽流感和大流行流感应对。他们将目光转向通过在现有项目中实施有效策略建立长期能力，以及大流行病准备技能的主流。为实现这一转变，我们必须确定并运用适当激励措施，配合策略性政治和财政支持、创新机构安排和简单易用的监控系统。

16 三个工作流程为 (a) HPAI 的预防及控制，(b) “共同健康”方法的采纳，和 (c) 大流行流感响应准备。针对每一个流程，框架都设想了两种预期结果，并确定了引致这些预期结果的行为。此外还确定了维持动力所需的激励措施和机构安排，强调了监控进展的系统，并清楚说明投资优先顺序，特别针对不发达国家的机构和系统。

17 预期结果方面和相关活动如下：

流程 1：预防并控制 H5N1 高致病性禽流感

- 预期结果 1：积极控制 H5N1 HPAI—目标是逐渐从家禽中将其消灭
- 预期结果 2：对 H5N1 和可能引起人类大流行病的其它流感病毒保持警惕

行动：

设定国家目标—特别是高发国家
维持并加强警惕和侦测系统—所有国家
促进卫生家禽生产—所有国家

流程 2：通过实施“共同健康”方法确保控制和响应系统可应对各种新生和现有疾病威胁

- **预期结果 3：**通过对疾病出现驱动因素采取循证措施，降低 H1N1 等传染病在人畜生态系统交互中突破种间屏障的可能性
- **预期结果 4：**建立相应系统以控制人畜生态系统交互中所产生疾病的影响：“共同健康”方法

行动：

通过多学科合作建立多行业监察
以预防作为重中之重，并采取跨行业方法解决疾病出现的根源
引起对现有疾病真实成本的注意
学会集体合作—实现跨行业、多学科合作

流程 3：做好侦测、评估和响应大流行流感的准备

- **预期结果 5：**培养当地、国家和全球响应大流行病的能力，达到 IHR 2005 标准
- **预期结果 6：**将多行业大病响应能力融入灾难准备和响应策略

行动：

优化 2009 年大流行病 (H1N1) 经验
培养情况评估和预测能力，加强跨行业决策
改善必要风险及行动沟通
加强所有系统的响应能力

动物流感及大流行流感 动力维持框架

预期结果	关键行动领域	审核进展及需求
流程1：预防并控制H5N1 高致病性禽流感		
<p>预期结果1： 积极控制H5N1 HPAI—目标是逐渐从家畜中将其消灭</p> <p>预期结果2： 对H5N1和可能引起人类大流行病的其它流感病毒保持警惕</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 设定国家目标—特别是高发国家 ● 维持并加强警惕和检测系统—所有国家 ● 促进卫生家禽生产—所有国家 	<p>根据OIE 标准进一步使用并制定必要指标</p> <p>与私人部门合作建立更广泛的指标 评估进展 并按照不断扩展及多元化的行业标准评价持续、卫生家禽生产的生物安全水平</p>
流程2：通过实施‘共同健康’方法确保控制和响应系统可应对各种新生和现有疾病或挑战		
<p>预期结果3： 通过对疾病出现驱动因素采取循证措施 降低人畜生态系统交互中出现H1N1 等传染病的可能性</p> <p>预期结果4： 建立系统控制人畜生态系统交互产生疾病的影响：“共同健康”方法</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 发展多行业监察 ● 以预防作为重中之重，并采取多行业方法解决疾病出现的根源 ● 引起对现有疾病真实成本的注意 ● 推广多行业解决方法 以修改、改善及加强已针对现有疾病实施的系统 ● 学会集体合作—实现多行业、多学科合作 	<p>制定管治、行业间协作和社会参与进展的核心指标 协助跟踪进展和定期识别需要额外行动的优先领域</p>
流程3：做好检测、评估和响应大流行流感的准备		
<p>预期结果5： 培养当地、国家和全球响应大流行病的能力，达到IHR 2005 标准</p> <p>预期结果6： 将多行业大病响应能力融入灾难准备和响应策略</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 优化2009 年大流行病(H1N1) 经验 ● 培养情况评估和预测能力，加强跨行业决策 ● 改善必要风险及行动沟通 ● 加强所有系统的响应能力 	<p>监督IHR 和《兵卒行动框架》的核心要求</p> <p>根据经验建立综合矩阵或新的矩阵集 以便日后跟踪进展及审核关键领域</p>