

大规模流行性感冒应急
联合国人道主义事务协调办公室



为防备大规模流行病
政府应采取的 39 项措施

2007 年 12 月

世界卫生组织的专家认为，现在全球比 1968 年以来的任何时候都更可能发生大规模流行性感冒。人体免疫缺陷病毒/艾滋病、疟疾、非典型肺炎和以前发生的大规模流行性感冒经验均表明，需要多部门的支持以限制易患病的状况和人道主义后果。爆发高病死率的高度传染性疾病容易（因高旷工率）对经济、管理、人道主义和社会造成极其不利的影 响，包括公用事业中断、薄弱安全网络的崩溃和弱势人口的贫困。国家需要为大规模流行病对经济和社会的冲击做好充分准备。通过制定持续运作计划以最大限度地减少各种民生服务的中断，这点极为重要。

本文件列出了政府及其合作机构应考虑实施的多项关键行动，以减轻大规模流行病对“健康领域之外”的影响。

A. 中央政府规划与协调

- 1) 做好大规模流行病的预防工作应纳入国家灾难管理架构和步骤中。一个负责危机管理的现有政府实体应协调国家的反应。
- 2) 不同政府实体的任务与职责以及指令结构应清晰明确。
- 3) 一个跨政府部门委员会 (cross-Government Ministerial Committee) 应监督预防工作。除了涉及人类健康和动物健康的部门外，应对众多部门强调预防工作的到位。
- 4) 政府应明确说明不同部门分配用于介入大规模流行病预防工作的预算。
- 5) 政府应审核法律和监管架构中是否在发生大规模流行病时采取了必需的行动，例如，涉及旅游、检疫、隔离、社会隔离以及关闭公众聚会场所等。
- 6) 弱势群体和移民的权益应纳入规划中。

- 7) 民间团体和当地社区应参与到大规模流行病预防计划的制定过程。
- 8) 检验所有层级的应急计划很重要，包括模拟演习，并从中得到学习。

B. 地方规划

- 9) 将计划扩展到地方是很重要的，包括地方机关的任务。中央机关应向地方机关提供建议。
- 10) 地方机关和社区群体应计划如何增强处理大量死亡事件的能力。

C. 具体部门的行动

- 11) 政府应制定一个综合安全计划，防范偷窃、欺诈、腐败、示威、动乱以及非法交易。
- 12) 国防部应考虑在发生大规模流行病时应购买哪些军事物资以应对疫情、如何动员它们以及如何同其他部门中的非军事合作机构保持密切联系。
- 13) 在依赖电子系统的国家中，ICT 基础架构和工作人员至关重要。政府应考虑如何能最好地强化网络和应对大量迫切的需求。
- 14) 运输商和机关须在重要的陆、海和空港口和装载及卸载设施中使受感染风险和员工旷工率最小化，以使药物和食品供应即使是在“世界卫生组织第 6 阶段”也能继续。
- 15) 财政部门应计划业务延续性，以在面对高旷工率时维持基本的现金、信贷、银行、支付、薪水、退休金和监管服务。中央银行、财政部和谨慎监管局应测试抵御大规模流行病风险的系统恢复能力。
- 16) 政府应与地方和国际人道主义工作者合作并制定计划，以指明在大规模流行病期间谁在哪里有能力满足哪些弱势人口的基本需求（食品、健康、收容所、水和卫生），从而明确责任，发现差距和防止重复。

D. 旨在维持基本服务的应急规划

- 17) 基本服务需制定业务延续计划以限制服务中断。
- 18) 在业务延续计划中，组织应 (a) 考虑如何处理高旷工率问题及最小化对他们活动的影响；(b) 为工人提供明确的指令结构，授权以及接任指令；(c) 评估储备战略性供应物、材料和设备方面的需求；(d) 确定谁将要执行什么，何时及如何执行；(e) 确定对维持基本职能来说重要的人、供应物及设备；(f) 为重要岗位指派和培训候补人员；(g) 为获取基本服务的优先级建立指引；(h) 为其运营和供应链中的安全风险制订计划；(i) 做好工作人员在家办公的准备；(j) 为重要的工作人员考虑家庭和儿童照护方面的支持；(k) 为帮助工作人员保持生产效率，考虑提供社会心理支持服务。

- 19) 组织和企业中的具体个人应为危机准备肩负责任。
- 20) 组织和企业准备好应对旅行、面对面会议、资金可使用性的减少和对数据系统访问的中断，以及购置和分配供应物方面的困难和争取技术工人。
- 21) 雇主应在预防、健康与安全以及疾病缓解方案方面给予员工培训。

E 信息、教育与沟通

- 22) 政府应具有一个沟通策略，以提高公共意识，包括在边远的农村地区。
- 23) 公众应被告知信息和参议政府计划，以达致各种期望。应向市民、媒体和国际组织传达关于威胁和计划反应的明确信息。
- 24) 为维持公众的信心，政府应表明他们有健全的预防计划；如有需要，他们有能力采取额外的措施，而且能可靠地提供基本服务；以及有在大规模流行病过后快速恢复到正常生活秩序的安排。
- 25) 政府应设立一条全国流感热线和大规模流行病网站，作为建议和信息的来源，并指定国家和地区发言人。
- 26) 沟通技能培训应提供给那些希望参与沟通的人士。
- 27) 社区群体和领导应树立公众信心，同时传播信息和辨别处于危险中的人。
- 28) 在少数民族人口中任命大规模流行病预防工作代表有助于跨越语言和文化障碍。
- 29) 对禽流感和人类流感的沟通工作是不同的，且应根据大规模流行病在每个世界卫生组织阶段的具体情况而进行沟通。

F 社会隔离

- 30) 政府应制定一套策略，涉及它将如何采取和执行关于关闭学校、监狱、养老院和工作场所的决策。考虑关闭学校时应给予特殊考量，因为那样的话，成年人有必要呆在家里照顾子女，而这可能不是一件简单的事情。
- 31) 内政部应制定一个关于是否需要及如何限制群众性集会的战略。
- 32) 在第 4 至 5 阶段，政府应建议减少工作人员的出勤。鼓励远程移动办公和在家办公。非重要人员不必前往工作。前往工作的重要工作人员相互之间应始终至少保持一米的距离。
- 33) 政府应考虑引进“大规模流行病严重性指标”(pandemic severity index)，根据大规模流行病病死率的发展情况，它带有社区应采取的各种区别性措施（美国已制定此指标）。

G. 人员流动和边境

- 34) 港口和机场的经营者和运载商应考虑对国际旅行的限制及额外的入口或出口安检如何能快速部署。
- 35) 交通部和内政部应制定一套策略，涉及是否需要及如何施行和管理边境管制措施。
- 36) 政府应考虑是否需要及如何限制往来自受影响地区的人员流动。
- 37) 边境管制、检疫、监控和安检措施应在遏制疫情及感染与减少对贸易的影响之间取得平衡。对任何人员、动物或商品流动的限制措施，其维持期限都不应超过达致公共健康目标所必要的长度，且应遵循国际组织发出的科学性建议。

H. 跨境的涉及

- 38) 若某国的行动会产生跨境影响，则应与本地区的其他国家进行协调。
- 39) 政府应向由于闭关、检疫措施或交通中断而滞留的外籍人士提供支持，并应有适当的体系来确认死亡的外国人，并同领事馆合作安排葬礼或返送回国事宜。