

来源于中国武汉的新型冠状病毒 全球卫生治理挑战

Alexandra L. Phelan, SJD, LL.M.

乔治城大学全球卫生科学与安全中心华盛顿哥伦比亚特区; 及奥尼尔国家和全球卫生法律研究所, 乔治城大学法律中心, 华盛顿哥伦比亚特区

Rebecca Katz, 博士, 公共卫生硕士

乔治城大学全球健康科学与安全中心乔治城大学华盛顿哥伦比亚特区

Lawrence O. Gostin, JD 奥尼尔国家和全球卫生法律研究所, 乔治城大学法律中心, 华盛顿哥伦比亚特区

+

观点

2019年12月31日中国向世界卫生组织(WHO)报告了中国湖北武汉、由一种新型冠状病毒引起的肺炎病例, 目前被命名为2019-nCoV。不断上升的病例和死亡构成了重大公共卫生和治理挑战。中国对湖北推行前所未有的防疫线(cordon sanitaire)(防止任何人离开防护区段), 也引发对其实施和有效性的很大争议。病例现已至少扩散至4个大洲。截至1月28日, 已有超过4500例确诊病例(中国98%)和超过100例死亡。¹ 在这一观点中, 我们将描述2019-nCoV的当前状态、评估应对措施, 并提供策略建议, 以便控制疫情爆发。

当前状态

中国在1月7日迅速分离出新的冠状病毒, 并在3天后与国际社会共享病毒基因组数据。自那时起, 中国报告的病例数量和死亡数量越来越多, 部分归因于更广泛的诊断检测, 也因为对疫情爆发的认识增强。卫生官员已经确定了沿着4个“代次”连锁传播的证据(一个最初从非人源感染的人感染另外一个人, 他们感染另一个人, 然后感染另一个人), 提示人际传播的持续性。当前估计2019-nCoV的潜伏期为2-14天, 可能无症状传播。^{1,2}

多个国家已确诊旅行相关病例, 包括澳大利亚、柬埔寨、加拿大、法国、德国、日本、尼泊尔、新加坡、韩国、台湾、泰国、阿拉伯联合酋长国、美国和越南。越南在中国境外发现首例人际传播。然而, 如何准确描述风险, 包括人畜共患源确认、传播效率、精确临床症状以及疾病严重程度和病例死亡的范围, 都存在基本知识的差距。

中国控制措施

中国农历新年是全球最大的年度大众化旅行事件, 使2019-nCoV扩散风险大增。作为回应, 中国在16个城市严格限制跨湖北省的流动, 影响超过5000万人。³ 当局已关闭公共交通并取消出境交通(空运、火车和长途巴士)。车辆交通在武汉已被禁止。中国还禁止海外团体游, 并暂停销售航班和酒店度假计划。当局取消了北京的农历新年聚会, 以及进入首都的跨省公共汽车服务。中国财政部宣布10亿元人民币(14500万美元)资助应对措施并在武汉快速建设两家医院, 以治疗那些感染者。

香港特别行政区宣布其最高级别的紧急情况, 缩减公共活动, 并禁止来自湖北省的旅行者。来自中国大陆的旅行者必须完成健康申报表。香港还关闭了学校和大学至少至2月中旬。⁴

全球政府控制措施

随着2019-nCoV旅行相关病例上升, 各国已实施边境筛查。中国自己已经严厉缩减来往湖北省的旅行。因此, 各国政府尚未认为需要禁止从中国旅行, 其中2个例外: 朝鲜已禁止所有中国旅行者进入, 吉尔吉斯斯坦已经关闭其与中国的边界。之前爆发SARS(重度急性呼吸综合征)和埃博拉病毒, 各国政府都缩减旅游和贸易, 因此未来的指令似乎可以合理预见。

多个国家(例如澳大利亚、泰国、韩国、日本、印度、

意大利、新加坡、马来西亚和尼日利亚)已开始体温筛查、症状筛查和/或对来自中国旅客的调查问卷。美国疾病控制与预防中心已经在20个主要机场对来自武汉的旅行者推行并增强了无创筛查, 而美国国务院已经颁布了其最高级别湖北省旅行建议: 4级, “不要前往”。国务院现在建议人们应该重新考虑前往整个中国大陆的旅行。

非药物干预

中国规模巨大的跨湖北省防疫线是前所未有的。卫生当局在1918-1919年流感大流行期间隔离了主要城市, 但对疫情传播的持续影响很小。⁵ 西非(2013-2016年)埃博拉疫情刺激了隔离, 比如利比亚政府对蒙罗维亚西点60,000至120,000人的防疫线, 不成功且饱受诟病。这个禁令导致暴力和公众不信任, 使埃博拉传播的风险大增。

赢得公众信任对于任何公共卫生战略都至关重要。卫生系统应促进并鼓励个人及时寻求测试和治疗, 并配合隔离和接触调查等防护措施。武汉官员称, 在中国实施防疫线时, 已有多达500万人从武汉出发进行农历新年旅行。⁶ 虽然社交距离措施可以延缓病毒传播, 但是湖北的不自主动限制很可能会削弱社区信任, 并破坏与卫生当局的合作。在防疫线内, 物流问题明显, 已经导致医药产品和医疗设备短缺。由于医院和诊所拥挤和公共交通有限, 有症状的个人可能延迟接受治疗。也有可能的是, 在拥挤的城市中, 人群聚集仍然可能会导致感染。

除公共卫生影响外, 强制执行防疫线可能违反人权, 包括尊严、隐私和活动自由的权利。国际卫生法规(IHR)对国际旅行和贸易造成不必要的干扰, 同时也要求尊重旅行者的人权。各国必须采取必要的“最小限制”措施, 以保护公众健康。⁷ 尽管边境筛查过去用于检测疾病爆发病例, 效果可疑, 但美国官员实施的增强无创筛查似乎符合IHR要求, 前提是它是尊重他们的尊严、人权和基本自由的方式进行的。⁷

WHO的角色

IHR授予世界卫生组织(WHO)总干事权力, 就通过国际传播对其他国家构成公共卫生风险的异常事件, 可以宣布国际关注性突发公共卫生事件(PHEIC), 并要求国际协调应对。很明显, 2019-nCoV疫情爆发完全符合PHEIC的这些合理标准。总干事宣布, 1月30日, 紧急委员会将重新召开会议, 考虑冠状病毒爆发是否构成全球健康紧急情况。2019-nCoV疫情升级会对人类健康、国际扩散和对国际交通造成严重风险。

WHO曾宣布5起PHEIC: H1N1(2009)、脊髓灰质炎(2014)、西非埃博拉(2014)、寨卡(2016)和刚果民主共和国(2019)埃博拉。IHR并未授予WHO在PHEIC发生时的特殊权力或融资, 提示必须改革条例来推动紧急声明。⁸ 但是, 宣布PHEIC是国际社会的强大信号, 可以激发公共卫生响应, 激励政治行动并动员资金。在宣布PHEIC时, 总干事可以发出有影响力但无法律约束力的建议。宣布卫生紧急情况是WHO领导力的重要机会, 可设定规范、制定全球战略, 并恪守由196个会员国向IHR阐述的原则。

通讯作者:
Lawrence O. Gostin, JD,
奥尼尔国家和全球卫生法律研究所, 乔治城大学法律中心,
600 New Jersey Ave
NW, Washington, DC
20001 (gostin@law.
georgetown.edu)。

控制 2019-nCoV

2019-nCoV 疫情爆发目前尚未得到控制,在中国和全球的传播风险较高。管理疫情爆发需要使用最终战胜 SARS 的传统公共卫生战略,需要国际合作。科学界必须充分表征 2019-nCoV;流行病学家必须进行密集的接触调查;研究人员应迅速朝着制定医疗措施迈进;供应链必须动员以满足人类对食物、水和药物的需求。

虽然中国拥有相当大的资源和技术能力,但 2019-nCoV 的控制需要协调国际回应。世界卫生组织应该运行领导力,紧急召集多学科委员会,制定新型疫情爆发的全球性行动计划,包括监督、接触调查、测试和治疗;培养公众信任和合作;透明分享科学信息;激励学术界和行业开发疫苗和抗病毒药物。

预测 2019-nCoV 将如何广泛传播和致病还为时尚早。最好在行动果断,而不是等着看看疫情在全球范围内如何爆发。首先,全球卫生威胁再次教训我们,最好是在预防、快速识别并就地遏制疫情爆发准备方面是投入准备。在新型感染已广泛扩散后再作出反应(旅游禁令和隔离也许是过度反应),代价就是生命、经济资源以及当前隔离于传染区内的数百万人的福祉。

论文信息

在线发表于:2020年1月30日。

doi:10.1001/jama.2020.1097

利益冲突披露:Gostin 先生是世界卫生组织国家和全球健康法律协作中心主任。未报告其他披露。

参考文献

1. World Health Organization. Novel coronavirus (2019-nCoV) situation report-8. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200128-sitrep-8-ncov-cleared.pdf?sfvrsn=8b671ce5_2. January 28, 2020.
2. US Centers for Disease Control and Prevention. 2019 Novel coronavirus, Wuhan, China: symptoms. <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/about/symptoms.html>. Published January 26, 2020. Accessed January 27, 2020.

3. Shih G, Lynch DJ, Denyer S, Shammam B. Chinese coronavirus infections, death toll soar as fifth case is confirmed in U.S. https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/coronavirus-china-latest-updates/2020/01/26/4603266c-3fa8-11ea-afe2-090eb37b60b1_story.html. Published January 26, 2020. Accessed January 27, 2020.
4. Hong Kong declares Wuhan virus outbreak "emergency"—the highest warning tier. *Hong Kong Free Press*. <https://www.hongkongfp.com/2020/01/25/breaking-hong-kong-declares-wuhan-virus-outbreak-emergency-highest-warning-tier>. January 25, 2020.
5. Markel H, Lipman HB, Navarro JA, et al. Nonpharmaceutical interventions implemented by US cities during the 1918-1919 influenza pandemic. *JAMA*. 2007;298(6):644-654.

6. Shih G, Denyer S. Wuhan mayor says 5 million people left city in recent days. *Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/world/coronavirus-china-latest-updates/2020/01/27/3634db9a-40a7-11ea-aa6a-083d01b3ed18_story.html. January 27, 2020.
7. World Health Organization. *International Health Regulations*. 2nd ed. <https://www.who.int/ihr/publications/9789241596664/en/>. Published 2008. Accessed January 27, 2020.
8. Gostin LO, DeBartolo MC, Katz R. The global health law trilogy: towards a safer, healthier, and fairer world. *Lancet*. 2017;390(10105):1918-1926.