

焦點評析

當前國際組織間之合作能否應對新興傳染病之威脅？—從非洲豬瘟談全球衛生治理

Is the Collaboration among International Governmental Organizations Enough for Emerging Infectious Diseases? — African Swine Flu and Global Health Governance

蔡奉真 *Feng-Jen Tsai*

臺北醫學大學全球衛生暨衛生安全博士學位學程副教授

*Associate Professor of PhD Program in Global Health and Health Security
Taipei Medical University*

2018年8月，中國大陸傳出第一起非洲豬瘟感染案例，肇因於大陸內部的動物疫情控管不力，非洲豬瘟疫情不斷延燒擴大，中國大陸亦迅速地被世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health, OIE）確認成為亞洲第一個豬瘟疫區國家。由於我國與大陸的頻繁人貨交流與往來，使我國成為非洲豬瘟疫情爆發的高風險區，而我國接二連三在機場，港口查獲台灣旅客或陸客攜入豬肉相關產品，且部分產品被驗出非洲豬瘟病毒的新聞，更使我國在豬瘟疫情的戰備準備升溫，為有效嚇阻旅客攜帶豬肉相關產品入境，降低疫情爆發地風險，農委會提出動物傳染病防治條例修正

案，該修正案於 2018 年 12 月 14 日上路，並於 12 月 18 日施行，將違規自非洲豬瘟疫區攜帶肉品入境的罰鍰調高，初犯罰 20 萬，再犯的罰金則高達每次 100 萬新台幣！

農委會之所以如此如臨大敵的全面戒備，是因為在 1921 年首次於非洲肯亞發現的非洲豬瘟，是一種急性、高傳染性的病毒性疾病，特徵是發病過程短，但死亡率高達 100%！且此病毒自首度被發現至今已逾近百年，但截至目前為止，仍沒有任何治療及預防藥物出世，僅能透過「防疫」及對染病豬隻進行全面撲殺此些方法，來對抗該疾病。且一旦我國發生非洲豬瘟疫情，依照過去經驗推算，恐需耗時 35 年才能脫離疫區，且若豬瘟疫情爆發，不僅將使相關產業虧損至少 2 千億，其他在國際衛生及國際貿易等國家管控能力聲譽上的損傷，將更無可估量！

雖然非洲豬瘟並非人畜共通疾病，目前亦未有證據顯示非洲豬瘟會直接對人體健康造成危害，但當前全球非洲豬瘟的進展，卻暴露出攸關人類生命安全的傳染病防治，在全球衛生治理面上的重大缺漏與危機！

自古以來疾病無國界的特性，使傳染病防治的跨國合作議題，一直是全球衛生治理上的焦點議題。世界衛生組織（World Health Organization, WHO）在成立後迅速於 1951 年通過國際公共衛生規章（International Sanitary Regulations, ISR），並於 1969 年更新並更名為國際衛生條例（International Health Regulations, IHR），以防止傳染病在國際間擴散為作法，尋求人類的最大安全（Maximum security），然而 IHR 1969 僅著重於斑疹傷寒、回歸熱、黃熱病、鼠疫、霍亂及天花等六種疾病的防治，特別是規定締約國境內發生此六種傳染病時，有立即向世界衛生組織通報之義務。

21 世紀初起，全球化的快速發展，頻繁與幾乎無障礙的貨物與人員交流，使得單獨或區域性的公衛危機皆在短時間內迅速地擴散為國際性的重大事件。自 2003 年爆發的嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）全球疫情開始，2006 年亞太地區的 H5N1 禽流感疫情，

2009 年的 H1N1 全球大流行，2014 年在非洲造成大量死亡的伊波拉大流行，2015 年起自中南美洲快速擴散的茲卡病毒，以及 2018 年在非洲再次捲土重來的伊波拉疫情，不僅屢屢造成全球恐慌，更對全球數十個國家的人民健康與經濟發展造成巨大的影響，歷經多次跨國疫情造成之重大經貿損失及人民恐懼，各國更深刻體驗到各種傳染病，已非單純自己國家的內部事務，倘僅圖閉門造車，疫情將迅速跨越國界，反將身受其害，進而對區域衛生安全帶來嚴重危害與無法預計的經貿損失。有鑒於此，各主要國家均已將「衛生安全」(health security) 列為國安層級之議題，並積極尋求跨國公衛防疫合作。

然而這樣的理解與渴求，最大的考驗仍是政治的迷霧與障礙！2003 年爆發的 SARS 疫情始自中國大陸，在大陸掩蓋疫情相關資訊，導致全球防疫腳步遲延數月的影響下，終於在全球釀成了 774 死，8096 人感染的慘重災情。這 20 世紀來第一次的全球新興傳染性疾病事件，促使 2005 年 5 月 23 日第 58 屆的世界衛生大會 (World Health Assembly, WHA) 通過修訂國際衛生條例 2005 (International Health Regulations 2005, IHR 2005)，此條例之通過宣示全球體認統一衛生資訊窗口，及以法律規範各國應盡之基礎防疫責任，乃有其必要性。具體而言，IHR 2005 於其第 6.1 條規定，將法規涵攝之通報項目從純流行病學角度之傳染病擴及至具有政經考量之「國際公共衛生緊急事件」(public health emergency of international concern) 事件，明訂各國於其境內發生可能構成國際公共衛生緊急事件的案例時，須於各國政府知悉該案例之 48 小時內完成實驗室確診，並於完成確診後的 24 小時內通知世界衛生組織，並於 IHR 2005 第 5.1 條規定各國應盡之基礎防疫責任，要求各國應盡速發展，強化及維持該國之防疫能力。

更重要的時，由於體認到近來新興傳染病多為人畜共通傳染病，世界衛生組織及相關專家社群提出了健康一體 (one health) 的概念，除肯認人

類健康與動物及環境健康的關聯性外，亦強調在設計及導入衛生計畫，政策，法令及研究時，強化跨領域部門的溝通與合作的重要性，唯有跨部門合作，才有可能促進傳染病防治之能量與結果。也因此，在 IHR 2005 秘書處所提供，協助各國評估自身之核心防疫能力是否達到 IHR 2005 要求的 IHR 核心能力監測架構 (IHR Core Capacity Monitoring Framework) 中，即包含人畜共通事件 (Zoonotic Events) 此一項目，具體要求各國政府要有跨單位的機制，確保國家具有偵測及回應人畜共通事件的核心能力。

雖然世界衛生組織已極力提升各國防疫能力，並將人畜共通事件列為各國必要的核心防疫能力項目之一，然而自全球衛生治理層面觀察，本次非洲豬瘟疫情事件暴露出在人畜共通疾病的傳染病防治上，關於世界衛生組織無法及時且確實掌握疾病相關資訊的重大缺陷。主責全球人類傳染病防治業務的世界衛生組織，雖已制定 IHR 2005 明白規範各國有疾病通報的義務，但如非洲豬瘟此種尚未確認會傳到人類身上的疾病，並不在 IHR 2005 規範必須通報的疾病之列。而主理動物健康問題的世界動物組織，則連如 IHR 2005 此類明訂各國通報義務的法規都付之闕如，故即便豬瘟疫情爆發，世界動物組織仍無法規依據要求各國通報疫情相關資訊。即便 IHR 2005 要求各國即時通報疫情資訊的規定，在施行成效部分仍有若干限制一例如極權國家將資訊全面封鎖，但至少該要求具有法規基礎，在全球衛生治理上具有一定程度的效力，而世界動物組織沒有相關法律規範的事實，暴露其無法要求會員國通報相關疫情的法律規範依據的缺陷！日前世界動物衛生組織表示，防疫措施有賴各國在衛生資訊上的透明度，期僅能希望所有成員都要通報境內正在發生疫情之相關動物檢疫資訊，供國際社會取得，此種微弱的期盼，顯示世界動物組織在即時資訊取得與掌握上的困難，然由此則更可見世界衛生組織在潛在人畜共通疾病的資訊掌握上，所可能面臨的資訊取得困難與防疫漏洞！

本次引發全球關切的非洲豬瘟疫情，幸而是人類社會已有瞭解及掌握的動物疾病，故即便全球對於豬瘟相關疫情資訊之掌握不甚精確及時，人

類尚能倖免於傳染病的威脅，然如當前發生前所未知的人畜共通新興傳染病，則此種對於疫情資訊掌握不及時精確的情況，將可能使未知疾病如 SARS 般再次引發人類浩劫！雖然世界衛生組織與世界動物組織近年來就人畜共通疾病相關議題已進行密切合作，並於 2014 年發布「WHO-OIE 運作架構—人畜介面的良好治理」(WHO-OIE OPERATIONAL FRAMEWORK—for Good governance at the human-animal interface) 此份報告，但其討論重點在於將世界衛生組織及世界動物組織的量測工具都納入國家核心防疫能力的檢視評估上，並未就全球衛生治理的層面，多做著墨，故為強化傳染病防治的全球衛生治理，在人畜共通疾病面向上的治理能量，本文除建議世界動物組織可以思考效法世界衛生組織，以國際法規明定各國之通報義務外，亦建議世界衛生組織思考在面對此種新興人畜共通傳染病時，是否透過對於 IHR 2005 的解釋，強化資訊的即時掌握，使人畜共通傳染病的全球防治更為健全，以確保人類的安全與健康。

責任編輯：賴文婕

