2007-2008 年因應流感大流行防治策略之比較

張佳琪、周玉民、周淑玫、陳昶勳、杜純如
疾病管制局第四組

摘要

本文闡述我國 2007-2008 年因應流感大流行防治策略之研訂及評估，並提出 2007 年間國際發展情勢，及我國 2008 年「因應流感大流行執行策略計畫（簡稱：策略計畫）」之修訂。

2007 及 2008 年度之執行策略皆以「四大策略、五道防線」演繹，2008 年版策略計畫主要修訂為：1.納入志工團體角色；2.新增邊境管制策略；3.研議疫苗及藥物使用細部規劃；4.強化重要社會機能維持概念；5.其他：強化實驗診斷策略描述、修訂傳染病防治醫療體系相關名詞、強化演繹整體溝通策略、納入評核策略及新增部會分工表。

最後，藉由 2008 年度執行策略之檢討，提出未來將強化與目標群體的溝通及考量其意見，並持續評核我國之準備程度，依據評核結果進行「策略計畫」年度修訂，最終期望將我國受流感大流行之影響及傷害減到最低。

關鍵字：流感大流行、策略評估之比較

前言

根據 1920 年耶魯大學教授 Winslow 對公共衛生的定義，「公共衛生（public health）」之目的在於預防疾病、延長壽命及促進生理和心理上的健康。流感是最具全球大流行潛力的疾病，世界衛生組織（World Health Organization, 以下簡稱 WHO）及各國專家皆表示，流感大流行遲早會來，不是「萬一」的問題，而是究竟「何時」會來，這也揭示了準備工作的必要

西元 2008 年 8 月 19 日受理；西元 2008 年 9 月 1 日接受刊載
通訊作者：張佳琪；聯絡地址：台北市中正區林森南路 6 號
e-mail：candyc@cdc.gov.tw

性。

流感大流行所造成的影響，不只是衛生議題，還包括其對於社會、經濟之衝擊，因此，嚴格來說，流感大流行執行策略不單是衛生政策的範疇，具體來看應該是一項重要的「公共政策（public policy）」；T.R. Dye 曾解釋，公共政策就是政府選擇作爲或不作爲之行爲〔1〕；衛生署疾病管制局（以下簡稱疾管局）即藉由相關計畫向各目標群體揭示我國針對流感大流行可能採行之因應策略。

疾管局參照 WHO 公布之策略及我國狀況，先行設定議題，並就各議題進行研議及制訂初步策略，復就各策略進行發展，以完成「因應流感大流行執行策略計畫（以下簡稱策略計畫）」〔2〕，「策略計畫」經「行政院禽流感防治聯繫會議」確認後陳報行政院核定之，並逐年進行評估，以檢視應加強推動之環節及作爲每年修訂更新之依據。政策形成過程自計畫、制訂、發展至評估，與 Gilbert 及 Terrell 所闡述的「政策」決定過程一致〔3〕。

防治策略之研訂

我國於 2003 年底即著手進行流感大流行防治之準備工作，至 2005 年初定調以「三大策略、四道防線」爲流感大流行防治主軸，後於 2007 年初更新爲「四大策略、五道防線」沿用至今，「四大策略」爲及早偵測、傳染阻絕手段、流感抗病毒藥物及流感疫苗，「五道防線」爲境外阻絕、邊境管制、社區防疫、醫療體系保全及個人與家庭防護。「策略計畫」即以「四大策略、五道防線」進行演繹。

爲提供各政府機關及民眾明瞭政府在不同疫情等級時所可能採取防治作爲之全貌，疾管局於 2007 年 1 月 3 日發布「策略計畫」（以下簡稱 2007 年版策略計畫），以邏輯敘述各項防治措施之原理與原則，各政府機關並可據以就權責所管預先進行細部防治作爲之研擬。爲確保計畫之可用性及有效性，於 2007 年 4 月確立「策略計畫」將於每年年初重行檢討及更新的決定，

復於 2008 年 2 月發布第二版「策略計畫」（以下簡稱 2008 年版策略計畫）。

防治策略之評估

WHO 為指導各國研訂流感大流行準備計畫，及提供一致性評估工具，於 2005 年 4 月公布 WHO checklist for influenza pandemic preparedness planning（以下簡稱 WHO 查核表）〔4〕；衛生署在 2005 第一次因應禽流感國安高層會議前，依 WHO 查核表初評我國準備程度，評核結果已進行約 70%之檢核項目，2007 年版策略計畫即以此評核為基礎而制訂。

為利檢討 2007 年版策略計畫，2007 年 3 月衛生署依 WHO 查核表進行第二次評核，已進行項目由 2005 年的 70%進步為 82.5%；總體而言，由於我國之管理與監督機制已建立，並以 2003 年 SARS 經驗規劃工作流程，因此在為變時預作準備、監測、病例調查與治療、預防疾病在社區擴散等類別之進行均達 85%以上；最需加強之部分為「維持必要之服務」。

疾管局並於 2007 年初委託倫敦衛生及熱帶醫學學院（London School of Hygiene and Tropical Medicine）學者 Dr. Richard Coker，以 2007 年版策略計畫評核我國準備程度，獲得高度準備之評價，總體完成度達 70%，較其他 28 國平均狀況為優(中位數約 57%)，具相當之創新策略可供其他國家學習；Dr. Coker 建議我國應就以下方面尋求改善，包括：明定計畫修訂期程與評估機制、列出重要關係部門的角色、納入非政府組織（ Non-Government Organization, NGO）及志工團體角色、研議疫苗及藥物使用的細部規劃及商討如何維持重要社會機能等。

依自我評核結果及 Dr. Coker 建議事項，衛生署除律定策略計畫將每年進行修訂外，並檢討整體執行策略之規劃。

防治策略之國際發展

2007 年間，H5N1 流感的動物疫情及人類病例仍持續發生，流感大流行的威脅仍在，各個國家及組織除繼續評估 H5N1 流感病毒傳播的風險外，相

關準備工作亦積極進行中，主要努力的重點可歸納如下：

一、疫苗的研發與產能提升

2007 年間，WHO 不斷督促各國分享 H5N1 流感病毒株，以協助疫苗研發，並承諾盡力提升大流行流感疫苗的全球產能，建立國際疫苗儲備，保障開發中國家的需求。同時，各項疫苗研發技術、臨床試驗亦在積極進行中。

二、社會機能維持與產業營運持續

先進國家一直將關鍵設施及企業的營運持續計畫（Business Continuity Planning，以下簡稱：BCP）列爲大流行因應的重要一環，相關討論在 2007 年間未曾間斷，美國政府更在 2007 年陸續公布不同產業的因應大流行檢核表，使各方及早準備，維持大流行期的社會機能與經濟運作。

三、演習與計畫評估

WHO 西太平洋區署（WPRO）於 2007 年 4 月結合亞洲十個國家辦理「Panstop 2007」演習，美國甚至辦理金融機構因應流感大流行的演習。此外，針對流感大流行準備的計畫評估亦爲各國所重視，如美國 Government Accountability Office 在 2007 年間，就多次提出不同層次的評估報告。

四、及早偵測與快速圍堵

國際衛生條例 2005（International Health Regulations 2005，以下簡稱：IHR 2005）於 2007 年 6 月開始實施，其精神在於加強公共衛生突發事件的預警，並透過國際社會的合作迅速處理疫情。此外，爲加強各國的監視系統效能，WHO 於 2007 年間陸續公布病例調查、快速圍堵、國家流感中心的角色等指引。

防治策略之修訂

基於前述 2007 年間之最新國際發展及國內評核狀況，疾管局修訂了 2008 年的防治策略，主要修訂標的可歸納爲 5 類，說明如下：

一、納入志工團體之角色：經檢討，傳染阻絕手段之有效性需視其在社區落

實的程度，因此，除了有具彈性的明確政策外，將社區及志工的自主力量導入是重要的關鍵，可以讓社區在流感大流行時，具有自我照顧（self-care）能力、維持社區基本機能及協助社區秩序與安全；過去防疫工作對志工之角色近乎闕如，2008 年首度將志工概念引進流感大流行準備工作範疇，這也符合國際潮流。

二、新增邊境管制整體策略：2007 年版策略計畫以四大政策爲主軸撰寫，各政策可適當應用至五道防線中，未特別將各道防線獨立成章；經檢討，第二道防線-「邊境管制」實有若干獨特的策略難以以四大策略涵蓋，且固然「阻絕境外」爲目前首要目標，惟「邊境管制」是目前「0 級 + phase 3」疫情等級之最後一道防線，甚爲關鍵，故另起一章規劃整體策略。

三、研議疫苗及藥物使用之細部規劃：疫苗及藥物爲流感大流行之 2 大醫藥介入手段，囿於流行株確認後，全球疫苗產製量能及抗病毒藥物儲備成本及效期之考量，在 2007 年版策略計畫已建立之取得、分配及使用等相關規範之外，2008 年版策略計畫更針對相關使用新增具體細部規劃，如藥物分配的倫理考量及疫苗數量有限時之優先接種對象等。

四、強化重要社會機能維持之概念：基於流感大流行對社會經濟之可能衝擊，流感大流行防治工作除了對於疾病在人口中散播之預防及罹病者之妥適照護外，重要社會機能之維持是另一項基本準備工作。疾管局繼 2007 年 3 月制訂「機關企業因應流感大流行營運持續指引」後，於 2008 年版策略計畫將「持續社會機能與企業營運」單列專章說明，並突顯其重要性。

五、其他：

(一) 疾管局 2006 年 7 月 5 日成立「國家流感中心」，並基於 WHO 2007 年公布國家流感中心角色之指引及 2007 年 6 月「IHR 2005」生效，2008 年版策略計畫在疫情監視之策略上，強化實驗診斷策略之描述，包括國家流感中心之角色及運作。

(二) 我國之傳染病防治法於 2007 年 7 月 18 日修正，傳染病防治醫療體系之相關醫院，包括隔離醫院、應變醫院及指定隔離治療機構等之功能隨之變動，亦反應在 2008 年版策略計畫。

(三) 流感大流行之各項疫情資訊可能引起民眾恐慌，因此，風險溝通爲疫情防治的一項重要控制因子。有鑑於 2007 年版策略計畫之「溝通與宣導」納入過多細瑣的宣導內容，使溝通之原則性策略失焦，2008 年版策略計畫參考 2005 年 WHO Outbreak communication guidelines〔5〕之傳染病疫情風險溝通原則爲主軸演繹之。

(四) 呼應 WHO 認爲演習的宗旨爲演練既有的計畫，或是用以形成計畫〔6〕，2008 年版策略計畫將中央及地方評核策略納入原「演習與訓練」篇章，呈現「計畫評估及演習規劃」。

(五) 新增「相關部會分工表」爲附錄之一，以利各部會遵循。

2008 年版策略計畫之修訂摘要參見表 1。

表一、因應流感大流行執行策略計畫（2008 年版）修訂摘要表

篇章	2008 年版策略計畫修訂摘要
背景	（更新及文字修正）
疫情監視	加強說明實驗診斷策略、國家流感中心之功能
傳染阻絕手段	納入志工團體之角色
流感抗病毒藥物儲備及使用	新增藥物使用之細部規劃、分配之倫理議題考量等
疫苗研發、儲備及使用	納入疫苗有限時之優先使用對象規劃
邊境管制	新增篇章
防疫物資整備	（更新及文字修正）
傳染病防治醫療體系規劃	配合「傳染病防治法」之修訂，修訂有關醫院之名詞，並新增該法所規範之指定隔離治療機構功能
風險溝通	納入與民眾溝通之相關策略及方法，刪除第一版過於細部的宣導內容
持續社會機能與企業營運	單列專章
應變與執行	（對應各項修正處而修訂）
計畫評估與演習規劃	納入中央及地方政府應變計畫評核之策略
附錄	新增「相關部會分工表」附錄

展望未來

我國的「流感大流行防治」是一項由上而下的「公共政策」，以可操作執行、可加以評核、符合我國國情、符合最新知識、符合國際潮流及創造選擇彈性等爲政策制訂的原則；因此，鞏固指揮體系是確保政策能確實執行的關鍵之一，未來應以回歸行政院層級之災害應變機制爲方向，在該體制下落實部會分工，以利傳染病防治醫療網區指揮官在接收各專業資訊後，作出相關決定及調度，將可改善指揮官行使決策權之適當性的疑慮。

雖是由上而下的制訂方式，然流感大流行政策形成過程中，「公民」的角色仍然不可忽視，其足以催化或阻礙政策的執行，因此，加強與目標群體的溝通及考量其意見，在未來將再予強化，包括志工團體角色之彰顯。

其他政策制訂到執行可能存在的落差，例如疫苗的儲備、研發、自製及抗病毒藥劑的儲備、緊急生產等，在未來都將持續發展及強化，以極大化政策效能。

再者，以本文看來，「流感大流行防治政策」似乎與「因應流感大流行執行策略計畫」劃上等號，其實，「政策」跟「計畫」雖然很類似，但是不完全一樣，「政策」是一段期間的、是被期望永續發展的，而「計畫」則是非常具體的、特定時間點的〔7〕；爲了「政策」的持續發展，「計畫」必須隨時被評核及修訂，只有定期或不定期修訂的計畫，才是活的計畫，才值得遵循。

秉持著這樣的精神，將持續以既有的 WHO 查核表進行我國準備程度之評核，並致力於掌握國際間最新的評核指標加以利用；評核結果將作爲年度修訂「策略計畫」的基礎，讓我國的「策略計畫」成爲一個活的計畫，以輔助政策之永續發展，最終使我國受流感大流行之影響及傷害減到最低。

參考文獻

1. Lo CC, Chen CW. Understanding public policy. Taipei, Weber Publication

International Ltd, 9th edition, 1998.

2. Taiwan CDC, Strategy Plan for Execution of Influenza Pandemic Response, 2nd edition. Taipei, 2008.
3. Gilbert N, Terrell P. Dimensions of Social Welfare Policy, 6th edition. 2004.
4. WHO. WHO checklist for influenza pandemic preparedness planning. Available at: http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_4/en/. (Apr 2005)
5. WHO. WHO outbreak communication guidelines. Available at: http://www.who.int/infectious-disease-news/IDdocs/whocds200528/whocds200528en.pdf. (2005)
6. WHO. Exercise development guide for validating influenza pandemic preparedness plans. Available at: http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/DA340E3E-D27E-47A6-9833-452E7AAC9ED5/0/EDTedDRAFT1ExerciseDevelopmentGuide.pdf. (Feb 2006,)
7. Chang MK. Policy analysis. Taipei, Wu-Nan Culture Enterprise, 1998.