世界卫生组织

执行委员会
关于埃博拉问题特别会议
临时议程项目 3

EBSS/3/3

执行委员会
第一三六届会议
临时议程项目 9.4

EB136/49
2015 年 1 月 9 日

确保世卫组织有能力防范和应对未来的大规模持久疫情和突发事件

秘书处的报告

1. 据记录，每年都发生数量显著的突发事件。本世纪最初这些年中，每年发生 700 多起自然和技术性突发事件，导致可能持续几十年的政治、经济、社会和公共卫生后果。新发的和重新出现的疾病疫情可迅速并出乎预料地向边界以外传播，造成大规模国际影响。自然灾害、地缘政治冲突、化学品或核放射材料泄漏或者气候变化或环境污染的影响可产生长期后果，破坏数十年的经济发展和来之不易的健康收益。

2. 突发事件袭击所有国家，不论其发展状况。最近趋势表明，突发事件的频率和严重程度不断上升，各种主要威胁的驱动因素日益抬头而且各种危害加剧了人群的脆弱性。防范和有效应对突发事件并从中恢复是国际社会面临的一些最紧迫挑战。加强应变能力和稳定性需要投资于机构和治理能力，着重管理突发事件的风险并加强防范和应对能力。此外，还需要认识到减少风险、预防、防范、应对、恢复和发展是相互紧密依赖的。

3. 全球对最近突发事件和灾难的应对情况显示，世界在应对具有公共卫生影响的各种紧急情况方面没有作好充分准备。在应对从叙利亚冲突、非洲之角的干旱到菲律宾台风以及各种疫情，包括严重急性呼吸道综合征、中东呼吸综合征冠状病毒、甲型流感 H1N1 亚型以及最近西非的埃博拉病毒等各种形式紧急情况方面，已经且继续显示出能力和国际支持领域的差距。在每起事件中，应对都缺乏速度、协调、清楚的决策思路和必要的专门资金以便能优化实施工作、减少痛苦和拯救生命。各国和为其提供支持的政府间机构必须确认和消化吸收从这些应对行动中汲取的教训并在前进过程中，对紧急情况采取一种针对所有危害的风险管理和应对方法。

4. 由于具有公共卫生影响的突发事件数量不断增加，对切实有效和精心设计的全球应对能力的需要从未如此鲜明。尽管世卫组织经常呼吁支持会员国应对危机，但当前埃博拉疫情史无前例的复杂性和规模表明本组织的能力、方法和方针不一定能扩展或适用于新的或更大的挑战。而且，世卫组织对技术支持和规范性指导的注重使得在业务的机构能力以及对业务重要性的判断方面出现了差距。

5. 国际社会的期望是，不论何时何地只要出现影响公共卫生并超出国家能力的紧急情况，世卫组织都能够开展全面和迅速应对行动。为满足这一期望，本组织必须在紧急情况管理能力方面做好准备以对付任何类型紧急情况的公共卫生影响，不论危害是什么，而且要涉及紧急情况风险管理的整个范畴。如今，世卫组织具备基本的机构经验和在国家层面的必要参与，但该组织成立的目的不是为了履行这方面职能也不具备这方面的能力。为纠正这种状况，世卫组织必须大大加强其紧急情况管理能力并使其现代化。在将此向前推进时，它必须：

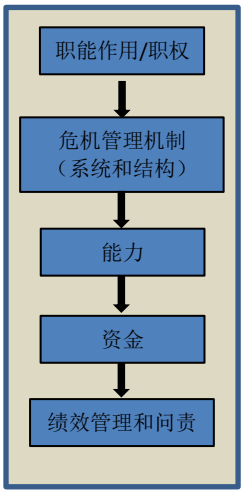
(a) 承认并清楚界定世卫组织在紧急情况应对方面的职权和作用；

(b) 具备有效的危机管理机制——系统和结构——以便使世卫组织能够履行这方面职责；

(c) 具备充分能力以便预见性地应用这些危机管理机制；

(d) 具备适当和专门的资金；以及

(e) 具备稳健的绩效管理和问责框架以便对本组织的紧急情况应对进行及时、系统和全面评价，必要时重新进行调整。



6. 因此，这里提出一揽子五项建议，旨在对世卫组织进行调整、现代化和改革。如果得到实施，这些变化可使本组织有能力成功地发挥领导作用，保护最脆弱人群不受突发事件的毁灭性公共卫生影响。

建议 1：世卫组织在疫情、人道主义和紧急情况应对和防范方面的职权和作用

7. 过去十年每次严重突发事件中全球都期望世卫组织能发挥显著且重要的作用，这表明了会员国和本组织合作伙伴的承诺，要确保世卫组织在应对由各种危害导致的具有公共卫生影响的紧急情况方面成为全球领导机构。这在本组织的《组织法》职能、

诸多卫生大会决议[1]以及《国际卫生条例》中得到进一步证明。但是，要真正履行这一职责，本组织将需要扩展其紧急情况风险管理职权，尤其是在紧急情况应对方面的业务作用。

8. 世卫组织的机构特性历来由其规范性和高技术工作决定。但是，这些压倒一切的重点造成了一种不愿积极采取行动的局面，而行动是应对紧急情况的一个基本要素。本组织在扩展其紧急情况应对方面的作用时，也必须扩大其方法，对下述方面给予同等重视：开发和维护业务专长，真正委托职责以便在应对紧急情况期间保护决策工作并授予其权力；本着人道和公正态度行事以确保达及所有受影响者，不论紧急情况的原因是什么。

建议 2：改革世卫组织的危机管理机制——系统和结构

9. 拓展世卫组织在疫情、人道主义和紧急情况应对和防范方面的作用和职权需要考虑对其国家和区域办事处的相关结构作出相应改革并建立适当和专门的紧急情况管理系统。

系统

10. 世卫组织的当前系统旨在支持本组织的技术和规范工作。但是，为使本组织能够制定可充分运作的针对所有危害的紧急情况应对规划，必须对核心系统进行重组并指定用途，以适应紧急情况应对的负杂性和不断变化的规模。此外，一旦作出适当改变，必须对各系统，包括人力资源、计划和信息管理系统等进行整合，并纳入紧急情况应对规划的标准操作程序。

11. **人力资源系统**：这是一个或一组机制，可在发生紧急情况时确认具有适当技能的人员，迅速进行招聘并立即加以部署，这对世卫组织在该领域的领导能力至关重要。除了其它创新措施外，这可包括直接部署或建立已获得资格预审可供迅速调度的有组织的现场团队，以便调查和应对潜在疫情。此外，实施流动和轮换政策可推行人员流动文化和制度。

[1] 例见 WHA65.20“为满足人道主义紧急情况下不断增长的卫生需求世卫组织的应对和作为卫生部门牵头机构的作用”（2012 年 5 月 26 日）。

12. **计划系统：**本组织当前用于制定紧急操作计划并采取相应行动的系统使用与所有其它工作计划和预算相同的机制。这种方法在理论上虽然合理，但不能为发展、制定和实施工作计划和预算提供必要的灵活性。解决此问题的办法是拓展当前系统以便纳入专门制定应急计划的渠道。

13. **资源调集和筹资：**为紧急情况编制预算面临着与世卫组织所有筹资活动相同的挑战，即一致性、可预测性、脆弱性、灵活性和透明度。在为应对埃博拉调集适当资源时，庞大的规模是一项额外考虑。如果期望世卫组织能坚持参与所有危害的紧急情况应对，必须建立一个能提供长期专用资金，能为具体应对行动迅速增加资源流量，能适当授予权力和责任，同时既能为世卫组织，也能为会员国和伙伴管理资金的筹资机制。

14. **信息管理系统：**世卫组织吸引了一些世界最有才华的流行病学家。但是，如果缺乏设计精良的协调信息管理系统，数据收集和分析再卓越也不足以解决公共卫生危机，此外，国家数据收集和监测系统必须得到改善以便加强能力，配合紧急情况应对过程中不断演变的流行病学来开展应对活动。

15. 具体说，紧急情况应对框架界定了世卫组织当前的作用和责任，并为其针对所有危害的紧急情况应对工作提供了共同方法[1]。为调整应用上述系统并加强世卫组织的能力以便开展紧急、可预见的全面应对行动，利用本组织的全部资源并最大限度发挥国家办事处的作用，必须重新审查和修订紧急情况应对框架。

结构

16. 行之有效的紧急情况管理系统需要有明确的报告和问责程序，在应对活动中采取统一的事件指挥。但是，世卫组织当前的结构将所有危害的紧急情况应对工作分配给本组织各个层级的部门、司处和技术单位。为简化和整合世卫组织的紧急情况应对机制，需要对结构作出改变。

[1] 紧急情况应对框架载明了世卫组织在紧急应对方面的核心承诺；阐述了世卫组织从最初发出事件警报到最后将事件归入突发事件类别之间将采取的步骤；说明了世卫组织对突发事件的内部分级程序；介绍了世卫组织关于紧急情况应对的绩效标准；概述了世卫组织在紧急情况应对期间的四项关键职能（领导、信息、技术专长和核心服务）；阐明了世卫组织全球突发事件管理团队在紧急情况应对期间的作用；以及概述了世卫组织的紧急情况应对程序。见 http://www.who.int/hac/about/erf_pdf 。

17. 第一步，将对疫情和人道主义/紧急情况应对活动进行整合。这样一个针对所有危害的全球统一紧急情况应对机构可最大限度实现效率和效益，促进适当问责，并将世卫组织置于领导地位，时刻准备发挥领导作用。

18. 要真正利用世卫组织的专长，优势和资源，必须在本组织所有三个层级，包括世卫组织各办事处的部门或单位，整合紧急情况应对规划。该结构在应对行动期间将由一个牵头或事件指挥机构领导，拥有实际授权，使规划具有单一的领导和直接报告程序。

建议 3：扩大世卫组织的能力、网络和伙伴关系

19. 为应对各种危害引起的具有公共卫生影响的紧急情况，了解必要专业知识至关重要，可解决世卫组织为出色应对紧急情况所面临的挑战。

20. 人力资源（常备和扩增）：世卫组织在动员和调集充足人员参与其应急行动方面面临巨大挑战，既需要传统公共卫生专家，也需要具有辅助技能的人员，如后勤人员，通讯人员，社区动员者和人类学家等。缺乏有效的人力资源扩增能力在许多紧急情况中严重限制了扩展应对行动以满足所确认的需求的能力。在当前的埃博拉危机中，值得注意的是，如果有更多国家遭受感染，世卫组织在该领域的有限能力将进一步受到压力。因此，为确保有足够的能力，本组织在紧急情况应对方面的人力资源必须包含三个部分：

(a) 数量充足的专门人员，具有各种适当的技能并分布在本组织各个层级，以便正确实施持续的紧急救助规划（包括监测），并提供充分的内部扩增能力以应对紧急突发事件。

(b) 世卫组织的伙伴关系在埃博拉应对所取得的成就中发挥了关键作用。但是，各种关系，不论是正式的还是非正式的都应得到加深和扩展。这包括依赖现有平台，特别是全球疫情警报和反应网络、全球卫生部门、待命合作伙伴、外国医疗队和临时安排，以及国外公共卫生或流行病学团队等新机制。这将有助于建立一支可根据需要调遣的全球卫生应急队伍。

(c) 为与其它联合国机构、基金和方案，外部伙伴以及酌情与私营部门进行合作而确立的稳固机制也需要得到扩展和加强以便协助保证应对行动与任何突发事件的规模相称。

21. *后勤*：世卫组织只有一个后勤人员的骨干编制，这些人员在应对紧急情况中的公共卫生需求方面富有经验。必须大大加强这方面能力以确保本组织有能力在紧急情况期间作出充分应对并及时获得和提供重要物资，此外，清楚的程序或长期关系将有助于本组织调动联合国姊妹机构、基金和方案（如世界粮食计划署、联合国儿童基金会等）的后勤专业知识和资产。

22. *沟通和媒体关系*：过去十年中，世卫组织在全组织沟通方面的能力有巨大提高。但是，战略应急沟通和对外关系是本组织需要进一步加强的专业领域，以便帮助在紧急情况期间对付媒体领域的挑战。

23. *人类学家*：为做到有效，防范和应对紧急情况时要特别注意文化规范和习俗并必须与当地政治、部落和宗教方面以及妇女和年轻人中的领袖和具有影响力的人协同采取行动。这一点在应对埃博拉疫情时显而易见，应对过程中整套控制措施，包括接触者追踪和安全丧葬等都取决于社区的参与，而这只能通过围绕社会文化和政治背景进行有效沟通来实现。因此，应当通过人类学家的广泛参与和作用来为世卫组织的紧急情况风险管理和应对工作提供参考和指导，以便更好地了解和处理影响持久危险行为的潜在因素。

建议 4：紧急情况应对的筹资机制

24. 世卫组织在应对所有危害导致的具有公共卫生影响的紧急情况方面能力的核心是具有可用于应急行动的充足、持续和专门资金。应该适当划拨资金来支持世卫组织紧急情况风险管理和应对规划的日常运作，同时储备一笔预算以便能在紧急情况得到验证并需要进行应对时立即支持迅速扩大行动。设立一个紧急情况特别基金，如非洲和东南亚等一些区域办事处所做的那样，可提供必要的财政资源支持世卫组织的紧急情况应对机制。这符合与 2009 年甲型 H1N1 流感大流行有关的《国际卫生条例（2005）》实施情况审查委员会的建议 13[1]。这样一个基金可由评定会费资助以便保证必要的一致性和可持续性。

[1] 见 See A64/10“实施《国际卫生条例（2005）》：审查委员会关于与 2009 年甲型 H1N1 流感大流行有关的《国际卫生条例（2005）》实施情况的报告——总干事的报告”（2011 年 5 月 5 日），p. 21。

建议 5：绩效管理和问责

25. 必须在世卫组织针对所有危害的紧急情况风险管理和应对规划中纳入两方面绩效管理和问责。第一方面是确保规划向会员国和社区提供的支持能适当符合要求和需求同时具有过硬的技术质量。第二方面是确保规划本身能以透明和负责的方式履行其任务。

26. 在第一类绩效管理和问责方面，目前关于会员国在《国际卫生条例（2005）》下的防范情况以及世卫组织在紧急情况应对框架下的紧急情况应对绩效已有切实可行的实质性机制。但是，仍必须建立机制来评估、衡量和报告世卫组织在应对任何公共卫生危机或疫情方面的机构准备状态以及会员国的紧急情况应对能力和绩效。

27. 关于第二类，必须建立并作为紧急情况应对规划的一部分应用一个透明和全面的问责框架，能够对世卫组织紧急情况风险管理和应对规划进行全方位绩效评价。这样一个定期衡量世卫组织绩效的系统可对埃博拉应对期间的决定和行动进行实时和回顾性评价，但或许更重要的是，该系统可随着未来所有紧急情况应对行动的发展来对其进行评价。这样一种机制将大大有助于在本组织促进一种对其自身标准的持续问责文化以及向会员国的全面透明报告制度。

执行委员会的行动

28. 促请执委会考虑根据本文件提出的五项建议通过一项决议。

= = =