世界卫生组织

**执 行 委 员 会**
**第一三九届会议**
**临时议程项目 6.4**

**EB139/6**
**2016 年 5 月 20 日**

# 卫生与气候变化

**秘书处的报告**

## 联合国气候变化框架公约缔约方会议

1. 在 2015 年 12 月，联合国气候变化框架公约缔约方达成了第一份全球气候协定[1]。《巴黎协定》的宏伟目标是把全球平均气温升幅控制在明显低于 2℃之内，具体目标是限制在 1.5℃之内。该协定具有法律约束力，涉及有区别的责任，确认最富裕国家的责任，并包括发展中国家应采取的行动。其中包括到 2020 年每年为国际气候资金供应至少筹集 1000 亿美元的承诺，既用于缓解气候影响（降低气候变化的程度，主要是通过减少温室气体排放），也用于适应变化（减少所发生气候变化的负面影响）。协定还提及“损失和破坏”，认识到即使采用缓解影响和适应变化的行动，有些脆弱人群也将因气候变化遭受显著影响。在国家层面上，协定是灵活的，由国家通过本国确定的贡献自愿采取国家缓解影响和适应变化的行动，并每 5 年进行修订，以便不断提高抱负。

2. 世卫组织提供了证据，更广泛的卫生界也参与工作，促使协定中专门提及卫生，并产生了一项决定。其中指出“在采取行动应对气候变化时，缔约方应当遵守、促进和考虑各自关于人权、健康权、土著人民、当地社区、移民、儿童、残疾人和弱势人群的权利、发展权以及两性平等、增强妇女的权能和代际公平性等方面的义务”。会议的决定还认识到“自愿采取缓解行动的社会、经济和环境价值及其对适应变化、健康和可持续发展的共同效益”。

3. 协定还提到联合国气候变化框架公约涉及卫生的以往决定，尤其包括作为国际气候行动的核心理由的健康影响、国家评估气候政策对健康影响的承诺以及确认卫生为气候适应行动的优先重点。

[1] 1/CP.21 号决定，附件（http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf，2016 年 4 月 11 日访问）。

4. 在总体上，协定为强有力的国际气候变化行动提供了基础，并通过加强健康对气候变化风险的应对能力以及把同时能够改善健康的缓解行动作为优先重点，提供了具体的着手点以便支持保护和促进健康的行动。每五年修订国家确定的贡献，提供了一个机会，以便不断评估和加快国家与全球的进展，包括保护健康方面的进展。对国际气候资金的承诺应当提供额外的资源，为保护和促进健康做出贡献，尤其是对最脆弱的人群。

5. 但是，《巴黎协定》依赖于各国的自愿行动，意味着仍然需要全球卫生界发展该协定和卫生大会以往承诺的平台，以便制定和实施保护健康不受气候变化影响的行动议程。

6. 《巴黎协定》提供了一个至关重要的机会，推动公共卫生作为一项核心内容，不仅仅是为了应对气候变化，而且是为了实现整个 2030 年可持续发展议程。

## 气候变化与卫生方面的全球使命

7. WHA61.19 号决议（2008 年）规定了气候变化与卫生工作方面的全球主要使命。卫生大会敦促会员国制定卫生措施并将其纳入适应气候变化的计划；发展公共卫生领导人的能力；加强卫生系统的能力；促进卫生部门与所有相关部门的有效交往与合作；表示承诺计划相关的行动和投资并提供指导。决议要求总干事提高公众和决策者的认识；参与联合国气候变化框架公约的机制；促进在联合国系统内考虑气候变化对健康的影响；与会员国以及联合国系统相关组织和其它伙伴合作，促进研究和试点项目；以及编写一份工作计划，扩大世卫组织向会员国提供的技术支持。执行委员会随后批准了世卫组织 2009-2013 年和 2014-2019 年工作计划[1]。相关的决议进一步加强了这方面的工作，尤其是关于空气污染带来的健康影响的 WHA68.8 号决议（2015 年），其中提及有机会通过同时促进空气质量和减少排放导致气候变化变暖的污染物产生共同效益。

## 世卫组织更新的战略重点

8. 鉴于《巴黎协定》，秘书处提出以下战略重点。

9. **扩大对气候变化的公共卫生应对行动。**会员国可以为三个目的利用《巴黎协定》对气候变化的承诺：(i)增强本国卫生系统对气候的适应能力，例如通过改进疾病监测和防范极端天气事件，确保对气候有适应能力的卫生设施，并为这些设施提供能源、水和环

[1] 分别见 EB124.R5 号决议（2009 年）和 EB136(15)号决定（2015 年）。

境卫生等必要服务；(ii)确认和促进减少气候污染和改善健康的措施，例如通过减少空气污染以及减轻卫生部门自身对环境的影响；(iii)利用针对气候行动的财政支持机制，以便支持上述目标。秘书处将通过以下方面扩大技术和能力发展方面的支持：指导为国家适应变化的计划做出卫生方面的贡献；对卫生部门在缓解气候变化政策中的作用，提供指导并开展试点工作，其中尤其注重于城市地区的空气污染；以及评估国家确定的贡献中关于适应变化和缓解影响的部分对健康的影响。通过成为绿色气候基金中获得认可的一个实体，世卫组织可以促进提高国际气候资金对卫生部门的可及性。

10. 在提高关于气候变化对健康影响的认识以及扩大针对这一挑战的国际卫生应对行动方面，已取得了显著的进展。95%以上的最不发达国家把卫生作为适应变化的优先部门，而且约 67%的国家对 2015 年 12 月在联合国气候变化框架公约之下通过的《巴黎协定》[1]意图确定的国家贡献[2]中提及了卫生。现在有加强卫生系统对气候适应能力的系统做法，并正在产生应用方面的经验[3]。新的证据表明有机会在减少碳排放量的同时改善健康。例如，为短期气候污染物专门实施有针对性的一套措施，到 2030 年预计每年将拯救约 240 万人的生命，到 2050 年预计将使全球变暖减少约 0.5℃[4]。根据对健康和环境的破坏收取碳排放费，预计可以使室外空气污染减少一半，使温室气体排放减少五分之一以上，而且每年可以产生超过 3 万亿美元的收入[5]。

11. 但是，应对行动仍然不完整。用于适应气候变化的国际资金中，目前不足 1.5%被调拨用于卫生项目[6]。目前很少有国家利用机会同时减少碳排放和改善健康；国家为《巴黎协定》意图确定的贡献中仅有 15%提及通过缓解影响获得健康效益。仍然需要以更系统、循证和扩大的方式实施在 2030 年可持续发展议程的范畴内针对气候变化保护和促进健康的国家行动。

12. **动员卫生界支持气候变化行动。**通过维持和加强卫生专业人员与一般大众为支持联合国气候变化框架公约缔约方会议第 21 届会议发起的宣传运动，世卫组织可以进一步加强支持，保护健康免受气候威胁，并从缓解气候变化的行动中产生健康效益。开展的活动可以包括，像 2016 年计划的那样，与缔约方会议主席合作，继续把世卫组织关于卫生与气候变化的全球会议作为定期的活动。

[1] 联合国气候变化框架公约，通过《巴黎协定》，1/CP.21 号决定。

[2] 意图对联合国气候变化框架公约确定的国家贡献中的卫生问题，2015 年。日内瓦：世界卫生组织；2016 年。

[3] 世卫组织建造适应气候变化的卫生系统的行动框架。日内瓦：世界卫生组织；2015 年。以及世卫组织，在卫生适应气候变异和变化方面获得的经验教训。日内瓦：世界卫生组织；2015 年。

[4] 通过减缓短期气候污染物降低全球健康风险：概述给政策制定者的报告。日内瓦：世界卫生组织；2015 年。

[5] Coady D, Parry I, Sears L, Shang B。全球能源补贴有多少？华盛顿特区：国际货币基金组织；2015 年。

[6] 气候与卫生问题国家概况——2015 年：全球概览。日内瓦：世界卫生组织；2015 年。

13. **加强证据基础，监测进展情况。**卫生界应当继续改进证据基础，以便充实气候方面的政策，其中尤其涉及：卫生适应措施的有效性，以及缓解气候变化的政策在卫生、经济和可持续发展方面的效益。尤其需要以系统和符合整体可持续发展议程的方式评估气候变化与卫生方面的国家和国际进展情况。秘书处建议与会员国密切合作：(i)确保卫生在监测可持续发展目标 13（采取紧急行动应对气候变化及其影响）进展情况的工作中有适当的地位；(ii)使世卫组织/联合国气候变化框架公约的气候与卫生问题国家概况中提供的信息与实现可持续发展目标的监测工作达成一致；(iii)扩大概况的覆盖面，以便使之成为该问题方面国别证据和追踪全球进展的主要国际参考资料。

14. **向世卫组织理事机构报告。**由于气候变化与卫生问题愈加重要，执委会不妨考虑向卫生大会定期和系统地报告会员国和秘书处取得的进展。

## 执行委员会的行动

15. 请执委会注意本报告并就第 8-14 段中概述的拟议战略重点提供指导。

= = =