



# 世界卫生组织

执行委员会  
第一一五届会议  
临时议程项目 4.3

EB115/6  
2004 年 11 月 25 日

## 应对危机的卫生问题

### 秘书处的报告

1. 危机的卫生问题的特点是造成的大量痛苦和死亡。确实，一项用以确定危机情况的指标是每天每 10 000 人中高于一人的死亡率。这类危机存在着三种触发类型：

- 突然、灾难性的灾祸，例如地震、飓风、洪灾、工业事故或为了危害一个群体而蓄意使用一种生物制剂或化学品。
- 目前仍普遍存在的与 100 多次冲突有关的复杂持续性紧急事件<sup>1</sup>，它影响着数百万人，其中很多人流离失所。一些这种情况已持续了 30 多年。
- 不断增加，通常是不知不觉发生的威胁，例如在恒海三角洲普遍发生的砷中毒，致命的艾滋病毒感染流行的增多或荒漠化。

2. 与这些危机有关的大多数发病和死亡来自于缺乏生活必需品的人群。通常向人民提供可获得的食物、水、住所和卫生设施，确保个人安全和避免伤害以及提供卫生保健的地方系统不起作用，而且国家的系统也不能加以补充。

---

<sup>1</sup> 复杂紧急事件界定为在一个国家、区域或社会中由于内部或外部冲突致使主管当局严重崩溃而发生的人道主义危机，它需要超出任何一个机构和/或正在进行的联合国国家规划的任务或能力之外的国际反应……复杂紧急事件的特点如下：广泛的暴力和生命的丧失；大量的流离失所者；对社会和经济造成的普遍损害；需要大规模、多方面的人道主义援助；由于政治和军事制约造成的对人道主义援助的障碍或阻碍，以及一些地区对人道主义救援人员造成的重大安全危险。（机构间常设委员会，1994 年）。

3. 在危机中缺乏基本需求通常危及着受灾人口的健康并导致死亡率的上升。每年，五个世界卫生组织会员国中大约有一个遭受这种性质的危机，当地的系统受到打击、损害或瓦解。向世界卫生组织报告的流行病中，65%发生在复杂的紧急事件中。有 20 亿人处于危机情况的边缘，有 4000 多万人深陷危机中，对这些人来说，生存本身也是危在旦夕。

4. 受危机影响的 50 个国家中的大约一半或更多国家离实现千年发展目标相差甚远。在这些国家中，有 16 个国家据说 5 岁以下儿童的死亡率在过去 10 年中有所上升。对于面临危机的社区获得重点卫生结果给予更多的重视对加速实现这些目标至关重要。

### 有效的应急准备、反应和恢复

5. **应急准备。**对危机作出具体的准备能够改变它们对卫生系统的影响，无疑将减少痛苦、流行病的传播和死亡人数。世界卫生组织区域和国家办事处，特别是在美洲地区，在向会员国提供支持，努力通过有效的计划减轻自然灾害和复杂紧急情况造成的卫生后果方面有着长期和成功的记录。

6. 对卫生部门来说，应急准备一般意味着确保卫生设施在极端危机的情况下具有重点医院服务（侧重于创伤、妇女卫生、儿童保健和慢性病），对大量伤亡进行管理和分类，伤员的撤离和检疫程序，研究和救援行动的能力以及迅速采取疾病监测和控制措施的能力。基本要求是需要作出反应的人们对行动有所准备，的确，对危机反应有所准备应成为易产生危机情况下所有发展规划的一项重点。精心的计划对于分配职责、确定问题、采取特殊作法和建立撤退机制非常重要。计划应考虑文明社会、政府和国际组织的贡献。应急准备和培训应侧重于确定基本工作人员、建立花名册系统、检验程序以及储存基本供应品。

7. 世界减灾大会（2005 年 1 月于日本神户）的重点是将灾害的风险和影响减少到最低限度的方案。会员国将能够从医院和其它卫生设施（特别是易遭地震和飓风的地区）开始，审查自然灾害的影响并考虑确保卫生系统的安全性和恢复能力的益处。

8. **反应。**对危机的迅速反应应与确保受影响人口的生存并保护他们的安康相适应。反应的基本要素包括公平获得充足的安全用水、卫生设施、食物和居所，以及避免受影响人群患病和遭受暴力。反应行动应将重点置于最脆弱的人群：妇女（特别是孕妇）、幼儿、老年人和残疾人或慢性病患者。

9. 紧接 2003 年 12 月在伊朗伊斯兰共和国巴姆发生的地震之后，在 2004 年 4 月朝鲜民主主义人民共和国龙川发生的火车事故之后，以及 2004 年 4 月吉布提发生的几次洪灾之后，迅速反应对卫生的积极影响得到明显体现。2004 年，在海地、加沙地带、苏丹达尔福尔地区、乍得的难民营和伊拉克部分地区的冲突突出了必须确保最脆弱人群在不危及其安全的情况下逐步获得起作用的卫生服务的必要性。

10. 国家卫生部作为国家机构、国际机构和联合国系统各组织卫生行动的协调员发挥了关键作用。在迅速评估处于危险中人们的卫生情况并明确迫切重点之后，能够提供基本所需的卫生保健。在必要的地方对受到损害的服务进行修复。对紧急事件的反应包括提供后勤服务以支持部署训练有素的人员和供应品，预测长期需求并定期追踪进展。

11. 世界卫生组织国家办事处在对形势评估提供支持，卫生部门协调和提供基本服务方面发挥了重要作用。救济人员面临的危险以及通讯和供应链的中断经常阻碍救援活动，特别是在冲突期间。在世界卫生组织秘书处提供专家合作，例如 2004 年 8 月对来自乍得南部的达尔福尔难民中戊型肝炎暴发的调查，或 2004 年 9 月对俄罗斯联邦别斯兰受害儿童提供心理支持的活动中，这些挑战是明显的。诸如疾病监测、疾病暴发调查、疾病控制协调、初级卫生保健或医院服务等这类活动均依赖于世界卫生组织国家办事处运送专家并为他们安排住宿，运送供应品和设备以及表达意见和进行电子邮件联络。

12. 国家内部的人道主义组织与地方和国家当局是对拯救生命和保护健康作出有效反应的主要贡献者。当需要从受影响的社区之外获得专门技术时，必须及时给予提供。为此，必须具有一个迅速反应机制，以便为会员国服务。

13. 世界卫生组织秘书处对危机情况下的卫生需求作出迅速反应的能力在增长。它依赖于现成的高素质公共卫生专家，辅之以必要的技术、后勤和行政支持。世界卫生组织秘书处与联合国儿童基金、联合国人口活动基金、联合国人道主义事务协调办事处以及联合国系统其它组织、红十字和红新月运动及国际非政府组织密切合作提供这一支持。

14. 世界卫生组织的专家支持在全组织应对 2004 年发生的危机中得到充分利用。秘书处评估了卫生需求，估量了死亡率并建立了发现疾病暴发和监测传染病的系统。它帮助管理慢性病和重建初级卫生保健与医院服务；加强社区级精神卫生保健和对妇女与儿童

的服务；尽量减少医院使用者的费用并改进环境卫生；以及协调干预措施和监测进展。它设计并采用了医疗供应管理系统和后勤支持服务，并配以针对目的而制作的软件。

15. **恢复。**从卫生的角度出发，当基本卫生系统得到修复和重建；最脆弱群体的主要卫生需求受到重视；病人和卫生人员的卫生保健环境得到保障之时，则认为危机已得到解决。为实现这一目标，世界卫生组织与国家当局和国际机构共同拟订部门恢复计划并对其达成共识，该计划通常成为机构间综合呼吁和过渡计划的卫生部分。

16. 这类计划侧重于有需求人们的基本生命线，恢复初级卫生中心和医院的服务，恢复实验室服务、疾病监测和公共卫生规划。它们包括确定重要人员、他们的支持和培训，以及提供基本供应品和设备。行之有效的联盟对恢复期非常重要。它们能够改善共同集资和有效管理恢复工作的前景。因此，世界卫生组织秘书处过去十年中在巴尔干地区及至最近在伊拉克和利比里亚对卫生部和共同为卫生系统恢复的其它参与者提供了支持。

### 加强世界卫生组织对危机中卫生行动的贡献

17. 在国家级，联合国系统各组织和非政府组织与会员国共同努力确保对危机作出有效反应。在联合国人道主义协调员的管理下存在着一个发展良好的机构间机构。这一协调工作的卫生方面依赖于世界卫生组织代表的参与以及世界卫生组织区域办事处和总部富有经验职员的支持。

18. 会员国和联合国系统各组织经常强烈要求世界卫生组织提供帮助，应对危机准备和反应的卫生问题。世界卫生组织国家工作队所需行使的四项具体职能如下：

- 在危机发生之前及发生之时，评估面临危险群体的卫生问题，从而使所有的相关方面均能确定重点并监测进展
- 与卫生利益相关方合作，以期鼓励公开的交流并围绕重点采取联合行动<sup>1</sup>
- 判明危机反应中的差距，确保填补这些差距<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 世界卫生组织一般与联合国儿童基金会、联合国人口活动基金、联合国难民专员办事处、联合国人道主义事务协调厅、红十字和红新月运动、国际移民组织以及诸如无国界医生组织和国际医疗团进行协调。

<sup>2</sup> 危机中普遍存在差距的方面包括监测和管理传染病暴发；充足的安全水供应和起作用的卫生设施；向妇女和儿童提供卫生保健；正常运转并能获得的创伤、妇科、产科医院服务和对重点慢性病的管理；以及对精神卫生、营养服务和其它需求的专家反应。

- 改进地方和国家卫生系统紧急情况准备、反应和恢复的能力；恢复主要机构；培训卫生人员。

19. 在危机时期，世界卫生组织国家工作队很快变得力不从心，需要获得支持以履行这四项职能。世界卫生组织未能以一种可预测的方式提供这一支持，危机中的工作有时并不完美。

20. 为了解决这一问题，在总干事的指导下，2003 年建立了加强世界卫生组织危机中工作的三年规划。这项工作涉及来自国家当局、联合国系统各组织、非政府组织和其它卫生利益相关者的 400 多名专家的一项磋商的结果。它包括一项全球行动框架和一份包含世界卫生组织六个区域办事处的联合工作计划。

21. 规划的目标是迅速减少可避免的生命的丧失、疾病负担和危机造成的残疾。既定目标是与各国合作，为危机中的卫生需求作好准备并作出反应；使国家当局能够重建为促进公平卫生结果的卫生系统；以有效的财政、行政和实施程序对会员国在危机期间的需求作出积极反应。

22. 规划在与区域和国家办事处的密切协调下正在得到实施。还为会员国设立了一个讲坛，审议世界卫生组织对危机中卫生行动的贡献，同时还组成了一个技术小组，帮助卫生专业人员和利益相关方深入审查具体问题。

### **执行委员会的行动**

23. 请执行委员会注意此报告。

= = =