



世卫组织在突发卫生事件领域的工作

加强世卫组织全球突发事件防范和应对

总干事的报告

背景

1. 在 2020 年 11 月通过关于加强突发卫生事件防范：实施《国际卫生条例（2005）》的 WHA73.8 号决议之后，执行委员会主席团建议总干事编写一份关于加强世卫组织全球突发卫生事件防范和应对的报告，供执行委员会第 148 届会议审议。由于一些重要的审查和举措仍在进行中，本报告旨在促使进行前瞻性讨论，探讨世卫组织秘书处和会员国面临哪些机遇，可在加强能力，以发挥其各自作用，防范、发现和应对突发卫生事件方面取得进展。

导言

2. 2019 冠状病毒病（COVID-19）危机和近来其它的突发卫生事件表明，世界尚未能有效地来防范、预测、遏制和应对多国疫情或大流行疫情并从中复苏。COVID-19 规模的危机带来的风险已经众所周知，但没有得到充分解决。今后发生类似或更为严重的突发事件的风险真实存在，COVID-19 导致的触目惊心的死亡，确实标志着我们应对突发卫生事件方式的一个转折点。要想实现全球卫生安全，避免未来全球突发卫生事件的灾难性后果，我们现在就必须采取持续、深思熟虑和协调一致的集体行动。

3. 迫切需要进行切实的改进，以加强会员国和世卫组织履行其《国际卫生条例（2005）》所载义务的能力，防范、发现和应对包括疫情在内的突发卫生事件，以维护和改善全球公共卫生。

正在进行的对突发卫生事件防范和应对的审查

4. 在国家、区域和全球各级，正在对突发卫生事件防范和应对进行几项审查。在关于 COVID-19 应对的 WHA73.1 号决议（2020 年）中，卫生大会呼吁本着团结一致精神，加强各级合作与协作，遏制和控制 COVID-19 大流行疫情并减轻其影响，包括建立一个全球防范和应对独立小组，以评估 COVID-19 应对措施。在该决议中，卫生大会还请总干事召集《国际卫生条例》审查委员会，该委员会目前发布了其中期审查结果。卫生大会还在 2020 年 11 月续会上审议了世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会的最新报告，其中载有立即加强世卫组织突发卫生事件规划的具体建议¹。

5. 一些会员国主动分享了关于加强世卫组织针对突发卫生事件的计划和应对能力的建议。7 国集团和 20 国集团还提出了加强全球突发卫生事件的防范和应对的建议。最后，世卫组织总干事参与召集的全球防范工作监测委员会也在其 2020 年 9 月题为《失序的世界》的报告中概述了加强全球卫生安全的行动²。

6. 所有关于加强大流行病防范和应对的建议都有一个共同点，即认识到需要多国领导，以确保为公益采取团结一致的行动，而防范突发卫生事件即是一种典型的全球公益。多边系统对于协调和支持国家和多国大流行防范和应对至关重要。

有待审议的关键行动领域

7. 以下列明了有待审议的一些关键行动领域。

(a) 依据《国际卫生条例（2005）》，**协调和监测各国的突发卫生事件防范和应对**。无论是哪一个国家政府还是全球共同体，都无法完全防止突发卫生事件。但是，通过地方、国家、区域和全球各级在防范和应对上的更有效的多部门、多学科和跨国合作，我们完全可以作好准备并更好地协调应对工作。应通过透明的同行审评过程审查国家的防范情况，以加强对《国际卫生条例（2005）》所要求核心能力的落实，特别强调了需要建设社区和卫生系统的抗御能力和准备状态，并保护卫生工作者。应保持和加强评估国家能力的现有工具和机制，包括自愿联合外部评估、行动后审查和模拟演练。此外，世卫组织正在与会员国合作，厘定普遍卫生和防范审议。审议工作的目的是会集各国和利益攸关方，共同支持进行有效的国际合作，以加强突发卫生事件防范，推动交流最佳做法，确定新的和正在出现的问题，促进问责制，并确保通过同行审评机制有效确定投资目标和使用投资。

¹ 见文件 A73/10。

² 失序的世界。2020 年全球防范监测委员会年度报告。日内瓦：世界卫生组织；2020 年 (https://apps.who.int/gpm/annual_report.html，2021 年 1 月 14 日访问)。

(b) **为突发卫生事件防范和应对提供持续和可预测的供资**，包括来自国内预算的资金。目前，各国政府、发展伙伴、国际融资机构和私人部门都没有投入足够的资金来加强国家和区域在防范和应对疫情和其它突发卫生事件方面的能力。应急筹资机制和流程多变而分散，投资严重不足，与此同时，全球范围内专门的防范资金几乎不存在。世界需要协调、可预测、透明、基础广泛和灵活的供资，以确保能够防范和应对突发卫生事件。

(c) 在世卫组织领导下的**强化全球预警、警报和应急系统**。定义了二十一世纪初期特征的全球互联性，加剧了我们面对全球突发卫生事件的脆弱性，但这种互联性也可以成为力量的源泉，在公共卫生情报领域尤其如此。一个以世卫组织为中心的互联和分布式全球公共卫生情报系统，利用人工智能等技术的潜力，有可能彻底改变我们预测、快速检测和通报新出现疫情的能力。这一全球预警和警报系统将作为一个更广泛系统的感觉器官发挥作用，后一系统可在区域和/或全球两级协调快速、持续和灵活的突发事件应对，包括对新型人畜共患病的多机构应对。这一应对工作协调系统的有效运作或将从根本上受益于加强《国际卫生条例（2005）》。

(d) **一个全球突发卫生事件端到端供应链和物流系统，能够详列重要商品、保证其质量、确定其优先顺序并向最需要者快速交付**。这一倡议要求建立全球卫生安全储备和虚拟供应链，以确保所有国家都能出于紧急需要从世界任何地方获得任何规模的基本用品、药物和设备。在遇有危机和基本供应严重短缺时，必须作出规定，保证利用现有生产能力和国家库存补充全球储备，同时采取市场激励措施并投入资金，以迅速扩大生产能力。能否有效应对今后的突发卫生事件，将取决于我们能否消除目前基本卫生用品管理机制上的碎片化和不协调状态。

(e) **调动可在国家、区域和全球范围快速部署的全球卫生应急队伍**以检测和应对突发卫生事件——扩大全球疫情警报和反应网络以及紧急医疗队举措。所有国家都需要建立可快速部署的多学科团队，由训练有素、装备精良的卫生应急人员组成。建设、连接和利用国家应对力量，以随时可供部署来支持其它国家，也将是走向全球卫生安全的一大进步。世界需要一支协调、熟练和可快速部署的全球卫生应急队伍。

(f) **管理造成危害和破坏公共卫生的错误信息和虚假信息**。在许多突发卫生事件中，存在错误信息、虚假信息、信息缺乏和以社区无法获得的方式提供信息的问题，这越来越多地被认定为一个严重的消极因素。这种现象被称为“信息疫情”，无论何时何地，只要放任自流，它都有可能造成真正的伤害。对“信息疫情”的循证管理方法仍处于起步阶段，还有许多重大问题有待回答，例如在线行为如何影响离线行为，大量信息如何影响求医行为，以及如何判断旨在增强对错误信息的抗御力的政

策干预措施是否取得成功？回答这些问题将需要进行系统的研究，并建立可扩展的合作研究平台，这些平台将继续收集必要证据，以在突发卫生事件期间和之后就“信息疫情”政策提供信息。

(g) 利用全球知识和专长，将证据转化为应对流行病和大流行疫情、高威胁病原体、新发人畜共患病和生物风险的有效突发卫生事件政策。有效的政策和控制战略必须基于快速收集证据的能力，以及专业评估和将证据合成为权威技术指南的能力。世卫组织作为一个技术和规范机构的核心力量，或可进一步加以调整，适应突发卫生事件的具体需要，包括通过新的机制和平台迅速召集专家网络和咨询小组并与之合作，利用世卫组织合作中心的力量，以及就相关知识和专长加强与区域和国家的沟通。

(h) 加强和扩大分享病原体、生物样本和基因组数据的网络、机制和激励措施，对于全球大流行防范至关重要。难以及时获得高质量的病原体样本和基因组数据，仍然是快速开发和公平合理地部署安全有效的诊断和疫苗的主要障碍。世卫组织促进了国际范围的生物材料转让。针对会员国关于加强和扩大该一系统的建议，总干事启动了生物中心行动，目的是建立全球性的存储库，与可持续的病原体共享机制相连接，规范病毒、其它病原体和样本的收集、定性和存档，以便利和加快诊断测试的发展以及对形成流行病的潜在可能的评估。

(i) 加快流行病方面的研究和创新。最近的流行病表明，需要继续加强我们的能力，以快速和公平部署医疗对策以及公共卫生和社会措施，预防、识别和遏制疫情，并降低发病率和死亡率。世卫组织预防流行病的研发蓝图奠定了一个基础，可在此基础上推动透明和协调的全球进程，以确定研究和创新重点，并协调集体行动，确保可持续的全球平台在下一次流行病（无论是何种疾病）暴发之前准备就绪并投入运作。

(j) 协调一个全球平台，确保在突发卫生事件期间快速和公平地获得研究和创新成果。快速开发创新性工具，例如疫苗和诊断方法，必须与一个全球机制相结合，以确保技术的测试、生产和分配具备规模，并就其公平性作出坚决承诺，以保证充分实现其作为全球公益的潜能。此类工具为防范和应对突发卫生事件带来新的机会，但与此同时，也必须审慎管理其意想不到的后果，例如生物风险。在医学对策之外，其它创新，例如用于接触者追踪、免疫证书、保护卫生工作者的新方法和快速诊断的数字应用程序，可以促进公共卫生措施的实施，但必须妥善执行，以保障人权。需要国际领导和合作，以确保创新之利大于创新之弊。

前进的方向

8. 国际社会可以考虑一个大胆且可持续的新模式，加强世卫组织在大流行疫情和流行病防范和应对方面的领导作用。

9. 所有国家都应作为平等的伙伴参与二十一世纪大流行防范框架，这一框架超越了应对和救灾的思维模式。建立这样一个系统只相当于在 COVID-19 招致的全球经济产出损失中拿出很小一部分资金，而以往在甲型 H1N1 流感、严重急性呼吸道综合征、中东呼吸综合征和西非的埃博拉病毒病中，世界已经多次遭受此类损失。

10. 仅仅重复同样的承诺是不够的。时不我待，国际社会和各个国家必须集体承担起责任，就大流行防范和应对采取行动，筹措资金。综上所述，为了使世界保持警觉，作好应急准备，世界显然需要：

(a) 在共同行动建议的指导下，加强各部门所有利益攸关方的政治意愿，提高其相互间的国际合作水平；

(b) 基于《国际卫生条例（2005）》，加强大流行防范系统的问责制，以促成国家和全球大流行防范工作的切实和可量化的改善；

(c) 可持续和可预测的供资，能够充分、快速和负责任地解决国家和全球在大流行防范和应对能力方面的不足；

(d) 世卫组织在所有三个层级上都获得授权和充分资源，不仅协调全球突发卫生事件，还可指导全球大流行防范工作；

(e) 可持续的突发卫生事件防范和应对模式：这要求我们采取基于“卫生一体化”方针的多部门方法，打通人类、动物和自然界之间的区隔。

11. 加强世界突发卫生事件防范和应对系统的建议必须优先考虑最脆弱的国家、人口和社区，立足于可尽早、公正和协调一致地采取大规模行动的可持续全球和区域机制。根据可持续发展目标，需要采取更广泛的综合方针，保护穷人和最弱势社区，重新设计获得初级卫生保健的路径，增加获得水、食物和教育的机会，提供强有力的安全网，并加强全球治理。

12. 一个新的全球突发卫生事件防范和应对系统应该产生于全球政治共识。缔约国已经对《国际卫生条例（2005）》作出承诺。现在或是世界重申对《国际卫生条例》精神的政治承诺的时候，并按照欧洲理事会主席查尔斯·米歇尔的提议，将之体现在一项国际条约中。这将确保 COVID-19 的持久遗产形成一个相互关联的全球体系，以防范、预测、遏制、应对突发卫生事件并从中复苏。

执行委员会的行动

13. 请执委会注意本报告并提供进一步指导。

= = =