



加强世卫组织突发卫生事件防范和应对

加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构

共同建设更安全世界的十项提议

总干事的报告

背景

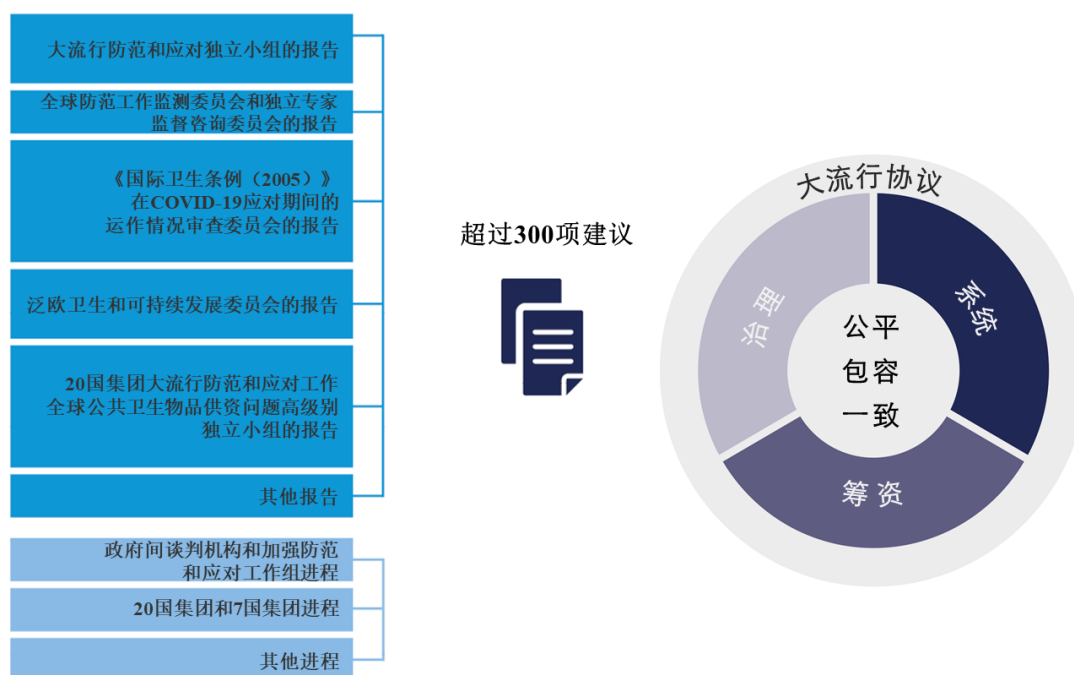
1. 二十一世纪人类面临的挑战是根本性的。新流行病的出现、地缘政治冲突的增加、贸易崩溃导致的饥荒和必需品短缺、生态退化和气候变化的加剧——孤立地来看，这些趋势中的任何一个都将对全球健康与繁荣构成严重挑战，但过去几十年的证据告诉我们，这些趋势正以复杂和不可预测的方式日益相互作用。
2. 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行表明，各国政府和全球多边体系没有能力有效应对大规模和复杂的突发卫生事件。当前突发卫生事件治理模式、职能系统和财务机制的分散性催生了一种全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构，该架构往往小于其各组成部分的总和，且无法以迅速、可预测、公平和包容的方式应对突发卫生事件。
3. 至关重要的是，世界现在必须抓住机会以不同的方式行事。COVID-19 造成的破坏给加强世界防范、预防、发现和应对突发卫生事件的方式的努力带来了可喜的紧迫感。然而，同样至关重要的是，必须确保会员国、世卫组织秘书处和国家、区域和全球各级合作伙伴的集体努力协调一致，并反映所有利益攸关方的广泛和包容性参与。
4. 为了解决当前突发卫生事件防范、应对和抵御架构的固有差距，在 2022 年 5 月举行的第七十五届世界卫生大会上，总干事提议了一个框架，汇集了 10 项由会员国主导的关键提议，以加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构，并以公平、包容和一致原则为核心。这项有凝聚力的整体战略旨在加强世卫组织关于大流行预防、防范和应对的新公约、协定或其他国际文书（下称大流行协议）支持下的突发卫生事件防范、应对

和抵御，会员国目前正在通过世界卫生大会第二届特别会议在 SSA2(5)号决定(2021 年)中设立的政府间谈判机构制定大流行协议。

5. 这份关于一致、公平和包容的突发卫生事件防范、应对和抵御架构的框架草案以对全球应对 COVID-19 大流行和以往疫情的各种独立审查产生的 300 多项建议为基础(图 1)，并考虑了会员国在正在进行的关于整个框架的总体磋商过程中表达的意见，以及其他多边论坛和会员国机制正在进行的磋商进程，包括 G20、G7 和各会员国工作组，这些都为每项提议提供了信息。该框架为所有会员国的利益提供了这些进程的战略概览(图 2)。

6. 根据迄今的磋商情况，本报告概述了 10 项提议的框架草案，供执行委员会审议。针对每项提议总结了截至 2022 年 10 月底会员国主导的相关磋商进程的进展情况，并酌情总结了实施情况。

图 1: 为 10 项提议的制定提供信息的审查、报告和进程



GPMB: 全球防范工作监测委员会; IOAC: 世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会; INB: 起草和谈判世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书的政府间谈判机构; WGPR: 加强世卫组织防范和应对突发卫生事件会员国工作组。

宗旨和原则：一致、公平和包容

7. 该框架所包含的提议旨在补充、加强和促进现有机构、机制和结构之间的合作，并建立更强大、更有适应能力的全球卫生伙伴网络。在某些情况下，会员国表示，现在需要根据对其在大流行期间的实施效果进行的审查和分析结果，调整和完善在 COVID-19 期间为弥补重大差距而实施的有时限和单一目的的举措。少数提议回应了会员国关于建立新机制或结构的呼吁。

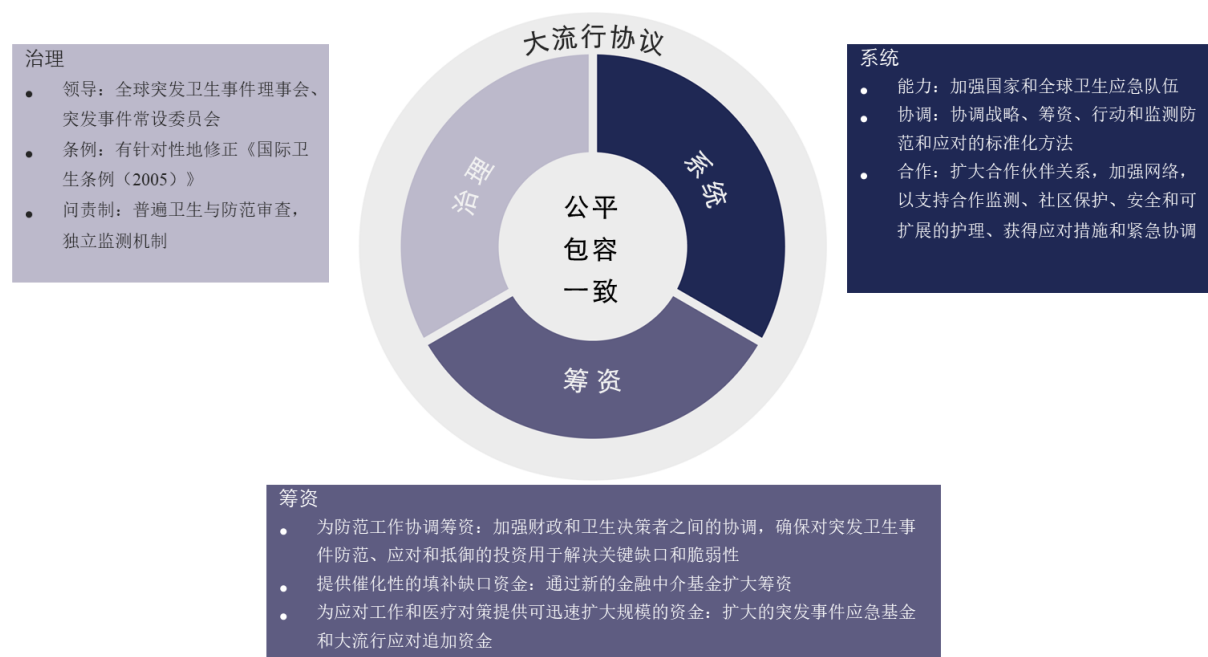
8. 所有提议按全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构的三大支柱（治理、系统和筹资）分类，并以源自世卫组织《组织法》的三项关键原则为基础，该原则认为，“享受最高而能获致之健康标准，为人人基本权利之一。不因种族、宗教、政治信仰、经济或社会情境各异，而分轩轻”：

(i) 提议必须促进**公平**，不让任何人掉队——公平既是原则也是目标，目的是保护最弱势群体。

(ii) 提议应推动一个**包容**的突发卫生事件防范、应对和抵御架构，由“同一健康”范围内的所有国家、社区和利益攸关方参与和拥有。致力于多样性、公平和包容性是各级有效的突发卫生事件防范、应对和抵御的关键，包括不分性别平等参与领导和决策。

(iii) 提议必须通过减少分散、竞争和重复来促进**一致性**，并与《国际卫生条例（2005）》和共享流感病毒以及获得疫苗和其它惠益的《大流行性流感防范框架》等现有国际文书保持一致；确保系统强化和筹资方面机构能力之间的协同作用；并在全民健康覆盖和初级卫生保健的基础上促进将突发卫生事件防范、应对和抵御能力纳入国家卫生和社会系统。

图 2. 加强国际突发卫生事件防范、应对和抵御架构的提议摘要



将这 10 项提议置于更广泛的卫生和发展领域

9. 新的全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构必须依赖强大的国家能力，这种能力与其所服务的社区密切相关并对社区负责，同时促进性别平等和人权。因此，必须将加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构视为实现《2030 年可持续发展议程》可持续发展目标的更广泛努力的一部分，并且对于长期降低突发卫生事件的人力、社会和经济成本至关重要。

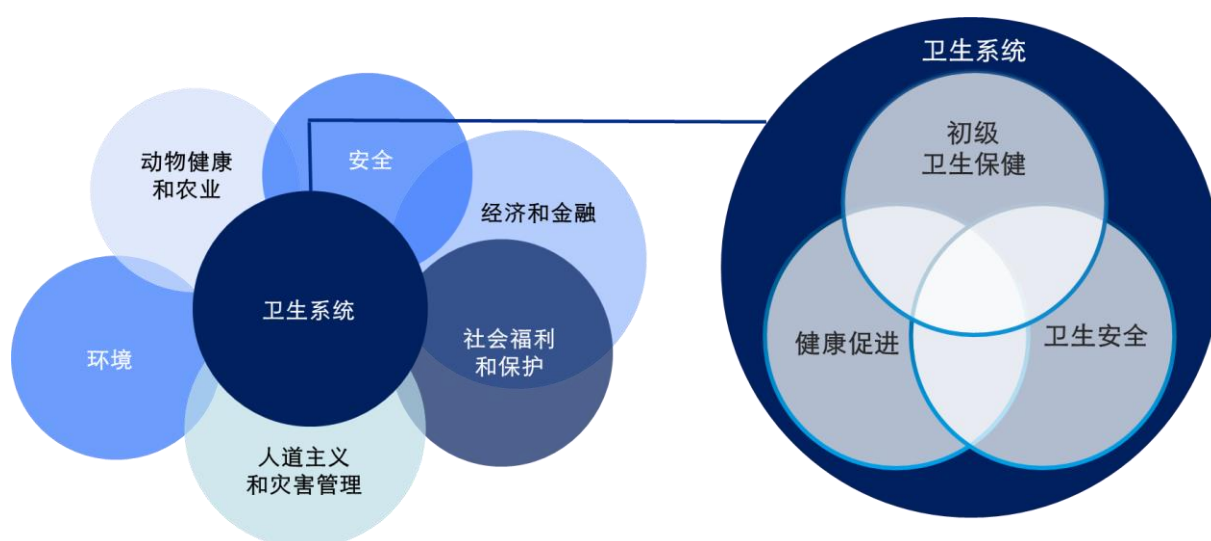
10. 目前迫切需要加快实现可持续发展目标。在 COVID-19 大流行之前，各国已经偏离了履行其承诺的轨道，而大流行加剧了这些延误。因此，实现卫生相关可持续发展目标需要在三个相互依存的重点领域迅速加快进展的基础上制定复苏和复兴计划：

- **健康促进**：通过解决疾病的根源来预防疾病；
- **初级卫生保健**：支持卫生系统彻底转向初级卫生保健，将其作为全民健康覆盖的基础；和
- **卫生安全**：在各级紧急加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构。

11. 这些重点事项源于一项原则，即每个国家的卫生系统都包含一套核心的基本公共卫生职能，这些职能是卫生安全、初级卫生保健和健康促进领域至关重要的共同职能（图 3）。

12. 瞄准这些基本公共卫生职能进行投资将能更迅速地加强国家、区域和全球卫生安全。

图 3. 在更广泛的卫生系统和多部门格局内，投资于卫生安全可以加强初级卫生保健和健康促进，反之亦然



加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御的提议

治理

13. 全球突发卫生事件防范、应对和抵御的有效治理至关重要，能够使得会员国和合作伙伴在政治意愿的推动下，利用资源，为了一个共同的目标开展集体工作，以维持积极的变革。下文概述的加强突发卫生事件防范、应对和抵御全球治理的三项提议是世卫组织会员国要求和推动的，并与通过起草和谈判世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书的政府间谈判机构（政府间谈判机构）制定新的世卫组织大流行协议的情况保持一致。

14. 政府间谈判机构于 2022 年 7 月举行了其第二次会议，会上(i)认为政府间谈判机构主席团制定的工作草案是促进进一步讨论和努力推出概念性预稿的良好基础；以及(ii)同意最后文书应包含具有法律约束力和不具有法律约束力的内容，确认世卫组织《组织法》

第十九条很全面，应作为通过该文书所依据的条款，但这不妨碍随着工作的进展也考虑第二十一条的适用性。

15. 在闭会期间，政府间谈判机构主席团在世卫组织秘书处支持下，参考非正式重点磋商的结果，以及第二轮公开听证会的结果、会员国和相关利益攸关方对工作草案的书面意见、政府间谈判机构第二次会议的意见以及世卫组织六个区域委员会各自会议期间举行的区域磋商的意见编写了概念预稿。政府间谈判机构在 2022 年 12 月 5-7 日举行的第三次会议上讨论了该概念预稿，并在此次会议期间商定由其主席团在世卫组织秘书处支持下，主要以概念预告为基础编写预稿以供政府间谈判机构下一次会议审议¹。根据卫生大会在 SSA2(5)号决定中的要求，政府间谈判机构将向 2023 年第七十六届世界卫生大会提交进展报告，并提交其最终成果供 2024 年第七十七届世界卫生大会审议。

提议 1. 建立全球突发卫生事件理事会以补充执行委员会常设委员会并建立世界卫生大会突发事件主要委员会

16. COVID-19 应对工作审查确认了整个突发事件周期中与高层政治领导相关的几个关键治理问题。首先，在全球卫生危机之间的间隔期间，缺乏对突发卫生事件预防、防范和应对的持续政治承诺。其次，在突发卫生事件期间，没有正式的既定机制能够将突发卫生事件升级到政府首脑和国家元首一级。

17. 几个专门小组提议建立一个由国家元首和其他国际领导人组成的全球突发卫生事件高级别机构。会员国在磋商期间提出的反馈表明，虽然在一定程度上支持建立一个全球突发卫生事件理事会，但这样一种机制应当与世卫组织的《组织法》和治理相联系并与之保持一致以防止全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构进一步分裂。国家元首的参与，特别是在突发卫生事件期间的参与，将进一步加强世卫组织《组织法》规定的世卫组织“充任国际卫生工作之指导及调整机关”这一主要职能（《世卫组织组织法》第 2(a)条）。

18. 理事会可应对突发卫生事件及其更广泛的背景和社会经济影响。理事会将担负三项主要职责：

- (i) 解决公平有效的突发卫生事件防范、应对和抵御的障碍，确保符合全球突发卫生事件目标、重点和政策的整个政府和全社会的集体行动；

¹ 见文件 A/INB/3/6（政府间谈判机构第三次会议报告）。

(ii) 促进遵守全球卫生文书、规范和政策，包括《国际卫生条例（2005）》及其修正案（目前正由《国际卫生条例（2005）》修正问题工作组根据 WHA75(9)号决定（2022 年）授权进行谈判）以及政府间谈判机构正在谈判的世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书；和

(iii) 确定需求和差距，迅速调动资源，并确保为突发卫生事件防范、应对和抵御有效部署和管理这些资源。

19. 理事会的工作可补充执行委员会在 2022 年 5 月第 151 届会议上设立的突发卫生事件预防、防范和应对常设委员会（常设委员会）的工作并与之相联系¹。常设委员会有两项职能：

(i) 在根据《国际卫生条例（2005）》确定发生了国际关注的突发公共卫生事件的情况下，委员会应考虑世卫组织总干事就该事件提供的信息以及领土上发生事件的会员国提供的信息和阐明的需求，并酌情就突发卫生事件防范、应对和抵御事宜及世卫组织突发事件规划的即时能力向执行委员会并通过执行委员会向总干事提供指导；

(ii) 在两次国际关注的突发公共卫生事件之间，委员会应就加强和监督突发卫生事件规划进行审查、提供指导，并酌情向执行委员会提出建议。

20. 常设委员会于 2022 年 12 月 12 日举行了其第一次会议²，并将向执行委员会第 152 届会议提交报告³。

21. 此外，意识到卫生大会期间用于讨论突发卫生事件的时间越来越多，一些会员国提议设立一个新的不限成员名额卫生大会突发事件主要委员会，即“E 委员会”。这样一个新的主要委员会可以与理事会和突发卫生事件常设委员会建立联系，同时作为一个由所有世卫组织会员国组成的不限成员名额委员会，E 委员会可有助于确保全球包容性。

¹ 见 EB151(2)号决定。

² 常设委员会成员由世卫组织各区域委员会指定，并通过书面默许程序任命。文件可参见 https://apps.who.int/gb/schepr/c/c_schepr1.html。

³ 文件 EB152/45。

22. 与世卫组织理事机构、相关咨询小组和委员会授权的现有政府间进程密切协调与合作将避免重复，并确保结果一致。例如，应利用世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会的工作，对世卫组织在疫情和突发事件方面的工作提供指导和进行审查。

提议 2. 对《国际卫生条例（2005）》进行有针对性的修订

23. 《国际卫生条例（2005）》是具有法律约束力的国际框架，规定了其 196 个缔约国和世卫组织秘书处在处理可能跨越国界的突发公共卫生事件方面的权利和义务。《国际卫生条例（2005）》仍然是突发公共卫生事件防范和应对的重要法律文书。

24. COVID-19 大流行揭示了在解释、适用和遵守《国际卫生条例（2005）》方面的一些漏洞。《国际卫生条例（2005）》在 COVID-19 应对期间的运作情况审查委员会指出，保护健康的目标与通过避免旅行和贸易限制来保护经济的必要性之间的内在矛盾是有碍遵守《国际卫生条例（2005）》的最重要因素。

25. 确保《国际卫生条例（2005）》能够得到切实有效的增强以适应不断变化的全球卫生要求，是其作为一项全球卫生法律文书继续保持相关性和有效性的关键。为此，在 WHA75(9)号决定中，卫生大会，除其他外，决定：

(i) 邀请会员国在 2022 年 9 月 30 日前提交对《国际卫生条例（2005）》的拟议修正案；

(ii) 继续由加强世卫组织防范和应对突发卫生事件工作组开展工作，并对其任务授权进行修订，同时更名为“《国际卫生条例（2005）》修正问题工作组”（条例修正问题工作组），以便专门考虑针对《国际卫生条例（2005）》的拟议修正案，供 2024 年第七十七届世界卫生大会审议；以及

(iii) 要求总干事召集一个《国际卫生条例（2005）》审查委员会，就上述拟议修正案提出技术建议，以期为条例修正问题工作组的工作提供信息。

26. 这一进程目前进展顺利：16 个缔约国（其中 4 个代表其他缔约国）提出了对《国际卫生条例（2005）》的修正案，这些提案可在世卫组织条例修正问题工作组网站¹上公开查阅；审查委员会于 2022 年 10 月召集并开始工作；条例修正问题工作组于 2022 年 11 月举行了第一次组织会议，并将于 2023 年初举行下一次会议。

¹ 网址是：<https://apps.who.int/gb/wgih/c/index.html>（2022 年 12 月 20 日访问）。

27. 根据卫生大会 WHA75(9)号决定的要求，条例修正问题工作组将与政府间谈判机构的进程相协调，包括在两个主席团之间定期进行协调以及保证会议日程和工作计划的一致性，“因为在今后的大流行预防、防范和应对中《国际卫生条例（2005）》和新文书都将发挥核心作用。”

提议 3. 扩大普遍卫生与防范审查，加强独立监测

28. 就突发卫生事件防范、应对和抵御而言，拥有资源和权能的有效独立监测和评价机制是整体努力的重要组成部分，以识别突发卫生事件的风险、威胁和决定因素（包括社会经济决定因素）；揭示《国际卫生条例（2005）》要求的核心能力和突发卫生事件系统准备情况方面的差距和弱点；评估可用资金的充分性和及时性；并评价治理机制的有效性。

29. 总干事提议开展普遍卫生与防范审查进程，以加强会员国在查明和弥补《国际卫生条例（2005）》所要求的核心能力差距方面的问责制和透明度，从而最终改善突发卫生事件防范工作。作为普遍卫生与防范审查进程的核心设想的创新同行审查机制旨在为会员国制定和监测相关建议提供额外的激励措施，同时补充现有的自愿机制，如缔约国自我评估年度报告工具和自愿联合外部评价机制。

30. 2022 年 5 月向第七十五届世界卫生大会提交了一份概述普遍卫生与防范审查进程的概念说明，并得到卫生大会的注意。为会员国制定了规划和实施普遍卫生与防范审查机制的技术和程序指南，截至 2022 年 9 月 30 日，该机制已在四个国家进行了试点。从这些试点中吸取的经验教训被纳入随后的普遍卫生与防范审查文件和进程。为了进一步指导普遍卫生与防范审查进程的技术发展，世卫组织召集了一个全球技术专家组，就普遍卫生与防范审查进程的技术内容提供意见，包括现场测试和试点的流程草案。由 21 名成员组成的技术咨询小组已举行了五次会议并于 2022 年 12 月 12 日为会员国举行了简报会。

31. 国家能力自评和同行审查，包括通过普遍卫生与防范审查进程，应继续由国际一级的强化独立监测予以补充。这种机制应仿效独立监测国际文书的最佳做法；应以证据为基础、透明和专家主导；并应基于和加强现有监测机制，如全球防范工作监测委员会和世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会。至关重要的是，独立监测应涵盖突发卫生事件防范、应对和抵御全球架构的广度，包括筹资和治理。

系统

32. 在国家、区域和全球各级防范、预防、发现和有效应对突发卫生事件的能力取决于五个相互关联的多部门突发卫生事件防范、应对和抵御系统的运作准备状态：合作监测；社区保护；安全和可扩展的护理；获得对策；和紧急协调。这些核心系统统称为“五个C”，下面简要概述。

合作监测

33. 一个真正相互关联的全球公共卫生情报系统有可能彻底改变我们发现新出现的疫情、快速传达信息和迅速启动适当应对措施的能力。我们应当共同致力于在国家、区域和全球各级建立一个合作监测生态系统，以便(a) 向决策者提供关于出现、传播、易感、发病率和死亡率的准确、及时的信息；以及(b) 能够将这些信息与对风险和漏洞的深入背景洞察相结合。实现这些目标将意味着通过加强“同一个健康”范围内一系列传统和新合作伙伴之间的协调、合作和创新机制，在国家、区域和全球层面加强能力和防止碎片化。

社区保护

34. 任何有效的突发卫生事件应对措施都必须以社区及其利益为核心；因此，社区必须处于防范、预防和加强突发卫生事件抵御能力工作的中心。保护社区需要合作伙伴在国家以下、国家、区域和全球各级形成合力，确保有能力提供积极主动的风险沟通和信息疫情管理职能，以便了解、应对和告知社区，并建立对公共卫生当局的持久信任。控制传染病暴发经常需要的基于人群和环境的干预措施（如疫苗接种、病媒控制以及感染预防和控制措施）必须由受影响社区共同制定和共同设计。这种干预措施还必须与多部门行动相结合，确保保护健康与保护社会和经济福利、心理健康、生计、食品安全和尊严不可分割，包括确保各地所有社区在突发事件应对期间免受性剥削和性虐待。

安全且可扩展的护理

35. 一个强大的突发卫生事件防范、应对和抵御架构必须建立在以初级卫生保健为中心的强大的国家卫生系统的基础上。高质量的卫生服务和公共卫生能力对于发现、预防和应对突发卫生事件是必要的。有适应能力的卫生系统拥有资源来重组和重新部署现有资源，以应对突发卫生事件等冲击，同时维持基本卫生服务。

获得医疗对策

36. 快速和公平地获得安全、有效的医疗对策对于应对疫情至关重要。现有的伙伴关系和法律协定在增加获得医疗对策的机会方面取得了重要进展，主要是针对流感、天花、黄热病、霍乱和脑膜炎等特定病原体。这些伙伴关系和协定主要侧重于解决医疗对策价值链不同点的准入问题。例如，国际疫苗供应协调小组处理与分配有关的一些下游和交付挑战。它为在重大疫情期间管理和协调向各国提供紧急疫苗供应和抗生素提供了一个框架。大流行性流感防范框架侧重于上游要素，通过为低收入和中下收入国家保证产品的保留量，使发展中国家能够获得疫苗和其他与大流行有关的用品。最近于 2020 年 4 月制定了 ACT 加速计划，旨在支持快速开发和公平部署 COVID-19 疫苗、检测工具、治疗方法和个人防护装备的端到端程序。

37. 这些举措共同为建立一个全球综合性端到端医疗对策机制奠定了坚实的基础，以应对易发生流行和大流行的已知疾病和未知疾病（“X 疾病”）。

紧急协调

38. 要迅速发现健康威胁并作出果断和持续的反应，就需要在突发事件周期的每个阶段，从国家以下各级到全球层面进行细致和持续的战略规划，并以对准备状态、威胁和脆弱性的不断发展的准确评估为依据。加强其他四个核心突发卫生事件防范、应对和抵御系统的好处只能通过领导和协调系统来实现，这些系统能够迅速利用能力和有凝聚力的多部门 and 专业化卫生应急人力的各个方面。

39. 五个 C 必须纳入经过强化的国家卫生系统；由资源充足且受保护的卫生应急人员制定；以数据、研究和创新为基础；在防范、预防、发现、应对和恢复等突发卫生事件周期的所有阶段，与区域和全球支持、协调和协作结构和机制密切联系。下文概述的提议 4 至 6 在设计时考虑到了这些目标，力求加强五个 C 之间的能力、协调与合作。

40. 提议 4 至 6 以独立小组和审查的广泛建议（图 2）、世卫组织区域委员会的反馈以及会员国和合作伙伴的反馈为基础。从 2022 年 10 月起，世卫组织启动了一个外联进程，将广泛的合作伙伴和利益攸关方聚集在一起，进一步制定提议及其在五个 C 中的应用，并确保与相关的全球和区域伙伴、行动和机制保持一致、充分协调以及开放和深入的合作。

提议 4. 加强卫生应急队伍

41. 所有国家都应能够召集一个由流行病学家、医生、护士和实验室技术人员以及后勤人员、风险通报人员、人类学家、兽医和应急协调员等各学科的可信赖和训练有素的国家级专家组成的国家专业人员网络，以便预防并做好快速发现和应对新的健康威胁的行动准备。

42. 在这些国家能力的基础上，面对新出现的区域和/或全球威胁，世界需要有效的机制来迅速组建和部署一支卫生应急领导人队伍，以执行协调一致的全球应对工作，而这些领导人又能够动员一支可互操作和多学科的专业卫生应急队伍，通过区域和/或全球中心，支持任何有需要的国家。

43. 这支来自国家机构和国际网络的全球卫生应急队伍应接受培训和获得装备，以便快速部署，其组成应真正具有国际性，代表所有国家对全球卫生安全的承诺，并为最弱势群体服务。

44. 卫生应急队伍应基于并利用其他全球卫生应急网络，如全球疫情警报和反应网络、紧急医疗队举措和全球卫生群组，以及非洲志愿卫生队等具体的区域举措。卫生应急队伍还应促进并配合更广泛的举措，以加强国家公共卫生和应急准备和反应队伍。

提议 5. 通过对突发卫生事件防范和应对战略规划、筹资、行动和监测采取标准化办法，加强突发卫生事件协调

45. COVID-19 大流行表明，目前的国家、区域和全球应对机制不具备快速发现健康威胁并采取果断、协调和持续应对措施的能力。大流行还表明，从联合国危机管理小组在联合国一级的战略规划和业务开展，到紧急医疗队等举措，通过强有力的协作和协调可以取得哪些成果，紧急医疗队举措促进了数百个特派团的部署，以便在全世界提供紧急护理。

46. 整个突发事件周期的协调需要采取连贯一致和结构良好的突发卫生事件防范规划方法，并辅以全面的紧急情况应对框架和相关的事件管理基础设施。各国和全球合作伙伴必须利用和改进工具和流程，例如国家卫生安全行动计划和有针对性的行动计划，以确保加快加强和实施《国际卫生条例（2005）》要求的核心能力，并根据风险确定行动的优先次序。

47. 所有国家和合作伙伴都应能够利用可扩展的突发卫生事件应对协调机制和标准化、普遍适用的突发事件应对框架，以促进整个政府和全社会有效和一致地应对所有危害造成的突发事件，包括应对 COVID-19 大流行等多方面危机。

提议 6. 扩大合作伙伴关系和加强网络，在合作监测、社区保护、安全和可扩展护理、获得医疗对策和紧急协调方面采取全社会方法

48. 目前国家、区域和全球层面的突发卫生事件防范、应对和抵御利益相关者和行为者生态系统在多样性和专业知识方面很强，但在联系和协作方面相对较弱。这种原子化和碎片化是造成许多问题的主要原因，这些问题曾一度阻碍全球应对 COVID-19 大流行。从不同的数据标准到不同的监管体系，消除合作障碍，同时寻找新的和创新的方式将合作伙伴联系在一起，可以使全球、区域和国家层面的突发卫生事件防范、应对和抵御合作伙伴的广泛生态系统能够充分参与创建更具包容性、更一致和更公平的突发卫生事件防范、应对和抵御新架构——简而言之，一个大于其各部分之和的突发卫生事件防范、应对和抵御架构。

49. COVID-19 大流行表明，在突发卫生事件发生之前，国家、区域和全球各级的组织和机构之间开展更广泛、更密切的合作，可以在关键领域加强抵御突发卫生事件的能力。这将需要为合作监测、安全和可扩展的临床护理、社区保护、获得应对措施和紧急协调加强并在必要时建立全社会、跨学科、多伙伴网络。

筹资

50. 确保为突发卫生事件防范和应对提供充足、可预测和及时的资金至关重要。二十国集团高级别独立小组、世卫组织和世界银行估计，仅就大流行防范和应对而言，每年就需要额外投资 100 亿美元。应对突发事件的需求估计约为数十亿美元。

51. 有效的供资不仅取决于更多的资金，而且取决于更有效的机制，以确保资金得到迅速分配，并有针对性地填补重大缺口。加强突发卫生事件防范、应对和抵御供资的提议在下面的提议 7-9 中概述。

提议 7. 加强财务和卫生决策者之间的协调

52. 将资金用于填补国家和国际层面的关键突发卫生事件防范和应对差距和漏洞，将需要在整个突发卫生事件防范和应对供资生态系统中加强协调、调整和简化。如果现有资金流不足以填补国家和全球突发卫生事件防范、应对和抵御核心能力的重大缺口，则需

要通过额外的催化性和填补缺口的资金来增加这些资金流，这些资金可以通过专门机制提供，例如新设立的大流行预防、防范和应对基金（见下文提议 8）。

53. 加强国家一级卫生和财政部长之间的协调对于确保突发卫生事件防范、应对和抵御方面的国内投资流向最需要的地方至关重要。

54. 作为其加强和监督世卫组织突发卫生事件规划工作的一部分，突发卫生事件预防、防范和应对常设委员会可以监测国际一级突发卫生事件防范、应对和抵御的总体脆弱性、差距和重点事项。这还可以包括跟踪流向这些差距和重点事项的国际和国内资金的总体情况。

55. 在致力于了解、监测和减轻大流行对全球经济稳定和增长的风险中，G20 金融和卫生联合工作队通过了一项多年滚动议程。为履行《二十国集团领导人罗马宣言》的使命任务，工作队将在 2023 年继续制定财政部和卫生部之间的协调安排，并将分享以往财政 — 卫生协调的最佳做法和经验，以便酌情制定联合应对大流行的措施。工作队还将开展工作，更好地了解大流行带来的经济风险和脆弱性以及如何减轻这些风险和脆弱性。这可以补充突发卫生事件预防、防范和应对常设委员会的工作，也有助于为大流行预防、防范和应对基金的工作和重点提供信息（见下文提议 8）。

提议 8. 加强并充分资助大流行基金，以提供催化性的和填补缺口的资金

56. 现有的资金流无法弥补突发卫生事件防范、应对和抵御架构的缺口。作为可能的解决方案，一些审查和组织为国际筹资提出了一个新的集合基金，以更好地支持国家防范和应对以及全球公益。

57. 因此，世卫组织和世界银行于 2022 年 9 月 8 日和 9 日正式设立了大流行基金。新基金由其理事会监督，理事会将制定工作总规划并作出供资决定，主权捐助者和潜在执行国政府在理事会有平等代表权，基金会和民间社会组织也在理事会有代表。这反映了基金对包容性和公平性以及以高效、敏捷和高标准的透明度和问责制运作的承诺。世卫组织和世界银行将与民间社会组织和其他利益攸关方磋商，加强与理事会的合作，以便在 2023 年 1 月首次征集提议之前使基金运作并制定其成果框架和重点事项。

提议 9. 扩大可用于可快速扩展的和可持续的应急响应的资金，包括为快速制定和获得医疗对策提供风险融资

58. COVID-19 大流行表明，为全球大流行应对工作提供资金需要确保快速获得远远超出现有支离破碎且往往不可预测的紧急筹资机制的范围和规模的资金。

59. 例如，世卫组织突发事件应急基金是世卫组织的一个内部筹资机制，能够迅速支付相对较少的金额，用于突发卫生事件的早期应对，该基金已证明在缩短从发现威胁到世卫组织作出初步反应之间的时间方面是有效的。但是，突发事件应急基金并非旨在直接资助国家应对措施或关键伙伴的努力，这往往导致在执行多学科和多部门应对计划时出现业务空白。联合国机构和多边金融机构管理的其他应急机制也存在类似的挑战和（或）制约因素。

60. 如果最初的遏制努力失败，现有的应急供资机制将无法作出调整，以支持迅速扩大和调整应对措施，或在最初的几个月过去后依然维持应对措施。在缺乏事先谈判达成的提款机制因而无法获得因突发卫生事件升级而触发的更大份额的灵活供资的情况下，由于依赖不可预测、往往不灵活且经常不足的来自临时呼吁的供资，扩大供资的关键窗口往往被错过。

61. 此外，没有任何总体机制能够提供所需规模的快速支付，以开发、制造和获得针对易流行和易大流行疾病的大量医疗对策。根据 ACT 加速计划的经验，迅速和公平地部署针对大流行性病原体的医疗对策所需的资金约为数百亿美元。

62. 解决上述问题需要若干创新。首先，可以扩大突发事件应急基金的规模和范围，以便能够在应对工作的最初阶段直接资助国家和国际伙伴，包括通过卫生应急队伍和应急供应链进行部署。这将确保多部门突发卫生事件应对计划能够得到充分和迅速地实施。第二，如果初步应对工作无法遏制传染性威胁或充分减轻非传染性危害的影响，则应启动能够迅速支付大笔资金的额外筹资机制，以确保(a) 多部门应对措施能够扩大，以长期覆盖更多的地理区域和人口，以及(b) 在大流行应对周期的早期提供足够的风险融资，以确保及时制定、生产和采购医疗对策。启动这一提款机制的触发因素应事先谈判、透明并基于“无悔”预防原则。

63. 这两项创新都需要与一个标准化和普遍适用的应急框架联系起来，该框架用于警报、核查、风险评估，以及联合制定的战略计划和资源需求，以实现快速和可扩展的反应。二十国集团联合金融和卫生工作队的工作（见上文提议 7）有助于为更广泛地思考如何加强获得大流行应对融资的机会提供信息。

确保公平、包容和一致

提议 10. 加强世卫组织在全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构中的中心地位

64. 加强和持续投资于世卫组织这个其任务包括突发卫生事件防范、应对和抵御系统、筹资和治理的唯一的多边组织，最有利于持续致力于公平、包容和一致。要实现这一目标，世界需要一个拥有权力、可持续资金和问责制的更强大的世卫组织，以有效履行其作为国际卫生工作指导和协调机构的独特使命。

65. 本组织在以下方面负有重要责任：制定国际规范和标准；促进和开展卫生领域的研究；提供数据和信息；制定基于证据的政策和指导；作为第一反应者和最后手段的提供者，调查和应对突发卫生事件，包括在最脆弱和易受伤害的环境中；以及在全球卫生生态系统中维持牢固的关系。履行这些职责需要充足和可持续的资金。一项大流行协议，如果获得世卫组织会员国通过，将加强世卫组织的合法性和权威性，并补充会员国为确保本组织可持续筹资已经采取的步骤。

66. 大流行协议还将确保世卫组织、其办事处及各种科学、规范、业务和监测机构和网络的技术专长在一个公平、包容和一致的突发卫生事件防范和应对架构内得到最有效和高效的利用。

67. 加强世卫组织在全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构中的核心地位将继续建立和维持对其使命的信任，有助于建立一个基于公平、包容和一致性的更安全的世界：突发卫生事件较少；在确实发生突发卫生事件时迅速发现和作出反应；公平获得；减少对健康、社会和经济的影响；以及迅速和公平的恢复。

后续步骤

68. 世卫组织将继续与会员国和合作伙伴合作，通过相关会员国主导的机制和论坛（酌情包括条例修正问题工作组和政府间谈判机构）进一步制定这些加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御的提议。秘书处将继续提供最新情况和与会员国磋商的进一步机会。

执行委员会的行动

69. 请执行委员会注意本报告并就以下问题提供指导：

- (a) 秘书处如何能最有效地与会员国合作以推进本报告中的 10 项提议？
- (b) 哪些差距需要秘书处与会员国一道开展进一步工作？

= = =