



世卫组织在突发卫生事件领域的工作

突发公共卫生事件：防范和应对

总干事的报告

1. 本报告根据 EBSS3.R1 号决议（2015 年）和 WHA68(10)号决定（2015 年）中的要求提交。本报告提供简要信息，介绍 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间需要世卫组织采取行动的历次活跃的三级紧急突发事件和长期突发事件、联合国机构间常设委员会 3 级突发事件和国际关注的突发公共卫生事件。本报告进一步概述了报告所述期间突发卫生事件的全球趋势和挑战，以及短期和中期展望。本报告还根据 WHA73.8 号决议（2020 年）的要求，提供了在复杂人道主义紧急情况下袭击医疗机构事件监测系统的方法、实施情况和调查结果。

仍在活跃的紧急和长期定级突发事件的概况

2. 自 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日，世卫组织对共计 66 起定级突发事件作出应对。有 17 起是最高级别的三级定级突发事件，包括紧急突发事件和长期突发事件（详见下表）。这些突发事件包括刚果民主共和国、海地、苏丹、阿富汗、埃塞俄比亚、索马里和乌克兰的突发事件，在这些国家启动了联合国机构间常设委员会全系统扩大方案。鉴于其规模、复杂性和伴随而来的业务挑战，这些 3 级突发事件需要全组织范围最高级别的支持。

3. 截至 2023 年 9 月 30 日，世卫组织正在对共计 42 起定级突发事件作出应对：一半以上（25 起）是紧急定级突发事件，其中 7 起是需要全组织范围最高级别支持的三级突发事件（见表）。其余 17 起定级突发事件被定级为长期突发事件，其中 6 起是三级长期突发事件（见表）。

4. 在世卫组织于报告所述期间应对的 66 起紧急和长期定级突发事件中，有 17 起在报告所述期间得到了初步定级，其中包括 4 起新的三级紧急突发事件：阿拉伯叙利亚共和

国和土耳其地震（2023年9月从三级紧急突发事件重新定级为二级长期突发事件）；海地人道主义需求升级；苏丹冲突；以及刚果民主共和国的人道主义危机。

5. 根据《世卫组织紧急情况应对框架》，所有定级突发事件都要通过世卫组织事件管理系统进行管理。世卫组织在必要时动用了可在24小时内发放资金的世卫组织突发事件应急基金，以便为紧急事件的初步应对提供资金以及在长期危机中根据不断升级的需求扩大救生卫生行动。该基金在报告所述期间的拨款总额为5900万美元，使2022-2023双年度的拨款总额达到1.48亿美元。

6. 在报告所述期间，对于所有紧急和长期定级突发事件，世卫组织与国家卫生主管部门及伙伴制定了战略应对和行动计划。本组织支持各国政府努力提高卫生服务质量和覆盖面；通过部署流动小组和强化卫生设施加强初级、二级和医院卫生保健；改进公共卫生监测和预警系统；开展疫苗接种行动；分发药物和物资；以及培训卫生工作者。

7. 得益于与900多个国家和国际伙伴的伙伴关系，在报告所述期间卫生群组通过人道主义应对计划援助的对象达到两个区域29个国家的超过1.02亿人。世卫组织正在积极加强针对具体情况的协调和多部门合作，以便与国家主管部门、联合国机构间常设委员会、联合国人道主义事务协调厅和其他全球伙伴网络合作实现更好的健康结局。

表：截至2023年9月30日的三级紧急和长期突发事件（按初步定级时间倒序）

受影响的国家和突发事件的性质	世卫组织区域	初步定级日期	2023年9月30日的状态
紧急突发事件			
刚果民主共和国：复杂突发事件	非洲	2023年6月21日	仍在持续（三级）。2023年6月21日从长期三级升级到三级
乌干达：苏丹病毒病	非洲	2022年10月12日	2023年1月18日解除定级
苏丹：冲突	非洲	2023年6月5日	仍在持续（三级）
海地：人道主义危机	美洲	2023年5月18日	仍在持续（三级）
赤道几内亚：马尔堡	非洲	2023年4月4日	2023年6月12日解除定级
多国地震 土耳其和阿拉伯叙利亚共和国	欧洲/东地中海	2023年2月7日	2023年8月29日等级降至长期二级

受影响的国家和突发事件的性质	世卫组织区域	初步定级日期	2023年9月30日的状态
多区域霍乱疫情	全球	2023年1月25日	仍在持续（三级）
非洲之角：干旱和粮食不安全（8个国家）	非洲/东地中海	2022年5月20日	仍在持续（三级）
全球：猴痘	全球	2022年2月2日	降级至长期二级（2023年5月30日从三级降级至长期二级，2023年5月30日起不再构成国际关注的突发公共卫生事件）
埃塞俄比亚：复杂突发事件	非洲	2020年11月18日	仍在持续（三级）
乌克兰：复杂突发事件	欧洲	2014年2月20日	仍在持续（三级）
长期突发事件（长期三级）			
埃塞俄比亚：复杂突发事件	东地中海	2015年10月28日	2023年8月29日转至长期三级
全球：COVID-19大流行	全球	2020年1月14日	2023年5月30日转至长期三级，不再构成国际关注的突发公共卫生事件
阿拉伯叙利亚共和国：复杂突发事件	东地中海	2013年1月3日	2022年12月5日转至长期三级
索马里：复杂突发事件	东地中海	2017年2月16日	长期三级仍在持续（自2019年8月8日以来为长期三级）
也门：复杂突发事件	东地中海	2015年4月2日	长期三级仍在持续（自2020年5月6日以来为长期三级）
南苏丹：复杂突发事件	非洲	2014年2月12日	长期三级仍在持续（自2017年5月1日以来为长期三级）

全球趋势

8. 在报告所述期间，总体趋势是全球范围内的人道主义卫生需求急剧增加，这是由相互重叠和相互作用的加剧因素造成的，这些因素包括气候变化加速、冲突和不安全加剧、粮食不安全加剧、COVID-19大流行后卫生系统薄弱以及新的传染病疫情暴发。这些趋势在世卫组织截至2023年9月30日应对的42起定级突发事件的性质上得到了体现，

在其中 13 起三级突发事件中，除 1 起外，全部都是由冲突、气候变化或自然灾害引发的复杂人道主义危机。

9. 由于已在 2023 年 5 月将 COVID-19 大流行和猴痘从紧急突发事件重新定级为长期突发事件，截至 2023 年 9 月 30 日，多区域霍乱突发事件成为唯一主要由传染病引起的三级紧急突发事件。然而，与海地、索马里、也门和许多其他国家一样，霍乱和其他传染病疫情往往是由更广泛的人道主义危机引起的，并且随后又加剧了这些危机。

10. 截至 2023 年 9 月 30 日，世卫组织所有区域都受到突发卫生事件的影响。东地中海区域的三级突发卫生事件数量最多：不包括多区域突发事件，东地中海区域发生了 2 起三级紧急突发事件和 4 起三级长期突发事件。非洲区域也受到严重影响，共发生 3 起三级紧急突发事件和 1 起三级长期突发事件。

挑战

11. 世卫组织应对的突发卫生事件比历史同期的任何时候都更加频繁、复杂、持续时间更长。据联合国在 2022 年底作出的估计，有 3.39 亿人将在 2023 年需要人道主义援助，几乎占到世界人口的 5%，其中许多人面临紧迫的健康威胁。这表明，与 2022 年相比，人道主义卫生需求规模增加了约 25%，与 2018 年相比增加了 100% 以上。不过，鉴于暴发了新的冲突（包括 2023 年 10 月开始的以色列和加沙地带局势）、摩洛哥地震及阿拉伯叙利亚共和国和土耳其地震等自然灾害的破坏性影响以及气候变化在极端天气事件中的持续表现（包括 2023 年 9 月利比亚的灾难性洪水），3.39 亿的数字可能被低估了。

12. 越来越多的突发卫生事件是由多种病因引起的并有复杂的表现，其风险和脆弱性也在随着时间的推移不断发生变化。刚果民主共和国、海地和索马里暴发的霍乱疫情表明，以冲突和暴力相关流离失所、严重的气候影响和粮食不安全为特征的复杂长期突发事件往往会引发新的紧急危机。

13. 2022 年，共有 27 个国家报告了霍乱病例。相比之下，在 2023 年 1 月 1 日至 9 月 19 日期间，有 28 个国家报告了该病病例，包括几十年来未报告过任何病例的国家。截至 2023 年 9 月 30 日，有 24 个国家正在管理活跃的霍乱疫情。例如，刚果民主共和国正在应对五年多来最严重的疫情，该国东部六个省份报告了 3 万多例疑似病例。

14. 许多国家的霍乱病死率明显超过 1% 的目标死亡率。病例激增和患者预后较差与霍乱控制资源减少相吻合。口服霍乱疫苗供应不足，这往往导致接种一剂而不是两剂疫苗以及暂停预防性免疫接种运动。财政困难限制了其他预防和防范活动。

15. 麻疹疫情也是一个严重问题，特别是在五岁以下儿童中。例如，在 2023 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间，刚果民主共和国上述省份报告了约 12.3 万例麻疹病例和 2079 例麻疹导致的死亡病例。

16. 世卫组织正在向已经和正在受霍乱和麻疹疫情影响的国家提供关键支持，包括通过提供医疗用品、样本运输、治疗中心和免疫接种活动。尽管本组织正在通过卫生部门与合作伙伴积极接触，但应对工作的资金仍然严重不足，与 3130 万美元的应对工作所需资金总额相比，资金缺口为 2690 万美元。

17. 世卫组织继续与各国政府和卫生部门伙伴开展合作，在最具挑战性的情况下满足受突发卫生事件影响的社区的复杂需求，通常是作为最后手段的提供者。然而，在应对环境中不安全加剧和供应受阻的总体趋势可能导致紧急和基本卫生服务与护理的提供延迟。

18. 报告袭击医疗机构事件的国家数目不断增加。2023 年 1 月 1 日至 9 月 25 日期间，袭击医疗机构事件监测系统收到 17 个国家和领地对 586 起袭击事件的报告，这些事件导致 69 人死亡，309 人受伤。在 2023 年 1 月 1 日至 9 月 25 日期间，报告的最常见袭击形式是阻碍获得卫生保健（190 起事件）。其次常见的袭击形式是使用重武器（201 起事件）和使用轻武器（141 起事件）。大多数涉及使用重武器的袭击事件报告来自乌克兰（158 起事件）。世卫组织利用监测系统的数据强调这些问题，并呼吁防止医疗机构遭受袭击和保护医疗机构。这些数据还被用来将保护医疗机构的措施更好地纳入应急行动中。

展望

19. 当前的趋势是不可持续的。2023 年前 9 个月，人道主义需求的急剧增加反映了冲突和气候变化等风险因素和威胁日益加剧且相互作用的全球局面。这些风险因素相互作用，并且因为受到包括 COVID-19 大流行在内的多重全球和区域冲击而致使国家和社会脆弱性日益扩大和加剧。预计脆弱性将迅速加剧，需要帮助的人数将呈指数级增长，而人道主义行动的资金将减少。

20. 由于过去十年全球需求、风险和脆弱性激增，世卫组织突发卫生事件规划预算的基本部分以及应急行动和呼吁部分的总和自该规划于 2016 年启动以来增加了三倍多，超过了同期所收资金的适度增长。目前，世卫组织突发卫生事件规划预算基本部分的资金缺口为 40%，是 2022-2023 双年度世卫组织 20% 资金缺口的两倍，应急行动和呼吁部分的资金缺口为 25%。

21. 2022 年 5 月,第七十五届世界卫生大会认识到世卫组织突发卫生事件规划的需求与预算之间存在不平衡,批准在双年度中期特别增加其预算¹,旨在维持和增加在应对 COVID-19 大流行期间建立的核心能力。不过,这次预算空间的增加尚未转化为资金的实质性增加:截至 2023 年 9 月 30 日,世卫组织突发卫生事件规划预算 2022-2023 年基本部分的资金略低于 2021-2022 双年度。

22. 在人道主义背景下需要的应对措施不仅要满足受影响社区的短期紧急卫生需求,还要通过协调一致和有针对性的措施来建立其战略性抵御能力,以加强在卫生安全、初级卫生保健和健康促进交叉领域的核心能力。在应对所有突发卫生事件的过程中采取更具战略性的整体方法将有助于打破经常让社区处于根深蒂固的脆弱处境之中的恐慌与忽视的循环。世卫组织突发卫生事件规划以国家为重点,并将其预算中超过 50%的基本部分和超过 80%的应急行动和呼吁部分分配给国家办事处。因此,缺乏可持续的资金对该规划满足脆弱和易受影响环境中受突发事件影响的人群需求的能力构成重大挑战,并影响到对社区长期复原力的加强。

23. 2023 年 5 月,世卫组织突发卫生事件规划独立监督咨询委员会在向世卫组织理事机构提交的一份报告中得出结论,认为该规划目前的资金捉襟见肘,难以应对日益增多和加剧的突发事件,并且在发生像 COVID-19 这样的新大流行时会遇到巨大困难。该报告还指出,当务之急是赋予该规划足够的权威及一切必要的财政和人力资源,以使其符合目的。根据当前的趋势,如果该规划的筹资情况没有发生重大变化,这种形势可能会在短期和中期内变得更加严峻。

执行委员会的行动

24. 请执行委员会注意本报告。还请执委会在讨论中就下述问题提供意见和指导。

- 秘书处如何与会员国和合作伙伴合作,以确保冲突和自然灾害引发的突发事件不被忽视、提供拯救生命的卫生援助并维持基本服务,以及筹集和高效利用更可持续和可预测的资金,从而支持日益增多的受人道主义危机影响的人群和社区?
- 秘书处如何与会员国和合作伙伴合作,以利用在 COVID-19 大流行期间建设的能力,并运用汲取的经验教训来推进综合监测和加强风险评估能力,从而确保迅速发现和有效分析新出现的风险?

¹ 见 WHA75.5 号决议 (2022 年)。

- 秘书处如何与会员国和伙伴组织合作，以进一步加强合作，从而加快和更高效应对突发事件，同时建设更具复原力的社区和卫生系统？
- 秘书处如何与会员国合作，为卫生工作者提供支持并确保对他们的保护？

= = =