



世界卫生组织

第七十五届世界卫生大会
临时议程项目 16.1

A75/16
2022 年 5 月 11 日

突发公共卫生事件：防范和应对

世卫组织突发卫生事件规划 独立监督和咨询委员会

总干事谨向第七十五届世界卫生大会转呈独立监督和咨询委员会主席提交的报告（见附件）。

附件

世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会的报告

第 1 部分：背景

1. 世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会 (IOAC)¹于 2016 年设立，卫生大会通过 WHA69(9)号决定²表示欢迎。独立监督和咨询委员会的任务是对世卫组织在突发卫生事件方面的工作进行监督和监测，指导世卫组织突发卫生事件规划 (WHE 规划) 的活动，在其任务³范围内向总干事提供建议，并向卫生大会报告。
2. 独立监督和咨询委员会制定了一个监测框架和汇总表，以跟踪世卫组织在疫情和突发事件工作中的改革实施情况，并根据委员会在提交总干事的特别报告⁴中提出的关于多样性和申诉制度的建议，审查进展情况。从世卫组织管理应对计划汇总表中获取了更多数据，以评估世卫组织在预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰 (PRSEAH) 方面的表现。尽管独立监督和咨询委员会 PRSEAH 小组委员会在完成的任务后解散了，但独立监督和咨询委员会继续对这方面的工作进行监测。独立监督和咨询委员会以前的九份报告、一份独立监督和咨询委员会小组委员会报告、10 份实地考察报告、独立监督和咨询委员会的声明和其它出版物均可在委员会网站上公开查阅。
3. 这是独立监督和咨询委员会第十份报告，即对 2021 年 5 月至 2022 年 4 月世卫组织在突发卫生事件方面工作进展的年度审查。虽然自上次报告以来，世卫组织应对 COVID-19 的进展受到关注，但本报告也强调了自 2016 年委员会成立以来观察到的反复出现的问题。在 COVID-19 大流行期间，这些问题再次成为讨论的焦点，在未来应得到优先考虑。本文件中提供的调查结果和意见以上次年度报告 (文件 A74/16⁵)、提交 2020 年 11 月世界卫生大会第七十三届会议续会的四年期审查 (文件 A73/10, 《总结过去，迈向未来》⁶) 以及委员会关于世卫组织应对 COVID-19 的临时报告 (2020 年 1 月至 4 月) 为基础⁷。

¹ 欲了解更多信息和获取独立监督和咨询委员会报告，请访问独立监督和咨询委员会网站：<https://www.who.int/groups/independent-oversight-and-advisory-committee> (2022 年 4 月 21 日访问)。

² 见文件 WHA69/2016/REC/1: WHA69 (9)号决定和附件 10。

³ 独立监督和咨询委员会的职权范围：https://cdn.who.int/media/docs/default-source/2021-dha-docs/ioac-tor-august-2021.pdf?sfvrsn=9d1e689d_5 (2022 年 4 月 21 日访问)。

⁴ 世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会向世界卫生组织总干事提交的特别报告：<https://www.who.int/publications/m/item/ioac-special-report-to-the-director-general-of-world-health-organization-april---march-2019>。

⁵ 文件 A74/16。世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会：https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA74/A74_16-ch.pdf (2022 年 4 月 20 日访问)。

⁶ 文件 A73/10。世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会《总结过去，迈向未来》：https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_10-ch.pdf (2022 年 4 月 20 日访问)。

⁷ 世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会：关于世卫组织应对 COVID-19 的临时报告：<https://www.who.int/publications/m/item/ioac-interim-report-on-who-s-response-to-covid-19> (2022 年 4 月 20 日访问)。

4. 在过去六年中，独立监督和咨询委员会通过其向理事机构提交的报告发布了 200 多项建议。为了评估这些建议的执行情况，独立监督和咨询委员会按关键主题领域对建议进行了分组，并把进展情况分类为：已全面落实；进行中；待落实或尚未落实。独立监督和咨询委员会注意到，由于这些建议的持续性，大约 70% 的建议被视为“进行中”，因此对以往建议的总体落实情况感到满意。然而，仍然存在三个主要差距：改进应急管理问责制；世卫组织突发卫生事件规划的能力和权威；以及世卫组织的资金。下文将逐一进行讨论。

第 2 部分：调查结果和意见

5. 独立监督和咨询委员会的调查结果和意见总结为三部分：概述影响世卫组织在突发事件中绩效的持续问题的进展情况；世卫组织对 COVID-19 大流行的反应和经验教训；以及世卫组织突发卫生事件规划的未来方向和世卫组织的愿景。

6. 自 2019 年 12 月中国武汉通报最初的 COVID-19 病例以来，该病毒已在全球传播，并且在继续蔓延。截至 2022 年 4 月 21 日，224 个国家、领地或地区向世卫组织报告已确认 504 079 039 例 COVID-19 病例，其中死亡 6 204 155 例¹。虽然该病毒继续在全球蔓延，病例数在易感人群中飙升，并暴露了国家和国际上在应对方面的缺陷，但**必须继续应用从三年的疫情中吸取的经验教训，以加强协调一致的努力。**

7. 独立监督和咨询委员会赞赏为确定大流行防范和应对全球卫生架构的未来而正在做出的努力，但对当前举措各自为政情况的潜在风险表示关切。鉴于其使命，世卫组织应在发展该架构的治理结构方面发挥核心作用。与此同时，本次疫情清楚地表明，抗击全球疾病大流行需要超越世卫组织专属职权范围的一系列政治和经济参与。

I. 持续存在的问题

世卫组织突发卫生事件管理

8. COVID-19 大流行表明，在世卫组织内建立一个能够利用人力和财力资源并扩大各主要办事处所需技术能力的突发卫生事件规划，具有价值。独立监督和咨询委员会认识到，全组织的能力和 network 已被证明在管理疫情方面具有重大价值。

9. 独立监督和咨询委员会赞扬总干事重申世卫组织在突发事件情况下的工作是本组织的三大优先事项之一。委员会欢迎突发卫生事件规划在应对和防范单位之外另设立第

¹ 世卫组织冠状病毒（COVID-19）一览表：<https://covid19.who.int/>（2022 年 4 月 21 日访问）。

三个情报和监测系统单位。经过改进的突发卫生事件规划结构有九个技术部门，将改善本组织对紧急和长期突发事件的应对工作，加强卫生安全防范、国家准备、疾病大流行预防和防范等组成部分，并优化突发卫生事件规划的人力队伍。需要世卫组织强有力的领导，以便有效管理、监测和协调设在柏林的世卫组织新的疾病大流行和流行病情报中心、世卫组织生物中心系统和相关网络，并优化它们之间的协同作用。

10. 在 2021 年期间，世卫组织共应对了 81 起已定级的突发事件。截至 2022 年 2 月 15 日，世卫组织共应对了 83 起分级突发事件，其中 10 起根据突发事件应对框架被评定为 3 级。除 COVID-19 外，还包括阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚（北部地区）、尼日利亚、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门的持续危机。独立监督和咨询委员会认识到，世卫组织已被证明是各国政府、联合国实体、卫生部门成员、非政府组织和捐助者的可靠和称职的合作伙伴。

11. **然而，独立监督和咨询委员会仍然深表关切的是，世卫组织突发卫生事件规划的工作量和需求不断增加，特别是在 COVID-19 大流行期间；人员配置和财政方面存在长期制约；总部以及区域和国家办事处的应急管理问责制和统属关系仍然不明确。如果不紧急处理这些持续存在的问题，就有可能损害本组织的能力。**

12. 自世卫组织突发卫生事件规划建立以来，世卫组织国家办事处在支持各国防范、预防、发现、应对具有公共卫生后果的突发事件并从中恢复方面发挥了越来越重要的作用。在整个 COVID-19 疫情期间加强了这方面的工作，由国家办事处领导实施了世卫组织《战略防范和应对计划》、《全球人道主义应对计划》、联合国 COVID-19 应对措施社会经济框架的“健康第一”支柱以及与联合国国家工作队合作的卫生捐助方协调机制。虽然独立监督和咨询委员会注意到世卫组织国家办事处的作用有所加强，世卫组织代表在过去六年中越来越多地对突发卫生事件承担更大的责任，但**委员会深为关切的是，世卫组织国家办事处缺乏必要的人力和财力资源来建设和维持能力，特别是在脆弱环境中开展紧急行动方面。**

13. 世卫组织工作人员的健康和福祉是本组织有效履行职责能力的基础。突发卫生事件规划自启动以来，一直在持续的紧急情况下运作。在 COVID-19 大流行期间，全球期望的提高对原本就不足的能力施加了进一步的压力。**独立监督和咨询委员会关注为应对 COVID-19 和其它突发事件而工作的员工的心理健康和福祉，以防导致精力耗尽和筋疲力尽的情况。它还注意到并谴责网上对世卫组织及其工作人员的无法容忍的恶毒攻击和社交媒体上对科学的不文明态度。委员会再次强烈谴责对总干事和世卫组织工作人员的人身攻击。它注意到，联合检查组于 2022 年 4 月 1 日启动了对联合国系统各组织的心理健康和福祉政策与做法的新审查，并期待看到预计将于 2023 年年中发布的报告。**

14. 截至 2022 年 3 月，突发卫生事件规划的人员配制为 1503 人，其中 828 人在国家办事处，313 人分布在所有六个区域办事处，362 人在总部。在 COVID-19 大流行之前，为突发卫生事件规划总共计划设立 2362 个职位，其中有 859 个职位空缺，主要原因是资金不足。国家层面的占用职位比例在 2017 年 12 月为 40%，在 2019 年 12 月为 47%，在 2022 年 3 月为 55%。独立监督和咨询委员会认识到总干事、各区域主任和突发卫生事件规划执行主任为加强国家办事处的能力所作的一贯努力。它指出，突发卫生事件规划 2020-2021 双年度核心预算的 40% 以上被分配用于国家办事处。然而，由于突发卫生事件规划核心预算的资金供应短缺，国家一级的人力队伍不堪重负，职位不稳定。

15. 在 2020-2021 双年度，突发卫生事件规划分为三部分供资：5.853 亿美元作为核心规划预算，29 亿美元作为疾病暴发和危机应对（OCR）预算（包括 COVID-19 基金），9890 万美元用于突发事件应急基金（CFE）。通过在国家 and 全球两级为紧急和长期的人道主义突发事件应对计划募捐，在调动资源方面取得了重大进展。突发卫生事件规划于 2016 年 7 月 1 日启动，2016-2017 双年度的总预算为 4.94 亿美元。2018-2019 双年度核心预算增至 5.33 亿美元，2022-2023 双年度增至 8.459 亿美元。虽然突发卫生事件规划的筹资能力有所提高，但独立监督和咨询委员会仍然担心世卫组织的供资机制缺乏可预测性和可持续性，并且依赖于数量有限的捐助者。然而，委员会对可持续筹资问题工作组的工作感到鼓舞，并敦促会员国商定支持为世卫组织提供更加可持续资金供应的一套共同的建议。

16. 独立监督和咨询委员会重申，国家和国际层面的防范投资额长期较低。突发卫生事件规划的情况也是如此，该规划难以筹集资金支持各国开展防范活动。独立监督和咨询委员会认识到，在选定的国家推出全民健康和防范审查是突发卫生事件规划防范工作部门领导的一项试点测试，但独立监督和咨询委员会指出，其能力捉襟见肘。在以前的报告中，独立监督和咨询委员会建议简化报告程序，并根据从 COVID-19 大流行中吸取的经验教训，审查现有的国家和国际防范工具和框架。根据这些建议，缔约国年度报告和联合外部评价的工具和框架已经更新。独立监督和咨询委员会将持续审查进展情况。

17. 独立监督和咨询委员会将内部权力动态确定为澄清突发卫生事件规划与更广泛的世卫组织之间以及本组织三级之间问责制和权力界限的持续障碍。如果不紧急处理这些持续存在的问题，就有可能损害本组织的能力。明确界定六位区域主任、突发卫生事件规划执行主任、区域突发事件主任、世卫组织代表和事件管理者在突发事件应对方面的作用和具体责任，将提高本组织的效力。独立监督和咨询委员会重申其一年前提出但尚未落实的建议，即迫切需要更新突发事件应对框架当前的版本¹，以澄清区域和国家办事处及总部的明确作用和责任、问责制和权力界限，包括安全管理以及预防和应对性剥削、

¹ 世卫组织。《突发事件应对框架》，第二版。日内瓦：世界卫生组织；2017 年。

性虐待和性骚扰。独立监督和咨询委员会重申，突发卫生事件规划执行主任应当对 3 级突发事件负责，并与区域主任共同承担 2 级突发事件的责任。确保区域主任对影响世卫组织各自区域突发事件应对工作的地缘政治问题的全力支持和了解，对于所有分级突发事件至关重要。委员会强调，任何传染病的国际传播都始于地方疫情，而国家和区域层面的早期发现、遏制和应对至关重要。**因此，只有作为一个整体具有凝聚力的最高领导团队共同努力，共同承担责任和相互信任，世卫组织才能成为突发卫生事件方面的全球领导者。**

世卫组织转型议程

18. 作为转型议程的一部分，世卫组织秘书处继续集中促进性职能。在以往的报告中，独立监督和咨询委员会建议在中央职能部门内为突发卫生事件规划设立专门的小组，与突发卫生事件规划执行主任和促进性职能司长有双重报告关系，并采用共同的关键绩效指标。委员会在进行了案头审查和约谈高级管理人员之后注意到，虽然负责人力资源、资源筹集、通信、采购、安保、科学和风险管理的核心组织团队正在有效地支持突发卫生事件规划，但他们在合作中的成功主要来自良好的人际工作关系，而不是明确的报告关系和问责制。**独立监督和咨询委员会认为，需要进一步努力使双重报告关系正式化和制度化，并根据关键绩效指标跟踪绩效。**

19. 独立监督和咨询委员会注意到，在制定关键绩效指标和人力资源职能的不同措施以提高世卫组织应急行动的敏捷性、灵活性和有效性方面取得了进展。独立监督和咨询委员会认识到，人力资源司的突发卫生事件规划人力资源业务伙伴是与突发卫生事件规划执行主任协商征聘的，后者担任二级主管。独立监督和咨询委员会还高兴地注意到，作为加强问责制、透明度和在本组织内发起文化变革的一部分，正在努力推出 360 度的绩效评价。

20. 在 2022 年 2 月进行访谈时，独立监督和咨询委员会注意到，在与各地区、国家办事处密切协商后，并根据联合国人道主义事务协调厅协调的人道主义应对计划和区域应对计划，确认了优先事项和财政需求，在推出一个强有力的、一致的、自下而上的计划制定流程方面取得了进展。委员会还认识到已做出努力，以便建立区域资源筹集专家网络，并开发一种工具，使世卫组织代表能够与捐助界接触并筹集资金，作为补充和偿还资金的一部分。世卫组织 2022 年全球卫生应急募捐额为 27 亿美元，用于帮助保护世界各地的人们免受紧急突发事件和人道主义卫生需求的影响。独立监督和咨询委员会高兴地看到，其中 79% 将用于国家办事处。独立监督和咨询委员会在其过去的报告中要求协调资源筹集司完成对突发事件应急基金的持续审查。从 2015 年到 2021 年，突发事件应急基金获得了 2.27 亿美元的拨款，用于支持应对 130 起突发事件。随着审查的最终完成，并在承认所取得进展的同时，**独立监督和咨询委员会敦促世卫组织秘书处在 2022 年**

继续实施审查中提出的建议，特别是围绕扩大捐助基础的努力，并继续确保捐助方的问责制和可见性。

21. 独立监督和咨询委员会感到鼓舞的是，打击错误信息是整个联合国系统 2022 年的优先事项。突发卫生事件规划也加强了这方面的努力。在整个 COVID-19 大流行期间，世卫组织新闻司在支持大众宣传、组织总干事的定期新闻发布会、采访、媒体活动、终结流言、促进与技术平台的伙伴关系以应对“信息疫情”以及协调整个组织发出的一致信息等方面发挥了更大和至关重要的作用。独立监督和咨询委员会观察到，宣传交流工作人力队伍的激增能力得到了提高，支持 COVID-19 应对工作和 3 级突发事件（如阿富汗、埃塞俄比亚和也门的事件）的员工数量有所增加。然而，这种增长是脆弱的，因为人员配置是临时性的，资金供应是不可预测的。此外，由于风险沟通工作由突发卫生事件规划内的一个专门团队指导，独立监督和咨询委员会建议新闻司继续与突发卫生事件规划更紧密地开展合作，使外部沟通和风险沟通保持一致。

22. 独立监督和咨询委员会还认识到世卫组织在与本组织以外的伙伴接触以加强外部沟通和领导统一的应对行动方面取得了重大进展，包括大力参与联合国危机管理小组和机构间常设委员会。通过与合作伙伴访谈得出的结果重申了世卫组织在合作制定关于 COVID 的一致信息和在整个联合国共享信息方面的工作。然而，独立监督和咨询委员会指出，可能有更多的机会与联合国及其它伙伴交叉扩增信息。

23. 在采购职能集中化之后，突发卫生事件规划继续与采购和供应服务司的一个专门团队密切合作，支持世卫组织在 2020 年总共达 18 亿美元的采购量，以及 2021 年略低于 17 亿美元的采购量。2021 年，应急和非应急支出的划分为应急支出 6.92 亿美元，非应急支出 9.85 亿美元。独立监督和咨询委员会很高兴地注意到采购和供应服务司司长的职位于 2021 年 4 月填补，有一个专门的采购团队为突发事件工作，并与有关的突发卫生事件规划管理人员和部门负责人具有双重报告关系。独立监督和咨询委员会赞赏迪拜世卫组织后勤中心扩大了 10 倍以上，该中心向世卫组织所有六个区域的 129 个国家提供了卫生物资。委员会还注意到秘书处首次制定全组织供应链战略方面有效的团队合作与协作。然而，访谈结果表明，世卫组织在协助采购服务和物资方面的程序仍然过于冗长。

24. 独立监督和咨询委员会在上一份报告中建议，需要对本组织的安全能力进行全组织投资，并强调应急行动的费用估算应包括工作人员安全和保护的预算。在世卫组织安保管理方面取得了进展。委员会注意到，世卫组织安保司司长的职位已按 D1 职等重新招聘，与主管业务运营的助理总干事和突发卫生事件规划执行主任具有双重报告关系。委员会期待这一职位作为紧急事项得到填补，并将继续审查这一问题。

25. 独立监督和咨询委员会承认在科学部门的集中职能方面取得了相当大的进展。委员会还对出版物审查委员会不断作出的努力以及卫生工作者智能指导方针数字化倡议的启动表示欢迎。然而，**科学部门和突发卫生事件规划之间关于研发蓝图计划的安排尚未正式化。**

26. 独立监督和咨询委员会听取了关于预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的风险评估工具开发进展情况的情况介绍。该工具基于八项核心原则，包括明确了角色和责任的问责制。该工具由三部分组成，每个部分对应于一类风险因素：国家背景、办公室背景和规划/项目背景。秘书处向独立监督和咨询委员会通报说，该工具已与所有区域主任共享，以便在各自的区域使用，并且正在计划举行情况介绍会，以便向用户提供支持。界定整个组织的风险偏好将有助于促进世卫组织在履行其使命时以一致的方式管理可能面临的风险，包括预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面的风险。独立监督和咨询委员会指出，风险偏好方面的工作必须与处理风险的相关各司和团队（涉及诸如预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰、财务和安保）进行协调。

文化问题，包括多样性、公平性以及预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰

27. 在执行委员会第 144 届会议上，总干事要求独立监督和咨询委员会审查影响员工士气的问题，这些问题阻碍了突发卫生事件规划的最佳表现。委员会欢迎在世卫组织人力队伍的多样性、公平性和包容性方法方面取得的进展。有两个有希望的事态发展：通过职业咨询、指导和领导途径规划，有针对性地努力建设女性初级员工的能力以便为担任更高级别的管理职位做准备，以及开展世卫组织的青年专业人员规划，以增加人力队伍的多样性，其中第一批人员将于 2022 年招聘。虽然正在取得相当大的进展，但这些问题超越了人力资源司和突发卫生事件规划的范围，必须纳入由世卫组织高级领导团队牵头的全组织文化变革工作。

28. 独立监督和咨询委员会预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的小组委员会向执行委员会第 150 届会议提交了载有其调查结果和建议的最后报告¹。独立监督和咨询委员会赞扬在实施或完成管理应对计划²及其监测汇总表中规定的 75% 的行动方面取得的重大进展，包括任命一名高级工作人员专门调查性剥削、性虐待和性骚扰。**独立监督和咨询委员会欢迎部分暂时中止《财务细则》第十二条第 112.1 款³以便调查事务主管/负责调**

¹ 文件 EB150/34。世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰小组委员会的报告：https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB150/B150_34-ch.pdf（2022 年 4 月 20 日访问）。

² 世卫组织管理应对计划：<https://www.who.int/publications/m/item/who-management-response-plan>（2022 年 4 月 20 日访问）。

³ EB150(23)号决定。防止性剥削、性虐待和性骚扰（2022 年 1 月 29 日）：[https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB150/B150\(23\)-ch.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB150/B150(23)-ch.pdf)（2022 年 4 月 20 日访问）。

查性剥削、性虐待和性骚扰及其它不当行为指控¹的性剥削、性虐待和性骚扰问题总干事高级顾问能够行使与内部监督服务司（IOS）司长相同的权力，并重申支持延长对该条款的部分暂时中止。独立监督和咨询委员会认识到，尽管已经取得了引人注目的进展，但仍有许多工作要做，在加强对内部系统的信任和信心之前，取得的重大成果仍然脆弱。

II. 世卫组织对 COVID-19 大流行的反应和经验教训

29. 在整个 COVID-19 大流行期间，独立监督和咨询委员会观察到世卫组织在保持其技术和规范职能的同时，作为突发卫生事件管理业务组织的主导作用。通过事件管理支持团队（IMST）结构，突发卫生事件规划一直处于全球应对 COVID-19 的中心，该结构已经发展并扩大了范围，以协调本组织内外其它部门的激增能力，包括获取 COVID-19 工具加速计划（ACT-A）。独立监督和咨询委员会提出，采用经验教训并保持能力、可扩展性和灵活性在不久的将来是重要的考虑因素。

30. 但是，COVID-19 大流行尚未结束。病毒继续进化，出现了能够避开免疫系统的更易传播的变异株。缺乏获得检测、治疗和疫苗的机会，对疫苗接种犹豫不决，感染或接种疫苗后产生的免疫力逐渐下降，放弃经过验证的公共卫生和社交措施，错误信息，政治化和虚假信息，都是推动传播的因素。独立监督和咨询委员会深为关切的是，明明存在行之有效的 COVID-19 控制措施，但许多国家的决策者在传播仍然普遍的情况下却要采取行动停用这些措施。独立监督和咨询委员会承认，各国在结束应急阶段和实现 COVID-19 持续控制方面面临着不同的情况、挑战和情景。政策和人口面措施的使用应当灵活并重新进行调整，以反映当地情况；不建议采用孤注一掷的方法。只有以灵活和全面的方式使用行之有效的公共卫生战略和工具，各国才能结束疾病大流行的紧急应对阶段。

31. 即使是在疫情前的防范调查中得分较高的国家，其管理和应对方法，特别是在治理和信任方面，也面临着重大制约。随着各国努力应对 COVID-19 的传播，据报告有 90% 的基本卫生服务部分或全部中断。必须将吸取的经验教训转化为行动，并纳入经更新的国家行动计划，以进一步加强卫生系统。

32. 独立监督和咨询委员会继续关注会员国关于《国际卫生条例（2005）》可能修订案的讨论。独立监督和咨询委员会同意一些人的观点，即“中间层面”或“区域性”国际关注的突发公共卫生事件不是正确的提法。相反，可以对国际关注的突发公共卫生事件进行改革，以包括类似于其它全球灾害预警系统的分级层次，以便向决策者发出关于具体风险的程度和性质的信号，并指明相应的防范行动。独立监督和咨询委员会重申关切国际关注的突发公共卫生事件机制的广泛二元性质不能向会员国提供足够具体或可采取行动

¹ 按照世卫组织预防和处理不当行为的政策（PAAC）的定义。

的风险信号，以说明流行病或大流行病风险的性质或严重程度。委员会认为，在宣布出现国际关注的突发公共卫生事件时，需要采取分级方法，有明确的步骤表明在什么情况下决策者应在宣布该事件后立即采取具体行动，并追究会员国的责任。

33. 委员会听取了关于 COVID-19 治疗、诊断和疫苗相关进展的情况介绍，这些进展是从公平获取和监管角度出发的，在复杂的时间制约情况下运作的。**根据吸取的经验教训，独立监督和咨询委员会强调今后的重点领域应包括：根据疫情期间市场运作的方式，加强促进更公平分配的程序；在突发事件情况下加快监管程序，同时尊重国际标准；开展谈判以降低价格，并提高有质量保证产品的可及性、可得性和本地生产量；以及利用其它受信任的监管机构和单位的工作。在整个疫情期间，科学、制造商和监管机构之间的合作一直很广泛，需要纳入长期战略。**

34. 自 2020 年 4 月建立以来，获取 COVID-19 工具加速计划展示了前所未有的全球合作与协调。独立监督和咨询委员会注意到获取 COVID-19 工具加速计划的战略审查¹，并欢迎获取 COVID-19 工具加速计划 2021 年 10 月至 2022 年 9 月的战略计划和预算²，其中有具体的全球目标并通过全球获取 COVID-19 工具跟踪机制³进行透明监测。委员会还注意到获取 COVID-19 工具加速计划理事会筹资框架⁴，该框架整合了关键的国内交付成本，并分类列出每个机构的需求。尽管有重大的进展和努力，但截至 2022 年 3 月 18 日，对 2021-2022 年资金供应目标的承诺总额为 16 亿美元，与 168 亿美元的赠款融资要求相比，2021-2022 年的资金缺口达到 152 亿美元。**为确保优化获取 COVID-19 工具加速计划的影响，独立监督和咨询委员会呼吁采取三项紧急行动：为获取 COVID-19 工具加速计划各机构和国内交付提供全额资金；确保获取 COVID-19 工具加速计划各机构能够采购稀缺产品；以及解决国内交付瓶颈问题。**

35. 在接种疫苗不足、资源贫乏的国家中，致命变异株的反复出现并非巧合，而是未能确保公平获得疫苗的直接结果。这些变异株随后在世界范围内造成的损害（包括在高收入国家）表明，不平等会损害所有国家的健康，无论贫富。**独立监督和咨询委员会支持世卫组织不断呼吁在应对疾病大流行时采取公平方法，特别是在提供疫苗方面，并重申**

¹ 获取 COVID-19 工具加速计划战略审查（2021 年 10 月 8 日）：<https://www.who.int/publications/m/item/act-accelerator-strategic-review>（2022 年 4 月 20 日访问）。

² 获取 COVID-19 工具加速计划战略计划和预算：2021 年 10 月至 2022 年 9 月；<https://www.who.int/publications/m/item/act-accelerator-strategic-plan-budget-october-2021-to-september-2022>（2022 年 4 月 20 日访问）。

³ 获取 COVID-19 工具加速计划和多边领导人工作组全球获取 COVID-19 工具跟踪机制：<https://www.covid19globaltracker.org/>（2022 年 4 月 20 日访问）。

⁴ 世卫组织。关于获取 COVID-19 工具加速计划机构和国内需求的汇总融资框架：2021 年 10 月至 2022 年 9 月。日内瓦：世界卫生组织；2022 年（<https://www.who.int/publications/m/item/consolidated-financing-framework-for-act-a-a-gency-in-country-needs#:~:text=Specifically%2C%20this%20Financing%20Framework%20seeks,other%20initiatives%20and%20domestic%20efforts>，2022 年 4 月 20 日访问）。

公平是一项道德原则，也是公共卫生有效性的先决条件。公平对于结束这场疾病大流行至关重要。

36. 在之前的报告中，独立监督和咨询委员会呼吁与动物部门和“同一健康”合作伙伴建立更紧密的联系，以管理 COVID-19 变异株。独立监督和咨询委员会很高兴地注意到与“同一健康”合作四方的合作努力——世卫组织、世界动物卫生组织、联合国粮食及农业组织和联合国环境规划署。委员会期待预计将提交第七十五届世界卫生大会的世卫组织“同一健康”全球战略，并将继续监测这一问题的进展情况。

37. COVID-19 疫情加强了世卫组织秘书处与会员国及其它利益攸关方的关系，以及其利用全球疫情警报和反应网络（GOARN）、国家公共卫生机构、世卫组织各合作中心、流行病防范创新联盟（CEPI）、提高科学和技术严谨性和业务能力的战略和技术咨询小组等现有伙伴关系的能力。独立监督和咨询委员会指出，疫情鼓励创建了许多新的举措，例如柏林的世卫组织疾病大流行和流行病情报中心、世卫组织生物中心系统和全球生物制造人力培训中心，并灌输了会员国对多边进程掌控权的思想。

III. 世卫组织突发卫生事件规划的未来方向和世卫组织的愿景

38. 独立监督和咨询委员会支持执行委员会向第七十五届世界卫生大会提交的建议，以便决定批准将《第十三个工作总规划》（GPW13）的时间从 2023 年延长至 2025 年¹。这将使本组织能够提供支持，使各国重回正轨，并加速实现三个十亿的目标。独立监督和咨询委员会承认“三个十亿”一览表²的价值，这是一个明确的数据管理机制，跟踪世卫组织、国家、区域和合作伙伴为实现作为《第十三个工作总规划》基础的三个十亿目标与卫生相关的可持续发展目标所做的工作，同时敦促秘书处加强对进展的监测和监督。

39. 独立监督和咨询委员会欢迎为防范未来的疾病大流行威胁而正在进行的所有讨论和努力。所决定采用的全球卫生架构，无论其要素如何，都必须以团结、安全和公平为基础，把世卫组织放在中心地位，将其 194 个会员国的网络连接在一起，每个会员国都对全球卫生负责，并能够集体落实各项建议。**为实现这一目标，世卫组织必须具备必要的权威和资源，以协调疾病大流行的预防和应对。**

40. 独立监督和咨询委员会赞扬各会员国在建立可持续融资工作组、加强世卫组织防范和应对突发卫生事件工作组（WGPR）以及起草和谈判世卫组织关于大流行预防、防范和应对的公约、协定或其它国际文书的政府间谈判机构方面发挥的领导作用。委员会还欢

¹ EB150.R4 号决议，《2019-2023 年第十三个工作总规划》延期至 2025 年：https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB150/B150_R4-ch.pdf（2022 年 4 月 20 日访问）。

² 世卫组织“三个十亿”一览表：<https://www.who.int/data/triple-billion-dashboard>（2022 年 4 月 20 日访问）。

迎执行委员会考虑设立突发卫生事件（大流行）预防、防范和应对常设委员会的决定¹。独立监督和咨询委员会有信心并希望这些努力将使世卫组织更加强大。

第 3 部分：建议

41. 在本节中，独立监督和咨询委员会强调了为使突发卫生事件规划能够领导世卫组织的应急工作而必须填补的持久空白，并就世卫组织在全球卫生架构中的作用发表了看法。

主要办事处在突发事件中的作用和责任、问责框架以及支持应急管理的职能的报告关系

42. 独立监督和咨询委员会重申，突发卫生事件规划应以统一规划管理的原则为基础，在世卫组织总部、所有区域和国家办事处采用单一结构、单一预算、单一员工工作计划和共同成果框架，并建议总干事：

- (i) 全球政策小组根据作为“一个世卫组织”的集体责任原则，审查区域主任、突发卫生事件规划执行主任、区域突发事件主任、世卫组织国家代表、事件管理人员和应急管理问责框架的现行授权；
- (ii) 《突发事件应对框架》第二版应更新，更加明确地说明每个行动者的作用、义务和责任，更新针对所有危害的应急管理程序和长期突发事件框架，并整合安保、预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰以及突发事件环境中固有的其它风险；
- (iii) 由区域主任和突发卫生事件规划执行主任共同选定区域突发事件主任。区域突发事件主任应获得本区域突发事件管理权，并直接向有关区域主任和突发卫生事件规划执行主任进行双重报告；
- (iv) 世卫组织国家代表应支持事件管理人员进行应急管理，并负责对当地工作人员的招聘以及预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的工作进行审查。

支持世卫组织突发事件工作的组织结构和系统

43. 在世卫组织转型成功的基础上，根据从 COVID-19 大流行中吸取的经验教训，即利用其它部门的支持，独立监督和咨询委员会建议：

¹ EB150(6)号决定。

- (i) 突发卫生事件规划采用综合方法来保持 COVID-19 应对团队的专业知识和能力，而不是制定针对特定疾病的规划；
- (ii) 支持突发卫生事件规划的集中职能部门，如资源筹集、宣传交流、采购和安全部门，制定关键绩效指标，以跟踪其对世卫组织应急行动的影响，并向独立监督和咨询委员会报告其进展情况；
- (iii) 从事突发事件工作的人员与突发卫生事件规划相关主管和部门主管的双重报告关系应正式化和制度化以维持取得的成果，包括在区域一级，并有一名专职工作人员为满足国家关于突发事件的需求提供支持；
- (iv) 通过简化的流程、智能用户界面和一流的报告、监测和分析工具，解决采购瓶颈问题；
- (v) 鉴于世卫组织应急行动的固有风险显著增加和多样化，特别是在脆弱和不安全的环境中，所以应建立一个总体协调机制，以监督预防、减轻和管理与应急行动有关的所有潜在风险，包括腐败、财务管理不善以及性剥削、性虐待和性骚扰；
- (vi) 总干事在每个区域办事处任命一个归口单位，支持涵盖整个组织的职能和系统（如内部监督服务司（IOS）、性剥削、性虐待和性骚扰调查以及监察员办公室和调解事务处），并负责审查各自区域内的不当行为。每个区域归口单位必须向总部的相关职能部门报告，以便加强管理行动的一致性和连贯性，避免总部和各区域之间的碎片化；
- (vii) 性剥削、性虐待和性骚扰调查的处理方式应不同于内部监督服务司对其它类型不当行为的调查，调查事务主管/性剥削、性虐待和性骚扰问题总干事高级顾问具有的报告关系、授权类型、权限和报告工作的渠道，包括向执行委员会报告，目前在这一领域内应与内部监督服务司司长相同；
- (viii) 在分级突发事件中工作的世卫组织安保人员与总部负责官员（通过事件管理人员和业务运营助理总干事并与突发卫生事件规划执行主任和各区域主任协商）具有统一和单一的报告关系。必须为世卫组织安全职能建立一个涵盖现场、国家和区域办事处以及世卫组织总部的明确问责框架和协调机制。

人力资源能力和管理

44. 世界期待世卫组织提供指导。为了提供这种指导，本组织必须具备必要的权威和资源，以领导应对全球疾病大流行及其它突发事件。**独立监督和咨询委员会**强调世卫组织人力队伍的重要性，**建议：**

- (i) 世卫组织优先重视维持和加强突发卫生事件规划在提供科学建议和技术指导方面核心能力的资源，并在总部的突发卫生事件规划内招聘社会学家和性别平等专家；
- (ii) 为及时的内部激增能力制定系统的措施和标准操作程序，使突发卫生事件规划能够利用内部专门知识；
- (iii) 世卫组织进行能力建设，针对错误信息和社交媒体的攻击，部署积极主动的反制措施，并进一步投资于作为突发卫生事件规划内流行病管理一个重要组成部分的风险沟通；
- (iv) 突发卫生事件规划领导研发蓝图，并与世卫组织科学部门协商制定共同监测框架；
- (v) 世卫组织高度重视其国家办事处，根据国情调整人力资源计划，并根据确定紧急和关键需要的阶段性审查，加速在国家一级征聘接受过应急响应培训的工作人员；
- (vi) 世卫组织代表和世卫组织国家办事处突发卫生事件规划的空缺职位应作为紧急事项予以填补，以便为世卫组织的应急响应提供更大和更多样化的激增能力，并加强世卫组织整体和国家工作人员的能力，特别是在脆弱国家；
- (vii) 人力资源司加强对背景调查的核查，并对当地和国际招聘人员的证书进行验证；
- (viii) 对突发事件岗位上的工作人员给予特殊考虑和奖励，以便留住人才并保护员工避免劳累过度；
- (ix) 世卫组织为其管理人员和主管引入计划中的 360 度反馈系统，作为努力改进绩效管理 and 组织文化的一部分。

筹资

45. 认识到可持续融资工作组（WGSF）在加强世卫组织方面的领导作用，并为支持其建议草案，**独立监督和咨询委员会建议：**

- (i) 会员国承诺按照可持续融资工作组的提议增加分摊会费；
- (ii) 总干事将世卫组织核心灵活供资中增加的部分调拨给突发卫生事件规划；
- (iii) 增加世卫组织核心灵活资金，用以资助防范活动；
- (iv) 通过非指定用途的自愿捐款多年筹资安排，提高突发卫生事件规划资金供应的可预测性；
- (v) 最后确定并执行突发事件应急基金（CFE）充资机制的新战略、拨付标准和业务程序。

《国际卫生条例（2005）》和国家的防范

46. 注意到秘书处行动的基础是其根据《国际卫生条例》承担的义务和责任以及会员国自身在应对危机时遵守《国际卫生条例》，**独立监督和咨询委员会建议：**

- (i) 会员国商定对《国际卫生条例》进行有针对性的修订，特别是在风险评估和对宣布出现国际关注的突发公共卫生事件时采取分级方法、旅行建议职能和赋予秘书处权力方面，使其能够根据《国际卫生条例(2005)》在 COVID-19 应对期间的运作情况审查委员会的建议发挥其作用；
- (ii) 会员国考虑根据一项关于大流行防范和应对的条约、国际公约或文书采取措施遵守《国际卫生条例》；
- (iii) 秘书处继续支持各国通过简化报告流程和改进工具，加强其能力并报告《国际卫生条例》所要求的信息；
- (iv) 鉴于卫生大会将考虑开展全民健康和防范审查，突发卫生事件规划防范部门根据对支持国家防范工作的现有和新工具的互补性和一致性的分析，提出一项工作计划和框架。

世卫组织在全球 COVID-19 和今后疾病大流行应对工作中的作用

47. 从 COVID-19 大流行中吸取的经验教训应指导国际社会为未来的疾病大流行做好准备，并为世卫组织在大流行防范和应对方面的领导作用提供信息。**独立监督和咨询委员会建议：**

- (i) 秘书处继续提供技术指导，支持会员国重新调整战略，以结束疫情的紧急阶段并实现 COVID-19 的持续控制，同时考虑到不同的情况、挑战和情景；
- (ii) 世卫组织在提供研发平台和促进基于全球团结公平获取医疗对策方面发挥领导作用；
- (iii) 最大限度地利用与联合国及其它伙伴交叉扩大交流信息传递的所有可得机会。

今后的全球大流行防范和应对架构

48. **独立监督和咨询委员会建议：**

- (i) 世卫组织领导开展讨论，以建立大流行防范和应对的全球卫生架构，同时铭记管理与财务之间的密切联系；
- (ii) 通过设立执行委员会突发卫生事件（大流行）预防、防范和应对常设委员会，使全球卫生架构的管理植根于世卫组织之中；
- (iii) 将可预测的筹资以及集体决策、优先次序、问责制和依从性的机制应纳入大流行防范和应对全球卫生架构的管理结构中。

结束语

49. COVID-19 大流行暴露了世界各地在防范和应对疾病大流行方面的不足之处，以及卫生安全和公平性方面的缺陷。然而，全球团结与合作的例子不胜枚举，在研发方面取得了显著进展。在三年大流行期间，世卫组织加强了其在全球应对工作中的领导地位，支持全球各国和研究界抗击 COVID-19。独立监督和咨询委员会赞扬各会员国、总干事、各区域主任和突发卫生事件规划执行主任的领导才能和坚定承诺。独立监督和咨询委员会还希望祝贺世界各地的卫生保健工作者，并感谢世卫组织所有工作人员的不懈努力和奉献精神，包括在整个大流行期间面对无法容忍的网络攻击和骚扰时。

50. 现在，世界比以往任何时候都更需要强有力的多边主义以及在大流行防范和应对的全球卫生架构中发挥核心作用并得到加强的世卫组织。本组织必须获得可持续和灵活的资金，并得到有效开展工作的全球权力。在最高领导团队中建立信任和协作对本组织的业绩也是必不可少的。至关重要的是，世卫组织的三个层级要作为一个组织共同努力，集体承担责任和共同问责。独立监督和咨询委员会重申其承诺，继续对世卫组织在突发卫生事件方面的工作进行独立监督和监测，并支持世卫组织在未来疾病大流行防范和应对的全球卫生架构中发挥核心作用。

**Felicity Harvey（联合主席）、Geeta Rao Gupta（联合主席）、Walid Ammar、
Chris Baggoley、Hiroyoshi Endo、Jeremy Konyndyk、Precious Matsoso¹、
Elhadj As Sy、Theresa Tam**

= = =

¹ Precious Matsoso 自 2021 年 6 月 1 日起担任世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会成员，直至 2022 年 2 月 23 日被提名为政府间谈判机构联合主席为止 (<https://apps.who.int/gb/inb/>，2022 年 5 月 10 日访问)。