



加强世卫组织防范和应对突发卫生事件

普遍卫生与防范审查机制：概念说明

总干事的报告

1. 2020 年 11 月，总干事宣布了一个试点项目的普遍卫生与防范审查。在 WHA74.7 号决议（2021 年）中，会员国要求总干事制定一份详细的概念说明，供会员国审议，以便其根据透明和包容的原则确定普遍卫生与防范审查机制自愿试点阶段接下来的步骤，以及该机制如何建立在现有《国际卫生条例（2005）》监测和评价框架组成部分的基础上。本报告响应这一要求，提供了关于审查机制的详细概念说明。
2. 审查机制的目标是通过将会员国紧密团结起来，在卫生方面建立互信和问责，并增强国家在突发卫生事件防范、全民健康覆盖和促进人群健康方面的能力。
3. 正如所建议的，审查机制是由会员国主导的，通过这一机制，各国同意对其全面的国家突发卫生事件防范能力进行自愿、定期和透明的同行审查。这将有助于支持国家公共卫生系统、基础设施和突发卫生事件防范能力。其目的是本着团结的精神，使会员国和利益攸关方在国家、区域和全球各级形成合力，促进全球集体防范行动，使世界更加安全。
4. 作为该机制正在进行的范围界定工作的一部分，秘书处与感兴趣的会员国开展了若干自愿审查机制试点工作。除了从现有的多边一级同行审查机制（包括人权事务高级专员办事处的普遍定期审议、世界贸易组织的贸易政策审查机制和儿童权利委员会）获得的经验教训之外，还将试点工作的经验教训纳入了本概念说明。

根本原因和目标

5. 根据《国际卫生条例（2005）》（《国际卫生条例》），所有 196 个缔约国，包括所有会员国，都有责任建立和维持有效的能力和系统，以预防和发现、防范和应对国际关注的突发公共卫生事件，并遵守相关的国际规则。

6. COVID-19 大流行和其他严重流行病的教训表明，需要采取基础广泛、整个政府和全社会的办法，让卫生部门以外的相关利益攸关方参与进来。这些方法需要国家领导人、决策者、政府间组织和为加强防范进行所需的彻底变革的全球倡议之间开展合作、相互问责和一致行动。
7. 普遍卫生与防范审查通过营造必要的有利环境，让政府最高层参与建设和加强国家卫生系统。审查强化突发卫生事件防范能力以及卫生系统和有效管理突发卫生事件所涉其他部门的组成部分，同时保持基本卫生服务的连续性。
8. 审查机制带来了政府间视角，并利用支持会员国的现有全球卫生结构。其目的是推动促进多部门和多层次参与防范工作的所有方面，并促进对人力和金融资本的必要投资，以建设有适应力的可持续的国家系统。
9. 虽然建立在《国际卫生条例》的监测和评价工具的基础上，但审查机制将在对国家系统突发卫生事件防范能力的全面审查中使用国家和国家以下各级的数据。
10. 这一会员国之间的全球同行审查机制旨在找出能力差距，分享最佳做法，并帮助在最需要的地方动员支持。
11. 审查机制的主要目标是：
 - (a) 提高透明度，增进国家相关利益攸关方对国家综合防范能力的了解；
 - (b) 在各国促进整个政府和全社会的防范办法，包括与政府、国家和地方当局、区域组织和民间社会密切合作，以建立相互理解，促进可持续和持续的对话；
 - (c) 鼓励遵守根据《国际卫生条例》和世界卫生大会的相关决议在突发卫生事件防范领域作出的承诺；
 - (d) 将防范考虑提升到卫生部门之外，并确保全面落实各项建议；
 - (e) 促进国家、区域和全球团结、对话与合作；
 - (f) 加大和保持对持续的能力建设和投资于国家突发卫生事件防范优先事项的支持；
 - (g) 建立一个交流良好做法和经验教训的平台。

关键的考虑事项

12. 审查机制将被纳入国家卫生安全行动计划等国家规划和计划编制周期并为其提供信息，同时不重复《国际卫生条例》审查委员会、大流行防范和应对独立小组、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等机构的现有机制、举措和建议，而是与其保持一致。

13. 审查机制的技术基础将与卫生相关可持续发展目标、世卫组织《工作总规划》、《国际卫生条例》的实施和全民健康覆盖保持一致，以加强突发卫生事件防范。

14. 认识到会员国已经承受了沉重的报告负担，秘书处将确保尽可能利用现有数据来源，并在可能的情况下酌情与联合国系统其他实体合作。

15. 在国家一级，审查机制旨在促进利益攸关方之间基础广泛的包容性对话，包括相关部委、议会、地方和地区政府、民间社会、社区、学术机构、私营部门和研究机构以及相关多边组织的积极参与。

审查与现有的监测、评价和评估工具，包括联合外部评价

16. 审查机制的大胆设想是，通过一个整合现有信息，动员国家最高领导层，推动改善防范工作的具体而务实的行动，以及最终使得对防范工作的重视、关注和供资持续大幅增加的进程，加强突发卫生事件防范。

17. 审查机制旨在成为参与的会员国卫生安全能力建设准备周期的一部分。该方法补充、利用、依赖和提升其他国家评估的产出。它涉及卫生系统的适应力、社区参与和信任以及全社会参与（例如在政府最高级别）等问题。它纳入了全民健康覆盖的防范部分，包括初级卫生保健，以及《第十三个工作总规划》中健康得到改善的人口新增十亿人指标的相关部分。

18. 预计审查机制将超越卫生部门，并在卫生部门内超越《国际卫生条例》核心能力的传统领域。通过使突发卫生事件防范工作具有一个更强大的多部门、多层次和全社会组成部分，在最高级别对协调行动作出政治承诺从而增加自主权，以及加强会员国之间的对话以加强问责制和支持实施优先行动，审查将带来更多好处。审查与关于可持续发展目标实现情况的自愿国家审查保持一致，并将成为一个重要机制，力求承认采取真正全面和全球性的突发卫生事件防范和卫生安全方法的重要性。

19. 审查机制以衡量各国突发卫生事件防范能力的若干工具的报告和指标为基础。这些工具包括《国际卫生条例》监测和评价框架¹（《国际卫生条例》缔约国自评年度报告、联合外部评价、模拟演练、行动后和行动中审查）、人-动物交界面评估工具以及脆弱性和风险评估工具。来自这些不同评估的报告在为审查机制的进程和指标提供信息，为国家提供全面的防范数据方面仍然至关重要。

20. 审查机制不是评估或评价。因此，在各国开展的评估为审查机制的指标提供了所需的关键数据，而且这些评估超越了卫生领域。它们不是重复的，而是为审查提供坚实基础。审查机制旨在与现有机制保持一致，以减轻各国的负担。附件强调了审查机制与包括联合外部评价在内的现有工具之间的区别。

21. 审查机制明确强调高级别参与，这将有助于将会员国的优先事项——突发卫生事件防范、应对和具有适应力的卫生系统以实现卫生安全和全民健康覆盖的目标——联系起来，从而对国家防范公共卫生领域重点威胁和突发事件的能力形成一个整体的看法。

22. 审查机制将利用来自各种指标的数据来增加决策所需的可靠证据，并将帮助确定最佳做法，增强资源使用和成果实现方面的透明度和问责制，从而改善国家风险缓解系统和应对所有公共卫生威胁的能力。

审查过程

23. 审查机制的核心是会员国之间透明、包容和互动的对话，对话将遵循标准化程序。按照人权事务高级专员办事处的普遍定期审议模式，普遍卫生与防范审查被视为一个国与国之间的同行审查过程。

24. 审查机制进程将寻求让私营部门和民间社会参与为突发卫生事件防范工作做出贡献，并让区域和全球政府间组织和机构参与支持国家优先事项。

25. 审查周期之间的间隔将提前确定，每四到五年一次，如果专家咨询委员会和全球同行审查委员会建议或进行审查的会员国提出要求，可以进行中期审查，也可以灵活缩短时限。

26. 审查机制将分为两个阶段：国家审查阶段和全球同行审查阶段。

¹ 世界卫生组织。《国际卫生条例》监测和评价框架。日内瓦：世界卫生组织[网站]（<https://extranet.who.int/sph/ihr-monitoring-evaluation>，2022年4月27日访问）。

国家审查阶段

27. 国家审查将是一个国家自主和国家主导的过程。作为这一阶段的一部分，各参与的会员国将按照标准模板编写一份国家报告。

28. 这份国家报告将基于对从现有来源提取的关键指标相关数据的审查，来源包括《国际卫生条例》监测和评价框架、世卫组织与突发卫生事件防范相关的《工作总规划》（全民健康覆盖、面对突发卫生事件受到保护和促进人群健康）以及世卫组织的动态防范指标¹，以提供关于一个国家的全面卫生和防范状态的信息。还应考虑基于具体国情的背景指标以及定性指标。这些指标将作为改善该国突发卫生事件防范的基线。

29. 国家报告将是一个基础广泛的包容性协商进程的结果。会员国将为开展国家审查做出必要的体制安排。鼓励会员国让相关的非国家行为者以及地方和地区（如相关）政府参与开展国家审查和编写国家报告。可酌情利用现有的跨部门机构、实体或平台来编写和验证国家报告。

30. 会员国将寻求政府各部门和利益攸关方的最高级别参与。国家报告将由政府最高级别批准。

31. 会员国将正式与秘书处和专家咨询委员会分享该报告。

32. 秘书处为会员国制定了相关指南，以配合审查过程和国家报告的编写工作。

全球同行审查阶段

33. 全球同行审查阶段将基于进行审查的会员国与两个委员会（专家咨询委员会和全球同行审查委员会）之间的政府间互动对话。

34. 两个委员会将汇总一份结果报告，包括对话摘要，并向进行审查的会员国提出重要建议。进行审查的会员国将参与讨论，并有机会遵循一个透明和正式的流程支持或注意到建议。

¹ 世卫组织考虑到风险的动态防范指标是一个多维度指标，从三个不同的概念衡量防范工作：危害、脆弱性和能力。该指标的目标是显示一个国家在潜在风险和脆弱性方面相对于当前能力水平的防范状态，针对特定综合征风险，并随着时间的推移进行动态更新。（例如见，Kandel N, Chungong S. Dynamic preparedness metric: a paradigm shift to measure and act on preparedness. *The Lancet Global Health* (2022), 10(5):E615-616 doi; [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(22\)00097-3](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(22)00097-3)。）

35. 设立这两个委员会的程序、其会议周期、工作方法和程序，包括拟定、支持和注意建议的程序，将基于与会员国和区域委员会的协商。

专家咨询委员会

36. 专家咨询委员会将在秘书处的协助下，由开展审查的会员国所在世卫组织区域的专家和其他全球专家组成，审查开展国家审查的会员国编写的国家报告，以及来自不同来源的现有信息的结论，包括关于区域背景的信息。委员会将负责编写一份报告并提交给全球同行审查委员会。

全球同行审查委员会

37. 在秘书处的推动下，全球同行审查委员会由一个会员国工作组组成，并得到来自关键学科（如金融、外交、人道主义事务、发展和建设和平）的技术专家的支持，全球同行审查委员会将确保对专家咨询委员会的报告进行审议，酌情与政府、议会、民间社会、捐助方和发展伙伴进行讨论和宣传，并编写一份附建议的结果报告。委员会将促进各项建议的落实，例如，倡导捐助方积极参与、技术和财政支持、技术转让、最佳做法交流，以及联系支持网络 and 平台（包括学术机构、私营部门、慈善家、民间社会和地方政府）。

38. 专家咨询委员会和全球同行审查委员会将应要求支持会员国努力创建或加强政府间机制，以协调、倡导和监测落实建议和会员国优先事项的努力。它们还将与政府、议会、民间社会、捐助方和发展伙伴进行讨论和宣传，以酌情解决建议中反映的问题。接受审查的会员国将有责任落实结果报告中提出的得到支持的建议。

39. 秘书处和国际社会将与会员国协商并征得其同意，在落实建议和结论方面向会员国提供支持。

预期结果

40. 普遍卫生和防范审查将支持会员国履行其在突发卫生事件防范以及国家和全球卫生安全方面的国家责任、国际义务和承诺。

41. 审查机制的周期性将有助于持续审查各项建议的落实情况。

42. 由于参与审查机制，预计一个会员国将在以下方面得到支持：

- 将防范考虑提升到政府和国际社会的最高层面；
- 建立和保持更高水平的跨部门利益攸关方动员和对话；
- 确定行动的优先顺序，并以可持续的方式处理需要立即关注的领域；
- 将利益攸关方的支持和参与扩大到卫生部和政府之外；
- 通过确定国家能力的差距和弱点，有效分配国内资源；
- 利用国家报告的结论和全球同行审查委员会结果报告中的建议，动员发展伙伴并支持确定国际金融资源，特别是为中低收入国家；
- 通过卫生防范和疫情应对，以及改善和实现全民健康覆盖，改善健康状况和全球卫生安全。

43. 在全球层面，审查机制将：

- 促进关于防范的全球对话；
- 确定会员国之间相互学习和支持的具体领域；
- 加强会员国之间的技术合作；
- 促进相互学习，汇集最佳实践、解决方案和创新。

44. 秘书处和会员国将共同探索与其他多边和全球倡议的协同增效和潜在联系机会，包括为突发卫生事件防范提供可预测和可持续的资金的倡议，以期弥补国家审查和全球同行审查委员会的建议中确定的差距。

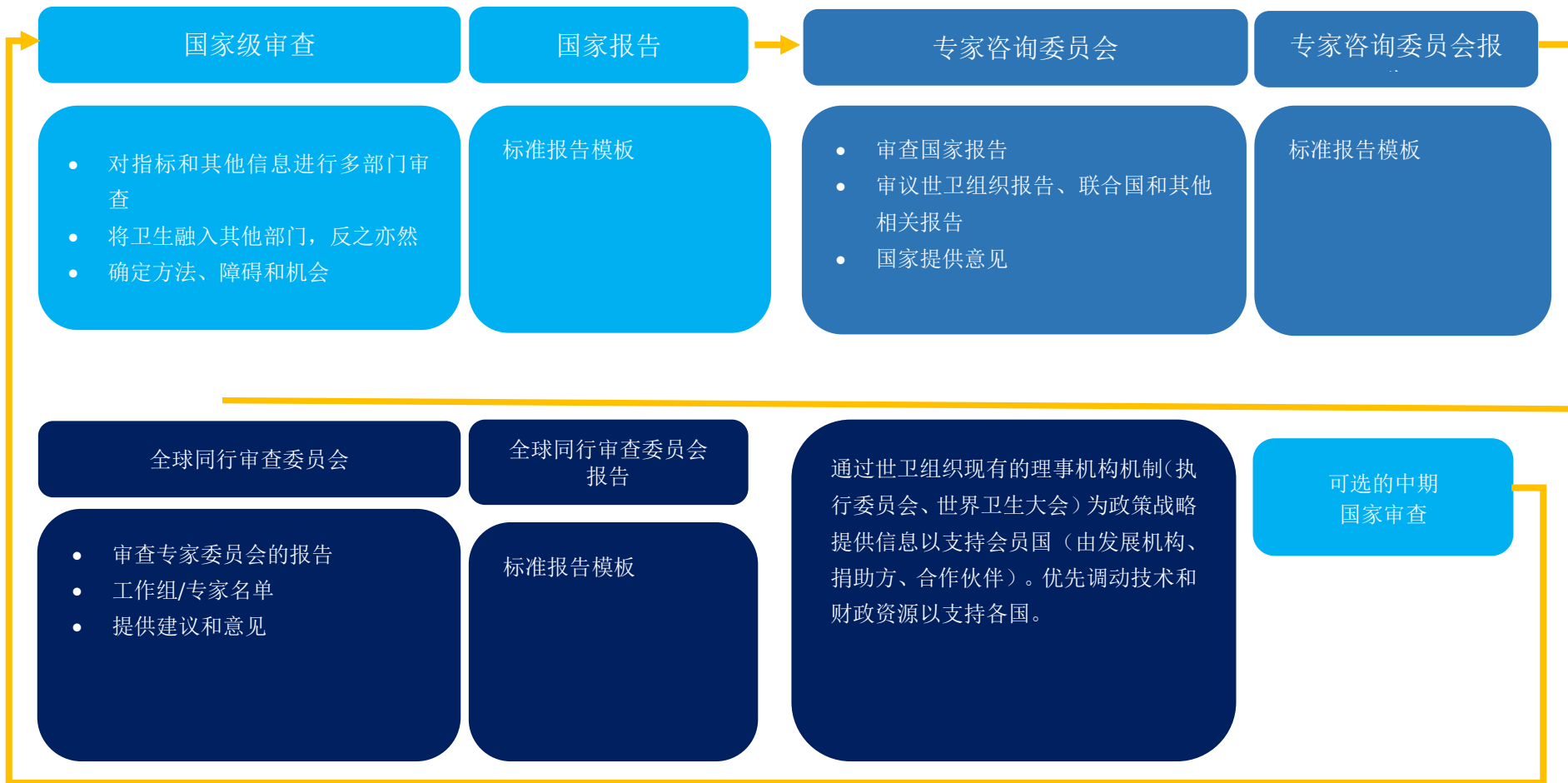
45. 秘书处将努力确保世卫组织理事机构，包括世卫组织区域委员会、执行委员会、世界卫生大会或其他相关机构，定期分享和讨论从审查中了解到的会员国的经验教训、最佳做法、挑战、建议和实施行动。

46. 在实施审查机制中，秘书处和会员国将酌情探索与其他政府间进程的潜在协同作用，包括起草和谈判世卫组织关于大流行预防、防范和应对的公约、协定或其他国际文书的政府间谈判机构的工作，以支持该机制的持续发展。

卫生大会的行动

47. 请卫生大会就普遍卫生与防范审查机制接下来的步骤，包括自愿试点阶段，提供进一步指导。

普遍卫生和防范审查的过程和特点



审查与包括联合外部评价在内的其他现有评估工具和机制的区别：

- 最高级别的政治参与，推动国家、区域和全球各级的认识提高、多部门参与、承诺和投资；
- 关注当前未在现有评估工具中评估的关键类别；
- 方法基于国家能力定量和定性数据混合分析；对国家防范和卫生系统能力的分析、跨部门宣传会议、关键信息提供者访谈、重点小组讨论、模拟演练和文件审查，以确保结果的有效性；
- 记录和分享会员国之间的最佳做法，并将其提升到全球层面；
- 采用多部门、全社会的方法进行更广泛的审查，涉及国家和地方各级的所有相关利益攸关方，包括卫生专家、其他部门的专家以及民间社会、议会和社区的 代表；
- 方法包括两个全球委员会的关键方面：专家咨询委员会和全球同行审查委员会；
- 由于上述委员会促进对持续行动的政治承诺，并动员全球团结与合作，政府首脑、区域和全球伙伴的参与是一个关键因素；
- 确定建设和维护具有适应力的卫生系统所需的投资¹，以满足卫生安全带来的更多需求；
- 会员国将继续使用现有的评价工具，这些工具是根据从 COVID-19 吸取的经验教训改进和升级的。同样，审查将探索现有评估下评估的综合报告周期。

= = =

¹ 世卫组织。《国际卫生条例》卫生系统促进卫生安全框架，以及卫生系统各组成部分和其他部门协同工作以满足突发卫生事件带来的需求。日内瓦：世界卫生组织；2021 年（<https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1352938/retrieve>，2022 年 5 月 11 日访问）。