



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

总干事的报告

背景和目的

1. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的破坏促使急需努力加强各国和世界防范、预防、发现和应对突发卫生事件的方式。但是，尽管世界必须抓住机会改变行动方式，国家、区域和全球的努力仍必须协调一致，反映广泛共识，允许所有利益攸关方（包括社区利益攸关方）参与，并且所有努力都必须以公平为核心。自大流行开始以来的三年中，世卫组织与会员国和不同伙伴一道努力，提供这种一致性和协调，并确保能听到每个会员国的声音，以期为所有人创造一个更安全的未来。
2. 加强全球突发卫生事件防范、预防、应对和抵御架构的工作从未像现在这样重要或紧迫，而且尽管 COVID-19 大流行一直是行动的催化剂，但加强国家和全球突发卫生事件防范、应对和抵御能力的努力绝不能止于防范和预防下一次大流行。对健康的多种威胁正在扩散，并因相互作用和相互增强的系统性弱点而变得更加复杂。现在迫切需要采取行动保护社区并加强国家在突发卫生事件防范、预防、应对和抵御方面的能力，以防范和应对当前和未来的健康危机。
3. 易流行疾病出现和再度出现的速度继续加快；饥饿和必需品短缺源自地缘政治冲突并使这种冲突进一步恶化；生态退化和气候变化继续加剧；社会和经济不平等持续扩大。这影响到每一个人，但那些生活在脆弱、受冲突影响和易受冲击环境中的人面临的风险最高。2023 年全年，将有超过 3.39 亿（即世界人口近二十分之一）生活在这种环境中的人急需人道主义援助。这比 2022 年增加了 25%，是 2018 年需要人道主义援助的 1.35 亿人的两倍多。
4. 如果对健康的威胁是相互关联和自我增强的，那么我们的解决方案也必须如此。世卫组织的突发卫生事件防范、应对和抵御战略框架可以为我们的集体努力提供指导、信

息和资源，以加强国家、区域和全球在综合处理卫生安全、初级卫生保健和健康促进问题方面相互关联的重要多部门实力和能力。

5. 下面通过三个主题标题，即：全球治理、筹资和突发卫生事件防范、应对和抵御系统，介绍当前为加强突发卫生事件防范、应对和抵御正在开展的努力，包括会员国的谈判，以及主要挑战。2022年1月，执行委员会在其第152届会议上审议了本报告的前一版本¹，之后对其进行了修订，以反映执委会的意见以及自1月以来在上述三个领域取得的快速进展。世卫组织会员国的一系列进程、二十国集团和七国集团等多边论坛以及其他区域和国家行动为突发卫生事件防范、应对和抵御框架提供信息，并以其为参考。

6. 至关重要的是，必须继续努力在所有会员国之间进一步达成共识，以便加快我们从零开始建立全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构的集体进展，并以强大的国家能力作为我们集体卫生安全的基石。

加强突发卫生事件防范、应对和抵御的全球治理：领导力、包容性和问责制

国际法律文书

7. 有效的治理以政治意愿为动力并以资源维持积极的变革，从而使政府和合作伙伴能够实现突发卫生事件防范、应对和抵御的集体目标。认识到 COVID-19 大流行的教训并根据商定的规则和规范，已经在采取若干关键举措加强突发卫生事件防范、应对和抵御的全球治理。

8. 努力加强突发卫生事件防范、应对和抵御的全球治理的核心是由世卫组织会员国推动的两个协调一致的进程。第一个进程涉及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）的工作。政府间谈判机构的任务是将其成果提交第七十七届世界卫生大会审议。其工作目前进展顺利，并在向第七十六届世界卫生大会提交的进展报告²中得到了总结。

9. 除政府间谈判机构进程外，世卫组织会员国还通过《国际卫生条例（2005）》修正问题工作组（《条例》修正问题工作组）参与了审议对《国际卫生条例（2005）》有针对性的修正进程。《条例》修正问题工作组收到了关于《国际卫生条例（2005）》修正问题审查委员会的报告，并已开始审议拟议修正案。为了促进对拟议修正案的审议，还举行了闭会期间会议。政府间谈判机构的预稿和《条例》修正问题工作组正在审议的对

¹ 文件 EB152/12；另见执行委员会第 152 届会议第二次会议（第 4 节）、第四次（第 3 节）和第五次（第 1 节）摘要记录。

² 文件 A76/37 Add.1。

《国际卫生条例（2005）》有针对性的修正案涉及到若干共同的跨领域主题，包括公平、透明度、信任、主权、合作和援助。

持续的政治领导

10. 突发卫生事件预防、防范和应对常设委员会由执行委员会在其 2022 年 5 月第 151 届会议上设立¹，旨在立即加强世卫组织防范和应对突发卫生事件的能力。常设委员会有两个核心职责：**(a)** 在确定构成国际关注的突发公共卫生事件情况下，考虑总干事提供的信息，并酌情向执行委员会提供指导以及通过执行委员会向总干事提供建议；**(b)** 就加强和监督世卫组织突发卫生事件规划以及为有效预防、防范和应对突发卫生事件进行审查、提供指导并酌情向执行委员会提出建议。

11. 建议成立一个由国家元首组成的全球健康威胁或突发卫生事件理事会。建立全球健康威胁理事会可以加强我们的集体能力和问责制以便有系统地开展持续、包容和多部门防范和应对。这样一个理事会应以世卫组织《组织法》授权和卫生大会为基础，由此保持获得授权的卫生部长和国家元首之间的重要联系，这种联系在大流行期间已证明是一些会员国的强大平台。这种紧密协调有助于在实时最佳健康和科学证据的推动下，采取更有效的全政府、全社会参与方法。如果要在国际一级采取迅速、一致、可信、持续和循证的多部门行动，就必须保持这种联系。

12. 即将举行的联合国大会关于大流行预防、防范和应对问题的高级别会议将为会员国提供机会，通过一项政治宣言申明其致力于采取一致、公平和包容的方法，以世卫组织为中心加强国家、区域和全球大流行和突发卫生事件防范、预防和应对。

推动问责制

13. 迄今为止，在政府间谈判机构和《条例》修正问题工作组这两个进程中查明的几个关键问题涉及到需要在主权与促进《国际卫生条例(2005)》196 个缔约国（包括世卫组织所有会员国）之间的相互问责之间取得平衡，以建立和维持预防、发现、防范和应对突发公共卫生事件的有效能力和系统，并遵守相关国际规则。

14. 2020 年 11 月，应会员国请求，世卫组织总干事宣布启动普遍卫生与防范审查的自愿试点阶段，作为通过自愿、透明、会员国主导的同行评议机制实现这种平衡的一种方

¹ 见 EB151(2)号决定（2022 年）。

式。该机制使会员国之间能够定期就各自国家的突发卫生事件防范、应对和抵御能力进行高级别和多部门政府间对话。

15. 普遍卫生与防范审查的试点工作是目前正在进行的更广泛努力的一部分，目的是随着能力评估向更加注重职能能力和成果演变，威胁和脆弱性评估也应向更动态的评估过渡，以推动行动。集体卫生安全还取决于能否对这些方法进行调整以适用于国家活动减少的地区，或由地方事实当局控制的地区，这是人道主义和受冲突影响环境中的常见情况。

16. 对全球突发卫生事件防范状况的独立监测应继续补充国家一级的自我评估和同行评议，并加强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现有监测机制的作用。

以可持续、协调和创新方式资助突发卫生事件防范、应对和抵御

17. 根据世卫组织-世界银行的分析，仅为有效的国家、区域和全球突发卫生事件防范提供资金每年就需要约 300 亿美元，而每年的缺口为 100 亿美元。但是，对突发卫生事件防范、应对和抵御的有效供资不仅取决于提供更多资金，还需要建立更有效的机制来确保资金得到迅速分配，具有适当规模并能有针对性地填补重大缺口。这种有效的供资对于降低风险至关重要，这不仅是对健康，对经济和金融稳定也是如此。

18. 过去两年在筹资方面的快速进展正在取得成果，大流行基金的启动旨在改变对突发卫生事件防范、应对和抵御的供资，作为二十国集团卫生和财政联合轨道一部分的审议工作已开始就需求规模和潜在机制达成共识，以便为应对大规模大流行和突发卫生事件迅速扩增资金。

大流行基金：提供催化资金以改变国家在突发卫生事件防范、应对和抵御方面的能力

19. 2022 年 11 月大流行基金的启动有望成为加强国家在突发卫生事件防范、应对和抵御方面能力的变革性时刻。该基金已获得超过 16 亿美元捐款，用于在低收入和中等收入国家加强突发卫生事件防范、应对和抵御，并已迅速组建了其理事会和技术咨询小组。

20. 2023 年初，基金首次发出征集意向书。在收到压倒性回应（超过 650 份意向书）后，基金于 2023 年 3 月 3 日开始了首次提案征集活动，并将于 2023 年 5 月 19 日结束。世卫组织和合作伙伴为符合条件的国家、区域实体和执行实体提供了大力支持，以便制定将由首批资金支持潜在项目的完整提案。世卫组织与世界银行、联合国儿童基金会、联合国粮食及农业组织、全球基金和全球疫苗免疫联盟合作，从 2023 年 3 月开始举办

了一系列网络研讨会，概述各国可以采用的工具和方法，以制定大流行基金提案，作为加强突发卫生事件防范、应对和抵御的更广泛国家计划的一部分。3 亿美元的初始资金窗口将为突发卫生事件防范、应对和抵御方面的投资提供催化资金，这些资金将与来自其他国际和国内来源的资金同时运作并相互协调。

进一步迅速扩增资金以便在突发卫生事件期间挽救生命

21. 为努力了解、监测和减轻大流行对全球经济稳定与增长的风险，二十国集团财政卫生联合工作组通过了一项直至 2025 年的多年滚动议程。为履行《二十国集团领导人罗马宣言》的任务，工作组将在 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。为确保能听到并考虑低收入和中等收入国家的意见，二十国集团工作组成员向区域经济和政治组织发出了邀请。工作组与世界银行、国际货币基金组织和欧洲投资银行开展了合作，以更好地了解大流行带来的经济风险和脆弱性以及如何加以缓解。

22. 在全球和区域突发卫生事件期间为资助大规模行动和确保获得医疗对策所需的资金规模和速度与当前筹资机制的范围之间仍然存在根本性的不匹配。能够在 COVID-19 危机期间迅速发放资金的机制无法以足够的规模做到这一点。而能够筹集更多资金的其他机制无法以所需的速度行动，也无法通过最有效的渠道引导资金。

23. 显然，需要一种新方法迅速调动和协调足够的大规模资金，以便在发生大流行或其他全球突发卫生事件时能采取国际应对措施，这是对大流行基金重点投资于国家突发卫生事件防范、应对和抵御能力的补充。

24. 在为二十国集团财政卫生联合工作组开展的工作中，世卫组织回顾了 COVID-19、甲型 H1N1 流感和其他疫情的经验，并发现为了使疫情遏制和控制措施有效，需要在在大流行或潜在大流行开始的最初一至六个月内提供迅速扩增的大量应对资金。按照通过国际执行机构为应对 COVID-19 大流行提供的资金规模，估计最低资金需求约为 300 亿美元。

25. 世卫组织将继续与会员国和其他利益攸关方，特别是世界银行和其他伙伴合作，包括通过二十国集团财政卫生联合工作组，推动围绕一些关键领域进行讨论，包括：通过一种商定方法加速和协调现有资金流以尽可能产生最大影响的必要性；利用和引导其他潜在资金来源的战略以及补充现有资金的新机制；以及如何通过相关的二十国集团工作组等途径，将关于迅速扩增资金的探索工作与正在为获得医疗对策而设计新协调平台的工作相结合，后者在迅速扩增资金的估计开支中占很大比例（另见下文所述的突发卫生事件防范、应对和抵御的五个核心系统）。

加强系统：通过合作、协调和加强能力发挥世界潜力

26. 突发卫生事件的频率、规模和复杂性继续逐年增加，其驱动因素与继续加速易流行疾病出现和再度出现的许多长期趋势相同，包括：地缘政治冲突；贸易崩溃导致饥荒和必需品短缺；生态退化和气候变化加剧；卫生系统被削弱；以及健康、经济和社会不平等不断扩大。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，驱使突发卫生事件的发生。找到可持续的解决方案和实现卫生相关可持续发展目标将取决于我们在应对当前危机的同时，能否更加重视采取积极措施进行预防、准备和建设抵御能力。

27. 为了有效应对突发卫生事件不断扩大的规模，特别是在脆弱、受冲突影响和易受冲击的环境中，各国和突发卫生事件利益攸关方必须作出战略转变，采用生态系统方法来预防、防范和应对突发卫生事件。这一转变应侧重于加强卫生应急的五个核心组成部分：

- **合作**监测；
- **社区**保护；
- 安全和可扩展的**护理**；
- 获得**对策**；以及
- 应急**协调**。

28. 下文界定的这“五个C”处于卫生安全、初级卫生保健和健康促进的交汇处，并与国家、区域和全球各级许多非卫生部门和利益攸关方相互作用。

1: 合作监测

29. 合作监测旨在有系统地加强卫生部门内外不同利益攸关方的能力与合作，其最终目标是加强公共卫生情报和改善决策证据。它强调合作本身是一项关键的能力建设，是在疾病和威胁监测系统、各部门、不同地理层面和应急周期之间有目的的合作，旨在提高能力，促进数据和信息交流，以实现互利共赢。

30. 合作监测提出了综合监测战略的现代愿景，其中地方主管部门应制定量身定制的解决方案，利用综合疾病监测、纵向和专业规划以及其他部门和行为者各自的优势。

31. 通过确保将情境化情报传达给各级决策者，合作监测可以促成有效的行动和政策，以减少风险，有效防范和应对突发卫生事件并从中恢复。因此，合作监测对于最大限度降低突发卫生事件导致的死亡率、发病率和社会影响以及加强国家和全球卫生安全至关重要。

32. 合作监测取决于三项关键能力：

- 国家对疾病、威胁和脆弱性的强大综合监测能力；
- 病原体和基因组监测方面的有效诊断和实验室能力；以及
- 在事件发现、风险评估和应对行动监测方面采取合作办法的能力。

2: 社区保护

33. 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、预防和应对突发卫生事件工作的中心。COVID-19 大流行与之前的每一次突发卫生事件一样，证明了社区参与、风险沟通和信息疫情管理的至关重要性，包括必须倾听和理解社区；共同设计指导方针和传递信息；共同制定优先行动，以加强社区抵御力和建立信任。

34. 无论是基于人口的干预措施（如疫苗接种或紧急营养措施）还是环境干预措施（如媒介控制和安全的水、环境卫生和个人卫生措施），要取得最大成效，必须与受影响的社区共同制定这些干预措施，而且至关重要，必须与多部门行动相结合，确保维护健康与保护所有人的社会和经济福利、精神健康、生计、教育、粮食安全和尊严不可分割。

35. 要实现这种以社区为中心的整体健康和福祉保护，需要范围广泛的合作伙伴在次国家、国家、区域和全球各级齐心协力，以确保具备三方面能力：

- 社区参与、风险沟通和信息疫情管理；
- 人口和环境公共卫生干预措施；以及
- 保护社会和经济的多部门行动。

3: 安全和可扩展的护理

36. 安全提供高质量卫生服务对于预防、发现和有效应对突发卫生事件至关重要。这需要强大和有抵御力的卫生系统，拥有资源和灵活性来重组和部署资源以应对突发卫生事件，同时维持基本卫生服务并保护和支持卫生工作者和患者。

37. COVID-19 大流行表明，最具抵御力的卫生系统也是最公平的卫生系统，医疗服务获取方面的财务、环境和文化障碍最少。而且，有韧性的卫生系统是社会和经济的核心组成部分，有能力从冲击中迅速恢复。

38. 然而，COVID-19 大流行继续表明，许多卫生系统无法迅速扩大规模以满足受大流行影响人群的需求，同时常规卫生服务受到严重干扰。许多国家的卫生系统仍在努力从 COVID-19 大流行高峰期的破坏中恢复，而在脆弱、冲突和易受冲击的环境中，这种努力最为艰巨。

39. 加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构意味着确保国家和国家以下各级卫生系统做好防范，随时准备迅速应对突发事件，并确保社区在紧急情况期间和之后能够在运转正常的安全环境中获得高质量卫生服务。这需要大家共同努力，在国家层面制定和实施动态和可持续的积极变革计划，以公平、一致和包容原则为基础，并由社区提供信息和自主管理。这些计划本质上必然要因地制宜，但安全和可扩展的护理的三个核心最终目标对各国和各种环境都普遍适用：

- 在紧急情况下扩大临床护理；
- 保护卫生工作者和患者；以及
- 维持基本卫生服务。

4: 获得对策

40. 在突发卫生事件期间检测、治疗和保护社区取决于能否及时、充分和公平地获得医疗对策，如诊断、治疗、疫苗、医疗器械和医疗设备等。

41. 医疗对策生态系统是多样化的，包括一个广泛而复杂的潜在合作网络，跨越不同的职能领域（如研发，制造和采购）、地理区域和卫生应急周期的各个阶段。以协调的方式利用和调整这些不同行为者的集体能力对于更好地防范和应对未来的突发卫生事件

至关重要，并且有必要创建一个医疗对策协调平台，支持协调不同利益攸关方的努力。全球卫生利益攸关方应集中精力实现旨在增加对策获取机会的三个关键目标：

- 快速研发；
- 可扩展的生产规模；以及
- 端到端卫生应急供应链。

42. 获得对策应成为突发卫生事件防范和应对综合系统的一部分，与合作监测、安全和可扩展的临床护理、社区保护和应急协调密切相关。

43. 由于迫切需要一个临时的对策协调平台，在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和《国际卫生条例（2005）》修正问题工作组得出结论之前，世卫组织正在召集合作伙伴，并将关键的对策网络和行动者与商定的危机时期合作与协调机制联系起来。

5: 应急协调

44. 要迅速发现健康威胁并作出果断和持续的反应，就需要在卫生应急周期的每个阶段，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。加强其他四个突发卫生事件防范、应对和抵御核心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一支有凝聚力的多部门 and 专业化卫生应急人力队伍的能力。

45. 应急协调必须被纳入得到强化的国家卫生系统并与多个部门和系统挂钩；必须由资源充足且受保护的卫生应急人员实施；必须以数据、综合分析、研究和创新为基础；必须参考对威胁、脆弱性和运作能力的动态评估和监测；必须在防范、预防、发现、应对和恢复等卫生应急周期的所有阶段，与区域和全球的支持、协调和合作结构及机制密切联系。在国家、区域和全球各级，为实现强有力的卫生应急协调，须确保具备三项关键能力：

- 加强突发卫生事件应对人力的能力；
- 突发卫生事件防范、准备和抵御能力；以及
- 突发卫生事件警报和反应协调能力。

46. 上述五个相互关联的系统包含并补充了《国际卫生条例（2005）》要求的所有核心能力，是明确的多利益攸关方和全政府参与的系统，并遍及突发卫生事件防范、应对和抵御的每个领域。这“五个C”明确与作为人畜共患病预防和应对战略基础的“同一健康”方针保持一致，同时多学科和跨部门努力侧重于了解和调查导致人畜共患病出现和再度出现的多种驱动因素、模式和动态。但是，随着“五个C”扩展到所有健康危害，它们将相同的协调和多因素的“同一健康”方针更广泛地应用于突发卫生事件。

未来步骤

47. 世卫组织将继续与伙伴合作，根据对现有能力、风险和脆弱性的全面评估以及对现有技术和财政资源（包括通过大流行基金提供的新资金流）的了解，大力支持各国努力制定详细的投资计划，以加强“五个C”的能力。世卫组织秘书处在2023年3月至5月初期间就“五个C”中的每一个举行了会员国磋商会议。

48. 要有效支持在“五个C”方面加强国家能力，将需要加强国际伙伴和利益攸关方之间的合作。在过去几十年中，特别是自COVID-19大流行暴发以来，全球卫生格局不断演变和多样化。新的公私伙伴关系、慈善捐助者和多边机构在发挥新作用，同时民间社会组织和社区越来越多地参与全球卫生倡议，两者相结合在国家、区域和全球各级形成了广泛的行动者和利益攸关方网络。这种多样性可以成为强大的力量源泉，但更大的复杂性也增加了分散、重复和竞争的风险。

49. 世卫组织将继续开拓连接和协调合作伙伴的新方法，以利用我们在突发卫生事件防范、预防和应对方面的集体优势，并特别关注支持脆弱、受冲突影响和易受冲击的国家 and 环境。在国家一级，这意味着各国政府和更广泛的社会要更有效地开展工作，以预防、防范、发现和应对突发卫生事件。在区域和全球层面，这意味着要以各国政府和其他全球卫生利益攸关方（包括联合国机构、区域公共卫生机构和其他国际伙伴组织）之间的信任、合作、团结和问责制为基础，精简和加强预防、防范、发现和应对机制。

卫生大会的行动

50. 请卫生大会注意本报告并就下述问题提供指导：

- 所述各项举措是否充分反映了加强全球突发卫生事件预防、防范、应对和抵御架构的要求？
- 如何在国家一级加速实施突发卫生事件防范、应对和抵御框架，以满足受突发卫生事件影响的社区的短期迫切需要？

- 能确保在不同伙伴和利益攸关方之间进行必要的有效协调和保持一致以便成功利用突发卫生事件防范、应对和抵御框架切实在全球、区域、国家和地方各级产生影响的最佳方法是什么？

= = =