



世界卫生组织

第七十六届世界卫生大会  
临时议程项目 14.1

A76/8  
2023 年 5 月 17 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

总干事谨向第七十六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. 2016 年，第六十九届世界卫生大会根据第 WHA69(9)号决定，欢迎在发展新的世卫组织突发卫生事件规划、制定新规划的实施计划和时间表以及为该规划设立独立监督和咨询委员会方面取得的进展。自成立以来，委员会一直对世卫组织在突发卫生事件方面的工作进行独立审查和监测，并根据其任务规定向总干事提供咨询意见。
2. 2023 年 3 月，独立监督和咨询委员会通过其第五版职权范围<sup>1</sup>。经修订的职权范围纳入了总干事的要求，即维持该常设委员会，扩大其工作范围到包括监测世卫组织其他部门在突发卫生事件规划的中央协调下为本组织在突发事件中的绩效做出贡献的工作，并就世卫组织在发展全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构及其在该全球架构中的作用提供建议。委员会保持独立性，继续直接向总干事和卫生大会报告。委员会更新了其监测框架，使之符合修订的职权范围。
3. 这是独立监督和咨询委员会向世卫组织理事机构提交的第十一份报告，涵盖 2022 年 5 月至 2023 年 4 月的活动。在此期间，委员会每月定期举行电话会议和一次线上线下相结合的会议，并在马拉维进行了实地访问。它对世卫组织高级管理人员、联合国实体、民间社会、非政府组织和会员国工作组的合作伙伴进行了多次访谈。委员会的案头审查包括对照其监测框架和向其提供的其他信息分析数据。
4. 委员会还利用世卫组织管理和跟踪建议实施情况的综合平台监测其建议的实施情况。其先前建议约有 50% 已得到充分实施，其他建议仍在落实，因为它们需要不断取得进展。委员会发现，综合平台通过跟踪建议在一段时间内的实施情况来加强问责制，并加强本组织在识别重复现象方面的学习，从而更深入地了解根本原因。

---

<sup>1</sup> 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\\_v5\\_march-2023.pdf?sfvrsn=9d1e689d\\_7](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/2021-dha-docs/ioac-tor_v5_march-2023.pdf?sfvrsn=9d1e689d_7)（2023 年 4 月 27 日访问）。

## 第 2 部分：全面审查世卫组织在突发事件中的工作和突发卫生事件规划

### 世卫组织突发卫生事件管理

5. 截至 2023 年 3 月 21 日，世卫组织共应对 53 起分级突发事件，其中 13 起为《突发事件应对框架》下的 3 级突发事件，并在本组织三个级别启动了完整的事件管理系统。在 2022 年 5 月至 2023 年 4 月的报告期内，向独立监督和咨询委员会简要介绍了世卫组织应对突发事件的情况，包括冠状病毒病（COVID-19）大流行、多国猴痘疫情、全球霍乱疫情、巴基斯坦洪灾、乌干达苏丹病毒病、马尔堡病毒病、大非洲之角干旱和粮食不安全、非洲萨赫勒地区的人道主义危机、乌克兰紧急情况、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其的地震，以及其它长期紧急情况和人道主义危机。委员会注意到气候变化增加洪水、干旱、旋风和其他对健康造成后果的突发事件的频率和强度，并将继续监测这一工作领域。

6. 在对马拉维进行实地访问期间，独立监督和咨询委员会观察到，为应对 COVID-19 大流行、洪水、霍乱疫情和脊髓灰质炎病例，该国已经启动四个事件管理结构。委员会注意到，存在重叠的领域，或可建立综合的事件管理系统结构或整合为该结构提供关键职能的不同团队处理该问题。委员会将研究发生多个定级突发事件的国家整合事件管理系统结构的必要性和可行性。

7. COVID-19 大流行仍然是国际关注的突发卫生事件。截至 2023 年 3 月 21 日，已报告超过 7.6 亿病例和 680 万例死亡<sup>1</sup>。世卫组织三级保持着强有力的联系和协调机制，以推动 COVID-19 应对活动；它主持联合国危机管理小组；该小组汇集联合国系统 23 个实体，负责协调规划和政策制定。世卫组织应继续为各国提供基于科学的最新指导，以综合和可持续方式管理 COVID-19。在上一份报告<sup>2</sup>中，独立监督和咨询委员会建议保持总部 COVID-19 应对小组的专业知识和能力。委员会将继续监测世卫组织应对 COVID-19 的工作以及相关团队的重组，以便更好地为未来危机做好准备。

8. 在阿拉伯叙利亚共和国和土耳其发生地震后，总干事是自 2011 年 7 月冲突开始以来第一位访问叙利亚西北部的联合国机构负责人，独立监督和咨询委员会对此表示赞扬。委员会认识到，应对此类事件的挑战包括基础设施受损、无法获得安全饮用水、住所简陋和过度拥挤以及持续余震。世卫组织与该地区的伙伴合作，迅速利用新开放的两

---

<sup>1</sup> 世卫组织冠状病毒（COVID-19）看板：<https://covid19.who.int/>。

<sup>2</sup> 文件 A75/16。

个边境点增加援助和基本保健的流动，包括专门的骨科护理和儿科护理。**委员会建议应考虑为受影响人群提供额外的精神卫生和社会心理支持。**

9. 自 2021 年以来，全球霍乱病例有所增加。多个受影响国家报告的病例数和病死率高于往年。2022 年，至少 30 个国家报告了霍乱疫情，共 11 亿人面临霍乱风险，比前五年平均水平增加了 145%。2023 年 1 月 13 日，世卫组织根据《突发事件应对框架》将全球霍乱疫情定为三级事件，并在总部、区域办事处和受影响国家完全启动事件管理系统。独立监督和咨询委员会指出，将霍乱疫情定为全球突发事件，释放了财政资源，调动了全组织的快速部署能力。

10. 口服霍乱疫苗和生产能力严重不足。尽管厂商努力扩大目前的生产，但仍然没有足够疫苗来支持接种一剂控制疫情，更不用说采用接种两剂的方案来预防疫情了。独立监督和咨询委员会还对霍乱和其他被忽视疾病的医疗对策分配不均表示关切，并将与伙伴合作审查世卫组织在管理全球短缺和分配方面的作用。

11. 在对马拉维的实地访问中，独立监督和咨询委员会获悉，有关 COVID-19 疫苗的错误信息和谣言也已影响到对霍乱疫苗在接受。应对霍乱的事件管理系统中也包括一个专门负责风险沟通、社区参与和信息疫情管理的团队。该团队正在与社区合作，通过媒体、社交媒体和其他机制提高对疾病预防和应对的认识，推动建立信任。委员会赞扬马拉维跟踪错误信息并识别谣言及其来源的社区反馈机制。它强调，要在疫情或突发事件发生之前与社区接触，包括开展健康促进和疾病预防工作。

12. 独立监督和咨询委员会欢迎在内罗毕新成立的世卫组织应急中心。委员会认可为建设区域能力以便更快地为有需要人群调动资源所作的努力。不过，委员会建议建立机制，确保该中心符合世卫组织总部关于供应过程质量和透明度的全球标准，与迪拜中心供应链保持一致，且整合到总部、区域办事处和国家的后勤系统中。这样做是协调所有应急行动中的业务支持和后勤工作的关键。鉴于卫生威胁不会局限在区域边界范围内，这些能力应能够在必要时满足全球一级的需求。

13. 尽管世卫组织在应急表现方面取得了值得称道的进展，**但独立监督和咨询委员会感到关切的是，目前突发卫生事件规划的管理做法和《突发事件应对框架》的实施已开始偏离会员国 2016 年通过的决定。**根据 2016 年改革概览<sup>1</sup>，虽然世卫组织在突发事件中的工作的最终权力属于总干事，但突发卫生事件规划执行主任应负责与区域主任协商编制单一预算和人员配置计划，并对重大疫情和突发卫生事件（包括三级突发事件）进行日常监督和管理。根据卫生大会 WHA69(9)号决定（2016 年），在世卫组织三级启动一

---

<sup>1</sup> 文件 A69/30。

个突发卫生事件规划，用同一个人力队伍、同一份预算和单一职权关系填补世卫组织在突发事件中工作的重大空白。委员会强调，突发卫生事件规划执行主任应对规划的战略和业务计划制定及其通过与区域和国家办事处建立强有力伙伴关系而实现的跨越总部、区域和国家办事处的绩效负责。鉴于任何传染病的国际传播都始于局部疫情——3 级危机从 1 级和 2 级事件发展而来，突发卫生事件规划执行主任必须始终在业务上负责，并有权在他或她认为适当的时候参与工作，无论突发事件等级如何。**委员会建议，《突发事件应对框架》必须按照文件 A69/30 列明的指示，明确规定区域和国家办事处及总部的作用和责任、问责制以及权力范围和报告关系。**

### 适合目的的世卫组织突发卫生事件规划

14. 独立监督和咨询委员会赞同总干事关于突发卫生事件规划领导本组织在突发事件中的工作的愿景。这将需要明确突发卫生事件规划执行主任对参与应急响应的助理总干事或其他部门高级管理人员的权力。突发卫生事件规划正在世卫组织各规划中开展工作，以确保将其工作纳入加强卫生系统的总体方法，确保分享和应用最佳做法，确保社区参与成为所有国家能力加强计划的组成部分。

15. 在需求不断增长的情况下，由于两位助理总干事离职，突发卫生事件规划执行主任承担了额外的管理责任。虽然这使总部突发卫生事件规划各位主任和负有业务责任的应急管理能够直接向执行主任报告，但独立监督和咨询委员会感到关切的是，突发卫生事件规划执行主任承担的额外行政和管理工作量不可持续，建议应授权所有该规划的高级主任承担一些执行主任的管理责任。建议总干事与执行主任一起审查突发卫生事件规划的当前结构，以确保其符合目的并与世卫组织突发卫生事件管理的战略方向一致。委员会建议，突发卫生事件规划执行主任应由一名副执行主任、D-2 职等管理人员和具有必要技术专长的高级顾问提供支持。**委员会重申，世卫组织突发卫生事件规划应在所有三个级别都获得充足资源并配备足够人员，以便为应对未来的威胁做好准备。**

16. 独立监督和咨询委员会欢迎新的突发卫生事件规划情报和监测系统司的成立，以及自 2021 年 9 月在柏林启动世卫组织大流行和流行病情报中心以来在运作方面不断取得的进展。委员会将继续监督协作工作机制的进展情况，以扩大与外部伙伴和本组织三个层级其他部门的合作。

17. 世卫组织突发卫生事件规划国家职位的总体百分比从 2017 年 10 月的 37% 持续提高到 2023 年 3 月的 68%。但是，世卫组织国家办事处仍然缺乏建设和维持能力所需的人力和财政资源，特别是在脆弱环境中开展应急行动的能力。委员会赞扬总干事和区域主任坚定地致力于改革世卫组织国家办事处，通过建立由六个区域中每个区域一名世卫

组织代表组成的行动结果小组推动在国家一级产生影响。独立监督和咨询委员会对行动结果小组提案的启动感到鼓舞，并将关注相关进展情况，包括落实全球流动、修订对世卫组织代表的授权、使用评定会费为国家办事处职位提供资金，以及确保世卫组织核心可预测的国家存在，特别是在受突发事件影响的国家。

18. 世卫组织在冲突环境中业务增加给工作人员带来了更高安全风险。独立监督和咨询委员会一再建议对安全进行机构投资，并建议为突发事件中的全组织安保职能制定世卫组织战略。委员会获悉并深受鼓舞的是，全球安保主任的征聘工作已接近完成，任职者将向主管业务运作的助理总干事和世卫组织突发卫生事件规划执行主任双重报告。**委员会重申，世卫组织应为安全进行全组织投资，并制定突发事件中安全管理问责制框架。**委员会将继续审查安保人员配置并监测进展情况。

## 人力资源

19. 截至 2023 年 3 月，突发卫生事件规划的人员配制为 1786 人，其中 1061 人在国家办事处，309 人分布在六个区域办事处，416 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 2716 个职位，其中 930 个职位空缺，主要原因是资金不足。鼓励世卫组织对照同行组织和人道主义机构对工作人员结构、规模和资历进行基准测试，以确保突发卫生事件规划的工作人员结构和组成适合规划目前面临的突发事件需求和数量。

20. 根据转型议程，突发卫生事件规划的人力资源职能得到集中，应急业务程序得到修订。独立监督和咨询委员会从本组织三级工作人员那里得到一致的反馈，即突发卫生事件规划的独特职能和灵活业务流程被稀释，征聘和快速增援能力被推迟。需要根据关键绩效指标进行客观评估，方能就集中人力资源职能是否对该规划产生了负面影响得出结论，并解决根本问题，使世卫组织能够在突发事件中有效开展工作。

21. 独立监督和咨询委员会欢迎本组织在促进多样性、公平性和包容性以及提供培训以防止和处理包括种族主义在内的虐待行为方面取得的进展。委员会还赞扬“相互尊重的工作场所”倡议和开发跟踪多样性、公平性和包容性指标的工具，并高兴地看到，截至 2023 年 4 月，女性占突发卫生事件规划总部工作人员的 61%。不过，随着职等的增加，女职工占比有所下降，在 P-6 及以上职类中，妇女仅占人力队伍的 38%。**委员会鼓励世卫组织进一步努力改善高级职位的性别平衡，并开展反对种族主义的专门培训。**

22. 自 2016 年启动以来，世卫组织突发卫生事件规划一直在持续的突发事件下运行。鉴于全世界面临的突发事件多样而复杂，需求只会增加。2016 年世卫组织突发事件工作

改革的成功以及突发卫生事件规划过去七年来建立的良好声誉是以世卫组织实地工作人员为代价实现的。调查结果显示，对过度紧张的突发卫生事件规划工作人员的繁重要求导致工作人员倦怠和流失，这也是由于缺乏职业发展计划和人才保留政策造成的。独立监督和咨询委员会提请注意，由于人力资源政策将资金锁定以预先涵盖整个合同期间，因此短期合同数量很多。**委员会敦促世卫组织审查该政策，以保护工作人员并逐步实现合同期最低 12 个月，为工作人员提供稳定性并支持留住工作人员。**

## 资金

23. 截至 2023 年 3 月，突发卫生事件规划 2022-2023 双年度 12.5 亿美元的核心预算需求约有 53% 已获得供资。2022-2023 双年度用于疫情和危机应对的资金总额为 39.677 亿美元，其中 61% 已获得供资。在突发事件应急基金 1.564 亿美元的目标资本中，1.01 亿美元已经发放，余额中的 5540 万美元可供发放。

24. 马拉维实地考察团的证据表明，突发事件应急基金发挥了关键作用，使该国能够立即扩大霍乱疫情应对工作。自 2015 年在西非埃博拉病毒病暴发后成立以来，突发事件应急基金帮助世卫组织转型为卫生危机的第一响应者，使世卫组织国家工作队能够快速利用内部筹资机制。独立监督和咨询委员会高兴地注意到，突发事件应急基金已完全纳入《突发事件应对框架》。2022 年，为跨越 40 个国家或地区的 35 起突发事件发放了 8800 万美元。2023 年，突发事件应急基金以约 6800 万美元的健康余额开年。但是，随着紧急事件的规模和数量继续增加，2023 年应急基金出现显著缩减。

25. 突发卫生事件规划正在实现向区域和国家办事处提供 80% 以上可预测和灵活资金的目标。但是，独立监督和咨询委员会注意到，没有系统地开展管理监督，因为这些资金较为灵活，所以有时被用来为其他部门的职位提供资金。委员会还感到关切的是，世卫组织推进突发卫生事件防范等资金不足领域的工作的能力主要依赖收到的 COVID-19 剩余资金。这些资金正在减少，并将在 2023 年 9 月用完。因此，委员会呼吁世卫组织评估 COVID-19 资金到期后可能出现的缺口，并分配专项资金来实施和维持持续投资不足的工作领域。

26. 独立监督和咨询委员会认识到传播和宣传在资源筹措中发挥的重要作用，注意到与沟通宣传司的密切工作关系并为之深受鼓舞，因为那有助于提高捐助者捐款的知名度，包括通过开发专用网页和各种社交媒体渠道。有效的资源调动需要世卫组织最高层运用伙伴关系技能，特别是在国家一级，世卫组织代表的作用对于促进捐助者有效参与从而加强伙伴关系和资源调动至关重要。

27. 突发卫生事件规划和世卫组织的卫生应急工作长期缺乏灵活、可持续资金。对此，独立监督和咨询委员会深感关切。委员会呼吁会员国履行承诺，根据 WHA75(8)号决定（2022 年）逐步增加评定会费，直至 2030-2031 双年度达到 2022-2023 年基本预算的 50%。关于建立资金补充机制，独立监督和咨询委员会承认，这是可持续筹资问题会员国工作组建议的后续行动。委员会注意到，执行委员会在 2023 年 1 月第 152 届会议<sup>1</sup>上听取了进展情况通报，需要进一步讨论。委员会表示支持五年资金补充周期，以防止本组织处于不断补充资金的状态，最好在全球疫苗免疫联盟和抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金的资金补充周期之外规划这一周期。**委员会重申，为完成其应对突发卫生事件的任务，必须为突发卫生事件规划提供稳定的核心预算。**

### 防止和应对不当行为，包括性剥削、性虐待和性骚扰

28. 独立监督和咨询委员会赞扬总干事和区域主任过去一年在处理性剥削、性虐待和性骚扰问题方面取得的进展。针对应对第十轮埃博拉疫情期间刚果民主共和国境内性剥削和性虐待指控问题独立委员会的最终报告，世卫组织于 2021 年 10 月启动全面的《管理层回应和实施计划》<sup>2</sup>。截至 2022 年 12 月，150 项行动中的 92% 已经实施，并制定了三年战略计划。委员会警告说，除非对内部系统的信任和信心得到加强，并且员工看到行为失检者面临有形、可信的后果，否则所取得的成果仍将脆弱。

29. 至关重要的是，要维持以所要求资源和能力建立的机构。在这方面，独立监督和咨询委员会同意独立专家监督咨询委员会向执委会规划、预算和行政委员会第三十七次会议提交的关于防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰问题的建议，并鼓励后者进一步研究本组织三级的能力，同时认识到防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰联络点网络自 2022 年 3 月以来增长了 500% 以上，截至 2023 年 4 月，已包括世卫组织 6 个区域 149 个国家办事处的 348 个联络点。

30. 在调查速度、工作人员培训规划、在适当地点任命具有适当专业知识的专职工作人员以及采用以幸存者为中心的调查和应对方法方面，都取得了显著改善。**然而，调查后纪律行动的拖延造成了挫折感，并损害了对该制度的信心。**为确保对行动和行为负责，还必须同样重视调查后的反应速度。独立监督和咨询委员会认识到，调查后的过程很复杂，涉及各方，包括本就捉襟见肘的人力资源和人才管理司以及区域办事处。委员会获悉，现已为完成调查后程序设定了 60 天的基准，并开发了跟踪每个案件状况的工具。

---

<sup>1</sup> 文件 EB152/35。

<sup>2</sup> 防止和应对性剥削和性虐待：世卫组织管理层的回应。[https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/who-management-response-20211020-finalv2.pdf?sfvrsn=591a9adf\\_12&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/who-management-response-20211020-finalv2.pdf?sfvrsn=591a9adf_12&download=true)（2023 年 4 月 27 日访问）。



**委员会敦促世卫组织加快调查后行动，并加强人力资源和人才管理司，提供所需的专业知识和额外能力，以确保能够满足 60 天以内的时间要求。**

31. 用于调查性行为不端及跟踪对性行为不端和虐待行为的纪律处分的新看板为该系统带来了更大和急需的透明度<sup>1</sup>。在审查数据时，独立监督和咨询委员会对看板上列为肇事者的担任 D-1 和 P-5 领导职务的男性人数感到震惊。委员会深感关切的是，肇事者的资历加上缺乏迅速的纪律处分，表明整个组织持续存在有罪不罚的文化，破坏了为促进对性剥削、性虐待和性骚扰零容忍而做出的许多努力。克服性剥削、性虐待和性骚扰背后的权力不平衡所造成的后果将需要持续的努力，强有力的领导和文化转变，以使旁观者能够发声。委员会警告说，许多案件仍未报告，应特别注意可能特别难以发声的人群，例如年轻女孩或男孩。

32. 独立监督和咨询委员会赞扬将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入更新的《突发事件应对框架》以及世卫组织应急行动的主流，重点是加强性剥削、性虐待和性骚扰的预防、报告、受害者支持服务和应对的转介。委员会欢迎突发卫生事件规划部署防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰专家加强各国在突发事件中的这方面专门能力。委员会祝贺世卫组织驻马拉维国家办事处在将防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰纳入事件管理系统结构、在重点地区开展培训、在社区一级摸底服务情况和实施以受害者为中心的方法方面取得了令人瞩目的进展。委员会认为马拉维是本组织在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面已经做出显著努力的成功范例，呼吁继续投资于该工作，以保持这一势头。

33. 2022 年 11 月，独立监督和咨询委员会听取了关于世卫组织驻阿拉伯叙利亚共和国国家办事处正在进行的不当行为内部调查的简报。在审查此事时，**委员会建议酌情与其他联合国实体合作进行调查，并向捐助方仔细通报调查结果。**

34. 作为回应性行为不端指控的一部分，独立监督和咨询委员会承认沟通宣传司在回应媒体的性剥削、性虐待和性骚扰指控方面的作用。委员会注意到，沟通宣传团队需要制定一项战略，通过媒体分享关于世卫组织在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面进展的信息，主动为公众叙述提供信息，而不是依赖被动反应。委员会建议提出展示世卫组织在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面已取得进展的明确传播和媒体战略。

---

<sup>1</sup> 不当性行为调查情况看板：<https://www.who.int/initiatives/preventing-and-responding-to-sexual-exploitation-abuse-and-harassment/seah-dashboard>，2023 年 4 月 27 日访问。

### 第 3 部分：世卫组织在全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构中的作用

35. 根据修订后的职权范围，独立监督和咨询委员会审查了加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构的现有举措，重点是世卫组织在其中的作用。委员会赞扬会员国通过更好地为下一次疫情做好准备在为全球卫生创造势头方面发挥了领导作用。委员会还认可秘书处承诺支持理事机构授权的多个政府间进程，但指出秘书处应具备承担额外责任的必要能力。

36. 独立监督和咨询委员会祝贺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自 2022 年 2 月成立以来通过持续磋商取得的重大进展。委员会饶有兴趣地阅读了供政府间谈判机构第四次会议审议的世卫组织大流行预防、防范和应对公约、协定或其他国际文书的预稿<sup>1</sup>。预稿为谈判提供了良好基础，委员会将密切跟踪讨论情况。

37. 独立监督和咨询委员会认识到《国际卫生条例（2005）》修正问题工作组正在进行的讨论，重申支持调整国际关注的突发公共卫生事件宣布机制，以便更明确地对风险进行分级。委员会注意到，疫情风险分级可用作评估和通报流行或大流行对公众影响的性质、传播程度和可能严重程度的工具，类似于其他全球灾害（如飓风或饥荒）预警系统。例如，这种模型可以在美国疾病预防控制中心为评估大流行性流感风险开发的大流行严重性评估框架（该框架使用评估的传播性和临床严重程度的组合来描述大流行影响的净范围）等工具基础上迭代。相应的风险将表明决策者何时应立即采取具体行动并追究会员国责任的明确步骤。委员会重申其先前关于加强《国际卫生条例》归口单位和履约措施作用的建议。

38. 独立监督和咨询委员会高兴地看到理事机构注重世卫组织的应急职能，并欢迎设立突发卫生事件预防、防范和应对常设委员会。世卫组织必须在全球架构中占据中心位置。委员会希望常设委员会能够发挥关键作用，确保世卫组织具备必要的权威和资源，以协调大流行防范、应对和抵御力。委员会乐于作为独立机构与常设委员会分享观点，并支持后者的工作。

39. 独立监督和咨询委员会申明，在突发卫生事件，特别是大流行病期间，有些经济和政治维度超出世卫组织的范围，需要与其他联合国实体和伙伴密切合作和协调。委员会认为，应强调使社区能够作出反应，建设国家和国家以下各级的能力，并得到区域和全球系统的进一步支持。委员会完全同意政府间谈判机构的观点，即需要采取全政府和全社会参与的方法来解决全世界在应对 COVID-19 方面存在的差距，包括政府范围之外的

---

<sup>1</sup> 文件 A/INB/4/3。

某些问题。特别是，应积极与私营部门的接触，并寻找新办法，使各国能够集体和公平地而不是相互竞争地与私营部门行动者接触。

40. 独立监督和咨询委员会赞扬大流行基金的设立及其提供长期资金、弥补现有缺口、促进协调、激励增加投资和倡导大流行防范的目标。但是，相对于需求而言，筹资水平仍然很低。截至 2023 年 3 月，超过 24 个捐助方已认捐 17 亿美元，低于估计的每年 100 亿美元大流行防范资金缺口。2023 年 3 月 3 日发起首次提案征集，其中涉及帮助发展中国家更好地防范和应对未来的大流行的 3 亿美元资金。收到了来自 100 个国家的 600 多份提案，其中许多提案重复了国家合作伙伴的努力。委员会鼓励突发卫生事件规划支持各国协调国家层面各部门的努力，并为突发卫生事件防范进行强有力的投资论证。

41. 由于在世卫组织内外设立了许多小组和实施了许多举措，以填补全球卫生架构中的关键空白，因此协调努力和避免重复至关重要。独立监督和咨询委员会高兴地看到，政府间谈判机构与《国际卫生条例（2005）》修正问题工作组正在密切合作，由世卫组织秘书处同一团队提供协调一致的战略管理。**委员会认为，世卫组织秘书处应提供一个平台，召集主要利益攸关方并协调讨论，以最大限度地发挥正在进行的努力的影响。为此，应提供额外的工作人员能力和财政资源。**

42. 独立监督和咨询委员会将继续监测世卫组织和突发卫生事件规划在发展全球卫生架构以促进防范、应对和抵御突发事件方面的作用，并审查新治理架构对世卫组织突发事件工作的影响。

## 第 4 部分：建议

### 世卫组织突发卫生事件管理

43. 独立监督和咨询委员会赞赏世卫组织秘书处不断努力落实其建议并改进世卫组织的突发卫生事件管理。委员会重申其前十份报告中提出并由第十一次报告概述的调查结果和意见，并提出如下建议：

(i) 《突发事件应对框架》必须参考文件 A69/30 规定的总干事、区域主任、突发卫生事件规划执行主任、区域突发事件主管、世卫组织代表和事件管理人员之间的作用和责任划分、问责制和职权范围。委员会重申：

(a) 突发卫生事件规划执行主任必须始终承担业务责任，并有权在他或她认为适当的任何情况下进行干预，无论突发事件等级如何；

- (b) 区域突发事件主管应由区域主任和突发卫生事件规划执行主任联合征聘，并有双重报告渠道；
- (ii) 总干事审查目前向区域主任、突发卫生事件规划执行主任和总部的助理总干事下放的权力，以使突发卫生事件规划能够与区域主任协商，根据单一预算和人员配置计划的原则领导世卫组织在突发事件方面的工作，并对疫情和突发卫生事件进行日常监督和管理；
- (iii) 突发卫生事件规划与世卫组织脊灰过渡规划对一国内不同突发事件的多个事件管理系统进行联合审查，以确定重叠领域并更高效地利用现有资源；
- (iv) 突发卫生事件规划与业务运作支持部门采购和供应服务公司合作，建立集中的供应规划机制，根据供应商生产能力和本组织内库存水平监测全球需求，并预测季度和年度需求，以维持足够的供应商生产和库存水平。突发卫生事件规划业务支持和后勤处应与全球采购部门密切合作，分配应急医疗物资，并与全球和区域中心密切合作，进行库存管理，采用最佳做法，确保根据需求、重点、波动、供应商生产时间表和能力实现充足的库存周转。

### 适合目的的世卫组织突发卫生事件规划

44. 独立监督和咨询委员会注意到，自 2016 年设立突发卫生事件规划以来，对其需求不断增加，而且世卫组织在多种疾病暴发、长期危机和其他突发卫生事件方面的工作不断增加。因而提出如下建议：

- (i) 秘书处与相关理事机构协商，利用联合国或开展突发事件相关工作的其他实体的基准数据，进行审查，研究突发卫生事件规划的人员和资源规模是否与其工作量和会员国期望相称；
- (ii) 通过增加评定会费和建立资金补充机制来进一步扩大筹资基础，从而提高世卫组织筹资的灵活性和可持续性
- (iii) 设置一名执行主任、D-2 职等管理人员和高级顾问支持突发卫生事件规划执行主任，以便能够适当下放管理责任；
- (iv) 世卫组织进行独立、客观的审查，以评估转型议程对突发卫生事件规划的影响，特别是对人力资源管理的影响，包括针对突发事件启动快速增援的能力；

- (v) 人力资源和人才管理司与财务司协商，对仅针对供资有保证的阶段签发合同的相关人力资源政策进行分析，并探讨向有成功记录的工作人员提供长期合同的备选方案；
- (vi) 全球政策小组商定一个关于灵活的突发卫生事件基金的管理监督机制，以确保发往各国的资金用于其预定目的；
- (vii) 突发卫生事件规划与行动结果小组密切合作，加强世卫组织在脆弱国家的存在。

### **不当行为/防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰**

45. 独立监督和咨询委员会承认在防止和应对性剥削、性虐待和性骚扰方面取得的进展，但注意到进展很脆弱且对内部系统持续缺乏信心。委员会建议：

- (i) 秘书处与独立专家监督咨询委员会协商，建立带有具体的时间表目标的从投诉到纪律处分的端到端流程，并加强相关团队实现这些目标的能力和专业知识；
- (ii) 人力资源和人才管理司紧急处理积压/未决案件，以便进行调查后行动，并对与犯罪者的性别和资历有关的有罪不罚文化进行分析；
- (iii) 人力资源和人才管理司改进跟踪工具，以显示针对同一人的多项指控，并加快该工具的投入运行；
- (iv) 秘书处审查虐待行为指控中的肇事者资历，同时牢记目前的模式表明存在有罪不罚的文化；
- (v) 为案件得到证实后采取纪律处分所需的时间建立基准；
- (vi) 秘书处与捐助方和其他联合国实体分享不当行为调查结果，并制定积极的沟通战略，向媒体通报世卫组织为解决问题正在开展的工作。

### **全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构**

46. 独立监督和咨询委员会祝贺世卫组织会员国在发展全球卫生架构方面发挥的领导作用，并祝贺秘书处致力于支持会员国并协调世卫组织内外的努力。委员会建议：

- (i) 世卫组织将自己定位为领导正在进行的全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构讨论，并行使其召集主要利益攸关方和协调不同行动的权力；
- (ii) 秘书处有能力承担额外的工作量，以支持日益增多的理事机构进程，这些进程旨在协调促进全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构的现行举措。

## 结束语

47. 在建立和发展突发卫生事件规划作为领导应急行动的业务实体同时保持世卫组织作为强大全球卫生技术机构的地位方面取得了重大进展。独立监督和咨询委员会希望对不知疲倦工作的每一位世卫组织工作人员表示最深切的感谢和赞赏。它祝贺总干事、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。但是，委员会认为，虽然所取得的进展不可否认，但有关工作人员个人也付出了相当大的代价。尽管突发卫生事件规划的人员编制和预算拨款都有所增加，但仍然与自规划启动以来对世卫组织日益增长的需求不相称。该规划一直受到资金缺口和缺乏能力的阻碍。

48. 独立监督和咨询委员会担心世界何时才能够更好地准备应对类似于 COVID-19 的新大流行。世卫组织在建立新的全球突发卫生事件架构和加强各国能力方面进展有多快？尽管政府间谈判机构和《国际卫生条例（2005）》修正问题工作组取得了进展，但会员国仍处于就大流行协议和《国际卫生条例》修订达成协议的漫长过程之中，更不用说随后的批准和实施了。同时，加强各国的国家能力也是一项长期努力。因此，许多国家依靠世卫组织的支持来应对突发卫生事件，因为突发卫生事件规划在快速和高效干预方面的成功提高了各国对世卫组织作为突发事件行动机构的期望。

49. 然而，目前突发卫生事件规划捉襟见肘，难以应对数量和强度不断增加的突发事件，并且在发生像 COVID-19 这样的新大流行时会遇到巨大的困难。**当务之急是赋予突发卫生事件规划足够的权威及一切必要财政和人力资源，以使其符合目的。**

**Walid Ammar（主席）、Elhadj As Sy、Chris Baggoley、Geeta Rao Gupta、  
Felicity Harvey、Jeremy Konyndyk、Samba Sow、Theresa Tam**

= = =