



世界卫生组织

第七十七届世界卫生大会
临时议程项目 13.1

A77/7

2024 年 5 月 10 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

总干事谨向第七十七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. 引言

1. 世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会（独立监督和咨询委员会）于 2016 年根据 WHA69(9)号决定成立，其任务是审查和监测世卫组织在突发卫生事件领域的工作，并就此向总干事提供建议。在过去八年中，突发卫生事件规划展示了其管理全球卫生突发事件的能力，并证实了世卫组织在紧急和长期危机中的领导地位。独立监督和咨询委员会注意到，在过去八年中，对世卫组织业务的需求稳步增加，并担心，面对气候变化、冲突和内乱、自然灾害和人口流动、新病原体和进一步大流行病暴发的威胁日益增加，以及，简而言之，全球严重突发事件日益增多，需求可能会进一步大幅增加。
2. 随着突发卫生事件规划在协调世卫组织在突发事件领域的工作中的作用不断增强，独立监督和咨询委员会的工作范围近年来也有所扩大。根据 2023 年 3 月通过的第五版职权范围¹，独立监督和咨询委员会已成为一个常设委员会，最多有 12 名成员以独立和个人身份任职。其范围已扩大到包括监测在突发卫生事件规划的集中协调下促进突发事件领域工作的世卫组织其他司和部门的工作。它现在还就世卫组织在制定突发卫生事件防范、应对和抵御全球架构方面的作用及其在其中的位置提供咨询意见。
3. 独立监督和咨询委员会第十二次报告涵盖 2023 年 4 月至 2024 年 4 月期间。委员会通过定期电话会议开展工作，并进行了多次访谈、特别磋商和案头审查。它访问了世卫组织欧洲区域办事处，并在罗马尼亚进行了实地访问。根据世卫组织安保服务部和联合国安全和安保部的指导，在乍得、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国规划的实地任务被推迟到 2024 年晚些时候。
4. 作为其第十二次报告的一个基本主题，并作为其扩大的任务的一部分，委员会审查了世卫组织在突发事件领域的工作，对突发卫生事件应对、防范和抵御采取了更全面的办法，同时铭记各国根据《国际卫生条例（2005）》建设自身能力的至关重要性、突发卫生事件规划的关键要素以及可能影响世卫组织在突发卫生事件防范、应对和抵御方面的工作有效性的相关职能。独立监督和咨询委员会还审议了突发卫生事件规划和会员国如何能够在全全球突发卫生事件架构内更好地为加强全球卫生安全做出贡献。

¹ 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/ioactor_v5_march-2023.pdf?sfvrsn=9d1e689d_7（2024 年 4 月 22 日访问）。

第 2 部分. 世卫组织在突发卫生事件应对、防范和抵御方面的工作

5. 在过去一年中，世卫组织继续向应对突发卫生事件的国家提供领导和支持。2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间，世卫组织共应对了 72 起定级突发事件。这包括土耳其和阿拉伯叙利亚共和国的地震以及刚果民主共和国、埃塞俄比亚、海地、缅甸、索马里、苏丹、乌克兰和包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的冲突和不安全局势引起的紧急情况。独立监督和咨询委员会听取了世卫组织牵头应对全球猴痘疫情、乌干达苏丹病毒病、赤道几内亚马尔堡病毒病以及多个区域霍乱和登革热疫情的情况通报。突发卫生事件规划支持各国获取疫苗和治疗方法以应对白喉、脑膜炎和黄热病。2023 年 5 月，总干事宣布冠状病毒病（COVID-19）和猴痘这两个国际关注突发公共卫生事件结束。然而，这两种疾病仍然在全球构成威胁。

6. 独立监督和咨询委员会注意到，各国在很大程度上依赖突发卫生事件规划在应急行动中的集中和组织作用，与当地的其他机构和提供者合作。然而，脆弱国家自然灾害和冲突增多等外部因素对世卫组织突发卫生事件规划的绩效构成了极大威胁，除非各国加强并透明地监测其自身的防范和复原力，否则该规划将无法继续以目前的水平运作，以应对越来越多的威胁和突发事件。如果不增强能力，应该普遍造福全球的突发卫生事件规划将不得不削减关键活动。**独立监督和咨询委员会建议突发卫生事件规划通过国家办事处，在突发事件期间与各国正式建立伙伴关系，并在可行的情况下寻求国家自主和领导，同时加强国家能力。应说明过渡的明确作用和触发因素，以确保对不断变化的紧急情况作出无缝和有效的反应。**

7. 在 2023 年，袭击医疗机构事件监测系统记录了在 19 个国家/领地导致 745 人死亡和 1 239 人受伤的 1486 起攻击事件。巴勒斯坦被占领土报告了自 2018 年该系统推出以来卫生工作者中的最高死亡人数（620 人）和受伤人数（964 人）。委员会对据报在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、以色列-加沙、缅甸、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国或乌克兰发生的袭击卫生设施和人员的事件以及同时发生的人员伤亡表示遗憾。它提醒各国有义务遵守国际人道主义法，并敦促对未能按照国际人道主义法的要求保护卫生人员和设施的行为追究责任。

发现和应对紧急公共卫生威胁和定级突发事件

8. 2023 年，世卫组织事件管理系统报告了 377 起事件，世卫组织在安全的事件信息网站上为《国际卫生条例》国家归口单位发布了 87 起事件更新。独立监督和咨询委员会指出，事件信息平台使世卫组织能够及时分享关于紧急公共卫生事件的机密信息，使会员国能够制定应对措施。委员会获悉，世卫组织对其事件管理系统中记录的所有事件进行了风险评估，包括对登革热、霍乱、麻疹、COVID-19 和白喉等多国或全球性事

件的 15 项快速风险评估。全球霍乱疫情仍令人严重关切，属于 3 级紧急突发事件，其地理范围不断扩大，死亡率很高。**独立监督和咨询委员会非常关切地注意到全球口服霍乱疫苗短缺，缺乏全球制造能力和资金。独立监督和咨询委员会建议世卫组织秘书处与包括制造商在内的关键利益攸关方召开一次会议，研究加快全球能力建设的所有选择，并动员其他部门进行技术指导和临床管理。**

9. 在过去四十年中，全球登革热病例一直在增加，2023 年报告的病例数最多，主要发生在美洲区域（>440 万例病例；>7400 例重症病例；>2200 例死亡病例），但其他所有区域的发病率都大幅上升。独立监督和咨询委员会指出，因气候变化和全球化而加剧的高降雨量、湿度和温度等环境因素，以及人口增长和无计划的城市化等社会决定因素，都增加了登革热的风险。截至 2024 年 3 月底，向世卫组织报告的病例超过 180 万例，较 2023 年同期增长了 249%。独立监督和咨询委员会获悉，登革热疫情在 2023 年 12 月被定为 3 级突发事件。2024 年 3 月，突发卫生事件规划执行主任批准从突发事件应急基金（应急基金）拨款 550 万美元，以应对全球登革热疫情。**独立监督和咨询委员会建议紧急突发事件管理部门作为一个紧急事项完成登革热疫情的风险绘图，同时支持受影响国家的监测和报告、实验室检测能力、病例管理以及国家和地方各级登革热应对工作的多部门协调。**

10. 独立监督和咨询委员会承认世卫组织在应对以色列和巴勒斯坦被占领土的持续危机方面的领导作用。世卫组织在 2023 年 10 月 8 日，即哈马斯领导的对以色列的袭击次日发布了第一份情况报告，并从应急基金中支出了 1456 万美元。谭德塞博士是第一位呼吁采取紧急行动改善加沙地带卫生状况的联合国负责人。自危机暴发以来，截至 2024 年 4 月 8 日，世卫组织已开展了 57 项任务，评估公共卫生风险，确定需求，并提供关键医疗物品和拯救生命的卫生服务。世卫组织在实地开展工作，在支持加沙地带的卫生系统和卫生工作者方面继续面临极端挑战。**独立监督和咨询委员会再次呼吁各方维护国际人道主义法以及预防、区分和相称原则，并确保持续的人道主义准入，以便医院能够继续提供拯救生命的护理。**

11. 对世卫组织欧洲区域办事处的访问和更广泛的讨论提供的证据表明，总部和区域办事处之间的信任程度不断提高，最终商定了《紧急情况应对框架》2.1 版¹，并澄清了问责制。对《紧急情况应对框架》的妥善运用无疑有助于本组织执行其任务。世卫组织对乌克兰危机的应对证明了世卫组织能够管理需要全组织支持的多个 3 级突发事件的概念。自 2023 年 11 月以来，欧洲区域办事处一直在管理世卫组织驻乌克兰国家办事处和难民收容国的事件管理支持小组方面发挥核心作用，同时作为本组织三个层级突发事件

¹ 《紧急情况应对框架》：世卫组织内部程序。日内瓦：世界卫生组织；2024 年（<https://www.who.int/publications/item/9789240058064>，2024 年 4 月 22 日访问）。

工作的一部分，保持关键的总部支持。工作人员的反馈证实，经区域主任和执行主任批准的这一安排，随着时间的推移减轻了已经在处理其他多个 3 级突发事件的总部的负担。

12. 在非洲区域办事处和东地中海区域办事处的共同领导和总部的支持下，世卫组织组织了跨界行动，以应对苏丹当前的人道主义危机。截至 2024 年 4 月，约有 660 万人在境内流离失所，另有 180 多万人逃离该国，成为难民。自 2023 年 4 月以来，在苏丹危机之后，超过 57.1 万人迁往邻国乍得，乍得已经收容了来自喀麦隆、中非共和国和尼日利亚的难民。2023 年 6 月，世卫组织将该突发事件定为 3 级，在乍得和苏丹建立了跨越 3 个级别的事件管理系统。在非洲区域主任和东地中海区域主任的领导下，世卫组织开展了跨界行动，提供急救包，开办流动诊所，培训当地合作伙伴预防和管理疫情，并加强卫生部门协调，领导脊灰、黄热病和麻疹疫苗接种运动。世卫组织被视为实地的一个强有力的伙伴，也是获得初级保健的一个切入点。然而，自 2023 年 12 月以来，跨境行动暂停，人道主义准入大幅减少，阻碍了世卫组织的应对工作。

13. 独立监督和咨询委员会欢迎商定和更新的《紧急情况应对框架》2.1 版。这一版本按照独立监督和咨询委员会的建议，包括关于长期突发事件；在突发卫生事件中预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰；安保和其他风险管理的专门章节，并指出执行主任有权在其认为适当的任何情况下进行干预，无论突发事件等级如何。独立监督和咨询委员会获悉，目前正在开展广泛和协调一致的推广工作，包括在区域和国家办事处一级。委员会将继续监测经更新的《紧急情况应对框架》2.1 版在实践中的推出情况，并审查其在本组织三个层级的实施情况。独立监督和咨询委员会欢迎任命突发卫生事件规划执行主任为副总干事，这符合在本组织所有三个层级建立一个得到授权的统一规划的愿景。**委员会重申，执行主任、区域突发事件主任、区域主任和世卫组织代表的授权应与《紧急情况应对框架》2.1 版保持一致并相应协调，包括区域突发事件主任向执行主任和各自区域主任报告的双重报告关系。**委员会认识到，现在将进一步完善《紧急情况应对框架》内的一些具体内容，但将保留主要商定问责框架和授权，正如在《紧急情况应对框架》2.1 版中商定的。

世卫组织在人道主义危机中的作用

14. 自 2016 年突发卫生事件规划启动以来，世卫组织发挥了领导和业务作用，加强了其在各国的存在，特别是在脆弱、冲突和易受影响环境中。在 2023 年 12 月 31 日，世卫组织正在应对 41 起定级突发事件：23 起是紧急定级突发事件，其中 8 起是需要全组织范围最高级别支持的 3 级突发事件。其余 18 起定级突发事件被归为长期突发事件，其中 7 起是 3 级长期突发事件。在本报告所述期间，独立监督和咨询委员会注意到全球范围内人道主义卫生需求急剧增加，世卫组织在人道主义危机中的作用日益增强。然而，

独立监督和咨询委员会获悉，2024 年，72 个国家的 3 亿多人将需要人道主义援助，世卫组织正面临多重挑战，包括人道主义准入受限和用于人道主义危机的资金减少。

15. 委员会还听取了关于利用现有工具和传统快速增援机制管理长期危机的挑战的介绍，这些工具和机制包括全球疫情警报和反应网络以及旨在管理脆弱卫生系统内的紧急突发事件的紧急医疗队。卫生系统发达的国家也缺乏关于难民健康的最新工具和指导。世卫组织现有的指南主要侧重于疫情，因此与冲突导致的人道主义危机不太相关。独立监督和咨询委员会还获悉，对世卫组织应对长期危机的行动进行了大量业务审查、审计和评价。这些都给突发事件规划的各个小组带来了额外的负担，但没有证据表明这些措施被用来解决目前的不足。在访问罗马尼亚期间，独立监督和咨询委员会注意到，乌克兰难民危机迫使世卫组织国家办事处从一个只有 4 名工作人员的代表处扩大到拥有 40 多名工作人员的主要业务领导实体。这种情况使人们对典型的战略应对计划和报告制度的相关性产生了疑问。独立监督和咨询委员会指出，在人道主义紧急情况下制定一个长期突发事件框架可能是有利的，但警告说，该框架与《紧急情况应对框架》2.1 版的关系必须明确。应记录和分享从应对乌克兰（具有发达的卫生系统）危机和其他长期危机中吸取的经验教训，为正在进行的关于长期突发事件框架的讨论提供信息。**独立监督和咨询委员会建议将长期突发事件框架作为附件或单独的一章纳入《紧急情况应对框架》2.1 版，使其成为在卫生系统发达和不发达的国家的长期人道主义环境中实施《紧急情况应对框架》的详细指导说明。**

国家准备和突发事件防范

16. 独立监督和咨询委员会获悉，世卫组织加强国家准备司正在将其精力集中在卫生系统欠发达、能力较弱和突发事件较为集中的国家。委员会注意到该司的重点事项，包括社区准备和复原力；继续建立伙伴关系网络，包括与联合国机构、民间社会和学术界的伙伴关系网络；倡导集体服务。该司重点关注主要职能，包括作为合作监测、临床管理和业务的一个关键组成部分的公共卫生实验室服务，以及感染预防和控制及水、环境卫生和个人卫生、紧急医疗队和安全可扩展护理范围内的快速反应能力；边境卫生和大规模集会，以及针对高度优先威胁的准备情况评估。

17. 委员会审查了世卫组织的突发卫生事件防范工作，以及世卫组织在支持各国加强自身对突发卫生事件的防范和准备这一关键任务中采用的各种评价和评估工具。迄今为止，196 个缔约国中有 194 个（99%）提交了《国际卫生条例》缔约国自我评估年度报告，这是有史以来最高的报告水平。自我评估年度报告是一种强制性的自我评估工具，而不是自愿性的联合外部评价。委员会还了解到，通过自我评估年度报告和联合外部评价提交的报告越来越一致，委员会对此表示欢迎。联合外部评价和自我评估年度报告产生的信息应纳入国家卫生安全行动计划，将其调查结果转化为具体行动和重

点事项。独立监督和咨询委员会认为，无论采用何种评估工具，会员国强制性定期标准化报告以及可靠和透明的独立监测系统是评估会员国在实现共同目标和促进相互信任方面所取得的进展的不可或缺的机制。

18. 独立监督和咨询委员会获悉，普遍卫生与防范审查与国家、区域和全球各级的高级决策者接触并召集他们，以确保为突发卫生事件预防、防范、应对和抵御领域的可持续投资创造有利环境。这一多部门、全社会的全球进程也为国家卫生安全行动计划提供信息，有助于确保战略性的高级别建议被用于确定国家卫生安全行动计划活动的优先次序。敦促突发卫生事件规划就联合外部评价、国家卫生安全行动计划和普遍卫生与防范审查的使用和效用问题与会员国进行磋商，并向独立监督和咨询委员会提交报告。这份报告还应考虑到现有的监测和评价工具、其使用的适当顺序以及具体的国家背景。

预防性剥削、性虐待和性骚扰

19. 随着世卫组织继续应对全球日益增多的突发事件，本组织必须采取措施保护社区并限制任何潜在的间接伤害。将预防性剥削、性虐待和性骚扰实施框架纳入经更新的《紧急情况应对框架》2.1 版，并阐明定级突发事件中在预防性剥削、性虐待和性骚扰问题上的明确作用和责任，是一个积极步骤，独立监督和咨询委员会对此表示欢迎。委员会高兴地看到，与在马拉维一样，预防性剥削、性虐待和性骚扰是乌克兰国家一级应对措施中事件管理支持小组工作的一个组成部分。独立监督和咨询委员会还注意到，调查与人力资源部门采取行动之间的时间间隔正在缩短。在预防和减轻风险方面，独立监督和咨询委员会建议作出努力，按照预防和应对不正当性行为问责框架的规定，进一步将性剥削、性虐待和性骚扰事务的管理权从总干事转移到区域主任和世卫组织代表，同时保持内部监督服务司在中央一级对性剥削、性虐待和性骚扰进行调查的绝对独立性，委员会注意到针对区域工作人员和附属人员的性剥削、性虐待和性骚扰案件的调查后程序由区域主任处理。委员会欢迎欧洲区域办事处更新其关于预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的工具和指南，以确保将其充分纳入人道主义应急行动。**委员会赞同世卫组织预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰事务司确定的两个关键重点事项：根据世卫组织预防和应对不正当性行为问责框架，落实会员国问责；在卫生应急行动中建立可靠的供资机制，并将防止不正当性行为纳入其中。**

世卫组织突发卫生事件规划

20. 突发卫生事件规划从一开始就根据单一规划的原则在本组织的三个层级上进行了调整，有一条明确的权力线、一个工作人员队伍、一个预算、一套规则和程序以及一套标准的绩效指标。2016 年在总部和所有区域办事处建立的共同结构反映了世卫组织在突发卫生事件管理方面的主要职能：传染病危害管理；国家突发卫生事件防范和《国际

卫生条例（2005）》；突发卫生事件信息和风险评估；应急行动和核心服务。独立监督和咨询委员会注意到，突发卫生事件规划的结构随着时间的推移而发生了变化，而最初的组织结构图主要在区域办事处得到维持。突发卫生事件规划目前的总部结构分为九个部门，由主任领导，其中六个部门直接向执行主任报告，其他三个部门向设在柏林中心的突发事件规划突发卫生事件情报和监测系统部门助理总干事报告。独立监督和咨询委员会感到关切的是，总部对该规划的更改是孤立进行的，警告说这种更改可能会造成总部和区域办事处之间的不一致。执行主任的额外管理工作量令人关切，**委员会重申其上次报告中的建议¹，即执行主任应由一名执行主任、数名 D-2 职等管理人员和高级顾问提供支助，以便能够适当下放管理责任。独立监督和咨询委员会建议修订突发卫生事件规划总部结构和主任的报告关系，考虑到与其他主要办事处保持一致，并增加一名执行主任。**

21. 独立监督和咨询委员会注意到，世卫组织已经开展了各种审查活动，以确定突发事件管理的核心职能、重点国家、突发卫生事件规划中的关键职位和资金需求。进行的主要审查包括 2017 年开始采用一种国家业务模式，2023 年 10 月启动的总部职能审查，以及行动促进成果小组的工作，该工作产生了关于核心可预测国家存在模式的建议。分配给核心可预测国家存在的资金来自卫生大会决定增加的 2 亿美元评定会费，其中不到 5% 将用于为突发卫生事件规划的核心可预测国家存在方面的职位提供资金。委员会感到关切的是，这些活动是由世卫组织内的主要办事处单独进行的。**特别是，这种审查工作应在规划执行主任的领导下，在本组织的三个层级进行，并与工作总规划保持一致，坚持单一规划原则，以确保优化业绩。独立监督和咨询委员会还建议行动促进成果小组与突发卫生事件规划和业务运作部门就核心可预测国家存在和按比例分配为突发卫生事件规划提供资金的增加的评定会费进行广泛磋商。**

22. 在访问欧洲区域办事处期间，委员会听取了关于世卫组织各级自 2022 年 2 月以来在乌克兰和周边国家扩大应急响应的广泛努力的简报，委员会注意到世卫组织应对措施产生的明显影响。委员会听取了关于波兰克拉科夫难民健康推广中心的情况介绍，该中心在 2022-2023 年保持活跃或运作，以开展评估，支持机构间协调，并支持 WCO 的应对措施。独立监督和咨询委员会注意到，近年来，随着世卫组织扩大其网络以支持其在突发事件领域的工作，在不同国家建立了许多世卫组织应急中心。虽然独立监督和咨询委员会欢迎世卫组织通过这些中心取得的成就和采取的举措，但应澄清这些中心的作用、职能和责任以及本组织三个层级的协调机制。委员会将在其 2024-2025 年工作计划中纳入对与世卫组织在突发事件领域的工作有关的现有中心的审查。**独立监督和咨询委**

¹ 文件 A76/8；另见文件 WHA76/2023/REC/3，第三次会议（第 2 节）以及第四次、第五次和第六次会议摘要记录。

员会建议秘书处提供世卫组织总部和区域办事处一级与突发事件有关的中心及其各自职权范围的概览。

人力资源

23. 截至 2024 年 3 月，突发卫生事件规划的人员配制为 1862 人，其中 1051 人在国家办事处（56%），347 人分布在六个区域办事处（19%），464 人在总部（25%）。在所有职位中，3%是集中职位，涵盖资源调动、沟通和采购，其中 1.7%是全球人力资源职位。截至 2024-2025 新双年度，在总共 2290 个职位中，目前有 425 个职位空缺。**独立监督和咨询委员会重申其对世卫组织秘书处的建议，即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该规划目前面临的突发事件的需求和数量。**

24. 在观察到的挑战中，独立监督和咨询委员会注意到，资金需求方面的人力资源政策阻碍了应急反应的适当扩大。独立监督和咨询委员会在其上一份报告中敦促世卫组织审查提前锁定资金以覆盖整个合同期的人力资源政策，以保护工作人员，并转向 12 个月的最低期限合同，以确保工作人员的稳定性并支持工作人员留任。在 2024 年 3 月的独立监督和咨询委员会会议期间，委员会听取了有关世卫组织合同风险偏好演变、新合同模式、解决合同资金短缺的战略以及标准操作程序（SOP）方面的进展情况。**独立监督和咨询委员会建议加快这些活动的开展，以帮助工作人员留任和发展。短期合同问题一直是该规划整个生命周期中的一个持续痛点，独立监督和咨询委员会自 2016 年以来多次提出该问题。我们敦促最终解决这一问题。**

25. 委员会注意到，由于难以找到具备必要技能和知识的工作人员，在乌克兰扩大人道主义应急工作变得复杂。独立监督和咨询委员会对罗马尼亚的访问证实，很难找到对该区域和难民健康问题有必要了解的短期工作人员。委员会注意到乌克兰周边几个国家的国家办事处规模小所带来的复杂情况，但也注意到，世卫组织往往是唯一一个长期存在的联合国机构，这在早期支持各国政府应对难民问题方面发挥了关键作用。小型国家工作队能够从政策参与转向提供技术和业务支持，并协助其他联合国机构建立存在。面对如此大的快速增援需求，总部和区域办事处的人力资源能力有限，特别是考虑到 2022-2023 年欧洲区域其他定级突发事件（COVID-19、猴痘、土耳其地震）的需求。工作人员的反馈表明，突发卫生事件规划名册不是一个可靠的来源，但世卫组织待命伙伴对请求反应迅速，在 2023 年期间支持了向 12 个国家卫生群组的 23 次部署。**独立监督和咨询委员会将调查名册的管理并向第七十八届世界卫生大会报告调查结果。建议人力资源和人才管理司通报目前的应急名册情况，并分析根本问题。**

26. 与世卫组织工作人员的访谈表明，集中的人力资源职能对突发卫生事件规划产生了负面影响。还注意到，有用于快速征聘的应急标准操作程序，但由于种种原因，包括缺乏关于如何执行这些程序的知识，这些程序在各区域和国家办事处的适用情况不均衡，导致任命期很长。**独立监督和咨询委员会建议，应急标准操作程序反映了符合《紧急情况应对框架》2.1 版的适当的批准等级，应纳入业务管理系统，并应在整个组织为工作人员提供更充分的培训，让他们做好准备。**这将有助于系统地执行标准操作程序，跟踪周转时间，并提供与紧急部署和人力资源行动有关的全面人力资源数据。

27. 工作人员在动荡环境中的安全仍然是一个关键问题。在与世卫组织驻乌克兰国家办事处的访谈中，委员会收到了关于工作人员因战争的长期影响和民用基础设施不断遭到袭击而精疲力竭的报告。**独立监督和咨询委员会建议世卫组织秘书处在包括乌克兰、苏丹和索马里在内的 3 级人道主义危机中与世卫组织国家办事处协商，审查紧急情况下的注意义务，并确保为在高风险地区工作的所有工作人员提供执行应急标准操作程序方面的充分培训和支持。**

筹资

28. 2024-2025 双年度突发卫生事件规划的核心预算定为 12.14 亿美元，其中国家办事处 6.06 亿美元，区域办事处 2.69 亿美元，总部 3.39 亿美元。突发卫生事件规划预算由世卫组织核心灵活资金、突发卫生事件规划灵活资金和突发卫生事件规划专用资金组成。独立监督和咨询委员会一再建议增加分配给突发卫生事件规划的世卫组织核心灵活资金的比例，因为这种筹资是可预测的，并为人员配备提供了财务可持续性。世卫组织 2024-2025 双年度核心灵活资金中有 2 亿美元承诺用于突发卫生事件规划。独立监督和咨询委员会注意到，自 2016 年突发卫生事件规划启动以来，这一拨款几乎没有增加。世卫组织突发卫生事件规划的总预算增长了 246%，从 2016-2017 双年度规划建立时的 4.94 亿美元增加到 2024-2025 双年度的 12 亿美元，相比之下，其世卫组织核心灵活资金的比例在过去八年中急剧下降¹。考虑到卫生大会决定增加评定会费（这在一定程度上是为了为突发卫生事件规划提供更稳定的资金基础），这就更令人惊讶了。**独立监督和咨询委员会建议在 2024-2025 双年度内大幅增加分配给突发卫生事件规划的世卫组织核心灵活资金的比例，以便从核心资源中获得公平份额的预算和财政拨款。委员会鼓励突发卫生事件规划执行主任和业务运作事务助理总干事就相关预算分配的可行解决方案达成一致，该方案应符合世卫组织的最大利益，并反映会员国增加评定会费的意愿。**

29. 截至 2023 年底，虽然 2022-2023 年总体规划预算资金相对充足，但突发卫生事件规划预算仍存在 4.11 亿美元（33%）的重大资金缺口。独立监督和咨询委员会获悉，突发卫

¹ 见文件 WHA69/2016/REC/1、决定 WHA69(9)和附件 10。

生事件规划不得不申请紧急动用世卫组织核心灵活资金，以支付 2023 年 10 月至 12 月的工资，另外，预计将需要紧急动用额外资源，以支付 2024 年 3 月至 6 月期间大多数主要办事处的工资。与此同时，突发卫生事件规划继续为 38 个集中职能的职位提供资金，包括总部的通信、人力资源和安保。独立监督和咨询委员会欢迎 2025-2028 年《第十四个工作总规划》草案将世卫组织在突发事件领域的工作列为本组织的战略重点事项。

30. 2023 年 1 月，在规划、预算和行政委员会会议和执委会第 154 届会议之前，世卫组织启动了本组织 2023 年卫生应急募捐，呼吁提供 250 万美元，以应对包括 COVID-19 以及猴痘和霍乱等其他疾病暴发在内的紧急情况下的卫生工作。此外，还发出了若干特别紧急呼吁，以应对紧急突发事件，包括土耳其和阿拉伯叙利亚共和国的地震、苏丹危机，以及应对巴勒斯坦被占领土上的暴力升级。2023 年卫生应急募捐的总体资金需求为 25.4 亿美元，世卫组织可用于 2023 年实施工作的资金总额为 18.09 亿美元（其中 9.75 亿美元已于 2022 年底提供，因此可用于针对 2023 年募捐的实施工作，而 8.34 亿美元是 2023 年新收到的资金）。

31. 2023 年，应急基金使世卫组织能够应对影响 30 多个国家和领地的 22 起突发事件，包括全球霍乱应对。应急基金的资金用于六起复杂的突发事件（4 200 万美元）、七起自然灾害（2 200 万美元）和九起疾病暴发（1 500 万美元）。应急基金释放了近 7 900 万美元，2023 年 13 个会员国的捐款达 3 400 万美元，世卫组织基金会首次提供私营部门捐款。通过发布应急基金季度更新和应急基金年度报告来宣传应急基金。独立监督和咨询委员会将继续监测应急基金的付款和筹资，包括私营部门捐款。

32. 委员会仍深感关切的是，突发卫生事件规划和世卫组织关于突发卫生事件的工作长期缺乏灵活、可持续资金。在这方面，独立监督和咨询委员会欢迎执行委员会 EB154(1) 号决定（2024 年）批准投资回合的完整计划和相关报告中概述的后续步骤¹，这将增加世卫组织的可持续供资并扩大捐助者基础。投资回合预计将在地域和规划两方面提高供资的灵活性。独立监督和咨询委员会将继续饶有兴趣地关注这一问题，特别是其对突发卫生事件规划的影响。

33. 世卫组织大大改善了其沟通和宣传工作。独立监督和咨询委员会认识到，协调资源管理部继续与通信部密切合作，通过开发专门网页和各种社交媒体渠道，提高捐助者捐款的可见度。委员会还注意到，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。独立监督和咨询委员会承认，世卫组织代表上岗培训方案已纳入关于国家一级突发卫生事件管理和资源调动的培训。

¹ 文件 EB154/29 Rev.1。见执行委员会第 154 届会议第二次会议（第 2 节）摘要记录。

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

34. 2021 年 12 月, 世界卫生大会第二届特别会议设立了政府间谈判机构, 负责根据《世界卫生组织组织法》起草和谈判一项公约、协定或其他国际文书, 以加强大流行预防、防范和应对¹。除政府间谈判机构外, 自 2022 年 11 月以来, 世卫组织会员国继续在国际卫生条例 (2005) 修正问题工作组 (条例修正问题工作组) 主导的进程中起草《国际卫生条例 (2005)》拟议修正案。独立监督和咨询委员会注意到在达成大流行协定和对条例进行必要修订方面取得的进展, 赞扬世卫组织会员国在建立全球突发卫生事件架构以防范和预防未来大流行病方面发挥的领导作用, 以及政府间谈判机构主席团和条例修正问题工作组共同主席对支持这一重要努力的奉献和承诺。

35. 委员会还认识到, 世卫组织秘书处继续与其会员国和合作伙伴合作, 以避免现有治理机制的重复, 并通过世卫组织突发卫生事件防范、应对和抵御框架提高一致性, 为加强国家、区域和全球卫生安全所需的治理、系统、工具、人力和筹资提供路线图。**独立监督和咨询委员会认为, 世卫组织必须处于大流行协定的中心, 世卫组织秘书处最适合担任该协定缔约方会议的秘书处。**

36. 一个强大的突发卫生事件防范、应对和抵御架构必须建立在以初级卫生保健为中心的强大的国家卫生系统基础之上, 并应帮助各国加强其自身的突发事件防范和抵御能力, 并透明地报告有关情况。由于对健康的威胁是全球性的, 因此应对这些威胁的措施也必须是全球性的。这就要求监测系统具有透明度, 以便所有国家都能看到各地正在发生的情况。国家能力自评和同行审议, 包括通过普遍卫生与防范审查, 应继续由国际一级的强化独立监测进行补充。这种机制应仿效独立监测国际文书方面的最佳做法; 以证据为基础、透明和由专家主导; 基于并加强现有监测机制。至关重要的是, 独立监测应涵盖全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构的广度。**因此, 委员会促请会员国建立一个透明的系统, 以监测各国在突发卫生事件的防范和准备方面的水平和能力。**

37. 独立监督和咨询委员会重申, 全球卫生架构必须建立在公平和团结的基础上, 以确保所有国家都能公平获得治疗手段、疫苗和其他医疗对策, 并从 COVID-19 大流行中吸取教训。**委员会重申, 公平和团结不仅是道德原则, 也是预防和有效应对大流行病的先决条件。不同和不公平的反应机制会助长疾病传播。在这方面, 确保所有国家及时获得医疗对策对全球卫生安全至关重要。**

38. 可持续供资是大流行预防、防范和应对的先决条件。鼓励世卫组织利用现有的供资实体和机制, 如 2022 年 9 月设立的大流行基金, 该基金在 2022 年 11 月的 G20 会议上,

¹ 见文件 WHASS2/2021/REC/1, SSA2(5)号决定。

在印度尼西亚担任 G20 主席国期间正式启动。独立监督和咨询委员会高兴地看到世卫组织担任大流行基金技术咨询小组主席并支持会员国实施获批项目。委员会获悉，第一次申请征集于 2023 年 5 月结束，共收到来自 133 个国家的 179 份申请。根据技术咨询小组的建议提案库，大流行基金委员会选定了 19 份申请来接受总额为 3.38 亿美元的资金。1.58 亿美元，即核准资金总额的 47%，将通过作为 13 个获批单一国家项目和两个多国项目的实施实体的世卫组织提供。2023 年 12 月宣布了第二次提案征集，提交截止日期为 2024 年 5 月，总资金封套为 5 亿美元。**独立监督和咨询委员会建议世卫组织加强对各国的支持，以制定详细的建议，作为支持制定国家多部门和针对多种危害的突发卫生事件防范和应对计划的更广泛努力的一部分。**

第 4 部分. 建议

39. 在过去八年中，独立监督和咨询委员会发布了 300 多项建议，并通过秘书处编制的汇总表和使用世卫组织综合建议跟踪平台监测建议的落实情况。在世卫组织网站的会员国门户网站上公布落实独立监督和咨询委员会建议的进展情况¹。委员会注意到，就其性质而言，这些建议大都需要不断取得进展，但委员会认为，总体落实情况令人满意。为便于跟踪进展情况并发现重复或重叠之处以加强问责制，独立监督和咨询委员会请秘书处提交落实本报告中所提建议的行动计划，并附上具体的可交付成果和建议的时间框架。

40. 根据独立监督和咨询委员会 2023 年 4 月至 2024 年 4 月期间的审查，委员会希望强调其重大关切并重申其如下建议：

发现和应对紧急公共卫生威胁和定级突发事件

- (a) 独立监督和咨询委员会对登革热和霍乱在不同区域持续蔓延表示严重关切，建议世卫组织作为紧急事项完成风险绘图，并加紧努力以解决全球口服霍乱疫苗短缺问题，并调动资源。

世卫组织在人道主义危机中的作用

- (b) 独立监督和咨询委员会认识到世卫组织在人道主义危机中日益增强的领导作用，对日益增加的需求感到关切，建议通过群组系统进一步利用实地合作伙伴。

¹ 见会员国门户网站 (<https://www.who.int/about/accountability/governance/member-states-portal>, 2024 年 4 月 23 日访问) 和建议跟踪综合平台看板 (<https://www.who.int/about/accountability/governance/member-states-portal/tracking-recommendations-from-the-consolidated-platform>, 2024 年 4 月 23 日访问)。

(c) 独立监督和咨询委员会谴责据报对卫生设施和人员的袭击，敦促所有各方维护国际人道主义法，确保人道主义准入。

(d) 独立监督和咨询委员会承认有必要制定关于在长期人道主义环境中实施《紧急情况应对框架》的指导意见，重申《紧急情况应对框架》2.1 版应继续作为主要参考，长期突发事件框架应作为附件或单独的一章纳入《紧急情况应对框架》2.1 版。

国家准备和突发事件防范

(e) 独立监督和咨询委员会强调，监测应依靠现有的报告系统，并应简化工具，以避免重复和给会员国和世卫组织国家办事处造成过重的行政负担。这种对国家准备和突发事件防范情况的评估应有助于会员国了解情况，以加强国家防范、预防和应对突发事件的能力。

(f) 促请会员国建立一个透明的系统，以监测各国在突发卫生事件的防范和准备方面的水平和能力。

世卫组织突发卫生事件规划

(g) 独立监督和咨询委员会回顾单一规划原则，建议秘书处在规划执行主任的领导下，在本组织的三个层级对突发卫生事件规划进行一次联合职能审查。

(h) 应在与突发卫生事件规划和业务活动部门进行广泛磋商后，最后确定行动促进成果小组关于核心可预测国家存在的建议。

(i) 在应用《紧急情况应对框架》时，应考虑到区域办事处因其政治见解及其与各自区域国家的关系而具有的相对优势，以减轻已经在处理其他多个 3 级突发事件的总部的负担。

人力资源

(j) 独立监督和咨询委员会注意到在确定具备针对突发事件的快速增援能力所需技能和知识的工作人员方面存在的挑战，建议考虑向所有世卫组织国家代表和国家办事处工作人员提供应急行动培训。

(k) 独立监督和咨询委员会重申其关于世卫组织合同风险偏好、新合同模式、解决合同资金短缺的战略和标准操作程序的一再建议。

(l) 缺乏对征聘方面应急标准操作程序的了解和文化障碍仍然制约着突发卫生事件规划的绩效。独立监督和咨询委员会建议将标准操作程序嵌入业务操作系统。

筹资

(m) 独立监督和咨询委员会欢迎执行委员会 EB154(1)号决定批准投资回合的完整计划，促请会员国履行其承诺，提高供资的灵活性。

(n) 独立监督和咨询委员会强调可预测和灵活的供资对突发卫生事件规划至关重要，建议根据其规划预算规模增加分配给突发卫生事件规划的世卫组织核心灵活资金，以反映《第十四个工作总规划》的愿景。

(o) 独立监督和咨询委员会承认协调资源调动部在募捐方面取得的进展，重申本组织的三个层级应为协调的业务规划和募捐的拟订共同作出努力。

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

(p) 全球卫生架构的治理应立足于世卫组织，以公平和团结为基础，这对于预防和应对大流行病至关重要。

(q) 独立监督和咨询委员会承认大流行基金进展迅速，但指出其目前的规模和范围使其成为了一个重要但有限的资金来源，与为突发卫生事件防范和应对方面的关键能力提供资金有关的几个关键问题仍有待解决。

结束语

41. 独立监督和咨询委员会赞扬总干事、各区域主任、突发卫生事件规划执行主任和该规划在世界各地的所有工作人员，他们在非常动荡的一年和日益不安全的环境中努力推进世卫组织在突发卫生事件领域的工作。已经取得了很大成就，本组织继续在与突发卫生事件有关的所有事项中发挥核心作用。然而，委员会仍然对突发卫生事件规划运作的脆弱状况深感关切。因此，在某种程度上，突发卫生事件规划是其自身成功的受害者。从对它提出的高要求中可以清楚地看出，它满足了公众的需要，会员国认为它提供了一项基本服务。因此，会员国必须决定如何维护这一宝贵的规划，如何加强它，以及如何使它的工作更加有效和高效。

42. 委员会注意到，在地缘政治日益不稳定、冲突和疾病暴发日益频繁的世界上，对突发卫生事件规划的需求日益增加。委员会重申，除非各国提高自身能力，以防范和抵御

突发卫生事件，否则这种情况将迅速变得不可持续。为此，必须建立一个透明的监测系统，全面了解能力水平。**独立监督和咨询委员会与总干事一起敦促所有各方最终确定并通过一项雄心勃勃和公平的大流行协定。世界免受未来大流行病的威胁取决于此。独立监督和咨询委员会希望回顾 COVID-19 后发起的大流行协定的原则，并重申该协定必须基于公平和团结。**

43. 在结束本报告时，独立监督和咨询委员会感谢总干事和会员国对其行动的信任，并承诺继续监测和审查突发卫生事件规划的各项业务，以充分发挥其潜力，并就此向总干事提供咨询意见，并向世卫组织提供关于全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构以及本组织在该架构中的作用的咨询意见。

Walid Ammar (主席)、Christopher Baggoley、Felicity Harvey、Jeremy Konyndyk、Samba Sow、Elhadj As Sy、Theresa Tam

= = =