



## 世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询 委员会各项建议的执行状况

### 总干事的报告

#### 背景

- 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）是在2016年根据WHA69(9)号决定成立的。委员会的目标是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。
- 虽然委员会最初的工作重点是审查新的世卫组织突发卫生事件规划（突发卫生事件规划）的执行情况，但委员会在2023年3月通过了其第五版职权范围<sup>1</sup>，接受了总干事的要求，将独立监督和咨询委员会转为一个常设委员会，扩大了其工作范围，以便监测世卫组织其他各司和部门在突发卫生事件规划的中央协调下在促进本组织在突发事件期间的工作，并就世卫组织在发展全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构方面的作用提供咨询意见。委员会将保持其独立性，并继续直接向总干事和卫生大会报告，并根据其经过修订的职权范围更新了其监测框架。
- 委员会利用世卫组织建议管理和跟踪综合平台对其建议的执行状况进行了监测。该平台通过对建议在一段时间内的执行状况进行跟踪，加强了问责制，并通过查明工作的重复或重叠部分和更深入地了解阻碍建议执行的根本原因的方式加强了全组织学习。
- 本报告使用了截至2024年3月6日的有效数据，并纳入了委员会自成立以来向执行委员会和卫生大会提出的以及委员会在向总干事提交的多样性问题特别报告中提出的建议<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 见 <https://www.who.int/groups/independent-oversight-and-advisory-committee/terms-of-reference>（2024年3月27日访问）。

<sup>2</sup> 见 <https://www.who.int/publications/m/item/ioac-special-report-to-the-director-general-of-world-health-organization-april--march-2019>（2024年3月27日访问）。

## 审查委员会各项建议的执行状况

5. 下一节按工作领域介绍了委员会的建议，这些建议在委员会最新版的监测框架和提交理事机构的报告得到了体现。本节介绍了各项建议的执行状况，包括已采取行动或正在执行的建议以及在执行方面遇到的障碍。

6. 截至2024年3月6日，委员会提出了315项建议，其中201项（64%）已得到全面执行（见图1）。其余为“开放式”建议，需要在较长时期内逐步采取行动加以执行。

7. 秘书处已执行突发卫生事件规划109项行动建议中的72项（66%）。委员会还提出了199项世卫组织全组织行动建议，包括由负责支持突发卫生事件规划的中央服务部门提出的建议，其中126项（63%）已得到全面执行。委员会还向会员国提出了7项建议，其中3项（43%）已得到全面执行。图2按专题领域说明了各项建议的执行情况。

图 1. 2017-2023 年委员会各项建议的总体执行状况

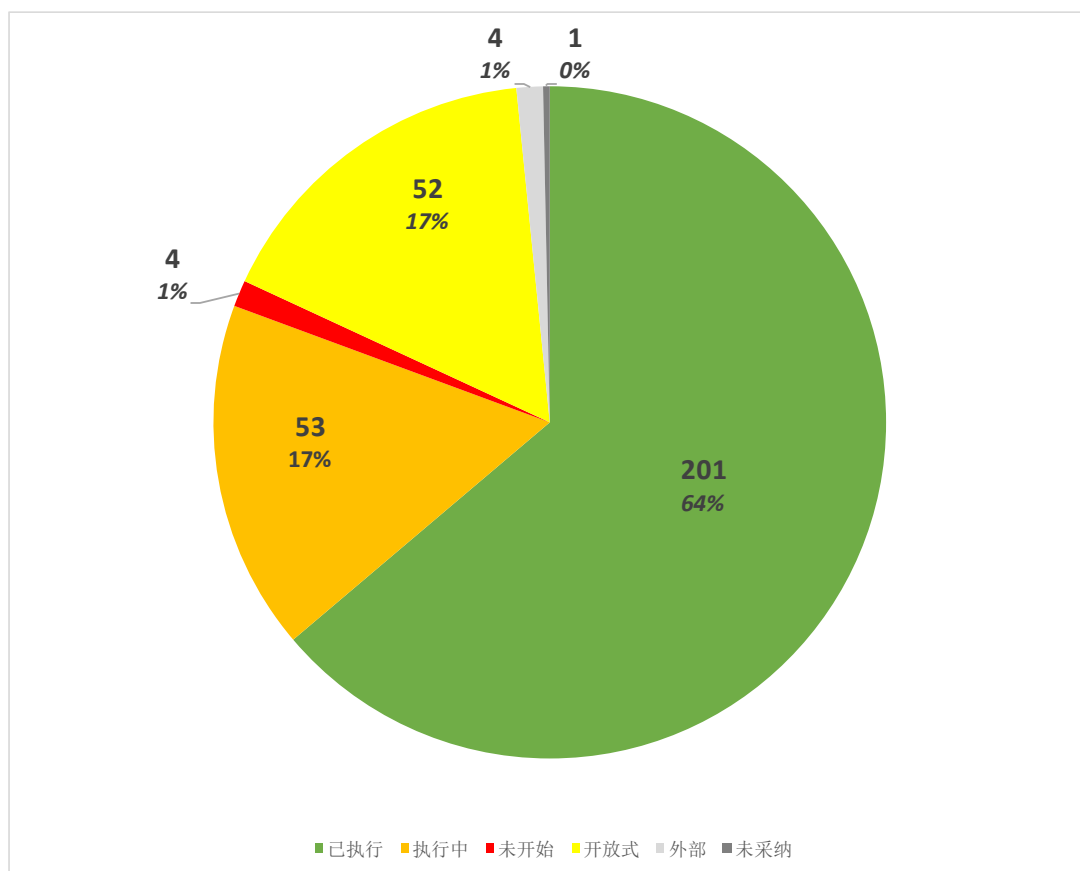
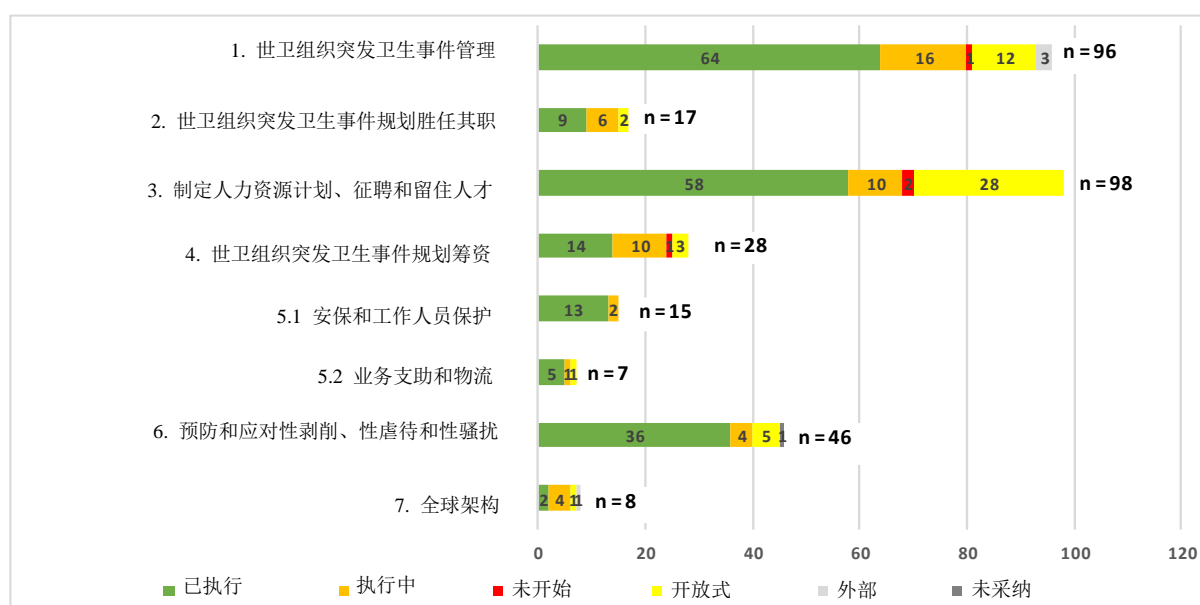


图 2. 2017-2023 年委员会各专题领域建议的执行状况



## 世卫组织突发卫生事件管理

8. 委员会从一开始就认识到必须严格运用世卫组织紧急情况应对框架程序进行风险评估、事件分级和应对管理、事件管理系统、应急绩效标准和主要业绩指标，以避免在突发事件应对活动中出现混乱，并优化工作。与此同时，委员会也认识到需要保持灵活性，以适应突发事件的具体情况。

9. 委员会不断强调，必须根据文件A69/30所载原则，在世卫组织紧急情况应对框架内，根据需要调整世卫组织三级机构的作用和职责。根据WHA69(9)号决定，突发卫生事件规划是作为一个单一规划启动的，拥有统一的工作队伍、统一的预算和统一的领导关系，突发卫生事件规划执行主任负责其战略和业务计划的制定工作，并与区域和国家办事处大力合作，对其业绩负责。委员会还提出了几项与更新业务规则以便在“无遗憾”地支持突发卫生事件规划的现有系统内实施这些规则有关的建议，包括关于精简应急行政和业务系统、更新所有危害应急管理程序以及目前正在拟订的长期突发事件框架的建议，并将以下方面的工作纳入突发卫生事件管理：安全、预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰以及突发事件环境中本身具有的其他风险。

10. 这一领域的进展包括对突发事件的标准操作程序进行了更新，该程序是在2017年首次发布并在2020年进行更新的，并纳入了针对定级突发事件的额外授权、豁免和标准程序。已对突发卫生事件规划执行主任的授权进行多次修订，目前与适用于世卫组织总

部助理总干事的授权相似，只是对定级的突发事件拥有数量有限的额外豁免。还为促进在突发事件期间执行《与非国家行为者交往的框架》和执行包括国家一级能力建设在内的定级的突发事件业务风险管理框架制定了程序，并且制定了与加强企业安全、预防性剥削、性虐待和性骚扰、应对疫苗可预防疾病以及执行突发事件应急基金和经过更新的紧急情况应对框架中所述长期突发事件应对框架有关的程序。

11. 虽然委员会认识到已在多个领域取得进展，但它仍在其2023年度报告<sup>1</sup>中对突发卫生事件规划的管理实践开始偏离WHA69(9)号决定和“统一规划”概念的关键原则表示担忧。需要在本组织的三个层级进一步讨论经过修订的紧急情况应对框架中所述问责制和授权框架的执行情况，以落实委员会的各项建议。

## 世界卫生组织突发卫生事件规划胜任其职

12. 委员会关于让世卫组织在突发事件中胜任其职的建议包括调整国家一级突发事件管理结构，以应对不同类型的突发事件；加强对突发事件期间疫情管理的领导和提高绩效；将针对定级的突发事件的事件管理系统制度化；加强世卫组织突发卫生事件规划管理所有突发事件的能力，包括通过合作工作机制。

13. 在采取以国家为重点的方法加快执行委员会的各项建议方面以及在强调本组织各层级之间进行有效沟通与协调的重要性方面取得了进展。不过，在为全部三个层级的核心职位提供资金的可持续资源有限的总体背景下，由于同时发生了多起突发事件，致使对世卫组织突发卫生事件规划的需求大幅增加，从而使这些工作受到了影响。

14. 2021年9月，在柏林设立世卫组织大流行病和流行病情报中心已被认为是一项重要举措，扩大了在监测关键方面与外部合作伙伴的合作。

15. 委员会认识到，由于取消了两个空缺的助理总干事职位，导致对世卫组织突发卫生事件规划执行主任的需求有所增加，并建议由一名执行主任、若干D-2级管理人员和具有必要技术专长的高级顾问为执行主任提供支持。

16. 要求秘书处与相关理事机构进行协商，利用联合国或其他从事突发事件相关工作的实体的基准数据以及在2019冠状病毒病（COVID-19）大流行和其他重大突发事件应对活动中获得的经验，进行审查，研究世卫组织突发卫生事件规划的人员配备和资源规模是否与其工作量和会员国期望相符。审查工作进展顺利，预计将在第七十七届世界卫生大会之前完成。

---

<sup>1</sup> 文件 A76/8；另见第七十六届世界卫生大会甲委员会第三次会议（第2节）、第四次会议、第五次会议和第六次会议的摘要记录。

## 制定人力资源计划、招聘和留住人才

17. 自成立以来，委员会为采取行动以提高世卫组织三个层级突发卫生事件规划工作人员的业务成效和技能提出了一系列建议，包括提高招聘率和提供突发事件应对培训，特别是在人道主义危机环境中；加强重点国家办事处的人力资源能力；增加各种经过培训的合格工作人员的人才供应，以便在突发事件中发挥领导作用，以及增加名册中能够熟练履行其他职能的工作人员的数量；根据关于多样性的建议实行改革，包括横向调动、全面的多样性政策和有时限的多样性目标。

18. 世卫组织突发卫生事件规划成立于2016年7月，计划共设1396个编内职位，其中50%拟分配到国家一级，25%分配到六个区域办事处，25%分配到总部。截至2023年3月，在计划于COVID-19大流行之前为突发卫生事件规划提供的2716个职位中，930个（34%）职位空缺，主要原因是资金不足。这意味着突发卫生事件规划拥有1786名核心工作人员，其中1061人（60%）被安排在国家办事处，309人（17%）在六个区域办事处，416人（23%）在总部。发卫生事件规划有限的人力能力阻碍了其及时提供科学指导、支持国家应对和领导全球应对重大突发事件的能力。

19. 为了加强国家办事处支持突发卫生事件的能力，世卫组织突发卫生事件规划在2017年开始采用一种国家业务模式。根据委员会的建议，世卫组织加快了国家办事处突发卫生事件规划员额的招聘工作，优先考虑脆弱国家的国家办事处，并完成了国家一级专职卫生部门协调员和信息管理干事的招聘工作，努力确保留住工作人员。虽然国家一级突发卫生事件规划的职位占用率从2017年10月的37%提高到2018年10月的53%、2019年10月的65%和2019年12月的73%，但COVID-19大流行的暴发导致加快了对必要额外职能的招聘。2023年3月，国家一级突发卫生事件规划职位的总体占用率为68%。不过，各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。

20. 为应对这一挑战，除其他外，总干事和各区域主任设立了行动促进成果小组，该小组由来自世卫组织全部六个区域的世卫组织驻国家代表组成，并致力于落实全球流动、修订对世卫组织驻国家代表的授权、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。鉴于COVID-19大流行，并根据委员会的建议，已根据国家的具体要求对国家业务模式进行了修订和调整。

21. 委员会承认世卫组织在促进多样性、公平性和包容性以及提供培训以预防和处理包括种族主义在内的滥用行为方面取得的进展。已执行的建议包括制定了一项旨在从代表性不足的群体中发现和培养人才的战略；建立了为面临语言或文化障碍的申请人提供支持的机制；进一步发展了事件管理人员名册和设立了副事件管理人职位，最好由代表性不足的群体来填补；以及对负责突发事件的办事处的艰苦程度进行了审查。

22. 需要改进的领域包括制定一项全面的多样性政策，以改善工作人员的性别、种族和地域平衡，确保不因残疾、宗教、性取向和身份认同而遭受歧视；系统性实施工作人员轮调和流动政策；进一步发展一支由国际工作人员组成的流动专业队伍；改善高级职位中的性别平衡；以及开展反对种族主义的专门培训。委员会要求制定主要业绩指标，以便能够进行持续评估和解决影响世卫组织在突发卫生事件中的业绩的根本问题。

## 世卫组织突发卫生事件规划筹资

23. 委员会在筹资领域的建议包括：通过增加突发卫生事件规划的核心预算和分配世卫组织核心灵活资金，确保为突发卫生事件规划提供灵活和可持续的资金；使世卫组织的捐助者组合多样化；发展创新和可持续的筹资机制以及加强国家一级资源调动能力。

24. 通过实施可持续筹资工作组关于逐步增加评定会费的建议，尽管在增加突发卫生事件规划的核心预算和筹资方面取得了进展，但委员会注意到，截至2023年3月，突发卫生事件规划2022-2023双年度所需的12.5亿美元核心预算中已有大约53%获得资金支持，并呼吁会员国支持逐步增加评定会费，以便根据第WHA75(8)号决定（2022年），在2030-2031双年度之前达到占2022-2023年基本预算50%的水平。如图3所示，自2018年以来，每个双年度分配给突发卫生事件规划的灵活资金实际金额一直相对稳定。截至2022-2023双年度结束时，分配给关于确保面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增10亿人的“三个十亿”目标的灵活资金占规划预算的17%，2024-2025双年度占16%。

**图 3. 分配给关于面对突发卫生事件受到更好保护的人口新增十亿人的“三个十亿”目标的灵活资金**



25. 世卫组织突发事件应急基金（突发事件应急基金）是在2015年启动的，是一只金额为1亿美元的周转基金，目的是为紧急突发事件迅速提供初始资金。委员会反复注意到突发事件应急基金没有实现其筹资目标，要求重新设计突发事件应急基金资金补充机制、支付标准和运作程序，并敦促资源调动协调司完成对突发事件应急基金的审查，并为提高其可持续性和透明度推出一项新的战略。在这一领域，执行的建议包括：完成了对突发事件应急基金运作程序和支付标准的全面审查；通过更新世卫组织《电子手册》和将突发事件应急基金全面纳入世卫组织紧急情况应对框架，加强了突发事件应急基金的运作程序和对突发事件应急基金的总体遵守情况；为突发事件应急基金能够获得更可持续的筹资制定了一份新的战略文件；为突发事件应急基金编写了投资业务案例，包括通过在突发事件应急基金网页上进行月度和季度报告以及将突发事件应急基金纳入世卫组织在2022年首次发起的全球卫生应急募捐。

26. 在2023年初，突发事件应急基金拥有大约6800万美元的健康余额；不过，随着紧急事件的规模和数量继续增加，突发事件应急基金的余额已在2023年大幅下降。

27. 委员会要求世卫组织保护用于卫生安全和全民健康覆盖的人道主义和发展资金。它敦促秘书处支持处于脆弱、受冲突影响和易受冲击局势中的国家恢复提供一系列基本卫生服务，包括可行的COVID-19控制措施和疫苗接种战略。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。

28. 展望未来，委员会注意到为防止本组织处于持续的资金补充模式而为五年资金补充周期提供的支持，并强调最好在其他主要基金和倡议的资金补充周期之外规划这一周期。委员会一再指出，为了使突发卫生事件规划能够完成其在应对突发卫生事件方面的任务，必须为其提供稳定的核心预算。

## 世卫组织突发卫生事件规划突发事件应对行动

### 安保和工作人员保护

29. 世卫组织在冲突环境中的行动为工作人员带来了更高的安保风险。委员会一再建议对安保机构进行投资，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。

30. 在执行委员会的建议方面取得的进展包括：截至2021年，完成了世卫组织安保服务五年战略计划（2021-2025年）的制定工作；征聘了一名全球安保主任，并向业务运作事务助理总干事和世卫组织突发卫生事件规划执行主任报告工作；将安保管理纳入了经过修订的世卫组织紧急情况应对框架；通过一种安保风险管理程序，包括与安全部和安保部开展合作，确定了保护工作人员、资产和业务的安保程序和措施。世卫组织突发事件应

对的安保支助框架对突发事件的安保支助程序进行了说明，并被纳入了世卫组织《电子手册》第十七节。

31. 正在执行的建议包括要求世卫组织进行系统性风险评估、执行预防措施、建立减少风险程序、为世卫组织突发事件应对制定世卫组织安保支助框架和对本组织的安保能力进行全组织投资。这些建议的执行有待就执行安保支持框架的拟议结构和可持续的安保供资机制作出决定。

### **业务支助和物流供应流程：采购和供应链管理**

32. 委员会承认世卫组织作为一线应对者在支持突发事件应对工作、提供救生医疗用品以及在世卫组织所有区域的多重卫生和人道主义危机应急行动中提供关键业务支持和技术指导方面发挥的重要作用。委员会的建议包括改进用于采购和物流的专用业务流程和平台，以支持世卫组织开展突发事件应对工作，并建立一个能够为突发卫生事件提供所需支持并切合目的的供应链。

33. 委员会认识到世卫组织通过迪拜物流中心和新建的世卫组织内罗毕应急中心为建设更迅速为有需要的民众调集资源的区域能力而作出的努力，同时建议应建立相关机制，以确保应急中心符合世卫组织总部关于供应流程的质量和透明度的全球标准，与迪拜物流中心供应链保持一致，并纳入世卫组织总部、区域办事处和国家办事处的物流系统。

34. 正在执行的建议包括建立一个集中的供应规划机制，以便根据供应商的生产能力和本组织内的库存水平监测全球需求，并预测季度和年度需求，以维持充足的供应商生产和库存水平。委员会建议突发卫生事件规划的业务支持和后勤处应与全球采购和物流部门密切合作，分配应急医疗物资，并在存货管理方面与世卫组织全球和区域中心密切合作，采用最佳做法，确保根据需求、重点、波动情况、供应商生产时间表和能力实现充足的库存周转。

### **预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰**

35. 委员会就处理性剥削、性虐待和性骚扰问题向世卫组织提出了一系列建议，包括：加快调查进程以加快事件处理速度；加强举报人和补救机制；制定工作人员培训方案；任命具有所需专门知识的专职工作人员；采用以幸存者为中心的调查和应对方法。



36. 世卫组织突发卫生事件规划与预防和应对不正当性行为司密切合作，在执行主任办公室设立了一个专门小组，负责为实地落实世卫组织政策以及促进在机构间常设委员会框架内开展政策讨论、开发必要工具和支持为突发卫生事件部署充足的人力资源提供业务支助。预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰的工作也已被全面纳入经过更新的世卫组织紧急情况应对框架，并制定了一揽子重点干预措施，而且正在被纳入世卫组织应急行动的主流，成为获得突发事件应急基金的一项先决条件。

37. 全组织范围在各种政策方面以及在处理与预防和应对性剥削、性虐待和性骚扰有关的其他建议方面的进展一直在理事机构会议的相关议程项目下进行报告。

38. 委员会对在世卫组织内部系统的信任和信心得到加强之前其行动的可持续性表示关切，并重申确保有充足的资源和能力来维持已建立的结构至关重要。

### **全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构**

39. COVID-19大流行毫无疑问地证明，各国和全球多边体系过去和现在都没有能力有效应对规模不断扩大和复杂性日益增加的突发卫生事件。委员会一直对国家和国际层面的防范投资长期偏低提出警告，并认识到世卫组织在为突发卫生事件规划筹集资金以支持各国开展防范活动方面面临的困难。委员会要求会员国同意对《国际卫生条例(2005)》进行有针对性的修订，特别是在风险评估和采取分级方法宣布国际关注的突发公共卫生事件方面。委员会还要求会员国考虑根据世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书，采取措施，遵守《国际卫生条例(2005)》中的有关要求。

40. 委员会还认识到世卫组织在推动、支持和协调各种努力以加强全球突发卫生事件预防、防范、应对和抵御架构方面的作用。这些努力可分为三个不同但又相互补充的领域：治理、筹资和系统。

41. 虽然政府间谈判机构在起草世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书以及在调整宣布国际关注的突发公共卫生事件的机制以便能够更明确地确定风险等级（类似于其他全球灾害警报系统）和设立突发卫生事件预防、防范和应对常设委员会和大流行基金方面取得了重大进展，但委员会强调，有必要增加筹资，以填补在大流行防范方面存在的巨大资金缺口。

42. 委员会强调了在世卫组织内外各种团体和倡议之间进行协调的重要性，以避免工作重复和最大限度地发挥影响，并呼吁提供额外的工作人员能力和财政资源，以支持这项协调工作。

## 结束语

43. 在认识到近年来取得进展的同时，也认识到在包括国家办事处在内的突发卫生事件规划的关键工作领域取得进展方面面临诸多障碍。自成立以来，委员会一直在强调突发卫生事件规划筹资模式的脆弱性，并建议通过增加评定会费、制定核心自愿捐款的非指定用途多年筹资安排和扩大捐助方基础以及通过将更大比例的世卫组织核心灵活资金分配给突发卫生事件规划，提高突发卫生事件规划筹资的可预测性和可持续性。在筹资方面面临的这些挑战一直是委员会大部分仍在执行中的建议出现执行延误的主要根本原因。

## 常设委员会的行动

44. 请常设委员会注意本报告，并在其讨论中就以下问题提供指导意见：

- 会员国如何支持秘书处加快执行仍在执行中的独立监督和咨询委员会的建议以及如何克服在执行这些建议方面面临的障碍？
- 秘书处如何加强世卫组织内外参与应对突发卫生事件的各团体和倡议之间的协调，以避免工作重复和最大限度地发挥影响？

= = =