



世界卫生组织

突发卫生事件预防、防范

和应对常设委员会

第五次会议

临时议程项目 4a

EB/SCHEPPR/5/3

2024 年 8 月 29 日

## 加强和监督世卫组织突发卫生事件规划

### 突发卫生事件预防、防范、应对和抵御工作最新情况 (包括需要额外防范的健康威胁)

#### 总干事的报告

#### 引言

1. 全球突发卫生事件的格局正在迅速演变，其特点是突发事件的复杂性、频率和规模都在不断增加。2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行突出表明，迫切需要建立一个更强有力的全球突发卫生事件防范、预防、应对和抵御架构。认识到这些情况，世卫组织与合作伙伴发起了一些旨在加强全球卫生安全的倡议，并重点关注国际法律文书、可持续供资机制和强化各系统。

2. 本报告概述截至 2024 年 8 月 1 日在这方面取得的进展。报告强调了主要成就、当前挑战和未来行动，表明了对建立一个更具抵御力和更加公平的全球架构的集体承诺。本报告分为三个部分：治理、供资和系统。

#### 治理

3. 全球卫生治理取得重大进展，特别是第七十七届世界卫生大会在 2024 年 6 月通过了《国际卫生条例（2005）》修正案<sup>1</sup>。经过广泛磋商，这些修正案填补了现行《条例》中的重大差距，并引入了一些新的重要规定，例如，设立“《国际卫生条例》国家主管当局”，引入突发大流行的定义，以及关于公平获取和可持续供资的规定。

<sup>1</sup> WHA77.17 号决议（2024 年）。

4. 与此同时，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继续按照其任务规定开展工作，直至第七十七届卫生大会。该机构虽已取得重大进展，但仍未能就最后文本达成共识，悬而未决的问题所涉内容包括大流行预防和监测、采用“同一健康”方针预防、防范和应对大流行、以技术转让促进大流行相关卫生产品的生产以及病原体获取和惠益分享系统。政府间谈判机构的任务期限因此得以延长<sup>2</sup>，进一步谈判的结果将于 2025 年 5 月提交第七十八届世界卫生大会，或在可能的情况下提前提交卫生大会特别会议，这体现了会员国对完成协定定稿和加强全球卫生安全架构的承诺。

5. 持续的政治领导和问责制对于这些治理框架的成功仍然至关重要。突发卫生事件预防、防范和应对常设委员会继续发展其工作方式，同时，也会为这些过程提供投入。2023 年联合国大会大流行病预防、防范和应对问题高级别会议进一步强调了加强全球卫生安全的政治承诺，并强调合作、公平和获得医疗对策至关重要。

6. 普遍卫生与防范审查的试点阶段已接近尾声，为如何更好地评估和提升国家能力提供了宝贵见解。世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会的任务期限延长后，在建立强有力的全球卫生安全架构过程中对世卫组织进行独立审查和问责变得更加重要。

7. 虽然在加强全球卫生治理方面取得了重大进展，但仍需继续努力。实施《国际卫生条例（2005）》修正案、推动政府间谈判机构的谈判以及建立监督机制都表明了对防范和应对工作的集体承诺。应对悬而未决的挑战、确保有效实施、促进持续的政治领导和问责制将有助于建立一个更具抵御力和更加公平的全球卫生安全框架。

## 供资

8. 充足和可持续的供资对于有效防范和应对突发卫生事件至关重要。世卫组织与合作伙伴在调动资源、改善分配机制及倡导创新和协调的供资解决方案方面取得了重大进展。

9. 世卫组织将为实施《国际卫生条例（2005）》修正案提供支持，为此，将设立一个资金协调机制，帮助确定和获得所需资金，以加强和维持重要的突发卫生事件防范、应对和抵御能力，并公平地满足发展中国家的需求和重点事项。

---

<sup>2</sup> WHA77(20)号决定（2024 年）。

10. 2022 年设立的大流行基金已成为解决此类资金缺口的重要工具。第一次和第二次提案征集活动获得了极大关注，这突出表明，迫切需要为大流行防范和应对工作提供专项资金。世卫组织一直都有积极参与该基金的设立，并为各国制定提案和实施项目提供了支持。

11. 世卫组织正与合作伙伴合作，扩大突发卫生事件的快速增援资金，并查明和减少与大流行有关的脆弱性。二十国集团财政卫生联合工作组是卫生决策者和财政决策者之间的一个合作平台，其工作重点包括加快和协调现有的应对工作供资机制、获得额外资金来源以及开发新的供资机制。制定快速增援资金业务手册及大流行病经济脆弱性和风险框架将有助于以更加全面和协调的方式为大流行防范和应对工作提供资金。

12. 在国家一级，秘书处继续支持各会员国制定大流行基金提案和调整其他主要财务机制的那些提案，从而促进获得加强国家卫生安全所需的重要资源。世卫组织的资源摸底工作进一步增强了各国有效跟踪和协调资源的能力，增进了利益攸关方之间的透明度和一致性。

13. 尽管取得了这些成就，但挑战依然存在。大流行基金目前的规模和范围虽然很有价值，但只能部分地解决加强突发卫生事件防范、应对和抵御工作所面临的资金缺口和限制。各级对可持续和可预测资金的需求仍然是一个紧迫问题；世卫组织将继续倡导创新和协调的供资机制并倡导增加这方面的投资。

## 系统

### 合作监测

14. 为加强合作监测而做出的努力在 2024 年取得了显著进展，体现了通过疾病威胁和脆弱性综合监测加强决策的全球承诺。多项举措加强了早期发现、风险评估和及时应对新出现的健康威胁的能力。值得注意的例子包括国际病原体监测网络、世卫组织呼吸道病毒监测马赛克框架、世卫组织加强国家公共卫生机构综合倡议、世卫组织公共卫生实验室系列网络研讨会以及新的世卫组织实验室认可计划和外部质量评估计划。事实证明，这些努力对于确保卫生系统能够预测和应对突发事件至关重要。各项区域举措，如欧洲区域的基因组成本核算工具和西太平洋区域的基因组优先排序讲习班，展示了加强实验室能力的不同方法。

15. 此外，还采取行动，加强了国家监测和快速反应能力，包括通过“开源流行病情报”倡议，将合作监测纳入公共卫生情报工作。同样地，也为营造有利环境，做出了各种努力，包括设立一个决策者论坛，作为讨论国家领导力、伙伴关系和数据互操作性对实现

全球合作监测的重要意义的平台。目前正在开展工作，为此类监测举措筹措可持续资金，并优先开展大流行病和流行病情报研究。

## 社区保护

16. 社区保护是防范和应对突发卫生事件的基石。认识到有效应对取决于能否直接与受影响社区合作后，将社区观点纳入突发事件应对的各个方面的工作取得了重大进展。这方面工作包括：与合作伙伴合作制定立场文件；起草一个旨在使社区积极参与防范和应对的行动框架；利用风险沟通和社区参与集体服务；试行新的信息疫情管理培训教材；扩大世卫组织流行病信息网络；建立一个以科学转化应对突发卫生事件的多利益攸关方社区；推进世卫组织的公共卫生和社会措施倡议；不断加强全球卫生安全宣传员网络；以及将社区保护概念纳入规范性产品，如最近出版的《社区准备和应对规划全球指南》以及风险社区和社区参与培训教材。这些工具可确保干预措施是有效的、文化上适当，并与其所要保护社区的需求和重点事项相一致。

17. 加强协调机制和伙伴关系以确保社区保护仍然是世卫组织的一个重点事项。已在区域一级的能力建设和活动协调方面取得相当大的进展，包括在约旦启动了一个关于针对大流行性流感和呼吸道流行病开展社区保护工作的试点讲习班，并在加纳开展了一次社区准备工作演练。世卫组织和全球一级的合作伙伴还商定了一套重点事项，以促进社区感染预防和控制并改善水、环境卫生和个人卫生。

18. 除推进社区保护的概念基础外，秘书处仍然注重与各社区密切合作，发展和运用各种关键核心能力，包括通过支持各会员国将社区保护职能纳入大流行基金提案。

## 安全和可扩展的护理

19. 安全和可扩展的护理是突发卫生事件防范、应对和抵御工作的一个重要支柱。世卫组织认识到在突发事件期间健全的卫生保健系统和公平获得干预措施至关重要，它一直在积极努力，以加强临床治疗路径，强化基础设施以提高快速增援能力，并于所有突发卫生事件期间维持基本卫生服务。在这方面开展的活动包括：启动和扩大世卫组织获得氧气倡议，以建设具有抵御力的氧气生态系统；加强卫生保健基础设施和供应链，以适应突发事件期间需求激增的情况；制定和传播关于流感、COVID-19、白喉和克里米亚刚果出血热等的循证临床操作指南，以及各种培训资源，以支持卫生保健工作者管理疾病和尽量减少突发事件对健康的影响。

20. 在突发事件期间，公平、持续地获得基本卫生服务至关重要。认识到这一事实，世卫组织发布了关于有抵御力的卫生服务的《2024-2030 年全球行动框架》，并继续领导

和支持开展关于感染预防和控制以及水、环境卫生和个人卫生等关键服务的提高认识活动。通过黎巴嫩的感染预防和控制准备工作以及卫生保健相关感染监测全球磋商等活动，向各国家和地区提供了业务支助。应对工作的重点包括支持巴勒斯坦被占领土的突发事件相关工作；为苏丹编写一份全面的水、环境卫生和个人卫生情况报告；以及为埃塞俄比亚的冲突恢复和霍乱疫情提供技术支持。这些工作加在一起，对于确保卫生系统和工作人员能够快速有效地应对突发卫生事件，最大限度地减少对受影响人口的影响至关重要。

## 获得对策

21. 确保公平和及时地获得医疗对策仍然是有效防范和应对突发卫生事件的关键。为加强卫生安全，特别是应对 COVID-19 大流行所暴露出的各项挑战，整个医疗对策价值链取得了重大进展。对病毒和细菌家族方法的重视加快了医疗对策战略的制定，并有助于确定知识差距，促进全球合作及对已知和未知威胁的防范。继续投资于病原体发现、基础研究和转化研究、监管系统和临床试验能力对于确保有效医疗对策的健全研发渠道仍然至关重要。

22. 全球制造能力多样化和促进区域自给自足一直是重中之重，特别是在低收入和中等收入国家。非洲卫生产品统一制造平台等倡议正在为更具抵御力和更加公平的供应链铺平道路。建设熟练的人员队伍和促进适应性较强的制造平台也是这项努力的重要组成部分。

23. 考虑到需要建立灵活、公平和基于风险的采购和供应系统，世卫组织正在努力制定循证政策、预先确定的医疗对策清单和需求预测方法，以确保高效和有效的采购。特别是在区域一级，与泛美卫生组织战略基金、非洲疾病预防控制中心牵头的集中采购机制、由欧盟委员会突发卫生事件防范和应对署协调的欧洲联盟联合采购协议一起，扩大各种集中采购机制以及预购协议等战略采购模式，将可增加获得关键医疗对策的机会。

24. 要确保在突发卫生事件期间及时和公平地获得医疗对策以拯救生命，就必须加大防范工作的力度，以加强研究和开发及可扩展的制造和供应链系统，世卫组织将继续在《2025-2028 年第十四个工作总规划》中倡导为此提供资金。突发卫生事件防范工作有赖于世卫组织对相关全球和区域网络及伙伴关系的持续领导，以便能够在最需要的时间和地点提供支助。

25. 世卫组织继续发挥基础性作用，通过现有平台，如共享流感病毒以及获得疫苗和其它利益的大流行性流感防范框架、国际疫苗供应协调小组和世卫组织生物中心系统，促进有效的信息共享，确保公平获得医疗对策。

## 应急协调

26. 现代的突发卫生事件错综复杂，需要建立健全的协调应对机制。加强各级应急协调的工作取得了一定进展，重点包括人员队伍能力建设、加强国家防范工作以及改善警报和反应协调。这方面的例子包括启动全球卫生应急队伍平台；全球疫情警报和反应网络发布国家疫情应对手册；以及加强公共卫生应急行动中心网络。

27. 努力加强全球突发卫生事件预防、防范、应对和抵御架构，特别是继续努力使《国际卫生条例》监测和评价框架与突发卫生事件防范、应对和抵御框架保持一致<sup>3</sup>，将有助于更好地评估和加强国家突发卫生事件防范工作。国家卫生安全行动计划等倡议、行动后审查以及“同一健康”三方业务工具和《国际卫生条例》——兽医服务绩效衔接讲习班等合作措施继续促进针对人畜共患疾病的跨部门协调和防范。

28. 更新《世卫组织紧急情况应对框架》和为会员国制定突发卫生事件警报和应对框架皆旨在提高突发事件应对工作的可预测性、及时性和有效性。经修订的公共卫生应急行动中心框架、区域和全球网络的建立、卫生应急管理套件的推出以及正在进行的培训员培训方案加强了协调、信息管理和能力建设。

## 针对特定威胁和环境应用系统能力

29. 世卫组织继续利用专家网络、合作中心和内部专门知识帮助各国评估、防范和应对流行病和大流行病威胁。世卫组织新兴威胁防范和恢复倡议成功地调整了突发卫生事件防范、应对和抵御能力框架，使之适应具体危害，从而使超过 125 个会员国开始了更新其大流行防范计划的进程。世卫组织继续协助各国针对黄热病、霍乱、脑膜炎和病毒性出血热等特定危害实施量身定制且符合突发卫生事件防范、应对和抵御框架的预防和缓解策略。

30. 减少灾害风险和应对气候危机仍然是加强突发卫生事件防范、应对和抵御工作的一个重点事项<sup>4</sup>，世卫组织就风险评估和气候相关健康影响与合作伙伴开展了合作。世卫组织和合作伙伴继续在突发卫生事件防范、应对和抵御能力与卫生领域的减少风险行动之间建立联系，包括通过与世界气象组织的一个联合项目，其中，该项目旨在制定防范和准备工作指南，以应对厄尔尼诺—南方涛动和气候变化给各国家和社区造成的健康后果。

---

<sup>3</sup> <https://www.who.int/publications/m/item/strengthening-the-global-architecture-for-health-emergency-prevention--preparedness--response-and-resilience/>（2024 年 8 月 19 日访问）。

<sup>4</sup> 见 WHA77.8 号决议（2024 年）。

31. 改进卫生—安全交界面的防范和协调（特别是针对蓄意事件）仍然是加强突发卫生事件防范、应对和抵御工作的一个重点领域。作为联合国生物风险工作组的共同牵头机构，世卫组织正在制定可在重大突发事件情况下使用的蓄意事件机构间议事规则，同时，也在更新自身的此类程序。世卫组织还参加了由联合国反恐怖主义办公室牵头的“发生化学和（或）生物袭击时的机构间互操作性和沟通”项目，并正在起草与国际刑事警察组织的谅解备忘录。

32. 世卫组织在人道主义环境中保护健康的工作继续有赖于强有力的伙伴关系，包括机构间常设委员会内部的伙伴关系。长期危机往往发生在脆弱、易受伤害和冲突环境中，在这种情况下实施突发卫生事件防范、应对和抵御框架需要采用灵活和以人为本的办法。世卫组织在 150 个国家设有专门小组，它会继续快速评估实地需求，协调卫生群组的应对工作，并与约 900 个群组伙伴、政府和非国家行为体合作，提供基本卫生服务，防止紧急情况下的袭击医疗机构事件。

## 结论

33. 突发卫生事件防范、应对和抵御系统各项相互关联的重要职能——合作监测、社区保护、安全和可扩展的护理、获得对策和应急协调——之间的协作努力表明了对建立一个更具抵御力和更加公平的全球卫生安全架构的集体承诺。

34. 通过《国际卫生条例（2005）》修正案、为达成一项大流行协定而正在进行的谈判以及建立健全的监督和咨询机制都是朝着更有效和更协调地应对未来突发卫生事件迈出的关键步骤。然而，还需要采取进一步行动，确保可持续和可预测的资金，消除资源获取方面的不平等并加强国家能力，特别是低收入和中等收入国家的能力。

35. 世卫组织仍致力于与合作伙伴和利益攸关方合作，应对这些挑战，并在所取得进展的基础上再接再厉。通过持续努力、创新解决方案和注重协作与公平，将可以建成一个能够更好地预防、发现和应对突发卫生事件的世界，并保障所有人的健康和福祉。

## 常设委员会的行动

36. 请常设委员会注意本报告。还请常设委员会在讨论中就下述问题提供意见和指导。

- 秘书处如何支持开展工作，以确保有效利用现有和未来的治理机制和工具，在各级进一步制定、调整和实施突发卫生事件防范、应对和抵御框架，并确保各项能力适应特定环境中的特定威胁？

- 秘书处如何与会员国和伙伴组织合作，提高旨在加强突发卫生事件防范、应对和抵御的所有全球、区域和国家举措和战略之间的一致性？

= = =