



## 加强世卫组织防范和应对突发卫生事件会员国工作组 提交世界卫生大会特别会议的报告草案

### 背景

1. 加强世卫组织防范和应对突发卫生事件会员国工作组的职权源自 WHA74.7 号决议（2021 年）。该决议要求工作组：

(a) 审议大流行病防范和应对独立小组、《国际卫生条例（2005）》审查委员会和独立监督和咨询委员会的调查结果和建议，同时考虑到世卫组织的相关工作，包括源自 WHA73.1 号决议（2020 年）和 EB148/12 号决定（2021 年）的工作，以及其它相关机构、组织、非国家行为者的工作和任何其它相关信息；并且

(b) 请工作组提交一份报告，酌情向世卫组织秘书处、会员国和非国家行为者提出行动建议，通过执行委员会第 150 届会议提交第七十五届世界卫生大会审议。

2. 卫生大会在另一项相关决定（WHA74(16)）中，请工作组“优先评估关于制订一项世卫组织防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书的益处，并提交一份报告供卫生大会特别会议审议”。

3. 考虑到这两项相互关联的任务以及报告所需时间表，工作组将提交两份报告。它将向 2021 年 11 月 29 日-12 月 1 日世界卫生大会特别会议提交第一份报告；将向 2022 年 1 月 24 日至 29 日执行委员会第 150 届会议提交第二份报告。这两份报告相辅相成，有助于发挥协同作用，全面推进开展这两项任务。

4. 本报告按照 WHA74(16)号决定，评估了制订世卫组织防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书（下称“新文书”）的益处，以确定用于拟订或谈判这方面一项公约、协定或其他国际文书的政府间进程。工作组将按 WHA74.7 号决议的指示继续拟订第二份报告，审议所有有关建议以及各种实施行动和工具，包括制订一项新文书和有

针对性修订《国际卫生条例（2005）》，供世卫组织理事机构审议，并酌情由世卫组织秘书处、会员国和非国家行为者采取进一步行动。

5. 工作组商定，需要以高效、有力、包容、共识和透明方式开展工作，确保所有会员国大力参与。工作组还商定，鉴于其工作重点是加强世卫组织防范和应对突发卫生事件，闭会期间如分组开会，应连续开会且分组会不得超过两次，以便会员国能够最大限度地参与。

6. 工作组在 2021 年 7 月至 11 月期间举行了四次会议。工作组在闭会期间还数次进行非正式磋商，讨论了加强《国际卫生条例（2005）》、公平、卫生架构、新工具益处等专题，并与非国家行为者进行了两次对话。为促进更好地传递信息和会员国参与，主席团向世卫组织 6 个区域委员会中的 5 个<sup>1</sup>通报了情况，为区域利益攸关方相互交流意见提供了机会，鼓励各区域委员会参与工作组审议工作，并了解各区域的有关经验。

7. 在 2021 年 7 月 15 日和 16 日第一次会议上，工作组选举了主席团成员<sup>2</sup>，并通过了其职权范围和工作方法，包括各相关重要利益攸关方的参与方式以及工作组的时间表和可交付的成果。可在线获取主席团编写的工作组会议纪要<sup>3</sup>。

## 评估关于制订一项世卫组织防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书的益处

8. 普遍认为突发卫生事件防范和应对领域的一些重要事项可能无法仅在《国际卫生条例（2005）》范畴内处理，因此，最好通过制订一项新文书或通过世卫组织的另一个规范性、政策性或规划性工具处理这些事项。此外，关于一些建议和主要领域，世卫组织将需要与其他可能对这些事项和建议具有相关职权的机构大力协调。会员国提出了以下事项：

- (a) **公平**。会员国认为，无论是作为一项原则，还是作为一种结果，公平对全球卫生都至关重要。会员国强调指出，在能力建设、公平及时获得和分发医疗工具、解决阻碍及时获得和分发医疗工具的因素以及处理相关问题（如研究与开发、知识产权、技术转让、在紧急情况期间增强/扩大地方和区域制造能力）以发

---

<sup>1</sup> 非洲区域委员会、美洲区域委员会、东南亚区域委员会、东地中海区域委员会和西太平洋区域委员会。

<sup>2</sup> 联合主席 – 印度尼西亚的 Grata Endah Werdaningtyas 女士阁下和美利坚合众国的 Colin McIff 先生；副主席 – 博茨瓦纳的 Malebogo Keabonye 博士；法国的 François Rivasseau 先生阁下；伊拉克的 Ala Alwan 博士；新加坡的 Lyn James 博士。

<sup>3</sup> <https://apps.who.int/gb/wgpr/c/index.html>。

现、开发和提供有效医疗工具以及其他手段和技术等方面，特别是在预防、防范和应对突发卫生事件方面，公平问题至关重要。其中每个领域都很复杂，但公平问题是造成目前系统崩溃的关键因素。在医疗工具方面取得了前所未有的进展，但仍面临的一大挑战是，应确保普遍和公平地获得和分发医疗工具，以实现全民健康覆盖目标。可在一个新文书框架内和在其他一些相关全球论坛的讨论中，大力解决这一问题。

(b) **“一体化卫生”方针。**这引起了强烈兴趣，但需要就此做出进一步澄清和开展合作。尤其需要指出的是，“一体化卫生”概念不限于大流行防范和应对范畴。其中许多方面超出了《国际卫生条例（2005）》的范围，而且较为复杂。其复杂性在于涉及全球和国家众多行为者。但实行“一体化卫生”方针可能会为国际社会带来重大益处，有助于减少今后新发人畜共患病的风险。

(c) **预防、快速风险评估、发现和应对。**这方面的一些内容可以在关于如何加强《国际卫生条例（2005）》的实施、合规和有针对性修订工作的讨论中处理，而另一些内容则可在新文书框架下处理。会员国广泛支持加强集体努力，以预防和迅速发现疫情并分享信息，有效应对可能会造成大流行的疫情。

(d) **履行《国际卫生条例（2005）》确定的各项义务和实行问责制。**虽然《国际卫生条例（2005）》规定了解决争端条款，但至今尚未援用过该条款。许多会员国希望优先加强合规工作，并认识到鼓励实施和协助应对的重要性，但是，是通过加强《国际卫生条例（2005）》，还是在新文书框架下才能最妥善做到这一点，会员国仍有分歧。

(e) **资金。**会员国确认需要向世卫组织提供充足和可持续的资金，以便世卫组织能够发挥其《组织法》所规定的在全球卫生领域的领导和召集作用。会员国还确认国家需要提供投资，另外，国际金融机构和全球现有卫生机构等其他行为者需要在此方面发挥领导作用。

(f) **通过加强快速部署能力，并通过努力实现全民健康覆盖和加强卫生系统，包括加强初级保健、卫生人力和社会保护等，坚定迅速地应对大流行。**

(g) **通过加强和扩大病原体、遗传信息和生物样本及其利益的共享网络、机制和激励措施，促进分享样本。**会员国认为分享样本很重要，同时还需要有适当的鼓励办法和分享惠益措施，以支持更公平地防范和应对突发卫生事件。会员国对于在世卫组织主持下探索更全面的机制持开放态度。

(h) 采取结构性办法促进整个政府和全社会预防、防范和应对大流行以及其他突发卫生事件是会员国的一大重点。

(i) **错误信息和假信息。**会员国认识到，需要采取国家和全球协调一致的行动，处理有害公众健康的错误信息、假信息和污名化问题。

## 世卫组织新公约、协定和其他文书的益处

9. 工作组的讨论结果显示，制订关于加强大流行防范和应对的新文书可能有一些好处：

(a) 做出高级别政治承诺和采用整个政府和全社会方针，加强跨部门一致性和开展跨部门动员工作。这可能有助于保持重点和促进维持势头，确保大流行防范和应对仍是世界领导人议程上的一个经常项目。

(b) 考虑到 21 世纪全球卫生格局，可利用机会扩展、更新和加强世卫组织的领导和协调作用以及世卫组织作为国际卫生工作的权威指导和协调机构的职能，包括改进与民间社会和私营部门的交往。这可为决策者和领导人提供防范和应对大流行的明确路径，有助于在国家和全球范围内保持一致性和避免分散化。世卫组织的《组织法》明确规定可以制订新文书，而且世卫组织有管理整个政府和全社会参与实施的文书（例如《世卫组织烟草控制框架公约》）的经验。

(c) 通过新文书缔约方会议等，为新文书及其防范和应对大流行目标争取各方支持。

(d) 有助于增强新文书各缔约国对在高级别共同承诺开展大流行防范和应对工作的信心。

(e) 在新文书中遵循世卫组织《组织法》（序言）所述的各项原则，包括遵循不歧视原则和落实可达到的最高健康标准的权利。这些原则很重要，能够增进公平和全民健康覆盖，确保现在和将来公平获得医疗工具和卫生服务。正如 COVID-19 疫情所显示的那样，商定需采取的具体行动不仅对公平本身至关重要，而且对于改善全世界所有人的健康结果也至关重要。

(f) 解决公平获得疫苗、治疗工具和诊断试剂等抗疫工具的问题。可在一个框架下促进采取具体措施和建立长期机制，通过增加当地生产、分享有助于扩大生产能力的技术和技能以及加强监管制度，协助开发、生产和扩大抗疫工具。

(g) 为防范和应对大流行分享数据、样本、技术和惠益。已有一些与病原体共享有关的具有法律约束力的协议，但世卫组织目前并无关于在考虑到大流行防范和应对工作的现实和需求情况下共享病原体或其惠益的全面框架。

(h) 人畜共患病是今后大流行病的最可能来源之一，而新文书有助于减少今后人畜共患病风险。这可能需要加强现有的平台和监测工作，促进人类、动物和环境卫生部门多部门伙伴关系，并促进实行符合“一体化卫生”方针的具体对策。

(i) 通过加强初级卫生保健服务、卫生保健工作者队伍和实现全民健康覆盖，支持建立强大、有韧性和具包容性的卫生系统，为大力和有效防范、预防、发现和应对大流行病系统奠定坚实的基础。

10. 许多会员国强调指出，根据世卫组织《组织法》第十九条制订一项防范和应对大流行文书可带来若干益处。根据《组织法》第十九条制订的文书对选择加入的缔约国具有法律约束力。无论从政治角度来看，还是从规范角度来看，与不具法律约束力的规定相比，具有法律约束力的文书可能有助于更持久处理关键的大流行防范和应对问题。

11. 会员国注意到，大流行防范和应对独立小组提出了建议，认为需要制订一项大流行条约，以加强全球大流行协调和应对行动。世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会以及《国际卫生条例（2005）》在 COVID-19 应对期间的运作情况审查委员会也注意到了这项建议。

### 各会员国可制订的世卫组织文书及其潜在用途

12. 世卫组织《组织法》规定，卫生大会可制定以下三类文书<sup>1</sup>：

(a) 根据第十九条，卫生大会可采纳公约或协定（考虑选用）。

(b) 根据第二十一条，卫生大会可通过规章（不考虑选用）。

(c) 根据第二十三条，卫生大会可提出建议（无约束力）。

13. 工作组认定，卫生大会可以通过多种手段推进工作组的相关任务，处理世卫组织职权范围内的任何特定卫生专题，包括大流行防范和应对。从治理或法律角度而言，关于加强《国际卫生条例（2005）》（例如通过有针对性修订此文书）还是订立新

<sup>1</sup> [https://apps.who.int/gb/wgpr/pdf\\_files/wgpr3/A\\_WGPR3\\_6-ch.pdf](https://apps.who.int/gb/wgpr/pdf_files/wgpr3/A_WGPR3_6-ch.pdf)。

的文书，这两个选项在法律上都是可行的，并不是非此即彼。另外，也可针对世卫组织治理等相关事项通过补充性决议和决定，并在世卫组织现有技术工作范畴内提出建议。

14. 会员国不建议、也不赞成重新谈判整个《国际卫生条例（2005）》或再次启动有关进程。会员国在讨论关于加强《国际卫生条例（2005）》和订立一项新文书的建议时，需要考虑上述各项备选方案，并指明下一阶段工作方向。

15. 还可通过实施现有条款和规定加强合规程度。《国际卫生条例（2005）》第五十四条第（一）款规定，“缔约国和总干事应该根据卫生大会的决定向卫生大会报告本条例的执行情况”。卫生大会可以利用这项规定调整缔约国的报告义务，例如，可举行《国际卫生条例（2005）》报告会议。

16. 世卫组织《组织法》第六十一条至第六十五条进一步支持通过提高透明度和加强报告承诺来促进合规工作。《组织法》第六十一条至第六十五条确定了会员国向世卫组织的总体报告义务，包括根据《组织法》订立的公约、协定和条例向世卫组织的报告义务。

### **启动防范和应对大流行新文书制订程序可能带来的风险**

17. 风险包括：谈判新文书可能旷日持久，或谈判出现僵局，以及在政府间谈判资源方面的承诺和时间不足等。还可能会有会员国认为世卫组织并无处理新文书可能涵盖的所有领域的事项或强制实施新文书的职权或优势。

18. 还有结构性风险因素，例如，新文书起草不当（包括因目前缺乏信息和未能全面评估大流行应对情况而导致文书起草不当），《国际卫生条例（2005）》缔约国义务与新文书下的义务可能会重叠或相互抵触等。一些会员国就如何在评估新文书益处的同时确保现有工具的最大效率和效力以及可持续资源（包括新文书所需资金）提出了供考虑的若干问题。会员国还就根据《组织法》第十九条制订公约（“考虑选用”）如何可能因签署国不足而降低新文书效力表示关切。一些会员国表示持开放态度，认为可充分利用上文提及的世卫组织《组织法》授予的法律灵活性，启动新文书谈判进程，同时希望在最后文书类型上保持灵活性，在达成最后协议之前若能就某些内容达成一致，可以采用“速胜”办法。

19. 鉴于由会员国主导的明确、高效、有力、透明、包容程序的目标，考虑到需要所有会员国努力达成共识，并考虑到在持续大流行疫情期间时间和资源有限，谈判资源分散化也是一个令人关注的问题。

## 有待进一步审议的重要问题

20. 在第二次和第三次会议上，会员国开始讨论若干独立审查小组或委员会提出的建议，其中重点讨论了大流行防范和应对独立小组、《国际卫生条例（2005）》在COVID-19应对期间的运作情况审查委员会、世卫组织突发卫生事件规划独立监督和咨询委员会提出的各项建议，并考虑到了全球防范工作监测委员会等其他有关机构的工作，进一步清楚了解如何对建议进行分类，列明共同点、不同点和实施时间框架以及实施现况。

21. 会员国在讨论中强调了三大要点：第一，应加强世卫组织在全球卫生架构中的中心地位；第二，维持现状是不能接受的；第三，工作组必须愿意灵活应变，推进其密切相连的两项任务。在初步归纳建议后，工作组开始讨论秘书处对各项建议的评估、可用于落实重点建议的机制以及目前落实状况（见文件 A/WGPR/3/5）。

22. 进一步分析了各项建议，以确定各项建议之间的共同点和不同点。会员国同意将建议分为四大类：(1)领导和治理；(2)系统和工具；(3)筹资；(4)公平。

23. 从各会员国在工作组中迄今讨论情况来看，已逐渐形成共识，认为工作组需要继续讨论落实这些建议的可行性，特别是如何通过以下各点落实这些建议：

- (a) 制订一项国际新文书；
- (b) 加强《国际卫生条例（2005）》；
- (c) 探讨如何使用世卫组织现有的工具和机制。

24. 工作组还反复重申需要以高效、有力、包容、共识和透明的方式开展工作。工作组还认为需要加强世卫组织在突发卫生事件中的作用，并共同承诺加强全球、区域和国家防范和应对工作。将在向执委会提交的第二份报告中更深入审查工作组围绕各项建议及其对加强世卫组织工作和全球大流行防范和应对工作的适用性的讨论情况。有若干事项涉及评估世卫组织制订新文书的益处，因此值得在此略加论述。

(a) **加强治理。**会员国表示愿意加强世卫组织的治理和监督工作，并普遍认为需要增加会员国对世卫组织治理的参与和指导。

(b) **加强《国际卫生条例（2005）》。**会员国重申支持《国际卫生条例（2005）》，认为它是全球卫生架构的一个关键组成部分。许多会员国还表示支持通过实施、遵守或开展有针对性修订工作等，加强《国际卫生条例

(2005)》，而不是重启对整个文书的谈判。但有必要商定如何确定这些事项以及将处理哪些事项。已确定的可供考虑的一些事项有：

(i) 建立或加强《国际卫生条例（2005）》的核心能力，包括为这些核心能力提供资金，促进在国家和次国家级实施和遵守《国际卫生条例（2005）》，并通过定期国家审查或采用普遍卫生防范审查等机制加强共同问责。会员国注意到目前正在开展普遍卫生防范审查试点工作，并要求通报这方面最新情况；

(ii) 按照《国际卫生条例（2005）》在 COVID-19 应对期间的运作情况审查委员会的建议，促进及时透明共享疫情暴发信息；

(iii) 增强世卫组织提供技术协助的能力，包括在适当顾及和尊重国家主权的情况下迅速进入疫情地点；

(iv) 在宣布已发生国际关注的突发公共卫生事件时，提供明确的行动指导，并可发布中级警报；

(v) 修订《国际卫生条例（2005）》的修正程序，以便能够更灵活地适应或应对今后的动态和进展。

25. 有会员国提出，修订《国际卫生条例（2005）》有以下若干风险：

(a) 谈判修正案的时间过长或谈判陷入僵局，以及政府间谈判资源和时间承诺不足；

(b) 如果修订导致重启整个《国际卫生条例（2005）》谈判，可能会产生意想不到的后果，丧失相关性或连贯性，并可能会在总体上削弱新文书；

(c) 鉴于由会员国主导的明确、高效、有力、透明、包容程序的目标，考虑到需要所有会员国努力达成共识，并考虑到在持续大流行疫情期间时间和资源有限，谈判资源分散化也是一个令人关注的问题；

(d) 可能会增加《国际卫生条例（2005）》的复杂性；

(e) 由于需要就改革《国际卫生条例（2005）》达成共识，结果可能会差强人意；

(f) 在国家法律中纳入新修订的内容需要时间。



## 结论和前进方向

26. 会员国认为制定一项新文书有若干好处，同时也确认《国际卫生条例（2005）》仍是目前在防范大流行方面具有法律约束力的重要文书。工作组确认了上文第 8 段(a)至(i)分段中确定的可在世卫组织主持下制定的一项新文书中予以妥善处理的一些专题的重要性。

27. 工作组提出供卫生大会特别会议考虑的前进方向是，应全面一致地确定以下一项或多项进程：(a)制订一项世卫组织防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书，(b)通过实施、遵守、支持建立《国际卫生条例（2005）》核心能力和有针对性地修订《国际卫生条例（2005）》等，加强《国际卫生条例（2005）》。

28. 工作组将继续采用连贯、灵活、可预见、包容的工作方法，以涵盖工作组各方面任务。鉴于所有这些讨论工作的相互关联性，这将使工作组能够保持和加强对世卫组织和有关合作伙伴的总体一致性。

29. 工作组建议卫生大会特别会议考虑以下各点：

(a) 建立一个政府间谈判机构，由该机构负责制订一项世卫组织防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书；

(b) 提出一项由会员国主导的明确、高效、有力、透明和包容的进程，说明如何确定和制订新文书的实质性内容和预稿、新文书的谈判方式以及时间表；

(c) 支持工作组继续根据 WHA74.7 号决议开展工作，包括确定用于落实世卫组织技术工作范围内的各项建议的工具，进一步制定关于加强《国际卫生条例（2005）》的建议，包括有针对性地修订《国际卫生条例（2005）》，并列明哪些内容可在其他场所得最到最有效解决。

= = =