



第七十七届会议
议程项目 128
全球卫生与外交政策

加强全球大流行病预防、防范和应对工作的进展情况

秘书长的说明*

秘书长谨此转递世界卫生组织总干事根据大会第 [76/257](#) 号决议提交的、关于加强全球大流行病预防、防范和应对工作进展情况的报告。

* 本报告在截止日期之后提交以反映最新情况。



世界卫生组织总干事关于加强全球大流行病预防、防范和应对工作进展情况的报告

一. 将大流行病预防、防范和应对提升至最高政治领导级别

1. 新型冠状病毒病(COVID-19)疫情对社会各个领域产生了广泛影响,导致卫生收益受到影响,实现全民健康覆盖和更广泛的《2030年可持续发展议程》的努力受挫。各国对这种速度和规模的流行病措手不及:在所有区域和收入水平的国家中,有92%的国家报告说,至少有一项基本保健服务受到一定程度的干扰。成员国面临的最重大挑战包括保健和护理人员队伍的枯竭和负担,而资金不足以及供应和设备短缺又加剧了这一问题。由于COVID-19疫情的关系,社区难以提供医疗保健,数据方面的不足成为拖累了公共卫生战略的实施。

2. 2022年3月29日,大会通过了关于将大流行病预防、防范和应对提升至最高政治领导级别的第76/257号决议。本报告是根据该决议第18段提交的;该段请世界卫生组织(世卫组织)总干事向大会第七十七届会议提交报告,说明在加强全球大流行病预防、防范和应对工作的最新进展情况。

3. 在2022年5月举行的第七十五届世界卫生大会上,世卫组织总干事经与成员国和合作伙伴磋商,提出了10项建议,¹以公平、包容和一致性原则为基础,在世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书(大流行病协定)的支持下,加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御的全球架构。

4. 这些建议基于对全球应对COVID-19疫情举措的各种独立审查提出的300多项建议和关于以往疾病暴发的报告,并考虑到成员国在2022年3月和4月世卫组织磋商进程中,以及通过其他多边论坛(包括二十国集团和七国集团)正在进行的磋商进程,所表达的观点。

5. 这10项建议旨在加强对突发卫生事件防范、应对和抵御的治理;增加可用于突发卫生事件防范、应对和抵御的国内和国际资金,并提高资金分配效率;加强预防、发现突发卫生事件并迅速作出反应的系统和工具;加强世卫组织并增强其权能,包括通过更可持续的筹资模式这样做。

6. 在世界卫生大会召开以来的几个月里,世卫组织继续与成员国和合作伙伴协作并进行广泛协商,以完善这10项建议,并在某些情况下开始实施这些建议。下文分三大类——治理、制度和筹资,列出每项建议迄今为止的磋商和执行进展情况(关于适用于每项建议的不同磋商机制和论坛,见附件)。更新后的10项建议的磋商草案将在2023年1月世卫组织执行委员会下次会议前公布。

¹ 世卫组织,“共同建设更安全世界的10项建议——加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构”,征求意见稿,2022年6月。

7. 本报告还详细介绍了获取 COVID-19 工具加速计划(ACT 加速计划)的后续步骤, 以及 2022 年 9 月 ACT 加速计划过渡到突发卫生事件防范、应对和抵御的影响以及全球继续应对 COVID-19 大流行疫情的情况。

二. 治理

8. 要使各国和合作伙伴能在政治意愿激励下, 利用维持积极变化的资源, 本着共同目标开展集体工作, 就务必要效治理全球突发卫生事件防范、应对和抵御。下文概述了 2022 年 3 月以来在加强突发卫生事件防范、应对和抵御全球治理方面取得进展的关键领域。

大流行病协议

9. 世卫组织成员国通过政府间谈判机构, 目前正在谈判一项世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书。政府间谈判机构正在 2022 年 9 月至 10 月期间的四个日期就选定的关键问题与专家举行非正式、有重点的磋商, 所有世卫组织成员国和相关利益攸关方均可参加。磋商的成果, 连同预定举行的公开听证会的成果、成员国和相关利益攸关方对工作草案的书面意见、政府间谈判机构第二次会议的意见以及区域磋商的意见, 将为概念性预稿的制定提供资料; 2022 年 12 月政府间谈判机构第三次会议将讨论此预稿。政府间谈判机构将向 2023 年第七十六届世界卫生大会提交一份进展报告, 并将其成果报告提交 2024 年第七十七届世界卫生大会审议。

对《国际卫生条例(2005)》作出有针对性的修正

10. 在谈判大流行病协议的同时, 成员国继续通过《国际卫生条例(2005)》修正问题工作组, 审议对《国际卫生条例(2005)》所作的有针对性的修正。讨论的重点是加强对各国执行《条例》工作的问责, 包括通过举行缔约国会议这样做; 加强突发公共卫生事件的通报、核查和信息共享; 并简化《条例》修正案生效的程序。

突发卫生事件理事会和委员会

11. 世卫组织继续倡导加强与突发卫生事件防范、应对和抵御有关的政治参与和领导, 为此在国家元首一级设立了全球突发卫生事件理事会、世卫组织执行局紧急情况常设委员会和世界卫生大会紧急情况委员会。在 2022 年 5 月举行的世卫组织执行委员会最近一次会议上, 执行委员会成员一致投票决定成立突发卫生事件预防、防范和应对常设委员会, 一旦世卫组织各区域提名其成员供执行委员会通过沉默程序正式任命, 常设委员会将举行第一次会议, 会议定于 2022 年 10 月底前举行。继续就设立全球卫生安全理事会和世界卫生大会紧急情况委员会的问题与成员国进行协商。

普遍卫生与防范审查

12. 总干事提议进行普遍卫生与防范审查，以提高成员国在查明和弥补《国际卫生条例(2005)》核心能力差距方面的问责制和透明度，最终改善突发卫生事件防范。设想为普遍卫生与防范审查之核心的创新同行审查机制旨在为成员国制定和监测相关建议提供更多激励。为指导审查进程的技术发展，世卫组织现已召集了一个全球技术专家组，就审查的技术内容提供专家意见，包括实地测试和试点进程草案。技术咨询小组开会并报告其活动，已有四次。²

三. 系统

13. 在国家、区域和全球各级防范、预防、发现和有效应对突发卫生事件的能力取决于一套相互关联的多部门突发卫生事件防范、应对和抵御系统的实际准备情况：协作监测；社区保护；安全和可扩展的临床护理；采取反制措施；以及突发情况协调。

14. 在 2022 年 9 月一整个月期间，世卫组织都在征求世卫组织各区域委员会的反馈意见；世卫组织目前正在启动一个外展进程，以汇集广泛的合作伙伴和利益攸关方。世卫组织及其合作伙伴将共同制定更详细的建议，以加强国家以下各级和国家一级的核心能力，通过合作伙伴关系和网络在区域和国际两级提供支持，并与相关的区域一级倡议和机制保持一致和联合，以协调必要的工具、技术以及其他技术和物质资源的交付，以根据下文所述的广泛愿景和目标，可持续地加强五个突发卫生事件防范、应对和抵御核心系统中的每一个系统。

15. 将在世卫组织执行委员会下次会议之前公布 10 项建议的最新磋商草案，其中将包含每一个突发卫生事件防范、应对和抵御核心系统和子系统的最新愿景和目标，但有待与合作伙伴和成员国进一步磋商。

协作监控

16. 一个真正互联的全球公共卫生情报系统可以使得检测新出现的疫情、快速交流信息和迅速启动适当反制措施的能力发生革命性的变化。要准确、及时地提供有关初现、传播、易感性、发病率和死亡率的信息，以及对风险和脆弱性形成深入的背景了解，就需要在一系列合作伙伴之间进行协调、合作和创新，以实现三个总体性的目标：

(a) 加强国家综合疾病、威胁和脆弱性监测，目的是加强国家、区域和全球监测系统之间的联系，所有监测信息都会提供给各国政府的一个明确机构，以便加以汇总和供决策参考。针对特定病原体或监测领域建立的全球监测系统，如全球流感监测和应对系统和全球预警系统，为今后的发展奠定坚实的基础；

(b) 提高病原体和基因组监测的实验室能力，目的是维持一个综合实验室网络，其中包括临床、哨点和参考实验室，并在紧急情况下获得增援能力。许多国

² 普遍卫生与防范审查技术咨询小组，第 4 号会议报告(2022 年 7 月 18 日)。

家在 COVID-19 疫情期间建立起来的能力可用于扩大实验室和检测能力，提高基因组监测能力，同时，已通过世卫组织生物中心系统，着手加强国际平台以实现生物样本和遗传数据共享；

(c) 风险评估、事件侦测和反应监测的协作办法旨在结合先进的数据和分析工具，发展能够汇总和利用不同来源信息的机制。世卫组织大流行病和流行病情报中心正是本着这一目的而成立的，旨在建立协作、信任的社区，其中包括国家公共卫生机构等一系列多学科实体。来自开源软件的流行病情报倡议是另一个例子，显示如何将不同的网络和系统结合起来，制定统一的、涵盖所有危害的“同一健康”方法，以早期发现、核实、评估和通报对公共卫生的威胁。

社区保护

17. COVID-19 大流行疫情着重说明了一件简单的事情，即：任何有效的突发卫生事件措施都必须以社区及其利益为核心，因此，社区必须成为防范、预防和加强抵御突发卫生事件的努力的中心。要保护各社区，国家以下、国家、区域和国际各级的合作伙伴就需要共同努力，以实现三个总体目标：

(a) 积极主动的风险沟通和“信息疫情”管理，以告知各社区并建立对公共卫生当局的持久信任，包括以 COVID-19 大流行疫情期间启动的举措为基础，加强社交媒体聆听和情绪分析；使卫生信息适应社区情况；并增强社区的权能，以加强抵御错误信息和虚假信息的能力；

(b) 社区参与，根据当地情况共同制定人口和环境干预措施，以确保紧急疫苗接种、媒介控制以及旅行和贸易措施等公共卫生和社会措施具有包容性、公平性，并适应当地情况；

(c) 采取多部门行动，确保社会和经济福利，从生计保护到粮食安全和尊严不等。

安全且可扩展的临床护理

18. 一个强有力的突发卫生事件防范、应对和抵御架构根植于强有力的国家卫生系统和初级卫生保健之中。要发现、预防和应对突发卫生事件，就必须具备高质量的保健服务和能力。具有复原力的卫生系统拥有资源和能力，能够重组和重新部署现有资源，以应对突发卫生事件等冲击。要建立卫生系统的力量和复原力，就需要结成广泛的合作和伙伴关系，以实现以下三个先决条件：

(a) 通过以下各项措施，提供安全和可扩展的紧急护理：发展有复原力的基础设施和安全的卫生设施，制定可适应各种紧急情况的紧急护理途径，并建立机制，确保在危机时期提供拯救生命和确保健康生活所需的药品和其他后勤服务；

(b) 保护卫生工作者和病人，包括保护卫生设施和卫生工作者不受攻击，维持安全的保健服务业务，并在提供基本保健服务期间减少传染病传播的风险；

(c) 具有复原力的基本保健服务，以确保护理的连续性，这对于实现全民保健服务而言具有关键意义。需要建立创新机制，以监测紧急情况期间基本保健服

务连续性的中断情况，并通过强大、适应性强和资源充足的保健系统和工作人员队伍建设复原力。

利用反制措施

19. 一些现有的伙伴关系和法律协定增加了获得疫苗、治疗和诊断等反制措施的机会，主要是针对流感、天花、黄热病、霍乱和脑膜炎等特定病原体。国际疫苗供应协调小组提供了一个框架，以管理和协调在重大疫情期间向各国提供紧急疫苗供应和抗生素事宜。《大流行性流感防范框架》使发展中国家能够获得疫苗和其他与大流行有关的用品。世卫组织关于预防流行病的研发蓝图允许在流行病期间迅速启动研发活动，使用研发路线图和针对重点疾病的目标产品简介。为应对 COVID-19 大流行疫情，2020 年启动了 ACT 加速计划(见下文第五节)，以加快 COVID-19 检测、治疗和疫苗的开发，并确保其公平分配。这些倡议为加强全球多部门合作铺平了道路，以实现三个优先目标，确保世界预先做好准备，应对未来的流行病和大流行疫情威胁：

(a) 通过预先谈判达成的利益分享协议，在全球和区域运作模式支持下，快速开展研究和开发工作；该模式有助于制定共同的全球研究和开发议程，以加强协调工作，为研究和发现创造有利环境，建立标准化平台，以公平地扩大临床试验规模，并建立监管和法律框架，以指导研究和加快审批；

(b) 通过技术转让建立可扩展的制造平台，与得到预先商定的资本、生产和许可证协议支持的分布式制造能力相联系，并拥有能够迅速进行调动的扩大的能力；

(c) 协调采购和应急供应链，根据最大需求确定利用反制措施的程度，并以预先确定的基本用品和药品清单为基础；预先谈判的协调采购，以确保此种利用；协调全球需求汇总，以优化风险分担；公平和透明的利用(反制措施)和基于需要的分配；以及加强全球、区域和国家的物流和配送。

突发情况的协调

20. COVID-19 大流行疫情显示，当前的国家、区域和全球应对机制并不具备快速发现健康威胁并采取果断和协调一致的对策的能力。疫情还展示了通过强有力的合作和协调可以取得的成就：既有联合国 COVID-19 危机管理小组在联合国层面进行的战略规划和业务交付，也有推动部署数百个特派团在世界各地提供紧急护理的应急医疗队倡议。

21. 所有国家都应能够利用一个跨一系列学科的专业网络，由值得信赖和训练有素的国家专家组成，其中包括流行病学家、医生、护士、实验室人员、后勤人员、风险传播者、人类学家、兽医、环境学家和应急协调员，以预防、防范和做好业务准备，以便迅速发现和应对新的健康威胁。当面临新出现的区域和(或)全球威胁时，需要召集一批国家应对突发卫生事件领导人，以执行高度协调的全球应对行动。还需要建立一个全球团结和支持系统，以便在区域和全球调动一批专门的专家，必要时为任何国家提供支持。这支来自国家机构和国际网络的全球团队需

要得到培训和装备，以便迅速部署。这支全球队伍成员应来自每一个国家，代表着所有国家对全球卫生安全和为最弱势群体服务的承诺。

22. 此外，所有国家和合作伙伴都应能够利用可扩展的突发卫生事件应对协调机制和标准化和通用的应急响应框架，促进整体政府和全社会对所有危害造成的突发事件作出有效和一致的反应，包括 COVID-19 大流行疫情等多方面危机。

与联合国系统协作

23. 在整个 COVID-19 大流行疫情期间，联合国系统内的协调起到了至关重要的作用，持续和加强协作对于确保联合国系统做好准备防范和应对未来的突发卫生事件而言至关重要。

24. 机构间常设委员会在社区风险通报、监测和后勤等领域开展合作，以确保需要这种支持的各国卫生系统得到加强，包括通过与营养、粮食安全以及水、环境卫生和个人卫生等与卫生密切相关的部门建立伙伴关系这样做。

25. 联合国系统内协调的其他例子有：2020 年 2 月，在世卫组织领导下，启动了 COVID-19 危机管理小组，该小组包括超过 23 个联合国实体，并在 2022 年任命了 COVID-19 疫苗国家准备就绪和交付工作全球首席协调员，为各国的 COVID-19 接种工作提供广泛支持。

四. 筹资

26. 根据世卫组织-世界银行 2022 年向二十国集团提交的分析，为有效预防和防范突发卫生事件提供资金，估计每年将额外需要 100 亿美元，应对突发事件所需资源估计每年额外需要 50 亿美元。有效的筹资不仅取决于更多的资金，而且取决于更有效的机制，以确保这种资金得到迅速分配，并有针对性地填补重大缺口。下文概述了加强筹资建议的协商和执行进展情况。

财务-健康协调

27. 二十国集团财政和卫生联合工作队的工作将继续探讨如何最好地建立一个论坛或机制，以支持协调和促进对突发卫生事件防范、应对和抵御的国内投资，更有效地利用国际投资，并查明突发卫生事件防范和应对工作筹资方面的主要差距。

金融中介基金

28. 2022 年 9 月 9 日，世卫组织和世界银行正式成立了大流行病预防、防范和应对金融中介基金。新基金由一个理事会监管，理事会将制定总体工作方案并作出供资决定，主权捐助者和潜在的执行国政府平等地参加理事会，并吸纳基金会和民间社会组织的代表。这反映了基金致力于包容性和公平性，并致力于以高效率、灵活性和高标准的透明度和问责制开展业务。世卫组织和世界银行将与民间社会组织和其他利益攸关方协商，加强与理事会的协作，以在 2022 年 11 月首次征集提案之前，使基金投入运作，并制定其成果框架和优先事项。

为应对工作筹措资金

29. 世卫组织突发事件应急基金改变了该实体提供快速支援的能力，但现在需要扩大，以部署多学科和多部门伙伴以及国家工作队，确保世卫组织能够充分支持多部门、多伙伴对突发卫生事件的快速反应。此外，需要预先商定的提款机制，以确保在突发卫生事件升级时提供可预测的资金。需要进行融资，以便在必要时快速开展研究、开发和公平利用反制措施。目前正在与成员国进行协商，以确定所需额外支助的程度，以及为应对突发事件筹集和支付额外资金的最适当机制。

五. 后续步骤，包括获取 COVID-19 工具加速计划的过渡

30. 自 2022 年 3 月以来，世卫组织通过新的和先前存在的政府间和独立专家进程开展工作，以进一步制定总干事关于加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御的建议，并落实大会第 76/257 号决议。秘书处将继续提供最新情况，并提供与各国协商的更多机会。

31. 在加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构时，将继续借鉴 COVID-19 疫情应对工作的经验教训和最佳做法。特别是，伙伴关系、协作和协调对于突发卫生事件防范、应对和抵御新愿景而言，具有关键意义——在应对 COVID-19 疫情期间，ACT 加速计划倡议就体现了上述品质。

32. ACT 加速计划将卫生和发展机构与各国联合起来，向最需要的人群提供至关重要的 COVID-19 疫苗、诊断、治疗方法和其他必需品。然而，随着世卫组织继续支持各国从将 COVID-19 疫情作为紧急情况加以管理转向将 COVID-19 疫情纳入更长期的疾病控制计划，ACT 加速计划伙伴关系也在调整其工作方式。

33. 目前的 ACT 加速计划战略计划时间框架于 2022 年 10 月结束；因此，获取 COVID-19 工具加速计划中心正在推动制定一项为期六个月的过渡计划，以支持长期的 COVID-19 疾病控制。过渡计划将确保 ACT 加速计划持续有能力支持国家需求和要求，同时保持在新变种出现时管理 COVID-19 后续疫情的能力。

34. 作为加强全球突发卫生事件防范、应对和抵御架构的更广泛持续努力的一部分，ACT 加速计划的经验和教训以及大流行性流感防范框架和相关举措的经验和教训为建立适合用途的平台奠定了坚实基础，以便在未来大流行病和易流行疾病爆发期间公平地利用医疗反制措施。

35. 大流行疫情表明：需要通过提供基本的公共卫生职能来加强卫生系统的复原力；而且必须以综合方式满足卫生需求。

36. 在过去五年中，世卫组织处理了 120 多起紧急情况——气旋、火山、地震、疫情爆发、战争——以及一次大流行疫情。有些持续几个月，有些持续几年。在全世界抗击这些疫情之际，一大任务在于恢复基本保健服务；有 90% 的成员国报告说，一项或多项基本保健服务中断。

37. 在实现 2019 年《全民健康覆盖问题高级别会议政治宣言》(大会第 74/2 号决议)所载到 2023 年新增 10 亿获全民健康覆盖人口的目标方面, 进展情况还不到 25%。同样, 世卫组织确保到 2023 年增进另外 10 亿人口健康和福祉的目标, 只完成了所需工作的四分之一。

38. 必须重新重视初级卫生保健, 因为 90% 的基本保健服务都可以通过这一办法提供。通过初级卫生保健干预措施, 可实现可持续发展目标的预期保健收益的 75%。因此, 能够承受冲击的、有适应能力的强大卫生系统乃是健康生活和经济增长的基础。在卫生以外的领域, 此种系统广泛造福社会。

39. 鉴于在大流行病期间吸取的经验教训, 世卫组织建议采取各项措施——投资于基本公共卫生职能, 包括对所有危害的紧急风险管理至关重要的职能和对建立在强大初级卫生保健基础上的卫生系统至关重要的职能; 投资于促进全社会参与的制度化机制; 创造和促进有利于研究、创新和学习的环境; 增加国内和全球对卫生系统基金会和机制的投资, 以解决先前存在的不平等问题以及 COVID-19 疫情对边缘化和弱势群体造成的深重影响——以加强全民健康覆盖与卫生安全议程之间的整合。

附件

针对具体提案的协商机制和论坛

1. 针对具体提案的协商机制和论坛有：

(a) 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；

(b) 《国际卫生条例(2005)》修正问题工作组；

(c) 普遍卫生与防范审查技术咨询小组；

(d) 二十国集团联合财务和卫生工作队举行会议，以建立新的财务机制，处理突发卫生事件防范、应对和抵御的筹资方面的重大差距，包括建立大流行病预防、防范和应对工作金融中介基金；

(e) 二十国集团卫生工作组，以加强公平利用大流行病反制措施的机制；

(f) 七国集团《大流行病防范协约》，旨在加强协作监测和可预测的快速反应机制。
