

# 一个危机四伏的世界

全球突发卫生事件防范工作年度报告

全球防范工作监测委员会

# 关于全球防范工作监测委员会

2019年9月

作为一个独立的监测和宣传机构，全球防范工作监测委员会（以下简称委员会）敦促采取政治行动，防范和减轻全球突发卫生事件带来的影响。该委员会于2018年5月由世界银行集团和世界卫生组织共同召集，以联合国秘书长在2014-2016年埃博拉疫情后设立的全球卫生危机工作队和小组的工作为基础。委员会独立于包括其共同召集机构在内的所有各方开展工作，尽可能地提供坦率的评估和建议。本报告中以及委员会成员所表达的调查结果、解释、结论和意见仅代表他们自己的观点，不代表其组织或共同召集机构的观点。

委员会由政治领导人、机构负责人和专家组成，共有15名成员，由前挪威首相和世界卫生组织总干事格格罗·哈莱姆·布伦特兰博士和红十字会与红新月会国际联合会秘书长 Elhadj As Sy 先生共同领导。成员们以个人身份在委员会任职。

委员会的目标是：

- 评估世界保护自己免受突发卫生事件影响的能力；
- 从多个角度确定防范工作的主要差距；
- 与国家和国际领导人和决策者一起倡导防范活动

全球防范工作监测委员会不同于其他类似的委员会和机制，那些委员会和机制有时间限制，而且往往是一个机构或部门特有的。全球防范工作监测委员会的最初期限为五年，将在独立专家的参与和专业秘书处的支持下，监测广泛行为体和部门的防范工作，敦促采取具体行动来推动变革。委员会对世界卫生组织、联合国、世界银行和其他利益攸关方的现有问责职能起着补充和加强作用。

## 对首个年度报告采用的方法——侧重于七项紧急行动

在这首个年度报告中，委员会探讨并确定了加快突发卫生事件防范工作方面最紧迫的需求和必要的行动，特别关注表现为流行病和大流行病的生物风险。委员会分析了证据(1)，并委托编写了七份审查文件，这些文件从各个角度探讨防范工作面临的挑战：治理和协调；国家防范能力；研究和开发；筹资；加强社区参与和信任；防范和应对高影响力呼吸道病原体大流行病的后果；以及，非洲最近爆发的埃博拉病毒病所揭示的经验教训及持续存在的差距。委员会利用这些文件和其他数据来查明防范工作在哪些领域行之有效，在哪些领域止步不前。

委员会确定了领导者为防范紧迫威胁必须采取的七项行动。有些行动可以——并且应该——立即完成，而另一些行动则更加长远。委员会的首要任务之一是建立一个监测框架，不仅跟踪这些行动的进展，而且跟踪其他国家及全球政治承诺的进展。委员会期待与全球、区域和国家领导人及利益攸关方接触，探讨如何加快这些行动的进展。

所有背景文件、委员会的监测框架、战略、年度计划和相关文件均可在委员会网站上查阅。

## 委员会未来的工作

未来的报告将监测其他类型突发卫生事件的防范工作进展，如自然灾害造成的突发卫生事件。除了其监测职能之外，委员会还将监督防范工作的进展，评估新出现的问题，并根据需要提出更多建议。



格格罗·哈莱姆·布伦特兰博士阁下  
Ehlé A. S. S. Y.先生

共同主席  
红十字会与红新月会  
国际联合会秘书长  
前挪威首相  
世界卫生组织总干事

前言

尽管疾病一直是人类体验的一部分，但包括不安全和极端天气在内的各种全球趋势合在一起加剧了这一风险。疾病在混乱中愈演愈烈，混乱给疾病以可乘之机——过去几十年里，疾病爆发呈上升趋势，全球突发卫生事件的风险日渐增大。如果说“过去的只是序幕”是真的，那么有一个威胁切实存在，就是快速传播的高度致命性呼吸道病原体大流行病，它将夺去 5000 万至 8000 万人的生命，令世界经济的近 5%化为乌有。如此规模的全球大流行病将是灾难性的，会造成广泛的浩劫、不稳定和不安全。世界将猝不及防。

由于缺乏基本卫生服务、洁净水和卫生设施，资源较少的社区受疫情的冲击更大；这将加剧传染性病原体的传播。人口增长和由此造成的环境压力、气候变化、密集城市化、被迫或自愿的国际旅行和迁徙呈指数增长，诸如此类的因素给疾病推波助澜，增加了每个人的风险，无论其身处何方。

**各级领导掌握着关键。他们有责任以全社会的方式优先考虑防范工作，确保所有人都参与进来，所有人都得到保护。**

世界需要主动建立发现和控制潜在疾病爆发所需的系统和安排。这些防范之举是一项全球公益事业，必须让从地方到国际的社区有意义地参与防范、发现、应对和恢复。投资于突发卫生事件防范工作将改善卫生成果，建立社区信任，减少贫困，因而也有助于实现联合国可持续发展目标的努力。

针对其首次报告，全球防范工作监测委员会审查了 2009 年 H1N1 流感大流行和 2014-2016 年埃博拉疫情后以往高级别小组和委员会的建议，以及它自己委托编写的报告和其他数据。其结果可以让人一窥世界预防和遏制全球健康威胁的能力如何。所审查的许多建议执行不力，或者根本没有得到执行，差距依然严重。**长期以来，在大流行病方面，我们任由恐慌和忽视循环往复：当存在严重威胁时，我们加大努力，当威胁减弱时，我们很快将其抛诸脑后。早就该采取行动了。**

委员会将在最高级别进行倡导，以便持续、持久的政治、资金和社会承诺在政治议程上占据重要位置，我们将加强对后续行动的问责。世界处于危险之中。但是，总的来说，我们已经有了拯救我们自己和我们的经济的工具。

我们需要的是领导力和采取有力和有效行动的意愿。

## 执行概要：领导人应采取的行动

世界需要坚定的政治领导，以防范国家和全球层面的健康威胁。**委员会呼吁：**

### 采取七项紧急行动以防范全球突发卫生事件

**1. 政府首脑必须承诺并投资。** 每个国家的政府首脑都必须承诺开展防范工作，履行《国际卫生条例》（2005 年）所规定的具有约束力的义务。他们必须优先考虑并将国内资源和经常性支出用于防范工作，将防范工作作为国家和全球安全、全民健康覆盖和可持续发展目标的一个组成部分。

到 2020 年 9 月的进展指

- 到 2019 年 7 月 1 日所有已完成对自身能力的评估的国家都制定了一个进行过成本核算的国家卫生安全行动计划，确定了所需资源，并开始实施该计划。

**2. 各国和区域组织必须以身作则。** 7 国集团、20 国集团和 77 国集团的成员国以及区域性政府间组织必须履行其对防范工作作出的政治和资金承诺，并同意在其年度会议期间定期监测进展情况。

到 2020 年 9 月的进展指

- 7 国集团、20 国集团、77 国集团和区域性政府间组织监测其对防范突发卫生事件的承诺。

**3. 所有国家都必须建立强大的体系。** 政府首脑必须指定一个具有权威和政治责任的国家高级协调机构，负责引导整个政府和全社会的做法，并定期进行多部门模拟演习，以形成并保持有效的防范态势。协调机构必须优先考虑社区对所有防范工作的参与，建立信任并吸引多利益攸关方（如立法者；人类和动物卫生、安全和外交部门的代表；私营部门；地方领导人；以及妇女和青年）。

到 2020 年 9 月的进展指

- 至少有 59 个已完成《国家卫生安全行动计划》的国家确定了一个高级协调机构（理事会、委员会或机构），负责在所有部门实施国家防范措施，并在突发公共卫生事件的情况下领导和指导这些部门的行动。
- 世卫组织、世界银行和合作伙伴们与各国合作，为提高防范能力制定一揽子可在当前预算周期获得资金的重点干预措施并对这些措施进行成本核算，并且将这些干预措施与近期的预期结果对应起来。
- 防范和准备以及研究和开发方面的协调机制、全球、区域和国家网络、机构和举措少了，但更加协调。

**4. 各国、捐助者和多边机构必须对最坏的情况有所准备。** 致命性呼吸道病原体（无论是自然出现的还是意外或故意释放的）导致的快速传播的大流行病提出了额外的防范要求。捐助者和多边机构必须确保在开发创新疫苗和疗法、激增的生产能力、广谱抗病毒药物和适当的非药物干预措施方面投入足够的资金。所有国家都必须开发一个用于为公共卫生之目的立即分享任何新病原体基因组序列的系统，以及在国家之间分享有限医疗对策的手段。

#### 到 2020 年 9 月的□展指□

- 捐助者和国家在资助和开发通用流感疫苗、广谱抗病毒药物和靶向治疗药物方面作出承诺并确定时间表。世卫组织及其会员国为共享除流感以外的病原体的序列数据、标本和医疗对策制定标准程序方案和时间表。
- 捐助国和多边机构制定一项多年期计划和方法，以便在流行病发生之前和期间加强研发方面的研究能力。
- 世卫组织、联合国儿童基金会、红十字会与红新月会国际联合会、学术界和其他合作伙伴确定在整个一系列防范/应对工作中加强社会科学方法和研究人员的能力和整合的战略。

**5. 供资机构必须将防范工作与经济风险规划联系起来。** 为了减轻国家或区域流行病和/或全球大流行病的严重经济影响，国际货币基金组织（货币基金组织）和世界银行必须紧急行动起来，再接再厉，将防范工作纳入经济风险和机构评估，包括货币基金组织与各国的下一轮第四条磋商和世界银行下一次针对国际开发协会信贷和赠款的系统国家诊断。国际开发协会、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金（全球基金）和免疫联盟的增资应涉及关于防范工作的明确承诺。

#### 到 2020 年 9 月的□展指□

- 货币基金组织和世界银行将防范工作纳入其系统的国家风险、政策和机构评估，包括在货币基金组织的《第四条磋商工作人员报告》中和为国际开发协会贷款/赠款之目的。
- 国际供资机制扩大其范围，以纳入突发卫生事件防范工作，包括国际开发协会第 19 次增资、中央应急基金、免疫联盟、全球基金等等。

**6. 发展援助的资助者必须创建激励机制，增加用于防范工作的资金。** 捐助者、国际供资机构、全球基金和慈善机构必须增加对最贫穷和最脆弱国家的供资，向它们提供卫生发展援助以及更多/更早地利用联合国中央应急基金的机会，以填补其国家卫生安全行动计划的资金缺口，这既是一项共同的责任，也是一项全球公益事业。会员国需同意增加世卫组织评定会费，以便为防范和应对活动提供资金，并且必须可持续地为世卫组织突发事件应急基金提供资金，包括利用经调整的世界银行大流行病应急筹资机制的资金制定增资计划。

#### 到 2020 年 9 月的□展指□

- 世卫组织会员国同意在 2020 年第七十三届世界卫生大会上增加用于防范工作的评定会费；并且会员国、世界银行和捐助者每年为突发事件应急基金提供 1 亿美元的可持续资金。

**7. 联合国必须加强协调机制。** 联合国秘书长必须与世卫组织和联合国人道主义事务协调厅（人道协调厅）一道，加强不同国家、卫生和人道主义紧急情况下的协调，具体办法是确保明确的联合国全系统作用和责任；在突发卫生事件期间快速调整防范和应对策略；加强联合国系统对防范工作的领导，包括通过例行模拟演习。世卫组织应采用一种方法，以便在根据《国际卫生条例》（2005 年）宣布一个国际关注的突发公共卫生事件之前，在疫情的早期阶段更广泛地动员国家、区域和国际社会。

## 到 2020 年 9 月的□展指□

- 联合国秘书长与世卫组织总干事和主管人道主义事务副秘书长一道，加强协调，确定明确的作用和责任，并及时触发联合国全系统对不同国家和不同卫生和人道主义紧急情况下突发卫生事件的协调应对。
- 联合国（包括世卫组织）至少进行两次全系统培训和模拟演习，包括一次针对蓄意释放致命性呼吸道病原体的演习。
- 世卫组织制定中间触发机制，在疫情早期阶段动员国家、国际和多边行动，以补充《国际卫生条例》（2005 年）下针对疫情后期和更晚期的现有机制。
- 联合国秘书长与卫生、安全和外交官员举行高级别对话，确定世界如何应对致命性呼吸道病原体大流行病的威胁，以及如何管理复杂、不安全环境下的疫情防范工作。