

混乱的世界



全球防范工作监测委员会



混乱的世界: 全球防范工作监测委员会2020年度报告

ISBN 978-92-4-001418-3 (网络版)

ISBN 978-92-4-001419-0 (印刷版)

© 世界卫生组织 2020 年

全球防范工作监测委员会 (GPMB) 由世界卫生组织代管

保留部分版权。本作品可在知识共享署名——非商业性使用——相同方式共享3.0政府间组织 (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo>) 许可协议下使用。

根据该许可协议条款,可为非商业目的复制、重新分发和改写本作品,但须按以下说明妥善引用。在对本作品进行任何使用时,均不得暗示世卫组织或全球防范工作监测委员会认可任何特定组织、产品或服务。不允许使用世卫组织和全球防范工作监测委员会的标识。如果改写本作品,则必须根据相同或同等的知识共享许可协议对改写后的作品发放许可。如果对本作品进行翻译,则应与建议的引用格式一道添加下述免责声明:“本译文不由世界卫生组织(世卫组织)翻译,世卫组织不对此译文的内容或准确性负责。原始英文版本为应遵守的正本”。

与许可协议下出现的争端有关的任何调解应根据世界知识产权组织调解规则进行 (<http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules/>)。

建议的引用格式。 混乱的世界:全球防范工作监测委员会2020年度报告 [A world in disorder: Global Preparedness Monitoring Board annual report 2020]。日内瓦:世界卫生组织;2020年。许可协议:CC BY-NC-SA 3.0 IGO。

在版编目(CIP)数据。 在版编目数据可查阅 <http://apps.who.int/iris>。

销售、版权和许可。 购买世卫组织出版物,参见 <http://apps.who.int/bookorders>。提交商业使用请求和查询版权及许可情况,参见 <http://www.who.int/about/licensing>。

第三方材料。 如果希望重新使用本作品中属于第三方的材料,如表格、图形或图像等,应自行决定这种重新使用是否需要获得许可,并相应从版权所有方获取这一许可。因侵犯本作品中任何属于第三方所有的内容而导致的索赔风险完全由使用者承担。

一般免责声明。 本出版物采用的调查结果、解释、结论和名称以及陈述的材料并不代表世卫组织或世界银行对任何国家、领地、城市或地区或其当局的合法地位,或关于边界或分界线的规定有任何意见。地图上的虚线表示可能尚未完全达成一致的大致边界线。

凡提及某些公司或某些制造商的产品时,并不意味着它们已为世卫组织或世界银行所认可或推荐,或比其它未提及的同类公司或产品更好。除差错和疏忽外,凡专利产品名称均冠以大写字母,以示区别。

世卫组织和世界银行不保障本出版物中数据的准确性。全球防范工作监测委员会已采取一切合理的预防措施来核实本出版物中包含的信息。但是,已出版材料的分发无任何明确或含蓄的保证。解释和使用材料的责任取决于读者。世卫组织、世界银行或全球防范工作监测委员会对于因使用这些材料造成的损失不承担责任。

本出版物反映全球防范工作监测委员会委员们的集体观点,不一定代表世卫组织或世界银行的观点或政策。

前言



罗·哈莱姆·布伦特兰博士阁下

挪威前首相、世界卫生组织前总干事



Elhadj As Sy先生

科菲·安南基金会董事会主席、红十字会与红新月会国际联合会前秘书长

世界从未如此明确地预警过有发生毁灭性大流行的危险，也从来没有应对这种威胁的知识、资源和技术。不过，世界从未发生过如此广泛且具有这么大破坏性的社会和经济影响的大流行。

COVID-19大流行暴露了全球在认真对待大流行预防、防范和应对并将其相应地列为工作重点方面的集体失败。它显示了高度关联的经济和社会体系的脆弱性，并显示了信任的脆弱性。它利用并加剧了社会内部和国家之间的裂痕。它利用了不平等，并毫不含糊地提醒我们，没有社会保障就没有健康保障。COVID-19利用了混乱的世界。

上个世纪见证的无数发展和创新改善和延长了全世界的生命。但是，同样的进步也促进了人口增长和流动、改变了气候、促进了相互依赖和造成了不平等，从而导致对快速传播的传染病疫情具有前所未有的脆弱性。对热带雨林的破坏增加了病毒从野生动物向人类传播的机会。我们的行为致使世界上任何地方的冲击都有可能演变成全世界的灾难，而日益兴起的民族主义和民粹主义破坏了我们共同的和平、繁荣和安全。分裂会助长传染病的传播；社会分裂可能是致命的。

正如全球防范工作监测委员会 (GPMB) 去年所指出的, 病原体在分裂和混乱中茁壮成长¹。COVID-19已经证明了这一点。如果有充足的资源用于合作和组织, 它的传播速度就会放慢。它已在混乱、分裂和贫穷盛行的地方蓬勃发展。

GPMB在去年的首次报告中发出警告时, 强调了发现和应对突发卫生事件所需的制度和资金不足问题。正如COVID-19所证明的那样, 这些制度仍然存在严重的缺陷和资源不足。这次大流行还突显了人类的卫生安全问题, 突显了领导人和公民的行动对强有力的防范和应对至关重要。

我们今年的报告强调了负责任的领导和公民意识以及充分的制度和资源是成功的关键因素。它特别强调的一个因素是将这四个要素结合成一个有效的整体: 确保在正确的时间做出正确选择、决策和行动的治理原则和价值观。报告指出, 除非所有人都安全, 否则没有人是安全的, 并呼吁重新致力于多边主义、世卫组织和多边体系。

大流行还远未结束。一些国家已在抑制病毒、保护本国人口、挽救数百万人生命方面取得了相对的成功。其他国家则没有。近百万人因COVID-19而失去生命。COVID-19带来的毁灭性经济和社会影响再次提醒我们, 在防范大流行病方面的投资对人类安全至关重要, 需要重新考虑如何使用国家安全预算问题。

我们已经学到了很多重要教训, 要想满怀信心地说“再也不会发生”, 就需要立即采取行动。不过, 没有行动的学习是没有意义的, 不持续的承诺也是徒劳的。正如我们在上一份报告中所警告的那样, “长久以来, 我们在大流行问题上允许出现了恐慌和忽视的循环: 当出现严重威胁时, 我们就加大努力, 当威胁消退时, 我们很快就会忘记这些努力”。

我们再次表明: “早就该采取行动了”。我们还确定了领导人和公民必须做出的承诺和采取的行动, 必须立即做出大胆和果断的承诺, 立即采取大胆和果断的行动, 并以新的活力激励人们, 让他们清醒地认识到无所作为是致命的。

执行概要

我们在题为“世界处于危险中”的2019年度报告中发出警告，“由致命的呼吸道病原体引起的大流行迅速传播”正在成为非常现实的威胁²，需要国家和全球一级坚定的政治领导。我们呼吁采取七项紧急行动，以便我们的世界能够为突发卫生事件做好准备：

- 政府首脑必须作出承诺和投资
- 国家和区域组织必须以身作则
- 所有国家都必须建立强有力的制度
- 国家、捐助者和多边机构必须做好最坏打算
- 金融机构必须将防范工作与金融风险计划联系起来
- 发展援助资助者必须建立激励机制，增加对防范工作的资金支持
- 联合国必须加强协调机制

在落实这些行动方面进展有限。世界似乎没有采取这些步骤的机会。在过去十年里，要求在这些领域采取行动的呼吁有很多，但没有一次带来所需的变革。对防范的财政和政治投入一直存在不足，我们都在为此付出代价。

从COVID-19中学到的教训

政治领导作用重大。有效的领导者基于科学、证据和最佳实践和出于人民的利益而果断行事。紧急情况应对不是在保护人民和保护经济之间作出选择；公共卫生行动是结束威胁、恢复生产力和安全的最快途径。

防范不仅是政府为保护人民所做的事情，也是人民为相互保护而做的事情。在没有有效疫苗或治疗的情况下，个人的行为从来没有像现在这么重要。公民的行为应该出于所有人的最大利益，以此相互保护并展现出社会和道德责任。

大流行的影响远远超出了它们对健康的直接影响。除了直接导致的死亡人数之外，COVID-19还将因为其在全球的迅速传播以及带来的毁灭性社会和经济影响而被人们所铭记，特别是对脆弱和弱势群体。它证明了保护生命和生计的重要性，并扩大了我们对防范工作的理解，那就是要让教育、社会和经济部门能够“抵御大流行”。

目前的防范措施无法预测。我们对大流行的防范工作了解不够。国家防范措施没有预测到各国应对措施在阻止病毒传播和拯救生命方面的有效性，社会保护的极端重要性也被忽视。对防范的最终检验是应对。

全球卫生安全的投资回报巨大。预防和防范支出是以数十亿美元计，而一场大流行的代价是以万亿美元计。COVID-19为世界带来的损失足够世界进行500年的防范投资。

COVID-19的成本	对防范工作的投资
<ul style="list-style-type: none">• 应对资金超过11万亿美元，还在计算中• 损失未来收益10万亿美元	<ul style="list-style-type: none">• 每人每年增加5美元

发展援助不足以为这种投资提供资金；防范是所有国家的责任，需要在全球团结的基础上，在更大范围内提供长期、可预测、灵活和持续的资金。全球卫生安全不能继续依赖少数慷慨国家、基金会和开发银行的资金支持。

在所有人都安全之前，没有人是安全的。全球防范不只是国家防范的总和。从定义上来讲，大流行是一个全球性事件，因此，需要全球采取集体行动。多边体系存在的意义就是为了支持这种行动。在薄弱的地方，需要加强，而不是放弃。防范大流行的工作已经很复杂。需要巩固，而不是继续分裂。

GPMB呼吁采取行动

GPMB呼吁采取紧急行动,加强目前对COVID-19的应对措施,更好地为未来的大流行和突发卫生事件做好准备;从灾难和混乱中恢复秩序。

- 1- 负责任的领导
- 2- 公民参与意识
- 3- 强大而灵活的国家 and 全球卫生安全体系
- 4- 对预防和防范工作进行与大流行威胁规模相称的持续投资
- 5- 健全的全球突发卫生事件防范治理

我们呼吁负责任的领导

紧急行动:

- **国家领导人、国际组织领导人和其他利益攸关方**在面临突发卫生事件时及早采取基于科学、证据和最佳实践的果断行动。这样会阻止将有关保护公共卫生、确保社会保护和促进国家统一和全球团结的措施政治化。
- 我们再次呼吁各国**政府首脑**任命一名具有权威和政治责任感的国家高级协调员,负责领导整个政府和全社会的防范工作,并定期进行多部门模拟演练,以建立和维持有效的防范状态。
- **国家领导人、厂商和国际组织**确保COVID-19疫苗和其他应对措施的分配能够在阻止大流行方面发挥最大的影响,确保能够公平和公正地获得这些疫苗和其他应对措施,而不是以支付能力为基础,医务工作者和最弱势群体应该优先获得。每个国家都应该得到一个初始的疫苗分配,数量应足以覆盖至少2%的人口,以覆盖一线医务工作者。

我们呼吁公民参与

紧急行动:

- **公民**要求本国政府对突发卫生事件防范工作负责,这就要求政府要为其公民赋能,要加强民间社会。
- **每个人**都有责任寻求和利用准确的信息来教育自己、家人和社区。有责任采取有利于健康的行为,采取行动保护最脆弱的人群。并在社区内倡导这些行动。

我们呼吁建立强大而灵活的国家 and 全球卫生安全体系

紧急行动：

- 各国**政府首脑**加强国家防范体系：根据将动物卫生与人类卫生结合起来的“一体化卫生”方法，识别、预测和发现具有大流行潜力的病原体的出现；建立核心公共卫生能力和监测人力，及早发现和分享有关疫情和类似事件的信息；加强基于全民健康覆盖的卫生系统，提高临床和支持服务的能力；建立社会保护制度，以保护弱势群体，不让任何一个人掉队。
- **研究人员、研究机构、研究资助者、私营部门、各国政府、世界卫生组织和各国际组织**加强对突发卫生事件研发的协调和支持，并建立一个可持续的机制，以确保快速开发、尽早供应、有效和公平获得针对突发卫生事件的新型疫苗、疗法、诊断和非药物干预措施，包括检测、规模化生产和分配的能力。
- 各国**政府首脑**重申其对多边体系的承诺，加强世卫组织作为一个公正和独立的国际组织，并负责指导和协调大流行防范和应对工作。

我们呼吁对预防和防范工作进行与大流行威胁规模相称的持续投资

紧急行动：

- **二十国集团领导人**确保现在有充足的资金可供用于减轻大流行带来的当前和未来的经济和社会经济后果。
- **政府首脑**保证和维持为发展超出当前大流行规模的COVID-19国家突发卫生事件防范和应对能力所需的资金。
- **联合国、世界卫生组织和国际金融机构**建立一个不依赖发展援助的全球卫生安全可持续融资机制，在所需规模和时间范围内调动资源，将防范工作视为全球共同利益，而不受政治和经济周期的摆布。
- **世界银行和其他国际金融机构**对研发工作的投资要符合国际金融机构的融资条件，并建立为全球突发卫生事件研发工作提供资金的机制。

我们呼吁实行健全的全球突发卫生事件防范治理

紧急行动：

- **《国际卫生条例》缔约国或世卫组织总干事**向世界卫生大会提出对《国际卫生条例》的修订案，包括：加强及早通报和全面信息共享；突发卫生事件的中级分级；就国内和国际旅行和贸易建议的作用提出循证建议；评估《国际卫生条例》遵守情况和核心能力执行情况机制，包括建立一个普遍、定期、客观和外部审查机制。
- **国家领导人、世界卫生组织、联合国和其他国际组织**建立旨在评估多部门防范情况的预测机制，包括旨在检验和证明突发卫生事件防范体系的能力和灵活性及其在社会中的运行情况的模拟和演练。
- **联合国秘书长、世界卫生组织总干事和国际金融机构负责人**召开一次联合国全球卫生安全首脑会议，目的是商定一个突发卫生事件防范和应对国际框架，将《国际卫生条例》纳入该框架，并且其中包括可持续筹资、研发、社会保护、人人能够公平获得应对措施以及相互问责的各种机制。

结论与承诺

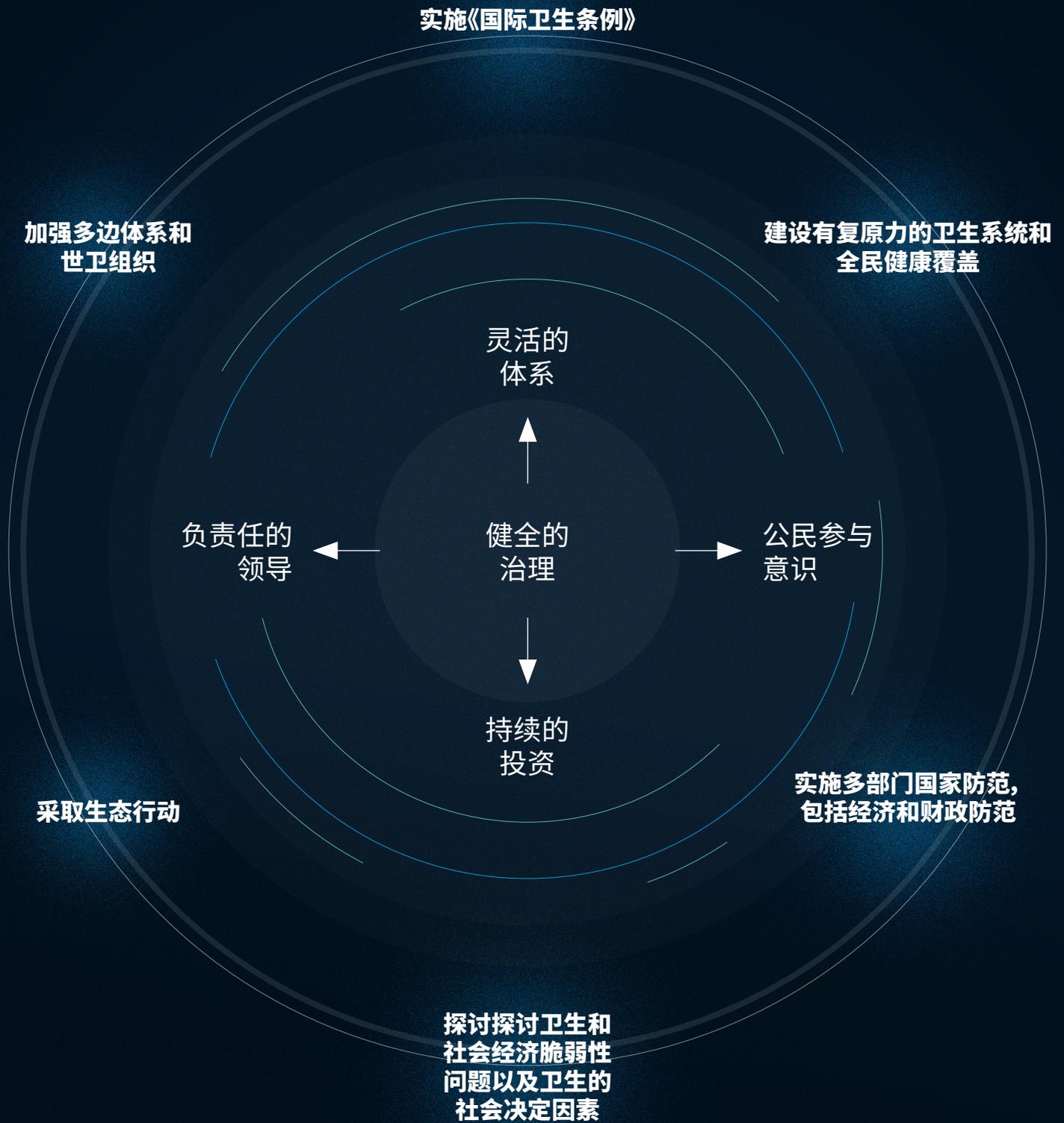
COVID-19大流行为全世界的防范工作带来了严峻的考验。 全球防范工作监测委员会的结论是，在去年报告要求采取的所有行动方面都没有取得什么进展，而这种缺乏领导力的情况正在加剧大流行。如果不吸取COVID-19的教训并以必要的资源和承诺采取行动，将意味着肯定会到来的下一次大流行的破坏性将会更大。

我们认识到，GPMB也必须改变。 我们对防范工作的监测和宣传必须更好地反映除卫生部门以外各部门的贡献、社会保护的重要性，并且要基于得到改进的预测性防范措施。

全球防范工作监测委员会承诺

作为全球防范工作监测委员会，我们承诺通过履行我们的任务、独立监测所有部门和利益攸关方的防范工作、定期报告进展情况以及持续倡导采取有效行动，支持对全球卫生安全实行善治。

监测突发卫生事件防范和应对的多部门框架

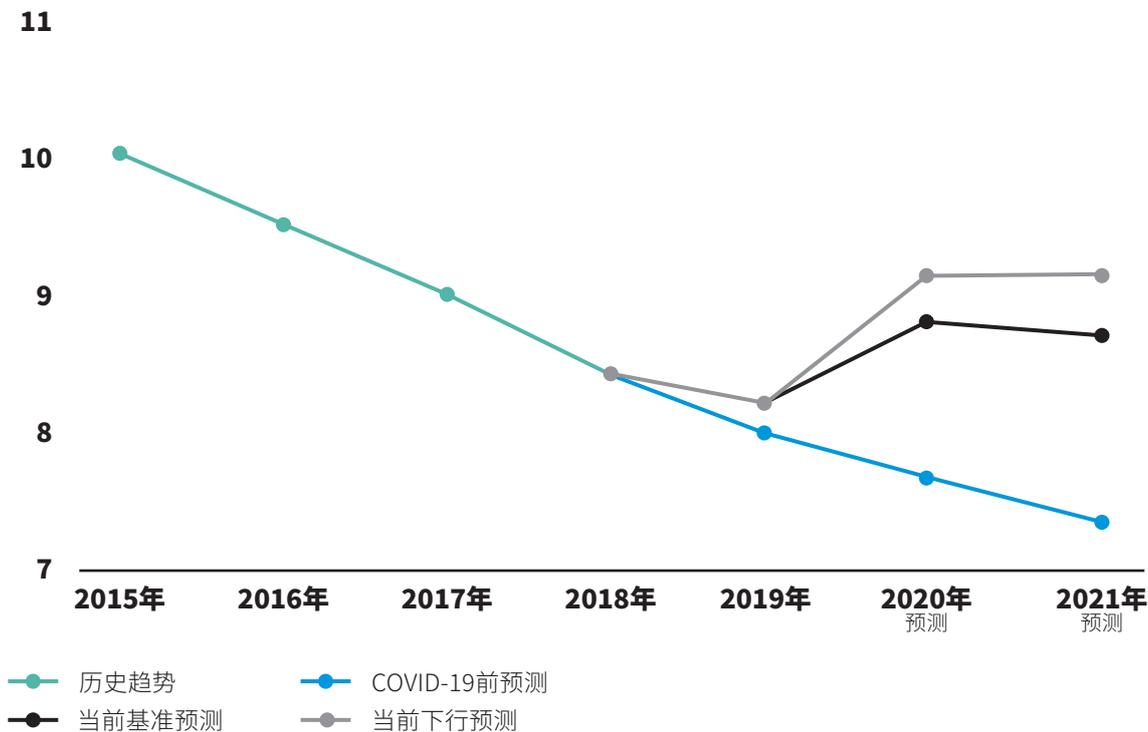


导言

全球防范工作监测委员会 (GPMB) 在其2019年的首次报告中警告说, 世界正面临全球大流行的严重风险, 可能导致巨大的生命损失, 威胁经济, 并造成社会混乱。GPMB敦促各国和国际体系做好准备, 应对高致病性呼吸道病原体通过呼吸道飞沫传播, 这种病原体“可能非常迅速地感染大量人群, 并且通过当今的交通基础设施迅速向多个地区传播³”。

我们现在正在经历这一现实。这种新型冠状病毒 (SARS-CoV-2) 的迅速传播已为我们带来了毁灭性的影响, 我们在今后几年都将会感受到这种影响。COVID-19危机触及社会各行各业, 检验了地方、国家、区域和全球各级对突发卫生事件的防范情况。除了造成直接的发病率和死亡率之外, 大流行还导致其他卫生和社会问题的服务供应紧张, 逆转了经济成果, 特别是对妇女而言, 使数百万人陷入贫困, 扰乱了教育, 造成粮食不安全, 并在社区至全球一级造成了不团结和不信任。大流行加剧了国家内部和国家之间的社会和政治分歧, 恶化了国家和跨国政治关系, 并突出表明需要有效的机制能够来协商这种规模的全球突发卫生事件所造成的不可避免的紧张局势。

图 1 COVID-19对全球贫困的影响



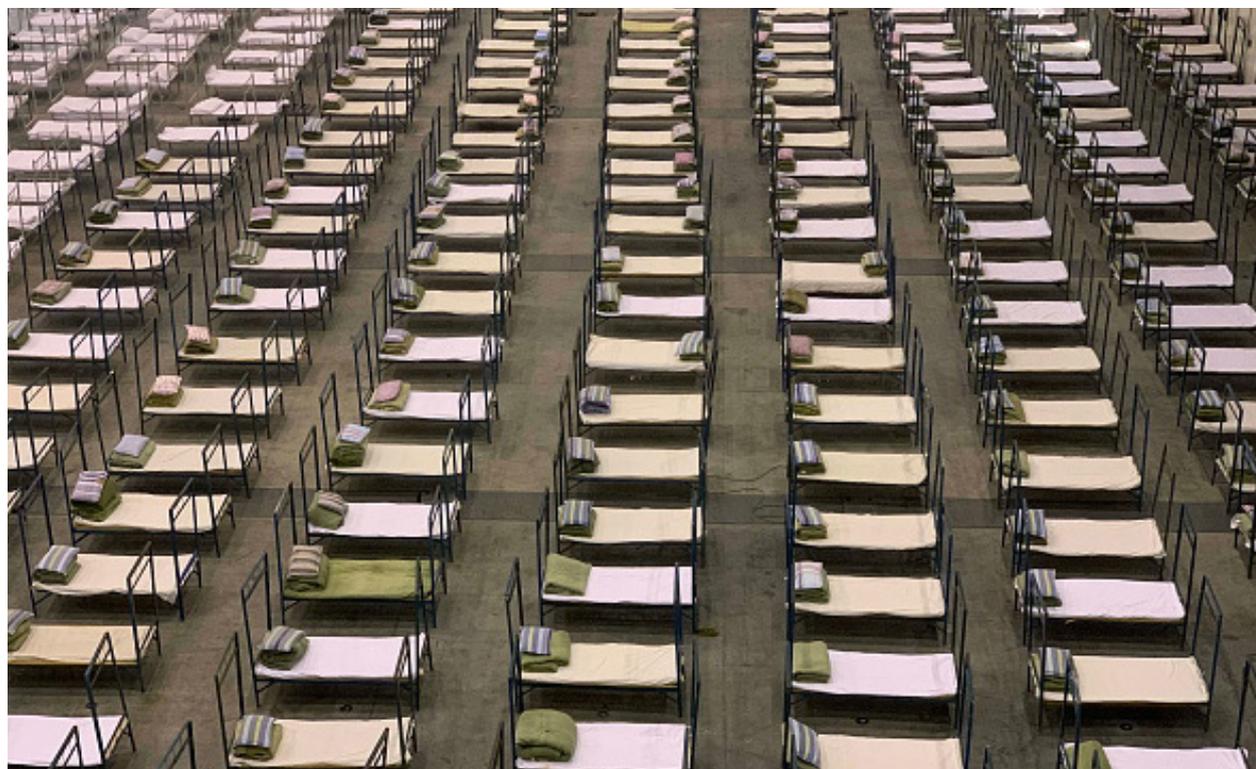
2015-2019年每日生活费低于1.90美元的人口比例预测以及COVID-19前后预测(百分比) —— 资料来源:联合国统计司⁴

我们承认,这场大流行远未结束,未来还有很多不确定因素。至关重要的是,我们要从这些早期教训中吸取经验教训,以减轻当前大流行的影响和帮助预防下一次大流行。学习后必须采取行动。社区、国家和国际组织必须迅速、大胆地采取集体行动,必须认识到保护健康对经济、社会和政治安全至关重要。我们找到的解决方案必须经得起未来的考验;我们必须谨防所设计的新体系只能解决上一次突发事件的问题。我们必须在现有的基础上再接再厉。全球卫生防范工作已经很复杂;它需要整合,而不是继续分裂。

本报告不是对COVID-19应对措施进行评估,评估工作将由其他国内和国际机构进行,委员会欢迎世界卫生大会委托一个大流行防范和应对独立小组即将对COVID-19应对措施进行评估。它的评估将对评价国家和全球应对COVID-19的情况以及加强大流行防范将非常宝贵。我们的报告试图回答两个问题:“我们从COVID-19中学到的最重要的防范教训是什么?我们必须做些什么来更好地为未来的突发卫生事件做好准备?”。

COVID-19有能力留下一个支离破碎的世界。它还让我们有机会认识到我们这个相互关联、拥挤、环境压力大的星球本身具有的脆弱性,并让我们能够在制定解决方案时体现我们共同的人性。委员会提出本报告是为了鼓励后者。

COVID-19 — 一场灾难开始了



中国武汉临时医院。图片来源:STR/AFP via Getty Images。

COVID-19大流行是从2019年底在中华人民共和国武汉市首次报告聚集性非典型肺炎病例而在几周内发展成为一场全球性的卫生、社会和经济危机的⁵。病毒以惊人的速度在全球传播;到2020年3月,它已在几乎每个国家出现,并在6个月内产生了1000万个病例和50多万人死亡⁶。

随着病毒的确、基因组测序和检测工具开发工作以前所未有的速度完成,关于这种病毒的知识迅速出现。不过,很多国家的政府并没有理会这些警告,未能以必要的速度和规模采取公共卫生措施,并且没有在病例呈指数级增长的情况下努力控制这种疾病。随着大流行的传播,很多国家的政府开始对人口流动实行限制,关闭学校和企业,禁止大型集会。

虽然迅速采取公共卫生措施证明了明确的公共卫生通报的价值,但这次大流行也显示了对卫生信息和措施进行政治化操作的有害影响。在一些国家,由于有影响力的人拒绝将建议的行动作为一种政治信息,或者由于一些个人将这些建议的行动视为对其自由实施不可接受的限制,因此,在遵守这些建议方面出现了滞后情况。大流行还产生了大量的数据、观点、报道和社交媒体活动,有些是真实的,有些是明显的虚假信息。世卫组织和联合国开始与脸书、谷歌、推特和其他社交媒体合作,以识别和消除这种错误信息。

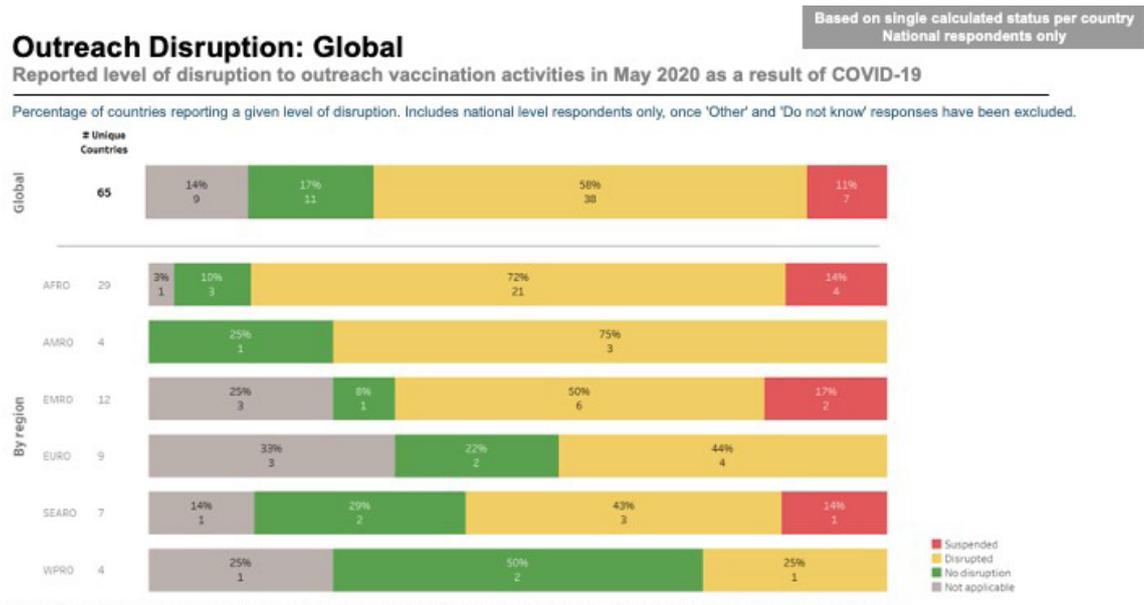
与这种病毒本身相比,低收入国家和中等收入国家首先遭受的经济影响更大,因为它们往往对非正规就业、旅游和汇款的依赖更大,而随着各国发布旅行禁令和待在家里的命令,所有这些都会急剧减少。对于那些面临其他压力(包括不安全、缺粮和自然灾害)的人来说,COVID-19不是他们面临的唯一灾难,而是为他们已经很难的生活增加了另一种复杂性而已。在也门,旷日持久的内战已经导致食品和医疗用品的短缺。刚果民主共和国正在应对有记录以来世界上第二大埃博拉疫情。除了COVID-19之外,生活在印度和东非的社区还不得不应对历史性的蝗虫入侵。

COVID-19的影响

与包括1918年流感大流行和艾滋病大流行在内的其他全球突发卫生事件一样,COVID-19正在积极强化卫生和福祉的社会、经济、环境和政治决定因素。它有可能重塑世界,抹掉过去几十年在减贫方面取得的进展,尤其是对妇女而言,使数百万儿童的教育脱离轨道,并造成政治不稳定。虽然COVID-19的长期影响将会因其他正在发生和出现的危机而加剧,包括气候变化、移民、旷日持久的突发事件和冲突,但我们可以肯定的是,它对卫生、社会经济和政治的影响将在今后几年内为世界带来冲击波。

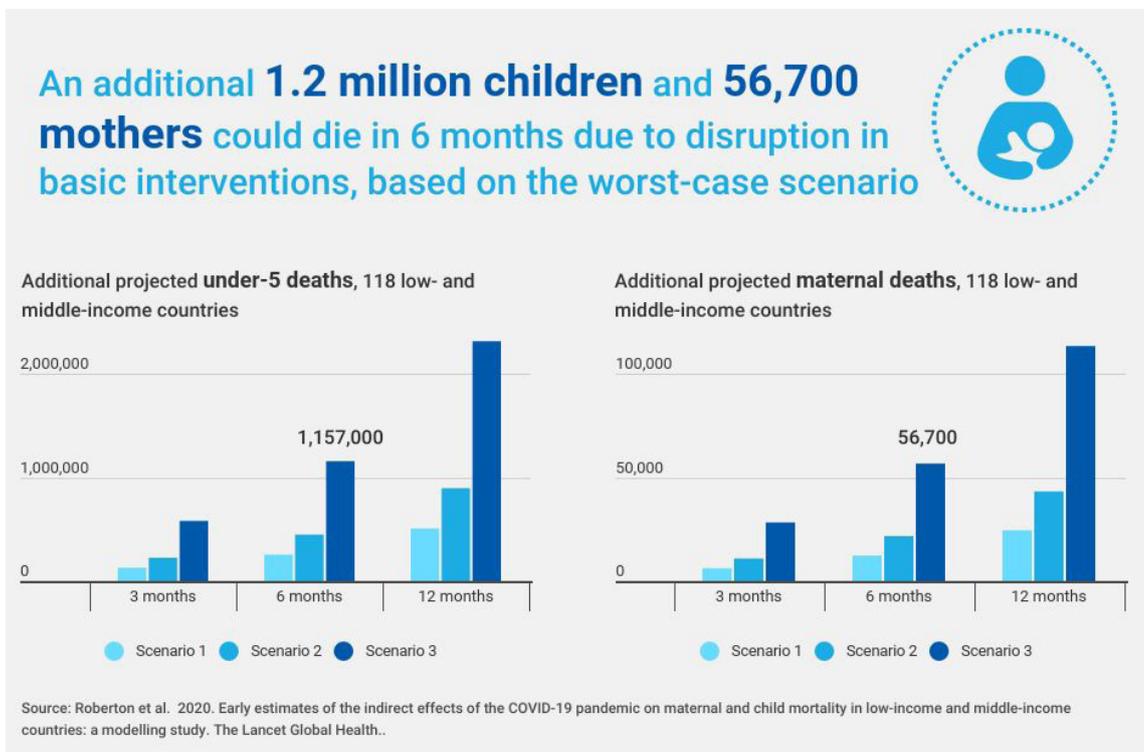
大流行对其他健康结果产生了可怕的影响。世界各地的疫苗接种活动已经暂停,这威胁到消灭脊灰行动,并有可能导致发生新的可预防疾病的疫情,并且可能会产生与之相关的死亡、疾病和长期影响。仅在2020-2021年,中断艾滋病毒、结核病和疟疾护理服务就有可能导致增加100多万人死亡⁷。COVID-19大流行对人口产生了重要的精神卫生和社会心理影响⁸。卫生服务中断和缺粮可能导致在2020年增加几十万名儿童死亡和几万名产妇死亡⁹。据报告,在心脏病、高血压、糖尿病和癌症治疗等非传染性疾病方面也存在广泛的服务差距,特别是在低收入国家¹⁰。有些服务中断是由于卫生保健工作者中出现大量COVID-19感染和死亡造成的¹¹。

图 2 全球疫苗推广活动因COVID-19而中断



2020年5月，据报告由于COVID-19疫情导致疫苗推广活动出现中断的程度。资料来源：儿基会和世卫组织。

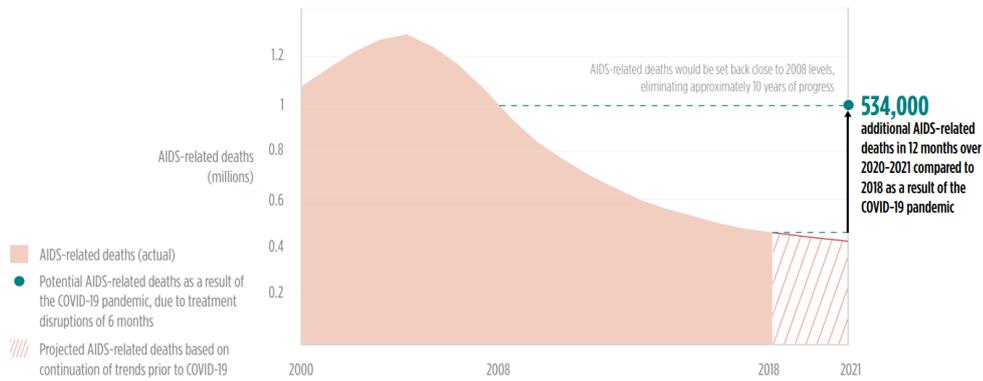
图 3 COVID-19对全球5岁以下儿童及孕产妇死亡的潜在影响



这三种情景代表了不同程度的潜在服务覆盖中断和儿童消瘦的比例。《柳叶刀全球健康》。资料来源：儿基会和Robertson等人¹²。

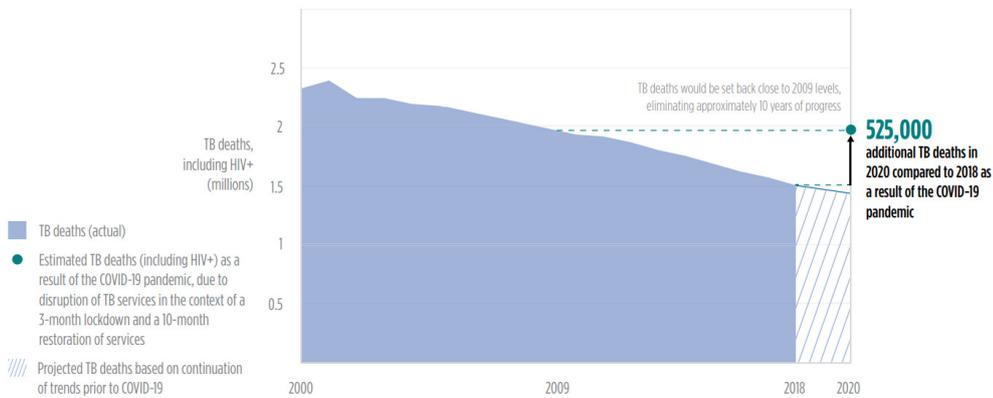
图 4 COVID-19大流行对艾滋病毒、结核病和疟疾的连锁效应

Potential increase in AIDS-related deaths due to HIV treatment disruption in the context of the COVID-19 pandemic in sub-Saharan Africa



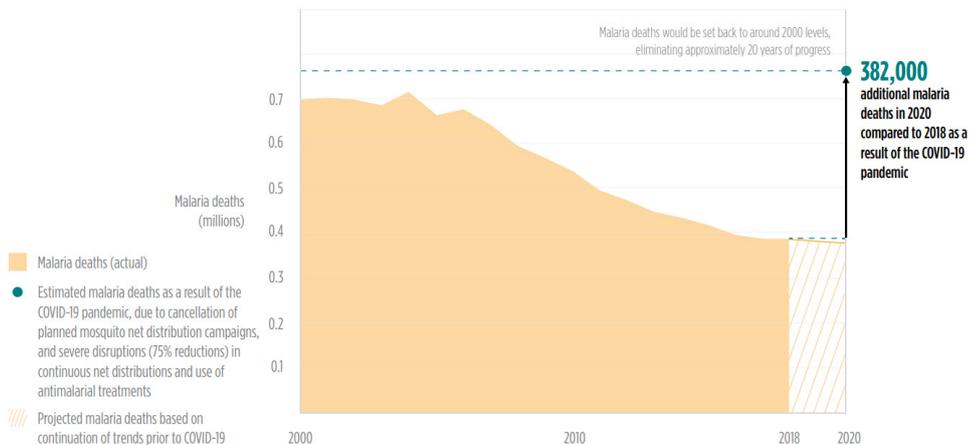
Estimates of AIDS-related deaths over 2000-2018 from UNAIDS, 2019 release. Estimation of projected AIDS-related deaths over 2018-2021, based on continuation of trends prior to COVID-19. Estimation of potential AIDS-related deaths as a result of the COVID-19 pandemic from modelling work convened by WHO and UNAIDS, 2020

Potential increase in TB deaths due to TB service disruption in the context of the COVID-19 pandemic globally⁴



Estimates of TB deaths (including HIV+) over 2000-2018 from WHO Global TB Report 2019. Estimation of projected TB deaths over 2018-2020 based on continuation of trends prior to COVID-19. Potential TB deaths (including HIV+) globally as a result of the COVID-19 pandemic estimated for the year 2020 from Stop TB Partnership (and partners) modeling study, 2020 which assumed a conservative lockdown period of 3 months and recovery period of 10 months. These additional estimated TB deaths are due to TB service disruptions and exclude TB deaths that may happen in people living with HIV because of disruptions of ARV and other HIV-related services.

Potential increase in malaria deaths due to malaria service disruption in the context of the COVID-19 pandemic in sub-Saharan Africa

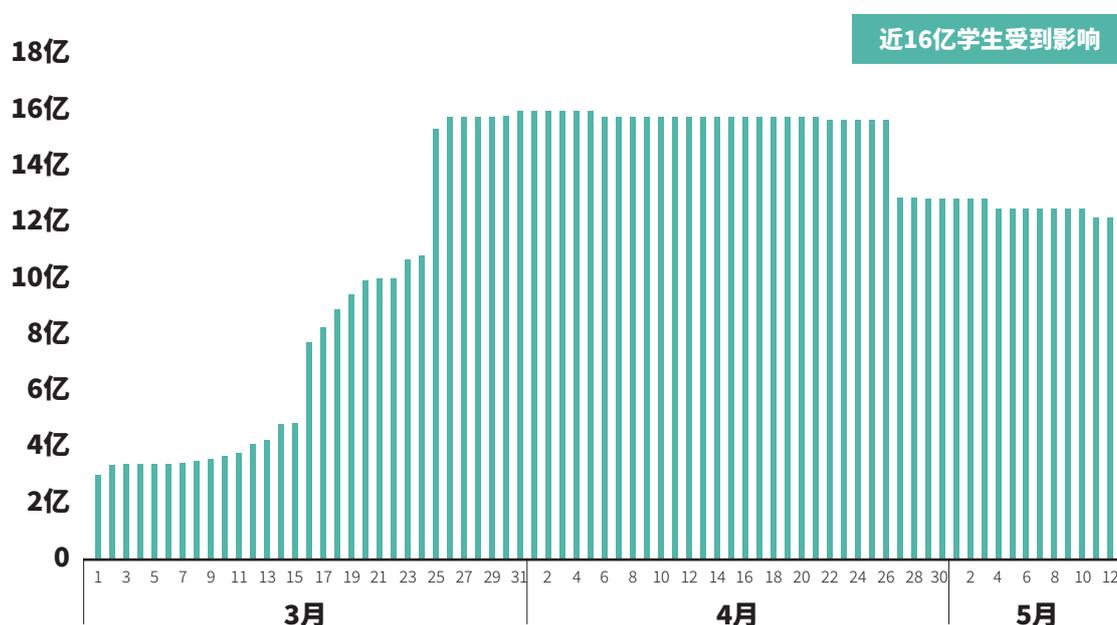


Estimates of malaria deaths over 2000-2018 from WHO World Malaria Report, 2019 release. Estimation of projected malaria deaths over 2018-2020 based on continuation of trends prior to the COVID-19. Estimation of potential deaths as a result of the COVID-19 pandemic from WHO modelling study, 2020.

在COVID-19大流行背景下, 由于治疗中断, 与艾滋病、结核病和疟疾相关的死亡人数可能会出现增加。资料来源: 全球基金¹³。

除了健康影响之外，COVID-19还对社会和经济产生广泛而严重的影响。在短短几周的时间里，企业关门，工业遭到破坏，数以亿计的工作岗位暂停或永久丢失¹⁴。本次大流行可能会在2020年将接近1亿人口推向极端贫困¹⁵。由于低收入国家和中低收入国家的货币和财政能力有限，它们特别容易遭受长期社会和经济损害。边界限制和封锁减缓了农业生产，导致全球粮食不安全¹⁶。超过10亿儿童失学或曾经失学，可能导致辍学率永久性提高和童婚增加（主要影响女孩），并进一步加剧教育中的性别不平等¹⁷。世界银行估计，随着时间的推移，由于学校关闭和全球经济衰退，年轻一代的收入将损失10万亿美元¹⁸。由于COVID-19及其对社会经济的影响，目前正在出现的心理健康危机正在导致人际暴力、性别暴力、酗酒和吸毒的大流行¹⁹。本次大流行预计会对叙利亚和也门等正在经历复杂人道主义危机的国家造成特别严重的影响。

图 5 COVID-19对全球教育的影响

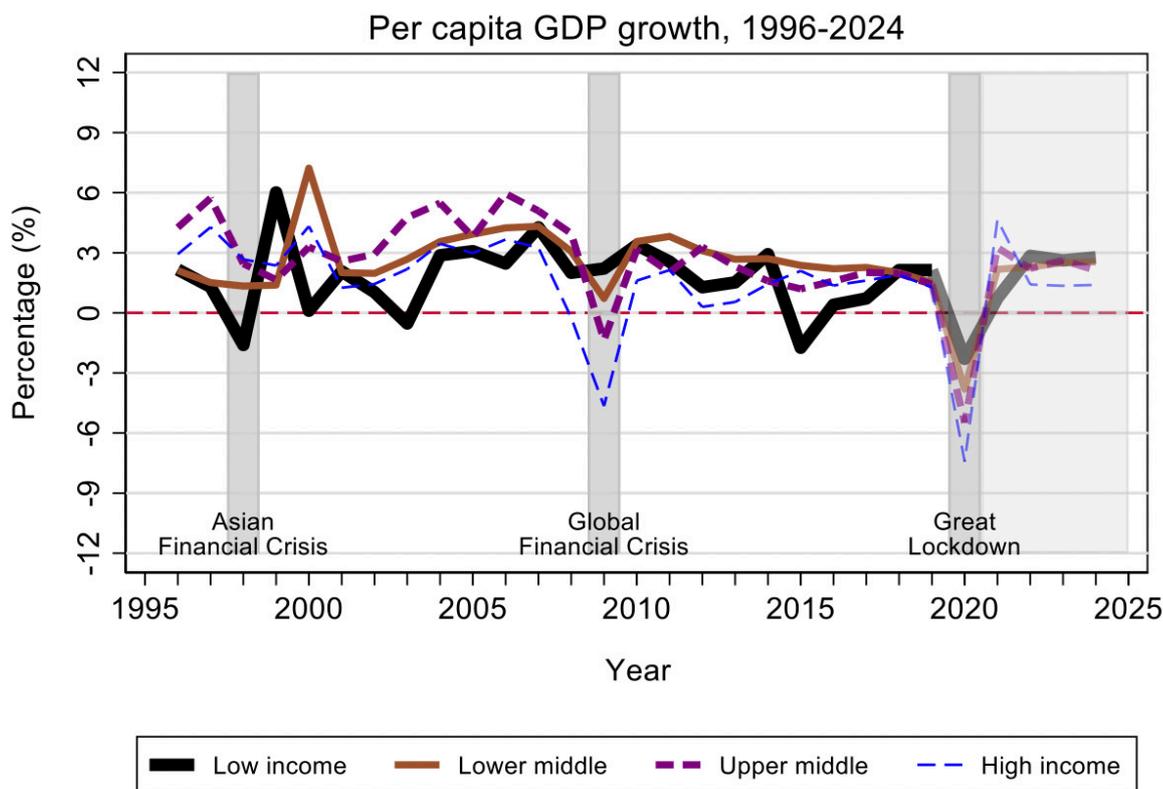


截至2020年5月，全球受国家关闭影响的学生人数。资料来源：教科文组织²⁰

COVID-19大流行可能会引起自第二次世界大战以来对全球经济增长最大的冲击。未来经济复苏的速度尚不得而知，但未来五年的经济成本将达到几十万亿美元^{21,22}。自大流行开始以来，产出、投资和生产率已下降到前所未有的水平。全球供应链受到了前所未有的破坏：世界贸易组织预计，2020年全球商品贸易额将下降13%至32%，商业服务贸易更是如此²³。

石油需求出现了创纪录的下跌和油价暴跌²⁴。预计2020年全球国内生产总值将大幅下降，全球经济将陷入持续衰退²⁵。如果病毒的进一步传播要求政府恢复严格的封锁措施，前景将更加可怕。在低收入国家，吸收冲击的能力较低，对穷人的影响将是长期的。

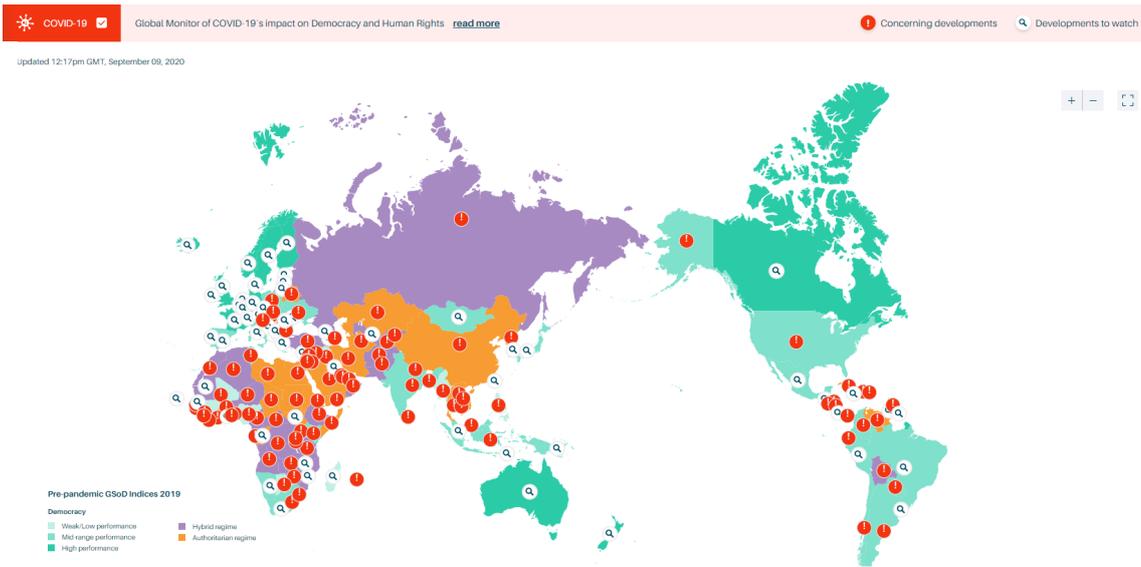
图6 COVID-19对全球经济的影响



1996-2024年低收入、中低收入、中高收入和高收入国家人均国内生产总值增长情况。资料来源：货币基金组织/世界银行。

在很多地方，大流行和经济危机导致暴力风险增加，并威胁到社会凝聚力²⁶。很多国家都报告了针对亚裔民众的种族主义和仇外心理案件²⁷。据报道，一些国家政府采用严厉的措施来实施封锁和隔离，使用暴力和过度武力，在某些情况下违反了对人权的保护²⁸。COVID-19对民主和民主进程产生了重大影响²⁹，导致选举推迟、宣布国家进入紧急状态、并导致行政权力全面扩张、限制新闻、言论自由以及和平抗议的权利³⁰。虽然很多国家对政府的信任在大流行的头几周达到了最高点，但混乱的应对、沟通不畅、虚假信息以及限制和封锁对民众的深刻影响导致了不信任、两极分化和民族主义抬头，威胁到一些地方的社会稳定。在世界上的一些其他地区，领导人能够“平缓曲线”，控制疫情，COVID-19已让人们认识到有效领导和善治的重要性。

图 7 COVID-19对全球民主进程和人权的影响



显示截至2020年8月28日应对措施对国家民主进程和人权产生影响的全球国家地图。资料来源：国际民主和选举援助研究所³¹。

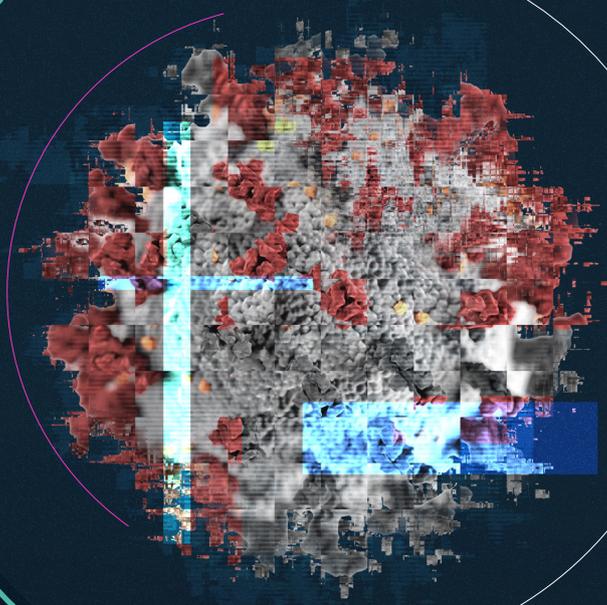
COVID-19大流行的最大挑战之一是动摇了多边合作。虽然出现了很多新的举措，让人们有理由感到乐观，但围绕COVID-19应对措施的跨国政治紧张局势和过度的民族主义阻碍了全球对本次大流行的应对。对多边组织进行改革是必要的，但减少对世卫组织的资助将会损害这个联合国主要卫生组织的工作，尽管各国正在期待世卫组织帮助它们启动大流行应对措施。由于缺乏合作，联合国安全理事会和七国集团的多边行动受到了限制。在这些紧张关系中，很多在大流行开始之前就已经存在，但COVID-19揭示了一个失败的多边体系将会产生的代价。尽管疫苗开发工作在以惊人的速度推进，并且有众多研究人员、企业和合作者参与其中，但有效疫苗的全球生产和分配可能需要几个月甚至数年的时间，经济复苏也是如此。COVID-19很可能成为一场复杂、旷日持久的危机，并因气候变化等其他挑战而加剧。世界如何摆脱这场危机将取决于国家、行为者和社区是否以及如何克服它们不愿合作的态度。我们面前有两个未来：一个是国家退回到民族主义，跨国紧张局势和冲突加剧，多边组织被削弱；另一个是各国领导人共同努力，做出大胆决定，改革、加强和支持多边体系。

社会经济影响

COVID-19对卫生的直接影响

对卫生系统和健康结果的影响

地缘政治后果



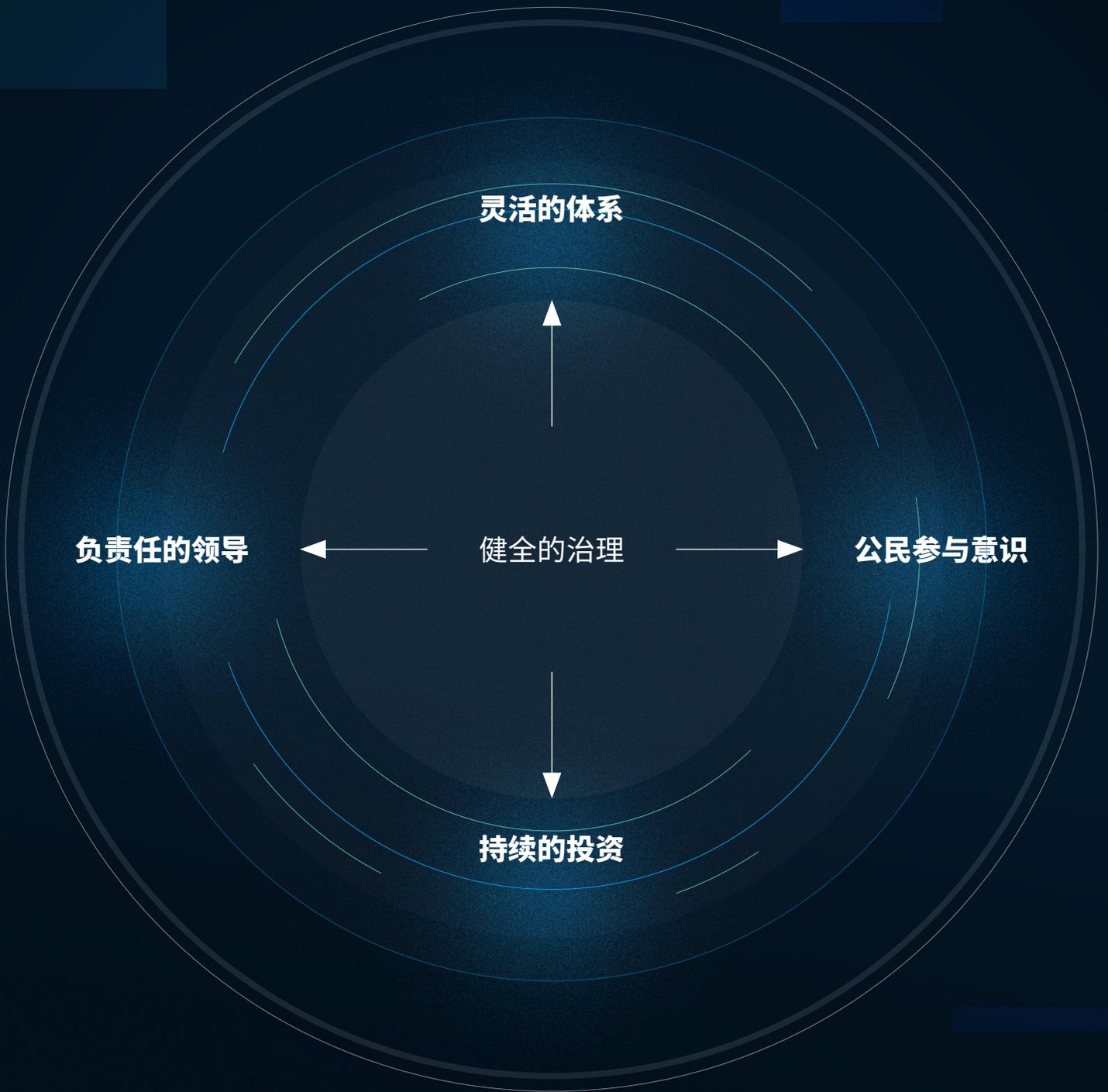
从COVID-19学到的教训和行动呼吁

我们在题为“世界处于危险中”的2019年度报告中发出警告，“由致命的呼吸道病原体引起的大流行迅速传播”正在成为非常现实的威胁，需要国家和全球一级坚定的政治领导。我们呼吁采取七项紧急行动，以便我们的世界能够为突发卫生事件做好准备：

- 政府首脑必须作出承诺和投资
- 国家和区域组织必须以身作则
- 所有国家都必须建立强有力的制度
- 国家、捐助者和多边机构必须做好最坏打算
- 金融机构必须将防范工作与金融风险计划联系起来
- 发展援助资助者必须建立激励机制，增加对防范工作的资金支持
- 联合国必须加强协调机制

在落实这些行动方面进展有限。世界似乎没有采取这些步骤的机会。在过去十年里，要求在这些领域采取行动的呼吁有很多，但没有一次带来所需的变革。对防范的财政和政治投入一直存在不足，我们都在为此付出代价。

COVID-19已经证明了大流行防范和应对工作中四个关键和相互关联的方面的重要性：负责任的领导、公民参与意识、灵活的体系和持续的投资。善治是处于核心的重要联系，确保所有四个方面都能在地方、国家、区域和全球各级有效地协调运作。



委员会按照2019年度报告的做法和迄今为止在COVID-19大流行方面的经验，总结了以下教训，并呼吁在这五个方面采取行动。

负责任的领导



2020年3月26日二十国集团领导人COVID-19特别峰会。资料来源:GETTY IMAGES。

各级领导人掌握关键。他们有责任是以全社会的方式重点做好防范工作,确保所有人都能参与进来,所有人都能受到保护。

1. 政府首脑必须作出承诺和投资。
2. 国家和区域组织必须以身作则。

全球防范工作监测委员会2019年度报告

在2019年度报告中,GPMB强调了领导力是突发卫生事件防范和应对工作的第一要求³²。在其行动呼吁中,委员会敦促各国领导人确保持续关注国家防范计划并为其提供资金支持。委员会敦促七国集团、二十国集团和77国集团成员国以及区域政府间组织落实资金承诺。

在落实全球防范工作监测委员会2019年呼吁采取的行动方面取得的进展情况

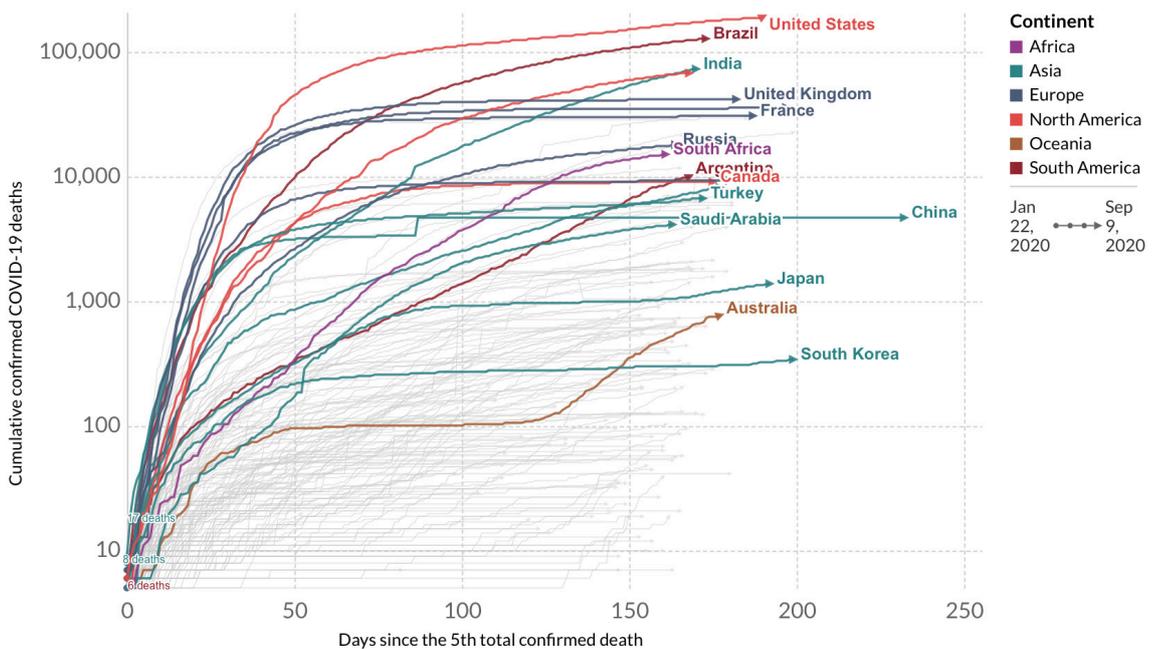
很多国家至少有一些适当的《国际卫生条例》能力，但难以付诸实施和扩大应对措施。从现有数据中注意到病毒早期预警并迅速调动一切应急能力的国家在遏制这一病毒方面较为成功。早期取得成功的国家包括大韩民国，该国在2015年暴发中东呼吸综合征疫情之后发展了广泛、灵活的突发卫生事件应急能力，也包括越南，虽然该国的资源要少得多，但它还是立即有效地调动了资源来遏制这种病毒传播。其他拥有更多资源和能力的国家反应缓慢，付出了高昂的代价。尽管在实施《国家卫生安全行动计划》（全球防范工作监测委员会在2019年发出的一项重要行动呼吁）方面取得了进展，但实施这些计划的能力仍然薄弱。对建设《国际卫生条例》能力的投资没有充分关注提高各国在疫情暴发时迅速实施和扩大国家能力以及采取快速、果断和循证行动的能力。

图 8 二十国集团国家中的COVID-19死亡人数

Cumulative confirmed COVID-19 deaths

Limited testing and challenges in the attribution of the cause of death means that the number of confirmed deaths may not be an accurate count of the true number of deaths from COVID-19.

Our World in Data

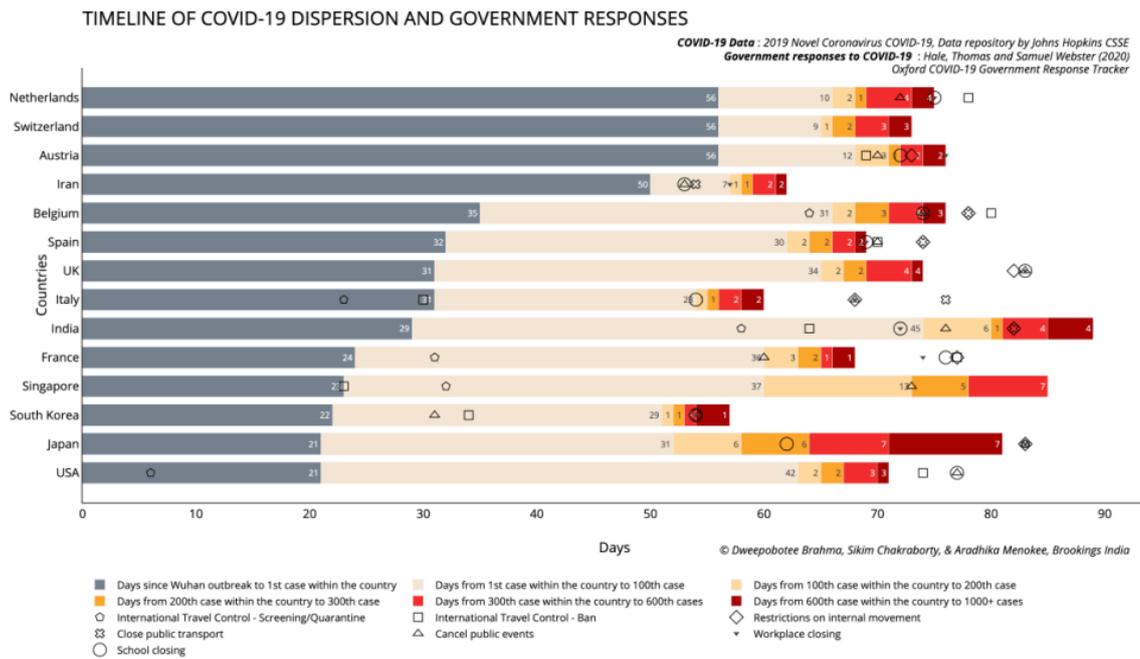


Source: European CDC "Situation Update Worldwide" Last updated 9 September, 09:35 (London time), Our World In Data

CC BY

COVID-19导致的死亡大多数在二十国集团国家。截至2020年9月9日二十国集团国家COVID-19确诊患者累计死亡人数。资料来源：我们的数据世界³³。

图9 COVID-19早期传播与政府干预措施



在大流行的早期阶段，积极采取非药物干预措施的国家设法更快地控制了大流行。各种形状代表了各国政府在不同时期采取的不同措施。资料来源：布鲁金斯印度³⁴。

虽然七国集团和二十国集团国家坚定地致力于防范工作，但由于全球地缘政治紧张局势削弱了多边体系，致使它们一直难以采取集体应对措施。 2020年3月26日，二十国集团举行了二十国集团领导人COVID-19特别峰会，为应对COVID-19引起的各种公共卫生、经济和多边问题做出了一系列承诺，并就大流行防范和应对问题发出了一项全球倡议³⁵。二十国集团成员国已就其中的很多承诺采取了行动。不过，地缘政治紧张局势使七国集团和二十国集团难以在一些关键问题上达成共识并就所作出的承诺采取集体行动。

本次大流行正在对国家统一和全球团结进行压力测试³⁶。 COVID-19已经证明，健康是和平、繁荣和安全的基础³⁷。本次大流行证明了民主、善治以及社会和经济秩序的脆弱性。促成了民粹主义、民族主义和威权主义在一些国家的抬头。助长了政治对抗，加剧了脆弱性和不平等，暴露了各种体系在保护边缘化群体方面的不足。颠覆了几十年来在减贫方面取得的进展。造成了空前规模的社会和经济混乱。还证明了值得信赖和负责任的领导对确保落实应对机制并为其提供充足的资金以及迅速采取行动以促进和扩大统一的科学应对措施的价值。防范工作要求社会各级领导人（国家元首和政府首脑、国家和地方领导人、商界领袖、民间社会和媒体）认识到保护健康是一个繁荣的社会全面顺利运行并采取相应行动的基础³⁸。

基于这些调查结果和对COVID-19应对措施的更广泛分析,委员会得出结论:

政治领导作用重大。 负责任的领导人基于科学、证据和最佳实践和出于人民的利益而果断采取行动。一些国家在减少大流行对健康、经济和社会的影响方面相对成功。这一成功是一项政治选择。这些国家的领导人在采取措施保护本国人民免受社会和经济后果影响的同时,没有将经济的命运与遏制病毒传播对立起来,而是基于最佳科学和现有证据,采取了早期的公共卫生行动。

负责任的领导需要同情心、准确的信息通报和社区伙伴关系。 这种领导力建立在信任的基础之上,通过展示能力、履行承诺和以反映社会价值观的道德方式行事³⁹。在当前危机中,我们看到一些国家领导人的英明决策产生了深远影响,并且看到一些市长、州长、商业领袖、社区领袖以及其他意见领袖的英明决策也产生了深远影响。不幸的是,我们也看到了相反的情况,其对健康、社会和经济的影响都是有害的。

负责任的领导着眼于长远。 政治周期有时让制定和维持对防范工作的长期承诺变得困难,破坏或削弱防范体系的影响已经得到明确证明。17年前暴发的严重急性呼吸综合征疫情使几个亚洲国家在应对这种新型冠状病毒方面有了更好的准备。

防范大流行符合全球的共同利益。 我们认识到国家领导人有责任出于本国利益采取行动,但成功的预防、发现和应对措施对世界各地的人民都有利。此外,鉴于传染病能够迅速传播,全球防范和应对符合每个国家的自身利益。我们对一些国家和地区将本次大流行政治化的行动感到沮丧。我们还对有关一些国家“获得不成比例的疫苗份额和其他医疗应对措施,只给世界其他国家留下了一小部分”的报道感到关切⁴⁰。在所有人都安全之前,没有人是安全的,疫苗的使用必须在保护弱势群体和迅速结束大流行方面发挥最大影响,无论在哪里。

我们呼吁负责任的领导

紧急行动:

- **国家领导人、国际组织领导人和其他利益攸关方**在面临突发卫生事件时及早采取基于科学、证据和最佳实践的果断行动。这样会阻止将有关保护公共卫生、确保社会保护和促进国家统一和全球团结的措施政治化。
- 我们再次呼吁各国**政府首脑**任命一名具有权威和政治责任感的国家高级协调员,负责领导整个政府和全社会的防范工作,并定期进行多部门模拟演练,以建立和维持有效的防范状态。
- **国家领导人、厂商和国际组织**确保COVID-19疫苗和其他应对措施的分配能够在阻止大流行方面发挥最大的影响,确保能够公平和公正地获得这些疫苗和其他应对措施,而不是以支付能力为基础,医务工作者和最弱势群体应该优先获得。每个国家都应该得到一个初始的疫苗分配,数量应足以覆盖至少2%的人口,以覆盖一线医务工作者。

公民参与意识



世卫组织，早上前往路易港的地铁上班族遵守有关在公共交通工具上强制佩戴口罩的国家法律要求。

© 世卫组织/Blink Media - Gilliane Soupe

长期、持续的社区参与对于早发现疫情、控制疫情扩大和传播、确保信任和社会凝聚力以及促进有效应对至关重要。

1. 各国必须将社区参与所有防范工作列为工作重点，建立信任，并让多个利益攸关方参与进来。

全球防范工作监测委员会2019年度报告

全球防范工作监测委员会2019年度报告指出，长期、持续的社区参与对于早发现疫情、控制疫情扩大和传播、确保信任和社会凝聚力以及促进有效应对至关重要。这不仅需要了解不同群体如何受到突发卫生事件的影响，包括这场危机引起的其他脆弱性，还需要让这些群体参与决策。各国政府需要推动这一进程，要超越专家和政治家的传统领域，接触地方社区组织。

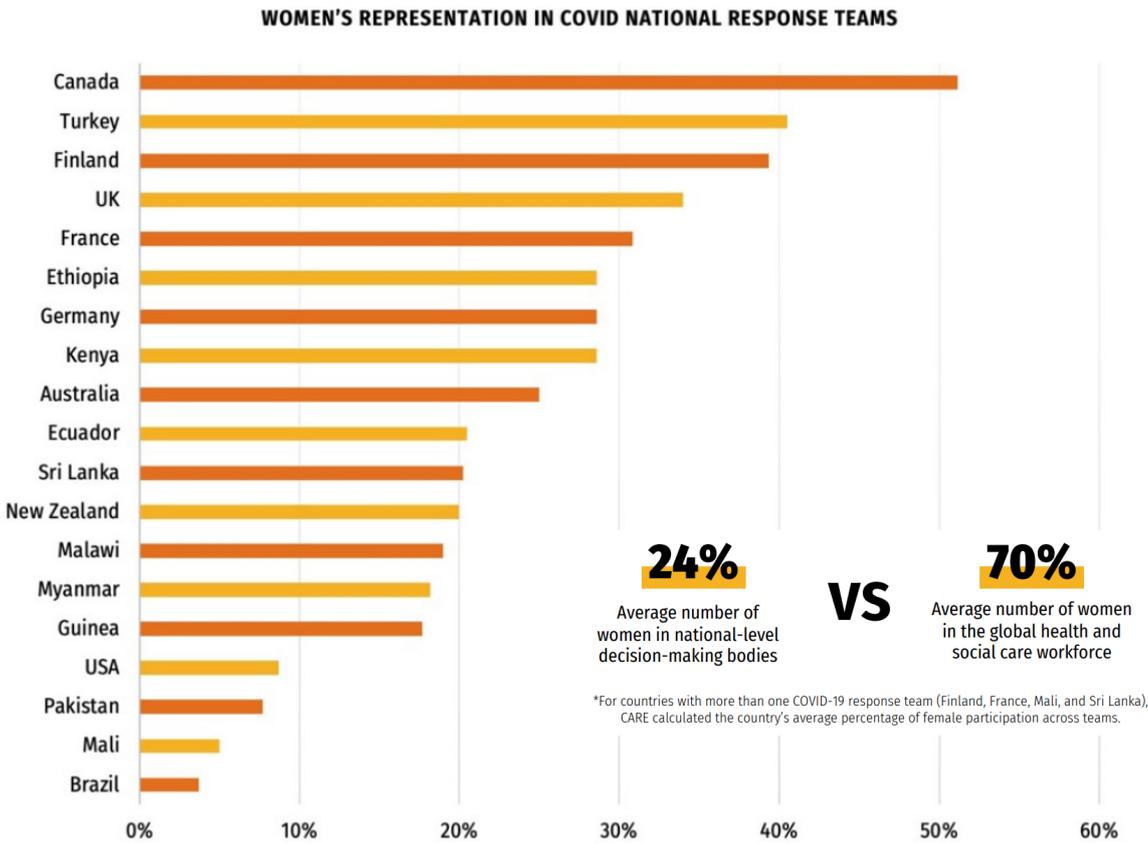
在落实全球防范工作监测委员会2019年呼吁采取的行动方面取得的进展情况

缺少社区参与防范工作会降低应对突发卫生事件的能力。 COVID-19表明,无论在世界各地,大流行和疫情都是从社区开始,也是从社区结束的。一些领导人和机构得到了信任、社区认同和参与,这对动员民众支持COVID-19应对措施、鼓励遵守公共卫生措施和保护弱势个人至关重要。不过,在很多国家,社区参与是事后事情,而不是防范工作的核心,政府和公共卫生当局默认单向指示性通报,而不是采取让社区参与进来的协作方法,从而导致国家信息与当地实际情况脱节⁴¹。在很多国家,公民无权对政府进行追责;政府和捐助者为加强民间社会组织在社会部门中的作用所做的工作仍然不够。在社区被政府遗弃或忽视的地方,或者在不信任科学和公共当局的地方,社区正在抵制公共卫生措施,导致COVID-19病例死灰复燃⁴²。COVID-19突出表明在自上而下的防范方法和自下而上的大流行应对之间存在脱节。必须改变防范工作的领导和治理结构,以便社区能够利用这些结构,满足其需求,促进信任和尊重人权。

尽管妇女首当其冲地承受着突发卫生事件的影响,但她们对防范工作的参与仍然不充分。 在很多国家,妇女是提供卫生保健或社会服务以及受雇于食品加工或重要零售行业的基本工人,面临更大的感染风险⁴³。从全球来看,妇女占卫生人力的70%,但在决策岗位上的代表性不足。在大多数家庭,妇女承担更多的照顾子女和家庭成员的责任。在COVID-19封锁期间,失业或不得不减少工作时间以便照顾在家上课的儿童的女性多于男性⁴⁴。由于获得孕产妇保健和生殖保健服务受到限制,以及由于家庭暴力和性别暴力增加,COVID-19正在将妇女的安全和福祉置于更大的风险之中。不过,很少有妇女能够掌握确保大流行防范政策满足妇女和女童需求所需的政治权力。

除了参与之外,还需要增强社区权能以便能够做出最佳决策和采取保护自己的行动。 为此,他们需要知识和透明。否则,人们会尽可能地寻找信息,包括从传播错误信息的来源。不应低估错误信息的影响。在很多国家,错误信息正在影响民众对公共卫生干预措施的遵守情况,并威胁到在应对COVID-19方面取得的进展,导致更多的疾病和死亡。但关于COVID-19的错误信息也被用来传播两极分化的信息,破坏对政府和全球机构的信任。

图 10 妇女参与国家COVID-19应对领导班子的情况



虽然妇女占卫生保健工作者中的大多数,但大多数国家的COVID-19决策机构并没有实现性别平等。资料来源:援外社国际协会⁴⁵。

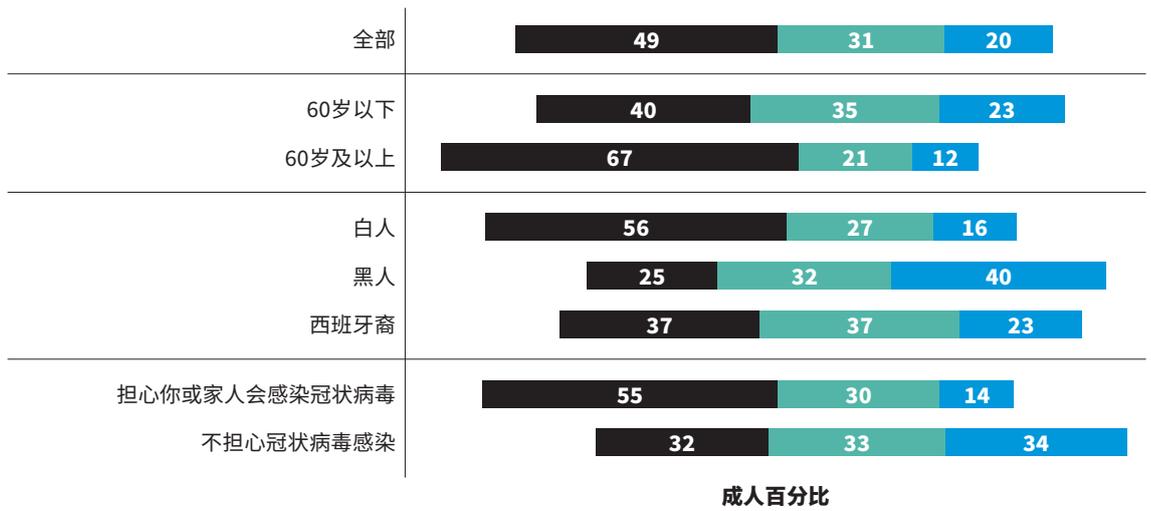
基于这些调查结果和对COVID-19应对措施的更广泛分析,委员会得出结论:

防范不仅是政府为保护人民所做的事情,也是人民为了相互保护而做的事情。在没有有效疫苗或治疗的情况下,个人的行为从来没有像现在这么重要。公民的行为应该出于所有人的最大利益,以此相互保护并展现出社会和道德责任。

反疫苗运动有可能加剧和延长本次大流行。随着COVID-19疫苗投入使用,政府将在了解公众期待和恐惧方面发挥一定作用。政府的关键行动包括让公众相信将在服务点免费公平分配疫苗;有效通报疫苗的有效性、供应情况和可能的副作用;确保在方便的场所注射疫苗;并鼓励社区参与疫苗接种规划⁴⁶。但公民也发挥一定作用。他们必须寻找基于科学的疫苗接种信息,充分了解疫苗在预防疾病方面的作用,不仅是在他们自己的家庭,而且是在整个社会。

图 11 美国、欧洲和以色列对COVID-19疫苗犹豫不决

你打算接种冠状病毒疫苗吗？

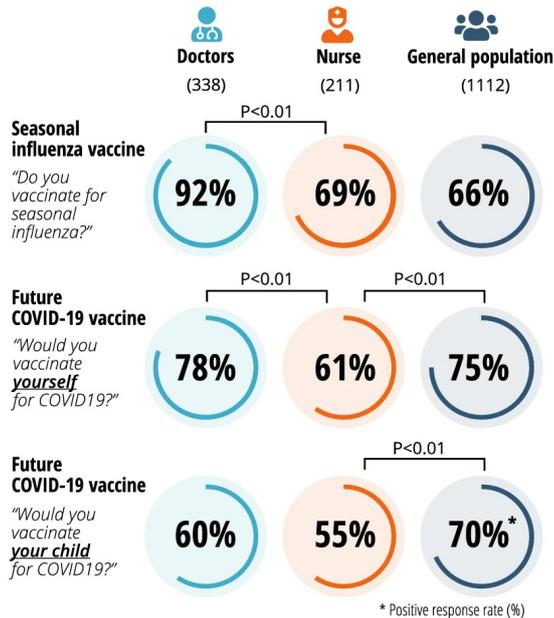


■ 是 ■ 不确定 ■ 否

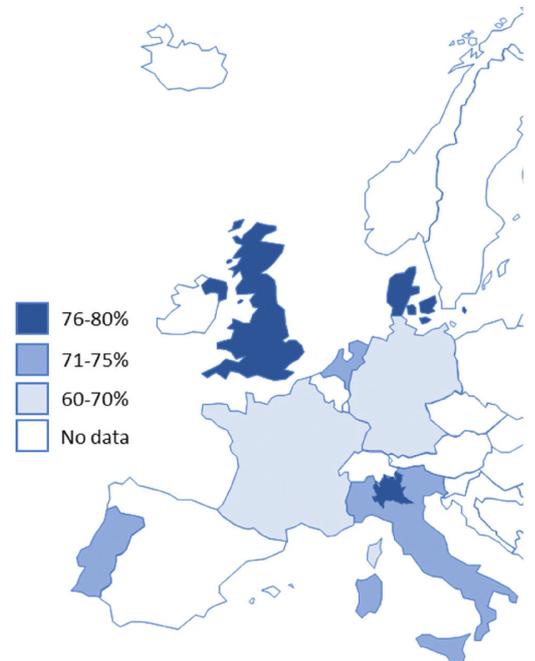
问题: 如果有冠状病毒疫苗, 你是否打算接种?

资料来源: 美联社-芝加哥大学NORC公共事务研究中心于2020年5月14-18日对1056名成年人进行的调查。

(a) Acceptance rates for future COVID-19 vaccination
healthcare professionals compared with the general population



Willingness to be vaccinated



这三项研究来自美国⁴⁷、欧洲⁴⁸和以色列⁴⁹(顺时针方向), 表明在疫苗问题上犹豫不决可能是结束大流行的一个挑战。资料来源(顺时针方向): 美联社-芝加哥大学NORC公共事务研究中心; Neumann-Böhme, Sebastian, et al. Eur J Health Econ; Reprinted by permission from Springer Nature: [Springer Nature] [European Journal of Epidemiology] [Dror, Amiel A., Copyright 2020, 12 Aug 2020 (doi:10.1007/s10654-020-00671-y. Eur J Epidemiol.

在努力促进公民参与防范方面可以向其他公民运动学习。 如果人们感觉到他们自己就是为自身提供支持和鼓励的广泛运动的一部分,他们就更有可能会参与进来。突发卫生事件的防范工作可从应对气候变化、种族主义和艾滋病毒等攸关生存的全球威胁的其他运动中学到很多东西,而这些运动已经证明了公民参与的力量。这些运动已经动员全世界数以百万计的愿意做出基于价值观的选择来应对这些挑战的个人在其社区中倡导并要求政府和全球领导人实现所需的变革。

我们呼吁要有公民参与意识

紧急行动:

- **公民**要求本国政府对突发卫生事件防范工作负责,这就要求政府要为其公民赋能,要加强民间社会。
- **每个人**都有责任寻求和利用准确的信息来教育自己、家人和社区。有责任采取有利于健康的行为,采取行动保护最脆弱的人群。并在社区内倡导这些行动。

灵活的体系



医学技术专家Wasing Mong Marma在科克斯巴扎尔医学院IEDCR现场实验室完成RNA (核糖核酸) 提取工作。图片说明: 世卫组织/ Blink Media – Fabeha Monir

突发事件的计划制定...需要在各种背景下优先考虑全社会的体系建设, 试验不同的模式, 并为不同经济水平的国家之间分享最佳做法创造环境和机制。

1. 所有国家都必须建立强大的体系。
2. 各国、捐助方和多边机构必须做好最坏的准备。

全球防范工作监测委员会2019年度报告

突发卫生事件防范工作需要有效且灵活的预防、发现、应对和恢复体系, 并且要具有与所需应对相称的应对各种突发事件所需的灵活性和可扩展性。这些体系必须是跨部门的, 包括多个利益攸关方, 并且便于相关部门作出贡献。在2019年度报告中, GPMB呼吁各国政府首脑任命一名高级协调员, 并对应对措施和非药物干预措施研发进行投资, 建立分享新型病原体基因组序列和公平分配稀缺医疗对策的机制。

在落实全球防范工作监测委员会2019年呼吁采取的行动方面取得的进展情况

在国家协调方面仍然存在防范差距。 COVID-19大流行突出了各级在数据和信息共享、通信和信息传递、医疗设备(如个人防护装备)分发、熟练人员、旅行限制管理以及病例检测和跟踪方面存在的防范差距。无论权力下放的程度如何,应对较为成功的国家都建立了良好的各级协调机制,能够分享信息和快速调整工作重点,并且具有调动资源和给予适当授权的灵活性和酌处权⁵⁰。GPMB去年呼吁每个国家任命一名高级协调员,负责监督所有政府机构的突发卫生事件应对工作,并与更广泛的机构和组织建立联系,以形成一种全社会的应对方法。该官员有权发展和运用国家防范能力,并在应对期间发挥关键作用,让所有相关机构参与进来,发现和解决官僚瓶颈问题,并确保基于循证需求公平分配各种用品。

突发卫生事件防范仍然是孤立的,几乎没有超出公共卫生的范畴。 COVID-19影响到生活的方方面面。因此,需要采取全面的应对措施,包括卫生、精神卫生和社会心理支持教育以及社会和经济部门的其他方面。很多部门缺少旨在减缓大流行公共卫生风险及其潜在社会经济影响⁵¹的计划,包括尽量降低对个人财务、商业和日常生活产生影响的供应链中断、关闭学校和儿童保育机构、缺粮和失业的管理战略。这种缺少多部门防范的情况致使很多社会部门都在争先恐后地想办法维持基本服务和减缓经济混乱。多年来,大流行对非卫生部门和私营部门的潜在影响一直是一种已知的风险。不过,各国和各组织并未在其防范计划中充分解决这些问题,也没有为管理这些问题建立起适当的体系和程序。

将核心公共卫生职能纳入以初级卫生保健为基础的卫生系统,并以全民健康覆盖作为防范工作的前提条件。 公共卫生系统需要与有效的服务供应以及工作场所和卫生筹资政策齐头并进。虽然公共卫生系统必须拥有发现和检测疾病所需的资源,但受影响者也必须能够获得有效、负担得起的治疗,以确保所有人都能获得护理,并帮助遏制疾病的传播。

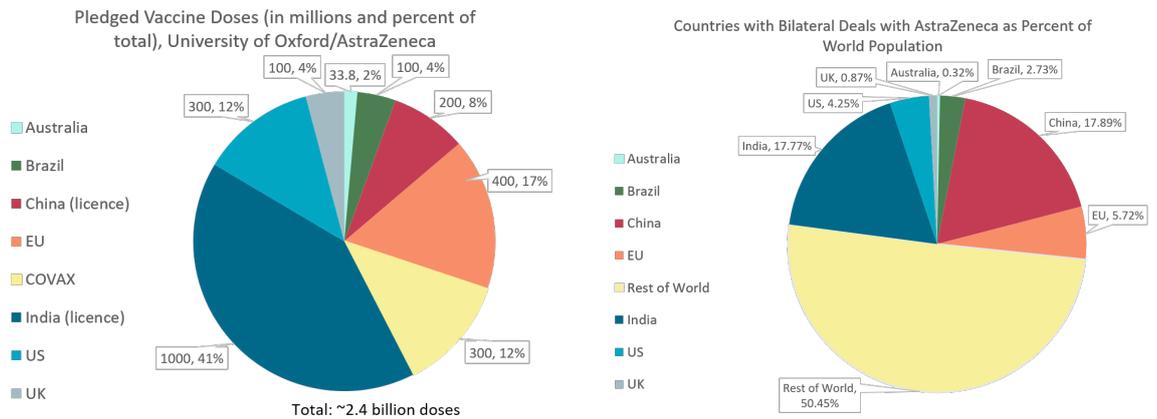
虽然研发协调工作在大流行期间取得了进展,但这种进展是脆弱的。 从速度和规模来讲,在COVID-19大流行期间开展的研究都是前所未有的,在了解病毒和在发展与评价应对措施方面的进展令人印象深刻。取得这一快速进展的基础是对基础科学研究的长期投入。在疫情暴发的最初几周,世卫组织启动了研发蓝图,并建立了旨在快速评价COVID-19疗法相对有效性的国际团结临床试验。随着人们越来越认识到需要加强COVID-19研发工作的国际协调,世卫组织与流行病防范创新联盟(CEPI)、促进创新诊断方法基金会、全球疫苗免疫联盟、全球基金、国际药品采购机制、威康信托基金会和世界银行一道,在各国政府、厂商和资助者的支持下,建立了“获取COVID-19工具加速计划”⁵²。尽管这些举措大有希望,但能否实现目标仍有待观察,而且它们仍然仅限于COVID-19。本次大流行产生的势头为建立旨在支持应对潜在突发卫生事件所需研发范围和广度的有效和可持续的机制提供了机会。

事实证明,快速增加生产能力、库存和供应链脆弱是应对大流行的主要障碍。

大多数国家没有足够的库存或现有能力和资源来突然扩大生产以适应旨在应对大流行所需要的一切必要应对措施的要求。其结果是全球对医疗应对措施的需求大幅上升,暴露了医疗产品和开发这些产品所需材料的全球供应链的脆弱性。在过去十年里,疫苗、治疗和诊断产品的生产越来越集中在少数几个国家,增加了供应中断的风险。医疗应对措施的短缺威胁到了各国抗击COVID-19的能力。在无力参与竞标战的低收入国家和中等收入国家,个人防护装备、检测材料和医疗设备的采购极具挑战性⁵³。

没有事先建立旨在分享有限应对措施的多边协定或机制可能会延长本次大流行。以往的大流行教训表明,如果没有促进公平分享有限医疗应对措施的机制和程序,低收入国家和中等收入国家在富裕国家为其全体人口获得足够剂量的应对措施之前可能无法确保能够获得疫苗和治疗。在大多数国家,在一年内为全部人口接种疫苗是不可能的。COVID-19疫苗全球获取机制(COVAX)使各国能够汇集资源,分担疫苗开发风险,允许采购足够数量的疫苗以支持全球公平获取,并在出现供应过剩的情况下,将剩余剂量的疫苗捐给一个中央疫苗库⁵⁴。不过,在撰写本报告时,大多数主要疫苗生产国政府尚未表示有兴趣加入该机制⁵⁵。一些国家和区域集团与COVID-19疫苗厂商签订了预先采购协议,这可能会限制其他国家获取疫苗⁵⁶。

图 12 牛津大学/阿斯利康承诺的COVID-19疫苗剂量



近90%的牛津大学/阿斯利康疫苗已被巴西、中国、印度、美国、英国和欧盟国家获得,为世界其他50%的国家剩下的不到12%。
资料来源:研究生院。

基于这些调查结果和对COVID-19应对措施的更广泛分析,委员会得出结论:

数字系统产生了深远的影响,有积极的,也有消极的。COVID-19证明了错误信息迅速传播的危害,但数字系统在防范和应对工作的很多方面也至关重要,包括在病毒的早发现和早测序、接触者追踪、患者信息、临床护理、供应链以及促进研发方面。对隐私和个人信息保密以及如何使用这些信息的担忧仍然严重。数字卫生的治理和监管工作依然薄弱。已经能够获得信息和学习技术的人与仍然无法获得信息和学习技术的人之间的“数字鸿沟”“有可能成为不平等的新的表现形式,并加剧妇女和女童、残疾人和各种少数群体的不利社会和经济处境”⁵⁷。

全球防范不只是国家防范的总和。虽然国家防范是关键,但用于追踪潜在病原体、预警、信息共享、研发、监管能力建设和协调、应对措施分配、库存和供应链的全球和区域机制也必须予以加强、发展、维持和资助。旨在开展快速研究和应对措施开发的防范工作需要对基础科学研究的能力建设和资金进行持续的投入。全球一级的防范工作需要致力于所有人健康的国际机构的参与。

强有力的多边体系是全球防范大流行的基础。世界需要有更强有力的集体行动机制,以使国家、企业和社会能够为共同利益而携手合作。集体行动并不局限于国际组织的工作,它反映了各国在双边、区域和国际层面的合作方式。在发生大流行时,需要采取集体行动,以确保能够采取共同的策略、协调一致和有效的公共卫生行动以及公平获取应对物资。供应链相互关联和国际旅行意味着所有国家都依赖于其他所有国家的经济、社会 and 身体健康。需要采取集体行动,确保全球协调和管理资源竞争。我们预计,世界卫生大会⁵⁸即将进行的评估将有助于指导采取措施,进一步加强世卫组织和国际防范工作,并提供迅速和有效行动所需的资源和授权。

我们呼吁建立强大而灵活的国家 和全球卫生安全体系

紧急行动:

- 各国**政府首脑**加强国家防范体系;根据将动物卫生与人类卫生结合起来的“一体化卫生”方法,识别、预测和发现具有大流行潜力的病原体的出现;建立核心公共卫生能力和监测人力,及早发现和分享有关疫情和类似事件的信息;加强基于全民健康覆盖的卫生系统,提高临床和支持服务的能力;建立社会保护制度,以保护弱势群体,不让任何一个人掉队。
- **研究人员、研究机构、研究资助者、私营部门、各国政府、世界卫生组织和各国国际组织**加强对突发卫生事件研发的协调和支持,并建立一个可持续的机制,以确保快速开发、尽早供应、有效和公平获得针对突发卫生事件的新型疫苗、疗法、诊断和非药物干预措施,包括检测、规模化生产和分配的能力。
- 各国**政府首脑**重申其对多边体系的承诺,加强世卫组织作为一个公正和独立的国际组织,并负责指导和协调大流行防范和应对工作。

持续的投资



美国-金融-基金组织年会

2017年10月10日, 在2017年基金组织年会期间, 一名与会者走过位于华盛顿特区的国际货币基金组织总部外的标牌。/法新社照片/ Andrew CABALLERO-REYNOLDS (照片来源: ANDREW CABALLERO-REYNOLDS/AFP via Getty Images)

现有融资机制不足以应对长期疫情, 也不足以应对快速发展的全球大流行, 尤其是涉及呼吸道病原体的大流行。

1. 金融机构必须将防范工作与金融风险计划联系起来。
2. 发展援助资助者必须建立激励机制, 增加对防范工作的资金支持。

全球防范工作监测委员会2019年度报告

在去年的报告中, 委员会呼吁国际货币基金组织和世界银行继续努力, 将防范问题纳入经济风险和机构评估。它还敦促包括全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和全球疫苗免疫联盟在内的主要全球卫生资助者对防范工作做出明确的承诺。它呼吁增加发展援助, 以帮助最贫穷国家缩小其国家卫生安全行动计划方面的资金缺口。

在落实全球防范工作监测委员会2019年呼吁采取的行动方面取得的进展情况

现有突发事件供资机制不足以应对大流行。 虽然可以迅速动用世卫组织突发事件应急基金和大流行应急筹资机制 (PEF)⁵⁹ 现金窗口, 但通过这些机制只能获得相对少量的资金, 而且可能很快就会耗尽。虽然PEF保险窗口有可能提供更多资金, 但发放资金的触发条件限制了其作为大流行快速应对工具的作用。尽管PEF的目的是作为一个快速支付的应急融资机制, 但保险窗口为支持COVID-19应对措施提供的1.96亿美元资金在大流行暴发近四个月之后才启动⁶⁰。在当前大流行债券和掉期交易在2020年7月到期后, 世界银行不打算延长PEF保险窗口。尽管资金筹集得很快 (世界银行在头100天内承诺向各国提供100亿美元的COVID-19应急资金), 但目前还没有适当的专门机制能够在流行开始时迅速部署大量资金。

新的筹资措施可能会激励未来的防范投资, 但需要对防范筹资进行更彻底地改革。 2020年4月17日, 世界银行宣布计划设立突发卫生事件防范和应对多方捐助者基金 (HEPRF)。这是一只价值5亿美元的信托基金, 旨在激励低收入国家增加对卫生防范的投资, 支持COVID-19的紧急应对⁶¹。虽然这一措施能够提供急需的资金, 但其范围或规模远不足以激励必要的国家投资和支持全球防范。随着各国和国际组织考虑新的投资方式, 也必须重点关注“更好地重建”问题, 以便让防范筹资变得更加灵活、有韧性和可持续。

基于这些调查结果和对COVID-19应对措施的更广泛分析, 委员会得出结论:

防范投资的回报巨大。 本次大流行的成本是以数万亿美元计, 而防范的成本是以数十亿美元计。COVID-19为世界带来的损失足够世界进行500年的防范投资。对防范工作进行投资的经济必要性毋庸置疑。不过, 尽管已有很多警告和类似的经济计算, 但世界仍然未能对防范工作作出所需的投资。

COVID-19的成本 ⁶²	对防范工作的投资
<ul style="list-style-type: none">• 应对资金超过11万亿美元, 还在计算中• 损失未来收益10万亿美元	<ul style="list-style-type: none">• 每人每年增加5美元⁶³

非常事件需要非常筹资。 国际金融机构中缺少在全球一级提供这种资金的机制, 影响到为突发事件研究与发展快速提供资金。国家卫生安全行动计划描述了履行《国际卫生条例》所需的能力, 对这些计划的全面供资和实施将极大地有助于确保各国拥有确定和应对适度疫情所需的工具。但是, 除此之外, COVID-19还需要各

种其他财政支持,其中包括:卫生保健系统的快速增长能力;确保持续提供超出疫情所需的卫生服务资源;社会保护;以及对企业的经济支持。全球基金和全球疫苗免疫联盟等一些供资机制已经宣布提供赠款灵活性,允许受赠方使用收到的资金资助其COVID-19应对措施以及改变设备和设施的用途⁶⁴。这使COVID-19应对行动几乎能够立即获得大量资金。

必须维持国家对COVID-19应对措施的投资,以确保为今后可能发生的事件做好防范。 COVID-19的毁灭性经济和社会成本表明了将防范作为一个经济安全支柱进行投资的重要性。为应对本次大流行,各国已对防范和应对工作作出了前所未有的投资。即使面对经济衰退和全球债务危机,这种能力也必须保持,而不是摧毁。各国政府必须确保对卫生系统以及对突发事件防范和应对的资助仍然是一个重点,以避免威胁已经脆弱的系统和破坏未来的大流行防范工作。

发展援助不是资助国家和全球防范的适当模式。 在2019年度报告中,委员会呼吁发展援助资助者采取激励措施并增加防范资金。现在,越来越清楚的是,传统发展援助不足以做好防范和应对。它依赖于少数国家、基金会和开发银行的慷慨资助。虽然这一模式可能对发生在少数国家相对局部的疫情起作用,但COVID-19正在对世界各地造成经济压力。全球卫生安全是所有国家的责任,需要基于全球团结的长期、可预测、灵活和持续的筹资。

世卫组织筹资比以往任何时候都更加脆弱。 全球政治紧张局势进一步加剧了世卫组织的财政脆弱性。尽管为COVID-19应对工作提供的资金有所增加,但缺乏可持续筹资威胁到世卫组织在全球突发卫生事件中发挥核心作用以及履行其更广泛任务的能力。

我们呼吁对预防和防范工作进行与大流行威胁规模相称的持续投资

紧急行动:

- **二十国集团领导人**确保现在有充足的资金可供用于减轻大流行带来的当前和未来的经济和社会经济后果。
- **政府首脑**保证和维持为发展超出当前大流行规模的COVID-19国家突发卫生事件防范和应对能力所需的资金。
- **联合国、世界卫生组织和国际金融机构**建立一个不依赖发展援助的全球卫生安全可持续融资机制,在所需规模和时间范围内调动资源,将防范工作视为全球共同利益,而不受政治和经济周期的摆布。
- **世界银行和其他国际金融机构**对研发工作的投资要符合国际金融机构的融资条件,并建立为全球突发卫生事件研发工作提供资金的机制。

治理



第七十二届世界卫生大会, 2019年5月20日至28日, 瑞士日内瓦。资料来源: 世卫组织/ Antoine Tardy

经常缺少全政府和全社会针对防范工作的体系计划和参与。

1. 联合国必须加强协调机制。

全球防范工作监测委员会2019年度报告

突发卫生事件的防范治理包括各种机制、机构、结构、规则和道德观, 目的是共同确保各级做出正确的选择、决定和行动, 确保在防范工作上采取全政府和全社会方法。善治是基于一套共同的价值观和责任, 包括问责制、透明度、信任、公平、合乎道德的行为、法治和人权。善治鼓励包容、参与和相互尊重, 确保所有利益攸关方都有发言权, 特别是包括妇女和儿童在内的最弱势群体。

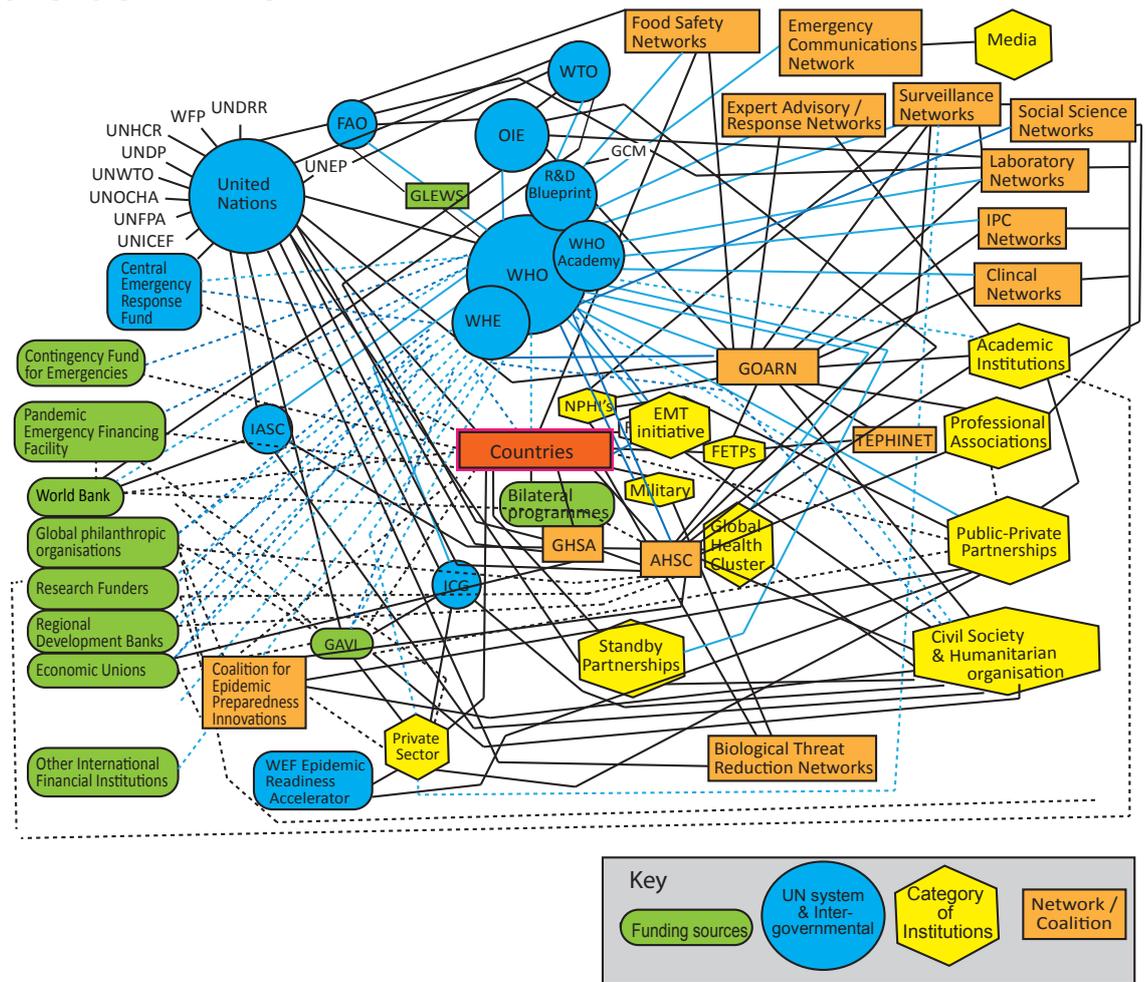
在落实全球防范工作监测委员会2019年呼吁采取的行动方面取得的进展情况

联合国努力发挥领导和协调作用。 在缓慢开始之后，联合国在应对COVID-19方面发挥了更加积极的作用，联合国秘书长呼吁停火⁶⁵，协调全联合国的筹资呼吁⁶⁶，制定旨在应对这一社会经济危机的计划⁶⁷，联合国大会通过了一项关于全球获取COVID-19应对物资的决议⁶⁸。全球政治紧张局势阻碍了联合国在应对工作中发挥强有力的领导作用，在大流行开始三个月后，安理会才首次召开会议，并且难以就决议达成一致。联合国供应链工作队已经能够在全球范围内供应基本用品，但机构之间的竞争、数据不足以及授权有限降低了其解决关键供应链问题的能力，例如全球供应体系的脆弱性、跨境限制、价格欺诈以及基本医疗产品的生产能力不足问题⁶⁹。虽然联合国危机管理小组一直在协调突发事件应对工作，但联合国各机构在应对本次大流行带来的各种健康、社会经济和地缘政治影响方面采取了各自为政的做法。

世卫组织宣布“国际关注的突发公共卫生事件”引起了混乱，并导致各国推迟采取果断行动。 虽然全球科学界以创纪录的速度共享数据和信息，在早期诊断工具开发方面进行合作，但很多国家没有认识到这一危险。即使在冠状病毒疫情被宣布为“国际关注的突发公共卫生事件”之后，很多国家仍然未能以必要的速度启动充分的防范和应对活动。与此同时，世卫组织在将COVID-19定性为大流行之前等待了几周，这一决定引起了争议，尽管根据《国际卫生条例》宣布大流行不具有任何法律影响。有人还对宣布过程和时间提出了疑问，并对确定“国际关注的突发公共卫生事件”所采用的标准提出了疑问。包括全球防范工作监测委员会在内的很多人提出，需要在《国际卫生条例》下设立中级警戒，以便在疫情暴发的早期阶段动员更广泛的国家、区域和国际社会⁷⁰。

全球卫生的防范治理过于复杂，因此，也不发达。 它包括国家政府、国际组织和来自私营部门、民间社会和学术界的众多其他利益攸关方，在很多不同部门之间开展工作。虽然《国际卫生条例》为防范工作提供了核心治理框架，但它们没有涵盖所有相关领域和利益攸关方。便利不同部门和利益攸关方参与突发卫生事件防范工作并为其作出贡献的其他机制相对来说都是临时性质的，也不太完善。解决这种碎片化现象对于促进更强有力的集体行动是必要的。

图 13 COVID-19发生之前的全球突发卫生事件防范和应对架构



COVID-19发生前的全球防范体系极其复杂，难以驾驭。资料来源：改编自牛津大学⁷¹。

基于这些调查结果和对COVID-19应对措施的更广泛分析，委员会得出结论：

目前的防范措施不具有预测性。我们对防范大流行的了解不够。国家防范措施没有预测到各国在阻止病毒传播和拯救生命方面的应对措施的有效性，社会保护的至关重要性被忽视。防范工作的最终检验是做出有效的应对；在《国际卫生条例》核心能力方面得分相对较高的几个国家出现了广泛的传播和大量的死亡，而一些资源较少的最贫穷国家能够比世界上一些最富裕国家更好地减缓COVID-19对健康和社会经济的影响。COVID-19突出了一个根本问题，那就是我们如何定义和衡量防范工作。我们对防范工作的理解是基于一系列狭隘的、没有充分涵盖确保防范工作所需国家和国际能力的公共卫生能力，包括研发、减缓大流行的社会经济影响的措施、确保持续提供基本服务的措施、国际合作以及国际组织的防范能力。此外，当前措施更多地侧重于机构政策的制定，而不是已经得到证明的将这些能力付诸实施的能力以及基于科学的领导的至关重要性。

COVID-19突出了在防范治理方面存在的重大差距。 在《国际卫生条例》的运行和实施方面出现了一些关键问题。宣布“国际关注的突发公共卫生事件”未能及早产生足以遏制病毒传播的适当国内和国际行动。有人提出了与遵守《国际卫生条例》义务有关的问题,包括第六条和第七条规定的报告要求以及第四十三条规定的贸易和旅行限制的管理。缺少执法机制使世卫组织难以确保这些义务得到遵守。COVID-19研发筹资和协调方面的挑战、供应链脆弱、对基本医疗产品的贸易限制以及对公平和有效分配疫苗的关切都突出表明需要在研发、贸易和获取医疗应对物资方面建立适当的治理框架⁷²。

世卫组织长期资金不足和用于防范大流行的全球资金匮乏限制了世卫组织在应对突发卫生事件方面履行其任务的能力,削弱了其自主性,而且已经成为国家和全球防范工作的主要障碍。为了重建对大流行防范和应对体系的信任,缩小这些差距和基于问责制、透明度、参与、公平和法治原则作出这些改变至关重要。

我们呼吁实行健全的全球突发卫生事件防范治理

紧急行动:

- **《国际卫生条例》缔约国或世卫组织总干事**向世界卫生大会提出对《国际卫生条例》的修订案,包括:加强及早通报和全面信息共享;突发卫生事件的中级分级;就国内和国际旅行和贸易建议的作用提出循证建议;评估《国际卫生条例》遵守情况和核心能力执行情况的机制,包括建立一个普遍、定期、客观和外部审查机制。
- **国家领导人、世界卫生组织、联合国和其他国际组织**建立旨在评估多部门防范情况的预测机制,包括旨在检验和证明突发卫生事件防范体系的能力和灵活性及其在社会中的运行情况的模拟和演练。
- **联合国秘书长、世界卫生组织总干事和国际金融机构负责人**召开一次联合国全球卫生安全首脑会议,目的是商定一个突发卫生事件防范和应对国际框架,将《国际卫生条例》纳入该框架,并且其中包括可持续筹资、研发、社会保护、人人能够公平获得应对措施以及相互问责的各种机制。

结论与承诺

COVID-19大流行为全世界的防范工作带来了严峻的考验。 全球防范工作监测委员会的结论是,在去年报告要求采取的所有行动方面都没有取得什么进展,而这种缺乏领导力的情况正在加剧大流行。如果不吸取COVID-19的教训并以必要的资源和承诺采取行动,将意味着肯定会到来的下一次大流行的破坏性将会更大。

我们认识到,GPMB也必须改变。我们对防范工作的监测和宣传必须更好地反映除卫生部门以外各部门的贡献、社会保护的重要性,并且要基于得到改进的预测性防范措施。

全球防范工作监测委员会承诺

作为全球防范工作监测委员会,我们承诺通过履行我们的任务、独立监测所有部门和利益攸关方的防范工作、定期报告进展情况以及持续倡导采取有效行动,支持对全球卫生安全实行善治。

全球防范工作监测委员会



全球防范工作监测委员会是由世卫组织和世界银行共同召集以确保对全球卫生危机做好防范的独立监测和问责机构。委员会为领导人、主要决策者和全世界提供独立和全面的评估，以评估全系统在提高对疾病疫情和其他突发卫生事件的防范和应对能力方面取得的进展情况。委员会监测和报告包括联合国系统、政府、非政府组织和私营部门在内的所有部门和利益攸关方的全球防范情况。

联合主席

格罗·哈莱姆·布伦特兰博士阁下，挪威前首相、世界卫生组织前总干事

Elhadj As Sy先生，科菲·安南基金会董事会主席、红十字会与红新月会国际联合会前秘书长

成员

Victor Dzau博士，美国国家医学科学院院长

Chris Elias博士，美国比尔和梅琳达·盖茨基金会全球发展项目总裁

Jeremy Farrar爵士，英国威康信托基金会董事

Anthony S. Fauci博士，美国国家过敏和传染病研究所所长

Henrietta Fore女士，儿基会执行主任

高福博士，中华人民共和国中国疾病预防控制中心主任

Sigrid Kaag阁下，荷兰对外贸易与发展合作部部长

Ilona Kickbusch教授，瑞士日内瓦国际与发展研究生院全球卫生中心国际咨询委员会主席

Veronika Skvortsova教授阁下，俄罗斯联邦医学生物局局长、前卫生部部长

铃木康弘博士，日本厚生劳动省卫生副大臣、前首席医疗和全球卫生官

Jeanette Vega Morales博士，智利La Red de Salud UC-Christus首席医疗创新和技术官

K. VijayRaghavan教授，印度政府首席科学顾问

缩略语

ACT加速计划	获取COVID-19工具加速计划
CEPI	流行病防范创新联盟
COVAX机制	COVID-19疫苗全球获取机制
COVID-19	2019冠状病毒病
GDP	国内生产总值
GPMB	全球防范工作监测委员会
HEPRF	突发卫生事件防范和应对多方捐助者基金
HIV	人类免疫缺陷病毒(艾滋病毒)
IFI	国际金融机构
IHR	《国际卫生条例(2005)》
IMF	国际货币基金组织(基金组织)
MERS	中东呼吸综合征
NAPHS	国家卫生安全行动计划
PEF	大流行病应急筹资机制
PHEIC	国际关注的突发公共卫生事件
R&D	研究与开发(研发)
SARS	严重急性呼吸综合征
SARS-CoV-2	严重急性呼吸综合征冠状病毒2
TB	结核病
UN	联合国
UNICEF	联合国儿童基金会(儿基会)
WHO	世界卫生组织(世卫组织)

鸣谢

委员会感谢以下人员为本报告作出贡献：

委托论文的作者：

- 《防范治理：COVID-19的初步教训》：乔治敦大学全球卫生科学与安全中心
- 《获取应对物资的全球治理》：国际与发展研究生院
- 《在社区内部和社区之间建立对突发卫生事件防范工作的信任》：红十字会与红新月会国际联合会和儿基会
- 《研发生态系统：对突发卫生事件的防范》：国家医学院
- 《城市化和对高致病性呼吸道病原体疫情的防范》：挪威公共卫生研究所

全球防范工作监测委员会圆桌会议主讲人：

Genevieve Boutin, 儿基会; Jagan Chapagain, 红十字会与红新月会国际联合会; Caroline Clarinval, 世卫组织; Steve Davis, 帕斯适宜卫生科技组织前总裁兼首席执行官; Mark Hereward, 儿基会; Jackson Hungu, 克林顿健康倡议组织; Indra Joshi, 联合王国国家卫生局; Edward Kelley, 世卫组织; David Nabarro, 前联合国秘书长关于2030年可持续发展议程和气候变化问题特别顾问; Toomas Palu, 世界银行集团; Jerome Pfaffmann, 儿基会; Ajay Tandon, 世界银行; Dana Vorisek, 世界银行集团。

委员会成员支持：

Benedikte Alveberg; Paul Bekkers; Scott Dowell; Marja Esveld; Tore Godal; William Hall; Alex Harris; Alice Jamieson; Raoul Kamadjeu; Sergey Kiparisov; Steve Landry; Hilary Marston; Carlos Navarro; Chiaki Noguchi; Julie Pavlin; Steven Smith; Pablo Vega.

全球防范工作监测委员会共同召集人：

世界银行; Toomas Palu、Muhammed Pate和世卫组织: Jaouad Mahjour

全球防范工作监测委员会秘书处

Nellie Bristol; Tsira Gabedava; Amélie Rioux; Ian Smith.

参考文献

1. Global Preparedness Monitoring Board. A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. World Health Organization, 2019, p. 6, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_English.pdf.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*
4. The Sustainable Development Goals Report 2020. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/>. Accessed 19 Aug. 2020, Goal 1.
5. Timeline of WHO's Response to COVID-19. <https://www.who.int/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>. Accessed 19 Aug. 2020.
6. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. <https://covid19.who.int>. Accessed 19 Aug. 2020.
7. The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. Mitigating the Impact of COVID-19 on Countries Affected by HIV, Tuberculosis and Malaria. June 2020, https://www.theglobalfund.org/media/9819/covid19_mitigatingimpact_report_en.pdf.
8. United Nations. COVID-19 and the Need for Action on Mental Health. Policy Brief, 13 May 2020, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief-covid_and_mental_health_final.pdf.
9. The Sustainable Development Goals Report 2020. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/>. Accessed 19 Aug. 2020.
10. *Ibid*; COVID-19 Significantly Impacts Health Services for Noncommunicable Diseases. <https://www.who.int/news-room/detail/01-06-2020-covid-19-significantly-impacts-health-services-for-noncommunicable-diseases>. Accessed 19 Aug. 2020.
11. World Health Organization, “So far, about 10% of all #COVID19 cases globally are among #healthworkers. Many health workers are also suffering physical and psychological exhaustion after months of working in extremely stressful environments” Twitter. 17 July 2020. <https://twitter.com/WHO/status/1284148139797209093>
12. “COVID-19 and Children.” UNICEF DATA, <https://data.unicef.org/topic/covid-19-and-children/>. Accessed 28 Aug. 2020.; Roberton et al. 2020. Early estimates of the indirect effects of the COVID-19 pandemic on maternal and child mortality in low-income and middle-income countries: a modelling study.
13. The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. Mitigating the Impact of COVID-19 on Countries Affected by HIV, Tuberculosis and Malaria. June 2020, https://www.theglobalfund.org/media/9819/covid19_mitigatingimpact_report_en.pdf.
14. International Labour Organization. ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Fifth Edition Updated Estimates and Analysis. 30 June 2020, https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_749399/lang--en/index.htm.
15. Updated Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty. <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>. Accessed 19 Aug. 2020.
16. United Nations. The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition. Policy Brief, June 2020, https://namibia.un.org/sites/default/files/2020-06/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf.
17. UNESCO. “Education: From Disruption to Recovery.” UNESCO, 4 Mar. 2020, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>.; United Nations. The Impact of COVID-19 on Women. Policy Brief, 9 Apr. 2020, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/report/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en-1.pdf>.
18. COVID-19 Could Lead to Permanent Loss in Learning and Trillions of Dollars in Lost Earnings.” World Bank, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/18/covid-19-could-lead-to-permanent-loss-in-learning-and-trillions-of-dollars-in-lost-earnings>. Accessed 19 Aug. 2020.

19. (United Nations, COVID-19 and the Need for Action on Mental Health), p.7
20. UNESCO. “Education: From Disruption to Recovery.” UNESCO, 4 Mar. 2020, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>.
21. Fighting COVID-19 could cost 500 times as much as pandemic prevention measures. World Economic Forum. 3 Aug. 2020. <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/pandemic-fight-costs-500x-more-than-preventing-one-futurity/> Accessed 22 Aug. 2020.
22. Centre of Risk Studies, University of Cambridge Judge Business School. https://www.jbs.cam.ac.uk/insight/2020/economic-impact/?utm_source=MeltwaterPressRelease&utm_medium=Email&utm_campaign=COVID19&utm_content=GDPRisk_CRS&mod=article_inline Accessed 24 Aug. 2020.
23. Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm. Accessed 19 Aug. 2020.
24. “World Bank. 2020. Global Economic Prospects, June 2020. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33748>
25. Ibid.
26. United Nations Security Council, Resolution 2532 (2020), 1 July 2020. [https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020))
27. Antonio Guterres, “#COVID19 does not care who we are, where we live, or what we believe. Yet the pandemic continues to unleash a tsunami of hate and xenophobia, scapegoating and scare-mongering. That’s why I’m appealing for an all-out effort to end hate speech globally.” Twitter. 8 May 2020. <https://twitter.com/antonioguterres/status/1258613180030431233?s=20>
28. UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet, COVID-19: Exceptional Measures Should Not Be Cover for Human Rights Abuses and Violations. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25828&LangID=E>. Accessed 20 Aug. 2020.
29. The Global State of Democracy Indices. “Global Monitor of COVID-19’s impact on Democracy and Human Rights” . <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map?covid19=1>. Accessed 20 Aug. 2020.
30. United Nations, COVID-19 and Human Rights We are all in this together, https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un_-_human_rights_and_covid_april_2020.pdf
31. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Global Monitor of COVID-19’s Impact on Democracy and Human Rights, <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>
32. (Global Preparedness Monitoring Board p.21)
33. “Coronavirus (COVID-19) Deaths - Statistics and Research.” Our World in Data, <https://ourworldindata.org/covid-deaths>. Accessed 28 Aug. 2020.
34. Menokey, Dweepobotee Brahma, Sikim Chakraborty, and Aradhika. “The Early Days of a Global Pandemic: A Timeline of COVID-19 Spread and Government Interventions.” Brookings, 2 Apr. 2020, <https://www.brookings.edu/2020/04/02/the-early-days-of-a-global-pandemic-a-timeline-of-covid-19-spread-and-government-interventions/>.
35. G20 Leaders. Extraordinary G20 Leaders’ Summit Statement on COVID-19. 26 Mar. 2020, [https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf).
36. Dr Tedros. “We need global solidarity that’s cemented on genuine national unity” . Media briefing 20 April 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-20apr2020.pdf?sfvrsn=b5656a70_2
37. Constitution of the World Health Organization. Geneva: World Health Organization; 1948.
38. Chaired by Jeffrey D. Sachs. Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development - Report of the Commission on Macroeconomics and Health. World Health Organization, 20 Dec. 2001, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42435/924154550X.pdf>.
39. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and UNICEF. Building Trust Within and Across Communities for Health Emergency Preparedness. July 2020, p. 21, https://who.int/gpmb/assets/thematic_papers/.

40. Moon, Suerie, et al. The Global Governance of Access to Countermeasures. Global Health Centre, Graduate Institute of International and Development Studies, July 2020, https://who.int/gpmb/assets/thematic_papers/.
41. (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and UNICEF 7)
42. *Ibid.*
43. “What Does Coronavirus Mean for Women.” UNDP, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2020/what-does-coronavirus-mean-for-women.html>. Accessed 20 Aug. 2020.
44. University College London. “Parents, Especially Mothers, Paying Heavy Price for Lockdown.” UCL News, 27 May 2020, <https://www.ucl.ac.uk/news/2020/may/parents-especially-mothers-paying-heavy-price-lockdown>.; The Pandemic’s Toll on Women. July 2020. www.foreignaffairs.com, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-07-15/melinda-gates-pandemics-toll-women>.
45. Care International. Where are the women? The Conspicuous Absence of Women in COVID-19 Response Teams and Plans, and Why We Need Them. June 2020, https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE_COVID-19-womens-leadership-report_June-2020.pdf
46. Working Group on Readyng Populations for COVID-19 Vaccine. The Public’s Role in COVID-19 Vaccination: Planning Recommendations Informed by Design Thinking and the Social, Behavioral, and Communication Sciences. July 2020, https://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/pubs_archive/pubs-pdfs/2020/200709-The-Publics-Role-in-COVID-19-Vaccination.pdf.
47. “Expectations for a COVID-19 Vaccine.” AP-NORC, <https://apnorc.org/projects/expectations-for-a-covid-19-vaccine/>. Accessed 1 Sept. 2020.
48. Neumann-Böhme, Sebastian, et al. “Once We Have It, Will We Use It? A European Survey on Willingness to Be Vaccinated against COVID-19.” *The European Journal of Health Economics*, vol. 21, no. 7, Sept. 2020, pp. 977–82. Springer Link, doi:10.1007/s10198-020-01208-6.
49. Dror, Amiel A., et al. “Vaccine Hesitancy: The next Challenge in the Fight against COVID-19.” *European Journal of Epidemiology*, Aug. 2020. Springer Link, doi:10.1007/s10654-020-00671-y.
50. “The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis across Levels of Government.” OECD, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>. Accessed 20 Aug. 2020.
51. (Global Preparedness Monitoring Board 24) and Johns Hopkins Center for Health Security. “Public-Private Cooperation for Pandemic Preparedness and Response.” Event 201 - A Global Pandemic Exercise, <https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/recommendations.html>. Accessed 21 Aug. 2020.
52. The Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator, is a new, groundbreaking global collaboration to accelerate development, production, and equitable access to COVID-19 tests, treatments, and vaccines. It brings together governments, scientists, businesses, civil society, and philanthropists and global health organizations.
53. (Moon et al. 6–7)
54. Gavi. “COVAX Facility.” Gavi The Vaccine Alliance, <https://www.gavi.org/covid19/covax-facility>. Accessed 21 Aug. 2020.
55. Gavi. “More than 150 Countries Engaged in COVID-19 Vaccine Global Access Facility.” Gavi - The Vaccine Alliance, <https://www.gavi.org/news/media-room/more-150-countries-engaged-covid-19-vaccine-global-access-facility>. Accessed 21 Aug. 2020.
56. (Moon et al. 15)
57. UN Secretary General, “Impact of Rapid Technological Change on the Achievement of the Sustainable Development Goals”, 11 June 2020. <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20118.doc.htm>
58. 73rd World Health Assembly. Resolution WHA73.1 COVID-19 Response. 19 May 2020, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-en.pdf.
59. The Pandemic Emergency Financing Facility (PEF) is composed of two independent financing mechanisms: the cash window which provides immediate funding for emergency response and the insurance window, which relies on pandemic bonds (bought by investors and generating a return-on-investment) that can provide the World Bank a fixed amount of funds when certain triggers are met. <https://www.worldbank.org/en/topic/pandemics/brief/fact-sheet-pandemic-emergency-financing-facility>

60. The PEF only covered IDA eligible low-income countries. The COVID-19 pandemic started in high- and middle-income countries. PEF triggered on March 31, 2020, when 4,653 cases (0.62% of global cases at the time) had occurred in PEF eligible countries.
61. “World Bank Group to Launch New Multi-Donor Trust Fund to Help Countries Prepare for Disease Outbreaks.” *World Bank*, <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/04/15/world-bank-group-to-launch-new-multi-donor-trust-fund-to-help-countries-prepare-for-disease-outbreaks>. Accessed 21 Aug. 2020.
62. Questions and Answers: The IMF’s Response to COVID-19.” IMF, <https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19>. Accessed 21 Aug. 2020; “COVID-19 Could Lead to Permanent Loss in Learning and Trillions of Dollars in Lost Earnings” . <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/18/covid-19-could-lead-to-permanent-loss-in-learning-and-trillions-of-dollars-in-lost-earnings>
63. Not the last pandemic: Investing now to reimagine public health systems. McKinsey & Company. 13 July 2020. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/not-the-last-pandemic-investing-now-to-reimagine-public-health-systems#>
64. COVID-19: *Major Flexible Funding from GAVI Proved Crucial for Myanmar’s Effective Response*. <https://www.unicef.org/myanmar/press-releases/covid-19-major-flexible-funding-gavi-proved-crucial-myanmars-effective-response>. Accessed 21 Aug. 2020.; “Grant Funding & Flexibilities.” *The Global Fund*, <https://www.theglobalfund.org/en/covid-19/grants/>. Accessed 21 Aug. 2020.
65. “Secretary-General Calls for Global Ceasefire, Citing War-Ravaged Health Systems, Populations Most Vulnerable to Novel Coronavirus | Meetings Coverage and Press Releases.” *United Nations Meetings Coverage and Press Releases*, 23 Mar. 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20018.doc.htm>.
66. “Global Humanitarian Response Plan.” Health Cluster, <http://www.who.int/health-cluster/news-and-events/news/GHRP-revision-july-2020/en/>. Accessed 21 Aug. 2020.
67. United Nations. Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19. Mar. 2020, <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>.
68. United Nations General Assembly, resolution 74/274 International Collaboration to ensure Global Access to medicines, vaccines and medical equipment to face COVID-19. 20 April 2020. <https://undocs.org/en/A/RES/74/274>
69. Garber, Kent, et al. “Structural Inequities in the Global Supply of Personal Protective Equipment.” *BMJ*, vol. 370, July 2020. www.bmj.com, doi:10.1136/bmj.m2727.
70. Center for Global Health Science & Security. Governance Preparedness: Initial Lessons from COVID-19. Georgetown University, July 2020, https://who.int/gpmb/assets/thematic_papers/.
71. This diagram is not exhaustive but gives an overview of the main global and national institutions; University of Oxford, The state of governance and coordination for health emergency preparedness and response, https://apps.who.int/gpmb/assets/thematic_papers/tr-1.pdf
72. (Center for Global Health Science & Security)

联系方式

Global Preparedness Monitoring Board Secretariat c/o World Health Organization
20, Avenue Appia
1211 Geneva 27 Switzerland
gpmbscretariat@who.int
www.who.int/GPMB

© 世界卫生组织 (担任全球防范工作监测委员会的代管组织)
2020年。

保留部分版权。本作品可在知识共享署名——非商业性使用——相同
方式共享3.0政府间组织 (CC BY-NC-SA 3.0 IGO) 许可协议下使用。



World Health
Organization



Co convened by the World Health Organization and the World Bank Group

