

防范工作的脆弱状况

2023年世界防范工作状况报告

决策者概要

决策者概要

主要信息

- 1 世界应对新的潜在大流行威胁的能力仍然不足。
- 2 全球防范工作监测委员会监测框架揭示了在几个关键防范领域存在的重大薄弱环节或不断下降的能力,包括在应对错误信息、社区参与、低收入和中等收入国家参与决策、国内和国际防范融资、独立监测和相关行为体的切实参与方面所作研发努力的全球协调。即使在有改善迹象的地方,它们的能力也很脆弱,急需加强。
- 3 国家之间和社区之间的信任赤字是在加强防范工作方面取得进展的重大障碍。需要采取紧急措施,通过落实公平、领导和问责制原则来建立信任,加强各项措施之间的一致性,以加强大流行预防、防范和应对工作。
- 4 包括独立监测在内的循证监测对于提高监测有效性、确保问责制和建立信任至关重要。
- 5 需要对大流行预防、防范和应对融资进行根本性改革,以摆脱发展援助限制,在分担负担的基础上实现可持续融资。加强大流行预防、防范和应对工作需要确保为世卫组织和从事大流行预防、防范和应对工作的其他国际组织提供可持续的资金支持。
- 6 加强区域研发、制造和供应能力将有助于解决在全球获取医疗对策方面存在的平等问题。
- 7 需要加强在国家、区域和全球大流行预防、防范和应对方面发挥关键作用的众多部门之间的协调机制。

人们普遍认为COVID-19已经结束，大流行威胁已经消退，这是一种危险的误导，因为世界仍然面临严重的疾病暴发风险。今年暴发的疫情包括猴痘、乌干达扎伊尔埃博拉疫情、即将大暴发的南亚尼帕病毒疫情以及在几个国家急剧上升的霍乱疫情。

加强大流行预防、防范和应对工作的势头和承诺正在消退，让世界面临下一次大流行的严重风险。2023年9月召开的联合国大会大流行病预防、防范和应对问题高级别会议重申了加强防范的必要性，但未能设定明确的目标，也没有对进行独立的循证监测作出承诺¹。

国家之间的信任处于低点，这不仅是因为地缘政治竞争，也是因为对COVID-19大流行的不公平应对造成的。信任赤字凸显了全球防范工作监测委员会在其2021年报告²中对于一个四分五裂的世界表达的担忧。恢复信任将是一项长期工作，必须从现在开始采取建立信任措施，包括将增加治理包容性、让民间社会参与进来、让防范工作更接近最需要帮助的人群以及进行监测投资作为共同负责的基础。

如果各国承诺在加强防范方面采取果断行动，《世卫组织大流行协定》对于建立信任至关重要。世卫组织会员国需要继续保持坚定的决心，及时达成一项雄心勃勃、全面和有效的《世卫组织大流行协定》，以供2024年5月的世界卫生大会进行审议。

2023年世界防范工作状况

2023年5月发布的全球防范工作监测委员会防范工作监测框架为评估全球防范工作提供了一种稳健的循证方法³。本报告首次运用了这一框架,报告了全球防范工作监测委员会确定的与该委员会2023年重点领域内的公平、领导和问责制以及一致性最相关的30项指标。这些指标涉及监测和问责制、融资、全球治理、研发和获取医疗对策、包容性和社区赋能、采用“同一健康”方针以及多部门协调。

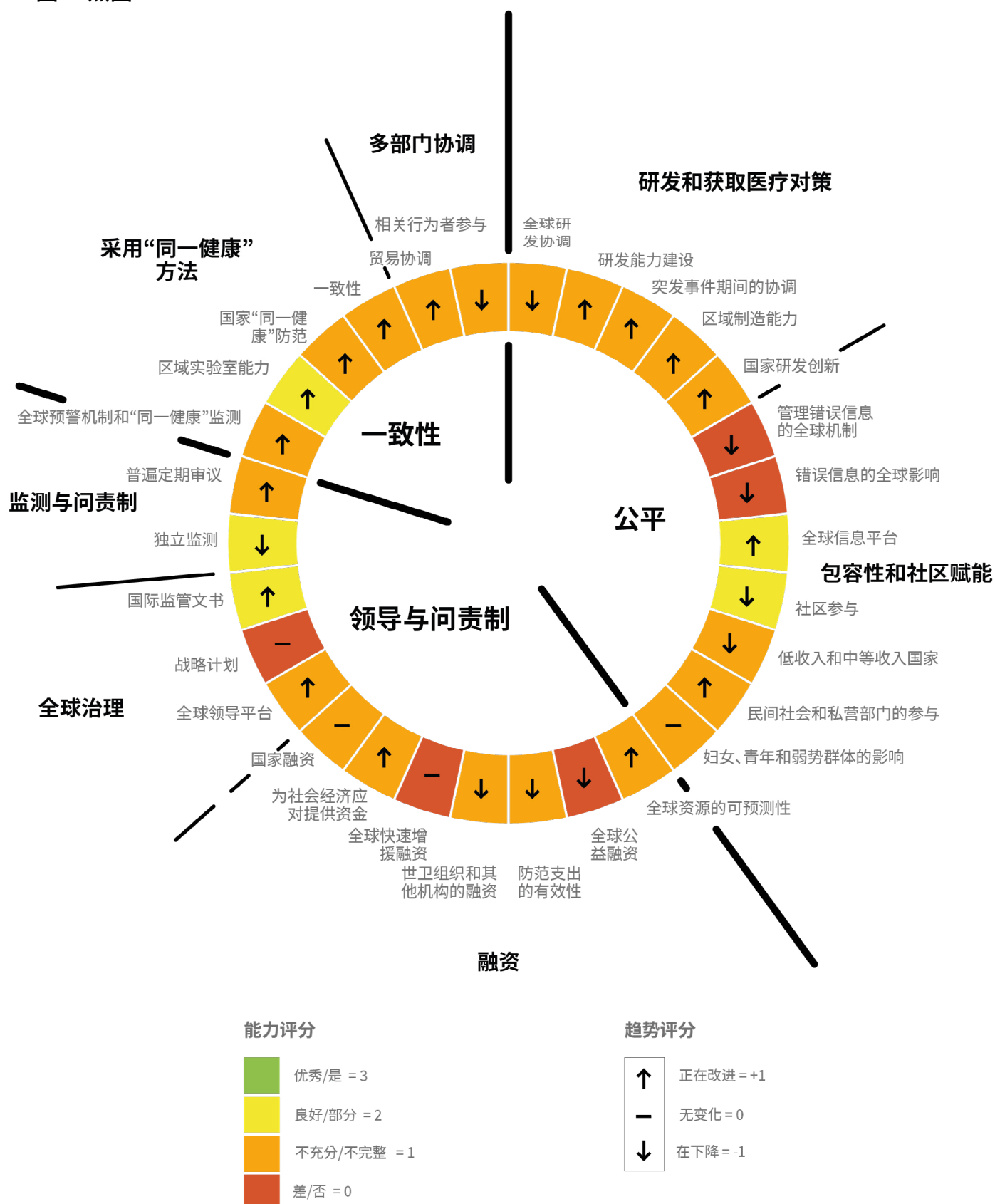
在大流行预防、防范和应对的这些领域中,评估表明,能力不足以满足大流行预防、防范和应对工作的需要。在融资、全球研发协调、应对错误信息的影响以及让相关部门和行为体参与治理方面存在特别薄弱的环节。

经过COVID-19之后,在全球信息平台、社区参与、独立监测和区域实验室能力方面有所改善。不过,大流行预防、防范和应对工作的全球融资体系薄弱以及国际社会没有承诺加强独立监测将会削弱有效的大流行预防、防范和应对工作的未来前景。全球防范工作监测委员会对防范工作的主要评估结论包括:

- 监测和问责制没有得到充足的资源和没有充分制度化。有必要在国家、区域和全球各级进行独立监测,以便对自我评估和同行评议进行补充。
- 大流行预防、防范和应对工作的全球融资不足、效率低下、没有协调,且不足以与国家需求和流程保持一致。由于预算空间不断缩小,各国难以在大流行预防、防范和应对方面进行投资。设立大流行基金是一项受欢迎的补充措施,但其可用资金远低于最初为该基金建议的100亿美元⁴。
- 大流行预防、防范和应对工作的全球治理正在随着一些关键发展而逐步取得进展,包括《世卫组织大流行协定》的谈判以及对《国际卫生条例》的潜在修订,但进展缓慢。
- 国家和区域研发能力有限使各国依赖于无法确保公平创新的全球体系。与大流行相关的全球研发协调不畅。
- 错误信息和虚假信息导致了全球信任赤字。然而,目前还没有有效处理与健康有关的错误信息和虚假信息的全球机制。
- 在COVID-19期间为加强社区参与而采取的举措面临风险,因为危机的紧迫性已经消退。
- “同一健康”方针在防范工作中没有得到有效体现。
- 全球协调存在严重的薄弱环节,包括卫生以外部门之间的协调、所有国家的平等参与以及缺少民间社会和私营部门一致参与的机制。

对全球防范工作监测委员会监测框架中30项指标的实施状况进行评估

图 1: 热图



工作方向

全球、区域和国家领导人需要将符合全民集体利益的防范措施充分制度化。加强防范应与实现可持续发展目标的全球努力齐头并进,在大流行防范方面存在的很多差距在最难推进可持续发展目标的领域也同样存在。

全球防范工作监测委员会为加强在全球防范方面的薄弱环节提出了四项关键建议:加强监测与问责制;改革大流行预防、防范和应对全球融资体系;实现更全面、更公平、更强劲的研发和供应链;加强多部门、多利益攸关方参与。

建议1: 通过加强国家监测、对加强数据和证据收集进行投资以及加强全球多部门独立监测,加强大流行预防、防范和应对监测与问责制。

需要建立自我评估、同行评议和独立监测机制,以加强地方、国家、区域和全球各级的监测与问责制,支持各国、组织和行为者提高抵御能力。应将监测纳入大流行预防、防范和应对工作的治理之中,最重要的是纳入《世卫组织大流行协定》。

需要有一个强有力的多部门独立监测机制来支持国家监测,并提供广泛、客观和有科学依据的循证分析。全球防范工作监测委员会的第一个任期即将结束。当前对全球防范工作监测委员会(或类似多部门独立监测机制)的需要与其在刚创建时一样重要。其第一个任期结束为评估全球防范工作监测委员会的任务提供了一个机会。

监测(特别是独立监测)可以帮助各国跟踪其在加强大流行预防、防范和应对工作方面的进展情况,发现挑战和差距,确定需要进一步行动和支持的领域。可以有助于确定投资的优先次序和目标选择。我们在了解大流行预防、防范和应对方面存在重大盲点,因为在建设全球、区域和国家数据收集能力方面存在投资不足的问题。作为一个优先事项,各国、国际机构和资助者必须在现有数据收集系统的基础上,对这些能力进行投资。

全球防范工作监测委员会呼吁:

- 1** 会员国应确保《世卫组织大流行协定》中既有大流行预防、防范和应对的普遍定期同行评议机制,也有负责审查其措施遵守情况的缔约方会议。
- 2** 所有国家与区域机构合作,对建设其国家大流行预防、防范和应对数据收集和分析能力进行投资。
- 3** 国际组织以及七国集团、二十国集团、流行病防范创新联盟、全球疫苗免疫联盟和全球基金等其他行为体在资助者的支持下,对建立数据收集和分析能力进行投资,以支持更好地了解全球大流行预防、防范和应对能力。
- 4** 世卫组织和世界银行集团将对全球防范工作监测委员会的工作进行独立审查,以便找出差距和需要改进的领域,并考虑扩大全球防范工作监测委员会共同召集组织,以便让粮农组织、国际货币基金组织、联合国环境规划署、联合国儿童基金会、世界知识产权组织、世界动物卫生组织和世贸组织等其他相关国际组织参与进来,或者从联合国秘书长那里获得任务。

建议2：通过解决眼前的资金缺口和改革全球融资体系，加强大流行预防、防范和应对工作的全球融资体系，以便能够通过新的融资方式和资金来源来增加国家投资和加强国际融资。

大流行预防、防范和应对工作的全球融资体系需要全面改革，以使其能够实现目标。这就需要解决紧迫的资金缺口问题，并使该体系与国家优先事项和需求保持一致，但也需要找到新的方法来加强国内和国际融资。必须通过海外发展援助和非海外发展援助资金来源来扩大国际融资，以满足已查明的需要。在缺乏国内融资的国家，必须扩大国内资源调动的财政空间。赠款、贷款和债务减免方式必须协调一致，以确保对融资进行充分协调和优化。必须确保长期预防和防范能力建设以及即时应对和快速增援融资需求的可预测性和及时性。

“除非所有人都安全，否则没有人是安全的”这句格言在大流行之后仍然适用。大流行预防、防范和应对是一项全球性的工作，需要确保所有国家都具备更好的能力来发现和应对大流行。要想为开展融资讨论奠定基础，就需要在确定大流行预防、防范和应对工作的范围方面达成一致，并且需要加强对融资流的跟踪。

大流行基金是为大流行预防、防范和应对工作提供资金的最大国际专用机制。捐助方应确保为该基金提供可持续和充足的资金，以填补二十国集团大流行防范和应对工作全球公共卫生物品供资问题高级别独立小组确定的每年100亿美元的资金缺口。全球防范工作监测委员会认为，大流行基金应朝着更可持续的集体融资机制发展，并且应提高治理的包容性。除了大流行基金之外，全球融资体系也应优先考虑为大流行预防、防范和应对工作提供资金，并将其作为促进福祉和支持经济稳定的一个基本方面。必须为增加国内资源调动和找到新的筹资方式和来源创造条件。

在暴发另一场大流行或突发卫生事件之前，尽早确定可快速部署的资金来源至关重要。考虑到所需资金的激增规模，依靠现有应对资金将无法提供充足的资源，必须确定新的融资方法。全球防范工作监测委员会呼吁各国设立国内应急基金，以应对突发卫生事件。这些资金应被纳入更广泛的紧急融资。

全球防范工作监测委员会呼吁

- 1 世界银行集团、世卫组织和二十国集团，作为二十国集团财政卫生联合工作组的成员对大流行预防、防范和应对工作的融资需求和融资流进行评估。
- 2 捐助者为大流行基金提供可持续和充足的资金，以满足二十国集团大流行防范和应对工作全球公共卫生物品供资问题高级别独立小组确定的每年100亿美元的资金缺口⁵。
- 3 大流行病基金将对海外发展援助以外的潜在新增资金来源进行评估，并根据各国已查明的资金需求，制定一个更加自下而上的方法来确定融资的优先次序，并取消指定用途的资金。全球防范工作监测委员会还重申了其在2021年发出的呼吁，即呼吁大流行基金为全球和区域公共产品提供资金。
- 4 大流行基金、全球基金、全球疫苗免疫联盟以及为大流行预防、防范和应对提供资金的其他国际金融机构确保其提供的资源进行充分协调并与各国的优先事项和需求相保持一致。
- 5 国际货币基金组织、世界银行集团、二十国集团以及公共和私人债权人支持债务重组，以提高债务可持续性。
- 6 国际货币基金组织、世界银行集团和其他公共和多边开发银行增加对大流行预防、防范和应对工作的投资，并为国家大流行预防、防范和应对投资提供额外的优惠融资。国际货币基金组织的复原力和可持续性信托基金应为大流行预防、防范和应对工作项目提供支持。

- 7 各国设立国内应急基金，以应对突发卫生事件。这些资金应被纳入更广泛的紧急融资。
- 8 世卫组织会员国增加对世卫组织突发事件应急基金的资金支持，以满足5亿美元的紧急需求，并确保其得到可持续的资金支持，包括通过非海外发展援助资金来源。它们还应确保为世卫组织的快速增援能力提供充足的资金。
- 9 包括国际货币基金组织和世界银行集团在内的全球和区域多边开发银行与七国集团、二十国集团和其他组织一起实施旨在加强国际快速增援融资的战略。

建议3: 建立基线区域能力，以推动建设更公平和更强大的研发和供应链。

在每个区域内，都需要医疗对策的基线制造能力、早发现和“同一健康”监测系统和实验室，需要有跟踪和塑造与大流行相关的社会经济趋势的能力，并且需要对各种大流行应对需求进行敏捷的库存管理。这些区域能力应成为采取全球方法以促进战略一致性与协调的组成部分。

需要在许多中等收入国家不断努力的基础上，对建设更公平的研发能力进行长期投资。需要将区域生态系统纳入研发和获取医疗对策的全球框架之中，以支持全球研发优先次序的确定与协调、各国之间的信息共享、能力建设和技术转让以及公平获取医疗对策。

建设可持续的区域能力需要建设强大的区域研发生态系统。可以通过建立疫苗和其他医疗对策的区域市场、发展区域汇集或储存机制、各国之间的监管协调以及开放的信息共享等方式来维持这些生态系统。

需要将区域生态系统纳入研发和获取医疗对策的全球框架之中，以支持全球研发优先次序的确定与协调、数据生成和国家间共享、能力建设和技术转让、公平获取医疗对策，以及确保人类与动物研发系统之间的适当协调。

为了确保研发投资能够带来公平获取医疗对策的机会增加，应该在研发阶段的上游采取确保公平的措施。作为大流行预防、防范和应对方面的主要研发资金来源，公共部门和慈善组织可以利用融资来确保这一点得到落实。

全球防范工作监测委员会呼吁：

- 1 各国和区域机构通过建设强大的区域研发生态系统来建设医疗对策的区域研发、制造、监管流程和部署能力。
- 2 会员国在《世卫组织大流行协定》中通过强有力的规则来应对全球研发问题，并通过着重关注加强区域生态系统的全球研发路线图来实施这些规则。各国还应找到适当的机制，以确保知识产权不会阻碍各国获取用于大流行预防、防范和应对且能够拯救生命的医疗对策和技术。
- 3 世卫组织通过发布最新研发蓝图重点病原体清单来支持研发协调。
- 4 资助者（政府和慈善组织）确保将公平获取技术、医疗对策以及数据和信息的条款纳入供资协议之中。
- 5 私营部门（特别是医疗对策制造商）支持更公平地获取医疗对策。

建议4：在大流行预防、防范和应对方面采取一种新的多部门、多利益攸关方参与方法。

COVID-19表明，应对突发卫生事件需要卫生部门以外多个部门的参与。应通过卫生部门以外的部门以及民间社会和私营部门的参与，加强多部门防范与合作。需要采取一种新的具有多部门和多利益攸关方性质的、协调一致的结构化方法，以支持对大流行和突发卫生事件作出更加一致的综合应对。

这种新方法应侧重于建立一个更具包容性和更广泛的运动来支持大流行预防、防范和应对。其内容可包括创建一个用于讨论政策设计和实施问题的论坛；加强公民主导的大流行预防、防范和应对活动以及加强社会问责制；促进利益攸关方群体之间的协调、信息交流与统一。

全球防范工作监测委员会建议对各种努力进行结构化协调，而不是建立新的治理机构或采取新的监管方法。因此，这一进程不需要等到《世卫组织大流行协定》的政府间谈判结束，可以立即开始。这种方法可以在支持《协定》和《国际卫生条例（2005）》的实施方面发挥关键作用。

全球防范工作监测委员会呼吁：

- 1 世卫组织与包括世界动物卫生组织、粮农组织和环境规划署、世界银行集团、世贸组织和世界知识产权组织在内的主要伙伴合作，共同制定一种结构化方法，以改进各级多部门、多利益攸关方的大流行预防、防范和应对。

后续步骤

为了落实上述建议,参与大流行预防、防范和应对的所有机构都需要作出具体和有时限的承诺。这一行动每推迟一个月,世界就会进一步面临大流行风险。除非现在就采取行动来加强全球大流行预防、防范和应对工作,否则,在应对空前规模的COVID-19大流行方面得来不易的成就将会迅速消失。

因此,全球防范工作监测委员会呼吁在未来一年里采取以下行动:

- 政府间谈判机构必须完成《世卫组织大流行协定》的谈判,以供2024年5月世界卫生大会通过

《世卫组织大流行协定》草案应包括一个普遍定期同行评议机制和一个用于审查遵守情况的机制,并且应纳入用于支持这两个机制的独立监测。它还应包括强有力的措施,以促进研发协调,确保公平获取医疗对策以及支持数据能力建设。

政府间谈判机构和《国际卫生条例》修正问题工作组应在谈判完成之前委托进行一次模拟演练,以测试这些文书的有效性和确保一致性。
- 国际社会必须紧急采取旨在加强国际快速增援融资的战略以及通过增加新的融资方式和资金来源来增加国内投资和加强国际融资的战略。

在2024年春季会议上,世界银行集团和国际货币基金组织应考虑如何进一步加强对大流行预防、防范和应对工作的支持,包括通过基金组织的复原力和可持续性信托基金。

作为在2024年4月举行的2024年联合国发展筹资论坛期间进行的更广泛讨论的内容之一,联合国会员国应审议关于改革大流行预防、防范和应对国际融资体系的提案。

2024年共同金融峰会应提出旨在加强公共开发银行在支持大流行预防、防范和应对方面的作用的提案。

二十国集团国家应在2024年7月巴西二十国集团峰会上考虑继续努力支持债务可持续性和促进国际快速增援融资的战略,包括对早期研发的资金支持。

世卫组织会员国应在2024年5月第七十七届世界卫生大会上对世卫组织突发事件应急基金的目标资本总额进行审查,并将其增加到5亿美元。
- 包括非洲联盟和欧洲联盟在内的相关区域组织应在2024年年中之前开展一项旨在绘制其区域研发能力图的活动。
- 四方伙伴关系应在《四方合作行动计划》的基础上,与相关伙伴展开讨论,以便在其下一次会议上制定一种旨在改进多部门、多利益攸关方大流行预防、防范和应对的方法。
- 世卫组织和世界银行集团应在2024年初对全球防范工作监测委员会的工作及其作为大流行预防、防范和应对独立监测机制的未来作用进行一次独立审查。

参考文献

- 1 《联合国大会大流行病预防、防范和应对问题高级别会议的政治宣言》。出处：联合国大会第七十八届会议。纽约：联合国大会；2023年（A/RES/78/3, (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/306/77/PDF/N2330677.pdf?OpenElement>)）。
- 2 《从四分五裂的世界迈向有备无患的世界：全球防范工作监测委员会2021年报告》。全球防范工作监测委员会；2021 (https://www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/zh-2021-report-executive-summary.pdf?sfvrsn=78d-b73a9_3)。
- 3 GPMB Monitoring Framework for Preparedness: Technical Framework and Methodology. Global Preparedness Monitoring Board; 2023 (<https://www.gpmb.org/annual-reports/overview/item/gpmb-monitoring-framework-full>)。
- 4 World Bank Group. Demand for funding from Pandemic Fund exceeds expectations with requests totaling over \$7 billion. 5 April 2023. (<https://www.worldbank.org/en/programs/financial-intermediary-fund-for-pandemic-prevention-preparedness-and-response-ppr-fif/brief/demand-for-funding-from-pandemic-fund-exceeds-expectations-with-requests-totaling-over-7-billion#:~:text=The%20Pandemic%20Fund%20launched%20the,%24300%20million%20by%2023%20times>)。
- 5 A Global Deal for Our Pandemic Age. G20 High Level Independent Panel on Financing the Global Commons for Pandemic Preparedness and Response; 2021. (<https://pandemic-financing.org/report/foreword>)。

关于全球防范工作监测委员会

全球防范工作监测委员会是一个独立的监测和问责机构，旨在确保为全球卫生危机做好防范。该委员会由世界卫生组织（世卫组织）和世界银行集团共同召集，由来自包括卫生、动物卫生、环境、人权、经济、法律、性别和发展在内的广泛领域的全球公认领导人和专家组成。该委员会的任务是针对在加强对疾病暴发和其他导致卫生后果的突发事件的防范和应对能力方面的进展情况为决策者和世界提供独立和全面的评估。简而言之，该委员会的工作就是为建设一个更安全的世界绘制一个路线图。

保留部分版权。本作品可在 CC BY-NC-SA 3.0 IGO 许可协议下使用。©世界卫生组织（全球防范工作监测委员会的代管组织），2023年。



世界卫生组织转交
全球防范工作监测委员会秘书处
地址: Avenue Appia 20,
1211 Geneva 27 | Switzerland
gpmbscretariat@who.int | www.gpmb.org

 [@TheGPMB](https://twitter.com/TheGPMB)
 [@global-preparedness-monitoring-board](https://www.linkedin.com/company/global-preparedness-monitoring-board)