



## 脊髓灰质炎

### 脊灰过渡计划和脊灰认证后工作

#### 总干事的报告

1. 本报告介绍了世卫组织《2018-2023 年脊灰过渡战略行动计划》实施的最新情况<sup>1</sup>，并概述了拟议的 2023 年后战略方向，重点介绍了吸取的经验教训和问责方面的情况。

#### 拟议的 2023 年后战略框架

2. 《〈2018-2023 年脊灰过渡战略行动计划〉实施情况中期评价》<sup>2</sup>提出了一系列建议，包括围绕明确的变革理论制定一个新的战略框架。脊灰过渡工作独立监测委员会在 2023 年 7 月发布的报告<sup>3</sup>中强调，在实现最初的各项目标方面基本上都偏离了轨道。委员会提出了一系列建议，重点关注的是对过渡的执行情况进行问责以便为结束全球消灭脊灰行动做好准备、建立一种新的伙伴关系模式以便对过渡情况进行监督，还提出了一项关于重塑品牌以侧重于结果的建议。

3. 拟议的 2023 年后战略框架旨在解决这些建议的关键组成部分。该框架包括以非洲、东南亚和东地中海区域的区域战略计划和国家行动计划为基础的《利用脊灰投资建立强大、有韧性和公平的卫生系统的全球愿景》<sup>4</sup>和一个监测与评估框架。

<sup>1</sup> 根据 WHA70(9)号决定（2017 年）；另见文件 WHA71/2018/REC/3，第七十一届世界卫生大会甲委员会第六次和第八次会议摘要记录。

<sup>2</sup> 世卫组织。《2018-2023 年脊灰过渡战略行动计划》实施情况中期评价。第 1 卷：报告。由世卫组织评价办公室委托进行机构评价。日内瓦：世界卫生组织；2022 年（[https://www.who.int/publications/m/item/mid-term-evaluation-of-the-implementation-of-the-strategic-action-plan-on-polio-transition-\(2018-2023\)](https://www.who.int/publications/m/item/mid-term-evaluation-of-the-implementation-of-the-strategic-action-plan-on-polio-transition-(2018-2023))），2023 年 11 月 16 日访问）。

<sup>3</sup> 脊灰过渡工作独立监测委员会。《第六次报告：模糊性和确定性：满足脊灰过渡的不同期望》。日内瓦：世界卫生组织；2023 年（<https://cdn.who.int/media/docs/default-source/polio-transition/timb-6th-report---july-2023---final.pdf>），2023 年 11 月 16 日访问）。

<sup>4</sup> 世卫组织。《利用脊灰投资建立强大、有韧性和公平的卫生系统的全球愿景》。日内瓦：世界卫生组织；2023 年（<https://www.who.int/publications/m/item/global-vision--to-use-polio-investments-to-build--strong--resilient-and-equitable--health-systems>），2023 年 11 月 16 日访问）。

4. 执行委员会第 152 届会议和第七十六届世界卫生大会为该战略框架的重点领域提供了指导。此外，还与会员国、发展伙伴、民间社会组织、捐助者和资助机构进行了磋商，以了解各利益攸关方的意见。

### 利用脊灰投资建立强大、有韧性和公平的卫生系统的全球愿景

5. 《全球愿景》是在吸取实施《2018-2023 年脊灰过渡战略行动计划》的经验教训的基础上制定的。它的目的是围绕一个总体愿景说明和三项影响目标确定战略方向，即：

世界脊灰投资得以保持并用于建立强大、有韧性和公平的卫生系统，所有国家：

- (1) 保持无脊灰状态；
- (2) 尽量减少和消除疫苗可预防疾病的负担；
- (3) 快速发现和控制疾病暴发。

6. 需要保持消灭状态是全球愿景的核心。在获得全球消灭脊灰病毒认证之后，全球消灭脊灰行动将会结束。不过，为了保持世界无脊灰状态，一些基本功能<sup>1</sup>需要在实现消灭目标之后继续保持。愿景和各项影响目标也突出了在成功消灭脊灰的基础上再接再厉以建立更强大和更公平的卫生系统的雄心，特别是在尽量减少疫苗可预防疾病的负担和有效发现及控制疾病暴发方面。

7. 愿景和影响目标得到了四项战略成果<sup>2</sup>和四项业务成果<sup>3</sup>的支持。战略成果与所有会员国息息相关，因为它们涉及到必须在任何地方一直持续到消灭脊灰和获得消灭脊灰认证之后的脊灰基本职能<sup>4</sup>。相比之下，业务成果与正在经历从全球消灭脊灰行动获得财政和技术支持向没有支持过渡的国家有关。它们为从全球消灭脊灰行动向各国政府的计划周密的职能过渡提供了方向。在实现战略成果和业务成果方面的进展情况将通过监测与评价框架进行衡量。

---

<sup>1</sup> 通过使用灭活脊灰疫苗维持人群免疫力和最终让口服脊灰疫苗从常规免疫计划中撤出；维持敏感的脊灰监测和充足的疫苗供应，以发现和应对脊灰病例和疫情；以及根据既有生物安保措施安全可靠地封存脊灰病毒。

<sup>2</sup> 战略成果：1.国家免疫规划全面覆盖所有人群并为所有人接种脊灰和其他疫苗；2.国家监测系统迅速发现和报告脊灰和其他疾病；3.国家卫生应急系统为脊灰和其他疾病暴发做好防范和应对；4.按照既有的生物风险管理标准，脊灰病毒材料得到安全可靠的封存。

<sup>3</sup> 业务成果：1.脊灰基本职能由国家主管部门进行管理（治理）；2.脊灰基本职能被纳入国家卫生系统（绩效）；3.脊灰基本职能得到国家预算可预测和可持续的资金支持（财政）；4.脊灰基本职能得到世卫组织及其合作伙伴的保障（中间过渡）。

<sup>4</sup> 脊灰病毒监测、适当的脊灰疫苗免疫接种、疫情应对和封存。

8. 从实施《脊灰过渡战略行动计划》中吸取的一项关键教训是，国家做好准备是实现成功过渡的一项先决条件。脊灰过渡工作独立监测委员会在其最新（第六次）报告中特别强调了这一点，通过对非洲、东南亚和东地中海区域每个国家的过渡进展情况进行逐一分析，委员会得出结论，认为在这些国家的大多数国家中，政府无法在没有外部支持的情况下维持脊灰基本职能。对于这些国家，《全球愿景》提出了“中间过渡”的概念，在此期间，秘书处及其合作伙伴将为各国提供技术和财政支持，以提供脊灰基本职能。这一中间方案将确保在监测、疫苗接种和应急响应方面的重要工作得以继续。在今后五至十年内，非洲和东地中海区域的大多数重点国家将属于这一类别，尽管支持的范围和方式将取决于各国的具体情况。

## 自主决策与问责

9. 自主决策与问责对于实施 2023 年后战略框架至关重要。脊灰过渡工作独立监测委员会在其第六次报告中呼吁要制定明确的问责安排，以便为结束全球消灭脊灰行动作好必要的准备。

10. 自主决策与问责的先决条件是强有力的治理、有效的管理和可持续的筹资。强有力的治理需要集体自主决策，以便为最终结束全球消灭脊灰行动做好准备。有效的管理需要采取行动，以推进过渡进程和保持脊灰基本职能的质量。可持续的筹资对于在获得全球消灭脊灰认证之前和之后维持规划绩效至关重要。

11. 秘书处正在为制定一个问责框架与合作伙伴进行密切协调，以概述框架的各项要求以及利益攸关方在消灭脊灰病毒的三个阶段（阻断脊灰病毒传播、全球消灭认证和认证后）的责任。初稿已于 2023 年 10 月提交脊灰监督委员会。秘书处将根据利益攸关方的进一步意见对其进行充实，目标是在 2024 年内完成定稿工作。

## 区域战略计划和国家行动计划

12. 《全球愿景》将通过国家行动计划实施，并得到非洲、东南亚和东地中海区域区域战略计划的支持。这三个区域处在消灭脊灰进程的不同阶段，这种情况影响到其采取的过渡方法和过渡时间表。在马拉维和莫桑比克发现 1 型野生脊灰病毒病例和因循环的疫苗衍生脊灰病毒而暴发的疫情之后，在 2022 年获得无野生脊灰病毒认证的非洲区域一直在与疫情作斗争。东南亚区域在 2011 年获得消灭脊灰病毒认证，但最近在印度尼西亚和缅甸因循环的疫苗衍生脊灰病毒而发生的疫情凸显了现有免疫差距带来的风险。东地中海区域拥有世界上仅存的两个脊灰流行国家，正在努力阻断阿富汗和巴基斯坦境

内的野生脊灰病毒的传播，同时，也面临在索马里和也门境内发生的循环的疫苗衍生脊灰病毒疫情带来的额外挑战。

## 非洲区域

13. 在试图通过追赶和恢复努力扭转冠状病毒病（COVID-19）大流行对基本免疫覆盖产生的负面影响的同时，非洲区域也面临包括脊灰、霍乱、麻疹、白喉和登革热疫情在内的多种突发卫生事件。世卫组织与儿基会的联合估计显示，该区域的白喉—破伤风—百日咳（DTP-3）免疫覆盖率仍比 2019 年的水平低 6%。在这一背景下，非洲区域办事处继续采取分为两个阶段的过渡方法。脊灰高风险国家和正在发生循环的疫苗衍生脊灰疫情的国家继续得到全球消灭脊灰行动的支持，而在低风险国家，脊灰活动已被充分纳入更广泛的公共卫生职能，并继续得到世卫组织国家办事处的技术和财政支持。经验表明，由于卫生系统脆弱性、多种突发卫生事件以及政治和经济挑战等因素，非洲区域大多数国家将需要更长的时间才能承担脊灰基本职能的全部技术和财政责任。

14. 非洲区域战略计划的重点是阻止所有类型脊灰病毒的传播，并将脊灰资产纳入旨在加强免疫服务、更广泛的疾病监测和疫情应对能力的活动之中。该计划将以过去七年过渡进程中吸取的主要经验教训为指导，并将与消灭脊灰时间表和流行病学风险保持一致。实施工作将分为三个阶段，每个阶段都需要合作伙伴提供不同程度的技术和财政支持。第一阶段的工作重点是阻断所有脊灰病毒在区域内的传播，并为高风险国家实现过渡做好准备；第二阶段的重点是通过加强基本免疫来建设抵御能力，并随着全球消灭脊灰行动的逐渐结束而实施过渡；第三阶段的重点保持消灭状态，完成过渡进程和维持基本职能的质量。这些阶段将根据各国的国情以量身定制的方式无缝实施。鉴于来自全球消灭脊灰行动的资源在不断减少，以及中短期内可用的国内资源有限，该区域战略计划将把重点放在资源调动上。

## 东南亚区域

15. 东南亚区域有一个单一的、用于支持广泛公共卫生职能的脊灰和免疫综合网络。脊灰资产和基础设施最多的五个国家<sup>1</sup>已采取一种分阶段的过渡方法，重点是加强基本免疫和监测系统以及支持应对疾病暴发和其他突发卫生事件。政府的坚定承诺、积极领导以及为确保长期财政可持续性而为资源多样化作出的积极努力一直是该区域取得重大进展的关键驱动因素。

---

<sup>1</sup> 孟加拉国、印度、印度尼西亚、缅甸和尼泊尔。

16. 区域战略计划的重点是追赶、恢复和扩大免疫覆盖面，以促进实现全球和区域免疫目标。在目前已取得进展的基础上，区域办事处为实现该计划采取了一种三管齐下的方法。首先是加强卫生系统的职能过渡，包括扩大综合监测和免疫网络的覆盖范围，以支持更广泛的卫生重点，利用从消灭脊灰学到的经验教训来应对其他公共卫生挑战，以及逐步将脊灰基本职能的责任移交给各国政府。其次是通过双向能力建设实现人力资源主流化，既要建设综合监测和免疫网络的能力，以继续支持更广泛的卫生重点，也要建设政府人员履行脊灰基本职能的能力，以确保规划的高质量和绩效。第三是倡导财政可持续性以及短期侧重于增加替代资金来源和长期侧重于增加国内资源。

## 东地中海区域

17. 东地中海区域拥有世界上剩下的最后两个脊灰流行国家。此外，很多国家也在经历紧急或长期突发事件。鉴于这一背景情况，区域办事处采取了一种基于风险的过渡办法。在阿富汗和巴基斯坦，重点是阻断剩余的病毒传播链。在非流行重点国家<sup>1</sup>，一体化为建设国家能力提供了一条有效的途径。采用设立综合公共卫生小组等创新做法使在复杂环境中更有效地提供卫生保健服务成为可能。尽管一些国家在将脊灰基本职能纳入国家卫生系统方面取得了显著进展，但在保持监测质量、提高基本免疫覆盖率和确保可持续筹资方面仍然存在挑战。

18. 区域战略计划的重点是维持脊灰基本职能和利用脊灰资产、基础设施和经验来加强更广泛的卫生服务提供。在国家政府已经承担维持脊灰基本职能的财政责任的国家<sup>2</sup>，秘书处将继续提供技术支持，以保持监测质量和加强国家防范疫情的能力。在仍然依赖全球消灭脊灰行动和秘书处的财政和技术支持的国家<sup>3</sup>，脊灰基本职能已被纳入更广泛的公共卫生职能，前消灭脊灰人力的工作范围已经扩大，以提供更广泛的公共卫生职能。流行国家的过渡计划将根据本地流行病学和消灭间表进行商定和实施。

## 监测和评价框架

19. 《2018-2023年脊灰过渡战略行动计划》实施情况中期评价确定，需要加强对过渡进程的质量和结果的监测，并且需要更加注重公平。为此，经修订的监测和评价框架将由用于监测综合职能绩效质量的成果指标和用于衡量过渡进程进展情况的阶段性目标组成。

---

<sup>1</sup> 伊拉克、利比亚、索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。

<sup>2</sup> 伊拉克和利比亚。

<sup>3</sup> 索马里、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。

20. 监测和评估框架中的主要绩效指标与战略成果保持一致，并重点关注免疫、监测、封存和疫情防范和应对四个核心支柱以及与管理、绩效和财政可持续性相关的阶段性目标。框架的实施将与更新后的《消灭脊灰战略》的时间表和阶段性目标保持一致。为了减轻数据收集负担，为这些指标提供信息的数据将来自现有监测和评价框架。在实现业务成果方面的进展情况也将通过一套明确的阶段性目标进行监测。

## 预算、计划制定、资源调动和人力资源

### 制定计划和调动资源以维持脊灰基本职能

21. 为了保持秘书处对会员国的技术和业务支持的连续性，世卫组织区域和国家办事处中脊灰基本职能的费用已被纳入 2022-2023 年规划预算基本规划部分的技术产出和成果。2024-2025 年规划预算将继续采用同样的方法，并在确定脊灰过渡重点区域和国家的工作重点时将监测、免疫、疫情防范和应对作为主要内容。

22. 调动可持续、可预测和灵活的资源来支持各国维持脊灰基本职能是秘书处的一个工作重点。在 2024-2025 年规划预算中，综合资金流的组合将是关注重点，包括灵活和自愿捐款。与此同时，秘书处也继续倡导将国内资源作为在国家一级维持脊灰基本职能的最可行的长期战略。

### 人力资源的最新情况

23. 秘书处继续通过一个专门的数据库监测脊灰规划的人员配备情况。自 2016 年以来，填补的职位数量减少了 45%（见表）<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 更多详细信息，请查阅世卫组织网站：脊灰人力（<https://www.who.int/teams/polio-transition-programme/HR-planning-and-management>，2023 年 12 月 1 日访问）。附件 1——截至 2023 年 10 月按合同类型汇总的由全球消灭脊灰行动提供资金的世卫组织工作人员；附件 2——截至 2023 年 10 月各主要办事处中按职等和合同类型汇总的由全球消灭脊灰行动提供资金的世卫组织工作人员。

表：2016–2023 年各主要办事处由全球消灭脊灰行动支持的脊灰工作人员职位数量

主要办事处	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年 <sup>a</sup>	2016年至2023年间的变化
总部	77	76	70	72	71	66	70	67	-13%
非洲区域办事处	826	799	713	663	594	524	385 <sup>b</sup>	407	-51%
东南亚区域办事处	39	39	39	36	36	35	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	-100%
欧洲区域办事处	9	8	4	5	4	2	- <sup>c</sup>	2	-78%
东地中海区域办事处(大多数职位设在阿富汗和巴基斯坦境内)	155	152	153	170	146	143	124	136	-12%
西太平洋区域办事处	6	6	5	3	3	2	- <sup>c</sup>	- <sup>c</sup>	-100%
<b>合计</b>	<b>1112</b>	<b>1080</b>	<b>984</b>	<b>949</b>	<b>854</b>	<b>772</b>	<b>579</b>	<b>612</b>	<b>-45%</b>

<sup>a</sup> 截至 2023 年 10 月——资料来源：全球消灭脊灰行动全球人力资源数据库。

<sup>b</sup> 这些数字体现非洲区域计划分两个阶段实现过渡。截至 2022 年 1 月 1 日，全球消灭脊灰行动为 10 个高风险国家以及区域办事处脊灰协调处的工作人员职位提供了支持。所有其他职位已转到其他规划领域。

<sup>c</sup> 在东南亚、欧洲和西太平洋区域，由基本预算来源供资的工作人员职位将继续确保在这些区域维持消灭脊灰的状态。在欧洲区域，全球消灭脊灰行动为 2 个工作人员职位提供支持，以应对乌克兰正在发生的疫情。

## 执行委员会的行动

24. 请执委会注意本报告并就下述问题提供指导：

- 拟议的 2023 年后战略框架是否在建设强大、有韧性和公平的卫生系统以及维持通过消灭努力取得的公共卫生成果的总框架内满足了会员国的需求？
- 在国家、区域和全球各级实施拟议的 2023 年后战略框架时应采取哪些步骤来确保问责与自主决策？

= = =