

2012 年 4 月

	联合国 粮农组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	-------------	---	---	---	--

计划委员会

第一一〇届会议

2012 年 5 月 7—11 日，罗马

防控重大动物疫病及相关人类健康风险 行动计划进展报告

内容提要

- 根据计划委员会要求¹，本文件将就“防控重大动物疫病及相关人类健康风险”《行动计划》²提供更为翔实的信息，具体对以下内容进行了说明：
 - 如何根据现有资源情况（包括争取外部资源）对《行动计划》的各项活动进行优先排序；
 - 伙伴关系（特别是在“同一健康”框架下与世界卫生组织和世界动物卫生组织之间的三方协议）；以及
 - 《“同一健康”行动计划》与粮农组织工作计划之间的联系。
- 《行动计划》提出了由三个职能工作领域支持的在五个技术工作领域开展的一项计划³（参阅 PC 106/3）。《行动计划》将打造一个更强有力的全球健康体系，

¹ 参阅 CL 143/7 第 8 段

² 题为“可持续动物健康和与动物有关的人类健康风险的防治——对正在推出的‘同一健康’议程的支持——在预防和防治重大动物疫病及相关人类健康风险中吸取高致病性禽流感的经验教训”的《行动计划（2011—2015 年）》是计划委员会在其 2011 年 3 月的会议上批准的。

(<http://www.fao.org/docrep/meeting/023/MB873E.pdf>)

³ 这五项技术工作领域是：(1) 了解把握健康危害的跨领域性质；(2) 促进动物、人类和环境健康领域的协作；(3) 推行为社会接受和经济可行的动物健康战略；(4) 增强健康系统政策和战略制定能力；以及(5) 培养国家、区域和全球层面动物健康系统应对疫病的核心技术能力。《行动计划》负责三大职能工作领域：(A) 确保充足的人力资源；(B) 对《行动计划》进行适当的沟通宣传；以及(C) 建立强有力的监测和评价机制。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

对重大动物卫生风险管理，其中特别关注动物与人和生态系统之间的互动，并把疫病动态纳入农业和社会经济发展及环境可持续性的更广泛范畴之内。这涉及在粮农组织“同一健康”行动和粮农组织/世界动物卫生组织/世界卫生组织对“同一健康”理念的共同承诺框架内对与动物有关的健康风险进行综合性科学管理。

3. 鉴于《行动计划》中阐述的活动数量大、范围广而目前掌握的资金来源却有限，因此第一期（2011–2013年）确定了六大项优先重点：i) 继续开展防治H5N1高致病性禽流感的行动，更加强调在禽流感流行国家采取长期疫病防治方法；ii) 为重点疫病制定渐进式防治策略；iii) 加强国际应急响应支持能力；iv) 通过增进对疾病诱因及疾病发生、延续和传播的风险因素的了解，制定疫病预防和防治的上游方法；v) 支持疫病情报和全球预警；以及vi) 对疫病影响和社会经济分析提供支持。

4. 《行动计划》号召在动物、人类和野生生物/环境健康诸领域之间开展跨领域和多学科协作。在这一方面，粮农组织正在与世界动物卫生组织、世卫组织和联合国环境规划署等全球伙伴及其他方面密切协作，逐步对动物（家养和野生）与公共健康保护的这些层面进行整合，在疫病风险分析和管理中引入更广的范畴。坚持不懈地开展定期伙伴关系磋商和共同讨论，以便提高协调水平，减少潜在冗余并为伙伴关系工作提供便利。

5. 虽然《行动计划》的实施在总部和在实地均需要有一个有经验的团队，但值得注意的是跨界动物疫病行动应急中心⁴大部分已经进行了权力下放，通过与各权力下放办事处开展密切协作，共同执行《行动计划》和粮农组织职责下的各项计划。

6. 据估计，2011–2013年上述六大重点活动领域将需要新增资源5 100万美元。需要从正常计划和预算外来源两个方面争取潜在资金。

拟请计划委员会采取的行动

7. 拟请本委员会：

- a) 留意本报告根据本委员会第一〇八届会议的要求而介绍的有关实施“预防和控制重大动物疫病及相关人类健康风险”《行动计划》的最新情况；
- b) 注意“同一健康”方法是粮农组织计划的一个整体组成部分，以及它与本组织的未来战略走向和“战略思维流程”的关系，特别是在健康、营养与安全、自然资源管理以及全球和区域伙伴关系的背景之下。

⁴ 跨界动物疫病行动应急中心（ECTAD）是2005年为应对禽流感而建立的一个全球行动平台。其职责已扩展至应对其他新出现或重新出现的引发全球关注的动物疫病。该应急中心在实施《行动计划》中发挥着重要作用。

引言

8. 在2011年10月的第一〇八届会议上，本委员会审议了根据其在第一〇六届会议上提出的有关“防控重大动物疫病及相关人类健康风险”《行动计划》的要求而提交的补充信息，并要求对以下方面进行进一步具体说明：

- a) 如何根据现有资源的情况（包括争取外部资源）对《行动计划》的各项活动进行优先排序；
- b) 伙伴关系（特别是在“同一健康”框架下与世卫组织和世界动物卫生组织之间的三方协议）；以及
- c) 《“同一健康”行动计划》与粮农组织工作计划之间的联系。

9. 本委员会要求向2012年5月的下届例会提交一份《<行动计划>进展报告》。本文件即是应本委员会要求而提交的，对《行动计划》的实施情况进行了概述。

A. 《行动计划》优先重点

10. 《行动计划》将打造一个更强有力的全球健康体系，对重大动物卫生风险管理，其中特别关注动物—人—生态系统之间的互动，并把疫病动态纳入农业和社会经济发展及环境可持续性的更广泛范畴之内。这涉及在粮农组织“同一健康”行动和粮农组织/世界动物卫生组织/世卫组织三方协议框架内对与动物有关的健康风险采取多学科综合性科学管理方法。

11. 鉴于《行动计划》中阐述的活动数量大、范围广而目前掌握的资金来源却有限，因此《行动计划》为第一期（2011—2013年）确定了六大项优先重点。这些优先重点领域的确定考虑了眼下的能力需求以及在全球、区域和国家层面提高涉及动物的健康威胁的管理水平的需要，也考虑了粮农组织的职责使命和相对优势。随着《行动计划》的推进和更多资金的到位，还将开展其他重要活动对目前开展的活动加以补充，以便在2015年之前实现《计划》规定的宗旨和目标。

12. 为2011—2013年设定了以下优先重点：

1) 继续开展防治H5N1高致病性禽流感的行动，更加强调在禽流感流行国家采取长期疫病防治方法

13. 粮农组织为期六年的H5N1高致病性禽流感预防和防治协作“全球计划”对控制疫病影响、建立更强有力的国家体系以及加强疫病防备、预防和防治协调做出了重要贡献。虽然不懈的协调行动逐步降低了遭受高致病性禽流感影响的国家的数量，但在解决阻遏禽肉产业完全根除H5N1病毒和加强全世界疫病预防工作进展的不利因素方面还有十分重要的工作要做。高致病性禽流感至少在五个国家的

养禽业中持续存在（埃及、印度尼西亚、孟加拉国、越南和中国），并继续构成全球性公共健康风险和严重社会经济挑战。这一优先重点与粮农组织近期的号召相辅相成，即所有疫病流行和风险国家和区域继续坚持不懈并循序渐进地开展防治，力争在2020年之前根除这一疾病。因此，《行动计划》项下的大量工作仍将着重于协助疫病流行和风险国家根据自身需求制定和实施更有效的防治措施方面，同时更加强调对今后的威胁采取长远疫病预防策略。现有项目中这些活动拥有的资金约为2 750万美元。2013年将到位的资金只有其中的9%。要在2013年底之前对该优先领域项下的活动进行维持和支持，估计还需要增加1 500万美元资金。

2) 为重点疫病制定渐进式防治策略

14. 《行动计划》的第二项高度优先重点是依托来自高致病性禽流感防治的投资和经验教训，不断推而广之，从而循序渐进而切实有效地应对其他跨界和/或人畜共患病。在这一方面，粮农组织继续侧重于影响重大的疫病和人畜共患病，制定渐进式疫病防治的区域路线图并直接在当地一级与开展有国家疫病防治项目的国家和区域共同开展工作。已经开展的一项重要新举措是设计了口蹄疫渐进式防治策略，还根据各次区域的社会经济和发展状况以及流行病毒种群之间的差异因地制宜地制定了区域路线图。口蹄疫渐进式防治策略有望成为正在制定过程中的“粮农组织/世界动物卫生组织口蹄疫防治全球战略”的核心。《行动计划》在这一领域安排的活动涉及为其他全球性疫病制定渐进式防治策略，根据不同疫病的具体情况对该策略进行适当调整；这些疫病包括小反刍动物病、传染性牛胸膜炎、布鲁氏菌病、狂犬病和非洲猪瘟等。要在2013年底之前着重开展好《行动计划》在这一优先重点领域的活动还需要增加1 150万美元资金。

3) 加强国际应急响应支持能力

15. 这一优先重点领域将能够使粮农组织与世界动物卫生组织和世卫组织一道，通过与供资伙伴接洽，确保获得足够的资源来培养对需要应急响应的国家给予指导和支持所需的国际能力。这些活动包括对各国的访问、培训、对应急计划的审查、模拟操作及立法审查等。培养应急响应能力的资金将在2012年用尽，但要在2013年底之前继续在该优先重点领域开展工作估计还需要新增400美元资金。

4) 通过增进对疾病诱因及疾病发生、延续和传播的风险因素的了解，制定疫病预防和防治的上游方法

16. 这一优先重点领域项下的活动包括开展综合性流行病学和社会经济研究，对主要畜牧生产系统和价值链中的疫病诱因和风险因素进行甄别和分析，从而查明疫病防治的关键控制点。这项工作还将着重进一步建立疫病信息和监测系统，

对动物健康数据进行管理并整合畜牧业图谱、动物病原体遗传信息及国家、区域和全球各级的其他相关农业生态信息资料。2012年底之前专门用于这一优先重点领域的多数项目资金将用尽，还需要新增约800万美元资金对2013年全年的工作给予支持。

5) 支持疫病情报和全球预警

17. 这一优先重点领域着重疫病情报和流行病学分析，从而确保采集、分析和发布准确及时的信息，帮助各国对可能发生的疫情加以防备和及时应对。粮农组织主持着“全球预警系统”平台，但还与世界动物卫生组织和世卫组织合作采集和评估来自官方和非官方来源的数据，并利用这些信息提供有关疫病持续、蔓延和趋势的最新近的全球和当地情报。“全球预警系统”有助于根据所掌握的最前沿科学信息发出预警讯号，还为国际科学界开展的更为准确的风险评估提供依据，最终目的是促进对全球疫病格局和威胁的预报。要填补这一优先重点领域的资金缺口，需要新增约450万美元才能在2013年全年维持和支持该项工作的开展。

6) 对疫病影响和社会经济分析提供支持

18. 这一优先重点涉及的大多数活动包括为疫病社会经济影响评估开发方便易用的工具、为疫病管理优先重点的设定制定框架以及评估各种疫病对经济增长、贸易、粮食安全和受波及价值链中所有有关各方的生计的影响。随着《行动计划》的推进和更多资金的到位，这一优先重点领域的下一级活动将在起始阶段工作的基础上着重于制定在现实条件下能够发挥作用的可持续的策略。这些策略的目的是为各国提供工具，更好地制定因地制宜和切实有效的疫病预防和防治计划，这些计划将兼顾利益相关者、经济、生计、补偿和文化等诸多方面，在得到社区认可的情况下开展更有针对性的干预措施。估计资金需求为800万美元。截至2012年3月，尚没有资金支持这些活动。

B. 与全球和区域伙伴的合作关系

19. 《行动计划》号召在动物、人类和野生生物健康领域之间开展跨领域多学科协作。在这一方面，粮农组织正在与世界动物卫生组织和世卫组织等全球伙伴密切合作，逐步对动物与公共健康保护的这些层面进行整合，在疫病风险分析和管理中引入更广的范畴；粮农组织还与联合国环境署共同负责野生生物疫病工作组的召集工作。坚持不懈地借助多种专题会议的场合开展定期伙伴关系磋商和共同讨论，以便提高协调水平，减少潜在冗余并为伙伴关系工作提供便利。这些协作工作特别是依托以下各项举措的工作和活动推动的：

- a) 在全球层面推动“同一健康”议程的粮农组织/世界动物卫生组织/世卫组织三方协议。
- b) 全球跨界动物疫病渐进式防治框架，这一粮农组织/世界动物卫生组织的联合举措，针对的是跨界动物疫病和主要人畜共患病，内容包括直接与有关国家共同为渐进式疫病防治制定区域路线图。这一举措为《行动计划》的第二项高度优先重点提供支持。
- c) 全球预警系统，粮农组织/世界动物卫生组织/世卫组织的一项共同工具，目的是发布警告和预警讯号并提供预报和疫病情报支持。全球预警系统的工作所依赖的是与世界动物卫生组织和世卫组织共享的家畜和动物健康风险绘图功能、疫病信息软件套装和全球数据库。
- d) 危机管理中心 - 动物健康模块，目的是对应对跨界动物疫情的干预措施进行协调，开展应急响应和初始风险评估，为近期和长期疫病防治和预防制定战略。
- e) 世界动物卫生组织/粮农组织动物流感网络，目的是对在国家、区域和全球层面管理动物病原体数据和整合其他相关疫病信息来源的实验室和实地监测计划提供支持。

20. 除了这些协调平台之外，目前粮农组织的《行动计划》还包含促进与世界动物卫生组织、世卫组织和其他方面协作和伙伴关系的其他合作举措。这包括（但不限于）：

- a) 新发流行病威胁计划，这是一项由美国国际发展署资助于 2009 年设立的举措，目的是推广 H5N1 全球大流行防治的经验。在这一举措项下有两个计划对《行动计划》的具体活动给予了支持：
 - 新发流行病威胁后续计划，这是一项新的联合计划，将体现多年来粮农组织在流感病毒监测领域的能力发展，目前粮农组织对流感的监测越来越侧重于在大量人口与家养生猪、家禽、野生水禽和养殖鸭子混杂的情况下对具有大流行可能性的病原体进行监测。
 - IDENTIFY 计划，设立这一联合计划目的是弥合人类和动物健康实验室和监测活动的差距并增强这一领域的协作。这包括继续进行设施升级、培训以及国际参考实验室之间在诊断和质量保证方面的协作，增强人类和动物健康监测系统在数据分析方面的合作，及时共享具有可比性的流行病学和病原体数据以及改进国家、区域和社区流行病防备和响应水平的有效战略。

- b) 一项由欧盟资助的针对新发（或复发）高致病性疫病的项目为加强动物健康和人类健康服务提供了资金，也为开展防治 H5N1 和其他疫病的区域性工作提供了资金。但该项目仅限于亚洲（南盟和东盟）。
- c) 与世界动物卫生组织和非盟动物资源局的协作工作，内容涉及通过培养非洲各国兽医服务能力改善兽医治理水平，使有关国家得以在明确的治理原则的基础上增强动物健康政策和战略的制定和实施实力以及利用社会经济数据调动资源和有针对性地开展干预措施的实力。
- d) 可根据要求提供有关其他协作计划的情况（例如“澳大利亚全球动物健康和生物安全举措伙伴关系”、通过爱尔兰信托基金在非洲撒哈拉以南国家和孟加拉国对“同一健康”行动的支持等）。
- e) 还可以根据要求提供有关与各种私营部门团体、学术界和其他方面之间正在开展或下一步的伙伴关系工作的情况。

C. 《行动计划》与粮农组织工作计划的联系

21. 《行动计划》是粮农组织畜牧业战略（战略目标B—提高可持续畜牧业生产）的一个固有组成部分，五个技术工作领域的所有活动均有的放矢地有助于“组织结果B2—降低动物疫病和有关人类健康风险”的实现。《行动计划》也在很大程度上有助于战略目标I（特别是组织结果1和组织结果2）的达成，而且多项活动均与其他相关战略目标，如战略目标D（食品安全）、战略目标C（渔业）、战略目标F（自然资源管理）和战略目标K（性别）项下的具体组织结果相关联。

22. 《行动计划》逐步对动物与公共健康保护的跨领域多学科层面进行整合，通过把兽医视角与粮食安全、公共健康、可持续农业、自然资源管理和可持续发展考量等相关联的方式在疫病风险分析和管理中引入更广的范畴。

23. 尽管已经充分认识到在“同一健康”框架下建立更为强有力的多学科综合性科学方法对提高有关动物和兽医公共健康关切的认识水平意义重大，但本组织内部的伙伴关系仍然进展缓慢。这些内部伙伴关系的目的是强化国家/区域政策以及发现、监测、规范和管理影响重大的疫病和食源病原体污染（包括抗菌剂抗性）及奶制品、牛肉、禽类和生猪价值链中食品链风险的能力/系统。一旦“同一健康”行动被有机纳入粮农组织的整体战略，就可能取得更大进展。

24. 《行动计划》的其他内部协同工作包括在疫病生态和疫病传播方面制定开展联合研究活动，以及与联合国环境署共同设立一个“野生生物与生态系统科学工作组”，从而更有效地查明野生生物/家畜/人类之间的互动关系，并在“同一健康”框架内对野生生物健康和疫病生态推行多学科综合性科学方法。

D. 《行动计划》实施的最新情况

25. 除《2012—13年工作计划和预算》战略目标B正常计划核心资金项下划拨的资源外，预测《行动计划》五年内对预算外捐助的资金需求（2011—15年）为1.938亿美元。

26. 《行动计划》对通过捐助者项目出资方式获得的预算外资源捐款十分依赖。虽然已想尽一切办法筹措资金并谋求出资伙伴对粮农组织“同一健康”计划项下的《行动计划》提供支持，但资金形势、特别是2012年以后的资金形势仍没有定局。这可能使《行动计划》的有效实施大打折扣并危及各项目标和预期成果的实现。

27. 《行动计划》的实施要求在总部和实地都具备有经验的团队。跨界动物疫病行动应急中心（《行动计划》的主要实施平台）大部已经进行了权力下放，通过与各权力下放办事处开展密切协调的方式共同执行《行动计划》和粮农组织职责下的各项计划和项目。今后可以在本组织正在开展的权力下放工作的背景下对这一实施平台的方法和模式进行复查。

28. 《行动计划》的实施开始于2011年7月，首先对照该计划的五个技术工作领域对正在开展的所有有关高致病性禽流感和其他影响重大疫病（跨界疫病和人畜共患病）的项目进行了梳理，并随着项目资金安排的进程对新项目进行了整合。2011年7月已到位的项目资金（3 840万美元）和2011年7月以后的新资金（3 780万美元⁵）共7 620万美元，使得高致病性禽流感的各项活动得以继续开展，同时还在全球和国家层面启动了某些优先重点活动。要在预计的五年期内为《行动计划》的所有活动提供资金还需要1.176亿美元的增量资源（1.938亿美元减去7 620万美元）。其中要在2012—13年支持和着重开展上文确定的六大优先重点领域内的工作还需要5 100万美元资金（参阅附件1）。

29. 在指定用于《行动计划》的7 620万美元资金总额中，约有2 750万美元（36%）专门用于高致病性禽流感，其余资金用于其他跨界动物疫病专项活动和六大优先重点领域内的跨学科活动。7 620万美元中的大部分将在2012年底之前用完，剩余1 120万美元（15%）将用于在2013年维持《行动计划》的实施。

30. 指定用于《行动计划》的7 620万美元的大部分专门用于支持各技术工作领域的具体行动，而200万美元（2.6%）用于《行动计划》的职能工作领域。

⁵ 时间跨越2011年12月且由跨界动物疫病行动应急中心操作并由应急行动及重建司作为预算掌管者的自愿项目捐款。

E. 实地计划

31. 《行动计划》已经转化为采用多领域和多学科兽医公共健康方法的各项当地、国家、次区域和区域计划。已经制定了战略文件和/或计划并且采用了“同一健康”方法来应对影响重大的疫病和动物/人类/生态系统领域新出现的疫病的国家、次区域和区域的数量是衡量工作进展的一个标准。非洲、亚洲、中东、中亚和东欧及拉丁美洲共制定了15项这样的战略计划。

F. 监测和评价

32. 根据《行动计划》的总体设计，已经为监测和评价实施、进展和成果制定了一项全球监测和评价框架。此外，该监测和评价框架包括了对《行动计划》成果对粮农组织《战略框架》贡献情况的监测和报告功能。

附件 1

《行动计划》的资金状况（百万美元）

	2011 年 7 月以来可用的 项目资金	资金需求差距	资金总量估算
技术工作领域	74.2	94.8	169.0
职能工作领域	2.0	22.8	24.8
合计	76.2	117.6⁶	193.8

2012 – 2013 年期间各优先重点领域的资金差距

优先重点领域	资金需求（百万美元）
优先重点 1 高致病性禽流感	15.0
优先重点 2 重点疫病的渐进式防治策略	11.5
优先重点 3 应急响应能力	4.0
优先重点 4 对疫病诱因的了解	8.0
优先重点 5 疫病情报和预警	4.5
优先重点 6 疫病影响和社会经济分析	8.0
2012 – 2013 年资金需求合计	51.0

⁶ 这一数额为在预计的五年实施期内支持《行动计划》所有活动所需的增量资金。其中 5 100 万美元用于 2012 – 13 年支持已确定的优先重点领域。