

世界卫生组织

执行委员会
第一〇五届会议
临时议程项目 2

EB105/5
1999 年 12 月 14 日

贫困与卫生

总干事的报告

1. 全世界有 10 多亿人被排除在 20 世纪产生的经济发展利益和人类健康进展之外。在新世纪开始时，世界卫生组织承诺在联合国发展小组内并与国际社会其它成员合作，在发起全球对脱贫挑战作出反应方面发挥其作用。
2. 决定世界卫生组织如何能以认可本组织长处和弱点的方式实现最大影响至为关键。本文件阐明新做法的理由和主要组成部分，该做法的目的是将世界卫生组织的专门知识和资源更准确地集中于改善穷人的健康。它概述适用于世界卫生组织秘书处和会员国的战略框架，并提出指导国家支持的一系列原则。
3. 本文件反映正在进行的工作并预定激发讨论。最后一节突出有关以贫困为重点对世界卫生组织工作的影响方面若干尚未解决的问题。

存在哪些挑战？

4. 基本事实已日益为人们所了解。世界 20% 左右的人口或 13 亿人，生活在绝对贫困中，每天收入不足 1 美元。对于全世界近一半的人来说，依靠每天不足两美元维持生存是现实。经济增长的总数掩盖了绝对贫困人数仍在增加这一事实。
5. 虽然不能仅以收入来确定贫困，但是在卫生成果方面造成的不平等现象是严峻的。且举几个例子：那些在绝对贫困中生活的人 5 岁以前死亡的可能性比收入较高的人群组高 5 倍，并且 15 至 59 岁之间死亡的可能性高两倍半。孕产妇死亡率方面的差别甚至更为显著：在几乎 50% 的人口生活在绝对贫困中的撒哈拉南部非洲的一些地区，死于怀孕的终生风险为十二分之一，而在欧洲为四千分之一。

为什么改善健康是脱贫的重要组成部分？

6. 健康不良既是贫困的原因，又是贫困的后果。疾病可减少家庭储蓄，减低学习能力，降低生产力和导致生活质量下降——从而造成或保持贫困。穷人转而遭受更多的个人和环境危害，较少营养充足，较少接触信息，并且较少能够获得卫生保健。因此，他们更易遭受疾病和残疾的风险。

7. 问题的另一方面——改善健康可防止贫困或提供脱贫出路——很少受到注意。现在有证据表明，通过建设人力和社会资本及提高生产力，改善健康可转化为更多和更公平分配的财富。健康儿童更能学习，而健康成人劳动力更能工作和供养家庭。这些研究结果的意义是明确的：从恶性循环转到良性循环，意味着将资源集中于改善和保护穷人的健康。

为什么世界卫生组织需要新的做法？

8. 有许多实例证明世界卫生组织的工作已如何使穷人受益：根除河盲症运动，直接督导下的抗结核短程化疗战略，基本药物政策的实施——仅举几个例子。没有一个是世界卫生组织对贫困和公平的新的关注。促进公平一直是过去 20 年里人人享有卫生保健的基石。此外，解决卫生不公平现象是若干世界卫生组织区域工作的中心，并在许多会员国确定的人人享有卫生保健具体目标中给予显著突出。一系列卫生大会决议是这些工作的基础。例如，1998 年当世界卫生组织再次承诺其确保普遍获得卫生服务时，WHA51.7 号决议强调了通过对最有需要或受贫困影响的人们予以最大重视，从而减少社会和经济不公平现象的重要性。WHA52.23 号决议（1999 年）要求总干事加强卫生部门的能力，以参与寻求解决健康不良的根本原因如贫困的多部门努力。

9. 然而，若干因素主张采取新的做法。将卫生看作是与绝对贫困作斗争的一种手段，把世界卫生组织的工作定位在更广泛的发展范畴内，从而在本组织有关公平所持续进行的工作框架内提供明确的重点。此外，一项进一步努力承认迄今为止进展有限。最后，在人类发展范畴内以卫生为重点将需要新的工作方法，并改变世界卫生组织利用资源的方式。它将需要与其它伙伴合作努力。也就是说，它将强化世界卫生组织改革的更广泛进程。

国际环境已怎样发生变化？

10. 在过去 10 年里，国际发展社会已高度重视脱贫。在国际发展目标中概述的承诺已通过一系列国际首脑会议形成，包括联合国环境与发展会议（1992 年）、国际人口与发展会议（1994 年）和社会发展问题世界首脑会议（1995 年）。

11. 首要目标是到 2015 年将生活在绝对贫困中的人数减少一半。这一目标以及其它发展目标—其中三项与卫生有关¹—在 1999 年世界银行和国际货币基金年度会议的闭幕发言中作为诺言受到反复重申。现在对联合国的挑战是利用其权威和影响以动员整个国际社会支持国际脱贫目标。为此目的，联合国发展小组正在拟定一项处理脱贫的行动战略，并且联合国大会（2000 年 6 月于日内瓦）将审查自 1995 年首脑会议以来取得的进展。

12. 概括地说，现已存在强有力的动力和重要机遇，不仅使世界卫生组织能将卫生置于经济和人类发展的更中心地位，而且在致力于改善穷人健康的各组织共同体内提供领导。

世界卫生组织如何能影响国际卫生与贫困？

13. 世界卫生组织可从若干方面影响国际行动以减少贫困和促进健康。

- 作为一个负有全球职权的知识型组织。世界卫生组织处于适当位置以产生和传播关于卫生与经济发展之间关系的信息；用文件证明有关改善和保护穷人健康的最佳实践；审查全球化以及经济、贸易或其它发展政策对健康的影响；以及制定更好的措施以监测卫生不平等现象。监测国家卫生系统的绩效将扩大激励和实施变革所必需的大量重要知识。

- 通过国际社会的伙伴关系。在发展合作范畴内，世界卫生组织正在通过诸如联合国发展援助框架、世界银行全面发展框架和修订的减轻债务倡议等机制，通过全部门范围措施，以及通过世界卫生组织与世界银行、国际货币基金、区域开发银行、欧洲共同体委员会、经济合作与发展组织、世界贸易组织和联合国系统其它组织日益扩大的关系网络，促进采纳有利于穷人的卫生和公共政策，作为脱贫全面运动的一部分。

- 通过其与会员国的关系。世界卫生组织可通过促成国家政府将穷人健康作为一项重点的行动，与会员国合作，将卫生战略纳入脱贫政策，并促进有利于穷人的卫生和公共政策。

¹ 与卫生有关的国际发展目标是：到 2015 年将 5 岁以下死亡率减少三分之二；到 2015 年将孕产妇死亡率减少四分之三；以及到 2015 年人人享有生殖卫生服务。

哪些卫生战略对脱贫有效？

14. 选择脱贫卫生战略需要正确理解为什么穷人遭受更多的死亡和发病。如果穷人不能获得有组织服务，依靠卫生系统予以实施的干预措施将是不够的。此外，即使有可能普遍获得卫生服务，其本身未必就足够。原因是，健康不良的许多决定因素以及从而实现穷人健康显著改善的手段将取决于卫生部门以外的发展情况。需要一种做法，将卫生投资与将投资更好地集中于卫生系统更广泛地结合起来。

15. 脱贫卫生战略应包括下面描述的组成部分。

16. 通过影响发展政策对健康决定因素产生作用。公平分配经济增长的利益是脱贫的中心。同样，世界卫生组织的抱负应是最大限度地扩大劳动、贸易、农业、微观信贷、环境和发展的其它方面政策的健康效益。成功将取决于加强卫生部带头开展跨部门活动的能力和继续在本组织各级依靠世界卫生组织不断扩大的超越传统类型卫生部门伙伴的关系网络。

17. 通过对公共卫生采取更广泛的做法减少风险。各国政府面临的挑战是改善穷人获得基本公共卫生服务，包括安全充足食品、清洁水和环境卫生。但是，除公共卫生传统领域之外，穷人更多接触暴力和环境危害，并可能在冲突和自然灾害期间遭受更多痛苦。从这个意义上说，世界卫生组织在紧急情况防备、灾害管理和促进健康环境（如城市，工作场所，学校，家庭）方面的经验特别重要。

18. 以穷人的卫生问题为重点。少数状况极大影响穷人的健康。世界卫生组织可通过提供为解决这些特定问题实施一套最佳具成本效益的卫生服务干预措施所需的工具和准则，从而支持各国政府。关于干预措施的成本和效益的信息还可用于影响国家政府和发展机构的支出。第一步，制定一套核心干预措施可使免疫、儿童期疾病综合管理、成人肺卫生、妊娠和分娩综合管理以及生殖卫生等领域的工作相结合。

19. 确保卫生系统更有效地为穷人服务。除确保提供基本服务的能力之外，一个有利于穷人的卫生系统具有若干其它特征。最低限度，它是能确保不分收入而可利用并以尊严和尊重的方式对待顾客的卫生系统。它保护穷人不受公立和私立设施中不安全行为和财政开发的影响。它还应保护尚未由于与严重疾病有关的高费用而变得贫穷的人们。世界卫生组织可在就实现这些目标所需的改革向各国政府提出建议方面发挥作用。此外，存在若干战略，例如确定服务目标、改善扩大服务和使穷人参与卫生保健治理，其中分析各国不同经验会特别有益。

哪些原则将指导世界卫生组织的国家支持？

20. 为实施上面描述的战略，世界卫生组织向国家提供的支持将以某些原则为指导。

- 确保国家领导和拥有的政策适合当地情况。虽然改善穷人健康的广泛原则和战略对于许多国家都是共同的，但是起点、术语和做法需具有国别特性。

- 以伙伴关系协同工作。世界卫生组织如孤立地工作则成效甚少。与政府各部门、发展伙伴、非政府组织和民间社会的伙伴关系至为基本。此外，只要卫生是协调的多部门努力的一部分，就能成为国家脱贫战略的有效组成部分。联合国发展援助框架、联合国开发计划署的可持续生活方式、世界银行的全面发展框架以及关于利用减免债务解脱的资金的讨论，提供了协调世界卫生组织将积极参与的各国政府和发展伙伴工作的途径。

- 利用“一个”世界卫生组织的资源。若干区域和国家办事处在向国家提供支持努力解决贫困或公平问题方面有着相当丰富的经验。汇总这些经验以便利整个世界卫生组织学习，将是进一步发展脱贫卫生战略方面的一个重要步骤。

- 将性别和人权观点融入战略。贫困以不同的方式影响男人和妇女，这些差别必须在将要采纳的做法中得到反映。人权文书对于获得对脱贫卫生战略的支持也将是有用的。

- 听取穷人的意见。穷人有可利用来维持其生活的资产和能力，并对促进发展的最有效办法持有看法。世界卫生组织将鼓励各国政府采取能促使穷人或其代表更多参与制定政策和规划的做法。

战略性问题

21. 制定脱贫卫生战略提出了若干战略性问题。这些在下面陈述。

22. 以绝对贫困为重点。大多数发展组织已开始将其资源几乎完全集中于减少绝对贫困。鉴于其全球卫生任务，世界卫生组织的情况有所不同。促成消除绝对贫困是一项重要的新重点，但必须将其置于关注世界各地相对贫困和不公平对健康影响的更广泛问题内。因此，战略性问题是，世界卫生组织应如何和在多大程度上对全世界最贫困者的健康给予优先考虑？

23. 战略性平衡。上面概述的战略的四个组成部分是与世界卫生组织秘书处拟议共同战略¹的四个战略方向一致的，它们对于解决穷人的卫生需要都是必不可少的。但是，问题是，鉴于本组织的目前能力，其与其它组织相比较的优势和总部及区域和国家办事处的作用和职责，世界卫生组织应如何在四个组成部分之间分配其资源。世界卫生组织的传统强项在于制定技术干预措施和促进公共卫生。但要解决穷人健康的主要决定因素，世界卫生组织还需要加强其能力以影响经济和发展政策，这是第一个组成部分的主要目标。

24. 卫生部门内的重点。在与卫生部门更直接有关的组成部分之间保持平衡也是一个问题。世界卫生组织在制定具成本效益的核心干预措施方面已形成明显的有竞争力的优势。对这些干预措施的技术支持应日益成为世界卫生组织在各国工作的重点。但是，经验表明，仅就具成本效益的干预措施提出意见对政府设计系统或分配其自己资源的方式影响有限。问题在于如何确保首先重视影响政府和捐助者支出的其它战略，其次重视决定穷人能否获得优质服务的一系列其它卫生系统问题。

25. 评价世界卫生组织的绩效。国际发展目标提供对实现一个更健康世界所取得进展的全面衡量。但是，关于利用它们的方式产生两个问题。首先，人们关注，由于卫生目标并不注重于改善穷人的健康状况，对于世界卫生组织或会员国来说，这些目标作为指标是不够。其次，它们反映集体行动的各国政府和发展组织的一项目标。如果通过改善健康脱贫成为世界卫生组织秘书处拟议共同战略的主要组成部分，将需要确定用以衡量世界卫生组织贡献的标准。

26. 阐明世界卫生组织的作用。世界卫生组织已在全球和区域级对贫富之间的卫生不平等现象开展研究和分析。同时，它已在不同级别投入资源支持会员国确定目标、政策和战略以减少这些不平等现象。通过明确根据其长处最适合各级的作用和活动以及将贯穿本组织的计划和规划工作一体化，可取得更大的协同作用。

= = =

¹ 文件 EB105/3。