



世界卫生组织

执行委员会
第一二四届会议
临时议程项目 4.5

EB124/8
2008 年 12 月 4 日

初级卫生保健，包括加强卫生系统

秘书处的报告

1. 在世卫组织举办的或与世卫组织合作举办的若干国际、区域和国家会议¹上，以及在 2008 年各区域委员会会议上，许多人呼吁重振初级卫生保健。2008 年是《阿拉木图宣言》通过 30 周年。《阿拉木图宣言》阐述了通过初级卫生保健实现人人卫生保健的重要意义，认为必须既满足重点卫生需求，又需要处理健康问题的根本决定因素，丰富人们的社会和经济生活，促进全面发展。
2. 各会员国呼吁重振初级卫生保健，重申了对公平、团结和社会正义以及多部门行动和社区参与原则的承诺。这些呼声显示，各国决心围绕消除卫生系统不平等现象、妥善提供服务、实行公共政策和追求发展等议程，动员卫生专业人员、广大民众、政府机构以及民间社会，有效应付当前和未来的卫生挑战。
3. 过去 30 年期间，由于营养、供水、环境卫生、住房和教育等环境的好转，世界人口健康状况获得改善。一些国家的卫生状况持续改善，而有些国家则落在后面，有的国家情况甚至发生逆转。造成这些差异的部分原因是受到社会经济、政治和生态因素限制。低收入国家很难应付初级商品价格上涨、经济衰退、结构调整方案、政局不稳、内乱、艾滋病毒/艾滋病等问题。此外，不同的健康结果也是与卫生投资、筹资、权力下放、人力资源和卫生部门其它重大政策分不开的。

¹ 渥太华（1986 年），卢布尔雅那（1996 年），雅加达（1997 年），墨西哥（2004 年），曼谷（2005 年），布宜诺斯艾利斯（2007 年），北京（2007 年），曼谷（2008 年），雅加达（2008 年），塔林（2008 年），瓦加杜古（2008 年），多哈（2008 年）。

4. 过去 30 年的成绩和缺陷带来的重大经验教训是：卫生系统不会自动实现在促进、预防、治疗、缓解之间最佳的和最有效的平衡，也不会自然地促进实现更公平的健康结果、加强团结和伸张社会正义。需要发挥领导作用和指明行动方向，为此必须作出持续的承诺，并必须促进和落实全面发展观。
5. 许多国家的卫生当局认识到，在改善健康结果以及在实现千年发展目标等领域取得的进展过于缓慢，而且不够均衡，未能实现预期成果，无法妥善应付挑战和满足要求。许多国家认识到，在分散、零碎的卫生系统中，初级卫生保健可以增强方向感和团结精神，并可以提供框架，将卫生工作纳入各项政策。
6. 国际机构、全球卫生倡议、捐助方和民间社会机构也对进展缓慢表示不满。全球利益攸关者日益认识到，需要在重视初级卫生保健价值的基础上，改善卫生系统的工作表现。
7. 2008 年发表的两份报告提供了进一步支持。健康问题社会决定因素委员会编写的报告¹阐述了国家内部以及国与国之间日益增大的健康差距，敦促各国政府的所有部门将公平作为明确的政策目标。该委员会剖析了造成健康不良状况的社会、经济和政治根源以及最有可能解决问题的办法，可靠地证明和说明了必须再度重视初级卫生保健。
8. 此外，2008 年《世界卫生报告》²指出，在富国和穷国，按照初级卫生保健原则构建的卫生部门最有可能带来良好的健康结果，改善卫生公平，满足社会期望。报告确定了需要改变政策的关键领域，以确保卫生系统遵循初级卫生保健的价值观和原则。

卫生挑战

9. 国家之间存在健康差异，在国家内部也存在机会、覆盖面和开支不平等现象。
10. 随着现代化、获得信息机会的增多以及卫生常识的进一步普及，社会对健康和卫生保健的期望越来越高，促使政府必须以人为本，进一步改善基层社区的卫生状况，鼓励人们更有效地参与与卫生有关的决策。决策者和政治领导人面临压力，他们必须调整卫生系统，增强团结互助精神，实现卫生公平和社会正义。

¹ 健康问题社会决定因素委员会。《用一代人时间弥合差距：针对健康问题社会决定因素采取行动以实现卫生公平》。健康问题社会决定因素委员会最后报告。日内瓦，世界卫生组织，2008 年。

² 世界卫生组织。《2008 年世界卫生报告：初级卫生保健过去重要，现在更重要》。日内瓦，世界卫生组织，2008 年。

11. 现在实现这些目标的机会是前所未有的。近年来，各国积累了经验和知识；公众、决策者和全球卫生界彼此呼应，提出了变革要求；秘书处关于监督与卫生有关的千年发展目标的落实情况报告¹指出，越来越多的人认识到，没有运作良好的卫生系统，就无法改善健康，并认为建立在初级卫生保健基础上的卫生系统最佳。报告还称，可以将处理具体疾病的议程与加强卫生系统的议程更好地结合起来。世界各地（脆弱国家除外）的长期趋势是，卫生部门迅速扩大且经济和社会分量日益增强，这为实现初级卫生保健所需的政策变化提供了机会。

行动议程

12. 需要在以下四个广泛的政策领域促成重大变化：通过促进普遍覆盖处理卫生不公平现象；以人为本提供服务；将卫生工作纳入各部门的公共政策；在卫生管理领域发挥领导作用，并兼顾各利益攸关方的利益。

13. 能否进行变革取决于卫生系统各方面内容或要素的排列组合，这些内容或要素是：卫生人力；卫生信息系统；提供医疗产品、疫苗和技术的系统；筹资系统；领导能力和管理水平；以及共同将卫生部门的投入化为总体成果的方式²。

14. 这些政策必须由会员国本身制定，并须符合本国的特点。全球卫生界也必须运用其动员能力和影响力，促进重振卫生事业。

15. **通过促进普遍覆盖处理卫生不公平现象。**这需要推动建立足够的服务网络（包括所需的人力资源、基础设施、资源、管理和指导），清除财政障碍和其他障碍，向家庭提供保护，使其免遭医疗费用和医疗致贫问题影响。促进普遍覆盖是确保卫生系统增进卫生公平和社会正义以及消除排斥现象的核心战略。与此同时，还需根据健康问题社会决定因素委员会的建议，动员全社会的力量，处理造成卫生不公问题的社会决定因素，并需努力覆盖迄今尚未覆盖者，或有系统地监测和记录卫生不公平和排斥现象。

16. 根据国家的具体情况，逐步推进普遍覆盖需要做到以下几点：(i) 在目前尚无卫生保健网络的地方建立网络；(ii) 不再依赖向病人收取医疗服务使用费，而是实行统筹和预付制，提供互助和保护；(iii) 发展社会卫生保护机制。无论在高收入国家中，还是在低收入国家中，从目前国内卫生支出的水平和趋势来看，都有余地扩大覆盖面。

¹ 文件 EB124/10。

² 世界卫生组织。《人人有责：加强卫生系统以改善卫生后果。世卫组织行动框架》。日内瓦，世界卫生组织，2007年。

17. 许多国家无力支付全民基本健康干预费用。在今后一些年，需要通过创新机制等，增加卫生领域外部财政援助。捐助方不再怀疑援助的有效性，他们认识到需要直接援助国家主导的优先项目，并需采取措施加强现有的基础设施，缓解各自为政和重复现象，并尽量减少交易成本。协助建立卫生系统筹资管理方面的机构能力，可以促进扩展服务网络，发展社会卫生保护制度。这将增强外部供资与国内筹资之间的协同效应。外部资金虽有知名度并具有战略重要性，但事实上，低收入国家平均 75% 以上的医疗支出仍来自国内渠道。

18. 高收入国家也未能实现普遍覆盖，高昂的费用严重影响了医疗公平性。

19. **以人为本提供服务。**卫生服务部门必须高度重视病人，将病人置于首位，并高度重视提供连续性和一体化的服务。在整个生命周期持续提供全面卫生保健服务特别重要，为此需要开展从预防、宣传到治疗和姑息治疗等全方位的卫生行动。卫生保健服务部门的性质是公立的，还是私立营利性的，或者是私立非营利性的，远不是关键，关键在于每种环境下可在何种程度上开展这些行动。

20. 为确保提供适当的卫生保健，必须围绕贴近客户的初级保健团队网络设计和安排服务，对特定人口的健康负责，并能够协调医院、专家和其他服务（包括供应与后勤），增进当地人民的健康。在许多国家，卫生区是根据这些原则安排服务的适当规划单位。

21. 以人为本提供服务不仅需要设计适当的服务提供模式，还需要做出长期的承诺和进行长期投资，改善基本卫生保健基础设施、服务和劳动力。无论在高收入国家，还是在低收入国家，鉴于卫生工作者严重短缺问题及其对卫生的直接影响，通过专业协会和培训机构等进行卫生人力资源投资极为重要。

22. **开展多部门行动和将卫生工作纳入所有政策。**各区域委员会的审议结果、健康问题社会决定因素委员会的报告和《2008 年世界卫生报告》均重申，需要加紧努力，处理导致健康状况不佳和卫生不公平现象的更广泛的社会、经济、环境根源，增进人民健康。

23. 在卫生部门内外实行更好的公共政策增进健康大有余地。采取公共卫生干预措施，从维护公共卫生和预防疾病，到促进健康和建立快速反应能力，这些措施对改善健康状况和确保并维持公众对卫生系统的信任至关重要。

24. 政府各部门当局也必须承担责任，确保在审议两性平等、消费者保护或劳工政策等其他政策领域事项时，适当注意卫生因素。卫生当局必须创造条件，使其它部门能够在政策和工作成果中考虑卫生因素。可以通过评估卫生影响，促进开展更具体的多部门政策对话。

25. **在卫生领域鼓励参与，发挥领导作用，并进行有效管理。**许多国家需要为增强国家卫生部门的管理能力进行大量再投资。随着责任的增加，尤其在政治和行政权力下放带来挑战和机遇的环境下，必须在卫生领域发挥新式领导作用。

26. 每个会员国卫生系统的管理方式各异，但卫生部门负有卫生系统发展的最终责任。考虑到卫生部门的复杂性，必须通过与众多利益攸关者（专业组织、联合国机构、开发银行、民间社会、妇女和青年团体、患者网络等）开展政策对话的合作模式履行责任。

27. 这些新的运作方式所需的再投资必须与卫生部门的增长及其在社会中的分量、领导能力、信息的收集和使用以及知识和研究水平相称。显然，有必要以更有效、更积极和更注重合作的方式管理卫生部门。

执行委员会的行动

28. 请执行委员会注意本报告。

= = =