



卫生工作人员国际移徙： 对发展中国家卫生系统的挑战

秘书处的报告

背景

1. 本报告总结了自 2004 年以来为实施 WHA57.19 号决议中所含建议而开展的工作以及将在本双年度内继续进行的活动。根据 WHA57.19 号决议，秘书处注重于以下段落中描述四个主要领域。

2. 熟练卫生工作者的移徙在过去 10 年中变得更加复杂，更加全球化并在失去极为需要的卫生工作者的国家中越来越多地引起关注。有些国家过多地承受移徙的影响。当大量医生和护士出国定居，为其教育提供资助的国家通常不情愿地补贴了接受这些卫生专业人员的较富裕国家。如果一个国家卫生系统很脆弱，失去其训练有素的部分人力会进一步加大压力。农村和缺医少药地区的影响最严重，而那里常常是卫生工作者出国定居最多的地方。

改进关于卫生工作者移徙的信息

3. 关于卫生工作者移徙流动情况的了解虽然远非完整，但在过去两年中已有显著的改善。在报告方面仍存在重大空白：缺少有关东地中海区域许多国家的数据，而这些国家大量依靠移徙的合同制卫生工作者；非洲区域更大范围的移徙基本上仍无记录，而且仍不了解若干输入国随时间推移的移民趋势。此外，据报道有许多卫生工作者移徙，但从

事其它职业。尽管如此，现有数据显示了医生和护士移徙对某些低收入国家(尤其在南撒哈拉非洲)的影响。与在南撒哈拉非洲就业的每 100 名医生相对应，就有 23 名非洲培训的医生在经合组织国家中就业。护士相应的数字较低，但数据收集方面的问题意味着很可能估计不足¹。关于其他类型卫生工作者移徙情况和影响的证据有限。

4. 非洲区域办事处在六个非洲国家中开展了大量研究以显示卫生工作者为什么会在国内和国际上移徙²。移徙的最常见原因围绕对低工资的感受以及提高薪酬的期望。非经济方面的刺激因素对卫生工作者努力工作和继续在公立部门就业都是重要的推动力。此类刺激因素包括培训机会、学习假、协作精神以及来自上司的支持和反馈。还发现，提供适当的住房和交通以及规定在农村地区工作的期限(而不是给予无限期的合同)，都有助于使工作人员在农村地区留任。这些调查结果支持了以往的工作并表明简单和相对低费用的措施甚至也可对留任产生正面影响。

5. 创建系统以精确监测卫生工作者的移徙流动仍然是关注的一个问题。正在努力在非洲创建一个人力资源观测所，收集和分享该区域内与卫生人力相关的大范围信息，包括内部(即国内)和国际移徙。

6. 秘书处支持开展研究，更充分地了解移徙的过程。这包括印度的一次个案研究，其中显示输出大量医生所造成的挑战以及作为移徙基础的文化和社会期望。另一方面，以色列的一次个案研究强调需要做出积极主动的努力以吸收移民中的医生。制定了政策，协助成功地吸收了大量移民。

7. 世卫组织建立了合作伙伴网络以便分享与卫生工作者移徙相关的信息。例如，开展了关于妇女卫生工作者移民的大量研究，显示卫生工作者移徙如何在输出国和输入国中影响卫生服务提供和就业条件³。

8. 虽然在对卫生工作者移徙的了解方面还存在空白，但知识基础在过去两年间有了相当大的改进。《2006 年世界卫生报告》中可找到研究结果和汇总的知识⁴。

¹ 《2006 年世界卫生报告：通力合作，增进健康》。日内瓦，世界卫生组织，2006 年。

² Awases M 等。《六国卫生专业人员的移徙：综合报告》。布拉柴维尔，世卫组织非洲区域办事处，2004 年。

³ Van Eyck, K 编著。《有谁关心？全球劳务市场中的妇女卫生工作者》。Fernex-Voltaire，公共服务国际社，2005 年。

⁴ 《2006 年世界卫生报告》。

形成针对卫生工作者移徙的有效政策反应

9. 熟练卫生工作者的移徙有各种原因。然而，即使在很不同的区域和背景下，影响移徙的因素也存在显著的一致性。广泛地说，这些因素包括收入、工作满意程度、职业机会、管理和理政以及社会和家庭推动因素。

10. 秘书处与会员国合作，协助制定以依据为基础的政策和战略以改进卫生工作者的留任和配置情况。所作努力注重于改进计划和管理战略以及探索对移徙可能性较小并能够满足多数初级卫生保健需求的中级工作者进行培训的方案。目标应当是自给自足，即产生足够数量的卫生工作者以满足本国需要。

11. 老龄化人口、技术革新和不断变化的消费者需求的影响肯定会影响到对卫生保健的需求并加快卫生工作者的流动。全球卫生人力短缺是公共卫生以及卫生工作者教育和培训长期投资不足的结果。世卫组织正在与一系列伙伴一起开展工作，以便评估和加强会员国的教育能力。培养更多的卫生工作者可意味着能够在不流失当地人力的情况下掌控移徙产生的效益。同时加强卫生系统聘用更多合格卫生工作者的能力，也将立刻加强工作队伍。已制定和测试了评估教育能力的工具。这种工具最初以医生为重点，现在已适用于评估所有卫生工作者的教育。

12. 秘书处与各伙伴一起，正在从事研究(最初在非洲)，以便确定现金和非现金两方面的一揽子鼓励措施，从而影响卫生人力的招聘和留任。这项工作在明年将进一步发展。

13. 世卫组织与国际劳工组织和国际移徙组织保持密切的伙伴关系，致力于促进国家内部的政策对话，以便在国家级改进对卫生工作者移徙的管理。在六个试点国家已开始工作，并将在本双年度期间进行推广。将广泛地分享通过这项工作确认的良好措施。

评价国际干预措施的有效性

14. 合乎伦理的国际招聘旨在保护脆弱的输出国和个人权利。行为守则等现有国际招聘文书中规定的原则试图使个人的行动自由与社会正义和全球公平性达成平衡，目的是让所有有关国家受益。

15. 多数合乎伦理的国际招聘文书都是最近才制定的，有关其作用的信息很不完整。目前的最佳证据显示其影响可能是暂时的¹。尽管如此，行为守则虽然没有法律约束力，但具有政治影响并有时被视为“软法律”。对此类守则应当有最低限度的遵守，而且守则提供了一个基准，可用于监测国际行为。

16. 秘书处制定了一套原则以指导负责的招聘，并将与会员国开展一系列政策磋商，以寻求就这些准则的适当性和使用达成一致意见。

17. 国家或机构之间的双边协定有希望通过移徙共同受益。这些协定还处于初步阶段，需要关于更长期影响的更多信息，但初步的作用似乎很有前途。在制定谈判条件和达成协议方面，需要国家级广大利益相关方面的参与。同时，这些协定为国家提供了管理人力资源交流的灵活方式。在管理移徙方面，一项此类协定正在开始显示积极的影响²。

18. 世贸组织的服务贸易总协定包含涉及在另一个世贸组织成员领土内提供服务的自然人行动的规定(第 I:2 条)。该协定可被视为具有潜力放开人们在国家之间的临时流动，提高有技能者的收入并加强其知识和能力³。在本质上，该协定适合于“人才流通”，而不是“人才流失”。迄今为止，很少有证据说明该协定对卫生工作者的流动有影响。

19. 补偿失去工作者的国家并不是一种新的概念，但存在争议。在二十世纪七十年代期间，对补偿输出国的必要性和可能性开展了大量讨论，但没有采取行动，问题也就逐渐淡化。在多次估算输出国遭受的经济损失、认识到招聘工作正在加速并对确立合乎伦理的招聘措施表现出一些兴趣之后，最近重新出现了给予某种形式补偿的想法。正在考虑由接受和积极招聘国外卫生保健工作者在政府卫生服务设施工作的国家支付经济补偿，以便补偿输出国在人力资本和培训投资方面的损失。但是，要建立直接补偿体系，面临众多挑战。许多卫生工作者不是一次，而是多次移徙，利用一些国家作为过渡以便获取在全球更广泛承认的更好资历，从而提出一个问题，即应由哪个国家提供补偿。

20. 除了与卫生工作者相关的直接补偿，建议了一些机制，由输入国增加培训方面的投资。这种教育行动可用来加强输出国所提供教育的质量并增加培养的卫生专业人员人数。需要开展进一步工作，探索这种行动的可行性并确定管理这种方法。

¹ 管理国际卫生工作者移徙。符合伦理的招聘文书及其它政策方案。文件 EIP/HRH/PIE/2004/migration。

² Mafubelu D.《使用双边安排管理卫生保健专业人员的移徙：南非和联合王国的案例》。在国际移徙组织/世界卫生组织/疾病控制中心卫生与移徙研讨会上发表的文件，日内瓦，2004年6月。

³ 《2005年的世界移徙。国际移徙的费用和效益》。日内瓦，国际移徙组织，2005年。

人力问题的国际宣传工作

21. 《2006 年世界卫生报告》和世界卫生日(4 月 7 日)的主题是卫生人力，从而有机会在克服人力危机的战略中提供新的内容。为今后 10 年计划的活动中包括确认机制，加强人力资源从产生到绩效各方面的政策、计划和管理。

22. 广泛认识到卫生人力对卫生系统运转的重要性，而且人力制约对实现千年发展目标和推广干预措施构成显著的障碍。虽然对关键问题的认识正在得到提高，但仍然需要协调众多有关行动者，确保有效地使用发展援助，并开展更多以行动为重点的评价研究，以便扩大关于哪些政策和战略可有效地发展卫生人力的知识。

23. 在 2006 年将发起一个全球卫生人力联盟，目的是加强宣传并支持全球和国家级的伙伴关系，以便在今后 10 年期间建设有效的卫生工作队伍。一些具体目标是在 5 年内每个国家，无论是贫穷国家或富裕国家，都应具有战略性的国家人力计划；应大量增加投资，通过教育和培训培养人力；以及通过系统地推广和运用人力战略，包括更好的知识管理，应加强地方和国家的创新活动。

24. 此外，若干国际机构之间已开始了关于卫生工作者移徙的合作工作规划。配合现有的谅解备忘录，已制定了国际移徙组织与世卫组织之间的工作方案。国际劳动组织与世卫组织和国际移徙组织一起，正在开展关于人力移徙问题的工作，英联邦秘书处在建议的工作中将是一名合作伙伴。这种密切合作将确保共同资源最小限度的重叠和最有效的利用。世卫组织现在正在与经合组织密切合作，以便协调与卫生工作者移徙相关的数据收集并提高政策制定行动的一致性。

卫生大会的行动

25. 请大会注意以上报告。

= = =