世界卫生组织

执 行 委 员 会
第一三六届会议
临时议程项目 10.1

EB136/27
2014 年 11 月 28 日

将急诊和基本外科治疗及麻醉作为全民健康覆盖内容予以加强

秘书处的报告

1. 执行委员会在第 135 届会议上同意将“将急诊和基本外科治疗及麻醉作为全民健康覆盖内容予以加强”纳入第 136 届会议临时议程，并撰写一份会议已经注意到的报告新版本[1]。

全球外科疾患负担

2. 全球每年共有 2.34 亿次以上外科手术，涉及世卫组织各会员国中的众多疾患和各年龄组患者。需要外科治疗的许多疾患，如难产、先天性异常、糖尿病、癌症、心血管疾病、疝气、白内障、道路交通事故伤害、烧伤、摔伤等，均为常见疾患，影响到各社会经济阶层及所有族群。

3. 可用外科手术治疗的疾病位列全球致残因素前 15 名。据保守估计，全球疾病负担的 11%源自可通过外科手术成功治疗的疾患，受影响最大的是低收入和中等收入国家。这类疾患未获治疗造成的后果是，孕产妇死亡率居高不下，轻微的外科病症恶化为致命疾病，可治疗的伤害最终引致死亡。事实上，2010 年全球疾病负担研究报告中所列的几乎所有疾病在某个时点都可以通过外科手术进行治疗。

4. 由于死亡率高，最需要得到更好外科和麻醉服务的外科疾患是意外伤（骨伤和软组织损伤）、肿瘤、产科并发症（包括产科瘘）、白内障和青光眼、围产期疾病和先天性异常、（预防艾滋病毒传播的）男性包皮环切以及疝气和胆囊疾病等其它疾病。今后一些年，可用外科手术作为一项临床主要解决方案的疾患预计将越来越常见。到 2030 年，心脏病、癌症、糖尿病和交通事故伤害等常见疾患预计将增加 45%以上。

[1] 见文件 EB135/2014/REC/1，执行委员会第 135 届会议第一次会议摘要记录，第 7 节。

5. 针对这些疾患，往往通过独立的治疗特定疾病的行动而不是更可持续的综合外科方法提供包括外科治疗在内的服务。需要安全、有效、可负担的抗生素，以避免外科手术造成的感染，同时也迫切需要处理抗微生物药物耐药性问题。为治疗生命历程中各种疾患，综合提供外科治疗服务已成为一种重要且日益增加的需求。

外科手术的重要性和成本效益

6. 加强手术能力，尤其是加强省级医院的手术能力，是减轻全球疾病负担的一种极具成本效益的做法。值得指出的是，加强当地外科手术能力既能为人群提供高水平财务保障，又能以具有成本效益的方式减少伤残调整生命年损失。省级医院增强外科手术能力的效益成本比高达 10:1，即在加强地方外科手术能力上每投资 1 美元，随着健康改善和生产力提高，能够产生 10 美元效益。及时获得安全的外科治疗可以治愈疾病并预防产科瘘和畸形足等先天性异常造成的残疾。因此，应将外科治疗和麻醉视作全民健康覆盖的核心组成部分。

外科手术服务领域的差距

7. 《2008 年世界卫生报告》指出，外科治疗是持续提供初级保健的一个组成部分[1]，但据估计，全世界共有 20 多亿人无法获得基本的外科治疗服务[2]。此外，外科服务中必不可少的麻醉因缺乏人力资源、可用设备和系统能力而受到限制[3]。

8. 在世界许多地方，获得基本和紧急外科服务的机会极为有限。欠发达国家的现有外科治疗服务主要集中在中心城市。需要对当前外科和麻醉服务情况进行基线评估，以便更好地了解需要采取哪些有效措施弥补业已发现的差距。使用世卫组织紧急和基本外科治疗综合管理工具包中的一个要素（即紧急和基本外科治疗情景分析工具）进行的评估显示，许多国家的有关基础设施和人力资源以及在手术干预、技能和设备方面存在重大缺陷[4]。

---

[1]《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。

[2] Weiser TG、Regenbogen SE、Thompson KD 等。“全球外科手术数量估算：以可获得数据为基础的建模策略”。《柳叶刀》2008;372:139–144。Funk LM、Weiser TG、Berry WR、Lipsitz SR、Merry AF、Enright AC 等。“全球手术室分布和脉搏血氧仪供应：根据报告数据做出的估算”。《柳叶刀》2010;375:1055–1061。

[3]评估了下列国家的情况：阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、印度、印度尼西亚、利比里亚、马拉维、蒙古、缅甸、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、斯里兰卡、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和越南。见 http://www.who.int/surgery/publications/topic_publications/en/index3.html（2014 年 10 月 24 日检索）。

[4] WHO 世卫组织紧急和基本外科治疗综合管理电子学习工具包，http://www.who.int/surgery/publications/imeesc/en（2014 年 10 月 24 日检索），仅有英语。

9. 最近在 26 个低收入和中等收入国家开展了迄今为止规模最大的有关剖宫产——一种最基本的外科手术——获得情况的跨部门调查。调查发现，23.2%被调查医疗机构未开展过该手术，2.9%未在调查工具上提供完整信息（数据点）。缺少具备相关技能的专业人员以及适当设备是提供该手术的重大障碍。即使是报告开展了剖宫产的医疗机构也缺乏充足的具备提供麻醉以及产科和外科治疗技能的人员。《2010 年世界卫生报告》的一份背景文件指出，应向有需要的妇女及时提供剖宫产手术，同时在过度和非必要使用该手术的国家宣传合理使用剖宫产[1]。社区在遇到灾难和突发事件之后面临的紧急需求进一步凸显了获得外科手术治疗方面的差距。

10. 对低收入和中等收入国家开展的外科干预措施进行的无数评估发现，基础设施、人力资源、技能、设备、药物和其它供应方面都存在重大不足。一项在 22 个此类国家进行的研究表明，35%被调查的卫生保健机构没有氧气供应，只有 53%能够持续获得麻醉机。一项在 26 个此类国家进行的研究显示，缺乏技能（53%）和设备不能发挥功能（43%）是未实施剖宫产和病人转诊的最常见原因。

11. 氯胺酮被广泛用作人类医疗（和兽医学）中的麻醉剂，特别是在低收入和中等收入国家用于外科治疗以及危机和突发事件中。由于氯胺酮可以很容易地进行注射给药，如果由于设备有限及没有经过适当培训的专业人员而无法使用麻醉气体，氯胺酮还是具有很大优势的。此外，与其它麻醉制剂相比，其安全性较高。但是，22 个低收入和中等收入国家只有 71%被调查医疗机构报告能够获得氯胺酮。许多国家并没有可负担的适当替代方案。

12. 报告了获得氯胺酮的相关数据，但安全开展急诊和外科治疗所需其它药物的获得情况不详。世卫组织已经按照医疗保健机构级别和开展手术情况，确定了吸入性麻醉药（氟烷和异氟烷）、局部麻醉药（利多卡因与盐酸布比卡因）、脊髓麻醉剂、术前用药和镇静药（阿托品、安定）、肌肉松弛药（新斯的明、氯化琥珀胆碱、维库溴铵）以及复苏、心血管和呼吸支持（肾上腺素、氯化钙、盐酸肼屈嗪、呋塞米和氨茶碱）以及电解质失衡用药的需求[2]。

[1] Gibbons L、Belizán JM、Lauer JA、Betran AP、Merialdi M、Althabe F。“全球每年还需要开展的剖宫产数量和费用以及全球每年非必要开展的剖宫产数量和费用：过度使用成为实现全民覆盖的障碍”。《2010 年世界卫生报告》背景文件 30，31 pp（http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/30C-sectioncosts.pdf，2014 年 10 月 24 日检索）。

[2] 世界卫生组织 2012 年。《各级卫生保健机构基础设施和供应指南：紧急和基本外科治疗》http://www.who.int/surgery/publications/s15983e.pdf?ua=1（2014 年 10 月 24 日检索）。

13. 外科治疗的质量和安全也是一个令人关注的领域。“第二项全球患者安全挑战：安全手术拯救生命”的内容是安全提供外科治疗[1]。世卫组织调查工作结果显示，全球外科手术的致残率和死亡率仍然很高：每年至少有 700 万人因手术并发症留下残疾，100 多万人死亡。

国家级行动

14. 将外科治疗纳入卫生服务以推动全民健康覆盖的重要意义已隐含在卫生大会通过的众多决议中[2]。加强紧急和基本外科治疗及麻醉服务将增强总体卫生服务，改善母亲和儿童等人群的健康结果。

15. 虽然已经为缩小基本和紧急外科治疗范围和质量方面的差距开展了一些工作，但还可在国家级为加强外科服务开展许多行动。重点领域如下：

16. **提高认识并加强政治承诺。**需要提高和维持会员国对采取低成本干预措施促进人们进一步获得安全的外科治疗和麻醉服务从而减少死亡和残疾的认识。会员国需要鼓励将外科服务纳入省级和省以下医疗服务范围，推动提供全民卫生保健。为此需要说服政策制定者、卫生服务提供者和媒体等各领域的利益攸关方，使之认识到为奠定坚实证据基础做出必要投资以及提供可持续的紧急和基本外科治疗服务的价值。

17. 必须做出政治承诺，将外科治疗行动纳入国家卫生计划。应在政治上重点支持将基本外科治疗及麻醉纳入各国初级卫生保健和全民卫生保健。

18. **使更多人在需要时获得紧急和基本外科服务。**会员国应做出更多努力，缩小提供基本和紧急外科治疗所需基础设施和人力资源差距。重点是改善卫生人力的分布，其中特别关注农村地区。进行定期评估并确保可以获得功能可用的设备和药物也很重要。必要

[1] 世界患者安全联盟。第二项全球患者安全挑战：安全手术拯救生命，文件 WHO/IER/PSP/2008.07，2009 年重印（http://www.who.int/patientsafety/campaigns/en/，2014 年 10 月 24 日检索）。

[2] 见 WHA50.29 号决议“消灭作为一个公共卫生问题的淋巴丝虫病”、WHA57.1 号决议“监测和控制溃疡分枝杆菌病（布鲁里溃疡）”、WHA57.12 号决议“生殖卫生：朝着实现国际发展目标和具体目标加速进展的战略”、WHA57.18 号决议“人体器官和组织移植”、WHA58.23 号决议“残疾，包括预防、管理和康复”、WHA58.31 号决议“实现孕产妇、新生儿和儿童卫生干预的普遍覆盖”、WHA59.23 号决议“迅速加大卫生人力培养力度”、WHA60.22 号决议“卫生系统：紧急系统”、WHA61.16 号决议“女性生殖器切割”、WHA62.1 号决议“预防可避免的盲症和视力损害”、WHA62.12 号决议“初级卫生保健，包括加强卫生系统”、WHA63.17 号决议“出生缺陷”、WHA64.27 号决议“预防儿童伤害”、WHA65.20 号决议“为满足人道主义紧急情况下不断增长的卫生需求，世卫组织的应对和作为卫生部门牵头机构的作用”和 WHA66.7 号决议“实施联合国拯救妇女和儿童生命产品委员会提出的建议”。

步骤包括使所有需要麻醉的机构都可以获得氯胺酮以确保提供安全、可负担的外科治疗。

19. **提高紧急和基本外科服务的质量和安全性。**这一领域的行动应该和使更多人获得外科治疗服务一样成为重点，以消除与外科手术有关的死亡率和致残率方面的不公平和差别。部分由于努力提高围手术期患者安全，过去 50 年间围手术期及麻醉相关死亡率逐步下降。虽然如此，发展中国家的围手术期及麻醉相关死亡率仍然比发达国家高两到三倍。

20. **加强外科人力。**会员国应在设计卫生系统总体战略时考虑外科人力问题。应通过交流知识和专长促进外科治疗和麻醉培训，利用众多网络和全球伙伴关系鼓励外科能力建设，其中应特别重视初次转诊医疗机构和初级卫生保健。低收入和中等收入国家通过各种规划努力在当地培训专科医生、外科医生和麻醉师以及全科医生、护士和临床医学官员并取得成功[1]。与专业协会和组织开展合作并建立伙伴关系可协助初级卫生保健机构实现任务转移，从而应对外科人力短缺问题并有助于加强卫生系统。

21. 教育机构需要审查其外科和麻醉培训教学课程表，以便确保卫生机构适应日益增长的对外科服务的需求并为外科人员提供持续教育。

22. **改进数据收集、监测和评估工作，以协助决策。**需要实行循证计划和政策，确保更多的人能够获得基本外科服务。有必要进行监测和评估，确保和维持扩大了的外科服务及其质量和安全性。准确的外科病历和适当的后续措施对确保安全程序和监督工作至关重要。

23. **促进全球合作和伙伴关系。**国际组织、各国政府、卫生部、专业团体、非政府组织和学术界之间需要协调，以便坚持在教育、培训和研究领域进行能力建设。

秘书处的行动

24. 通过与会员国开展全球合作，秘书处详细制定了世卫组织紧急和基本外科治疗综合管理工具包，以引导政策和研究支持循证计划并提高外科服务的质量和安全性，包括为卫生保健工作者提供基本程序培训。秘书处将利用该工具包扩大能力建设工作。

[1] Johnson WD。“外科作为全球卫生问题”。Surg Neurol Int 期刊。2013 年 4 月；4:47。

25. 世卫组织选择具有成本效益的干预措施项目（WHO-CHOICE）[1]和世卫组织紧急和基本外科治疗全球数据库[2]等方法和工具将被用于进行知证分析，从而规划投资并确定加强外科服务所需的经费资源。

26. 秘书处将与会员国合作，确保利用世卫组织紧急和基本外科治疗综合管理工具包等标准化工具对省级和省以下医疗机构的外科服务（如紧急、创伤、产科和麻醉）进行评估和监督，包括世卫组织有关外科和麻醉服务最低标准的建议。

27. 世卫组织紧急和基本外科治疗全球倡议[3]继续是秘书处本领域工作的基石。这一全球论坛将继续为支持各会员国加强外科治疗系统的合作和伙伴关系提供坚实的基础。

执行委员会的行动

28. 请执委会注意本报告。

= = =

[1] 成本效益和战略规划（WHO-CHOICE），http://www.who.int/choice/cost-effectiveness/en/ （2014 年 10 月 24 日检索）。

[2] 世卫组织紧急和基本外科治疗全球数据库，http://who.int/surgery/eesc_database/en/（2014 年 10 月 24 日检索）。

[3] http://who.int/surgery/globalinitiative/en/（2014 年 10 月 24 日检索）。