

全民健康经济学战略草案（2026-2030 年）¹

引言

1. 尽管根据可持续发展目标 3（确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉），全民健康覆盖有所改善，但全球一半以上的人口仍然无法获得基本卫生服务，四分之一的人因自付医疗费用而遭遇经济困难²。全球减贫和相关指标陷入停滞，世界五分之一的人口生活在不平等现象严重的国家³。
2. 这些挑战正在一个经历着根本性社会、经济和环境变革的世界中显现。快速的技术变革、债务和财政限制、人口结构变化、不平等加剧、城市化、工作性质变化以及气候危机对各种环境下的人类健康和福祉产生了深远的影响，特别是对最贫困和最弱勢的群体⁴。经济体系既可以阻碍又有助于确保实现和维持健康、公平和繁荣的社会所需的条件。能支持包容性长期增长和提升竞争力的经济政策，对于减贫和实现卫生系统可持续筹资至关重要。
3. 健康是一种完整的身体、精神和社会福祉的状态，是每个人的基本权利之一，也是个人和集体繁荣的基础。健康使人们和社会能够追求其所重视的目标，而健康的实现在一定程度上取决于经济体系提供的条件和资源。塑造经济以实现全民健康是可持续和公平发展的基础。
4. 需要一种变革性的方法来建设为所有人带来健康和福祉的经济⁵。全民健康经济学方法将健康和包容性的可持续经济发展视为社会进步的两个相互依存和不可分割的方面。这种方

¹ 执行委员会在其第 158 届会议上审议了文件 EB158/31 附件所载的该战略草案的早期版本。

² 世卫组织、国际复兴开发银行和世界银行。《跟踪全民健康覆盖：2023 年全球监测报告》。日内瓦：世界卫生组织；2023 年。

³ 《2024 年贫困、繁荣和地球报告。摆脱多重危机的途径》。华盛顿特区：世界银行；2024 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

⁴ 《2025-2028 年全球卫生战略——在动荡世界中促进公平与韧性：第十四个工作总规划》。日内瓦：世界卫生组织；2025 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

⁵ 《全民健康：通过经济转型实现重要目标：世卫组织全民健康经济委员会的最后报告》。日内瓦：世界卫生组织；2023 年。

法与“福祉经济学”方法一致⁶，该方法通过跨部门合作，将所有人的健康和福祉置于发展政策和金融的中心，将经济政策和行动建立在社区价值观以及公平和可持续性原则的基础上。虽然全民健康经济学方法可能涉及对经济政策的长期调整，但需要立即采取行动，以推动取得有意义的进展，造福今世与后代。

愿景和目标

5. 本战略草案的愿景是建立一个经济既服务于全民健康又受益于全民健康的世界。
6. 这一愿景将经济视为一个以人为本的系统，旨在促进并受益于几代人的健康。它认识到，健康和卫生系统不仅是需要控制的成本，而且是对具有包容性和韧性的经济的必要投资。它要求卫生和经济政策与其所服务的人口价值观相一致，并动员公共和私人投资，为今世后代建设一个可持续、公平和健康的社会。
7. 本战略草案的具体目标是，支持实施变革性跨部门政策议程，以改善相互关联的健康与经济成果并提升民众的整体福祉。
8. 实现这一目标需要调整经济政策、机构和投资的方向，最大限度造福于今世后代的健康（及健康公平）与繁荣，这有赖于全球、区域和国内各级卫生和经济行为者的共同努力，以实现全民健康与福祉。
9. 本战略所列行动旨在为会员国提出一系列指示性方案，各国可遵循国际规则，根据自身需求，并结合本国卫生重点事项、能力、可用资源及具体情况加以考虑。

指导原则和基础

10. 为实现该愿景和目标，战略草案系根据以下原则制定，这些原则也可以指导会员国、合作伙伴和利益攸关方以及秘书处采取行动。
 - **以人为本。**经济政策和行动是与人们一起设计的，是为人们设计的，认识到他们的多样化需求和生活经历，并承认个人对自己的护理、治疗和福祉拥有自主权的能力是健康和幸福的一个重要方面。
 - **全政府参与。**重塑经济以实现全民健康需要全政府采取措施，既要让财政部参与进来，又要支持卫生部确保全民健康成为政府政策的共同使命，还要确保协调部门间行动以改善健康。
 - **社会参与。**人们有机会积极参与影响其生活的政策和投资决策。在集体行动的所有层面进行包容、透明和有意义的社会参与可以建立信任，并确保政策和服务反映所有社群的需求和愿望，特别是最受排斥的社群。

⁶ [《共同转向福祉经济：投资于当今健康、公平、繁荣的社会》](#)。哥本哈根：世卫组织欧洲区域办事处；2023年（2025年10月27日访问）。

- **公平。**实现全民健康必须采取包容和公平的方式，与全民正义保持一致，并认识影响弱势或边缘化者的因素以及社会经济层面的卫生不公平。
- **性别平等。**经济制度和政策应通过解决结构性不平等问题以及促进在生活各个领域以及整个生命历程中实现充分且公平的参与，积极促进不分性别的人的平等权利、机会和成果。
- **国家主导。**可持续发展和在实现全民健康方面取得的进展必须由国家领导层推动，国家和国家以下各级政府和机构处于规划、决策和问责的中心，采用全政府参与方法。全球和区域的外部支持应与国家卫生重点事项保持一致，加强当地能力，并考虑国家具体情况，以确保自主权、有效性和长期影响。
- **循证。**政策和行动应基于有关全民健康与金融、社会、经济和环境决定因素之间的关系的最佳现有证据和指标，将数据、研究和当地知识结合起来，为符合政策需求并能付诸行动的决策提供信息。循证方法重视持续学习、严格分析、多学科合作、面对复杂挑战的适应性以及致力于产生影响。
- **环境可持续性。**各国政府和利益攸关方的决策和行动必须为今世后代保护和维持自然环境。

11. 实施全民健康经济学方法需要一个治理框架来促进经济和卫生政策的一致性，并与政府、私营部门、学术界和民间社会等不同行为者保持一致，共同努力实现全民健康目标。这种治理可以帮助确保将健康影响纳入所有政策领域的决策，认识到卫生部门以外的行动对卫生公平和结果有着深远影响。

12. 复杂的社会挑战，例如全民健康目标，需要大胆、鼓舞人心且可衡量的有时限的目标。拥有实现全民健康的明确任务，可以为解决方案指明方向，而不是规定通向成功的单一途径，从而鼓励创新和跨部门合作。任务必须通过涉及公共、私营、学术和民间社会部门的广泛合作共同制定和执行^{7,8}。

战略方向和行动框架

13. 基于这些原则和基础，战略草案提出了实现其目标的五个战略方向：促进全民健康的**经济政策**；**重视并投资于**全民健康；为全民健康**筹资**；实施全民健康经济学方法的**能力**；以及为实施全民健康经济学方法提供信息的**证据**。

14. 以下段落描述了每个战略方向的理由，以及会员国、合作伙伴和利益攸关方以及秘书处可以采取的行动。

⁷ Mazzucato M 和 Ryan-Collins J. [“让价值创造回归‘公共价值’：从操纵市场到塑造市场”](#)。《经济政策改革杂志》，25(4)，345-360（2025 年 10 月 27 日访问）。

⁸ Mazzucato M、Doyle S 和 Kuehn von Burgsdorff L. [“使命导向的产业战略：全球视野”](#)。伦敦大学学院创新和公共目的研究所，创新和公共目的研究所第 2024/09 号政策报告（2025 年 10 月 27 日访问）。

战略方向 1：促进全民健康的经济政策

15. 实现全民健康需要可持续的经济政策以促进和保护人口健康、减少差距并支持经济的长期增长和竞争力。税收、贸易、行业、劳工和社会保障等经济政策是政府可用来影响经济体系的最有力且相互关联的手段之一，会对健康产生重要影响。

会员国的行动

- 审查和评估税收政策对全民健康的影响。了解税收制度对健康及其分布以及对卫生服务收入的影响可以为税收政策的设计提供参考，以加强国内收入的筹集工作、保护健康和促进社会正义。此外，如果对消费税设计和实施得当，既能考虑到其潜在利益又能顾及对受影响人群的意外影响，则可帮助改变消费模式，并产生公平的健康和财政收益。
- 将全民健康考量纳入贸易政策。各国政府可以创造有利条件，确保贸易政策考虑到健康影响并将其纳入其中。各种方法可能会影响贸易政策的制定，包括健康影响评估，以及组建多国和民间社会联盟以保护和加强基本卫生用品的获取⁹。
- 设计和实施促进全民健康的行业政策。在行业实践可能有害的情况下，可以考虑影响消费模式。如果政府围绕全民健康目标制定行业战略，那么这些目标就可以催化跨部门创新和经济溢出效应¹⁰。通过以使命为导向的框架，政府可遵循国际规则，支持健康创新生态系统，将创新引向公共卫生重点事项，同时与私人行为者合作¹¹。当卫生创新得到大量公共投资的支持时（这是常有的事），政府可能能够利用现有的政策工具来确保公共价值¹²。
- 改革与卫生人力相关的劳动政策，保护工作者的健康^{13,14}。劳动政策可以促进体面的工作条件，这对于福祉、生产力以及整体服务质量和成果（包括在卫生部门）至关重要。在卫生和护理部门，改革还可通过审查卫生、劳动、教育和贸易政策之间的相互作用以及公共服务工资限制对健康的影响评估来解决劳动力短缺和技能不匹配问题¹⁵。应承认卫生机构中的非卫生工作者以及非正式或无薪家庭

⁹ Townsend B、Tenni BF、Goldman S、Gleeson D。 [“公共卫生倡导策略对政策议程的影响力：基于对贸易政策成功案例的叙事性综述所得出的启示”](#)。《全球化与健康》。2023; 19:60（2025 年 10 月 27 日访问）。

¹⁰ [《全民健康：通过经济转型实现重要目标：世卫组织全民健康经济委员会的最后报告》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2023 年。。

¹¹ Mazzucato M 和 Kattel R。 [“使命导向的产业战略”](#)。政策简报系列：关于工业发展的见解。第 2 期——2023 年 3 月。日内瓦：工发组织；2023 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

¹² [《为了共同利益管理卫生创新》](#)。世卫组织全民健康经济委员会 — 委员会简报第 1 期。日内瓦：世界卫生组织；2021 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

¹³ [《护理经济的未来》](#)。白皮书。新经济与社会中心 — 世界经济论坛。2024 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

¹⁴ [《公平分担卫生和照护：性别与卫生和照护工作价值低估问题》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2024 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

¹⁵ [《努力促进健康与增长：投资于卫生人力》](#)。卫生就业与经济增长问题高级别委员会的报告。2016 年。

护理人员（主要是女性）在促进全民健康方面的贡献。应评估就业和工作实践对健康的影响，特别是心理健康，将其视为职业危害，并予以解决，以确保所有工作者，包括有心理健康问题的工作者，都能参与并在安全和健康的环境中茁壮成长。

- 确保社会保障政策能够惠及在整个生命过程中面对各种风险的个人以及遭遇贫困和社会排斥的人群。全民社会保障是实现社会正义和促进包容性增长的关键，包括在健康状况不佳期间保护人们。确保强有力的经济保护仍然至关重要，以防止个人和家庭因健康相关费用而陷入贫困。

合作伙伴和利益攸关方的行动

- 支持制定全民健康经济学政策框架，并将健康影响评估应用于经济政策。

秘书处的行动

- 制定指南以应对有害的商业行为（包括利益冲突）对健康及健康公平的影响。
- 向会员国提供技术支持，帮助设计和试行政策，解决贫困和遭受社会排斥人群在健康和福祉方面遭遇不平等的决定因素。

战略方向 2：重视并投资于全民健康

16. 这一战略方向旨在引导卫生和其他经济部门的公共和私人投资朝着最大限度提高福祉的目标迈进。全民健康的价值不仅仅通过衡量总体健康收益来体现，还需要衡量其分布情况，以确保支出、投资和创新面向最有利于更广泛社会福祉的改进措施。

会员国的行动

- 将健康纳入用于监测社会目标进展情况的看板中。人们非常重视健康，认为健康是社会进步的多个方面之一。根据人口、经济、社会和文化特征及背景，社会进步及其各个方面的相对重要性在不同人群中可能有所不同。政府可以制定多维指标看板，参考福祉框架，不仅跟踪进展，还指导对全民健康的投资^{16,17,18,19}。

¹⁶ [监测卫生公平社会决定因素的业务框架](#)。日内瓦：世界卫生组织；2024 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

¹⁷ [《重视全民健康：重新思考并确立全社会方法》——世卫组织全民健康经济委员会简报第 3 期](#)。日内瓦：世界卫生组织；2022 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

¹⁸ Jansen A、Wang R、Behrens P、Hoekstra R。 [“超越 GDP：衡量可持续与包容性福祉的综述及概念框架”](#)。《柳叶刀全球健康》。2024 年；第 8 卷，第 9 期（2025 年 10 月 27 日访问）。

¹⁹ [《为增进公众健康构建有影响力和可持续的福祉经济》](#)。欧洲健康网和公共卫生研究所；2024。doi:10.14655/11971-1084919（2025 年 10 月 27 日访问）。

- 将全民健康定位为战略规划和中期支出框架的基石。通过将健康纳入所有政策和全政府办法，并辅之以与私营部门的积极接触，协调各级政府的行动，以确保健康被充分纳入发展规划²⁰。
- 调整投资框架，以体现全民健康的价值，并将跨部门健康影响评估纳入主流。全面的评价框架能够评估投资对健康生活的影响。包括对公平的考虑在内的参与式健康影响评估可以与经济或环境评估一起纳入经济和部门政策制定，以确保系统性地考虑健康和卫生公平结果。
- 使用明确的社会影响分类法指导卫生部门的私人投资。卫生保健服务金融化的新趋势²¹要求仔细评估其对公平和实现全民健康进展的影响。一系列政策工具可以激励私营部门投资于提供社会价值的服务。
- 为所有投资指标和分析开发全民健康经济学的数据和数字基础设施。加强国家和地方层面的数字系统可以增强数据的可用性、综合和使用，为循证政策和投资决策提供信息。以安全的、合乎道德的和包容性的数字架构为基础的公开看板可以进一步促进问责制并促进社区和社会参与。

合作伙伴和利益攸关方的行动

- 支持会员国促进各投资项目之间的合作，为全民健康经济学制定和实施投资分类法。

秘书处的行动

- 为会员国制定指南，以证明投资于全民健康的理由，包括关于为私人投资分类和指导提供分类信息的指南。
- 为会员国提供支持，以确定、完善和调整用于衡量社会进步的福祉指标，包括通过开发用于实施指标看板和传播国家经验的常规系统。
- 支持会员国将健康和卫生公平纳入经济决策，包括通过开发评估经济行动对健康和卫生公平的影响的技术工具。
- 为联合国福祉衡量专家组的工作做出贡献，包括制定一个纳入健康考量的包容性和可持续福祉框架。

战略方向 3：为全民健康筹资

17. 这一战略方向酌情根据全民健康问题高级别会议（2023 年）的政治宣言，提出了加强国内和国际全民健康筹资的行动，以增加此类筹资的数量并改善其公平性。

²⁰ Aftab W、Siddiqui FJ、Tasic H、Perveen S、Siddiqui S、Bhutta ZA。《[“卫生和与卫生相关的可持续发展目标的实现：进展、挑战和机遇——系统性文献综述”](#)》。《英国医学杂志全球健康》。2020 年；第 5 卷，第 8 期（2025 年 10 月 27 日访问）。

²¹ Hunter BM、McCoy D、Cordilha AC、Marriott A、Roy V、Stein F 等人。《[私人金融行为者与全球卫生的金融化](#)》。联合国大学国际全球健康研究所。2025 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

会员国的行动

- 调动国内资源实现全民健康。在许多国家，国内卫生资源仍然不足以实现全民健康目标。制定支持逐步实现全民健康覆盖和卫生安全的国内卫生筹资政策至关重要。必须从缴款、金融准入和防止财务困难等方面的公平性的角度评估专用税和国家健康保险等资源调动举措。
- 通过公共财政管理改善公共财政资源配置，包括注重重点指标和成果的预算编制策略，其中可以纳入所有部门带来的健康改善成果。卫生支出跟踪系统可以支持公共问责制，并为卫生政策提供信息。
- 改善外部资金与国内资金的协调和一致可以提高外部资金的有效性和效率，并限制对未来偿债负担的影响。《卢萨卡议程》是支持统一进行规划、预算编制和监测的不具约束力协议的一个例子。将外部资金用于实现卫生公平和全球公益可以暂时保护全民健康议程，但各国应努力建立公平和包容的联盟，以产生长期筹资选择。
- 改善对健康科学和行业创新的资助以产生社会影响。政府是健康科学、技术和创新的积极投资者和塑造者；一些政府为健康科学和行业建立了强大的生态系统。通过分享经验、联合筹资和研究举措以及政策工具（例如税收抵免、价格上限、知识产权共享，遵循国际规则），政府可以建设能力，营造成功的企业环境，以促进对健康科学的投资，产生社会影响。

合作伙伴和利益攸关方的行动

- 促进和支持促进全民健康的卫生筹资政策。

秘书处的行动

- 制定指南以支持会员国动员投资，包括公共、私人、慈善和混合资金以及各种金融工具，以实现所有人的健康和福祉。
- 向会员国提供技术援助，以筹集更多、更优质的资金，促进全民健康。
- 为会员国制定促进加大对健康科学领域投资的政策提供技术援助。

战略方向 4：实施全民健康经济学方法的能力

18. 全民健康经济学方法可以受益于一个具备新能力的行为者联盟。卫生部和其他卫生行为者需要发展经济学和卫生经济学方面的能力，以有效地与经济行为者互动。至关重要的是，需要加强能力，以便各部委、机构和部门进行有意义的参与。

会员国的行动

- 评估现有能力并制定计划以加强整个公务员队伍的相关技术能力。鉴于所需技能的性质，例如卫生经济学、系统思维和跨部门合作，摸清和评估当前所具备的能力对于确定差距和优势至关重要。
- 将全民健康经济学能力整合到医疗、公共卫生和跨学科教育中，为卫生和经济政策的交叉点培养新一代熟练专业人员。
- 通过建立汇集公共机构、学术界、工会和民间社会的观察站，并将关于结构性不平等、卫生公平的決定因素和经济政策的培训纳入公务员规划，连接各部门和治理层面的专业知识。
- 发展动态的机构能力，以加强全民健康经济学的治理²²。实施这种方法取决于能够适应、学习、协调和快速应对不断变化的条件的公共机构。

合作伙伴和利益攸关方的行动

- 支持会员国发展和增强全民健康经济学方面的能力。

秘书处的行动

- 与其他行为者合作，启动制定一个框架的工作，以评估国家在全民健康经济学方面的能力。
- 组织开展有关商业行为对全民健康构成的风险的能力建设和提高认识举措，以帮助主管部门、社区和个人就健康问题的決定因素采取行动。
- 与私营部门和健康相关商业行为者合作，促进就有害商业行为和卫生公平采取行动。

战略方向 5：为实施全民健康经济学方法提供信息的证据

19. 全民健康经济学方法需要产生新的证据来了解健康与经济之间的相互作用。

会员国的行动

- 让利益攸关方参与制定和实施长期研究议程，将全民健康经济学方法作为重点事项，并调动资金填补关键的知识空白。
- 使用数据集来生成证据，为全民健康经济学方法的实施提供信息。要探索全民健康与经济体系之间的关系，就需要加强研究能力与数据集之间的联系。应优先考虑将个人层面的匿名数据库（如所得税、就业、社会医疗保险和残疾记录）与包括地理定位在内的背景数据源进行跨部门链接，以便更好地评估经济活动、做法和政策如何影响健康及其分布。应特别关注风险较高或面临结构性劣势的群体，并将公平作为分析的一个明确方面。

²² Mazzucato M 和 Kattel R. [“使命导向的产业战略”](#)。政策简报系列：关于工业发展的见解。第 2 期 — 2023 年 3 月。日内瓦：工发组织；2023 年（2025 年 10 月 27 日访问）。

- 保护与全民健康经济学有关的基于科学和证据的决策。请各国政府加强透明度，支持独立研究，投资公共研究机构并防止利益冲突。明确的沟通指南、媒体监测和对基于证据的信息传递的支持对于打击虚假信息至关重要。让民间社会和独立专家参与可以进一步确保问责制和公众对基于科学的政策的信任。

合作伙伴和利益攸关方的行动

- 加强有关全民健康经济学方法的学习网络和研究规划。
- 开展研究，以获取有关经济政策对全民健康的影响的证据。

秘书处的行动

- 进一步综合有关健康、卫生系统和经济之间的关系的全球证据。
- 参与制定有关卫生保健部门金融化的研究议程，为未来的全球研究和规范性指导提供信息。
- 促进有关国家经验的信息共享，以加强关于全民健康经济学方法的学习网络。
- 支持会员国生成有关卫生公平的证据，为劳动力市场和社会保障政策的设计和制定提供信息。
- 通过共享证据和试点福祉预算编制方法的实际实施来支持会员国。
- 召集来自多个会员国卫生部门、金融部门和中央银行的利益攸关方，制定一个长期研究和实施议程，内容涉及为政策和干预措施的健康和经济效益提供证据的建模和指标使用。

实施，包括监测和报告

20. 战略草案的指导原则也可指导其实施工作。为了帮助实现各项目标，有必要定期监测和报告战略的实施情况。为 2028 年的报告对会员国和其他行为者取得的进展进行审查有助于确定是否需要修改战略草案，以更好地适应各国的需求。

21. 监测和报告的主要目的是确保充分实施战略并在必要时进行调整。秘书处在这方面的作用包括：

- 支持会员国在国家一级实施和调整战略草案，包括在资源允许的情况下，结合拟议行动清单制定落实全民健康经济学方法的行动计划。
- 在各区域为会员国组织会议，以确定和分享在实施过程中吸取的经验教训。
- 在 2028 年和 2030 年为后续行动和决策向卫生大会报告战略草案的实施情况。