



世界卫生组织

执行委员会
第一二〇届会议
临时议程项目 4.7

EB120/38
2007 年 1 月 8 日

卫生系统

秘书处的报告

引言

1. 如果不对卫生系统进行更大和更有效的投资，将不可能实现国家卫生目标或国际商定的卫生相关发展目标，包括《千年宣言》载列的目标。执行委员会第一一七届会议讨论这一问题后¹，卫生系统作为全球卫生议程一部分的重要性及对世卫组织应对措施的重要性，已经反映在 2006-2015 年第十一个工作总规划和 2008-2013 年中期战略性计划草案中。这份报告综述了各会员国在寻求加强卫生系统时面临的挑战，并概述了将会决定世卫组织更有效反应的重大战略问题。

对卫生系统的挑战

2. 面对资源的激烈竞争，卫生部长们必须处理多重目标和竞争性需求。当他们竭力使资金获得更高效率和效益时，他们还必须寻求实现更加公平提供卫生保健和取得卫生保健更大效果的途径。他们承受着压力，必须确保服务有效、有质量保障和安全，并确保卫生提供者满足患者的需要。他们必须确保对突发卫生事件和更日常保健提供服务。在一个方面的进展，如控制公共部门的费用，往往意味着在另一方面的让步，如通过改进一揽子报酬方案更好地留住工作人员。

3. 卫生系统的目的在于取得更好的卫生效果。许多国家国内预算都增加了卫生资源，并且在低收入和中等收入国家，外部捐助者也增加了提供的资源。在后一组国家，许多补充投资集中在特定疾病或特定卫生条件，而没有对提供服务的手段或取得的效果给予

¹ 见文件 EB117/2006/REC/2，第六次会议摘要记录。

应有的重视。同时，对增加提供艾滋病护理与治疗的越来越多的政治承诺，强调了诸如后勤、采购和人员配备等长期问题。此外，日益增长的提供终生治疗的需求，强调有必要防止灾难性卫生保健支出。

4. 人们日益认识到，“加强”不仅是要增加卫生支出。卫生部长们还在寻求以现有资源做更多事情的途径。他们在探讨利用社区、非政府组织和私立部门能量的创新途径。他们认识到，除非改革是抱定这一目的精心设计的，否则不能保证穷人从改革中获益。此外，除非其他部门的努力导致实现更好卫生效果，否则，成功将是有限的。

5. 卫生系统面临的问题不是固定不变的；各会员国必须对许多战线上的变化作出反应。疾病、护理与治疗的模式都在变化。管理长期个人保健的系统不同于短期间断性医护所需的系统。卫生系统及其发现和应对疾病暴发的能力，是国家应对新的疾病威胁的中心问题。引进新的药品、疫苗和技术会影响到人员配备、培训、筹资和各类卫生服务提供者的作用。公共政策和管理的变化-特别是权力下放-对地方当局提出了新的要求，并可能彻底改变中央部委的作用。多数国家公众不再接受被动作用，并要求在卫生服务运作中有更多发言权，包括促使卫生当局对其工作负责的途径。发展伙伴也对卫生系统产生影响，这些影响来自他们对全球疫苗和免疫联盟及抗艾滋病、结核和疟疾全球基金等全球卫生合作伙伴关系提供的支持，以及为增加援助可预见性采取的措施，从而理想地更容易确保筹措资金，以支付工资或救命药品等长期经常性费用。

加强卫生系统的战略议程

6. 世卫组织面临着与各会员国类似的挑战，例如提出充分理由，在竞相筹资时为卫生系统争取到更有效的投资；在局限于特定卫生效果的规划和以卫生系统为中心的规划之间建立更好的功能联系；确保本组织有能力应对当前问题和发现今后问题；以及尽量有效使用其资源。

7. 本组织各级建立共识行动¹，强调了世卫组织在卫生系统方面作用的重要性。除其它文件外，中期战略性计划草案注重于需要采取的行动。加强卫生系统的战略，在注意技术方面的同时，应更多集中于世卫组织可向会员国提供更有效支持的途径²。战略问题分为四个主要主题：确定支持卫生系统的组成部分，改进卫生系统和卫生规划之间的工作关系，提高世卫组织在国家级的有效作用，以及卫生系统和国际行动。

¹ 见文件 EB117/INF.DOC./2，第9段。

² 世界银行在其新卫生部门战略方面坚持着类似的进程，特别强调提高银行卫生贷款有效性所需的过程、程序和激励措施。

8. **清楚确定组成部分。**对什么是卫生系统和如何使其得到加强，需要有共同的认识。明确规定和沟通是至关重要的。为加强系统，需要明确相关的问题、投资理由、其目的地和效果以及监测变化的手段等等。可以确定构成系统的一系列“组成部分”，那就是筹资、领导和治理（管理工作）、信息和知识、医疗产品和技术、卫生人力和服务提供。

9. 这些组成部分有三方面的用途。它们使确定卫生系统的主要要求，例如它在卫生筹资方面的能力，成为可能。它们提供确定世卫组织重点的方法，例如本组织在卫生集资领域工作的重点。通过确定卫生系统职能架构，它们提供弄清和弥补世卫组织支持不足的手段，例如更一致地满足对卫生基础设施和技术的投资需要。

10. 虽然这些组成部分提供了明确基本职能的有益方法，国家面临的挑战要求人们认识到卫生系统每一部分的相互依存关系，从而作出更为一体化的反应。

11. **卫生系统和卫生规划：更有效的工作关系。**世卫组织的力量在于其对卫生和卫生系统各方面的参与。然而，其支持可能分为对具体卫生状况的咨询（可能并非始终都考虑到系统或服务提供问题），以及对单独提供的卫生系统特定方面的咨询。虽然这两方面的活动可以有效结合，但挑战在于发展一种更系统和持久的策略，更好回应各会员国的需要。

12. 已经建立了若干有成效的关系，将“规划”和“系统”的专业知识结合起来，特别是本组织参加全球疫苗和免疫联盟的加强卫生系统专题小组，推动了整个组织的工作。另一个范例是“治疗、培训和留用”计划，它将系统卫生服务人员配备工作与更好提供艾滋病护理和治疗结合起来。

13. 可以纳入战略反应的其他要素，是确保在基本卫生系统所有技术人员中“扫盲”——即熟悉卫生系统问题；依靠当前工作，在规划成本核算等方面提高所有规划方法学的一致性；在全组织建立一个卫生系统专家专业网络；以及查明那些按逐个规划不能充分解决问题的领域，如卫生筹资政策。在这方面，全球和国家级以成果为导向的规划能更容易地吸引预算外资源。因此卫生系统专家本身需要具备以咨询身份行动的更好素质。然而存在这样一些领域，一项提供服务的通常措施，如对慢性病患者的长期个人医护，可以带动与若干不同病症有关的工作。

14. **提高在国家级的有效作用。**不同发展水平的国家在他们力求改进其卫生系统时，向本组织寻求不同形式的支持。一些国家主要关心交流关键政策方面的思想和经验（如卫生人员移徙）；或更广泛地向国际公开重要国内问题（如患者安全或土著居民健康）；或

为衡量绩效制定规范和标准。另一些国家正如世卫组织的国家合作战略所证明，寻求世卫组织更直接参与全面政策制定和卫生系统发展。这一领域比其他领域更需要得到改进。最后，所有国家都期望世卫组织在卫生筹资等改革的不同方面交流经验。

15. 世卫组织方面更有效的反应可以包括四项要素。第一，需要提高找出、确定和解决卫生系统制约因素的能力，并避免对规划逐一单独分析的办法。第二，世卫组织应努力更多参与政府制定总体部门政策和战略，这是本组织各级都应参与的一项约定。第三，应针对加强国家政策分析和管理能力作出努力。最后，需要使卫生系统绩效趋势的追踪适合国家决策。

16. **卫生系统和国际议程。**世卫组织还在三个主要领域影响其他合作伙伴-发展机构、捐助国政府和其他国际机构-处理卫生系统问题的方法。第一是它在如下方面工作：产生卫生系统概念、方法和计量系统等**全球公益产品**；汇总和传播关于“什么起作用和为什么”的信息；及构筑对未来的设想。第二是它为加强对卫生产生影响的**国际系统**所作的努力，包括发现和应对疾病暴发和突发事件的系统和网络，以及确立提供影响卫生系统的援助。第三是通过全球卫生伙伴关系、较大的慈善基金会、世界银行、区域开发银行、双边机构、非政府组织和私立部门实体，与国际伙伴一道直接参与对**加强卫生系统**的支持。

今后的步骤

17. 协商过程中已经出现一些对本组织有影响的问题。它们包括这样的问题：如何使计划和预算编制用于改进不同规划之间的合作；卫生系统的人员配备和筹资-特别是在强调卫生系统各组成部分和有必要为卫生系统整体发展资助综合行动并为其配备人员这两者之间如何实现更好的平衡。过去两年启动了一些卫生系统专项伙伴关系，包括全球卫生人力联盟和卫生计量系统网络。其目的是确保卫生系统相关重要问题的可见度和资源；提供有关各方对话的平台，并通过与伙伴的合作尽量增加世卫组织资源，虽然他们要求明确本组织内部的责任，并对国家级的协调给予特别关注。

18. 关于加强卫生系统的协商过程，将在本组织内部并与伙伴一道继续进行。重要的是推动综合初级卫生保健，将其作为加强卫生系统的实际措施。因此，初级卫生保健在加强卫生系统能力及确保公正、负担得起和可持续获得基本保健方面所起的作用将被纳入这一过程。成果之一将是指导本组织未来加强卫生系统工作的战略草案。由于这一主题对各会员国的重要性，在 2007 年期间，将进一步制定加强卫生系统的综合初级卫生保健策略。

执行委员会的行动

19. 请执行委员会注意本报告。

= = =