



健康问题社会决定因素

总干事的报告

1. 执行委员会在第 146 届会议上，同意执委会主席团建议，将健康问题的社会决定因素议题推迟到第 148 届会议审议¹。本报告即是根据这一方针提交的。
2. 本报告阐述了将对健康问题的社会决定因素的关注纳入全球和国家卫生对策的理由，2019 冠状病毒病（COVID-19）的大流行突出了这一点的重要性。

健康问题的社会决定因素的影响

3. 世卫组织的《组织法》载明的第一项原则强调，不仅需要关注减少疾病，还需要关注解决其根源。这涉及全面地处理健康的社会、环境和经济决定因素。在过去一个世纪里，世界在健康问题上取得了巨大进步，但其分布非常不均衡。国家内部和国家之间在许多卫生成果上存在不平等。
4. 人们日益清醒地认识到这些差异的“上游”原因或决定因素。健康的机会与人们的成长、学习、生活、工作和年龄条件密切相关：一些群体的住房和教育条件较差，就业机会较少，很少或根本无法享有安全的环境、清洁的水和空气、粮食安全和卫生保健。这些社会、环境和经济背景对健康结果产生负面影响，并导致卫生不公平，卫生不公平被定义为不同人群或社区之间健康状况的可避免和不公平的差异。卫生不公平损害人类发展，并阻碍了社区和整个国家的经济和社会发展。不平等的环境相互强化，相互作用，导致代际不平等，进而造成社区的整体落后，阻碍几代人发挥潜力。技术进步、日益加强的城市化和气候变化有可能加深现有不平等，进一步扩大卫生成果方面的差距。

¹ 见文件 EB146/1（附加注释）。

迄今为止的国际对策

5. 世卫组织健康问题的社会决定因素委员会提请注意健康的决定因素如何影响卫生公平。2009年，卫生大会¹注意到委员会最后报告的建议，并呼吁国际社会，包括联合国机构、政府间机构、民间社会和私营部门与世卫组织密切合作，在所有政策中加强卫生公平，并在努力实现核心发展目标时考虑到卫生公平。

6. 2011年健康问题的社会决定因素世界大会通过了《健康问题的社会决定因素里约政治宣言》。《宣言》表达了对致力于处理健康的社会决定因素，以促进公平，并为减少健康不公平聚集政治势头的全球承诺。WHA65.8号决议（2012年）表示赞同该《宣言》，随后的一项决议认识到关注社会决定因素的重要性²。

7. 联合国秘书长呼吁国际社会在紧急应对与COVID-19相关的卫生和社会危机时解决社会不平等问题。处理健康问题的社会决定因素，对于确保在应对过程中不让任何人掉队，并对长期复苏计划，都是至关重要的。

COVID-19 对社会决定因素和卫生公平的影响

8. COVID-19 凸显了各级卫生不平等的规模。它对已然受制于健康不良和生活在脆弱条件下的社区产生了极其严重的影响，导致死亡率上升和灾难性的经济损失。越来越多的证据，表明了社会、经济和环境决定因素在 COVID-19 暴露、脆弱性、卫生成果和后果的差异方面的影响。例如，弱势和少数群体社区生活在空气质量管理不力的地区，更有可能居住在维修不善或过度拥挤的住房中，在一线或高暴露风险的岗位上工作，就业不稳定，获得收入保障的机会有限。

9. COVID-19 危机还凸显了不平等对个人和社区更广义的健康的多重影响。许多 COVID-19 遏制措施虽然有助于降低感染风险，但由于其对关键社会决定因素的不利影响，可能给公平带来直接和潜在的长期后果。例如，来自较弱势家庭的儿童不太可能获得居家就学所需的技术，他们的父母很有可能从事不稳定工作且收入受损。还有越来越多的证据表明，虽然面对 COVID-19，男子可能首当其冲，但这一大流行病的社会和经济代价将更多地由妇女来承担。因此，COVID-19 的社会和经济影响有可能加剧现有的健康、性别和社会经济不平等，进而要求采取更多的行动需求。

¹ WHA62.14 号决议（2009年）。

² WHA69.11 号决议（2016年）。

10. 应对 COVID-19 需要一个复杂的全社会对策。它显示了公众对科学和公共机构信任的重要性。投资于社会决定因素的国家在信任指数上表现更好。

超越卫生部门

11. 在增进对更广泛的健康决定因素所导致具体结果的理解方面取得了进展，例如认识到空气污染和气候变化对健康的影响。然而，这场大流行病清楚表明，在处理社会决定因素和不平等的潜在系统性原因方面的集体失败，导致许多人很容易受到冲击。住房质量差、粮食不安全、就业无保障以及对老年人的护理的监管不力，对受 COVID-19 影响的个人和社区而言，这些都是具有破坏性影响的社会决定因素。

12. 在许多国家，健康仅仅被视为不生病，人们还有待转变这一观念。各国政府应当认识到，有必要就各部门的决策采取多部门方针，其中包括影响健康的部门，如住房、教育和交通。健康的许多社会、环境和经济决定因素不属于卫生部门的传统职权范围，这意味着只能采用多部门方针来改善这些因素。

13. 全球、国家和国家以下各级对于解决卫生不公平及其原因的承诺至关重要。实际上，一些成功的 COVID-19 努力已经表明，在正常时期推动健康促进和具有社会价值的投资可能会有什么结果，以及不这样做的巨大代价。

世卫组织在健康的社会决定因素方面的工作

14. 世卫组织努力遵循《组织法》的规定，处理疾病的根本原因并改善民众的福祉，包括系统地解决健康的社会、环境和经济决定因素。它在健康的社会决定因素方面的工作可以上溯到几十年前，并借鉴了多项历史性的国际协定。

15. 2018 年以来，对处理这些更广泛的社会决定因素再次作出了全组织承诺。《2019-2023 年第十三个总体规划》的目标之一是到 2023 年将健康和福祉得到改善的人口新增 10 亿人。所有三项相关产出都与必须采取的措施直接相关，这些措施是解决更广泛的健康决定因素所需的多部门方针的一部分。产出 3.1.1 明确关系到在生命全程中处理健康的社会决定因素的国家。

16. 健康人口司领导关于改善健康和福祉的目标的工作。超越卫生部门在所有政策中就健康的决定因素采取行动，这一目标对于履行其职责至关重要。世卫组织目前正在为该目标的实施制定一个框架，阐述其对增进全球人口健康的贡献。

17. 2019 年，秘书处新设了健康问题社会决定因素司，以扩大这一领域的工作。该部门成立后不久，召开了一次专家和公共卫生领导人的技术会议，讨论全球工作的重点事项。其中包括一份关于健康问题的社会决定因素的全球报告；明确的沟通和领导力；确定有效干预措施的文件；更加关注城市健康和健康问题的商业决定因素。

18. 世卫组织正在区域一级发挥领导作用，倡导社会决定因素视角。例如，2019 年，欧洲区域委员会第六十九届会议通过了一项关于卫生公平的决议¹。

19. 在区域和国家两级，秘书处正努力通过提供分析支持和行动工具来支持会员国。非洲、美洲和欧洲区域办事处编写报告，分析了造成区域卫生不平等的因素，并提出了改善卫生公平的建议和工具。

20. 秘书处就处理公平和监测影响的措施向各国提供了直接技术支持。例如，斐济、马来西亚、老挝人民民主共和国、菲律宾和赞比亚在制定关于社会决定因素的国家工作计划方面得到了支持。世卫组织《欧洲卫生公平地图集》和《国家卫生公平简介》为欧洲区域成员国提供了关于其状况的一览和一套最低健康公平指标。

21. 区域和国家办事处继续支持治理方面的能力发展和多部门对策的设计。欧洲和西太平洋区域办事处都开发了多种资源，并制定了多种举措，以支持多部门应对卫生挑战。

22. 世卫组织对会员国的指导包括制定框架，帮助地方政府处理社会决定因素，如世卫组织《欧洲健康城市网络框架》和消除基于地点的不平等的行动工具。

23. 总部的性别、公平和人权小组和区域办事处网络正在带头努力将性别问题纳入整个组织的主流，并开发规范性工具。它们还支持世卫组织努力与 20 多个联合国机构就相关倡议开展合作。

24. 世卫组织数据、分析、行动与影响司开发了资源和工具，以建设收集、分析和报告全球和国家监测卫生不平等数据的能力。除了定期更新包含分类健康数据的数据库外，它还开发了一个工具包，使各国能够在国家或国家以下各级评估不平等现象²。

¹ EUR/RC69/R5 号决议。

² 工具包见 <https://www.who.int/data/gho/health-equity> (2020 年 10 月 12 日访问)。

世卫组织 COVID-19 行动与健康问题社会决定因素

25. 自 COVID-19 大流行开始以来，世卫组织一直强调健康的社会决定因素应当成为国家应对措施的一部分。越来越多的会员国请求本组织提供支持并与伙伴合作，以减轻这一大流行病带来的严重社会和经济冲击。

26. 2020 年 5 月，本组织发布了《从 COVID-19 疫情中健康复苏宣言》¹。宣言为各国提出了有力的事实论据，表明需要通过处理更广泛的健康决定因素，加快复苏，增强对未来大流行病的抗御力。它还关注环境保护，如气候变化适应性、安全食品体系、宜居城市和社会安全网。

27. 秘书处和各区域办事处回应了会员国关于政策指导、能力建设和缓解措施请求。世卫组织为联合国 2019 冠状病毒病即时社会经济反应框架和人道主义环境下的 COVID-19 控制提供了公平投入。2020 年 4 月，欧洲区域办事处公布了减轻此次大流行病主要社会经济影响的证据和指标。正在与联合国人类住区规划署、劳工组织、其它联合国机构和东盟合作，编写针对不同社会保护主题的简报并开发相关工具。西太平洋区域办事处就社区参与和弱势群体等关键问题编写了一系列宣传简报和指导文件。

28. 世卫组织还在领导一个基于人权方针的 COVID-19 工作流程。它发布了一份宣传简报，并参与了多项涉及性别和 COVID-19 的机构间倡议。

29. 在整个大流行病期间，各区域办事处主张，应从社会决定因素的角度来看待 COVID-19 的国家应对措施。东南亚区域办事处举办了网上研讨会，就多部门办法提供指导，以减轻 COVID-19 对公平的影响，西太平洋区域办事处制定了关于确认和接触弱势群体并赋予其权能的建议。

30. 秘书处继续与会员国合作，确保所有国家都能取得防治方面的进展。它正通过联合国 2019 冠状病毒病即时社会经济反应框架就此采取行动。

31. 秘书处还努力帮助会员国将卫生、金融和发展部门聚集在一起，在大流行病期间保护民众。目的是生成证据、标准、政策解决方案和联盟，防止减少对卫生的投资，并缓解卫生不公平的进一步扩大。

¹ 见 https://www.who.int/docs/default-source/climate-change/who-manifesto-for-a-healthy-and-green-post-covid-recovery.pdf?sfvrsn=f32ecfa7_8 (2020 年 10 月 19 日访问)。

执行委员会的行动

32. 请执委会注意该报告。在讨论中，执委会不妨侧重于：

- 如何减轻 COVID-19 大流行的影响以及遏制措施对更广泛人口的健康和福祉以及卫生公平的深远后果；
- 健康的社会决定因素和卫生公平作为贡献者与抗御力和应急准备的相关性；
- 会员国、秘书处和其它各方为处理健康的社会决定因素可能采取的具体行动；
- 如何加强世卫组织与不同部门和参与者的接触，以处理健康的社会决定因素。

= = =