



## 健康问题社会决定因素

### 总干事的报告

1. 在关于健康问题社会决定因素的卫生大会 WHA74.16 号决议（2021 年）中，除其他外，第七十四届世界卫生大会要求总干事通过执行委员会第 152 届会议向 2023 年第七十六届世界卫生大会报告该决议的实施情况。

### 在冠状病毒病（COVID-19）大流行和其他危机背景下在健康问题和卫生公平社会决定因素方面的进展情况

2. 正如人们预测的那样，COVID-19 大流行加剧了卫生不公平现象，破坏了健康问题的关键社会决定因素。各国国内的 COVID-19 发病率和死亡率对贫困人口、包括土著人民在内的边缘化少数族裔、低薪必要工作人员、移民、受包括冲突在内的突发事件影响的民众、被监禁人口以及无家可归者的影响格外严重<sup>1</sup>。获得 COVID-19 疫苗接种的机会非常不平等。COVID-19 大流行对卫生系统造成的破坏使来之不易的免疫成果发生了逆转。有越来越多的证据表明，大流行的广泛影响破坏了先前在教育、减贫和性别平等方面取得的成果。

3. COVID-19 危机只是世界当前面临的众多相互关联的危机之一。气候危机、日益频繁战争和冲突以及生活成本危机加剧了 COVID-19 大流行的影响，在有些地方，危机就是由 COVID-19 大流行引起的。这些相互关联的危机也破坏了健康问题的关键社会决定因素，并且加剧了卫生不公平现象。

### 关于卫生公平的社会决定因素的世界报告

4. 第七十四届世界卫生大会要求总干事在世卫组织健康问题社会决定因素委员会 2008 年报告和随后工作的基础上，编写一份关于健康问题社会决定因素的新报告。

<sup>1</sup> 《COVID-19 与健康问题和卫生公平的社会决定因素》。日内瓦：世界卫生组织；2021 年。

5. 按照这一要求,《世卫组织关于卫生公平的社会决定因素的世界报告》草案的编写工作于 2021 年开始。为了编写该报告,秘书处召集了两个咨询小组。为了征求意见,举行了 16 次磋商会议,还与卫生组织内部协调人进行了讨论。报告分为三章。

6. 报告第一章回顾了自 2008 年健康问题社会决定因素委员会报告发布以来在纠正卫生不公平方面取得的进展以及社会决定因素的现状。世界没有按照委员会的建议采取充分的行动,以:改善日常生活条件;解决权力、资金和资源的不公平分配问题;加强对健康和卫生公平问题社会决定因素的监测。虽然取得了一些进展,但还不够。国家之间在纠正卫生不公平方面取得的进展大于国家内部的进展,很多国家内部甚至出现了健康差距加大的问题。没有对经济不平等、种族主义和性别不平等关键社会决定因素以及商业行为体损害健康的行为给予足够的重视。

7. 当前相互关联的全球危机表现为一种总体上不平等的危机。它们相互加强,加剧了卫生不公平现象,危及 2030 年可持续发展目标的实现,但它们也为实现卫生公平所需的转型变革提供了一个机会。通过在卫生公平社会决定因素方面采取行动,缩小健康差距,有助于为繁荣社会建设必要的基础设施;这也能为掌控各种危机的影响和尽量降低影响建立必要的抵御能力和社会凝聚力。

8. 报告第二章强调了在健康问题社会决定因素方面为逆转卫生不公平趋势采取的关键政策和干预措施,并考虑了如何实施这些政策和干预措施,并举例说明了一些有前景的经验。健康问题社会决定因素委员会为全社会减少卫生不公平的政策选择提出了一种广义的对策,而且这些对策仍然适用且必要。尽管委员会的所有政策建议仍然重要,但由于每个地方卫生公平问题社会决定因素的现状和关键驱动因素各不相同,所以在具体背景下的优先事项也各不相同。不过,需要采取以下三类行动。

9. 第一,要想在实现卫生公平方面取得进展,就必须大力克服一系列关键障碍,特别是在经济方面的不平等、种族主义和性别不平等结构性歧视、战争以及健康问题的商业决定因素的有害影响。虽然一些国家没有遇到这些障碍并为解决个别社会决定因素做出了有价值的努力,但在减少卫生不公平方面并不成功。

10. 第二,按照目前的趋势,世界上正在发生的一系列转型很容易加剧卫生不公平,但它们也可能为改变我们的社会提供机会。气候变化的原因和危害是极不公平的。但是,通过解决能源贫困问题、创造体面就业机会和减少空气污染,在能源供应和使用方面实现去碳化——所有这些努力都将有力地减少卫生不公平。气候适应措施需要明确解决卫生不公平问题;例如,溺水风险与生活条件、生计和无障碍水运安全方面的脆弱性增加密切相关;为气候适应作出的努力可以实质性地克服这些社会决定因素。虽然城市化带来了许多健康和经济效益,但也会对社会和环境卫生产生很多负面影响,对最贫穷和最

弱势群体的影响最大。城市中的卫生不公平现象往往最为严重，有时候会因街道而异，而最贫穷的城市地区可能比其他任何地方都面临更大的卫生挑战。数字化可以为长期被排斥的人们获得知识、就业、健康和社会服务提供机会。但是，数字化也会加深数字鸿沟，破坏隐私，威胁最贫困人口的生计或知识产权所有权越来越集中，从而加剧排斥。在营养、人口和流行病学转型管理方面也有类似的威胁和机遇。

11. 第三，虽然大多数健康问题的产生和解决超出了卫生部门的范畴，而且卫生不公平的关键驱动因素在于社会决定因素，但卫生部门仍然可以发挥关键作用。初级卫生保健及其原则仍是为实现全民健康覆盖提供卫生服务的关键战略，而实现全民健康覆盖的核心就是公平。现在，显而易见的是需要采取多部门办法来实现卫生安全，并且要提前考虑公平问题，而不是在事后。卫生技术和商品的开发、生产和分配极其不公平，其代价已在 COVID-19 大流行中得到了充分证明。大多数国家仍然缺乏对卫生不公平现象或解决这些问题的政策影响进行及时监测的常规分类数据和系统，尽管这是 2008 年健康问题社会决定因素委员会报告的主要建议之一。因此，卫生部门需要加紧努力，对极其需要其领导的其他部门和社区提供领导、关注和支持。

12. 需要采取的行动都不容易。报告第三章介绍了一项以实现卫生公平和 2030 年及以后卫生相关可持续发展目标所需的全球、国家、地方和个人承诺为基础的行动议程。该议程为多部门治理、筹资、监测和研究等跨领域职能提供了指导。行动议程对不同利益攸关方的责任以及具体目标和指标作出了说明。

13. 将就执委会对本文件的讨论情况提交一份报告，供拟在 2023 年 5 月举行的第七十六届世界卫生大会审议。

## 业务监测框架

14. 第七十四届世界卫生大会还要求总干事制定一个业务框架，以衡量、评估和处理健康和卫生不公平问题的社会决定因素及其对健康结果的影响。

15. 按照这一要求，《世卫组织监测卫生公平社会决定因素的业务框架》草案的编写工作于 2021 年开始。为了编写该草案，秘书处召集了一个专家组以便为编写工作出谋划策。为编写该框架草案举行内部和外部磋商正在进行中。将在 2023 年向会员国征求进一步的意见，包括在个别国家试验该框架。

16. 人们一致认为，对卫生公平社会决定因素进行监测对于跟踪在推进卫生公平方面的进展以及确定行动的优先次序至关重要。几十年来，世卫组织、其他国际机构、研究人

员和一些国家在推进卫生公平社会决定因素的监测工作方面发挥了领导作用。尽管以前开展了监测工作，但事实证明，大多数国家难以将卫生公平社会决定因素的有力监测制度化，因此，无法对能够缩小健康差距的决策产生有意义的影响。

17. 该业务框架草案以现有工作为基础，就各部门如何监测健康问题社会决定因素方面的数据提供指导，以便为减少卫生不公平的决策和实施提供参考。该框架突出了各国可以用于监测社会决定因素的关键指标和数据集；考虑了各国在监测此类数据以及将监测过程转化为行动方面面临的主要挑战；并就如何克服这些挑战提出了建议。该框架与卫生相关可持续发展目标的监测工作密切相关。

18. 该业务框架草案已经放到网上，可供会员国评论<sup>1</sup>。请按照网页上的说明在 2023 年 2 月 28 日之前向世卫组织秘书处提交评论意见。在对这些意见进行审查和相应处理之后，将把业务框架提交第七十六届世界卫生大会审议。

## 对国家努力的支持

19. 在瑞士政府的支持下，世卫组织发起了“在健康问题社会决定因素方面采取行动以促进卫生公平的特别倡议”，为国家行动、能力建设、规范制定工作和宣传提供支持。目前，正在与 9 个国家开展合作，以制定关于健康问题社会决定因素的可靠战略、模式和做法，以减少卫生不公平现象。在宣传方面的努力也为更多国家的工作提供了支持。特别倡议的目标是确保将卫生公平纳入社会和经济政策的制定工作中，以便到 2028 年至少在 12 个国家使至少 2000 万弱势群体的健康问题社会决定因素得到改善。

20. 为了支持各国在解决健康和卫生公平社会决定因素方面开展跨部门合作，世卫组织编写了一份题为“为解决健康、公平和福祉的社会决定因素开展可持续跨部门合作”的指导文件。该文件在四个主题标题（“将健康融入所有政策”的四大支柱）下提供了开展跨部门合作的实用建议和例子：

- (1) 治理和问责制；
- (2) 各级领导；
- (3) 在“将健康融入所有政策”方面采取行动的工作方式；以及

---

<sup>1</sup> 业务框架草案的最新版本可在以下网站查阅：<https://www.who.int/initiatives/action-on-the-social-determinants-of-health-for-advancing-equity/monitoring-framework/member-state-consultation-on-draft-operational-framework-for-monitoring-social-determinants-of-health-equity>（2022 年 12 月 17 日查阅）。

(4) 资源、筹资和能力。

21. 世卫组织将在加拿大政府的支持下，发起一个新的全球网络，以支持卫生公平社会决定因素方面的行动，并召集会员国、国家以下级别主管部门和民间社会行为者举行会议。该网络将有助于分享经验和联合应对共同面临的技术挑战。

22. 世卫组织秘书处在健康问题社会决定因素方面对各国的支持包括努力加强对健康问题的商业决定因素的了解。尽管世卫组织和其他行为者已在研究具体私营部门产品和做法特别是烟草业对公共卫生结果的影响方面做了大量的工作，但越来越多的人呼吁世卫组织采取更系统的方法来确定有害产品和商业做法对全球疾病负担的影响，并制定方法，利用与私营部门开展合作带来的共同好处，同时防止利益冲突。

23. 世卫组织秘书处在社会决定因素方面的工作也与其加强全球城市卫生议程的工作紧密地结合起来，让决策者和政策制定者更好地了解在推进城市卫生议程方面采取整体方法的好处以及将这种更深入的了解转化为有效、协调一致的宣传和行动的工具。

## 执行委员会的行动

24. 请执委会注意本报告。在讨论中，执委会不妨着重关注以下问题：

- 会员国应如何解决卫生公平问题的社会决定因素，以减轻当前相互关联的各种危机对健康和卫生公平的影响；
- 如上文第 4-13 段所述，就《世卫组织关于卫生公平的社会决定因素的世界报告》草案的概要发表评论意见；以及
- 如上文第 14-18 段所述，就《用于衡量、评估和处理健康和卫生不公平问题的社会决定因素及其对健康结果的影响的业务框架》草案发表评论意见。

= = =