



全民健康覆盖

总干事的报告

1. 在实现关于全民健康覆盖的 2030 年可持续发展目标的中途，世界上半以上的人仍然没有得到基本卫生服务的充分覆盖，全球四分之一的人口由于自付卫生支出而面临经济困难。在许多国家，全民健康覆盖的进展令人担忧地停滞不前，财务保护在过去 20 年里逐步恶化。

2. 2023 年 9 月 21 日举行的联合国大会全民健康覆盖问题高级别会议讨论了这一情况和实现可持续发展目标 3（确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉）的进展，随后，大会第七十八届会议在 2023 年 10 月 5 日通过了一项关于全民健康覆盖的新政治宣言：“在冠状病毒病疫后世界扩大我们对健康和福祉的追求”¹。世界各国领导人承诺加倍努力，通过初级卫生保健方法调整卫生系统和投资，实现全民健康覆盖。尽管在人口、环境和宏观经济趋势具有挑战性的时候，实现人人享有健康和确保健康权的复杂性日益增加，但许多国家在发言中表明，通过投资于具有坚定政治承诺的初级卫生保健办法，可以在实现全民健康覆盖方面取得进展。需要采取紧急行动和进行投资。在政治宣言中，会员国重申决心到 2025 年使健康覆盖受益人口新增 10 亿人，并采取措施确保财务风险保护，到 2030 年消除因健康相关费用造成的贫困。他们决定在 2027 年召开全民健康覆盖问题高级别会议，审查这些承诺的落实情况。

实现全民健康覆盖方面的进展

3. 世卫组织和世界银行于 2023 年 9 月 18 日发布的世卫组织 2023 年追踪全民健康覆盖的全球监测报告²显示，在到 2030 年实现全民健康覆盖方面，世界偏离了取得重大进展的轨道（可持续发展目标具体目标 3.8）。总体而言，2021 年有 45 亿人没有被基本卫生

¹ 决议 A/RES/78/4 (<https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F78%2F4&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>, 2023 年 11 月 27 日访问)。

² 《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 年和华盛顿特区：世界银行；2023 年 (<https://www.who.int/publications/i/item/9789240080379>, 2023 年 11 月 24 日访问)。

服务完全覆盖，2019年（可获得数据的最近一年）有20亿人因自付卫生支出而经历了灾难性卫生支出¹或致贫性卫生支出（即任何形式的经济困难）。

4. 尽管全球范围内全民健康覆盖服务覆盖指数在2000年至2021年期间从45上升到68（满分为100），但2015年后进展放缓，因为大多数国家的服务覆盖情况停滞不前或恶化。总体而言，自2000年以来，各国对该指数的估计已变得更加接近，因为得分较低的国家在追赶得分较高的国家方面取得了进展。然而，2015年后，除非洲和东南亚区域外，所有区域的这一趋势都突然逆转，非洲和东南亚区域的不平等现象继续减少。此外，国家内部的不平等现象依然存在，农村和较贫穷人口的服务覆盖率低于全国平均水平。

5. 灾难性自付卫生支出降低了家庭获得其他基本商品和服务的能力。自2000年以来，全球范围内自付卫生支出超过家庭预算10%的人口规模不断增加，2019年超过10亿人。

6. 对于生活在贫困或接近贫困中的人来说，任何数额的自付卫生支出都可能造成经济困难，即使低于其家庭预算的10%，因为他们支付卫生保健费用的能力较低。2019年，按2017年购买力平价计算，13亿人在相对贫困线上承担了致贫性卫生支出，3.44亿人在每天2.15美元的极端贫困线上面临致贫性自付卫生支出。

7. 在各国内部，经济困难主要集中在最贫穷者（生活在最不富裕家庭的人）中，主要原因是致贫性自付卫生支出的比例较高。有老年成员（60岁或以上）的家庭中发生灾难性自付卫生支出的情况更为普遍。生活在农村地区的人和最贫穷的人最不可能得到基本卫生服务的充分覆盖，他们面临经济困难的比率也更高。

8. 在服务覆盖和财务保护方面均缺乏进展的情况在所有地理区域和国家收入组别都是一样的。自2000年以来，全球基本卫生服务覆盖率取得了一些重大进展，特别是传染病服务覆盖率大幅提高，尤其是在低收入和中低收入国家。然而，在非传染性疾病和妇幼保健服务覆盖方面进展甚微；2000年至2015年期间，低收入和中低收入国家的服务覆盖情况有所改善，但与此同时，这些国家的灾难性自付卫生支出增幅最大。自2015年以来，所有区域都出现了相同的服务覆盖进展停滞和经济困难恶化的模式。

9. 尽管在2015年之前有所改善，但在2019年至2021年期间，基本卫生服务覆盖率（可持续发展目标指标3.8.1）的进展放缓并停滞不前，而灾难性卫生支出（指标3.8.2）在2000年至2019年期间持续恶化。

¹ 定义为超过家庭预算的10%。

10. 尽管全球范围内扩大全民健康覆盖的总体停滞趋势令人担忧，但 30% 的国家（自 2000 年以来有这两项指标数据的 138 个国家中的 42 个）扩大了服务覆盖面，同时减少了各自承担灾难性自付卫生支出的人口比例。扩大优质服务覆盖面，同时在财务保护方面取得进展，对于实现全民健康覆盖至关重要。虽然大多数国家没有做到这一点，但各收入水平国家的经验表明，在扩大服务覆盖面的同时实施有效解决经济困难的战略是可行的，特别是对最贫穷和最脆弱的人而言。

11. 来自 23 个国家的相对较小子集的可用数据显示，由于 2020 年至 2021 年冠状病毒病 (COVID-19) 大流行期间（当时完成的住户调查较少）的财务障碍，灾难性和致贫性自付卫生支出的情况恶化，放弃的医疗服务增加。

12. COVID-19 大流行对宏观经济、财政及健康的综合影响，加上新出现的贫穷加剧迹象，导致全球财务保护减弱，服务覆盖情况恶化。这些干扰是各种供求因素结合在一起以及卫生系统大量资源被转用于 COVID-19 相关服务造成的。在全球范围内，2019 年至 2021 年的全民健康覆盖服务覆盖指数在 COVID-19 大流行期间停滞不前。

13. 需要采取紧急政治行动，解决全民健康覆盖的进展令人担忧的停滞问题。要在 2030 年实现全民健康覆盖服务覆盖率的显著提高，就需要加快扩大所有基本卫生服务，特别是那些进展甚微的卫生服务，如非传染性疾病和孕产妇保健方面的服务覆盖。覆盖水平一旦降低，就可能导致疾病负担迅速上升，并可能因多重危机而加剧，例如由全球气候变化导致的媒介传播疾病的媒介栖息地扩大。

14. 为了减少经济困难，必须通过公共筹资解决严重依赖自付卫生支出来为卫生服务提供资金的问题，特别是在低收入和中低收入国家。应尽量减少生活在贫困线附近的人的自付卫生支出，生活贫困的人应免交此类费用。消除获得护理的经济障碍还将减少放弃的护理，从而改善服务覆盖面、财务保护和健康结果。

15. 积极主动的政策，包括增加和调整公共和其他卫生资金流，确保资金的有效和公平使用，扩大和加强卫生和照护工作者队伍，扩大初级卫生保健服务以及使卫生系统朝向贯穿整个生命过程的初级卫生保健方法，对于在持续的经济、地缘政治和气候挑战中迈向到 2030 年实现全民健康覆盖的目标至关重要。

联合国大会：关于全民健康覆盖的高级别会议和政治宣言

16. 在联合国大会上通过关于全民健康覆盖的政治宣言时（见上文第 2 段），会员国承诺采取关键的国家行动，加倍努力，以加快到 2030 年实现全民健康覆盖的进展。政治宣言重申健康是在社会、经济和环境层面实现可持续发展以及执行《2030 年可持续发

展议程》的前提条件、成果和指标；宣言还呼吁在政府预算和议会行动中更加优先重视健康问题，并为促进健康和预防疾病进行更明智的投资。各国领导人一致认为，初级卫生保健方法是实现全民健康覆盖和复原力的最佳途径，以这种方式调整卫生系统是实现全民健康覆盖承诺的最有效、最高效和最公平的方式。

17. 会员国强调，它们致力于解决一系列广泛的问题，包括增加用于全民健康覆盖和初级保健的公共资金，并扩大对教育和培训、就业和体面工作、保护和留住卫生和照护工作者的投资。

18. 会员国还重申其承诺，确保在实现全民健康覆盖的道路上不让任何人掉队，并首先帮助落在最后面的人。这一目标涉及公平办法和制定政策，通过人们的生活、饮食和工作方式影响健康和福祉。该目标还要求在社会参与下对卫生进行包容性治理，支持民众、社区和民间社会积极参与决策进程，包括制定、实施和审查卫生政策、规划和计划，以确保更好地满足个人和社区的健康需求，同时增进信任，将其作为全社会办法的一部分。

19. 会员国还强调，明确的愿景和政治承诺对于通过初级卫生保健方法推动卫生系统向全民健康覆盖的方向调整至关重要，这种方法包括立法、政策决定和为行动提供资金，以及基于公平、人权和社会正义原则的管理、社会参与和问责制。

20. 政治宣言还要求向联合国大会第七十九届会议（2024年9月）和第八十一届会议（2026年9月）提交进展报告，以便为将于2027年召开的全民健康覆盖问题高级别会议提供信息。

21. 为落实全民健康覆盖政治宣言的建议，哈萨克斯坦政府、世卫组织和儿基会共同主办了一个关于初级卫生保健政策和实践的国际会议（阿斯塔纳，2023年10月23日），以分别纪念《阿拉木图宣言》和《阿斯塔纳宣言》发表四十五周年和五周年。会议强调迫切需要在初级卫生保健方面采取集体行动，并为全世界提供了一个审查和评估国家证据和经验的重要机会。发布了一份题为“实施初级卫生保健方法：入门指南”的全球报告的预发本；其中包括50个国家的经验，突出说明了支持卫生系统转向初级卫生保健途径的政策变化以及吸取的经验教训。

结论和下一步工作

22. 秘书处将继续支持会员国调整卫生系统的方向，使其采用初级卫生保健方法，作为实现全民健康覆盖的最公平、有效、包容和高效的途径。这项工作包括采取行动促进

初级卫生保健的三个核心组成部分¹，重点是初级保健和公共卫生职能；多部门政策和行动；以及增强人们和社区的权能，加快实施世卫组织和儿基会的初级卫生保健联合行动框架。²

23. 通过世卫组织在全民健康覆盖和初级卫生保健方面最大的国际合作平台——全民健康覆盖伙伴关系，秘书处正在提供灵活和有针对性的战略和技术支持，以调整 120 多个会员国卫生系统的方向，使其采用初级卫生保健方法，世卫组织国家和区域办事处部署了 150 多名全民健康覆盖政策顾问。在实践中，他们的支持涵盖了一系列广泛的活动，以期调整卫生系统，使其面向初级卫生保健，以加快实现全民健康覆盖和卫生安全的进展。

24. 秘书处将继续与会员国和合作伙伴合作，解决阻碍全民健康覆盖进展的所有卫生系统瓶颈，包括与卫生和照护工作者有关的挑战。这一合作将包括优先考虑对卫生和照护工作者的保护、教育、就业和留用进行战略投资，特别是在面临严重短缺和独特挑战的国家，如小岛屿发展中国家。通过其“致力于健康”³规划和致力于健康多伙伴信托基金⁴（设立于 2018 年），秘书处为非洲区域的 23 个会员国和两个区域经济集团（南部非洲发展共同体和西非经济和货币联盟）提供了直接支持，以制定、监测和指导人力规划和筹资、教育和就业、保护和绩效方面的投资战略。此外，秘书处将继续与会员国合作，加强人力规划和管理方面的治理和机构能力，包括加强多部门政策对话，以采取必要的部门间行动，加强卫生和照护工作者的教育和就业。2020 年来自 189 个国家的数据显示，67% 的卫生和照护工作者是女性，秘书处还将继续促进确定政策干预措施，以解决对卫生和照护工作者以及卫生和保健系统产生不利影响的系统性不平等问题。

25. 卫生系统的另一个主要瓶颈是卫生筹资不足。在全球财政和宏观经济紧缩之际，秘书处将与会员国密切合作，保护或增加其卫生支出和其他社会支出，并提高支出效率，以扩大服务覆盖面，改善财务保护，特别是对穷人、弱势群体和边缘化群体的保护。秘书处还将支持会员国更新和实施卫生筹资战略，优先采用多部门的初级卫生保健方法，解决健康的决定因素，实现公平获取。本组织将继续监测和报告全民健康覆盖关于服务覆盖和财务保护的指标，以及自付支出及其主要驱动因素，以指导行动。

¹ 世卫组织，儿基会。《二十一世纪初级卫生保健的愿景：迈向全民健康覆盖和可持续发展目标》。日内瓦：世界卫生组织；2018 年（<https://apps.who.int/iris/handle/10665/328065>，2023 年 12 月 5 日访问）。

² 世卫组织，儿基会。《初级卫生保健行动框架：将愿景转化为行动》。日内瓦：世界卫生组织和联合国儿基会；2020 年（<https://www.who.int/publications/i/item/9789240017832>，2023 年 11 月 25 日访问）。

³ 2022 年卫生大会在 WHA75.17 号决议（2022 年）中通过了世卫组织《致力于健康：2022-2030 年行动计划》。该决议还呼吁会员国酌情利用《全球卫生和照护工作者契约》作为指导，为关于如何保护和支助卫生和照护工作者的国家审查、行动和实施工作提供信息。

⁴ 有关更多信息，见网站“致力于健康多伙伴信托基金：扩大和转变全球卫生人力”（<https://mptf.undp.org/fund/whl00>，2023 年 11 月 27 日访问）。

26. 秘书处正在通过多方利益攸关方平台和伙伴关系，积极与会员国、国际金融机构、开发银行、慈善合作伙伴和民间社会接触，通过初级保健方法推动全民健康覆盖取得进展。机制包括世卫组织和多边开发银行于 2023 年 6 月 23 日启动的旨在加强初级卫生保健的卫生影响投资平台；与经合组织和世界银行合作管理的旨在推动支持全民健康覆盖的政治承诺和集体行动的全民健康覆盖 2030 平台；以及《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》中的初级卫生保健加速计划。

执行委员会的行动

27. 请执委会注意到本报告，并确定机会，以调整卫生系统的方向，使其转向初级卫生保健，并推动落实关于全民健康覆盖的政治宣言，以加快进展。提出以下问题作为讨论的指南。

- 在秘书处的支持下，会员国如何能够以首先惠及最落后人群的方式加速实现全民健康覆盖的进展：
 - 充分、公平、高效和可持续地加强卫生筹资，通过初级卫生保健办法扩大优质卫生服务的覆盖面，同时确保财务保护？
 - 优化和增加国家在卫生和照护工作者教育、就业和留用方面的投资？小岛屿发展中国家、卫生和照护工作者大量流入/流出的国家和面对复杂突发事件的国家等国家群体是否有特殊需要？

= = =