



世界土著人民国际十年

秘书处的报告

1. 第五十四届世界卫生大会在 WHA54.16 号决议中要求总干事“与土著人民国家政府和组织密切磋商，完成促进土著人民健康的全球行动计划框架，特别强调针对发展中国家土著人民需求和健康决定影响的措施……”。本文件含有一项进一步的要求，即向第五十五届世界卫生大会提交行动计划。
2. 有证据表明，种族问题，特别是与贫困有关联的种族问题对人口群组之间在健康方面的差异发挥着有力的作用。然而，出于各种原因，必须考虑关于制定和实施一项专门针对土著人民健康的全球战略¹的可行性。首先，全球的会员国考虑土著人口卫生问题的方法存在着很大差异。第二，卫生部门的工作重点放在处于不利处境人口群体和其它群体之间的差异方面，而不是强调种族的本体。第三，即使世界卫生组织能够确定广为应用的一般性原则，但是一项有效的全球计划要求各国本身的密切参与。
3. 因此，有关这一议题的一项全球战略必须是满足完全不同的需求和兴趣的全面、由多方利益相关者使用的工具。其功能是提供主要的方向和指导。它的制定过程需要获得所有利益相关者的同意，并需要时间。为便于实施，它的制定必须完善并能根据国家具体情况进行解释，特别是在需求、信仰、以及边缘种族人口的习俗方面。
4. 全球战略的利益相关者将包括政府、联合国系统的成员、种族人口的代表、捐助者、以及在地方环境下确定的重要团体。政策和技术方面的行动将取决于当前的卫生基础结构，国家内收集数据的现有能力，以及有关卫生和种族等问题的现行工作。

¹ 关于术语和定义一致存在着争议。例如，一些人认为目前的定义太具有局限性，并认为采用更广泛的定义能够在各种国家的情况下解决这一问题。持有不同观点的人认为改变术语可能削弱采取重点行动的必要性。

5. 去年，世界卫生组织开展了全组织范围的大量协商，以便加强以前的工作并制定一项与其它利益相关者进行协商的框架。从而确定了如要成功解决种族和卫生问题而需要加强的五个主要相关领域。本报告对这些领域进行了概述并对具体行动提出了初步建议。举例说明可能采取的行动，既不详尽也未作说明。

问题和挑战

卫生和人口数据与信息

6. 这一领域的活动**目标**是改善各国的卫生和人口信息系统，以便对人口模式、卫生趋势和差异、以及在种族和其它人口群组中产生的卫生问题提供更加全面的信息和分析。

7. 健全有力的国家信息系统对于作出以证据为基础的决策，确保最佳利用稀有资源和促进对干预措施的评估至关重要。大多数发展中国家薄弱的卫生和人口信息系统不能对人口统计学指标或卫生趋势以及各人口群体的状况进行精确、系统和常规的评估与检查。特别缺乏有关通常集中了边缘人口的边远地区或非正规居住地人口的数据和信息。很多国家中定义和术语的多样化使问题更加复杂。这方面信息的缺乏严重阻碍了边缘人口和处于不利境遇人口健康的改善。虽然作出必要的改进需要财政和机会成本，但预期的益处包括更加了解处于不利境遇群体的健康趋势。信息系统应通过来自参与式应用卫生研究的新数据和证据进行定期更新，以便对边缘种族人口的卫生问题促进一种相互学习和能力建设的途径。

8. **可能开展的活动。**国家活动可包括确定目前关于国家、省和地区级关于卫生和种族特点的统计数字和信息，研究分析国家和亚国家级目前在衡量和监测种族问题资料收集系统能力方面存在的障碍以及克服的办法。在**国际援助**下可能开展的活动包括：

- 制定判明边缘人口的方法
- 研究系统监测种族人口卫生趋势的方法，并调查它们与健康社会经济决定因素（例如性别、年龄、收入和居住在农村或城市）的关系
- 通过与边缘种族人口合作确定的有关重点卫生问题、条例和决定因素的参与性应用研究加强信息的收集
- 通过研究机构和专家网络建设区域和国家处理卫生和种族问题的能力。

健康促进

9. 健康促进活动的**目标**是通过吸收和利用传统卫生知识增加边缘种族人口获得和接触优质卫生信息和教育，从而使这些人口更积极地参加国家保护和促进其健康的措施中。

10. 紧跟上述获得优质数据和信息的必要性是获得适宜知识和信息的问题，这一问题被确定为一项基本人权和健康的决定因素。整体来说，以有效和文化上相宜的方法在社区级获得、适应和应用有关预防、控制和治疗疾病的能力仍很不足。与此类同，卫生部门内缺乏有关文化对健康、有效的土著医学系统、和制定能够满足多种文化和边缘人口卫生需求规划产生积极影响方面的知识。需要更多关于获得和交流传统知识与卫生信息方面的更有效方法。在国家和亚国家级开展边缘种族人口、卫生部门、和致力于传统知识的其它机构之间的密切协作将促进传统和对抗疗法医疗系统之间的更密切结合，促进相互学习，并提高处于不利境遇人口的决策能力。

11. **国家级的可能活动**可包括：制备和散发以地方语言编制的文化上相宜的卫生材料；在健康促进过程中吸收传统首领/医师参加；以及通过关于传统知识、医学和治疗实践的讲习班促进相互学习、能力建设和信息交流。

卫生系统和获得保健

12. 卫生系统和获得治疗相关活动的**目标**是促进国家和地方卫生系统确定和满足边缘种族人口卫生需求的能力，特别是通过目标途径、增强反应、更公平地分配现有资源以及更有效地与传统卫生和知识系统相联系等措施。

13. 很多边缘种族人口的总体劣势更有理由在国家全盘减贫方面争取实现有利于贫困者的卫生系统。在很多发展中国家，卫生系统由于长期投资不足处于混乱状态，它们甚至不能向基本覆盖面提供服务，特别是在边缘地区和处于最不利境遇的群体的人力发展方面。通常置身、并从文化上远离主流社会的边缘种族人口在获得有效和文化上相宜的卫生保健方面面临着更多的困难。在发展中国家，边缘种族群体属于特别易患与贫困相关联疾病和状况的人群，这些疾病和状况例如疟疾、结核、HIV/艾滋病、腹泻和呼吸系统疾病、营养不良、婴儿和母亲高死亡率、以及低出生预期寿命。可通过诸如全球抗艾滋病、结核和疟疾基金的活动与地方区域协作确定这些疾病和其它特定卫生问题。还应开发其它旨在对传染病增强反应的活动，其中包括促进传统医学或其它替代医疗系统。

14. 国家级的可能活动可包括:

- 计划和证实向边缘种族人口提供卫生保健（传统和对抗疗法医学）的现有机构安排
- 确定和探讨在克服提供保健方面的文化障碍的方法
- 鼓励在传统和对抗性疗法卫生系统之间建立密切关系
- 培训来自边缘种族人口的社区卫生工作者
- 通过减少或免除卫生保健费用减轻财政负担
- 在拥有大量贫困和缺医少药的种族人口居住区建立妥善配备职员和设备的卫生中心
- 加强私方对缺医少药地区提供服务的奖励
- 对卫生专业人员进行文化感受性方面的培训。

15. 可在**国际援助**下开展的活动包括致力于边缘种族人口的健康风险和状况，作出有利于较贫困地理区域的财政和人力资源的重新分配，确保国家向全球抗艾滋病、结核和疟疾基金提出的建议反映边缘种族人口的需求。

左右健康的决定因素

16. 致力于健康决定因素活动的**目标**是通过减贫战略和国家其它发展计划改进卫生部门之外有关影响贫困者和边缘人口决定因素的公共政策的制定和协调。

17. 了解卫生在国家发展过程中的重要作用对边缘人口的健康至关重要。健康状况取决于经济、社会、环境、文化和政策方面的综合因素，缺乏任何一个方面均不能加以解决。减少不同人口群体之间卫生方面的不平等取决于诸如教育和文化、食品和营养、水和卫生设备、能源和交通等部门的行动和政策。在国家发展战略和边缘种族人口本身的思想中应将卫生置于中心地位。除了为确定和作用于健康决定因素所需的部门间制定技术计划和行动之外，需要结合除诸如年龄和性别等其它重要变数之外的种族问题对国家发展

政策和战略加以协调。这项工作可从国际上达成共识的发展目标或框架，例如联合国千年发展目标、世界银行减贫战略工作和世界卫生组织国家合作战略中获得支持。

18. **国家级的可能行动**可包括：

- 确定卫生部门之外影响边缘种族人口健康状况的决定因素（包括第 8 段所述的参与性研究）
- 分析与卫生和种族问题相关的现有卫生、社会和发展政策，并确定协调跨部门政策可促进弱势人口和边缘人口卫生目标的领域
- 研究加强对营养、环境卫生，及其它预防性公共卫生措施的支持。

19. 在**国际援助**下可能开展的活动可包括将卫生和种族活动与诸如减贫战略工作、联合国千年宣言的实施和其它国家及国际机制等致力于公平的发展活动相结合，并与重要的国际、区域和国家机构合作，以促进满足边缘种族人口卫生需求的政策和战略。

政治承诺和国家能力

20. 这一领域的活动**目标**是加强国家制定和实施旨在减少贫困和卫生方面不公平现象的政策和规划的承诺及能力。

21. 尽管有大量证据表明很多国家中的公共服务和公共资源分配有利于富裕公民和城市人口并长期不能向最贫困的 20%的人口提供，但对于满足贫困者和边缘人口的卫生和发展需求方面所作出的努力仍不充分。这一缺陷部分是由于薄弱的政治承诺和财政拮据所造成，这种情况也限制了国家为减少通常以贫困者健康结果所反映的社会经济不公平现象所需的制定和实施政策、战略和规划的能力。增强承诺和提高国家能力对于满足边缘种族人口的卫生和发展需求至关重要，但这项工作应得到国际方面的支持，以便形成一个更加敏感的政策环境，其中包括协调联合国对边缘种族人口的卫生和相关问题的反应。

前景

22. 全球战略的有效性最终取决于国家级对边缘种族人口的卫生问题所给予的重视程度。在国际级可采取措施创造一个更有利的政治气候，以支持全球战略，对它加以宣传，并支持加强区域和国家级可实施全球战略的机制。

23. 建议有关会员国在这份概要纲领的基础上与相关世界卫生组织区域和国家办事处共同制定更加详细的计划，反映有关国家的特定背景情况并利用世界卫生组织现有工作技术规划。以此方法可兑现上届卫生大会决议对于制定区域行动计划的要求。边缘种族人口公认的代表应参与这些计划的制定，从这些计划中将形成更加全面的全球战略。

卫生大会的行动

24. 请卫生大会注意本报告并对所述的战略提出意见。

= = =