



## 卫生人力资源

### 致力于健康：2022-2030 年行动计划草案

#### 总干事的报告

#### 背景

1. 2021 年 5 月，第七十四届世界卫生大会通过关于保护、保障并投资于卫生和照护人员队伍的 WHA74.14 号决议<sup>1</sup>，其中请总干事通过由会员国主导的进程，提出一套明确行动、一项 2022-2030 年议程和执行机制，提交 2022 年第七十五届世界卫生大会，以加快对卫生和照护人员教育、技能、就业、保障和保护的投资。
2. 该进程涉及在劳工组织、经合组织和世卫组织《“致力于健康”卫生就业和包容性经济增长行动计划（2017-2021）》<sup>2</sup>、联合国开发计划署代管的现有“致力于健康”多伙伴信托基金、世卫组织《卫生人力资源全球战略：卫生人力 2030》<sup>3</sup>以及联合国卫生就业和经济增长问题高级别委员会建议<sup>4</sup>的基础上继续努力，并确保与之保持一致。
3. 本报告介绍通过会员国主导的进程制定的最新《致力于健康：2022-2030 年行动计划草案》<sup>5</sup>及其实施机制。

#### 背景

4. 处于各种经济发展阶段的国家都面临卫生和照护人员队伍的挑战和短缺，其中许多源于以前对卫生系统及突发事件防范和应对的投资不足，又因 2019 冠状病毒病（COVID-19）

<sup>1</sup> 见文件 WHA74/2021/REC/1，WHA74.14 号决议。

<sup>2</sup> 国际劳工组织、经合组织、世卫组织。《卫生就业和包容性经济增长五年行动计划（2017-2021）》。日内瓦：世界卫生组织；2018 年（<https://apps.who.int/iris/handle/10665/272941>，2022 年 3 月 2 日访问）。

<sup>3</sup> 见文件 WHA69/2016/REC/1，WHA69.19 号决议和附件 7。

<sup>4</sup> 见文件 WHA70/2017/REC/1，WHA70.6 号决议和文件 A70/18。

<sup>5</sup> 最终草案可由 [https://www.who.int/publications/m/item/w4h-action-plan-2022\\_2030](https://www.who.int/publications/m/item/w4h-action-plan-2022_2030) 获取（2022 年 4 月 19 日访问）。

大流行而进一步放大。这导致卫生系统效率低下，无法充分规划、生产、吸收、投资和发展卫生和照护人员队伍，无法实现卫生、社会和性别平等以及众所周知的经济效益。

5. 自 COVID-19 疫情暴发以来，卫生和照护人员队伍已经被用到极限，他们长期处于感染的高风险中，并且出现了众多高度倦怠、压力、焦虑、失眠和抑郁情况。根据世卫组织 2021 年发表的一项研究，迄今已有超过 15 万名卫生和护理工作者死于 COVID-19<sup>1</sup>。此外，2020 年 8 月、2021 年 4 月和 2022 年 2 月发布的三份世卫组织全球摸底调查证实，对大多数会员国而言，没有足够卫生工作者可用导致无法在疫情期间确保基本卫生服务的连续性，包括无法交付 COVID-19 工具（疫苗、诊断工具和治疗方法）。

6. 这些挑战规模大、范围广，这就需要明确一条路径和一套行动。这条路径和这套行动要吸取以往规划的经验教训、成果和影响，并与有关加强卫生系统、促进防范和就绪的其他举措和规划，包括《2019-2023 年第十三个工作总规划》下的举措和规划，充分结合。

7. 2021 年，对五年行动计划（2017-2021）的相关性和有效性进行了独立审查<sup>2</sup>。致力于健康规划的成果包括：向 16 个国家和两个区域经济地区（西非的西非经济和货币联盟和南部非洲的南部非洲发展共同体）提供直接技术支持<sup>3</sup>；利用国家卫生人力账户、人力调查以及经济和就业评估的数据完成卫生劳动力市场分析；将性别平等、公平、权利和体面工作纳入政策对话；在国家和区域管辖范围内通过循证决定；利用国内、多边银行和国际金融机构的长期可持续供资。

## 致力于健康：2022-2030 年行动计划草案——编制进程和概况

8. 编制《致力于健康：2022-2030 年行动计划草案》的进程由会员国主导，由克罗地亚和埃塞俄比亚代表共同主持。

9. 通过磋商进程促进行动计划草案的迭代，包括开展书面磋商，并与会员国代表举行线上会议。磋商的重点是确定核心目标和专题行动领域的优先次序，以及建立一个筹资和实施机制，以满足会员国的需要。除此之外，还与相关利益攸关方和伙伴举行公开磋商，与劳工组织和经合组织进行三边交流，与致力于健康多伙伴信托基金指导委员会磋商。

---

<sup>1</sup> 2019 冠状病毒病对卫生和照护工作者的影响：对死亡的深入研究。日内瓦：世界卫生组织；2021 年（<https://apps.who.int/iris/handle/10665/345300>，2022 年 3 月 2 日访问）。

<sup>2</sup> 国际劳工组织、经合组织、世界卫生组织。致力于健康：对卫生就业和包容性经济增长五年行动计划（2017-2021）相关性和有效性以及劳工组织、经合组织和世卫组织“致力于健康”规划的审查。日内瓦：世界卫生组织；2021 年（<https://apps.who.int/iris/handle/10665/340716>，2022 年 3 月 2 日访问）。

<sup>3</sup> 南部非洲发展共同体和西非经济和货币联盟。

10. 由此产生的行动计划草案符合、促进和支持加强并筹资支持卫生系统以实现全民健康覆盖、基本公共卫生职能、突发事件防范和应对以及支持这些目标的核心规划。它以可持续发展目标具体目标 3.c、每个国家的具体需要和重点以及现有最佳证据和数据为指导，充分利用由各国推动的可持续多部门行动，推进政策、实施和投资。

11. 虽然行动计划草案适用于所有国家，寻求到 2030 年实现全民健康覆盖的低收入和中等收入国家、列入世卫组织卫生人力支持和保障名单（2020 年）<sup>1</sup>的国家、小岛屿发展中国家和受脆弱性、冲突和暴力影响的国家不妨请秘书处支持其实施国家合作计划。

12. 行动计划草案提出一系列战略行动，为促进国内、多部门和国际合作与协调提供平台。该计划旨在利用和引导催化资金加强技术援助，从而酌情调动国内资源和可持续国际供资。其基础是围绕以下三个核心目标构建的进展模型：

(a) 优化使用现有卫生和照护人员队伍，创造和分配实现全民卫生覆盖所需的工作和技能；

(b) 提高卫生和照护人员队伍的多样性、可用性和能力，解决严重短缺问题；

(c) 加强卫生和照护人员队伍投资的经济、卫生和社会影响，提高卫生系统的抗风险能力和绩效，加强人力队伍提供全民健康覆盖和基本公共卫生职能的能力，并加强突发事件防范和应对。

13. 这三个核心目标将通过以下三个相互关联领域的协调行动实现：

(a) **规划和供资**，旨在确保、扩大和维持基于数据的卫生和照护人员队伍规划和投资。行动的目标是根据预计的差距、人口增长和卫生系统需求，建设人力能力，维持公平的卫生和照护人员队伍的经常性费用，从而产生、雇用和留住卫生和照护工作人员。

(b) **教育和就业**，维持、建立和提高卫生和照护人力供应的质量和就业。行动目标是处理妨碍产生、吸收和留用卫生和照护工作者的问题，特别是在农村和服务不足地区；加强获得基于能力的教育和终身学习的能力和机会；创造就业机会，扩大获得公平和优质卫生和照护服务的机会。

---

<sup>1</sup> 可由 <https://www.who.int/publications/m/item/health-workforce-support-and-safeguards-list> 获取（2022 年 3 月 2 日访问）。

(c) **保护和绩效**，促进、支持和扶持公平、高效的卫生和照护人力队伍。行动的目标是促进体面工作，确保有安全的从业环境，特别注意在所有环境中保护妇女以及卫生和照护工作者的需求、权利、承认和奖励；确保包容、公平的卫生和照护人力政策，包括通过执行全球卫生和照护工作者契约；提高工作人员的就绪程度、动机、绩效和福祉；最大限度地扩大人力投资的卫生、社会和经济影响。

14. 支持行动计划草案的五项贯穿各领域的原则是：

- (1) 利用数据为政策、规划和投资决定提供信息；
- (2) 通过跨部门对话进程让利益攸关方参与；
- (3) 促进公平，特别是性别平等，以确保投资收益惠及弱势群体和服务不足的群体；
- (4) 使投资和行动与人口需求和基本卫生系统职能相一致；
- (5) 增强国家治理和领导能力，推进卫生和照护人力议程。

## 实施和供资

15. 在国家一级实施行动计划将包括倡导、承诺和动员对卫生和照护人员队伍进行催化性、可持续投资；加强执行方面的治理和领导能力；支持收集和使用数据，以指导决策和促进问责。这将需要由国家推动在卫生、财政、教育、劳工和社会事务领域之间进行规划、协调与合作，并与广泛伙伴和利益攸关方接触，包括专业和职业协会、工会以及公共和私营部门的雇主。

16. 秘书处 在劳工组织、经合组织和伙伴支持下实施行动计划，将借鉴自 2018 年以来开始运作的现有“致力于健康”多伙伴信托基金机制和治理结构<sup>1</sup>。通过利用联合国共同框架使各国政府获得联合国系统多个组织和伙伴的技术专门知识、资源和交付方面的专长，从而实现“联合国一体化”和援助实效议程，并确保充分利用行动计划和“致力于健康”多伙伴信托基金的有利平台，与加强卫生系统、防范和就绪等其他核心规划保持一致和实现融合。

---

<sup>1</sup> 多伙伴信托基金由联合国开发计划署管理。2017 年，与联合国开发计划署共同编写并商定国际劳工组织、经合组织和世卫组织多伙伴信托基金运营手册，将由世卫组织牵头改编该手册，以体现总结的经验教训和行动计划草案的内容。

17. 行动计划和多伙伴信托基金将分两个阶段筹资。第一阶段将建立催化性集合筹资和技术援助机制，以便各国采用卫生劳动力市场分析办法，帮助评估、确定和发展循证政策选择、策略和投资计划，使它们能够调动和确保所需可持续投资水平，优化、建设和加强卫生和照护人员队伍，推动实现全民健康覆盖、基本公共卫生职能以及突发事件防范和应对。根据联合国开发署的标准流程，邀请会员国、多边机构和慈善合作伙伴通过官方发展援助和其他工具向基金注资。

18. 第一阶段会评估培训、发展和部署适合用途的卫生和照护人员队伍所需短期、中期和长期资本和业务支出。第二阶段将应请求支持会员国，在该评估基础上进一步开展工作。这一办法将以五年行动计划（2017-2021）取得的成果为基础。根据该计划，会员国能够利用催化筹资和技术援助，根据已经成本核算过的国家行动计划，从国际融资机构获得长期可持续筹资。它将确定和支持会员国获得所需集合资金、投资、赠款和贷款，以补充用于发展卫生和照护人力的国内资源分配。会员国、国际融资机构、区域开发银行和其他公共和私人融资机构的作用和承诺将是关键。这种方法将通过联合国共同制度的联系得到部分促进。

## 联合国共同制度的联系

19. 编写行动计划草案时考虑到根据联合国秘书长“我们的共同议程”<sup>1</sup>倡议及2021年9月举行的就业和社会保护促进消除贫穷国家元首和政府首脑会议的成果<sup>2</sup>且与其一致，包括劳工组织与联合国其他实体合作牵头发起的就业和社会保护促进公正过渡全球加速计划<sup>3</sup>。

20. 2022年1月，秘书长执行办公室召集联合国相关实体审查联合国全系统的协调工作，这将有利于政府和多部门响应我们的共同议程和全球加速计划倡议，包括如何：增加专门用于社会保护的基金；制定一个共同路线图，将非正规工人纳入正规经济并从妇女正式参与劳动中获益；促进经济上对妇女的包容性，包括通过对护理经济和同工同酬进行大规模投资；使劳动力市场成果更加有利于年轻人。

21. 对于卫生和照护行业而言，秘书长执行办公室通过审查确定的领域充分反映2017-2021五年行动计划和2022-2030年行动计划草案中列出的致力于健康主题。因此，秘书

---

<sup>1</sup> 如需进一步信息，请参阅“我们的共同议程”网页（<https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>，2022年3月2日访问）。

<sup>2</sup> 如需进一步信息，请参阅就业和社会保护促进消灭贫穷国家元首和政府首脑会议网页（<https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development/meeting-jobs-social-protection-poverty-eradication>，2022年3月2日访问）。

<sup>3</sup> 秘书长政策简报：投资促进就业机会和社会保护，推动消灭贫困和实现可持续复苏。联合国可持续发展集团；2021年（<https://unsdg.un.org/resources/secretary-generals-policy-brief-investing-jobs-and-social-protection-poverty-eradication>，2022年3月2日访问）。

处将与整个联合国系统的实体接触，确保将对卫生和照护经济中的教育和就业进行必要长期投资充分纳入我们的共同议程和全球加速计划倡议。秘书处还将按照世卫组织标准程序，设立一个由来自教育、就业、金融、性别平等及卫生和照护行业专家组成的多部门咨询小组，以提供政策咨询意见，支持全球卫生和照护人力议程以及行动计划的实施。

## 卫生大会的行动

22. 请卫生大会注意本报告，并就《致力于健康：2022-2030 年行动计划草案》提供指导。

= = =