



## 第六十四届会议

议程项目 123

### 全球卫生与外交政策

## 全球卫生与外交政策：战略机会和挑战

### 秘书长的说明

秘书长谨转递按照大会第 63/33 号决议的规定与世界卫生组织总干事协作并与各会员国协商后编写的一份报告。

#### 摘要

2009 年 11 月 26 日，大会通过题为“全球卫生与外交政策”的第 63/33 号决议。在这项决议中，大会确认外交政策与全球卫生密切相关，相互依赖，敦促会员国在制定外交政策时考虑到卫生问题，并强调实现与卫生有关的千年发展目标至关重要。大会请秘书长与世界卫生组织总干事密切协作，与会员国协商，在 2009 年向大会第六十四届会议提交一份全面报告，就外交政策与全球卫生涉及的挑战、活动和举措提出建议，同时考虑到经济及社会理事会将于 2009 年进行的年度部长级审查的结果。

本报告研讨卫生、减贫与发展之间的相互关联以及卫生在制定和执行外交政策方面的作用。全球卫生涉及外交政策的所有核心功能——实现和平、创造经济财富、支持低收入国家的发展和保障人权。政府和非政府的利益攸关者已经开始认识到一种战略价值，就是外交政策界人士支持卫生部门，对于推动两者的进展，是多么重要，何以重要。需要增加与全球卫生问题有关的对外政策和外交活动，而这种需要给负责制定会员国外交和卫生政策的人士创造了许多机会和挑战。



本报告指出外交决策人士必须应对的卫生方面的挑战和对卫生有重大影响的外交政策问题。卫生方面的挑战包括：

- 探讨卫生在国家和全球安全方面的作用
- 实现卫生方面的千年发展目标
- 确保能够得到和负担得起各种药品
- 防治新出现的传染病，包括分享具有致病可能性的生物材料以及增加取得疫苗、药品和其他利益的机会
- 促使国际支持加强卫生系统
- 应对全球卫生行政所面临的挑战
- 将卫生工作纳入一切政策，防治非传染病

影响全球卫生的外交政策问题包括：

- 安全、军备控制、武装冲突和冲突后的挑战
- 全球经济和金融危机
- 自然灾害和应急措施
- 气候变化
- 粮食无保障
- 促进卫生，作为一种人权
- 移民

本报告还具体说明与外交政策和全球卫生有关的一系列活动和举措。结论确认全球卫生对外交政策的重要性，强调需要更深切了解两者之间的关系，并强调会员国需要更好协调其外交和卫生政策。

本报告提出会员国在处理外交和全球卫生的问题时可以考虑的若干建议。这些建议分为五个主要领域：

- 确定需要采取外交政策行动的全球卫生优先问题，并确定国家、区域和全球的卫生工作如何能够有助于实现外交政策的目标
- 加强与全球卫生有关的外交政策行动的政治和体制基础
- 提高卫生资料的质量，增加其数量，更多联合评估与全球卫生有关的外交政策行动和全球卫生外交

- 提高各个外交论坛的参与和彼此间的政策协调，以改进与全球卫生有关的外交政策工作
- 对更多外交官和卫生官员进行全球卫生外交方面的培训，并为此目的制定训练标准和来源公开的资料、教育和训练资源

## 目录

|                                             | 页次 |
|---------------------------------------------|----|
| 一. 背景与现况 .....                              | 5  |
| 二. 外交决策人士所面临的全球卫生优先问题 .....                 | 6  |
| A. 外交决策人士所面对的卫生方面的挑战 .....                  | 6  |
| B. 影响全球卫生的外交政策问题 .....                      | 11 |
| 三. 公共卫生和外交政策的运作情况：加强全球卫生和外交政策的联系的各种举措和活动 .. | 14 |
| A. 国家一级的举措和活动：把全球卫生纳入外交政策的目标和进程 .....       | 15 |
| B. 外交政策和全球卫生举措 .....                        | 15 |
| C. 国际和区域组织内部的举措和活动 .....                    | 15 |
| D. 其他政府间进程，包括双边关系 .....                     | 16 |
| E. 非政府和学术界的举措和活动 .....                      | 17 |
| 四. 结论和建议 .....                              | 17 |
| A. 结论 .....                                 | 17 |
| B. 建议 .....                                 | 18 |

## 一. 背景与现况

1. 如秘书长关于落实全球公共卫生方面的国际商定目标和承诺的报告(E/2009/81)中所说,“卫生是千年发展目标的核心。它是三个目标的明确主题,也是大多数目标取得进展的关键性先决条件。”同样,2009年经济及社会理事会高级别部分通过的《落实全球公共卫生方面的国际商定目标和承诺的部长级宣言》(A/64/3,第56段)明确宣布卫生成果与若干部门性利益有重大的关联,而这些利益是国家和国际稳定局势的核心因素,例如经济生产力、在危机(经济危机、粮食危机、气候变化、冲突和自然灾害)时期保护最脆弱群体。
2. 过去十年,全球性卫生问题的发生频率、严重程度和政治重要性促使国家、国际组织和非政府行动者提高意识,并采取比历史上任何时代更多的行动处理卫生问题。各国遭遇艾滋病毒/艾滋病的流行,经历生物恐怖主义行为,应对各种新病毒的蔓延,制订计划对付日益普遍的非传染性疾病,把卫生问题更深刻地纳入发展战略,并加深了解决定健康的各种社会因素。此外,决策人士还处理武装冲突、全球经济动荡、环境退化以及无法保障取得能源和粮食的机会等情况对健康造成的伤害。
3. 这些应对全球卫生挑战的办法基本上是把卫生从一个专业化、技术性的领域转变为对各国政府、社会极端重要的一个政治和经济领域,而且卫生与非卫生的政策部门之间相互依赖的程度与日俱增。世界卫生组织(世卫组织)的各个独立委员会,例如宏观经济和卫生委员会和决定健康社会因素委员会,已经具体说明卫生在所有公共领域(包括对外政策)的重要性。
4. 必须采用多部门的步骤来处理全球卫生的复杂性质,以便取得结果并促进社会的稳定。这些步骤应反映卫生与人权、灭贫、饥饿与营养、教育、两性平等、减少不平等现象和可持续发展之间的密切关系。
5. 虽然长期以来,卫生就是外交工作以及国家间尤其在处理传染病、贸易、援助实效等方面的谈判工作的一个主题,但是全球卫生对外交政策的重要性已经增加。全球卫生与外交政策的下列核心功能起相互作用:实现安全、创造经济财富、支持低收入国家的发展和保障人权。现在有空前庞大的需要来进行更多的政策、外交和宣传活动,找出全球卫生问题的解决办法,因而给会员国负责制订外交政策的人员带来各种挑战和机会。
6. 为此,外交决策人士日益通过诸如千年发展目标的举措和大会讨论艾滋病毒/艾滋病问题的特别会议,并通过更广大的发展援助战略(例如《蒙特雷共识》、<sup>1</sup>《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》(A/63/539,附件)),

<sup>1</sup> 《发展筹资问题国际会议的报告,2002年3月18日至22日,墨西哥蒙特雷》(联合国出版物,出售品编号:C.02.II.A.7),第一章,决议1,附件。

来处理 and 强调卫生问题。全球卫生对外交政策的影响越来越大，这种情况出现在处理卫生问题的谈判和条约之中，包括《国际卫生条例》(2005 年)和世卫组织《烟草控制框架公约》的通过、以及公共卫生、创新、知识产权和防范大流行性流感等问题的谈判——所有这些谈判都在世界卫生大会上进行。<sup>2</sup>

7. 大会考虑到外交政策与全球卫生之间日益增加的交叉关系，在 2008 年 11 月 26 日通过了第 63/33 号决议，其中确认“外交政策与全球卫生密切相关，相互依赖”。这项决议着重指出必须在联合国内部，在其他政府间场合，作为区域和双边关系的一部分，并通过与非政府组织之间的伙伴关系，加强联合国会员国关于全球卫生挑战的外交政策进程。决议进一步确认世界卫生组织的主导作用以及根据其任务规定在卫生政策方面发挥的作用和职能。

8. 这项决议，由 50 个会员国共同提案，使外交政策与全球卫生之间的关联更加显著，并强调外交政策必须更加认识各种影响卫生的问题并对其采取更多的行动。大会敦促“会员国在制定外交政策时考虑到卫生问题”，强调“实现与卫生有关的千年发展目标至关重要”，并呼吁在全球卫生问题上“加强联合国系统内的协调”(第 63/33 号决议，第 2 至 4 段)。

9. 决议请秘书长与世卫组织总干事密切协作，与会员国协商，编写这份报告，其中研讨全球卫生作为一个外交政策目标所面临的重大挑战，描述哪些举措和活动设法改进外交政策程序容纳和促进全球卫生的方式，并建议如何加强全球卫生，作为联合国会员国外交政策的一项战略利益(第 63/33 号决议，第 5 段)。

## 二. 外交决策人士所面临的全球卫生优先问题

10. 与会员国、秘书长办公厅、联合国有关机构和世卫组织的协商帮助说明，为了加强外交政策对全球卫生的贡献，应该把哪些问题列为优先。此外，本报告还参考经济及社会理事会在 2009 年举行关于落实全球公共卫生方面的国际商定目标和承诺的年度部长级审查的成果。

### A. 外交决策人士所面对的卫生方面的挑战

11. 协商过程显示，外交政策更时常、更适当地宣传和参与卫生方面七个关键问题，可以促进全球卫生方面的集体行动，并且可能在全球卫生方面取得更佳成果。

#### 1. 探讨卫生在国家 and 国际安全方面的作用

12. 在快速全球旅行、人口广泛移动和城市化有增无减的时代，能够越界迅速蔓延的各种新的和重新出现的健康威胁的发生频率和次数已经增加。大流行性的甲

<sup>2</sup> 世界卫生大会 WHA56.1、WHA58.3 和 WHA616.21 号决议。

流感(H1N1)是一系列这种威胁的最近一次。在对应这些威胁时，各国政府和国际组织已经了解到，要保护个人和社会，使其免受病原体、不安全产品以及自然灾害和人道危机的危害，需要高级别的政治承诺、干预和协调。许多危险，尤其是传染病(例如艾滋病毒/艾滋病、甲流感(H5N1)、大流行性甲流感(H1N1)和抗菌药抗药性)以及生物恐怖主义所产生的危险，现在常常被列为安全问题，需要卫生和外交政策来对付。例如，在 2000 年，联合国安全理事会肯把艾滋病毒/艾滋病当作国际和平与安全的一种威胁来处理，凸显外交政策的这个新领域。这些问题都与各国的外交部有关，因为外交部的责任是处理本国和国际社会面临的各种安全威胁。

## 2. 实现卫生方面的千年发展目标

13. 千年发展目标是联合国系统努力促进人类发展的首要框架。八项千年发展目标之中，有三项是卫生方面的目标，即防治艾滋病毒/艾滋病；降低儿童死亡率；改进产妇保健。监测这三个千年发展目标的进展情况，显示如果不设法大大加强的努力，在 2015 年就无法实现具体的目标和指标。因此，大会在第 63/33 号决议中强调实现与卫生有关的千年发展目标至关重要(第 3 段)。各国采取的高级别外交政策行动最能激发这项战略所需的政治承诺和经济资源。许多首脑会议关于实现千年发展目标的宣言(例如 8 国集团和 20 国集团的宣言)必须得到外交政策的注意和政治承诺。

## 3. 确保能够得到和负担得起各种药品

14. 确保迅速研制和分发资料、保健技术、药品和疫苗，并确保世界上贫苦和最脆弱的人口能够得到这一切，仍是一个严重的挑战，需要外交政策的显著参与，在进行政府间谈判的时候尤其如此。其中包括贸易问题、奖励创新的政策、支持扩大的发展政策，以确保有可持续的资金和更有效的供应链。

15. 世卫组织召集的公共卫生、创新和知识产权问题政府间工作组的报告及与这些问题有关的全球战略和行动计划，由许多利益攸关者经谈判成功拟订，设法为未来的创新活动创造一个有利的环境。这个行动计划勾勒出一个中期框架，以奠定一个扩大和可持续的基础，根据需要进行卫生方面的基本研究与发展，以对抗特别影响发展中国家的各种疾病。<sup>3</sup>

16. 若干经由谈判签订的多边协定，以及后来的双边和区域协定，大有助于增加取得药品的机会。其中包括世界贸易组织涉及卫生问题的多项协定，例如《与贸易有关的知识产权协议》；《技术性贸易壁垒协定》；和《服务贸易总协定》。这些协定所处理的问题是，药品和与卫生有关的其他产品的专利保护可能影响到对这些药品和产品的负担能力和取得的机会。2001 年在多哈举行的世界贸易组织第四

<sup>3</sup> 见世界卫生大会 WHA A61/9 号文件和世界卫生大会 WH61.21 号决议。

次部长级会议通过一项宣言，允许成员国采取措施保障公共卫生(2003年8月30日通过对一项豁免办法规定了这种灵活性)。这些协定和措施对传统医疗也有影响。经济及社会理事会通过的关于执行全球公共卫生方面的国际商定目标和承诺的部长级宣言进一步重申充分应用《与贸易有关的知识产权协议》所载各项规定的权利。

#### 4. 防治新出现的传染病，包括分享具有致病可能性的生物材料以及增加取得疫苗、药品和其他利益的机会

17. 最近发生的大流行性甲流感(H1N1)提醒人们注意：疾病没有国界，需要全球集体行动来应对疾病。尤其是，当前情况再次表明，防范和及时的资讯是处理和可能发生的流行病的关键。世卫组织的《国际卫生条例》(2005年)是国际关键性协约的一个实例，其中列出国家和世卫组织分别应对任何国际性公共卫生紧急情况的主要义务，不论这种情况的起因是生物、化学品或辐射。《国际卫生条例》增加各国迅速查明、鉴定和应对卫生方面新出现的威胁的能力。

18. 为了改进应对和防范办法，以对抗将来爆发的疾病，国际社会必须立即采取三个步骤。第一，各国必须同意按照《世界卫生条例》(2005年)的规定，分享病毒和其他材料以及疾病爆发的日期。第二，各国必须同意建立协调的长期筹资机制，支持比较穷困的国家，使它们能够建立本国对抗卫生方面的全球威胁的办法。第三，各国必须确保世卫组织和联合国伙伴机构及时得到所需的各种资源，以履行它们根据《国际卫生条例》(2005年)承担的义务。

19. 但是，关于分享生物材料的抽样和这种抽样的研究工作可能产生的利益(例如疫苗、药品、诊断)，各国的意见分歧，使全球建立监视和应对能力抵抗甲类禽流感(H5N1)的工作变得复杂。

20. 影响这个问题的政治、经济和流行病学因素错综复杂，需要各国外交部参与其事并运用谈判技巧，同公共卫生的专家合作，使分享生物材料以供进行监视与更适当分享这种材料所产生的利益，两者之间维持必要的平衡，对低收入国家尤其应当如此。2009年经济及社会理事会高级别会议关于执行全球公共卫生方面的国际商定目标和承诺的部长级宣言确认需要一个公正、透明、公平和有效的框架，来分享 H5N1 和其他流感可能造成人类大流行病的病毒，并分享利益，包括及时取得并向贫苦人民、尤其是发展中国家的贫苦人民分发负担得起的诊断和治疗方法，包括疫苗。宣言进一步呼吁充分执行《国际卫生条例》，以加强国家、区域和国际各级的监视和应对能力。

21. 外交政策界的支持和承诺有助于世卫组织和各成员国努力制订这样一个框架，以可预测和公平方式全面对抗大流行病，使中低收入国家能够向脆弱群体提供疫苗/药品。未来对抗大流行病的办法将依赖及时分享生物材料及公平分享惠益。

## 5. 促使国际支持加强卫生系统

22. 对外交决策者来说，过去 10 年到 15 年，全球的卫生工作突出了另一个经验教训：如果没有健全的国家卫生体系，如果不采取国家和国际行动对抗卫生方面的威胁，就会身受其害。许多问题，包括外来援助的水平和低收入国家卫生工作人员的外流，使加强卫生体系的目标变得复杂。外交决策者可以提倡增加财政支持，改进卫生和发展部门之间的协调，并在互相冲突的国家利益之中创造出政策的连贯性。

23. 卫生工作人员的危机值得特别提到。某些国家和地区(尤其是撒南非洲)境内缺少卫生工作人员。在世界各地，卫生工作人员不但缺少，而且分布不均，妨碍卫生体系的运作和可持续性。控制卫生工作人员在国内和国际的迁徙情况，吸引和奖励卫生工作人员留在他们的工作地点，并鼓励他们发挥工作效率和生产力，这一切都有很大难度。过去数十年，卫生工作人员的国际迁徙在全世界有增无减，尤其是从低收入国家外移，而这些国家的卫生体系本来已经非常薄弱。为了解决这种情况，世界卫生大会呼吁制订一项《国际征聘卫生人员的业务守则》，<sup>4</sup> 从而展开一个包含许多方面利益攸关者的进程，以便明白宣布这项《守则》的内容，并制订一系列行动。

24. 卫生体系提供一个基础，供迅速扩大所需各种医疗工作的规模，以实现卫生方面的千年发展目标，并对抗卫生方面新出现的威胁，但须遵守《国际卫生条例》(2005 年)的规定。重新发起初级保健，<sup>5</sup> 目的在推动全面免疫的目标，包括努力确保拥有管理优良、配备适当工作人员、设备良好的卫生体系，能够在社区参与的情况下从事预防和治疗的工作。同样也需要订立防治各种疾病的特设方案。

25. 确保有效、运行良好的卫生体系是改进妇幼保健的关键因素，而妇幼保健仍然是由于全世界在卫生方面最大的不平等现象和千年发展目标 4 和 5 的进展缓慢而受到阻碍的一个领域。除非卫生体系得到加强，否则就无法发展有效的妇产保健方案。在这方面，外交决策者必须努力增强政治决心、承诺和保证，增加国际合作与援助，确保所有妇女和儿童都能够得到、可以找到、可以接受并负担得起保健服务、熟练的卫生工作人员、设备、基础设施和营养，特别注意撒南非洲的情况。

26. 如果不做出紧急的改善和长期的承诺，使卫生体系发挥功能，可以利用而且负担得起，卫生方面的千年发展目标就很难实现。秘书长已经指出必须加强卫生体系，作为需要联合国系统内外协调努力的一个关键领域，并将其作为他任职期间的优先事项。他特别参与努力处理人力资源危机和社会保健，而社会保健是保

<sup>4</sup> 世界卫生大会 WHA57.19 号决议。

<sup>5</sup> 世界卫生大会 WHA62.12 号决议。

障穷人使其免于自付医疗费用的惨痛经验的必要条件。鉴于各国卫生体系的现状，并鉴于有若干全球性计划负责资助卫生工作，外交政策界参与宣传和支持加强卫生体系是确保未来可持续行动和支持的关键。

## 6. 应对全球卫生行政所面临的挑战

27. 过去 10 年到 15 年，各种行动者、战略、倡议、外交论坛和筹资机制的激增。同时，全球化增加了许多损害健康的危险和对抗这些危险的机会。各方日益认识到需要加强卫生和非卫生的论坛，以处理公共卫生方面更大的风险，并利用新的机会来保护健康，并且更确实地保证实现千年发展目标。在这方面，世卫组织能提供所需的专门知识，因为在联合国系统内部，世卫组织的管理作用和制定规范的功能已经变得特别重要。鉴于全球卫生影响到各个不同的部门，外交政策界的扩大参与，包括加强国家卫生与外交政策部门之间的联系和协调，能有助于改进全球的卫生行政。

28. 秘书长已经明确强调，各会员国和联合国必须争取民间社会、私营部门、基金会和学术界的参与并与其合作。为此目的，他聚集了联合国各实体的领导人、主要的民间社会组织的代表、私营部门机构的总经理、主要基金会的首长和热心全球卫生问题的学术界代表，协力处理全球卫生方面的优先问题。他为外交政策界定调，强调必须共同开展宣传和通信工作，并从政治上注意关键卫生问题，例如孕妇保健、被人忽略的热带疾病、非传染病和加强卫生体系的必要性。他在该领域的工作也得到相关行为体的共同合作。

## 7. 将卫生工作纳入一切政策，防治非传染病

29. 决定健康社会因素委员会的报告<sup>6</sup>中呼吁国际采取行动改善生活条件，处理资源的不公平分配，并通过加强公共政策，衡量、理解和评估其影响。目前已经显示，卫生部门以外的政策和行动对卫生有极大的影响，不是有害的影响（例如空气污染、水或环境的污染），就是有利的影响（例如教育、两性平等、有益健康的环境政策）。然而，许多国家的卫生部难以与其他部门协调，或设法影响在它们所负责的卫生体系之外的政策。决策人士在处理本身的政策时，应该从其他的部门间观点来考虑对卫生的影响——所谓“将卫生工作纳入一切政策”。外交政策界人士尤其能够尽更大努力支持这些政策领域之间的交叉关系。在这种部门间协作很成功的地方，卫生方面的利益就很大。同样，决策人士应该采取一贯、跨越各部门的行动，确保恪守他们与卫生有关的人权义务。

30. 对世界上许多国家来说，不解决与非传染病造成的健康问题日益沉重的负担，就无法改善全球卫生。各种慢性疾病，例如心脏病、中风、癌症、慢性呼吸

<sup>6</sup> 见决定健康社会因素委员会，《填补世代差距：以决定健康社会因素的行动实现健康方面的平等》，世卫组织，2008 年。

道疾病和糖尿病，是世界上遥遥领先的死亡原因，占死亡总人数的 60%，其中 80% 的死亡人数是在中低收入国家。这些疾病可以预防，但需要人人采取协调的行动。例如，各国和各利益攸关方协同行动，通过了《烟草控制框架公约》和比较不正式的《守则》，大大有助于控制某些慢性疾病。

## **B. 影响全球卫生的外交政策问题**

31. 第二类优先问题包括那些创造可能机会来支持国家和全球卫生或可能危害国家和全球卫生的问题。其中有些问题虽然发生在卫生部门范围之外，但对卫生可能产生不良后果，各国卫生部和国际卫生组织必须加以解决。提高外交政策界对卫生的意识，主要目的是使其更加了解非卫生部门所制定的政策对卫生的影响。

### **1. 安全、军备控制、武装冲突和冲突后的挑战**

32. 外交政策在传统上旨在确保国家安全，而许多安全问题危害到国家和全球卫生。这种危害包括扩散大规模毁灭性武器，使用造成滥杀滥伤的武器，武装冲突的不人道行为和冲突后出现卫生方面的危机。鉴于卫生部门在这些领域制定政策的能力有限，外交决策人士利用各种政策工具，包括利用“卫生透镜”来制定和监测国家和国际的安全战略并衡量其进展情况，就能够对卫生成果做出更有效的贡献。

33. 证据显示，距离实现千年发展目标最远的国家都是处于或正在脱离冲突的国家。这些国家在卫生方面缺乏进展的情况妨碍到全球在卫生和非卫生方面的目标的进展。政治暴力和冲突引起健康方面的短期危险。但是，冲突对健康、尤其是对精神健康的长期影响才是最严重的影响。医疗系统受到严重破坏，甚至崩溃，也使人们不能得到基本保健，尽管危机造成更大的需要。公共卫生体系丧失能力，在某些情况下接近崩溃，也可能阻碍人们努力加速推动过去在与卫生有关的千年发展目标方面的成就。冲突还导致人口的大量流动，从而可能导致疾病的进一步蔓延。

34. 冲突往往对与卫生和提供保健有关的其他领域有不良的影响。例如，有一种并不罕见的情况，就是救济和重建工作受阻于许许多多的问题，从交通和后勤到国家和地方两级的施政等等。确保顺利无阻地得到保健服务也是必须实现的一个目标。从救济过渡到发展给卫生部门带来独特的挑战，必须采取措施，着眼于恢复经济和社会生活的常态。加紧努力提高机构的能力，以追求卫生方面的长期发展目标并发挥公共卫生方面的基本功能，必须是广大的复原战略的一部分。

### **2. 全球经济和金融危机**

35. 世卫组织和世界银行预测，这场全球经济和金融危机正在对卫生、尤其是对脆弱人口和低收入国家产生有害的后果。卫生专家能确定并衡量这些后果，但是，

如果各国的外交部和外交人员不起带头作用，以缓解这场经济和金融危机为中心目标的政治和外交手段会把卫生方面的这种投入排挤到边缘地位。因此，外交决策人士必须发挥领导作用，宣扬这场危机在卫生方面的问题。

36. 当前金融危机的规模和范围之大，使世界经济面临迅速恶化的前景；危机导致信贷紧缩、资产价值降低、家庭开支减少、生产和贸易萎缩。在 2008 年最后几个月，全球的生产和贸易锐减。预测世界经济在 2009 年将缩减 2.0%，<sup>7</sup> 并且可能出现更悲观的境况，新兴经济体和发展中经济体的增长率将减缓。<sup>8</sup>

37. 在这种情况下，要在 2015 年以前把极端贫穷和饥饿的情况减半的千年发展目标将难以实现。这场危机将影响到所有国家，最贫穷和最孤立的国家将受到严重、特别重大的打击。农村和城市贫民家庭的生计已在迅速恶化。政府的支出和社会保障制度将受到消极的影响。全世界大多数地区正在迅速失去就业机会，而发展中世界的妇女正受到特别大的影响，当地将近三分之二的妇女从事没有保障的职业和没有报酬的家庭劳动。妇女担任非全时、季节性和短期的非正式工作的人数超出比例，因此被剥夺职业保障和福利。这些因素的累积影响也对人民的健康产生非常不良的后果。

38. 在这个危机时期，各国政府和政界领袖必须不断努力加强和改进本国卫生体系的业绩，保护全世界的人民、尤其是最脆弱的人们的健康。因此必须增加对卫生和社会部门的投资并扩大过去的成就，借以对抗这个经济衰退的时期。所需行动包括：保护穷人，特别是鉴于这场全球性经济危机，加上粮食无保障和气候变化尤其需要这样做；通过对社会部门和人力资源的投资促进经济复苏；增进健康的人力资本，因为这是经济生产力的基础，可以加速推动复苏，以谋求经济稳定；通过公平分配保健服务促进社会稳定，从而促成社会凝聚，防止国内和国际的社会动乱；通过社会保障来鼓励提高效率，利用预付款项和汇集资源来支付保健的费用。

### 3. 自然灾害和应急措施

39. 自然灾害使社会和政府承受巨大的压力，通常对受灾人口产生健康方面的不良影响。在危机期间，保健方面的不平等现象增加，需要特别努力满足最穷和最脆弱人群的需要。为了处理这种人道主义危机，外交决策者必须确保政府能够对自然灾害做好充分准备，作出有力反应。把卫生方面的考虑因素纳入预防和应对自然灾害的政策性战略和法律框架是极其重要的，在这个领域取得的教训能有助于拟订外交政策对抗其他有害健康的危机，包括能源、粮食和经济危机。

<sup>7</sup> 联合国经济和社会事务部，《2009 年年中世界经济情况和展望》（即将出版），更新联合国出版物，出售品编号 C.09.II.2。

<sup>8</sup> 世界银行，“沉重打击发展中国家穷人的危机”，2009/220/EXC 号新闻稿，华盛顿特区，2009 年 2 月 12 日。

#### 4. 气候变化

40. 在 2009 年 12 月即将举行的哥本哈根气候变化问题会议背景之下，各国政府正在进行气候变化方面的政治和外交活动。公共卫生部门处理人口中心流行病的方法可以用来修改政策和战略以减轻气候变化的后果，并使社会制度适应全球升温可能造成的生态变化。至于把卫生问题纳入气候变化的谈判之中，在卫生以外其它问题（例如有关武装冲突的国际人道主义法和国际救灾原则）的谈判中如何反映出卫生问题的经验教训可供外交决策人士借用。

41. 气候变化改变生物赖以滋生的物质和社会经济条件，从而影响人类的健康。这种变化影响淡水的供应，农业生产力，气候灾难的频率和分布情况，以及各种病媒传染疾病的特征和发病率。这些情况反过来又直接或间接地影响到社会经济条件。水灾的增加造成饮用水的缺乏，水媒疾病和急性腹泻的发病率提高，将进一步加剧社会的紧张并降低社会的稳定性。长远来说，卫生方面的最大影响可能不是来自自然灾害或流行病之类的激烈震撼，而是来自气候变化对各种维生系统的累积影响，而在发展中世界的大部分地区，这些系统已经承受重压。

#### 5. 粮食无保障

42. 2008 年全球粮食危机造成全球卫生方面的许多问题（营养不良），其原因是无法得到买得起而安全的粮食。虽然因为 2008 年下半年全球粮食价格降低而度过危机，但这场危机显示许多国家的社会多么容易受到粮食部门价格和供应情况波动的影响。这种波动情况的基本原因还没有消失，全世界仍然容易遭受粮食价格和供应情况更多冲击的影响。因此，外交政策采取行动应对粮食无保障问题，是全球卫生所需要的一项优先措施。联合国秘书长在 2008 年 4 月成立、由联合国各专门机构、基金会方案、布雷顿森林机构和联合国秘书处有关单位的首长组成的全球粮食保障危机高级别工作队促使采取统一对策应对实现全球粮食保障的挑战，是包括外交政策在内范围广大的多部门行动的一个实例。《全面行动纲领》勾勒出一个双轨步骤——为最穷苦的人民投资于粮食援助和社会安全网，同时增加对发展中国家农业的投资，增加人民的机会并使他们能养活自己，确保足够的营养，并维持收入的增加。持续优先处理脆弱群体的粮食和营养保障，是实现千年发展目标 1 的必要条件，也是实现卫生方面各项目标和全面实现千年发展目标的必要条件。

#### 6. 促进卫生，作为一种人权

43. 《世卫组织组织法》和许许多多的国际和区域条约以及国家宪法都揭示：享受可以达到的最高健康标准，是一种基本的人权。这项权利不仅包括可以得到、负担得起、文化上可以接受和优质的保健服务，还包括健康的基本决定因素，例如取得安全饮用水、适当的卫生设备、取得卫生有关的教育和信息。它要求各国政府，在现有资源的最大范围内，单独并通过国际援助与合作采取步骤，特别是

经济和技术方面的步骤，逐步争取这项权利的充分实现。提倡健康作为一种人权，有助于提高卫生在政治纲领上的地位，并意味着卫生是整个政府的责任。有一些联合国人权条约机构审查各国如何采取审慎、具体、目标明确的步骤，来履行它们与卫生有关的人权义务。联合国还有一个人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员负责向人权理事会和大会提出报告。外交政策界必须更重视卫生，将其视为一种人权，以便进一步加强这项权利，使人民有权力要求联合国所有会员国都尊重、保障并落实这项权利。

## 7. 移民

44. 人口在国界以内或越界移动的情况，现在比过去的规模要大得多，这种国内和跨国移动虽然对发展有积极贡献，但也促成疾病的蔓延、决定健康的各种社会因素的恶化(例如增加贫穷和加剧城市化)，并使薄弱的卫生体系承受压力。移动的人口有许多重叠的类别。围绕着移民过程的各种情况(包括边缘化、受人鄙视、暴力和剥削)可能使某些人口的健康更容易受到损害。<sup>9</sup> 移民问题本身超越卫生部门的权限，各国外交部必须了解需要与其他国家和国际组织合作解决移民的根本原因和后果。世界卫生大会关于移民的健康问题的决议<sup>10</sup>要求各成员国“促使与整个移民过程有关的国家就移民的健康问题进行双边和多边合作”。从外交政策和全球行动纲领方面来看，这项规定特别恰当，必须如此，才能达成国家间必要的共识、共同的价值观、统一的医疗方案和多部门的对话，借此促进移民人口的健康。

## 三. 公共卫生和外交政策的运作情况：加强全球卫生和外交政策的联系的各种举措和活动

45. 在第 63/33 号决议中，大会请秘书长就外交政策与全球卫生涉及的活动和举措提交一份全面报告(第 5 段)。本章描述在不同背景下的各种活动和举措，以说明公共卫生和外交政策的运作情况。这项概览并不提到每项活动或举措，而是提出在各国境内、各个国际论坛上和非政府行动者之间具有代表性的一系列这种努力。

### A. 国家一级的举措和活动：把全球卫生纳入外交政策的目标和进程

46. 若干政府认识到，它们的外交部常常必须处理全球卫生问题，所以宜于制定具体的国家战略，以便对全球卫生采取更有效的外交政策行动。迄今为止，两个带头的实例是瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国，前者在 2006 年制定一项战略，称为“瑞士卫生外交政策”，后者在 2008 年发布一项政府全面的“卫生是全

<sup>9</sup> 世界卫生大会的报告 A61/12。

<sup>10</sup> 世界卫生大会 WHA61.17 号决议。

球性的：联合国政府 2008-2013 年战略”。这些努力促使其他国家更可能愿意进一步制定正式、协调的外交政策和全球卫生的战略。其他国家，例如巴西、法国和泰国，虽然没有发布正式的战略文件，但已经加强外交政策与全球卫生之间的协调和连贯性。

## B. 外交政策和全球卫生举措

47. 2006 年 9 月，巴西、法国、印度尼西亚、挪威、塞内加尔、南非和泰国的外交部长提出了外交政策和全球卫生举措，因为他们希望“举出理由证明为什么全球卫生应该在国际议程上居于一个战略地位”。他们在《奥斯陆宣言》<sup>11</sup> 中概略提出一个行动纲领，其基本工作是从全球卫生安全的能力建设，面对全球卫生安全的威胁，并使全球化对人人有利。这项外交政策和全球卫生的举措已经成为加强全球卫生在外交政策中的重要性的重要努力。其成员除了创始国之外，可能增加。启动外交政策和全球卫生的举措的七个国家，在提出和促使大会通过第 63/33 号决议方面，起了重大作用。

## C. 国际和区域组织内部的举措和活动

48. 许多国际和区域组织日益注意有关全球卫生的外交政策行动。世卫组织，作为联合国负责全球卫生的专门机构，是外交政策行动的中心。世卫组织日益参与加强外交政策与全球卫生之间联系的各种举措和活动，包括通过《世界卫生条例》(2005 年)和《烟草控制框架公约》。世卫组织还采取步骤，使人更深刻了解外交政策与全球卫生的关系，包括委托进行研究、举办座谈会、成立一个单位专门讨论这个问题，并在洛克菲勒基金会和外交政策和全球卫生举措的支持下，建立关于外交政策和全球卫生(包括全球卫生外交)的一个非正式联系网络。

49. 联合国还目睹许多活动突出全球卫生在外交政策中的重要性。这包括联合国安全理事会对艾滋病毒/艾滋病的关切、大会讨论艾滋病毒/艾滋病问题的特别会议、联合国对千年发展目标的支持、世界银行强调卫生是经济发展的一个关键部分的努力、联合国系统流行性感冒问题协调员的任命。此外，秘书长指出使人民过着更健康的生活是联合国改革效力的一个试金石。

50. 外交政策界人士参与新的一系列国际性举措以唤起人们对卫生问题的关心和支持，其程度远比在过去热烈。其中包括卫生体系新的国际筹资办法高级别工作队、新的发展筹资办法领导小组、设立全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、国际药品采购机制、千年基金、国际卫生伙伴计划、卫生方面的千年发展目标全球宣传运动，以及若干其他类似的努力。反面来说，外交政策界日益关心并参与

<sup>11</sup> “奥斯陆部长级宣言——全球卫生：当代迫切的外交政策问题”，The Lancet，第 369 卷，第 9570 号，第 1373-1378 页。

努力商订办法，以提高援助的实效，包括经济合作与发展组织的工作以及 2005 年《援助实效问题巴黎宣言》和 2008 年《阿克拉行动纲领》等协定的通过。

51. 过去 10 年至 15 年，卫生问题更常常出现在全世界的区域组织的议程上。例如，东南亚国家组织、亚太经济合作论坛、欧洲联盟、非洲联盟、南方共同市场、南美洲国家联盟和上海合作组织已经采取步骤促进卫生方面的区域合作，包括举行卫生部长会议、发表关于卫生方面某些挑战的宣言、商订共同战略以对付卫生方面的威胁、合作防范大流行性流感、支持利用全球性卫生体系、处理决定健康的社会因素、增加取得药品的机会、增加卫生方面的人力资源，并建立监视、应对、药剂和电子保健的能力。

#### **D. 其他政府间进程，包括双边关系**

52. 其他政府间进程也参与更多与卫生有关的外交政策举措。例如，8 国集团已经成为全球卫生方面一个比较重要的行动者，因为该集团在这方面做出了许多承诺，包括支持设立全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金，增加人们接受艾滋病毒/艾滋病治疗的机会，支持消灭小儿麻痹症，并加强低收入国家的卫生体系。高中收入国家还合作建立全球卫生的新筹资机制。这些机制包括国际免疫工作融资机制、国际药品采购机制、肺炎球菌疾病的预先市场承诺和千年基金。

53. 作为以教派为基础的一个政府间进程，伊斯兰会议组织已经使卫生问题更加突出，因为该组织的各国卫生部长在 2007 年和 2009 年通过了他们最初两项决议。这些决议处理许多不同的问题，例如防治疟疾、消灭小儿麻痹症、新出现的生物安保问题、烟草控制、卫生方面平等地位、防范和应对紧急情况。伊斯兰会议组织还同意与联合国合作在全球消灭小儿麻痹症。另一个政府间进程——葡语国家共同体——也把卫生方面的举措纳入其工作措施，包括培养卫生工作人员、促进健康、监视、卫生信息和宣传。

54. 在双边关系方面，许多国家从事卫生方面的活动，作为其外交政策的一部分。一些最著名的双边举措是由美国提出的，美国总统的《艾滋病紧急救援计划》是历来推动规模最大的双边卫生方案。双边卫生活动也出现在捐助国提供的发展援助之中，它们往往把低收入受援国专为某种疾病而设或与卫生有关的项目作为援助的对象。其他双边举措包括输出卫生人员并使用医院船向低收入国家提供医疗服务，作为卫生外交的两种方式。

#### **E. 非政府和学术界的举措和活动**

55. 全球卫生一跃而为外交政策问题，已经引起诸如慈善基金、专题性非政府组织、智囊团和学术机构等非政府团体越来越大的注意。例如，世卫组织在洛克菲勒基金会的支持下，利用非政府组织、智囊团和开设全球卫生、外交政策以及全球卫生外交课程的学术机构的专长，正在建立全球卫生外交的全球联系网络。

56. 非政府行动者正在进行研究、政策分析和宣传，提供教育机会，拟订训练方案。目前这种非政府机构的努力在高收入国家最为常见，特别是在加拿大、瑞典、瑞士、联合王国和美国的学术机构中进行，不过这种努力在其他国家也越来越多。外交政策和全球卫生举措的出现反映出其成员国以及中国、印度和俄罗斯联邦等国的机构日益注意此事。

57. 外交政策和卫生方面的研究和能力建设所需的资金来自政府和非政府方面，例如比尔及梅林达·盖茨基金会、洛克菲勒基金会、瑞士、欧洲联盟、以及美国 and 联合王国的机构。

## 四. 结论和建议

### A. 结论

58. 外交政策界参与和关心全球卫生的程度已经急遽增加，使全球卫生与外交政策之间的关系成为联合国、世卫组织、许多政府间组织和进程以及国家政府日益重视的问题。这一改变显示更加需要通过全球卫生举措、重视卫生的多部门政策和宣传，进行协调、持续的国际合作，以改善个人、国家和全球卫生的成果。

59. 外交决策人士和全球卫生专家已经表示需要一个共同的框架，来强调亟须应对全球卫生方面的挑战，以实现个人、国家和国际的安全；争取国家、区域和全球的幸福；促进低收入国家的经济和社会发展；并通过保障人权和提供人道主义援助，促进人类的尊严。

60. 全球卫生的问题和举措越来越时常地出现在外交政策的范围之内，包括双边关系、区域组织、其他政府间进程和多边机构。

61. 外交政策应该发挥一种明显的作用，促使并支持采取各种办法对付卫生方面的紧急挑战，并对付对国家和全球卫生产生不利影响的非卫生方面的问题。

62. 各个主要的有关机构、组织、部会和其他关心此事的利益攸关者增加外交政策与卫生之间的对话，共同分析问题，并在国际、区域和国家各级进行合作，可以促进各部门和国际组织的政策协调，并使全球卫生和外交政策获得更好的成果。

63. 全球卫生的外交政策活动增加双边、区域和多边的形式，因此尤其必须更深刻了解全球卫生的外交政策活动的性质、范围、强度和实效。要达到这个目标，需要更有系统地开列并分析外交政策活动，包括记录外交决策人士在讨论和处理全球卫生问题时所经历的政治过程，并评估全球卫生对外交政策的影响。

64. 同样，为了争取外交政策界人士更多参加和支持，必须确定卫生部门与外交政策方面的对话和互动的优先事项。尤其是，国家的外交政策部门和机制可以用

来促进卫生的手段，包括取得所需的资金，会大有帮助。更多了解外交政策的动态，对卫生部和卫生人员也会有帮助。

65. 正式、跨政府的战略和协调进程是一个很有成功希望的方法，来改进外交政策在全球卫生方面的敏锐性、能力和成绩。

66. 为了促进全球卫生作为外交政策的一种战略利益，具有地域代表性组织，如外交政策和全球卫生举措、区域组织以及联合国、世卫组织等多边机构，必须发挥领导作用，主动加强全球卫生与外交政策之间的关系。

## B. 建议

67. 鉴于国家各部和政府间组织(包括联合国和世卫组织)的各自作用和责任，各会员国不妨考虑下列各项建议：

(a) **查明对全球卫生方面哪些优先问题需要采取外交政策行动，并查明国家、区域和全球卫生工作如何能有助于实现外交政策目标。**清查国家和多边机构有关全球卫生的外交政策活动(包括国内的政府进程和机构间进程)，以便全面了解全球卫生与外交政策如何联系起来；

(b) **加强全球卫生的外交政策活动的政治和体制基础**，其方法是强调全球卫生是在国内和整个国际社会实现安全、繁荣、平等和尊严的一个组成因素，因此也是外交、卫生和全球政策的一种战略利益。为此：

(一) 制定战略指导外交决策人士、卫生专家和机构间协调机制如何推动全球卫生，作为外交政策的一种战略利益；

(二) 把卫生方面的考虑因素纳入对抗自然灾害和武装冲突行为的政策和法律框架，同样也使保护健康成为应对大规模危机(例如粮食短缺、全球经济危机、气候变化、冲突后重建和发展)的政策的一个目标；

(三) 与其他国家和伙伴机构合作，预防并尽量减轻全球卫生方面新出现或再出现的各种威胁，包括酌情商订关于有效集体行动的新战略；

(c) **增加决策人士可以得到的卫生信息的质量和数量，并增加外交政策与全球卫生相互作用和全球卫生外交的联合分析。**为此：

(一) 有系统地收集、分析和分发关于综合处理和推动全球卫生作为外交政策一种战略利益的最佳做法，并促使卫生部门更加了解卫生与外交的关系。确保协调、合并和提供卫生信息，是支持卫生与外交政策对话和行动的必要条件；

(二) 更大力、透明地监测和评估有关全球卫生的各项外交政策举措和活动；

(d) 促使各个外交论坛更踊跃参与改进有关全球卫生的外交政策努力，并促进它们之间的政策协调，其方法是在现有各个卫生和非卫生的外交论坛内部努力促进全球卫生方面的政策协调、减少风险并利用机会。其中可以包括参与迄今尚未集中注意全球卫生问题的外交政策和外交进程，例如建设和平委员会；

(e) 提高外交人员和卫生官员在全球卫生外交方面的能力，增加这方面培训，并为此目的制定训练标准和来源公开的资料、教育和训练资源。应该考虑到低收入国家的特殊需要。世卫组织应与伙伴机构合作，鼓励制定全球可以参加、来源公开的课程、教育和训练材料和方案，以期增进外交决策人士和全球卫生专家在全球卫生和卫生外交方面的知识。在适当情况下，应制定为外交政策和卫生人员提供全球卫生外交训练的标准的课程，特别是在国家和区域的外交学院和研究所提供这种训练的标准和课程。

---