

**2009 年实质性会议**

2009 年 7 月 6 日至 31 日，日内瓦

临时议程* 项目 2(c)

高级别部分：专题讨论**经济及社会理事会 2009 年高级别部分专题：当前全球和国家趋势及其对包括公共卫生在内的社会发展的影响****秘书长的报告****摘要**

世界经济正处于自大萧条以来最严重的金融和经济危机。2009 年，几乎所有经济体都会出现显著的减退，发达经济体的收缩转变为所有其他国家增长减弱。减退正通过贸易迅速扩散，估计 2009 年的贸易额大约下降 9%。很多国家的失业率正在增加，对国民预算造成紧张，并对家庭可支配收入造成压力。在众多发展中国家，危机对就业造成不利影响，对于为实现千年发展目标特别是消除赤贫和饥饿目标所作的努力是一项重大挫折。全球财政和经济危机的影响显然加剧了前度粮食危机和能源危机的影响；根据一些估计数，此一影响把 1.3 亿人至 1.55 亿人推入贫穷境地。

本报告分析了这些趋势对社会发展的影响，侧重贫穷和饥饿；社会凝聚力；在社会保护、安全网、教育和卫生等社会领域的公共开支；就业保障；粮食保障。本报告特别注意当前趋势对有关卫生目标的影响，并就如何应对有关挑战提出一些建议。

* E/2009/100。



一. 引言

1. 本报告侧重：(a) 当前全球和国家趋势，特别是在全球财政危机和经济危机、燃料和粮食价格波动发生之后；(b) 这些趋势如何对社会发展造成影响；(c) 这些趋势对推行公共卫生目标，包括实现世界卫生组织极力推动的“人人享有健康”目标有何具体影响；(d) 在短期、中期和长期内，如何解决出现的挑战。
2. 应配合秘书长关于“执行国际商定的关于全球公共卫生的目标和承诺”专题的部长级年度审查报告一起阅读本报告。

二. 当前趋势

3. 世界经济目前处于自大萧条以来最严重的财政和经济危机。经过几年的全球强劲增长之后，预测世界经济在 2009 年大约收缩 2%。然而，根据较悲观的假设，今年世界总产值预计下降 3.5%。¹ 几乎所有经济体在 2009 年会出现显著减退，发达经济体的收缩转变为所有其他国家增长减弱。特别令人关注的事实是，众多发展中国家的增长将低于为实现千年发展目标作出有意义进展所需的水平。
4. 国际贸易流动遽然下降、商品价格瓦解、国际旅游业下降和汇款减慢，造成众多发展中国家经常账户结余大幅度减少。同时，由于一些新兴国家的资本流动大批反向流出，加上外部筹资费用激增，妨碍了投资活动，对国家货币造成贬值压力，使很多新兴经济体出现国际收支危机。
5. 全球减慢正在通过贸易迅速扩散。世界贸易组织估计，2009 年的全球出口量大约减少 9%，发达经济体的出口量平均下降 10%，发展中国家出口量减少 2%至 3%。
6. 经济活动的另一个制约因素来自公司信贷市场的紧缩条件。由于贷款条件抓紧，零售业和企业公司发现越来越难获得商业业务所需的资金，在很多情况下威胁到它们的生存和危及数百万个工作职位。因此，众多国家的失业率正在增加，对社会开支造成紧张，并对家庭可支配收入产生压力；由于家庭开支不断紧缩，可能导致经济进一步收缩。在众多发展中国家，危机对就业造成不利影响，对于为实现千年发展目标、特别是消除赤贫和饥饿目标所作努力是一项重大挫折。国际劳工组织在 2008 年底的初步估计数表明，失业人数将从 2007 年的 1.79 亿人增至 2009 年的 2.03 亿人至 2.31 亿人。²
7. 根据世界银行的脆弱性评估，约有 40%的发展中国家受到财政危机贫穷后果的高度影响，另外有 56%的发展中国家受到中度影响。只有 1/3 受影响国家有适当的财政能力进行反周期性开支。此外，1/3 有适当财政能力的国家依赖援助，

¹ “至 2009 年中截止世界经济状况和展望”，经济和社会事务部即将出版。

² 国际劳工组织，《全球妇女就业趋势》（日内瓦，国际劳工局，2009 年 3 月）。

并将需要外来支助为增加的开支筹资。3/4 受影响国家财政能力有限，需要利用援助来保护贫穷家庭。³

8. 2008 年的石油平均价格每桶约为 94 美元，2009 年期间平均价格每桶可能约为 50 美元。石油输出国组织估计成员国的石油收入总额约为 4 000 亿美元，不到 2008 年 9 000 亿美元价值的一半。这点将对这些国家的财政结余和经常账户结余及其资助社会发展活动的的能力产生不利影响。另一方面，这点将缓和石油进口国预算受到的压力。

9. 虽然农业商品价格仍然偏高和波动激烈，但自从 2008 年中以来已显著下降。联合国粮食及农业组织的粮食价格指数从 2008 年 6 月的高峰 214 降至 2009 年 3 月的 141，下降超过 34%。财政危机、更重要的是全球衰退造成农业商品价格显著下降。虽然国际价格下降，但是几个发展中国家的国内粮食价格仍然非常高昂，影响到低收入人群的粮食取得。

10. 与此同时，气候变化的威胁日益严重。最近的一些研究报告表明，变化速度比以前预测的速度要快得多。在继续努力争取实现根据《京都议定书》对《联合国气候变化框架公约》作出的承诺的同时，又开展了下一步的谈判，以便 2009 年 12 月在哥本哈根达成协议。所有的证据表明需要大量的集体行动减少温室气体排放，并需要在哥本哈根达成一项全面协议，其中包括解决气候变化对环境和发展造成的挑战。

11. 在当前极不稳定的时期，使人感到放心的是，20 国集团领导人在最近的伦敦首脑会议上表示，他们致力于消除保护主义压力，继续努力争取实现千年发展目标。他们特别作出坚定的承诺，支持社会保护，创造富有活力、可持续和绿色的复原。

三. 当前趋势对社会发展的影响

A. 对贫穷和饥饿的影响

12. 由于经济增长降低，世界银行 2009 年的估计数显示，和危机发生前的估计数比较，将另有 4 600 万人在每天生活费 1.25 美元的贫穷线以下生活，另外 5 300 万人则受困于每天生活费不到 2 美元的牢笼内。⁴ 全球财政和经济危机是在 2008 年经历的粮食和能源价格迅速激增之后接踵而来的，把 1.3 亿人至 1.55 亿人推入贫穷境地。⁵

³ Louise Cord 等人，“全球经济危机：戴上贫穷透镜评估脆弱性”，政策说明（华盛顿特区，世界银行，2009 年）。

⁴ 世界银行，“危机对发展中世界打击沉重”，新闻稿，2009 年 2 月 12 日。

⁵ 必须指出，使用购买力平价汇率可能严重低估粮食危机对贫穷的影响。

13. 高昂的粮食价格对健康和营养水平造成严重破坏，增加了农村贫穷家庭的脆弱性。全球财政和经济危机是另一个冲击，可能对全球饥饿情况产生严重影响。粮食及农业组织表示，粮食价格上涨，在 2007 年和 2008 年使 1.15 亿人挨饿，使受到饥饿和营养不良影响的总人数增至 9.63 亿人。

14. 面对这种情况，对于能否至迟在 2015 年实现将赤贫和饥饿减少一半的目标这点有严重疑问。财政和经济危机可能影响到所有收入类别，可是粮食价格上涨特别影响到社会最贫穷阶层。由于危机对建筑、制造业和旅游业等对收入敏感的部门就业产生的影响，以及对公司、政府开支和社会保护制度产生的影响，城市穷人面临的危险可能最大。由于农村地区生产的商品数量和价格下降和市区或海外转账减少，农村地区所受影响可能最大。

B. 对社会凝聚力的影响

15. 在当前经济困难时期，社会凝聚力受到威胁，因为社会压力增加，一般暴力事件上升，尤其是针对妇女的暴力事件增加。秘书长关于暴力侵害妇女的一切形式的深入研究指出，暴力侵害妇女的行为降低受害者/幸存者为家庭、经济和公共生活作出积极贡献的能力，还消耗社会服务资源，包括保健机构、司法系统和雇主的资源，降低受害者/幸存者、他们的子女甚至施暴者总的教育成就、机动性和创新的潜力。⁶ 根据研究人员的保守估计，暴力侵害妇女的全球代价每年达数十亿美元。⁷

16. 此外，失业率增加，贫穷率不断上升和普遍的失望感，就有可能引起社会矛盾，在本国居民和移徙居民之间可能造成紧张。在危机时期，由于针对外国工人的不满情绪增加，移徙者可能成为代罪羔羊。缺少社会凝聚力可能破坏为处理这些危机后果和为实现千年发展目标所作的努力。各国政府必须确保为解决失业和贫穷日益增加所作的努力也同时推动社会凝聚力，因为社会融合对于实现千年发展目标是有必要的。

C. 社会领域的公共开支

17. 当前的全球财政和经济危机的经济后果会对社会发展，特别是会对争取实现有关卫生目标和其他千年发展目标的进展产生严重不良的影响。富有国家的财政压力可能促使它们削减官方发展援助，而这种援助是很多最贫穷国家卫生经费筹措的一个重要来源。适应气候变化也有财政代价，因为必须挪用援助资源。由于经济下滑，低收入国家的财政收入也会下降，这样可能迫使它们的政府削减财政开支，对人类发展造成深远影响。因此，必须自觉地作出努力，维持或划拨大量

⁶ A/61/122 和 Add. 1 及 Corr. 1。

⁷ Tanis Day, Katherine McKenna 和 Audra Bowlus, 《暴力侵害妇女的经济代价：文献评价》(2005 年)，为编写秘书长关于暴力侵害妇女的一切形式的深入研究而编纂 (<http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/expert%20brief%20costs.pdf>)。

资源用于基础设施、粮食生产、教育和卫生方面的公共投资，以实现千年发展目标。

18. 为了应对危机，一些国家，包括发展中国家增加了教育和卫生开支，方法是拟定新方案或增加旧方案的资金(见下文方框一和二)。此外，兴建学校和医院成为几个国家的农村发展方案的一部分。

方框一

南非

南非政府提出了一项扩张性的预算，确定预算赤字升至国内生产总值(国内总产值)的 3.9%，以此作为暗淡的经济前景的对策，同时维持关于长期发展挑战的方案。在教育战线，南非政府将另外提供 81 亿兰特雇佣更多的教师和增加他们的薪酬。此外，将增拨 40 亿兰特给学校营养方案。在卫生服务方面，将成立一个新的单位——国家标准遵守办公室-处理提供服务的质量问题。将增拨 18 亿兰特用于为儿童接种三种新疫苗。艾滋病毒/艾滋病方案开支到 2009/2010 年度将超过 50 亿兰特。将另外提供 53 亿兰特提高保健工作者的薪酬和增加工作人员员额。

资料来源：南非财政部长 Trevor A. Manuel 2009 年预算咨文，2009 年 2 月 11 日。

方框二

中国

2008 年 11 月，中国政府提出了 4 兆人民币(5 860 亿美元)的一揽子刺激方案，这笔数额相当于国内总产值的 15%。有关开支摊开两年使用。到 2009 年 3 月，中国政府审查了其计划，决定更加侧重社会福利项目、农村发展和技术进步。铁路、公路、灌溉和机场兴建项目等公共基础设施获得最大份额的拨款，占 38%。第二大份额 25% 拨给 2008 年 5 月受到四川地震影响的地区重建。接着是社会福利项目，包括建造廉价住房、改造贫民窟和其他社会安全网项目，占拨款 10%。农村发展和技术进步拨款份额相同，各占 9%。由于中国是世界上第三大经济体，维持适当稳健的经济增长有助于缓和全球减退造成的影响。

资料来源：《金融时报》、2008 年 11 月 10 日；《经济观察家在线》，2009 年 3 月 7 日。

19. 社会开支的任何减少都会对妇女和女童造成重大影响。此外，教育和卫生领域等社会服务和保护方案减少也会对妇女和女童造成不利影响。在卫生、营养和教育方面对妇女产生的不利影响还会产生更为严重得多的代际影响。

20. 由于男女之间工资差距以及妇女由于要养儿育女中断工作，减少了正规就业时间，在社会保护措施与雇员个人缴款挂钩的正规部门对妇女有偏见。一些政府

通过划拨最低养恤金、向低收入群体进行重新分配以及对照料儿童的年份给予信贷，解决工作母亲面临的劣势。⁸ 然而，在经济下滑时期，这些努力可能受到限制。此外，由于受到正规部门的排除（或正规部门的收入大量减少），迫使人民进入非正规部门活动，这样可能增加供应，但有可能降低收入。必须制定适当的社会安全网，这个安全网应提供一套可预测的制度化机制，帮助遇险的家庭应付冲击。

21. 当前经济危机的冲击进一步影响到国家养恤金制度。由于人口老化和行政管理疲弱，加上提前退休和负担不起的福利开支，对养恤金结余和总的公共财政造成额外负担。发展中国家养恤金制度的普及率有限，使大多数的老人得不到社会保护。

22. 很多政府虽然认识到社会领域公共开支的重要性，但由于政府收入不断减少和举债筹资日益困难，可供选择的办法有限。此外，如果考虑到过去两年通货膨胀快速的因素，社会发展方面的公共开支按实值计算几停滞不长。几个国家虽然设立了社会援助基金，但财政紧缩措施更可能影响到这些基金的供应。

D. 就业保障

23. 工作流失也在迅速增加，工业化国家和发展中国家业已宣布了进一步的解雇。如上文指出，国际劳工组织的初步估计数表明，2009 年的失业人数将增至 2.03 亿人至 2.31 亿人。在经济合作与发展组织国家，2008 年 12 月的失业率已经达到 6.8%，比一年前增加了 1.1%。发展中国家在 2009 年可能至少失去 5 000 万个工作职位。由于发展中国家超过半数的劳动队伍的就业条件已经低于体面工作的条件，经济危机对劳动穷人生计的影响比失业率增加所体现的情况要深刻得多。预计就业不足率也会遽然增加。

24. 金融市场激烈波动对体面工作的前景特别产生有害的影响。应当指出，即使是在新近的经济扩张时期，平均实际工资停滞不长或下降。过去的经验表明，在经济下滑时，由于失业和削减工资，最脆弱者受到最严重的影响。⁹

25. 在就业保障减少方面存在很多性别差异。妇女的就业保障低于男子，因为妇女较为常见的是在临时部门和非正规部门就业。当就业保障降低、收入下降时，女童更可能退学帮补家庭和做农活。这样在人力资源基础方面造成长期不足和不平衡，使一些国家更难从经济危机中复原。失业造成贫穷，如果家庭收入消失，无法满足最低限度的生计，妇女和女童更可能受到贩卖。此外，失去生计的妇女

⁸ Emily Esplen, 《性别和照料：概览报告》，BRIDGE, Institute of Development Studies, University of Sussex, February 2009)。

⁹ 国际劳工组织国际劳工研究所，《2008 年工作世界报告：金融全球化时代的收入不平等》。

和女童常常被迫以性交易换取粮食、住所和货物，对她们的性健康和生殖健康造成更多危险，并增加了基于性别的暴力、意外怀孕和感染艾滋病毒的风险。

26. 关于移徙工人，在国际合作与有关社会发展的规范框架方面有了进展，例如包括设立了全球移徙与发展论坛，把国际移徙与发展的挑战和利益列为发展议程的当务之急。然而，在经济下滑时，移徙工人是第一批失业的人。各国为保护本国劳动市场免受金融危机的影响采取了行动，对移徙工人造成有害的影响。移民人口失业率日增也影响到汇回家的汇款数额。

E. 粮食保障

27. 粮食危机离消失还远，大家对于国际社会对这场危机可能变得较为乐观表示严重关注。粮食短缺情况可能再次出现。因此，必须作出解决粮食危机的承诺，包括人人致力于推动加强农业部门。不这样做可能对营养、公共卫生、贸易和环境的发展产生严重影响。2008年，长期挨饿的人数达到9.63亿人，其中70%住在农村地区。每年发生的1000万儿童死亡事件约有一半是与饥饿和营养不良有关。无法取得土地、技术、市场、基础设施、信贷和减险机制等结构性问题，仍然是很多小农增加生产的重大障碍。

28. 全球粮食保障危机威胁数百万人民特别是世界上最穷的人的生命，因为他们生活的国家已经遭受严重和长期营养不良的折磨。¹⁰其中最脆弱的是妇女和五岁以下的儿童；这些儿童因营养不良而生病，身心不断受到不可逆转的破坏，对他们造成终生影响。妇女得不到公平的收入和信贷设施，而这些收入和设施对于确保获得充分、多样和富有营养的食物是必要的。

29. 发展中国家财政和经济危机的宏观经济影响对其农业部门和粮食保障也会产生重大的不利后果。对发展中国家的影响程度不但体现在增长率整体减退上，还体现在借款难及日益依赖国际信贷和转账以资助粮食进口和农业发展上。

30. 由于了解到解决粮食保障问题的急迫性，世界领导人出席了2009年1月26日至27日在马德里举行的人人粮食保障高级别会议，他们在会议上重新承诺按照千年发展目标的具体目标1，至迟在2015年将世界营养不足人数减半。

31. 马德里会议重申国际承诺，即大量增加财政资源和官方发展援助。会议还强调指出，迫切需要确定资金缺口和必要的额外资源用于现有的反饥荒机制。会议一共认捐55亿美元。从马德里会议到2008年6月3日至5日在罗马举行的世界粮食保障高级别会议，国际社会筹集了230亿美元。

¹⁰ 见世界卫生组织(http://www.who.int/food_crisis/en/)。

F. 营养不良和卫生挑战

32. 摄取的食物不足和疾病是造成营养不良的近因。粮食消费不足更易于染上传染病，而传染病又妨碍身体吸收充分食物。这些近因是由于无法充分获得安全和洁净的食物、不佳的妇幼保健做法和不能充分获得清洁饮水、安全的环境卫生和保健服务。粮食无保障、健康差和不合适的保育做法都与贫穷密切相关。穷人一般每天消耗热能不到 2 100 卡。低收入家庭的学龄前儿童发育障碍和疾病率大大超过较富有家庭，保育做法比富有家庭差。总的来说，慢性和急性儿童营养不良、出生体重低、不合适的母乳喂养和缺乏微量营养素，每年造成 360 万母亲和学龄前儿童死亡，占了学龄前儿童死亡总人数的 35%和全球疾病费用的 11%。营养不良造成的难产和疾病每年花费发展中国家 300 亿美元。粮食危机加上财政危机可能造成更多的微量营养素缺乏案例，增加消瘦、发育障碍和体重不足的案例。

33. 即使是在通常不算作缺粮的人口中，粮食价格增加也导致食物质量下降；食物数量减少前，食物质量首先下降。由于经济劣势群体发生微量营养素缺乏的情况和严重程度迅速增加，食物方面的这种变化对数亿人民的健康和营养状况造成严重影响。

34. 老年人也受到粮食危机的影响。很多老年人无法获得体面工作和缺少基本收入，使他们成为最易于受到粮食危机影响的社会群体之一。他们的食物和饮食习惯常常与青年人的有所不同，需要越来越多的特别营养，以维持功能不断衰退的器官系统。在短缺和高价时期，老年人获取粮食的能力更加有限。在缺乏社会安全网的情况下，包括老年人在内的经济最脆弱者首当其冲，而且受到的打击可能最大。

四. 对公共卫生的具体影响¹¹

35. 当前危机是在公共卫生正处于十字路口时刻到来的。对于实现千年发展目标已取得显著进展。儿童死亡率已告降低；艾滋病毒/艾滋病、结核病、疟疾、脊灰炎和受到忽视的热带疾病的治疗和预防有了改进、对健康具有长期影响的初级教育已大为扩充。然而，仍然存在很多挑战。尤其是在非洲产妇和新生儿死亡率方面毫无进展、营养问题相对受到忽视；在众多国家，不到半数人口得到适当的环境卫生或基本药物。

36. 当前的全球趋势和多重危机必然对公共卫生产生深远影响。特别有危险的国家包括需要紧急援助的国家和在卫生方面严重依赖捐助方资金的国家。受冲突影响或刚摆脱冲突的国家，或财政储备不多、机构薄弱或基础设施受到破坏的国家

¹¹ 本节参考世界卫生组织 2009 年 1 月 21 日的情况说明/2009/1，“金融危机与全球卫生”，高级别协商会议报告，2009 年 1 月 19 日，日内瓦。

特别脆弱。另一些国家，特别是小岛屿发展中国家、容易发生风暴和旱灾的国家 and 具有大面积低地的国家，在必须应对经济下滑的同时，还要应付气候变化迫在眉睫的影响。

37. 虽然仍在分析当前危机的影响，但过去的经验表明，随着失业率增加、社会保护安全网不足、储蓄和养恤基金流失和保健开支下降，民众的健康和保健服务将恶化。很多私人健康保险人将被迫薄利经营，后果可能是提高保费和减少提供的福利。国际劳工组织估计，全球人口 1/3 以上无法得到所需的保健服务。非传染性疾病可能增加。由于精神压力增加，将出现精神病、抑郁和焦虑、使用酒精和其他有害物质可能激增等新问题。由于危机，必须特别注意对脆弱人口、妇女、老年人和青年健康的影响。¹²

38. 财政和经济政策与公共卫生密切相关。公共总开支的规模影响到拨给保健部门的总额。教育、水和环境卫生的开支拨款也至关重要，而经济增长以及分配对健康的其他重要决定因素，特别是对营养和教育产生重大影响。由于很多保健干预的特点，使这些干预对财政调整特别敏感。由于必须确保服务的连续性和供应药品治疗重大疾病，临时削减经费或中断经费可能对保健成果造成严重影响。由于保健开支的特点，包括培训和征聘性质复杂，使可预测的前瞻性预算规划工作更形重要。因此，当前危机的财政后果有可能对保健部门造成严重影响。

39. 公共卫生和社会政策也是互相关联的。举例说，保健费用可能增加，会使很多人不易获得保健服务，这样将会对社会和经济产生重大影响。保健、劳动市场和创收之间的关系特别密切，因为工人越健康、生产力越高，发病率和死亡率越低，劳动力供应就增加。另一方面，失业连带造成与就业相连的保健福利的丧失。

40. 营养、教育、生活条件和工作条件等所有健康社会决定因素最终都可能受到当前多重危机的影响，而气候变化对健康和健康的社会决定因素造成越来越大的威胁。

41. 有证据表明，在经济困难时期，由于社会压力和暴力冲突增加，社会凝聚力就受到威胁。每年数百万人因暴力受伤致死。很多人受伤后幸存，但终身残废。

42. 在冲突后，公共保健提供了坚实的和平红利。很多国家和国际从业人员确定为提供基本服务给予支助，特别是在保健领域；这是摆脱冲突后的国家的一项经常优先事项。虽然单靠健康举措不能导致巩固和平，但向住在饱受战争摧残地区的民众提供保健是加强和解的一个途径。¹³ 为了保证继续努力争取复原和长期发

¹² 世界卫生组织，《消除一代的差距：通过对健康的社会决定因素采取行动实现健康平等：健康社会决定因素委员会的最后报告》（日内瓦世界卫生组织出版社，2008年8月），可上网 http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/en/index.html 查阅。

¹³ Fafo 应用国际问题研究所，健康与冲突：拟定以知识为基础的外交政策议程，2008年5月。

展，早日将公共卫生纳入建设和平战略和方案至关重要。必须建立明确的机制和程序说明建设和平框架内的保健情况。

A. 对保健开支的影响

43. 近年来，特别是在非洲有几个国家利用经济增长和援助额增加，提高保健开支。此举有助于实现有关健康的千年发展目标。当前危机可能使这些成就受到威胁，并危及有关健康的千年发展目标和其他千年发展目标。

44. 当前危机可以在几方面影响保健开支。经济增长放慢可能减少公共总开支，包括保健开支；由于利率和风险费增加，可能更难获得资本；可能对援助造成下调的压力。

45. 以往的经验证明，在经济下滑时期，有些政府蓄意保护保健开支，甚至增加保健开支；另一些政府则转移对社会部门的投资，常常损害公共卫生、发展和保障。在保健经费减少的情况下，财政障碍排除穷人和脆弱者获得服务，使很多妇女和女童受到影响。为了确保公平获得保健，在危机时期维持保健开支特别是最脆弱者的保健开支至关重要。

46. 为了减少保健方面的不平等和改进保健服务的取得，有效的健康保护支助包括顺应民需的国家保健服务、国家健康保险和社会保险或基于社区的保险。保健方面的社会保护涉及税收资助的保健资金等筹资机制，包括有条件的现金转移和凭单；国家和社会健康保险；私人健康保险，例如基于社区的计划和雇主计划。应促进负担得起的社会保健。

47. 从2000年到2007年，保健援助增加两倍以上，从2000年的15.8亿美元增至2007年的43.4亿美元。¹⁴ 必须维持这些援助水平。虽然重点必须是取得成果，但在危机时期，最需要帮助的可能是“表现差者”。援助实效也应当是一个优先事项。尤其重要的是加紧努力执行《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉协定》(A/63/539, 附件)，因为受援国需要能够配合本国优先事项的可预测和灵活的资金。

48. 当前危机的到来正值更多的行为体参与保健部门和筹资机制种类更多样化。这些机制包括集体业务举措、多边利益攸关方或公私伙伴关系、创新性的筹资机制、研究与发展联盟和依靠投资收入的综合保健系统举措等。¹⁵ 虽然这些举措有助于增加保健部门的资金，但这些举措本质上是助长周期性波动的，因此，在经济衰退时期，其收入可能下降。当前危机时期，如低收入国家和中等收入国家要实现千年发展目标，必须通过官方发展援助维持保健经费。为了动员私营企业和个人支助防治艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾的斗争，国际药品采购机制与在

¹⁴ 经济合作与发展组织，发展合作司在线统计。

¹⁵ 需要更多的数据了解经济下滑对信仰组织和社区组织以及其他非国家保健供应者产生的影响。

线旅游业的首席执行官宣布了一项新举措，允许在线订位的航空旅客每个航班向全世界的防治艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾的努力捐助 2 美元。

49. 行为体增多可能增加战略和政策分散的风险。纵向方案顺利地吸收了资金，并在各自领域取得进展，但需要采取更加平衡的办法，以便在保健系统和基本保健方面也作出改进。

50. 由于出口收入和资本流动减少，危机对国际收支以及对汇率和通货膨胀造成的后果也对保健产生影响。由于通货膨胀和贬值，进口的药物、原料和医疗设备的价格往往增加。依赖长期治疗的人特别有逐步日趋贫穷的危险。由于经济环境迅速恶化，治疗的提供和费用可能较快地出现变化。国际药品采购机制、Gavi 联盟和全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金等机制大大降低了特定药物和疫苗的价格。以非专利药代替也可以对抗费用增加。

51. 限制医疗费用的必要也可以为提高效率带来机会，举例说，可以争取不同方案之间的协同作用(如结核病和烟草管制)，并增加通信技术的使用。

52. 发达国家和发展中国家以及国际金融机构的领导人都公开对卫生与发展作出了坚定的政治承诺。经济合作与发展组织成员国和欧洲联盟成员国都承诺维持它们现有的援助水平。2008 年 7 月 7 日至 9 日在日本北海道洞爷湖举行的 8 国集团第 34 次首脑会议着重作为关键领域的卫生问题，确定了《全球卫生洞爷湖行动框架》。然而，8 国集团的援助已经落后于其 2005 年在苏格兰格伦伊格尔斯首脑会议上商定的目标。即使是在当前危机发生前，预测数认为，为了达到格伦伊格尔斯目标，至迟在 2010 年另外需要 340 亿美元(按 2007 年美元价值计算)。¹⁶ 另一方面，即使援助流动量增加，如果一如报导，国际货币基金组织在非洲撒哈拉以南的低收入国家支助的方案开支受到限制，¹⁷ 保健福利也会受到限制。

53. 为了响应秘书长的行动号召，2008 年 9 月 25 日在千年发展目标高级别活动上启动了一个保健系统创新性国际筹资政府间高级别工作队。该工作队将探讨如何鼓励非传统捐助者和专用于穷国保健的自愿收费，以及如何把官方发展援助作前期重投资，并向 2009 年 7 月在意大利 La Maddalena 举行的 8 国首脑会议提出报告。将于 2009 年 9 月向大会提出最后报告。

54. 总的来说，有很多建立意识的空间，了解当前危机如何影响保健开支。需要一个更牢固的证据基础，包括对性别问题有敏感认识的数据，以说明对保健(包括对妇女保健)进行长期投资带来的经济利益。¹¹

¹⁶ 经济合作与发展组织，发展援助委员会，“达不到援助目标？”，2008 年 11 月。

¹⁷ 国际货币基金组织独立评价处，《国际货币基金组织与非洲撒哈拉以南的援助》，2007 年。

B. 家庭求保行为方面的变化

55. 在经济下滑时期，最常见的影响是家庭越来越经常地向公共部门供应者谋求保健服务。由于对营养和生活环境等方面的影响，特别是贫穷家庭的保健需要又可能逐步增加。在这些情况下，除非保证公共部门服务得到充分的财政支助，在公费服务受到压力的时期，保健质量可能下降。保健专业人员可能出现“人才外流”的风险，这样可能使情况恶化。原因可能是发达国家按照其一揽子刺激措施扩充保健服务，而低收入国家则按照其厉行节约方案缩减保健服务。

56. 衰退对求保家庭的很多影响往往是隐性的。举例说，由于失去收入和丧失就业连带的健康保险计划，失业将对保健造成影响。此外，可能被取消的第一项保健是性保健和生殖保健以及预防艾滋病毒和性传播传染病的经费。个人特别是妇女和家庭将被迫支付用户费和灾难性疾病费用。这样几乎肯定会对谋求保健和利用保健服务的行为产生不利影响(尤其是对于最贫穷的 1/5 人口)，使这些人的健康状况进一步恶化。其他的影响可能包括：由于自付费用增加，性保健服务和生殖保健服务特别是避孕药具总的价格普遍增加，妇女退出计划生育方案和服务。

57. 通过降低保健的自付费用、鼓励利用保健服务、提供一些基于课税、基于保险或更常见的两者混合的保健付款机制，可以降低保健冲击对家庭的影响。在财政和经济危机时期，获得课税保险或保健保险向贫穷家庭提供的保险联营至关重要；在穷人不能付款的情况下，政府或官方发展援助的捐助极为重要。

58. 有条件或无条件的现金转移是向贫穷家庭提供现金的另一方法。用以鼓励保健行为的一些最常见条件侧重健康检查和满足营养上的需要，虽然以妇女为目标的无条件转移证明，对她们子女的保健开支结果增加。在危机期间，现金转移善于理顺受援者的消费，并确保继续对保健投资。所有这些目标明确的计划的一个共同缺点是，有关计划往往不大顺应援助需要方面的变化。

C. 为尽量减少不利影响国家之间及内部的合作机遇

59. 当前财政和经济危机可能在若干方面对保健成果造成影响。财政压力可能导致保健开支水平下降。由于身心两方面受到的风险因素增加，疾病发生率可能上升。危机改变了商定的相对价格，近而会改变家庭消费形态。一些保健的投入(例如药品)有很高的进口成分，其价格可能大幅上涨，供应量可能减少。此外，由于危机在就业形态和收入方面发生的变化能可能对保健成果和保健需求产生影响。¹⁸

60. 为了确保公共卫生部门免受多重危机的不利影响，建议的行动领域为：

¹⁸ 世界银行人类发展网卫生、营养和人口家庭，《金融危机期间的保健：大家从“印度尼西亚国家社会经济调查”中可以学到什么？》，讨论文件，2000年7月。

(a) 执行国际协调一致、互相充实的大型一揽子财政刺激计划，这些计划必须面向保健目标和其他千年发展目标。发达国家可以将一揽子财政刺激措施的一小部分拨给低收入/受到不利影响国家；

(b) 在危机时期，政府应维持保健开支。宏观经济对策应有利穷人，并以尽量减少对贫穷家庭的影响为目标。难题是在基本治疗服务与预防方案之间取得合理的平衡；

(c) 各国应继续承诺增加其援助总量。必须维持对保健和相关部门的援助，以至迟在 2015 年实现有关保健的千年发展目标。为了为保健筹集更多的资金，应进一步探讨如何发掘创新性的经费来源。在保健部门方面实施《援助实效问题巴黎宣言》的原则和《阿克拉协定》至关重要，因为外部资金必须更可预测；

(d) 必须对危机采取多部门对策，有必要拟定综合保健政策和方案。将要横跨几个部门协调政策-联合稳定价格的政策、降低购粮费用、帮助民众维持健康保险付款并使儿童继续上学。力求提供普及保健是这一综合政策的一个重要组成部分；

(e) 在经济下滑时期，由于病人往往更依赖公共部门提供服务，对公共服务的需求将增加。公共部门应当具备充分的财政和人力资源支持；

(f) 必须严格分析和监测当前危机对保健和发展的影响，包括进行区域合作，以尽早减轻和处理问题；

(g) 各国政府应承认民间社会组织作为服务提供者和倡导者的作用，并应把它们提供的资源和服务充分并入国家保健系统；

(h) 公共卫生是建设和平努力的关键，以确保长期的和平与可持续发展。

五. 管理当前全球和国家趋势的影响

61. 自 2008 年以来，发达国家的决策者实施了各种应急计划。提供了大批公共资金调整银行资本结构，通过政府局部和全部接管倒闭的金融机构，使政府在金融市场扮演积极角色。此外，在大胆放松货币政策后，财政政策措施进而站在第一线，设法激活经济活动；一些国家通过了重大的一揽子财政刺激措施。

62. 联合国系统行政首长协调理事会也公布了一项联合举措，协助各国和国际社会克服危机。2009 年 4 月 5 日，该理事会公布了九项联合举措应对危机的方方面面，加快复原。这些举措包括：(a) 通过世界银行-联合国系统的一个联合机制，包括通过世界银行拟设的脆弱性基金，向最脆弱国家提供额外资金；(b) 加强粮食保障方案；(c) 促进贸易，包括完成多哈回合；(d) 绿色经济行动倡议；(e) 全球就业契约；(f) 社会保护最低标准；(g) 满足人道主义需要的应急行动和加强

安全及社会稳定；(h) 建立技术基础设施方便推动革新和利用革新；(i) 加强宏观经济和财政监督和实施有效的经济预警系统，以及紧急设立一个联合国全系统脆弱性监测和警报机制。

A. 全球一级和国家一级的短期措施

63. 政府的一揽子刺激措施虽然目的是恢复全球经济，但应配合长期可持续发展目标。发达国家可以对基础设施、可再生能源和能效作出投资，作为治理气候变化斗争的一部分。发展中国家同样也可以使新的财政刺激配合其长期发展目标。

64. 也需要更多的稳定和可预测的外来援助流动。发达国家应刻不容缓地履行其援助承诺。此外，应实行更稳定的援助流动，方法是加强捐助方的协调和就低收入国家的支助水平达成多年协议。在当前危机情况下，向财政受到严重制约的发展中国家直接提供财政支助可能最为有效。

65. 必须大量增加国际流动资金和发展筹资，发展中国家才能够为其未尝债务重新筹集资金以及弥补财政和国际收支缺口。

66. 可以通过发放新的特别提款权、集国际准备金、增加多边发展银行的贷款能力和加快履行现有的援助承诺等措施来筹集额外资源。

67. 应在没有助长周期性波动政策的附带条件下提供更多财政资源，这些资源的目标应当是为了提高援助实效和改进援助的可预测性。

68. 在国家一级，必须加紧努力避免紧缩社会开支，包括社会保护、社会安全网、就业、教育和保健等方面的开支。

69. 即使是在低收入发展中国家，可以拟定国家资助的社会转移基本一揽子措施减轻危机对穷人和脆弱者的影响，并应把这种措施看成是投资于人民的长期议程的一部分。这种措施也能够对经济提供重大的财政刺激。

70. 虽然还不清楚危机对国际移徙和汇款的确切影响，但有明显的迹象表明，很多移徙者失去工作和收入的可能性很大，因此相应对汇款流动产生影响；汇款是发展中国家很多贫穷家庭的一项重要收入来源。国际社会应确保危机不会导致接受国强烈抵制移徙者，或对移徙实行进一步限制。这些限制一般对非熟练工人实行，往往加深穷人的苦难。

71. 关于保健，必须侧重初级保健和普及保健，提供一套着重预防的基本、成本-效益极高的干预和服务。

72. 使一揽子财政刺激措施配合保健目标和其他千年发展目标的工作可能包括：对能力建设投资和培训保健专业人员；提供服务，特别侧重初级保健，包括基础设施；旨在促进公共卫生目标的信息和知识工具。

73. 在粮食保障方面，必须满足脆弱人口的当前需要，同时通过解决基本根源培养长期的复原力。关于粮食和农业产出，长期投资包括扩充农村基础设施和改进市场准入、以及养护和补充自然资源。

74. 从短期来说，需要技术支助，以立即采取步骤，改进优质、安全、有营养、数量充分和多种多样的粮食的供应和取得，并向最无粮食保障者和营养最脆弱者提供营养支助。投资于营养是在当前危机下执行的一项最佳战略，因为这项投资对生产力、卫生和教育产生积极影响，增加发展中国家短期和长期增长的机会。

75. 通过生产人类幸福所需的粮食和创收，成功的农业政策可以有助于健康良好，而通过保护农业劳动力免于疾病，成功的保健政策也可以惠及农业。举例说，降低艾滋病毒影响的抗逆转录病毒疗法是非洲农业中一项最重要的劳力节省技术。农业多样化反过来又导致更大的复原力，增加农民应对保健问题的能力。农村经济也要多样化，要进入非农业生产部门，作为减少贫穷的手段。

B. 中长期措施

76. 在 2008 年 11 月 29 日至 12 月 2 日于多哈举行的审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议上，会员国商定必须对布雷顿森林机构进行全面改革，使这些机构更民主、更顺应当前和未来挑战。应积极推行这项决定，以增加最贫穷国家的发言权和选票。

77. 国际社会应当重新承诺加速完成多哈贸易谈判回合，取得有利于发展的成果。应尽力确保国际上不诉诸于保护主义和不公平的贸易做法。

78. 应设立专用特别基金或资金，确保社会领域的开支配合发展挑战，特别是人力资源发展领域的挑战。

79. 必须通过全国单一付款人安排、国家健康保险或其他形式的健康保险，或其他保险联营安排，加上对基于成果的筹资采取现代化的做法，为一套基本的预防和初级保健服务加强保健保险联营。在可能的情况下，应废除初级保健服务特别是计划生育、艾滋病毒和产妇保健服务的用户费用。废除教育特别是初级教育的用户费用也是非常有利的。

80. 也应加强监测和保健监督工作，以迅速查明对保健产生的影响，并应建立减轻影响的高级别机制。应建立一个预警系统，以监测危机对保健系统和卫生条件产生的影响，改进协调一致的对策，减轻对最脆弱群体的影响。

81. 为了帮助妇女取得保健服务(包括生殖保健服务)、减少妇女的保育照料负担，增加保健系统的公平性和效率至关重要。

82. 必须加强设计和实施农业技术的能力，并采取最佳做法扩大干预，提高粮食质量和增加品种，以及增加农业收入和就业。

83. 又应提供支助，将营养因素并入农业研究；采用技术；转移和传播品种及传播有助于改善营养、经得起考验、基于社区的小农技术和技巧。必须加强能力，以拟定和执行能够保护和促进营养的社会保护政策和安全网方案。也必须建立国家机构能力，以支持营养和粮食安全政策方案。

84. 应鼓励将两性平等观点纳入援助模式和活动，以增强援助提供机制。这样需要更有效地使用促进两性平等的预算编制，以便在财政危机的情况下，确保向妇女保健划拨充分资源。也有必要评估不重视暴力侵害妇女行为带来的经济代价，并使保健服务更顺应预防和治疗暴力侵害妇女行为的需要。也必须增强国家统计局的能力，以便为所有关于保健的指标建立按性别分列的数据和对性别问题有敏感认识的数据，并广为传播性别统计，以建立循证、对性别问题有敏感认识的社会发展决策。
