



## 世卫组织卫生、环境与气候变化全球战略（草案）

### 通过健康环境以可持续方式改善生活和 福祉所需做出的改变

#### 背景

1. 执行委员会在第 142 届会议上通过 EB142(5)号决定（2018 年），要求总干事拟订卫生、环境与气候变化全球综合战略草案，通过 2019 年 1 月执委会第 144 届会议提交 2019 年 5 月第七十二届世界卫生大会审议。此外，WHA65(9)号决定（2012 年）请区域委员会对卫生、环境与气候变化全球综合战略草案做出评论并提出意见。

#### 范围

2. 本战略草案旨在就全世界及卫生界在 2030 年前需如何应对环境卫生风险<sup>1</sup>和挑战提出愿景和前进方向，并确保改变我们的生活、工作、生产、消费和治理方式，从而确保创造有利于健康的安全、公平和促进性环境。

#### 挑战

3. 全世界死亡和疾病负担的四分之一由已知且可避免的环境风险因素导致，涉及每年 1300 万例死亡。显然，保全环境对于人类健康和发展具有重要影响。每年仅空气污染就导致七百万人死亡，是最大的健康风险因素之一。全世界每十个人中就有九个人呼吸着被污染的空气，约三十亿人仍依赖产生污染的燃料为生，例如用固体燃料或没有照明、烹饪和取暖。全世界仍有半数以上人口使用的水、环境卫生和个人卫生设施没有得到安全管理，这种原因每年导致的可预防死亡数量超过八十万。很高比例的症

---

<sup>1</sup> 在本战略框架内，影响健康的环境风险因素是指一个人外部的各种物理、化学、生物和工作相关因素以及所有相关行为，但不包括不能通过理性方式改变的自然环境。这里特别强调可以合理改变的那部分环境。

疾和其它病媒传播疾病病例与水环境密切相关，可通过环境管理加以改善。每年一百多万人由于工作场所不安全而死亡，超过一百万人由于接触化学品而死亡。

4. **气候变化越来越对人们的健康和福祉产生影响，其它全球性环境变化（例如丧失生物多样性）也是如此。**气候变化导致许多地区越来越多地发生热浪袭击、干旱、极端降雨、暴风雨和强飓风，也改变了传染病的传播方式，对健康产生很大影响。生活在脆弱环境下的人群（例如生活在小岛上的人）面临的风险尤为巨大。更广泛的潜在后果还包括缺水、被迫迁徙以及国家内部和国家之间更多发生政治紧张状态。

5. **虽然各国已作出大量努力减少健康面临的环境风险因素，但“经典”风险依然存在，使卫生公平恶化。**通过制定规范和指南、实施解决方案以及监督相关工作，在保护人们免受已知环境风险因素影响的努力已取得重要进展。这就为环境领域保护健康奠定了基础，需要扩大实施。但是，由于发展不均衡，全世界很多人口被落在后面，仍然无法享受到基本的环境服务，例如环境卫生设施和清洁的家用能源。人类行动对环境的影响也是一个伦理和人权问题，因为未来世代会感受到这种影响，并且它将继续对各国性别、年龄、民族和社会经济组别的弱势人群产生特别严重的影响。

6. **新的环境、气候和卫生问题涌现，需要迅速识别和应对。**全世界正在迅速变化，技术发展速度加快，新的工作组织方式出现，迁徙增加，气候变化，水资源稀缺现象加重。全世界需要能够及时辨识并应对此类变化及新出现问题。最近的例子包括管理电子废物、纳米粒子、塑料微粒和内分泌干扰素。

7. **全世界正在错失指导能源转型、城市化和其它主要发展趋势从而保护和促进健康的机会。**大规模变化包括：能源和交通需求增加；技术创新，扩大满足此类需求的可用方案范围；城市化，全世界半数以上人口现在生活在城市里（到 2050 年该比例将增加到 70% 以上）；人、商品和服务的流动也在增加。在做出影响这些趋势的决定时，卫生很少是核心考虑因素，这就导致我们错失保护和促进健康的机会。城市环境的规划和管理较差，交通出行系统不可持续，而且公共区域和绿色空间缺乏。这些都会增加空气污染和“热岛”效应，减少进行身体活动及获得体面工作和教育的机会，对社区生活和人们的精神卫生也有负面影响。由于空气污染和气候变化之间存在密切联系，如果不能处理空气污染问题并减轻气候变化，就会导致我们无法享受到更高效交通和能源系统带来的卫生、经济和环境效益。需要采用考虑整体行动后果、更有长远观点和公平角度的新方法。

8. **如果不认真处理造成疾病的根本原因，卫生系统的可持续发展就有危险。**全球国内生产总值的约 10% 用在卫生保健上，但花在初级预防上的资金所占比例还不到

0.5%<sup>1</sup>。环境造成的腹泻病、呼吸道感染还有非传染性疾病发病率高且反复发生，给卫生服务和家庭预算造成沉重负担。分配给健康促进和初级预防工作的财力和人力资源还不足以处理环境风险因素造成的重大疾病负担。

9. **关注治疗各种疾病而不是改善健康问题决定因素的方法也不足以处理现代环境给卫生带来的挑战。**鉴于国际、社会乃至个人层面的多种因素之间存在复杂互动，针对单个决定因素的方法不大可能改善卫生公平和福祉。需要采取更具有综合性的方法处理造成疾病的根本原因，这就需要在卫生以外的其它重要部门落实相关政策。如果不能处理造成疾病的根本原因，或是过度依赖药物和杀虫剂，甚至导致抗微生物药物耐药性和杀虫剂抗性问题的日益严重，对公共卫生可能产生重大影响。

10. **知识上的空白仍在阻碍我们高效实施保护健康的策略，同时，我们也需要更多高效的循证沟通。**有关一些健康风险的证据仍不完整或缺失，例如关于电离辐射、电子废物、纳米颗粒及无数化学品及其混合物的证据。还需要更好地评估就业条件及工作相关风险（例如静态工作、长时间工作和劳动力流动）的健康影响。同样，需要更多有关高效解决方案和策略及其财政成本的证据，以及有关其有效实施的证据。对这些证据和公共卫生信息的沟通越来越多地发生在新平台上：需要充分利用这些平台的潜力。

11. **目前的治理机制（包括地方上的治理机制）未能有效处理环境卫生问题的跨领域特征。**制定各项政策时仍然忽视其对健康和卫生系统的影响，部分原因是缺乏总体性的治理机制造成制定政策时对其整体效益考虑不够。

12. **《2030年可持续发展议程》呼吁采用新方法处理卫生、环境和公平问题。**2030年议程把社会经济发展与环境保护、卫生和福祉联系起来，从整体上支持在制定相关政策或作出关键选择时以预防和可持续方式处理健康问题的决定因素，而不是反复处理各项政策的不良影响和不平等现象。各国承诺处理自然资源过度利用、大规模产生废物以及有悖公共利益的不正当影响和既得利益等问题。这些应有助于开展更为可持续的经济活动并创造出有益健康的全球公共产品。

13. **面对当前局势和未来挑战，我们需要转变自己管理与健康和福祉有关的环境的方式。**当前的各种方法已经奠定基础，但还不足以可持续且高效地减少健康面临的环境风险并建设支持和促进健康的环境。

---

<sup>1</sup> 初级预防的目的是在疾病或伤害发生前加以预防。

## 愿景

14. 通过健康保护和健康促进行动、在相关部门采取预防性行动以及做出健康的生活选择，可持续发展已经消除了不健康环境所致疾病负担的几乎四分之一，并管理着健康面临的新环境风险。重要部门应将健康全面纳入其决策过程并扩大社会福祉。

## 所需转变的战略目标

15. 为处理卫生、环境和气候变化方面的挑战，我们需要重新思考自己生活、工作、生产、消费和治理的方式。要实现转变，就要以各部门综合、主流的方式针对健康、环境和气候变化的上游决定因素采取行动，并得到适当治理机制和高级别政治意愿的促进和支持。卫生部门需要采用可持续的公平方法发挥推动这种转变的新作用。

### A. 初级预防：扩大《2030年可持续发展议程》中针对健康问题决定因素的行动，以促进和保护健康

将对健康有危害的环境风险因素的驱动因素采取有效、公平的行动。

16. 《2030年可持续发展议程》呼吁处理产生环境风险因素的根源，做法是转向初级预防行动和促进健康选择。要减少每年由环境风险造成的1300万例死亡，就要有效扩大跨所有部门的所有重要利益攸关方都参与的初级预防行动。

(i) **积极参与，大幅度增加初级预防活动。**扩大初级预防，需要现在和未来都将大量资源转向可持续地处理健康面临的主要风险因素，创造安全、健康的环境以及改善人民的生活。

(ii) **将初级预防行动纳入疾病防治规划。**重要的是，将针对有害健康的环境风险因素采取预防性行动纳入全民健康覆盖，使之成为相关行动的核心组成部分，包括通过针对具体疾病（非传染性疾病和传染性疾病）和风险（例如抗微生物药物耐药性）的战略和规划这样做。

### B. 跨部门行动：处理所有部门政策中的健康问题决定因素，并确保能源、交通和其它对健康有决定性影响的转型有益健康

各部门的政策均应系统考虑健康角度及相关证据，并确保保护环境可以同时产生健康效益。

17. 对许多健康问题环境决定因素的责任和处理这些因素的工具在个人或卫生部门的直接控制之外（图 1）。能源、交通和其它主要系统正在发生重大转型，可能会对人群健康产生或负面或正面的深远影响。因此，需要采用针对更广泛社会、跨部门、更具有整体性和基于人群的公共卫生方法。现在已经有一些良好实践的例子，但这种综合方法尚未得到普遍采用，而且也很少直接针对健康问题的上游环境和社会决定因素。

(i) **在卫生部门以外制定卫生相关政策时系统考虑健康问题。**在能源、交通、住房、劳动、工业、农业、水和卫生设施以及城市规划等关键部门，就健康风险驱动因素做出的决定应以实现和保护良好健康为明确目的。这种将健康融入所有政策的方法包括社区参与、在环境和劳动法规和保障措施中涵盖健康问题以及评估发展项目和政策的健康影响，从而在单一环境、社区或系统中同时处理若干影响健康的环境问题。

(ii) **获得更可持续政策选择的健康效益。**需要全面评估相关政策行动的健康危害和效益及其财政和环境影响。可以在一开始制定政策时就考虑使政策也产生健康效益并且将健康问题考虑在内，从而获得更多有益于健康的好处。

图 1. 与卫生、环境和气候变化有关的重要部门（未穷尽所有部门）



### C. 加强卫生部门：强化卫生部门的领导、治理和协调作用

卫生部门将发挥领导和协调作用，与其它与卫生、环境和气候变化有关的部门一道改善人民生活。

18. 处理单个环境风险的增量变化还不够多。环境原因造成的全球疾病负担比例在过去十年间几乎未发生变化。为处理这些环境因素，卫生部门需要装备起来并得到加强，以承担起塑造健康、可持续未来的义务。加强卫生部在以下方面的能力是关键：通过发挥领导、伙伴、宣传和调解作用联系其它政府部门，实现更好的健康结果；建设机构能力和技能，以落实将健康融入所有政策的思路；提供有关健康和不平等问题决定因素及有效应对措施的证据。这种方法反过来也有助于避免当前或未来的经济成本，使节省下来的经费可以再投资于卫生和可持续发展事业。

(i) **投资发展卫生部门与其它部门联系协调相关政策的能力。**需要发展参与跨部门对话并监督其它经济领域投资及其后果的能力。能力得到提高后，可以促进能够同时保护健康和环境的互利措施。各国卫生部通过发挥领导和跨部门治理作用，开展循证宣传倡导、业务规划以及监测监督，可以推动在处理环境、社会和气候风险方面取得进展，进而获得短期和长期效益。卫生部门的政策协调能力也包括落实将健康融入所有政策的思路所需要的能力。

(ii) **加强卫生部门联系其他部门促进保护健康的努力。**由于议题广泛且涉及众多行动者，卫生部门应就评估卫生风险和影响、实施适当解决方案并监测各部门进展情况提供指导并建立监管框架。

(iii) **卫生保健设施提供基本环节服务，实现“绿色”卫生部门。**在低收入和中等收入国家，有必要弥补卫生保健设施在配备安全管理的水、卫生设施和个人卫生措施以及可靠能源供应方面的欠账，并确保这些设施经得住极端天气事件和其它紧急情况考验。卫生部门也需要在采购政策和服务、废物管理及能源相关选择方面发挥榜样带头作用，以限制对卫生、环境和气候变化的任何负面影响。

#### D. 加强支持：建设促进治理以及政治和社会支持的机制

**高级别治理机制和政治支持将促进各部门工作并有助于维护有益健康的公共产品。**

**公民对更健康环境的需求将塑造政策选择。**

**多边和其它高级别协议将处理主要驱动力量和全球性威胁。**

19. 目前，各部门发展的驱动力主要来自本部门的目标。还不存在多少推动评估单个部门以外的成本和效益的激励措施，例如对卫生、卫生系统乃至整个社会的影响。治理机制、协议和政治需求需要以更具整体性的思路为基础，并避免单打独斗。这样，做出的政策选择也应以其整体影响为基础，包括对卫生和社会的影响。

(i) **加强治理机制，推动可持续的健康保护行动。** 需要有高效的整体治理机制来促进跨部门工作，并全面考虑成本和效益。需要与卫生部门协调采取更具整体性的方法并保护有益健康的公共产品。鉴于环境卫生行动的成果还很少与政治时间表结合起来，应确保此类机制接纳能带来长期健康效益和回报的环境行动。此类机制比反复开展的卫生保健行动更具有可持续性。

(ii) **扩大对卫生的需求和领导。** 需要跨部门利益攸关方广泛参与和行动、卫生部门和社区实施促进健康的政策以及有益健康的设计和管理。环境风险对健康的影响是重大的：仅靠传统卫生保健系统无法可持续地处理这些风险。社会在承担这些完全可以避免的卫生影响方面越来越没准备好。需要建立适当机构机制，将健康问题纳入各级跨部门政策制定进程，为综合开展此类合作提供框架和平台。在这个进程中，将健康融入所有政策和整个政府参与的方法会很有用。

(iii) **发展高级别政治运动和协议。** 长期以来，处理健康面临的环境风险因素的全球努力已经产生了关键证据和工具。有关决定性地减少不安全环境造成的疾病负担的方案证据已经逐步积累起来：这些显著成绩显示，相关投资可以带来高额回报。除《2030年可持续发展议程》外，近年来的高级别政治论坛、承诺（例如《巴黎气候变化协议》（2015年））及联盟都很可能支持这种变化。

**E. 需要新证据：产生和提供有关风险和解决方案以及与利益攸关方高效沟通以指导其选择和投资的证据基础**

**所有关键领域都将有充足循证信息，支持根据解决方案的卫生影响、经济影响、有效性和协同效益选择保护健康的行动。**

20. 加强跨部门行动、强化高层支持和扩大初级保健都需要有关于各项解决方案的卫生影响、成本、有效性和更广泛社会效益的坚实、广泛证据基础，同时也需要得到定期监测和跟踪的支持。通过扩大的网络和伙伴加强和强化有关卫生、环境和气候变化行动的健康效益的宣传倡导、广泛沟通和意识提升活动，对于触发和维持相关行动必不可少。

(i) **继续将环境监测和卫生监测结合起来，评估环境风险和服务的卫生影响。** 全球和本地影响趋势将继续提供证据，说明环境如何影响人类健康和发展，并指出在哪些领域采取行动最重要。

(ii) **继续编写循证指导文件，支持在国家和次国家级采取有效行动。** 卫生部门有责任向政策制定者报告相关干预措施（包括法律文书）的卫生影响和经济评价，从而处理环境方面导致疾病的根本原因。有必要与实施者开展互动，以优化其后的实施行动。例如，需要为重要利益攸关方（例如市长）提供有针对性的工具，以指导促进健康的行动。

(iii) **对数据和证据的解读和有针对性的沟通。**应提供有关证据和趋势、信息、宣传倡导活动和行动的循证公共卫生信息，供各级利益攸关方参考，支持政策决定，并触发高级别政治行动和支持。

(iv) **及早识别并应对新出现的健康威胁的机制和能力。**必须建设与新技术、工作组织方式或全球环境变化有关的能力并建立相应机制，以处理快速出现的威胁健康的环境问题。这就需要对证据进行权威审查，并评估处理新出现不确定问题（例如与塑料微粒、内分泌干扰物、纳米粒子和电子废物有关的问题）的控制措施的有效性。

(v) **影响研究和推动创新。**研究是进行对加快实现可持续发展目标必不可少的战略转型的基础。为推进 2030 年议程，必须相互协调地促进研究，明确研究需求并转化知识，以填补关键知识空白。与卫生相关领域政策和实施科学有关的研究对于通过更安全、更健康的环境改善健康具有特殊意义。

(vi) **积累支持充足分配资金和影响投资的理由。**要扩大保护健康的行动和促进环境更安全，就要提供充足资金和重新调整投资。应考虑所有成本和所有伴随效益，利用现有循证评估指导资金分配。需要充分、系统地考虑短期和长期不采取行动造成的全部社会成本以及所有部门卫生相关政策的影响，以便防止隐性成本转移给卫生部门和削弱环境可持续性。在还没有卫生和经济影响评价的情况下（例如对于内分泌干扰物、新工作流程、纳米粒子或是各种化学品），应采取谨慎做法。

## **F. 监测：通过监测实现可持续发展目标的进展情况指导行动**

**将监测通过更健康、更安全环境实施初级预防的进展情况，以指导行动。**

21. 监测的目标是密切跟踪健康问题的决定因素及其在各个人群之间及群体内部的分布，从而了解已经取得的进展，并进而相应调整政策和确保环境正义。

(i) **监测实现可持续发展目标和其它指标的进展。**各国将酌情与世卫组织和其它相关机构合作，监测卫生、环境和气候变化领域卫生相关可持续发展目标和其它相关指标的进展情况，以便全面处理产生疾病的环境根源。从战略上分解相关数据，将确保发现卫生不平等现象及其驱动因素。从战略上汇编有关健康问题的社会和环境决定因素数据，以理解卫生不平等现象的驱动因素，将有助于促进各级政府政策的连贯性。

(ii) **监测国家层面的变化和相关策略的实施情况。**需要监测相关影响和产出指标，以测量国家层面的变化情况，从而评估进展和指导政策。

## 实施平台

将利用具体切入点扩大开展行动，采用综合方法处理疾病的环境根源问题。

22. 应对持续和新出现健康风险挑战的努力不仅限于正式卫生部门。只有在由卫生界领导并与其它部门合作在关键领域实施促进健康的多部门政策，相关工作方能应对规模巨大的挑战。这需要得到公众支持，需要有由最佳可获得证据支持的促进性政策环境，并利用最佳可获得证据进行跟踪。要实现这一愿景，就需要建立一系列实施机制和平台。

### 得到赋权的卫生部门

23. 正式卫生部门是全球经济重要且日益增长的一部分，是全世界最大雇主之一，在社区中具有受到信任和融入的独特地位。因此，卫生部门最适合：在社区一级实施促进健康的环境干预措施（直接或与民间社会组织结成伙伴）；率先垂范，减少卫生保健实践的环境影响，示范可持续发展的良好实践；为促进卫生和可持续发展发挥领导和宣传作用。这就需要：重新调整卫生部门支出分配，更侧重初级预防而不是治疗；在全球重振和扩大环境卫生官员训练，以应对庞大而复杂的现代环境卫生挑战；卫生部门发挥领导作用，促进考虑更长期健康决定因素角度的卫生观。

### 促进跨部门政策制定的更强大国家和次国家级平台

24. 少数国家已经建立正式机构组织，就卫生和环境调整提供直接政策指导，或授权对其它部门决策的卫生影响进行跨部门评估。需要更广泛采取这种将健康融入所有政策的思路处理上游政策问题（即战略评估）而不是个别项目，并产生更直接的政策影响（例如应具有法律地位而不仅仅是咨询地位）。高级别区域论坛也为促进卫生和环境议程做出了巨大贡献。

### 落实干预措施的关键场所

25. 一些关键场所存在处理环境健康风险和减少卫生不平等现象的机会，同时也可以应对人口结构、社会、经济、技术和生活方式的变化。

- **家庭。** 确保居所：结构坚固；室内温度适当；提供适当的水、环境卫生设施和照明，并有充足空间；配备烹饪、取暖和照明所用清洁、可负担和可靠能源，以及通风设施；针对室内污染物、受伤隐患、霉菌和害虫提供防护。

- **学校。**确保教育环境安全；使学校成为人们意识到健康和环境之间存在相互关联的场所，并促进更广泛社区采用最佳实践。
- **工作场所。**确保职业卫生服务覆盖，处理工作场所存在的全部物理、化学、生物、心理和人体工学风险，并促进预防控制可改变的风险因素，特别是非传染性疾病相关风险因素。职业卫生服务还应适应新的工作、移徙和工作场所组织方式。
- **卫生保健设施。**确保：提供基本的环境卫生服务，包括获得清洁、可靠的能源及安全的水、环境卫生和个人卫生设施；具备在极端天气事件和气候变化下的应变能力；通过化学品安全、感染控制和废物管理保护卫生保健工作者和更广泛社区。
- **城市。**在城市里，人们集中暴露于对健康有影响的环境风险之下，包括大气污染、环境卫生设施差、废物和职业风险。要处理城市的这些特殊挑战，并利用市长作为统一领导受权就城市规划、能源供应、水和环境卫生设施以及废物管理等问题作出跨部门决定的优势。

26. 以上所列并非详尽无遗：其它相关场所可能还包括农业发展领域、集中的经济区、难民营（包括临时安置点和移民收容中心）、市场、村庄和小岛。

### 结成伙伴关系，开展促进更健康环境的社会运动

27. 开展行动的一个基本前提是政治意愿。只有更广泛社会都意识到环境风险和气候变化带来的根本卫生威胁及其潜在解决方案，才会产生必要政治意愿。个体先行者、卫生专业人员协会和民间社会组织可以在动员公众支持更可持续且促进健康的发展选择方面发挥关键作用。

### 多边环境、卫生和发展协议

28. 大部分全球环境协议（例如《联合国气候变化框架公约》、《巴黎协议》、《生物多样性公约》和《关于汞的水俣公约》）和区域环境协议（包括《长程跨界空气污染公约》）都提及卫生这一重大关切。但是，其实施机制并不总能充分体现卫生专业知识和关切。卫生部门更为强有力的参与将有助于促进协调作用、减少意料之外的负面后果并优化卫生、环境和经济目标三者之间任何必要的妥协。同样，确保环境风险在《国际卫生条例（2005）》等国际卫生文书中得到充分体现和支持，将特别有助于加强处理环境突发事件的能力。这种交叉整合将促进《2030年可持续发展议程》中阐述的整体性方法。

### 促进可持续发展目标的平台

29. 2030 年议程确定后，已经发展起多个高级别政治论坛。这些论坛正在加强落实和跟进各项承诺的手段。许多可持续发展目标都完全支持营造健康环境所需采取的行动。因此，这些论坛也是促进就造成疾病的上游环境原因采取行动并且公平地促进健康取得进展的重要平台。除有关良好健康和福祉的可持续发展目标 3 之外，有关卫生、环境和气候变化的重要目标还包括有关清洁水和环境卫生设施的目标 6、有关可负担清洁能源的目标 7、有关体面工作和经济增长的目标 8、有关可持续城市和社区的目标 11、有关负责任消费和生产的目标 12 以及有关气候行动的目标 13。

## 证据和监测平台

30. 少数国家已经建立咨询机构，并具备相应授权和能力，可以制定国家研究议程，合成已有证据，跟踪本国在卫生和环境方面的进展并直接向决策者提供此类信息。在国际层面上，政府间气候变化专门委员会发挥这一职能，包括处理气候变化对卫生的影响问题，但并无处理所有环境挑战的类似职能。需要更多国家参与此类机制，也需要各国单独或一道扩大所处理的环境风险范围，这将极大地促进循证决策。所有这些努力均应与国家和国际层面对可持续发展目标的监测保持一致，并直接促进相关监测。

## 世卫组织在全球卫生中的职能和领导作用

31. 三个战略重点和目标将推动世卫组织促进确保所有人在所有年龄段都享有健康生活并促进其福祉。

(i) **促进人群更健康。**实现人群更健康的条件包括：城市更健康；可持续地提供安全的水、环境卫生和个人卫生设施；有益健康的交通解决方案；清洁能源政策；可持续食品和可持续农业。

(ii) **处理突发卫生事件。**使卫生部门和社区在气候变化面前更有应变和恢复能力，减少漏洞并加强对突发卫生事件的防范、监测和应对，将促进预防并减轻环境突发事件的卫生影响。

(iii) **推进全民健康覆盖。**基本环境卫生服务、知识和能力将构成全民健康覆盖的必要组成部分。

32. 世卫组织将通过其六个核心职能为卫生、环境和气候变化议程做出贡献<sup>1</sup>。这些职能又可以进一步分类为：(a)领导和政策；(b)证据合成和宣传倡导，包括本组织的规

---

<sup>1</sup> 在对卫生至关重要的问题上发挥领导作用，在需要采取联合行动的领域建立和参与伙伴关系；塑造研究议程并激励宝贵知识的产生、转化和传播；制定准则和标准，并促进和监测其实施；阐述清楚合乎伦理的循证政策方案；提供技术支持，催化变化并建立可持续的机构能力；监测卫生行动，评估卫生趋势。

范性职能、开发工具、监测实施和塑造支持卫生公共产品的研究议程等；(c)向各国直接提供支持（图 2）。

图 2. 世卫组织在卫生、环境和气候变化领域的职能和领导作用概要

**影响**

通过大幅度减少造成疾病的环境负担并处理气候变化和其它正在出现的威胁健康的环境因素使所有人实现最高可实现水平的健康

**结果**

卫生部门促进跨部门行动和将健康融入所有政策的治理机制和能力得到加强	拟定和执行准则、标准和法律文书，通过初级预防保护人民健康	利用监测、得到证据支持的解决方案和相互协调的研究落实和定期调整政策	以公平方式保护处于脆弱形势下的人群免受环境和气候变化风险影响，包括在突发
-----------------------------------	------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

**产出**

已在政策、策略和计划方面支持适当治理机制和发挥领导作用	拟定和传播循证准则和信息，并监测变化情况	相关行动者对风险完全知情，充分参与到解决方案中来，并且能够用上相关工具和	通过有效沟通和战略伙伴关系实现产出和实施工作的倍增
-----------------------------	----------------------	--------------------------------------	---------------------------

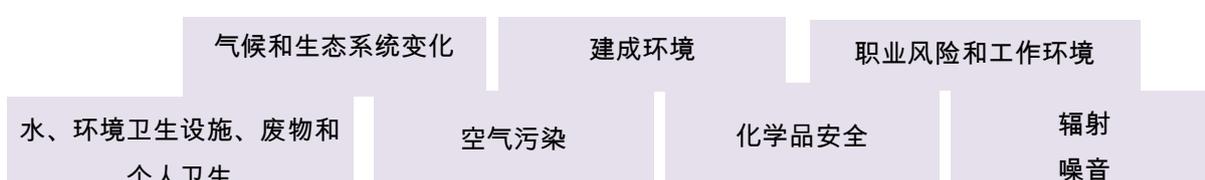
**重要活动**

领导和政策	证据合成和宣传倡导	直接支持各国
在卫生、环境和气候变化领域发挥领导作用	塑造研究议程	催化行动，影响部门选择并为重要利益攸关方提供平台
支持促进综合跨部门行动的治理机制	发现、评估和应对新出现的威胁健康的环境因素	建设国家机构和其它实施伙伴的能力
建设推进全球议程的全球性联盟	合成现有证据，制定有关干预措施的规范和指导文件	为实施规范和解决方案提供援助
与伙伴合作，积极参与跨部门政策对话	为估算政策行动的成本和效益提供工具	实施针对弱势人群的专门行动
促进制定和实施法律文书	监测卫生风险、影响和解决方案的实施情况，沟通进展情况，以调整相关政策	通过基本环境卫生服务支持扩大全民健康覆盖
为高级别全球和区域论坛提供平台	扩大沟通，提升对卫生影响、社会总成本和解决方案的意识	在突发事件中提供环境和公共卫生支持
		在国家层面发展实现多种效果的战略伙伴关系

**重要实施平台**

多边区域和全球政策平台	促进社会运动的伙伴关系	证据和监测平台	卫生部门支持	城市、工作场所和家庭等环境	突发事件平台
-------------	-------------	---------	--------	---------------	--------

**干预的领域**



33. 虽然世卫组织核心职能仍是开展工作的基础，仍需对其作出重要调整，以适应不断发展的要求。卫生、环境和气候变化领域工作的主要焦点是使人民更健康。

## 使人民更健康

### 发挥领导作用

- (a) **发挥领导作用**，将世卫组织的循证指导文件与强化宣传倡导结合起来，指导**有益健康的能源转型、有益健康的交通出行和城市设计解决方案以及其他正在发生的转型**。与会员国和民间社会保持互动，促进高级别政治支持。
- (b) **协调区域政策进程**，把重要部门和利益攸关方组织起来，为环境和卫生治理提供和扩大区域**平台**。
- (c) **激励城市治理**，发展**健康、可持续的城市**。
- (d) **确保“卫生的声音”被听到**，确保卫生被置于各种**文书**的核心，例如《关于汞的水俣公约》和《巴黎气候变化协议》。

### 进行证据合成和宣传倡导，发展全球公共产品

- (e) 催化和协调扩大有关**高效解决方案**、有**政策意义**的研究以及**新出现**环境卫生威胁的证据基础，从而**确保产生知识**。有关政策影响的循证信息将是支持跨部门行动的关键，并为正确协同效应提供有说服力的论点。随后将把产生的知识合成为具有规范意义的指导文件，以维护促进健康的公共产品，例如安全的水和清洁的空气。
- (f) 在**卫生风险**和**解决方案实施**（包括实施率、影响、费用成本和成本效益）两方面**监测变化**情况。需要在各国持续进行监测，以相应调整重点和实施策略。世卫组织将继续扩大召集伙伴发展**数据平台**的工作（该平台将综合多种数据以监测进展）。世卫组织也在报告（可持续发展目标 3、6、7、11 项下）有关卫生和环境的若干指标。

### 加强世卫组织在各国的直接影响

- (g) **催化促进更安全环境和影响部门选择的行动**，例如通过参与政策对话，就有益健康的政策和治理机制提供**指导**，为实施标准提供**援助**以及**监测**。多部门和卫

生部门联系的方式应适合本国需求，上游行动（政策相关、战略性）和下游行动（例如技术合作）的焦点可能也不一样。

(h) **加强卫生部门能力**，以便在跨部门卫生事项上履行其越来越重要的管理、领导和协调职能。支持构建绿色卫生部门，即，发挥领导示范作用，限制卫生部门对卫生、环境和气候变化的影响。

(i) **为重要利益攸关方提供平台**，塑造与环境和气候变化有关的有益健康的选择。向民间社会提供数据、信息和宣传材料，支持其参与选择有益于健康的政策。通过提供工具和健康选择信息支持市长和其它重要地方行动者塑造有益健康的环境。

(j) **针对处于脆弱形势下人群采取特别行动**。通过加强卫生系统对气候风险的应变和恢复能力和促进全世界采取减缓气候变化的措施，强化对处于脆弱形势下人群（例如儿童、非正式经济参与者、处于紧急形势下的人、贫困社区、小岛发展中国家的人们以及处于其它脆弱地理环境下的人群）的支持，以确保最弱势人群的长期未来。

(k) **应对突发事件**。支持各国发展相关系统和积累对环境灾害和突发事件的防范能力，提供规范性和技术指导，加强全球和区域专家网络以便支持各国应对环境突发事件。应对环境卫生突发事件和提供环境卫生服务也是在各国开展的重要活动。

## 处理环境卫生突发事件

34. 人为冲突、技术事件和自然灾害给全世界人民生命和健康造成损失，而气候变化和强迫移徙可能会进一步激化这种紧急形势。逃离突发事件的流离失所者数量正在增加，而受影响最大的国家也正是环境危害条件最差、应对突发环境卫生事件能力最低的国家。

35. 以系统性方法处理化学品或核释放等环境突发事件以及各种类型突发事件中影响健康的环境因素需要秘书处与所有国家一道投资于对弱点和风险的评估以及为防范、应对和恢复做出规划。《国际卫生条例（2005）》是一份现成工具，可以协助发展中国家和区域与发现、防范和应对化学、人畜共患病和核事件有关的核心能力。

36. 突发事件中环境卫生管理的目标是：

(i) 发现和评估易发生危机国家的环境和职业卫生风险和漏洞并绘制地图。

(ii) 提高有效防范和管理突发事件中环境和职业卫生问题的能力。

(iii) 确保卫生保健设施能够获得基本的环境卫生服务，例如水、环境卫生和个人卫生设施，并且有管理职业卫生 and 安全的制度。

(iv) 在灾害或突发事件管理周期各阶段保护人民健康免受环境风险影响。

37. 下表列出突发事件中进行环境卫生管理建议采取的重点行动。

**表：突发事件中环境卫生管理工作建议的重点行动**

战略应对	各国的行动	秘书处的行动
发展卫生部门在整个突发事件周期内管理环境和职业卫生风险的能力	编写环境卫生突发事件概况文件，制定或更新针对突发事件的环境卫生计划  在卫生保健设施内落实与环境卫生服务有关的政策、规划和管理制度，包括服务的评估、提供和恢复  将保护职业卫生和安全纳入国家卫生安全计划	发展预测、预警和防范环境灾害和人类活动产生的突发事件的系统  建立全球和区域合格环境和职业卫生专家和保健专家网络，以便及时动员和部署，为有需要的国家提供支持  建设各个在突发公共卫生事件中保护职业卫生和安全的能力
突发事件中在卫生保健设施中提供充足的环境卫生服务	加强卫生部门制定和落实与卫生保健设施、难民营和其它国内流离失所者收容机构内环境和职业卫生服务有关的政策、规划和管理制度的能力	提供规范性和技术性指导
发展各国实施《国际卫生条例（2005）》应对化学和核事件的能力	加强各国应对化学和核事件的能力。充分利用各国根据《国际卫生条例（2005）》开展的核心能力建设	提供规范性和技术性指导  加强全球和区域专题性专家网络，支持各国监测和应对化学事件和核事件

### 提供环境卫生服务，推进全民健康覆盖

38. 世卫组织的战略重点之一是支持各国朝实现全民健康覆盖取得进展，包括确保所有人都获得并能够使用符合自己需求的促进性和预防性卫生服务而且不会因此遭受财政困难。以改善健康为主要目的的基本环境服务是全民健康覆盖的必要组成部分。此类服务包括在卫生保健设施和社区内提供安全的饮用水、安全管理的环境卫生设施、清洁能源和技术以及保护人力队伍。

39. 基本卫生服务是减少传染病疫情（例如，改善水和环境卫生服务后腹泻病患者数量发生下降）和非传染性疾病疫情（例如，通过家庭使用清洁能源和技术减少心血管疾病和慢性呼吸道疾病）。



40. 变革方法要实现的目标见框 1。

### 框 1. 变革方法要实现的目标

#### 通过健康的环境可持续地改善生命质量和福祉

1. **人。**人们会因为环境相关疾病的减少而活得更长、活得更健康。人们意识到环境暴露会危害其生命而更可持续的选择会带来好处，因而向决策者发出自己的声音。最终，这会带来**更好的健康和福祉**。
2. **全民健康覆盖。**人们从作为全民健康覆盖有机组成部分的**初级保健措施**（例如基本环境和职业服务及健康促进）中获益。
3. **空气污染。**各国和各主要城市从健康出发制定**空气质量目标**，并制定促进**相关部门参与**来实现目标的政策。不再使用造成污染的**燃料**和低效**技术**。显著减少排放。
4. **气候变化。**全世界卫生系统和同仁面对气候变化有**应变能力**。碳排放满足《**巴黎气候变化协议**》目标规定。建成更经济的**能源系统**和有利于**积极运动**的高效**公交系统**。
5. **水、环境卫生和个人卫生。**所有国家将《**水和环境卫生设施安全规划**》几大支柱纳入本国战略，并有充分个人卫生相关规定。**针对抗微生物药物耐药性问题**设置环境卫生设施和废水拦截坝。
6. **化学品安全。**人们**更了解**接触化学品及其混合物的健康影响，化学品使用得到更好管理，国家机构具备处理化学品威胁（包括事件和**紧急情况**）的**能力**并参与化学品**管理活动**，从而降低接触化学品的**健康影响**。
7. **辐射安全。**通过提高风险意识和加强个人防护**降低紫外辐射**造成的健康影响。消除对**医学成像技术**的不必要暴露。通过采取高效预防措施减少接触**氡**造成的肺癌。充分应对和管理**核事件**。
8. **卫生保健环境。**所有卫生保健设施和服务在环境上可持续：使用**安全管理的水和环境卫生设施服务及清洁的能源**；可持续地管理自身废物及以可持续方式采购商品；对极端天气事件具有**应变能力**；能够保护**卫生人力队伍**的健康和安全。
9. **工作场所。**所有工作场所都有管理**职业卫生和安全**及**促进**职工健康的制度。所有劳动者均能获得预防控制职业和工作相关疾病和伤害的基本干预措施。
10. **全球和区域环境。**有高效处理**全球和区域卫生驱动因素**（例如气候和生态系统变化）的国际协议和政策。
11. **突发事件。**所有国家都有能力在整个突发事件过程中有效**管理环境卫生服务**。各国有能力**应对**化学和核事件，并**保护**应急响应人员的职业健康和安全。
12. **治理。**国家和地方政府（例如城市）建立机制，促进跨部门合作和将健康融入所有相关政策，并确保履行为公民提供安全环境的义务。

41. 现已有关于秘书处重点干预措施领域的支持性文件和活动的更详细信息<sup>1</sup>。

## 测量实现可持续发展目标的进展

42. 以下列出用于度量进展情况的主要具体目标，他们与世卫组织工作总规划<sup>2</sup>是一致的。

### 可持续发展目标 3 范围内

- 将空气污染导致的死亡率降低 5%。

### 可持续发展目标 6 范围内

- 为 10 亿人提供安全管理的饮用水服务。
- 为 8 亿人提供安全管理的环境卫生设施服务。
- 将低收入和中等收入国家无可靠电力及基本的水和环境卫生服务的医院所服务人员数量降低 40-50%。

### 可持续发展目标 13 范围内

- 为低收入和中等收入国家开始健康保护工作提供的气候融资数量翻一番。
- 将气候敏感疾病死亡率降低 10%。

43. 每个环境卫生领域内都在监测更多、更详细指标。主要卫生相关可持续发展目标和指标见框 2。

## 框 2. 与卫生和环境有关的重要可持续发展目标及其指标<sup>a</sup>

### 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

- 3.9.1 家庭和环境空气污染造成的死亡率
- 3.9.2 不安全的水、不安全的环境卫生和缺乏个人卫生（接触不安全的水、环境卫生和个人卫生）导致的死亡率
- 3.9.3 意外中毒导致的死亡率

### 可持续发展目标 6. 为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理

- 6.1.1 使用安全管理的饮用水服务的人口所占比例
- 6.2.1 使用安全管理的环境卫生服务（包括有肥皂和水的洗手设施）的人口所占比例
- 6.3.1 经过安全处理的废水所占比例
- 6.a.1 纳入政府协调支持计划的水和环境卫生相关官方发展援助数额
- 6.b.1 已经制定并执行当地社区参与水和环境卫生管理的政策和程序的地方行政机构所占比例

<sup>1</sup> 见 <http://www.who.int/media/embargo/en/>（2018 年 7 月 3 日访问）。

<sup>2</sup> 第十三个工作总规划（暂定 2019-2023 年）。

可持续发展目标 7. 确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源

- 7.1.2 主要依赖清洁燃料和技术的人口所占比例

可持续发展目标 8. 促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作

- 8.8.1 按性别和迁徙地位分列的致命和非致命职业伤害发生频率

可持续发展目标 9. 建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新

可持续发展目标 11. 建立包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区

- 11.6.2 (按人口权重的) 城市细颗粒物 (例如 PM2.5 和 PM10) 的年平均水平

可持续发展目标 12. 采用可持续的消费和生产模式

可持续发展目标 13. 采取紧急行动应对气候变化及其影响

可持续发展目标 17. 加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系

#### **系统性问题：政策和机构一贯性**

- 17.14.1 已建立加强可持续发展政策一贯性的机制的国家数量

<sup>a</sup> 灰色指标是世卫组织主责的。请注意本清单并未穷尽所有相关内容：还有许多可持续发展目标及其指标与卫生有关。

## **区域委员会的行动**

44. 请区域委员会审查世卫组织卫生、环境和气候变化全球战略草案并作出评论。相关意见将供准备提交 2019 年 1 月执行委员会第 144 届会议审议的文件参考。

= = =