

日本《全球健康战略》的实施及其对我国的启示

陈园¹, 王珂², 史赤天², 洪耕², 董江萍^{2*}

1. 沈阳药科大学 工商管理学院, 辽宁 沈阳 110016

2. 中国食品药品国际交流中心, 北京 100082

摘要: 近年来, 全球健康问题已经成为国际社会关注的热点议题和新兴的跨学科领域。2022 年 5 月, 日本内阁健康与医疗战略推进本部公布了《全球健康战略》, 其意在通过采取相关措施推动建立全球健康体系, 加强国际公共卫生危机的预防、防范和应对。通过揭示日本《全球健康战略》发布背景、动因分析和实施路径, 以期对我国未来全球健康策略规划提供借鉴。

关键词: 全球健康战略; 背景; 动因分析; 实施路径

中图分类号: R951 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-5515(2023)12-3145-05

DOI: 10.7501/j.issn.1674-5515.2023.12.041

Implementation of Japan's Global Health Strategy and its inspiration for China

CHEN yuan¹, WANG Ke², SHI Chi-tian², HONG Geng², DONG Jiang-ping²

1. School of Business Administration, Shenyang Pharmaceutical University, Shenyang 110016, China

2. China Center for Food and Drug International Exchange, Beijing 100082, China

Abstract: In recent years, global health has become a hot topic of international concern and an emerging interdisciplinary field. In May 2022, the Health and Medical Strategy Promotion Headquarters of the Japanese Cabinet announced the Global Health Strategy. This document aims to promote the establishment of a global health system through relevant measures, strengthen the prevention, prevention, and response of public health crises. This article reveals the background, motivation analysis, and implementation path of Japan's Global Health Strategy, in order to provide reference for China's future global health strategy planning.

Key words: Global Health Strategy; background; motivation; implementation path

近年来, 全球健康问题成为国际社会关注的热点议题和新兴的跨学科研究领域, 开拓了全球健康治理的新局面。全球健康指以促进全人类健康、保障健康公平为宗旨, 关注跨越国界和地域的健康问题, 促进健康科学领域内部和外部的多学科合作, 为促进全人类健康服务^[1]。全球健康不仅影响人类健康, 还关乎每个国家的经济、社会、民生、安全。如何通过参与全球公共卫生治理实现自身卫生安全和外交政策目标已经上升到各国的优先政策议程^[2-3]。2022 年 5 月, 日本内阁健康与医疗战略推进本部公布了《全球健康战略》, 旨在推动建立有助于卫生安全的全球健康体系, 加强公共卫生危机的预防、防范和应对。《全球健康战略》的发布, 标志着面向 2030 年的日本全球健康战略进入了实施阶段^[4]。中国应认真设计、制定本国的全球健康战略,

实施全球健康战略, 发展全球健康外交。本文通过揭示日本《全球健康战略》发布背景、动因分析和实施路径, 以期对我国未来全球健康策略规划提供借鉴。

1 《全球健康战略》发布背景

1.1 新型冠状病毒感染疫情给人类健康带来的挑战

全球化使各国联系日益密切, 相互依赖加深^[5], 但在面对全球健康挑战时, 各国却很难在各自的权力、义务、责任等方面达成共识。2019 年末爆发的新型冠状病毒感染疫情给整个国际社会带来了前所未有的公共卫生安全危机, 人类安全受到严重威胁, 经济遭受重创。此次疫情使得原有的国际卫生体系受到冲击, 暴露出目前由世界卫生组织(WHO)主导的国际卫生体系在协调一致和资金方面的挑战。新型冠状病毒感染疫情以来, 各国深刻体会到

收稿日期: 2023-08-09

作者简介: 陈园 (1998—), 男, 硕士研究生, 专业方向为药事管理。E-mail: 845158143@qq.com

*通信作者: 董江萍 (1967—), 女, 主任药师, 从事药品研发、注册管理、监管检查等领域国际政策和实践的研究。E-mail: dongjiangping@sina.com

卫生健康问题是全球共同的课题，成为关系到经济、社会和安全的重大挑战。新型冠状病毒感染疫情不仅造成新增病人数量加重了卫生系统的负担，威胁到卫生系统提供日常基本卫生服务的能力，更加剧了 2030 年可持续发展议程中卫生健康领域目标实现的难度。因此，在努力根除新型冠状病毒感染疫情的同时，部分国家基于国情，着手探索加强预防、防范、应对未来疫情的全球医疗卫生体系架构，协调管理和财政改革的方向。

1.2 挑战的多元化

在全球化深入发展的背景下，公共卫生危机的频发和扩散对全球卫生治理提出了更高的要求^[6]，各国卫生系统面临的挑战正在发生重大变化，诸如不断增长的全球贸易、人口迁移和国际交流活动，使得跨越国界的健康风险剧增，尤其是冲突和难民问题增多，包括医疗支持在内的人道主义援助需求不断增加；除了传染病控制和妇幼保健等传统关键健康问题外，其他因素，如人口老龄化、非传染性疾病对医疗卫生和护理服务的需求也相应增加；气候变化可能改变传染病的分布，如疟疾等，而城市人口增加、农村地区农田荒废和毁坏也会影响人类健康；随着新型冠状病毒感染疫情的到来，数字健康在医疗领域的重要性得到了广泛认可，包括发展中国家在内的世界范围内的创新诊疗技术亟待开发和应用。全球化使得健康问题与国家安全、经济、社会和环境的可持续发展利益紧密联系在一起，需要各国卫生、外交、贸易、农业、环境、科技、教育等多部门的协同行动^[7]，建立一个能够妥善应对日益多样化卫生挑战的社会。

1.3 把卫生健康作为国际外交的重要领域

日本长期以来将全球健康作为国际合作的重点领域，是较早开展卫生外交的国家之一^[8]。日本自 1950 年开始官方发展援助，21 世纪以来，相继出台了一系列的卫生战略和行动框架：2010 年 9 月日本发布《日本全球卫生政策 2011—2015》，成为亚洲首个出台全球健康策略的国家^[5]。2013 年公布了《日本全球健康外交战略》，将全球健康作为其外交优先领域^[9]；2015 年，日本通过新的官方发展援助大纲，将援助概念扩大为更多元的国际发展合作，以适应当前的国际形势、援助挑战，官方发展援助的策略从消除世界贫困向经济发展和维护和平转变^[10]，并于当年发布《国际卫生战略》，通过双边、多边等各种渠道在国际场合发起卫生方面的倡

议或议题，成功令日本倡导的“全民健康覆盖”成为 2030 年联合国可持续发展目标之一。全球健康策略是一个动态过程，日本政府根据过往卫生战略和行动框架实施过程中积累的经验 and 结果，并结合国际战略环境的发展变化，于 2022 年 5 月正式制定公布了《全球健康战略》。

2 动因分析

2.1 维护公众健康，保障国民权益

健康是一项基本人权，人人享有平等的健康权，全球公共卫生治理的宗旨就是让全球人类都能享受健康^[11]。全球健康治理是保障和促进健康权益的重要途径，是国际社会的共同课题之一，也是每个国家都需要面对的问题。《全球健康战略》称：日本政府把推进全民健康覆盖作为日本的全球健康战略的中心工作，通过提高国内居民对于健康问题的认识和意识，国内健康安全的管理和监控，维护国内社会的稳定；通过参与全球健康事务，提高对全球范围内的传染病和其他公共卫生事件的应对能力，提升本国居民的健康和生命安全。

2.2 促进医疗合作，拉动经济增长

外交的本质是服务国际、国内两个大局，对外形成有力的国际环境，对内支持经济发展^[13]。为通过全球健康行动提振本国经济，日本政府鼓励企业参与国际组织、公私合作基金等方面的全球健康工作，除了作为提供者参与国际采购外，还作为合作伙伴参与，如提供资金、能力建设、无偿或按成本提供相关信息、物品和核心技术、与有关机构共同投资项目、技术转让和与有关组织合作开展当地生产。在国外与当地企业合作，或自主建立公司，其中建立的大量医疗器械公司、医疗机构为日本参与全球公共卫生治理带来了积极的影响^[14]。日本认为，上述过程中，一定程度促进了本国医疗领域的研究开发，激发和促进了医疗相关产业发展。

2.3 树立国际形象，提升国家影响力

日本参与全球公共卫生治理最初是为了消除战败国的负面影响，树立日本良好的国际形象，促进国家利益的实现^[15]。通过双边、多边等各种渠道，日本政府向全球提供医疗技术、人员、资金等援助，想要基于其本国的实力和经验，通过推行全球健康战略树立负责任国家的形象，提升日本的国际影响力。日本外务省提出政策性建议，将“全球健康”提升到日本外交的“支柱地位”，为日本参与全球公共卫生治理提供契机。日本政府通过双边、多边等

各种渠道在国际场合发起健康方面的倡议或议题，以积累在国际卫生领域的经验。

3 实施路径

3.1 促进全球健康架构的建立

为实现预防、防范、应对相关事务的制度化，日本政府计划实施以下措施建立全球卫生架构：一是将各国财政、卫生部门同有关国际组织的合作框架制度化；二是推动建立有助于加强预防、防范、应对的国际筹资机制；三是推动制定新的国际规范（包括流行病相关的新的国际文书）；四是加强预防、防范、应对，并将全民健康覆盖倡议纳入全球健康架构建设的主流。

3.2 提供基金援助，推进国际间健康政策合作

《全球健康战略》显示，日本政府计划通过国际组织和公私合营基金支持发展中国家加强卫生系统：积累在加强全民健康覆盖和金融与卫生合作方面的经验，参与全球健康架构的建立和传播；向国际组织和公私合营基金提供适当捐助推动国际健康合作。如日本政府向联合国、WHO 和联合国儿童基金会等联合国机构，世界银行等发展金融机构，以及全球基金、全球疫苗免疫联盟等公私合营基金提供捐助，并在这些机构的董事会和其他决策机构中表达日本观点。

3.3 加强与本国相关主体的合作

3.3.1 与私营企业合作 在日本全球健康战略的推行过程中，日本认为政府和私营企业互利合作的重要性日益彰显。借助私营企业的灵活性和创新性，日本政府把全球健康视为促进“增长和分配的良性循环”的“新资本主义”的一个主要领域，把包括保健医疗、医疗保健领域在内的各行业私营企业视为重要的合作伙伴。日本政府计划搭建一个与各利益相关方合作交流的平台，以支持国际组织和公私合营基金批准的国际采购和卫生领域投资。如通过日本驻外外交使团、日本国际协力事业团、日本贸易振兴机构的当地办事处以及通过利用官方发展援助等为本国企业提供海外发展项目、机会和相关便利。

3.3.2 与民间社会组织合作 民间社会组织在政府援助难以到达的地区提供灵活的、小规模援助，充分了解和满足社区和人民卫生和生计需要，在跨国界网络、灵活性、流动性、收集信息和了解当前情况、提高健康知识和及早发现风险方面具有优势。因此，民间社会组织在提供医疗服务方面扮

演了重要角色。日本政府将民间社会组织视为全球健康战略中重要伙伴，计划建立更有效的合作机制，根据不断扩大的资金需求和民间社会组织的要求，有效地支持当地非政府组织社区卫生工作的开展。如日本外务省向非政府组织项目提供赠款援助和本国国际协力机构的基层技术合作；由驻各国使馆向地方非政府组织提供资金用于援助基层群体；组织与非政府组织协商和对话的会议。

3.3.3 与大学和研究机构的合作 大学作为教育、研究和社会贡献的机构，在各方面发挥着不可替代的作用：在公共卫生危机期间推动疫苗和药物的基础和临床研究；与其他医疗部门共享数据等信息和国际合作；培养公共卫生、传染病和数据科学等领域的专业人员。日本政府计划加强与大学和研究机构的合作，发展和深化全球健康领域的研究，促进学术研究与实践相结合。

3.4 加大在健康相关领域研究和投入

在人力资源领域，全球健康人力资源是全球健康策略实施的基础，为了加强全球健康架构以应对新时代的全民健康覆盖和预防、防范、应对需求，推动制定国际规范，日本政府计划通过加强全球健康人力资源的建设，以促进与伙伴国家和机构建立密切的联系，参与国际舞台的讨论。如通过利用相关机构，如外务省国际组织人事中心、全球卫生人才战略中心等加强与私营企业和民间社会组织的人员交流。

在传染病、慢性病等疾病已在全球范围内造成了全球健康不平等和贫困的恶性循环。日本政府提出，将应对这些挑战的措施与流行病的防范和实现全民健康覆盖同时推进，创造诸如早期发现新发传染病和扩大对贫困人群医疗卫生服务等协同效应。如在 2000 年的 G8 九州-冲绳峰会上，日本作为主席国提出了传染病控制作为主要议题；2012 年日本政府出资设立了日本全球创新技术基金会，致力于疟疾、结核病和被忽视的热带疾病的治疗药物、疫苗和诊断方法的开发。

日本认为气候变化直接影响包括因病媒生态的变化而导致疟疾等传染病暴发的风险。在考虑气候变化的时候，日本政府提倡将人类、动物和全球健康结合起来的“健康一体化”方针。

日本认为在解决耐药性问题上，医疗卫生相关感染的扩大以及医疗机构外的社区耐药性传染病的增加已经造成了严重危机，及时实施耐药性控制

措施非常重要。2016 年,日本政府制定了《耐药性措施行动计划》,其中包括公众意识和教育、趋势监测和监控、感染预防和管理、正确使用抗生素、研发创新药物和国际合作等方面的目标和举措。

在技术创新方面,随着创新技术的发展,数字医疗的应用为实现预防、防范、应对和全民健康覆盖做出重大贡献。日本政府计划在发展中国家使用创新技术,并将其成果应用于本国的技术开发和问题解决。

在信息传递方面,日本政府承诺在实施全球健康战略的过程中,提供充分的资料,说明措施的意义、所取得的成就和评估结果。此外,将提供援助数据给国际第三方评估机构,以期提高国际透明度和问责制。

在全民健康覆盖方面,日本政府提出在可持续发展目标年的 2030 年与 WHO 合作在日本建立全民健康覆盖中心。为了实现全民健康覆盖,需要重点关注以下几个方面:一是强化各国医疗卫生系统,各国必须拥有自主权,保证平等享有高质量的医疗卫生服务,其中包括获得所需的药品,强化社区能力,重视初级保健和卫生宣传;二是韧性,建立能够应对危机和持续提供医疗卫生服务的体系(早期发现、信息的披露和共享、人力资源的保障、危机时期的资金筹集等);三是公平性,享有卫生保健的机会,降低卫生不平等,关注妇女、青年和弱势群体;四是可持续性,应对与社会变迁有关的卫生保健需求的变化,如人口变化、疾病负担、技术创新和气候变化、卫生资金的可持续性和保障卫生工作者的安全。

在考虑和实施全球健康战略时,日本政府认为要采用跨领域和跨学科的研究方法,如对社会科学、公共卫生,教育、水和卫生、营养、人口变化和发展、人道主义危机、人权、在公共卫生危机期间进行适当的经济管理以及与贸易领域的关系等

4 启示

4.1 全球健康战略意义深远

全球健康是针对人类、动物和环境健康所提出的一个跨学科协作和交流的全球拓展战略^[16],目前,全球众多国家通过多种形式践行全球健康的理念:2006 年瑞士政府率先公布了全球卫生外交政策,此后美、英、法、德等主要大国和挪威、土耳其、欧盟也相继发布全球卫生战略或通过专门决

议;哈佛大学、华盛顿大学等美国知名高校组建了全球健康研究中心(所),或建立全球健康系,开设适合本科生、硕士研究生的全球健康学专业。从欧盟、美国和其他发达国家的相关经验来看,从整体层面上设计全球健康治理战略,有助于厘清治理中所面临的挑战和所要实现的目标,并更好地协调卫生治理与其他议题之间的关系^[17]。中国人口约占世界的 17.5%,作为影响力日益彰显的大国,借鉴国际经验,基于国情全面规划未来我国全球健康战略,是国家可持续发展、全球卫生健康事业进步和构建人类命运共同体必然要求。

4.2 中国全球健康战略实施

中国始终把人民健康放在优先发展战略地位,全方位、全周期保障人民健康,并进行了一系列探索和实践:2016 年 8 月 26 日,中共中央政治局会议审议通过了《“健康中国 2030”规划纲要》;2017 年 10 月 18 日,党的“十九大”报告首次明确提出实施健康中国战略,成为新时代我国全面开展健康工作的纲领性文件;2019 年 7 月,为确保健康中国行动有效落实,国务院印发了《关于实施健康中国行动的意见》,实施健康中国战略从此有了“路线图”和“施工图”^[18]。

在医疗卫生领域,中国通过不断完善国内立法、加强国际合作、开展对外卫生援助等方式逐渐扩大参与全球合作的广度和深度。始终践行国际人口与发展大会行动纲领,全面落实联合国 2030 年可持续发展议程,尤其是健康领域可持续发展目标,在全球卫生治理的新格局中主动担当与其国际地位相匹配的大国责任,努力推进全球卫生治理体制变革,积极应对各种全球性的机遇和挑战^[19]。同时,中国仍需进一步加强顶层设计、完善相关立法、转变参与理念、优化援助机制、破除瓶颈障碍,为国际社会贡献更多中国智慧和力量^[20]。

在药品监管领域,国家药品监督管理局与世界卫生组织等国际组织保持着良好的合作关系,并于近年来积极参与国际药品监管机构联盟、国际人用药品注册技术协调会、亚太经济合作组织、亚洲医疗器械法规协调工作组以及“一带一路”倡议等相关的工作,持续提高国际协调水平,积极参与药品标准的制修订工作,加快与国际接轨的步伐,为人类命运共同体的构建贡献中国药监智慧。

4.3 发展中国的全球健康外交

全球健康外交与我国健康事业的发展是一个

互补促进、生态可持续的循环体,健康外交实施的成功与否已成为全球健康治理的重要指标和内容之一^[21]。中国经济总量在今后一段时期内将稳居世界第2位,综合国力还将持续增强。面对全球环境变化、经济一体化和公共健康问题的严峻挑战,中国需要放眼未来,把握全球健康发展趋势,继续加强与世界各国合作的沟通、交流与合作。唯有秉持“人类命运共同体”理念,继续加强全球卫生治理战略体系构建、加大突发卫生事件应对合作参与力度、革新突发卫生事件对外援助模式,才能打破阻碍其影响力发挥的瓶颈障碍,才能更好维护国家核心利益,才能推动全球卫生治理体系更趋完善^[20]。

5 结语

近年来,全球公共卫生危机的频发对国际社会的健康、经济、社会等安全保障带来了诸多不利的影 响,给全球健康治理带来巨大挑战。构建卫生安全是全世界共同的目标,后疫情时代需要国际层面各国和相关组织团结合作,共同重建和彻底强化国际健康安全体系。面向未来,基于国家优势,我国也应进一步完善全球健康战略,在提升应对全球健康体系危机能力的同时,加大参与全球健康事务的力度,推动全球健康共同体的实现。

利益冲突 所有作者均声明不存在利益冲突

参考文献

- [1] 惟精惟一,和衷共济—专访中华预防医学会全球卫生分会主任委员韩铁如教授 [EB/OL]. (2017-06-12) [2023-03-19]. <http://ghi.xjtu.edu.cn/info/1016/1093.htm>.
- [2] 晋继勇,吴谨轩. 德国参与全球健康治理的路径、特点和动因分析 [J]. 德国研究, 2022, 37(3): 4-24.
- [3] Brown T, Cuet M, Fee E. The World Health Organization and the transition from "international" to "global" public health [J]. *Am J Public Health*, 2006, 96(1): 62-72.
- [4] 阎德学. 日本全球卫生战略评析 [J]. 国际问题研究, 2022(5): 78-98.

- [5] 陆贞元,章雅荻. 亚洲与全球健康治理 [J]. 国外理论动态, 2015(4): 70-76.
- [6] 晋继勇. 全球卫生治理的背景、特点与挑战 [J]. 当代世界, 2020(4): 42-48.
- [7] 王云屏,刘培龙,杨洪伟,等. 七个经合组织国家全球卫生战略比较研究 [J]. 中国卫生政策研究, 2014, 7(7): 9-16.
- [8] Okada K. Japan's new global health policy: 2011-2015 [J]. *Lancet*, 2010, 376(9745): 938-940.
- [9] Japan MOFA. Japan's strategy on global health diplomacy [EB/OL]. (2013-06-01) [2023-03-19]. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005946.pdf>.
- [10] 姚帅. 透视日本对外援助新政策 [J]. 国际经济合作, 2015(5): 63-66.
- [11] 张彩霞. 全球卫生治理面临的挑战及其应对策略 [J]. 中国卫生政策研究, 2012, 5(7): 60-68.
- [12] グローバルヘルス戦略 [EB/OL]. (2022-05) [2023-03-19]. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/Kenkouiryuu/senryaku/r040524global_health.pdf.
- [13] 张鹏,白如纯. 日本卫生发展援助动向与前景 [J]. 国际经济合作, 2022(6): 63-70.
- [14] 李姐姐. 二战后日本参与全球公共卫生治理机制研究 [D]. 重庆: 四川外国语大学, 2021.
- [15] 张勇. 日本外交的选择: 概念、议程与方向 [J]. 外交评论, 2016(6): 45-83.
- [16] 陈国强. 中国开展“大健康”理论与实践研究势在必行 [J]. 科技导报, 2020, 38(5): 1-5.
- [17] 刘长君,高英彤. 欧盟全球卫生治理战略论析—兼论中国参与全球卫生治理 [J]. 国际展望, 2017, 9(2): 95-113.
- [18] 金振娅. 健康中国战略有了“路线图”和“施工图” [N]. 光明日报, 2019-07-16(003).
- [19] 胡雯. 健康中国战略与全球健康治理双向互动 [N]. 中国社会科学报, 2019-07-25(001).
- [20] 张超汉,冯启伦. 中国参与全球卫生治理的法理基础、总体成效与完善路径—以突发公共卫生事件应对为视角 [J]. 国际法研究, 2022(1): 55-68.
- [21] 胡静然,王晓琪. 健康中国战略背景下的全球健康外交 [J]. 中国公共卫生管理, 2019, 35(6): 721-724.

[责任编辑 解学星]