

中国 – 东盟全民健康覆盖合作机制与策略研究

冯羿凯¹, 石琚怡¹, 李卓², 李福建³, 翟崑^{2,4}, 金音子¹

- 1. 北京大学公共卫生学院全球卫生学系, 北京 100191;
- 2. 北京大学区域与国别研究院, 北京 100871;
- 3. 外交学院亚洲研究所, 北京 100037;
- 4. 北京大学国际关系学院, 北京 100091

通信作者: 金音子, E-mail: yzjin@bjmu.edu.cn

【摘要】 东盟是中国对外交流与合作最紧密的地区之一, 全民健康覆盖是实现联合国可持续发展目标中卫生相关目标的关键支柱, 也是中国和东盟共同关注的战略重点, 如何与东盟开展全民健康覆盖合作、提高中国参与区域卫生治理水平, 是深化中国 – 东盟战略伙伴关系的当务之急。本文通过梳理东盟在全民健康覆盖领域的政策及合作行动, 总结中国 – 东盟全民健康覆盖合作的发展机遇及面临的挑战, 针对未来中国加强与东盟的全民健康覆盖合作提供策略建议。

【关键词】 东盟; 全民健康覆盖; 卫生合作

China-ASEAN cooperation Mechanism and strategies for universal health coverage

FENG Yikai¹, SHI Junyi¹, LI Zhuo², LI Fujian³, ZHAI Kun^{2,4}, JIN Yinzi¹ (1. Department of Global Health, School of Public Health, Peking University, Beijing 100191, China; 2. Institute of Regional and Country Studies, Peking University, Beijing 100871, China; 3. Institute of Asian Studies, China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China; 4. School of International Relations, Peking University, Beijing 100091, China)

Corresponding author: JIN Yinzi, E-mail: yzjin@bjmu.edu.cn

【Abstract】 The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is one of the regions where China has the closest exchanges and cooperation with foreign countries. Universal health coverage (UHC) is an important pillar for achieving the health-related targets of the United Nations Sustainable Development Goals, and it is also a strategic focus of common concern for China and ASEAN. How to implement cooperation with ASEAN on UHC and enhance China's participation in regional health governance is an urgent task for deepening the China-ASEAN strategic partnership. This article summarizes the development opportunities and challenges of China-ASEAN cooperation on UHC by reviewing ASEAN policies and cooperation measures in this field. It provides strategic suggestions for China to strengthen cooperation with ASEAN on UHC in the future.

【Keywords】 The Association of Southeast Asian Nations; universal health coverage; health cooperation

东南亚国家联盟 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 是中国对外交流合作最紧密的地区之一, 公共卫生方面是中国 – 东盟重要合作领域。全民健康覆盖 (universal health coverage, UHC) 作为促进公平、维护社会稳定与提高凝聚力的重要抓手, 是中国与东盟共同关注的议题, 也是双方开展卫生发展合作的着力点^[1]。根据世界卫生组织定义, 全民健康覆盖指所有人都应享有所需的有质量的卫生服务, 并不因利用这些服务出现经济困难^[2]。2019 年联合国召开全民健康覆盖高级别会议, 各国领导人通过了《联合国全民健康覆盖高级别政治宣言》。中国全民健康覆盖发展进程取得显著成效, 与东盟开展全民健康覆盖领域

合作、共同制定区域全民健康覆盖策略, 是提升区域健康、构建人类卫生健康共同体的重要实践, 也是传播中国经验、推动中国 – 东盟合作成为区域合作典范的关键。“10 + X”用以指代东盟 10 国与其他国加合作机制。本研究系统梳理东盟、中国 – 东盟 (10 + 1)、中日韩 – 东盟 (10 + 3)、东盟同日本与韩国各层次会议纪要、联合声明等文件全民健康覆盖相关内容, 通过叙述性整合与对比的方法, 总结东盟在区域层面全民健康覆盖合作状况及重点, 分析中国 – 东盟全民健康覆盖合作机遇及挑战, 针对未来中国加强与东盟在全民健康覆盖领域的多边合作提供建议。



1 东盟对于全民健康覆盖的关切

东盟将全民健康覆盖合作纳入其最高层次会议讨论议程,即东盟领导人会议议程(ASEAN Summit),发展出以社会文化共同体为基本框架的合作机制。2013 年第 23 届东盟领导人会议出台《东盟加强社会保护宣言》(ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection),提出“通过促进包括东盟 + 3 全民健康覆盖网络在内的东盟部门机构的参与,为东盟成员国弱势群体提供社会保护”、“通过分享经验、信息和专家资源,加强评估和管理卫生体系的能力,共同加快东盟成员国实现全民健康覆盖的进展”。2023 年第四十二届东盟领导人会议上,各国领导人强调支持加强以联合国为核心的多边主义,强化《联合国宪章》原则,确保不让任何人掉队,对联合国全民健康覆盖会议表达期待。

东盟卫生部长级会议与卫生发展高官会议通过细化全民健康覆盖合作政策、制定行动框架等方式,落实领导人会议关于全民健康覆盖合作的承诺。2021 年第十六届东盟卫生发展高官会议制定的《东盟 2015 年后卫生发展议程(2021 — 2025)》(APHDA 2021 — 2025)是目前东盟卫生部门最新核心制度,将加强卫生体系与服务可及作为东盟卫生四大支柱之一,将“全民健康覆盖、卫生融资和提供医疗卫生服务”作为优先战略,要求向东盟共同体提供安全、负担得起、高质量、全面的基本医疗卫生服务和产品。泰国公共卫生部部长皮雅萨柯在 2016 年联合国号召各国为全民提供负担得起的优质医疗卫生服务一致性决议通

过当天,即首个全民健康覆盖日上强调:“因为贫穷,我们无法承担没有全民健康覆盖的代价”^[3]。

2 中日韩与东盟在全民健康覆盖领域的合作重点

东盟以社会文化共同体相关合作机制为核心,发展出包括中国 - 东盟、中日韩 - 东盟等“东盟 + ”的合作框架,以加强与东亚地区主要国家的卫生合作,“东盟 + ”在全民健康覆盖领域的合作则在现行的卫生合作框架下,形成了一系列声明和行动计划,带动区域全民健康覆盖的发展合作。

2.1 中国 - 东盟(10 + 1)全民健康覆盖合作 中国与东盟在卫生领域的合作始于 2003 年中国 - 东盟领导人关于非典疫情召开的特别会议,会议通过了《中国 - 东盟领导人特别会议关于严重急性呼吸综合征(SARS)的联合声明》,标志着中国与东盟卫生合作进入高层政治领域。截至 2023 年 10 月,中国 - 东盟领导人会议已召开 26 次,会议尚未直接提及“全民健康覆盖”,但在传统医药、卫生人力发展、卫生服务质量的创新领域取得成果(表 1)。

应第九届中国 - 东盟领导人会议要求,第一届中国 - 东盟卫生部长会议于 2006 年 6 月在缅甸仰光举行,形成了东盟与中国“10 + 1”卫生合作框架。截至 2023 年 10 月,中国 - 东盟卫生部长会议已召开 8 届,在全民健康覆盖领域获得成果如表 2 所示。会议赞赏中国在全民健康覆盖领域取得的成就,欢迎中国在东盟区域分享发展经验。

表 1 中国 - 东盟领导人会议全民健康覆盖领域相关成果
Table 1 Five China-ASEAN Summits: conference session, year, host country/city, and outcome on universal health coverage

届	年份	会议地点	成果
第十六届	2013	文莱斯里巴加湾	认可东盟和中国在传统和互补替代医学领域合作取得的进展,期待按照已签署的《东盟 - 中国卫生合作谅解备忘录》,进一步加强在卫生发展方面的共同合作。
第十八届	2015	马来西亚吉隆坡	正式批准《东盟 - 中国卫生合作谅解备忘录行动计划》,将传统医药发展、卫生人力发展等方面作为优先合作领域。
第十九届	2016	老挝万象	将卫生人力资源开发以及传统医学的发展作为首要发展合作方向。
第二十二届	2019	泰国曼谷	将提高卫生服务质量的创新纳入 2020 — 2021 年中国 - 东盟健康合作的新优先领域,支持通过促进卫生创新、高质量干预措施和确保有利的环境来提高卫生服务质量。
第二十五届	2022	柬埔寨金边	加强共同努力确保各国人民的健康、福祉和社会保护。

表 2 中国 - 东盟卫生部长会议全民健康覆盖领域相关成果
Table 2 Four China-ASEAN Health Ministers Meetings: conference session, year, host country/city, and outcome on universal health coverage

届	年份	会议地点	公共卫生安全领域相关成果
第四届	2012	泰国普吉岛	赞扬中国和东盟国家为实现全民健康覆盖所取得的成就。赞赏并大力支持中国与东盟国家在加强全民健康覆盖政策、提高医疗服务质量、覆盖率方面的合作。 承诺调动更多的财政和人力资源以丰富合作。 责成高级卫生官员密切合作,采取必要手段,加快普及公平、高效、负担得起的基本卫生服务以支持实现千年发展目标。 本次会议签署了《中国 - 东盟卫生合作谅解备忘录行动计划》。

续表 2
Table 2 Continued

届	年份	会议地点	公共卫生安全领域相关成果
第五届	2014	越南河内	提倡加强公共卫生人员能力建设方面的合作，承诺加强在传统医学方面的合作，在适用的情况下为全民健康覆盖做出贡献。 欢迎分享利用传统医学加强初级保健的经验。
第六届	2017	文莱斯里巴加湾	欢迎中国在东盟地区分享经验和最佳做法，以支持针对全民健康覆盖实施具有成本效益的方法。
第七届	2019	柬埔寨暹粒	承诺继续针对提高卫生服务质量创新的价值和影响进行讨论，包括安全、有效性、以患者为中心、时效、效率、公平、一体化。 欢迎区域内分享经验和最佳做法，以支持将卫生质量服务落实到全民健康覆盖和国家卫生优先计划等优先举措中。 重申支持实施全民健康覆盖，确保在没有经济困难风险的情况下获得高质量和高成本效益的卫生服务。

2016 年，原国家卫生计生委、中医药管理局和广西壮族自治区人民政府在广西南宁举办了首届中国－东盟卫生合作论坛，每 2 年召开一届，会议通过了《中国－东盟卫生合作与发展南宁宣言》，其中提到“全球经济的不确定性对实现全民健康覆盖的影响巨大，加强卫生体系建设之路任重道远”^[4]。2022 年第四届论坛在中国－东盟博览会框架下，以“共建健康安宁家园，合作加强后疫情时代卫生体系韧性”为主题，在疾病防控、传统医药、医院管理、卫生应急、食品安全和营养健康、妇幼健康领域分享中国智慧。

首届中国－东盟公共卫生论坛于 2023 年 8 月 29—30 日由北京大学医学部与贵州医科大学牵头在贵阳召开，首届论坛即设“公共卫生体系建设与全民健康覆盖分论坛”，论坛报告了中国医改成就以及缅甸、泰国等东盟国家推进全民健康覆盖进程的特色举措，为推动中国与东盟在全民健康覆盖领域的合作走向深入贡献学术力量。

2023 年 4 月 25 日，由科技部牵头建立的中国－东盟公共卫生科技合作中心正式成立，全方位助力中国－东盟卫生合作落实。中心以建立中

国－东盟公共卫生科技合作的长效机制、开展公共卫生联合研发示范项目、实施公共卫生人才培养和互访计划、建设公共卫生数据资源管理平台、成立公共卫生科技合作联合专家组为工作路径，下设“卫生体系建设与全民健康覆盖研究中心”^[5]。

2.2 中日韩－东盟(10+3)卫生部长会议 中日韩－东盟(10+3)框架下，全民健康覆盖合作主要在卫生部长会议层面形成了一系列成果(表 3)。第一届中日韩－东盟卫生部长会议于 2004 年在马来西亚槟城召开，东盟期待与来自中国、日本和韩国的合作伙伴携手合作，努力确保区域人民健康，截至 2023 年 9 月已召开 9 届会议。2008 年第三届 10+3 卫生部长会议开始对初级卫生保健与弱势群体加以关注，自此围绕全民健康覆盖合作形成了一系列实质成果。2010 年会议申明了卫生体系面临的困难与挑战，认为有必要开展持续的卫生改革。2012 年于泰国召开的会议直接提及“全民健康覆盖”，并提出“东盟 10+3 全民健康覆盖网络”构想。此后的每一届会议，全民健康覆盖都在不同程度上得以强调，在 2022 年的会议中，“东盟 10+3 全民健康覆盖网络”被确认执行。

表 3 中日韩－东盟(10+3)卫生部长会议全民健康覆盖领域相关成果

Table 3 Eight ASEAN Plus Three Health Ministers Meetings: conference session/title, year, host country/city and outcome on universal health coverage			
届与相关会议	年份	会议地点	成果
第三届	2008	菲律宾马尼拉	通过联合倡议在解决以下卫生问题保持合作:加强包括初级卫生保健在内的卫生体系。为提高弱势和处境不利群体(儿童、妇女、残疾人和老年人等特殊需要人群)福祉合作探讨综合办法、政策和方案。
第四届	2010	新加坡	认识到卫生体系面临传染性疾病与非传染性疾病的双重负担，注意到不同群体在获得医疗卫生服务方面的差异以及人口结构的变化，认识到有必要进行持续的卫生改革，为人民提供优质、有序、公平和可持续的医疗卫生服务。
第五届	2012	泰国普吉岛	着重讨论了卫生部门实施联合活动促进全民健康覆盖的进展情况。认识到全民健康覆盖在减贫和普及基本卫生服务方面发挥的重要和具体作用。承诺共同加快所有国家在全民健康覆盖方面的进展，责成东盟10+3讨论建立东盟10+3全民健康覆盖网络的方案。同意并将共同建立国家和区域评估和管理卫生系统的能力。同意并将共同推动全民健康覆盖问题在最高区域和全球发展论坛上进行讨论和承诺。
抗击埃博拉特别会议	2014	泰国曼谷	强调加强与实施全民健康覆盖和人力资源开发相关的初级卫生保健和医疗卫生保健系统以应对公共卫生紧急情况。
第六届	2014	越南河内	认识到有必要通过以人为中心的初级卫生保健和全民健康覆盖来加强对非传染性疾病、风险因素和潜在决定因素的预防和控制。注意到心理健康是造成全球非传染性疾病负担的原因之一，需要提供公平的机会，以获得有效的方案和保健干预措施。

续表 3
Table 3 Continued

届与相关会议	年份	会议地点	成果
第七届	2017	文莱斯里巴加湾市	认可将卫生发展合作包括全民健康覆盖在内的特别关注合作领域。重申对《2030年可持续发展议程》的承诺以实现全民健康覆盖。要求东盟10+3建立国家和地区能力,评估和管理公平、高效、有弹性、可持续的卫生体系。注意到日本为制定东盟-日本全民健康覆盖倡议所作的努力。
第八届	2019	柬埔寨暹粒	认可东盟围绕《东盟2015年后卫生发展议程》全民健康覆盖战略所做的工作。重申对联合国可持续发展目标的承诺,即到2030年实现全民健康覆盖。
第九届	2022	印度尼西亚巴厘	提出通过优化现有的东盟+3卫生机制,建立东盟10+3全民健康覆盖网络,以加强全球健康架构,同时探索符合《东盟2015年后卫生发展议程(2021-2025)》的新举措。

2.3 东盟与日本、韩国在全民健康覆盖领域的合作重点 在全民健康覆盖领域,日本与韩国在不同程度上与东盟开展合作。日本围绕全民健康覆盖合作,在领导人与卫生部长层面达成了一系列共识,形成相关倡议,确认了工作重点,这也得益于日本在本国全民健康覆盖策略的成功,十分重视以全民健康覆盖领域的“软实力”与发展中国家开展合作^[6]。日本于2013年发布的《全球卫生外交战略》将促进全民健康覆盖作为两大愿景之一,针对东南亚国家,合作重点放在提高卫生服务标准(包括改善农村地区的服务)、疾病预防和营养

改善^[7-8]。亚洲健康与福祉倡议(Asia Health and Wellbeing Initiative, AHWIN)于2016年由日本内阁秘书处医疗保健政策总部发起,以“回顾与分享日本卫生服务经验”为行动支柱之一,通过双边和多边合作加强亚洲区域可持续和自力更生的卫生体系,得到了东盟与东亚经济研究所(the Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, ERIA)等机构的支持^[9]。“全民健康覆盖”一词也被日本与东盟合作层次最高的东盟-日本领导人会议上多次直接提及(表4)。

表 4 东盟-日本领导人会议全民健康覆盖领域相关成果^[10]
Table 4 Six ASEAN-Japan Summits: conference session, year, host country/city, and outcome on universal health coverage

届	年份	会议地点	成果
第十六届	2013	文莱斯里巴加湾	重申支持加强东盟卫生体系,同意根据东盟卫生战略框架为落实全民健康覆盖作出贡献。
第十七届	2014	缅甸内比都	东盟领导人赞赏日本提出的“东盟-日本健康倡议”,鼓励日本支持东盟加强卫生体系的努力,根据《东盟健康发展战略框架》(2010—2015年)实施全民健康覆盖。
第二十二届	2019	泰国曼谷	重申致力于加强医疗卫生保健领域的合作,包括通过强有力的资金支持全民健康覆盖。
第二十四届	2021	视频会议	决心继续加强包括促进全民健康覆盖在内的医疗卫生保健合作,期待日本支持东盟积极老龄化和创新中心。
第二十五届	2022	柬埔寨金边	面向明年东盟-日本友好合作50周年,日本将加强包括全民健康覆盖在内的医疗卫生保健优质基础设施投资的互联互通。
第二十六届	2023	印度尼西亚雅加达	承认以亚洲健康与福祉倡议与日本新的全球健康战略为依据,加强医疗卫生保健和福利体系以及在东盟地区实现更具韧性、公平和可持续的全民健康覆盖所做的努力。

2017年于日本东京召开的东盟-日本卫生部长会议全民健康覆盖与人口老龄化专题会议通过了《东盟-日本全民健康覆盖倡议》(ASEAN-Japan UHC Initiative),强调有韧性、公平、包容、负担得起、可持续、优质和高效的卫生体系的重要性,认可通过南南合作和三角合作推进东盟全民健康覆盖,同意根据国家需求开展能力建设计划(如日本-东盟健康交流计划)培养有积极且训练有素的卫生工作者^[11]。根据该倡议,双方开展合作的两大目标包括建立高质量的健康数据和研究系统,作为可持续全民健康覆盖的基础进行推广;开发人力资源,分享旨在加强全民健康覆盖的卫生系统知识。双方合作的重点在于支持东盟基本健康数据系统的建立、促进东盟成员国与日本

共建全民健康覆盖研究网络、促进卫生人力资源的开发、通过日本国际协力机构(Japan International Cooperation Agency, JICA)派遣日本卫生政策与体系专家。

韩国方面,2022年5月东盟与韩国于印度尼西亚巴厘岛召开了第一届卫生部长会议,会议强调了分享知识和经验以实现可持续的全民健康覆盖举措。并提出4点合作展望,包括加强基于信息和通信技术的卫生筹资系统、协同开展国际培训课程项目、加强包括初级医疗在内的公共医疗体系、扩大技术支持和项目。截至2023年9月,东盟与韩国已联合举办了3次全民健康覆盖线上培训课程,培训对象以东盟社会文化共同体主要负责人与东盟秘书处为主^[12]。

3 中国－东盟全民健康覆盖合作的机遇及挑战

3.1 中国－东盟全民健康覆盖合作的机遇 中国与东盟的卫生合作历经 20 年，在领导人会议、卫生部长会议、卫生合作论坛等技术交流层面建立了较为成熟的合作机制^[13]，中国—东盟领导人会议对卫生合作的关注从单纯的卫生安全与传染病防控转向为包含传统医药、卫生人力发展、卫生服务质量在内的多元化问题。近年来，中国与东盟愈发重视全民健康覆盖问题。2012 年起，中国－东盟卫生部长会议将全民健康覆盖相关合作提上日程，提出围绕卫生筹资、人力资源开发、卫生体系加强（尤其是初级卫生保健）开展合作。作为东盟卫生部门最新的核心制度《东盟 2015 年后卫生发展议程》以及我国《“健康中国 2030”规划纲要》《健康中国行动（2019—2030 年）》等文件在全民健康覆盖方面均提出要求，在强化覆盖全民的公共卫生服务、健全医疗保障体系等方面理念契合、价值贴近。针对全民健康覆盖的技术和政策交流及联合项目，随着中国－东盟公共卫生科技合作中心的建立，中国－东盟公共卫生论坛的召开逐渐落到实处。目前，中国－东盟公共卫生科技合作中心携手东盟国家的合作伙伴，通过开展联合研发示范项目、实施公共卫生人才培养和互访计划、建设公共卫生数据资源管理平台、成立联合专家组等方式，建立中国与东盟更加有效的公共卫生合作机制，打造中国－东盟公共卫生科技合作的科学研究基地、技术创新基地和人才培养基地。

3.2 中国－东盟全民健康覆盖合作的挑战 全民健康覆盖合作在中国－东盟领导人会议层面尚未直接提及，在卫生部长会议中虽有提及但中国引领作用有待进一步发挥，在中日韩－东盟卫生部长会议中以参与讨论为主，一定程度上影响了中国在该领域的区域影响力。近年来，日本和韩国相继将与东盟的全民健康覆盖合作事务提上日程，其中以日本积极性最高，将其作为“外交名片”^[14]，多次在领导人会议上直接声明全民健康覆盖的重要性，为后续一系列合作提供法理依据。2017 年第六届中国－东盟卫生部长会议上，东盟明确表达了对中国分享全民健康覆盖经验和最佳做法的期盼。目前，中国以论坛和学术分享为主，相比日本提出《东盟－日本全民健康覆盖倡议》、多年来实地派遣专家扎根开展具体项目，以及韩国在合作中凸显信息和通讯技术优势并为东盟成员国开展培训项目，中国在分享经验的形式上还应进一步考虑如何突出核心优势，增加持续性、互动性。东盟 10 国在国家社会经济发展水平、面临的全民健康覆盖问题、以及发展意愿上呈现明

显不同，且区域层面缺乏全民健康覆盖的监测工具^[15]。从社会人口指数（Socio-demographic Index, SDI）分布看，新加坡与文莱属高发展水平国家，马来西亚属于中高发展水平国家，泰国、越南、印度尼西亚与菲律宾属于中等发展水平国家，缅甸、老挝、柬埔寨属于中低发展水平国家。不同国家面临不同的全民健康覆盖问题，国家内部面临着不同程度与特点的不平等问题^[16]。与此同时，各国对全民健康覆盖的发展意愿与合作思路不尽相同，如泰国在最新推出的《泰国全球卫生行动方案：2021—2027》^[17]中明确要“以全民健康覆盖与卫生体系强化为抓手提升泰国的全球卫生领导力”，但这样的合作思路可能不适用于其他全民健康覆盖欠发展的成员国。出于难监测、多样化的特点，全民健康覆盖合作的精准施策面临挑战。

4 中国与东盟开展全民健康覆盖合作的建议

4.1 领导人会议层面提升战略高度，共筑区域卫生健康共同体 深化互信是推动中国与东盟开展合作的基础，在中国－东盟领导人会议层面申明中国在全民健康覆盖领域合作的决心是促进区域卫生健康合作的有效路径。新冠疫情大流行严重冲击了各国卫生体系，基本医疗卫生服务提供被严重中断，全球经济衰退使基本医疗卫生服务财政保障受到削弱。目前全球仍有 30% 人口无法获得基本医疗卫生服务，近 20 亿人面临灾难性卫生支出或因病致贫风险，不平等严重影响着最脆弱的群体^[18]。鉴于东盟已明确表达对中国分享全民健康覆盖经验和最佳做法的期盼，中国应进一步履行对全民健康覆盖合作的承诺。中国在全民健康覆盖领域取得特色成效，应以此为契机，尽快明确在相关核心优势与区域治理路径。

4.2 卫生部长会议聚焦中国核心优势，建立长期稳定的全民健康覆盖工作组 20 世纪 60 至 70 年代，被誉为“中国模式”的赤脚医生、合作医疗、三级医疗预防保健网、中西医结合等制度被世卫组织总结为“适宜人力、适宜技术”^[19]。自本世纪初以来，中国历经多轮医疗卫生体制改革，在建立全民健康保障制度、坚持预防为主、以农村为重点提升基层医疗卫生服务能力等方面做出了举世瞩目的成绩^[20-21]，为中国与东盟建立全民健康覆盖合作机制奠定了重要基础。近年来中国积极参与东盟区域卫生合作，在卫生部长会议上多次提及全民健康覆盖合作，可在该主题下进一步明晰主张，提出符合本国立场和优势的建设性方案。同时基于对区域议程规则的充分掌握，提出建立更实质的全民健康覆盖合作机制，如建立专门的经验交流工作组，通过持续分享新兴技

术、工具、知识等,增强对区域规范、标准和指南制定的贡献,推动区域卫生治理制度性变革。中国各地面临不同发展难题,卫生改革实践及经验教训对国情各不相同的东盟国家具有借鉴意义。

4.3 在现有合作框架下开展更加有效、积极、深入的技术和政策交流 明确合作方向的前提是明确发展需求和意愿。中国应利用可得的、有代表性的数据科学判断东盟国家全民健康覆盖领域发展进程,结合各国国情、经济发展、社会文化、卫生政策规划等明确合作意愿。另一方面,应在已有合作框架基础上,结合中国全民健康覆盖实践与卫生援外经验,以解决中国和东盟国家面临的全民健康覆盖问题为导向,研究解决问题的策略,更主动地向东盟派遣卫生体系研究与实践专家组,联合举办技术培训班,实施人才培养和互访计划,支持对东盟国家进行卫生体系建设等方面的适宜技术转化和应用,就东盟国家面临的具体问题开展基础和应用联合研究,开发适宜技术标准、指南、规范和其他健康工具,为推动双方在卫生健康领域的合作走向深入、促进中国—东盟全民健康覆盖合作成为全球卫生区域合作典范提供先行示范。

5 小 结

全民健康覆盖是东盟关切的重要卫生议题,东盟期待中国在全民健康覆盖领域的发展合作,中日韩三国均在不同程度与东盟形成了一系列全民健康覆盖合作成果。中国与东盟卫生合作建立了涵盖领导人会议、卫生部长会议、卫生合作论坛等不同层面的合作机制,为进一步聚焦全民健康覆盖领域开展合作提供了良好基础,但中国仍面临因东盟成员国多样性等问题带来的挑战。为进一步深化双方在全民健康覆盖领域的合作,中国应进一步加强针对东盟成员国的国别研究、提高全民健康覆盖的战略定位并结合中国发展经验建立更具实质性的合作机制。

参考文献

- [1] 宋大平. 全球、区域及国家视野下的全民健康覆盖: 进程与挑战 [J]. 中国卫生经济, 2017, 36(5): 5–7.
- [2] World Health Organization. Universal health coverage[EB/OL]. [2023–09–16]. https://www.who.int/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab_1.
- [3] UHC Coalition. Thailand: at the forefront of universal health coverage[EB/OL]. [2023–09–19]. <https://medium.com/health-for-all/thailand-at-the-forefront-of-universal-health-coverage-d1bb9c0c3e79>.
- [4] 中华人民共和国商务部. 中国—东盟卫生合作与发展南宁宣言[EB/OL]. (2016–10–28)[2022–09–27]. <http://policy.mofcom.gov.cn/pact/pactContent.shtml?id=2820>.
- [5] 中国—东盟公共卫生科技合作中心. 中心简介[EB/OL]. [2023–09–08]. <https://casph.bjmu.edu.cn/xzgl/zxjj/index.htm>.
- [6] Abe S. Japan's strategy for global health diplomacy: why it matters[J]. *The Lancet*, 2013, 382(9896): 915–916.
- [7] Government of Japan. Japan's strategy on global health diplomacy[EB/OL]. [2023–09–08]. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005946.pdf>.
- [8] Ministry of Foreign Affairs of Japan. Approval of basic design for peace and health (global cooperation)[EB/OL]. (2015–12–18) [2023–09–28]. https://www.mofa.go.jp/ic/ghp/page22e_000761.html.
- [9] Asia Health and Wellbeing Initiative. About AHWIN[EB/OL]. [2023–09–12]. <https://www.ahwin.org/about-ahwin/>.
- [10] Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan-ASEAN summit meeting[EB/OL]. [2023–09–13]. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/conference/index.html>.
- [11] Ministry of Health, Labour and Welfare. Joint statement of ASEAN-Japan health ministers meeting: universal health coverage and population ageing[EB/OL]. [2023–09–08]. <https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-10501000-Daijinkanboukokuksaika-Kokusaika/0000171519.pdf>.
- [12] ASEAN. ASEAN health sector events calendar 2023[EB/OL]. [2023-09-28]. https://asean.org/wp-content/uploads/2023/05/Events-Calendar_Health-Sector_2023-2023.05.04.pdf.
- [13] 冯羿凯, 王宗斌, 石珺怡, 等. 中国—东盟公共卫生安全合作的机制、特点及挑战 [J]. 中国卫生政策研究, 2022, 15(11): 75–81.
- [14] 李达, 池迅由之, 陈英耀. 日本全球卫生策略及特点 [J]. 中国卫生政策研究, 2017, 10(11): 13–19.
- [15] 梁文杰, 王云屏, 樊晓丹, 等. 中国和东盟国家全民健康覆盖进展的监测与评估 [J]. 应用预防医学, 2017, 23(1): 31–37.
- [16] Feng YK, Maimaitiming M, Shi JY, et al. Inequity of maternal-child health services in ASEAN member states from 1993 to 2021 [J]. *International Journal for Equity in Health*, 2023, 22(1): 149.
- [17] Miyashita Y, Kato T, Panichkriangkrai W, et al. Advancing the partnership between Japan and Thailand on global health and UHC: "new normal" approach during COVID-19 pandemic[J]. *Global Health & Medicine*, 2023, 5(1): 1–4.
- [18] 世界卫生组织. 改善公共卫的七十五年[EB/OL]. [2023–09–13]. <https://www.who.int/zh/campaigns/75-years-of-improving-public-health/key-messages>.
- [19] 刘培龙. 全球健康教程[M]. 北京: 北京大学医学出版社, 2021: 25.
- [20] 王虎峰. 中国医改 10 年历程回顾与未来展望 [J]. 中国医院管理, 2019, 39(12): 1–5.
- [21] 郑英, 李力, 张璐. 全民健康覆盖: 中国医疗卫生服务体系建设的经验及其对埃塞俄比亚的启示 [J]. 国外医学卫生经济分册, 2016, 33(1): 1–4, 8.