



圆桌会议：解决卫生系统的主要问题

背景

1. 卫生系统在20世纪为大多数全球人口的更佳健康作出了巨大贡献。它们正在对全球人民的日常生活产生越来越多的影响。与此同时，它们也面临着新的挑战，例如流行病学和人口过渡，财政紧缩，以及私营部门的增长。
2. 在某些方面，卫生系统可能成为其本身成功的受害者。卫生方面进展的历史表明，一个问题刚得到解决，又出现另一个问题。人人获得较好健康的目标在不断前进。对卫生系统的要求和压力如同人民对卫生的期望一样较以往任何时候更加强烈。然而，在新世纪开始之时，卫生系统有能力和潜力在人类健康方面，特别是穷人的健康方面实现更加显著的进展。
3. 人民的健康和幸福主要取决于为之服务的卫生系统的业绩。然而，各国之间在业绩方面存在着巨大差别，即便是收入和卫生开支水平相似的国家之间也是如此。决策者必须了解根本的原因，以使卫生系统的业绩，及至人民的健康有所改善。
4. 然而，这种改善并不仅是提供更多的卫生服务。可将卫生系统定义为包括致力于卫生行动的所有组织、机构和资源。可将一项卫生行动定义为无论是在私人卫生保健服务中，在公共卫生服务中，或是通过部门间行动所进行的，其主要目的是增进人民健康的任何一项努力。
5. 世界卫生组织制定了一项新的分析和了解国家卫生系统的框架。它确认卫生系统具有三项主要目标：实现良好的健康，加强对人民期望的反应，以及确保资源分配的公平性。

6. 框架强调影响业绩的卫生系统的如下四项主要职能：管理、资助、服务提供，和资源开发。

7. 框架的目的是在卫生部长及其他人在必须作出困难决定时提供帮助。圆桌会议向卫生部长提供了一个与其同道共同审议卫生系统所面临的主要挑战的讲坛，也提供了一个为改进卫生系统业绩而就采取的措施进行经验交流的机会。

框架和挑战

8. 业绩的概念是实现卫生系统各项目标。

- 实现良好健康意味着提高其水平和改进其在人口中的分布。因为不良健康状况以不同程度影响着社会中的某些群体和阶层，减少卫生工作中的不平衡现象与提高平均水平同样重要。
- 加强反应性包括两项主要内容：对个人给予尊重（包括个人和家庭的尊严、隐私，以及决定其本身健康的自主权）；以使用者为对象（包括及时的关心，在保健期间提供社会支持网络，基本设施的质量，以及对服务提供者的选择）。
- 确保资金分配的公平性意味着每个家庭向国家的总体卫生费用支付一份公平的份额（它也意味着非常贫困的家庭可不予支付）。这意味着每一个人在面临财务风险时都能得到卫生保健费用。

9. 注重卫生系统各项目标有助于在国内对一套清楚的信息和战略加以说明。侧重于卫生系统目标的工作也为比较国家间的业绩提供了基础。

10. 为什么卫生系统的业绩存在着差异？具有相似资源水平的国家可以在卫生目标的实现方面存在着巨大差距。换句话说，与其它国家支付同等开支的一些国家取得了更高水平的健康、反应性和财务分配的公平性。对此的解释是任何卫生系统的四项关键职能：管理、资助、服务提供和资源开发。分析这四项职能及其相互结合的方法不仅有助于理解卫生系统业绩的决定因素，而且也有助于解决当卫生系统继续其改革进程时每项职能所产生的主要政策问题。

11. 管家作用不仅只是管理。它意味着确定游戏规则并向整个卫生系统提供战略方向，包括机构间的宣传，以对影响卫生工作的其它政策领域产生作用。这项职能是讨论

国家今后作用的核心问题。这方面的主要挑战是加强卫生部的能力。很多改革行动试图改变国家的作用，因此它不仅只是服务的提供者，而且也能发展指导卫生系统取得更佳业绩的能力。

12. 妥善的资助能使卫生系统持续发展，同时也能减轻卫生开支匮乏的程度。大多数发展中国家尚未完全建立以团结为基础的集资制度，依靠这一制度，健康者帮助支付有病者的保健费用，富有者较贫困者作出更多的贡献。目前日益增多的迹象是私人支付现款的负担不成比例地由贫穷者承担，这种情况确实是进一步走向赤贫的原因。因而，一项主要任务是通过公共集资或公共义务集资的中心作用扩大预付机制，同时通过尽可能广泛地集资来分散卫生保健的财务风险。

13. 应对服务提供工作进行系统安排以改进私营和政府卫生机构的质量。随着国家重新评估政府卫生机构在提供个人保健服务中所起的作用，它在不断发展的卫生系统当中将变得日益重要。因而，各国部长面临着加强管理能力，以确保实施更多和更好的公共卫生行动的挑战。

14. 在个人卫生保健方面，很多国家正日益走向服务提供的多元化。这意味着需要对竞争的程度进行评价，以使效率的增加不至于加剧不平等现象。由于必须通过服务提供者的有效网络协调保健工作而产生了另一项挑战。随着私人服务提供的增长，政府的核心管理职责也变得日益重要，这种管理包括制定改进业绩所必要的奖励措施。

15. 资源开发提出了一项关于如何使服务提供的投入与卫生系统的需求之间达到最佳平衡的核心政策问题。在人力资源方面，卫生专业者和工作人员的不合理分配不应加剧目前卫生中所存在的不公平现象；在财务资源方面，对机构和技术的投资应根据一个国家的卫生重点作出权衡比较。

16. 上述目标和职能受到卫生部门以外的政策和因素的影响。这些因素包括贸易自由化、政府部门改革和劳动投资。开发机构和捐助机构的政策均影响着卫生系统及其业绩。确保卫生系统在制定对实现其目标的能力产生影响的决策中成为一个有效伙伴的问题变得日趋重要。

讨论要点

- 促进健康，加强反应性和确保财务分配的公平性这三项目标中哪一项相对重要呢？在这些目标的第一项中，提高人口平均健康水平和减少分配不公平性之间的最佳平衡是什么？

- 卫生部为了履行其管理作用而必须克服的主要技术、管理和政策障碍是什么？如何提高诸如设施鉴定、卫生提供者行业执照及技术评估等重要管理活动的有效性？
- 扩大预付款的障碍是什么？在保护家庭免遭灾害性支出方面存在着什么经验？可以采取什么措施防止将贫困者排斥在社会和私营保险集资之外？
- 明确向其它卫生干预措施分配资源重点的主要途径是什么？
- 卫生部如何能在私营和公共卫生服务之间提供一个较均匀的平衡？
- 继续改进卫生服务提供质量的主要障碍及其机遇是什么？
- 促进卫生保健提供者之间的竞争是可取和可行的吗？
- 可采取哪些奖励措施表彰卫生服务提供者以取得更好的业绩？
- 可以采取哪些政策促进对卫生工作者的提供与需求之间的更加平衡，包括他们的地域分布？
- 为改进卫生系统而应用业绩评估手段方面有哪些经验？

= = =