

导 读

在欧洲,人人享有卫生保健的理念已经纳入了各国政府经济社会发展的战略目标。2008年6月,WHO欧洲委员会部长级会议通过了“增加财富与促进健康的卫生系统——塔林宪章”(The Tallinn Charter: Health Systems for Health and Wealth)的卫生改革战略性框架文件,提出了投资于健康就是投资于人类发展、社会和谐与财富增长的卫生发展战略,进一步强调卫生系统必须要满足日益增长的卫生保健需求与健康期望。围绕重组初级卫生保健服务体系,增加政府卫生投入,整合卫生服务资源与模式,提高卫生系统反应性,改善卫生服务质量,加强公共卫生、疾病预防和健康促进,建立基于问责机制的卫生系统绩效评估模式,加强卫生部门治理,以及实施卫生技术评估等问题,一些国家采取了一系列改革措施,完善卫生筹资机制,改革政府卫生投入方式,明确卫生改革优先领域等,促进了卫生服务供给模式转变与卫生服务绩效改善,这也为我国进一步深化医药卫生体制改革提供了许多借鉴。本期首先介绍《塔林宪章》的主要内容,今后将陆续推出关于欧洲卫生改革发展的文章,以供读者参考。

《塔林宪章》:增加财富与促进健康的卫生系统

中图分类号:R197 文献标识码:E doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2010.02.014

The Tallinn charter: health systems for health and wealth

序

1. 此宪章的目的是敦促世界卫生组织欧洲区域成员国,在一个社会、文化和经济多元化的区域内,通过强化卫生系统的功能来改善人们的健康状况。塔林宪章进一步重申了早期相关宪章和宣言^①中所明确和应用的社会价值观。

2. 在每个国家的政治和经济体制框架内,卫生系统是所有公立和私立组织的联合体,并通过授权来改善、维持和恢复健康的组织机构和社会资源。卫生系统的功能不仅体现在影响政府政策的制定,而且,也影响其他政府部门在应对社会、环境和经济等健康决定因素的相关活动,以及公立与私立机构所提供的卫生服务。

3. 随着社会人口结构和疾病谱的不断变化,在

社会经济发展差距的扩大、有限的资源、高新技术的发展和日益增长的社会期望值等背景下,世界卫生组织欧洲区域所有成员国都必须应对这一重大的健康挑战。

4. 除了健康自身的内在价值,一个国家居民健康状况的改善,通过其对经济发展、竞争和生产力的影响而有助于推动社会的和谐发展。

5. 因此,世界卫生组织欧洲区域所有成员国和合作者相信^②:(1)投资于健康就是投资于人类的发展、社会的和谐与财富的增长;(2)今天,我们无法接受由于疾病所导致的社会贫困现象;(3)卫生系统的作用不仅包括医疗卫生保健服务,还包括疾病预防、健康促进以及促进其他政府部门在其政策制定中关注健康问题;(4)运行良好的卫生系统是改善健康状况的核心:强化卫生系统能够挽救生命;(5)卫生系

①世界卫生组织欧洲区域部长级会议在庆祝初级卫生保健《阿拉木图宣言》30周年大会指出,就像30年前一样,今天的卫生系统仍然应该以居民、社区和初级卫生保健为中心;同时,指出涉及有关健康促进问题的宪章和宣言有:1986年的渥太华宣言、1997年的雅加达宣言和2005年的曼谷宣言,1996年在卢布尔雅那召开的卫生改革会议,2004年莫斯科卫生研究声明,以及2005年更新的世界卫生组织欧洲区域所有卫生政策框架等的文件。享受最高健康标准的权利也明确列入世界卫生组织组织法、世界人权宣言、儿童权利公约,以及联合国提出的千年发展目标当中。

②该理念有证据基础,尤其是世界卫生组织为欧洲区域卫生系统部长级会议所提供的背景资料。

统需要不断改进其运行绩效。

承诺

6. 成员国承诺:(1)通过卫生政策、资源分配和其他行动,促进团结、平等和参与理念的一致。确保对贫困人群和其他弱势群体的健康需求给予应有的关注;(2)投资于卫生系统,并利用经济社会发展与健康之间的相互作用关系,鼓励对影响健康的其他部门给予投资;(3)促进卫生系统绩效的改善,增加透明度和责任感,以期实现可评估的健康结果;(4)卫生系统要提高对居民的健康需求、偏好和期望的反应性,要认识到这是他们的基本权利和对自己健康的负责;(5)吸引利益相关者参与政策的制定与实施;(6)在国家和地方层次制定和实施卫生改革方案时,要鼓励国家之间的相互学习与合作;(7)加强卫生系统的能力建设以应对各种危机的发生,并基于《国际卫生条例》建立彼此合作关系。

7. 世界卫生组织将对其欧洲区域成员国卫生系统的发展给予相应的支持,并在实施宪章的过程中提供跨国合作机会,包括卫生系统绩效评估,以及承诺国之间的经验交流。

8. 世界卫生组织、世界银行、联合国儿童基金和欧洲理事会承诺将依照章程和任务,与成员国合作推动宪章的实施,帮助提高卫生系统的绩效。希望欧盟委员会和相关机构将宪章所提出的目标融入到他们改善卫生系统绩效的行动中去。欧洲投资银行将与成员国一起与所涉及到的机构合作,遵守并在其授权和法律条文内行动,促进宪章的实施。WHO 成员国也会要求其他有意向的伙伴参与。

强化卫生系统:从理念到行动

9. 世界卫生组织欧洲区域的所有成员国都拥有共同的理念:能够获得最高标准的健康是人们的一项基本权利,正因如此,每个国家都应该努力去提高卫生系统的绩效,基于公平原则,不管性别、年龄、种族和收入,都能实现改善健康的目标。

10. 每个国家都应该致力于促进社会和谐与增强凝聚力,这有助于卫生系统实现以下目标:(1)根

据人们的支付能力来建立公平的分担机制,使个人和家庭不会因为疾病或接受医疗服务而导致贫困;(2)卫生系统要提高居民对健康需求与期望的反应性,并尊重他们的就医选择。

11. 每个国家都应该采取适宜的措施尽可能地实现综合性的绩效目标,这也需要效率:即可及资源的最优化配置。

12. 在每个国家,需要客观地认识到这些综合性目标的实际作用,这也涉及到政策目标的适宜性和可行性,国家社会政治领域的优先事项,以及与政府财政相关的目标等。与所有国家都有关的措施是改善具有较高质量卫生服务的可及性,提高人们对改善自身健康状况的认识水平。这些目标都应该采取一种可以评估的方式,以便能够充分的进行过程监督或评估。这一方法也贯串于卫生改革方案的设计、实施和评估之中。

13. 卫生系统是多样化的,但是,也具有相同的功能配置,其宗旨和目标如下:

13.1 为个人和社会提供卫生服务

(1)区域内的决策者应该重视并尽可能地为所有居民提供高质量的卫生服务,尤其是为那些弱势群体。提高对居民卫生保健需要的反应性,并促进他们选择健康的生活方式;(2)病人都想获得高质量的卫生保健服务,因此,提供者要确保所提供的卫生服务是基于医学科学的,并具有可获得性和最优证据,以及采用最适宜的技术来改善服务效果和保障病人的安全;(3)病人基于保护自己的隐私,得到尊重与相互信任,也希望能够与卫生服务提供者建立良好的互信关系;(4)有效的初级卫生保健系统是促进这些目标实现的基础,初级卫生保健系统建立了卫生服务与社区和家庭之间、部门之间和行业之间的联系与合作,也为健康促进构建了一个平台;(5)卫生系统应该将各种分散的特定疾病管理项目整合到现有的服务体系与结构中去,以获得更有效与可持续的效果;(6)卫生系统需要确保卫生服务的整体性,包括多方提供、双方合作,不管是公立机构还是私立机构,也包括健康促进、疾病预防和统一的疾病管理项目,以及人们在家和其它机构中接受初级卫

生保健,急救和后续保健之间的连续性。

13.2 卫生系统筹资

(1)卫生系统的筹资没有一种最好的模式,基于每个国家的发展状况,人口结构,财政能力,以及社会所关注的优先领域和价值取向,各国政府都在不断调整其税收制度、统筹层次和购买模式。因此,不同国家筹资模式之间的差异正在变得越来越模糊;(2)卫生筹资方式应该具有资源的再分配功能以满足不同人群的健康需要,尽可能提供经济保护,抵御使用服务的经济风险,从某种意义上说,这就是政府财政的责任;(3)卫生筹资方式也应该为卫生服务的供给和有效组织提供激励机制,资源的配置应该与提供者的绩效和居民的需求有机地结合起来,并不断提高资金的利用效率和透明度;(4)强调资源配置的整体平衡性:必须在医疗保健、疾病预防和健康促进之间保持平衡以应对现在或未来的卫生保健需要。

13.3 创造资源

(1)在一个快速变化的国际环境中,在知识更新、基础设施和技术进步的各个领域,具有相应技能与竞争能力的人才是最重要的资源,这需要做好长期发展规划与重点投入,以应对人们不断变化的卫生保健需求和卫生服务供给模式的转变;(2)投资于卫生人力资源也是至关重要的,这不仅涉及到投资国,也牵涉到卫生技术人员的流动性;每个国家在卫生技术人员的招聘过程中,应该充分考虑民族因素,国家之间的团结,在确保务实的原则下^①进行;(3)加

强卫生政策与制度的研究,使医疗技术和药品的创新在所有的国家能够得到合理有效的应用;建议采用卫生技术评估方法来支持卫生决策。

13.4 实施步骤

(1)尽管每个成员国都有其卫生系统的治理方式,但是,各国卫生部要负责收集有关健康与社会、经济和环境之间决定因素的信息,提出卫生系统的发展战略,并通过完善相关的法律法规,制定相关的卫生政策来承担其责任和义务;(2)卫生部应该通过部门合作,倡导所有部门的政策都来关注健康,并促进其政策的有效实施,以追求社会健康效益的最大化;(3)开展卫生系统绩效的监测与评估,促进不同层次的政府和利益相关者之间的有效合作,以增强责任感和透明度。

14. 卫生系统的功能是相互依赖的,因此,卫生系统绩效的改善需要多部门的长期合作与协调。经验表明,单一职能部门的行为难以维持可持续的改进或实现所预期的效果。

15. 世界卫生组织欧洲区域成员国承诺,以宪章作为一个里程碑和行为准则,将共识转化到实际的行动中去,以加强各自卫生系统的建设。

崔月颖 翻译 王小万 审校

[收稿日期:2010-01-12 修回日期:2010-01-15]

(编辑 田晓晓)

^①与世界卫生组织卫生大会上关于卫生技术人员的国家迁移决议一致:发展中国家的卫生系统所面临的挑战(WHA57.19)与世界卫生组织欧洲委员会关于卫生人力资源政策的决议基本一致(EUR/RC57/R1)。