

基层医疗与公共卫生整合的国际经验及启示

探索基层医疗与公共卫生的整合是创新医疗卫生服务模式和完善疾病公共卫生服务项目的重要课题之一。2009 年,我国启动了国家基本公共卫生服务项目,主要通过城乡基层医疗卫生机构为居民免费提供基本公共卫生服务。2018 年,《关于做好 2018 年基本公共卫生服务项目工作的通知》正式提出要推进基层高血压、糖尿病医防融合试点管理工作,标志着我国进入了探索基层医疗与公共卫生整合服务模式的新阶段。一些国际机构和学者长期致力于基层医疗与公共卫生整合的研究,近些年,世界卫生组织、欧洲卫生保健系统观测站和美国医学研究所相继推出了系统性的研究报告,本文对其中有关基层医疗与公共卫生整合的原则和模式进行了梳理和总结。

一、基层医疗与公共卫生整合的理论框架

2013 年,澳大利亚学者 Levesque 等人指出基层医疗与公共卫生的交互作用是“广泛的卫生系统”的重要组成部分,并总结提出了基层医疗与公共卫生相互作用的框架(图 1)^[1]。在此框架中,一些功能是两者兼具的,即潜在的基层医疗和公共卫生可以整合的部分,具体包括:1) 基于人口的特征和需求规划卫生服务;2) 护理对患者和社区影响的评估;3) 倡导健康社区、公平和可及性;4) 免疫活动的组织;5) 临床筛查和早期预防干预;6) 临床推广健康生活方式。

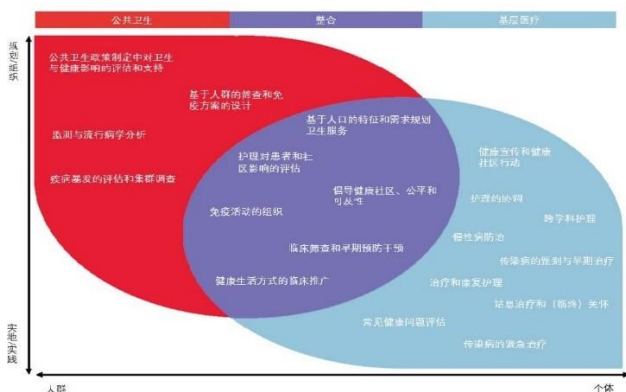


图 1. 基层医疗与公共卫生的相互关系(来源: Levesque 等, 2013)

二、世界卫生组织

2018 年,世界卫生组织发布研究报告,总结提出了基层医疗与公共卫生整合的三种基本方案和六类概念模型^[2]。第一种方案是全面一体化,即基层医疗与公

共卫生的结构、流程和服务提供均由同一机构负责;第二种方案是两个组织在结构上相对独立,人员基于相同的宗旨和目标进行合作;第三种方案是通过连续性的信息沟通渠道促进一体化,并由常规协调机制提供支持。

六类概念模型包括:1) 将公共卫生专业人员纳入基层医疗。例如,伊朗在农村地区将疟疾控制、家庭计划、学校和环境健康等都纳入了基层医疗的范畴。2) 公共卫生服务与基层医疗提供者合作。基于提高健康的共同目标,基层医疗人员在个人层面提供公共卫生干预措施,以补充公共卫生人员在群体层面开展的干预。例如,美国佛罗里达州通过两者的合作提高了流感疫苗接种率。3) 将公共卫生纳入社会福利计划。例如,美国联邦医疗保险(Medicare)在基层医疗服务中纳入了一系列预防性的公共卫生服务。4) 公共卫生机构内的基层医疗服务。该模式主要用于满足一些基层医疗不能提供全民覆盖的国家(例如美国)处理特定群体的健康需要。5) 在基层医疗系统中建立公共卫生激励机制。例如,英国国家卫生服务体系(NHS)对全科医生采取的改革和激励机制在提高免疫接种率、宫颈癌和乳腺癌筛查等方面取得了较好的效果。6) 对基层医疗人员进行公共卫生的多学科培训。例如,英国一些家庭医生通过名为“GPs with special interest”的培训方案获得公共卫生相关知识和技能,在美国也有类似的方案。

三、欧洲

欧洲卫生保健系统观测站在 2020 年发布研究报告,通过对欧洲(也包括美国)的案例分析,总结了五种基层医疗与公共卫生整合的模式^[3]:

1) 协调个人医疗保健服务。包括将临床服务与社区服务相协调、为患者提供个性化的支持服务以及建立“一站式”服务中心等。例如,英国临床委托组(CCGs)自 2013 年初就负责规划紧急医疗救治、康复、大部分社区服务、精神健康和学习障碍服务,并与地方政府整合公共卫生职能。2) 将人群视角应用于临床实践。主要包括使用和分享人群健康信息以加强临床决策、利用社区广泛筛查等人群策略、利用临床流行病学和风险评估等以人群为基础的分析工具来加强医疗服务管理。例如,英国利物浦的全科医生与公共卫生人员合作,为每个街区制定健康状况概况,为基层医疗机

构提供信息。3) **识别和解决社区健康问题**。包括进行社区健康评估、利用临床接触和共享数据建立社区数据库、利用临床机会确定健康问题的根本原因等。例如,英国利物浦通过“处方建议(Advice on Prescription)”方案,在全科医生的实践中引入了福利建议,使全科医生可以将患者转到公民咨询局,就福利、债务和住房等问题寻求咨询。4) **加强健康促进和疾病预防**。采取以人群为基础的方法和加强健康促进和疾病预防的干预措施,包括健康教育、健康宣传和改善社区健康的干预措施。例如,荷兰全科医师学院发布了关于肥胖和营养不良的指南,指导基层医疗人员的日常实践。5) **围绕政策、培训和研究开展合作**。包括影响卫生系统政策、从事跨部门教育和培训以及进行跨部门研究等干预措施。例如,在西班牙加泰罗尼亚,急性呼吸道感染的日报哨点监测网络由基层医疗医生、病毒学参考实验室和公共卫生局协调小组组成,该网络允许在大流行情况下就药物和非药物措施的有效性协作开展公共卫生研究。

四、美国

2012年,美国医学研究所(IOM)发表研究报告,提出了基层医疗与公共卫生整合的五项原则^[4]:

1) **提高人群健康的共同目标**。例如,纽约市健康和精神卫生局(NYC DOHMH)一直将改善居民健康状况作为综合健康政策,并为其设定目标和产出项目,重点在于收集和分析全市流行病学数据、预防慢性疾病和改善影响健康的社会决定因素。2) **社区参与定义和解决人口卫生需求**。例如,美国疾病预防控制中心的一个名为“WISEWOMAN”的项目,专注于减轻40至64岁经济困难女性的心血管疾病负担,在遵循一套共同规则的前提下,根据不同社区的情况采取了不同的实施方式。3) **领导的一致性**。例如,美国北卡罗来纳州达勒姆县的“Just for Us”项目构建了包括杜克大学医学院、社区卫生中心、县老年中心、县社会、公共卫生和精神卫生机构以及城市住房管理局在内的平行伙伴关系,为居住在公共和补贴住房以及集体住房中的老年人和残疾人提供协调的初级保健和照护管理。4) **可持续性**。例如,旧金山健康改善伙伴关系倡议主要通过更有效率地利用大学研究资产来解决当地的公共卫生问题,包括旧金山医院理事会,市长办公室,社区组织,社区诊所在内的多个机构和部门参与改善健康的伙伴关系。5) **数据和分析的共享与协作**。例如,旧金山一直将数据的整合作为工作的核心,从连接使用多种服务的用户的数据集,到商定统一的乙肝质量标准,到确定现有的数据来源以跟踪体育活动和健康

饮食的进展等。

五、对我国的启示

1. **推动基层医疗与公共卫生以改善人口健康为共同目标,提高整合程度**。基层医疗与公共卫生应在改善人口健康这一共同目标的基础上,加强协同合作,提高整合程度,利用信息技术手段规划医疗和公共卫生服务并建立和共享居民健康数据库,以指导基层医疗人员在个体层面提供公共卫生干预措施,公共卫生人员在群体层面开展人群干预措施,二者彼此配合,互相补充,共同构成疾病预防的前沿阵地。

2. **将人群视角引入临床实践,建立基层医护人员公共卫生培训机制和相应的激励机制,建立整合型服务模式**。既要培养医护人员的公共卫生意识,如使用和分享人群健康信息以加强临床决策、利用以人群为基础的策略引导患者接受医疗护理以及使用以人群为基础的分析工具来加强实践管理,也要同步提高医护人员的公共卫生服务能力。通过对基层医护人员进行公共卫生专业知识的培训和绩效激励这两条途径,提高基层医疗向居民提供公共卫生服务的有效性和积极性。

3. **建立社区参与基层医疗与公共卫生的工作机制,完善整合机制**。社区参与可以成为基层医疗和公共卫生整合的纽带,鼓励社区参与基层医疗与公共卫生工作,例如,社区可以向基层医疗机构提供环境和人口特征等信息,帮助基层医疗机构制定针对性的临床策略,公共卫生部门也可以利用这些信息制定有针对性的人群干预措施。

4. **建立完善统一的领导和管理机制,拓展整合深度**。基层医疗与公共卫生的整合与协作需要由统一且强有力的领导机构统筹协调,并且这种整合与协作可以拓展至与居民健康相关的所有利益相关方,构建多个机构和部门参与的改善健康伙伴关系,因此建立与之相对应的领导与管理机制是十分必要的。

(苏明阳 祝贺)

【参考文献】

- [1] Levesque J F, Breton M, Senn N, et al. The Interaction of Public Health and Primary Care: Functional Roles and Organizational Models that Bridge Individual and Population Perspectives [J]. *Public Health Reviews*, 2013, 35(1).
- [2] Dubois E, Allen L, Myrup A C, et al. Primary health care: closing the gap between public health and primary care through integration [J]. 2018.
- [3] Rechel B. How to enhance the integration of primary care and public health? Approaches, facilitating factors and policy options [M]. Copenhagen: World Health Organization. Regional Office for Europe, 2020.
- [4] Committee on Integrating Primary Care and Public Health, Board on Population Health and Public Health Practice, Institute of Medicine. *Primary Care and Public Health: Exploring Integration to Improve Population Health* [J]. National Academies Press (US), 2012.

《卫生发展瞭望》是北京大学中国卫生发展研究中心根据研究成果、系统综述、会议讨论、国际交流等获得的信息,每期针对一个卫生发展领域热点问题,发表研究发现、观点和政策讨论。