

当代卫生事业管理学术丛书

农村公共卫生 绩效研究

冯占春 著



科学出版社

农村公共卫生管理研究丛书

农村公共卫生 绩效研究

周志彬 著

当代卫生事业管理学术丛书

农村公共卫生绩效研究

冯占春 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

完善农村公共卫生体系、促进公共卫生均等化是新时期我国医药卫生体制改革的重要任务。本书通过文献研究和理论分析,探索公共卫生的内涵与外延;结合我国农村公共卫生体系的实际,借助于专家咨询,研究确定了农村公共卫生体系的职能分工,并以此为基础,分析农村公共卫生绩效的内涵与特征,构建农村公共卫生体系绩效的概念模型,并通过现场调查和文献研究,分析我国农村公共卫生绩效的现状及其影响因素,提出改进我国农村公共卫生绩效的策略和建议。

本书适合于从事公共卫生研究及相关领域的专家、学者和管理人员,以及关心农村公共卫生的广大读者使用,也可作为社会医学与卫生事业管理及相关专业的教学参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

农村公共卫生绩效研究/冯占春著. —北京:科学出版社, 2011. 3

(当代卫生事业管理学术丛书)

ISBN 978-7-03-030294-6

I. ①农… II. ①冯… III. ①农村卫生: 公共卫生-评价-研究-中国
IV. ①R127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 022949 号

责任编辑: 王京苏/责任校对: 刘小梅

责任印制: 张克忠/封面设计: 耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码 100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011年3月第 一 版 开本 B5(720×1000)

2011年3月第一次印刷 印张 11 3/4

印数: 1—2 000 字数 230 000

定价: 36.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

丛书总序

一

《易经》有云：“举而措之天下之民，谓之事业”。卫生事业，则以保障和促进人民身体健康为使命，以社会稳定和发展为目标。它关系到千家万户的幸福安康，关系国家和民族的未来。因此，卫生事业的使命是伟大的，其性质是神圣的。而在这宏伟而灿烂的旗帜指引下，运用知识、学术去推动卫生事业的发展，去寻求解决卫生事业发展历程中面临的问题和困境之路，这一力量也是非凡的。

二

谈起卫生，人们往往将其与生命健康相联系。诚然，卫生事业管理作为以保障公众健康为宗旨的一门学科，在经历了近 30 年的发展历程后，已逐渐走向成熟；并在相关学科的渗透和影响下，其内容不断丰富、发展、系统和科学。特别是在社会医学视野下，卫生事业管理立足于以医学和管理科学为核心的跨学科发展模式不断拓展，已经形成了卫生政策规划、卫生制度健全、卫生资源配置、卫生服务保障、卫生法律法规、卫生经济管理、卫生信息管理等多位一体的全方位、多维度研究模式。

与此同时，卫生事业体现了政府和社会的责任，卫生事业发展要求同国民经济和社会发展相协调。改革开放以来，政府对卫生事业日益重视，中国卫生事业快速发展，医疗技术水平提高了，服务规模扩大了，医疗保障制度逐步健全了，传染病有效控制了……

这些都是卫生领域的福音。但我们也要认识到，困境、障碍、瓶颈同时也困扰着卫生事业的发展，公正、公平、正义等卫生价值体系需要我们去厘清和实现。而对此，知识分子是能够做一些事情的。

三

同济·蕴含同舟共济之意。同济学人时刻投身于卫生领域，在卫生事业发展历程中，与社会各界人士同一方水土，共一番事业。华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院始建于 2001 年，是全国教育部部属高校唯一的一所集教学、科

研、培训和咨询为一体的医药卫生管理学院，多年来广大师生同策同力，共同组建了一支充满创新和探索精神的卫生事业管理研究队伍，承担大量国际国内研究项目，产出了一系列学术成果。

为推动卫生事业管理学科领域的发展，分享学院的学术见解，在科学出版社的大力支持下，并报有关部门批准，我们拟用3年时间出版“当代卫生事业管理学术丛书”，并邀请国内外知名学者担任本丛书的学术顾问。

本丛书包括著作十余部，其内容主要基于学院教师承担的国家自然科学基金、国家社会科学基金、国家科技部支撑计划等重要科研项目，围绕国家医疗卫生政策、医疗卫生改革、国家基本医疗保障、社区医疗与新型农村合作医疗、医院管理理论与实践、国家与区域卫生信息化、卫生与健康信息资源管理等方面的相关研究成果进行出版。

就理论研究而言，本丛书将从多角度、多层次论证我国医疗卫生事业发展的宏微观问题，完善新时期我国卫生事业发展学术研究框架，表现并提升我国在该学科的研究能力；就学术应用而言，本丛书将在大量论证的基础上，提出具体方案，以支撑我国医疗卫生事业的政策规划、医疗卫生改革的深化推进、医疗卫生机构的管理运行实践；就学科发展而言，本丛书将广泛借鉴国内外医疗卫生事业管理学科的重要研究成果，引入最新研究方法与手段，对我国卫生事业管理学科体系的健全、内容的拓展、方法的更新和研究的深入具有重要价值。

我们希望“当代卫生事业管理学术丛书”的出版能对卫生事业管理研究有所推动；能对卫生事业管理实践有所裨益；能对我国甚至全世界的卫生事业发展有所贡献。这是本丛书所有编写人员希望看到的。但是否做到了，则留待广大的读者朋友去评判了。

华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院

2010年7月20日

目 录

丛书总序

第一章 公共卫生的内涵与功能	1
第一节 公共卫生的起源与发展	1
第二节 公共卫生的内涵与特征	7
第三节 农村公共卫生的基本功能	14
第四节 农村公共卫生的基本内容	18
第二章 农村公共卫生体系及其职能分工	23
第一节 农村公共卫生体系的构成	23
第二节 农村公共卫生体系的职能分工	30
第三章 公共卫生绩效的理论基础	44
第一节 绩效的内涵与特征	44
第二节 公共卫生绩效的相关理论	48
第三节 美国公共卫生绩效理论的发展	58
第四章 我国农村公共卫生绩效的概念模型	68
第一节 农村公共卫生的价值取向	68
第二节 农村公共卫生绩效的内涵	75
第三节 农村公共卫生体系绩效概念模型	93
第五章 我国农村公共卫生绩效的现状研究	102
第一节 我国农村公共卫生绩效的总体分析	102
第二节 中西部地区农村公共卫生绩效的实证研究	118
第三节 农村公共卫生绩效的主要问题	126
第六章 农村公共卫生体系绩效的影响因素分析	134
第一节 影响农村公共卫生体系绩效的宏观因素	134
第二节 影响农村公共卫生体系绩效的中观因素	146
第三节 影响农村公共卫生体系绩效的微观因素	149
第七章 农村公共卫生体系绩效的改进策略	156
第一节 农村公共卫生体系绩效改进的目标与原则	156
第二节 农村公共卫生体系绩效改进的政策建议	160
第三节 农村公共卫生体系绩效改进的对策措施	167
参考文献	175
后记	180

第一章 公共卫生的内涵与功能

第一节 公共卫生的起源与发展

公共卫生是在人类与疾病的长期斗争过程中逐步形成的，综合运用医学、工程学、管理学、社会学等多学科知识与技术，预防疾病、改善和保障人群健康的一门学科。在远古时期，中国就产生了“上医治未病”的预防医学思想。古希腊医学家希波克拉底在他的名著《关于空气、水和场所》一书中，亦将疾病与当地气候、饮水、居民体格和衣食住行等因素联系起来，体现了公共卫生思想。可以说，公共卫生思想起源很早，只是当时的人们并没有意识到或者说没有把此明确归结为公共卫生。

一、公共卫生的起源

瘟疫、战争、饥荒被称为人类历史悲剧的“三剑客”。瘟疫不仅带给人类伤害、痛苦和恐慌，而且有时候还会导致整个社会的衰退，甚至国家的消亡。人类对于瘟疫现象的认识和原因的探索，可以看做是公共卫生知识体系形成的开端。

古希腊医学家希波克拉底约在公元前 400 年完成了《关于空气、水和场所》一书，系统介绍了环境因素与疾病之间的关系，并为人们对地方病和流行病的理解与应对提供了理论基础。在公元 1 世纪，罗马人首次引入了公共卫生的概念和有组织的供水系统。这两个事件是目前发现的最早关于公共卫生的文字记载。

人类曾有相当长的一段时期，由于受科学技术水平以及自身认知的限制，缺乏有效的措施来成功应对传染病的传播。面对瘟疫人们只能选择逃跑，受逃跑躲避瘟疫的启发，人们开始尝试把病人隔离以控制瘟疫蔓延，并以此为基础，逐步建立起具有历史意义的隔离检疫制度。如公元 736 年，一位修道士建造了一所麻风病院来收容、照顾麻风病人，通过对麻风病患者的隔离来控制疾病的传播。11 世纪麻风病再次流行的时候，把病人隔离起来控制疾病传播的模式已在疫区普遍采用，并取得了较好的防治效果。到 13 世纪初，欧洲各地建立的麻风病院已经达 2 万所，这对控制麻风的蔓延发挥了重要作用。

14 世纪，黑死病非常流行，欧洲的一些港口城市为防止疫病的侵入，对来往船只采取限制措施。如 1377 年的拉古萨共和国（现在的克罗地亚）颁布了对海员的管理规则，规定来自疫区的人员必须在海港一定距离以外的小岛上停留

30 天, 然后才能进港。^① 后来意大利的威尼斯港规定, 若有船队从疫区来, 必须在小岛上停留 40 天, 所以“quarantine”(隔离)一词就是从“40”这个数字转化而来的, 同时这也成为现代海港检疫制度的起源。

1546 年, 伏拉卡斯托罗在其著作《论传染和传染病》中, 首先提出了传染病的概念^②, 但他对传染病病因的解释并不科学。伏拉卡斯托罗认为传染病的病因是肉眼看不到的微粒或者病芽, 不同的传染病是由不同的特殊病芽所引起的。直到 100 年后, 列文虎克发明显微镜并借助显微镜开展了相关研究, 才提出了具有科学意义的传染病传播假设: 传染病可以通过人直接传给人, 也可以通过其他中间宿主传染给别人, 还可以通过空气传播。这一对传染病传播途径的重要假设, 也是公共卫生得以发展的理论基础。

二、公共卫生的发展

居民健康是社会经济发展的基本前提和必要的物质条件, 促进和保护人群健康是公共卫生的主要任务。因此, 需要根据人群面临的主要健康问题的变化不断地调整公共卫生的策略。人类历史进入近代社会以来, 共出现过三次较大的公共卫生革命, 这三次革命都以不同的公共卫生活动为重点, 表现了人类不同时期对公共卫生的不同认识, 形成公共卫生的不同发展阶段。

(一) 第一次公共卫生革命

第一次公共卫生革命发生在启蒙运动时期(1750~1830 年), 这一时期是国际公共卫生发展的关键时期, 人们开始关注某些特定人群的健康问题。1796 年, 英国医生贞纳利用一位挤奶女工手臂上的牛痘液体为一名叫菲利普的男孩接种获得成功, 后经多次重复验证, 表明牛痘具有预防天花的作用。^③ 1832 年, 英国发生了大规模的霍乱, 共有数十万人死亡。在霍乱被平息后, 人们开始重视公共卫生, 并开始了对公共卫生进行系统的探索和研究。1885 年, 巴斯德用狂犬病疫苗成功挽救了一位被疯狗咬伤的少年。此后, 人工减毒或灭活疫苗成为预防传染病的有效手段。人类开始掌握应对某些传染病的办法, 使得这些传染病得到一定的控制。1918 年爆发的世界范围内的大流感, 共导致了约 2500 万人死亡。这次流感的爆发流行使人们进一步认识到发展公共卫生的迫切性和重要性, 并促进了公共卫生的实践与理论研究。

① History of Quarantine. [http://www.cdc.gov/quarantine/History Quarantine. html](http://www.cdc.gov/quarantine/History%20Quarantine.html). 2010-01-29.

② 韩启德, 张大庆. 人类战胜传染病征途漫漫. <http://www.biotech.org.cn/news/news/show.php?id=6304>. 2003-07-04.

③ 韩启德. 传染病的历史告诉我们//路甬祥. 科学与中国——院士专家巡讲团报告集(第一辑). 北京: 北京大学出版社, 2006: 15-36.

总的来说,19世纪世界所面临的主要健康危机仍是传染病和感染性疾病,这些疾病严重影响了群体的健康,为了保障民众的健康,公共卫生事业应运而生。这一阶段公共卫生的主要目标是:治理环境卫生、提供清洁卫生的水源及防治传染病。^① 其中在1840~1890年,公共卫生的干预措施以“工程”措施为主,目的在于改善环境卫生,如治理生产生活环境、提供清洁卫生的水源等;在1890年后,人们开始逐渐重视医学措施的应用,如免疫接种、疾病诊断及药物治疗等。在19世纪末和20世纪初,面对像天花、霍乱、鼠疫这类烈性传染病的威胁,公共卫生以群体为对象,采用免疫接种、消毒隔离、检疫监测、消灭病媒动物、垃圾粪便处理、食物和饮用水安全保障等综合性的预防措施,有效地控制了传染病的流行。因此,历史上将以防治传染病和寄生虫病为主要目标的历程称为第一次公共卫生革命。^②

(二) 第二次公共卫生革命

经过半世纪艰苦卓绝的斗争,重大的传染病和寄生虫病基本得以控制,人类寿命显著延长。但工业化在给人们提供生活便利和更好的物质条件的同时,吸烟、体力活动减少以及营养不合理等不良生活方式在人群中逐渐流行,从而使人类的疾病谱发生变化,传染性疾病的发病率相对降低,而一些慢性非传染性疾病,如肺癌、冠心病、脑卒中、糖尿病等疾病的发病和死亡率显著升高。美国疾病预防控制中心曾组织全美40余位专家对美国居民的前10位死因进行了分析,结果表明:生活和行为方式占死因的49%、遗传和生物学因素占24%、环境因素占16%、卫生保健服务因素占11%。据此,美国开展了健康促进活动,通过改变人们不良的生活方式与行为,降低慢性病的发病率。

从20世纪60年代起,许多发达国家开始把疾病的预防重点从控制传染病转向慢性非传染性疾病,公共卫生领域开始发生第二次革命。^③ 第二次公共卫生革命最早由美国卫生与人类服务部于1979年发布了关于促进健康和预防疾病的报告——《健康的人民》^④,其实质就是将公共卫生工作的重点转向由生活方式引发的各种疾病。

据估计,2001年在全球5650万总死亡人口中,约60%是死于慢性病;全球疾病总负担的46%由慢性病所致。预计到2020年,全球总死亡人口的

① Warner D. History of public health. Public Administration Review, 1996, 56 (2): 210.

② Terris M. The complex tasks of the second epidemiology revolution. Journal Public Health Policy, 1983, (4): 8-24.

③ Terris M. The changing relationships of epidemiology and society. Journal Public Health Policy, 1985, (6): 15-36.

④ 中国公众科技网. 科学名词: 第一次和第二次卫生革命. <http://tech.sina.com.cn/other/2004-07-07/1019384324.shtml>. 2004-07-07.

75%、全球疾病总负担的 57% 将归因于慢性非传染性疾病。^① 在慢性非传染性疾病对人类的威胁日益增大的同时, 一些新发传染病也开始对人类健康构成严重威胁。其中最严重的是 20 世纪 80 年代开始流行的艾滋病 (AIDS)。1985 年发现一个简单的实验室检测方法可以对人类免疫缺陷病毒 (HIV) 进行检查, 但在这之前, 撒哈拉以南非洲地区已经有 200 名成人感染了 HIV。20 世纪与 21 世纪之交, 已有 2000 多万人死于 AIDS。2001 年 7 月, 联合国大会召开了联合国 AIDS 特别会议 (UNGASS), 通过了《艾滋病承诺宣言》。此后世界卫生组织 (WHO) 及世界各国实施了一系列措施, 但 AIDS 的世界大流行仍然不断扩大, 成为继中世纪黑死病之后最具有破坏力的全球大流行的疾病。

(三) 第三次公共卫生革命

第三次公共卫生革命起始于 20 世纪 80 年代后期, 当时, 生态破坏以及与社会文化经济发展模式相关的各种因素对健康的危害日趋严重, 生态运动在西方国家开始兴起并蓬勃发展, 生态运动的主要目标是重构社会与自然的关系, 创建更加适合人类生存发展的环境。1987 年在墨尔本召开的一次澳大利亚全国会议明确提出“向生态公共卫生迈步”的口号。会议认为生态公共卫生是基于了解生态系统间的一种复杂的、动态的、微妙的平衡, 并制定了生态公共卫生的原则: 公正平等、持续、和睦、保存全球环境。中国也有学者对生态公共卫生进行了研究, 认为“生态公共卫生”是公共卫生新的延伸, 而且更具有整体性,^② 为既表现人的健康取决于环境、社会经济、文化政治和个人各方面因素的整体作用, 又表现生态公共卫生策略所强调的跨部门目标整合与行为合作。

1999 年, 著名的公共卫生专家 Brsslow 在《美国医学会杂志》(JAMA) 刊文正式提出了第三次公共卫生革命的概念^③, 《美国预防医学杂志》(AJPM) 在 2004 年以“主编的话”进一步明确第三次公共卫生革命的提法。^④ 第三次公共卫生革命主要强调以社会生态学模式的综合干预措施对人群进行干预, 以促进人群健康和生活质量的改善, 又称为新公共卫生 (the new public health) 运动。

第三次公共卫生革命引起了人们对政府职能, 以及政府如何分配和资助公共服务的考虑。在 20 世纪后 10 年到 21 世纪前 10 年, 国际公共卫生的基本特征是: 加强卫生机构改革; 成本效益成为公共机构干预措施选择的重要标准; 卫生

① 傅华, 李洋, 郑频频等. 第三次公共卫生革命的提出与健康城市建设. 环境与职业医学, 2007, 24 (3): 353-356.

② 胡润华. 浅谈公共卫生的涵义. 中华医学科研管理杂志, 2006, 16 (3): 133, 134.

③ Breslow L. From disease prevention to health promotion. Journal of the American Medical Association, 1999, 281: 1030-1033.

④ Scutchfield F D. A third public health revolution. American Journal of Preventive Medicine, 2004, 27 (1): 83, 84

领域的公私合作,以及同时存在的信息和交流技术的迅速发展。^①

以疾病预防控制为中心的第一次和第二次公共卫生革命基本都属于传统的公共卫生。虽然这两次革命对改善人类健康做出了巨大的贡献,但受传统的生物医学模式的影响,公共卫生的功能基本局限于医疗性卫生和环境性卫生,主要侧重于预防医学措施(包括免疫接种、健康检查等)、健康教育、营养与食品卫生及公共卫生执法等^②,并且主要依赖卫生部门,政府在公共卫生发展中扮演着辅助者的角色,从而造成公共卫生缺乏足够的财政资金投入,公共卫生的社会福利性质模糊不清,公共卫生安全隐患重重。

第三次公共卫生革命属于新公共卫生,其主要特征则是试图整合公共卫生的医疗和社会层面,倡导人人享有健康、公众参与和发展社区卫生服务。西方的公共卫生史中,常把《渥太华宪章》作为新公共卫生正式建立的标志。^③《渥太华宪章》将新公共卫生定义为:在政府的领导下,在社会水平上,保护人民远离疾病和促进人民健康的所有活动。健康的基本条件是和平、住房、教育、食品、收入、稳定的生态环境、可持续的资源、社会的公正与平等。新公共卫生的核心内容是强调政府在卫生事业中的核心地位,同时也更为重视社会科学对人类健康的促进作用。^④以新公共卫生为指导,对于现代公共卫生体系的认识也逐渐扩展到了相互依赖与相互影响的五个层次。^⑤第一个层次是个人卫生和家庭卫生,是最具体、最基础和最低层次,是公共卫生体系最主要的部分。第二个层次,是住房建设与家庭生活的社区环境,主题是家庭生活的微观环境。第三个层次是职业病防治和职业服务,包括各类工作场所和社会机构中的医疗服务,还包括学校卫生和青少年身心健康。第四个层次是市政工程与自然环境卫生。第五个层次是人际关系与社会环境,是最高层次,实质是社会结构的质量。

传统公共卫生与新公共卫生的异同点,如表 1-1 所示。

① Merson M H, Black R E, Mills A J. 国际公共卫生:疾病,计划,系统与政策. 第 2 版. 北京:化学工业出版社, 2009.

② 傅华. 新公共卫生与新世纪预防医学. 职业与健康, 2001, 17 (11): 1-4.

③ The Canadian Public Health Association, Health and Welfare Canada, and the World Health Organization. <http://www.who.int/hpr/NPH/docs/ottawa-charter-hp.pdf>. 2005-12-23.

④ Naidoo J, Wills J. Public Health And Health Promotion. 2nd Edition. Elsevier, 2005: 3-23.

⑤ Green J, Thorogood N. Analysing Health Policy: Sociological Approaches. London: Longman, 1998.

表 1-1 传统公共卫生与新公共卫生的异同点

	传统公共卫生	新公共卫生
主要卫生问题	传染病、感染性疾病	所有威胁健康的问题,包括慢性病和精神卫生,同时关心环境可持续发展
对“健康”的认识	主要为疾病的预防,健康仅理解为无病	主要为疾病预防、健康促进、对健康的全面理解
活动的侧重点	改善物质环境设施,如住房、清洁饮用水、卫生设施等	兼顾物质环境设施的改善和行为生活方式的转变
活动方式	以专业技术活动为主	强调专业技术与社会参与的结合
主要依靠力量	以卫生专业人员为主体	部门合作是关键,卫生专业人员是其中的重要角色之一
研究方法	以流行病学方法为正统	融合医学、社会科学的多种方法

资料来源:傅华.新公共卫生与新世纪预防医学.职业与健康,2001,17(11):1-4.

总体而言,公共卫生具有悠久的发展历史。从某种意义上说,公共卫生议题的产生甚至早于个体化医疗服务,但直到产业革命之后才得到了系统而全面的发展。作为社会发展的一个重要方面,伴随着人类社会的发展与转型,公共卫生在不同的历史时期也具有不同的内涵与外延,其开展方式与主要策略也都有所区别。目前,新公共卫生观念的确立已经将公共卫生的发展带入了一个全新的时期。

三、公共卫生的起源与发展对我们的启示

从公共卫生的整个发展历程可以看出:公共卫生的发展史不仅是人类与疾病不断斗争的历史,而且还是人类健康观念的发展史。公共卫生内涵的发展演变不仅具有时代健康观的鲜明烙印,也反映了特定时期的医学模式的基本特征。回顾公共卫生的发展史,可以为当今的公共卫生工作带来很多启示。

(一) 科学技术是公共卫生的关键

公共卫生的发展史同时也是卫生科学的发展史。面对传染性疾病,无论是早期的逃亡、隔离、疾病传播原理的发现和微生物的发现,还是近现代免疫接种的应用以及药物的治疗,科学技术在预防控制传染病流行中都发挥着巨大作用。因此,发展公共卫生必须高度重视发展生命科学技术,并整合多学科的力量,共同促进公共卫生的发展。

(二) 政治家及普通人群的价值观均对公共卫生的发展起着重要的作用

公共卫生是一项伟大的事业,人民是这项事业的主体。人民不仅是公共卫生的从事者,也是公共卫生的受益者。在公共卫生事业的发展过程中,政治家以及普通人群的价值观也发挥着重要的作用,这正如英国医学研究委员会主席 Geoffrey Vickers 所说,政治、经济和社会发展史上的里程碑都是在某些状况从“当然存在”转变为“不可容忍”的时候发生的。^①因此,公共卫生的历史同样也是不断地重新定义“不能接受的”记录。

(三) 健康观随着时代与疾病的发展也在不断发展完善

在公共卫生的不同发展时期,人们的健康观也有着不同的体现,从生物医学模式过渡到生物-社会医学模式,再向生物-心理-社会医学模式转变。健康模式的发展也体现了公共卫生的发展。每种不同模式的定义也都突出地展现了当时人们对公共卫生的理解,同时也告诉我们随着时代的变迁,影响疾病的因素越来越复杂,公共卫生工作的重点也在不断变化。人类发展的不同历史阶段有不同的危险因素影响着人类的身心健康,因此需要不断完善公共卫生内涵,转变健康观念,去更好地应对新的公共卫生问题。

第二节 公共卫生的内涵与特征

一、公共卫生的定义

公共卫生的科学概念是对公共卫生原型的概括性认识。根据经验,确定现代公共卫生概念和内涵的最简单而又合适的方法就是定义,通过定义赋予现代公共卫生这一概念特定的含义。^②

(一) Winslow 关于公共卫生的定义

1920年,美国公共卫生领袖人物 Winslow 提出了公共卫生的定义:“通过有组织的社区努力来预防疾病、延长寿命、促进健康和效益的科学和艺术。”^③定义中所提到的“有组织的社区努力”包括改善环境卫生,控制传染病,针对个体开展健康教育,组织医护人员开展疾病的早期诊断和预防性治疗,建立相应的社区组织来保障社区居民人人都能达到适于保持健康的生活标准,从而保障每个公民都能实现其与生俱来的健康和长寿权利。由于美国是个分权的社会,社区一般

① 黄建始. 什么是公共卫生. 中国健康教育, 2005, 21 (1): 19.

② 冯显威, 陈曼莉. 现代公共卫生的概念特征及发展方向研究. 医学与哲学, 2005, 26 (8): 11.

③ Dorothy P. The history of public health: current themes and approaches. Hygiea Internationalis, 1999, (1): 9-21.

具有较大的自主权,并拥有丰富的社会资源,能够在公共卫生建设中发挥重要作用,所以该定义比较符合美国国情。尽管改革开放以来,中国一直在强化社区作用,但在目前仍属于政府主导,社区所拥有的资源相当有限,要完成公共卫生的使命,不仅要靠“有组织的社区努力”,更要靠政府发挥主导作用。

(二) 美国医学研究所对公共卫生的定义

1988年,美国医学研究所(Institute of Medicine, IOM)发布了具有里程碑意义的美国公共卫生研究报告——《公共卫生的未来》,该研究报告明确把公共卫生定义为“通过保障人人健康的环境来满足社会的利益”^①。该定义明确提出公共卫生的主要任务是为每一个人提供保持和促进健康的环境,旨在强调要重视各种影响健康的因素,明确了公共卫生包括广泛的领域。同时,该定义也揭示了健康属于社会利益的范畴,公共卫生与社会、经济、政治和医疗服务具有不可分割的关系,公共卫生需要全社会的参与。

(三) Last 关于公共卫生的定义

著名流行病学家、第一部《流行病学辞典》的主编 Last 在 2000 年出版的专著中对公共卫生的定义则更具综合性,他认为“公共卫生是科学、技术和理念的综合,目的是通过集体或社会活动来保护、促进和恢复健康”^②。随着科学技术的进步和社会价值观的不断变化,公共卫生活动也不断发生变化,但公共卫生目标却一直没有改变,即减少疾病、早死和因病所致的伤残。因此,Last 认为公共卫生既是一种制度,又是一门学科,同时又是一种重要的社会实践活动。

(四) 澳大利亚关于公共卫生的定义

1997年,澳大利亚国家公共卫生“理解备忘录”将公共卫生定义如下:公共卫生是有组织的社会反应,这些社会反应的目的是促进人群的身体和心理健康,预防疾病、伤害和残疾。^③并且认为,公共卫生的工作起点是整个人群或亚人群,应该从该人群或亚人群出发确定公共卫生问题以及需要优先解决的问题,在此基础上进一步设计并实行干预措施。

(五) 中国对公共卫生的定义

2003年7月28日,国务院副总理兼卫生部部长吴仪在全国卫生工作会议上明确提出:“公共卫生就是组织社会共同努力,改善环境卫生条件,预防控制传染病和其他疾病流行,培养良好卫生习惯和文明生活方式,提供医疗服务,达到

① Institute of Medicine. The Future of Public Health. Washington DC: The National Academy Press, 1988

② Last J M. A Dictionary of Epidemiology. New York: Oxford University Press. 2000.

③ <http://web.health.gov/phfunction/public.htm>. 1999-12-14.

预防疾病,促进人民身体健康的目的。”^① 尽管这一定义的内涵和 Winslow 的定义基本一致,但在对这一定义进行阐述时,还进一步提出政府对公共卫生的有限责任,界定了政府在公共卫生方面的五大责任,并强调确定我国公共卫生建设的内容和重点必须从我国将长期处于社会主义初级阶段的基本国情出发,从中国公共卫生面临的实际问题出发。

2009 年,曾光等学者在中华医学会举办的首届全国公共卫生学术会议中也提出了另一“中国版本”的公共卫生定义:“公共卫生是以保障和促进公众健康为宗旨的公共事业。通过国家和社会共同努力,预防和控制疾病与伤残,改善与健康相关的自然和社会环境,提供基本医疗卫生服务,培养公众健康素养,创建人人享有健康的社会。”^②

上述各种关于公共卫生的定义说明,随着社会经济的发展、医学科学的进步、疾病谱的变化以及健康观的变化,人们对公共卫生的认识也在不断发生变化;而且在同一时期不同学者观察问题的角度也不同,公共卫生的定义各有所侧重。但对关于公共卫生的不同研究结果进行深入分析发现,关于现代公共卫生的本质大家认识基本一致,即公共卫生是有组织的、广泛的、具有较高福利性的社会公益事业,是与人类健康相关的科学与实践活动。现代公共卫生的根本目的是预防疾病、保护和促进健康;战略重点是发展个人技能,创造支持环境,加强社区行动和制定健康公共政策;其社会公共事业性质决定了政府应承担有限责任,发挥主导作用,包括制定政策法规、实施监督检查、组织社会力量、公共卫生筹资等。

基于上述分析,本书认为:“公共卫生就是组织社会共同努力,通过采取改善人类生存环境和卫生条件、预防控制疾病的发生和传播、促进健康行为和文明生活方式、对突发公共卫生事件做出反应、保证卫生服务的可及性和服务质量等综合性措施,达到预防疾病、促进健康和效益的目的。”其中“组织社会共同努力”主要是兼顾了政府责任和社会力量广泛参与的重要性;在公共卫生目的中特别点出“效益”,主要是强调公共卫生是具有较高福利性和公益性的事业,具有较高的社会效益;公共卫生措施的“综合性”则强调了公共卫生实践兼具科学性和艺术性,是诸多门类科学、技术及理念的综合。

二、公共卫生内涵的理论分析

为了进一步揭示公共卫生的本质,我们从不同的学科视角,借助相关理论进

① 吴仪. 加强公共卫生建设, 开创我国卫生工作新局面——在全国卫生工作会议上的讲话. 健康报, 2003-08-20.

② 郑灵巧. 学界提出“中国版本”公共卫生定义. 健康报. 2009-10-20.

一步剖析公共卫生的内涵。

（一）公共卫生的语义学分析

根据《汉语大辞典》的解释，“公共”意为“公有的、公用的、公众的、共同的”。由此可见“公共”含有“群体”、“公众”和“共同”的意思，是相对于“私人”、“个体”或“单独”而言的。具体到“公共”事务或活动中的“公共”，可以从两个方面进行理解：一是具有公共的利益或共同的目标，即对社会或者众多个人作为一个整体所产生的需求，需要且通常只能通过公共活动来满足，公共活动涉及社会或众多个体的利益，也就是“共同的利益”或“群体的利益”；二是需要公共组织作为载体，即公共活动不是个体行为，也不可能个体行为，需要采取有组织的行动。公共卫生属于公共事务的范畴，事关群体或公众健康，也包含上述两个层面的意义。因此，公共卫生需要以群体健康需要为基本出发点，重点考虑群体中可能发生的卫生问题；同时，公共卫生问题不可能依靠个体行动来解决，必须在群体中采取共同的行动，即公共卫生是一种以维护公共利益为目的、有组织的公共行动。政府是公众利益的代表，卫生行政组织是政府在卫生领域的代表，各级政府以及卫生行政部门等政府职能部门应是公共卫生的组织者和行动主体，其他组织或个人，包括疾病预防控制中心（centers for disease control, CDC）、妇幼保健院、学校、媒体、社区、公共卫生学者以及居民个人等应是参与行动的主体。

（二）基于公共产品理论的公共卫生内涵分析

根据公共产品理论，公共卫生具有较强的公共产品属性，因而公共卫生服务的提供也往往需要通过公共产品供给的途径加以实现。基于公共产品理论，可以根据非排他性和非竞争性的不同，将具体的公共卫生服务划分为公共产品和准公共产品两类。公共产品的非排他性和非竞争性，意味着公共产品的消费和利益在一组消费者中是不能分割的，即公共产品通常是作为一个整体向社会成员提供的。公共卫生服务中的传染病预防控制、环境卫生保障与改善、公共卫生监督、健康教育与健康促进等均属于此类产品。除严格意义上的公共产品外，很多公共卫生服务并不同时具备非排他性和非竞争性，即这些服务属于准公共产品，如免疫接种、传染病治疗、高危疾病筛查、地方病防治等均属于准公共产品。正确理解公共卫生的产品属性及分类，将有助于合理划分公共卫生产品供给的筹资责任，为合理选择公共卫生供给方式提供参考。

（三）基于政治学理论的分析

医学发展模式和卫生变迁规律显示，健康状况与社会结构之间存在着明显的关联：一方面健康状况反映社会结构特征，另一方面社会结构又是人们健康状况