

新西兰卫生和 残障体系

建设更强大的卫生和残障体系，为全体
新西兰人服务

2021 年 4 月

新西兰的卫生体系背后有一支敬业的专业团队，但现行体系已变得过分复杂和碎片化，需进行改革以提供更公平、更优质的医疗服务。

2018年，政府进行《卫生与残障体系评估》，研究如何对新西兰的卫生体系进行改革以兑现当初承诺。本文总结了政府对这项评估的初步回应，并阐释了如何强化卫生体系以确保每个新西兰人都能在适当的时机获得妥善的医护服务。

为什么要对卫生体系进行改革？

新西兰卫生体系改革的理由很明确。尽管公共卫生和残障体系因某些措施而总体上运作良好，但在实现所有人公平就医和服务水平一致性方面长期存在着重大问题。

随着人口老龄化、医护水平的提高以及慢性疾病负担加剧，人们对健康服务的需求在未来的几十年当中只会日益增长。有迹象表明，我们的卫生体系正处于重压之下，竭力满足当前需求，而且工作人员也需要更多支持，才能保证新西兰人活得健康长久。此次改革旨在应对这些挑战，并使我们的卫生体系能够更好地适应未来的发展。

这是一次怎样的改革？

我们的目标是将新西兰卫生体系强化整合为一个**全国性的卫生服务体系**，为每个人提供统一标准的高质量医疗服务，特别是那些长期缺乏医疗服务的群体。

未来的卫生体系将提供全国统一的医院和专科服务，以及按当地需要定制的基层和社区保健服务，并且在两者之间取得更好的平衡，而不是按“邮编幸运抽奖”来决定人们可以获得何种服务。这将提高医疗服务的质量和公平性，同时确保您在家附近获得的服务也能反映特定社区需求。

为了在未来实现这一愿景，我们需要重组结构，确保政府既能贴近社区，又可以在全国范围内形成更紧密的网络。为达成该目标，我们将作如下安排：

- **卫生部重新专注于其要务**，即作为卫生体系的最高管理机构，以及在卫生相关事务方面作为政府的首席顾问
- **将所有的地区卫生局整合成立一个新机构，即新西兰卫生局**，负责卫生体系的日常运作
- **设立一个新机构——毛利卫生局**，负责确保新西兰卫生体系能改善毛利人的健康状况，并直接为毛利人量身定制医疗服务
- **在卫生部下设立新的公共卫生局**，并在新西兰卫生局下确立更高效的**全国范围公共卫生服务职能**，以保证我们能够时刻应对全球疫情等公共卫生威胁。

目录

未来的愿景	3
改革方案	4
结构变化	5
毛利人的健康和福祉	7
基层和社区保健服务	8
医院和专科服务	9
公共卫生	10
改革具体计划	11

未来的愿景

我们的公共卫生体系是新西兰最宝贵的资产之一，能够促进健康、福祉和经济增长。应把握这次机会让体系以最佳方式运作，并且更好地服务那些以前缺乏医疗服务的新西兰人。

我们的愿景是建立一个让所有新西兰人拥有健康未来 (pae ora | healthy futures) 的卫生体系。

要实现健康未来，卫生体系必须做到以下几点：

- **公平权益**，解决新西兰不同人群之间在就医和健康状况方面的差距，尤其是毛利人、太平洋岛国族裔人民、残障人士和弱势群体。
- **与毛利人建立伙伴关系**，规划并提供医疗卫生服务，并让所有人有机会参与设计适合他们的体系。
- **可持续发展**，除了治病以外也要预防和减少疾病的发生，并发展高效优质的医疗。
- **以人为本和以家庭为中心的医疗服务**，使每个人都有能力管理自己的身心健康，赋予大众、医护人员和家庭真正有意义的掌控权。
- **卓越成效**，确保在各地提供统一优质的医疗，并借助临床领导、创新和新技术不断改善服务。

具体而言，该体系有以下特质：

- 卫生体系强化了《怀唐伊条约》的原则和义务，赋予毛利人绝对主权进行医疗服务规划，从而促进毛利人医疗模式蓬勃发展
- 每个人都可以在社区获得更加多样的支持服务以保持健康，会有更多服务以人们需求而定，并且能更好地支持大家照顾自己的健康
- 容易得到急诊和专科服务，并且提供始终如一的卓越服务，全国医疗网络可确保无论住在哪里都能享受优质医疗
- 数字医疗服务的普及率越来越高，越来越多人可在家附近看病
- 医护工作者受到重视、获得支持并且训练有素，受益于共同价值观、更好的长期规划以及与卫生机构之间的协作。

美好的未来近在咫尺，但需要先对新西兰卫生体系的运作方式进行重大改革。

改革方案

医院、全科诊所、药房、门诊部、毛利人和太平洋岛国族裔人民医疗服务机构、养老院和办事处的工作人员十分爱岗敬业，全情投入工作，但是卫生体系的设置和基础设施尚未给他们提供足够的支持。有许多创新和优秀实践案例，但是通常难以被发现或在整个体系中应用推广。

因此，政府正在与负责卫生体系运作的相关机构（包括新西兰卫生部和地区卫生局）共同进行改革。

如果我们的目标是提高卫生体系的医疗服务质量、统一性和公平性，则必须从提供医疗服务的职能、结构和组织机构着手。

新西兰现有的卫生体系变得过分复杂，难以管理。对于一个人力、资金和资源都有限的小国来说，我们的体系太复杂了。这导致为全民提供最佳医疗的难度增大。

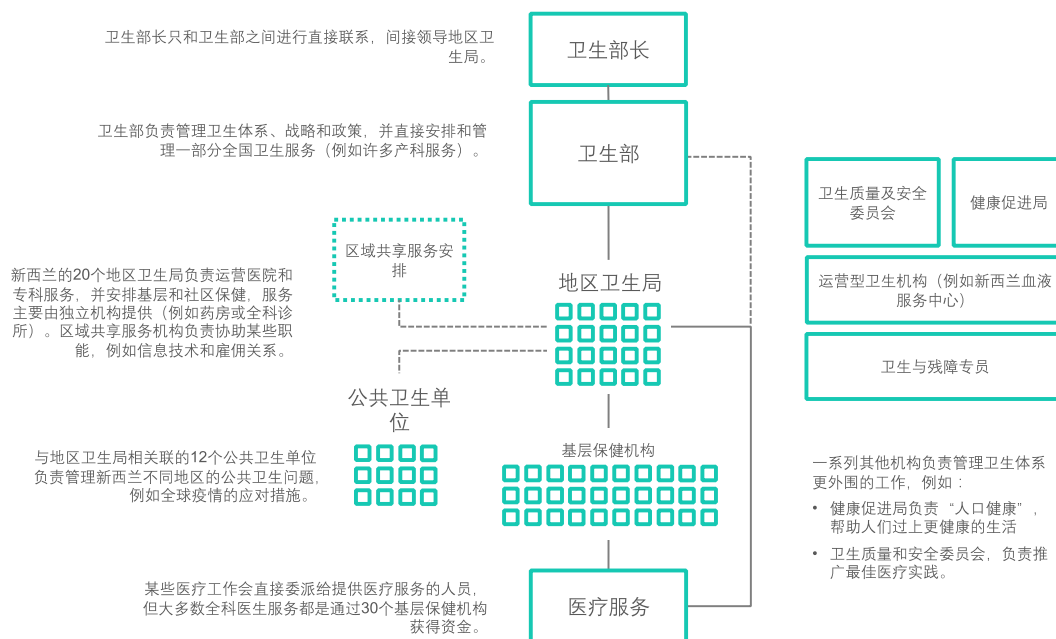
我们希望逐步为医疗机构提供更好的支持，让其利用强化后的卫生体系来改善医疗服务质量和统一性，并更好地鼓励大众一起配合照顾自己的健康。这意味着需要我们共同努力，以使医疗服务更加顺畅便捷；重新规划服务，以更好地满足多元化社会的需求；并为医护人员提供所有工作所需的支持。

同时也要确保卫生体系周围的‘关键推动因素’能够适应未来的卫生体系发展，例如拥有足够的医护新职员、数字医疗基础设施、质量数据以及适合特定用途的设施和设备。

这些变化都将适时推出，接下来的数月我们将继续与社区和医护人员共同就此进行探讨。但在医疗改革生效之前，卫生体系的基础设施需要为前线提供更有力的支持。

结构变化

新西兰的卫生体系相对复杂，涉及许多机构，每个机构自身都有具体的角色和关系。但纵观卫生体系，其结构大致如下：

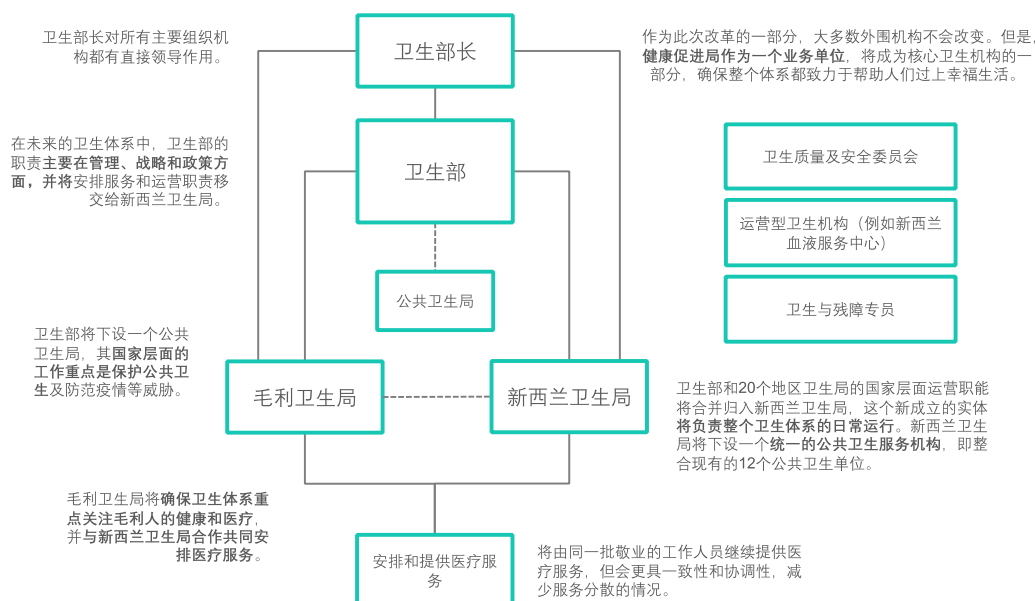


该体系有以下特质：

- 毛利人、太平洋岛国族裔人民、残障人士和其他人的权益不平等
- 全国层面的规划十分有限，本可以一次性作出的适用于全国人口的决策变成了重复多次的决策
- 基层和社区保健有助人们保持健康并减轻医院负担，但目前对此类机构的关注和投入力度不足
- 出现“邮编幸运抽奖”现象，即人们所获得的医疗服务水平因其居住地、所在地区卫生局和基层保健机构的不同而有所差异。

此次改革新建立的结构和组织旨在解决上述问题，以统一且公平的卫生体系为大家提供医疗服务。

摒弃复杂的老路，未来的卫生体系将更接近以下描述：



卫生体系将更加简单、协调统一，从而提供更优质、更一致的医疗服务。通过以下几个关键改变，应对当前体系面临的挑战：

- 设立一个新机构——新西兰卫生局，负责卫生体系的日常管理工作。新西兰卫生局将取代 20 个地区卫生局、约 30 个基层保健机构以及复杂的合同网络，以实现简单、统一和优质的医疗。
- 新西兰卫生局将为全国人口规划及安排医疗服务。该机构也将设立四个区域部门和一系列地区办事处（地区卫生局地方层级的人口健康与福祉网络），从而作出更贴合实际的决策。
- 新成立的毛利卫生局将承担双重责任：协助卫生部制定卫生体系政策和战略，以确保为毛利人提供有效服务；此外，将与新西兰卫生局合作在全国各地开展医疗服务，确保规划和提供医疗服务时充分考虑到毛利人社区的需求和期望。
- 卫生部将能够重新把工作重点放到管理卫生体系上，并向部长提供有关卫生战略和政策的建议，从而更好地让卫生体系持续受到关注并保障全体新西兰人的福祉。
- 卫生部将设立一个新的公共卫生局，在全国范围总领公共卫生政策、战略和资讯分析工作；而现有的公共卫生单位将被归入新西兰卫生局下属的一个国家级公共卫生服务机构。这将确保公共卫生单位有充分资源应对新冠疫情这类威胁。
- 为了确保将促进公众健康作为卫生体系的工作重点，新西兰健康促进局将被并入新西兰卫生局。

毛利人的健康和福祉

过去数十年中，新西兰卫生体系为毛利人提供的服务不太令人满意。与大多数新西兰人相比，毛利人可避免的死亡人数更高，预期寿命较低，并且不一定能获得同等质量的医疗服务。这些不平等现象不应继续出现。为确保此类问题不再出现并体现政府根据《怀唐伊条约》对毛利人的义务，卫生体系需要对促进毛利人身心健康的方式进行重大改变。

此次改革旨在加强毛利人对自身健康和福祉的绝对主权，赋予毛利人参与规划医疗服务的机会，并真正体现《怀唐伊条约》的精神。

2020年毛利人领导的成人流感疫苗接种推广等诸多倡议，充分显示了毛利人的领导力对实现公平权益能产生巨大影响。此次改革将建立在这些成功案例的基础之上，同时从中学习。

为捍卫毛利人及他们的话语权，未来的卫生体系将具有以下特质：

- **毛利卫生局掌握重要职权**，与卫生部共同制定战略和政策，并与新西兰卫生局合作，使医疗服务更好地满足毛利人和其他新西兰人的需求，以及直接资助和安排提供更多的毛利文化支持服务以及以毛利人为本的服务（kaupapa Māori and te ao Māori-grounded services）
- **强化部落与毛利人伙伴关系委员会（Iwi-Māori Partnership Boards）的角色**，在各地地方层级为毛利部落和毛利人发声并发挥影响力和决策权，使《怀唐伊条约》的合作精神体现在新西兰卫生体系各个层面的运作
- 所有卫生和医疗机构需要提高标准，为一直以来未能获得公平医疗或健康成果的毛利人和其他弱势群体提供更周到的医疗服务。

这意味着未来的卫生体系将积极投入更多资源，为毛利人争取就医和健康方面的公平性权益，加强问责制，并让毛利部落和毛利人在为自身规划和提供医疗服务方面发挥更大的影响力。

此外，向毛利医疗机构提供有针对性的支持，这将有助于我们扩大卫生体系中的毛利文化支持服务和以毛利人为本服务的范围，从而更贴合毛利人社区，提高服务的多样性并改善毛利人和非毛利群体的健康状况。作出的新安排将确保整个医疗服务机构网络能够照顾到社区的多样性，而非只是关注那些通常比较容易获得医疗服务的群体。

基层和社区保健服务

大多数新西兰人使用卫生体系的主要方式是接触基层和社区保健服务。包括当地的全科诊所、社区药房、毛利和太平洋社区医疗机构、老年护理服务、药剂师、助产士、社区心理健康服务、物理治疗师、牙医以及其他在家中或社区提供治疗保健服务的单位。

要减轻卫生体系的负担，就需要为人们提供近住家附近的医疗保健服务，长期保持健康。

尽管优质而便捷的基层保健服务对于健康长寿以及预防重大疾病而言至关重要，但在目前，资金和关注度往往容易集中在医院和专科服务，而忽略社区保健。

在未来的卫生体系中，人们所在的地区将设置一个或多个社区医疗机构的**地方分支网络**。这将包括当地的全科医生、产妇护理人员、地区护士和验光师等专业人士，但是他们提供的服务将更加顺畅便捷。大概如下所述：

- 加强医护服务机构之间的联系，使就医记录和病历能够跟随患者流动并在所有相关医护人员之间共享
- 更有效广泛地使用数字技术让人们可以在离家更近的地方获得医疗服务，并让人们更多地参与自我健康管理
- 更好地定制当地服务以满足社区需求，例如提供更多毛利文化支持服务，或者确保投入的资金能让服务机构可持续提供家庭问诊服务，或营业时段以外的可负担的诊疗服务。

这些服务将由新西兰卫生局和毛利卫生局共同制定，以确保它们适合新西兰社区的多元化群体。

基层和社区保健的结构也将发生变化。主要表现在全科医生服务将不再需要通过基层保健机构获得资助。这为社区提供了新的灵活选择，可以调动和管理医疗服务以满足需求。

医院和专科服务

医院和专科服务通常可在专科医疗机构获得（例如医院或门诊诊所），可以应对更严重、复杂或罕见的医疗状况。其涵盖大部分不属于基层和社区保健的事项，包括医院及其下设的所有服务部门以及门诊专科服务。

优质的医院和专科服务在关键时刻对新西兰人的健康有着巨大影响。要做到这一点，我们的服务还需要比现在具有更强的协调性和统一性。

我们了解新西兰许多地区的医院和专科服务正承受着巨大的压力。其主要原因是我们的医院和专科服务没有进行网络化的统一管理，而是以相对孤立的方式管理。这导致了以下问题：

- 更难确保新西兰各地医疗的统一性，以及所获得的服务不会因居住地的不同而有所差异
- 更难提供便利实用的医疗服务
- 久而久之更难管理成本，可能会使社区保健的可用资金缩减。

在未来的卫生体系中，通过在全国范围内规划我们的医院和专科服务，并通过更广泛的**区域网络**进行管理，这些问题将得到改善。医院和专科服务应该获得足够资金对新西兰人的医疗健康发挥最大效用，而不是独立于周边地区单独作出医疗服务方面的决策。这将有如下变化：

- 新西兰各地提供更加一致的医疗服务，即乡村和小型城市社区将更容易在家附近获得常用医疗服务（例如设备齐全的急诊室和急救妇产科护理机构），并且更清楚何种情况下需要更多专科或综合护理
- 因全国各地服务碎片化而导致的管理工作和复杂问题有所减少，减轻了工作人员的工作量，并让患者的就医体验更加流畅
- 地区之间在人力和资源上的竞争减少，因此资金和人员配置将根据实际需要进行安排。

公共卫生

公共卫生是预防各类疾病的基础，工作重点包括：

- 保障人口健康，主要针对导致人生病的事物（例如吸烟）
- 预防疾病，例如疫苗接种
- 应对地区性和全球疫情。

新冠疫情证明，新西兰在应对公共卫生威胁方面处于世界领先地位，但前提是我们必须打破壁垒，全国上下齐心协力共同努力。

过去的十二个月表明，我们的公共卫生体系是积极主动的、创新的并且与我们的社区紧密相连。与毛利人和多元社区合作发起的倡议行动，让我们几乎比世界上其他任何国家都更安全。

但是，我们在新冠疫情方面的应对经验也凸显了一些劣势，特别是在应对全国威胁时，我们的12个分散的公共卫生单位需要更好的国家层面的协调和领导，才能确保最佳实践和改进措施能够得到广泛推行。

未来的卫生体系将更加注重公共卫生，尤其重视从住房、就业到社会关怀等一系列影响健康和福祉的因素。两项重大变化将重塑我们保障公共卫生的方式：

- 卫生部将新成立一个**公共卫生局**，负责制定公共卫生政策、战略、情报分析工作。这有助我们更清楚了解及应对公共卫生风险，将科学专业知识作为决策的核心依据。
- 新西兰卫生局将下设一个**国家级公共卫生服务机构**，将现有的公共卫生单位合并为下属单位。这样我们能更好地调动公共卫生服务，应对诸如新冠疫情、麻疹暴发以及吸烟等威胁。

改革的其中一个重要任务，是将保障人口健康作为核心卫生机构的服务重点，包括个人习惯、住房和社会关怀等因素对健康的影响。为确保做到这一点，健康促进局将被并入新西兰卫生局，以保留我们在人口健康方面的专长和专业知识。新西兰卫生局和毛利卫生局都将借助该职能，以保障全体新西兰人维持身体健康并过上幸福生活。

改革具体计划

此次公告仅仅是强化卫生体系的开端。体系结构的变化不会立即对您获得医疗服务的方式、地点和时间产生影响；如果您是医护工作者，您的工作地点和工作方式也不会立即受到影响。

从中期来看，我们需要改进为一线医护人员提供协助的方式，从而为新西兰人提供更好的医疗，以及为医护工作者营造更可持续、更有干劲的工作环境。在未来的卫生体系中，您依然可以于全科诊所和当地医院就诊。但是所获得的医疗服务将更好地反映您的需求、社区价值和期望，并且对您和医护工作者而言更便利、更实用。

改革计划包括三个主要部分：

- 进一步的政策工作和改革
- 共同协作进行详细的规划设计
- 实施和改革。

此次初步改革标志着一项长期任务的开端，旨在提高医疗的质量、统一性和公平性，并确保医护工作者得到重视和支持。

在资金、人力和数字医疗等领域将陆续推出相关政策改革及公告。这些改变将引领我们进一步对医疗卫生作出意义深远的改革。

与此同时，无论您是在卫生体系的员工还是广大社区中的一员，卫生机构都将与您合作，探讨未来卫生体系的运作细节。以上讨论的所有领域都可能会对未来的体系如何提供更好、更统一和更公平的医疗发挥影响力。

最后，还有一些需要马上落到实处的重大变革，包括建立新的新西兰卫生局和毛利卫生局，并协助地区医管局和卫生部做好准备，将其职能和员工转移到新西兰卫生局。

我们承诺，将在逐步强化卫生体系的过程中随时保持联系并公开信息。如果您有任何疑问，可以联系负责改革工作的过渡单位：

网站：www.dpmc.govt.nz/our-business-units/transition-unit

电子邮件：enquiries.tu@dpmc.govt.nz