

■世界历史

美国公共健康志愿组织的兴起和作用

宋 云 伟

(中国人民大学 人文学院, 北京 100872)

[作者简介] 宋云伟(1972-),女,山东威海人,中国人民大学人文学院讲师,历史学博士,主要从事美国历史研究。

[摘 要] 19 世纪随着各个大陆之间交流与交往的增多,美国传染性疾病的蔓延加剧。政府部门的举措不能满足现实的需要,非政府组织发挥了重要作用,在促进政府采取卫生措施、宣传教育、深入社区发动群众、社会调查等方面的工作取得良好的效果。公共健康志愿组织也不断地调整和改革,解决存在的问题。美国的公共健康志愿组织在发动志愿者、组织的运作和深入社区等方面给我们很多有益的启示。

[关键词] 美国;传染病;志愿健康组织;公共卫生;非政府组织

[中图分类号] K712 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)04-0517-05

地理大发现之前,美洲一直是一个与世隔绝的大陆。印第安人是这个大陆的主人,他们在这里生息繁衍,用自己的方法对抗着自然界的灾难和疾病的侵袭,与自然界建立起一种亲密和谐的关系。地理大发现以后,欧洲人来到美洲,将欧洲的一些传染性疾病天花、伤寒等也带到了美洲,印第安人对这些疾病没有免疫能力,大批人罹病死去。这是美洲大陆第一次遭到外来传染病的袭击,此后,随着各个大陆之间的交往越来越密切,亚欧大陆的流行疾病源源不断地传入美洲大陆,特别在 19 世纪,传染性疾病在美国的蔓延加剧。

美国健康志愿组织的兴起及其特征

传染病屡次大规模的爆发,严重影响了社会发展,干扰人们的正常生活,但在美国历史早期这些传染病的危害并没引起各级政府部门的足够重视。首先,美国联邦政府对公共卫生状况的关注程度远远滞后于社会现实的需要,这是美国特殊的政治制度造成的。美国是一个联邦制国家,公共卫生和人民健康事务的管理向来被认为是州和地方政府的权限,中央政府的有关组织和立法都被认为是侵犯州和地方权利。1798 年总统亚当斯建议,“国会可以通过适当法律来帮助各个州制定健康法。”1824 年最高法院在吉本斯诉奥格登(Gibbons v. Ogden)一案中也判决,通过卫生法案的权力隶属于各州治安权的权限范围,这是大家都认可的、具有强制性的原则^[1](P.318)。在这种情况下,即使中央政府关注公共健康状况,它的行为也会受到制约,直到 20 世纪联邦卫生机构才得以建立。

其次,在公共卫生方面,美国州和地方政府并不能很好地承担起宪法和法律赋予它们的职责。19 世纪的美国还没有形成行之有效的政府管理模式,缺乏科学的管理方法,因而各级政府在履行自己的职能时都存在一些漏洞,公共卫生的管理就是州和地方政府的漏洞之一。在正常的情况下,地方政府很少关注人们的居住环境和卫生状况,生活垃圾的处理、饮用水水源的污染和带病移民的检疫等基本卫生问题毫无章法可循。只有流行性疾病大规模爆发时,政府才会采取一些临时性的措施。另外,“专业人员

和医生奇缺,各级政府财政非常紧张,或者至少看起来财政紧张,一些村落或较小的城区根本难以负担卫生治理的费用。”^[1](P.319)总之,州和地方政府的措施远远不能满足保障人们健康的需要。

美国公共健康志愿团体的出现和美国的工业化、城市扩张相伴而生。经济的快速发展带来很多社会问题,同时也带来很多资源,给志愿人员一定的自由时间,使他们有足够的力量组织一些有公众意义的社会团体。这些团体具有以下特征:(1)它们的工作人员大多是招募来的志愿者。(2)其运作资金依靠私人的、工商界的捐款支持或者其它方式的社会集资,例如肺结核联合会在起步阶段得到美国著名的赛奇基金会(Russell Sage Foundtion)赞助,后来获得了圣诞节纪念封的专卖权,1919年联合会用这种方法筹资400万美元,1947年筹资1900万美元^[2](P.384)。另外,地方居民的捐款也是重要的组成部分。(3)支出除很少一部分用于支付某些专家的薪金外,绝大部分用于购买设备、举办活动。这些公共健康组织是美国较早的非政府组织。

从19世纪末期起,非政府、志愿性质的健康团体纷纷成立,1892年成立了宾夕法尼亚防治肺结核协会,1904年全国肺结核研究和防治协会在亚特兰大成立,后改名为全国肺结核联合会,这是美国最早的志愿性质的健康团体之一。后来其他组织陆续成立,包括1909年成立的全国精神卫生委员会,1913年成立的美国癌症控制协会,1914年成立的美国社会卫生联合会,1922年成立的美国心脏病协会等等。到1945年在美国登记的志愿健康团体达2万家,成立各种委员会30万个,包括志愿者一百多万人,每年获得公众捐款5800万美元^[2](P.235)。这个数字还不包括美国红十字协会之类具有半官方机构性质的组织和一些专业人员的组织。19世纪后半期开始,与公共卫生相关的非政府组织迅速兴起,成为改善美国公共卫生状况的新生力量。

美国公共健康志愿组织的作用

美国的志愿健康组织在促进社会公共卫生发展方面发挥了重大作用,他们推动政府采取措施防治疾病、教育民众提高疾病防范意识、整合全社会的力量抗击疾病、进行社会调查,在美国政府卫生组织还不太发达的情况下为社会公共健康的发展做出了自己的贡献。

首先,这些志愿团体致力于推动政府采取措施防治传染病。较早的一个志愿者组织是1864年在纽约市成立的市民联盟,其成员非常复杂,包括建筑师、教育家、工程师、企业家、女权主义者、牧师和医生,当然这个联盟不仅仅关注公共健康问题,也致力于改良社会风气,净化公共道德。在市民联盟的推动下,1866年纽约市出台防治霍乱的相关立法。另外,一些有公益心的专业人员热衷于向政府当局提出意见和建议,也有助于改善传染病的失控状况。纽约健康局接受了结核病专家贝格斯的建议,于1894年要求肺结核病症的报告制度化、专业化,密歇根州健康委员会在1893年要求居民向地方政府报告肺结核病例,也得益于一些社会人士的推动。

其次,从历史发展过程中我们可以看出,促进健康教育、消除人们的无知状态是非常重要的,志愿健康组织在20世纪初期开展健康教育,其作用很快超过了官方组织。大规模的公共健康教育运动开始于结核病联合会。早期公共健康教育运动的最有效的方法是通过举办展览,1904年约翰·富尔顿(John Fulton)在巴尔的摩举办了第一次肺结核病的宣传展览,这次展览在全国都产生了很大影响。翌年,美国自然历史博物馆中举办了同样的展览,1906年国家结核病预防和研究联合会又组织了一个巡回展出。这些展览主要在大城市的商贸中心或集市等繁华地带进行,为了达到吸引观众的目的,组织者用了大量的触目惊心的图片,包括结核病伤害过的肺、破旧肮脏的住宅、恶劣的卫生环境等等。主办者希望通过这种强烈的感官刺激来吸引观众,说服教育观众,普及卫生健康知识,让他们充分了解传染性疾病的成因、传播途径和预防方法。展览的组织者有的是专业人士,但大部分是非专业人士,只是由专业的医学界人士提供指导。后来随着科学技术的发展,这些社会团体也开始运用广播电视进行宣传,其影响力进一步扩大。

第三、公共健康志愿团体的社会功能还在于它们能够整合全社会的力量,动员全民关注公共健康。

公共健康是以全社区民众为其对象,这些社会团体一直给人们灌输这样的观念,“籍着遵循一些私人健康以及良好的民众关系法则,你便可以对自己的健康以及整个社区的健康有所贡献。”^[3](第3页)社区是社会构成的最基本单位,与人们的生活有直接的联系。志愿健康团体让社区成员参与一系列与健康有关的活动,使他们更加关注公共健康问题,帮助社区群众自立、自主,激发群体的责任感、主动性、决策力和自信心,让社区群众自觉加入到对抗疾病的行列中。从100年前一些志愿健康团体成立之日起,志愿者就发挥着积极的作用,与政府职能相比较,这些非政府组织更能调动整个社区的积极性。

第四、健康志愿团体还经常进行社会调查,及时发现、报告传染病影响的程度和规模。例如1922年俄亥俄郡的肺结核联合会和多个组织联合起来,对当地肺结核患者进行跟踪调查。这次调查共涉及1316个病例,其中重病病例240人,44人处于康复阶段,332例疑似病例,30人死亡,其他人已经基本康复。针对病人的不同状况,专业医师提出不同的治疗和疗养的建议,对于新发现的病例,及时送往诊所救治。社区调查对于各健康机构掌握社会健康状况、防治疾病大规模爆发有重要意义。

所以,健康志愿团体的积极作用不容忽视,这些非政府机构的工作人员通过调查研究、给公众示范、组织专家讲解、进行健康教育等方式取得了良好的效果,弥补了官方机构的不足。

公共健康志愿组织的管理

20世纪20年代以后,美国的社会经济和政治条件已发生变化。一方面,各级政府管理经济和社会公共事务的职能成为主要职能,政府在促进公共健康方面发挥更重要的作用。联邦政府无条件将资金分配给官方的健康机构,官方健康机构越来越多地承担起原来由非政府组织承担的责任。另一方面,随着社区健康活动的开展和更多志愿健康组织的成立,这些机构间需要统一协调,以期达到效益的最大化。另外随着科技的发展,一些疾病渐渐得到了控制,也使早年成立的健康组织面临新的问题。客观形势的变化要求志愿健康组织的职能和运作方式相应变化,因此这些非政府组织的管理问题提上了日程。

1921年,联邦成立了国家健康委员会,其职能在于协调各志愿组织的关系,但这个委员会由于缺乏资金和人力资源,开始20年的时间内并没有发挥应有的作用。直到1941年在洛克菲勒基金会的资助下,国家健康委员会才组织人员对全美的志愿健康团体状况作了一个综合性调查,这次调查范围很广,涉及65个城市和29个州。最后的调查报告显示,美国民间的这些健康团体存在明显的一些弱点:(1)缺乏统一的指导和计划,各个组织作了很多重复性的工作。(2)各个组织分工过细,一个组织往往只关心某种疾病,限制了它们社会功能的拓展。(3)各个组织为了争夺社会资源,彼此间竟然形成了一种竞争关系,这种状态在各个健康机构筹集经费的过程中显的尤为突出。

国家健康委员会根据调查报告,采取措施加强了对这些非政府组织的管理。首先,将全国各地的健康志愿组织在不改变其性质的情况下统一到一个全国委员会之中,各组织保持独立,同时接受全国委员会的指导,这样既可以均衡合理地分配资源,也可以发挥各组织的主动性。其次,由国家健康委员会牵头,使国家一级健康机构与州及地方行政社区健康机构进行广泛联合。为了达到这个目的,每个社区可以建立一个健康委员会,委员会由该社区所有健康组织的代表组成,以此协调各健康团体的力量。20世纪40年代以来,各个志愿组织间进行了广泛的联合,充分利用社会资源,形成统一的公共健康运动。志愿健康组织在调整与变革之后,革除了存在的弊端,在整合社区力量、宣传教育和组织社会调查等方面更好地发挥作用。

启 示

志愿健康组织在美国已经活跃100多年了,组织的建立、管理和运作日臻科学化、规范化,也积累了很多成功的经验和教训,它们的经验和存在的问题都为我们提供了一些有益的启示。

首先,志愿人员在这些团体中发挥了重要作用。不可否认,政府机构也在积极推动公共健康和保健,但他们的工作方式不同于志愿人员,因此影响也不一样。志愿人员的目标是通过教育宣传活动影响身边的人,以此推动相关研究和健康立法,激发公众对公共健康的兴趣。从这些健康组织成立之日起,志愿者们就发挥着积极的作用,无论地方分支机构还是总部都离不开志愿人员。这些团体中大多数人员都是无偿工作的,虽然每个团体都会雇用一两个专家提供指导,但这部分支出只占很少的一部分。大部分资金都用于购买设备、资料以及活动所需经费,保证了资金利用效益的最大化。我国近年来也成立了一些志愿团体,但大部分集中于高等院校或者说是以大学生为主体的,一般都是综合性的服务组织,没有专业的分工,没有明确的对象,不能够充分发挥志愿者的作用。在公共健康领域,我们的志愿者做得更少,很多人认为公共健康问题是专业人士的事,因而疏于插手。从美国的志愿健康组织的经历和作用来看,志愿者们在促进和保障公共健康方面的作用是非常重要的,我们也可以建立相关的组织,让更多的志愿者加入到促进公共健康的行列中来。

其次,在志愿健康团体的组织和运作方面我们也可以汲取一些经验和教训。从文中可以看出,美国的这些志愿团组织筹集资金的渠道很多,政府的支持(但并非直接拨款,例如邮品专卖权)、民众的捐款和基金会的资助,我国缺乏的重要一环是私人基金会的捐助。西方国家有数不清大大小小的基金会组织,固然这与他们的基督教传统、社会价值观和志愿精神(volunteerism)有关^[4](第7页),但和西方国家的某些制度也不无关系,例如它们高额的遗产税。从我国现阶段看,富裕阶层的人越来越多,国家针对我们国家的实际情况,采取适当措施推动、催生一些私人基金会是完全有可能的,这样能更好地整合社会力量,促进社会福利和文化卫生事业的发展。从另一方面来说,我们也应该从美国志愿健康组织的发展历程中汲取教训。各团体之间应注意互相联系、彼此配合,合理分配社会资源,以免造成重复劳动和资源的浪费。

第三,社区在公共健康运动中有着举足轻重的地位,应该充分发挥社区的作用。社区促进健康和改善环境的重要性已经成为大家的共识,1993年,联合国环境与发展大会在“21世纪工程”纪要中提出“动员社区参与行动是解决健康——环境——发展问题的核心所在”^[5](第232页)。美国历史上,健康志愿组织深入社区,灌输社区健康发展观念,现在很多美国人已经意识到“个人不再单纯是某种特殊的危险因子的携带者,他们的健康成为他们生活中社会关系的一部分”^[5](第236页)。目前我国的社区健康意识还需进一步加强,特别在广大的农村地区,需要依靠志愿组织的深入宣传,让人们认识到个体与整个社区健康之间的关系,养成良好的公共卫生习惯。

总之,志愿健康组织在美国公共健康发展史上的地位非常重要,它们自身的运作和美国政府对这些非政府组织的管理留下了很多成功的经验,同时我们也看到了存在的问题,它们的经验和教训可以给我们提供借鉴。我们可以更好地利用志愿者组织,使之在防治疾病、推动公共健康方面发挥长期的、经常性的作用。

[参 考 文 献]

- [1] HYMAN, Harold. A more perfect union: the impact of a civil war and reconstruction on the Constitution[M]. Boston: Houghton Mifflin Company, 1975.
- [2] HIRST, Fabian. The conquest of plague: a study of the evolution of epidemiology[M]. Oxford: Clarendon Press, 1953.
- [3] 赵拓. 公共卫生[M]. 蔡养生译. 台北:台北徐氏基金会, 1977.
- [4] 资中筠. 散财之道——美国现代公益基金会评述[M]. 上海:上海人民出版社, 2003.
- [5] [澳]朱明若. 生态大众健康——公共卫生从理想到实践[M]. 李立明译. 北京:北京医科大学,北京协和医科大学联合出版社, 1997.

The Rising of American Voluntary Health Organizations and Its Roles

SONG Yun-wei

(Humanities School, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Biography: SONG Yun-wei (1972-), female, Doctor, Lecturer, Humanities School, Remin University of China, majoring in American history.

Abstract: In the 19th century, the epidemics were continually present and rapidly pervasive in America because of the more intercourse between continents. The measures that federal and state governments had taken to control the infectious diseases were not enough. Some non-government organizations were formed and have played a great role in public health. Their endeavors on promoting the government to take health measures, public health education, community health action and health condition survey had had good effect. American voluntary health organization had provided us some experiences, such as the role of volunteers, the operation of the organization and the community health action.

Key words: America; epidemics; voluntary health organization; public health; NGO