

健全公衛安全網，我們需要公共衛生師～ 為【公共衛生師法】催生

李玉春*

公共衛生專業的重要性

近二十年來，新興的公共衛生(公衛)議題層出不窮，近日食品、藥品添加塑化劑的問題，引起舉國民眾對食品安全衛生的疑慮與恐慌，嚴重影響台灣製造產品的形象。更早還有大陸乳製品添加三聚氫氨事件，新流感、SARS冠狀病毒、禽流感、腸病毒、登革熱等之大流行，與國際恐怖組織生物戰之威脅等事件。這些問題初發生時，社會大眾多聚焦在個人的醫療問題(我家小孩是否受塑化劑影響？SARS如何治療？如何避免死亡？…)。但一個人的疾病、健康、或行為可能影響到數以十萬、百萬、千萬、億計的人民的生命健康，所謂外部性的問題，因應之道，除了提供良好與即時的醫療照護外，應該要建立健全的「公共衛生安全防護網」，才能在問題發生時，透過有組織的社會力量，不僅是個人的努力，運用公共衛生的核心專業能力(如流行病學、生物統計學等)，透過系統性的調查、分析，評估，才能迅速發現問題(如塑化劑之源頭，感染源)，然後運用法令、政策、計畫，迅速阻斷問題根源(如要求取得食品添加物安全證明、隔離病人、打疫苗等)，防止問題或疾病繼續惡化或感染、威脅更多人的生命。這種關注人群健康(population health)、系統性的打組織戰的視角與工作模式，是公共衛生

與其他醫療專業最大的差異。

除了解決問題方式的不同外，公共衛生另一特色是重視「預防勝於治療」的觀點，擅長運用三段五級的預防策略，透過綿密的公衛安全網絡的建立，防範問題或疾病的流行或發生於未然。這種「上醫醫國，上醫醫未病」的觀點與「無名英雄」的角色，雖不易被看見，但卻攸關廣大民眾的生命財產安全與健康壽命的延長。確保每個公衛執業者，都具備公衛專業最基本的訓練，成為健全公衛防護網之最根本條件。

新時代需要新的公共衛生專業人員

隨著時代的進步，公共衛生議題不斷推陳出新，人民對政府的期待越來越高，所使用的社會資源也越來越龐大，需要培育更多不同專業知識與技能的人員，才能滿足社會的需要。2009年我國國民醫療保健支出高達國內生產毛額(GDP)的6.87%[1]，其中全民健保的總額預算在2011年已超過五千億，也難怪相關制度改革，如二代健保，動見觀瞻、舉國矚目。但媒體的口水戰畢竟解決不了問題，尤其面對未來人口老化、醫療科技快速發展，但社會資源有限、欲望無窮的挑戰，民眾對醫療/長期照護與保險的期待越來越高，我們的社會需要培育更多擅長經濟效益、效果、效率、與公平性評估，長期照護需要評估、與制度規劃設計的專才，才能有效分配社會資源、建構健全的健康福祉與照護體系。

面對這麼多新興的健康議題與多變的公衛專業人力之需求，我們的公衛體系準備好了嗎？台灣過去在公衛方面曾有傲人的成

國立陽明大學衛生福利研究所

*通訊作者：李玉春

聯絡地址：台北市北投區立農街二段155號

E-mail: ylee@ym.edu.tw

邀稿日期：100年6月3日

就，但近年來因公衛議題變化多端且越來越棘手；公衛議題已不僅是一個部會的議題，而是可能威脅國家安全的重要問題；公共衛生早已發展成一個專業領域，不能老是頭痛醫頭，腳痛醫腳，靠打游擊的方式，甚至要靠一位超級熱心的公務員，才能發現問題。2012年因應衛生福利部即將成立的挑戰，我們需要更多兼具衛生福利視角的衛生福利專業人員，建構一個更健全、有效的公共衛生福利網，才能實踐以「有組織的社會力量」，全方位的捍衛國民的健康、社會安全、與福祉、滿足民眾的需要。

教考用失衡，公共衛生防護網不安全

台灣目前每年培育近五千名公共衛生相關科系所畢業生[2]，但因教學訓練內容不一，品質參差不齊，再加上高普考名額稀少，部分公衛主管不願長時間等候高普考填補缺額，偏好採用轉任公職的專門職業技術人員；復因編制不足，常以非專業約聘僱人員取代，因此衛生部門，尤其是地方衛生單位，受過公衛專業訓練的正式編制人員越來越稀少，每逢遇到重大議題或地方疫情大流行時，缺乏具備公衛核心能力的專業人員，系統性的發現問題、解決問題，政府在面對問題排山倒海而來時，往往捉襟見肘，備極艱辛。也難怪有地方衛生單位人員要投書：「學會計的作防疫，學公衛的卻要轉行」[3]。到底台灣社會要再引爆多少未爆彈，才會開始重視公共衛生安全網與公共衛生專業人力的不足呢？

國際近年積極推動公共衛生專業認證

國際間，世界衛生組織(WHO)早在2006的年度報告“Working together for health”中，就以「公共衛生人力密度越高，挽救的生命數就越多」，呼籲各國要重視全世界普遍性的公共衛生專業人力在數量、素質、與分布不均的嚴重問題[4]。報告並引述前聯合國祕書長Jong-wook Lee在2005年的話：「健康人力的不足已取代財務議題，成為世界各

國推動全國性健康照護計畫的最嚴重障礙；吾人必須確保世界每個鄉鎮、每個人皆能接觸到具高度動機、專業技術、且支持的公共衛生人員」，建議各國要大量提高公共衛生專業人力的培育與配置，以滿足越來越多元的公衛問題之所需。

歐美近年也開始重視公共衛生專業人力的培育問題。有鑑於公共衛生學院教學訓練的內容不一，且畢業生不像醫事人員因有證照，品質與專業能力較容易受社會認同與信賴；故晚近歐美積極推動公共衛生學院的評鑑以及公共衛生師的專業認證。英國在2003年開始推動公衛專業人力的認證(UK Public Health Register, UKPHR)，並出版被認證者名單，提供雇主選才之參考，藉此保障人民健康安全[5]；該登錄系統除曾有一定公衛專業經驗與能力等特殊狀況外，一般只接受畢業於UK Faculty of Public Health與 Royal College of Surgeons之公共衛生牙醫師等院校的畢業生，登錄成為公共衛生師(Public Health Specialist)。而歐洲公共衛生學院聯盟與學會等單位亦於2011年成立公共衛生教育評鑑機構(Agency for Public Health Accreditation in Europe, APHEA, 2011)，藉此確保與提升通過評鑑機構與其學生的品質與競爭力[6]。

美國國家公共衛生認證董事會(The National Board of Public Health Examiners, NB-PHE)在2008年開辦公共衛生專業認證考試(Certified in Public Health (CPH) exam)[7]，並規定只有通過美國公共衛生教育委員會(Council on Education for Public Health)評鑑的公共衛生學院的畢業生，才能報考，期藉由認證確保畢業生能熟稔當代公共衛生執業所需的知識與技巧，提升公共衛生專業之水準，促進公衛專業之發展。上述公衛學院的評鑑，旨在確保學生具有五個核心專業能力(生物統計，流行病學，社會及行為科學，衛生行政與管理，環境健康科學)，與七個跨領域的專業素養(傳播與資訊，多元文化素養，領導能力，專業精神，計畫評估，公共衛生生物學，系統思維)[8]。

台灣公衛學會推動【公共衛生師法】之歷程

台灣公共衛生學會自2000年即開始正式推動【公共衛生師法】之立法[9]，期能確保公共衛生的專業能力；並在2003年透過立法委員提案，正式在立法院提出第一版的草案，但因行政院版本未即時送到立法院併案審查，在立委任期屆滿後，該草案屆期即不再審查[10]。第一版的「公共衛生師法(草案)」係參考醫事人員法為立法體例，行政院審查時曾提出十大問題，要求衛生署補充，最主要的問題為：1.不具備排他性，第一版未限制公共衛生系所畢業生報考，專業性備受質疑；2.公共衛生業務範圍採列舉方式，包括衛生行政、流行病學與疾病預防、健康促進與管理、社區及學校衛生、公共衛生教育、醫事機構及健康服務方案、健康保險行政等，不易凸顯公共衛生專業之特性，復因業務重疊，較難獲得其他醫療專業人員之認同。

為突破膠著的狀況，在衛生署醫事處薛前處長瑞元的建議下，2005年公衛學會另起爐灶，重新擬定第二版的【公共衛生師法(草案)】，並成立「【公共衛生師法】立法推動小組」積極推動立法，目的在1.建立公共衛生師之資格、執業範圍與標準，2.提升公共衛生專業盡責度(accountability)以保障民眾健康，3.確保公衛專業人員之知識與技能符合當代社會之需要，4.促進公共衛生專業之發展。該版立法重點如下：

- 一、採精兵主義，限公衛相關研究所畢業生報考，確保專業性：報考資格由大學提高為研究所；大學公衛畢業生則必須要有三年工作經驗才能報考，藉由報考者專業背景的要求，以確保公共衛生師之專業性。為減少衝擊，明訂非公衛系所畢業學生報考之落日條款(五年內舉辦三次特考)，另外也規定非公共衛生師者，不得自稱公共衛生師。
- 二、將第一版較受爭議的「完全不排他」改為「有限排他」的立法精神：蓋因專業人員種類日增，業務互相重疊，

已難完全獨占或排他(只准某類人員執行業務)，例如建築師及技師之執業範圍即有部分重疊。故公衛學會參考【技師法】、【建築師法】「有限排他」的體例立法，可處理公共衛生專業與其他專業重疊的狀況，減少【公共衛生師法】立法之阻力。舉例而言：食品安全衛生之檢驗，可由公共衛生師、營養師、醫檢師等專業人員負責，並各依據相關專業人員法令，執行業務。長期照護保險的需要評估可由護理、社工、公衛等背景的人執行。

- 三、建立簽證制度：仿照【技師法】【律師法】建立公共衛生師簽證制度，以提升專業盡責度；但針對受委託之事務，得獨立或督導其他公共衛生人員，運用流行病學、生物統計學、環境衛生、衛生計畫等專業技術，進行規劃、設計、調查、研究、分析、鑑定及評價之作業；並得視業務需要，委由其他醫事人員執行其專業工作
- 四、修改公共衛生之業務範圍：仿照【技師法】規範的方式，訂定業務範圍如下：為維護公共衛生及安全，中央主管機關得指定由公共衛生師，針對下列公共衛生事務，就人口健康觀點，實施專業簽證。
 - (一) 評價及鑑定下列社區健康危害因素及健康問題
 1. 環境健康影響評估：包括空氣、水、噪音、廢棄物等環境污染對社區民眾健康影響之評估與鑑定。
 2. 食物中毒事件之鑑定。
 3. 疫情或疾病之調查及病因之鑑定。
 4. 社區民眾健康生活形態之評估。
 5. 社區醫療保健資源或醫療制度之評估。
 6. 其他有關物理、化學、生物等環境因子對社區民眾健康影響之評估。
 - (二) 健康資訊系統之規劃與執行。
 - (三) 防疫網之規劃與執行。
 - (四) 食品產業生產安全之評估與管理。

- (五) 改善社區健康問題方案之規劃、設計與管理。
- (六) 評價社區健康服務體系或政策之效果、可近性及經濟效益。
- (七) 其他經中央主管機關認定之事務。

上述公共衛生師簽證之範圍，係參考美國公共衛生學會所研擬的「十大基本公共衛生服務」中，列舉最常見之六項業務。其中2,3係依據護理師全聯會及社區護理學會建議增列者。第一項之社區健康問題，大致依影響健康之因素分類，包括環境、生活型態、醫療體系及遺傳因素，加上常見的食物中毒與疫病。

五、在公務體系外，建立私人執業的空間：公共衛生師除受聘於政府機關外，未來可受聘於技術顧問機構、組織技術顧問機構、或依法令規定必須聘用公共衛生師之營利事業或機構(如勞委會建議：要求大型高風險產業，聘僱公共衛生師以負責職災與職業病之預防及健康促進)，並得單獨或聯合設立公共衛生師事務所。後者可獨立受政府或私部門委託，執行業務如食品安全衛生檢查、環境健康影響評估、藥物或醫療科技之經濟評估等，以因應政府近年來因業務大幅擴張、人力吃緊，業務委外之需要，以及民間因缺乏相關服務，需求無法被滿足之問題。

六、與其他專業之區隔：業務內容特別強調係以社區人口健康觀點，以與臨床或機構內(如工廠)之個人疾病治療或健康問題管理作區隔。未來建議主管機關對部分業務可採多重委託方式，列舉有資格執行業務之專業人員類別，如前述長期照護保險給付評估，以解決專業重疊與無法完全排他之問題。

總之，公共衛生是個跨領域的團隊工作，除需要醫師、護理師、醫檢師、藥師等專業人力外，更需要公共衛生師。但目前各類專業人員依據專業證照，皆可進入公衛體系服務，惟獨公共衛生人員因缺乏證照，反而無法發揮專長；因此希望其他專業人員能

體諒公衛專業之困境，共同支持公衛師法之推動。

公衛師法之相關配套措施

推動公衛教育改革，確保公衛專業能力

徒法不足以自行，公衛專業角色定位，除了推動立法，更須由教育體系提升公衛教育品質，確保專業能力著手，才能在法令通過後，建立公衛專業的形象。基於國內公衛系所現行之教學內容標準不一，為促使各校能改革公衛教育內容，確保公衛畢業生具備核心專業能力，台灣公衛學會於2009年仿照美國舉辦「公共衛生核心課程基本能力測驗」，針對大學公衛系學生就五大專業領域：流行病學、生物統計、環境與職業衛生、衛生行政與管理、社會行為科學，舉辦測驗。2009與2010年分別有409人與262人報考，通過率分別為44%與49%。未來學會也將進一步規劃公衛系所之評鑑標準，期能藉評鑑與考試，雙管齊下，提升公衛教育之品質與學生之專業能力。

配套修訂相關法令，開創執業空間

公衛師法通過後，應配套修訂相關法令，才能確保公共衛生之教、考、用能合一。舉例而言，可修訂【勞工安全衛生法】，要求聘雇一定人數以上之高風險事業，應聘雇公共衛生師；或修訂【健保法】要求新申請健保給付之藥品，應檢附經公衛師簽證之成本效益評估。

綜合言之，公共衛生師之立法確有其必要性，正當性與可行性：

一、必要性：公衛專業執業之良窳攸關廣大民眾之健康與生命，因此其專業資格、執業範圍與標準，需要以法令加以規範，其專業能力需經國家考試認證，才能保障人民之健康安全。英、美公衛專業人員考試或登錄制度，值得我國參考；而近日立法院法制局「公共衛生師立法問題之探討」研究亦肯定該法立法之必要性[10]。

二、正當性：考試院於2010年提出「專門職業及技術人員考試法(修訂草案)」中定義專門職業之要件如下：「具備經由現代教育或訓練之培養過程，獲得特殊學識或技能，且所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身心健康、財產等權利密切相關，並依法令規定應經考試及格領有證書」[10]。公衛師法草案原則規定具備公衛碩士資格，才能報考，再加上其工作攸關人民身心健康，因此公共衛生師之立法有其正當性。

三、可行性：由2000年迄今，台灣公衛學會在歷任理事長領導下，不棄不捨的配合衛生署持續推動公衛師法已超過十年。這期間學會曾在北、中、南區以及各主要公衛院校辦理座談會與說明會，以凝聚共識。第二版公衛師法草案已解決行政院審查第一版草案時提出之主要疑義、參採醫護相關專業團體之建議、獲得歷任署長以及曾參與座談的健康局、疾病管制局、前食品衛生處、環保署、勞委會與衛生局代表之高度支持、並在2008年正式納入馬英九總統之政見。在專業素質的提升方面，公衛學會已建立公衛之核心基本課程、藉測驗提升學生之專業能力、並因應衛生署要求，建立公衛業務簽證之流程與範例。因此無論就政治、法律、專業、與行政各方面而言，公衛師之立法與證照制度之建立，皆有其可行性。因此未來立法過程，雖不免仍會面臨某些團體之挑戰，但最終應可順利克服困難、完成立法。

塑化劑事件喚起國人對食品與公共衛生安全的重視。我們期待公衛界能藉此事件，積極推動【公共衛生師法】以提升專業的能力與盡責度。也期待社會各界能共同支持【公共衛生師法】，讓其早日通過！配合衛生福利部的成立，未來透過公私部門的共同努力，我們期望公衛師之立法能大幅改善公共衛生師之素質、數量、與分布，為台灣建

構一個完善的公共衛生安全防護網，以實現WHO：讓全國各鄉鎮居民都能有機會接受公衛專業人員服務的理想，讓台灣人民更健康、更幸福！

參考文獻

1. 行政院衛生署：2009年國民醫療保健支出。台北：行政院衛生署統計室，2011。
Department of Health, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). Statistics of Expenditure for Health, 2009. Taipei: Office of Statistics, Department of Health, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2011. [In Chinese: English abstract]
2. 陳為堅、江東亮：公共衛生教育與人力現況與展望。苗栗：國家衛生研究院，2010。
Chen WJ, Chiang TL. Public Health Education and Workforce: Current Status and Perspectives. Miaoli: National Health Research Institutes, 2010. [In Chinese]
3. 黃同：會計做防疫 學公衛卻要轉行。聯合報，2008/07/07。
Huang T. An accountant does the diseases control yet a public health professional forced to engage in non-professional work. United Daily News July 7, 2008. [In Chinese]
4. WHO. The World Health Report 2006: Working Together for Health. WHO: Geneva, 2006.
5. UK Public Health Register. Routes to the register. Available at: <http://www.publichealthregister.org.uk/registration/routes-to-the-register>. Accessed May 14, 2011.
6. Agency for Public Health Accreditation in Europe (APHEA). Setting up an agency for accreditation of public health education in Europe. Press release 15 April, 2011. Available at: http://www.aspher.org/pliki/pdf/aphea_press_release.pdf. Accessed May 14, 2011.
7. The National Board of Public Health Examiners (NBPHE). Certified in Public Health (CPH) exam. Available at: <http://www.publichealthexam.org/about.cfm>. Accessed May 14, 2011.
8. American School of Public Health (ASPH) Education Committee. Master's Degree in Public Health Core Competency Model, Version 2.3. Washington DC: ASPH, 2006.
9. 王榮德：台灣為何要推動公共衛生師法？自由時報「自由廣場」，2004/03/08。
Wang JD. Why Taiwan need to promote the legislation of the Public Health Professional Act? The Liberty

Times March 8, 2004. [In Chinese]

10. 何善為：公共衛生師立法問題之探討。立法院法制局專題研究報告，報告編號A00890。台北：立法院，2011。

Ho SW. Study on the Issues Related to the Legislation

of the Public Health Professional Act. Organic Laws and Statutes Bureau Research Report. Report Number A00890. Taipei: The Legislative Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2011. [In Chinese]