

出國報告（出國類別：會議）

「決定衛生政策優先事項：永續有效資源分配政策(非洲)」研討會

“Setting Health Priorities: Sustainable policies for effective resource allocation in Africa”

服務機關：衛生福利部

姓名職稱：蒲若芳主任

派赴國家：迦納阿卡拉

出國期間：107年9月24日至29日

報告日期：107年12月13日

摘 要

全球健康發展策略計劃（international Decision Support Initiative，iDSI）是一個結合全世界之衛生、政策及經濟專家等專長，致力於達到健康全面覆蓋(Universal Health Coverage)的倡議及行動計劃。iDSI 主要任務之一，就是協助中低收入國家建立本土的政策經濟評估能力，以期早日建立可永續經營的 UHC 體系，讓所有的人都可以享受健康的權利。本次應邀參加的研討會為迦納政府、iDSI、以及國際 HTA 學會組織 HTAi（Health Technology Assessment international）共同舉辦。主題聚焦於如何在撒哈拉以南非洲國家建立可以永續的全民健康覆蓋制度。會中除了專家講述方法學及提供自身經驗分享之外，此區域內包括 Kenya、Ghana、Ankara、Zambia、Tanzania、Ethiopia 等地方的代表，也在會中報告自己國家的狀況、決策問題情境、與目前建置 UHC、及使用 HTA 的方法。另外與會者在會中逐漸形成幾項共識，期許日後共同努力。

目 錄

摘 要.....	2
目 錄.....	3
壹、 目的.....	4
貳、 過程.....	4
參、 心得與建議.....	7
肆、 活動照片.....	9

壹、 目的

全球健康發展策略計劃（international Decision Support Initiative，iDSI。以下簡稱 iDSI）是一個結合全世界之衛生、政策及經濟專家等專長，致力於達到健康全面覆蓋（Universal Health Coverage，UHC，以下簡稱 UHC。）的倡議及行動計劃。經費為 Bill & Melinda Gates Foundation、UK Department for International Development、及 The Rockefeller Foundation 共同出資支持。主要合作夥伴，亦即進行各種活動及研究的單位，包括有 Center for Global Development（美國）、PRICELESS SA（南非）、HITAP（泰國）、Imperial College London（英國）、及 China National Health Development Resource Center（中國）。iDSI 的努力範圍包含：

- 協助合作國家設計及實行各種重大/艱難衛生政策之經濟評估、評估指南、設定品質標準等。
- 協助建立永續經營的衛生機構及環境。
- 協助產生、並使用各種政策輔助證據。
- 協助建立健康全面覆蓋體系之「聰明給付(smart purchasing)」機制
- 協助建立「給付有所值(value for money)」的永續健康體系

在這些目標下，iDSI 於今年九月發表了「Health Technology Assessment Toolkit」給各國的醫療科技評估(health technology assessment，HTA。以下簡稱 HTA) 機構使用；短短不到三個月時間已有超過百人次下載。另外在很多對發展 UHC 及 HTA 機制的中低收入國家或區域，舉辦了工作坊、研討會或論壇，邀請全球各地的相關專家分享各種經濟及政策評估方法學、及 HTA 機制建構經驗等，以提升當地的政策評估能力、進而漸漸達成永續經營 UHC 的目標。

本次應邀參加的，即是其中一場著眼於建立撒哈拉以南非洲國家（Sub-Sahara African, SSA）HTA 能力的研討會。

貳、 過程

由迦納政府、iDSI、以及國際 HTA 學會組織 HTAi（Health Technology Assessment international）共同舉辦的這個活動，包括了會前工作坊及全天的研討會（議程請見附件

一)。除了當地各國衛生部、大學、業界及其他代表之外，還邀請了全球各地包括來自西班牙、英國、世界衛生組織、台灣、泰國、中國、挪威、哥倫比亞、及美國的專家，與會人員近百名（出席者名單請見附件二）。討論的主題聚焦於，如何在撒哈拉以南非洲國家建立可以永續的全民健康覆蓋制度。會中除了專家講述方法學及提供自身經驗分享之外，此區域內包括 Kenya、Ghana、Ankara、Zambia、Tanzania、Ethiopia 等地方的代表，也在會中報告自己國家的狀況、決策問題情境、與目前建置 UHC、及使用 HTA 的方法。

9 月 26 日中午開始舉辦半天的會前工作坊(pre-conference workshop)，內容包含：簡介 HTA 的概念、世界各國採用 HTA 機制的實例、及於 HTA 機制內常用的各種方法學；另外下半段則簡介 iDSI 的 HTA toolkit、建立 HTA 專責機構所需之基礎工作、SSA 地區目前 HTA 發展的狀況、及已有那些數據來源可供 HTA 過程使用。

9 月 27 日整天的研討會，先由迦納衛生部次長（Deputy Minister of Health）Mr Kingsley Aboagye-Gyedu 進行開幕致詞。他謝謝 iDSI 在過去幾年跟迦納衛生部一起努力，建立 HTA 能力；在引進 HTA 之前，有關藥品及醫療政策的推動通常只考慮臨床效果。現在他們已經把 HTA 納入其 Standard Treatment Guidelines 和 Essential Medicines List 的決策過程之中，因為這個工具可以幫忙確保某新藥新科技採納時的經濟價值，讓政府真能買到（給付）物有所值的醫藥科技。相信採用這樣的機制，他們有信心可以邁向下一階段，也就是迦納的全民健保改革（National Health Insurance Reforms）。他並舉之前 iDSI 與其衛生部合作的高血壓病人處置的成本效果研究為例，這項研究如何引導著衛生部朝向應用 HTA 於選擇及給付（核價）的新時代邁進。

其衛生部的 Director of Pharmaceuticals，Mrs Martha Gyansa-Lutterodt 隨後舉出幾個例子，顯示 HTA 可以幫助政府如何有效率的選擇合適的基本藥品品項，以期真正符合其國內的民眾健康所需、符合其國內在防治傳染病及非傳染病方面的各種需求。

短暫休息之後，便是分兩個場地同時進行各項主題報告：

- Developing effective HTA governance structures within healthcare systems: What does global experience teach us?
- Aligning interests – how can the private sector support explicit priority setting in countries transitioning from aid?

- Technology and innovation in health information systems – a lever for health system strengthening
- Incorporating HTA and economic evidence into benefit package design and national essential medicines lists.

各場次的簡報檔，都可以在 iDSI 的網頁(<https://www.idsihealth.org/setting-priorities-fairly-sustainable-policies-for-effective-resource-allocation-in-africa/>) 上找到。

主辦單位將此研討會的重點 (key messages) 整理出來 (請見附件二)，重點摘譯如下。

- 「發展國家衛生策略」方面

54 個非洲國家中有 17 個目前有國家衛生策略 (national strategies for health)，這是發展 UHC 及 health Sustainable Development Goal (SDG 3) 的首要步驟。而這亟需各國政治人物的政策支持 (political backup)。

- 「利害相關人互動及合作」方面

一個發展良好的 HTA 機制，需要多機構間合作、利害相關人的良好互動、在決策透明、及良好規則的架構下。

- 「本土決策情境及機會」方面

對於衛生決策來說，了解本土情境和問題 (local context) 是非常重要的。國際協助，例如 HTAi 和 iDSI，能夠把目前成功實例帶給還沒有經驗的國家，但藉由這些協助發展出自己的情境下最合適的機制，才是大家應該努力的方向。

- 「資料來源」方面

HTA，是一種證據為基礎的決策機制，需要的是跟本土情境有關的各種數據 (如：流行病學、臨床療效、成本、服務、健康相關生活品質、及公平性等面向)。

- 「倫理與公平」方面

目前的研究指出，SSA 國家現階段還是比較在意的是經濟層面的價值，相對比較不在意服務的公平性。雖然在目前資源缺乏的狀況下可以理解有這樣的價值取向，但公平性對國家的長遠來說還是很重要。如何保障比較難獲得醫療資源的族群、或是比較病弱的族群，是政策制定者不能迴避的問題。

- 「制度永續」方面
 - 負擔能力

除了可以利用成本效果分析來了解單項健康科技的經濟效果，國家還需要考慮整體的財政負擔能力（affordability）。

- 人才培育

一個國家要發展永續的 HTA 體系，需要培養技術和非技術性的本土能力。這需要與學術界緊密合作之外，政策制定者、醫療專業人員、產業界與病人間更要有很好的互動、並有意義的參與 HTA 過程。

- 走出「被援助者的角色」

幾個非洲國家，如迦納，已經漸漸的走上經濟快速發展的路，國際援助也會漸漸抽離。如何在其國內資源有限的狀況下，發展 UHC 並永續經營，相信 HTA 會是很重要的工具。應該把握目前這過渡時期，把 HTA 機制建立起來，以迎接未來純由自己國內資源投入健康支出的時代。

參、 心得與建議

整體而言，觀察這些來自於各國家衛生體系的代表，對於 UHC 及 HTA 的認識其實已經遠超出於預期。而在中低收入國家中從無到有發展 UHC 的問題複雜度，也非我們（HTAi, iDSI）這些所謂專家們可以提供整體照抄的經驗。不過，可以考慮從區域的合作開始，例如拉丁美洲 RedETSA、亞洲的 HTAsiaLink 及歐洲的 EUnetHTA 等區域聯盟經驗，以鄰近國家互相支持、互相鼓勵求進步的方式，找到自己國家的新發展方向。

HTA 專家到各地去協助推廣建立 HTA 知識及概念有很悠久的經驗了 – 台灣十年前也是受加拿大 CADTH、英國 NICE international 等前輩的協助支持，讓第一代 HTA 工作者及業界學界有第一手的知識經驗學習。自己感受很深的是，這些前輩夥伴，大家都有「我是來分享我們的經驗，希望你們能有信心、有熱誠往前走。」的體認；這些參與者當然都非常認同 HTA 的理念，所以願意付出很多時間精力到各地去協助，不過並不是硬把自己的方法要別人照抄，而是理解家家有本難念的經，能做的是把自己成功失敗的經驗提供出來，讓新加入者可以更快找到自己該走的路。

例如，在前往晚宴的途中與餐敘過程，本人跟同座的伊索比亞代表閒聊時，他問到，「我們現在的人力物力做不到 NICE 的程度，該怎樣開始進行 HTA?」。他是一位年輕的健康經濟學家，國家正努力地建構自己的機制，但是人手不多，可能只有兩三位。他知道要做高品質的評估報告，但其國內的政策制定過程還是比較「人治」...我把我們的經驗告訴他，「我建議你把自己工作 (HTA) 的目標，放在『supporting better decision』上。一件一件的作，一點一點的進步。」。「就像是我們常講的『together we go far』，最重要的是整個決策體系的想法，一起往證據及體制為主的方向走，才能走得遠。」

工作坊的專家帶領著大家討論，在相關參數較難取得的狀況下，該用那些來源的數據（例如 WHO 或 World Bank 的例行調查報告）進行經濟評估。而且在這個區域有一點是跟其他地方不一樣的，就是很多介入的經費來源是來自國際援助（“donors”） – HIV/AIDS 藥物費用、疫苗等，在評估各種方案時會有困難或有趣之處（如援助單位接下來的援助意願？誰的成本？誰的健康效益？誰的預算？又是誰的整體效益 impact?）。以迦納來說，近年來因為財政改善、落實改革，經濟發展快速，是西非第二大經濟體，因而各種國際援助（如 Global Fund）將慢慢退場；經濟改善人民對醫療衛生需求增加。這種種因素造成目前各種醫藥的民眾自付額（OOP, out-of-pocket）偏高，民眾對公部門各種衛生體系改革不夠快而漸生怨言（「是不是有錢有勢的人都出國去看病所以沒關係?」研討會上有人這樣問。）。各地都有民眾需求的困難，但在不同的政經環境中，如何有智慧地、採取科學性系統性的方法，穩健起步，以求永續，是各界對這群非洲政府與會者的深切期待。

這次有機會以 HTA 專家的身分，應邀出席此研討會，與其說是教學，更像是受教。iDSI 和 HTAi 等國際組織的努力在這個區域已萌芽，希望能早日見到他們發展出更穩健成熟的機制。在這之前，台灣應該協助他們，跟大家一起成長。

活動照片



相片：迦納衛生部次長Mr Kingsley Aboagye-Gyedu開幕致詞。左起為Mrs Martha Gyansa-Lutterodt(迦納衛生部Director of Pharmaceuticals)、Dr. Iñaki Gutierrez-Ibarluzea (HTAi vice president)、Dr. Kalipso Chalkidou(iDSI)



相片：與會學員討論熱烈