

上海市浦东新区“十二五”卫生发展规划研究的框架

孙晓明^{1*} 范金成¹ 薛迪² 张冬慧² 顾建钧¹ 白云¹ 施国平¹ 陈永聪² 康向清¹

1. 上海市浦东新区卫生局 上海 200125

2. 复旦大学公共卫生学院 上海 200032

【摘要】介绍了上海市浦东新区开展“十二五”卫生发展规划研究的思路、内容、方法、举措和关键点;在明确卫生发展规划研究应在外部环境和内部环境分析的基础上,提出卫生发展的指导思想、目标,强调了研究者与卫生管理者的互动及循证决策是卫生发展规划研究的关键。

【关键词】卫生规划;框架;浦东新区

中图分类号:R197.1 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2011.01.010

Research framework on “the twelfth five year” planning for health development in Shanghai Pudong New Area

SUN Xiao-ming¹, FAN Jin-cheng¹, XUE Di², ZHANG Dong-hui², GU Jian-jun¹, BAI Yun¹, SHI Guo-ping¹, CHEN Yong-cong², KANG Xiang-qing¹

1. Health Bureau of Shanghai Pudong New Area, Shanghai 200125, China

2. School of Public Health, Fudan University, Shanghai 200032, China

【Abstract】This article introduced the thought, contents, methods, process and key points of the research on “the 12th five year” planning for health development in Pudong New Area; suggested that health development planning should indicate the guiding ideologies and objectives, based on the analyses of external and internal environment. In addition, the interaction between researchers and managers and evidence based decisions were emphasized as key points in the research on the health development planning.

【Key words】Health planning; Framework; Pudong New Area

2009年上海市浦东新区在原南汇区整体划入后,形成了拥有1 210平方公里土地、378万常住人口的“大浦东”,并已成为中国改革开放的窗口和上海现代化建设的城市缩影。^[1-2]作为上海市经济最发达而且人口最多的地区,浦东新区的卫生事业发展对上海市的卫生事业发展影响较大,也直接影响到区域社会经济的稳定发展。为了构建与浦东新区国民经济与社会发展水平相适应的、高效与公平的医疗卫生服务体系,更好地满足人民群众的医疗卫生服务需要与需求,课题组进行了浦东新区“十二五”卫生发展规划的研究。

1 研究思路

卫生发展规划的研究是应用系统方法对当前卫生发展的内外部环境进行分析,预测和估计未来的卫生发展前提,研究和制定未来卫生发展目标、重点和举措的过程。^[3]本次上海市浦东新区卫生发展规划研究中,课题组首先对该区卫生事业发展的外部环境进行分析,目的是了解与医疗卫生服务相关的外部政策环境、该区社会经济发展状况、上海市卫生资源配置与医疗卫生服务状况、该区社区居民和病人对医疗卫生服务的满意度;然后对浦东新区卫生

* 作者简介:孙晓明,男(1955年-),博士,上海市浦东新区卫生局局长,主要研究方向为卫生事业管理。E-mail:sxm@pudong.gov.cn

通讯作者:薛迪。E-mail:xuedi@shmu.edu.cn

事业发展的内部环境进行分析,目的是详细了解近年来该区的卫生投入状况、卫生事业状况和人群健康状况,在与上海市相关指标对比分析的基础上,寻找浦东新区卫生事业发展的优势与弱势。内外环境的分析,有助于对该区卫生发展进行科学、合理的定位,为该区卫生发展规划的制定提供决策依据。在浦东新区卫生发展的内外环境分析基础上,课题组确定了该区卫生发展的指导思想、目标及发展重点和举措。

2 研究内容

2.1 外部环境分析

卫生事业外部环境分析的具体内容有:(1)外部政策状况分析,包括我国卫生事业发展的方向与政策、上海市卫生发展的方向与规划、浦东新区的社会发展目标与规划等;(2)近年来浦东新区的社会经济发展状况,包括国内生产总值、人均国内生产总值、卫生事业经费、卫生经费占地方财政比例、卫生事业经费占地方财政社会事业经费比例、人口结构、人口的区域分布等;(3)上海市的卫生资源配置的状况;(4)社区居民和病人对医疗卫生服务的满意度。

2.2 内部环境评估

卫生事业内部环境评估的具体内容有:(1)2006年以来浦东新区卫生事业改革与发展的总体状况;(2)近5年浦东新区居民健康状况和2009年居民前10位死因;(3)近5年浦东新区医疗卫生资源的总体配置状况(卫生机构、床位、人员、每千人口主要卫生资源的数量、人员的结构)以及床位与人员的区域分布;(4)卫生机构的运行状况分析,包括:公立医院和社区卫生服务中心的运行状况分析,涉及近年的资源配置状况(床位设置、人力资源、固定资产等)、医疗卫生服务状况、医学教育及学科发展状况、职工的教育与培训状况、收支状况;区疾病预防控制中心与区卫生监督所的运行状况分析,涉及近年的资源配置状况(人力资源、固定资产等)、公共卫生服务与卫生监督状况、医学教育及学科发展状况、职工的教育与培训状况、目前存在的问题及对未来发展的期望;其他卫生机构的运行状况,涉及浦东新区三级医院的床位与卫生人员状况及浦东新区急救中心、卫生学校、村卫生室的运行状况。

2.3 规划制定的内容

浦东新区“十二五”卫生发展的规划制定内容有:

(1)卫生发展的指导思想;(2)卫生发展的目标,包括总目标、分目标和相关发展指标(区域人群的健康目标、卫生资源的总体配置目标、医疗卫生体系的发展目标、公共卫生体系的发展目标、卫生信息系统的建设目标、卫生人才的建设目标、卫生管理体制和运行机制改革的目标);(3)区域卫生发展的重点和重要举措,卫生发展的重点中包含了卫生发展的基本思路,卫生发展的重要举措涉及了医疗服务体系建设的重要举措、公共卫生体系建设的重要举措、卫生信息系统建设的重要举措、学科和人才建设的重要举措等;(4)保障措施,包括了组织与政策保障、财政保障、完善医疗保障制度与医疗服务价格体系和宣传与引导。

3 研究方法

3.1 文献与统计报表查阅

课题组通过查阅上海市卫生统计年鉴、上海市和浦东新区卫生局的有关报表资料、政府文件及政府网站的信息等,了解我国医疗卫生领域的政策环境,收集浦东新区社会经济和卫生投入等数据,收集上海市和浦东新区卫生资源配置状况以及病人和社区居民满意度的调查结果。

3.2 卫生机构调查

课题组对浦东新区内所有二级公立医院、社区卫生服务中心、区疾控中心、区卫监所、急救站、卫校、村卫生室的基本状况进行了调查,收集了卫生机构的资源状况、运行状况(包括业务状况、医学教育及学科发展状况、职工教育与培训状况、资产与收支状况)的数据,分析存在的问题及对未来发展的期望等。

3.3 知情者访谈和焦点组访谈

课题组对浦东新区卫生局领导和相关职能科室主任以及社区卫生服务中心管理者进行了知情者访谈和焦点组访谈,了解他们对浦东新区卫生事业发展的指导思想、目标、发展重点和重要举措的意见与设想。

3.4 专家咨询

课题组根据浦东新区卫生发展的现况和未来5年卫生发展的定位,制定了《浦东新区“十二五”卫生事业发展规划》(初稿),然后请浦东新区卫生局、区卫生监督所和区疾病预防控制中心的有关部门领导与专家,对初稿提出修改意见;课题组根据修改意见进行修改,完成讨论稿。然后,课题组邀请浦东新区政府

相关部门领导、上海市卫生局相关处室领导和上海市卫生管理专家参加管理专家咨询会,对讨论稿提出修改建议。最终课题组根据领导和专家咨询意见,修改并确定《浦东新区“十二五”卫生事业发展规划》。

4 浦东新区卫生发展的目标与举措

4.1 卫生事业面临的挑战

当前浦东新区卫生事业的发展面临着诸多挑战:

(1)区域卫生发展落后于社会经济的发展;(2)卫生事业发展中的体制和机制问题仍然没有完全解决,尤其是公立医院的补偿机制、医疗保险的补偿政策、医疗服务价格政策、人员编制、医疗联合体的管理体制等;(3)浦东新区卫生资源配置相对匮乏,浦东新区高端医疗服务人才和医疗服务设施仍缺乏,无法满足外籍人士、境外人士医疗服务的需求;(4)区域医疗服务尚不能完全满足公众的期望,医疗纠纷仍然困扰着医疗卫生机构;(5)公共卫生服务面临多重挑战,一方面是传染病和慢性病的防治任务,另一方面是环境卫生、营养卫生、职业卫生、放射卫生、妇幼卫生、突发公共卫生事件处置等任务及相关医疗机构和公共卫生监督的任务;(6)城乡之间、南北之间的卫生资源配置、医疗卫生服务与管理能力、医疗保障水平差异明显。

4.2 卫生发展的总目标

浦东新区“十二五”卫生发展的总目标是:改革医疗卫生的管理体制与运行机制,缩小城乡间、南北间的卫生资源配置差异,保障区域内的居民享有公平、优质和负担得起的基本医疗服务和基本公共卫生服务,推动现代医疗服务的发展,形成上海市现代医疗卫生服务的中心之一,居民的主要健康指标达到世界先进水平,为浦东新区社会经济发展提供医疗卫生保障。

4.3 卫生发展的重要举措

(1)统筹城乡公立医疗资源,合理设置各区域的公立医疗机构,适时整合区域内传染病医疗机构的资源,鼓励有条件的医疗卫生机构开设护理、康复病床,并建设若干个专科医疗机构(如护理、康复)和专科防治所,有条件的村卫生室或中心村卫生室将从形态和功能上逐步向社区卫生服务站转化,通过完善区域医疗机构的布局,到2015年,浦东新区将在城市地区每40万~50万人口设立1个区域医疗中心(即二级综合性医院),在农村地区每30万~40万人口设立1个区

域医疗中心,每5万~10万人口设置1个社区卫生服务中心或分中心,每1万~2万人口或3~5个居委会设置1个社区卫生服务站,在农村地区,通过改造村卫生室或中心卫生室,使每1~3个村设有1个标准化的社区卫生服务站;此外,根据院前急救的需求,将在郊区增设若干个急救分站,并为上海国际医学园区配套建设国际医学园区的医疗服务平台。

(2)加强社区卫生服务城乡一体化建设,缩小城乡社区卫生服务的差异,健全农村卫生服务保障体系,探索新农合筹资标准建立的长效机制和基金运行的监督机制;推进镇村卫生机构一体化管理;继续强化社区“六位一体”的服务功能,加强对社区居民的健康服务和健康管理,促进适宜技术的应用,加强社区慢性病管理,逐步完善居民健康档案建设,拓展社区康复服务,建立老年护理入院和出院的标准及评估机制。

(3)加强公立医院的内涵建设,健全公立医院内部管理制度和管理责任;将建立提高医疗质量与安全的长效机制,制定提高医疗质量与安全的持续改进方案,以临床路径、单病种管理为抓手,推动临床医疗服务的规范化诊疗;将优先使用基本药物和适宜技术,规范临床检查、诊断、治疗、使用药物和植(介)人类医疗器械的行为;区域内实行医疗机构检验结果的互认,提高医疗资源的利用效率,促进医疗卫生服务的整体化;还将加强公立医院文化建设和医德医风教育,构建和谐医患关系。

(4)建立紧密联合的9个区域医疗联合体,建立二级公立综合性医院对医疗联合体内社区卫生服务中心的管理与技术指导的运行机制;严格执行公立医院医生在晋升主治医师或副主任医师职称前到农村累计服务一年的制度;探索社区卫生服务中心全科医师服务方式的改革,鼓励上门服务;并研究与探索区域医疗联合体的医保支付方式及综合绩效考核与激励机制,逐步建立分级诊疗和双向转诊制度;加强财务监管和运行监督,探索制定公立医疗机构院长的任职资格、岗位职责、选拔任用、考核评价、激励约束和问责奖惩等方面的管理制度。

(5)以创建国家中医药发展综合试验区为抓手,优化中医药服务网络,在二、三级综合性医院内,提升中医科的服务内涵,使每个二、三级综合性医院的

中医科和二级中医院至少有 2 个专病项目,建立充分体现中医传统特色的服务病区,并进一步发挥三级中医医院的优势,对全区的中医医疗服务发展提供业务指导,形成区域中医学科群。

(6)完善医疗急救网络、鼓励民营医疗机构提供高端医疗服务、加强公立医疗卫生机构的绩效考核。

(7)提高政府对于公共卫生工作的管理效能,明确街镇政府的公共卫生管理职能、管理机构,充实街镇公共卫生管理的人员,落实工作经费,并将街镇公共卫生的服务状况作为街镇政府工作状况的考核内容之一。

(8)优化浦东新区公共卫生工作体系,在区域中心建设国内一流水平的现代化公共卫生中心,在全区范围内部署 8 个疾病预防控制分中心和 10 个卫生监督分所,实现区域疾病预防控制和卫生监督工作的全覆盖和网格化管理;组织实施国家和上海市的基本公共卫生服务包政策,落实各级各类重大公共卫生服务项目,同时制定和实施具浦东新区区域特点的公共卫生服务项目,实现公共卫生服务的全面、可及和有效,确保人民群众的公共卫生安全和健康。浦东新区将提高疾病预防控制能力和水平,加强区域卫生监督的执法力度,统筹妇幼保健工作,加强社区精神卫生服务,开展社区眼病牙病防治服务,鼓励医疗卫生机构参与公共卫生服务的提供。

(9)将完善卫生信息系统,加快城乡一体化信息工程建设;内部培养与外部招聘和引进相结合的方式,进一步加强学科与人才建设,如建设区重点学科群和重点学科,培养和引进区高端医学人才,促进区医学科研项目的开展,加强卫生专业能力培养基地建设,与住院医师规范化培训,鼓励医务人员的在职培训,将继续做好区域采供血的服务与管理,探索安全、高效、经济的卫生系统药品、医疗器械、卫生耗材等招标管理机制,探索缓解医患矛盾、处理医患纠纷的有效措施,使人民群众和医务人员的权益得到保障。

5 卫生发展规划研究的关键点

5.1 研究者与卫生管理者的互动

卫生发展规划的研究是为一个国家或区域的卫生发展规划提供决策依据的。^[4-5]为了使研究结果能最大程度地为国家或区域卫生发展的规划所利用,卫生管理研究者在规划研究中的主要作用是设计研

究框架、收集和分析研究数据,在内外部环境分析中起主导作用,并促进卫生管理者积极参与研究过程,形成研究者与卫生管理者的互动;高层卫生管理者必须对卫生发展规划的研究起直接领导作用,在前期内外部环境分析的基础上,应在卫生发展的指导思想、目标研究和发展重点的研究中起主导作用;而中层卫生管理者对分管领域的现况和未来的发展可能有更具体的认知,因此在重要举措的研究中应起主导作用。通过卫生管理研究者与各级卫生管理者的互动,使区域卫生发展规划研究能为卫生管理决策者提供更有价值的决策信息。^[6]

5.2 卫生发展规划研究的重点在于循证

卫生发展规划的研究注重于以卫生管理的理论为指导,系统和科学地分析卫生发展的内外环境,在循证的基础上,提出卫生发展规划的建议方案。^[7]由于任何卫生发展规划研究所能考虑的影响因素、分析指标都是有限的,研究方案也可能存在一定的不足,再加上卫生发展规划决策时涉及到决策者的价值判断,因此卫生发展规划的研究重点在于循证,而卫生发展规划的最终决策是卫生行政部门的职能。任何卫生发展规划的研究结果都不能代替政府的决策。在卫生发展规划研究中,应尽可能提供卫生行政部门决策所需要的信息和思路。

参 考 文 献

- [1] 张志刚,朱诗云. 新浦东、新思路、新发展——记述“大浦东”二次创业发展的基本框架[J]. 上海商业, 2009(8): 12-14.
- [2] 王君. 新浦东“棋局”[J]. 决策, 2009(6): 44-46.
- [3] 王丽,徐州,王高玲. 以医疗机构设置规划为契机推动卫生事业的发展[J]. 中国卫生事业管理, 2009(8): 539-540.
- [4] 薛伟. 区域卫生规划悄然破局[J]. 中国医院院长, 2009(20): 24-25.
- [5] 边宝生. 科学规划 创新机制 开创医疗卫生工作新局面[J]. 中国卫生质量管理, 2009, 16(1): 59-61.
- [6] 文照谋. 做实区域卫生规划 上海吹响医改号角[J]. 医院领导决策参考, 2004(8): 21-23.
- [7] 马进. 再论推动我国区域卫生规划实施的措施[J]. 中国医院管理, 2008(3): 1-2.

[收稿日期:2010-09-02 修回日期:2010-10-13]

(编辑 刘 博)