

编者按

国务院 2006 年 2 月发布《关于发展城市社区卫生服务的指导意见》后,我国社区卫生服务步入了快速发展的轨道。到 2008 年底,全国所有地级以上城市、98% 的市辖区和 93% 的县级市开展了社区卫生服务,社区卫生服务能力显著增强。但是,社区卫生服务的发展道路还很漫长,需要进一步借鉴国际经验,从理论和实践层面对我国社区卫生服务的发展进行深入研究,以便总结经验,为我国社区卫生服务的健康可持续发展提供决策参考。为此,杂志开辟“社区卫生服务研究”专题,邀请相关专家学者从社区卫生服务发展现状、社区卫生机构与医院互动、社区卫生服务支撑体系建设、社区卫生适宜技术、国际社区卫生服务研究热点等方面进行分析探究,以期对我国社区卫生服务的发展有所借鉴。

社区卫生服务理想模式与现实差异的思索

冯友梅^{1*} 姚 岚² 尤川梅³

1. 华中科技大学 湖北武汉 430030
2. 华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院 湖北武汉 430030
3. 中国医学科学院卫生政策与管理研究中心 北京 100020

【摘要】本文阐述了我国社区卫生服务的理想模式、应有地位及应发挥的作用,分析了现阶段我国社区卫生服务同理想模式的差距,提出需要从建立有利的外部环境和完善社区卫生服务自身建设入手,构建我国理想的社区卫生服务模式。

【关键词】社区卫生服务;理想模式;差距

中图分类号:R197.1 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2009)01-0001-05

Reflection on the gap between ideal Community Health Services model and its status quo

FENG You-mei¹, YAO Lan², YOU Chuan-mei³

1. Huazhong University of Science and Technology, Hubei Wuhan 430030, China
2. School of Medical and Health Management, Tongji Medical College, Huazhong University of Science and Technology, Hubei Wuhan 430030, China
3. Center for Health Policy and Management, Chinese Academy of Medical Sciences, Beijing 100020, China

【Abstract】 This paper introduces ideal Community Health Services (CHS) model as well as its corresponding position and roles in China. It also analyzes the gap between the status quo of CHS and its ideal model. Recommendations are put forward that ideal CHS model should be established basing on a favorable external environmental condition as well as improved construction of CHS itself.

【Key words】 Community Health Services, Ideal model, Gap

1997 年,我国开始发展社区卫生服务,回顾 10 多年的发展历程,我国社区卫生服务在摸索中起步,在实践中逐步完善,其定位于提供公共卫生和基本医疗服

务职能,在维护人群健康方面发挥了重要作用。然而,我国社区卫生服务的发展现状与理想模式之间还存在较大差距,导致其没有充分发挥应有的功能和作用,而

* 作者简介:冯友梅,女(1958 年-),教授,博士生导师,华中科技大学同济医学院院长,华中科技大学基本医疗保障研究中心主任,E-mail:Fengym@mail.hust.edu.cn。

人们对理想的社区卫生服务模式及应有地位、应发挥功能与作用的认识不够清晰透彻。

1 我国社区卫生服务的理想模式

1.1 社区卫生服务的基本概念

什么是社区卫生服务,不同时期人们曾有过激烈的争论和不同的界定,但在我国,最经典的、也是最完整的定义出自1999年十部委印发的《关于发展社区卫生服务的若干意见》^[1],其中指出:社区卫生服务是社区建设的重要组成部分,是在政府领导、社区参与、上级卫生机构指导下,以基层卫生机构为主体,全科医师为骨干,合理使用社区资源和适宜技术,以人的健康为中心、家庭为单位、社区为范围、需求为导向,以妇女、儿童、老年人、慢性病人、残疾人等为重点,以解决社区主要卫生问题、满足基本卫生服务需求为目的,融预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育技术服务等为一体的,有效、经济、方便、综合、连续的基层卫生服务。这一定义有着丰富的内涵:(1)指明社区卫生服务与社区的关系。社区卫生服务作为社区建设的重要组成,鼓励社区参与,其本身要服务于社区,成为社区居民的健康代理人;(2)强调政府主导,即表明政府必然要承担发展社区卫生服务的必要责任;(3)明确以基层卫生机构为服务主体;(4)强调资源利用的合理性和技术的适宜性;(5)明确的服务对象是,以家庭为单位、社区为范围,妇女、儿童、老年人、慢性病人、残疾人为重点;(6)明确的服务目的是,解决社区主要卫生问题、满足人群的基本卫生服务需求;(7)明确的服务内容是,融医疗、预防、保健、康复、健康教育、计划生育于一体;(8)鲜明的服务特点是,有效、经济、方便、综合、连续。这一经典的社区卫生服务定义至今依然适用,它描绘了我国社区卫生服务的理想模式,有利于促进基本医疗卫生制度的建立,维护人民群众权益。

1.2 理想的社区卫生服务模式应有的地位和作用

一直以来,我国社区卫生服务机构是公益性、非营利性的基层卫生事业单位,以公共卫生和基本医疗服务为其主要功能定位。社区卫生服务的特殊性质及功能定位使其赋予重要的使命和职责。1999年在十部委的文件中指出,“我国社区卫生服务是提高人民健康水平的重要保障;是深化医改的重要基

础。”如今,发展社区卫生服务的意义不仅限于此,还具有重要的政治、经济和社会意义。

1.2.1 社区卫生服务是居民健康的“守护神”

我国社区卫生服务的主旨是“以健康为中心”,承担预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育技术指导等六位一体功能,其主要的服务目的是维护居民健康,而不仅仅是治疗疾病。因此,我国社区卫生服务超越了医院或诊所治病救人的范畴,不是单纯的医疗机构,而是我国公共卫生服务体系一个重要组成部分,是我国医疗预防保健网的基层网底;实行重心下移(工作重心下移到社区和重点人群)、关口前移(工作重点前移到加强预防)的工作思路,使人群不生病、少生病、生小病,是实现人群早期健康的重要阵地,是真正维护人群健康的“守护神”。

1.2.2 社区卫生服务是深化医药卫生体制改革的突破口

社区卫生服务伴随我国医改的历程而发展,每一阶段的医改中,发展社区卫生服务都被提到非常重要的议事日程,也成为我国新一轮医药卫生体制改革的交汇点,也是深化医药卫生体制改革的突破口。

(1)社区卫生服务是我国基本医疗卫生制度的重要组成部分。党的十七大提出建立基本医疗卫生制度,保障全民健康。基本医疗卫生制度是一种崭新的医疗卫生保障制度,是由政府组织,向全体居民直接提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生服务和基本医疗服务的保障制度。这一新制度包含几方面内容:①制度的主要服务载体是公共卫生机构、城市社区卫生服务机构和农村乡镇卫生院、村卫生组织;②制度的服务对象是城乡全体居民;③制度的服务范围是公共卫生机构和基层医疗机构提供的基本的预防保健服务和常见病、多发病的诊治;④制度的主要手段是基本药物和适宜医疗技术;⑤制度的主要资金渠道是公共财政;⑥制度的主要目标是全体居民公平享有。从我国理想的社区卫生服务模式设计看,其服务内容、服务目标、服务对象、服务手段、服务形式等与基本医疗卫生制度的内容无不具有高度一致性。因此,社区卫生服务必然是我国基本医疗卫生制度的重要组成部分^[2-3]。

(2)社区卫生服务是新一轮医改中重要的改革内容之一。新一轮医改(意见征求意见稿)以建立基本医疗卫生制度为目标,近期包括了五项重点工作,其中

之一是健全我国基层医疗卫生服务体系,具体要求是转变基层卫生服务机构的运行机制和服务模式,完善投入机制,逐步建立分级诊疗和双向转诊制度,居民基本医疗卫生服务费用负担减轻,利用基层卫生服务量明显增加。社区卫生服务体系是我国基层医疗卫生服务体系的重要组成部分,因此也是新一轮医改的关注重点。

(3)社区卫生服务是落实基本医疗保障制度和基本药物制度的基本平台。基本医疗保障制度和基本药物制度是我国当前医改五项重点工作中的两项,社区卫生服务对这两项制度的建立发挥了重要的促进和推动作用^[4]。

建立基本医疗保障制度即要通过完善城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡医疗救助及商业医疗保险和慈善救助等保障体系,建立覆盖城乡居民的多层次医疗保障体系,使所有城镇就业人口、城镇非就业人口、农村人口和城乡困难人群均能享有基本的医疗保障。社区卫生服务为参保人群提供一般常见病、多发病、慢性病的就近就医服务,帮助其合理利用医院服务,并通过全方位的健康干预,增进人群健康,是落实人群基本医疗保障的重要实现平台。

建立基本药物制度,基本要求之一是规范基本药物的生产和配送,保证基层医疗卫生机构基本药物直接配送达到较大的覆盖面。社区卫生服务机构作为基层卫生服务机构应当以适宜技术和主要使用基本药物解决人群的大部分健康问题,它作为基本药物的主要使用者,自然也是基本药物制度的重要落实者。

1.3 发展社区卫生服务具有重要的现实意义

1.3.1 发展社区卫生服务体现了政府保障人权的政治要求

人权,是指在一定的社会历史条件下每个人按其本质和尊严享有或应该享有的基本权利。健康权作为人权的一个重要组成部分,已经被中西方人权理论所认可。当代中国人权观认为,对于发展中国家来说,首要的基本人权是生存权和发展权。生存权不仅指生命权本身,而且还包括维持生命健康的各种必需的条件。我国《民法通则》第 98 条规定:“公民享有生命健康权,生命健康权是公民生命权和健康权的统称,是指公民所拥有的生命和健康不受非法侵害的权利,是人格

权的一种,是公民得以生存和从事活动的基本权利。如果生命健康权得不到保障,那么公民的其他权力就无法实现或很难实现。”各国政府对其人民的健康负有责任,并只能通过提供充分的卫生和社会措施加以实现^[3]。发展社区卫生服务,确保人群享有公平可及的公共卫生和基本医疗卫生服务,充分体现了政府保障人权的政治要求。

1.3.2 发展社区卫生服务具有潜在的经济发展的意义

在人类社会的进步与发展中,健康的重要性再强调也不过分,对个人和家庭而言,健康决定未来的生存与发展;对社会来说,健康是生产力的基础,是学习与增长知识的基本条件,是体力与智力的载体;对经济发展来说,投资于健康,就是投资于生产力,投资于未来。因此,一个人或整个家庭成员拥有健康就有可能制造更多的财富,一个国家和民族拥有高质量的国民健康素质就有可能促进经济社会的发展和腾飞^[5]。

社区卫生服务以保障人群基本健康为首要职责,它的重要作用不仅在于通过提供基本医疗服务来改善人群健康,更为重要的是提供以预防为主公共卫生服务来维持甚至提高人群的健康水平,防止人群由健康状态进入亚健康状态甚而转向疾病状态。可见,社区卫生服务遵循防治结合的服务宗旨,为人群提供公平、可及的公共卫生和基本医疗服务,对改善居民的总体健康水平,促进经济社会的可持续发展具有重要作用。

1.3.3 发展社区卫生服务有利于促进社会主义和谐社会的建立

首先,构建和谐社会,必须坚持以人为本。以人为本讲求的是以人为中心,实现人的全面发展。健康作为人最基本的权利,作为人力资本最为基础的元素,是发展不可或缺的条件。社区卫生服务作为人群基本健康的维护者,通过落实公共卫生和基本医疗服务的提供,有效增进个人健康,提高个人健康和能力素质,从而实现个人发展。

其次,构建社会主义和谐社会,重心在基层,基层和谐是社会和谐的基础。社区卫生服务是以社区为范围,以居民家庭为单位,以保护和促进社区居民健康为目的,集“预防、医疗、保健、康复、健康教育和计划生育指导”为一体的综合卫生服务模式,事关广大社区人群的切身利益、千家万户的幸福安康,是实

现社会基层和谐的重要保障。

再次,维护社会公平正义,是实现社会和谐的基础,是社会主义的本质要求;制度是社会公平正义的根本保证,必须加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度。以人人享有基本医疗卫生服务为目标建立基本医疗卫生制度,制度设计本身即体现出社会公平正义。社区卫生服务与基本医疗卫生制度的关系以及对基本医疗卫生制度建立的促进作用表明,社区卫生服务对保障社会公平正义、促进社会主义和谐社会构建具有积极作用。

2 社区卫生服务发展现状与理想的差距

社区卫生服务 10 多年的发展历程中,取得了明显成效,渐成体系,在维护居民健康方面发挥了重要的作用。然而,现实与理想总存在差距,社区卫生服务发展的道路还很漫长。

2.1 市场主导的资源配置模式下,社区卫生资源匮乏

长期以来,我国卫生系统的资源配置以市场配置为主,大型医疗机构集中了主要的优质卫生资源,社区卫生资源的配置和调整滞后于城市建设发展,许多街道办事处、社区、城郊结合部等地区的社区卫生服务覆盖不够,社区卫生服务面临着基础设施薄弱、设施设备条件差、业务用房得不到妥善解决等诸多问题。缺乏这些必要资源,导致社区卫生服务往往被认为是低廉或是低质量的,难以被一些人群所接受。

2.2 社区卫生服务发展的政策环境不完善

发展社区卫生服务是政府的重要职责,但目前许多地区还未形成支撑社区卫生发展的良好环境,表现在社区卫生服务的补偿机制不健全,投入不足已成为制约社区卫生服务发展的瓶颈;一些地区社区卫生服务机构尚未纳入医疗保险的范畴,便捷、廉价的优势没有得到充分发挥;某些地区社区卫生服务机构业务用房多为租赁,布局不合理,运行成本高,限制了社区卫生服务功能的发挥;社区卫生服务价格体系和收费标准不够合理,导致人群在社区就诊没有享受到真正的实惠;社区卫生服务机构的编制问题尚未理顺,有的地区社区卫生服务机构中临时聘用人员占很大比例,社区卫生服务人员稳定性差,人才缺乏影响了服务提供质量,难以满足实际工作需要和人群多层次的医疗卫生服务需求。

2.3 社区卫生服务的管理体制与运行机制不健全

当前,全国各地社区卫生服务多种举办模式并存,包括政府举办、公立医院举办、企事业单位举办、个人举办等。就外部管理体制而言,社区卫生服务机构所属的举办单位、卫生主管部门、政府相关部门之间职责划分不够清晰;内部管理体制方面,人财物管理仍有诸多不完善的方面,影响社区卫生服务的运营和发展。

运行机制方面,社区卫生服务的激励约束与考核分配机制不合理,加之外部政策环境不配套以及社区卫生服务固有的资源匮乏问题,导致部分社区卫生服务机构将工作重心放在提供专科化的门诊医疗服务和部分住院和手术服务上,很少甚至不提供收益甚微甚至无收益的公共卫生服务,居民健康档案建档率低、管理率低、慢病管理不完善等诸多问题显现,基本公共卫生服务提供在社区难以落实。

2.4 社区卫生服务机构人才缺乏,服务能力不足

人才问题是制约社区卫生服务发展的瓶颈,无论是社区卫生服务发展较好地区还是较差地区,均不同程度的面临着社区卫生服务人才不足、医务人员服务能力不高问题,包括:(1)管理人员的管理能力不足。现有的许多社区卫生服务管理人员缺乏必备的经营管理知识,也缺乏组织管理、人际沟通等方面能力,难以有效的经营社区卫生服务机构,统筹把握社区卫生服务发展全局。(2)缺乏真正的全科人才。在不进行全科医学教育模式改革的情况下,通过短期的全科培训并不能培养出真正的全科医生和全科护士,其提供的服务也无法满足全科服务要求。(3)缺乏一专多能的人才。社区医务人员的工作内容和范围仍旧是各自专业方向的内容,医务人员之间的沟通和专业协作存在困难,其提供的服务往往难以达到质量和效率最优。(4)缺乏高素质、高学历人才。社区卫生服务人才队伍中,高素质、高学历人员的比例低于同级医疗机构的水平,更是难以比拟与大型医疗机构,其提供的服务很难再上新的层次水平。

2.5 社区卫生服务的服务功能不健全,服务不到位

理想的社区卫生服务模式应当是全面到位的提供预防、医疗、保健、健康教育、康复及计划生育技术指导等六位一体服务,但现实中由于存在上述诸多制约因素,社区卫生服务机构提供的服务缺乏深度

和/或广度,即其最基本的服务功能不到位,并且有的社区卫生服务机构还试图拓展服务内容(如牙科服务、理疗服务),这样的做法并不值得推崇。在服务方式上,有的社区卫生服务机构仍以等病人上门为主,“以健康为中心”主动出击,找患者、找健康需求者服务的仍旧较少。

2.6 社区人群对社区卫生服务缺乏认识

由于当前我国的社区卫生服务还没有真正建成理想的社区卫生服务模式,加之人群受其固有的就医习惯影响,对社区卫生服务认识不充分、不信任,在整个社会环境中,还没有形成全社会关心、支持发展社区卫生服务的良好社会舆论氛围。另外,随着社会经济的发展,人们生活水平的提高,虽然社区卫生服务也在发展,但难以跟上前者的步伐,社区卫生服务同人群的服务需求和期望间的差距越拉越大。

3 缩小社区卫生服务发展现状与理想模式差距的建议

我国社区卫生服务的发展历史并不久远,起步不久,需要一步一个脚印,有计划、有步骤的完善。健全社区卫生服务网络并完善基本设施配备是前提,逐步完善内涵建设,实现科学有序的发展,不仅需要有利的外部环境支持,也需要社区卫生服务机构自身努力。

从外部环境而言,需要政府从政策和制度层面对社区卫生服务的发展给予大力支持,首先是投入政策,要确保落实社区卫生服务的人员经费、公共卫生服务经费、基本设施建设经费以及专项经费,这是发展社区卫生服务永恒不变的主题;其次是监管政策,政府部门需要建立一套完善的社区卫生服务技术规范、工作制度、监督管理制度和考核评价制度,促使社区卫生服务的提供实现标准化,这是保证社区卫生服务真正有效维护人群健康的基础。另外,也需要社会各界对社区卫生服务给予充分支持和信任,包括医保部门建立医疗保障进社区的机制,

建立有利的社区卫生服务筹资和支付制度;人事编制部门落实社区卫生服务机构的人事编制;其他相关部门制定有利于社区卫生服务发展的相关政策和制度;广大人群对社区卫生服务给予充分信任,改变不合理就医习惯,积极利用社区卫生服务。

社区卫生服务完善内涵建设,关键是组建一支高素质、高水平、具有综合服务能力、实干、乐于奉献的社区卫生服务人才队伍,在一个良好的、和谐团结的、积极奉献的氛围中履行其服务职能,包括:转变观念,提高作为维护人群基本健康责任者的光荣感和使命感;转变服务理念和模式,为人群提供有效、经济、方便、综合、连续的服务;明确服务内容和范围,以团结协作的方式提供优质、高效的服务,真正发挥作为人群基本健康守护者的作用。

总之,构建我国理想的社区卫生服务模式是一项系统工程,不是卫生部门一家可以实现的。通过各方努力,我国的社区卫生服务将会成为一个让人无比羡慕的光荣行业,更多的医学精英将乐于在此奉献,这不是虚幻的构想,相信终有一天会被实现。

参 考 文 献

- [1] 卫生部,国家发展计划委员会,教育部,等. 关于发展城市社区卫生服务的若干意见[EB/OL]. [2008-10-29]. http://www.cintcm.com/lanmu/zhongyi_zhengce/zhengce_gaige/gaige_chengshi.htm.
- [2] 王保真. 病有所医与基本医疗卫生制度的构建[J]. 中国卫生资源, 2008, 11(1): 1-3.
- [3] 王靖元,王琳琳. 学习贯彻党的十七大精神 落实基本医疗卫生制度[J]. 中国卫生经济, 2008, 27(4): 15-17.
- [4] 关于深化医药卫生体制改革的意见(征求意见稿)[EB/OL]. [2008-10-29]. http://shs.ndrc.gov.cn/yg/qwll/t20081014_240214.htm.
- [5] 刘丽杭,李建华. 论健康对社会经济发展的促进作用[J]. 医学与哲学, 2003, 24(3): 27-29.

[收稿日期:2008-12-15 修回日期:2008-12-31]

(编辑 何平)