

构建农村公共卫生体系绩效简化评价指标体系

赵琦* 张俊婕 赵根明

复旦大学公共卫生学院 教育部公共卫生安全重点实验室 上海 200032

【摘要】目的:构建我国农村公共卫生体系绩效简化评价指标体系。方法:采用个人深入访谈和小组访谈收集资料。结果:初步形成了涵盖投入和产出两个方面,包括37项具体评价指标的简化评价指标体系。结论:该评价指标体系综合考虑了农村公共卫生体系的主要方面,对快速评价农村公共卫生体系的绩效具有一定的实际应用价值。

【关键词】公共卫生体系;绩效;评价;定性研究;农村地区

中图分类号:R197.62 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2009)11-0024-04

A study on construction of the simple performance evaluation indicators among rural public health system

ZHAO Qi, ZHANG Jun-jie, ZHAO Gen-ming

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

【Abstract】 Objective: This article aims to construct the simple performance evaluation indicator system for public health system in rural China. Methods: In-depth interview and focus group discussion were carried out to collect data. Results: The evaluation indicator system, which involves input and output aspects, includes 37 indicators. Conclusion: The evaluation indicator system took most important aspects of public health system in rural areas into consideration. So, it has a certain practical application value for rapid evaluation of the performance of rural public health system.

【Key words】 Public health system, Performance, Evaluation indicator, Qualitative study, Rural areas

当前,农村公共卫生体系发展普遍滞后,与社会主义新农村建设不相适应。基础设施差、较高素质医务人员缺乏、公共卫生体系薄弱、农民缺乏基本医疗保障等公共卫生问题严重制约着我国农村公共卫生体系的建设^[1],如何进一步完善我国农村公共卫生体系建设是迫切需要解决的问题。

随着社会经济的发展和人们对健康期望的增加,公共卫生服务系统的工作绩效在促进人群的健康水平方面将发挥越来越重要的作用,越来越多的国家逐渐认识到绩效评价对卫生系统的重要性。^[2]建立农村公共卫生体系绩效评估体系可以发现农村公共卫生服务中存在的主要问题,并对问题做出判断,找出存在的原因,从而为完善体系建设、制定相关政策提供决策依据。^[3]与此同时,通过评估可以了

解系统建设是否达到了预期的目标,进而促进责任落实,改善服务的绩效。

目前我国公共卫生体系绩效评价工具的开发进展缓慢,缺乏对整个公共卫生体系的绩效评价标准和评价方法,且远远没有达到实用阶段。^[2]本研究采用定性研究的方法,通过对农村公共卫生体系相关领域专家和工作人员的个人深入访谈和小组访谈,构建我国农村公共卫生体系绩效简化评价指标,为快速评价我国农村公共卫生体系的绩效提供科学依据。

1 对象与方法

定性研究是一种广泛应用于行为科学的调查研究方法,它可用于探讨定量研究难以发现和解决的

* 基金项目:世界银行贷款/英国赠款中国农村卫生发展项目立项课题,并得到上海市重点学科(B118)和上海市公共卫生重点学科建设项目(08GWZX0201)的部分支持。

作者简介:赵琦,女(1976年-),硕士,讲师,主要研究方向为公共卫生应急体系建设、传染病流行病学。E-mail: zhaopi@shmu.edu.cn

一些深层问题。^[4]访谈是定性研究的基础,是收集定性资料的首要方法。小组访谈,指从特定的目标人群中选择 6~12 名具有类似背景和经历的人组成一组,就与研究目的有关的话题进行深入、自由、自愿讨论^[5],讨论过程中研究人员(调控员)不发表自己的见解,只起到提供议题和调节气氛的作用。个人深入访谈则指研究者向被访问者提出一系列问题,并根据对象的回答逐步深入询问,从中了解调查对象对人或者事物的深入的观点和看法等。^[6]研究者通过为访谈对象创造特定的环境下的对话,鼓励对方回音,引导对方深入的探讨问题,从而有效地获取信息。^[7]近些年来,定性研究的方法越来越多地被应用到卫生领域,并与定量研究方法相结合,在流行病学、社会医学、卫生服务研究中得到了广泛的应用。

1.1 对象

访谈对象包括中国农村卫生发展项目公共卫生领域的国家级、省级、县级专家以及农村公共卫生体系(包括县疾病预防控制中心、县卫生监督所、县妇幼保健院、乡镇卫生院、村医务室)相关工作人员。

1.2 资料收集

采用目的抽样的方法在项目地区选择访谈对象,通过组织小组访谈、个人深入访谈,采用半结构访谈提纲收集资料。研究共组织个人访谈 5 人次,小组访谈 5 组。

1.3 质量控制和分析方法

原始资料的收集由录音笔实录和记录员记录相结合的方式来完成,以保证记录的真实性,避免记录偏差。在每次访谈结束后及时整理访谈记录,发现问题、及时核对,保证记录的准确性。资料转录结束后,采用归纳法对访谈记录进行整理与分析。

2 结果

2.1 评价内涵

参加访谈的专家普遍认为,对农村公共卫生体系绩效快速评价是指针对公共卫生实践和人群健康结果进行综合分析、量化评价,发现问题、解决问题,让公共卫生服务更具效果和效率,促进公共卫生体系的建设和完善。专家提出 WHO 关于卫生绩效的基本定义是“在同等的卫生投入情况下获得最大的卫生产出”,因此在开展农村公共卫

生体系绩效快速评价的时候要紧紧围绕“投入”和“产出”,涵盖资源、卫生政策、卫生服务等多个方面的内容。也有访谈对象指出,绩效评价应该从服务效果、服务效率以及服务质量三个方面综合考虑。

2.2 评价对象

专家建议进行公共卫生体系绩效评估的时候,应该发挥评估体系中每一个单位或者子系统的绩效与职能,公共卫生体系的评价应该涵盖体系的每一个机构和环节,应该“以县为单位进行整体评价”。从我国目前的农村卫生体系构成来看,“县一级覆盖公共卫生的就是疾病预防控制中心、妇幼保健院,到了乡就是乡卫生院,到了村就是村卫生室,这是整个公共卫生体系的构成”。与此同时,县卫生局作为卫生行政部门也应该纳入评价的范围。

2.3 指标筛选原则

访谈对象普遍认为绩效评价的快速评价工具应该凸显快速评价的优势,应该定位在一个简单快速的应用工具,因而指标数量不易过多,要考虑实际工作中的可行性问题。专家指出,“作为一种工具,我们不可能组织很多人力和时间来开展评价工作”,因此在指标选择的时候应该更多的考虑“是现有的公共卫生信息系统能够直接提供指标信息,而不要额外要求系统以外的指标”。在满足可获得性的基础上,还要考虑指标的敏感性问题,以及国家医改方案中有关基本公共卫生服务的内容,对于已经普及、不够敏感的指标应该有所取舍。

2.4 评价指标框架

专家指出,农村卫生体系快速评价指标体系应该使用三级指标体系,其中“一级指标是框架,二级指标是能体现三级指标特征的指标领域,三级指标是具体测量的最敏感的数据”,应该尽量找一些客观的可测量指标。访谈对象指出指标体系的结构框架应该分为投入和产出两大块,其中产出可以细分为过程和结果两个部分。

2.5 评价内容与评价指标体系

根据访谈专家建议,初步形成了包括 2 个一级指标、15 个二级指标、37 个三级指标在内的快速评价指标体系(表 1)。

表1 农村公共卫生体系绩效快速评价指标体系

指标分类 (一级指标)	指标领域 (二级指标)	评价指标 (三级指标)
投入	人力资源	每千人口公共卫生人员数
		具有医学背景学者占县级公共卫生人员的比例
		每千农业人口乡镇防保人员数
		执业助理医师和执业医师占乡(镇)/村两级提供服务医生总数的比例
	经费	人均公共卫生投入
		公共卫生业务经费占县级公共卫生总预算的比例
	仪器设备	县级公共卫生机构必备检验设备达标率
	政策与制度	制定并实施县级公共卫生发展规划和配套方案
		制定县级突发公共卫生事件应急预案及应急处置技术方案
		在职公卫人员和乡镇防保人员年内参加各级技能培训率
建立公共卫生机构绩效考核制度		
产出	制订弱势群体获得公共卫生服务的政策和措施	
	居民健康状况	定期分析并掌握区域内主要公共卫生问题
	实验室检测	实际开展的病原学等检测项目占必须开展项目的比例
		乡镇医疗机构传染病、死因网络直报情况
		甲乙类法定传染病报告发病率
	疾病预防控制	开展专病种(结核、艾滋、地方病等)管理
		开展主要慢性病(糖尿病、高血压、恶性肿瘤等)的规范管理
		国家免疫规划疫苗全程接种率
	突发公共卫生事件应对与评估	规划免疫相关疾病报告发病率
	职业安全	突发公共卫生事件应急处理能力
食品卫生与安全	职业从业人员健康监护体检率	
	食品从业人员持证上岗率	
妇幼卫生	食品安全事故发生及处理情况	
	7岁以下儿童系统管理率(男、女)	
	孕产妇保健系统管理率(常住人口、流动人口)	
	居民健康档案建档率	
健康教育与促进	居民基本卫生防病知识(艾滋病、结核病、高血压、糖尿病、妇女病等)知晓率(男、女)	
	中小学生吸烟率(男、女)	
	传染病防治法监督	
卫生监督	公共场所内环境监督	
	学校学习场所卫生情况	
环境卫生	农村居民家庭安全饮用水覆盖情况(改水)	
	农村居民家庭卫生厕所覆盖情况(改厕)	
	水源性疾病年发生起(例)数	
弱势群体公共卫生	65岁以上人口健康管理率	
	重症精神病人管理率	

2.6 评价指标的收集与应用

访谈对象指出,快速绩效评价可以采用单位自评与专家评议两种形式开展,并且以第一种方式为主,通过现场考察、个人访谈、查阅报表、工作记录等方式获得有效的信息。访谈对象指出,绩效评估的结果主要用于系统的自身完善和提高,而不是为了

进行地区间的比较。卫生事业的发展是和经济发展相适应的,在我国,不同经济状况、不同地域的公共卫生体系发展不均衡,因此在使用快速评价工具的时候应该侧重“自身的纵向比较”,而不能盲目的“横向评比”。

3 讨论

本次研究的焦点问题是构建我国农村地区公共卫生体系绩效评价指标体系,所选访谈对象为中国农村卫生发展项目的各级专家及项目县的公共卫生工作人员,所选专家长期从事健康教育、公共卫生、政策制定等领域的工作,涵盖了疾病预防控制中心、卫生监督所、妇幼保健院、乡镇卫生院、村医务室等农村公共卫生体系中的相关人员,所选对象可以较准确完整的回答提出的问题,对指标做出合理的判断和筛选。^[8]

本次研究从科学、实用角度出发,本着指标少而精的原则,精选出 37 项代表性较好、敏感度较高、独立性较强而又符合实际的指标构成体系。所选指标基本与目前的统计口径吻合,为增强其实用性,指标主要针对农村公共卫生体系的产出,有 68% 的指标均是反映系统的产出,这对制定政策和分析问题有很大帮助,有较强的实用性。而且在指标的筛选中,密切关注了新医改对农村公共卫生体系的界定。^[9]

本次研究形成的评价指标分为人力资源、经费、仪器设备、政策与制度、居民健康状况、实验室检测、疾病预防控制、突发公共卫生事件应对与评估、职业安全、食品卫生与安全、妇幼卫生、健康教育与促进、卫生监督、环境卫生、弱势群体公共卫生 15 个方面,密切结合了 2009 年卫生工作重点中提到的相关工作,有利于指标的收集和评价工作的开展。^[10]与此同时,本指标体系也有别于疾病预防控制工作绩效评估指标^[11],涵盖范围更广,包括了疾病预防与控制、卫生监督与妇幼卫生在内的广义公共卫生的范围,而且本指标体系更为简单,仅有 37 个具体评价指标,并且多数指标密切结合公共卫生机构的常规职能^[12-15],为公共卫生机构常规统计范围内的内容,概念明确,资料易查易得,评价过程简单,便于掌握和操作,具有很强的操作性。

本研究从我国农村公共卫生体系实际出发,建立了一个科学合理、操作简便快捷的农村公共卫生体系绩效评估指标体系。从评估角度看,它能够客观、公正地反映出公共卫生体系的绩效水平,既可以纵向的反映不同时期机构的绩效变化情况,又能为卫生行政部门评价公共卫生机构提供有益的借鉴。从公共卫生机构管理角度看,它能够及时发现我国农村公共卫生体系建设中存在的薄弱环节,从而有针对性地采取有效措施,提高农村公共卫生体系的绩效。

参 考 文 献

- [1] 龚志成. 对加强农村公共卫生体系建设的思考[J]. 中华医院管理杂志, 2005, 21(2): 138-140.
- [2] 张俊婕, 赵琦, 赵根明. 绩效评价在公共卫生体系建设中的应用[J]. 中华流行病学杂志, 2009, 30(8): 865-866.
- [3] 江芹, 胡善联. 公共卫生体系绩效评估的概念性框架[J]. 中国卫生事业管理, 2004, 21(5): 260-262.
- [4] 陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000.
- [5] Morgan D L. Focus groups as qualitative research: qualitative research methods [M]. Thousand Oaks, California: Sage Publication, 1988: 11-12.
- [6] Rueger R A. Focus groups: a practical guide for applied search. Thousand Oaks, California: Sage Publication, 1988: 18.
- [7] Hatch J A, 朱光明, 沈文钦, 等译. 如何做质的研究[M]. 北京: 中国轻工业出版社, 2007: 23-25.
- [8] 付俊红, 于丽. 中国农村医疗相关公共卫生服务对策研究[J]. 世界农业, 2006(9): 1-4, 24.
- [9] 谢国财, 陈建夫. 农村公共卫生和基本医疗: 内涵、性质、问题和改革取向[J]. 中共福建省委党校学报, 2009(1): 36-43.
- [10] 卫生部. 卫办发[2009]15号, 卫生部关于印发 2009 年卫生工作要点的通知[EB/OL]. (2009-01-24) [2009-10-05]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohbgt/s7693/200902/39157.htm>.
- [11] 卫生部. 卫疾控发[2008]68号附件 2, 疾病预防控制工作绩效评估标准[EB/OL]. [2009-10-05]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles///business/cmsresources/mohjbyfkzj/cmsrsdocument/doc2934.pdf>.
- [12] 王宏艳, 王洪曼. 从现代公共卫生内涵探寻我国公共卫生建设之路[J]. 中国公共卫生管理, 2005, 21(6): 455-456.
- [13] 卫生部. 中华人民共和国卫生部令第 40 号, 关于疾病预防控制体系建设的若干规定[EB/OL]. (2005-01-05) [2009-10-05]. <http://www.moh.gov.cn/uploadfile/200501/2005113142223385.doc>.
- [14] 卫生部. 各级疾病预防控制中心基本职责[EB/OL]. [2009-10-05]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles///business/cmsresources/mohjbyfkzj/cmsrsdocument/doc2933.pdf>.
- [15] 卫生部. 中华人民共和国卫生部令第 39 号, 关于卫生监督体系建设的若干规定[EB/OL] (2005-01-05) [2009-10-05]. <http://www.jnws.gov.cn/zcfg/ShowArticle.asp?ArticleID=19974>.

[收稿日期: 2009-10-12 修回日期: 2009-10-20]

(编辑 田晓晓)