

关于我国社区卫生服务发展与改革的思考

秦怀金*

卫生部妇幼保健与社区卫生司 北京 100044

中图分类号:R197 文献标识码:C doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2012.03.001

Thoughts on the development and reform of community health service in China

QIN Huai-jin

Department of Maternal and Child Health Care and Community Health, Ministry of Health, Beijing 100044, China

深化医药卫生体制改革三年来,我国社区卫生服务发展和改革力度不断加大,在机构建设、能力提升、服务模式转变和运行机制改革等方面取得显著进展,社区卫生服务机构在城市卫生服务体系中发挥着越来越重要的作用。本文初步总结了 2009—2011 年社区卫生服务发展与改革的总体情况,并就下一步工作提出一些想法。

1 我国社区卫生服务发展与改革进展情况

深化医药卫生体制改革确立了把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供的核心理念,提出了“保基本、强基层、建机制”的基本原则,加快推进基本医疗保障制度建设、初步建立国家基本药物制度、健全基层医疗卫生服务体系、促进基本公共卫生服务逐步均等化和推进公立医院改革试点五项重点改革,为社区卫生服务发展与改革带来了良好的机遇。近三年,我国社区卫生工作,在医改的大力推动下得到了快速发展。

1.1 社区卫生服务体系进一步健全

据统计,三年来,中央累计投入 41 亿元,支持 2 382 个社区卫生服务中心建设,地方投入 112 亿元,启动建设社区卫生服务中心项目 4 380 个,服务站项目 7 287 个,政府办社区卫生服务中心建设达标率达 85.1%。根据卫生年报数据,截至 2011 年底,全国设立社区卫生服务中心 7 861 个,服务站 2.5 万个,社区卫生人员达 43.3 万人,其中卫生技术人员 36.8 万

人。社区卫生服务机构覆盖率进一步提高,设施设备条件和就医环境得到明显改善,人才队伍建设得到进一步加强。

1.2 社区卫生服务功能和服务模式进一步完善

深化医改提出促进基本公共卫生服务逐步均等化,全面实施国家基本公共卫生服务项目,人均基本公共卫生服务经费由 2009 年的 15 元提高到 2011 年的 25 元,使社区公共卫生服务功能进一步得到强化。通过实施社区卫生服务机构基础设施建设项目、基层人才队伍培训项目以及城市大医院支援社区、建立城市医院与社区卫生服务机构上下联动机制等,有效提升了社区卫生服务能力,社区医疗服务得到进一步加强。与此同时,中医药服务、康复服务在社区卫生服务机构得到更广泛的开展,全科医生团队服务、家庭签约服务模式在许多地方得到推广,居民健康“守门人”的作用逐步得到发挥。社区卫生服务功能的完善,服务模式的改进,方便了居民就近获得基本医疗卫生服务,居民认可度不断提高。

1.3 社区卫生服务机构综合改革不断深化

据统计,三年来,国家基本药物制度在社区卫生服务机构得到普遍实施,政府办社区卫生服务中心(站)实现基本药物制度全覆盖。社区卫生服务机构多渠道补偿机制逐步建立,有一半的区(市、县)政府办机构实行收支两条线管理,范围继续扩大;27 个省

* 作者简介:秦怀金,男(1963 年—),卫生部妇幼保健与社区卫生司司长。E-mail:qinhj@moh.gov.cn

(区、市)出台了一般诊疗费标准和医保报销政策。人员编制管理、人事分配制度不断完善,绝大多数的区(市、县)重新核定了机构编制数,根据机构功能定位,完成岗位设置和人员聘用。绩效考核、中心主任负责制普遍实施。维护公益性、调动积极性、保障可持续性的社区卫生服务机构新的运行机制逐步形成。

1.4 社区卫生服务成效逐步显现

根据卫生年报数据,2011年,社区卫生服务机构诊疗量达5.46亿人次,比2010年增长12.6%,持续高于医院诊疗量增长速度,诊疗人次占全国总诊疗人次的8.7%,与2008年相比,社区卫生服务机构诊疗人次增加1.1倍。社区公共卫生服务量大幅度增加,城市地区累计建立规范化居民电子健康档案近3亿人。儿童、孕产妇、老年人等重点人群和高血压、糖尿病等慢性病健康规范管理数量持续增加。社区卫生服务机构服务效率稳步提高,社区医生日均负担门诊诊疗人次由2008年的12.9人次增加到2011年的14人次。社区卫生服务中心次均诊疗费用进一步得到控制,由2008年的87.2元,下降到2011年的81.5元。

社区卫生服务工作得到持续推进的同时,也面临着新的挑战。一是发展不平衡的问题依然突出,中小城市、中西部地区社区卫生服务体系建设明显滞后,影响了社区卫生服务的公平性和可及性。二是随着社区卫生服务功能的不断拓展以及人民群众对社区卫生服务需求的持续增加,现有社区卫生服务总体供给能力不足问题突出,社区卫生服务机构和人员数量需进一步提高。三是高素质人才匮乏依然是制约社区卫生服务发展的瓶颈,普遍存在社区卫生人员素质不高、居民信任度低等问题。四是社区卫生服务机构运行新机制亟需巩固完善,如何调动医务人员尤其是骨干人员积极性问题需特别关注。

2 推进社区卫生发展与改革的几项重点工作

“十二五”时期是深化医药卫生体制改革的攻坚阶段,国务院常务会通过的《“十二五”深化医药卫生

体制改革发展规划暨实施方案》,进一步明确了“十二五”医改的重点工作,加快健全全民医保体系、巩固完善基本药物制度和基层医疗卫生机构运行新机制、深化公立医院改革等重点工作任务,为社区卫生服务发展提供了新的良好机遇。下一步,要不断总结各地积累的实践经验,紧密结合深化医改各项重点工作,坚持社区卫生服务发展方向,落实和完善各项改革措施和保障制度,进一步健全服务网络,提升服务能力,推进社区卫生服务健康发展。

2.1 必须坚持政府主导和社区卫生服务公益性质

一是要坚持政府对社区卫生服务机构的举办责任主体地位,进一步加强社区卫生服务机构建设力度,配备必要的设施设备,努力改善社区卫生服务条件,保证社区居民就近获得医疗卫生服务。二是要强化政府的投入责任,加大人员经费和基本公共卫生服务经费的投入,为群众提供可以负担得起的基本医疗和基本公共卫生服务。三是要健全非政府办社区卫生服务机构的支持政策,采取购买服务等方式,将此类机构一并纳入国家基本药物制度、国家基本公共卫生服务项目等体现公益性质医改政策实施范围,建立和完善相应的补偿和管理制度,让人民群众均等享受医改带来的实惠。

2.2 不断完善社区卫生服务功能

社区卫生服务机构必须坚持提供基本医疗服务和基本公共卫生服务的功能定位,二者并重,不可偏废。一是要深入实施国家基本公共卫生服务项目,完善管理制度,加强绩效考核,要更加注重服务质量和效果,切实强化预防为主的工作方针,努力提高居民健康水平。二是要强化社区基本医疗服务,推广全科医学理念,按照社区居民的基本需求,不断完善医疗服务功能,努力提高社区基本医疗服务数量和质量,合理分流大医院病人,方便群众就近获得有效、经济的基本医疗服务。三是要坚持中西医并重的原则,大力推进社区中医药服务,发挥好中医药“简、便、验、廉”的优势和特色,努力为群众提供中医药服务。

2.3 继续深化社区卫生综合改革

一是要完善社区卫生服务机构多渠道补偿机制,落实财政投入政策,推行一般诊疗费制度,推进基本医疗保险社区门诊统筹和支付方式改革。二是完善人事编制管理,合理确定机构编制总量,根据社区卫生服务机构功能定位和发展需要实行动态调整,实行全员聘用制,定编、定岗、不定人。三是要加大分配制度改革力度,推动落实绩效工资制度,建立合理增长机制,完善绩效考核办法,建立科学的绩效考核指标体系,建立多劳多得、优劳优酬的分配制度,调动社区医务人员积极性。四是要进一步加强管理和分类指导,完善不同举办主体社区卫生服务机构管理模式。明确社区卫生服务中心法人主体地位,推行中心主任负责制。

2.4 大力加强社区卫生能力建设

一是要进一步健全社区卫生服务网络。在直辖市和大型城市,要重点加强社区卫生服务机构标准化建设,提升全面服务能力;在中小城市,要完善以社区卫生服务中心为主体的服务网络,努力解决好社区卫生服务机构用房问题,逐步提高政府办社区卫生服务机构比例,推进中心、站一体化管理。二是要加强社区卫生人才队伍建设。要优化社区卫生人员结构,合理配置全科医生、中医医师、社区护士、公共卫生人员和其他卫生技术人员,适当提高社区卫生服务机构中、高级职称比例,拓宽社区卫生人员职业发展路径;推进全科医生规范化培训,健全全科医生的执业注册、岗位聘用、职称晋升、收入分配等鼓励政策;加强在岗社区卫生人员的培训,建立以提高社区卫生服务实践技能为核心,以全科医生团队为单位的岗位培训模式,努力提升在岗人员服务能力。三是进一步完善服务模式,鼓励地方开展社区首诊和签约服务试点,大力推广全科医生团队服务模式,

以促进居民健康为主要目标,强化医务人员的责任感,提高居民对社区卫生服务的认可度。

2.5 加强社区卫生服务机构与医院和专业公共卫生机构分工合作

一是建立与公立医院分工协作机制。坚持各自功能定位的基础上,开展签订长期合作协议、托管、组建纵向一体化医疗集团、院办院管等多种分工协作方式,重点加强公立医院在人才、技术、管理和服务方面的支持,大力推进社区通过预约挂号、检查互认等便民措施,在医保政策的支持下,探索建立社区首诊和双向转诊制度。二是建立与专业公共卫生机构互动协作机制。加强社区卫生服务机构与专业公共卫生机构的分工协作,将适宜在社区卫生服务机构开展的免疫接种、妇幼保健、卫生监督协管等服务下沉社区。专业公共卫生机构要加强对社区卫生服务机构的技术指导。

2.6 强化社区卫生服务的监督管理

一是依法严格社区卫生服务机构从业人员和服务项目准入,完善基本医疗服务和基本公共卫生服务规范,制定健全操作规程和工作制度,规范服务行为,加强医德医风建设。二是要完善社区卫生服务机构绩效考核制度,考核内容包括机构运行管理、功能实现、服务模式和效果等,考核结果作为机构资金拨付和负责人聘任的重要依据。机构要建立内部绩效考核制度,加强人员考核,调动积极性。三是加强以健康档案为基础的社区卫生信息系统建设,整合资源,促进信息共享。利用信息系统促进服务能力和管理水平的提高。

[收稿日期:2012-03-01 修回日期:2012-03-15]

(编辑 何平)