

我国社区卫生服务能力建设的现状与思考

林民强, 邢聪艳, 蔡怡嘉, 李跃平

【摘要】 随着生活水平的提高, 人民群众对卫生服务的需求日益增长, 社区卫生服务资源短缺、服务能力不足等问题日益突显。提高我国社区卫生服务能力, 满足广大人民群众日益增长的卫生服务需求已迫在眉睫。本研究通过查阅近年来有关社区卫生服务研究的相关文献, 总结我国目前社区卫生服务能力建设的现状, 并提出相应的建议。

【关键词】 社区卫生服务; 能力建设; 现状; 对策

【中图分类号】 R 197 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1007-9572 (2012) 09-2863-03

Present Situation and Thinking of Capacity Building on Community Health Service in China LIN Min-qiang, XING Cong-yan, CAI Yi-jia, et al. The First Affiliated Hospital of Xiamen University, Xiamen 361003, China

【Abstract】 The demand of people for health services has been ever growing along with their living level is increasing. However, the problems on lack of resources and insufficient capability of community health service have become increasingly evident. So, to raise the capability of community health services in China for meeting the ever-growing demand of the people for health service is looming. In this paper we review the relevant literature on community health services research, summarize the status now in China of capability construction of community health services, and then propose some corresponding suggestions.

【Key words】 Community health services; Capacity building; Current situation; Countermeasure

社区卫生服务 (community health services, CHS) 是城市卫生工作的重要组成部分, 是实现人人享有初级卫生保健目标的基础环节。自 1996 年社区卫生服务在我国试点以来, 我国的社区卫生服务事业得到飞跃性的发展, 对扩大我国卫生事业服务规模、改善医疗条件、增强疾病预防能力具有重要意义。但由于我国社区卫生服务起步较晚, 相对于英国、日本等社区卫生服务制度健全的国家, 目前尚未形成一套适合国情的完整的社区卫生服务发展理论体系及科学的管理方法。随着生活水平的提高, 人民群众对卫生服务需求的日益增长, 社区卫生服务资源短缺、服务能力不强、不能满足群众基本卫生服务需求等问题也日益突显^[1]。因此, 提高我国社区卫生服务能力, 满足广大人民群众日益增长的卫生需求已迫在眉睫。本研究通过查阅近年来有关社区卫生服务研究的相关文献, 总结我国目前社区卫生服务能力建设的现状, 并提出相应的建议。

1 社区卫生服务能力建设现状

1.1 社区卫生人力资源匮乏和技术短缺 社区卫生人力资源是影响社区卫生服务能力的第一要素, 也是社区卫生服务机构提供卫生服务项目最活跃的、最关键的因素, 主要包括全科医疗、公共卫生、社区护理专业及其他辅助专业的卫生技术人员。2006 年, 国家人事部等部委为加强社区卫生事业的发展,

出台了《关于加强城市社区卫生人才队伍建设的指导意见》^[2], 指出“加快社区卫生人才队伍建设和人才培养, 提高社区卫生人才队伍的整体素质和服务水平, 促进城市社区卫生事业的发展”。但由于受经济条件及人员等因素的制约, 各地区对社区卫生人力投入依然不足。据 2011 年中国卫生统计年鉴^[3], 2010 年我国社区卫生服务中心医师的学历结构以大专为主 (41.3%), 中专和无专业学历者占 26.6%; 护士的学历结构以中专为主 (51.7%); 医师的技术职称以初级 (54.6%) 和中级 (34.0%) 为主, 具有高级技术职称者占 8.7%; 社区卫生服务机构医护比为 1.4:1, 与卫生部规定的 1:1 配置的要求尚有一定差距, 而卫生技术人员职称比远低于世界卫生组织关于中等发达国家卫生技术人员职称比例构成为高级职称: 中级职称: 初级职称 1:3:1 的建议。另据梁万年等^[4]在全国 11 个城市的 200 家社区卫生服务机构的调查研究结果显示, 东部地区的医师和护士学历结构优于西部地区。湖北省^[5]、甘肃省^[6]、江西省^[7]、北京市^[8]、大连市^[9]等城市的调查研究也均显示社区卫生服务机构存在着人力资源发展不均衡、专业结构不平衡、学历水平偏低、职称结构较低、非专业人员较多、卫生技术人员培训力度不够等问题。李宁秀等^[10]对群众就医意向的研究显示, 大多数患者就医首要考虑医疗技术水平, 有 45.2% 的患者选择到大医院就医, 45.6% 的患者选择副教授级以上的医生。多数患者不愿到社区卫生服务中心就诊的原因主要是因为不信任。由此可见, 社区卫生人力资源总量不足、配置不合理、学历水平低、培训和继续教育力度不够等造成了卫生服务能力的低下, 制约了社区基本医疗服务和基本公共卫生服务工作的顺利开展, 导致社区卫生服务机构无法提供优质的服务, 进而使社区首诊难以成形, 功能难

doi: 10.3969/j.issn.1007-9572.2012.09.004

基金项目: 2011 福建省社科规划项目 (2011B113)

作者单位: 361003 福建省厦门市, 厦门大学附属第一医院 (林民强, 邢聪艳, 蔡怡嘉); 福建医科大学公共卫生学院 (李跃平)

通讯作者: 李跃平, 350108 福建省福州市, 福建医科大学公共卫生学院; E-mail: fmulyp@163.com

以发挥。

1.2 基础设施及诊疗设备滞后 设备和设施是社区卫生服务能力建设的物质基础,设备落后、基础设施滞后、服务环境差,都抑制了社区卫生服务工作的开展以及社区卫生服务能力的提升。2006年《关于印发城市社区卫生服务中心、站基本标准的通知》^[11]明确规定了城市社区卫生服务中心、站的床位设置、房屋、设备等标准,为城市社区卫生服务能力的建设提供了物质标准。但由于各级政府部门投入不足,诊疗设备配置不合理,导致目前各社区卫生服务机构仍存在部分诊疗设备落后、部分诊疗设备过剩、社区卫生服务单位用房面积不足、费用高等问题,制约社区卫生服务发展。张玮等^[12]调查研究显示,重庆市社区卫生服务机构存在部分必需的高端设备缺乏;已有的设备陈旧老化、超过使用期限;部分新配置的设备,因非一线、二线产品,性能较差,技术落后等问题影响临床的诊断、治疗,存在重大安全隐患,不能完全满足临床需求。刘志永等^[13]研究显示,太原市社区卫生服务中心与社区卫生服务站的辅助检查配备存在明显差异,配备的辅助检查设备与设施尚未从社区卫生服务六位一体功能入手,健康教育与服务、疾病预防与控制、疾病康复治疗等方面的设备配置薄弱,仍然存在以诊断与看病为主的偏颇目的。刘平安^[14]对全国28个重点联系城市社区卫生服务机构用房的来源形式进行调查,研究显示有1/3的社区卫生服务中心及1/2的社区卫生服务站的业务用房是租赁的。2010年我国社区卫生服务中心危房面积已达2.48%^[3]。而刘利群等^[15]的调查研究显示,各地区社区卫生服务机构用房资金由政府提供部分资金支持的比例均较小,用房来源及用房面积均存在差异,东部地区约50%为“无偿使用”,且社区卫生服务中心的业务用房面积基本符合《城市社区卫生服务中心设置指导标准》^[16]的需要,而西部地区以“无偿使用”和“租用”为多,中部地区“自购”和“租用”所占比例较高,中西部的社区卫生服务中心的用房面积有相当比例需要调整和加大,以满足开展工作的要求。因此,经济欠发达的中西部地区业务用房面积不足,多数低于国家规定的用房标准,且布局设计不合理,未体现“以人为本”,未能达到保护患者隐私和无障碍设计要求,且业务用房以“租赁”为主,这不利于社区卫生服务工作的开展,制约了社区卫生服务机构的快速发展。

1.3 社区卫生服务管理机制尚未健全 社区卫生服务机构管理直接影响了人力、物力等资源的利用及卫生政策的实施程度,加强社区卫生服务机构管理建设将有效提高社区卫生服务能力。但由于我国尚未明确社区卫生服务在公共卫生体系中的基础地位,社区卫生服务管理机制尚未健全,对于社区卫生服务机构自身来说,用人管理、信息化管理、绩效管理等均存在各种问题。刘哲明^[17]及梁永华等^[18]的研究表明虽然当前社区卫生服务机构信息化管理系统性能好、大体功能较齐全,有效地提高了工作效率和工作质量,但同时也存在欠缺部分具体功能、网络稳定性差、机构缺乏认识、对社区卫生信息化投入不足、信息化人才缺乏等问题。张丽芳等^[19]的研究显示,虽然绩效管理能大大地提高社区人员工作的自觉性和积极性,在某种程度上推动了社区卫生事业的发展,但就目前我国绩效管理的现状来说,依然存在重绩效考核、轻绩效管理,重数量考核、轻质量考核,单一考核多、多方评价少,被动考核多、主

动报告少等问题,与真正意义上的绩效管理存在较大的差距,不利于员工和社区卫生服务机构的共同发展。而社区卫生服务机构的上级——政府卫生部门,缺乏对社区卫生服务机构行政、经济等统一管理,导致我国各社区卫生服务机构长期处于无约束、各自为政的状态。

1.4 政府支持力度不够,政策落实存在差异 目前我国仍存在城市卫生资源重心偏上,卫生资源向社区转移的力度不够,导致“小病在社区,大病到医院,康复回社区”的双向转诊制度迟迟不能形成,在一定程度上与各级政府对社区卫生服务认识不足,对社区卫生服务建设投入不足有关。而社区卫生服务政策落实也存在明显地区差异。卢祖洵等^[20]对全国重点联系城市社区卫生服务政策实施现状的调查显示,2008年各项主要社区卫生服务政策实施率均比2007年有不同程度的增长,卫生政策试点范围和实施力度明显加大,东部地区实施率高于中、西部,但其中体现社区卫生服务公益性的政策实施率偏低,提示政策所带来的利益将影响政策执行程度。王亚东等^[21]对全国56个市、区、县的卫生局的调查显示,虽然各项卫生政策措施均在落实之中,但仍有部分城市或多或少地与中央政策存在偏差;地区差异较为明显,表现为柔性指标落实情况较好,硬性指标则落实情况较差;直辖市、东部地区各项政策措施的落实均好于省属城市、中西部地区。闫宇翔等^[22]研究表明,就全省范围而言,也存在着政策执行力度差异化,省会城市以及经济较发达地区开展工作情况普遍较好的现象。

2 思考与建议

2.1 优化社区卫生人力资源 结合我国国情,如果完全采用欧美培养模式,培养一位合格的全科医师需要相当长的时间,这并不利于解决当前社区卫生服务机构全科医师短缺的问题。因此,必须充分开发利用现有卫生人力资源,以满足社区卫生服务需要。首先,应加强在职人员的培训和继续教育。通过全科医学和社区医学等相关课程的短期培训,考核及格者准许其上岗,以此来提高社区卫生服务人员的综合素质^[23]。第二,引进人才,改善社区卫生服务机构卫生技术人员分布。政府部门应建立就业导向政策,鼓励优秀医学人才走进基层卫生机构,同时完善人力配套政策包括人事制度改革、上岗培训制度、职称系列、工资福利待遇、继续医学教育、晋升奖励制度等,鼓励大医院退休的医技人员及二线护理人员到社区工作,提高社区卫生服务机构的医疗服务水平。第三,加强与大医院合作。每年选派社区卫生服务人员到大医院进修以提高业务能力,大医院的高、中级卫生技术人员定期到社区卫生服务机构进行服务与指导。最后,加强医生及医学生的伦理观念。社会公众利益最大化始终是医疗卫生服务领域中占主导地位的价值取向,医务人员只有树立正确的道德观,才能在社区卫生服务中给群众满意的人性化服务,社区卫生服务才能早日重回公益,只有提高社区医疗服务质量,才能早日获得群众认可,使社区卫生服务最大限度地发挥其初级保健的作用。

2.2 发挥政府部门统筹作用

2.2.1 政府部门应加强对社区卫生服务的认识,发挥主导作用,做好社区卫生服务的规划和布局,明确各级卫生服务机构的职责,避免医疗职责重叠,从而导致各医疗机构的竞争或不作为。

2.2.2 加大财政投入,明确各级政府财政投入额度及用处。

首先,确保社区卫生服务机构的单位用房,针对租赁和自购业务用房,政府部门应给予财政补助,甚至免费提供业务用房。同时,鼓励社会力量参与或承办社区卫生服务机构,并可按照有关规定享受政府补助和相应的优惠政策,为社区卫生服务发展提供营造良好的政策环境。其次,加强社区卫生服务机构诊疗设备合理配置。卫生行政部门对所管辖区域实行区域卫生规划,对社区卫生服务机构的所需设备进行统一规划、科学论证、合理配置。根据有关规定及所服务人口数量等因素合理购置所需设备,对设备配置不足的机构要进行适当补充,对于超期服役的设备应及时、强行淘汰。同时应转变“重医轻防”的服务观念,积极拓展预防保健业务,做到“未病先防”,并根据业务需要配备所需要的基本设备,不断完善社区卫生服务的“六位一体”功能。第三,建立人才激励制度,调动社区卫生服务人员工作热情,吸引医技人才到社区服务。最后,通过财政补贴降低社区卫生服务医疗费用。政府部门应组织社区居民参加城镇职工基本医疗保险和新型农村合作医疗保险,拉大社区卫生服务机构与大医院医保支付比例的差距,从而缓解大医院就医压力,发挥社区卫生服务的初级保健作用。

2.2.3 建立有效的监督机制,保证卫生政策有效落实。政府部门将卫生政策的落实情况作为社区卫生考核的内容,并将政策落实结果与卫生服务机构绩效管理及政府的补助相挂钩。同时对于每项政策的实施应制定相应的配套措施,并及时跟踪调研,保证每项政策能够落实,善于发现政策中的不足之处及时予以反馈。

2.3 提高机构管理水平,促进资源有效整合 信息化管理是社区卫生服务建设的趋势,是目前社区管理的热点,是提高社区卫生工作效率的重要手段,对此政府部门应该加大信息管理系统建设经费投入,结合社区卫生工作的具体情况,不断完善信息系统的建设,实现全面的信息化管理,积极培训上岗人员,使其能够熟练操作信息系统。引入绩效管理,采用平衡计分法对社区卫生服务机构绩效管理进行评价,通过激励和帮助员工取得优异成绩,共同实现组织目标。此外,还应完善岗位管理制度及人员聘用制度、引入竞争机制等。

3 小结

社区卫生服务能力的高低不仅受到人力、物力等资源的影响,也受到政策与机构自身管理水平的影响,单个因素的建设都能在不同程度上提高社区卫生服务能力。结合我国目前的国情及医疗现状,应坚持在政府的主导作用下,明确各级政府的财政投入,抓住目前新医改及城乡统筹的契机,加大对社区卫生人才的培养及社区卫生服务机构基础设施的建设,同时增加各方面基层卫生人员的输入,提高卫生技术人员业务水平及管理者的管理水平,争取全面建设影响社区卫生服务能力的各个要素,使我国社区卫生服务能力大幅度提升,产生“1+1>2”的效果,走出具有中国特色的社区卫生服务建设道路,实现卫生资源的合理配置,为广大人民群众提供经济、方便、有效、安全的医疗服务。

参考文献

- 1 国务院关于发展城市社区卫生服务的指导意见 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwzk/2006-02/23/content_208882.htm.
- 2 关于加强城市社区卫生人才队伍建设的指导意见 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwzk/2006-08/10/content_359177.htm.

- 3 中华人民共和国卫生部. 2011 中国卫生统计年鉴 [M]. 北京: 中国协和医科大学出版社, 2011: 48-83.
- 4 梁万年, 王亚东, 杨兴华, 等. 全国社区卫生服务现状调查 [J]. 中国全科医学, 2005, 8 (9): 705-708.
- 5 姚云, 侯万里, 卢祖洵, 等. 湖北省城市社区卫生服务人力资源现状调查 [J]. 医学与社会, 2010, 23 (5): 31-32.
- 6 张丑吉, 董彩霞, 张静, 等. 甘肃省城市社区卫生人力资源现状分析 [J]. 中国初级卫生保健, 2009, 23 (1): 32-35.
- 7 王绚, 袁兆康, 章美娟. 江西省城市社区卫生人力资源现状调查分析 [J]. 中国初级卫生保健, 2008, 22 (3): 22-24.
- 8 沈沁, 杨瑛, 黄亚芳, 等. 北京市社区卫生服务机构卫生人力资源现状研究 [J]. 中国全科医学, 2009, 12 (12): 2169-2172.
- 9 李新伟, 张耸山, 张振忠, 等. 大连市社区卫生人力资源现状调查与分析 [J]. 中国卫生经济, 2008, 27 (2): 51-53.
- 10 李宁秀, 任晓晖, 唐敏, 等. 患者就医意向与社区卫生服务 [J]. 中国卫生事业管理, 2001, 17 (2): 101-102.
- 11 关于印发城市社区卫生服务中心、站基本标准的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwzk/2006-08/10/content_359200.htm.
- 12 张玮, 肖远庆. 重庆市南岸区社区卫生服务机构的医疗设备设施运行状况和分析 [J]. 中国全科医学, 2010, 13 (4): 367-368, 371.
- 13 刘志永, 原静, 刘桂芬, 等. 太原市社区卫生服务机构服务能力分析 [J]. 中国药物与临床, 2009, 9 (12): 1191-1195.
- 14 刘平安. 28 个重点联系城市基线调查数据显示社区卫生服务覆盖率急需提高 [J]. 中国社区医师, 2009, 23 (14): 15.
- 15 刘利群, 杨兴华, 李静, 等. 全国社区卫生服务现状调查——我国社区卫生服务中心基本设施现状及东、中、西部比较 [J]. 中国全科医学, 2005, 8 (15): 1215-1218.
- 16 城市社区卫生服务中心设置指导标准 [EB/OL]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohfybjysqwss/s6746/200804/18182.htm>.
- 17 刘哲明. 关于社区卫生服务中计算机信息化管理 [J]. 黑龙江科技信息, 2011, 15 (30): 123.
- 18 梁永华, 于家新, 赖远全, 等. 南宁市社区卫生服务信息化管理系统的运行现状研究 [J]. 中国全科医学, 2010, 13 (34): 3934-3936.
- 19 张丽芳, 党勇, 刘玉华, 等. 我国社区卫生服务机构绩效管理的探索 [J]. 中国卫生经济, 2009, 28 (12): 55-57.
- 20 卢祖洵, 章娟, 李永斌, 等. 全国重点联系城市社区卫生服务政策实施概况 [J]. 中国卫生政策研究, 2010, 3 (2): 7-10.
- 21 王亚东, 李航, 刘利群, 等. 全国社区卫生服务现状调查——社区卫生服务相关政策的制定和落实情况调查 [J]. 中国全科医学, 2005, 8 (11): 869-872.
- 22 闫翔翔, 郭秀花, 王亚东, 等. 全国社区卫生服务现状调查——应用秩和比法综合评价我国城市社区卫生服务政策落实情况 [J]. 中国全科医学, 2005, 8 (13): 1035-1037, 1041.
- 23 马亚娜, 翁开源, 宋雪佳, 等. 不同城市社区卫生服务人力资源的比较研究 [J]. 中国卫生事业管理, 2004, 20 (5): 286-288.

(收稿日期: 2012-06-26; 修回日期: 2012-08-02)

(本文编辑: 闫行敏)