

# 以点带面 推进政府购买城市社区公共卫生服务

■ 黑龙江省财政厅

2008年以来,黑龙江省财政部门认真贯彻财政部《关于开展政府购买社区公共卫生服务试点工作的指导意见》,与卫生部门通力合作,采取全面启动、点面结合、梯次推进的办法在全省13个地市和19个县级市启动政府购买社区公共卫生服务(以下简称购买服务)的试点工作。通过试点,取得了政府社区卫生投入资金使用效益增强、城市居民看病就医得到更多便利、社区卫生服务机构经营收入稳步增长、服务能力逐步提升的可喜效果。

## 精心谋划 拟定试点方案

依照国务院发展社区卫生服务的相关政策和财政部关于购买服务的指导意见,省财政厅会同省卫生厅对全省实施购买服务直接相关的服务内容、操作规程、责任分工等工作进行了认真研究,科学制定了推进政府购买城市社区公共卫生服务试点工作的实施方案。一是统一全省公共卫生服务项目,将健康档案、健康教育,一类疫苗的预防接种,高血压、糖尿病管理等17项服务内容作为购买服务项目。二是规范购买服务的工作程序,科学、合理地测定成本,公平、择优选定服务机构,明晰服务机构对居民服务责任,实行严格的绩效考核,规范政府购买服务的资金运行。三是明确购买服务的主体是全省市(地)级以上城市的市辖区和县级市政府,具

体工作由财政和卫生两部门共同组织实施。四是确立点面结合、梯次推进的工作目标。2008年全面启动,2009年6月底前在全省13个地市和19个县级市的所有社区全面推开。2008年试点分三个档次梯次推进。第一个档次为全面试点城市。选择社区卫生服务基础工作开展扎实、财政卫生部门配合密切的鸡西市作为全面推开购买服务试点市。第二个档次为重点试点城市。选择哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江和大庆市为省级重点试点市,每个城市各选择4个社区卫生服务中心实施购买服务工作。第三个档次是自行试点城市。除上述5个城市外,其余8个市(地)和19个县级市分别选择1-2个社区卫生服务中心作为试点单位,自行组织实施试点工作。

## 以点带面 大力推进试点

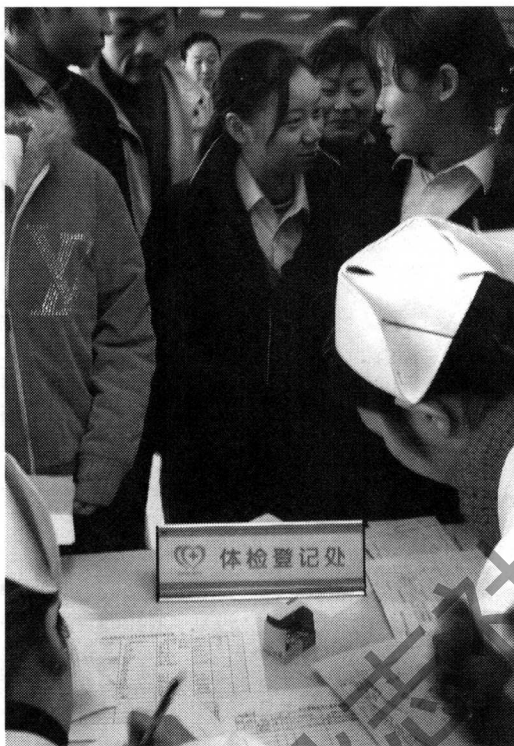
(一) 抓好典型,精心组织鸡西试点。鸡西市是拥有百年煤炭开采历史的老工业城市,人口74万,有各级各类医疗卫生机构352家,公立医疗机构占90%。鸡西市领导高度重视试点工作,先后5次召开市政府常务会议和市长办公会议,认真研究确定试点实施方案。一是针对该市公立医疗机构占90%的情况,确定“能改建不新建,能转型不新增,以公立领办为主、私立举办为辅”的原则,引导公立一二级医院以及行业医院通过转型转制方式设置或举办社

区卫生服务中心和服务站。在公立医院机构欠缺的地方,利用私立机构开展社区卫生服务。目前,该市41个社区卫生服务机中,市级公立医院领办8个,区矿医院转制30个,私立3个。充分发挥了公立医疗机构技术水平高、医疗设备全、人员素质高、群众信赖的优势。二是科学合理测算确定报务成本。通过财政、卫生部门自行测算、聘请会计师事务所独立测算、政府与中介机构逐项核准三个环节,对17项公共卫生服务项目逐个测算,政府按每人每年10元的标准购买服务。三是规范管理,实行“三个统一”。即:统一机构标志,统一管理规范,统一计算机软件。四是实行社区首诊制和“一免三减一优先”(免收挂号费,减10%的住院床费、15%的物理检查费、15%的实验室检查费,优先就诊和安排住院)政策。引导“小病到社区、大病进医院、康复回社区”。同时,要求二级以上医疗机构加强对社区卫生服务机构的指导和人员培训。五是严格实施绩效考评,补助资金实行国库集中支付。成立了市、区两级绩效考核领导小组和绩效考核专家组,一年开展两次考核,按半年考核占40%、年终考核占60%确定年度考核成绩。连续两年考核不合格的取消资格。考核结果直接与购买资金拨付挂钩,年初预拨60%,年末根据考核情况拨付余款。财政补助资金全部纳入市级财政一个账户统一管理,实行国库集中统一支付,

确保资金的规范、安全运行。通过试点,群众得到了实惠,目前该市居民健康建档率达到90.4%(儿童预防接种建卡建证率达100%)。60岁以上的老年人高血压、糖尿病等慢性病管理率达80.3%,居民健康教育知识知晓率达到89.7%;机构和领办医院增加了收入,政府少花钱多办事。取得了政府、个人、社区卫生机构、公立医院“四满意”的效果。

(二)促全面,推动全省试点。按照购买服务试点方案和工作目标要求,哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江和大庆市4个重点试点市及其他8个市(地)和19个县试点工作全面展开。2008年9月中旬,省财政厅会同省卫生厅在鸡西市召开了全省政府购买城市社区卫生服务工作现场会议。与会代表在实地观摩、认真考察鸡西市全面实施购买服务现实做法的同时,结合各自开展试点的实际,就试点运行的具体操作、绩效考核评等问题进行了深入的讨论与交流,进一步统一了思想,理清了思路,明晰了操作要领。省财政厅、省卫生厅领导结合现场会经验及各地实施运行中的问题,对如何深入实施全省的购买服务工作做了明确具体的部署。通过典型引路、阶段小结与工作部署相结合的做法,促进了全省购买服务试点工作规范、有效地开展。

(三)加大投入,支持城市社区卫生服务机构加快标准化建设。省财政继2007年支持全省地级以上城市建设21个社区卫生服务中心示范点后,2008年又投入1320万元,为新增加的44个示范点统一采购配置了基本设备。为保证购买服务试点工作顺利实施,省级财政安排补助经费255万元,以奖代补,对实施试点的地市和县级市予以支持。同时,各市(地)、县级市财政部门也根据试点工作的实际需要,加大投入力度,为做好试点提供财力保证。



(四)统一全省社区卫生服务信息管理系统,为购买服务提供技术支撑。为实现全省社区卫生服务机构基础数据信息化管理,实现居民健康与疾病防治的监控管理信息化、动态化,早在2006年,省财政就安排80万元专项资金,支持省卫生厅开发并投入使用了全省社区卫生服务管理软件,该系统具备了居民健康信息录入、查询、汇总和系统分析功能。截至2008年底,全省共有676个社区卫生服务机构正式使用该系统进行社区居民健康档案信息的采集、录入和建档等工作,占全省社区卫生服务机构的81%。已录入微机管理的健康档案约131.2万户,城市居民的建档人数达322.6万人。结合购买服务试点工作的推进,目前省财政厅会同卫生厅对购买服务项目信息化管理的需求做进一步细化,增加量化考核的具体内容,便于各级财政核定补助资金。

## 总结完善 探索长效机制

通过扎实工作,目前全省购买服务

工作取得了初步的成效:一是购买城市社区卫生服务模式“四满意”的效果日渐明显,为购买服务工作的深入推进奠定了坚实的工作基础。二是社区居民健康管理初见成效,居民的健康意识得到进一步增强。全省居民健康档案建档率由购买服务前的59.5%提高到目前的83%,增加了23.5个百分点。全省社区卫生服务覆盖人口的健康教育覆盖率达到71.4%。居民慢病管理、规划免疫工作得到进一步强化。三是社区卫生服务机构基本医疗服务功能得到加强。随着社区购买服务试点工作的深入开展,尤其是首诊在社区,社区与医院实现双向转诊以来,中心医院与社区在资源利用、医务人员流动、为社区居民提供方便优质的服务方面产生了积极的互动效应,促进了社区医疗机构服务功能的进一步加强。

由于购买服务尚处于探索尝试的起步阶段,现实操作中也不不同程度地存在着亟待解决的一些问题,如部门合作还有待加强,个别地方财政、卫生部门的认识还存在分歧,合作还不够密切;绩效考核还有待完善和加强。通过什么样的考评办法来公正、客观地验证购买服务效果,把既定的服务内容真正兑现到社区居民,如何真实、全面地考核,促使购买服务工作良性循环有待进一步研究完善。下一步将在继续深入推进购买服务工作的同时,及时总结经验,不断改进和完善试点工作,重在体制机制上下功夫,探索建立购买服务的长效机制,努力通过购买服务转变政府卫生投入方式,提高政府资金使用效率,保证人民群众享受方便、优质、价廉的公共卫生服务。

责任编辑 戴开成