潍坊探索政府购买 社区公共卫生服务新路子

■夏芳晨

山东省潍坊市按照市场规律的要求,积极探索“政府购买服务”的新路子,经过两年多的实践,建立了“政府主导、公益性质、市场机制、购买服务”的社区卫生服务新模式,把社区卫生事业纳入地方经济社会发展的总盘子统筹部署,统一规划,统一市场准入,统一监管,统一组织实施,引入市场竞争机制,按照均等化和普惠性要求,向全体居民提供免费的公共卫生服务和优质价廉的基本医疗服务,从根本上解决了城镇居民“看病难、看病贵”问题。

一、坚持市场导向,搭建社区卫生服务网络

潍坊市现有医疗卫生资源丰富,中心城区有各类医疗卫生机构1507家,其中,一级以上医疗机构57家,门诊部和民营诊所多达1450家。为把其中的优质资源吸引到社区,潍坊市坚持以市场为导向,引入竞争机制,通过公开招投标方式,择优确定了16个社区卫生服务中心和64个社区卫生服务站,搭建起了完善的服务网络,实现了对97万名城区居民的全覆盖。

一是科学规划,实现一次性、无

缝隙覆盖。打破过去分步实施的做法,遵循普惠性原则,按照打造“10分钟就医圈”和网格化管理要求,由市级科学划定社区卫生服务中心、服务站覆盖区域,原则上人口密度大、居住集中的地方设中心,中心覆盖不到的地方设站。同时,改变过去定位位置定点的做法,统筹规划,只规划医疗卫生机构设置区域,不指定具体位置,只要在规划区域内的医疗卫生机构,都可以参与本区域竞标,为所有医疗卫生机构搭建起了一个公平竞争的平台,把机构选择权交给市场。

二是公开招标,实现优质资源快速注入。在明确社区卫生优惠政策、充分进行宣传发动的基础上,实行面向全社会的公开招标。按照资格预审、评标议标、中标公示、签订合同等程序,层层筛选,确保把优质的卫生资源吸引到社区。这种准入方式既坚持了统一组织实施,又强化了各区主体地位。由各区卫生行政部门作为业主,委托市政府采购中心统一进行公开招标。制定了业务用房面积、专业人员资质和专业人员技能测试三项评价指标,并赋予相应分值。聘请省内知名专家担任评委,封闭式打分,按分数高低确定中标机构,并进行公

示。签订统一规范的服务合同,明确服务范围和人群,规定双方的权利和义务。坚持公示,所有中标医疗卫生机构通过媒体向社会发布公告。通过公开招标,确保了优质卫生资源的注入。

三是动态管理,实现优胜劣汰。潍坊市着眼于建立有效的竞争机制,对社区卫生服务机构实行动态管理,始终面向市场开放,畅通退出渠道。在绩效考评中,凡不达标的给予警告并下达限期整改意见书,逾期仍不达标者取消其定点服务资格,再通过公开招标选择其他医疗卫生服务机构进入。通过这种机制,促使服务机构始终面对激烈的竞争、绩效考评的要求以及老百姓的评价压力,积极转变服务理念,全面提升服务水平和供给效率,保持社区卫生服务活力。

二、完善操作程序,打造购买公共卫生服务链条

一是测算项目成本。组织社区卫生专家结合潍坊市经济社会发展水平和居民公共卫生需求,在严格论证的基础上,确定将十大类社区卫生服务项目纳入政府购买范围。为保证服务项目定价科学合理,聘请第三方

专业机构对公共卫生服务中发生的材料费、检查费、人工费等进行测算,并确定服务项目人均成本为9.91元。在此基础上,政府按年人均10元的标准进行“购买”,使购买服务有了准确的依据。

二是提供规范服务。为确保购买到高质量的社区公共卫生服务,引入了ISO质量管理理念,编写了社区公共卫生服务工作规范,明晰和规范了每一个项目的工作内容、操作流程和质量标准,为规范提供服务奠定了基础。

三是健全绩效考评制度。成立了由政府相关职能部门以及公共卫生专家、街道办事处、社区居民代表等组成的市、区两级绩效考评委员会,负责实施绩效考评、汇总考评结果。在考评过程中,将服务项目数量、质量以及项目成本有效地结合在一起,提高了考评的科学性和指向性。购买服务的绩效考评不仅是对机构提供服务数量、质量的考核,更重要的还是要看老百姓是否满意。在绩效考评制度设计上,注重引导居民参与,充分尊重居民意愿,采取日常“背靠背”和年终“面对面”的方式,分别通过《居民监督卡》和调查问卷来表达居民综合满意度,并将满意度测评结果与拨付政府购买资金挂钩。这样一来,强化了对购买服务的社会监督,增强了公信力。

三、强化政策支撑,构筑社区卫生发展长效机制

一是财政投入政策。今年,市、区两级安排社区卫生服务专项资金3000多万元,除用于购买服务外,还加大支持力度,重点提升社区卫生服务机构能力建设。按每个社区卫生服务中心30万元、每个社区卫生服务站

6万元的标准,通过政府采购为所有社区卫生服务机构建设统一的视觉识别系统;市级一次性投入70万元,支持开发了包括业务系统、监测系统和管理系统在内的数字化社区卫生信息平台,以居民健康档案为核心,对社区就医、社区用药、公共卫生服务实现了全过程信息化管理;市级财政安排150万元,专项用于中心城区社区卫生人才培养,增强服务能力。

二是医保政策。“医保政策进社区”是社区卫生服务机构持续发展的根本保障,有利于吸引居民看小病和慢病康复回社区。目前,全市符合条件的社区卫生服务机构已全部纳入基本医疗保险定点范围,并实行了更加优惠的政策,参保人员到社区卫生服务机构就诊,住院医疗费用起付标准在一级医院的基础上降低100元,个人负担比例在一级医院基础上降低5个百分点。同时,根据社区卫生服务机构软硬件建设水平、服务能力以及服务效果等情况,按照竞争、择优原则,分批将慢性病纳入社区报销范围。

三是社区药品购销政策。为了让老百姓真正吃上放心药、便宜药,又能够凸显社区卫生服务机构的价格优势,增强竞争能力,潍坊市实施了网上政府采购药品的新模式。面向全国医药流通企业进行公开招标,遴选出了17家企业作为全市社区用药的供应商;同时,建立了药品招标网上采购平台,由社区卫生服务机构按月度提出用药计划,自动汇总形成标书,发放给遴选的各个企业,按照“低价中标”原则,确定每种药品的具体供应商。社区药物的销售严格执行国家规定的药品加成政策。这种既严把“进口”,又收紧“出口”的药品购销政策,把社区用药价格实实在在的降了下来。据第一次招标统计,药

品价格纵向比较整体下降16.6%,比大医院平均低43%以上,仅此一项预计城区居民全年可节省药品支出近1000万元。

四是大医院支持政策。为提高社区公共卫生服务水平,由大医院向社区卫生机构派出技术人员,并免费接收社区全科医生进修,全面提升社区卫生服务机构的服务能力。同时,安排专家定期到社区坐诊,把门诊开到社区,让老百姓在家门口就能享受三级医院的服务。加大协调力度,将计划免疫、残疾人康复、计划生育等相关职能逐步下沉到社区,使各类医疗资源相应向社区分流,有效地聚集人气,加快机构和社区的相互融合。

目前,潍坊市购买社区公共卫生服务工作已经初显成效,形成了群众、政府和机构三方共赢的好局面。从群众来看,全覆盖的社区卫生服务网络、免费的公共卫生服务、竞争产生的服务效率,将使广大居民连续、长期、系统地享受健康教育、预防保健、康复治疗等诊疗服务,从而有效提高了广大群众的健康水平。从政府来看,改变了过去大包大揽的做法,通过引入市场竞争机制,实行政府购买服务,在短时间内实现了城市社区卫生服务的全覆盖,既履行了基本卫生服务的公益职能,赢得了民心,又没有增加过多的负担,提高了服务效率。从社区卫生服务机构来看,有了政府优惠政策的支持,由过去的“游击队”变成现在的“正规军”,在与其他小型医疗机构竞争中脱颖而出,占有了更大的市场份额,收益逐步增加,从而确保其持续、健康发展。

(作者单位:山东省潍坊市财政局)

责任编辑 李艳芝