

医改初期乡镇卫生院运行分析

加强基层卫生服务体系建设、完善基层卫生机构服务功能、加强基层卫生人员能力建设是我国医药卫生体制改革的重要内容，也是实现医改总体战略目标的重要策略和措施。本研究利用全国 300 余所乡镇卫生院调查数据，以及卫生技术人员调查和访谈，对乡镇卫生院经济运行、服务能力和人员等情况进行了分析，主要研究发现如下：

1、主要进展

乡镇卫生院医改进展主要体现在两个方面：政府补偿政策发生了根本性变化；乡镇卫生院服务功能出现根本性转变。

1.1 乡镇卫生院筹资机制发生了根本性变化。财政补偿政策发生了根本性变化，政府对基层卫生机构筹资方面的主导作用开始显现，依靠药品等业务收入的现象出现转折。与 2008 年相比，2010 年全额预算拨款卫生院增加了 15%；西部全额拨款机构的比例明显高于其他两个区域（图 1）。2007-2010 年，财政补助收入占总收入比例提高，中心乡镇卫生院、一般乡镇卫生院分别提高 12.4% 和 13.3%（图 2）。政府新增投入有两个特征，一是公共卫生服务投入增速明显；二是国家对经济欠发达地区投入力度大。

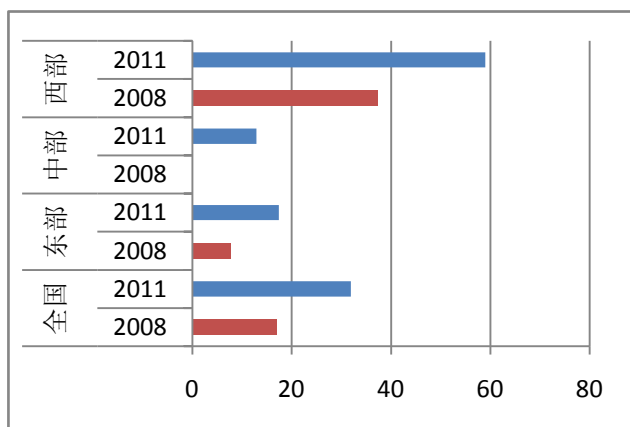


图 1：全额预算拨款乡镇卫生院比例 (%)

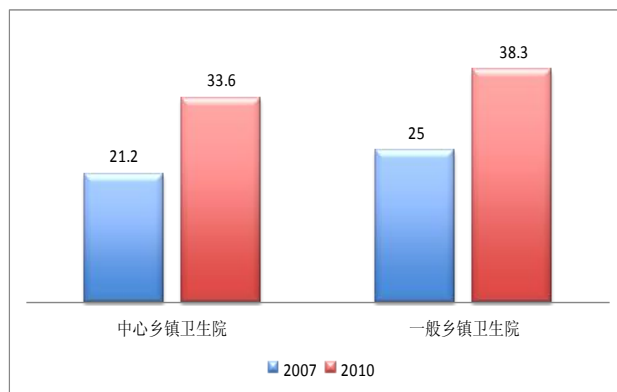


图 2 乡镇卫生院财政拨款占总收入的比例 (%)

1.2 乡镇卫生院功能实现了根本性转变。

在短时间内，服务功能有较大加强，服务内容扩展迅速（图 3）。特别在基本公共卫生服务提供方面，大多数基层卫生机构能够开展绝大部分基本公共卫生服务。基层卫生机构重医轻防的状况得到扭转。改革前，因补助政策不到位，基层卫生机构主要依赖医疗服务收入，卫生机构缺乏开展公共卫生服务的动力。基层卫生机构服务功能的转变为积极防治慢病创造了条件。基层卫生机构慢病防治的意识得到了加强，技术水平有所提高，为探索建立我国慢病防控体系奠定了基础（图 4）。

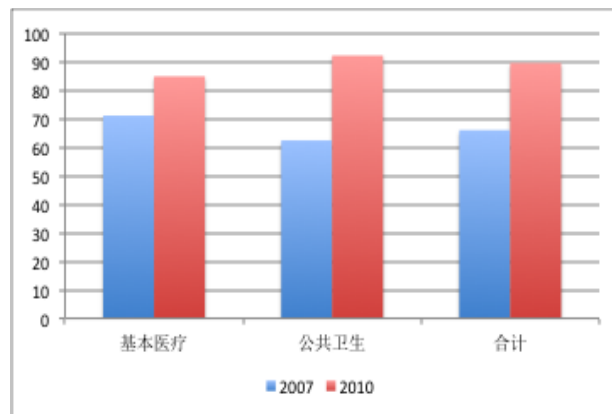


图 3：能够开展基本卫生服务乡镇卫生院的比例 (%)

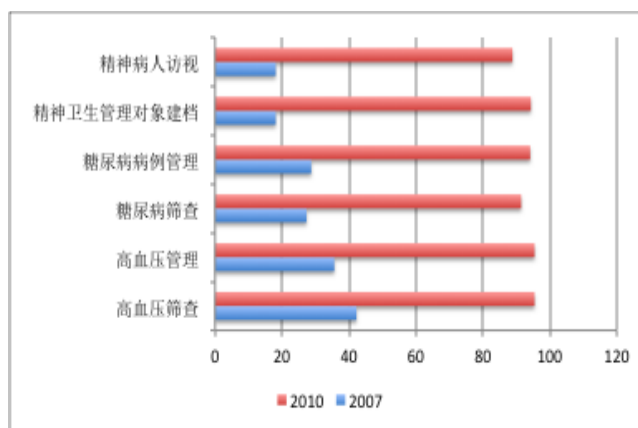


图 4：能够提供慢性疾病防治服务
乡镇卫生院比例 (%)

2、主要挑战

医改是一项长期任务，不可能在短时间内解决所有问题，出现问题在所难免。分析问题的目的是为了促进医改更加顺利地进行。乡镇卫生院在服务和发展方面主要存在以下两个方面的挑战。

2.1 服务需要规范，质量需要提高。许多地方疲于应付完成上面的工作要求，很多工作仅仅限于开展了所要求的任务数量，开展的质量和规范程度难以得到保证。有的服务项目需要比较专业的人才，而基层卫生机构限于人员能力不足，难免出现质量问题。

另外需要注意的是乡镇卫生院服务医防平衡的问题。目前基层卫生机构医疗服务功能出现了弱化趋势。基层卫生机构普遍将公共卫生作为首要任务，部分地区对基本医疗服务提供功能的认识逐渐淡化，部分机构出现基本医疗服务功能萎缩、科室减少、不愿意提供医疗服务的现象，导致医疗服务质量下降，病人不得不转向上一级医疗机构就诊。

2.2 乡镇卫生院可持续发展的能力仍然脆弱。基层卫生机构仍然需要强有力的政策和资金支持。由于对基层卫生机构包括乡镇卫生院欠账较多，短时间内很难从根本上完成对体系的完善和可持续发展能力的建设，还需要针对存在的问题，从政策和经济支持等方面继续加大力度。图 5 表明，虽然政府对乡镇卫生院投入在增加，但是，由于基本

药物零差率等政策的实施，乡镇卫生院收支变化出现了与预期不一致的情况。与 2007 年相比，2010 年收大于支乡镇卫生院所占比例明显下降，收小于支机构所占比例则有所上升。

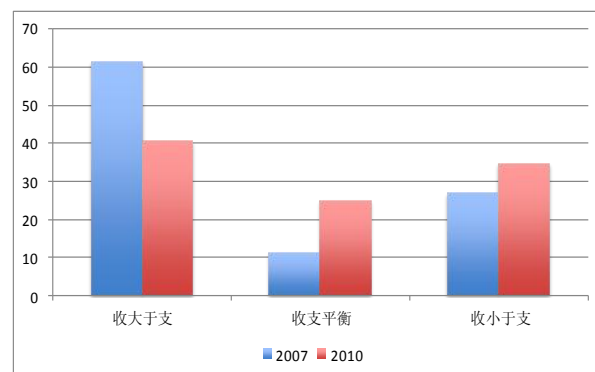


图 5：乡镇卫生院收支状况的比例 (%)

3、建议

3.1 基层卫生服务体系建设投入要持续，资源布局和利用应有效。进一步完善基层卫生机构补偿政策，在加大投入的同时，建立可持续发展的筹资机制，提高其生存和发展的能力；基层卫生体系建设需要整体规划和进一步综合配套改革。乡镇卫生院是各种改革政策的汇集地，各种改革在此应当形成合成优势，集中体现“强基层”的战略目标。

3.2 乡镇卫生院服务功能应在基本实现了“从无到有”基础上，向“从有到优”转变。卫生服务功能的核心是质量。随着医改深化，基层卫生机构如何通过队伍建设、服务规范与激励机制的完善，提高基本卫生服务的质量，是需要重点解决的问题。医疗和公共卫生服务功能需要均衡发展，重医轻防和重防轻医的现象都应避免。

3.3 提高基层卫生人力资源能力是强基层的核心，应当从更高的战略角度重视卫生队伍建设对医改的基础性和长远性作用。建设基层卫生人员队伍需要整体规划，政策落实需要以人为本，制定更为长远的人力资源发展策略。在基层卫生体系投入方面，需要以建立与完善人员激励机制为核心，充分调动各类人员的积极性和主动性。

《卫生发展瞭望》是北京大学中国卫生发展研究中心根据研究成果、系统综述、会议讨论、国际交流等获得的信息，每期针对一个卫生发展领域热点问题，发表研究发现、观点和政策讨论。