

## “以基层为重点” 县域卫生体系发展指数构建与案例分析

### 一、研究背景

新时期卫生健康工作方针中将“以基层为重点”作为首要内容。然而，县域卫生体系如何才是“以基层为重点”缺乏共识和有效测量工具。

本研究尝试通过国际国内基层医疗卫生绩效测量文献综述和专家咨询的方法，构建一套“以基层为重点”的县域卫生体系发展指数（含指标体系）的计算方法，以期为县域卫生体系“以基层为重点”的发展状况监测和评价提供工具。

### 二、指标构建方法

本研究首先汇总了国际国内主要的基层医疗卫生测量工具，包括：欧盟专家组的《基层卫生绩效评价体系》、盖茨基金会等的《基层卫生绩效行动（PHCPI）概念框架》、世卫组织和联合国儿童基金会的《基层卫生监测概念框架》、霍普金斯大学的《基层卫生评价工具（PCAT）》和我国的《基层医疗卫生机构绩效考核指标体系》和《紧密型县域医疗卫生共同体建设监测指标体系》等。研究团队根据系统性、有效性、可行性、区分度的原则进行初步筛选，形成了备选指标。

其次，研究团队借鉴 Donabedian 的质量评估框架，确定了“投入、过程、结果”3 个领域，并基于相关卫生体系概念框架初步确定了领域内部的维度：1)“投入”领域包括 6 个维度——治理、机构设置、筹资、人力资源、药品和信息化；2)“过程”领域包括 6 个维度——首先包括基层医疗卫生的四个核心特征——可及性、综合性、连续性、协调性；3)“结果”领域包括 3 个维度：健康结局、财务风险保护和满意度。

然后，研究采用德尔菲专家咨询法对初步的指标体系（含百分制转化方法）进行了两轮审核与修订并计算权重，最终形成了包

括共包含 3 个领域，15 个维度，36 个指标的指标体系。对于定量指标，主要根据国家卫生健康重要规划文件或统计年鉴报告的全国平均水平制定百分制转化的参考水准。将 2020 年全国平均水平或规划目标作为指标得分率 60%的标准、2035 年的目标为 90%。对于定性指标针对性地设计了 Likert 5 级量表，将比中性略偏积极作为得分 60%的标准，最高为 100%，最低为 0。本研究使用的数据来自广西壮族自治区两个县的基线调查。

### 三、实证案例

A 县得分为 58.62 分，B 县得分为 52.57 分，显示出项目县离当前平均和目标水平有一定差距。其中，B 县存在部分数据缺失。

投入领域两县得分率相对其他两个领域高，尤其是在治理以健康需要为导向、基层机构覆盖和基层支出占比方面表现较好。但是，基层人员的数量和质量是两县共同的短板，两县的基层与医院信息互联得分也很低。此外，B 县基层糖尿病用药得分较低。

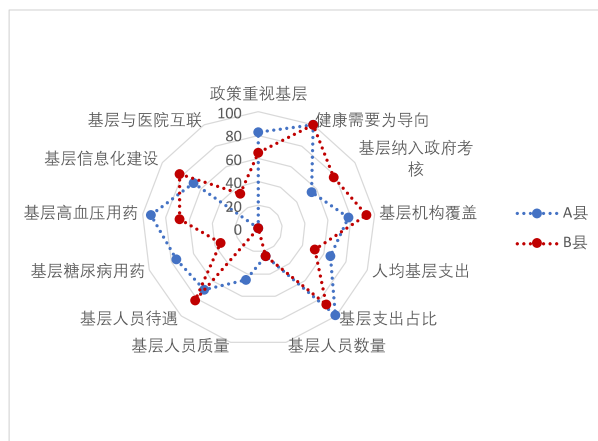


图 1. 投入领域指标得分情况

过程领域中，综合性维度下的得分较高，尤其以“儿童健康”最高。可及性相关的指标包括家医签约率、糖尿病服务可及和高血压服务可及等得分较低，反映出还有很

多基层适宜的服务尚未有效提供。“协调性”得分很低,说明尚未建立畅通的转诊和专家下基层的制度。

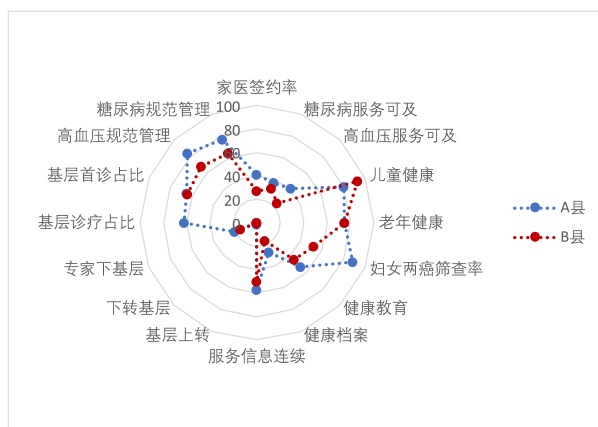


图 2. 过程领域指标得分情况

结果领域中,满意度得分相对较高。健康结局相关的可避免的住院、血压控制率和血糖控制率得分较低,灾难性支出得分都较低。

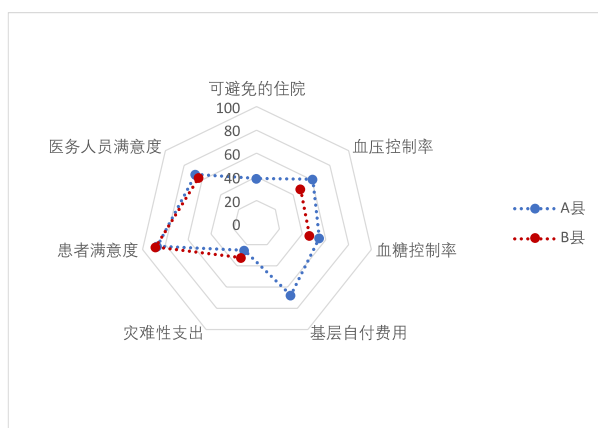


图 3. 结果领域指标得分情况

#### 四、讨论

本研究所建立的指标体系有效地反映了县域卫生体系“以基层为重点”发展的状况,凸显了基层卫生发展的关键领域。在投入领域中除了常用的投入要素之外,突出了政策制定和执行中对基层卫生的重视度和基层卫生绩效纳入政府考核等治理因素。过程指标中突出了基层卫生最为关键的服务

《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。

功能特点。结局指标中借鉴了一些国际常用的基层医疗卫生绩效指标(如“可避免住院率”)。在数据来源方面,更多采用了微观层面的调查数据,而较少采用各级机构报告的数据。

该指标体系未来可以从以下方面尝试改进:1)部分指标和百分制转化方法需要进一步评估,并随着基层卫生发展动态调整;2)未来应当考虑建立常态化的信息收集系统,保证数据在更大范围的可及性;3)构建国家层面“以基层为重点”的卫生体系发展更合适的基准值。

#### 五、结论

本研究建立了我国“以基层为重点”县域卫生体系发展指数,并利用广西两个县的调查数据开展实证研究。研究提示,本研究构建的指数可用于监测和评价县域卫生体系在总体上和分维度实现“以基层为重点”的程度。

研究的广西两县总体得分分别为 58.62 分和 52.57 分,均低于当前全国层面基准(60 分),提示相关地区的基层卫生发展存在诸多挑战。由于本研究只观察了两个县,可以作为两县项目干预的基线,但推广价值有限。

“以基层为重点”的卫生体系发展指数更为广泛的探讨和应用或将有助于提升基层医疗卫生发展在卫生健康事业全局中的“能见度”,进而提高政策优先度,促进“以基层为重点”的贯彻落实。

(徐进,李梓齐)