

构建供需双方的国家基本公共卫生服务项目评价指标的可行性分析

赵金红,陈新月,杨凌鹤,尤莉莉,刘远立

中国医学科学院北京协和医学院卫生健康管理政策学院,北京 100730

摘要: 自 2009 年国家基本公共卫生服务项目实施以来,国内外学者对基本公共卫生服务项目的研究不断深入,但缺乏统一的考核指标和标准研究。本研究介绍了我国基本公共卫生服务项目评价指标体系的研究进展,总结目前基本公共卫生服务评价指标体系的优点和存在的问题,分析供需视角下评价指标体系构建的必要性和可行性。研究发现,基本公共卫生服务项目评价指标体系主要用于项目均等化评价、绩效评价和经费测算,现有评价指标体系科学性不强,缺乏需方视角的研究。伴随着基层初级保健系统的健全、医疗大数据的发展和理论研究的支持,基于供需视角构建基本公共卫生服务指标体系可以较好地弥补当前指标体系的不足之处。同时应结合不同子项目的特点,确定合理的评价主体,选择合适的评价方法,及时反馈应用评价结果,实现项目全过程的监督和评价。

关键词: 供需视角;基本公共卫生服务;指标体系;可行性分析

中图分类号: R197.1 **文献标识码:** B **文章编号:** 1006-3110(2022)11-1398-04 **DOI:** 10.3969/j.issn.1006-3110.2022.11.030

基金项目: 国家基本公共卫生服务十年效果评估(国家卫生健康委委托项目);美国中华医学基金会项目(CMB)基金资助(18-296)
作者简介: 赵金红(1995-),女,博士在读,研究方向:卫生政策和管理。

通信作者: 尤莉莉, E-mail: youlily99@163.com; 刘远立, E-mail: ylliu@pumc.edu.cn。

2009 年我国启动基本公共卫生服务项目,针对城乡居民存在的主要健康问题,以 0~6 岁儿童、孕产妇、慢性病患者、65 岁以上老年人等为重点人群,面向全国居民统一提供免费的健康教育、妇幼保健、疾病预防控制等最基本的公共卫生服务^[1]。项目内容充分体现了我国预防为主的方针,服务人口覆盖全中国的居

疗卫生机构转变其职能定位。在政府有限的财源上,基层医疗卫生机构可以采取拥有企业和民间资本的 PPP 模式^[10]、专项援建(包括医疗扶贫项目)、中小医疗机构的资源整合等方式吸引资金、扩大规模。通过将基层医疗卫生机构最低限度服务年限与职称评定挂钩、大力提高基层医疗卫生机构工作人员的待遇水平、改革基层从业者的职称评定方法(重点考察临床实践能力,减少论文、科研项目、外语和计算机的要求等)等方式保证医疗卫生人才的有效下沉;②依靠“互联网+医疗”,改变就诊模式。全方位利用“互联网+医疗”,可以通过建设家庭医生签约服务平台、医联体信息平台、远程医疗网络平台的融合,从电脑平台端延伸到手机客户端,大大提升“互联网+医疗”的可及性和兼容性,不仅可以让各级医疗机构加强医疗技术交流和医疗设备共用、实现医疗卫生人才的最大利用化。同时通过信息平台的共享,也能让政府部门更好地发挥监管职能,加强政府的宏观调控作用^[11]。

参考文献

[1] 国务院. 国务院办公厅关于推进分级诊疗制度建设的指导意见

[Z]. 2015-09-11.

- [2] 国家卫生健康委员会. 关于印发医疗联合体综合绩效考核工作方案(试行)的通知[Z]. 2018-07-26.
- [3] 孔琼,刘金宝,张国定,等. TOPSIS 法在乌鲁木齐市基层医疗机构基本公共卫生服务评价中的应用[J]. 医学与社会,2016,29(2): 74-76,86.
- [4] 王慧,康正,郑岩,等. 分级诊疗视角下农村居民常见病就医意向及其影响因素[J]. 医学与社会,2019,32(12): 21-24.
- [5] 李勇,邢影影. 分级诊疗背景下患者门诊就医选择行为实证研究[J]. 中国医院管理,2020,40(6): 50-54.
- [6] 周燕. 城市基层医疗卫生机构分级诊疗实施效果评价研究—以武汉市为例[D]. 武汉:华中科技大学,2019.
- [7] 徐斌,韦雪,黄夏萍. 基于熵权 TOPSIS 分析法的南宁市基本公共卫生服务综合评价[J]. 实用预防医学,2019,26(2): 156-159.
- [8] 冷瑶,李思宏. 四川省分级诊疗实施现状分析[J]. 中国农村卫生事业管理,2021,41(4): 251-255,266.
- [9] 许成燕,宦红梅,程佳,等. 上海市闵行区分级诊疗实践效果研究[J]. 中国全科医学,2020,23(25): 3170-3174.
- [10] 王薇,欧阳俊婷,李力桢,等. 基于 PPP 模式的分级诊疗体系构建的初探[J]. 现代医院,2018,18(1): 12-14,17.
- [11] 吴谦,邱映贵. “互联网+医疗”背景下分级诊疗制度的模式及运行机制研究[J]. 卫生软科学,2020,34(1): 7-11.

收稿日期:2021-11-17

民。自实施以来,我国基本公共卫生服务体系逐步建立,筹资水平与服务内容不断提升,人民健康水平有所改善,城乡健康差距不断缩小,基层服务能力有所提升,各类管理人群健康获益率和满意度不断提高^[2-4]。但也存在一些问题,如内容庞杂,缺乏系统化、协同性设计和统一的评价标准,且评估主要基于客观指标,而忽视了居民的主观感受^[5-6]。研究表明,对国家基本公共卫生服务项目进行合理的评价十分重要,是确保项目有效实施的重要手段^[7]。因此,亟待构建科学统一的评价指标体系,进一步提升基本公共卫生服务项目的有效实施。本研究对基本公共卫生服务项目评价指标体系构建现状进行文献综述,分析指标体系构建中存在的问题,探讨供需双方构建基本公共卫生服务项目评价指标体系的必要性和可行性,为我国基本公共卫生服务项目的评价考核与发展提供依据。

1 构建基本公共卫生服务项目评价指标体系的必要性

1.1 基本公共卫生服务项目缺乏统一的考核标准和指标 基本公共卫生服务项目指标体系的建立可用于基本公共卫生服务项目的管理考核和评价,促进医务人员改善基本公共卫生服务质量^[8]。高质量的评价指标体系能够解释和改善公共卫生服务现状,推动基本公共卫生服务项目全面、规范实施^[9-10]。目前我国基本公共卫生服务绩效评价工作存在较严重的考核规范和标准欠缺的问题,没有全国统一的考核评估指标体系,部分地区考核指标不一致^[11-12],导致各地不能客观、真实地反映项目实施情况。由于我国各个省市经济与地域的差异,基本公共卫生服务绩效考核评估体系在统一指标之外,需结合不同地区、不同规模机构的特点,构建特色评价指标,真实有效地起到绩效考核的作用。

1.2 现有评价指标体系科学性不强,缺乏需方视角研究 国内部分学者基于供需双方对基本公共卫生服务项目的评价指标体系研究有一定的成果,但评价指标体系不完善、科学性不强。基于需方视角的指标体系建设文献较少,且多集中在各学者的问卷调查中,难以互相比较,尚缺乏科学系统的需方调查指标。同时,需

方视角的评价指标多集中在慢性病患者健康管理等几个方面,并且其项目实施效果往往受到居民文化程度、政府激励制度等因素的限制。部分地区将居民的知晓率和满意度作为实施效果的考核指标^[13],但是这两个指标容易受到多种因素影响、随意性较大,且针对需方角度指标过于单一^[14]。目前指标中调查结果难以反映实际情况,没有明确的调查对象纳入和排除标准,样本量代表性欠缺,难以反映基本公共卫生服务项目需方的实际效果。为了保证指标体系能够反映真实的实施效果,还需要在居民知晓水平、受益情况、利用度、满意度、健康行为形成情况等角度构建统一的评价指标,使供方和需方指标体系相结合,同时确定合理的评价主体,选择合适的评价方法,及时反馈应用评价结果,实现项目全过程的监督、评价。

1.3 部分学者供需视角构建的指标体系,实证研究成果显著 构建供需视角的基本公共卫生服务项目评价指标体系,可以有效评估我国基本公共卫生服务实施现状。目前学者主要利用建立的指标体系对某地区的项目实施情况进行评价,验证指标体系的评价效果,测评待评价地区项目实施的情况等。蔡荟等^[12]采用德尔菲专家咨询法自行构建评价指标体系,统一了基本公共卫生服务项目专家对绩效考核的意见,加入了效果和反应性指标。于勇等^[15]运用层次分析法和逼近理想解排序法(technique for order preference by similarity to ideal solution,TOPSIS)对湖南省某市基本公共卫生服务项目进行实证综合评价,提出应重视对基本公共卫生服务实施的效果评估,有效衔接政策制度。张金梦等^[16-17]在构建完成指标评价体系的基础上,结合山东省数据,利用 TOPSIS 和模糊综合评判法验证指标体系的稳定性。童心玥等^[18]对湖北省 14 个地级市构建基本公共卫生项目评价指标体系,并通过加权综合评分法、模糊综合评判法、秩和比法(rank-sum ratio,RSR)进行实证研究。可见我国已有部分学者关注基本公共卫生服务项目供需双方的指标体系构建,实证研究成果显著,进一步证实了供需视角的重要性和必要性,见表 1。

表 1 国内有代表性的基本公共卫生服务项目指标体系评价研究

作者	单位	现场	年份	数据来源	研究方法	研究问题	研究结果	优点
童心玥 ^[18]	华中科技大学	湖北省	2013	统计年鉴、卫生服务调查报告、函调资料、现场调查	加权综合评分法、模糊综合评判法、RSR	评价国家基本公共卫生服务项目实施效果。	构建了涵盖投入、过程、产出、效果 4 个维度一级指标,13 个二级指标,44 个三级指标的绩效评价指标体系。	多种评价方式的组合评价结果,将扎根理论等质性分析与量化分析方法有机结合,提供一定创新性的评价思路和研究视角。

续表 1

作者	单位	现场	年份	数据来源	研究方法	研究问题	研究结果	优点
于勇等 ^[15]	中南大学湘雅医学院	湖南省	2014	卫生行政管理部门统计数据资料、现场调查	层次分析法、TOPSIS	评价湖南省基本公共卫生服务均等化水平。	构建了涵盖服务可及性、服务实施和服务效果的 3 个一级指标、17 个二级指标和 41 个三级指标构成的均等化评价指标体系。	指标体系引入了公众的知晓率和满意率指标,对需求方的主观认知进行调研。有效地衔接了政策制度,时效性明显,采用易获得的统计数据进行量化评估,可操作性更强。
蔡荟等 ^[12]	广东省疾病预防控制中心	广东省	2015	专家咨询调查表	德尔菲专家咨询法	评价广东省国家基本公共卫生服务项目实施效果。	构建了涵盖组织管理、资金管理、项目执行、项目效果、公众知晓率和满意度 5 项一级指标、25 项二级指标和 41 项三级指标的绩效评价指标体系。	指标体系引入了公众反应性指标,评价内容涵盖了 2016 年基本公共卫生服务内容,体现了业务考核和管理考核相结合、工作数量与工作质量考核兼顾的原则。
张金梦等 ^[16-17]	潍坊医学院	山东省	2015	统计年鉴、专家咨询调查表、现场调查	德尔菲专家咨询法、TOPSIS、模糊综合评判法	评价山东省各地市基本公共卫生服务均等化水平。	构建了涵盖资源配置、基本公共卫生服务利用和结果为主体的 3 个一级指标、17 个二级指标和 37 个三级指标的均等化评价指标体系。	指标构建结合了 Donabedian“结构-过程-结果”模型和 2000 年 WHO 提出的卫生系统评价框架,实证研究采用两种方法相结合验证指标体系的稳定性。
邹沛耘 ^[19]	重庆大学	重庆市	2019	自行构建指标收集	德尔菲专家咨询法、百分权重法、乘积法	评价重庆市璧山区国家基本公共卫生服务实施效果。	构建了涵盖综合管理、服务质量、服务反馈维度的 3 个一级指标、12 个二级指标、38 个三级指标的绩效评价指标体系。	指标构建以 SMART 原则,并借鉴 Donabedian“结构-过程-结果”评估模型,引入了服务反馈性指标,包含基层医务人员和公众的满意度。

2 构建供需双方的基本公共卫生服务项目评价指标的可行性

本研究整理了目前基本公共卫生服务指标体系构建现状,与供需双方视角建立的指标体系相比,基于供需视角建立的指标体系较好地弥补了目前指标体系的不足之处,同时具有以下可行性:

2.1 基层公共卫生服务体系逐步健全,为评价指标体系的构建搭建平台 国家基本公共卫生服务项目实施近 12 年,作为国家重大的惠民利民的民生工程,取得显著成效,并已逐步走向制度化、规范化,在基层已形成强有力的初级保健平台。基于基本公共卫生服务平台,可以了解到基层人民的需求,寻找切实反映基层公共卫生服务现状的评价指标,不断提升群众的获得感和满意度。完善的基本公共卫生服务体系在健康管理、家庭医生签约、医防融合、疾病预防、妇幼保健、健康教育、卫生监督等业务领域可发挥较好作用,可有效收集供需双方数据,有利于卫生行政部门了解基本公共卫生服务项目的实施情况。

2.2 医疗大数据发展迅速,为评价指标体系构建提供充足的信息资源,指标可获取性强 目前国家基本公共卫生服务项目的评价指标数据多通过卫生行政部门报表、抽样调查收集,也有部分指标通过统计年鉴、政府官网统计资料等途径收集。随着医疗大数据的迅速发展,各地逐渐探索建立基本公共卫生服务评价信息系统,促进基层医疗卫生机构服务模式改变,服

务数量和质量同步提升。目前已有部分省份搭建互联网+基本公共卫生服务平台,通过对上级、同级和外部信息系统的数据交换接口,整合县域内不同层次、不同类型的医疗机构信息资源,实现各级各类医疗卫生机构的业务协同和信息共享^[20],可逐渐实现基本公共卫生服务工作的流程化、规范化和精细化,将考核人员从繁重的原始资料核查、大量数据统计和计算汇总中解脱出来,大幅度减少考核时间,极大地节省了人力、交通等考核成本^[21]。通过大数据精准评估功能,可以避免考核时因人情分等因素带来的结果偏差,又能实时掌握各基层单位项目完成情况,实现及时督查、指导和管理。由此可见,评价指标可获取性强,将为指标体系构建提供充足的信息资源。

2.3 评价指标体系构建理论基础深厚,可借鉴理论研究方法较多 国家基本公共卫生服务项目实施以来,国内文献显示各地区构建评价指标体系并进行实证研究的数量不断增加。实证研究采取的主要研究方法有综合评分法、TOPSIS 法、德尔菲专家咨询法、模糊评分法以及数据包络分析等^[22-25]。在实际构建过程中还可利用专家咨询和小组讨论充分考虑供需双方指标的实际可得与可量化性^[16]。指标体系构建在借鉴国内外研究成果的基础上,主要以国家基本公共卫生服务规范(2011 年版)^[12,26]、《基本公共卫生服务项目业务执行情况统计表》^[27]等为基础构建指标池,依据专家德尔菲结果构建最终的指标体系。在前人研究基础上

再进行供需双方评价指标体系的构建,可借鉴的理论和实践经验较多。

3 总结和展望

本研究发现,国家基本公共卫生服务项目评价指标体系的构建主要用于项目均等化评价、绩效评价和经费测算,评价指标体系主要分为投入、过程和结果指标,其他研究虽具体指标不尽相同,但也都包含了投入、过程和结果部分指标。同时,本研究也发现了指标体系构建存在的一些问题。目前国内尚缺乏基于供需视角的全国基本公共卫生服务项目评价指标体系,现有指标体系多为均等化和绩效考核指标体系研究,缺乏对基本公共卫生服务项目的全面评价,且评价指标的有效性需经过实践验证,使得指标体系更加准确、客观、科学。但是,伴随着基层初级保健系统的健全、医疗大数据的发展和实证研究成果的支持等,进一步证实了供需视角的重要性、必要性和可行性,基于供需视角构建基本公共卫生服务指标体系可以较好地弥补目前指标体系的不足之处。因此,建议构建全国统一的基本公共卫生服务评价指标体系,结合不同项目自身的特点,确定合理的评价主体,在供方可考虑从结构(如资金投入、制度建设、考核机制、人员配置、硬件设置等)、过程(如实施进展、规范水平、健康管理、服务提供等)和结果(如疾病控制、社会评价、居民健康水平、均等化水平等)角度评价,需方指标可考虑从居民知晓、受益、利用、满意、健康行为形成等角度评价,构建全方位的基本公共卫生服务项目评价指标体系。

参考文献

- [1] 侯莹. 重庆市基本公共卫生服务政策执行分析[D]. 重庆:西南大学, 2019.
- [2] 赵鹏宇, 尤莉莉, 刘远立. 基于 Donabedian 质量理论国家基本公共卫生服务项目实施效果评价[J]. 中国公共卫生, 2020, 36(5): 814-818.
- [3] 潘钰婷, 连至炜, 廖子锐, 等. 国家基本公共卫生服务项目实施效果评价[J]. 中国公共卫生, 2020, 36(3): 441-445.
- [4] 杨丽, 尤莉莉, 连至炜, 等. 高血压和糖尿病患者基本公共卫生服务利用及满意度调查[J]. 中国慢性病预防与控制, 2020, 28(4): 253-258.
- [5] 许佳敏, 郝峰峰, 吕军, 等. 发达县域基本公共卫生服务评价指标体系构建—以江苏省昆山市为例[J]. 中国卫生政策研究, 2019, 12(11): 67-72.
- [6] 潘伦, 凌斌, 何坪, 等. 重庆市 2016 年基本公共卫生服务项目绩效评估情况[J]. 中国全科医学, 2018, 21(13): 1550-1554.
- [7] 段孝建, 樊立华, 于玺文, 等. 城市基本公共卫生服务项目实施

过程情况分析[J]. 中国公共卫生, 2012, 28(2): 212-213.

- [8] 钟捷, 许振慧, 高冠戎, 等. 社区卫生服务中心基本公共卫生服务项目内部评价指标的构建[J]. 上海预防医学, 2019, 31(3): 232-237.
- [9] JP K. Framework for program evaluation in public health[J]. MMWR Recomm Rep, 1999, 48(RR-11): 1-40.
- [10] 李佐, 张伟. 基本公共卫生服务项目预防接种绩效考核存在问题与对策[J]. 中国农村卫生事业管理, 2019, 31(11): 804-808.
- [11] 孙晓霞, 陶箐, 金新政. 中国公共卫生服务绩效评价研究[J]. 中国卫生质量管理, 2013, 20(3): 13-17.
- [12] 蔡荟, 何艳辉, 夏英华, 等. 应用德尔菲法构建基本公共卫生服务项目绩效评价指标体系的研究[J]. 华南预防医学, 2018, 44(2): 122-127.
- [13] 郝爱华, 李翠翠, 潘波. 广东省居民对国家基本公共卫生服务项目的知晓率和满意度调查研究[J]. 中国全科医学, 2019, 22(4): 407-412.
- [14] 沈备, 陆卫根, 宋莉, 等. 探索第三方评估新机制促进公共卫生服务公平性[J]. 江苏卫生事业管理, 2014, 25(4): 9-11.
- [15] 于勇, 陶立坚, 杨士保. 基本公共卫生服务均等化评价指标体系的构建[J]. 中南大学学报(医学版), 2014, 39(5): 511-516.
- [16] 张金梦, 贾腾腾, 程梦菲, 等. 基本公共卫生服务均等化评价的实证研究[J]. 中国卫生统计, 2018, 35(6): 932-934.
- [17] 张金梦, 程梦菲, 于贞杰. 基本公共卫生服务均等化评价指标体系的研究[J]. 中国卫生统计, 2018, 35(5): 716-719.
- [18] 童心玥. 国家基本公共卫生服务项目绩效评价研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2018.
- [19] 邹沛耘. 重庆市璧山区基本公共卫生服务绩效评估研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2019.
- [20] 陈志红, 陈吉江, 负有波. 宁夏盐池县构建互联网+基本公共卫生服务体系的探索与实践[J]. 中国卫生信息管理杂志, 2020, 17(4): 422-426.
- [21] 赵晖. 论“互联网+”应用于公共卫生服务的重要性[J]. 世界最新医学信息文摘, 2018, 18(60): 296.
- [22] 韩胜红, 黄希宝, 李俊琳, 等. 湖北省 2009—2017 年基本公共卫生服务项目效果评价[J]. 中国公共卫生管理, 2019, 35(5): 657-661.
- [23] 徐斌, 韦雪, 黄夏萍. 基于熵权 topsis 分析法的南宁市基本公共卫生服务综合评价[J]. 实用预防医学, 2019, 26(2): 156-159.
- [24] 张爽, 辛艳皎. 省域基本公共卫生服务成本效果分析和 topsis 法综合评价: 以湖北省为例[J]. 中国卫生政策研究, 2018, 11(4): 77-81.
- [25] 孙小迪, 阎春生. 基于多级模糊评价模型的基本公共卫生服务效果研究[J]. 中国全科医学, 2016, 19(13): 1501-1504.
- [26] 蔡黎, 鲁周琴, 谢年华, 等. 武汉市基本公共卫生服务均等化评价指标体系的建立[J]. 现代预防医学, 2015, 42(1): 76-79, 153.
- [27] 汪伟, 叶驰宇, 徐校平, 等. Topsis 法在区域基本公共卫生服务项目评价中的应用[J]. 预防医学, 2017, 29(4): 424-426.

收稿日期: 2021-12-30