

山东省潍坊市社区医疗卫生服务项目

潍坊市财政局 潍坊市卫生计生委

一、项目背景

近年来，按照公共财政建设要求，潍坊市在不断加大公共服务投入力度的同时，积极探索公共服务供给新模式、新机制，改变“养人养机构”的传统办法，将原来由政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，交给具备条件的社会力量来承担。

过去发展社区卫生服务，基本上是单纯依靠“养人养机构”，不仅财政投入大，而且效率低下。经过深入调研论证，潍坊市立足搭建布局合理、资源优质的社区卫生服务网络，注重发挥政府主导和市场机制两方面的作用，对医疗资源进行重新整合和规划布局，探索形成“政府主导、公益性质、市场机制、购买服务”社区卫生服务模式。通过公开招标，竞争准入，择优确定社区卫生服务机构，在中心城区（4区5开发区）积极建立起科学、规范、有序的“政府购买服务链”，实现社区卫生服务无缝隙覆盖，打造起“10分钟就医圈”，实现社区居民全覆盖。

二、项目实施过程

（一）购买主体确定

政府购买服务的主体是各级行政机关和具有行政管理职能的事业单位，提供社区卫生服务的职能归属卫生部门，潍坊市社区卫生服务的购买主体为潍坊市卫生计生委及各区级卫生计生部门。

（二）购买项目及预算管理

按照保障水平与经济社会发展水平相适应原则，将建立居民健康档案、健康

教育、预防接种、传染病防治、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健、慢性病管理和重性精神疾病管理等基本公共卫生服务项目纳入购买范围；购买范围由公共卫生服务项目延伸至基本检查、基本治疗、基本康复等社区基本医疗服务项目，并与基本药物制度的实施有效衔接，切实让居民享受到方便、有效、实用、价廉的社区卫生服务。根据确定的人均经费标准，按照服务人口，核定政府购买社区卫生服务资金总额，并列入年度预算；在拨付上，实行“先预拨、后结算”办法，年初按比例预拨资金，年底根据考核结果，结算购买服务资金，对运行机制完善、效果明显、群众满意的机构，给予适当奖励。

（三）承接主体确定

综合考虑城市发展、人口规模、人口密度、地域环境、社区类型、服务半径、医疗卫生事业发展等因素，遵循普惠性原则，按照“网格化”管理要求，由市卫计委统一对社区卫生服务机构进行统筹规划、合理布局，并在明确社区卫生优惠政策、充分宣传基础上，面向全社会公开招标。制定业务用房面积、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。通过公开招标，有效确保优质卫生资源的注入。

（四）确定人均经费标准

聘请第三方专业机构，对基本公共卫生服务和社区基本医疗服务项目的耗材、人力等单位综合服务成本进行测算，按照略高于成本原则，确定人均经费标准，为购买服务提供依据。2016年潍坊市人均经费标准为65元（基本公卫服务项目45元，基本医疗服务项目25元），并根据经济社会发展水平和财力状况，每年适当予以提高。

（五）加强合同管理

作为政府购买服务的承接主体，社区卫生服务机构中标后，并不是一劳永逸。职能部门及时通过新闻媒体向社会发布公告，使其接受监督。购买主体通过签订合同推行承接主体动态化管理。同时，将完善准入及退出机制等考评内容写入合同，对中标的社区卫生服务机构实行不间断管理，做到优胜劣汰。与各机构签订《社区卫生服务合同》，明确对年度考评不合格的，提出整改意见，三个月后仍不合格的，取消其社区卫生服务资格，再通过公开招标选择其他医疗卫生服务机构进入。从而保持机构活力和竞争，保证服务效率和水平不断提高。

（六）严格绩效评价

为更加客观、公正地反映出社区卫生服务的绩效水平，委托、授权具备一定资质的专业机构作为第三方，由其牵头组织对社区卫生服务进行绩效考核。第三方通过独立、客观的考评，形成考核报告，打出考核分数，作为机构动态管理和核拨年度补助的重要依据。社区卫生服务涉及面广泛，政府职能部门难以单独承担大量专业考核任务，对此，潍坊市采取购买服务方式组织社会中介机构参与对社区卫生服务的绩效考核。具体工作中，卫生计生、财政等职能部门依托财政监督局，通过公开招标，择优确定社会中介机构承担一线考评任务，抽调部分公共卫生专家库业务骨干共同组建第三方考核组，做好相关方案制定、安排部署、业务指导、问题纠正和统筹协调等，并组织集中学习有关考核文件和指标要求，分项目进行专题培训，确保考核标准统一、尺度一致。

三、项目成效和亮点

经过几年的运行，潍坊市基本形成了服务大众、充满活力、运转高效、有序发展的社区卫生服务体系，实现了居民、机构、政府多方共赢。政府通过政策引导、购买服务，改变了过去大包大揽的做法，吸引社会力量广泛参与，减轻政府支出压力，提高了供给效率，把该花的钱都实实在在地花在老百姓身上；机构有了政府政策的扶持，服务能力、质量明显提高，在竞争中脱颖而出，收益逐步增加，实现了持续、健康发展；居民享受到免费的公共卫生服务和质优价廉的基本医疗服务，受惠最大。目前，潍坊市中心城区居民电子健康档案建档率达到89%，社区医生重点人群签约服务率达到65%，居民医药费降低了近40%，提高了全民健康水平。

项目成效突出，得益于绩效考核的公正和准确对服务提供方工作的倒逼作用。为堵住漏洞，在考核中强化抽样的公平性和保密性。做好被考核机构的随机抽样是体现考核公平公正的基础性工作。抽样公平、结果保密是第三方考核工作的重中之重。为此，专门制定详细的抽样规则。根据以往年度成绩，将所有机构按照好、中、差分为三类，每一类中每个机构都赋予其代码，然后由迎查单位在电脑上随机抽选代码。抽签结果和机构代码对应表当场封签装袋，由考核组携带，到达考核现场后公布结果。整个过程由监察部门监督进行，所有封存资料密封、盖章，双人保管，确保抽签过程和结果万无一失。为准确掌握提供服务质量，纳入服务对象满意度测评指标。居民的切身体会最能反映承接方工作标准，

在考评中，特别注重引导居民参与，充分尊重居民意愿，社区居民采取日常“背靠背”和年终“面对面”的方式，分别通过《居民监督卡》和调查问卷表达服务满意度，充分参与对社区卫生机构的绩效考评。建立考核结果应用反馈机制。考核结束后，考核方对社区卫生服务开展情况进行全面细致的评价，并形成考核评价报告，提出有针对性的整改意见和建议下发各地。相关职能部门及时督促各地限期整改，同时，根据考核分数，有区别地兑现社区卫生服务补助经费，在存量资金的基础上，惩劣奖优，对考核结果较差的机构扣拨部分经费，用于奖励考核结果较好的机构，强化竞争机制，确保承接主体更好地提供社区卫生服务。

四、问题与建议

尽管潍坊市实施政府购买社区卫生服务工作取得了阶段性成效，但是在如何建立健全政府购买服务的长效机制，在如何细化优化各类资源参与政府购买服务机制等方面还存在一些问题和不足。一是购买项目的成本测算难度较大，受人力成本、物价水平、交通便利等因素的影响或制约，以县市区为单位难以准确完成基本公共卫生服务项目成本测算。二是第三方考核机制有待进一步完善，主要是落实足够的工作经费，培养选拔使用合格的考核专家，加大考核结果的应用力度等。三是部门合力推进政府购买服务的工作机制需进一步加强，例如，加大社区医保政策的倾斜力度，整合卫生计生、民政、残联等资源、信息、社区适宜项目。

下一步按照国家和省有关部署要求，结合潍坊实际，提出以下工作建议：一是进一步优化潍坊市政府购买社区卫生服务工作。立足潍坊市工作实际，继续实施政府购买社区卫生服务工作，并建立健全政府购买服务的长效机制，进一步优化在中心城区购买基本医疗服务补助资金政策，调整补助项目，增加项目补助成本。二是建立大医院支持机制。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。三是完善第三方考核。落实项目工作经费，建立健全第三方考核专家库，加大考核人才的培训、选拔和使用管理力度。