



我国医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价模式的SWOT分析

沈卉妍¹, 黄倩¹, 李振坤¹, 马志鑫², 张冬梅¹

1. 安徽医科大学卫生管理学院, 安徽 合肥 230032; 2. 安徽省卫生健康委员会综合监督所, 安徽 合肥 230061

摘要: 传染病防治分类监督综合评价模式是我国现阶段提升医疗卫生机构传染病防治监督管理水平的创新举措, 该模式自2014年试点以来, 在取得明显成效的同时也暴露出我国医疗卫生机构传染病防治监督管理中存在的问题。文章在总结综合评价模式实施现状的基础上, 对该模式的发展进行战略管理的态势分析法(strengths weaknesses opportunities threats, SWOT)分析, 探讨该模式发展所面临的内外部环境的优势、劣势、机遇及威胁, 并根据SWOT分析矩阵提出发展策略和政策建议, 为有效提升医疗卫生机构传染病防治监督管理水平提供参考依据。

关键词: 医疗卫生机构; 传染病监督; 分类监督; 综合评价; SWOT分析

中图分类号: R197.1

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2022)05-438-005

doi: 10.7655/NYDXBSS20220503

传染病防治分类监督综合评价模式(以下简称综合评价模式)是我国现阶段提升医疗卫生机构传染病防治监督管理水平的创新举措。自2014年以来我国陆续颁布多项有关综合评价模式的政策文件, 2019年国家卫生健康委办公厅印发的《关于进一步推进医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价工作的通知》(国卫办监督函〔2019〕306号)(以下简称《综合评价工作的通知》)强调, 将综合评价工作作为健康中国战略实施的重点常规工作予以持续推进^[1]。文件的出台为推进综合评价模式提供了良好的政策框架, 但该模式自试点以来, 在取得明显成效的同时也暴露出我国医疗卫生机构传染病防治监督管理中存在的问题。因此, 如何规范传染病防治事中事后监管, 建立更加科学的传染病防治监督评价体系, 提高执法效率, 逐步实现“监管内容可控、防治成效可量、工作模式常态、监督效率优化”的工作目标, 是当下传

染病防治监督管理亟待解决的课题。故本研究通过引入态势分析法(strengths weaknesses opportunities threats, SWOT)分析模型, 从优势、劣势、机遇及威胁四个方面全面分析综合评价模式的内外部环境, 为更好解决我国医疗卫生机构在传染病防治监督管理中存在的问题提出政策建议^[2]。

一、综合评价模式的概念

综合评价模式是从监督执法的角度, 使用系统和规范的方法, 在对医疗卫生机构分类的基础上, 结合传染病防治工作重点和监督要点, 分别建立医疗卫生机构履行传染病防治职责现场监督检查量化评价指标体系, 同时对多个不同级别和类别的医疗卫生机构实施现场监督检查, 并对其作出量化的总体判断^[3]。目的在于督促各级各类医疗卫生机构严格履行传染病防治职责与任务^[4], 以持续提升传染病防治监督管理水平^[5]。

基金项目: 国家卫生健康委综合监督局项目“消毒产品生产企业分类监督综合评价和医疗卫生机构传染病防治分类监督数据分析”; 安徽省健康发展战略研究中心招标资助项目“新冠疫情下安徽省医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价”(2021szk009)

收稿日期: 2022-08-16

作者简介: 沈卉妍(1999—), 女, 安徽安庆人, 硕士研究生在读, 研究方向为社会医学与卫生事业管理; 张冬梅(1967—), 女, 安徽池州人, 博士, 教授, 研究方向为疾病预防控制管理, 通信作者, zdm@sina.com。

二、综合评价模式实施现状

(一) 试点阶段

为提高传染病防治工作水平和效率^[6],按照国务院关于一般领域实行“双随机、一公开”监管和重点领域实行重点监管的要求,并考虑到传染病防治对国家安全的重要性,研究将医疗卫生机构传染病防治列为重点监管清单的可行性^[7],原国家卫生计生委于2014—2015年,选取辽宁、上海、浙江、安徽、河南5省份作为首批综合评价模式试点省份^[8],用分类监督综合评价的方式方法反映医疗卫生机构传染病防治工作的现状和管理效果,取得明显成效。2016—2017年,原国家卫生计生委在北京、山西、广东、江苏、陕西等12省份继续推进综合评价模式试点工作,每省份试点工作范围也不断扩大,同时启动了传染病防治卫生监督信息化建设^[1]。

(二) 全面推进阶段

2018—2021年,国务院办公厅和国家卫生健康委办公厅先后印发《关于印发深化医药卫生体制改革2018年下半年重点工作任务的通知》(国办发〔2018〕83号)和《综合评价工作的通知》,要求不断创新完善综合监管体制机制改革,依据综合监管制度在全国推广实施综合评价模式,同时不断完善综合评价指标体系,开发建设医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价信息报送系统,并启用国家卫生信息平台传染病防治分类监督综合评价模块,助推传染病防治监督管理取得良好成效,管理水平和行业监管能力迈上新台阶。

基于国家卫生健康委监督信息报告系统,2021年全国医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价项目数据分析结果表明,全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的391 981家医疗卫生机构进行了传染病防治分类监督综合评价,包括医疗机构389 660家、疾病预防控制机构1 778家和采供血机构543家,较2018年增长了89.14%。

三、综合评价模式的SWOT分析

综合评价模式是现阶段探索出来适合我国国情的传染病防治监督管理模式,在实际实施过程中,其内部优势与劣势共存、外部机遇与威胁同在。SWOT分析法是决策制定的一种常用方法,有助于决定发展战略并获得竞争优势,因此通过引入SWOT分析模型全面分析综合评价模式的内外环境,制定相应战略计划,有助于优化综合评价模式^[9]。

(一) 优势(Strengths, S)

1. 全面了解全国医疗卫生机构传染病防治监督管理现状

将综合评价模式创新性地应用于医疗卫生机

构传染病防治监督管理中,各级卫生监督机构依照传染病防治相关法律法规、规章制度及条例所规定的医疗卫生机构传染病防治监督管理工作要点对其进行全过程、全环节的监督^[10]。通过应用综合评价模式,明确监督管理工作的重点和要点内容,掌握突出问题和薄弱环节^[2],并以突出问题和薄弱环节为突破口,制定整改策略,改变监督管理工作现状。

2. 提高医疗卫生机构主体责任意识及传染病防治监督工作能力

以开展综合评价工作为契机,医疗卫生机构通过完善传染病防治监督管理工作规章条例,建立自我检查评估系统,强化其传染病防治工作主体责任意识;从理论到实践,通过对卫生监督执法人员进行传染病防治知识、法律法规知识以及评价工作检查标准和方法的培训,提升其传染病防治监督管理工作要点掌握水平^[5];将传染病防治日常监督检查与“双随机、一公开”抽查机制相结合,避免选择性执法检查以提高执法力度。

3. 综合评价模式政策体系不断优化

近年来,党中央、国务院对综合评价工作予以高度重视,出台了一系列相关政策文件。2018年,国务院办公厅印发的《关于改革完善医疗卫生行业综合监管制度的指导意见》(国办发〔2018〕63号),要求创新监管模式,全面推进“双随机、一公开”抽查机制实施,建立综合监管结果协同运用机制^[11]。2019年发布的《综合评价工作的通知》提出,要进一步推进综合评价模式的应用,并作为推进医改和维护人民健康权益的有力保障。

4. 综合评价结果纳入三级医院等级评审标准

2020年,国家卫生健康委印发的《三级医院评审标准(2020年版)》(国卫医发〔2020〕26号)规定,医院在评审周期内若发生“综合评价结果为重点监督单位(以两年来最近一次评价结果为准)”的情形,将延期一年纳入评审^[12]。通过将综合评价结果纳入三级医院等级评审标准,充分发挥其以评促管效能,彰显传染病防治监督管理在医疗卫生机构日常监管中的重要地位^[9]。

(二) 劣势(Weaknesses, W)

1. 部分评价指标缺乏可操作性

从综合评价模式的内涵出发,传染病防治监督管理在医疗卫生机构中涉及的内容点多、面广,为确保现场监督检查结果的准确性,评价指标的设计必须确保具有代表性和可操作性。然而,现行的部分评价指标要求过于严苛,脱离实际,导致某些指标的重点监督率过高,同时,部分评价指标无相关法律依据,监督工作难以执行。另外,因评价标准的设定不够明确,且评价表中部分指标的设定与实际管理工作中的要求不一致,在对机构进行项目检

查打分时易出现偏差。因此,评价指标的设定有待细化^[9]。

2. 综合评价结果应用不到位

综合监管结果协同运用机制要求将综合评价结果与实际工作相结合,以评价结果促进工作的改进,综合评价结果是否应用到位关系着协同运用机制在传染病防治监督管理中的有效实施。目前,在实际工作中发现,卫生行政部门未能与其他政府部门搭建良好有效的沟通桥梁,导致综合评价结果应用不到位,主要体现为两方面:①卫生行政部门和疾病预防控制机构在许可、校验及日常业务管理工作中,对发现的医疗卫生机构违法违规行为未能及时移交或不移交至卫生监督机构,致使日常管理中发现的违法行为未能得到应有处罚;②卫生监督机构未及时将行政处罚结果告知相关部门,后者在医疗卫生机构校验中未将行政处罚情况作为一项考核内容,导致校验与监督检查脱节,综合评价工作管理机制未能真正发挥规范医疗卫生机构落实主体责任的作用^[10]。

3. 信息报告系统有待优化

建立一个完善的信息报告系统是医疗卫生机构传染病防治监督管理水平提升的关键。综合评价结果来源于现场监督检查后的数据统计与分析,因此信息报告系统的实用性和可操作性至关重要。目前,综合评价工作采用国家卫生监督信息报告系统中新增的“监督检查、监测填报”模块进行数据填报与统计分析,卫生监督员在完成现场监督检查评价后,按规定将评价表打分情况上传至系统,相较于以往采用EpiData软件进行数据整理与分析更高效。但该系统的数据统计分析功能仍需加强,问题主要体现为三方面:①数据上传系统后仅能自动导出针对全国整体检查情况的评价结果汇总表,无法导出按地区分类的分析结果,妨碍了各地对评价结果的应用。②以全国为单位从系统中直接导出的数据与以各省份为单位计算出的数据不一致;被纳入综合评价范畴的医疗卫生机构数与实际接受各项检查的机构数不一致,例如2021年度被纳入综合评价范畴的医疗卫生机构数为391 981,而接受综合管理项检查的机构数为385 043。③系统内部分信息无法及时更新,不利于评价结果信息实时共享。信息报告系统中存在的问题导致综合评价数据的有效利用率较低^[12],因此,优化信息报告系统势在必行。

(三)机遇(Opportunities, O)

1. 良好的政策环境有利于综合评价模式的持续推进

我国政府高度重视综合评价工作的开展,陆续颁布多项政策鼓励并指导综合评价模式的应用。

2020年10月,国家卫生健康委法规司发布《中华人民共和国传染病防治法》(修订草案征求意见稿),规定,“对疾病预防控制机构、医疗机构、采供血机构的传染病防治工作进行分类监督综合评价”,“评价结果纳入日常管理考核内容”是县级以上人民政府、卫生健康主管部门及其委托的卫生健康监督机构对传染病防治工作履行监督检查的职责之一^[13]。

2. “互联网+”赋能传染病防治监督管理水平提升

2019年国务院出台的《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》(国发[2019]18号),提出要深入推进“互联网+监管”,依托国家“互联网+监管”系统,加强监管信息归集共享,深化信息采集、数据分析、监督执法及在线监测等业务应用,充分运用大数据技术,推广信息化监督执法模式,提升监管精准化、智能化水平。

3. 国家疾病预防控制局的成立为综合评价模式带来新的发展契机

2021年4月28日,中华人民共和国人力资源和社会保障部宣布国家疾病预防控制局成立。国家疾病预防控制局贯彻落实党中央关于疾病预防控制工作的方针政策和决策部署,在履行职责过程中坚持党对疾病预防控制工作的集中统一领导,其成立意味着疾控机构职能正朝向改变重医疗轻疾控现状的方向努力,从单纯预防控制疾病向全面维护和促进全人群健康转变。国家疾病预防控制局内设机构“综合监督一司”,承担医疗机构疾病预防控制监督工作,组织对医疗机构开展疾病预防控制工作的督导、检查和考核,依法组织查处传染病防治重大违法行为,指导建立疾病预防控制监督员制度,且主要职责之一为“统筹规划并监督管理传染病医疗机构及其他医疗机构疾病预防控制工作,指导建立疾病预防控制监督员制度,制定疾病预防控制系统队伍建设的方针政策并组织实施”。因此,国家疾病预防控制局的成立对于理顺各机构传染病防治职能,进行新一轮的资源整合和优化并形成监管合力有重要意义,为综合评价模式的应用带来新的发展契机。

(四)威胁(Threats, T)

1. 各省份医疗卫生机构综合评价模式应用不平衡

我国持续推进综合评价模式应用,且合理规划综合评价监管制度的发展方向,但各省份综合评价模式推进不一致,开展不平衡,在不同地区、类型的医疗卫生机构中表现尤为明显^[5],例如不同地区被纳入综合评价范畴的机构数量不一致,尤其是新疆地区参评数量最少,从信息报告系统中导出的结果显示,2021年新疆地区仅有158家医疗卫生机构被纳入

检查,与参评数量为60 116家的山东省差距甚大。

2. 基层医疗卫生机构对传染病防治重视度不高

传染病防治在医疗卫生机构涉及的内容专业性较强,且基层医疗卫生机构具有构成复杂、数量多、分布广、规模小和管理水平参差不齐等特点。从近几年的综合评价数据分析结果可以看出,基层医疗卫生机构尤其是乡镇卫生院和村卫生室,对于综合评价模式的理解度不高,存在不同程度传染病防治管理意识淡薄、传染病防治人力不足和专业水平不高等问题^[14]。

四、基于SWOT分析的综合评价模式 持续推进建议

根据综合评价模式所面临的内外部环境,全面分析上述优势、劣势、机会和威胁四个方面,制定出SO,WO,ST,WT四种发展策略,见表1。

表1 我国医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价模式的SWOT分析矩阵

分类	内部优势(S)	内部劣势(W)
外部机会(O)	把握时代机遇,完善法律法规,健全信息报告系统,提高综合评价效率(SO)	把握政策红利,优化评价作用与价值,提升信息系统功能,助力“互联网+卫生监督”发展(WO)
外部威胁(T)	加大政策倾斜,健全综合监管结果协同运用机制,完善人力资源配置(ST)	取长补短,借鉴先进力量,增加财政支持,提高综合监督管理能力(WT)

(一)SO发展战略——增长型战略

结合国家疾病预防控制局关于“组织拟订传染病预防控制及公共卫生监督的法律法规草案、政策、规划、标准,负责疾病预防控制网络和工作体系建设”的职责任务,完善传染病防治法律法规和标准体系建设。健全综合监管信息系统^[15],建立方便高效的数据分析系统,应用大数据对综合评价结果进行评估、预警,提高传染病防治综合评价效率,以此不断巩固传染病防治在医疗卫生机构监管体系中的作用与地位^[16]。

(二)WO发展战略——扭转型战略

把握国家疾病预防控制局成立为综合评价模式带来的发展契机,结合医疗卫生机构工作实际,加强指标的可操作性,严格落实评价结果的应用。重视传染病防治信息化建设,优化信息报告系统,开发和提升信息系统功能,从评价结果数据录入、汇总分析、监测预警和结果查询等环节着手完善功能。一是完善信息系统中各省份的本底信息,以便

查询各地综合评价模式推进情况;二是增强系统的统计分析功能,弥补现阶段无法导出各地区现场检查评价结果以及八大项检查项目中具体检查内容完成情况的弊端,以提高评价结果的有效利用率,便于各地卫生监督部门针对薄弱环节进行整治;三是提升信息报告系统自检功能,对错误信息及时进行提醒,同时改善基层数据化建设相对落后的情况,做到国家与地方数据及时更新并同步信息,以提高信息报告系统运行速度。以“互联网+卫生监督”为支撑,通过完善信息报告系统功能,提高评价结果数据利用率,以充分发挥综合评价模式在医疗卫生机构传染病防治中的作用^[5]。

(三)ST发展战略——多元化战略

首先,建立综合监管结果协同运用机制。建立健全综合评价结果与医疗卫生机构日常监管、信用评级等的挂钩机制,以及与其他有关部门的信息共享及联动惩戒机制,推进综合评价结果统筹运用。其次,全面推行医疗卫生机构自评报告制度^[12],强化主体责任意识。最后,加强人才队伍建设。通过微信公众号、微博及抖音等网络交流平台,创新性地开展以“传染病防治知识及监督检查要点重点”为核心内容的线上培训与交流,及时宣传普及传染病防治卫生监督最新知识与相关资源信息,提高卫生监督员基本知识素养,促进其监督管理能力与效率的双提升,打造专业化的综合监管队伍。

(四)WT发展战略——防御型战略

首先,以问题为导向,创造帮带环境,由国家卫生健康委综合监督局牵头,联合各地各级卫生监督部门,构建不同地区、类型医疗卫生机构之间的学习桥梁,发挥“以好带差”作用,谋求共同进步的效果。其次,提高医疗卫生机构对传染病防治监督管理的重视程度,增强其传染病防治法律意识^[17]。最后,综合评价监督的重点在基层医疗卫生机构,必须加强对基层医疗卫生机构的监督管理力度,督促基层医疗卫生机构开展传染病防治知识及法律法规学习,定期开展综合评价自查,以及时发现本单位传染病防治监督管理的不足之处并积极整改。

参考文献

- [1] 妥佳,张伟力,赵增,等. 传染病防治卫生监督 向精细化迈进[J]. 中国卫生,2019(5):57-58
- [2] WANG J,WANG Z F. Strengths, weaknesses, opportunities and threats(SWOT) analysis of China's prevention and control strategy for the COVID-19 epidemic[J]. Int J Environ Res Public Health,2020,17(7):2235
- [3] 妥佳,张伟力,赵增,等. 找准重点风险 锁定重点监督——传染病防治分类监督综合评价[J]. 中国卫生,2019(5):55-56

- [4] 朱冬梅,周文奎,方新立. 周口市医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价试点工作效果分析[J]. 河南预防医学杂志,2018,29(2):156-159
- [5] 刘也良,郭晓薇. 传染病防治分类监督综合评价列出今年重点[J]. 中国卫生,2019(7):93
- [6] 王姣. 合肥市医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价试点工作效果分析[J]. 公共卫生与预防医学,2019,30(6):33-36
- [7] 国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见[J]. 中华人民共和国国务院公报,2019(27):4-8
- [8] 黄亮,张冬梅,张继荣,等. 安徽省基层医疗卫生机构医疗废物管理评价[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2019,19(3):214-217
- [9] 黄平,王文婷,程港镁,等. 基于PEST-SWOT模型的县域医疗卫生共同体发展策略探讨[J]. 中国农村卫生事业管理,2022,42(7):502-505,520
- [10] 夏丽波,宁波,汤文焯. 浅析大连市医疗卫生机构传染病防治分类监督综合评价工作[J]. 中国卫生法制,2020,28(6):101-104
- [11] 国务院办公厅关于改革完善医疗卫生行业综合监管制度的指导意见[J]. 中国卫生监督杂志,2018,25(5):414-418
- [12] 国家卫生健康委办公厅关于印发《三级医院评审标准(2020年版)实施细则》的通知[J]. 中华人民共和国国家卫生健康委员会公报,2021(10):33
- [13] 徐健. COVID-19疫情给其他传染病防治带来的挑战与机遇[J]. 现代预防医学,2021,48(5):777-780,798
- [14] 李振坤,张冬梅,马志鑫,等. 安徽省基层医疗卫生机构疫情报告质量评价[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2021,21(5):429-434
- [15] 沈灵智,何寒青,李娜,等. 突发公共卫生事件中公共服务现状的SWOT分析——以新冠肺炎疫情为例[J]. 中国农村卫生事业管理,2021,41(10):734-739
- [16] 苏晓斌,王玲,牛婧娜,等. 利用大数据信息指导医疗机构传染病防治监督管理工作[J]. 山西医药杂志,2021(14):2141-2142
- [17] 张毅,魏晓媛. 2020年山西省传染病防治国家随机监督检查结果分析[J]. 中国卫生监督杂志,2021,28(5):460-464

(本文编辑:姜鑫)

SWOT analysis of comprehensive evaluation mode for infectious diseases classification and supervision in medical and healthcare institutions in China

SHEN Huiyan¹, HUANG Qian¹, LI Zhenkun¹, MA Zhixin², ZHANG Dongmei¹

1. School of Health Management, Anhui Medical University, Hefei 230032;

2. General Supervision Agency, the Health Commission of Anhui Province, Hefei 230061, China

Abstract: The comprehensive evaluation mode of the classified supervision and control of infectious diseases was an innovative measure to improve the level of supervision and management of infectious disease prevention and control in medical and health institutions at this stage in China. Since the pilot of this model in 2014, it has not only achieved remarkable results but also exposed the problems in the supervision and management of infectious diseases in China's medical and health institutions. On the basis of summarizing the current situation of the implementation status of the comprehensive evaluation model, this paper analyzed the current situation and progression of the mode by using the SWOT (strengths weaknesses opportunities threats) method for strategic management. This study also discussed the strengths, weaknesses, opportunities and threats of the internal and external environment faced during the development of the model. It also proposes development strategies and policy recommendations according to the SWOT analysis matrix to provide a reference for effectively improving the level of the supervision and management of infectious disease prevention and control.

Key words: medical and healthcare institutions; infectious disease control; classified supervision; comprehensive evaluation; SWOT analysis