

# “卫十一项目”县乡镇卫生院绩效管理情况的调查分析

康琦<sup>1</sup>,徐芬<sup>2</sup>,董昀球<sup>1</sup>,黄婷婷<sup>1</sup>,王莹莹<sup>1</sup>,陈家应<sup>1</sup>

(1.南京医科大学医政学院,江苏 南京 210029;2.江苏建康职业学院,江苏 南京 210029)

**摘要:**为推进乡镇卫生院的绩效管理,对“卫十一项目”县乡镇卫生院绩效管理的情况进行了专题调研,通过对项目县绩效管理政策文件的梳理,对部分乡镇卫生院负责人绩效管理认知情况的问卷调查以及县乡两级相关负责人的深入访谈,了解了乡镇卫生院绩效评价的内容、主体、频率、方法以及激励机制,最后提出了有关政策建议。

**关键词:**乡镇卫生院;绩效管理

**中图分类号:**

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-0479(2013)03-215-004

**doi:** 10.7655/NYDXBSS20130306

2009年,国家新一轮医改启动,此轮医改明确了政府主导基层医疗卫生服务,要建立覆盖全体居民的基本医疗卫生制度。经过这几年的改革、发展,随着政府对农村基层医疗卫生机构投入的增加和新农合筹资水平的提高,困扰农村卫生发展的资金问题正在逐步得到解决,但是新的问题也伴随而来,如卫生机构管理者和服务提供者因失去经济压力而不再积极开展服务等<sup>[1]</sup>。为了提高政府投入的效率,改善卫生院的积极性,并进一步提高其质量,改善其绩效,以满足农村居民的基本医疗卫生需求,许多地方卫生行政部门都在积极探索对乡镇卫生院实施绩效评价、绩效管理。

绩效管理也是“世行贷款/英国赠款中国农村卫生发展项目”(卫十一项目)中的一项重要活动,其不仅会影响卫生服务机构的质量和效率,同时也会影响到新农合基金的使用效率和基本公共卫生服务的提供。为此,本课题组于2011年8月对“卫十一项目”中的部分项目县进行了乡镇卫生院绩效管理开展情况的专题调研。

## 一、对象与方法

选取“卫十一项目”中14个县,收集这些县关于乡镇卫生院绩效管理的政策文件,对这些政策文件

进行梳理、归纳、总结,了解各县对乡镇卫生院绩效评价的内容、绩效考核的方法和程序以及相应激励机制的设计情况等;设计绩效管理评价问卷,调查重庆九龙坡、陕西眉县、青海大通、甘肃会宁和河南汝州5个县乡镇卫生院负责人对绩效管理、绩效评价的认知情况;对上述5个县的县、乡两级相关管理人员开展深入访谈,进一步了解绩效管理的开展情况。问卷资料运用EpiData3.1软件建立数据库双录入,并采用SPSS16.0统计软件进行描述统计。

## 二、结果

### (一)绩效评价内容

14个县均设计了数量不等的绩效考核指标体系(表1)。有些县的指标不到50个,有些则多达100个以上。所有的绩效考核指标体系基本都包括了综合管理(主要包括内部管理、村卫生室一体化管理、新农合管理等)、基本医疗服务、公共卫生服务和社会满意度等方面的内容。认知评价调查显示,负责人认为目前的考核指标中最大的两个问题就是指标过于繁杂和指标难以准确测量,反映以上问题的负责人比重分别为54.3%和53.2%。

### (二)激励机制设计

#### 1. 经济激励

**基金项目:**国家自然科学基金项目(71173117),世行贷款“卫十一项目”

**收稿日期:**2013-03-14

**作者简介:**康琦(1988-),男,江苏无锡人,硕士研究生;陈家应(1962-),男,安徽舒城人,教授,研究方向为卫生服务研究,通信作者。

表1 14个项目县乡镇卫生院机构绩效考核一级指标及分值

项目县	一级指标(维度)	数量	总分
山西泽州	经费投入与使用、人员结构与岗位设置、基础设施建设与医疗设备使用、医疗质量与管理、公共卫生服务与效率、基本医疗与规范医疗、乡村卫生服务一体化管理、卫生院文化建设、群众评价与监督	9	200
山西榆社	基本医疗服务、公共卫生服务、新型农村合作疗、乡村卫生服务一体化管理、人事财务管理、院内环境与管理、群众评价与监督	7	100
黑龙江富锦	基本医疗服务、公共卫生服务、新型农村合作疗、乡村卫生服务一体化管理、人事财务管理、院内环境与管理、群众评价与监督	7	100
黑龙江甘南	基本医疗服务、公共卫生服务、新型农村合作医疗、一体化管理、医院管理、群众评价与监督	6	100
江苏高淳	行政管理、财务管理、服务质量、服务数量、基本药物、费用控制、公共卫生服务、村卫生室管理与新农合、社会评价	9	1 000
江苏高邮	综合管理、人事管理、基本医疗服务、基本公共卫生服务、重大公共卫生服务、财务经济管理、行风建设、社会评价、基本药物制度、加分项目	10	1 000+
河南息县	基本医疗服务、公共卫生服务、新型农村合作医疗、院内环境与管理、群众评价与监督、人事财务管理	6	100
河南汝州	基本公共卫生服务、基本医疗服务、卫生质量管理、人力资源管理、投入与经费使用、后勤保障、行政管理	7	100
重庆九龙坡	基本公共卫生服务、基本医疗服务、满意度、镇村医疗机构一体化管理、机构发展和运行保障、加分项目	5	1 000+
重庆黔江	行政绩效、业务绩效、满意度、运行保障	4	100
陕西眉县	卫生资源配置、公共卫生服务、基本医疗服务、综合管理、公众评价	5	300
甘肃会宁	院内管理与建设、基本医疗服务、公共卫生服务、中医药服务、群众评价与监督	5	100
青海大通	公共卫生服务、基本医疗服务、卫生院管理、满意度	4	2 000
青海乐都	公共卫生服务、基本医疗服务、综合管理、综合评价	4	100

14个县都将绩效考核结果与拨付给卫生院的相关经费挂钩,挂钩形式主要有三种:按等级、按分数、等级和分数相结合。其中,按分数挂钩的形式对指标、得分方式的制定要求显然较高,所以目前仅有重庆九龙坡采用此形式。按等级挂钩的方式则比较粗放,目前有7个县(江苏高邮、河南汝州、重庆黔江、陕西眉县、甘肃会宁、青海大通、青海乐都)采取此办法,其余6个县(山西泽州、山西榆社、黑龙江富锦、黑龙江甘南、江苏高淳、河南息县)则以等级为基础,在相应等级区间内再按分数区分。

除了山西泽州外的13个县中,9个县(山西榆社、江苏2县、河南息县、重庆2县、陕西眉县、甘肃会宁、青海乐都)的机构考核结果与卫生院的人员工资挂钩;8个县(黑龙江甘南、江苏高淳、河南2县、重庆2县、青海2县)的考核结果与公共卫生经费挂钩;青海大通卫生院考核结果还与新农合对其每季度住院费用报销总额的10%挂钩;另外还有6个县(黑龙江2县、河南2县、甘肃会宁和青海乐都)的考核结果与政府的其他专项补助挂钩。

## 2. 非经济激励

各地采用的非经济激励措施可见表2,14个县中有11个县的绩效考核结果与卫生院负责人的职

务任免挂钩;有3个县的考核结果与机构评优挂钩;青海大通卫生院机构考核结果还与机构的新农合定点资格挂钩。

表2 14个项目县乡镇卫生院机构绩效考核涉及的非经济激励机制

项目县	激励机制
山西泽州	无
山西榆社	无
黑龙江富锦	负责人职务任免
黑龙江甘南	负责人职务任免
江苏高淳	机构负责人绩效工资的依据;机构负责人年度考核和任免的依据
江苏高邮	机构负责人绩效工资的依据;机构负责人年度考核和任免的依据;机构人员优秀比例的确定
河南息县	机构负责人及领导班子成员奖金罚金依据,机构负责人职务任免
河南汝州	机构评优、机构负责人诫勉、机构负责人职务任免
重庆九龙坡	机构负责人任职聘用考核依据;机构负责人绩效工资发放的依据
重庆黔江	机构负责人绩效工资的依据;机构负责人年度考核和职务职称晋升
陕西眉县	评选先进单位、负责人评选先进个人及职位任免
甘肃会宁	机构评优、机构负责人诫勉、机构负责人职务任免
青海大通	新农合定点医疗机构资格、负责人职务任免
青海乐都	负责人工资发放依据

### (三)绩效考核主体

14个县均在县政府领导下,在省、县项目专家的指导下,由县卫生局成立乡镇卫生院的绩效考核小组,小组成员一般包括卫生局主管和分管领导、县级医疗机构负责人和(或)部分临床医学专家、县疾控中心负责人和(或)县合管办负责人。其中有6个县邀请了财政部门和人社部门参与到对乡镇卫生院的绩效考核。有3个县另外还成立了专家技术小组,考核时从中抽取专家参与考核。此外,通过认知调查还发现,5个县卫生院中31.6%的负责人希望财政部门能参与考核,22.1%的负责人希望有第三方参与考核。

### (四)绩效考核频率

13个项目县中(黑龙江甘南文件中没有明确考核频率的规定),9个区县半年考核1次;重庆九龙坡及青海大通按季度考核;江苏高淳及重庆黔江则每年考核1次。

### (五)绩效考核方法

所有项目县的考核小组主要通过查阅资料、现场检查、调查访谈、听取汇报和展开座谈会等方法对机构进行考核。许多卫生行政部门负责人都表示非常重视绩效考核,但同时也表示考核负担很重,有的县甚至反映“所有卫生院一遍考核跑下来花了近一个月”。而有的卫生院负责人也表示“接受考核需要许多人配合,有时会影响日常医疗服务的开展”。

## 三、讨论与建议

### (一)绩效管理的核心目标是持续改进

整体上,项目县卫生行政部门对乡镇卫生院实施绩效管理都做了有益的探索,有些县开展情况良好,但是各县对绩效管理的认识还存在或多或少的不足。主要表现在:各县虽然都制定了相应的绩效管理、绩效考核政策和实施办法,也实际开展了绩效考核,但是却普遍缺乏考核结果的总结以及相应的改进报告。绩效管理最核心的目标就是持续改进,而要使卫生院持续改进,仅仅有考核、激励是不够的。通常,绩效管理的过程被看做是一个循环,可以将其分为绩效计划、绩效实施、绩效考核和绩效反馈四个环节<sup>[2]</sup>。所以管理者必须要重视每个环节,建立持续改进的绩效管理模式,并注意时刻与管理对象沟通,这样才能形成绩效管理的良性循环,实现绩效的持续改进。

### (二)合理设计绩效评价指标体系

绩效评价指标体系是绩效管理中的一个重要工具。虽然目前各县制定的绩效考核指标基本涵盖了

卫生院运行的方方面面,但是从其具体维度的设计可以发现,许多指标体系的逻辑结构还比较混乱,这实质上也是对乡镇卫生院功能使命认知上的不足。建立乡镇卫生院绩效评价指标体系应该遵循一定的理论框架,明确构建的目标和原则,遵循合理的逻辑结构。目前为了更便于各地卫生行政部门开展考核,指标体系可以围绕卫生院的职能来构建,即以综合管理、基本医疗服务和公共卫生服务为三大维度。具体服务维度则从质量、效率、效果方面展开。

目前的指标体系还有一个主要问题就是指标过于繁杂。这不仅增加了评价主体的工作量,同时也会增添评价对象的负担;另一方面,过多的指标体系也给其应用带来了难度,进而影响了评价结果。其实仔细分析不难发现,目前许多指标是类似的或者说相关的,比如,慢性病患者随访率和规范管理率,显然后者的要求更高更全,所以,慢性病开展较差的地区就可以只用随访率,因为规范管理率的区分性不会太高,而随着相关工作的推进和改善,再纳入规范管理率。可见,如果不根据实际情况分析甄选,一味单纯地把各个指标都纳入评价体系,就会给评价带了很多重复工作,降低了绩效评价的“性价比”。

### (三)绩效考核方法要简化

虽然绩效管理是一项现代的专门的管理方法,但制定绩效管理方案时不应脱离、分割于日常传统的管理活动,应该将日常管理与绩效管理相结合。卫生管理部门应该将阶段性考核和日常监管有机结合,通过日常监管收集考核资料,这样既可以保证考核信息的客观准确,又可减少不必要的重复检查,以免增加考核主体和考核对象的负担。而信息系统在机构日常运行和监管考核中起着非常重要的作用<sup>[3]</sup>,有条件的地区应进一步开发完善信息系统,尽可能保质保量地覆盖考核内容。此外,目前因为涉及到公共卫生服务经费的拨付,许多地区都有专项的公卫考核,所以对于卫生院机构考核中的公共卫生服务维度就可以借鉴专项考核的结果,避免工作的重复性。

### (四)进一步完善激励机制

激励机制是绩效管理的重要手段,没有激励机制,绩效管理很难取得实质效果。因此,合理设计激励方案,对绩效管理意义重大。激励措施一般有两类,即经济激励(按绩效支付)和非经济激励。以往政府对于卫生院的补助较少,补助的发放往往不用经过太多的评估。而随着政府补助和新农合支付占卫生院收入比重的增加,如何保证这些投入的效果,如何保证服务的质量、效率并合理控制费用,将变得越来越重要,而这就需要管理部门设计科学的经费支

付方式。按绩效支付是根据绩效考核结果差异化地拨付相关经费,通过不同的激励以促进支付对象改善质量、改善绩效。目前,项目县经济激励(按绩效支付)的力度差距较大,有些力度很小的地区可能很难产生有效的激励作用。因此各地区卫生管理部门需要在明确考核是为了提高绩效而不是扣钱的基础上<sup>[4]</sup>,加大经济奖惩力度,以促进卫生机构加强管理、改善质量、提高效率的积极性。今后随着绩效管理的不断成熟,各地区也应进一步设计精细的经济激励方案,以进一步发挥激励机制的作用。另外,有研究表明,非经济激励对于调动农村地区医生工作积极性有明显作用<sup>[5]</sup>。所以,进行激励设计时,应高度重视非经济激励措施,具体可以将机构绩效考核结果与院长的任免、单位的荣誉称号、分配职称晋升的指标等挂钩。

#### 参考文献

- [1] 陈家应. 基层卫生机构绩效管理相关问题探讨[J]. 卫生经济研究, 2012(5):46-49
- [2] 戚海峰, 赵晓民, 杨 阳. 绩效管理中容易被忽略的“软因素”[J]. 科技管理研究, 2010, 30(7):214-215, 220
- [3] 冷 锴. 试论信息技术在医院绩效管理中的应用[J]. 南京医科大学学报:社会科学版, 2010, 10(4):303-305
- [4] 郇 藏. 绩效考核如何实施更有效[J]. 人力资源, 2008(23):53-55
- [5] 杜修立, 俞 樵. 农村医疗机构医生激励问题研究:基于金华农村地区的实证分析[J]. 中国卫生经济, 2010, 29(11):52-54

## Survey and analysis on performance management toward township health centers of counties implementing health XI project

Kang Qi<sup>1</sup>, Xu Fen<sup>2</sup>, Dong Yangiu<sup>1</sup>, Huang Tingting<sup>1</sup>, Wang Xuan<sup>1</sup>, Chen Jiaying<sup>1</sup>

(1. School of Health Policy and Management, Nanjing Medical University, Nanjing 210029; 2. Jiangsu Jiankang Vocational College, Nanjing 210029, China)

**Abstract:** Township health centers (THCs) of counties implementing health XI project were surveyed to promote performance management. Policies on performance management were summarized. The questionnaire investigation of all THCs' principals on the conditions of performance management was performed. Directors of health bureau and some THCs were interviewed. The contents, subject, frequency, methods and motivational mechanism of performance evaluation were comprehended through the above methods. In the end, several policy recommendations were put forward.

**Key words:** township health center; performance management