

# 我国社区卫生服务机构绩效考核新进展研究

徐芬<sup>1</sup>,王宁<sup>1</sup>,段沁江<sup>1</sup>,康琦<sup>2</sup>

(1. 江苏建康职业学院卫生事业管理与公共卫生系, 江苏 南京 210029; 2. 复旦大学公共卫生学院, 上海 200433)

**摘要:**目的:了解我国社区卫生服务机构绩效考核新情况和新进展,总结指标筛选方法、评价方法和维度,为社区卫生机构绩效考核的发展提供借鉴。方法:对我国1997~2010年4月和2010年5月~2013年8月期间的社区卫生服务绩效考核文献进行分析和比较。结果:财政部门参与程度大幅提高,院校科研单位与医疗卫生机构或卫生行政单位合作加强;考核主体更为完善,利益相关者共同参与绩效考核工作逐步被接受和运用;评价方法向方便实用发展,考核维度更契合社区卫生服务功能定位和特点;考核结果运用更为科学。结论:我国社区卫生服务绩效考核工作正在不断成熟和完善。

**关键词:**社区卫生服务机构;绩效考核;方法

中图分类号: R197

文献标识码: A

文章编号: 1671-0479(2013)06-527-004

doi: 10.7655/NYDXBSS20130610

2006年《国务院关于城市社区卫生服务的指导意见》和2009年《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》推动社区卫生服务绩效考核逐步深化发展,近年来社区卫生服务的综合改革也在不断进行。我国社区绩效考核发展规律、进展和趋势是我们进一步完善社区卫生服务绩效考核必须研究的问题。

随着社区卫生服务机构绩效考核在各地的全面开展,国内也出现了许多该主题的研究。2011年成都中医药大学李理想等在《我国社区卫生服务机构绩效考核发展研究》中对我国1997~2010年4月的社区卫生服务绩效考核文献进行了比较详细的分析<sup>[1]</sup>。本着对社区卫生服务研究连续性、发展性和动态性的原则,本文对2010年5月~2013年8月社区卫生服务绩效考核文献进行分析,通过两个阶段文献的对比,发现社区卫生服务机构绩效考核新情况和新进展,为社区卫生机构绩效考核的发展提供借鉴。

## 一、资料与方法

**文献纳入与排除标准:**纳入自2010年5月起在

国内中文期刊公开发表的以“社区卫生服务绩效考核”为主题的文献。排除内容不涉及社区卫生服务绩效考核、重复发表以及发表时间不明确的文献。

**文献检索:**以社区卫生/绩效/考核/考评/评价等为主题词,检索维普中文期刊数据库、中国知网和万方数据库,检索时间均设定为2010年5月~2013年8月,收集我国有关社区卫生服务机构评价和绩效考核的文献。

研究方法有定量研究和定性研究。定量研究中根据研究目的对文献进行分析,主要包括:①文献特征:主题类别(即方法研究、理论探讨、现状分析);②作者特征:作者身份背景(即大专院校及科研单位、医疗卫生机构、卫生行政部门、财政部门、其他);③内容特征:包括建立绩效考核体系的指标筛选和权重确定方法、评价方法、统计某一方法使用频数占总文献的比例。定性研究为对有关社区卫生服务机构绩效考核体系建设的文献进行内容提取,包括研究对象、考核主体、被考核对象、考核方法、考核时间、考核体系及考核内容等<sup>[1]</sup>。考核指标数据采用SPSS13.0统计软件进行卡方检验,以 $P \leq 0.05$ 为差异有统计学意义。

**基金项目:**江苏省卫生厅科技项目(Z201007)

**收稿日期:**2013-09-24

**作者简介:**徐芬(1978-),女,江苏宿迁人,硕士,讲师,研究方向为基层卫生服务。

## 二、结果与分析

检索出中文文献 89 篇。根据纳入与排除标准,排除 45 篇文献,最终选定 44 篇。

### (一)关注度分析

对研究者进行分析,2010 年 5 月~2013 年 8 月期间不同身份研究者对社区绩效考核的关注度也有差别。大专院校及研究机构的学者对这一领域关注度最高,在总检出文献中占 61.36%。其次是医疗卫生机构管理者和卫生行政部门,在总检出文献中分别占 29.55%和 22.73%。不同身份研究者的关注度的排序与李想等的研究类似。与之比较,2010 年 5 月~2013 年 8 月期间的研究者情况也有相应变化。一是财政部门的参与不断深入,这与财政部门在社区绩效考核中涉及财政经费投入有关。二是 23.08% 的文献是由院校科研单位与医疗卫生机构或卫生行政单位合作完成的,这种合作把院校科研单位具有的理论方法优势与医疗卫生机构或卫生行政单位具有的工作实践优势有机结合,所制定的绩效考核方案更具科学性和适应性。

在研究类别上,2010 年 5 月~2013 年 8 月期间,现状分析所占比例最大,占总文献的 52.27%。其次是方法研究和理论探讨,所占比例分别为 38.64%和 9.09%。李想等研究期间(1997~2010 年 4 月),方法研究所占比例最大,达到 36.67%,这反映出两个阶段文献的研究重点有所不同。研究者的研究视角发生较大变化的主要原因是 2006 年《国务院关于城市社区卫生服务的指导意见》出台后,国内相关领域管理者和学者开始关注社区卫生服务绩

效考核这个新问题,所以大量学者开始进行方法研究。而至 2010 年,大多数地区已经开展了社区卫生服务绩效考核,所以出现大量经验介绍或总结性的社区卫生服务考核现状分析类文献,这种变化体现出社区卫生服务绩效考核工作不断深入。

### (二)考核主体分析

2010 年之前,基层卫生机构的评价主体是上级卫生行政部门<sup>[1]</sup>,2010 年以后,改变由卫生部门“唱独角戏”的做法,考核主体更为完善。上海市嘉定区等地把社区卫生服务考核做成系统工作,卫生、发改、财政、人保等多个政府部门及区疾控、卫监、妇幼保健等多家机构共同参与<sup>[2]</sup>,利益相关者共同参与绩效考核工作逐步被接受和运用。2010 年 5 月~2013 年 8 月期间文献也显示出 2010 年以后财政部门对绩效的考核越来越专业,如江苏省财政厅有专门开发的社区卫生服务中心绩效评价软件<sup>[3]</sup>。

### (三)考核体系构建的方法学分析

在本次研究的文献中,有 16 篇文献对构建方法进行了详细描述。对 16 篇文献考核指标筛选及权重确定方法和考核体系的评价方法进行了归纳和统计。由表 1 可见,2010 年 5 月~2013 年 8 月期间,大多数研究者在指标筛选及权重确定时仍旧是定性方法和定量方法相结合,这与之前的研究结果类似。由表 2 可见,在评价方法的选择上种类较多,综合指数法使用的频率大幅提高,主要原因是此种方法使用较为简单,便于操作<sup>[4]</sup>。随着实施社区绩效考核的地区不断扩大,绩效考核已发展成常规工作,考核逐步向方便实用发展。

表 1 考核指标筛选及权重确定方法的使用率

考核指标筛选及权重确定方法	1997-2010 年 4 月使用率(%)	2010 年 5 月~2013 年 8 月使用率(%)	$\chi^2$ 值	P 值
数理统计方法	79.17	43.75	5.293	0.021
文献研究方法	58.33	43.75	0.819	0.366
德尔菲专家咨询法	54.17	56.25	0.017	0.897
专家会议法	33.33	37.50	0.073	0.787
访谈法	25.00	31.25	0.005	0.942
现场调查法	20.83	6.25	0.662	0.416

### (四)考核维度分析

2010 年 5 月~2013 年 8 月期间,社区卫生服务机构考核维度使用较多的仍然是投入—过程—结果、结构—过程—结果、财务目标—业务流程—顾客(患者)—创新与学习即平衡记分卡等,这与之前的研究情况类似。此外,一些学者和管理者也开始探索新模式。

#### 1. 服务数量—服务质量—服务效果—满意度

类似的模式

华中科技大学<sup>[5]</sup>和天津大学<sup>[6]</sup>提出效率—质量—功能体现—反应性—满意度模式,这类模式体现出对社区卫生服务机构功能、对患者以及机构效率和质量的重视。同时这与政府的绩效考核导向也是基本一致的(2009 年卫生部部长陈竺指出要建立以服务数量、服务质量、服务效果和居民满意度为主要指标的社区卫生服务机构绩效考核办法)。

表2 建立考核体系评价方法的使用率

考核体系评价方法	1997-2010年4月使用率(%)	2010年5月~2013年8月使用率(%)	$\chi^2$ 值	P值
综合指数法	4.17	56.25	11.250	0.001
平衡记分卡	20.83	6.25	0.662	0.416
层次分析法	12.50	18.75	0.008	0.928
模糊综合评价法	12.50	6.25	0.012	0.914
TOPSIS法	12.50	12.50	0.000	1.000
加权评分法	8.33	6.25	0.000	1.000
秩和比法	8.33	12.50	0.000	1.000
洛伦兹曲线和基尼系数	4.17	6.25	0.000	1.000
未明确提示评价方法	16.67	12.50	0.000	1.000

### 2. 改良绩效考核维度

有些学者结合社区卫生服务机构的特点把平衡记分卡维度更改为居民维度、资源维度、内部运营维度和创新及学习等<sup>[7]</sup>,使其更符合社区卫生服务特点。

### 3. 按照职能划分模式

目前我国部分地区社区卫生服务机构按照公共卫生服务、基本医疗服务和重点工作等职能来划分绩效考核维度,具有很强的导向性,有利于落实社区卫生服务机构的职能<sup>[2]</sup>。

### (五)考核结果运用分析

在考核结果运用方面,本研究与之前的研究在绩效考核结果的运用上主要体现在三个方面:一是为社区经费补偿提供依据,二是为卫生行政部门对社区卫生服务发展规划管理提供依据,三是为社区卫生服务机构进一步改进绩效提供依据。2010年以后的考核结果运用也在不断发展和完善,主要体现在以下三个方面:①实施社区卫生服务机构绩效考核,更强调履行社区卫生服务机构的职能,促进社区卫生服务发展,改善和提高居民健康水平,而不是仅仅把绩效考核当成政府补助的依据<sup>[8]</sup>;②提出绩效管理PDCA循环模型(plan, do, check, action),运用PDCA循环系统,实现有效沟通,持续改进,提高绩效,实现考核的目标<sup>[9]</sup>;③一些管理者和学者提出应经济激励和非经济激励相结合<sup>[10]</sup>,更有利于形成一种有效的长期激励机制。

## 三、结 论

本研究通过对以上五个方面与之前的研究进行比较分析,反映出我国社区卫生服务绩效考核工作的新情况和新进展,也反映出我国社区卫生服务绩效考核工作正在不断成熟和完善。

(一)社区卫生服务机构绩效考核的重要目标是促进社区卫生服务机构履行职能

对考核结果分析发现,随着考核与政府补助挂钩之后,一些地区出现为了补助而考核的误区<sup>[9]</sup>,但

随着考核的不断深入,越来越多的学者和管理者认识到绩效考核的目的和意义,履行社区卫生服务机构职能的必要性和重要性。

(二)社区卫生服务机构绩效考核逐步契合社区卫生服务特点,考核方法向方便实用发展,考核结果运用更为全面

2010年5月~2013年8月期间,出现了以公共卫生服务与基本医疗服务为主要考核维度的考核模式,以及改良的平衡记分卡作为考核模式,这些体现出考核向契合社区卫生服务功能定位和特点发展。根据考核体系构建的方法学分析,发现研究者倾向选择简单和便于操作的考核方法。经济激励和非经济激励相结合的方式被广泛认同,考核结果运用更为全面有效。

### (三)利益相关者共同参与绩效考核工作

2010年5月~2013年8月期间的考核主体不断完善,部分地区的考核由卫生、发改、财政、人保等多个政府部门及区疾控、卫监、妇幼保健等多家机构共同参与。财政部门参与程度大幅增加,院校科研单位与医疗卫生机构或卫生行政单位合作不断加强。

通过研究发现,目前我国社区卫生服务绩效考核可以分为三个阶段——2006年之前、2006~2009年和2009年以后,划分的关键点分别是2006年《国务院关于城市社区卫生服务的指导意见》和2009年《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》。自2001年起,有关社区卫生服务绩效考核相关文献开始出现,但数量极少,关注度还没有形成。2006年研究者对社区卫生服务绩效考核的关注度有了大幅度提高,但从考核方法、考核维度和指标等方面来看,此阶段的社区卫生服务绩效考核更多是借鉴和模仿企业、政府或医院的绩效考核体系;2009年又形成研究热潮,这段时期社区卫生服务绩效考核更多地关注社区卫生服务职能和特点,更具针对性。随着社区卫生服务绩效考核的不断深入,今后的发展趋势应该是更契合社区卫生服务的特点,针对

性和操作性更强,并成为政府对社区卫生服务机构常规有效的管理工具。

#### 参考文献

- [1] 李 想,景 琳.我国社区卫生服务机构绩效考核发展研究[J]. 中国卫生事业管理,2011,28(1):11-14
- [2] 高雪琴,顾惠文,谢 彬,等.上海市嘉定区社区卫生绩效考核的实践和探索[J].中国卫生资源,2011,14(4):204-206
- [3] 胡一河,计永昌.苏州市城市社区卫生服务财政支出绩效评估研究[J]. 中国初级卫生保健,2012,26(9):5-8
- [4] 樊 宏,吉华萍,杜宪明,等.应用综合指数法及秩和比法综合评价某市2008年~2010年的医疗服务质量[J]. 卫生软科学,2012,26(3):201-203
- [5] 张 玮.普陀区社区卫生服务机构绩效考核的实践与思考[J]. 社区卫生保健,2011,10(3):162-164
- [6] 郭滇华.博弈视角下的社区卫生机构政府投入绩效管理研究[D]. 天津:天津大学,2010
- [7] 李妍婷,冯学山.平衡计分卡在社区卫生服务绩效评价指标体系建立中的运用[J]. 中国初级卫生保健,2011,25(12):32-33
- [8] 尤川梅,王 芳,姚 楠,等.我国社区卫生服务机构绩效考核中的问题分析[J]. 中国卫生政策研究,2011,4(2):40-44
- [9] 刘新萍,李芳君,周 萍.石河子市社区卫生服务中心绩效考核的实践与思考[J]. 中国初级卫生保健,2010,24(11):18-19
- [10] 顾 典,邵海亚,程向前,等.南通市社区医生队伍现状分析与建议[J]. 南京医科大学学报:社会科学版,2011,11(4):269-271

## A study of the new progress in performance evaluation of community health service institutions in China

Xu Fen<sup>1</sup>, Wang Ning<sup>1</sup>, Duan Qingjiang<sup>1</sup>, Kang Qi<sup>2</sup>

(1. Department of Health Management and Public Health, Jiangsu Health Vocational College, Nanjing 210029; 2. School of Public Health, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** **Objective:** To investigate the new situations and progress in performance evaluation of community health service institutions in China, summarize screening and evaluating indicators and dimensions of assessment, and provide references for developing the performance evaluation on community health service. **Methods:** Literatures on performance evaluations of community health service institutions in China were studied, which were published during the periods from 1997 to April 2010 and from May 2010 to August 2013. **Results:** The financial sector participation had increased substantially. Cooperation between research institutions and medical and health institutions or administrative units had been enhanced. The assessment subject was more perfect. The mode that stakeholders involved in the performance evaluations work was gradually accepted and applied. The evaluation methods were more convenient and practical. Dimensions of assessment conformed better to the community health service functions and characteristics. The assessment results were applied more scientifically. **Conclusion:** The performance evaluation work of community health service in China continues to mature and perfect.

**Key words:** community health service institution; performance evaluation; method