

卫生规划评价

指导原则



世界卫生组织

日内瓦

一九八一年

卫生规划评价

指导原则



世界卫生组织

日内瓦

一九八一年

《 人 人 健 康 》 丛 刊 第 六 期

“HEALTH FOR ALL” SERIES, No. 6

ISBN 92 4 580006 7

© 世界卫生组织 1981年

按照《世界版权公约》第二份议定书的规定，世界卫生组织的出版物享有版权保护。要获得世界卫生组织出版物的部份或全部翻译的权利，应向设于瑞士日内瓦的世界卫生组织出版办公室提出申请。世界卫生组织欢迎这种申请。

本书采用的名称和陈述的材料，并不代表世界卫生组织秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其权限的合法地位，或关于边界或分界线划定的任何意见。

提及某公司或某制造商号的产品，并不意味着它们已为世界卫生组织所认可或推荐，而优于其它未提及的同类公司或产品的名称。

印 于 瑞 士

目 录

	页 数
执行提要	3
一. 序 言	5
二. 总原则	6
评价工作的目的	6
评价工作的困难	6
评价工作在卫生发展过程中的地位	7
评价工作的范围	7
评价工作的职责	9
评价工作的内容——主要特征	10
评价工作的次数	11
评价工作的指标和标准	11
情报支持	15
三. 卫生政策、规划、服务事业和机构的评价过程	16
评价程序	16
确定评价工作的主题	18
确保情报支持	18
检验适合程度	21
评价足够程度	22
检 查 进 度	24
评 价 效 率	24
评 价 效 果	26
评 价 影 响	27
提出结论和制订今后的行动方案	27
四. 国家卫生发展管理程序的评价	28

目 录

	页 数
执行提要	3
一. 序 言	5
二. 总原则	6
评价工作的目的	6
评价工作的困难	6
评价工作在卫生发展过程中的地位	7
评价工作的范围	7
评价工作的职责	9
评价工作的内容——主要特征	10
评价工作的次数	11
评价工作的指标和标准	11
情报支持	15
三. 卫生政策、规划、服务事业和机构的评价过程	16
评价程序	16
确定评价工作的主题	18
确保情报支持	18
检验适合程度	21
评价足够程度	22
检 查 进 度	24
评 价 效 率	24
评 价 效 果	26
评 价 影 响	27
提出结论和制订今后的行动方案	27
四. 国家卫生发展管理程序的评价	28

执 行 提 要

1. 评价工作的目的在于改进各项卫生规划，完善卫生规划的卫生基础结构，以及指导现今和将来各项规划的资源分配。评价工作是一套系统的工作方法，它可以总结经验吸取教训，借以改进当前的各项活动，并通过仔细选择今后的行动方案，搞好计划工作。因此，评价工作应该是一个连续过程，其目的是使各项卫生活动更加切合实际、效率更高、效果更好。开展评价工作，态度要坦率，善于提出建设性的批评，以期作出正确的判断。

2. 评价卫生规划乃是国家卫生发展管理程序的一份工作。国家卫生发展管理程序，系由一系列相互联系的活动组成，其中包括制订政策，制订规划，编制预算，各种服务事业和机构对规划的具体实施，评价工作，必要时对规划的重新制订，以及自始至终的情报支持。这一程序，在世界卫生组织出版的《支持二〇〇〇年人人健康战略的国家卫生发展管理程序》⁽¹⁾内，已作了全面阐述。至于评价工作在国家卫生发展管理程序中的地位，可见图一所示。（见后面第8页）

3. 评价工作的职责，应由国内负责发展和落实本国卫生发展管理程序工作的人员和部门担负。

4. 在评价过程中应当使用指标。这些指标不要死板一块，便于衡量情况的变化。此外还要采用准则。这些准则就是衡量各项行动的标准。如果没有合适的指标和准则，就应该对评价的活动提出恰如其分的问题。

5. 评价工作一定要得到有效、适宜而灵敏的情报的支持。

6. 评价程序可灵活运用，并按应用的条件作出变动。评价程序包括以下几个方面：

- 确定评价工作的主题
- 保证情报支持

(1) 《国家卫生发展管理程序：指导方针》日内瓦，世界卫生组织，一九八一年（《人人健康》丛刊第五期）。

- 检验适宜程度
- 评价确切程度
- 检查进度
- 评价效率
- 评价效果
- 评价影响
- 提出结论，并制订今后的行动方案

7. 第 8 页的表格指明了在实施国家卫生发展管理程序各项活动过程中对评价工作的运用情况。本文上一段所列的前两项活动——确定评价工作的主题及保证情报支持——都是所有其它各项工作的组成部分。

8. 上文第 6 段提及的各项评价活动，开展的次数可有所不同，对进度和效率的评价，时间间隔可以短一些，对效果和影响的评价，时间间隔可以长一些。

9. 下文论述的更为详细的指导原则，是评价工作同国家卫生发展管理程序完美结合的第一步。

10. 应当指明，这些评价工作的指导原则，目的是要满足所有会员国在一切公共卫生领域中的需求，因此从性质上必然是笼统的。然而，这些指导原则尽力阐明了一些方针，并尽力概括了一些适合不同国家和公共卫生领域的具体步骤。

一．序 言

1. 根据会员国的要求，世界卫生组织在一九七八年拟订了卫生规划评价暂行方针，供各国评价本国卫生规划和活动，并供世界卫生组织评价其各项协作规划。对第三十一届世界卫生大会认可的这些总方针，下文作了修订，便于把评价工作同国家卫生发展的整个管理程序结合起来。

2. 在国家卫生发展的管理程序中，评价工作是一项连续性的工作，它的目的主要是纠正和改进各项行动，使各项卫生活动更加切合实际，效率更高，效果更好。对此，开展评价工作，态度要坦率，善于提出建设性的批评，要乐于同专业同行，卫生系统和其它有关的社会经济系统内各级政策和业务部门的其他有关人士或团体，不管他们来自国家一级或国际一级，都要进行自由交往。

3. 评价工作指的是在精心估价和严格评议某一状况的基础上作出的判断，这种判断应引出切合实际的结论，并为今后的行动提出有益的方案。不应将评价看作司法意义上的“宣判”。作出的判断，必须以现有易得的和需要者人人都能得到的那种有效、适宜且灵敏的情报为依据。

4. 因此，对这些指导原则概述的评价程序，应当视为向评价工作提供一个系统性依据的模式。采用这种模式，会有助于将精力集中到所需的判断之上。

5. 应当指出，指导原则——尤如其词义那样——是供灵活应用的，不能把它视为一种拘泥的规范。开展评价活动时，必须使这些指导原则适应每种具体情况，要是提出的措施太刻板，其实用价值难免会受到影响。还必须指出，下文论述的各项指导原则，是将评价工作同整个管理程序完美结合的第一步。

二、总 原 则

评价工作 的 目 的

6. 评价工作是一套系统性的工作方法,它可以总结经验,吸取教训,借以改进当前的各项活动,并通过仔细选择今后的行动方案,搞好计划工作。它意味着要对一项规划和该项规划内各项活动的发展和实施等不同环节,规划的适合程度,规划的制订工作,规划的效率和效果,规划的费用以及有关各方对规划的接受问题,作出严肃认真的分析。

7. 可见,在卫生发展方面开展评价工作,其目的是完善各项卫生规划和卫生规划的部门机构,并指导现今和未来各项规划和部门机构的人源和财源分配。应该建设性地运用评价工作,而不要为昔日的行动辩解,也不要仅指出他们的不适当之处。关键要把评价工作视为有利于作出决定的一种工具。无论在业务部门或在政策部门,都要把评价工作同决策工作密切联系起来。评价工作的具体进程,完全同作出的结论一样重要,因为参加这项工作,往往能对评价中的活动有一个更好的了解,并对这些活动的实施工作以及对今后所需开展的任何活动,能采取更有建设性的措施。

评价工作 的 困 难

8. 任何领域的评价工作都是困难的,但卫生工作的评价有其独特的问题,这是由其活动的性质所致。卫生活动往往使人难以衡量预定的定量目标究竟已达到何等程度。因此,只要有可能,在可靠的数据情报的支助下,往往不得不作出定性分析。对卫生部门同其它社会经济部门之间错综复杂的相互关系,一定要加以考虑。卫生状况的变化,往往是由卫生部门以外的因素引起的,它使得评价工作,尤其是对效果和影响的评价更为困难。这就更有必要确定出可靠的灵敏指标,用来鉴定卫生状况的变化或卫生保健工作的进展情况。在收集这些指标方面的情报时,由此涉及的有关问题,会影响这些指标的灵活应用⁽¹⁾。

(1) 指标和情报收集方面的有关问题的细节,请参见《制订二〇〇〇年人人健康进度检查指标》,日内瓦,世界卫生组织,一九八一年(《人人健康》丛刊第4期)。

9. 经常遇到的另一个困难是, 如何对评价工作和评价结果当作有效的管理工具, 在原则上持有某些内在的抵触。自我辩解往往会引起抵制, 因为欲把评价工作说成缺乏足够的“科学性”, 无法为规划决策提供“可靠”的依据, 或者对采用的某些标准的适用程度提出质疑以推翻评价结果, 这都是不难做到的。

10. 国家卫生发展管理程序的目标, 是用合理和系统的方法来建立卫生体制。正如已经提及的刊物⁽¹⁾所述, 卫生规划的评价是国家卫生发展管理程序的一个组成部分。下文图介(见图1)显示了评价工作在整个管理过程中的地位。

评价工作
在卫生发
展过程中
的地 位

11. 为把评价工作当作管理过程的一部分活动加以开展, 每一国家必须作出何日开展评价工作的计划。例如, 在着手制订详细规划之前, 就得考虑对总体规划的制订工作作出评价。

12. 国家卫生体制多种多样, 各有奇异。因此, 国家卫生政策根据政治、经济和社会体制而不一。大多数国家都有发展本国卫生体制的计划, 有的比其它的更正规一些。有些国家为卫生规划确定了十分明确的目标和指标。所有国家都有各种类型的卫生服务和卫生机构, 也拥有不同种类的专业卫生人员和其它卫生工作者。

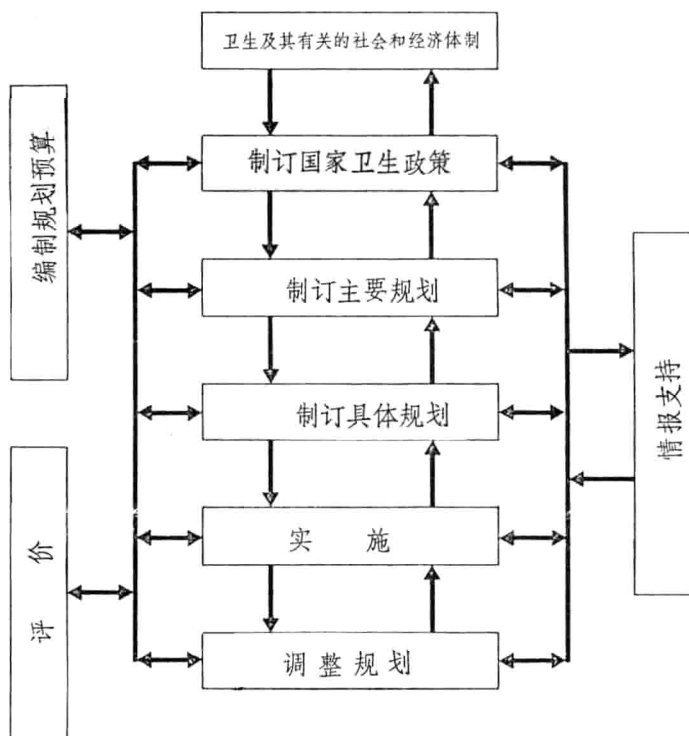
评价工作
的 范 围

13. 各国政府对卫生发展的兴趣越来越浓。在某些国家, 所有卫生保健都由政府提供; 在其他一些国家, 设有各类社会保险制度和健康保险制度, 有时由政府提供卫生保健, 有时由他们自己的卫生机构提供。此外, 有些国家的卫生保健是由自捐机构和私人部门提供的。

(1) 《国家卫生发展管理程序: 指导原则》, 日内瓦, 世界卫生组织, 一九八一年(《人人健康》丛刊第五期)。

圖 一

国家卫生发展管理程序



1 4. 这些方针提出的评价程序是综合性的, 对它必须作出修订方能适应各种各样的国家卫生体制。为了方便起见, 已采纳了这类体制的一个样板。

1 5. 在中等国家, 由政府领导的卫生体制的样板, 可包括地方一级、专区一级和中央一级的卫生部门。地方级卫生部门, 可负责提供初级卫生保健的某些基本服务或所有基本服务⁽¹⁾。在专区一级, 可设一个负责管理本专区所有卫生工作的专区卫生办事处, 建立一个设有门诊部药房的专区医院, 建一所公共卫生实验室, 办几所培养护士和辅助人员的学校。环境卫生工作, 有时可由专区卫生办事处负责管理, 有时由其它部门负责管理。在中央一级, 可由卫生部或类似机构负责制订卫生计划, 负责管理政府卫生工作和卫生机构, 负责管理某些环境卫生机构, 大型综合医院和专科医院, 医学院, 护士和其他专业卫生工作者学校及中央公共卫生研究所。

1 6. 多数国家的卫生体制正在发生深刻的变化。许多国家已运用了国家卫生发展管理程序或开展了类似活动, 毫无疑问, 一旦规划得到妥善制订, 这项工作就会促进评价活动的开展。其他国家将必须用其他方式来确定规划和有待评价的规划项目。针对规划的实施工作, 建立起卫生部门和卫生机构并对之管理, 往往显得极为重要, 从而需要对它作出各种具体的评价。

1 7. 就评价工作的职责而言, 应当把评价工作视为整个管理程序内各个步骤的一个组成部分来加以开展。这一原则就意味着: 在政策和业务部门负责发展和落实国家卫生发展管理工作的人员和机构, 也应负起对之作出评价的责任。 评价工作的职责

1 8. 因此, 话锋转到上面引述的样板上来时, 在地方一级责任就落到了负责初级卫生保健工作的人员身上。居民团体本身也应担负责任, 评价自己享有的服务是否恰当, 并评价居民团体成员对他们享受的卫生保健是否满意。在专区一级, 责任将由专区医院院长、公共卫生实验室主任、环境卫生部门负责人、各培训学校校长担负, 并最终由专区卫生官员负责。在中央一级, 将由各医院院长、医学和护士学校校长、中央公共卫生研究所、卫生部的规划处长、卫生总监和卫生部长负责, 并根据每一国家的具体情况, 还可由国家审计官、财政部长、议会或其他政府机构负责。

(1) 一九七八年阿拉木图会议《初级卫生保健》, 日内瓦, 世界卫生组织, 一九七八年(《人人健康》丛刊第一期)第4页, 第3段。

19. 各级部门担负的部份重要职责,是要确保同级部门或其它部门——无论是趋中央级或趋基层级——的有关人员和机构,都能对评价工作作出贡献,并使他们随时了解评价结果,及要求他们采取适当的行动。为了展开或保持这些人员之间所需的联络,上述工作是必不可少的。

20. 由于某些评价课题的性质可能是敏感的或持有争议的,所以,参与这项评价工作的所有个人或团体,可定期交流评价活动的情况和其结果。为便于开展这项活动,应当坚持目前的记录工作,记载重大的决定和方案,记录有关选择某一行动步骤的理由,并记录各项实际活动和这些活动产生的间接效果。

评价工作
的内容:
主要特征

21. 评价工作的内容,其主要特征有:

- (1) 适合程度,它系指执行的各项卫生政策,按其适应社会经济政策的要求来衡量是合理的;而各项规划、活动、服务事业或机构,按其适应人们的基本要求和符合社会卫生政策及重点的程度来衡量,证实这些规划、活动、服务事业和机构又是合理的。
- (2) 足够程度,系指对某些先前决定的行动步骤——诸如在制订总体规划时考虑的各种问题——予以足够重视。
- (3) 进度,它意味着对各项活动的现状同原订计划作出比较,鉴定成功和不足的原因,并指出纠正任何不足的措施。检查进度的目的,在于促进对正在开展的各项活动进行检查和业务管理。就此而言,检查工作构成了在项目实施期间的一项日常后续行动,使得具体的实施工作能按计划并按预定时间开展下去。进行进度检查,可以随时通晓现今开展的各项活动,并随时了解取得的重大成就,人事问题,器材设备,以及原拨经费的资金花费情况。
- (4) 效率,系指卫生规划或活动项目所取得的成果,同花费的人力、财力和其他物力、卫生工作、技术和时间之间的两者对比关系。评价效率的目的,在于改进具体的实施工作,并对检查的结果予以考虑之后,将会有推动开展进度检查。在这方面,还要对现行各项实施计划、工作计划表、方法的采用、人力使用等合适程度进行检查,并要检查财源是否充足及财源的花费情况,便于在必要的时候,用最底费用加以改进。
- (5) 效果,系指规划、服务事业、机构或辅助活动对于降服某一卫生问题或改善不佳卫生状况所取得的预期成果。因此,效果可衡量出规划、服务事业或机构的

预定目标和指标所达到的实际程度。对效果的评价，目的在于改进规划的制订工作，或通过分析各项目标的达到程度，来提高卫生工作和机构的职能和结构。可行时，目标的达到程度应用数字来衡量；如不行，就对成果的合适程度和实用价值作出定量分析，不管这种分析可能带有主观性和凭印象的，但在没有更精确的测量方法之前，都必须这样做。对效果的评价，还应包括评价有关居民团体对规划、服务事业或机构的效果是否感到满意。如有可能，还应作出成本／效价的评价，并作出成本／收益的分析。

- (6) 影响，系指规划、服务事业或机构对卫生和有关社会经济发展所起的总的影响。因此，评价影响的目的，旨在确定卫生规划方向的任何必要变动，以提高它们对整个卫生和社会经济发展的贡献。

2.2. 如果不提及评价的次数，单阐述评价活动的具体内容，这种论述方法是不全面的。虽然评价工作是一项持续性的活动，但必须在一定的时候或定期对评价结果作出总结和报告。对进度和效率的评价可每年进行一次，但对效果的评价，间隔时间可能要长一些，所以，总结前者的评价结果无疑要比后者容易。为了鉴定出反映规划效果的具体卫生状况的重大变化，把评价效果的间隔时间放得长一点，显得很有必要。至于对影响作出评价的时间间隔，可能要更长一些，至少等到规划开始实施满五年，才对影响作出评价。

评价工作
的次数

2.3. 在整个评价过程中，指标和标准是评价工作的左右手。同样，指标和标准的采用，也会有助于计划和规划的制订工作。

评价工作
的指标和
标准

2.4. 指标是有助于衡量变化的具体参数。它们是评价工具，可以直接或间接地衡量变化。比如，某项规划的目标是每年培训一定数量的卫生辅助人员，那么评价工作的直接指标，可能是每年实际培训这种人员的数目。如果评价的对象是一项以改善儿童人口健康水平为目的的规划，那么就有必要利用几项可以间接衡量这一健康水平变化的指标，来评价任何改善情况。这种指标可以定为按身高／体重比例测算的营养状况，免疫率，学习能力，特定年令死亡率，特定病例的发病率和儿童人口的伤残率。

2.5. 在选择指标时，须充分考虑指标的有效、可靠、灵敏及特异的程度。

2.6. 有效性系指指标对假设衡量的事物可进行实际的衡量。可靠性意味着，即使不同的人在不同的时间和在不同的情况下使用指标，其结果都能一样。灵敏性

系指指标对有关情况和现象变化能有敏感。然而,指标可能会对一种以上的情况或现象发生敏感。特异性系指指标只体现有关情况或现象的变化。比如,婴儿死亡率,虽然很不确切,但却是儿童人口健康水平的一项敏感指标。虽然婴儿死亡率是直接测定死亡的一把尺子,而且是测定健康的唯一一把间接尺子,但在这个范围内,它倒是一个有效而可靠的指标。然而,它对任何具体的卫生行动却没有特异性,因为婴儿死亡率的下降,可归诸于大量与社会经济发展有关的因素,包括与卫生发展有关的因素,但很少归于任何一项卫生行动。

2.7. 卫生指标和同卫生有关的指标,往往是以不同的组合形式加以采纳的,它们可专门用来评价效果和影响。现在,指标的数目很多。这些指标可以按卫生政策、社会经济条件、卫生保健的提供及卫生状况等进行分组归类。卫生政策指标和提供卫生保健的指标,主要用来评价效果,但社会经济指标和卫生状况指标,归根到底一定要用于评价影响。这类指标的具体事例有:

(1) 卫生政策指标⁽¹⁾

- 上层领导对人人健康负有的政治义务
- 向初级卫生保健分配足够资源
- 资源分配的公平程度
- 居民团体对实现人人健康目标的实际参与水平
- 建立一个负责本国人人健康战略的合适组织和管理机构
- 国际上对人人健康承担政治义务的实际表现

(2) 社会经济指标

- 人口增长率
- 国民生产总值或国内生产总值
- 收入分配
- 工作就业
- 成人识字率
- 住房的充足程度:按每间住房人数核算
- 按人口获得的能源

(1) 进一步的解释,请参阅《人人健康》丛刊第四期——制订二〇〇〇年人人健康进度检查指标,世界卫生组织,日内瓦,一九八一年。

(3) 提供卫生保健方面的指标

- 可提供的程度
- 物质上的享有机会
- 经济和文化上的享有机会
- 医疗单位的使用情况
- 保健质量的鉴定指标

(4) 初级卫生保健的普及面指标

- “卫生知识”水平
- 家庭或步行短距离内安全水的可取程度
- 家庭或近邻四周的适当环境卫生设施
- 母亲和儿童享有当地卫生保健的程度
- 受过培训的人员的接生工作
- 易患儿童对儿童期主要传染病的免疫接种百分比
- 全年基本药物的供应程度
- 转诊机构的接收程度
- 人口同初级卫生保健和转诊部门各类卫生人员的比例

(5) 卫生状况指标

- 出生体重至少达 2500 克的新生儿百分比
- 年令体重符合规定标准的儿童百分比
- 儿童的身心发育指标
- 婴儿死亡率
- 儿童死亡率
- 五岁以下儿童死亡率
- 某一年令的估计寿命
- 孕产妇死亡率
- 特定病例死亡率
- 特定病例发病率
- 伤残率
- 社会和精神病理学指标, 如自杀率、吸毒成瘾率、犯罪率、少年犯罪率、酒精中毒率、过量抽烟率、肥胖症率和镇静剂的服用率