

新兴的中国城市

社区卫生 服务



中华人民共和国卫生部

中国卫生部

序



新中国成立以来，特别是改革开放以来，卫生事业为保护和增进人民健康、促进社会主义现代化建设发挥了重要作用。我国仅以相当于1%的世界卫生费用，解决了占全球22%人口的基本卫生问题，国民平均期望寿命由建国前的35岁提高到71岁，婴儿死亡率从建国初的200‰降至1998年的33.2‰，居发展中国家前列，卫生事业成就斐然，为世界瞩目。

但是，卫生事业在发展过程中，也逐渐暴露出一些深层次问题，如城市中，卫生资源配置、利用不合理；医药费用增长过快；卫生服务特别是基层卫生服务与城市化、人口老龄化、疾病谱改变、医学模式转变，群众卫生服务需求的变化以及建立城镇职工基本医疗保险制度改革等不相适应，亟需改革、完善。

发展社区卫生服务，有利于城市卫生资源配置和利用结构的战略性调整，对提高城市卫生服务体系的有效性与经济性，使卫生服务满足人民群众不断增长的需求和更好地适应社会主义初级阶段的国情有重要意义。

作为一项新生事物，社区卫生服务在总体上还处于不断探索、完善的过程中。受经济、文化发展水平和认识的发展过程影响，社区卫生服务还面临一些深层次问题，如思想认识不到位，经济补偿机制不健全、人才综合素质不高等，需要有关方面进一步贯彻落实中央的方针政策，加大力度，加快速度，实现社区卫生服务的可持续发展。

为加强宣传，推动社区卫生服务深入发展，卫生部编撰了《新兴的中国城市社区卫生服务》画册。这本画册以《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》和《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》为主旨，积极宣传国家关于社区卫生服务的基本政策，充分展现几年来各地开展社区卫生服务试点工作所取得的有益经验，客观反映有关各方尤其是广大人民群众对社区卫生服务的呼声，勾画新世纪中国城市社区卫生服务发展的广阔前景。我相信，画册的出版发行，对于推进社区卫生服务将会起到有益作用。

迈入新世纪，社区卫生服务既有难得的发展机遇，也面临不少的挑战。在党和政府的坚强领导下，有广大群众的支持，只要我们齐心协力、团结奋斗，一定能够在新的世纪里把充满生机和活力的社区卫生服务全面推向前进！



A0269982

卫生部副部长

陈



编委会

主任：彭玉

副主任：李长明 刘克玲
张朝阳

(以下按姓氏笔画排列)

于富华 王大威
刘学州 李建明
吴汉章 陈贤全
杨泉森 沈洪瑞
邰光亮 侯培森
彭炜

委员：

(以下按姓氏笔画排列)

万红 尹亚平
汪早立 陈亚莎
陈祝生 陈健尔
张爱国 张智民
吴意华 金生国
姜相春 郭湛英
夏迎秋 黄金虎

主编：李长明

副主编：张朝阳 杨玉凯

主任：金生国

副主任：姚建红 周文谊

责编：周文谊 姚建红

刘利群

印制总监：王兆明



概况 1

大力发展社区卫生服务 拓展卫生服务新领域

2

以医药卫生体制改革为契机 推动新世纪社区卫生服务新发展

6



关怀 9



巡礼 15

北京市社区卫生服务迈向新纪元	16
上海“建设社区卫生服务中心”实事工程	22
社区卫生服务在天津	28
政府重视 加强领导是拓展社区卫生服务的关键	34
河北省社区卫生服务掠影	40
引入市场竞争机制 优化社区卫生服务资源	44
拓展社区卫生服务领域 满足群众不同需求	46
健全网络 优化配置 探索社区卫生服务新路子	48
努力开拓 全面推进 健全社区卫生服务体系	52
大力发展社区卫生服务 不断丰富社区建设内涵	54
积极开展社区卫生服务 提高信息化管理水平	58
顺德市伦教镇社区卫生服务的实践	60
香港卫生服务发展的启示	62
澳门的社区卫生服务	64
国外社区卫生服务简介	66



论坛 69

社会发展以人为本 人的发展以健康为本	70
社区卫生服务模式可持续发展实践	74
加强社区卫生服务质量建设	76
加强社区卫生服务规范化管理	78
社区卫生服务大家谈	80

社区卫生服务管理信息系统的开发与运用	82
为社区卫生服务锦上添花	84

附录1: 中国城市社区卫生服务大事记	86
附录2: 《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》	88
后记	92

概况



我们托起的是晨曦
我们怀抱的是旭日
我们搀扶的是晚霞
我们的事业——
永远为人类健康服务
在新的世纪
迎来每个充满希望的
清晨

大力发展

社区卫生服务

拓展卫生服
务新领域

卫生部基层卫生与妇幼保健司司长 李长明



当前,社区卫生服务方兴未艾,步入了起步发展的关键时期。《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》、《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》(以下简称10部委《意见》)、《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)及其配套文件的发布,标志着国家关于社区卫生服务的宏观政策已经明确。发展社区卫生服务是卫生改革与发展过程中的战略性举措,是城镇医药卫生体制改革的重要环节和组成部分。我们要贯彻好、落实好中央有关文件精神,切实抓紧抓好社区卫生服务工作。

一 充分认识发展社区卫生服务的重要意义

1. 社区卫生服务顺应了人民群众防病保健、医疗康复、健康教育等卫生服务的需要。

建国以来,特别是改革开放以来,随着我国经济实力的不断增强,人民群众生活水平日益提高,在温饱问题已基本得到解决的情况下,人们对健康的追求自然就成为第一需求。从普及的角度来看,看病贵、看病不方便的实际状况,原有的城市卫生服务模式与我国已经进入人口老龄化社会、以慢病为主的疾病谱变化不相适应,广大城市居民期盼对现有城市卫生服务体系进行改革。从提高的角度来看,新的生物—心理—社会医学模式、以家庭为核心的卫生保健、终生保健等因素要求引进新型的家庭医疗、社区护士理念,适应社区卫生服务发展。社区卫生服务和全科、家庭医生、社区护士为主的新型社区卫生服务人才有着广阔的发展前景和旺盛的生命力。

2. 适应城镇职工基本医疗保险制度改革的需要。

我国的城镇职工基本医疗保险制度改革是要根据财政、企业和个人的承受能力,建立保障职工基本医疗需求的社会医疗保险制度。“低水平、广覆盖”是其基本原则。要建立这样的基本医疗保险制度,就必须积极发展社区卫生服务,降低治疗成本,发挥社区卫生服务的“守门人”作用,把群众大部分基本健康问题有效解决在基层社区。

3. 医疗卫生系统自身改革的需要。

发展社区卫生服务,完善整个卫生服务体系的结构,提高功能与效率,有利于对现有卫生资源的优化配置。在改革过程中,

必然涉及到部门、局部甚至是个人利益的调整。为此,各级政府尤其是卫生行政部门要树立全局意识,抓住有利时机,从改革城市卫生体系的大局来认识社区卫生服务。同时,医疗机构尤其是基层医疗机构,在市场经济不断发展和医药卫生体制改革逐步深入的历史时期,必须找准自己的位置,进一步改造和提高自身素质,坚定发展社区卫生服务的信心和决心。

4. 医疗卫生系统精神文明建设的需要。

发展社区卫生服务,为群众提供质量优良、价格合理、方便温馨的基层卫生服务,是坚持卫生工作“两为”方针的具体体现。实践证明,发展社区卫生服务,能够加强医疗卫生系统精神文明建设,密切党群、干群关系,是“德政民心工程”,对于维护社会稳定,促进社会主义现代化建设具有重要的意义。

二 努力构建以社区卫生服务组织为基础的城市两级卫生服务新体系

《指导意见》共14条,其中9处提及社区卫生服务,其中第3条明确指出:“建立健全社区卫生服务组织,综合医院和专科医院合理分工的医疗服务体系。社区卫生服务组织主要从事预防、保健、健康教育、计划生育和常见病、多发病、诊断明确的慢性病的诊疗和康复;综合医院和专科医院主要从事疾病诊疗,其中大型医院主要从事急危重症、疑难疾病的诊疗,年结合临床开展教育、科研工作。要形成规范的社区卫生服务组织和综合医院、专科医院双向转诊制度”。这一条十分明确地阐明了城市以社区卫生服务组织为基础的两级双向的新型卫生服务体制格局。社区卫生服务组织和医院中存在着密切的双向转诊、指导培训关系,与防病中心存在着密切的指导培训、信息反馈关系。发展社区卫生服务既是基层医疗卫生机构的任务,也是大型医疗机构、防病机构的重要职责。





三 积极突破社区卫生服务的几个难点

目前,发展社区卫生服务还存在一些深层次的问题,如思想认识不到位,经济补偿机制不健全,人才综合素质不高等关键性制约因素,需要我们深化改革,加大工作力度,加快速度,实现社区卫生服务的可持续发展。

1. 关于观念问题

观念决定方向,思路决定出路。作为一项新生事物,地方政府特别是卫生行政主管部门,应从改革城市卫生体系的大局来认识社区卫生服务,更好地满足人民群众对医疗卫生的基本需求。这既是卫生体制改革的出发点,也是其最终归宿。卫生行政部门从观念到体制都有一个率先改革的问题,要率先树立改革意识,要率先树立全局意识,要率先树立代表群众的意识。

2. 关于人才问题

受多种因素影响,从总体看,城市基层卫生人员业务素质较低,观念陈旧,知识匮乏,技能欠缺,学历层次低是基本制约因素。一定要把提高基层卫生队伍整体素质作为社区卫生服务建设的关键问题来抓。

3. 关于经济补偿机制问题

10部委《意见》、《指导意见》及其配套文件发布后,实际上中央已经明确了对社区卫生服务定额补助和税收优惠等有关经济政策,地方政府要按照中央文件精神积极予以落实;城镇职工基本医疗保险制度改革尚在启动中,社区卫生服务“守门人”的地位尚未确立,各级政府需要把10部委《意见》所提出的“两个纳入”(劳动和社会保障部门要把符合要求的社区卫生服务机构作为职工基本医疗保险定点医疗机构,把符合基本医疗保险有关规定的社区卫生服务项目纳入基本医疗保险支付范围)具体化、规范化,从财政投入到社会保障两个角度支持这一新生事物的发展。

四 不断实践,认真总结

10部委《意见》,尤其是《指导意见》印发后,各地在实践探索中形成了一些新的观点,实践中也有一些新的突破,我们应该总结和推广。当前主要有以下几点:

1. 针对部分基层医疗机构受传统观念束缚,丢不下医院模式,把社区卫生服务理解为伸腿办街道门诊部的现象,实践中提出以区域卫生规划为指导,基层医疗机构要树立全方位转轨的观念,以便社区卫生服务建设有一个正确的和较高的起点,达到改革城市卫生服务体系的目标。

2. 针对基层医疗机构在转轨中简单换牌,转换身份的做法,不少地区及时提出要实行两个改造,即:对基层医疗机构要实行结构模式改造;基层医生要转变观念,知

识及技能素质的改造,是“再造工程”而不是“翻牌运动”。

3. 鉴于我国社区卫生服务建立在改造基层医疗机构的基础上,社区卫生服务要以全科服务为基础,但不排斥在既往过程中医疗机构所形成的特色专科,更不排斥符合社区特点的专科服务;国外社区卫生服务设有病床,但我国城市基层机构都有不少床位,为发挥这部分资源的价值,很多基层医疗机构提出可以根据社区需求,将病房改造为多样化的养老服务场所,也可办日间病房、门诊病房等,以此作为社区卫生服务的一种补充,也有利于基层人员的分流与重组。

4. 打破行政隶属关系,引入竞争机制。在规划社区卫生服务和实行全行业招标,在选择管理干部、社区医生、护士时向社会公开招聘。

5. 注意开始产权制度及管理改革试点。有的地区变区卫生局一家投资为多元投资,引导办事处介入,设立以办事处为主的管委会,尝试建立社区所有制,逐步使基层卫生行政部门变为管。

6. 注重质量。不盲目追求数量及速度。不少城市提出建立示范性的社区卫生服务机构。

五 未来五年的发展设想

2001—2005年是社区卫生服务发展的体系建设时期。经过调研,我们提出的目标设想是:

1. 初步健全城市社区卫生服务提供体系。到2005年,全国70%以上地级城市建立社区卫生服务网络,社区卫生服务机构覆盖率达到70%,以社区卫生服务为基础

的城市两级卫生服务体系初步形成。

2. 初步形成较高质量的社区卫生服务队伍,人员结构得到改善。到2005年,在开展社区卫生服务的地区,平均1万城市居民拥有2—3名全科医师。启动并加快社区护士的培训工作,形成各类人员分工明确的基本服务队伍。

3. 形成较为完备的政策体系。中央就社区卫生服务体系建设和规范化管理,基本政策更加完备;省、市、区各级政府有关部门结合本地实际,制定了具体的贯彻性文件并取得初步成效。

4. 服务模式基本确立,功能得到完善。

5. 50%以上的城市居民能方便地获得社区卫生服务。一般常见病、多发病以及老年、慢性和康复期病人得到初步诊治。在控制疾病、方便群众、减轻群众的医药负担方面取得初步成效。

张之康部长多次提醒我们:“在树立大局观念的同时,要牢固树立群众观念,牢记全心全意为人民健康服务的宗旨。我们做任何工作和决策,都要再三考虑是否符合人民群众的利益。如果是符合的,就要坚决地上,再困难也要上;如果不符合,就坚决地改,再有什么‘理由’也不能上。”在世纪之交,社区卫生服务机构面临着难得的发展机遇,也存在看诸多亟待解决的手续。但是,只要我们转变观念,群策群力,以人民利益为重,认真落实10部委《意见》和《指导意见》,社区卫生事业必将牢牢扎根于人民群众中,社区卫生服务机构必将取得蓬勃发展,为卫生事业增添新的生机与活力!



社区医生深入社区为居民服务 (北京市卫生局提供)

以医药卫生体制改革为契机 推动新世纪社区卫生服务发展

近年来,作为城镇医药卫生体制改革的重要组成部分,以预防为主、综合连续服务为基本特征的社区卫生服务得到了长足发展,步入了10年发展的关键时期。从总体上看,一个有利于社区卫生服务发展的政策和社会氛围已经形成。

完善了宏观政策。1997年1月印发的《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》明确提出:“改革城市卫生服务体系,积极发展社区卫生服务”。1999年7月,卫生部等10部委印发《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》,这是我国第一个社区卫生服务的全国政策指导性文件。2000年2月印发的《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》提出:“建立健全社区卫生服务组织,综合医院和专科医院合理分工的医疗服务体系”。为加强社区卫生服务机构的准入资格管理,2000年12月,卫生部印发了《城市社区卫生服务机构设置原则》《城市社区卫生服务中心设置指导标准》《城市社区卫生服务站设置指导标准》三个文件。这一系列文件的颁布,标志着社区卫生服务的宏观政策已经明确。

地方积极贯彻落实国家有关文件。据不完全统计,目前全国31个省、自治区、直辖市均开展了社区卫生服务试点工作,试点城市达到178个,覆盖70%以上的地级以上城市。

截至2001年2月,全国已有24个省、自治区、直辖市印发了省级社区卫生服务的基本文件,他们结合本地实际,提出了明确的发展目标和具体的实施措施。此外,各省还制定了一些专门文件。如:浙江、黑龙江两省出台了社区卫生服务机构的管理办法;重庆市、辽宁省就社区卫生服务纳入城镇居民基本医疗保险作出了专门规定。同时,一些地方在实践中做了许多开拓性工作。北京市政府在1997~2000年累计投入1800万元专项资金基础上,去年年底又投入1600万元以强化社区卫生服务功能建设。天津市在全国较早地开展了全科医师职称评定工作。上海市注重对现有卫生资源的重组改造,2000年,将市内95所地段医院整体转型为社区卫生服务中心。江苏省苏州市引入竞争机制,而向社会公开招标组建社区卫生服务机构。成都市武侯区公开招考社区卫生服务人员,有效的竞争激励机制吸引了一批上级医疗机构的优秀人员到社区工作。这些成功的经验和事例,为进一步拓宽卫生服务领域、探索与市场经济体制相适应的社区卫生服务管理体制和运行机制奠定了坚实基础。

培训了一批社区卫生服务管理干部。2000年,卫生部基妇司利用社会力量,连续举办了22期社区卫生服务管理干部研修班,来自全国31个省、自治区、直辖市115个城市,28个县的卫生行政管理部门、医疗机构、学术团体等单位的2030名管理干部参加。开展如此大规模的培训工作,对于尽快统一有关各方认识,推进社区卫生服务深层次发展有重要意义。同时,在政府机构改革过程中,一批富有管理经验和专业技术的干部充实到社区卫生服务管理队伍中来,为发展社区卫生服务奠定了良好的组织基础。

社区居民对社区卫生服务日益欢迎和关注。中国社会调查事务所调查显示:69%的被调查者表示需要社区卫生服务,到社区各项服务需求之首。北京市调查显示,60岁以上老年人愿意接受社区卫生服务的比例在所有年龄组别中是最高的,为87.4%。药费太贵、手续繁杂、交通不便、无人陪同是老年人就诊的主要障碍。而富有人性化、亲情化的社区卫生服务正适应了社区居民多样化的卫生服务需求。

《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》明确指出:到2000年,基本完成社区卫生服务的试点和扩大试点工作。在有关各方的积极努力下,就全国总体面言,顺利完成了起步阶段的试点工作,城市社区卫生服务工作取得了重要的阶段性成果,从而进入社区卫生服务体系建设时期。

(卫生部基妇司供稿)



宛如一家人 (攝影 周文滔)



1999年11月12日，中共中央政治局常委、国务院副总理李岚清
（右四）视察北京市西城区复春医院内南社区卫生服务站。

新华社供稿

也许，需要阳光的沐浴
也许，离不开雨露的滋润
培育生命的泥土
少不了您的
关怀……

领导关怀



1. 2000年9月4日，中共中央政治局委员、书记处书记，中宣部部长丁关根（左三）视察南京市玄武区锁金社区卫生服务站。（南京市玄武区卫生局供稿）
2. 2000年10月13日，中共中央政治局委员、中国社会科学院院长李铁映（右二）在南京市玄武区了解社区卫生服务情况。（南京市玄武区卫生局供稿）
3. 卫生部部长张文康（右二）深入社区居民家中了解社区卫生服务情况。（天津市卫生局供稿）



4. 卫生部副部长王陇德（右三）、中纪委驻卫生部纪检组组长张凤楼（右二）深入居民家中倾听他们对社区卫生服务的感受（摄影：杨玉凯）

5. 卫生部副部长殷大奎（左一）在深圳了解社区健康教育与健康促进情况（摄影：林家驹）

6. 卫生部副部长彭玉（右三）在深圳了解社区卫生服务管理信息系统运行情况（摄影：周文谊）



7. 卫生部副部长朱生（左一）在吉林省公主岭市与社区居民亲切交谈（卫生部基妇供稿）

8. 卫生部副部长李靖（右一）与应邀来卫生部关作社区卫生服务专报报告的北京市西城区友谊医院南社区卫生服务站张晓林站长（左一）亲切交谈（摄影：周文谊）

9. 卫生部副部长路敬章（左一）在天津视察社区卫生服务工作（天津市卫生局供稿）



北京市市长刘淇(左三)、副市长刘敬民(左一)在北京市宣武区陶然亭街道雍家井社区卫生服务站视察工作
(北京市卫生局供稿)



国家计委副主任郝建秀(左一)在上海视察社区卫生服务站时，与正在做康复训练的患者亲切交谈
(上海市卫生局供稿)



中央文明办、国务院纠风办、卫生部领导在天津市委
副书记刘峰岩(左四)的陪同下，考察社区卫生服务工作
(摄影：杨玉凯)



广东省委常委、副书记，深圳市委书记张高丽(左一)、副市长王顺生(左二)视察深圳市福田区下梅林社区健康服务中心，对该中心积极为居民提供系统的社区健康服务给予高度评价 (摄影 林家驹)



上海市副市长左俊琨(右四)到社区卫生服务中心了解社区卫生服务的开展情况，并与患者亲切交谈 (上海市卫生局供稿)



唐山市副市长王兆国(右二)深入社区指导工作 (唐山市卫生局供稿)



保定市副市长贾体新(右二)在市卫生局局长王世重(右一)、副局长杨瑛(左一)的陪同下考察社区卫生服务工作 (保定市卫生局供稿)