



社区卫生服务管理人员岗位培训丛书

社区卫生服务 导论

◎ 主编 鲍 勇

SHEQU
WEISHENG
FUWU
DAOLUN



东南大学 出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

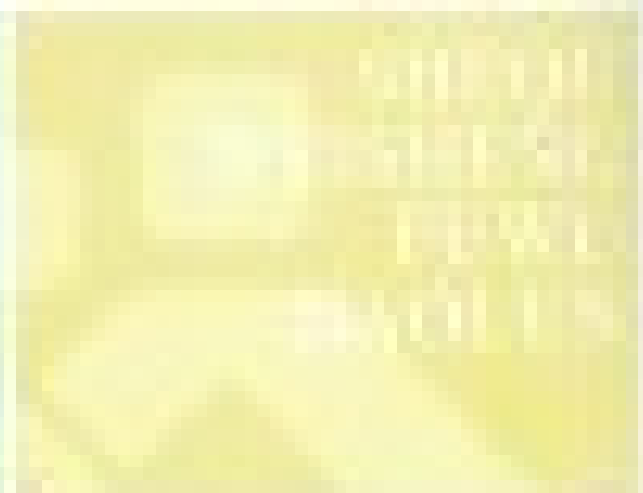


中华人民共和国卫生部 中国疾病预防控制中心

社区卫生服务

导论

王 健 主编



社区卫生服务管理人员岗位培训丛书

社区卫生 服务导论

主 编 鲍勇 副主编 陶燕平 刘宁 张跃红



东南大学出版社
· 南京 ·

内容提要

当前,中国的社区卫生服务已经发展到了关键时刻,特别是 2009 年国务院出台的医疗卫生改革方案为社区卫生服务发展带来前所未有的机遇。同时,社区健康管理工作的方兴未艾,为此,一本指导性的专著和教材就非常有必要。本专著分为两大部分,第一部分是社区卫生服务发展的趋势,第二部分是社区卫生服务发展的破解关键,具有非常好的可操作性,特别是基本医疗和公共卫生以及收支两条线的政策制度等,是当前社区卫生服务发展的重要参考。本书的出版将对指导中国社区卫生服务的可持续发展有重要意义。

图书在版编目(CIP)数据

社区卫生服务导论/鲍勇主编. —南京:东南大学出版社,
2009.9

(社区卫生服务管理人员岗位培训丛书)

ISBN 978-7-5641-1873-0

I. 社… II. 鲍… III. 社区服务:卫生服务 IV. R197.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 168733 号

社区卫生服务导论

出版发行	东南大学出版社
出 版 人	江 汉
社 址	南京市四牌楼 2 号
邮 编	210096
经 销	江苏省新华书店
印 刷	溧阳市晨明印刷有限公司
开 本	700 mm×1000 mm 1/16
印 张	9.5
字 数	186 千字
版 次	2009 年 10 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5641-1873-0
定 价	19.00 元

* 凡因印装质量问题,可直接向读者服务部更换。电话:025 — 83792328

《社区卫生服务管理人员岗位培训丛书》

编委会名单

名誉主编：白书忠

主 编：鲍 勇

副 主 编：（按姓氏笔画排列）

王培玉 汤小兰 闫东方 许 伟 李国红 沈玉槐

张开金 张 勘 郝彦林 霍清萍

编委会成员：（按姓氏笔画排列）

马晓骏 马静秋 万美霞 王建林 王 磊 王 苏

王 兵 王宇新 王树章 王 琨 毛秀珍 冯丽华

关玉伟 许 苹 刘 宁 刘军英 刘 昊 刘 威

刘慧萍 朱宏敏 朱 玮 朱 赞 吕奇伟 孙 逊

孙慧娟 任 堂 宋博清 李金菩 李 哲 李 莉

李惠娟 李韫韬 杜兆辉 杜学礼 佟晓红 吴重玲

张小倩 张跃红 张 滨 陈 涛 杨兴辰 杨建华

杨 磊 武玉英 周 全 姜布平 钟菊华 姬 娜

桑 红 徐先国 徐 秀 徐 通 唐晓峰 陶燕平

黄 轩 崔满华 董 伟 董恩宏 彭慧珍 潘毅慧

韩建新 黎爱军

社区卫生服务管理人员岗位培训丛书

PREFACE [序 言]



社区卫生服务坚持防治结合,公共卫生和基本医疗服务并重,为人民群众提供

管理、疾病管理,以及健康风险预测等。它覆盖社区中每一个人,不是针对一个人的疾病,而是把人作为一个整体来提供一种终身的健康管理服务,以全科医学为基础,以健康为中心,以预防为主,以纠正不良生活方式、改善营养失衡为手段,以提高和改善人们的生活质量和生命质量为目标,达到防患于未然的健康管理目的。

在西方国家,健康管理经历了 20 多年的发展,已经成为西方医疗服务体系中不可或缺的一部分。但是健康管理和全科医学在中国仍然是一个新生事物,大家对它还是比较陌生,进行疾病管理因设备、技术、职能分工、环境等方面的差距无法与综合医院抗衡,也很难满足广大社区居民对疾病管理的需求。若要进行健康管理,既没有有效的工具,也缺乏应有的理念和技能。面对民众日益增长的健康需求,对健康进行管理应该说是社区卫生服务的真正目的。如何做好社区人群的健康管理,已迫切地摆上各级社区卫生服务机构的议事日程。

为配合社区卫生服务的深层次的开展和发展,为全面提升社区卫生服务管理者和执业者的技能,为使社区健康管理更加深入人心,我们组织了全国社区健康管理方面各个领域的专家,编写了两套丛书。一套是为社区卫生服务机构领导和组织者编著的《社区卫生服务管理人员岗位培训丛书》,重点介绍当前社区卫生服务的最新发展,社区卫生服务的绩效评价指标、管理制度,以及社区卫生服务人力资源管理和文化建设。第二套是为社区卫生服务机构的工作者和实践者编著的丛书,具体介绍社区健康管理方面的具体内容,包括社区健康管理事业发展的趋势,社区健康管理在不同人群的应用,尤其在中医治未病方面具有很好的特色。

本丛书通俗易懂,既可以作为管理工作者的实用指南,又可当作全科医生、公共卫生和护理人员的工具手册、培训辅助教材,还可以作为学校教科书以及在校学生的参考书,具有实务性、技巧性、可操作性强等特点。

本书为我国社区卫生服务和社区健康管理工作者量身打造了一套实用的社区卫生服务和社区健康管理工具。

中华医学会健康管理学分会主任委员

白书忠

2009 年 7 月 20 日

社区卫生服务管理人员岗位培训丛书

INTRODUCTION

总前言



社区卫生服务走过近十年的改革之路,在中央与地方的政策引导与积极推动之下,取得了一定的发展和进步,各地区的社区卫生服务中心、站的硬环境和软环境有了较大的改善。社区卫生服务的功能定位从开始的“六位一体”的提出,到后来的基本医疗与公共卫生同担,直至当前的关口前移、重心下移,做好居民“健康守门人”方向已逐渐清晰。社区卫生服务人才的培养也已经引起更多的重视。

但是,社区卫生服务管理属于一个新兴的管理领域,其管理模式、管理方法、实施工具还有待成熟。社区卫生服务的管理要秉持科学性,要尊重客观发展规律,否则难以满足民众的需要、政府的期望,更会造成资源的浪费,影响广大医护人员的工作效果。更由于各地的经济环境、社会环境、人力资源素质及人口和疾病谱的不同,各地缺少成熟的经验。因此,社区卫生服务的管理者和医护人员在工作中遇到了众多的挑战和困难,非常希望有一套符合实际、有操作功能的社区卫生服务管理人员培训丛书。

由中华医学会健康管理学分会和社区健康管理专业学组共同发起,为广大社区卫生服务工作者编著了《社区卫生服务管理人员岗位培训丛书》。本丛书的编著与出版正是为了满足社区卫生服务工作者的需要,从社区卫生服务管理亟待规范化、科学化的客观实际出发,希望为社区卫生服务相关人员编写一套具实用性、指导性的管理工具丛书,书籍在传播概念和理论的同时配以图表、流程和案例,期望从直观易懂、可借鉴参考的角度出发,成为一套具有指导性、专业性、可复制性的社区卫生服务管理系列工具书。

当然,社区卫生服务在不断发展,新的问题尤其是管理方面的问题也有新的体现,因此,本书错漏在所难免,敬请读者指正。

中华医学会健康管理学分会

社区健康管理学组

2009年9月9日

社区卫生服务是社区建设的重要组成部分,是在政府领导、社区参与、上级卫生机构领导下,以基层卫生机构为主体,合理使用卫生资源和适宜技术,以健康为中心、家庭为单位、社区为范围、需求为导向,以妇女、儿童、老年人、慢性病人、残疾人和脆弱人群为重点,以解决社区主要问题、满足社区基本卫生需求为目的,融预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育技术指导为一体的,提供有效、经济、方便、综合、连续的基层卫生服务。社区卫生服务的最终目的是保护居民健康和提高居民生活质量,它是社会经济发展和社区文明建设的必要条件和重要组成部分,是维护社会发展人力资源生产和再生产的基本保证,也是体现国家和民族兴旺发达的一个重要标志以及建设小康社会的重要基础。

实践业已证明,发达国家开展以“研究居民健康状况,强调家庭医学和健康教育促进为主”的服务方式,既提高了老年卫生服务的公平性和效率,又在控制医疗费用增长和提高居民健康水平方面起到了卓有成效的作用。世界卫生组织(WHO)于1978年要求世界各国大力发展社区卫生服务作为推进初级卫生保健的重要方法和途径,以达到“2000年人人享有卫生保健”的目标。

中国社区卫生服务从1997年开始,通过十多年的运作,在广度和深度方面都有了很大的发展。北京市构架“政府领导,部门协调,街道搭台,卫生唱戏,社会参与”的社区卫生服务格局,积极探索、试点和推广适合老年健康保健服务的“社区医疗保健合同”制度。上海市在医疗、预防、保健、康复、健康教育和健康促进等方面开展了数十种社区卫生服务形式,在为老年人建立健康档案的基础上,为老年人提供了综合性、连续性和协调性的卫生保健服务,取得了明显的社会效益和经济效益;1997年起步的济南市社区卫生服务连年进步;特别是2009年国务院出台的医疗卫生改革方案为社区卫生服务发展带来了前所未有的机遇。卫生部最近几年的工作总结也认为最大的亮点就是社区卫生服务。

但是,就全国的形势看,社区卫生服务发展很不平衡,重点在社区卫生服务实用性操作方面缺少指南性的专著和教材,出版一本指导性的教材更是当务之急。鉴于

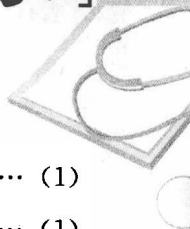
此,作者根据数年的社区卫生服务工作经验,组织有关人员编写了这本《社区卫生服务导论》。

本书特色突出,可操作性强,实用价值大,是一本不可多得的社区卫生服务专著,该书的出版将对我国社区卫生服务的开展和发展起到重要的指导作用。

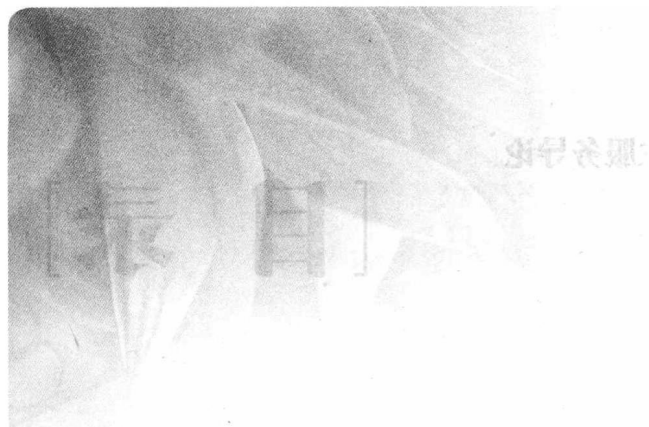
社区卫生服务是一个新生事物,在很多方面都要进行探索、研究和发展。因此,该书在编写过程中也一定有这样或那样的不足,请读者给予谅解为盼。

主编 鲍勇
2009年7月1日

CONTENTS [目 录]



第一章 社区卫生服务概论	(1)
第一节 社区卫生服务的概念	(1)
第二节 社区卫生服务发展趋势	(7)
第三节 社区卫生服务的意义	(12)
第二章 国际和国内社区卫生服务发展沿革	(22)
第一节 国际社区卫生服务发展沿革	(22)
第二节 国内社区卫生服务发展沿革	(33)
第三章 社区卫生服务现有模式和服务功能	(40)
第一节 四级网络模式(整合网络式)	(40)
第二节 三级网络模式(医院派出式)	(45)
第三节 家庭病床网络模式(直通式)	(47)
第四节 信息网络模式(信息式)	(54)
第五节 其他模式	(56)
第四章 社区卫生服务基本医疗和公共卫生	(59)
第一节 社区卫生服务的基本医疗	(59)
第二节 社区卫生服务的基本公共卫生服务	(66)
第五章 社区卫生服务机构收支两条线管理	(74)
第一节 背景	(74)
第二节 上海市情况	(80)
第六章 社区卫生服务和医院双向转诊制度设计	(96)
第一节 背景	(96)
第二节 存在的问题	(100)
第三节 发展建议	(102)



第七章 社区卫生服务现存问题	(107)
第一节 认识问题	(107)
第二节 政策问题	(110)
第三节 服务功能问题	(114)
第四节 评价问题	(118)
第八章 社区卫生服务发展模式和配套政策	(122)
第一节 社区卫生服务发展模式	(122)
第二节 社区卫生服务发展政策	(126)
参考文献	(136)



社区在类型和规模上的发展,使社区的结构与功能发生了种种变化。以往无论是一个村庄或一个小城镇,还是一个城市,其地域范围都具有比较确定的疆界。例如,一个完整的农村社区的地域范围通常是以其村民的聚居点为中心,并将由这个中心辐射到附近的各种服务功能的射线极限点联结起来,构成这个农村社区的地理区域。而一个完全的城市社区的地域范围,通常则是由其市区和包括若干小城镇及乡村的郊区构成的。每个社区都有一定的制度、机构和设施,为整个区域服务,以满足其成员的各种需要。每个社区的社区中心都设有服务性的商店、学校、工厂、政府机关、医疗单位、群众团体等,以整个社区的地域范围为其有效的“服务地区”。社区这种社会统一体正是通过它的各种机构和设施的服务活动来推动各种制度的运行,使社区成员在本社区疆界内得以维持其全部日常生活。同时,社区机构设施的有效“服务地区”又是形成和保持该社区疆界的决定性因素。

随着现代社会生活的发展,作为地方社会的社区,其地方性的差异逐渐减少。社会大众传播如广播、电视的普及,国家义务教育的推行,以及各地居民人口流动的增加,各社区之间在规范、价值观念以及行为模式上的差异程度已显著降低。社区的许多地方性功能已为“大社会”的普遍统一的功能所取代。在同一个大社会里,此处社区居民与他处社区居民之间,其相似之点多于相异之点。随着大城市、大都会的发展,社区地域范围的疆界也不如以往那么分明了。一个大城市往往包含着若干个原先相对独立的社区,但在市政府的机构设置和行政区划上则又可能与原先各社区的地域分界不一致。长期以来,满足成员日常谋生的需要,是社区的基本功能之一,社区居民一般都是在本社区内就地劳动谋生。这种情况已经发生了变化,现代社区的许多居民每天都到本社区以外的地方去上班。因此,社区成员之间除了具有当地居民的共同利益,还分别具有各自从社区以外谋取生计的种种不同利益。这种情况就从社会纽带和社会交往上削弱了社区地域疆界的确定性。由于全国性的企事业单位和政治、文化团体的出现,地方社区里的工厂、商店、社会团体等等,有不少就是这些全国性组织系统中的下属单位和分支机构,其决策主要是听命于本系统的上级组织而不是当地社区。因而,作为地方社会的社区,其自主性也有所削弱。

(二) 社区研究

1. 研究发展 社会学者对于社区的研究,发端于滕尼斯。他对社区与社会作了系统的阐述和比较,认为社区既是社会的最简单形式,又是一种自然状态。他所分析的是传统农业社会的社区,其特征是:成员对本社区具有强烈的认同意识,他们重感情、重传统,彼此之间全面了解。滕尼斯关于社区的理论,为以后的社区研究打下了基础。

社区研究在美国早期社会学中曾占有极重要的地位。美国的芝加哥学派,就是以研究都市社区而闻名于世的。20世纪20~30年代,这个学派研究了美国大城市芝加哥的都市化过程,用以说明美国城市的结构和动态。芝加哥学派的人文区位学



的定义。但许多学者认为,社区概念是以一定的地理区域为前提的。1955年美国学者 G. A. 希莱里对已有的 94 个关于社区定义的表述作了比较研究。他发现,其中 69 个有关定义的表述都包括地域、共同的纽带以及社会交往三方面的含义,并认为这三者是构成社区必不可少的共同要素。因此,人们至少可以从地理要素(区域)、经济要素(经济生活)、社会要素(社会交往)以及社会心理要素(共同纽带中的认同意识和相同价值观念)的结合上来把握社区这一概念,即把社区视为生活在同一地理区域内、具有共同意识和共同利益的社会群体。

世界卫生组织于 1974 年集合社区卫生护理界的专家,共同界定适用于社区卫生作用的社区(community)定义:“社区是指一固定的地理区域范围内的社会团体,其成员有着共同的兴趣,彼此认识且互相来往,行使社会功能,创造社会规范,形成特有的价值体系和社会福利事业。每个成员均经由家庭、近邻、社区而融入更大的社区。”

2. 构成社区的因素 形成社区的五个要素包括:

(1) 人民:社区由人所组成。不论何种类型之社区,因人聚居与互动,方能满足彼此的需求。但人数多少才能形成一个社区,目前并无定论。社区太大、人数过多,将使彼此互动困难;但人数太少就一定不可能形成利益互惠与生活维持的团体。

(2) 地方或地理疆界:以地理的范围来界定社区的大小疆界是一般人最能接受对社区的定义。但是,并非所有的社区都有明确的地理划分。如果界定的区域不合适,将会对社区资料的收集造成一定的困难。

(3) 社会互动:社区内居民由于生活所需彼此产生互动,特别是互赖与竞争关系。如社区居民的衣、食、住、行、育、乐皆需与他人共同完成。因此,相关的经济、交通、娱乐等系统即因此而形成。社区经由不同的社会系统发挥功能,满足居民生活必需,建立社区规范。

(4) 社区认同:社区居民习惯以社区的名义与其他社区的居民沟通,并在自己的社区内互动。同时社区居民形成一种社区防卫系统,居民产生明确“归属感”及“社区情结”。

(5) 行政区划:就是有一定的行政机构。如中国在城市有街道办事处,农村有乡等。

社区通常指以一定地理区域为基础的社会群体,它至少包括以下特征:有一定的地理区域,有一定数量的人口,居民之间有共同意识和利益,并有着较密切的社会交往。例如,村庄、小城镇、街道邻里、城市的市区或郊区、大都市等等,都是规模不等的社区。社区就是地方社会或地域群体。社区与一般的社会群体不同,一般的社会群体通常都不是以一定的地域为特征的。

