



营口市社会科学界联合会主办

# 营口社科研究

总第331期 11 / 2019年

准印证号(辽)H002  
内部资料 免费交流

# 目录



营口社科研究

总第331期

11 / 2019年

## 党建纵横

为何要加强党对国企的领导 / 姚晓光 22

## 乡村振兴战略

关于加快推进黄土岭镇脱贫攻坚的调查研究  
/ 营口市社会科学界联合会课题组 24

关于我市乡村电商产业发展的研究 / 营口理工学院课题组 27

## 社科广角

我市乡镇卫生院现状分析及对策研究 / 营口市人大教科文卫委员会 31

形体训练对中职学生的益处 / 王军晓 33

信息技术在语文教学的运用 / 党艳勋 35

## 古贤论礼

礼记·礼运(节选) 36

## 地方文史

关于弘扬营口历史 推动读志用志的建议 / 李占坤 37

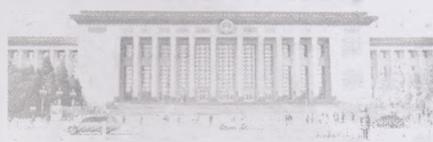
## 乐活人生

人在职场 | 七招缓解“心累” 39

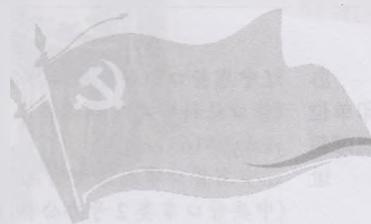
健康加油站 | 5种简单易学的刮痧方法 40



▲P3 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报



▲P11 徐家林 张茜:国家治理必须依照制度展开



▲P13 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心:在党史新中国史中领悟共产党人的初心和使命



▲P22 姚晓光:为何要加强党对国企的领导

# 我市乡镇卫生院现状分析及对策研究

营口市人大教科文卫委员会

乡镇卫生院是设立在乡镇的具有基本医疗和公共卫生服务功能的综合性卫生机构,担负着医疗防疫,保健等重要任务,是农村三级医疗网的重要节点,更是推进健康中国建设的关键环节。“新医改”实施10年来,国家层面的顶层设计给予基层卫生服务大量政策扶持,基层卫生服务体系日益完善,基层卫生服务能力日渐提升,但仍然存在诸如优质医疗资源不足、医技人员匮乏,卫生经费投入不足等问题。加之,城乡医疗卫生资源分布不均衡的客观存在,可预见乡镇卫生院、村卫生室问题将更为突出。本文着重从我市乡镇卫生院发展现状以及存在问题作了调研并提出意见建议。

## 一、我市乡镇卫生院发展基本情况

1. 市委市政府高度重视,基层医疗卫生服务体系建设成果初显

市委、市政府对我市基层医疗卫生服务体系建设高度重视,着力建立健全基层卫生服务体系,不断提升基层卫生服务能力,持续推进基本公共卫生服务。

2018年,大石桥市新建高坎镇卫生院、官屯镇卫生院投入使用,老边区路南镇卫生院完成异地搬迁,西市区新建渔市社区卫生服务中心计划今年投入使用。

2018年,启动基层卫生人才

能力提升培训项目,致力于提高基层卫生人员常见病、多发病的诊疗能力及实际操作能力,基层卫生服务能力显著提升。

我市自2010年全面启动基本公共卫生服务工作以来,14类基本公共卫生服务项目在农村得到全面开展,国家基本公共卫生服务人均补助标准由15元提高到55元。

2. 政府办乡镇卫生院基础薄弱,推进乡镇卫生院标准化建设任务繁重

全市6个县(市)区共辖38个乡镇、644个行政村,设置乡镇卫生院45所(其中含9所街道卫生院),村卫生室744所,初步建立了覆盖乡村的基层医疗卫生服务体系。受过去实行乡镇卫生院产权制度改革影响,我市乡镇卫生院公办化程度较低。截至目前,政府办卫生院数量较少,承包经营和民营性质卫生院数量较多。以盖州市为例,辖区共25所乡镇卫生院,其中政府办4所、承包经营14所、民营7所,政府办乡镇卫生院占总数比例仅16%。

距离达到国家、省要求,2020年底前,完成每个乡镇办好1所政府办标准化乡镇卫生院的目标任务差距较大。且受我市实际情况约束,推进政府办乡镇卫生院标准化建设,需大量资金回购已承包经营

乡镇卫生院,以实现乡镇卫生院回归公益性质。因而,推进政府办乡镇卫生院标准化建设任务十分繁重。

## 二、主要问题

近年来,全市乡镇卫生院发展取得了长足进步,但距离人民群众日益增长的医疗卫生服务需求和卫生事业快速发展的要求相比,与先进地区的资金、政策支持力度相比,仍然存在较大差距。主要表现在:

1. 乡镇卫生院标准化建设推进缓慢的问题突出

乡镇卫生院标准化建设推进缓慢主要体现在两个方面:一是措施不得力。一方面,乡镇卫生院标准化建设以奖代补项目需要地方财政垫付前期资金,目前采取乡镇政府和卫生院筹资垫付方式,实现预期目标难度较大。另一方面,按照相关规定,新建、扩建、改造、维修房屋需要办理前期手续,涉及部门多、程序复杂,致使项目进展困难重重。二是财政资金投入不足。完成每个乡镇1所政府办标准化卫生院目标任务,政府需完成已承包卫生院回购工作,据初步清产核算,回购资金缺口较大。另外,多数县(市)区(除鲅鱼圈外)基本公共卫生、基本药物等专项补助资金拨付不及时、配套不到位。

2. 乡镇卫生院服务能力不强、



服务质量有待提高的问题突出

服务能力建设分为医务人员能力水平、医院管理以及设施设备三个维度。一是高素质医疗人才匮乏,医务人员能力水平不高。全市乡镇卫生院有卫生技术人员 622 人,其中副高以上职称 20 人、中级职称 123 人、初级职称 479 人,分别占比 3.2%、19.8%、77%。目前,乡镇卫生院医生面对一些大病、疑难病和突发性疾病时显得束手无策。二是科学化管理程度不高。部分政府办卫生院医务人员人浮于事,工作缺乏主动性,有“等靠要”情绪,亟需建立健全各项管理制度,提高服务效率。三是硬件设施设备亟待完善。绝大多数乡镇卫生院不同程度存在硬件设备简陋、医疗仪器设备陈旧老化、房屋面积不达标、信息化建设落后等问题,造成医疗卫生服务质量不佳。

3. 乡镇卫生院补偿机制不健全、政策机制不完善的问题突出

乡镇卫生院运行中普遍存在卫生费用不足,收支不平衡、负债严重,缺乏稳定可持续的补偿机制和有活力的运行机制,政策与补偿问题成为制约乡镇卫生院发展的“瓶颈”。一是补偿机制不健全。基层医疗卫生机构主要以医疗业务收入为主要利润来源,其所承担的大量社会公共卫生服务职责多为免收费项目,无法得到合理的补偿;基本药物零差率政策的实施客观上也造成了基层医疗卫生机构补偿不足的问题。二是政策机制不完善。以“新农合”为例,调研中发现,由于目前“新农合”暂停,患者和卫生院需垫付医疗费用,医保金兑付不及时,导致卫生院不愿接收患者,门诊量急剧下降的乱象。另一方面,由于医疗政策不配套、行政部门政策落实不充分等多方面因素作用,基层医疗卫生机构分级诊疗制度流于形式,导致城区大医院人满为患、乡镇卫生院门可罗雀,其生存状况不容乐观。

### 三、对策建议

1. 统筹规划、突出重点、强化措施,加快推进乡镇卫生院标准化建设

乡镇卫生院标准化建设以奖代补工作,是省委、省政府推进标准化乡镇卫生院建设工作的有力举措,是一项关系农民健康的重大民生工程。建议统筹规划,突出重点,分期分批逐步完成每个乡镇 1 所政府办乡镇卫生院目标任务。监督县级政府落实基层医疗卫生机构基本建设、房屋维修和设备购置等主体责任,督促已申报“以奖代补”计划的县(市)区加快推进相关工作。强化工作举措,借鉴外市经验做法,如使用财政盘活资金垫付前期投入,待省补助到位后收回垫付资金。提高认识,抓住“以奖代补”政策的有利契机,全面提升我市乡镇卫生院标准化建设水平。

2. 加强卫生人才队伍建设,提高乡镇卫生院公共服务能力

加强农村医疗卫生人才队伍建设应着眼于长远,应重点从待遇、编制、培训发展和管理 4 个方面入手,提高农村卫生工作岗位的吸引力。一是逐步提高农村医疗卫生机构工作的卫生技术人员待遇,晋升职称实施优惠政策。二是适度放宽编外人员转正政策,如根据工作年限、工作成绩等硬性指标划定转正标准,提高工作积极性。三是继续实施全科医生特岗计划和农村订单定向医学生免费培养工作,采取学习教育、规范化培训、岗位培训和继续教育等多种途径开展培训,不断提高农村医务人员专业化能力。四是探索适宜农村卫生人员科学有效的聘用、考核、分配的管理机制和激励机制,引入现代企业管理制度,激发医务人员工作积极性,用奖惩手段奖勤罚懒。

3. 明确政府责任,加大投入与改革力度,保障乡镇卫生院健康发展

中共中央、国务院《关于深化

医药卫生体制改革的意见》明确提出:“政府负责其举办的乡镇卫生院、城市社区卫生服务中心(站)按照国家规定核定的基本建设经费、设备购置经费、人员经费和其承担公共卫生服务的业务经费”。一是各级政府和相关部门应予以高度重视,一要加大卫生院硬件设施投入力度,努力改善就医环境、就医条件;二要将基本公共卫生服务、基本药物等专项补助经费落实到位,确保及时、足额发放。二是建立多样化、多渠道补偿机制,完善政府补助、新农合补偿、患者个人付费的补偿机制。三是探索构建多元化投入机制,在政府投入为主导的基础上,允许乡镇卫生院有控制地拓宽筹资渠道,并完善对社会资本进入的管理制度。

4. 推广“县域医共体”模式,完善农村卫生服务体系,推动乡镇卫生院快速发展

“县域医共体”是指以县医院为龙头、乡医院为枢纽、村医院为基础的一体化管理模式,达到医疗信息资源共享,责任利益共担的医疗共同体。调研发现,大石桥市沟沿镇中心卫生院作为大石桥市中心医院分院,搭建县域医共体的办医模式,办医成效较好。以大石桥沟沿镇中心卫生院为例,之前主要依靠政府投入和自身医疗来实现运转,由于多种原因乡镇卫生院服务能力和服务内容均难以满足群众的需求。“医共体”实施后,落实医疗机构分工协作机制、探索实施双向转诊机制、规范医疗服务行为、做实牵头医院精准帮扶等,从而有效地整合了县域医疗资源,提升了基层服务能力,推动了医疗卫生工作重心下移和乡镇卫生院发展。建议政府及相关行政部门,在不违反上级政策法规基础上,进一步完善相关医疗政策措施,鼓励试点地区(单位)大胆闯大胆试,总结出一条适宜我市农村医疗卫生服务健康发展的新路径。