

北京市西城区社区卫生服务机构实施基本药物制度的效果评价与思考

石亚丽*,李 薇(北京市西城区社区卫生服务管理中心,北京 100055)

中图分类号 R95 文献标志码 C 文章编号 1001-0408(2013)04-0300-03

DOI 10.6039/j.issn.1001-0408.2013.04.05

摘要 目的:为促进基本药物制度的深入实施提供参考。方法:采用描述性分析法,统计北京市西城区社区卫生服务机构实施基本药物制度前后的门急诊量、业务收入、政府财政补助、基本药物销售占比及平均门诊费用等数据,对制度实施效果及其对基层医疗卫生机构的影响进行评价。结果:2006—2011年,西城区社区卫生服务机构的财政补助收入从0.16亿元增至4.84亿元;业务总收入、医疗收入和药品收入逐年增长,年均增长率分别为44.12%、29.55%和47.28%;基本药物销售占比变化平稳,浮动于50%~56%之间;门诊服务量逐年递增,年均增长率达29.79%;门诊次均费用和单处方费用2007年与2006年相比,分别下降了33.94%和29.97%。结论:实施基本药物制度后,财政补助力度加大,社区卫生服务机构门诊服务量和业务收入双增长,但基本药物销售占比没有呈现增长趋势。建议进一步加大对基本药物制度的宣传力度,提高公众对基本药物的认知度;调整支持政策,促进社区卫生服务机构的可持续发展。

关键词 基本药物制度;社区卫生服务机构;效果评价;北京

Effect Evaluation and Consideration of Essential Drug System in Beijing Xicheng District around 6 Years before and after the Implementation of the System

SHI Ya-li, LI Wei (Beijing Xicheng District Community Health Care Management Center, Beijing 100055, China)

ABSTRACT OBJECTIVE: To provide reference for the implementation of essential drug system. METHODS: By descriptive analysis method, outpatient emergency services, business income, the proportion of essential drug sales and average outpatient expenses in community health services institutions of a district in Beijing were analyzed before and after the implementation of essential drug system to evaluate the effect of the system and the impact of it on primary medical institution. RESULTS: From 2006—2011, Financial assistance increased to 484 million yuan from 16 million yuan; the total income, medical income and drug income increased year by year, with annual growth rate of 44.12%, 29.55% and 47.28%; the proportion of essential drug sales changed smoothly, floating between 50%-56%; the number of outpatient services had increased year by year, with annual growth rate of 29.79%; In 2007, outpatient costs per time and prescription costs fell by 33.94% and 29.97%, compared with 2006. CONCLUSION: After the implementation of essential drug system, financial benefits have increased, and the number of outpatient services and total income both have grew, but the proportion of essential drug sales shows no growth trend. So it is suggested to do further strengthen propaganda, raise public awareness of essential drugs; adjust the support policy, and promote the sustainable development of community health care institutions.

KEY WORDS Essential drug system; Community health care institution; Effect evaluation; Beijing

2009年,卫生部等部委发布的《关于建立国家基本药物制度的实施意见》,明确规定:国家基本药物制度是为了维护人民群众健康、保障公众用药权益而确立的一项重大国家医药卫生政策,是国家药品政策的核心和药品供应保障体系的基础,政府举办的基层医疗卫生机构需配备使用基本药物,实行“零差率”销售^[1]。2006年底,按照北京市的统一部署,实行社区常用药品(312种)的政府集中采购、统一配送、“零差率”销售^[2],并率先开始实施基本药物制度。2008年扩大品种至328种,为实施国家基本药物制度创造了良好的条件。2010年,为配合国家基本药物制度,北京市西城区进一步扩大基本药物目录品种达519种。本文笔者对西城区社区卫生服务机构实施基本药物制度前后(2006—2011年)的相关数据进行分析,为促进基本药物制度的深入实施提供参考。

1 资料与方法

* 主治医师,本科。研究方向:全科医学。电话:010-63364096。
E-mail: shiy11980@sina.com

1.1 研究对象

以西城区辖区内7家社区卫生服务中心及其下属站点(47家)为研究对象。

1.2 研究方法

通过西城区卫生行政部门出版的《西城区卫生统计手册》、《社区卫生服务机构工作情况月报表》、常规数据监测网报数据等,统计7家社区卫生服务中心2006—2011年的门急诊人次、处方数、相关财务数据和社区居民满意度情况。研究内容主要包括:基本药物制度实施前后社区卫生服务机构的门急诊服务、业务收入、基本药物销售占比及平均门诊费用情况等。

1.3 统计学方法

采用Excel软件对收集数据进行录入整理。采用描述性分析方法,对制度实施效果及其对基层医疗卫生机构的影响进行评价。

2 结果

2.1 政府财政补助情况

社区卫生服务机构实施以基本药物制度为切入点的运行机制改革后,西城区政府对社区卫生服务机构的财政投入从2006年的0.16亿元增至2011年的4.84亿元;政府对社区卫生服务机构的投入占卫生事业费的比例也显著提高,从2006年的2.39%增至2011年的51.78%,详见表1(注:因行政区划调整,2011年区财政收入、区财政支出、区政府卫生事业费及区政府对社区卫生服务机构投入均为原西城区和原宣武区合并后的全区数据)。

表1 2006—2011年西城区社区卫生服务机构财政补助情况(亿元)

Tab 1 The financial assistance in community health care institutions during 2006—2011(hundred million yuan)

项目	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
区财政收入	64.13	97.13	154.50	152.17	215.00	281.45
区财政支出	55.70	92.40	98.40	121.13	246.90	245.58
区政府卫生事业费	6.70	7.46	9.30	2.98	3.49	9.35
区政府对社区卫生服务机构投入	1.16	0.47	2.06	1.22	1.27	4.84
区政府对社区卫生服务机构投入占卫生事业费比例,%	2.39	6.30	22.15	40.93	36.27	51.78

2.2 业务收入情况

(1)2011年与2006年相比,西城区社区卫生服务机构业务收入从10 710.85万元增至23 614.05万元,增长了120.47%,其中医疗收入从2 064.46万元增至3 323.70万元,增长了61.00%;药品收入从8 646.39万元增至20 290.35万元,增长了134.67%。业务总收入、医疗收入和药品收入均呈现逐年增长的趋势,年均增长率分别为44.12%、29.55%和47.28%。

(2)业务收入中,医疗收入占比从2006年的19.27%降至2011年的14.08%,药品收入从2006年的80.75%增至2011年的85.92%,详见表2。

表2 2006—2011年西城区社区卫生服务机构业务收入情况(万元)

Tab 2 Business income of community health care institutions during 2006—2011(ten thousand yuan)

项目	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
业务收入	10 710.85	8 510.89	10 789.36	15 307.27	19 968.74	23 614.05
医疗收入	2 064.46	1 523.26	1 654.80	2 270.51	3 088.34	3 323.70
药品收入	8 646.39	7 017.63	9 131.56	13 036.76	16 880.40	20 290.35
医疗收入占比,%	19.27	17.83	15.34	14.83	15.47	14.08
药品收入占比,%	80.73	82.17	84.66	85.17	84.53	85.92

2.3 药品收入中基本药物销售占比情况

2007—2011年,基本药物销售收入逐年增长,从3 846.03万元增至11 052.68万元,年均增长率为47.03%。基本药物销售占比变化平稳,浮动于50%~56%之间,详见表3(北京市从2006年12月25日开始实行基本药物制度,故表中没有2006年基本药物收入数据)。

表3 2006—2011年西城区社区卫生服务机构基本药物销售情况(万元)

Tab 3 The sales of essential drugs in community health care institutions during 2006—2011(ten thousand yuan)

项目	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
药品收入	8 646.39	7 017.63	9 131.56	13 036.76	16 880.40	20 290.35
基本药物收入		3 846.03	5 117.69	6 640.74	8 959.91	11 052.68
基本药物销售占比,%		54.81	56.04	50.94	53.08	54.47

2.4 门诊服务情况

西城区社区卫生服务机构门诊量逐年递增,从2006年的

48.33万人次增至2011年的120.31万人次,年均增长率为29.79%,详见图1。

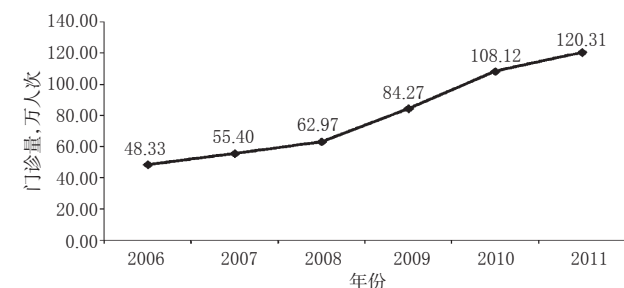


图1 2006—2011年西城区社区卫生服务机构门诊服务情况
Fig 1 Outpatient service of community health care institutions in Xicheng district during 2006—2011

2.5 社区卫生服务机构单处方费用和次均费用情况

2007年与2006年相比,社区卫生服务机构门诊次均费用从221.60元降至146.39元,下降了33.94%;单处方费用从146.19元降至102.38元,下降了29.97%。但实施基本药物制度后,单处方费用(2008—2011年)和次均费用(2007—2011年)显现平稳增长的趋势,年均增长率分别为7.66%和7.60%,详见图2。

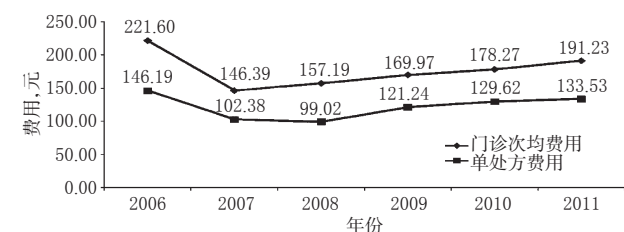


图2 2006—2011年西城区社区卫生服务机构单处方费用和次均费用情况

Fig 2 Comparison of outpatient costs per time and prescription costs in community health care institutions of Xicheng district during 2006—2011

3 讨论

自2006年12月起,北京市在全国率先推行基本药物制度,对社区卫生服务机构的常用药品实施了政府集中采购、统一配送和“零差率”销售;并以实施基本药物制度为切入点,稳步推进社区卫生改革,促进了基层医疗卫生机构运行机制的改变和社区卫生公益性质的回归。

初步建立国家基本药物制度^[3]是国家医药卫生体制改革的重点之一。以实施基本药物制度为切入点,进行社区卫生服务机构运行机制改革,对于减轻群众的就医经济负担,解决“看病难、看病贵”问题,促进社会公平和社会稳定,保证居民基本医疗服务公平性和可及性,有着至关重要的意义。

3.1 社区卫生服务机构财政补助力度加大

国家基本药物制度完全依靠市场和社会力量是不够的,其建立与推广必须充分发挥政府的主导作用^[4]。其推行、监管职能落实、相应制度建立、对医药企业的引导等,都要有政府财政投入作为保障。西城区政府部门已转变过去“重经济、轻社会事业发展”的经济社会发展政策理念,从战略高度把发展社会事业放在与经济发展同等重要的地位。随着国家对基层卫生事业的重视,卫生财政政策大力向社区卫生等基层卫生事业倾斜,区政府加大对社区卫生服务的投入,社区卫生服务机构补助份额占卫生事业费的比例显著提高,达到50%以上

(如表1所示),高于北京市33%的平均水平^[5]。这对保证社区卫生服务良性运营和发展,以及政府探索实施社区卫生服务机构收支两条线管理提供了经济和政策的保证。

3.2 社区卫生服务机构门诊服务量和业务收入实现双增长

(1)社区卫生服务机构门诊服务人次的逐年增加表明,社区卫生服务逐步被老百姓接受和认可,这对缓解群众看病难和大医院人满为患的矛盾能起到积极作用。社区卫生服务机构业务收入与门诊服务量变化趋势相一致,在实行基本药物制度后,随着门诊量的稳定增长,业务收入也呈现逐年递增的态势。

(2)药品收入占业务收入的比例与实施基本药物制度前比较有小幅增长(如表2所示)。产生这种现象的原因,一方面可能是药品“零差率”让患者受惠,吸引了患者去社区卫生服务机构就诊,并刺激其购买药品^[6];另一方面,社区卫生服务机构实施运行机制改革后,规范了诊疗科目,围绕常见病和多发病提供基本医疗和基本公共卫生服务,部分公共卫生服务项目还免费向辖区百姓提供,一定程度上造成了医疗收入比例的下降。

3.3 基本药物销售占比变化平稳

2006—2011年,西城区基本药物占全部药品收入的比例浮动在55%上下(如表3所示)。区卫生行政部门制定了社区卫生服务机构基本药物优先选择和合理使用等政策及措施,将基本药物销售占比情况列入绩效考核内容,作为政府对社区卫生服务机构财政补助及社区卫生服务机构对医务人员下拨绩效工资的主要指标,保证了基本药物销售占比维持在50%以上,但仍低于北京市平均水平(61.56%)^[7]。一方面,西城区地处经济发达城市的中心城区,社区居民对药品价格不敏感,而且有的市民片面地认为基本药物就是价格低廉、疗效较差的二等药,对基本药物能够有效地减轻就医负担的认识不足;另一方面,基本药物目录品种类别和结构不适应社区居民和医师的用药习惯,这导致了该区基本药物销售比例低于全市水平。

3.4 单处方费用和均次费用有所下降

单处方费用和均次费用与实施基本药物制度前相比有所下降(如图2所示)。基本药物由政府统一招标采购,具有数量上的优势,降低了药品价格;同时,政策规定,社区卫生服务机构的药品一律按进价出售、不准加价,再次让利给百姓,故单处方费用和均次费用与实施基本药物制度前相比有所下降。

实行基本药物制度后的5年间,西城区社区卫生服务机构单处方费用和均次费用均呈现逐年小幅增长的趋势,其主要原因可能是“医保”政策调整,允许社区卫生服务机构慢性病用药处方量从原来一次7天量调整至1个月的量,一定程度上造成单处方费用和均次费用上涨;同时,在收支两条线实行初期,药品销售量与社区卫生服务机构补偿金额相关,这种补偿方式容易刺激医师多开药,难以从根本上切断利益驱动,这可能是导致单处方费用和均次费用增加的原因。

4 建议

4.1 提高公众对基本药物的认知度,优化基本药物目录

建议相关部门利用平面媒体、网络媒介、公益宣传片等多种形式,持续广泛开展合理用药舆论宣传与引导^[8],提高公众对国家基本药物制度的认知度和对基本药物的依赖度。充分鼓励医务人员开展基本药物制度的宣传,增强群众安全、合理、经济用药的意识。在财政有力保障的基础上逐步优化基本药物的品种,满足居民用药需求,最终实现全部配备使用基

本药物。

4.2 调整支持政策,促进社区卫生服务机构的可持续发展

基本药物制度不是孤立的制度,其体系建立离不开经济补偿机制和基本医疗卫生制度的完善^[9]。相关配套政策如收支两条线管理、双向转诊制度等同步实施,各项政策相互配合,相互补充促进,才能保证社区卫生服务又快又好的发展,居民就医费用增长控制在合理范围,使百姓对社区卫生服务的满意度得到提高。

与此同时,政府部门也要清醒地认识遇到的各种问题。发展社区卫生服务是政府的责任,因而对社区卫生服务发展过程中所出现的问题,政府当然有责任寻求解决方案^[10]。社区卫生服务机构的服务量大幅度增加,需要财政部门采取有效方式合理增加人员经费预算,探索薪酬增长机制,以保证社区医务人员的收入待遇与其工作任务量基本匹配。为更大程度地减轻群众就诊费用负担,扩大基本药物目录范围,实行免挂号费等惠民政策等举措使群众享受到了真正的实惠,但与此同时,社区卫生服务机构的收入相应减少,需要政府给予考虑。

4.3 扭转机构趋利倾向,规范医师用药行为

社区卫生服务机构实行运行机制改革,推行基本药物制度需要政府发挥主导作用,其关键之一是政府的资金保障,促进社区卫生服务的筹资结构逐步趋向合理,彻底切断社区医务人员与机构收入间的利益链条,促使社区卫生服务机构回归公益性,从而有效维护人群健康,达到规范医师的用药行为,有效地促进基本药物的使用,为社区居民提供安全、有效、价廉的医疗和药事服务。

参考文献

- [1] 卫生部.《关于建立国家基本药物制度的实施意见》的通知[S].2009-08-18.
- [2] 北京市卫生局,北京市药品监督管理局,北京市监察局,等.北京市社区卫生服务药品、医用耗材采购供应管理办法(试行)[S].2006-09-13.
- [3] 国务院.医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009—2011年)[S].2009-03-18.
- [4] 连洁,陈昌锋,吴宪,等.徐州市基本药物制度实施效果研究[J].药事管理,2012(8):29.
- [5] 北京市卫生局,北京市社区卫生服务管理中心.北京市社区卫生服务体系常规监测调查报告:2010年[R].北京:北京市卫生局,2010.
- [6] 夏林兵,李永斌,王芳,等.全国重点联系城市社区卫生服务机构药品零差率政策施行现状及效用分析[J].中国卫生政策研究,2010,3(2):11.
- [7] 北京市社区卫生服务管理中心.2011年度北京市社区卫生工作绩效考核资料汇编[G].北京:北京市社区卫生服务管理中心,2012:227.
- [8] 姜燕,林振平,黄晓光,等.某市社区卫生机构实行基本药物零差率的现状分析[J].中国卫生事业管理,2010(2):90.
- [9] 季旭,黄晓光,吴月华,等.某市社区卫生服务机构实施基本药物制度前后的经济运行情况比较[J].中国全科医学,2011,14(9):3210.
- [10] 杨青.社区卫生服务机构收支两条线管理理论与实践[M].北京:人民卫生出版社,2009:172.

(收稿日期:2012-11-15 修回日期:2012-12-06)