

## 绩效评价在公共卫生体系建设中的应用

张俊婕 赵琦 赵根明

【关键词】 绩效评价; 公共卫生体系

The application of performance assessment in public health system ZHANG Jun-jie, ZHAO Qi, ZHAO Gen-ming. Department of Epidemiology, School of Public Health, Fudan University, Shanghai 200032, China  
Corresponding author: ZHAO Gen-ming, Email: gmzhao@shmu.edu.cn

【Key words】 Performance assessment; Public health system

20 世纪卫生系统对改善全球人群的健康作出了重大贡献<sup>[1]</sup>。随着社会经济的发展和人们健康期望的增加,卫生服务系统的工作绩效(performance)在促进人群健康水平方面将发挥越来越重要的作用。为什么一些国家的卫生系统绩效良好,有些则运行不良?即使卫生经费和资源相近的国家,其卫生系统绩效也有较大的差别?这些问题是世界上大多数国家公众关注的问题。因此,怎样客观地评估卫生系统的绩效,推动卫生系统的发展是一个亟待解决的问题。近 20 多年来,全世界开始广泛采用卫生绩效测量<sup>[2]</sup>,越来越多的国家逐渐认识到绩效评价对卫生系统的重要性。

WHO“2000 年世界卫生报告”对其 191 个成员国卫生系统绩效进行了评估,我国仅处于 144 位<sup>[3]</sup>。如何改善公共卫生服务的绩效是目前我国公共卫生体系建设面临的一大问题。本文将就绩效评价的相关理论在公共卫生体系建设中的应用及其作用做一些阐述。

1. 绩效:单纯从语言学的角度来看,绩效包含有成绩和效益的意思。学术界关于绩效的定义主要有两种观点,一种把绩效看作为一种结果;另一种把绩效看作为个体的行为<sup>[4]</sup>,但学术界的专家较普遍的赞同第二种观点。在具体实践中,应采用较为宽泛的绩效概念。当对绩效进行评价、管理时,既要考虑投入(行为),也要考虑产出(结果),绩效应包括应该做什么和如何做两个方面<sup>[5]</sup>。

2. 绩效评价:绩效评价是指运用数理统计和运筹学方法,采用特定的指标体系,对照统一的评估标准,按照一定的程序,通过定量定性对比评估,对企业一定经营时期的经营效益和经营者业绩,做出客观、公正和准确的综合评判<sup>[6]</sup>。

西方企业的绩效评价发展史可划分为三个时期:19 世纪初至 20 世纪初的成本绩效评价时期;20 世纪初至 20 世纪 90 年代的财务绩效评价时期;20 世纪 90 年代至今的企业绩效评价指标体系的创新时期。成本绩效评价时期的绩效评价

指标就是成本,财务绩效评价时期常用的评价指标是投资报酬率,目前的绩效评价指标体系主要有卡普兰和诺顿战略平衡积分卡,经济增加值(economic value added, EVA)绩效评价体系<sup>[7]</sup>。

(1)绩效评价体系:绩效评价体系是组织控制系统的一种重要类型,整个系统的控制过程可以分为 4 个基本步骤:制定预想的绩效标准、收集并连接与实际绩效相关的信息、对收集的信息和绩效标准进行比较、采取必要的绩效改进行动<sup>[8]</sup>。

(2)绩效评价方法:企业绩效评价方法大体经历了两个阶段,第一个阶段是 20 世纪 60 年代以前,是传统的以财会指标作为绩效评价惟一指标的评价方法;第二阶段是 20 世纪 70 年代后,是引入非财务指标的综合绩效评价方法,以平衡计分法和 EVA 为代表<sup>[9]</sup>。

平衡计分法将企业战略置于中心位置,然后将战略转化为具体的、可测评的目标和指标。它在传统财务指标的基础上增加了客户、内部业务流程、学习和成长三个方面的非财务指标。EVA 的标准定义是:公司经过调整的营业净利润减去其现有资产经济价值的机会成本后的余额。EVA 的基本理念是:资本获得的收益至少要能补偿投资者承担的风险<sup>[10]</sup>。

3. 绩效评价在公共卫生体系建设中的应用:公共卫生作为卫生系统的重要组成部分,在改善人群健康水平方面发挥着重大作用。通过绩效管理可以发现现存的主要问题,并对问题做出判断,从而制定相关政策。通过对政策实施的监测与评估,不断地改善系统的绩效。绩效评价是该过程中比较重要的一环<sup>[11]</sup>。

WHO 在“2000 年世界卫生报告”中将绩效评价引入卫生系统,并将该报告的主题定为改善卫生系统绩效,提出了评价卫生系统绩效的新方法,并用该方法对其成员国卫生系统的绩效进行了评价和排名<sup>[12]</sup>。

(1)绩效评价在国外公共卫生体系建设中的应用:

①美国:1998 年,美国公共卫生绩效评价标准出台,经过 1999—2001 年反复多次的现场验证,2002 年,美国正式启用国家公共卫生绩效评价标准项目(National Public Health Performance Standards Program, NPHSP)<sup>[12]</sup>。该项目共设计了 3 套评价公共卫生体系绩效的调查问卷,分别用于州公共卫生体系、地方公共卫生体系和地方公共卫生行政管理部门的绩效评价。公共卫生绩效评价项目实施后,研究人员进行了大量相关研究。Driscoll 等<sup>[13]</sup>运用个人、小组访谈和收集档案资料的方法验证了 NPHSP 中的地方公共卫生评价工具的有效性和实用性;美国克拉伦登县应用该评价工具对当地公共卫生体系进行评估,分析结果显示了其公共卫生体系

现存的问题和面临的机会<sup>[14]</sup>。美国北达科他州应用 NPHSP 来评估当地公共卫生体系的绩效,整合评估结果形成了该州的健康改善计划,同时较全面的了解了当地公共卫生体系的 10 项基本职能的完成情况<sup>[15]</sup>。美国缅因州应用州公共卫生绩效评价工具对该州公共卫生体系内的糖尿病系统进行了一次严格的评估,发现了现存体系的优点和不足<sup>[16]</sup>。

②澳大利亚:1999 年成立的“国家卫生系统绩效委员会”(National Health Performance Committee, NHPC)提出了新的绩效评价框架。新的绩效框架包含的内容从原来只包含医院服务扩展到了整个卫生系统,涵盖了社区卫生服务、全科服务和公共卫生的内容<sup>[17]</sup>。

③其他国家:1997 年,英国绩效评价框架出台,建议从健康改善、卫生服务的公平获得性、有效提供合适的卫生服务、效率、患者就医过程和健康产出等六个方面评价卫生系统的绩效。1995 年,加拿大通过了现行的卫生系统绩效指标框架,取代了原本只局限于成本控制,可承受性等方面的卫生系统绩效测量方法<sup>[18]</sup>。

(2)绩效评价在中国公共卫生体系建设中的应用:从国内来看,绩效评价在公共卫生体系评价中的应用多为针对公共卫生体系的某一方面,如对社区卫生服务、乡镇卫生院和医院进行绩效评价。

马进等<sup>[19]</sup>以 WHO 提出的卫生服务系统绩效评估框架为目标,以世界银行提出的卫生服务系统诊断工具为分析手段,对导致我国现阶段卫生系统绩效不高的成因以及改善的办法与途径进行了系统分析。提出改进我国卫生服务系统的对策。

梁万年等<sup>[20]</sup>应用 Delphi 法建立了中国城市社区卫生服务评价指标体系,并在北京市丰台区选择了 4 家社区卫生服务中心进行调查,验证评价指标体系的实用性和可操作性。李芳健等<sup>[21]</sup>采用文献研究法和专家深入访谈法相结合的研究方法建立了我国现阶段城市社区预防保健服务评价指标体系。

熊巨洋等<sup>[22]</sup>结合绩效评价的相关理论提出我国目前乡镇卫生院绩效评价中存在的一些问题,同时提出了服务效率、人均收益量、成本效果、服务质量、功能体现和发展潜力等 6 个维度的乡镇卫生院绩效评价理论框架,并对各指标给予了解释。刘聪和张亮<sup>[23]</sup>结合绩效评价的相关理论和乡镇卫生院的功能定位,构建了中心乡镇卫生院绩效评价体系,并提出要建立与之相适应的政策性框架。

赵阳等<sup>[24]</sup>利用 KPI(关键业绩指标法)作为基本方法,通过文献评阅、分析整理,运用 Delphi 法结合层次分析法对医院绩效评价进行研究。以复旦大学附属 6 所医院作案例分析。经过 2 轮 Delphi 专家咨询,建立了医院绩效评价指标体系,并应用该指标体系对复旦大学各附属医院进行了绩效评估。

目前我国公共卫生体系绩效评价工具的开发进展缓慢,缺乏对整个公共卫生体系的绩效评价标准和评价方法,且远远没有达到现场实用的阶段。因此,深入研究公共卫生体系绩效评价工具将成为一种机遇和挑战。

## 参 考 文 献

- [1] 任蓓. 卫生系统绩效评估及其思考——《2000 年世界卫生报告》的启示与思索. 医学与哲学, 2001, 22(40): 19-22.
- [2] Smylie J, Anderson I, Ratima M. Indigenous health performance measurement systems in Canada, Australia, and New Zealand. Lancet, 2006, 367: 2029-2032.
- [3] 胡善联. 评价卫生系统绩效的新框架——介绍 2000 年世界卫生报告. 卫生经济研究, 2000, 7: 5-7.
- [4] 王淑红, 龙立荣. 绩效管理综述. 中外管理导报, 2002, 9: 40-44.
- [5] 仲理峰, 时勤. 绩效管理的几个基本问题. 南开管理评论, 2002, 3: 15-19.
- [6] 蔡志明, 陈春涛, 王光明. 绩效、绩效评估与绩效管理——基于对建立医院绩效评价体系有借鉴作用的述评. 中国医院, 2005, 9(3): 67-72.
- [7] 吉宏, 叶小兰, 汪倩. 企业绩效评价理论与方法比较研究. 科技进步与对策, 2004, 12: 169-170.
- [8] Morgan NA, Clark BH, Gooner R. Marketing productivity, marketing audits, and systems for marketing performance assessment: integrating multiple perspectives. J Bus Res, 2002, 55(5): 363-375.
- [9] 王丽丽, 陈雪. 企业绩效评价研究综述. 云南社会主义学院学报, 2007, 2: 25-27.
- [10] 尉晓君. 综合平衡计分卡与 EVA 绩效评价体系的探讨. 湖南科技学院学报, 2008, 29(9): 99-100, 104.
- [11] 江芹, 胡善联. 公共卫生体系绩效评估的概念性框架. 中国卫生事业管理, 2004, 5: 260-262.
- [12] Bakes-Martin R, Corso LC, Landrum LB, et al. Developing national performance standards for local public health systems. J Public Health Manag Pract, 2005, 11(5): 418-421.
- [13] Driscoll D, Rojas-Smith L, Sotnikov S, et al. An instrument for assessing public health system performance: validity in rural settings. J Rural Health, 2006, 22(3): 254-259.
- [14] McClellan CS. Utilizing a national performance standards local public health assessment instrument in a community assessment process: the Clarendon County Turning Point Initiative. J Public Health Manag Pract, 2005, 11(5): 428-432.
- [15] Baird JR, Carlson KJ. National Public Health Performance Standards assessment: first steps in strengthening north Dakota's public health system. J Public Health Manag Pract, 2005, 11(5): 422-427.
- [16] Joly BM, O'Rourke K, Tilson HH, et al. Use of national public health performance standards to assess maine's diabetes system. J Public Health Manag Pract, 2007, 13(1): 68-71.
- [17] 裴丽昆. 澳大利亚卫生系统绩效评价框架. 中华医院管理杂志, 2004, 20(8): 510-512.
- [18] OECD. Measuring up: Improving Health System in OECD countries. Ottawa: OECD, 2002.
- [19] 马进, 孔巍, 刘铭. 我国卫生服务系统绩效分析. 中国卫生经济, 2003, 22: 7-9.
- [20] 梁万年, 王红, 杨兴华. 中国城市社区卫生服务评价指标体系的建立. 中国卫生事业管理, 2002, 8: 460-462.
- [21] 李芳健, 周红伟, 王家骥, 等. 现阶段城市社区预防保健服务评价指标研究. 中国初级卫生保健, 2007, 21(11): 1-3.
- [22] 熊巨洋, 俞菁, 汪云, 等. 农村地区乡镇卫生院绩效评价的探讨. 医学与社会, 2008, 21(3): 12-14.
- [23] 刘聪, 张亮. 中心乡镇卫生院绩效评价体系研究. 医学与社会, 2006, 19(12): 54-56.
- [24] 赵阳, 陈文, 鄂惊雷. 医院绩效评价研究——复旦大学附属医院案例分析. 中国医院管理, 2008, 28(8): 18-20.

(收稿日期: 2009-01-15)

(本文编辑: 尹廉)