

武汉市公共卫生机构探索“公益一类保障和公益二类管理”政策调查研究分析*

罗程^①, 郭蓉芳^②, 徐凌^③, 熊姝^④, 邓敏^⑤, 周皓^⑥

摘要 目的:对武汉市公共卫生机构探索“公益一类保障和公益二类管理”政策实施效果进行问卷调查研究,以期为政府深化公共卫生体制改革提供参考依据。方法:采用横断面调查及整群抽样方法,运用课题组自主设计的问卷对目标人群展开调查,通过Excel 2007和SPSS 22.0软件对问卷结果进行统计学分析。结果:公共卫生机构人员对“公益一类保障和公益二类管理”政策了解得分均值为(2.69±0.71)分,并且政策了解程度在人群中的分布差异有统计学意义($P<0.05$);“公益一类保障和公益二类管理”政策对单位发展战略和落实单位公益性职能有促进作用,并且政策实施对人员职业发展有正面影响,同时会激发职工工作积极性;公共卫生机构人员普遍对单位现行薪酬水平满意度不高,对单位现行的绩效考核机制满意度也不高。结论:“公益一类保障和公益二类管理”政策改革探索工作有待加强;“公益一类保障和公益二类管理”政策试点效果还有上升空间;建议在物价水平核定、人员编制和财政经费保障等方面给予政策支持,以此来增强公共卫生机构对未来发展的信心。

关键词 公益一类保障;公益二类管理;公共卫生;武汉

中图分类号 R1-9;R19-0 文献标志码 B 文章编号 1003-0743(2023)11-0015-05

Investigation and Analysis on the Policy of “Public Welfare First-class Guarantee and Public Welfare Second-class Management” among Public Health Institutions in Wuhan/Luo Cheng, Guo Rongfang, Xu Ling, et al./Chinese Health Economics, 2023,42(11):15-19

Abstract Objective: A questionnaire survey was conducted on the implementation effect of the policy of “public welfare first-class guarantee and public welfare second-class management” in public health institutions in Wuhan, so as to provide references for the government to deepen the reform of the public health system. **Methods:** A cross-sectional survey and cluster sampling methods were employed, by using the self-designed questionnaire to survey data of the target population. The questionnaire results were statistically analyzed using Excel 2007 and SPSS 22.0. **Results:** The mean understanding of the “public welfare first-class guarantee and public welfare second-class management” policy among public health institution staff was 2.69±0.71, and there were statistically significant differences in population distribution ($P<0.05$). The policy was found to promote the development strategy of the institution and it had a promoting effect to implement institution public welfare function. Policy implementation had a positive impact on staff career development and could stimulate staff work enthusiasm. Public health institutions generally had low levels of satisfaction with the current salary levels and performance assessment mechanisms of their units. **Conclusion:** It is necessary to strengthen the policy reform of “public welfare first-class guarantee, public welfare second-class management”. The pilot effects of “public welfare first-class guarantee, public welfare second-class management” policy has a rising space. In order to enhance confidence in the future development of public health institutions, it is necessary to give policy support in many aspects such as price level for approval, the number of establishment staff and financial investment guarantee mechanism.

Keywords public welfare first-class guarantee; public welfare second-class management; public health; Wuhan

First-author's address Wuhan Prevention and Treatment Center for Occupational Disease, Wuhan, 430015, China

Corresponding author Guo Rongfang, E-mail: 451200664@qq.com

自2020年以来,我国多省份出台系列政策致力于加强公共卫生体系建设。湖北省率先开展公共卫生机构“公益一类保障和公益二类管理”政策的试点改

革,引起了社会广泛关注。按照《省人力资源和社会保障厅 省财政厅 省卫生健康委关于疾控机构等单位实施公益一类保障和公益二类管理试点的指导意见》(鄂人社发〔2020〕64号)要求,试点单位由同级财政按照公益一类单位的保障政策对经费予以全额保障;允许突破现行事业单位工资调控水平,允许医疗卫生技术服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励;对试点单位在现有绩效水平基础上,核增绩效工资总量并合理控制增幅;试点单位可根据实际情况自主确定基础性绩效工资和奖励性工资比例,向工作一线、关键岗位、业务骨干和作出突出贡献等人员倾斜。武汉市作为首批“公益一类保障和公益二

*基金项目:武汉市卫生健康系统财务管理骨干培养项目。

①武汉市职业病防治院 武汉 430015

②武汉市急救中心 武汉 430015

③武汉市卫生健康委员会 武汉 430015

④武汉市皮肤病防治院 武汉 430015

⑤武汉市肺科医院 武汉 430015

⑥武汉市血液中心 武汉 430015

作者简介:罗程(1988—),男,硕士学位,会计师;研究方向:公共卫生财务管理;E-mail: 568624049@qq.com。

通信作者:郭蓉芳, E-mail: 451200664@qq.com。

类管理”政策试点城市，已实施政策近3年。本研究通过对武汉市公共卫生机构探索“公益一类保障和公益二类管理”政策实施效果进行问卷调查研究，以期政府深化公共卫生体制改革提供参考依据。

1 资料与方法

1.1 资料来源

本研究以武汉市市级及区级部分公共卫生机构人员作为调查对象，于2023年5月对公共卫生机构实施的“公益一类保障和公益二类管理”政策试点状况进行问卷调查。共发放调查问卷288份，回收286份，应答率为99.31%，最终将286名调查对象纳入研究范围。

1.2 调查内容

采用横断面调查及整群抽样方法，运用课题组自主设计的《公共卫生单位“公益一类保障和公益二类管理”试点问卷调查表》对目标人群展开调查，收集相关数据信息。在遵循知情同意和充分保障个人隐私的前提下，采取匿名填报方式，由调查对象自愿作答。调查表内容共涉及3部分：第一部分为基本信息，包括性别、年龄、最高学历、学科专业类别、岗位职责等；第二部分为“公益一类保障和公益二类管理”政策了解方面，在关注单位发展战略和政策关联度的同时，也关注推行政策对落实单位公益性职能的影响等；第三部分为“公益一类保障和公益二类管理”政策实施效果方面，重在了解施行政策后公共卫生机构的运行发展情况。本研究在完成初步问卷设计后，经过专家咨询及小范围预调查，进一步对题目设置和选项内容进行修订与完善，最终形成涵盖3部分共28项问题的调查问卷。本研究侧重于对第二和第三部分即“公益一类保障和公益二类管理”政策了解及实施效果的调查结果进行分析。

1.3 质量控制

现场调查由武汉市市级及区级部分公共卫生机构

的若干名工作组成员协助课题组共同完成，工作组成员在各自机构范围内发放问卷调查表，为确保反映真实且能被及时记录，要求调查对象现场填写，在此过程中课题组成员负责有关问题的答疑，并对回收的问卷进行实时监测与审核。数据采集使用统一的标准和方法，信息导出后由3名课题组成员共同讨论确定，完成信息核查及逻辑校验。

1.4 统计分析方法

本研究应用Excel 2007建立问卷数据库，采用SPSS 22.0软件进行统计学分析。分类资料经正态性检验，符合正态分布，数据资料采用百分比表示，分析方法采用描述性统计、交叉分析、*t*检验、 χ^2 检验， $P < 0.05$ 为差异有统计学意义。

2 结果

2.1 调查对象的基本特征

问卷调查对象包含武汉市3家“公益一类保障和公益二类管理”政策试点公共卫生机构和多家未纳入试点机构的工作人员。其中，性别比例方面，女性占比居多(74.13%)；年龄分布方面，30~<40岁占比最高(38.11%)；学历状况方面，本科和硕士研究生占比分别为52.80%和30.77%；任职岗位方面，调查对象多为卫生专业技术岗位人员，占比为67.49%；职称方面，调查对象以初级及以下人员为主(41.26%)；职务方面，科员及以下人员占比为74.48%；工作年限方面，工作10~<20年人员相对较多，占比为33.22%(表1)。

2.2 “公益一类保障和公益二类管理”政策的理解性分析

采用Likert5级评分法对调查样本政策了解程度进行统计，每个题目包括5个选项：不知道、不太了解、一般了解、了解和非常了解，分别赋值1~5分。结果显示：调查人员对单位发展战略了解的得分均值为(3.00±1.11)分，属于一般了解范畴(知道单位3~5年的计划)；对“公益一类保障和公益二类管理”政策了

表1 问卷调查对象基本情况

项目	人数(人)	百分比(%)	项目	人数(人)	百分比(%)
性别			其他	18	6.29
男	74	25.87	职称		
女	212	74.13	初级及以下	118	41.26
年龄			中级	112	39.16
<30岁	69	24.13	副高	49	17.13
30~<40岁	109	38.11	正高	7	2.45
40~<50岁	81	28.32	职务		
≥50岁	27	9.44	科员及以下	213	74.48
学历			科级	61	21.32
本科以下	33	11.53	处级	12	4.20
本科	151	52.80	工作年限		
硕士研究生	88	30.77	<5年	46	16.78
博士研究生	14	4.90	5~<10年	76	26.57
岗位			10~<20年	95	33.22
卫生专业技术岗	193	67.49	≥20	67	23.43
行政管理岗	75	26.22			

解得分均值为(2.69±0.71)分,低于3分,属于仅了解“公益一类保障和公益二类管理”政策的部分或者主要内容。其中,年龄越大、学历越高、职称越高、职务越高、工作年限越长的人员对单位战略了解程度越高,并且男性和行政管理岗的人员对单位的战略了解程度分别高于女性和其他岗位人员,差异均有统计学意义($P<0.05$)(表2)。

调查还显示,78.67%的调查对象认为施行“公益一类保障和公益二类管理”政策将对单位发展战略有促进作用;81.82%的调查对象认为实行政策对落实单位公益性职能有相互促进作用;71.68%的调查对象认为单位已具备开展对外技术服务的基础条件;而认为单位不具备开展对外技术服务基础条件的调查对象(31.13%)将缺乏政策支持视为最大阻力。

在公共卫生机构开展“公益一类保障和公益二类管理”政策改革的18项指标调查中,处于优势地位的前5项指标是技术、公信力、服务、专业化程度和单位品牌,认同率分别为65.38%、63.64%、59.79%、54.90%和44.06%;18项指标调查中处于劣势地位的前5项指标是成本观念、绩效管理机制、管理水平、宣传推广和人事管理机制,认同率分别为47.20%、47.20%、37.42%、37.06%和33.22%(图1)。在推行“公益一类保障和公益二类管理”政策是否会使公共卫生机构对外服务动机产生逐利倾向的调查中,有38.81%的调查对象认为会,35.31%的调查对象认为不会,另有25.87%的调查对象表示不清楚;并且未进行“公益一类保障和公益二类管理”政策试点的调查对象更倾向于认为推行政策会使公共卫生机构对外服务动

表2 调查对象对“公益一类保障和公益二类管理”政策的了解情况

%

项目	不知道	不太了解	一般了解	了解	非常了解	χ^2	P
性别						12.136	0.016
男	2.70	14.86	35.14	36.49	10.81		
女	14.62	20.76	33.96	24.06	6.60		
年龄						56.972	<0.001
<30岁	23.19	30.44	33.33	10.14	2.90		
30~<40岁	11.01	19.26	40.37	22.02	7.34		
40~<50岁	4.94	13.58	28.40	46.91	6.17		
≥50岁	3.70	7.41	29.63	33.33	25.93		
学历						29.626	0.003
本科以下	21.21	33.34	30.30	12.12	3.03		
本科	13.91	19.86	29.80	25.83	10.60		
硕士研究生	4.55	11.36	45.45	35.23	3.41		
博士研究生	7.14	28.57	21.43	28.57	14.29		
岗位						20.291	0.009
卫生专业技术岗	15.54	19.18	33.68	24.35	7.25		
行政管理岗	1.33	14.67	36.00	38.67	9.33		
其他	11.11	38.89	33.33	11.11	5.56		
职称						37.308	<0.001
初级及以下	15.25	25.43	36.44	16.95	5.93		
中级	11.61	17.85	31.25	30.36	8.93		
副高	4.08	10.20	40.82	40.82	4.08		
正高	0	0	0	57.14	42.86		
职务						86.824	<0.001
科员及以下	15.49	23.94	38.50	17.84	4.23		
科级	0	6.55	24.59	57.38	11.48		
处级	0	0	8.33	41.67	50.00		
工作年限						61.551	<0.001
<5年	27.08	25.01	45.83	0	2.08		
5~<10年	13.16	30.26	34.21	18.42	3.95		
10~<20年	8.42	12.63	31.58	40.00	7.37		
≥20年	2.99	11.93	29.85	38.81	16.42		

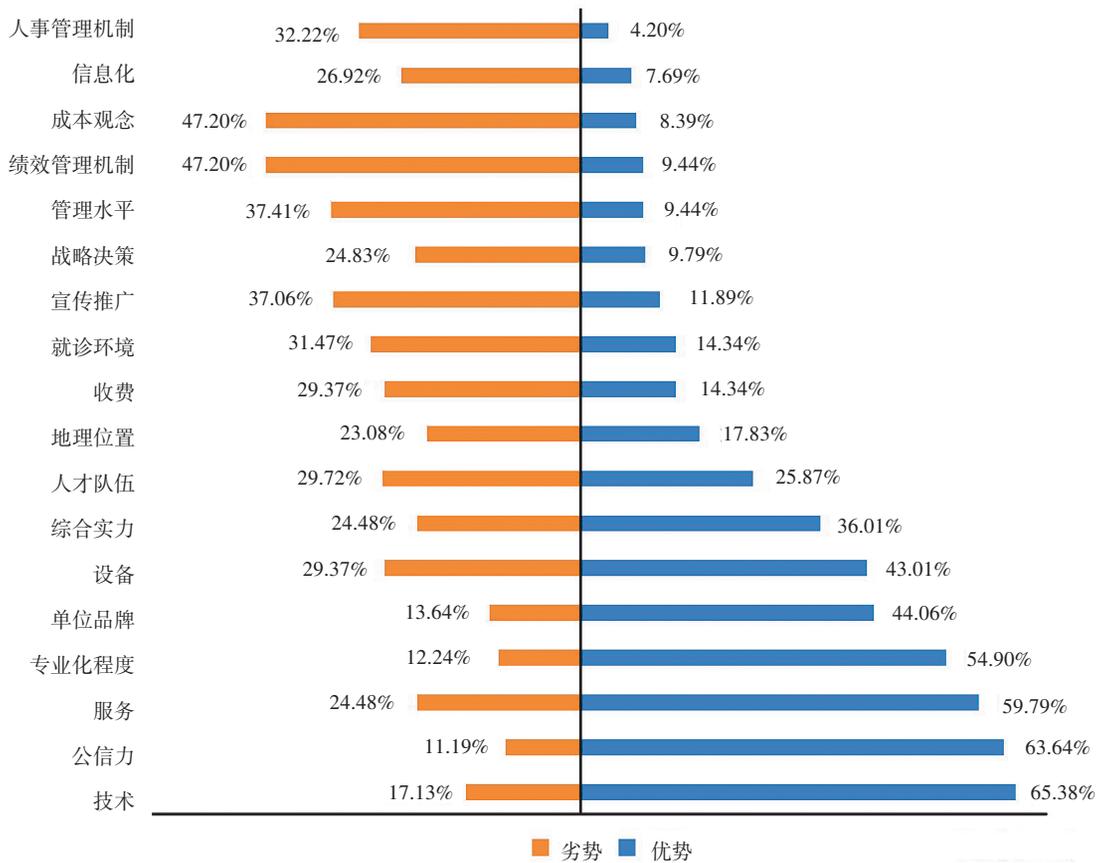


图1 武汉市公共卫生机构“公益一类保障和公益二类管理”政策改革指标认同率

机产生逐利倾向 ($\chi^2=16.72, P<0.05$)。

2.3 “公益一类保障和公益二类管理”政策的实施效果性分析

在所有调查对象中，被调查人员普遍对单位现行薪酬水平满意度不高。其中，“不满意”和“基本满意”分别占到28.67%和52.45%；表示“满意”和“非常满意”仅占16.78%和2.10%。同时，调查对象对单位现行的绩效考核机制也不甚满意，表示“基本满意”和“不满意”的比例分别为50.70%和30.42%；表示“满意”和“非常满意”的人员比例只有15.73%和3.15%。在讨论绩效工资考核应遵循的因素方面，前3个因素分别是多劳多得、优绩优酬和同工同酬，认同率分别为78.67%、68.88%和52.45%（图2）。

69.23%的调查对象认为施行“公益一类保障和公益二类管理”政策会激发职工工作积极性；74.48%的调查对象认为政策改革后对人员职业发展有正面影响；49.30%的调查对象认为政策改革后会减少人员流动性；政策改革后调查对象最大的变化依次是“激活了创新思维”“成本节约意识提高”“忧患意识增强”和“劳动强度增强”，认同率分别为30.77%、30.42%、21.68%和17.13%。其中，无论调查对象是否为试点单位员工，在“薪酬水平满意度”“对单位现行的绩效考核机制是否满意”“施行二类管理改革后，对人员职业

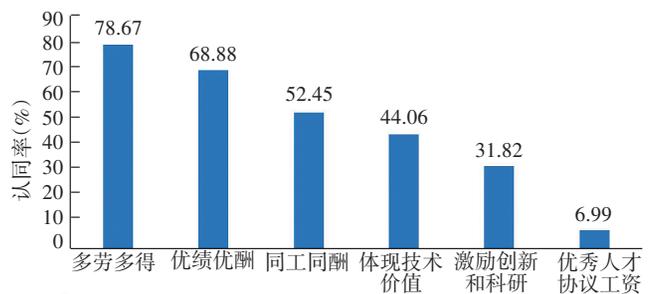


图2 调查对象对绩效工资考核遵循因素认同率

发展的影响”“离职的主要原因”“人员流动性”和“改革后最大的变化”等方面的选择上，差异无统计学意义 ($P>0.05$)。

调查还显示，41.26%的调查对象认为施行“公益一类保障和公益二类管理”政策后薪酬水平会提高，且非试点单位的调查对象比试点单位的调查对象更倾向于选择薪酬水平会提高，认同率高出11.16个百分点，差异有统计学意义 ($P<0.01$)。69.23%的调查对象认为施行“公益一类保障和公益二类管理”政策后会激发职工工作积极性，并且非试点单位的调查对象比试点单位的调查对象认同率高出10.39个百分点，差异有统计学意义 ($P<0.05$)，表明非试点单位对于政策推广寄予期望（表3）。

表3 武汉市公共卫生机构“公益一类保障和公益二类管理”政策实施效果调查情况 %

类别	试点单位 认同率	非试点单 位认同率	χ^2	P值
薪酬水平会否提高			32.575	<0.001
会	43.39	54.55		
不确定	47.62	40.90		
不了解	8.99	4.55		
会否激发职工工作积极性			16.395	0.003
会	71.43	81.82		
不会	7.94	6.82		
不清楚	20.63	11.36		

3 讨论与建议

3.1 “公益一类保障和公益二类管理”政策改革推进工作有待加强

从调查情况上看,调查对象普遍对“公益一类保障和公益二类管理”政策不了解或者理解有偏差,有些政策理解仅停留在试点单位管理干部层面,专业技术人员和非试点单位人员对政策理解不透彻,原本是一个系统性改革,很多调查对象的理解却只限于允许开展经营性服务并用于奖励人员。对政策理解不透彻会影响执行效果,说明“公益一类保障和公益二类管理”政策宣传贯彻工作还有待加强。

公共卫生体系要加强,就必须建立公共卫生体系建设软硬件的长效投入机制和补偿激励机制^[1]。对于政策的宣贯,其重点是把握一类保障和二类管理的关系。一类保障是开展二类管理的前提,公共卫生机构作为政府举办的公益性事业单位,首先要不折不扣落实政府赋予的公共卫生职能;一类保障也为二类管理提供了必要条件;二类管理是激励,是多元化投入机制中的一项,为更好落实单位公益性职能提供稳定且长远基础,这也符合改革初衷。公共卫生机构需要通过二类管理项目提升专业技术核心竞争力,助推公共卫生职能高效落实和社会服务水平不断提升。

3.2 “公益一类保障和公益二类管理”政策试点效果还有上升空间

从机制设置上看,进行试点改革会提高职工薪酬,但实际调查结果显示,试点单位人员对政策实施后薪酬水平提高的认同率不及非试点单位人员,说明“公益一类保障和公益二类管理”政策试点效果还有上升空间。当前试点单位人员对薪酬水平提高不甚满意的原因在于二类管理绩效总额增幅上限主要与人员职级职称挂钩,仍然相对固化,缺乏动态增长机制,激励效果不够充分,因此需要进一步建立健全公共卫生机构绩效考核体系,完善绩效工资总量动态调整机制,重点体现工作人员的实绩和贡献,促进多劳多得、优劳优得、向一线倾斜的原则^[2]。

从调查结果上看,大多调查对象认为公共卫生机构已具备对外开展技术服务的基础条件,并且在技术、公信力、专业化程度等方面比较占优势,但受制于现有成本观念、绩效管理机制和管理水平,在市场中竞争力不高,这也是限制政策实施效果的重要原因。特别是在2017年取消公共卫生机构预防性收费、停征卫生检测费和委托性卫生防疫服务费等“三项收费”后,导致部分业务和功能下放、业务能力不足,重新回归经营性业务势必会出现市场进入壁垒,想要达到突破现行绩效工资水平的激励效果,还有待市场检验,可能需要一个过程。

3.3 “公益一类保障和公益二类管理”政策改革还需多方位政策环境支持

公共卫生机构进行“公益一类保障和公益二类管理”政策改革还需多方位政策环境支持。一是核定物价水平。相关部门需要全面梳理公共卫生机构行政事业性收费、医疗服务项目、经营性服务收费等收费业务,明确各类收费业务的定价权限和定价依据,为公共卫生机构有偿服务提供制度保障。二是落实人员编制。人员不足是长期制约疾控体系健全发展的瓶颈^[3],人员编制不足,可能导致公益职能难以全面落实,更缺乏人员精力投入二类管理。三是持续稳定的财政保障水平。明确政府对公共卫生领域的投入保障责任,全额保障人员薪酬、基础设施和硬件建设、日常业务运作以及突发应急事件响应四大类经费^[4]是政策落地的基础,打消公共卫生机构进行二类管理改革顾虑,防止政府对公共卫生机构的“足额保障”逐步演变成“低水平的全额保障”,以此来增强公共卫生机构对未来发展的信心^[5-6]。

参 考 文 献

- [1] 马福昌. 加快推进“一类保障二类管理”改革[J]. 中国卫生, 2020(8):61-62.
- [2] 蒋国强. 采供血机构实行“公益一类财政供给、公益二类绩效管理”的探索与研究[J]. 中国医药科学, 2021,11(4): 220-222.
- [3] 罗程, 郭蓉芳, 徐凌. 2015—2021年武汉市疾病预防控制中心财政投入状况分析[J]. 中国卫生经济, 2023,42(3):35-39.
- [4] 吴凡, 陈勇, 付晨, 等. 中国疾病预防控制中心体系发展改革的若干问题与对策建议[J]. 中国卫生资源, 2020,23(3): 185-190,294.
- [5] 黄自发, 汪华, 武鸣. 疾病预防控制中心实施“公益一类保障、公益二类绩效管理”政策研究分析[J]. 卫生软科学, 2021(35):51-54.
- [6] 刘国恒, 曹蓉, 何群. 广东省疾病预防控制中心改革发展对策研究[J]. 中国公共卫生管理, 2022,38(6):723-726.

[收稿日期: 2023-07-05] (编辑: 彭博)