

康复医疗机构建设与发展研究

姚志贤¹, 纳新²

【关键词】 康复医疗机构; 建设与发展; 政策法规

【中图分类号】 R49 【DOI】 10.3870/zgkf.2013.04.028

康复医疗机构是我国医疗卫生服务体系的重要组成部分。我国康复医疗机构建设与发展的开端始自20世纪80年代康复医学的引入,并在国家一系列政策、法规的推动下,经过30年的探索和实践,逐步从无到有发展起来,据不完全统计,我国现有各类康复医院338所,综合医院的康复医学科3288个(其中一半设置了康复床位)^[1]。推动康复医疗机构的建设与发展,不仅是满足人民群众日益增长的康复医疗服务需求的具体体现,也是当前国家深化医药卫生体制改革的重要内容。

1 康复医疗机构的政策法规建设回顾

为促进康复医疗机构的建设与发展,国家相继出台了一系列与之相关的法律、法规、规章和政策,为举办、建设、管理康复医疗机构提供了具体的法律支撑与保障。1988年9月首个《中国残疾人事业五年工作纲要》将康复医疗机构建设工作正式纳入国家发展规划^[2]。《纲要》提出“有计划地改造和建立一些骨干康复机构,进行科研、临床实践、技术指导和人员培训,逐步在现有医院开设康复部(科、室)”。此《纲要》是首次将康复医疗机构建设工作列入国家发展规划的重要标志,为今后康复医疗机构建设工作目标的设定奠定了实践基础。1989年12月,卫生部制定《综合医院分级管理标准》,把设置康复医学科作为建设综合医院的一项重要内容,并对不同级别的综合医院分别提出了不同的建设标准^[3]。1991年5月《中华人民共和国残疾人保障法》为举办康复医疗机构提供法律依据和保障^[4]。此法标志我国康复医学事业发展已步入法制化轨道,从此,康复医疗机构建设工作也有了法律依据和保障。同年7月,《康复医学事业“八五”规划要点》首

次明确康复医疗机构定位及建设与管理内容^[5]。

为进一步落实中央关于推动康复医疗机构建设工作的相关精神,卫生部出台了一系列规范性文件,对不同层级、不同功能的康复机构的建设与管理提出了明确要求。1994年9月,卫生部印发《医疗机构基本标准(试行)》,第1部分“医院基本标准”中有康复医院的标准,其规范了我国康复医疗机构设置基本标准^[6]。1996年4月,卫生部下发《综合医院康复医学科管理规范》,引导、规范了综合医院康复医学科的建设与发展^[7]。同时,政府也出台了一系列关于社区康复医疗机构建设方面的文件。2006年6月,卫生部和国家中医药管理局共同印发《城市社区卫生服务机构管理办法(试行)》,明确提出社区卫生服务机构开展残疾人康复服务的要求^[8]。2010年3月,《关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设的指导意见》规定“大力开展社区康复,城市社区卫生服务中心、乡镇卫生院要根据康复服务需求设立康复室,开展康复训练、家庭病床、转诊随访、亲属培训和健康教育等服务^[9]”。并规定“有条件的二级以上综合医院设立康复医学科室,开展康复治疗与训练、人员培训、技术指导、临床研究等工作”。2011年4月,卫生部制定、印发了《综合医院康复医学科建设与管理指南》,要求“进一步加强对康复医学科的建设与管理,规范服务,逐步提高康复医疗服务水平”^[10]。2011年5月,为加强综合医院康复医学科建设,作为核定医疗机构诊疗科目的依据,卫生部印发《综合医院康复医学科基本标准(试行)》^[11]。2012年2月,卫生部印发《“十二五”时期康复医疗工作指导意见》,要求“社区卫生服务中心和乡镇卫生院能够开展基本康复医疗服务和残疾预防、康复相关健康教育”。并明确了工作目标提高康复医疗机构建设和管理水平,康复医院应达到《康复医院基本标准》要求^[12]。2012年3月,国务院公布《“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案》,在[推进医疗资源结构优化和布局调整]章节中明确提出“要推

收稿日期:2013-05-16

作者单位:1. 中国康复研究中心,北京 100068;2. 中国残疾人联合会康复部,北京 100034

作者简介:姚志贤(1970-),女,副研究员,主要从事残疾人康复与机构管理方面的研究。

进边远地区地市级综合医院建设,鼓励发展康复医疗和长期护理”^[13]。同月,卫生部印发《康复医院基本标准(2012年版)》,作为新建康复医院的验收标准^[14]。

2 康复医疗机构建设与发展现存问题

2.1 康复医疗机构层级分布网络不健全 目前,综合和专科的康复医疗机构在我国省、市、县三级服务网络的建设情况并不乐观,省级康复医疗机构的建设尚不规范,市、县级康复医疗机构的建设还未全面开展,尤其是县级康复医疗机构建设工作滞后,设置严重缺位;2011年,卫生部重新印发《综合医院康复医学科基本标准(试行)》,要求二、三级综合医院设置康复病床。但是,因执行时间太短,综合医院康复医学科的康复床位设置还未达标;社区卫生服务中心的康复治疗室缺少资金与技术的扶持,无力甚至是根本无资格通过竞争的方式来获得发展所需资金。由于受环境条件的限制,其开展的康复医疗服务项目较少,相当一部分社区卫生服务中心的康复治疗室的生存日益走向萎缩和被淘汰的境地^[15]。

2.2 缺少全国康复医疗机构建设发展整体规划 康复医疗机构是一个城市公共服务的基本设施之一,可是,我国还没有制定康复医疗机构建设发展整体规划。现在,一些地方的康复医疗机构建设之所以推进难度大、建设成本高,一个重要的原因,就是在部分城市的发展总体规划布局中,存在功能缺失或规划滞后的问题^[16]。

2.3 管理工作机制不完善 康复医疗机构建设与管理工作涉及卫生、民政、教育、人力资源和社会保障、残联和发展改革委等多个部门。由于各部委间的康复医疗机构管理工作既存在条块分割的现象,又存在业务交叉的问题,致使康复医疗机构建设工作出现多头管理、建设信息不对称、资格认证体系不完备、康复资源分配未能统筹安排^[15]。

2.4 康复医疗保障水平较低 当前,我国职工医保、城镇居民医保、新农合医保和工伤保险对伤、病、残者接受康复医疗服务时的保障内容存在医疗费用支付比例偏低、康复医疗项目没有全部列入医保报销目录(矫形器适配、进口先进康复医疗仪器治疗费用等)、只支付短时间的康复治疗住院费用(伤病残者的康复治疗周期较长)等情况。由于这4个基本医疗保险对伤、病、残者的康复医疗保障水平较低,直接使伤、病、残者未能充分享受康复医疗服务,间接限制了康复医疗机构的发展。

2.5 财政预算管理形式未体现公益性质 现在,公立康复医疗机构的财政预算管理形式同其它公立医疗机

构一样,基本上都是差额拨款事业单位。然而,康复医疗机构的服务对象绝大多数是处于社会底层贫困的残疾人,再加上康复医疗机构的康复治疗费用偏低,决定了康复医疗机构提供的康复服务不可能盈利的现实问题。所以,它不能与同是公益性事业单位的普通公立医疗机构相比,不是全额拨款事业单位,不能体现康复医疗机构的公益性质。

3 康复医疗机构建设展望

3.1 加强康复医疗机构层级分布网络建设 加强康复医疗机构层级分布网络建设,不仅是满足伤、病、残者的康复医疗服务需求,还是贯彻落实《国务院办公厅转发中国残联等部门和单位〈关于加快推进残疾人社会保障体系和服务体系建设的指导意见〉》和卫生部印发的《“十二五”时期康复医疗工作指导意见》精神的具体体现。建议卫生、民政、人力资源和社会保障、残联和发展改革委共同出台《加强康复医疗机构建设指导意见》,明确“十二五”时期康复医疗机构的具体建设目标和各部委的职能任务及具体落实措施,以推动各层级康复医疗机构的建设与发展,切实健全康复医疗服务体系。

3.2 制定康复医疗机构建设发展规划 随着我国社会经济水平的提高和工伤、交通事故频发及老龄化进程的日益加速,康复医疗服务的需求与日剧增,全国残疾人康复服务覆盖率仅为47.4%^[17],现有康复医疗机构服务半径远远不能覆盖全国8296万残疾人^[18]。建议制订全国康复医疗机构的建设发展整体规划,对我国康复医疗机构建设工作做出统一部署,以完善各级各类康复医疗机构的设置,使之布局合理、结构优化、层次分明、功能互补。为加强各地的执行力度,一定要明确康复医疗机构的建设任务、运行机制及政策、资金保障。

3.3 完善管理工作机制,健全管理工作体系 康复医疗机构的管理工作涉及多个部门,建议国家卫生和计划生育委员会、民政部、人力资源和社会保障部、中国残联等部委建立统筹协调的工作机制,成立康复医疗机构建设工作领导小组,落实工作职责,加强信息沟通与管理,规范康复医疗机构的建设与康复医疗服务工作,完善康复医疗机构设置审批管理,建立康复医疗机构检查验收管理制度,加强督导检查。

3.4 提高康复医疗保障水平 积极贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第12个五年规划纲要》提出的“完善保障和改善民生的制度性安排,推进基本公共服务均等化,努力使发展成果惠及全体人民”精神^[19],将符合规定的伤、病、残者必需的康复医疗服务

项目和矫形器等康复医疗辅助器具适配项目纳入医疗保险支付范围,以满足其特殊的康复医疗服务需求;另外,可尝试建立康复医疗专项社会福利制度,制定和发布基本康复医疗服务项目目录,由政府免费提供康复医疗服务,稳步提高人民群众的康复医疗保障水平,间接推动康复医疗机构的建设与发展。

3.5 明确公益性质 认真执行《国务院关于印发“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案的通知》提出的“积极推进公立医院改革,坚持公立医院公益性质,推进补偿机制改革”精神,在本文中建议出台的《加强康复医疗机构建设指导意见》内容中明确公立康复医疗机构的财政预算管理形式为全额拨款事业单位的公益性质。

【参考文献】

- [1] 《马晓伟副部长:抓住机遇 加快发展 满足群众康复医疗服务需求(卫生政务通报 2012 年第 9 期)-在全国康复医疗工作会议上的讲话》[EB/OL]. <http://www.moh.gov.cn/mohzcfgs/s7857/201204/54504.shtml> 2012-03-21/2012-04-17.
- [2] 《国务院批转国家计委等部门关于中国残疾人事业五年工作纲要的通知》[EB/OL]. http://www.cdpf.org.cn/zcfg/content/2001-11/06/content_30317783.htm 1988-09-03/2001-11-06.
- [3] 《综合医院分级管理标准(试行草案)》[EB/OL]. <http://wenku.baidu.com/view/a2f628edaeaaad1f346933f2d.html> 1989-11-29.
- [4] 郭建模. 残疾人工作基本知识读本[M]. 北京:华夏出版社,2002,296-296.
- [5] 康复医学事业“八五”规划要点[EB/OL]. <http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotat-XYHS199201000.html> 1991-7-31.
- [6] 关于下发《医疗机构基本标准(试行)》的通知[EB/OL]. <http://wsb.moh.gov.cn/mohzcfgs/pgz/200804/18713.shtml> 1994-9-2.
- [7] 关于发布《综合医院康复医学科管理规范》的通知[EB/OL]. <http://wsb.moh.gov.cn/mohyzs/s2906/200804/18800.shtml> 1996-4/2001-11-12.
- [8] 关于印发《城市社区卫生服务机构管理办法(试行)》的通知[EB/OL]. <http://wsb.moh.gov.cn/mohfybjysqwss/s6456/200804/17106.shtml> 2006-6-29/2006-08-10.
- [9] 中国残联两个体系建设办公室.《残疾人社会保障体系和服务体系建设学习读本》[M]. 北京:华夏出版社,2010,29-30.
- [10] 卫生部《综合医院康复医学科建设与管理指南》[EB/OL]. <http://www.moh.gov.cn/zhuzhan/wsbmzg/201304/c13a4d15fa1946418cb8d423785455eb.shtml> 2011-4-14/2011-05-06.
- [11] 卫生部关于印发《综合医院康复医学科基本标准(试行)》的通知[EB/OL]. <http://wsb.moh.gov.cn/mohyzs/s3578/201105/51787.shtml> 2011-5-19/2011-05-24.
- [12] 卫生部关于印发《“十二五”时期康复医疗工作指导意见》的通知[EB/OL]. <http://wsb.moh.gov.cn/mohyzs/s7652/201203/54232.shtml> 2012-2-29/2012-03-05.
- [13] 国务院印发“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgg/2012-03/21/content_2096671.htm 2012-3-14/2012-03-21.
- [14] 卫生部关于印发《康复医院基本标准(2012 年版)》的通知[EB/OL]. <http://wsb.moh.gov.cn/mohyzs/s3578/201204/54557.shtml> 2012-3-20/2012-04-25.
- [15] 姚志贤. 残疾人康复机构建设与发展研究[J]. 残疾人研究, 2013, 9(1): 64-68.
- [16] 姚志贤. 康复机构发展需要整体规划[J]. 中国残疾人, 2011, 269(6): 63-63.
- [17] 中国残疾人联合会. 关于印发《2011 年全国残疾人状况及小康进程监测报告》的通知[残联厅(2012)112 号][R]. 2012.
- [18] 第二次全国残疾人抽样调查办公室. 第二次全国残疾人抽样调查主要数据手册[M]. 北京:华夏出版社,2007,2-2.
- [19] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》[M]. 北京:人民出版社,2011,88-88.

作者·读者·编者

《中国康复》杂志实行网站投稿

《中国康复》杂志已经实行网上投稿系统投稿,网址 <http://www.zgkfzz.com>,欢迎广大作者投稿,并可来电咨询,本刊电话:027—83662686, E-mail:kfk@tjh.tjmu.edu.cn。