

# Practice & Policy Brief 实践与政策简报

<http://cps.nhfpc.gov.cn/ghsp>

2015年11月 / GHSP2015 第5号



**GHSP**

中英全球卫生支持项目

中英全球卫生支持项目 (GHSP) 是中英两国政府共同开展的一个新型卫生发展合作项目, 旨在建立中英卫生新型合作伙伴关系, 加强双方在全球卫生领域的合作, 提升中国参与全球卫生发展的能力, 共同促进全球卫生状况改善。该项目于2012年至2018年实施, 总金额为1200万英镑。

## 中国促进妇幼健康的经验与启示系列之五 一级转诊机构中的特派驻县专家： 提高基层产科服务质量的有效途径

中国偏远农村地区卫生人力资源短缺问题长期存在, 给推广农村住院分娩、保障母亲安全带来隐患。针对这一问题, 在“降消项目”实施过程中, 中国政府实施了“一级转诊机构中的特派驻县专家”制度, 来自省、市高等级医疗机构的专家被派遣到农村的一级转诊机构 (县级产科急救中心) 成为特派驻县专家, 协助培养当地的产科医师和妇幼保健人员, 指导县级产科急救中心和急救“绿色通道”的规范化建设, 提高基层产科服务质量。这些措施对于提高农村卫生人才队伍能力、改善产科服务质量等方面起了关键作用, 也有利于缓解城乡间卫生人力资源严重失衡, 有效保障了母婴安全政策目标的实现。

### 中国偏远农村地区孕产保健人力资源十分匮乏

中国偏远农村地区卫生人力资源短缺问题长期存在。孕产保健医护人员技能不足, 成为进一步降低孕产妇死亡率的障碍。上世纪九十年代末, 中国农村孕产妇的主要致死原因是家庭分娩导致的紧急产科保健不到位, 文献显示

1998年孕产妇死亡的主要死因中产科出血占51%。本地卫生技术人员能力不足、以及管理能力相对落后是偏远农村地区孕产保健面临的两个最突出的问题。农村地区迫切需要具备丰富产科专业技能的卫生人员以及管理人员的支

持，并帮助建立符合当地实际情况合理、可行的工作机制。

考虑到当前中国卫生人才向大城市、高等级医疗机构集中的大背景，强制指派高级卫生

专家到农村地区长期工作已不现实。因此，借助医疗卫生系统对口支援，不间断地选派省、市卫生专业人员到农村一级机构开展短期工作，已成为解决目前偏远农村地区人力资源短缺的适宜措施。

## “降消项目”中的一级转诊机构特派驻县专家制度

九十年代末，联合国儿童基金会资助开展的“母亲安全项目”已经有过派驻专家支持农村地区的试点经验。2000年启动的国家“降低孕产妇死亡率和消除新生儿破伤风项目”（简称“降消项目”）中，省、市级的妇产科专家被派遣到农村的一级转诊机构（即中国的县级医疗机构）成为特派驻县专家，并就专家的预期作用、工作内容和激励机制等作出了明确规定。根据不同地区的政策要求，驻县时间一般为1至3个月不等。省市的卫生部门负责制定和下发相关政策文件，与派驻地县进行联系，跟进了解派驻专家的工作情况，并且对专家进行职责、任务、工作内容和方法等方面的培训。

### （1）预期目标——提升服务能力，完善急救管理

特派驻县专家通过参与当地日常工作，提升所在的县级产科急救中心在管理和技术服务方面的能力，进一步加强县级急救能力，提高抢救成功率。同时，亦要求专家在乡镇级开展培训，提高乡镇级妇幼卫生人员的高危识别能力和转诊能力。特派驻县专家一般由省级或地市级医院产科主任、副主任担当，且必须具备副主任医师及以上的职称。完成选派后，由各省（自治区、直辖市）卫生计生委组织特派驻县专家进行培训，制定工作计划。

### （2）工作内容——业务指导和项目评估

特派驻县专家需要首先评估县级产科急救中心建设是否符合标准；帮助县级产科中心建立产科急救的管理和专业队伍，制定产科急救的管理和技术工作制度；对县级产科急救工作开展监督指导和业务培训，发现急救管理及卫生服务的薄弱点；开展查房、手术、病例讨论、死亡案例分析、危重孕妇产案回顾等业务指导，完成工作日志。

在乡镇级，特派驻县专家需要开展广泛的培训，提高基层妇幼工作人员对高危妊娠的识别能力，提高其转诊能力。

派驻结束时要求专家基于所驻县的工作体会，对项目工作进行综合评价，如总结采取的特别举措及工作效果、分析住院分娩的阻碍因素、评价县乡两级服务能力、提出其他建设性意见等。

### （3）激励机制——资金补贴与职业发展

驻县工作繁重而艰苦，为保证该制度有效、可持续的实施，政府采取了适当的激励措施，主要是资金补贴和职业发展两个方面。驻县期间专家在原单位的工资、奖金、福利等待遇不变，此外“降消”项目还发放一定的驻县补贴，补贴金额根据不同省份地区而有所差异。另一

方面,根据中国卫生人力资源管理的相关规定,卫生技术人员职称晋升的条件中,基层工作经验是必备的重要部分,因此特派驻县专家工作

的经历将成为其参与评优、职称晋升和聘用的优先考虑因素。

## 实施效果

特派驻县专家在偏远地区孕产保健工作中起到了积极作用。以广西壮族自治区为例,在2003-2012年间,自治区内各医疗保健机构共派出613名驻县蹲点专家,在驻县蹲点期间,完成了39024名县级人员培训,38303名乡级人员培训,带教查房5314次,带教手术1676次,助产质量督导在县级开展1996次,在乡级开展了1267次。所有派驻专家还指导了1118所县级机构和3083所乡级机构的孕产保健和转运急救工作。广西壮族自治区自1999年正式推广住院分娩以来,住院分娩率迅速提高,从2000年的60%升高至2003年的72%,但由于医疗机构急救和转诊能力及其他因素的限制,出现了孕产妇死亡地点“由家至医疗机构”的转移,孕产妇死亡率由60/10

万反弹至69/10万,在积极开展特派驻县专家蹲点县级产科急救中心的做法及其他一系列配套工作后,县乡两级机构的助产质量和转诊能力得到一定改善,2004年起广西壮族自治区孕产妇死亡率稳步下降。

广西2003-2012年间驻县蹲点专家参与危重孕产妇抢救共948例,成功抢救931例,总抢救成功率达98.2%,2012年专家抢救成功率为100%。在驻县过程中,专家分析并总结了5679份危重孕产妇案例,总结其中关于产科技术服务、高危识别、转诊和急救方面的经验与教训,为当地不断提高产科急救能力奠定了基础。

## 特派驻县专家制度的经验总结

特派驻县专家制度一定程度上弥补了农村地区人力资源短缺,并培养了当地的卫生人才,具有“输血”和“造血”的双重意义。通过医疗系统对口支援这一制度,可以将城乡人力资源的培养与职业发展相衔接,鼓励城市专业技术人员在一定时段内参与农村卫生服务,提供对农村地区的专业技术支持、开展专业培训,提升农村本地的服务能力;同时,在农村工作过程中见识和处理更多更复杂的疑难病例,也有助于提高特派驻县专家自身的业务水平。

特派驻县专家制度可持续的关键在于正确的人员选派和合理的激励机制。在中国偏远地区开展卫生支援的专家管理方式,可由国家统一制定政策,并由省级卫生行政部门进行管理并提供资金保障。一方面是甄选适宜的人员,特派驻县专家需要具备较强的业务能力、管理经验和奉献精神。另一方面要落实对专家的多方面激励措施,切实保障专家驻县期间在原单位的应有待遇,同时考虑贫困地区实际工作条件给予相应的补贴,并在职称晋升时兑现卫生人力资源管理的相关规定,调动广大专业技术人员的积极性和主动性。

## 对发展中国家的启示

对于那些已经开始动员产妇住院分娩的国家，必须及时提高产科急诊、转诊与救治能力，满足可能大幅增长的住院分娩需求。传统的逐级培训难免出现信息和技术在传递中的走样或损失，而特派驻县专家这种短期的、引入激励机制的派驻模式，兼顾了派驻受援单位和专家双方的利益，有利于城市卫生人才支援边远农村地区这一举措的良性发展。这种直通车式的技术援助和培训模式，包括面对面的技术把关、操作示范、指导一级转诊机构和转诊网络的建设等，不仅能够直接提高农村医疗卫生服务水平，还能提升基层医疗卫生机构的管理能力。

### 致谢

本简报由复旦大学全球健康研究所蒋泓副教授、钱序教授、杨肖光讲师共同撰写。作者联系方式：  
上海市东安路130号复旦大学枫林校区8号楼101室  
邮编：200031  
电话：021-64041071  
传真：021-64179978  
邮箱：xqian@fudan.edu.cn

如需引用、复制、传播本简报，请说明撰写者的情况并提及中英全球卫生支持项目的赞助。

## 研究方法

本研究收集了“降消项目”实施以来与特派驻县专家相关的政策文件、项目文本、统计年鉴数据和研究文献等资料，围绕具体措施，从做法到效果进行了整理、核实和提炼，进而总结出一级转诊机构中特派驻县专家对于提高基层产科服务质量的经验。

## 参考文献

- [1] Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, United Nations System in China, 2013. China's Progress Towards the millennium development goals, 2013 report, Beijing.
- [2] WHO. Success factors for women's and children's health: Policy and Programme highlights from 10 fast-track countries. WHO, 2014. (Access Aug 29, 2014, <http://www.who.int/pmnch/successfactors/en/index2.html>)
- [3] 国家卫生和计划生育委员会：《2013中国卫生统计年鉴》(2015年10月12日，有效网址 <http://www.nhfpc.gov.cn/htmlfiles/zwggkzt/ptjnj/year2013/index2013.html>)。
- [4] 黎健：《广西母亲安全政策评价研究》，博士学位论文，2008。
- [5] 广西降消项目10周年纪念画册，广西壮族自治区卫生计生厅妇幼卫生处，2013年6月。
- [6] 韩荣连，实施妇幼卫生示范县项目提高农村住院分娩率，《中国妇幼保健》，2002年第6期。



中英全球卫生支持项目管理办公室（国家卫生计生委项目资金监管服务中心）

地址：北京市西城区西直门外南路1号国家卫生计生委2号楼19层  
邮编：100044

联系电话：8610-6879 1575 8610-6879 1568 传真：8610-6879 1570

项目网站：<http://cps.nhfpc.gov.cn/ghsp>