

## 建立健康扶贫工作体系，以全民健康促全面小康

**摘要：**招商局慈善基金会负责具体落实招商局集团帮扶任务，自帮扶威宁以来，瞄准威宁农村贫困人口就医和公共卫生迫切需求，建立健康扶贫工作体系，为威宁县铺设了一张健康脱贫保障网。2016年至2020年，招商局慈善基金会推动招商局集团支持威宁县建成“幸福乡村卫生室”541所，实现了标准化村卫生室在威宁县全覆盖；同时引进国内优秀社会力量下沉到农村一线开展村医培训，为威宁筑牢县乡村三级医疗队伍基层网底，提升了威宁基层医疗卫生服务水平，全面解决了山区人民看病难题，使威宁县农村重、慢性病管理以及公共卫生覆盖率均达100%，有效降低了因病致/返贫比率，为威宁县实现稳定脱贫和全面小康奠定了坚实基础。

**关键词：**健康扶贫、标准化村卫生室、村医培训

### 背景介绍

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把人民身体健康作为全面建成小康社会的重要内涵，从维护全民健康和实现国家长远发展的角度出发，全面部署、持续推进。没有全民健康，就没有全面小康，“救护车一响，一头猪白养”，在全面建成小康社会征途中，因病致贫、因病返贫成了“绊脚石”和“拦路虎”。2014年全国建档立卡贫困户统计中，因病致贫比率高达42.2%。健康扶贫是脱贫攻坚中的一场重要战役，攻克因病返贫、因病致贫硬骨头是实现稳定脱贫的主攻方向。

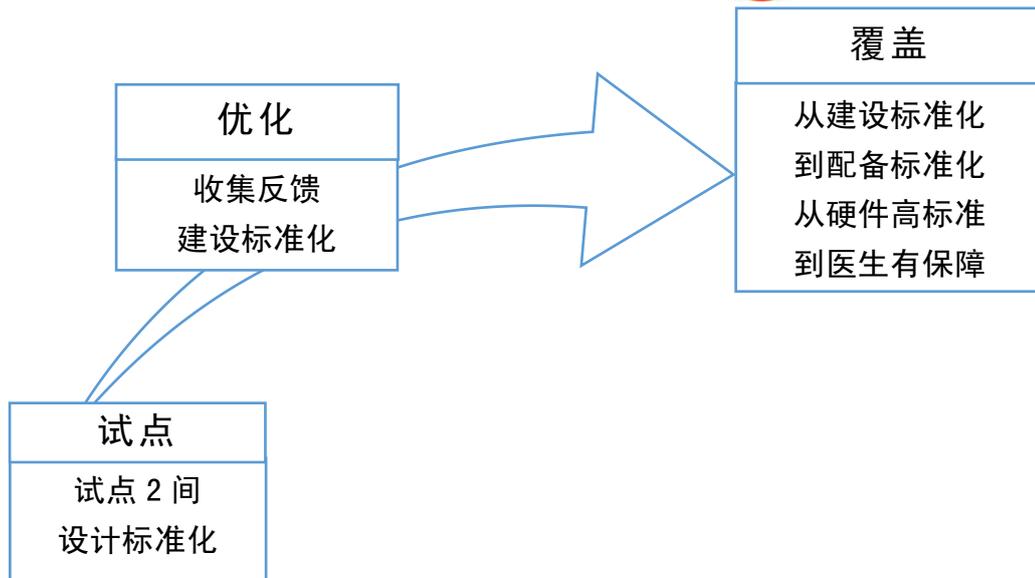
地处乌蒙山区的威宁县是贵州贫困人口最多的县，也是贵州面积最大的县，最远乡镇到县城距离达 140 余公里，边远贫困群体普遍存在看病远、基本医疗得不到保障的困难。招商局慈善基金会针对贫困人口健康状况和医疗需求多次组建调研团队深入威宁一线调研，发现威宁全县 600 余所村卫生室存在早期资金投入少、条件差，半数以上的卫生室已为危房或有其它原因无法使用，甚至有部分村医在家里或租房进行诊治，设置不规范、存在较大安全隐患。

聚焦威宁贫困群众最迫切的难题，基金会以健康扶贫为突破口，不断加大对威宁县脱贫攻坚工作力度，支持威宁县不断加强村级医疗卫生基础设施和村医培育，为威宁 150 多万群众构建健康脱贫保障网。

## 帮扶举措与成效

### 以“标准化村卫生室”为阵地的健康扶贫工作体系

村卫生室作为基本医疗服务提供的基础场所，承担着预防接种、传染病防治、健教康复、计划生育、公共卫生等职能，是三级卫生管理体系中不可分割的部分。基于村卫生室基本医疗和公共卫生服务的功能需求，招商局慈善基金会审慎研判，经过多次一线评估调研并召开专题讨论会，确定了以“**试点-优化-覆盖**”健康扶贫体系开展标准化村卫生室工作，全力支持威宁夯实三级医疗卫生服务网底。



“试点-优化-覆盖”健康扶贫工作体系

围绕村卫生室建设，招商局慈善基金会引导政府扶贫资源向基层倾斜。在标准化村卫生室建设中，由招商局集团投入主体工程，威宁县投入配套工程以及医疗设施设备。按照贵州省卫建委的要求，新建村卫生室不仅建筑设施标准化，同时药品供给和设备的配备都实现了标准化。在建成标准化村卫生室后，进一步做好村医选拔、培训、管理等工作，使基层医疗卫生人力资源得到保障，村医人数从原来的 879 人增加到现在的 1364 人，村医在岗能够开展高标准的医疗和公共卫生服务，获取稳定的收入来源和积极的群众反馈，使村医队伍保持稳定，不断筑牢了威宁健康扶贫网底。

### 具体举措

#### 1. 瞄准贫困人口迫切需求，深入一线调研评估

针对贫困人口健康状况和医疗需求，基金会多次组建调研团队深入威宁一线调研评估，发现威宁全县 600 余所村卫生室存在早期资金

投入少、条件差，半数以上的卫生室已为危房或有其它原因无法使用，甚至有一小部分村医在家里或租房进行诊治，设置不规范、存在安全隐患的问题。对此，招商局慈善基金会与威宁县召开多次专题会议，针对现有问题进行研究讨论，结合《关于实施健康扶贫工程的指导意见》中“每个行政村有1个卫生室”的要求，与威宁县共同聚焦乡村卫生室的建设和医疗服务能力提升，制定精准帮扶方案，有序、有力、有重点地开展健康扶贫工作。

## 2. 形成“试点-优化-覆盖”思路，建设村卫生室标准化

村卫生室作为基本医疗服务提供的基础场所，承担着预防接种、传染病防治、健教康复、计划生育、公共卫生等职能，是三级卫生管理体系中不可分割的部分。基于村卫生室基本医疗服务的功能需求，确定了以“试点-优化-覆盖”的工作思路支持威宁兴建幸福乡村卫生室。

**2.1 秉持求真务实的原则，践行“试点先行”，支持威宁在两个偏远的乡村建设村卫生室。**针对县里反馈无专业设计团队的问题，招商局慈善基金会调动招商局集团资源，协调集团旗下专业设计团队和工程队与威宁县卫生健康局（简称“卫健局”）、乡镇卫生院、村医等相关人员对接协商，完成卫生室图纸设计。在此过程中，推动集团挂职干部多次往返偏远乡村走访，最终选定了2个较远乡村开展试点。试点村卫生室建设为卫生室选址、施工管理、成本核算、空间布局等提供了一手数据。同时2个试点卫生室竣工和投入使用，提高了群众就医便利度，使村卫生室项目得到了乡镇领导和群众的一致好评，为

进一步推进聚集了口碑。

**2.2 根据试点经验持续优化。**扶贫工作要精准，招商局慈善基金会坚持以民为先，切实关注贫困群众的医疗需求，从村卫生室的实用性着手，不定期让威宁县注意收集村医、群众等村卫生室使用者的反馈，并针对意见进行优化改进，如村卫生室一楼输液室增加通风窗，助空气流通；二楼防护墙加高，防止儿童攀爬坠落等等。同时，考虑到威宁县村多面广、群众居住分散、建设成本高等因素，还支持建设中心村卫生室，可覆盖周边多个村。每所中心村卫生室配备远程医疗系统，可实现村级与县、乡两级的远程会诊，不断完善村卫生室的功能和设计。

**2.3 结合威宁县卫生室排查，制定全县村卫生室覆盖时间表。**按照“贫困村优先、人口集中、村医服务能力强”的原则，基金会集中力量帮助深度贫困地区攻克脱贫攻坚突出短板，与威宁县领导紧密沟通，协助威宁对全县所有村卫生室进行全面排查，对未能达标村卫生室情况建立档案，为全面覆盖标准化村卫生室制定推进时间表和路线图。

### **3. 推动政府落实主体责任，健全三级医疗体系**

推进脱贫攻坚，关键在责任落实。招商局慈善基金会在扶贫攻坚中，注重督促威宁县落实脱贫攻坚主体责任，在健康扶贫中配齐各类资源，健全威宁卫生服务医疗体系。在推动项目建设过程中，不仅捐赠幸福乡村卫生室的主体建设资金，还注重项目管理和优化。一是组织集团各级领导多次赴威宁调研指导项目建设，并指定团队定期赴威

宁指导优化项目设计、规范项目管理，让项目顺利落地实施、确保成效；二是推动威宁县成立幸福乡村卫生室项目领导小组，以分管副县长为组长，卫健局局长为副组长统筹整体工作；三是推动威宁县卫健局成立项目办，负责项目的具体实施、优化和现场监督检查。在幸福乡村卫生室建设上，与威宁县积极协调沟通，达成了双方共同合力共建的一致意见：招商局集团主要投入主体建设费，威宁县投入村卫生室附属设施和医疗办公设备，并要求威宁县全力配合幸福乡村卫生室建设。此外，在村卫生室使用和药品管理上。招商局慈善基金会定期到村卫生室走访调研，督促威宁县卫健局严格落实国家、贵州省对村卫生室的用药要求，保证农村常见病特别是慢性病药品供应，加强对村卫生室药物的检查，确保无过期药品，切实解决村级公共卫生服务基础薄弱、“缺医少药”的问题。在医疗服务能力提升上，结合标准化村卫生室的全覆盖，基金会推动威宁县壮大村医医疗队伍、配齐乡村医生，并督促威宁县卫健局加强乡村医生管理，全面消除乡村医疗卫生机构和人员“空白点”。

#### 4. 动员优秀医疗资源和技术下沉，提升医疗服务水平

在健康扶贫过程中，基金会注重整合社会资源，发动全员参与，支持优秀医疗资源和技术下沉，致力于提升乡村村医生能力，增强基层医疗服务的“软实力”。基金会通过与世界宣明会合作，在威宁县开展“儿童卫生改善综合项目”，为威宁陕桥社区卫生服务中心村医开展儿童常见病诊治培训；与中国人口福利基金会合作，实施“救助唇腭裂儿童”、“母婴安全计划”等项目，救治百余名贫困家庭唇腭裂

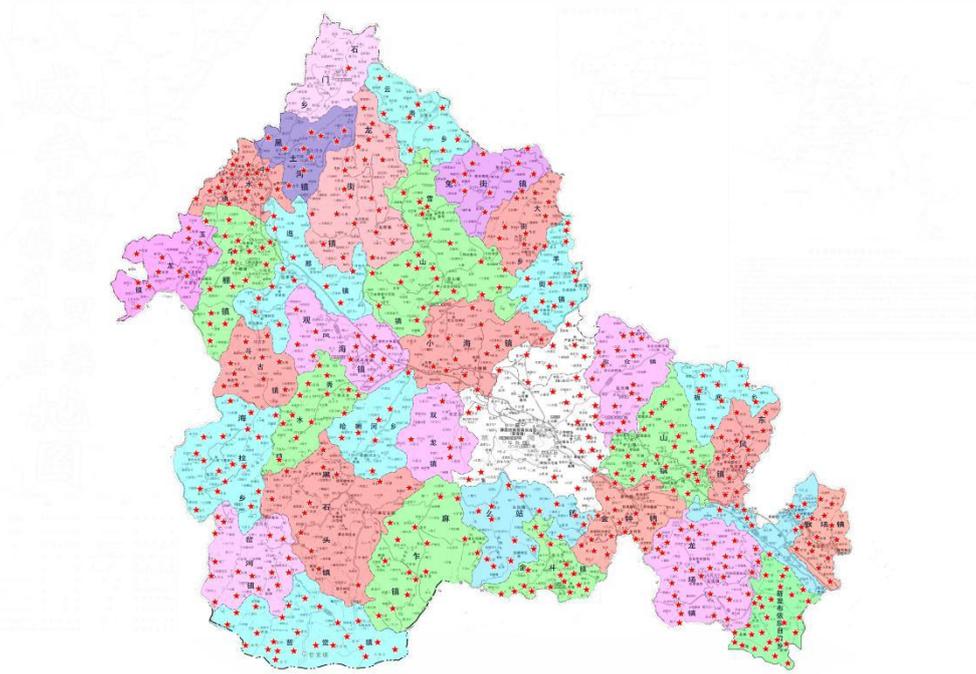
患儿，为近万个贫困家庭发放装有新生儿必备物资和育儿手册的“宝贝箱”，培训村医普及优生优育知识，有效降低了儿童的发病率。与善小公益基金会合作，开展威宁“乡村医生德技双馨培训项目”，提供100天线上与线下相结合中西医实用技能培训。此外，自2017年起，基金会在“幸福乡村卫生室项目”中配套村医培训费用，支持威宁县卫健局定期向1300余名村医开展常见病诊断、慢性病管理等培训课程。

## 工作成效

### 1. 缓解了医疗资源不平衡、服务不均等问题

截至2020年9月，招商局集团及招商局慈善基金会累计投入1.72亿元，支持建成幸福乡村卫生室541所，覆盖全县150万威宁群众。标准化村卫生室单所建设规模为153.5 m<sup>2</sup>，中心村卫生室单所建设规模为276 m<sup>2</sup>。每所卫生室均设置诊断室、治疗室、输液室、观察室、公共卫生室和药房，不仅按要求做到“四室分开”甚至做到“六室分开”，每所新建村卫生室统一配置诊断床、药品柜、电脑等常用医疗设备，做到设备齐全。标准化卫生室达到了房屋面积、外观标识、设施设备、乡村医生“四到位”，“投入使用率、功能室分开率、统一标识率”三个100%，有效保证了基层医疗服务均等化，确保威宁41个乡镇30万农村贫困人口享有基本医疗卫生服务。村卫生室的标准化建设在威宁的全覆盖，在很大程度上缓解了基层医疗资源不平衡、不均等的问题。

## 威宁自治县“招商局·幸福乡村卫生室”项目分布图



标准化村卫生室在威宁全覆盖（红星标记为村卫生室）

### 2. 提升乡村医生执业、服务水平

通过引进社会组织、支持威宁县当地开展定期、专项技能培训近4000人次，实现村医培训全覆盖，全面提升了乡村医生常见病诊治、急重症处理、公共防疫处置等能力。目前，村医合格率由2015年的70%提高到2020年100%；乡村执业医师人数由2015年275人增加到560人；村卫生室门诊量大幅度增加，门诊量由2015年100人每天提高到2020年500人每天。乡村医生的收入因门诊量得到了提升，由2015年的每月500元增加到现在的每月2000元左右。乡村医生条件待遇得到改善，服务能力不断提升，老百姓愿意到村卫生室看病治病，县乡门诊量得到下沉。

### 3. 建立全民健康长效机制

招商局慈善基金会贯彻落实党的十九大精神，把健康扶贫与全民健康长效结合起来，通过全力推行标准化村卫生室，推动当地政府将更多的人才技术引向基层、财力物力投向基层、优惠政策倾斜基层，动员社会卫生资源下沉培育培养有能力、有技术、有信心的村医，来构建健康威宁，建立长效机制，切实解决基层民众疾病苦痛，确保不让一个人在追求健康的道路上掉队。一是在招商局幸福乡村卫生室的乡村医疗阵地建设中，推动威宁县配齐乡村医生，人数由 2015 年 879 人增至 1364 人，基本实现了“每所村卫生室至少有 1 名乡村执业医师”的要求，乡村医生的积极性大大增加，流失率减少，基层医疗队伍逐渐稳固。二是以硬件、软件相结合的方式建立健全以县级医疗单位为龙头，乡镇卫生院为枢纽、村卫生室为网底的三级医疗体系，推动以“县统筹、乡带村、上下联动”的医疗体系高效运转，使得村级医疗中慢性病、重精、高血压等疾病管理全覆盖，健康档案建档率由 2015 年的 50% 提高到 2020 年的 100%，预防接种率也达到 100% 全覆盖；签约服务管理得到较大提升，群众就医需求得到极大满足，实现“小病不出村、大病不出县”。招商局幸福乡村卫生室为贫困地区健康扶贫增添了亮点，作出了全新的成功尝试。

### 经验模式总结

生命是最宝贵的财富，健康是享受幸福生活的前提，更是一个国家开创美好未来的根基。在招商局集团的定点帮扶和招商局慈善基金

会的具体推动下，威宁县补上了贫困地区医疗服务“短板”，进一步提升了基层医疗机构服务能力，落实各级医疗机构功能定位，促进优质医疗资源合理分布，建立了符合威宁县情的分级诊疗制度，从根本上保障全体百姓的就医可及性、可获得性、可负担性，铺就了“健康威宁”的全面小康之路。通过在威宁县的健康扶贫实践，我们获得以下几点启示：

### 1. 科学制定规划，有序推进扶贫项目落地

做好定点扶贫工作，要立足实际切实聚焦急迫的民生问题，整体部署战略，科学规划，有目标、有规划、有步骤地将工作做好、做实、做到位，真正做到雪中送炭，解决贫困人口脱贫之所需。因病致贫、因病返贫问题是威宁县脱贫攻坚的重点难点，招商局慈善基金会在威宁以“幸福乡村卫生室项目”为健康扶贫的切入点，以“试点-优化-覆盖”为健康扶贫工作体系，试点先行、选点精准、分批建设、及时总结评估项目运作和管理方式，不断优化方案，强化督促检查，有步骤地推进了脱贫攻坚工作的开展。

### 2. “硬软”同发力，激活区域脱贫内生动力

要真正把实现帮扶工作做到实处，就要兼顾“硬件”条件提升和“软件”建设，强调激活当地内生动力，确保扶贫举措可持续。在完善基础硬件设施的基础上，招商局慈善基金会还注重强化乡村医生队伍，提升医疗卫生服务能力，重点通过乡村医生培训来提高贫困群体的医疗保障水平。其中持续投入扶贫资金支持威宁县卫健局对全县1300名村医展开常规培训，并以基金会为平台，引入社会组织为乡

村医生定制以医德、中西医实用医术相结合的培训课程，进一步提升村医的自信心、使命感和服务能力。

### 3. “标准化”全覆盖，建强基层医疗服务体系

健康扶贫，不仅要解决贫困群众当下最急切的医疗需求，还要立足长远，考虑贫困地区的人口素质的持续增强与提升。招商局慈善基金会从基础医疗设施设备的硬件着手，建成“六室分开、药品齐全”的标准化村卫生室，推动健全“人员齐备、有干劲、素质强”的标准化基层医疗队伍，推动完善“管理规范、资源下沉、技术下沉”的标准化基层医疗管理体系，助力威宁实现基层医疗从设施到服务体系的标准化全覆盖。