

政府购买公共卫生服务与中国癌症基金会的发展

郭晓斐^{1,2}, 赵平^{1,2}, 高翠巧²

(1. 国家癌症中心/国家肿瘤临床医学研究中心/中国医学科学院北京协和医学院肿瘤医院, 北京 100021; 2. 中国癌症基金会, 北京 100021)

摘要:近年来,党和政府出台一系列政策推进政府购买社会组织服务。在公共卫生领域,政府已经开展购买服务项目并积累了一定经验。为满足癌症防控工作的需要,社会组织应当积极承接政府购买服务项目。政府购买服务项目可以对中国癌症基金会的发展起到促进作用,中国癌症基金会也可以通过参与项目,在癌症防治领域发挥积极作用。

关键词:政府购买服务;公共卫生服务;中国癌症基金会

中图分类号:R730 文献标识码:A 文章编号:1004-0242(2018)09-0656-04

doi: 10.11735/j.issn.1004-0242.2018.09.A004

Government Purchasing Public Health Service and Cancer Foundation of China

GUO Xiao-fei^{1,2}, ZHAO Ping^{1,2}, GAO Cui-qiao²

(1. National Cancer Center/National Clinical Research Center for Cancer/Cancer Hospital, Chinese Academy of Medical Science and Peking Union Medical College, Beijing 100021, China; 2. Cancer Foundation of China, Beijing 100021, China)

Abstract: In recent years, a series of policies have been promulgated to promote the government purchasing services from social organization. In the area of public health services, government procurement services have been well developed and obtained some experience. In order to meet the needs of cancer prevention and control in the future, it is necessary for social organizations to carry out government purchasing services. The government purchasing would also promote the development of Cancer Foundation of China, meanwhile, Cancer Foundation of China can play an active role in the field of cancer prevention and control through government procurement services.

Key words: government procurement service; public health service; Cancer Foundation of China

随着我国社会建设的推进和社会治理的创新,党和政府出台一系列政策推进政府购买社会组织服务。在公共卫生领域,政府购买服务项目逐渐展开,而社会组织正在通过自身努力积极承接政府项目,与政府一同为公众提供优质的公共卫生服务。

1 我国政府购买服务制度及相关政策

所谓“政府购买服务”,即在新公共管理改革下,国家退出一线的服务生产,通过合同外包等市场化

策略,向志愿机构和商业机构提供支持,强化其能力,促使它们分担社会照顾的公共责任^[1]。“政府购买服务”的理论起源于20世纪60年代的西方福利国家。目前,欧美和日本等已构建起符合各自国情且精细化的政府购买服务制度体系。

党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会以及习近平总书记系列重要讲话均对推动政府向社会组织购买服务作出重要指示。2013年,国务院办公厅印发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号),标志着我国政府购买社会组织服务制度的建立。随后,财政部、民政部联合印发《关于支持和规范社会组织承接政府购买服

收稿日期:2018-04-16;修回日期:2018-05-17

通讯作者:赵平, E-mail: cfc_2000@126.com

务的通知》(财综[2014]87号)和《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》(财综[2016]54号),细化了向社会组织购买服务的措施。上述政策和文件,为进一步做好政府向社会组织购买服务工作提供了最新政策指导,对于促进社会组织健康有序发展,加快转变政府职能,改善公共服务供给和创新社会治理体制,具有重要意义^[2]。

2 政府购买公共卫生服务的实践与意义

公共医疗卫生领域已经开始实践政府购买服务项目,并积累了一定经验。

2.1 政府购买公共卫生服务的实践

2014年底,财政部印发的《关于购买服务管理办法(暂行)的通知》中将医疗卫生纳入政府购买服务指导性目录。2015年1月,国家卫生计生委发布《关于开展政府购买公共服务试点工作的通知》,要求每省选择3~5个城市或地区开展政府购买公共服务试点工作,取得经验后逐步扩大试点范围。农村妇女乳腺癌、宫颈癌筛查等七大类项目列入首批试点项目目录。

根据《关于开展政府购买公共服务试点工作的通知》,购买主体是各级卫生计生行政部门,以及参照公务员法管理、具有行政管理职能的各级卫生计生事业单位。承接主体包括依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织,以及依法登记成立的企业、事业单位等。购买服务的内容主要为适合采取市场化提供、社会力量能够承担、具有公共性和服务性的卫生计生公共服务。政府购买服务所需资金从同级部门预算经费或专项资金中安排^[3]。此后,各地卫生计生部门开始着力推进政府购买公共医疗卫生和计划生育服务制度。例如,国家卫生计生委和全国妇联共同委托中国妇女发展基金会开展了“宫颈癌筛查项目”,在救助各地区贫困宫颈癌患者的同时,培训基层宫颈癌预防和治疗的医务工作者。

另外,自2012年起,中央财政每年拨款2亿元,用于购买社会组织服务,由民政部负责实施。以中国社会组织网公布的《2017年中央财政支持社会组织参与社会服务项目立项名单的通知》为例,中国癌症基金会的“西部地区老年肿瘤患者医疗救助试点项

目”、中国人口福利基金会的“计划生育困难家庭居家养老服务试点项目”、中国健康促进基金会的“风湿病防治与强直性脊柱炎贫困患者救助试点项目”以及中国牙病防治基金会的“孤残儿童口腔疾病综合防治试点项目”等项目,均为社会组织承接的政府购买公共卫生领域的服务。

2.2 政府购买癌症防治领域公共服务的意义

癌症是影响群众健康的重大疾病,近年来发病率呈上升态势,防控任务艰巨。国家癌症中心主任、中国科学院赫捷院士在2017年11月举办的中华医学会第十四次全国放射肿瘤学学术年会上作主题报告——《中国肿瘤的现状和趋势》,报告指出:不论城市还是农村,肿瘤都是中国居民的主要死亡原因,控制人群死亡率是我国近期肿瘤防控的工作目标;而我国肿瘤防控的难点之一在于有效筛查技术少,早期诊断技术水平低等因素导致肿瘤发现时普遍偏晚^[4]。因此,在癌症高危人群和癌症高发区有针对性地开展癌症筛查、早诊与早治,是全国癌症防控的关键节点。《中国癌症防治三年行动计划(2015-2017年)》提出具体目标,即“建立国家和省级癌症防治工作领导小组协调机制,落实部门职责,控制主要可防可控致癌因素增长水平”^[5]。然而,为完成这一目标,满足未来癌症防控工作的需要,仅仅通过政府转移支付等方式进行癌症筛查和防治是远远不够的,需要形成全社会参与的模式。

各级政府相关部门正在通过政府购买服务的形式,调动社会组织的积极性,构建社会参与癌症防治的长效机制。通过购买癌症防治领域公共服务,一方面可以充分发挥卫生行业社会组织所具有的专业性优势,充分调动社会力量,另一方面能够有效提高癌症防治服务的可及性和效率,还可以积极构建政府与社会组织的深度合作关系和机制。

3 政府购买公共服务与中国癌症基金会的发展

随着政府职能改革,政府将手中“不该管、管不了、管不好”的事情通过购买服务等方式,由社会组织承担原来政府的职责。职能的转移和项目的承接一方面体现社会组织对政府的依附,另一方面也是社会组织获取资源的源泉^[6]。以中国癌症基金会为

例,2014~2016年,募捐数额逐年增长,募捐能力逐步提高,自身实力和社会影响力不断扩大,说明癌症基金会在政府购买公共服务中正一步步获得更加平等的地位,逐渐成为政府的有力盟友。

3.1 政府购买服务对中国癌症基金会发展的意义

中国癌症基金会成立于1984年,是我国致力于癌症防治的全国性公募基金会,宗旨是募集资金、开展公益活动,促进中国癌症防治事业的发展。目前,中国癌症基金会已经成为卫生行业规模最大的基金会之一。

政府购买服务政策对中国癌症基金会的转型与发展有着十分重要的意义。

首先,参与政府购买服务是癌症基金会落实党和政府方针政策的需要。2018年3月4日,新华社发布的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出,“推动教育、文化、法律、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。推进非基本公共服务市场化改革,引入竞争机制,扩大购买服务”^[7]。基金会可以通过落实该政策,积极参与政府购买服务项目,与政府携手进行社会治理,充分发挥在国家卫生医药改革、促进癌症防治公益事业发展以及保障和改善民生中的作用。

其次,参与政府购买服务也是癌症基金会应对形势变化的迫切需求。近年来,中国癌症基金会规模不断扩大,业务收入和支出均达到历史高峰。2017年,癌症基金会业务收入约60.92亿元,业务支出55.53亿元,其中慈善药品的捐赠收入和支出分别达到业务总额的90%以上。但随着国家医药改革的推进,癌症基金会以药品捐赠为主的资金募集格局将有较大调整。因此,基金会应当积极探索多元化发展的模式,吸引更多社会捐赠和政府资源。积极申请政府购买服务项目,获得更多政府资金的支持无疑是基金会转型的有效途径之一。

第三,参与政府购买服务可以提升中国癌症基金会的内部治理能力和社会公信力。通过近几年承担政府项目,中国癌症基金会参照国家相关法律法规来进行自我管理、自我规范,不断优化项目设计和流程,提高工作效率和执行力,打开了知名度,获得了良好的社会声誉。因此,可以通过承接政府项目的契机,来增强癌症基金会的内功,提高社会认可度。

3.2 中国癌症基金会参与政府购买服务的能力

中国癌症基金会具有较强的能力参与政府购买服务项目,并在其中发挥了积极作用。

第一,丰富的实践经验。2004年起,中国癌症基金会作为医改专项癌症早诊早治项目(农村)的技术支持单位,承担该政府项目的技术指导工作。截止到2017年6月,项目涉及癌种包括上消化道癌、结直肠癌、肝癌、鼻咽癌和肺癌,共计252个项目点,分布在全国31个省(市)自治区。癌症基金会主要负责项目的技术指导、基层人员培训以及专家组督导等支持性工作。另外,自2012年起,民政部在全国范围内开展中央财政支持社会组织参与社会服务项目,癌症基金会先后5年申请获得该项目的中央财政资金共计470万元,并投入配套资金300余万元。例如,2012~2013年,基金会在内蒙古自治区分别为鄂温克自治旗的11 086名鄂温克族等少数民族妇女以及额尔古纳市的1100名俄罗斯族妇女进行乳腺癌筛查;2013~2014年在新疆维吾尔自治区为墨玉县的2500名维吾尔族妇女和巴楚县的2000名维吾尔族妇女进行宫颈癌筛查,并对筛查出的患者进行救助;2014年在山东省沂南县马牧池乡对1004名肺癌高危人群进行低剂量螺旋CT检查,并对当地100余名肺癌诊疗医务工作者进行技术培训;2014年在浙江省景宁县救助畲族贫困癌症患者97名;2015年在福建省上杭县革命老区救助贫困癌症患者98名;2016年在四川省南充市救助贫困老年癌症患者601名,并培训当地肿瘤安宁疗护专业人员225名和基层肿瘤临床医生400余名。基金会在上述政府购买服务项目中均展示了自身的专业特长与技术能力,项目集救助、癌症早诊筛查、技术培训、科普及义诊咨询等于一体,“授人以鱼又授人以渔”。

第二,行业地位和专业能力。与其他类型社会组织相比,作为具有公募资格的全国性慈善组织,癌症基金会可以通过资金募集这一优势向社会筹集配套资金,弥补项目中政府支持资金较少的问题,在实现社会公共卫生服务的目标的同时,调动全社会参与癌症防治的积极性。与综合类型的基金会相比,癌症基金会以国家癌症中心和中国医学科学院肿瘤医院为依托,同时吸引全国癌症防治领域专家资源,医学背景深厚,专业性较强,承接公共卫生领域的政府项目有着较大优势;另外,癌症基金会组织架构完整,

内部管理规范,专职工作人员 32 名,其中本科以上学历人员占 76.7%,11 人具有研究生以上学历,专业涵盖临床医学、公共卫生、法学、管理学和会计等多个领域,拥有一支专业化高素质的人才队伍来执行政府项目。

3.3 对中国癌症基金会在政府购买服务中求发展的建议

中国癌症基金会可以从以下方面进行项目设计考量,力争抓住政府购买服务这一政策所带来的机遇,促进自身发展,在癌症防治事业中发挥积极作用。

一是明确项目定位。相比于全民享受的政府公共卫生服务,基金会应当将项目设计的重点放在政府层面难以顾及到的、出现社会新问题的领域,起到补充和创新公共卫生服务的作用。承接项目要考量多个因素,如:分析投入成本与公益效果,结合医疗服务与人文关怀,弥补政府与市场空档等。因此,中国癌症基金会可以将承接项目的重点放在贫困癌症患者救助、癌症早诊早治筛查、癌症防治宣传科普、癌症患者教育与癌症康复关爱、基层癌症诊疗医务工作者培训以及癌症规范化诊疗推广等领域。

二是项目设计要科学合理。申请政府购买服务项目类似于商业投资行为的项目招投标。因此,癌症基金会既要学习商业领域中成熟的项目运作经验,又要坚持公益性宗旨,从项目内容与实施地域、公益成效以及受益群体等角度进行项目设计,细化原则,使项目具有可操作性和可执行性。另外,也要制定完整规范的项目流程,在项目运作中兼具严谨的态度和人文的关怀,将专业性和科学性贯穿项目的调研、立项、执行及反馈等各个阶段。

综上,中国癌症基金会应当抓住国家推行政府购买社会组织服务这一政策的历史机遇,通过承接政府项目来推动自身的转型与发展,在我国的癌症防控事业中发挥积极的作用。

参考文献:

- [1] Wen ZY. The ideal and reality of government purchasing service[J]. China Social Organization, 2017, 85(1): 23-24. [温卓毅.政府购买服务的理想与现实[J].中国社会组织, 2017, 85(1): 23-24.]
- [2] Social Organization Bureau of Ministry of Civil Affairs. Energetically promoting the development of government

purchasing services and supporting the development of social organizations—the interpretation of “Guidance on the Development of Social Organizations through Government Purchasing Services”[J]. China Social Organization, 2017, 85(1): 13-15. [民政部民间组织管理局.大力推进政府购买服务 支持社会组织培育发展——《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》解读[J].中国社会组织, 2017, 85(1): 13-15.]

- [3] Yan Y. The government has begun a pilot program to purchase health and family-planning public services [N]. Health News, 2015-1-13(A1). [闫龔.政府购买卫生计生公共服务开始试点[N].健康报, 2015-1-13(A1)]
- [4] National Cancer Center. The status and trends of China's cancer. The 14th National Academic Conference on Radiation Oncology of Chinese Medical Association[EB/OL]. http://news.medlive.cn/cancer/info-progress/show-136641_53.html, 2017-12-14. [国家癌症中心.中国肿瘤的现状和趋势.中华医学会第十四次全国放射肿瘤学学术年会[EB/OL]. http://news.medlive.cn/cancer/info-progress/show-136641_53.html, 2017-12-14.]
- [5] National Health and Family Planning Commission, National Development and Reform Commission, Ministry of Education of the People's Republic of China, et al. Three-year Plan for Cancer Prevention in China (2015-2017) (Guowei Disease Control issued[2015]No.78[EB/OL].<http://www.nhfpc.gov.cn/jkj/s5878/201509/656437bc5c7e4cd0afb581de85be998a.shtml>, 2015-09-10. [国家卫生和计划生育委员会, 国家发展和改革委员会, 教育部, 等.中国癌症防治三年计划 (2015-2017 年)(国卫疾控发[2015]78 号)[EB/OL]. <http://www.nhfpc.gov.cn/jkj/s5878/201509/656437bc5c7e4cd0afb581de85be998a.shtml>, 2015-09-10.]
- [6] Ju H. Government purchasing public service and the transition of trade associations—take the JN association of BJ for example[J]. China Social Organization, 2017, 87 (2): 52-54. [句华.政府购买公共服务与行业协会转型—以 BJ 市 JN 协会为例[J]. 中国社会组织, 2017, 87(2): 52-54.]
- [7] Decision of the Central Committee of the CPC on deepening the reform of the Party and the state institutions. February 28, 2018 the Third Plenary Session of the 19th Central Committee of the Chinese Communist Party was adopted [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm, 2018-03-04. [中共中央关于深化党和国家机构改革的决定.2018 年 2 月 28 日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c_1122485476.htm, 2018-03-04.]