

借

WO GUO WEI SHENG TI ZHI YU  
YI LIAO BAO ZHANG GAI SHU

公共卫生与医疗保障系列丛书

# 我国 卫生体制与 医疗保障概述

薛义 等 编著



GONG GONG WEI SHENG YU YI LIAO BAO ZHANG

中国社会科学出版社

公共卫生与医疗保障系列丛书

# 我国卫生体制与医疗保障概述

薛义 编 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国卫生体制与医疗保障概述/薛义编著. —北京: 中国社会出版社, 2006.9  
(公共卫生与医疗保障系列丛书)

ISBN 7-5087-1231-5

I. 我... II. 薛... III. ①医疗保健制度—研究—中国②医疗保障—福利制度—研究—中国

IV. R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 101988 号

---

丛 书 名: 公共卫生与医疗保障系列丛书

书 名: 我国卫生体制与医疗保障概述

编 著 者: 薛 义

责任编辑: 潘 琳

---

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66051698 电 传: (010)66051713

邮购部: (010)66060275

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 4.375

字 数: 96 千字

版 次: 2006 年 9 月 第 1 版

印 次: 2006 年 9 月 第 1 次印刷

定 价: 7.00 元

---

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

# 建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

## 编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

## 公共卫生与医疗保障系列丛书编委会

主任：张清华 徐科 陈文伯

副主任：王玉梅

成员：(按姓氏笔画为序)

丁树荣	方新文	牛玉杰	牛彦平	田万春
田丽娟	冯宗怀	孙素真	孙纪新	冯增田
刘淑珍	刘京生	刘瑞花	李红岭	李深
李琦	邢小芬	师鉴	齐顺样	张中朝
张英华	张晓伟	陈素琴	陈海英	何涛
何义芳	周红	周海婴	於丽红	范秀华
郝冀洪	段争	赵玲	梁占恒	曹书颖
曹玲生	韩彩芝	蔡志刚	翟丽艳	薛义

参加编写人员：

孔繁增 张力新 王 剑 李新春

专业主审：

孙卫东

# 总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山

同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

二〇〇六年九月



## 目 录

1. 我国卫生事业的发展目标 ..... 1
2. 我国新时期的卫生工作方针 ..... 2
3. 不断提高的居民健康水平 ..... 3
4. 遍及城乡的医疗卫生体系 ..... 4
5. 迅速发展的医疗保障事业 ..... 6
6. 成效显著的传染病防治 ..... 6
7. 不断发展的妇幼保健工作 ..... 7
8. 逐步完善的卫生法制体系 ..... 8
9. 人人享有健康——全球卫生战略的提出 ..... 10
10. 实现人人享有健康的行动基础和主要任务 ..... 11
11. 实现人人享有健康的根本途径 ..... 13
12. 实施初级卫生保健的原则、策略和措施 ..... 15
13. 基层卫生组织与三级医疗卫生保健网 ..... 16
14. 我国的卫生行政管理组织 ..... 17
15. 疾病控制系统的组织机构与工作职能 ..... 18
16. 卫生监督执法系统组织机构与工作职能 ..... 19
17. 妇幼保健与计划生育指导 ..... 20
18. 爱国卫生运动的由来与现状 ..... 20
19. 医学教育与医学科技系统 ..... 21
20. 医疗机构建制与行业管理 ..... 22
21. 我国的医院是如何分级的 ..... 23
22. 医院内部的科室是如何划分的 ..... 25
23. 单病种收费与医疗付费方式 ..... 26





24. 遇到医疗纠纷与医疗事故应当如何处理 .....	27
25. 疾病预防的三级策略 .....	29
26. 什么是医疗保障制度 .....	31
27. 建立医疗保障制度的依据 .....	33
28. 建国后我国曾经实行的医疗保障模式 .....	34
29. 城镇医疗保障制度的改革与发展 .....	35
30. 城镇职工基本医疗保险制度的具体内容 .....	36
31. 现行城镇职工医疗保险制度的特点 .....	38
32. 我国农村医疗保障的历史与现状 .....	39
33. 重建农村医疗保障制度的目标方向 .....	41
34. 重建农村医疗保障制度的政策思路 .....	42
35. 我国医疗保障制度现存主要问题 .....	44
36. 解决医疗保障存在问题的策略与措施 .....	45
37. 国外医疗保障制度现状 .....	50
38. 建立适合我国国情的医疗保障体制 .....	53
39. 新型农村合作医疗制度提出的背景 .....	55
40. 新型农村合作医疗制度新在哪里 .....	56
41. 大力推行新型农村合作医疗的意义 .....	56
42. 新型农村合作医疗制度的规划与政策 .....	58
43. 新型农村合作医疗制度是如何筹资的 .....	59
44. 开展新型农村合作医疗制度有哪些要求 .....	61
45. 科学、系统地评价新型农村合作医制度 .....	61
46. 新型农村合作医疗制度的进展 .....	62
47. 如何应对新型农村医疗工程现阶段出现的问题 .....	64
48. 什么是社区卫生服务 .....	65
49. 社区卫生服务中全科医师的作用 .....	67
50. 我国社区卫生服务的特点 .....	68
51. 社区卫生服务的目的与原则 .....	70
52. 社区卫生服务的内容和任务 .....	72





53. 社区健康教育和科普宣传 .....	73
54. 社区预防服务 .....	75
55. 社区首诊制与双向转诊制 .....	76
56. 社区卫生服务的开展与实施 .....	78
57. 进一步完善社区卫生服务的政策与措施 .....	82
58. 社区卫生服务目前存在的问题 .....	85
59. 突发公共卫生事件 .....	86
60. 制定突发公共卫生事件应急预案原则 .....	87
61. 突发公共卫生事件应急预案的内容 .....	89
62. 预防控制突发公共卫生事件的策略 .....	89
63. 我国应对突发公共卫生事件的现状 .....	92
64. 卫生事业与全面小康社会建设 .....	95
65. 健康与人民生产生活的关系 .....	97
66. 卫生事业与和谐社会 .....	99
67. 如何看待我国居民主要健康指标 .....	100
68. 如何建立和谐互信的医患关系 .....	101
69. 卫生事业与科学发展观的落实 .....	104
70. 卫生事业要统筹城乡发展与区域发展 .....	106
71. 如何深化卫生体制改革 .....	107
72. 什么是健康公平 .....	108
73. 如何推进健康公平 .....	109
74. 什么是基本医疗 .....	110
75. 如何发展基本医疗 .....	112
76. 如何看待特需医疗 .....	114
77. 提高卫生资源利用效率的意义 .....	115
78. 如何实现卫生资源配置的高效率 .....	116
79. 如何改善医疗服务的供需关系 .....	118
后 记	



## 1 我国卫生事业的发展目标

我国卫生事业当前与今后的一段时期内所遵循的发展总目标是：以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻科学发展观，坚持以人为本，理清发展思路，创新发展模式，促进卫生事业健康、全面、持续、协调发展。具体讲，有以下几方面。

(1) 以满足城乡居民基本医疗和公共卫生需求为重点，加强公共卫生、农村卫生和社区卫生建设，优化卫生资源配置，促进资源有效利用。

(2) 改革医疗服务体制与机制，建立适应我国经济发展水平和群众承受能力的医疗卫生服务体系和科学合理的运行机制。

(3) 维护卫生服务的公益性质，坚决纠正片面追求经济利益的倾向；转变政府职能，坚持依法行政，加强卫生全行业监管，坚决纠正损害群众利益的行为。

概括起来，就是要逐步建立和完善具有中国特色的包括卫生服务、医疗保障、卫生执法监督的完整体系，基本实现人人享有初级卫生保健，使我国国民健康的主要指标，在经济比较发达地区达到或者接近世界中等发达国家的平均水平，在欠发达地区达到发展中国家的先进水平。

我国卫生事业是具有福利性质的社会主义公益事业，为群众提供基本医疗服务和公共卫生服务，是我国卫生事业的基本任务，我们的一切卫生工作都是围绕这一基本任务进行的。改革开放以来，随着社会主义市场经济建设的不断深化、卫生事业发展逐步加快，医疗供给突破了单一依靠政府的发展模式，初步形成了政府、社会、个人等多方面参与的局面，医疗服务规模、服务



条件、服务水平都有了很大改善和提高。党和政府一直十分重视公共卫生工作,特别是经过抗击“非典”的斗争,我们加大了公共卫生体系建设力度,在疾病预防控制体系、医疗应急救治体系、应急卫生队伍和卫生监督体系建设等方面迈出了很大步伐。疾病监测网络不断健全,艾滋病、结核病、肝炎等重大传染病的发现、控制、有效治疗等都在不断改善,建立了强有力的应对禽流感疫情防控体系。医疗卫生服务体系的不断完善和巩固,有效地保证了卫生事业发展目标的实现,同时也很好的贯彻了卫生服务的公益性质,使国民整体健康素质进一步提高。

## 2 我国新时期的卫生工作方针

卫生工作方针是党和国家在一定历史时期提出的卫生工作发展的总方向,是卫生基本政策的总概括。我国卫生工作方针是以党的路线、方针、政策为依据,针对我国卫生事业发展的战略要求制定的。在社会发展的不同历史阶段,卫生工作方针有所不同。

新中国成立不久,全国第一次卫生工作会议就确定了“面向工农兵,预防为主,团结中西医”的早期卫生工作方针。后来周恩来总理将其完善为“面向工农兵,预防为主,团结中西医,卫生工作群众运动相结合”的卫生工作四大方针。社会发展进入新时期以来,进一步明确了新的卫生工作方针为“以农村为重点,预防为主,中西医并重,依靠科技与教育,动员全社会参与,为人民健康服务,为社会主义现代化建设服务”。新时期卫生工作的方针,其核心就是卫生事业要为人民健康服务,为社会主义现代化建设服务。

从新时期的卫生工作方针可以看到,我国卫生工作的重点



是加强农村卫生工作。做好农村卫生工作,保护和增进农民的健康,是各级政府和卫生工作者义不容辞的责任。加强农村卫生工作的关键是发展和完善新型农村合作医疗制度,它是符合中国国情、符合农民愿望的民心工程,一定要把它积极、稳妥地做好。虽然近几年我国经济有了很大的发展,但是我们仍然是一个发展中国家。我国农村人口仍然占总人口的绝大多数,特别是医疗卫生资源在城乡间的分布不均匀,使得农村医疗卫生基础还很薄弱,卫生工作还比较落后。我们只有切实搞好农村卫生工作,才能够使我国卫生事业在整体上有一个大的促进。

以预防保健工作为卫生事业的主要内容,就是要把预防保健摆在卫生工作的优先地位,不断增强预防为主意识,认真落实好各项预防保健措施。预防保健是投入少、效益高的公共事业,同时它也是必须靠政府大力扶持投入的事业,我国多年的卫生工作经验早已说明,政府增强对预防为主的重视、加大对公共卫生的投入,就可以降低地方病、传染病、职业病、甚至是非生物病因等慢性疾病的发生,从而极大地降低发病率、患病率和死亡率。

开展爱国卫生运动,动员全社会参与卫生工作,是我国社会主义卫生事业的一个创新,对于改善城乡环境、增进人民群众健康意识和提高健康水平发挥着重要的作用。依靠科技与教育,提高医疗卫生服务技术水平,中西医结合,中西医并重,这些都是我国卫生工作方针的重要内容。

### 3 不断提高的居民健康水平

我国卫生工作的成就主要表现在:卫生服务体系不断完善和巩固,医学教育与医学科研长足发展,卫生法制建设进一步加



强,防病治病成效显著,国民整体健康素质进一步提高。随着社会的发展和科技的进步,在党的新时期卫生工作方针指导下,集中利用有限的卫生资源,多部门协调一致共同开展疾病的控制和防治工作。到 1994 年我国已经基本消除了丝虫病,到 1995 年我国脊髓灰质炎野毒株未再出现人群发病,这些都是可以和 20 世纪 60 年代我国消灭天花这一成就相媲美的卫生工作业绩。再加上我国近十几年社会经济的不断发展,使人民生活水平逐步提高,从而使我国国民的健康水平已经达到了发展中国家的较高水平。

到 2004 年我国人均期望寿命已经提高到 71.8 岁。其中,男性人均期望寿命 69.6 岁,女性人均期望寿命 73.4 岁;5 岁以下婴儿死亡率下降到 25.5/10 万;孕产妇死亡率下降到 48.3/10 万,其中,城市达 26.1/10 万,农村为 63/10 万。按照世界卫生组织确定的标准,人均期望寿命、婴儿死亡率和孕产妇死亡率这三大指标,可以作为衡量一个国家人民健康的总水平。例如新中国成立初期,全国人均期望寿命只有 35 岁,婴儿死亡率为 200/10 万,孕产妇死亡率为 1500/10 万。如上三大国民健康指标,不论与其他国家比较还是与我国自身水平比较都有了巨大变化。国民健康的这一变化,在欧美国家经历了上百年的时间,而我们只用了几十年的时间,这是一项非常了不起的成就。

#### 4 遍及城乡的医疗卫生体系

经过 20 多年改革开放的努力,我国卫生事业发展迅猛,卫生资源不论在机构、设施、人力和物力方面都有了巨大的增长。

目前全国已有医疗、预防、保健、监督等各级各类医疗卫生机构近 30 万个。其中,综合医院 12982 个,中医医院 2620 个,专



科医院 2682 个,卫生院(包括街道卫生院和乡镇卫生院)41694 个,疗养院(所)274 个,门诊部(所)207404 个,妇幼保健院(所、站)3021 个,专科疾病防治院(所、站)1502 个,疾病预防控制中心(防疫站)3585 个,医学科研机构 263 个,私人诊所 133312 个,医学院校 555 个,其他卫生单位 22551 个。随着国家鼓励社会力量办医政策的推行,新的医疗机构特别是中小医疗机构在我国近年来正处于不断的增长之中。

到 2005 年止,全国拥有三级医院 946 所,二级医院 5156 所,一级医院 2714 所。各类医疗机构床位数达到 337 万张。其中,来自医院的床位 2445012 张,卫生院 689918 张,其他医疗卫生机构 232572 张,我国医疗床位数平均每千人已经达到 3.1 张,已经接近发达国家的平均水平。

我国大型医疗设备保有量也已经达到相当高的水平,设备的添置主要集中在近十几年,说明随着改革开放进程的加快,不论是政府财政还是民间资金都大量的进入了卫生事业,这促使医院的技术和设备的更新速率加快,大大提高了医院对疾病的诊断治疗水平。

我国卫生人力资源也已经达到发达国家的一般平均水平。到 2005 年,卫生人员总数 543 万人,此外,还有乡村医生和卫生员近 92 万人。其中,平均每千人有执业医师 1.5 人,已经接近发达国家的一般水平。另外普通高等院校医学专业在校生近 114 万,中等专业学校医学专业在校生 123 万人。这些医学教育基地为我们的卫生事业储备着充足的卫生技术人才,过去那种卫生技术人员严重缺乏的历史已经彻底结束。当然卫生资源分布还很不均,特别是城镇社区医疗和农村基层卫生服务缺乏卫生技术人员的局面还有待于国家政策的引导和调





整。

随着医疗卫生服务规模的不断扩大,卫生事业总费用也在增加。到2004年,我国卫生事业总费用达到7590.3亿元,卫生总费用占GDP的5.55%。其中,政府预算卫生支出1293.6亿元;社会卫生支出222.54亿元;个人卫生支出4071.4元。卫生总费用构成分别为:政府卫生支出占17.1%;社会卫生支出占29.3%;个人卫生支出占53.6%。目前我国人均卫生总费用已经达到583.9元。其中,城市1261.9元,农村301.6元。

### 5 迅速发展的医疗保障事业

经过近年的改革努力,我国基本建立了适应社会主义市场经济要求的医疗保障制度。包括基本医疗保险、补充医疗保险、公费医疗和商业医疗保险等多种形式构成的城镇职工医疗保障体系在城市得以确立。到2003年止,城镇职工参加基本医疗保险的约有1.3亿人,享受公费医疗的职工约有5000万人。

从2003年开始,在全国31个省、自治区、直辖市的部分县,开展了新型农村合作医疗试点。到2005年参加试点的农民人数达1.56亿人。

### 6 成效显著的传染病防治

在我国历史上,传染病曾经是严重威胁人民健康和生命安全的疾病。上世纪50年代以前,因传染病和寄生虫病死亡人数一直居全国人口死因中的第一位。经过多年的努力,目前下降到第九位,并在发展中国家中率先消灭了天花和脊髓灰质炎等重大传染病。目前我国传染病总的发病率与死亡率分别控制在268.31/10万和为0.76/10万。我国虽然是一个自然灾害频繁的





国家,但多年来成功地实现了大灾之后无大疫。2003年我们战胜了来势凶猛的“非典”疫情,近两年又成功地控制了禽流感向人类的传播。我们正在认真落实各项有效措施,建立健全艾滋病、结核病、血吸虫病、乙型肝炎等严重传染病的预防控制和医疗救治体系。经过改革开放以来的不断努力,我国绝大多数传染病的发病率、患病率、病死率都有了明显的改观,国家卫生部2005年的统计资料显示,20多种法定传染病,都控制在较低的发病患病水平。

为配合传染病的防治,在环境卫生方面,经过几十年的努力,尤其在农村的改水、改厕方面取得了重大进展。到2005年止,农村改水受益人口已达8.89亿人,占农村全部人口的94.1%。卫生厕所普及率达55.3%,粪便无害化处理率达到59.5。这不仅标志着我国公共卫生方面达到了新的水平,也更有利于传染病的防治,同时在建设社会主义新农村方面起到了积极的作用。

## 7 不断发展的妇幼保健工作

妇女儿童是一个国家卫生保健的重点,其健康水平代表着人口的总体健康状况。我国历来重视和关心妇女儿童的健康问题,中国历史上形成的高生育率、高死亡率的传统生育模式已经改变,实现了低生育率和低死亡率的良性循环。1949年,我国人口出生率为36‰,死亡率为20‰;2005年,人口出生率为12.40‰,死亡率为6.51‰。2005年,全国孕妇产前医学检查率达到92%,新法接生率为97.8%;住院分娩率(包括在乡镇卫生院分娩)达到85.9%,婴儿死亡率由建国初的200‰下降到2004年的21.5‰。新生儿死亡率下降到15.4‰,5岁以下儿童死亡率