



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

十
五
題

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

深化医药卫生体制改革研究

RESEARCH ON DEEPENING
THE REFORM OF HEALTHCARE SYSTEM



中国财政出版传媒集团

经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

中国
石
题

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

深化医药卫生 体制改革研究

RESEARCH ON DEEPENING
THE REFORM OF HEALTHCARE SYSTEM

孟庆跃

等著



中国财经出版传媒集团

图书在版编目 (CIP) 数据

深化医药卫生体制改革研究/孟庆跃等著. —北京:
经济科学出版社, 2016. 8

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目研究成果 (09JZD0031)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7132 - 7

I. ①深… II. ①孟… III. ①医疗保健制度 - 体制
改革 - 研究 - 世界 IV. ①R199.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 173425 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 徐领柱

责任印制: 邱 天

深化医药卫生体制改革研究

孟庆跃 王 健 魏 建 孙 强 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 33.5 印张 620000 字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7132 - 7 定价: 83.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

经世济世

继往开来

贺教育部

重大项目

成果丰硕

李锐书



八

课题组主要成员

课题总负责人

孟庆跃

成员

王 健	魏 建	孙 强	贾莉英	刘延伟	金 铭
柳俊杰	孙晓杰	李 慧	宋奎勐	袁 璟	王海鹏
常 捷	王 箐	左根永	李 凯	李 成	杨慧云

编审委员会成员

主 任 周法兴

委 员 郭兆旭 吕 萍 唐俊南 刘明晖

刘 茜 樊曙华 解 丹 刘新颖

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量，其发展水平反映了一个民族的思维能力、精神品格、文明素质，体现了一个国家的综合国力和国际竞争力。一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。

党和国家高度重视哲学社会科学。党的十八大提出建设哲学社会科学创新体系，推进马克思主义中国化时代化大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民。2016年5月17日，习近平总书记亲自主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表重要讲话。讲话从坚持和发展中国特色社会主义事业全局的高度，深刻阐释了哲学社会科学的战略地位，全面分析了哲学社会科学面临的新形势，明确了加快构建中国特色哲学社会科学的新目标，对哲学社会科学工作者提出了新期待，体现了我们党对哲学社会科学发展规律的认识达到了一个新高度，是一篇新形势下繁荣发展我国哲学社会科学事业的纲领性文献，为哲学社会科学事业提供了强大精神动力，指明了前进方向。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。贯彻落实习近平总书记哲学社会科学座谈会重要讲话精神，加快构建中国特色哲学社会科学，高校应需发挥重要作用：要坚持和巩固马克思主义的指导地位，用中国化的马克思主义指导哲学社会科学；要实施以育人育才为中心的哲学社会科学整体发展战略，构筑学生、学术、学科一体的综合发展体系；要以人为本，从人抓起，积极实施人才工程，构建种类齐全、梯

队衔接的高校哲学社会科学人才体系；要深化科研管理体制改革的，发挥高校人才、智力和学科优势，提升学术原创能力，激发创新创造活力，建设中国特色新型高校智库；要加强组织领导、做好统筹规划、营造良好学术生态，形成统筹推进高校哲学社会科学发展新格局。

哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划是教育部贯彻落实党中央决策部署的一项重大举措，是实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，协同创新。重大攻关项目以解决国家现代化建设过程中重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合优秀研究团队和顶尖人才联合攻关。自2003年以来，项目开展取得了丰硕成果，形成了特色品牌。一大批标志性成果纷纷涌现，一大批科研名家脱颖而出，高校哲学社会科学整体实力和社会影响力快速提升。国务院副总理刘延东同志做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。

作为教育部社科研究项目中的拳头产品，我们始终秉持以管理创新服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟有效、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生为本文库题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

伟大的时代呼唤伟大的理论，伟大的理论推动伟大的实践。高校哲学社会科学将不忘初心，继续前进。深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来，立时代之潮头、发思想之先声，为加快构建中国特色哲学社会科学，实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

教育部社会科学司

前言

卫生改革是世界性难题，也一直是研究的热点。在教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目支持下，我们开展了本研究。研究的总目标是围绕深化医疗卫生服务体制需要研究的重点和难点问题，通过理论和实证研究，为完善和推进卫生改革提供证据和信息。研究的具体目的包括系统总结国际卫生改革的理论、经验和教训；研究促进基本公共卫生服务逐步均等化关键理论和技术问题；提出公立医院产权改革和治理结构的框架和模式；分析国家基本药物政策实施及其效果。

本研究采用系统综述分析的方法，总结了国内外医改主要政策和发展。同时，采用定量研究方法，最大程度地运用定量证据，以翔实的数据提高政策建议的针对性。本研究利用定性研究，包括知情者访谈、专家咨询和政策研讨等，对如何深化医疗卫生体制进行了深入分析和讨论，以厘清和提炼政策思路，并对定量资料进行解释和深化。

研究报告共分十二章。第一章在总结“医改”进展的基础上，分析了进一步改革所面临的主要挑战，提出了“医改”今后一个阶段的主要策略和政策。第二章至第五章是基本公共卫生服务均等化研究，本研究利用多学科方法，分析了确定基本公共卫生服务包的总体思路，测算了基本公共卫生服务均等化服务项目成本，探讨了基本公共卫生服务均等化筹资政策研究。第六章是基层卫生机构能力和人力资源研究，该部分分析了“医改”以来基层医疗卫生服务体系建设情况，包括资金投入、基本设施建设、人员队伍建设等，研究了“医改”以来基层卫生服务体系建设与服务功能和人员能力变化之间的关系。第七章至第九章是公立医院研究，以“退出—呼吁”理论为工具，综合规

范分析和实证分析的研究方法，研究了引进竞争和患者呼吁对医院市场绩效的影响。第十章至第十二章是国家基本药物政策研究，主要包括基本药品供应保障政策研究、基本药品的价格政策研究、基本药物合理使用评价研究等。

医药卫生体制改革是一项长期的系统工程。从日益增长的医疗卫生服务需求以及国际卫生改革的经验角度，可以说“医改”永无止境。本项目主要研究活动是在2010~2012年开展的，这个阶段也是我国“医改”快速变化时期，“医改”设计和实施方案不断进行调整，因此，许多当时设计和开展的研究内容，当今来看有些已经在研究意义等方面发生了很大变化。此外，由于“医改”内容的复杂性，本研究仅从基本公共卫生服务均等化、基层医疗卫生服务体系、公立医院、基本药物政策等改革中选取了部分主题，并未反映出“医改”的全貌。由于水平所限，内容难免存有谬误，敬请读者批评指正。

孟庆跃

2016年4月

摘要

本研究的目标是围绕深化医疗卫生体制改革需要研究的重点和难点问题，通过理论和实证研究，为制度完善和决策提供证据和信息。具体目的包括：系统总结国际卫生改革的理论、经验和教训，为深化我国卫生改革提供参考；研究促进基本公共卫生服务逐步均等化的关键理论和技术问题；分析基层卫生服务机构的功能与人力资源情况；提出公立医院产权改革和治理结构的框架和模式；提供国家基本药物政策研究的知识和证据。

本研究采用定量与定性相结合的方法。一是用系统综述分析的方法，系统分析了国内外“医改”主要政策，总结了现有研究，保证了研究在较高的基础上。二是采用定量研究，主要通过收集家庭和机构定量信息，完成研究内容中有关率、比例、频度、数量等指标的收集工作，这一部分主要是提供证据信息，同时也为理论研究提供证据支持。三是利用定性研究，对如何深化医疗卫生体制改革进行深入分析和讨论，以产生完善进一步深化改革的政策思路，同时作为定量研究的补充，对定量资料进行解释和深化，包括知情者访谈、专家咨询和政策研讨。

研究结果紧紧围绕上述研究目标，共分十二章对“医改”现状、挑战和政策建议进行了系统的总结和呈现。

第一章是概述，在总结“医改”进展的基础上，分析了进一步改革所面临的主要挑战和困难，提出了“医改”今后一个阶段的主要策略和政策。在此基础上，又分别从几个重要维度，提出了具体意见和建议。

第二章至第五章是基本公共卫生服务均等化研究,本研究利用多学科方法,对基本公共卫生服务均等化制度层面从各个维度进行了分析阐述;分析了确定基本公共卫生服务包的标准、原则、内容,并在此基础上明确界定基本公共卫生服务需要均等化的地区和领域;测算了基本公共卫生服务均等化服务项目成本;探讨了基本公共卫生服务均等化筹资政策研究。利用山东和宁夏调查资料,对两个不同经济发展区域开展和完善基本公共卫生服务均等化制度提出了建议。

第六章是基层卫生机构能力和人力资源研究,此部分描述和分析了“医改”以来基层医疗卫生服务体系建设情况,包括资金投入、基础设施建设、人员队伍建设等;调查和分析了基层医疗卫生机构服务功能开展和人力资源能力状况及其影响因素;通过与2008年研究结果比较,分析“医改”以来基层卫生服务体系建设与服务功能和人员能力变化之间的关系;提出了完善基层卫生服务体系建设、加强基层医疗卫生机构功能和人员能力的政策建议。

第七章至第九章是公立医院研究,利用“退出—呼吁”理论为工具,综合规范分析和实证分析的研究方法,研究了引进竞争和患者呼吁对医院市场绩效的影响。新“医改”的着眼点主要集中于改善医疗机构的外部制度环境。公立医院实际上是其所处制度环境的应对者,外部制度环境深刻影响着公立医院的绩效。探究公立医院现存的诸多问题,追根溯源都在于医院的外部治理。因此,改善医院绩效,必须要调整外部治理,从实质上突破“医改”瓶颈。

第十章至第十二章是国家基本药物政策研究,主要内容包括基本药品供应保障政策研究,基本药物有效生产保障目标、药品流通效率的提高、药品采购标准,科学有效的基本药品生产、流通和采购机制;基本药品的价格政策研究,包括研究我国目前的药品政府定价机制、政策环境、实施效果及影响因素,改革药品价格形成机制,探索科学的药品定价办法;基本药物的合理使用评价研究,研究基本药物不合理使用的类型、程度和影响因素,提出有效提高药品合理使用的干预性政策措施,并建立区域性的药品合理使用监测与评价网络。

在附录中,系统总结和呈现了典型国家和苏东地区“医改”基本情况。

本研究采用综合方法，瞄准我国重要“医改”内容，聚焦“医改”关键问题，从理论和实证对“医改”进行剖析，对深化和完善“医改”提出了建议。鉴于“医改”的长期性和复杂性，以及本书实施期间中国“医改”的变化，还有许多空间有待进一步研究。

Abstract

The aim of this study is to provide evidences and informations for system perfection and decision-making focusing on the vital and difficult problems about deepening the reform of healthcare system through theoretical and empirical research. The specific objectives are to summarize the theory, experiences and lessons of international healthcare reform systematically, which can provide references for deepening the healthcare system reform in China; to study the key theory and technical problems about promoting the gradual equalization of basic public health services; to analyze the function of the basic health service institutions and human resource situation; to put forward the framework and model of property right reform and governance structure of public hospitals; to provide knowledge and evidence of National Essential Drug Policy.

Methods of quantitative and qualitative analysis are used in this study. First of all, using the method of Systematic Review Analysis, the main policies of healthcare reform at home and abroad are systematically analyzed, and the existing research results are summarized. Secondly, quantitative research method is used to collect quantitative data from households and institutions, including rate, ratio, frequency, quantity, etc. in order to provide evidential information and evidential support for theoretical research. Thirdly, qualitative research method is used, to deeply analyze and discuss how to deepen the reform of healthcare system, and perfect the policy-thinking of the further reform. At the same time, as a supplement to the quantitative research, qualitative results can interpret and enforce the quantitative data, including Insider Interview, Expert Consultation and Policy Discussion.

The research results are divided into twelve chapters to systematically summarize and analyze the present situation, challenges and policy recommendations of healthcare reform closely around the research objectives.

The first chapter is an overview. In this part, the major challenges and difficulties

faced by the further reform are analyzed on the basis of summarizing the progress of healthcare reform, and the major strategies and policies in the next stage of healthcare reform are put forward. Based on that, specific comments and suggestions are respectively presented.

Chapter 2 to chapter 5 is the study of the equalization of basic public health services. In this part, we analyzed the equalization system of the basic public health services at the institutional level in different ways; and we analyzed the standards, principles and contents of the basic public health service package, and based on that, defined the areas of the equalization of basic public health services; estimated the cost of the equalization of basic public health services; and explored the equalization research of the basic public health services. Based on the investigation data of Shandong and Ningxia, we gave some suggestions on developing and improving the equalization of basic public health services in two different economic level provinces.

The sixth chapter is about the ability and human resources research on the primary health institutions. This part analyzed the construction of primary health service system since the healthcare reform began, including capital investment, the construction of basic facilities, staff development and so on. It also investigated and analyzed the service function, capacity of human resources and influencing factors of primary health institutions. Compared with the results of a study in 2008, it analyzed the relationship between the construction and service function of primary health service system and the change of personnel ability. Policy recommendations were put forward to improve the construction of primary health service system and strengthen the functions of primary health institutions and personnel ability.

Chapter 7 to chapter 9 is the study of the public hospitals. This part analyzed the influence of competition mechanism and patient's appeal on market performance of the hospital by using the "withdrawal-appeal" theory and methods of comprehensive and empirical analysis. The focus of the new healthcare reform is to improve the external system environment of medical institutions. Public hospital is actually the responder of its system environment. The external system environment has a profound impact on the performance of public hospitals. The source of many problems on public hospital lies in the external management. Therefore, it is necessary to adjust the external management to improve the hospital performance, and to break through the bottleneck of healthcare reform.

Chapter 10 to Chapter 12 is the policy research of National Essential Drugs, inclu-

ding the policy research of supply guarantee of essential drugs, the effective production security goal of essential drugs, the improvement of drugs circulation efficiency, the drugs purchasing standard and the scientific production, circulation and purchasing mechanisms of essential drugs. It is focusing on the study of price policy of essential drugs, including China's current pricing mechanism, policy environment, implementation effect and influencing factors of drugs, the reform of drug price formation mechanism and exploration of scientific methods of drug pricing. It also aims to the evaluation study of rational use of essential drugs, including the study of types, extent and influencing factors of unreasonable use of essential drugs, the raising of interventional policies and measures for effectively improving rational drug use and the establishment of a regional monitoring and evaluation network of rational drug use.

In the appendix, the author systematically summarizes and presents the basic situation of healthcare reform in typical countries and the eastern regions of Soviet Union.

Aiming at the important content of healthcare reform in China and focusing on the key problems of healthcare reform, this study analyzes the healthcare reform from two aspects of theoretical and empirical evidences, and puts forward suggestions for deepening and perfecting healthcare reform by using the comprehensive methods. Because of the long-term and complexity of the healthcare reform, and More changes of China's healthcare reform during the period of carrying out this research, a lot of space is left for further research.