

新农村公共服务体系建设丛书

新农村

卫生服务

XIN NONG CUN WEI SHENG FU WU

常铁中 著



中国社会出版社

新农村公共服务体系建设丛书

主编：常曜麟

新农村卫生服务

常铁中 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村卫生服务 / 常铁中著. —北京: 中国社会出版社, 2006. 9

(新农村公共服务体系建设丛书 / 常曜麟 主编)

ISBN 7-5087-1068-1

I. 新... II 常... III. 农村卫生—卫生服务—概况—中国

IV. R127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090325 号

丛 书 名: 新农村公共服务体系建设丛书

主 编: 常曜麟

书 名: 新农村卫生服务

著 者: 常铁中

责任编辑: 张友华

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: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 6.375

字 数: 140 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 9.00 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)

前 言

我国是一个拥有 13 亿人口的农业大国，约 70% ~ 80% 的人口生活在农村。农民的整体健康素质，直接关系到中华民族的振兴与发展。

解放前，我国的卫生保健事业极为落后，连年饥荒，瘟疫横行，人民的期望寿命只有 35 岁。新中国成立后，党中央、国务院高度重视农村医疗卫生事业的建设与发展，在强调发展经济的同时，制定了面向群众、预防为主的卫生发展战略。通过建立农村三级卫生服务网和乡村医生队伍，推行农村合作医疗制度，用有限的卫生资源，承担了占我国人口大多数的农村居民的基本医疗卫生服务，较大地改善了农村缺医少药的状况。从 50 ~ 60 年代起，我国就有效地控制了霍乱、鼠疫、天花等严重危害人民健康的烈性传染病。改革开放以来，特别是党的十三届四中全会和党的十六大以来，通过实施农村初级卫生保健，加强农村卫生机构“三项建设”，广泛开展爱国卫生运动，全面实施儿童计划免疫，到 2000 年，全国基本消灭脊髓灰质炎，一些重大传染病、寄生虫病和地方病得到了有效控制，基本实现了消除碘缺乏病的阶段目标。2001 年底，全国 95% 的农业县（市、区、旗）初步实现了农村初级卫生保健的阶段性目标，农村居民生活环境显著改善，健康水平明显提

高,农村自来水普及率和卫生厕所普及率逐年提高,全国卫生总费用 1980 年占国内生产总值的 3.2%,2004 年已达到 5.55%。遍及城乡的卫生服务体系基本建立,农村卫生服务能力明显增强,医药服务日益普及,初步建立了适应社会主义市场经济体制要求的新型农村合作医疗制度。促进了人民健康水平的全面提高,综合反映我国国民健康的主要指标得到明显改善:2004 年我国平均期望寿命达到 72.0 岁,孕产妇死亡率 48.3/10 万,婴儿死亡率 21.5‰,其中农村孕产妇死亡率 63.0/10 万,婴儿死亡率 24.6‰^①。根据 2000 年世界卫生组织报告,我国健康水平绩效在 192 个国家中排列第 61 位。我国人群的健康状况和一些主要指标已经接近发达国家,基本建成了世界上规模最大、服务人口最多、具有中国特色的卫生服务体系。作为一个发展中国家,我们走出了一条具有中国特色的低投入、高产出、穷国办大卫生的发展道路,取得了令世人瞩目的成就。

建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务,是建设和谐社会的基础。卫生事业作为农村公共事业的重要组成部分,直接关系到农村劳动力的生存与发展,关系到社会的稳定与繁荣,改善农村卫生条件,努力解决农民看病难、看病贵的问题,将是今后一段时期各级政府的重要任务,是建设社会主义新农村的重要内容。根据党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标和科学发展观的要求,“十一五”期间卫生发展的总目标是:到 2010 年,在全国基本建立与全面小康社会相适应的卫生服务体系,缩小城市与农村、不同地区、不同人群享有卫生服务水平的差距,提高卫生服务的公平性和

① 中国卫生事业发展情况统计公报,2005。

可及性，增强卫生事业对经济与社会发展的保障作用，进一步提高国民健康水平。到 2020 年，建立与全面小康社会相适应的、完善的卫生服务体系，人民群众享有质量优良的卫生服务和医疗保障，不同地区、不同人群健康状况差异进一步缩小，卫生服务公平性进一步改善，国民健康水平持续提高，主要健康指标达到世界中等发达国家水平，基本实现卫生事业和经济与社会的协调发展。

主要健康指标：

1. 平均期望寿命：在 2005 年基础上，2010 年增加 0.5 岁，2020 年增加 1.5 岁。

2. 婴儿及 5 岁以下儿童死亡率：到 2010 年，在 2000 年基础上下降 1/5。

3. 孕产妇死亡率：到 2010 年，在 2000 年基础上下降 1/4。

卫生发展战略：

根据经济与社会发展的总体要求，为实现上述卫生发展目标，“十一五”期间卫生发展的基本战略是：以整体提高国民健康水平为目标，以满足国民不同层次健康需求为导向，突出公共卫生体系、农村卫生服务体系建设；调整结构，改革机制，整合资源，分类指导，建立有效、经济的卫生服务供给体系；转变政府职能，加强行业监管，依法规范和管理社会卫生事务，维护全体公民的健康权益。根据《中国农村初级卫生保健发展纲要》公布的，到 2010 年，中国将健全农村卫生服务体系，通过多种医疗保障制度使占全国人口 70% 的农村居民解决基本医疗和预防保健问题，不断提高农村居民的健康水平和生活质量。

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。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

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

政策法规图书编辑委员会

主 任：顾金池

副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈 甦

委 员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀

宋珊萍 薛刚凌 刘 辉 赵 睿

赵一红

新农村公共服务体系建设丛书编辑委员会

主 编：常曜麟

成 员：（按姓氏笔画为序）

刘 博 江汎清 宋义平 李 勇

苏 惠 陈 健 陈崇林 周 赢

赵川芳 郝 兵 郭春丽 常铁中

曹志勇

目 录

前 言

第一章 农村卫生事业发展现状和指导思想	(1)
第一节 农村卫生事业发展现状	(1)
第二节 农村卫生服务体系框架	(5)
第三节 农村卫生工作方针政策	(12)
第四节 农村卫生工作中存在的问题及原因	(15)
第五节 农村卫生服务发展的对策与思路	(22)
第六节 农村妇幼保健工作	(32)
第七节 农村艾滋病防治	(36)
第二章 农村卫生基本医疗保障	(49)
第一节 农村卫生基本医疗保障制度的现状	(49)
第二节 农村卫生基本医疗保障制度存在的 问题	(58)
第三节 建立新型农村卫生基本医疗保障制度	(60)
第四节 发展新型农村卫生基本医疗保障制度的 政策思路	(63)
第五节 发展新型农村卫生基本医疗保障制度的 主要措施	(66)

第六节 农村卫生基本医疗保障的相关政策	(70)
第三章 农村合作医疗制度	(72)
第一节 农村合作医疗制度的建立	(72)
第二节 农村合作医疗制度的再发展	(76)
第三节 新型农村合作医疗制度的基本知识	(83)
第四节 新型农村合作医疗制度的完善	(87)
第五节 新型农村合作医疗的资金管理办法	(89)
第六节 新型农村合作医疗制度在运行中存在的 问题	(91)
第七节 发展新型农村合作医疗制度及对策	(96)
第八节 加快新型农村合作医疗制度的建立	(100)
第四章 农村卫生人力资源	(105)
第一节 农村卫生人力资源现状	(105)
第二节 农村卫生人力资源配置标准	(108)
第三节 建立农村卫生人才的培养机制	(111)
第四节 农村卫生人才战略对策	(113)
第五章 农村医药卫生管理和政策法规	(116)
第一节 农村医药管理现状	(116)
第二节 农村医药管理中存在的问题	(118)
第三节 新型农村合作医疗的医药管理	(120)
第四节 加强农村药品监督管理的相关政策	(124)
第六章 卫生支农	(128)
第一节 卫生支农政策	(128)

目 录

第二节	卫生支农活动的开展促进了社会主义 新农村建设	(131)
第三节	卫生支农活动在建设社会主义新农村中 的作用	(134)
第四节	新时期落实城市医院卫生支农工作的措 施	(135)
第七章	农村爱国卫生运动	(137)
第一节	爱国卫生运动的发展历程	(137)
第二节	爱国卫生运动取得的基本经验	(142)
第三节	农村爱国卫生运动面临的问题及原因	(144)
第四节	农村爱国卫生运动的政策思路及重点 工作	(145)
第五节	农村爱国卫生运动的创新和发展	(147)
第六节	农村健康教育	(149)
附录:		
一、中共中央、国务院关于进一步加强农村 卫生工作的决定		(161)
二、加强农村卫生人才培养和队伍建设的 意见		(172)
三、《关于加强农村药品监督和管理工作的 意见》		(178)
四、全国九亿农民健康教育行动规划		(182)

第一章 农村卫生事业发展 现状和指导思想

第一节 农村卫生事业发展现状

新中国成立后，党和政府把保护人民的健康和生命安全放在首位，制定了面向群众、预防为主的卫生发展战略，采取了一系列有力措施，卫生事业取得翻天覆地的变化。改革开放以来，特别是党的十三届四中全会和党的十六大以来，卫生事业更是得到了迅速发展，是新中国成立 57 年来卫生事业发展最快的时期。经过 57 年的不懈努力，国民的健康水平得到了全面提高，许多严重危害人民健康的疾病基本得到控制，全国 13 亿人民的健康水平指标已经接近发达国家，作为一个发展中国家，我国卫生事业取得了令世人瞩目的成就。

一、遍及农村的卫生服务体系基本建立，医药服务日益普及

2005 年底，全国 1 633 个县共有综合医院 2 009 所，县妇幼保健院（所、站）1 526 所，县疾病预防控制中心（防疫站）1 586 所。全国 3.55 万个乡镇共设有乡镇卫生院 4.1 万

个,床位 67.8 万张,人员 101.2 万人,其中卫生技术人员 87.1 万人。全国 61.5 万个行政村共设立 58.3 万个村卫生室,设立卫生室的村数占行政村总数的 83.7%。村卫生室中,执业(助理)医师 10.4 万人,乡村医生 86.4 万人,卫生员 5.3 万人。每千个农业人口乡村医生和卫生员 1.05 人。^①

“十五”期间,我国县以下行政区划进行了较大范围的调整,乡镇合并、行政村合并造成乡、村数量减少约 1/3。农村基层卫生组织在行政区划调整中不断得到加强,在绝大部分农村地区,政府在每个乡镇建立一所卫生院,并上划县级卫生行政部门管理。

二、公共卫生体系初具规模,防治重大传染病、寄生虫病和地方病的能力得到提高

据统计,农村急性传染病发病率 1949 年为 20 000/10 万,到 2005 年全国法定报告传染病的发病率已降至 268.31/10 万,死亡率 0.76/10 万,病死率 0.28%。“十五”期间,建立了国家、省、市、县四级疾病预防控制机构,共有疾病预防控制中心 3 585 个,人员 21 万,其中卫生技术人员约 16 万,包括医生约 9.3 万人。^② 疾病控制体系的建立为防病治病工作奠定了基础。1998 年~2000 年,我国连续遭受严重洪涝等自然灾害,2003 年遭遇“非典”突发疫情,2004 年在我国部分地区又暴发了 H5N1 型禽流感疫情,在党和政府统一领导下,各级部门通力合作,顽强奋斗,经受了考验,取得大灾之后无大疫和抗击重大突发疫情的全面胜利。

① 中国卫生事业发展情况统计公报,2005。

② 中国卫生事业发展情况统计公报,2005。

三、妇女、儿童和贫困人口的健康问题正在逐步得到解决

为了保护广大妇女、儿童的健康,我国推行了一系列保护和增进妇女、儿童健康的措施,实现了低生育率和低死亡率,妇女、儿童保健状况显著改善;我国孕产妇产前医学检查率从1995年的78.65%提高到2005年的89.8%;县以下孕产妇住院分娩率由1995年的50.2%提高到2005年的81.0%;农村孕产妇死亡率由1995年的76.0/10万下降到2004年的63.0/10万;5岁以下儿童死亡率由1995年的51.1‰下降到2004年的28.5‰。^①儿童计划免疫接种率以乡为单位已经达到87.3%,麻疹等4种儿童传染病的发病率较计划免疫前下降了90%以上。我国政府一直致力于减少贫困人口,通过各种扶贫资助,改善贫困人口的健康状况,提高其生产能力和生活水平。

四、初步建立城镇职工基本医疗保险制度,农村新型合作医疗制度试点全面启动

1994年我国开始进行城镇职工基本医疗保险制度改革,1998年在全国推行。经过几年的努力,一个适应社会主义市场经济要求的基本医疗保险、补充医疗保险、公务员医疗补助以及商业医疗保险等多层次职工医疗保障体系框架基本确立,保险覆盖范围不断扩大。截至2003年底,全国城市参加基本医疗保险的职工超过1亿人。城镇基本医疗制度保障了广大职工的基本医疗需求,大量困难企事业单位职工和退休人员享受了基本医疗保障。为保障农村居民的医疗问题,国家投入资金,规划建立新型农村合作医疗制度,重点解决农民的因病致贫和因病返贫问题。2003年已经在全国304个县完成试点工

① 中国卫生统计年鉴,2005。

作，参加新型农村合作医疗的农民有 6 500 万，并开始逐步向全国其他地区推广。同时，积极发展商业医疗保险，满足人民群众更高层次的医疗需求，关注贫困人群的医疗服务问题，对他们实行必要的医疗救助。

五、农村卫生作为卫生工作的战略重点之一得到重视

全国农村有计划、分阶段地实施初级卫生保健的规划目标，到 1997 年底，已有 75% 的县达到或基本达到规划目标的要求。到 2002 年底，全国 95% 的农业县初步实现了“2000 年人人享有卫生保健”的农村初级卫生保健阶段性目标，农村卫生三级服务网络和基础设施不断完善，农村改水改厕工作取得了较大进展。截止 2005 年底，全国农村累计改水受益人口 88 893.2 万人（其中：2005 年受益人口 861.9 万人），改水受益人口占农村总人口 94.1%，与 2001 年相比，农村自来水普及率由 55.1% 提高到 61.3%；累计使用卫生厕所 13 740.1 万户，（其中：2004 年 ~ 2005 年新增卫生厕所 579.5 万户），与 2001 年相比，卫生厕所普及率由 46.1% 提高到 55.3%，粪便无害化处理率由 49.5% 上升到 59.5%，基本实现“十五”确定的工作目标。农村居民生活环境得到显著改善。

六、卫生事业发展提高了国民健康水平

全社会充足、健康的劳动力，为保持宏观经济的持续增长和社会稳定作出了重要贡献。农村人口健康状况的日益改善，提高了农业劳动生产率，促进了农业劳动力向非农产业转移。我国发展出口加工等劳动密集型产业，为农村大批健康劳动力进城就业提供了空间。劳动力在城乡间的大量转移带动了社会结构 and 经济结构的巨大调整，为国民经济持续增长提供了雄厚

的人力资源。同时，国民健康水平的提高也促进了科学技术、教育和文化等社会事业的进步。

在卫生领域，我国还广泛开展了国际交流，加强双边和多边的科技合作。我国政府承担了向一些非洲国家派遣医疗队，支援发展中国家的援外义务。

总之，经过坚持不懈的努力，我国已经基本建成了世界上规模最大、服务人口最多、具有中国特色的卫生医疗服务体系。世界卫生组织 2000 年报告明确指出，中国卫生系统用较少的费用，基本解决了世界人口最多国家的卫生问题，中国人民健康水平总体上处于发展中国家前列。

第二节 农村卫生服务体系框架

一、农村卫生保健网

（一）农村卫生保健网的概念

农村三级医疗预防保健网，是指以村卫生室（所）为前哨、乡镇卫生院为枢纽、县级医疗卫生机构为中心，把预防、保健、医疗工作联结在一起，在全县范围内组成一个完整的医疗预防体系，为广大农民提供医疗预防保健服务。县、乡、村三级医疗卫生组织的关系是：各有分工，相互协作，上下支援，逐级指导。县级医疗卫生机构有责任对乡镇卫生院，特别是中心卫生院的工作给予指导；乡镇卫生院有责任对村卫生室（所）实施业务指导和支援。

（二）农村卫生保健网的建立

建国初期，我国政府即致力于农村卫生保健网的建立和完