

北京市哲学社会科学“十五”规划项目
北京市教育委员会专项资助



北京市哲学社会科学研究基地报告

首都卫生管理与 政策研究报告

2006

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
首都卫生管理与政策研究基地

 同心出版社

北京市哲学社会科学“十五”规划项目
北京市教育委员会专项资助



北京市哲学社会科学研究基地报告

首都卫生管理与 政策研究报告 2006

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
首都卫生管理与政策研究基地

 同心出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

首都卫生管理与政策研究报告/北京市哲学社会科学规划办公室,
北京市教育委员会, 首都卫生管理与政策研究基地编.

—北京: 同心出版社, 2006

(北京市哲学社会科学研究基地报告·2006)

ISBN 7-80716-241-4

I. 首... II. ①北...②北...③首... III. ①卫生管理-
研究报告-北京市②卫生工作-方针政策-研究报告-北京市
IV. R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 039408 号

北京市哲学社会科学研究基地报告·2006

首都卫生管理与政策研究报告

出版发行: 同心出版社

出 版 人: 刘霆昭

地 址: 北京市建国门内大街 20 号

邮 编: 100734

电 话: 发行部: (010) 85204603 (外埠)、85204612 (本市)

总编室: (010) 85204653

E-mail: txcbzbs@bjd.com.cn

印 刷: 北京雅艺彩印有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2006 年 5 月第 1 版

2006 年 5 月第 1 次印刷

开 本: 787×1092 1/16

总 印 张: 500 印张

总 字 数: 8500 千字

总 定 价: 900 元 (共 30 册)

同心版图书, 版权所有, 侵权必究, 未经许可, 不得转载

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会

主 任：陈之昌 张国华

副 主 任：李建平 叶茂林 刘 娟 赵 清

编 委：(按姓氏笔画排序)

车庆珍 王 鹏 王秀清 叶茂林 邬岩伟

刘 娟 陈之昌 肖 龙 张庆玺 张国华

何肖光 李建平 李增锐 赵 清

执行主编：陈之昌

首都卫生管理与政策研究报告编委会

主 任：金大鹏

副 主 任：吕兆丰 梁万年

编 委：王亚东 王晓燕 朱小皖 线福华 张茂先

张成兰 常文虎 阎梦兰 魏 颖

主 编：吕兆丰

执行主编：王晓燕 张茂先



序

2005年是北京市哲学社会科学“十五”规划工作的最后一年，北京市哲学社会科学规划办公室与北京市教育委员会密切合作，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入学习贯彻落实科学发展观，贯彻落实《中共中央关于繁荣发展哲学社会科学的意见》和《中共北京市委关于进一步繁荣发展首都哲学社会科学的意见》，紧紧围绕中国特色社会主义经济、政治、文化和社会建设，围绕“新北京、新奥运”战略构想，服从服务于构建社会主义和谐社会首善之区的需要，在首批建立的18个社科研究基地，认真开展了重点项目研究与管理，加强了基础建设与学术交流，取得了显著成效。在此基础上积极筹备并建立了第二批北京市哲学社会科学研究基地，它们是：

北京交通大学

北京航空航天大学

北京工商大学

北京印刷学院

首都医科大学

外交学院

中国政法大学

北京市社会科学院

北京市思想政治工作研究会

首都社会经济发展研究所

中共北京市委党校

北京交通发展研究基地

首都高等教育发展研究基地

首都流通业研究基地

北京出版产业与文化研究基地

首都卫生管理与政策研究基地

北京对外交流与外事管理研究基地

法治政府研究基地

北京社区研究基地

北京市基层思想文化建设研究基地

北京决策研究基地

北京人口发展研究中心

其中依托高校的7个研究基地是由市社科规划办和市教委联合建立的，其他4个由市社科规划办建立。这29个研究基地的建立，发挥了科研平台优势、振奋了科研精神、调动了科研积极性、创造了新的科研成果形式，取得了一系列科研成果。2005年9月中旬，按照研究基地建设的有关要求，29个研究基地开始陆续提交研究报告的写作提纲，经过反复协商、修改，2006年年初全部完成了报告初稿。

本研究报告由30本研究报告组成，除29个研究基地各一本外，按照市委宣传部领导的指示，由北京创新研究基地协同北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心特别组织北京市18个区县编辑了《北京区县创新报告》。这些研究报告分别由各研究基地组织编写，最后由市社科规划办和市教委指定专人负责统稿、审定。

本研究报告在出版过程中得到了同心出版社，特别是刘霆昭社长的大力支持，在此表示衷心感谢。

北京市哲学社会科学研究基地报告编委会
2006年3月

前 言

首都卫生管理与政策研究基地，是由北京市哲学社会科学规划办公室、北京市教育委员会经过认真考察后于2005年12月20日批准建立的。

基地的成立，标志着首都卫生管理与政策的制定走上了科学化、规范化的轨道。基地依托首都医科大学，整合北京地区的研究力量，汇聚一批国内知名的专家学者；拥有管理学、经济学、伦理学、法学、心理学、教育学、医学等学科基础，具有交叉的学科平台优势、合理的人才梯队优势、宽松的文化环境优势、丰富的知识经验优势、充足的研究现场优势和先进的管理创新优势。基地的宗旨是坚持科学的发展观，“立足北京、服务首都、面向全国”，适应北京市卫生事业改革与发展的需要，采取先进的定量和定性的分析方法，进行系统的卫生管理、医院管理、医学教育管理研究，为首都北京卫生改革与发展发挥决策参谋作用。

《首都卫生管理与政策研究报告》是基地成立以来编纂的第一本年度报告。报告分北京市卫生工作基本情况、卫生管理与政策研究、医学教育管理研究三个部分。我们在编写过程中，得到了北京市哲学社会科学规划办公室、北京市教育委员会、北京市卫生局、首都医科大学的大力支持，在本报告即将付梓之时，表示衷心的感谢！

由于时间紧加之经验不足，本年度报告也留有不少缺憾，恳请读者予以批评指正。

编委会

2006年5月8日



目 录

第一部分	卫生工作基本情况	
	北京市 2005 年卫生工作基本情况及主要工作	(2)
第二部分	卫生管理与政策研究	
	关于目前城市医疗机构改革的问卷调查分析	(14)
	医疗卫生机构应对突发公共卫生事件管理的 研究	(22)
	城市社区四种常见慢性病临床路径的建立和 应用评价	(59)
	北京市医疗保险基金运行的现状、问题与展望	(116)
	社区卫生服务机构开设家庭病床服务的 研究报告	(138)
	北京市农村弱势群体医疗卫生保健现状及 对策研究	(159)
	北京市新型农村合作医疗管理工作评估报告	(196)
第三部分	医学教育管理研究	
	中国高等医学教育管理体制改革的思考与建议	(222)
	医学教育临床教学实践面临的法律困境与 对策思考	(232)
	高等医学教育的特点及相关问题的思考	(242)
	对北京市郊区农村定向培养医生的探讨	(248)

卫生工作基本情况

第

1

部分





北京市 2005 年卫生工作基本情况及主要工作

北京市卫生局 朱小皖^① 执笔

2005 年,北京市卫生系统坚持以科学发展观统领卫生事业发展全局,紧紧围绕人民群众关心的突出问题,认真贯彻落实《中共北京市委、北京市人民政府关于加强首都公共卫生建设的意见》及其它一系列工作部署,团结奋斗,顽强拼搏,锐意进取,扎实工作,在加强公共卫生体系建设,搞好重大疾病预防控制,推进农村和社区医疗卫生工作,加快卫生人才培养,提高精神文明和行业作风建设等首都卫生事业发展的各个方面都迈出了新的步伐,取得了新的突破。

一、认真开展了以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动

按照中央、市委统一部署和要求,北京市卫生局先后分两批在局机关和直属单位党组织和党员中,开展了以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动。按照强化一种意识,即以“三个代表”重要思想为统领的政治意识;牢牢抓住三个问题,即加强医院管理、创建“人民满意医院”,抓住卫生行风建设、创建首都文明行业,抓住加强基层党组织建设,永葆党员先进性等三个问题;紧紧盯住一个目标,即使先进性教育活动真正成为群众满意工程的总体思路,全系统上下,统一思想,深化认识,积极主动地开展先进性教育活动。通过各级党组织和广大党员的努力,先进性教育活动取得了明显成效。全系统各级党组织的凝聚力和战斗力得到明显增强,广大党员和医疗卫生工作者为人民服务的意识和觉悟明显提高,实践“三个代表”重要思想、落实科学发展观更加坚定自觉,为深化卫生工作改革,加快卫生事业发展奠定了坚实的思想

^① 朱小皖:北京市卫生局政策法规处处长。



基础,提供了坚强的政治和组织保证。

二、以“一个机制、四个体系”(即:突发公共卫生事件应急机制和疾病预防控制体系、医疗救治体系、卫生监督执法体系、公共卫生信息网络系统)为核心的首都公共卫生体系建设取得了重大进展

(一) 突发公共卫生事件应急机制得到进一步完善

应对突发公共卫生事件的指挥体系得到进一步健全。市级层面上,在北京市突发公共事件应急委员会下设了专门的北京市突发公共卫生事件应急指挥部,指挥部下设办公室,地点设在北京市卫生局。在北京市卫生局层次上,2005年在内设机构的调整中专门设立了主管业务处室——北京市卫生局应急办公室(突发公共卫生事件应急指挥中心)。同时,各区县与各级各类医疗卫生单位也分别成立了应对突发公共卫生事件的组织领导机构。以建立和完善对鼠疫、霍乱、艾滋病、结核病、流行性出血热、流感、人禽流感、脊髓灰质炎等重大法定传染病的监测网络为标志,初步形成了全市重大法定传染病监测网络。根据法定传染病、新发传染病的病种分类和突发公共卫生事件的种类,研究制订了各项应急工作制度,目前已经完成了由北京市突发公共事件应急委员会签发的《北京市应对人禽流感流行应急预案》和《北京市应对流感大流行准备计划及应急预案》以及SARS、鼠疫、霍乱、艾滋病、结核病、流行性出血热、病毒性肝炎、流脑等10个重大疾病应急处理预案和8个防治工作方案。突发公共卫生事件应急处理队伍建设得到进一步加强,在市和区县两级,分别成立了应对突发公共卫生事件的专家委员会和专业技术队伍。坚持预防为主、常抓不懈的原则,组织相关单位和工作人员就应对和处置突发公共卫生事件进行了多批次、多层面的演练并收到良好的效果。

(二) 疾病预防控制体系建设得到进一步强化

健全疾病预防控制组织网络的工作已基本完成,以市和区县疾病预防控制机构为主体,包括社区卫生服务中心(站)、乡镇卫生院和村卫生室在内的覆盖全市的三级疾病预防控制网络已经形成。基层社区卫生服务中

心(站)的防控网的作用、各级各类医院的防控前哨作用得到更大加强。进一步完善了防控重点传染病的工作机制,先后建立和启动了北方七省(区、市)鼠疫联防联控工作委员会及其办公室,北京市鼠疫防控工作协调小组及其办公室,北京市防治艾滋病工作委员会及其办公室等机构和机制,并制定了一系列工作方案,各项工作正在按计划落实。基础设施建设顺利推进,完成了北京市重点工程——市疾病预防控制中心防病业务楼建设。

(三) 医疗救治体系建设取得突破性进展

为了应对突发公共卫生事件和意外灾害事故,加强紧急医疗救援和院前急救功能,科学整合本市急救资源,北京急救中心撤销了院内临床诊疗职能,顺利完成了向北京紧急医疗救援中心的功能转型,专门司职院前急救和突发公共卫生事件紧急医疗救援工作。完成了远郊区县 16 个乡镇急救点和城八区 136 个社区急救点的专业化、标准化建设。至此,“十五”计划要求的 10 个远郊区县紧急医疗救援分中心、48 个乡镇急救站、城八区 136 个社区急救点的专业化、标准化建设全部完成,初步形成了覆盖全市城乡的院前急救网络。院前急救系统发展迅速,服务能力稳定上升。北京市急救中心接诊总人次数和普通病人使用急救系统的比例逐步上升,急诊病人中危重病人病死率持续下降。120 急救系统城区急救半径已达到了 4~7 公里,平均反应时间为 13 分钟左右。在传染病救治系统建设任务中,412 家一级医院传染病诊室和 140 家二级以上医院感染性疾病科的建设任务全部完成。北京地坛医院迁建、北京佑安医院改扩建工程已按计划开工建设,北京化学中毒救治基地和核辐射医疗救治基地建设项目得到落实。

(四) 卫生监督体系建设迈出重要步伐

将北京市卫生局内设机构承担的卫生监督职责,统一交由北京市卫生监督所承担,在北京市卫生监督所加挂了北京市卫生监督处的牌子。同时,将全市卫生监督机构由事业单位调整为行政执法机构,全额拨款事业编制调整为行政执法专项编制。全市卫生监督机构增加监督人员编制数 574 名,(其中随职能调整已经划拨市药品监督管理局 200 多个编制,实际卫生部门净增编 20% 以上)。按照综合执法和属地管理原则,对市、区(县)两级卫生监督执法机构进行了职能调整,卫生监督执法机构工作和



综合执法（包括公共卫生、医疗机构管理、母婴保健、采供血管理）能力得到进一步加强。

（五）公共卫生信息体系建设继续平稳推进

完成了卫生行政许可“一窗式”办公系统、医疗机构信息采集系统、卫生执法监督管理信息系统、妇幼保健信息管理系统等多个卫生信息化子项目，公共卫生信息体系建设取得了进展，初步搭建起北京市公共卫生信息系统的基础平台。

三、重大疾病预防和控制工作取得了显著成效

坚决贯彻《传染病防治法》，认真落实中央和市委、市政府的一系列要求和部署，明确提出把杜绝重大传染性疾病流行，确保首都公共卫生安全和人民群众的身体健康作为卫生工作的重中之重，通过加强组织领导，制定和完善各项应急预案，加强监测与报告、干预与控制，医疗救治保障措施和应急准备，监督管理与人员培训，对重点人群开展疫苗接种和普及卫生防病知识等一系列措施并强化落实，有效防控了人禽流感、口蹄疫、猪链球菌等传染病疫情，实现了首都未发生重大传染病流行的目标。艾滋病防治得到进一步加强。鼠疫、结核病、霍乱、痢疾、病毒性肝炎、麻疹、百日咳、破伤风、流行性乙型脑炎等严重危害居民健康的传染性疾病继续得到有效控制。儿童计划免疫接种率继续保持在 98% 以上，连续 20 年保持无脊髓灰质炎病例发生。进一步加强了心脑血管疾病、肿瘤、糖尿病、精神疾病等慢性非传染性疾病的防治工作。

以防控传染病和慢性非传染性疾病为重点，通过深入城乡开设健康大课堂，在农村组织“健康知识进农家，百场健康知识讲座活动”，和《北京晚报》联合举办“健康快车系列活动”，与市委宣传部联合编写出版《北京健康手册》，在北京电视台开辟《健康播报》栏目，加强北京市卫生防病热线咨询电话服务等一系列健康宣传教育活动，进一步提高了人民群众的健康意识和水平。

首都居民的健康水平进一步提高，主要健康指标位居全国前列。2005 年，北京市户籍人口婴儿死亡率为 4.35‰；孕产妇死亡率为 15.91 人/10 万；居民人均期望寿命达到 80.09 岁。



四、社区卫生服务体系建设得到进一步的重视和加强

(一) 社区卫生服务网络进一步完善, 卫生示范区建设取得新的突破

北京市社区卫生服务网络整体覆盖率达到 81%, 扩大了居民在社区就医用药范围。实施了“非典出院人员社区健康管理”项目, 在试点的基础上, 2005 年已将全市 1299 名非典出院人员全部纳入社区健康管理。

在北京原有东城区、西城区、大兴区三个国家社区卫生服务示范区的基础上, 海淀区、朝阳区今年又顺利通过了全国社区卫生服务示范区的评估。进一步落实市政府“143”号折子工程, 生活方式疾病综合防治示范社区项目全面完成。

(二) 城乡一体的社区卫生服务体系建设方面取得了初步进展

为统筹城乡发展, 打造首都新型的医疗卫生服务体系, 缓解群众看病难、看病贵的问题, 通过广泛调研, 由市卫生局起草, 得到市政府 16 个委、办、局的认可和支持的《关于统筹城乡卫生事业发展, 进一步加强社区卫生服务工作的意见》, 经 2005 年 12 月 7 日第 668 次市长办公会讨论通过, 并以市政府名义下发。《意见》作为指导“十一五”期间发展北京市社区卫生服务的纲领性文件, 对社区卫生服务体系的规划和布局、功能和定位、管理和服务以及各级政府和相关部门在发展社区卫生服务中的责任和义务做出了明确规定, 并以前所未有的支持力度, 将投入 20 个亿规划建设覆盖 100% 的城乡社区的卫生服务中心 (站), 进一步打牢为百姓提供就近、方便、经济、连续、综合的公共卫生和基本医疗服务的网络基础。

五、农村卫生工作成效显著, 农民医疗条件和生活环境得到改善

(一) 全面规划建设农村卫生服务网络, 提高农村卫生服务能力, 进一步完善了新型农村合作医疗制度

北京市政府进一步加大了农村卫生事业的投入力度, 山区、半山区卫



生基础设施建设得到明显加强,全面完成覆盖农村地区的 587 个农村社区卫生服务站和 899 个村卫生室的标准化建设和设备标准化配置,即“1486 工程”,新的村卫生室建筑面积不小于 45 平方米、社区卫生服务站不小于 120 平方米,实现大部分居民步行 30 分钟到达社区卫生服务机构的目标;同时 1486 个农村社区卫生服务站(村卫生室)完成了 149 个社区卫生服务中心(乡镇卫生院)主要医疗设备标准化配置工作。

北京市出台了《关于进一步做好本市新型农村合作医疗工作的意见》(京政办发[2005]25 号),明确提出了“十一五”期间建立新型农村合作医疗筹资增长机制。2005 年,全市参加新型农村合作医疗的总人数达到 249 万,参合率达到 81%。

(二) 加快市卫生镇、卫生村建设和农村改水改厕工作

2005 年共创建北京市卫生镇 10 个,市卫生村 91 个。通过改水工程建设,使 23.5 万农村地区居民用上安全卫生饮用水。实施农村厕所无害化处理工程,完成改造农民户厕 4.6 万座,使农民生活的环境得到进一步改善。

(三) 城市卫生支援农村卫生工作稳步推进

结合北京市农村医疗卫生服务状况,按照立项目、帮管理、传技术、带人才、扶学科、送设备、促健康的原则,组织城区二、三级医院积极开展卫生支农工作,在提高农民群众的健康水平,缓解农民群众看病难、看病贵方面取得了一定成效,全面完成了北京市卫生支农第一周期的工作。截止到 2005 年 10 月 15 日,城八区二、三级医院共向受援单位派出兼职、挂职医务人员共 1374 人;优先、减免费用接收受援单位进修人员 349 人;参加义诊专家 3089 人次,咨询、诊治农民群众 168676 人次,讲授健康教育课 1055 次,捐款、捐药、捐设备总价值人民币约 1186 万元。仅 2005 年,城八区二、三级医院就派出兼职、挂职医务人员 736 人,优先、减免费接收被支援单位进修人员 267 人,参加义诊专家 1926 人次,咨询、诊治 114253 人次,讲授健康教育课 805 次,捐款、捐药、捐设备总价值人民币约 517 万元。召开了城市卫生支援农村卫生工作会议,制定下发了《关于进一步完善城市卫生支援农村卫生工作的实施方案》。会议特别明确了将

城市医务人员分期分批派到农村为农民服务，三级医院对口支援 10 个远郊区县医院，将其打造成为区域医疗中心，是卫生支农第二周期的主要任务。

六、卫生人才培养和科研工作得到加强

全科医学人才培养、农村卫生人才培养和住院医师/专科医师培训工作得到深入开展。全市开展继续医学教育工作的覆盖面达到 100%。根据人禽流感等重点传染病防控工作的需要，全市 12 万医务人员进行了统一的培训和考核工作，成立了北京市人禽流感网络实验室，进一步加强了相关科研项目的管理和研究。配合奥运会的召开积极开展科学研究，承担和启动了首都紧急医学救援科技工程建设、奥运健康遗产评估、评估影响奥运会主办的重大卫生防疫风险研究等三个项目的研究。以开展卫生技术交流和重点进一步加强了外事工作，共签订了 23 项政府间和民间合作项目，举办了“2005 北京中法急救论坛”等 17 次国际会议和研讨班。

七、中医药工作得到进一步加强

积极推进中医药标准化建设，规范中医诊疗行为，制定并实施了《北京市中医医院管理评价指南实施细则》，在全国率先开展了全市中医医院的评价工作。探索理顺中医行政管理体制的模式，总结部分区县卫生局加挂“中医管理局”和“中医管理科”牌子的经验，进一步健全了中医行政管理体制。在首都公共卫生体系建设中发挥中医药作用，认真总结中西医结合抗击“非典”的成功经验，加强了中医药应对突发公共卫生事件和防治重大疾病的能力建设。确定北京地坛医院、北京佑安医院两所传染病医院为全国中医（中西医结合）传染病临床基地建设单位。落实“名院、名科、名医”战略，进一步加强了对专科（专病）项目建设的监督管理。加大社区、农村的中医药适宜技术的推广，提高中医药服务的覆盖面，完成了第三期北京市乡村医生中医药适宜技术培训项目。加强农村中医工作先进区（县）建设，房山区被确定为北京市农村中医工作先进区，建立了“北京市中医药信息网”。

八、加强了卫生执法监督和对流动人口的公共卫生服务与管理

加大卫生监督执法力度,组织开展食品卫生、职业卫生、生活饮用水及公共场所、医疗机构和采供血等各类卫生专项监督整治工作 45 次;共监督检查 349506 户次,行政处罚 63592 户次,罚款 7940937 元。圆满完成了卫生部和市年度抽检计划,完成各类产品卫生抽检 44405 件。全市卫生许可管理工作实行电子网络化管理,2005 年全市新发卫生许可证 61001 个。根据卫生部人禽流感防控要求和市委、市政府整体部署,先后在全市范围内组织开展了两轮对各级各类医疗卫生机构的人禽流感防控措施落实情况监督检查和督察。积极做好全市食品卫生监督量化分级管理工作,截至 2005 年 12 月,全市完成对 18829 家餐饮单位的量化分级评定工作;全部圆满完成了全国“两会”、全球财富论坛、纪念抗日战争 60 周年活动、中国网球公开赛等大型重要活动卫生监督保障工作 45 次;研制开发了卫生监督执法综合管理信息系统,在推动卫生监督综合执法管理上起着积极的推动作用。

对流动人口的公共卫生服务与管理得到进一步强化。制定了《关于加强我市流动人口公共卫生和医疗服务工作的意见》,并以市政府办公厅名义下发实施。继续开展了对流动人口中肺结核患者免费实施了全程督导药物治疗。为包括流动人口在内的全市大、中、小学新生进一步免费开展了结核菌感染检查。为全市流动人口免费提供了艾滋病自愿血液初筛检查和咨询服务。对全市外来儿童负责开展脊髓灰质炎疫苗、麻疹疫苗、百白破疫苗等计划免疫接种,目前全市流动人口儿童计划免疫率达到 85% 以上。针对流动人口人群,开展了内容丰富、形式多样的健康宣传活动,将健康宣传教育活动深入到集中使用外地民工的建筑施工工地、流动人口聚集的街道社区及集贸市场。依据国家有关法律法规的要求,对全市从事食品生产经营活动、公共场所服务的流动人口人员全部实行每年一次健康体检,全年共完成 84 万人次。打破户籍界限,同等服务、同样管理。改变以往只为本市户籍孕妇建立《北京市母子保健健康档案》的规定,对前来就诊的孕妇不论户籍一律建立同样的健康档案。在海淀、丰台、朝阳区分别设立了为流动人口孕产妇分娩的中心,对贫困孕产妇,实行了限价 1000 元以内的住院分娩服务,不足部分,医院补偿,其平均住院分娩费用是本市