

中国公立医院改革

——问题、对策和出路

李玲 江宇 等著

救死扶伤

China's
Public Hospital Reform



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国公立医院改革

中国医药卫生体制改革系列丛书

救死扶伤

China's Public Hospital Reform

中国医药卫生体制改革系列丛书

中国公立医院改革

——问题、对策和出路

李玲 江宇 等著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (C I P) 数据

中国公立医院改革：问题、对策和出路/李玲，江宇等著.
—北京：社会科学文献出版社，2012.1
ISBN 978-7-5097-2494-1

I. ①中… II. ①李… ②江… III. ①医院-体制改革-研究-中国 IV. ①R197.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 250253 号

中国公立医院改革

——问题、对策和出路

著 者 / 李 玲 江 宇 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

责任编辑 / 陶 璇

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 杨 芳

项目统筹 / 恽 薇

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 21.25

版 次 / 2012 年 1 月第 1 版

字 数 / 367 千字

印 次 / 2012 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2494-1

定 价 / 65.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

“看病贵，看病难”已经成为近些年来广受公众关注的一个社会经济问题，并引起了党和政府的高度重视。党的十七大报告明确提出：“坚持医疗卫生的公益性……为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。”2009年3月，《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》（以下简称《意见》）指出：“公立医院要遵循公益性质和社会效益原则。”

鲜明地提出“公益性”是本次医改的最大亮点，标志着我们对社会发展和经济发展的关系的认识、对医疗卫生行业特殊规律的认识、对市场经济条件下政府职能的认识都有了新的进步。

然而，历史证明，制定一个正确的文件不容易，把正确的文件落到实处更加不容易。医疗卫生体系是一个复杂的系统，只有在借鉴国内外医疗体制发展的经验的基础上，把“公益性”的具体含义和要求界定清楚，并设置科学的体制机制对“公益性”予以保障，才能真正把医改的各项措施落到实处，使得国家的医疗卫生制度真正惠及全体人民。

公立医院改革是医改的核心、重点和难点。医院是连接政府、医保、药品供应、社区医疗卫生和群众的枢纽，医改的绝大多数政策，都要通过医院来实现。医院是医疗卫生体系的主体和核心，医疗卫生的公益性，首先表现在公立医院的公益性。公立医院是我国医疗体系的主体，如果公立医院的公平性不够、运行效率不高、公益性缺失，国家和个人的医疗投入就不能成功地转化为经济、适用、有效的医疗卫生服务。

《意见》出台以来，医疗保障制度、基本药物制度和公共卫生服务体系建设都得到了有力推进。但是最复杂、最核心的公立医院改革，还处在筹备试点的阶段。公立医院改革的许多重要问题，还需要进一步研究阐明。这些问题包括：

第一，为什么要办公立医院？我国要不要办公立医院？办多少公立医院？公立医院是仅仅承担为“老弱病残穷”提供服务的拾遗补缺职能，还是应当作为

医疗服务体系的主体？公立医院和其他所有制医院的根本区别在哪里？对这样的问题，《意见》仅仅给出了原则性的表述，还需要进一步说明公立医院和整个医药卫生制度的关系，明确公立医院的定位和职能。

第二，什么是公立医院的公益性？所谓公益，通常是指公共利益，即有益于多数人的、符合最大多数人的共同利益。但是，在针对公立医院时，如何把这一抽象的概念定义具体化、指标化，则需要对医疗卫生行业的经济学、社会学特性进行分析，对医疗卫生制度的目标有正确的认识。

第三，如何对公立医院进行综合治理，实现其公益性？公立医院改革是一个系统工程，资源规划、财政投入、监督管理、内部治理、药物等方面的政策只有协同配合，才能够取得效果。我国一段时间以来医疗改革之所以成效不大，正是因为各项改革措施没有形成合力，决策缺乏系统性、战略性。《意见》对公立医院改革提出了若干措施，但是如何细化、落实这些措施，尤其是加强各项措施之间的协同配合，还需要进一步研究。

第四，如何改革公立医院管理体制，加强对公立医院的考核？医院是一个多投入、多产出的主体，衡量医院绩效的目标是多元化的，既包括短期的、显性的指标，又包括长期的、隐性的指标；既包括可控的指标，又包括巨大的不确定性因素。单纯的市场竞争和单纯的行政监督，都无法对医院形成完整的激励。在国家增加医疗卫生投入、医疗保障覆盖面逐步扩大的情况下，加强对公立医院的考核监督，就成为保障医改效果最终实现的关键措施。

本书正是针对上述问题，通过理论研究和国际经验分析，研究公益性的表现形式和实现方式，以及考核评估的方法，同时，总结近年来一些地区主动开展落实政府所属医院公益性的制度改革以及考核评估探索，研究如何形成有系统、可操作、易推广的模式。

本书共分为上篇、下篇、附录三个部分。

上篇是“公立医院公益性实现形式与考核评估”。其中本篇概要是整篇报告内容的精简和浓缩，表达了本篇的主要观点、主要结论和主要建议。时间和精力有限的读者，可以通过本部分一窥概貌。

第一章“公立医院和国家医疗服务制度”，本章介绍了公立医院制度的理论基础、公立医院和医药卫生制度的关系、公立医院的制度优势。本章强调公立医院起源于寻求公益性，公立医院制度本身有内在的逻辑，能够有效地实现一系列



政策性目标，是最能体现政府医疗卫生职能的制度安排。

第二章“公立医院的公益性及其保障措施”，本章回顾了公立医院公益性的相关理论，提出公立医院公益性的概念定义以及操作性定义，并从职能定位、财政投入、管理监督和内部治理四个方面总结了公立医院实现公益性的保障措施。

第三章“公立医院管理与考核的现状”，本章基于绩效考核理论和公共部门管理体制的分析框架，从公立医院的定位是否清楚、行业管理是否到位、非营利性的要求是否落实、政府和公立医院的授权管理是否合理、对公立医院的考核监督是否健全等五个方面，回顾和分析了公立医院管理考核的现状和问题。

第四章“公立医院管理与考核的国际经验”，本章在系统考察十多个国家和地区的公立医院考核监督制度的基础上，从公立医院考核评估主体的设置、考核的指标和内容、考核流程和办法、考核结果的公布与使用四个方面，讨论了公立医院管理考核的国际经验。另外，还专门介绍了近期较有代表性的英国国家卫生服务体系（NHS）和美国退伍军人医疗体系（VHA）考核评估的经验。

第五章“政策建议”，本章从明确公立医院定位和细化考核目标、强化对公立医院的监督管理、建立公立医院考核评估制度、建设公立医院信息系统等方面，针对中国实际提出政策建议，并总结了国内在公立医院管理考核方面的进展。

下篇是“公立医院管理体制改革发展研究”^①。公立医院管理体制 reform，特别是管办分开、政事分开和建立法人治理结构，是公立医院改革的一个关键问题。本篇围绕公立医院管理体制的几个重要问题展开，其中本篇概要是整篇内容的精简和浓缩，表达了本篇的主要观点、主要结论和主要建议。

第六章“理论背景”，从公立医院的制度特征出发，分析其在管理体制上应当具备的特点。

第七章“现状和问题”，介绍当前公立医院管理体制存在的问题。

第八章“国际和国内经验”，本章从中央和地方政府分工、非卫生部门举办的公立医院、政府举办公立医院的权限配置、“管办分开”、“政事分开”和法人治理结构、非营利性医院资产和财务管理等方面，论述了国际国内经验。

^① 为了保证上篇和下篇内容的完整性，下篇保留了原来的框架并对上篇部分内容进行了简化，有部分重复性内容。

第九章“国有企业改革的启示”，本章分析中国国有企业改革、日本大学“法人化”改革等对公立医院改革的借鉴意义。

第十章“政策建议”。

第三部分是附录。

附录一介绍了 21 世纪以来国际公立医院改革的最新进展和主要经验，讨论了其对我国公立医院改革的借鉴意义。

附录二至五详细介绍了美国退伍军人医院、英国国家医疗服务体系、澳大利亚等国家和地区公立医院的公益性实现形式及其考核评估办法，以及世界卫生组织近年来开发的、在欧洲十几个国家使用的医院绩效评估工具 PATH。这些报告都是在回顾最新的文献和报告的基础上编写的，给出了详细的考核指标，供读者进一步了解有关信息。

附录六、七介绍了中国公立医院发展的历史以及考核评估的历史、现状和最新进展。

附录八介绍了医疗信息系统建设的问题和建议。

上篇、下篇中穿插了专栏，收录的是与正文内容相关、又有一定独立性的内容。如重要理论背景介绍、有关内容的补充说明、有代表性的案例等。

医改是世界难题，公立医院改革是难中之难。希望本书能够在公立医院改革研究领域起到抛砖引玉之效。鉴于理论修养和实践基础的限制，本书难免出现疏失，我们诚恳希望读者提出批评和建议。我们愿意和各界有识之士一起，共同推进公立医院改革和医药卫生制度的建设，共同谱写中国人健康生活的新篇章。

目 录

上 篇 公立医院公益性实现形式与考核评估

本篇概要·····	003
第一章 公立医院和国家医疗服务制度·····	023
第一节 医疗卫生领域的政府职能·····	023
第二节 医疗卫生制度的分析框架·····	034
第三节 公立医院的起源·····	042
第四节 公立医院与医药卫生制度的关系·····	046
第二章 公立医院的公益性及其保障措施·····	064
第一节 概述·····	064
第二节 公立医院公益性的定义·····	066
第三节 政府对公立医院公益性的保障措施·····	071
第三章 公立医院管理与考核的现状·····	085
第一节 概论·····	085
第二节 公立医院的定位·····	090
第三节 公立医院的行业管理·····	093
第四节 公立医院非营利性的落实·····	095

第五节 政府和公立医院的授权关系·····	098
第六节 政府对公立医院的考核监督·····	102
第四章 公立医院管理与考核的国际经验·····	108
第一节 英国 NHS “内部市场”机制的失败及其教训·····	108
第二节 美国 VHA 在 20 世纪 90 年代改革的经验·····	113
第三节 公立医院考核评估主体的设置·····	115
第四节 考核的指标和内容·····	118
第五节 考核的流程和办法·····	122
第六节 考核结果的公布与使用·····	126
第五章 政策建议·····	136
第一节 明确公立医院定位及细化考核目标·····	136
第二节 强化对公立医院的监督管理·····	138
第三节 建立公立医院考核评估制度·····	140
第四节 建设公立医院信息系统·····	148

下 篇 公立医院管理体制改革发展研究

本篇概要·····	157
第六章 理论背景·····	161
第一节 政府和公立医院的关系·····	161
第二节 从“买服务”到“买要素”·····	163
第三节 外部治理和内部治理·····	164
第七章 现状和问题·····	166
第一节 管理目标和框架·····	166
第二节 公立医院治理结构·····	168
第三节 监管和治理的力度和效能·····	169



第八章 国际和国内经验	172
第一节 中央和地方政府分工.....	172
第二节 非卫生部门举办的公立医院.....	173
第三节 政府举办公立医院的权限配置.....	174
第四节 “管办分开”	176
第五节 “政事分开” 和法人治理结构	180
第六节 非营利性机构的资产和财务管理.....	184
第九章 国有企业改革的启示	185
第一节 国有企业改革的经验.....	185
第二节 避免改革的风险和问题.....	187
第三节 参照现代企业制度，建立现代医院制度.....	189
第四节 日本大学“法人化”改革经验	190
第十章 政策建议	194
第一节 改革的原则.....	194
第二节 明确公立医院定位，完善公立医院法制.....	195
第三节 明确中央和地方分工.....	196
第四节 理顺公立医院管理体制.....	196
第五节 建立现代医院制度.....	197
第六节 建立公立医院基金，完善公立医院财务管理.....	199
第七节 推动公立医院改革试点.....	199
附 录	
附录一 “世界上最好的医院” 是怎样炼成的？	203
第一节 败也萧何，成也萧何.....	203
第二节 为什么医院会出问题.....	206
第三节 笔记本电脑医疗（Laptop Medicine）	208
第四节 为什么公立医院可以超过私立医院.....	212

第五节 总结 VA 经验，指导美国医改	214
第六节 VA 经验总结及对我国的启示	217
附录二 美国退伍军人医院公益性的实现形式和考核评估	220
第一节 美国退伍军人医院公益性的体现	220
第二节 财政补偿和管理体制	222
第三节 考核评价机制和考核指标	227
第四节 两个值得借鉴的机制	232
第五节 VistA 信息技术应用	236
附录三 英国公立医院公益性实现形式及考核评估	238
第一节 英国公立医院概述	239
第二节 监管机构的设置	245
第三节 英国医疗委员会年度考核办法	246
第四节 对基层医疗机构的考核	251
第五节 NHS 监督考核的未来发展——更加严格的新体制	254
附录四 世界卫生组织 PATH 医院评估体系	260
第一节 PATH 的简要说明	260
第二节 PATH 的指标系统	261
第三节 实施步骤和评估流程	262
第四节 概念模型	263
第五节 操作模型	264
第六节 指标体系	266
总结	267
附录五 澳大利亚公立医院公益性实现形式及管理考核	271
第一节 澳大利亚公立医院的职能及其公益性的实现形式	271
第二节 澳大利亚对公立医院的考核评估	274

附录六 中国医疗服务体系发展简介.....	276
第一节 社会主义革命和建设时期（1949 ~ 1978 年）	278
第二节 改革探索时期（1978 ~ 1993 年）	280
第三节 深化改革时期（1993 ~ 2003 年）	285
第四节 转折调整的新时期（2003 年以来）	290
附录七 中国公立医院考核政策综述.....	295
第一节 公立医院考核评估政策回顾.....	296
第二节 现有的考核制度概述.....	305
附录八 医疗信息化的现状分析和建议.....	312
参考文献.....	319
后 记.....	326

上 篇

公立医院公益性实现形式与 考核评估

本篇概要

本篇介绍了公立医院和国家医疗服务制度，回答了为什么要办公立医院、怎么办好公立医院的问题，论述了公立医院管理与考核的现状、公立医院考核评估的国际经验，介绍了中国公立医院的现状并提出了政策建议。

一 公立医院和公立医院制度

（一）医疗卫生领域的政府职能综述

市场失灵是指商品或服务无法通过市场实现有效率且公平的分配。市场失灵的发生一般涉及外部性、公共产品、非竞争市场结构、信息不对称以及契约不完善等。

医疗卫生领域的市场失灵一般出于以下几个原因：①公共品。许多医疗服务具有显著的正外部性，在很大程度上可被视为一种公共品。②垄断。大型医院的固定成本和进入壁垒很高，往往会形成寡头垄断的市场结构。③信息不对称。医生和患者之间往往存在严重的信息不对称，患者缺乏搜寻最低价格的意愿与能力；医方与保险方之间也存在严重的信息不对称，医方往往可以通过病种升级、诱导病人过度检查等方式，让保险方承担不必要的成本；保险方和患者也存在着信息不对称，保险方挑选风险小、成本低的投保者，而患者倾向于过度消耗服务。④契约失灵。由于受医学科学发展限制和患者个体存在差异，医疗服务具有巨大的不确定性和不可知性，无法完全用契约来界定供需双方的责权利关系。⑤社会公平。基本医疗服务是必需品，社会必须保障人人能够享有。

（二）医疗卫生制度的分析框架

医疗卫生制度的目标是，以较小的社会成本，较好地维护人民健康。

设计医疗卫生制度的原则，包括公平原则、效率原则和质量原则。公平原则：①人人享有基本医疗卫生保障的权利，政府应根据实际需要合理配给医疗卫生资源；②人们对医疗卫生服务成本的分担必须符合社会公平性，收入多的人多负担；③人群之间、个人之间的健康指标尽量公平。效率原则：①微观效率：医

疗服务系统的所有资源都得到充分利用；②宏观效率：在给定医疗支出水平下获取最大的健康收益。在医疗卫生领域，宏观效率和微观效率可能是不一致的，微观效率应当服从宏观效率。质量原则：保证医疗服务质量，并且为技术进步和创新提供空间。

医疗卫生制度的核心是筹资体系和服务提供体系。当前世界上主要的医疗卫生制度，可以分为三种模式：第一，国家医疗服务模式（即公立医院模式）。医疗服务主要的资金来源为一般税收；一国的全部人口都在保障范围之内；医疗服务通过公立医院系统直接提供给人们。这种模式下，国家同时控制着医疗服务的提供方（公立医院系统）以及医疗服务的筹资方，二者合而为一。第二，社会医疗保险模式。参保者以工薪税的方式缴纳社会保险金，政府往往对低收入者以及其他参保困难的群体提供补贴，缴纳保费多少与可享受医疗服务水平有明显的联系。第三，商业保险模式。目前，仅有美国等少数国家采取以商业保险为主的医疗卫生制度，商业健康保险难以自发形成覆盖全民的保障体系——富裕且健康风险低的人往往成为保险公司争夺的对象，而健康风险高的穷人却往往无法支付对应于高风险的高昂的保费。商业保险模式由于会损害公平可及性，并且难以有效控制成本，在实践中备受争议。

（三）公立医院的起源

本书中的公立医院是指政府出资举办的二级及以上医院。政府出资办公立医院，为国民提供医疗卫生服务，是世界上大多数国家普遍采取的做法。公立医院制度，是人类在长期历史进程中，经过对不同制度的反复探索、比较而选择的。公立医院的起源主要有三种。

第一，苏联、英国等国家的政府在战后主导建立公立医院体系，在短时期内动员大量资源进入医疗卫生领域，实现医疗卫生服务的公平可及性；

第二，泰国、巴西等国家由于社会医疗保险体系无法有效地控制成本和保障医疗服务的公平可及性，转而实行国家医疗服务制度，举办公立医院；

第三，美国等以非公立医院为主的国家，政府通常也举办一定数量的公立医院，以实现特定的政策目的。

（四）公立医院的制度优势

公立医院之所以能够在包括发达资本主义国家在内的全世界得到普及，并具有日益强大的生命力，是由于公立医院制度本身有内在的逻辑，能够有效地实现