



上海卫生政策研究年度报告 (2014)

ANNUAL REPORT OF
SHANGHAI HEALTH POLICY RESEARCH
(2014)



上海市卫生和计划生育委员会



上海市医药卫生发展基金会 组编



上海市卫生发展研究中心



科学出版社

上海卫生政策研究年度报告 (2014)

ANNUAL REPORT OF SHANGHAI HEALTH POLICY RESEARCH (2014)



上海市卫生和计划生育委员会



上海市医药卫生发展基金会 组编



上海市卫生发展研究中心

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是《上海卫生政策研究年度报告》“绿皮书”系列的第三辑。该绿皮书由上海市卫生和计划生育委员会、上海市医药卫生发展基金会和上海市卫生发展研究中心联合组织编写,自2012年起每年出版一辑,定位于打造上海卫生计生政策信息发布的“制高点”、政策评价的“权威版”和政策导向的“风向标”。结合2014年度上海市卫生计生工作重点和卫生计生政策研究工作开展情况,本年度绿皮书共设置了卫生规划与法制、医药卫生体制改革、公共卫生、行业服务与管理、健康服务业、老龄化应对、学科人才建设和卫生筹资保障8个章节,是2014年度上海卫生计生政策研究成果的集中展示。

本书可为上海市及其他地区从事卫生计生管理与改革相关工作的各级领导干部提供有价值的参考信息,能够帮助基层卫生计生管理人员理解、把握卫生计生相关政策及其走势,也可作为卫生计生政策研究人员的参阅读物。

图书在版编目(CIP)数据

上海卫生政策研究年度报告(2014)/上海市卫生和计划生育委员会,上海市医药卫生发展基金会,上海市卫生发展研究中心组编. —北京:科学出版社,2015.2

ISBN 978-7-03-043255-1

I. ①上… II. ①上… ②上… ③上… III. ①卫生工作-方针政策-研究报告-上海市-2014 IV. ①R-012

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第017991号

责任编辑:潘志坚 闵捷

责任印制:谭宏宇 / 封面设计:殷靓

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

南京展望文化发展有限公司排版

上海叶大印务发展有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年2月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2015年2月第一次印刷 印张:30

字数:703 000

定价:140.00元

编委会名单



顾 问：沈晓初 黄 红 李宣海 彭 靖 肖泽萍

主 任：胡善联

委 员：(按姓氏笔画排序)

丁汉升	万兴旺	马 进	王 彤	王 玲	王 惟
左学金	卢 华	田文华	付 晨	吕欣欣	刘红炜
安玉海	许铁峰	李光耀	李善国	吴文辉	吴苏贵
何梦乔	何智纯	张 文	张 勘	张 超	张怀琼
陈 文	陈 昕	陈 洁	陈群民	金春林	周少云
周艳琴	赵义怀	赵致平	赵益民	郝 模	俞 卫
晏 波	高解春	郭永瑾	梁 鸿	葛燕萍	谢 桦
谢琳丽	鲍 勇	蔡江南	樊 华		

编辑工作组

组 长：金春林

副 组 长：丁汉升 吴凌放

责任编辑：(按姓氏笔画排序)

王 瑾	王力男	王月强	王贤吉	王海银	王常颖
方欣叶	冯泽昀	许明飞	杜丽侠	李潇骁	杨 燕
杨山石	杨晓娟	何 达	何江江	张昀羿	陆文婷
陈 多	柯 林	信虹云	高广文	彭 颖	谢春艳

序



岁末年初,一年一度的《上海卫生政策研究年度报告》(绿皮书)又与大家见面了!

作为“绿皮书”发展历程的见证人,我高兴地看到,“绿皮书”紧扣创新驱动、转型发展的主基调,秉承专家立场、学术视角、创新实践,内容越来越丰富,积淀越来越厚重,价值也越来越凸显。伴随着上海新医改的全面、深入、持续展开,“绿皮书”作为展示上海卫生计生政策研究成果的重要窗口、传播卫生计生事业发展成就的重要平台和了解上海卫生计生创新举措的重要工具书,充分发挥智囊作用,逐步形成了“主流”“精品”和“干货”特色,产生了较大的社会影响,日益成为上海卫生计生政策信息发布的“制高点”、政策评价的“权威版”、改革走势的“风向标”。

刚刚过去的一年,全市卫生计生工作紧紧跟随党的十八届三中全会奏响的改革主旋律,围绕中心、服务大局,以深化医药卫生体制改革和调整完善生育政策为重点,顺利完成亚信峰会医疗卫生保障任务,稳步推进公立医院改革、稳妥有序实施“单独二胎”政策、不断夯实基层基础,公共卫生服务、医疗服务与管理、中医药事业发展等均实现年初既定目标,建立符合卫生行业特点的人事薪酬制度、深化医药分开改革、完善医疗服务价格形成机制、基层卫生综合改革等一批改革的“硬骨头”攻坚方案破题。卫生政策研究为上海卫生计生事业持续、科学发展提供了有力的决策咨询保障,进而为上海统筹城乡发展、推进科技创新、建设“四个中心”助力加速。

展望新的一年,加快卫生计生事业健康发展、全面深化医药卫生体制改革、满足群众不断增长的健康需求、创造医疗卫生从业人员良好的执业环境是我们的责任担当、神圣使命。面对更加复杂、更加艰巨的任务和挑战,我们应当贯彻国家任务要求、顺应上海发展需要,以建设和完善卫生计生法治体系、深化医药卫生体制改革为主线,重实际、出实招、求实效,在构

建分级诊疗制度、深化医药分开改革、创新社会办医机制、推进薪酬制度改革、完善医疗卫生监管体系、聚合医药、医疗与医保“三医联动”机制等关键领域与重点环节取得突破性进展，实现“十二五”完美收官、“十三五”顺利开局。希望广大卫生政策研究者责无旁贷、抢抓机遇，沿着党的十八届三中、四中全会指引的改革、法制大道，潜心研究、倾心打磨，务实立说、求实创新，不断出思想、出成果、出好招，推动卫生计生事业管理体制、运行机制与服务模式向法治、规范、诚信的正确方向改革和发展，为实现上海建设健康城市和亚洲医学中心城市的宏伟目标砥砺前行！

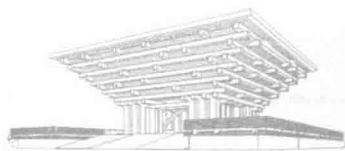
改革在征途，创新无止境；潮涌催人进，风正好扬帆！是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '沈明' (Shen Ming), written in a cursive style.

上海市卫生和计划生育委员会主任

2015年1月

主编寄语



经过为期3个多月的准备,《上海卫生政策研究年度报告(2014)》在辞旧迎新的日子里如期付梓,这是《上海卫生政策研究年度报告》“绿皮书”系列的第三辑。在过去的两年里,我非常高兴地看到,前两辑“绿皮书”已经在上海,乃至全国卫生计生系统取得了很好的反响,获得较好的美誉,在传播上海医疗卫生改革理念和思路、营造良好的改革氛围和舆论环境、推动卫生计生实际工作等方面发挥了积极的作用。在卫生计生系统不少领导和同志们眼中,“绿皮书”已渐成为一年一度的期待,这种期待也促使我们更加努力地做好这项富有意义的工作。

在内容版块设置上,《上海卫生政策研究年度报告(2014)》共分卫生规划与法制、医药卫生体制改革、公共卫生、健康服务业、行业服务与管理、老龄化应对、学科人才建设和卫生筹资保障8个章节。其中卫生规划与法制、医药卫生体制改革两个版块仍然是全书的重点所在。前者涵盖了2014年上海市委城乡发展一体化研究重点课题、“十三五”规划以及急救医疗、控烟、传染病防治管理等方面的立法内容;后者包括医药分开改革、医疗服务价格规范、医务人员薪酬分配、家庭医生制度等医改重点领域。在保持“绿皮书”主要栏目延续性的同时,我们也根据2014年度上海市卫生计生工作重点和实际情况进行了适当地调整:将公共卫生相关内容从卫生计生行业服务与管理一章中独立出来,突出过去一年来上海市在公共卫生工作方面开展的评估、调研和探索,特别是对第三轮“加强公共卫生体系建设三年行动计划”的总结和第五轮“建设健康城市三年行动计划”的编制思路研究等;将原来的社会办医一章改为健康服务业,以体现内涵和关注领域的拓展;此外,还针对本市正在大力推进的“医养结合”工作,专门设置了老龄化应对一章。

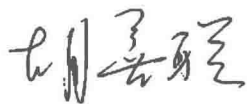
在文章征集甄选上,与过去两辑相比,《上海卫生政策研究年度报告(2014)》有两个方面的变化:一是更加注重政策性,更加突出对上海卫生计生改革与发展实践的指导,而非一味看重文章的学术性;二是尽量减少探讨性,尽量不选用政策指向尚未达成基本共识、争议较大的文章,着重考虑文章的导向性。这样做是为了更好地体现“绿皮书”打造上海卫生计生政

策信息发布“制高点”、政策评价“权威版”和政策导向“风向标”的定位。按照这一思路,上海市卫生发展研究中心与上海市卫生和计划生育委员会、上海市医药卫生发展基金会多次讨论,反复比较,最终从征集到的近百篇稿源中精选了55篇优秀文章,这些文章很好地体现了上海近期卫生计生工作的关注重点和今后一段时间的政策走向。

在组织编写工作上,上海市卫生发展研究中心总结了前两年的工作实践,提前启动了《上海卫生政策研究年度报告(2014)》相关工作,并充实了中心研究人员的力量,为今年的编辑工作组注入了新鲜血液,因而工作更加顺畅和高效。特别是在上海市卫生和计划生育委员会、上海市医药卫生发展基金会的大力支持下,上海市卫生发展研究中心在2014年年底组织召开了《上海卫生政策研究年度报告(2014)》编委会会议,完成了新一届编委的调整工作。新一届编委会成员涵盖上海市委研究室、市政府研究室、市政府发展研究中心、市卫生计生委、市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局(市医疗保险办公室)、申康医院发展中心等众多部门和单位,市红十字会、市医药卫生发展基金会、市医院协会等社会团体和组织,以及复旦大学、上海交通大学、上海财经大学、第二军医大学、中欧国际工商学院、上海社科院等沪上高校和研究机构的领导和知名专家学者,为“绿皮书”的组织编写工作提供了强有力的指导。我们将不断努力,提高“绿皮书”的编校质量。

一年之计在于春,国家卫生和计划生育委员会近期已经发布了2015年度卫生计生工作要点,上海市不久也将召开全市卫生计生工作会议,明确新一年全市卫生计生工作的工作重点。作为上海市卫生和计划生育委员会直属的卫生政策研究和咨询机构,上海市卫生发展研究中心将围绕这些重点强化政策研究工作,为卫生计生改革与发展提供决策支持。

百舸争流千帆竞,借海扬帆奋者先。祝愿上海市卫生计生事业在新的一年里取得更大的成绩。



上海市卫生发展研究中心主任

2015年1月

目录



序

主编寄语

第一章 卫生规划与法制

上海市卫生计生“十三五”发展基本思路研究

沈晓初 肖泽萍 吴凌放等 / 3

上海市医药卫生体制改革“十三五”发展基本思路研究

沈晓初 赵益民 付晨等 / 11

上海市康复医疗服务体系问题界定研究 吕军 张炜 陈刚等 / 17

上海卫生计生领域城乡发展一体化研究 肖泽萍 吴凌放 付晨等 / 25

上海市急救医疗服务立法研究 施荣范 黄钰 肖泽萍等 / 35

上海市依法控烟现状评价及对策研究 李忠阳 李光耀 唐琼等 / 40

上海市传染病防治管理办法修订研究 王磐石 肖泽萍 陈昕等 / 53

建立儿童临床试验伦理审查规范的研究 奚益群 唐燕 杨红荣 / 60

第二章 医药卫生体制改革

关于上海市医药分开改革的思考 沈晓初 许速 付晨等 / 71

4家郊区新建三级医院体制机制综合改革试点评估报告

金春林 王贤吉 王力男等 / 77

上海医疗服务价格项目规范总体思路 金春林 彭颖 贺渊峰等 / 95

上海版医疗服务价格项目规范和国家版对接研究概述

兰晶 段光锋 田文华等 / 103

适应卫生行业特点的医务人员薪酬制度研究

许 速 付 晨 许铁峰等 / 108

上海市公立医院综合评价体系应用研究

王贤吉 方欣叶 杨山石等 / 118

上海市家庭医生制度的实施进展与发展瓶颈

何江江 杨颖华 张天晔等 / 131

上海市家庭医生制度进展情况分析

杨颖华 何江江 曹 萌等 / 137

上海市家庭医生工作满意度调查研究

张天晔 刘红炜 何江江等 / 142

上海市基本药物优先使用策略研究

吴文辉 陆韬宏 杨 燕等 / 148

当前我国医改发展路径和建议

金春林 李 芬 王贤吉 / 159

第三章 公共卫生

政府主导、聚焦民生、协同创新进一步改善特大型城市的公共卫生

服务能力——以“上海市加强公共卫生体系建设三年行动计划

(2011年—2013年)”为视角

王磐石 / 167

联合国千年发展计划和全球战略对上海妇幼卫生事业的启示

余 灏 李善国 王磐石 / 187

上海市社区卫生服务中心眼病防治资源现况调查及策略研究

陆丽娜 贺江南 邹海东等 / 199

上海市乡镇卫生应急体系建设研究——以华亭镇为实例

李 强 陆 璇 杨叶芳等 / 206



上海市现制现售水卫生管理现状研究 葛燕萍 孙 瑾 丁克颖等 / 213

上海市第五轮建设健康城市三年行动计划编制思路研究

李忠阳 李光耀 唐 琮等 / 220

第四章 行业服务与管理

上海市第五次国家卫生服务调查数据分析报告

谢 桦 贺 家 陈 雯等 / 227

上海市药政管理工作调查研究

瞿介明 吴文辉 陆韬宏等 / 241

无证行医社会因素分析与社会管理机制研究

许 彬 吴春燕 蔡吟花等 / 248

上海市卫生计生行政信访工作规范化研究

王月强 金春林 王家军等 / 255

关于推动卫生计生资源整合、全面加强计划生育工作的调研报告

樊 华 王 玲 李善国 / 264

上海市卫生和计划生育相关行业协会发展现状与思考

郝 立 王海梁 孙 瑾等 / 272

上海流动人口社会融合研究

任 远 王 玲 苏 燕等 / 282

上海青年新移民家庭的社会适应与发展研究

陈 蓉 胡 琪 张 革等 / 294

第五章 健康服务业

“十三五”上海市加快健康服务业发展的基本思路与格局

张宜民 付 晨 李妍婷等 / 305

上海市发展中医药健康服务业的 SWOT 分析

程 勇 石 云 蔡轶明 / 315

加快上海市中医药健康服务业发展的思考

张怀琼 尚 力 姚玮莉等 / 321

以中医药服务贸易助推上海中医药健康服务体系的发展

尚 力 张怀琼 张甄杰等 / 326

上海市社会性独立养生保健服务行业研究

贾 杨 朱 吉 马恰恰等 / 332

高端医疗服务内涵和近期发展重点的探讨

何 达 王贤吉 王力男等 / 339

第六章 老龄化应对

上海市老年护理服务体系发展规划研究

刘红炜 杨颖华 李水静等 / 347

关于建立上海市老年护理需求统一评估体系的研究

丁汉升 王常颖 杜丽侠等 / 354

新医改形势下医养结合优化模式构建及政策建议研究

鲍 勇 孙 炜 俞 麟 / 360

上海老年照护人群发展态势及老年照护政策评估研究

梁爱玉 查波 王春兰等 / 367

上海中老年失独父母综合健康状况评估研究

梁爱玉 查波 王春兰等 / 376

上海市老年患者就医流向和引导方法研究

邵志民 田晓洁 罗力 / 386

第七章 学科人才建设

上海市专科医师规范化培训制度建立的探索

张勤 周蓉 方吕等 / 395

上海市医务社会工作的探索和实践 黄红 倪艳华 许铁峰等 / 400

上海市三级医院管理人员职业规划现状分析和对策研究

田晓洁 邵志民 / 405

上海市公立医疗卫生机构人力成本分析

李芬 金春林 王力男等 / 411

新时期下完善基层计生协机构队伍建设初探

段锦宏 季卫 胡琪等 / 417

第八章 卫生筹资保障

2013年上海市卫生总费用核算报告 肖泽萍 金春林 王常颖等 / 425

上海市公立医疗机构成本核算现状与建议

彭颖 金春林 王贤吉等 / 439



上海市城区区级中心医院资产负债及相关因素分析

田文华 段光锋 金春林 / 443

实行药品零差率后公立医院补偿机制改革的探索及启示

李 芬 彭 颖 金春林等 / 450

完善公立医院补偿机制的建议

金春林 李 芬 虞建明等 / 454

附录 / 458

第一章



卫生规划与法制

规划与法制是政府引导和规范社会治理的重要手段。2014年,上海市卫生和计划生育委员会、上海市发展和改革委员会分别牵头开展了卫生计生发展和医药卫生体制改革“十三五”基本思路研究,为制定卫生计生改革和发展“十三五”规划做准备。同时,为全面落实《上海市区域卫生规划(2011年—2020年)》,优化资源配置,上海市卫生和计划生育委员会一方面开展了包括康复医疗体系在内的专项规划研制;一方面结合上海市委“推进城乡发展一体化”重点调研课题,开展了卫生计生领域城乡发展一体化研究。上海市始终以保障人民健康和利益为根本出发点完善法律法规体系,为应对急救医疗面临的诸多挑战,从2013年起开展医疗急救立法研究;为提升上海市控烟效果,对控烟条例实施情况进行评估;为更好地应对多变的传染病防控形势,开展传染病防治管理办法修订研究;为进一步关注儿童医疗安全,对儿童临床试验伦理审查的必要性进行探讨。本章收录的8篇文章即为这些方面的集中体现。

上海市卫生计生“十三五” 发展基本思路研究

沈晓初 肖泽萍 吴凌放 付晨
周少云 许明飞 罗力 白鸽

【导读】“十三五”时期是上海市基本建成“四个中心”和现代化国际大都市的关键时期,也是向较强国际竞争力和影响力的全球城市和科技创新中心目标挺进的重要战略机遇期。作为保障人民健康和推动社会经济发展的基础领域,上海市卫生和计划生育相关工作在“十三五”时期的发展备受瞩目。本文在国内外文献评阅基础上,收集市、区政府机构、医疗卫生单位和高校、研究机构等专家意见,全面梳理汇总了“十二五”期间上海市卫生计生事业进展及“十三五”期间面临的形势,提出卫生计生事业“以人为本发展、城乡均衡发展、内涵集约发展、创新智慧发展”的指导思想和发展目标,并明确以“推动区域卫生规划、深化医药卫生体制改革,聚焦亚洲医学中心建设和转变卫生计生行政部门职能”为主的四大任务。

一、“十二五”时期主要进展

(一) 深化医药卫生体制改革取得阶段性成效

基本医疗保障制度覆盖全体居民,保障水平进一步提高,各类医保制度间的差距进一步缩小,新农合市级统筹有序推进,试点开展了高龄老人医疗护理保障计划。实施基本公共卫生服务和重大公共卫生服务项目,健全公共卫生“分级分类”梯度服务和管理机制,实现了基本公共卫生服务均等化。规范社区卫生服务中心设置标准和基本服务项目,深化收支两条线管理,稳步推进家庭医生试点工作,基层卫生运行机制和服务模式进一步优化。基本药物制度不断完善,社区卫生服务机构全部配备使用基本药物,实行零差率销售。积极推进公立医院改革,依靠“制度+科技”,推动监管、评价、投入、分配、药品供应保障等新机制的建立,促进公立医院科学管理、内涵发展。

(二) 卫生计生服务体系进一步健全

加强公共卫生体系建设,构筑公共卫生“安全网”,有效应对了人感染 H7N9 禽流感等重大疫

第一作者:沈晓初,男,上海市卫生和计划生育委员会主任。

作者单位:上海市卫生和计划生育委员会(沈晓初、肖泽萍、付晨、周少云、许明飞),上海市医学科学技术情报研究所、上海市卫生发展研究中心(吴凌放),复旦大学(罗力、白鸽)。

