



卫生改革与发展绿皮书

教育部哲学社会科学发展报告项目

中国医疗卫生事业 发展报告 2014

Green Book of Health Reform and Development

方鹏骞 主编

 人民出版社



卫生改革与发展绿皮书
教育部哲学社会科学发展报告项目

中国医疗卫生事业 发展报告 2014

Green Book of Health Reform and Development

方鹏骞 主编



人民教育出版社

责任编辑:宰艳红

封面设计:徐 晖

责任校对:杜凤侠

图书在版编目(CIP)数据

中国医疗卫生事业发展报告 2014/方鹏骞 主编. —北京:人民出版社,2015.4

ISBN 978-7-01-014549-5

I. ①中… II. ①方… III. ①医疗保健事业—研究报告—中国—2014 IV. ①R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 039410 号

中国医疗卫生事业发展报告 2014

ZHONGGUO YILIAO WEISHENG SHIYE FAZHAN BAOGAO 2014

方鹏骞 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:29.75

字数:570 千字

ISBN 978-7-01-014549-5 定价:69.80 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

编委会名单

- 主 编：方鹏骞 华中科技大学同济医学院
- 编 委：张士靖 华中科技大学同济医学院
- 夏 冕 武汉大学政治与公共管理学院
- 李习平 湖北中医药大学管理学院
- 李文敏 湖北大学政法与公共管理学院
- 龚时薇 华中科技大学同济医学院
- 张霄艳 华中科技大学同济医学院
- 赵圣文 华中科技大学同济医学院
- 唐昌敏 华中科技大学同济医学院
- 张 莉 武汉市经济开发区管委会
- 孙 杨 武汉大学政治与公共管理学院
- 白 雪 华中科技大学同济医学院
- 张凤帆 华中科技大学同济医学院
- 闵 锐 华中科技大学同济医学院

卷首语

万马奔腾辞旧岁，三阳开泰贺新春。经过全体编纂组成员孜孜不倦和精益求精的努力工作，《中国医疗卫生事业发展报告（2014）》终于在这辞旧迎新的日子付梓出版了，这是中国医疗卫生事业研究领域一项至关重要的成果，《中国医疗卫生事业发展报告》的出版，将为我国医疗卫生事业的发展提供历史借鉴，也为未来的发展与中国健康梦的实现，提出了路径、规划与蓝图，具有重要的理论与现实意义。

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国医疗卫生事业取得了显著成就，覆盖城乡的医疗卫生服务体系基本形成，基于全民健康覆盖思想的医疗保障制度不断健全，人民群众健康水平明显改善。但是，当前我国医疗卫生事业发展水平与人民群众健康需求及经济社会协调发展要求不相适应的矛盾还比较突出，还存在城乡和区域医疗卫生事业发展不平衡，资源配置不合理，城乡统筹的医疗保险体系并未建立等。

2009年中共中央国务院发布的《关于深化医药卫生体制改革的意见》指出：到2020年，覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度基本建立。普遍建立比较完善的公共卫生服务体系和医疗服务体系，比较健全的医疗保障体系，比较规范的药品供应保障体系，比较科学的医疗卫生机构管理体制和运行机制，形成多元办医格局，人人享有基本医疗卫生服务，基本适应人民群众多层次的医疗卫生需求，人民群众健康水平进一步提高。

党的十八大报告进一步指出要重点推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革，完善国民健康政策，为群众提供安全有效方便价廉的公共卫生和基本医疗服务。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。

为了贯彻党的十八大精神；为了践行科学发展观和构建社会主义和谐社会；

为了改善居民的健康状况和促进人民生活水平的提高；为了帮助广大人民群众实现“中国梦”，经中华人民共和国教育部批准，由华中科技大学方鹏骞教授组建编委会，编纂《中国医疗卫生事业发展报告》（卫生改革与发展绿皮书）。

本发展报告将分为三个年度连续出版，《中国医疗卫生事业发展报告 2014》是该绿皮书的第一部，后续两部分分别为《中国医疗卫生事业发展报告 2015——中国公立医院发展报告》《中国医疗卫生事业发展报告 2016——中国医疗保障制度发展报告》。作为该系列报告的首部，《中国医疗卫生事业发展报告 2014》结合了新时期医药卫生体制改革需要解决的重点和难点问题，通过经典的理论分析和科学的现场调查，对中国医疗卫生事业的现况、成绩、问题与发展情况进行系统的研究，全面地回顾了我国卫生事业发展的历史沿革。其主要包括以下两个部分：

第一部分为总论，主要是系统回顾我国医疗卫生事业的发展历史。总论又包括四个章节：第一章为中国的医疗卫生事业发展的历史沿革与展望；第二章为改革开放以来中国卫生筹资及其绩效分析；第三章为医疗卫生服务提供体系的评价与反思；第四章为中国医疗卫生服务监管体系的评价与反思。

第二部分为中国的医疗卫生事业发展的专题分析。此部分包括九大专题，专题一为均等化视角下的公共卫生服务体系的发展；专题二为基层医疗卫生服务体系的可持续性发展；专题三为中国公立医院改革试点城市案例分析；专题四为全民健康覆盖目标下的中国医疗保障制度的发展与整合；专题五为中国基本药物制度的发展；专题六为中国民营医疗机构：问题、反思和展望；专题七为中国中医药服务体系的特色与展望；专题八为中国医疗卫生人力资源现状与发展；专题九为中国医疗卫生信息化建设的现状与发展。

此外，《中国医疗卫生事业发展报告 2014》创新性地运用“两个比较”概念与思路，既将我国的医疗卫生事业发展按照时间先后顺序进行纵深对比分析和全面剖析，又将我国的卫生事业发展与国外发达国家和有关发展中国家进行横向对比分析，深入研究我国的医疗卫生事业发展存在的潜在优势和不足，探索建立中国医疗卫生事业发展模式，指导中国医疗卫生事业战略的实施。

《中国医疗卫生事业发展报告 2014》研究也采用了理论演绎归纳分析和实证研究相结合的研究方法，系统地对协同理论、治理理论、新公共管理理论、规制经济学和卫生政策等相关理论进行了全面梳理和研究，创新性的构建我国医疗卫生事业发展模型，最终提出了中国医疗卫生事业发展的理论体系、政策建议和支撑体系，具有较强的理论创新性。本研究还综合运用定性研究和定量研究相结合的方法，对我国医疗卫生事业系统的多个组成对象（政府有关职能部门、医疗机构、医保机构、医务人员、就诊患者、社区居民等）开展问卷调查并对其中的知

情人物开展半结构式访谈，综合运用卫生经济学、管理学、数理统计学、信息经济学、博弈论等多学科方法进行数据和资料分析。

但是，由于本报告的撰写是一项开创性的工作，编者水平有限，书中难免存在不足之处，敬请广大同仁多提宝贵意见。今后，我们将在教育部的指导下，不断加强编纂工作组的能力建设，努力为大家奉上更高质量的《中国医疗卫生事业发展报告 2014》（卫生改革与发展绿皮书），以期为我国医疗卫生事业发展宏观支持体系的构建提供政策依据和决策参考。

主编 方鹏骞

序 言

健康是促进人的全面发展的必然要求。提高人民健康水平，实现寿命延长及身心健康的理想，是人类社会的共同追求。在中国这个有着 13 亿多人口的发展中大国，医疗卫生服务关系全民健康，是一个重大民生问题。

中国共产党十八届三中全会发布的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，要深化医药卫生体制改革，统筹推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应等体系改革，向大众传递了国家持续推进医改的决心和信心。

中国政府提出，到 2020 年建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，实现人人享有基本医疗卫生服务。为此，中国需要继续深入推进改革，全面科学地发展医疗卫生事业，更好地维护、保障和增进全体居民的健康。

经过多年努力，中国卫生事业取得了显著的发展成就，但公众健康需求与经济社会发展不相适应的矛盾还比较突出。特别是中国从计划经济体制向市场经济体制转型时期，原有卫生服务与医疗保障体系发生很大变化，随着中国工业化、城市化进程、人口老龄化趋势加快和国民生活方式的快速变迁，居民健康面临着传染病和慢性病的双重威胁，公众对医疗卫生服务的需求日益增多。与此同时，中国的卫生资源特别是优质资源短缺、分布不均衡的矛盾依然存在，医疗卫生事业改革与发展的任务仍然十分艰巨。如何使广大公众享有更好、更健全的医疗卫生服务，已成为中国政府面临的一个重大民生问题。

《中国医疗卫生事业发展报告》是在对中国与世界发展状况和热点问题进行年度监测的基础上，从专家和学术的视角，针对医疗卫生工作某一领域或区域现状与发展态势展开分析和预测，具备前沿性、原创性、实证性、时效性等特点的公开出版物。本报告涉及的范围很广，在广泛的文献研究和大量数据收集的基础上，从卫生政策的制定、医疗机构的设置规划、居民健康的保障、医疗保险的整合等方面出发，全面分析我国医疗卫生事业发展的历史沿革、规模结构、卫生费用、医疗服务的质量与效果。这一发展报告以总结经验、正视问题的态度回顾历

史，实事求是的精神描述现状；从提高居民健康状况的目的出发，研判社会改革与发展中的重大问题；遵循可持续发展的原则，寻求符合我国基本国情的解决问题的路径；本着实现“中国健康梦”的伟大理想，预测未来中国医药卫生事业的发展趋势，为我国医疗卫生事业的可持续性改革与发展提供参考依据、理论思路与建议路径。

方鹏骞教授是长期奋斗在医药卫生事业管理领域从事科学研究工作的资深学者。方教授带领其团队多年从事医药卫生改革方面的理论研究，主持承担多项国际合作、国家级和省部级研究课题与项目，具有较高的学术造诣，研究成果的理论水平与应用价值在国内居领先水平。本书不仅体现了方教授及其团队深厚的学术功底，也展现了该团队对中国卫生事业发展中的诸多独到见解，很值得做卫生管理工作的各级领导、工作者和研究人员一读。

中国工程院院士



2015.2.2

第一部分 总 论

第一章 中国医疗卫生事业发展的历史沿革与展望	003
一、中国医疗卫生事业的发展历程	003
二、中国医疗卫生事业发展取得的成就和经验分析	008
三、中国医疗卫生事业发展面临的形势、 主要问题与挑战	016
四、中国医疗卫生事业展望	024
第二章 改革开放以来中国卫生筹资及其绩效分析	030
第一节 中国医疗卫生筹资的水平和趋势	031
一、卫生筹资总体水平	031
二、改革开放以来我国卫生总费用筹资水平与变化	031
三、2014—2020 年我国卫生总费用筹资趋势预测	035
第二节 中国医疗卫生筹资的结构及其变化	036
一、卫生总费用筹资构成比较	036
二、卫生总费用总额分配	049
第三节 对中国医疗卫生筹资的绩效总体评价	061
一、卫生系统绩效及卫生筹资绩效评价的概况	061
二、我国居民健康水平的分布	062
三、卫生系统的反应能力	065
四、卫生筹资公平性分析	065
第四节 对策和建议	070
一、根据经济发展水平和居民健康需求， 合理控制卫生总费用增长速度	070
二、防止医疗费用过快增长， 防范“医疗费用社会经济危机” 在中国发生	071
三、调整政府卫生投入结构， 提高卫生系统绩效	071

第三章 医疗卫生服务提供体系的评价与反思	075
一、中国医疗服务提供体系的评价	075
二、中国疾病预防控制体系的评价	090
三、对完善中国医疗卫生服务提供体系的思考	100
四、对中国医疗卫生服务提供体系的未来展望	106
 第四章 中国医疗卫生服务监管体系的评价与反思	 107
第一节 我国公立医院监管体系的评价与反思	107
一、公立医院监管概述	108
二、海内外公立医院监管现状	110
三、公立医院监管主要存在的问题	131
四、总结与展望	133
第二节 我国基层医疗卫生机构监管体系的评价与反思	134
一、基层医疗卫生机构监管体系的概念及内涵	134
二、基层医疗卫生机构监管体系	139
三、基层医疗卫生机构监管的现状	143
四、基层医疗卫生机构监管主要存在的问题	153
五、总结与展望	156

第二部分 专题

专题一 均等化视角下我国公共卫生服务体系的发展	161
一、公共卫生服务均等化的内涵、价值取向及动力争论	161
二、公共卫生服务均等化的实证分析	166
三、导致公共卫生服务非均等化的影响因素分析	173
四、政策建议与策略选择	175
 专题二 基层医疗卫生服务体系的可持续性发展	 179
一、中国基层医疗服务体系发展的历史沿革	179
二、中国基层医疗机构现状	184
三、中国基层医疗服务体系未来展望	193
 专题三 中国公立医院改革试点城市案例分析	 196
一、中国公立医院改革试点改革概况	196

二、 公立医院改革国家联系试点城市改革进展——以湖南株洲与贵州遵义为例	197
三、 优化公立医院资源配置与结构布局——以上海市为例	211
四、 公立医院法人治理变革——以深圳市为例	216
五、 推进多元化办医格局——以云南昆明市为例	223
六、 公立医院补偿机制变革——以福建三明市为例	227
七、 中国公立医院改革展望	230
 专题四 全民健康覆盖目标下中国医疗保障制度的发展	231
一、 我国全民健康覆盖的理念和内涵	231
二、 中国基本医疗保障制度的现状	247
三、 基于我国全民健康覆盖的医疗保障制度展望	272
 专题五 中国基本药物制度的发展	277
一、 我国的药品市场与药物政策概况	277
二、 国家基本药物制度与实施必要性	281
三、 我国国家基本药物制度的政策体系	285
四、 我国基本药物制度推行概况与实施绩效分析	291
五、 国家基本药物制度值得探讨的问题	300
六、 建议与展望	303
 专题六 中国民营医疗机构： 问题、 反思和展望.....	305
一、 新中国成立后中国民营医疗机构的发展历程和政策述评	305
二、 中国民营医疗机构概念、 内涵与分类	311
三、 中国民营医疗机构的发展现状	319
四、 中国民营医疗机构发展的问题与困境	329
五、 中国民营医疗机构发展的反思与建议	336
 专题七 中国中医药服务体系的特色与展望	341
一、 中医药事业发展的历程与特色	341
二、 中医药发展存在的问题与策略	361
三、 中医药走向国际化的路径	368
四、 中医药发展的展望——中医药健康管理服务	371
 专题八 中国医药卫生人力资源现状与发展	377
一、 中国卫生人力资源的规模与变化趋势	377
二、 中国卫生人力资源存在的主要问题	387

三、 政策建议与展望	392
专题九 我国卫生信息化的现状及发展	402
一、 区域卫生信息化	403
二、 卫生信息资源建设	408
三、 医院信息化	429
四、 人才培养与学科建设	440
五、 卫生信息化发展建议	446
参考文献	451

第一部分 总论

第一章	中国医疗卫生事业发展的历史沿革与展望	方鹏骞	唐昌敏
第二章	改革开放以来中国卫生筹资及其绩效分析	赵圣文	方鹏骞
第三章	医疗卫生服务提供体系的评价与反思	张凤帆	
第四章	中国医疗卫生服务监管体系的评价与反思	白雪	闵锐

* 本篇系澳大利亚国际开发署、中澳卫生项目办公室《基于县乡村一体化的县级医疗中心管理体系及运行机制研究》项目的研究成果，教育部哲学社会科学重大攻关项目《我国公立医院治理与监管问题研究》的研究成果，国家自然科学基金面上项目《基于激励规制与多元治理的我国公立医院监管模式及其实现机制研究》的研究成果。

中国医疗卫生事业发展的历史沿革与展望

新中国成立以来,我国用难以置信的有限资源建起了适合当时经济发展水平的卫生服务体系和医疗保障制度,迅速提高了人民群众的健康水平,取得了举世瞩目的成绩。党的十一届三中全会开启了中国特色社会主义建设的新局面,我国医疗卫生事业的发展进行到快速全面发展的阶段,在邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的正确指引下,我国医疗卫生人员面对新的形势勇于探索、开拓创新,为经济社会建设作出了重要贡献,为探索中国特色社会主义卫生事业发展道路积累了重要的历史经验,为推动卫生事业全面协调可持续发展奠定了雄厚的基础。

党的十八大的召开为我国卫生事业的发展指明了道路方向,其报告明确提出健康是促进人的全面发展的必然要求。要坚持为人民健康服务的方向,坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重,按照保基本、强基层、建机制要求,重点推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革,完善国民健康政策,为群众提供安全有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务。健全全民医保体系,建立重特大疾病保障和救助机制,完善突发公共卫生事件应急和重大疾病防控机制。巩固基本药物制度。健全农村三级医疗卫生服务网络和城市社区卫生服务体系,深化公立医院改革,鼓励社会办医。扶持中医药和民族医药事业发展。

一、中国医疗卫生事业的发展历程

在以建立社会主义市场经济为标志的改革开放前后,我国医疗卫生事业发展处于两个明显不同的阶段,改革开放前和改革开放后医疗卫生事业的发展历程存在着较大的差异。

（一）改革开放前的卫生事业发展历程

新中国成立前，我国劳动人民长期遭受帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫，饱受战争、传染病、寄生虫病、营养不良之苦，没有健康保障。新中国成立初期，我国人民的平均寿命仅为34岁多，卫生工作面临着一个疾病丛生、缺医少药的严重局面。当时，威胁着人民生命健康的主要疾病是急、慢性传染病，寄生虫病和地方病。新中国成立后，党和政府十分重视医疗卫生事业的发展，探索出一条具有中国特色的医疗卫生事业发展道路。

新中国成立后计划经济时期，在整个经济发展水平相当低的情况下，党和政府通过有效的制度安排，用较为有限的卫生投入，大体上满足了几乎所有社会成员的基本医疗卫生服务需求，国民健康水平迅速提高，不少国民综合健康指标达到了中等收入国家的水平，成绩十分显著，被一些国际机构评价为发展中国家医疗卫生工作的典范。回顾自新中国成立至改革开放前30年间的卫生事业发展历程，在党和政府的领导下，各级卫生行政管理部门尤其是公共卫生管理机构采取了一系列行之有效的措施，并取得了显著成就。一是初步建立了医疗卫生服务体系。通过政府的统一规划、组织和大力投入，医疗卫生服务体系得到了迅速的发展，形成了包括医疗、预防、保健、康复、教学等在内的比较完整、布局合理的城乡医疗卫生服务体系。其中，农村集预防、保健和治疗于一体的三级医疗服务网的建立尤其值得关注。体系的逐步发展和健全，确保了服务的可及性，基本上解决了城乡特别是农村的缺医少药问题。二是重视公共卫生事业发展，突出“预防为主”。建立了包括卫生防疫体系、地方病防治体系、妇幼保健体系和国境卫生检疫体系等，为预防和控制疾病的传播发挥了重要作用。严重影响民众健康的传染病、地方病得到有效的防治；城乡卫生环境发生了根本变化；妇女儿童健康得到有效的保障。三是形成了广覆盖的城乡医疗保障机制。在城镇地区公费医疗和劳保医疗制度基本覆盖了所有的劳动者；在农村地区合作医疗制度基本普及，覆盖了90%左右的农村人口。此外政府对医疗服务的标准、规范等都有比较严格的控制，医患双方保持着较好的互动关系，公益性的医疗卫生服务体系本身也具备很强的转移支付和医疗费用保障功能。

因此在计划经济时期，政府在医疗卫生事业的发展过程中发挥了主导作用，各级、各类医疗卫生机构的服务全面追求公益目标，不以营利为目的。基于这种目标定位，加上政府对医疗服务体系的财政投入，医疗卫生资源的分配基本上由政府统一规划，具体服务的组织和管理也严格由政府控制和按计划实施，从而使全国绝大多数居民都能够得到最基本的医疗卫生服务，同时提供的医疗卫生服务价格也比较低廉，广大人民群众患了病不仅能够得到