

开创卫生计生事业 科学发展新局面

——“面对面大讲堂”专题报告集
(2013)

国家卫生和计划生育委员会 编



人民卫生出版社

开创卫生计生事业 科学发展新局面

——“面对面大讲堂”专题报告集(2013)

国家卫生和计划生育委员会 编

人民卫生出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

开创卫生计生事业科学发展新局面：“面对面大讲堂”专题报告集. 2013/ 国家卫生和计划生育委员会编. —北京：人民卫生出版社，2014

ISBN 978-7-117-18741-1

I. ①开… II. ①国… III. ①卫生工作-研究报告-中国 ②计划生育-工作-研究报告-中国 IV. ① R199.2 ② C924.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 048969 号

人卫社官网	www.pmph.com	出版物查询，在线购书
人卫医学网	www.ipmph.com	医学考试辅导，医学数据库服务，医学教育资源，大众健康资讯

版权所有，侵权必究！

开创卫生计生事业科学发展新局面 ——“面对面大讲堂”专题报告集 (2013)

编 者：国家卫生和计划生育委员会

出版发行：人民卫生出版社（中继线 010-59780011）

地 址：北京市朝阳区潘家园南里 19 号

邮 编：100021

E - mail: pmph@pmph.com

购书热线：010-59787592 010-59787584 010-65264830

印 刷：北京汇林印务有限公司

经 销：新华书店

开 本：710 × 1000 1/16 印张：17.5

字 数：212 千字

版 次：2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号：ISBN 978-7-117-18741-1/R · 18742

定 价：48.00 元

打击盗版举报电话：010-59787491 E-mail: WQ@pmph.com

（凡属印装质量问题请与本社市场营销中心联系退换）

前 言

2013年3月17日,第十二届全国人民代表大会第一次会议审议批准了《国务院机构改革和职能转变方案》,国家卫生计生委正式组建成立。面对新的形势任务,委党组从一开始就明确提出,学习是解决一切难题、一切新问题的一把万能钥匙,要深入贯彻党的十八大精神、全面落实国务院政府职能转变和机构改革的各项工作任务,推动国家卫生计生委直属机关党的群众路线教育实践活动深入开展,加强学习教育,提高思想认识,促进团结融合。在李斌主任的倡导下,委党组在认真总结原部委以往学习活动经验的基础上,决定在委机关开展“面对面大讲堂”活动。由委领导带头,结合分管工作,面向委机关全体干部职工,每半个月举办一次专题报告,引领党员干部加强学习型机关、学习型组织建设,推动委直属机关形成良好的学习风气。

2013年7月以来,卫生计生委领导班子全体同志身体力行,积极响应,先后登上“面对面大讲堂”,作专题报告。各位委领导的报告紧紧围绕新阶段卫生计生事业科学发展这个主题,认真总结历史经验,深入分析形势任务,精心谋划思路对策,引领广大党员干部充分认识组建国家卫生和计划生育委员会的重大意义,把思想统一到中央的决策部署上来,把力量凝聚到推动卫生计生事业发展上来。大讲堂活动内容丰富、理论性水平高,具有很强的现实针对性,对于

卫生计生系统党员干部特别是领导干部开阔视野、树立全局观念、创新工作思路很有启发和指导意义,得到了全体干部职工的广泛欢迎,有力推动委直属机关群众路线教育实践活动的深入开展,起到了统一思想认识、振奋干部精神、促进团结融合的良好效果,在机关营造了团结一致、积极进取的良好氛围,为推动卫生计生事业改革和发展提供坚强的思想保证和精神动力。

为推动全国卫生计生系统在机构改革和职能转变工作中进一步统一思想,提高认识,着力营造相知相融、互助互学、同心同德、携手共进的良好氛围,应广大卫生计生党员干部的要求,现将国家卫生计生委领导班子 2013 年“面对面大讲堂”报告结集出版,供卫生计生系统党员干部在学习培训中参考。

国家卫生计生委

2014 年 1 月 23 日

凝聚共识 继往开来

——开创卫生计生事业科学发展新局面·····	李 斌	1
深化医改的主要进展和任务·····	孙志刚	30
整合资源 不断提高妇幼健康服务水平		
继承创新 努力开创中医药事业发展新局面·····	王国强	51
关于我国公立医院的若干问题·····	马晓伟	82
依法行政,围绕健康办好九件事 ·····	陈啸宏	99
卫生计生反腐倡廉建设的形势和任务·····	李 熙	133
做好新形势下的计划生育工作·····	王培安	157
围绕中心 服务大局 做好法制和科教工作·····	刘 谦	189
加强食品药品监管 保护和增进国民健康·····	尹 力	214
服务大局 改革创新 为促进全民健康营造良好的 社会舆论环境·····	崔 丽	229
疾病防控与卫生应急		
——全球共同面临的公共卫生挑战·····	徐 科	257

凝聚共识 继往开来

开创卫生计生事业科学发展新局面

-
- 一、卫生计生事业改革发展历程、主要成就和基本经验
 - 二、提高认识,把握机遇,做好当前和今后一个时期的卫生计生工作
 - 三、完善各项保障措施,推进各项任务落实
-

凝聚共识 继往开来

开创卫生计生事业科学发展新局面

国家卫生计生委主任、党组书记 李 斌

(2013年7月9日)

按照委党组的安排,由我来做“面对面大讲堂”第一讲。接下来,各位委领导还要结合自己分管的工作进行专题讲解,今天,我主要是从总体上,与大家一起回顾新中国卫生和计生事业发展不平凡的历程,总结经验,分析形势,明确任务,展望未来,共同开创卫生计生事业科学发展新局面。

一、卫生计生事业改革发展历程、 主要成就和基本经验

中华民族在 5000 多年的历史中,虽然饱受自然灾害、战乱、饥荒和列强侵略等磨难,历经多次人口剧减过程,但总能浴火重生、勃发生机,有着坚韧不拔的民族精神和令人惊叹的自我修复能力,人口数量始终居世界前列。其中一个重要的原因,就是传统医药为民族繁衍昌盛作出了重要贡献。当然,受经济社会发展水平的限制,新中国成立前人民的健康水平总体上还是比较低的。

新中国成立以来,在党和政府的正确领导下,医药卫生事业由弱到强,逐步发展壮大,人民健康水平迅速提高,人口再生产类型发生了历史性变化,彻底洗雪了“东亚病夫”的耻辱,中华民族以崭新的面貌屹立于世界民族之林。

(一) 新中国卫生事业发展历程

我们党始终重视卫生工作,重视健康在革命、建设和改革发展中所发挥的作用。建党伊始,在党的二大上,就把保护劳动者的健康和福利作为革命事业的重要内容,写入党的纲领。1931年,中央军委总卫生部成立。革命战争年代,党领导的军队卫生人员在极端困难的情况下,千方百计救治伤病员,想方设法医治百姓疾患,为革命事业的不断发展壮大和人民健康水平的提高发挥了重要作用。1941年,毛泽东同志为中国医科大学即将赴抗日前线的毕业生作了“救死扶伤,实行革命的人道主义”的题词,成为卫生工作的准则和基石。以傅连璋、贺诚、钱信忠等为代表的老一辈卫生工作者,白手起家、艰苦创业,为党的卫生事业作出了杰出贡献。以白求恩、柯棣华等为代表的国际共产主义卫生战士为支持中国人民的解放事业献出宝贵的生命,在广大医务工作者中树立了一座座不朽的丰碑。新中国成立不久,中央人民政府卫生部正式成立,是新中国最早成立的政府部门之一,首任部长为李德全。

1949年11月1日,中央人民政府卫生部正式成立



中央人民政府卫生部旧址



首任部长 李德全

60多年来,我国卫生事业大体经历了三个发展阶段:

第一阶段:卫生体系建立阶段(1949—1979年)。

新中国成立初期,我国公共卫生体系十分薄弱,医疗设备简陋,技术水平低下,广大群众缺医少药。为尽快改变这一状况,以毛泽东同志为核心的第一代中央领导集体制定了“面向工农兵、预防为主、团结中西医、卫生工作与群众运动相结合”的工作方针。1952年,成立了中央爱国卫生运动委员会,发动群众广泛开展群众性爱国卫生运动。坚持把重点放在农村,大力培训乡村医生,建立起了农村三级医疗预防保健网和赤脚医生制度,探索实行城镇劳保医疗、公费医疗及农村合作医疗制度,卫生体系初步建立。

这一阶段,我国医疗技术也取得重大突破,首次分离了沙眼衣原体、进行了世界第一例断肢再植手术、成功研制了抗疟新药青蒿素,等等。

在经济社会发展水平相对落后的条件下,广大医务人员积极探索,奋力拼搏,走出了一条符合中国国情的普及初级卫生保健的道路,人口健康状况得到很大改善,死亡率大幅下降,人均预期寿命由新中国成立之初的35岁提高到1978年的68.2岁,取得了举世瞩目的伟大成绩。

1958年6月30日,毛泽东同志读了《人民日报》刊登的江西省余江县消灭血吸虫病的报道后,写下富于浪漫色彩的著名诗篇——《送瘟神》,这不仅是对消灭血吸虫病这一奇迹的赞叹,更表达了党领导人民在健康事业方面取得非凡成就的信心。

第二阶段:卫生改革初步探索阶段(1980—2002年)。

随着改革开放和社会主义市场经济体制的确立,我国卫生事业进入了改革发展的初步探索阶段。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体强调,“医疗卫生部门必须把社会效益放在首位”。

针对当时存在的医疗卫生资源严重短缺、服务能力不足、服务效率低下等问题,实行多渠道筹资,鼓励多种形式办医,增加资源供给;采取一定的经济激励措施,调动医务人员积极性,增强内部活力;逐步放开药品生产流通市场,发展医药产业;注重发挥中医药作用,1986年成立国家中医管理局,为卫生部代管局,1988年改设为国家中医药管理局。

以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体强调指出:“卫生事业关系到经济发展和社会稳定的全局,在国民经济和社会发展中具有独特的地位,发挥着不可缺少、不可替代的作用。”

1996年,党中央、国务院召开新中国成立以来第一次全国卫生工作会议,随后颁布了《关于卫生改革与发展的决定》(中发[1997]3号),明确了新时期卫生工作方针,即“以农村为重点,预防为主,中西医并重,依靠科技与教育,动员全社会参与,为人民健康服务,为社会主义现代化建设服务”;1998年,国务院颁布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(国发[1998]44号),要求建立保障职工基本医疗需求的社会医疗保险制度;2000年,国办转发8部门《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》(国办发[2000]16号),提出改革的总体目标是,建立适应社会主义市场经济要求的城镇医药卫生体制,让群众享有价格合理、质量优良的医疗服务,提高人民的健康水平;2002年,党中央、国务院作出了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》(中发[2002]13号),对加强农村卫生工作提出新的要求。

这一时期,卫生法制建设取得重要进展。1982年,全国人大常委会审议通过了《食品卫生法(试行)》,这是改革开放后的第一部卫生法律。此后,陆续颁布了《传染病防治法》、《母婴保健法》、《献血法》、《执业医师法》等法律和《公共场所卫生管理条例》、《医疗事故处理条例》、《传染病防治法实施办法》、《医疗机构管理条例》

等行政法规,为卫生事业改革发展提供了有力保障。

通过改革,医疗卫生服务领域的供给能力全面提高,医疗卫生机构数量从1978年的近17万个增加到2002年的100万个,床位数量从1978年的204万张增加到2002年的314万张,技术装备水平得到全面改善,诊疗项目不断增加,医务人员业务素质、工作积极性明显提高,医疗卫生机构的管理服务效率普遍提高。

第三阶段:卫生改革不断深化阶段(2003年以来)。

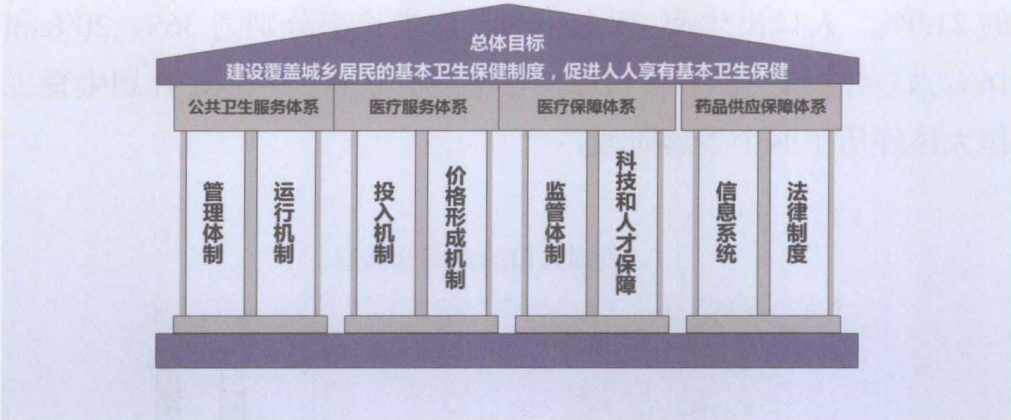
以胡锦涛同志为总书记的党中央把“人人享有基本医疗卫生服务”作为全面建成小康社会和构建社会主义和谐社会的重要奋斗目标之一。胡锦涛同志指出,医药卫生事业关系亿万人民健康,关系千家万户幸福,关系经济发展和社会和谐,关系国家前途和民族未来,是一个十分重大的民生问题。

2003年,在党中央、国务院的坚强领导下,我国取得了抗击“非典”的重大胜利。在总结经验和教训的基础上,国家全面加强了公共卫生服务和重大疾病防控工作,艾滋病、结核病、血吸虫病、乙肝等重大疾病防治体系不断完善,突发公共卫生事件应急机制逐步健全,农村和城市社区医疗卫生发展步伐加快,新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险取得突破性进展。

2009年,党中央、国务院经过系统研究和科学论证,启动了新一轮医改,颁布了《关于深化医药卫生体制改革的意见》(中发〔2009〕6号),进一步明确了公共医疗卫生的公益性质,提出用四大体系、八项体制机制(简称“四梁”、“八柱”,“四梁”即:公共卫生、医疗服务、医疗保障、药品供应四大体系;“八柱”即:医药管理、运行、投入、价格、监管、科技和人才、信息、法制八项机制),加快我国基本医疗卫生制度建设,推动卫生事业全面协调可持续发展。

随后,国务院又颁布了《医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009—2011年)》(国发〔2009〕12号),明确提出了重点抓好的五项

医改方案：一个大厦、四梁八柱



改革任务(一是加快推进基本医疗保障制度建设,二是初步建立国家基本药物制度,三是健全基层医疗卫生服务体系,四是促进基本公共卫生服务逐步均等化,五是推进公立医院改革试点)。2012年,国务院发布了《“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案》(国发〔2012〕11号)等文件,对“十二五”期间进一步深化医改工作进行了部署。

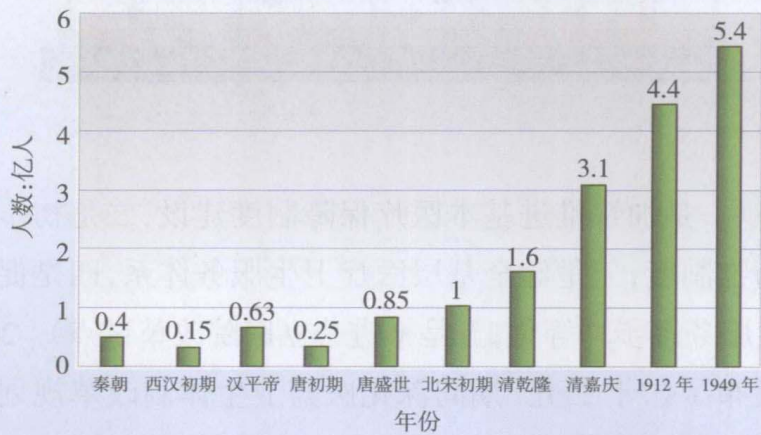
这一时期,我国深化医改取得重大阶段性成效,基本形成了覆盖城乡的医疗卫生服务体系,建立了全球最大的传染病和突发公共卫生事件监测网络直报系统,医疗保障覆盖人口逐步扩大,疾病防治能力不断增强,人民群众健康水平持续提高,群众看病就医问题得到初步缓解,得到了国内外的充分认可。世界卫生组织评价,中国医改抓住了关键,将引领中国卫生体系朝着正确的方向前进。世界银行报告认为,中国能够解决13亿人的医保问题,在全世界是一项了不起的成就。

(二) 新中国计划生育事业发展历程

作为人类文明的发祥地之一,我国人口发展一直对世界人口

格局有举足轻重的影响。在中华民族漫漫的历史长河中,我国人口在动荡中徘徊增长。1949 年,我国总人口为 5.4 亿,占世界人口的 21.9%。人口出生率、死亡率和自然增长率分别为 36‰、20‰和 16‰,妇女总和生育率为 6.12。新中国成立 60 多年来,计划生育工作大体经历了四个发展阶段:

我国人口历史增长情况



第一阶段:探索启动阶段(1949—1979 年)。

新中国成立后,人民群众生产生活稳定,医疗卫生条件得到很大改善,人口再生产开始从“高出生、高死亡、低增长”转向“高出生、低死亡、高增长”,并在 20 世纪 50 年代和 60 年代形成了两次人口出生高峰。总人口分别于 1954 年、1964 年、1969 年和 1974 年达到了 6 亿、7 亿、8 亿和 9 亿,20 年间人口增加了 3 亿。

面对人口快速增长给经济社会发展带来的压力,以毛泽东同志为核心的第一代中央领导集体提出了“人类要自己控制自己”、“实现有计划的生育”等思想,积极探索符合中国国情解决人口问题的道路。1962 年 12 月,中央发出《关于认真提倡计划生育的指示》,决定建立计划生育机构,在卫生部妇幼司设立计划生育处,专门负责全国的计划生育指导工作。1972 年,国务院提出了“晚、稀、少、

好”的四字方针(“晚”是指男女双方在 25 岁以后结婚;“稀”是指婚后生育间隔长一些;“少”是指一对夫妇生育两个孩子;“好”是指把孩子培养教育好)。

1978 年 3 月,第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定,“国家提倡和推行计划生育”,计划生育第一次载入我国宪法。

尽管这一阶段的计划生育尚处在启动阶段,期间还受到“文化大革命”等因素的影响,但这一时期的积极探索为后来在全国实行计划生育政策积累了宝贵经验,并在实践中受到广大群众,特别是育龄妇女的欢迎,产生了积极效果,妇女总和生育率从新中国成立初期的 6.0 左右下降到 1979 年的 2.75,为实现人口转变奠定了基础,也为改革开放创造了良好人口条件。

第二阶段:大力推进阶段(1980—1992 年)。

改革开放之初,受 20 世纪 50 年代和 60 年代出生高峰的周期性影响,开始出现第三次人口出生高峰。如果不进行控制,新的高峰将与前两次高峰叠加,形成更大的人口压力。面对严峻的人口形势,以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体提出“计划生育工作是一项战略性任务,一定要抓好”,将人口问题纳入国民经济和社会发展的全局中谋划和部署。

1980 年,中共中央发出了《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》。1981 年,五届全国人大常委会批准设立国家计划生育委员会,统一管理全国的计划生育工作,当年年末,中国人口突破 10 亿大关。1982 年,党的十二大把计划生育确

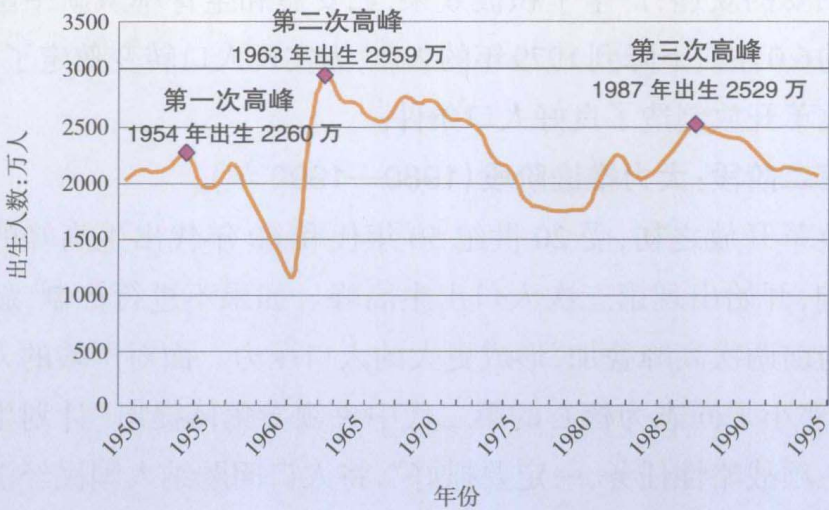
第一阶段 探索启动阶段(1949—1979 年)



立为基本国策,同年写入《宪法》,人口问题的重要性在全党、全社会逐渐形成共识。按照中央的部署和要求,各地不断完善计划生育政策,逐步形成了现行人口政策的基本框架。

1991年,在国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划的开局之年,党中央、国务院作出了《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》(中发〔1991〕9号),要求“各级党委和政府务必把计划生育工作摆到与经济建设同等重要的位置上来,把人口计划纳入本地区国民经济和社会发展总体规划,列入重要议事日程”,“党政第一把手必须亲自抓,并且要负总责”,“实行和完善人口与计划生育目标管理责任制”,对平抑第三次出生高峰、促进人口平稳发展起到了至关重要的作用。

较好地平抑了第三次出生高峰



借这个机会,我给大家介绍一个在计划生育工作中最常用的概念,即总和生育率。衡量一个国家或地区人口生育水平的指标有很多,比如出生率、一般生育率、年龄别生育率、总和生育率,等等,但最常用的还是总和生育率。

总和生育率,是指在一定时期(如一年),15~49岁各个年龄组妇女生育率的合计数,我们大致可以视为妇女平均生育孩子的数量,是衡量生育水平最常用的时期指标之一。当总和生育率达到2.1时,为更替水平。在人口转变的过程中,更替水平是个标志性的指标,因为总和生育率低于2.1,意味着下一代人口不足以替代上一代人口,被视为开始进入低生育水平阶段。1992年,我国妇女总和生育率首次下降到更替水平以下,标志着我国人口发展进入一个新的阶段。

第三阶段:实现转变阶段(1993—2002年)。

以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体要求把计划生育作为事关中华民族生存和发展的紧迫任务,把人口、资源、环境这三方面的工作作为一个具有内在联系的系统工程,坚持不懈地抓下去,并把人口问题提高到可持续发展战略的首要位置。从1991年开始,中央连续15年召开专题座谈会,研究部署人口计生工作。

这一时期,计划生育工作的思路和方法发生了很大变化。为了让实行计划生育的家庭不吃亏,社会上有地位,经济上有实惠,生活上有保障,在计划生育的实践中,将计划生育与社会经济发展和提高计划生育家庭福利紧密结合起来。特别是1994年开罗人口与发展国际大会后,计划生育工作更加注重以人为本、优质服务、知情选择和生殖健康。

2001年,全国人大常委会颁布了《人口与计划生育法》,国务院颁布了《流动人口计划生育工作管理办法》、《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》,计划生育工作逐步走向规范化、科学化、法制化。

这一阶段的计划生育工作成效明显,1998年,人口自然增长率首次下降到10‰以下。至此,人口再生产开始进入“低出生、低死亡、低增长”,基本实现了人口转变,开始进入现代人口发展新阶段。