

上海卫生政策研究年度报告 (2013)

ANNUAL REPORT OF
SHANGHAI HEALTH POLICY RESEARCH (2013)



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 (2013)

ANNUAL REPORT OF SHANGHAI HEALTH POLICY RESEARCH (2013)



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》绿皮书系列的第二辑。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,定位于打造上海市卫生政策信息发布的“制高点”、医改政策评价的“权威版”和卫生政策导向的“风向标”。结合2013年度上海市卫生工作重点和卫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、公立医院改革、基层卫生与基本药物、社会办医、卫生和计划生育服务、中医药发展、学科人才建设、卫生信息化、卫生筹资与保障等九个章节,是2013年度上海市卫生政策研究成果的集中展示。与去年相比,该绿皮书还附有2013年度国家和上海市出台的主要卫生政策文件目录,以使读者更好地了解2013年度的主要卫生政策脉络。

本书可为上海市及其他地区从事卫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,能够帮助基层卫生管理人员理解、把握卫生相关政策及其走势,也可作为卫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(2013). 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,2014. 2

ISBN 978-7-03-039603-7

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-2013 IV. ①R-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 011022 号

责任编辑: 潘志坚 闵 捷

责任印制: 刘 学

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

*

2014年2月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2014年2月第一次印刷 印张: 28

字数: 656 000

定价: 140.00 元

编委会名单



顾问：徐建光 黄红 李宣海 沈晓初 王龙兴

主任：胡善联

委员：(按姓氏笔画排序)

丁汉升	马进	王彤	王林初	左学金	田文华
付晨	刘红炜	刘雪峰	许铁峰	李光耀	李善国
肖泽萍	何梦乔	宋耀君	张伟	张勘	张怀琼
陈文	陈洁	陈国芳	金春林	周少云	赵致平
赵益民	郝模	俞卫	晏波	高解春	黄波
梁鸿	葛燕萍	鲍勇	谢桦	蔡江南	濮海虹

编写工作组

组长：金春林

副组长：丁汉升

成员：(按姓氏笔画排序)

王瑾	王力男	王月强	王贤吉	王常颖	王海银
许明飞	杜学礼	李芬	何达	何江江	张昀羿
陆文婷	柯林	高广文	彭颖	谢春艳	

序



很高兴看到《上海卫生政策研究年度报告(2013)》的正式出版,这是我们第二次发布上海卫生政策“绿皮书”,她紧扣时代脉搏,紧贴工作实践,凝聚创新的力量,闪烁着思想的光芒,集中展示了2013年度上海卫生计生政策研究的成果,探讨了上海卫生计生工作未来的方向。在此,我谨代表上海市卫生和计划生育委员会,向为上海卫生计生事业付出辛劳、作出贡献的专家和同志们致以最崇高的敬意和最诚挚的感谢。同时,希望“绿皮书”越办越好,逐步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”、政策走势的“风向标”。

在中共上海市委、上海市政府的正确领导下,在国家卫生和计划生育委员会的指导支持下,上海市卫生计生系统广大干部职工团结奋斗,谱写了2013年度上海卫生计生工作的新篇章。我们平稳有序实施卫生计生部门整合,确保了卫生计生工作有效衔接、高效运转。我们凝心聚力编制实施卫生计生事业各项规划,做实做强全行业管理。我们坚定执着推进公立医院改革,向“深水区”勇敢迈出了一大步。我们创新突破发展社会办医,为事业发展注入新的活力。我们全神贯注推进卫生计生公共服务,为民生福祉作出新的贡献。我们持之以恒抓好社区卫生服务、中医药事业发展、学科人才建设、卫生信息化,铸就更加坚实的基础。2013年,是上海卫生计生系统拼搏奋斗的一年,也是成长和收获的一年。

总结过去,是为了更好地面向未来。党的十八届三中全会对全面深化改革作出了总体部署,吹响了改革开放新的号角。2014年,上海卫生计生工作要贯彻党的十八届三中全会精神,按照中央和市委、市政府的总体部署,以维护公益性为核心,以公立医院改革为重点,努力解决群众看病就医的突出问题;同时,要更加注重改革的系统性、完整性、协同性,全面深化公共卫生、社区卫生、医疗保障、发展健康服务业等各项改革,形成系统完整、

科学规范的制度体系,促进卫生计生事业可持续发展,使改革发展的成果更多更公平地惠及
广大人民。希望上海的卫生政策研究工作者把握当前的大好形势,凝聚改革共识,汇集改革
力量,共同绘就上海卫生计生事业改革发展更绚丽的画卷!

岁月不居,天道酬勤。2014年,我们有更多期望与梦想。梦想不断延伸,脚步依旧执
着。让我们一同种下希望的种子,在新的征程上满怀豪情,奋勇前行!

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '徐建强' (Xu Jianqiang).

上海市卫生和计划生育委员会主任

2014年1月



主编寄语

白驹过隙,时光荏苒,转眼又到了辞旧迎新的时刻,《上海卫生政策研究年度报告(2013)》绿皮书与大家又如期见面了。这是《上海市卫生政策研究年度报告》绿皮书系列的第二辑,它延续了2012年度绿皮书的既定风格,也融入了编委会和编写工作组同志们新的期许。

2013年对于上海卫生事业而言是不平凡的一年。这一年,上海市紧跟国家步伐,实施了卫生、计生部门整合,向“大部门制”改革迈出了坚实一步。这一年,作为基本公共服务体系规划的重要内容,上海市根据国家有关文件精神,抓紧调研和制定基本医疗卫生服务体系和计划生育基本公共服务体系规划,并扎实开展《上海市人口和计划生育事业“十二五”规划》中期评估。这一年,按照《上海市进一步深化公立医院体制机制改革三年行动计划(2013—2015年)》的部署,上海市围绕政府投入、监管评价、绩效考核、收入分配、药品供应、信息化支撑等公立医院改革核心问题制定和出台了一系列配套文件,并组织开展区(县)公立医院改革年度考核,打响了公立医院改革“深水区”攻坚战。这一年,在前期试点基础上,上海市在全市全面推广了家庭医生制度,规范了社区卫生服务中心收支两条线管理,并根据实际情况调整了基本药物制度实施方案,基层卫生改革得到进一步深化。这一年,根据国家文件的要求,上海市在充分吸收兄弟省(市、自治区)经验的基础上,出台了《关于进一步促进本市社会医疗机构发展的实施意见》(简称“28条”),破除了多方面的政策障碍。这一年,在实现全市公立医疗机构信息互联互通的基础上,上海市又进一步推进卫生信息化建设,明确了卫生综合管理平台基本框架,并着手构建“三医联动”信息平台,用信息化铺就卫生改革与发展的康庄大道。这一切,离不开卫生政策研究的支持。

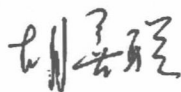
2013年度绿皮书紧紧围绕上海卫生计生工作上述重点领域进行组稿,共设置卫生规划与法制、公立医院改革、基层卫生与基本药物、社会办医、卫生和计划生育服务、中医药发展、学科人才建设、卫生信息化、卫生筹资

与保障九章。稿件主要来源于四个方面：一是上海市卫生和计划生育委员会 2013 年度卫生政策研究课题；二是上海市卫生和计划生育委员会相关处室组织开展的专题调研；三是绿皮书编委会委员中高校和研究机构委员推荐的最新研究成果；四是上海市卫生发展研究中心 2013 年度完成的相关研究成果。本着高度负责的精神，上海市卫生和计划生育委员会政策法规处（政策研究室）、上海市深化医药卫生体制改革工作领导小组办公室和上海市卫生发展研究中心先后多次讨论，最终从征集到的近百篇稿件中精选了 56 篇优秀文章。这些文章是 2013 年度上海市卫生政策研究工作的缩影，它们中有很多研究成果已经转化为实际政策，体现了上海市政府及相关部门循证决策、科学决策的精神。除了在稿件遴选方面严格把关外，在去年的基础上，2013 年度绿皮书每章还增加了内容提要，每篇文章均注有导读，以便广大读者阅读和理解。此外，根据编委会专家们的建议，本书还专门增附了 2013 年度主要卫生政策文件目录，以便读者更好地了解 2013 年度国家和上海市的卫生政策脉络。

2013 年 11 月召开的党的十八届三中全会作出了全面深化改革的决定和部署，为深化医药卫生体制改革指明了方向。按照中央精神，上海市下一步还将继续深化推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革。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，中心还将不断努力，继续加强卫生政策研究及研究成果的传播、交流和政策转化工作。中心将在编委会的指导下，继续加强绿皮书编写工作组的能力建设，不断提高《上海卫生政策研究年度报告》绿皮书的质量，努力使其成为上海市卫生政策信息发布的“制高点”、医改政策评价的“权威版”和卫生政策导向的“风向标”。

尽管这是第二次开展绿皮书的组织编写工作，但由于时间匆促，水平有限，书中仍难免会有疏漏之处，还请广大读者批评指正。

主编



上海市卫生发展研究中心主任

2014 年 1 月

目录



序

主编寄语

第一章 卫生规划与法制

上海市基本医疗卫生服务体系建设规划研究

徐建光 肖泽萍 刘雪峰等 / 3

上海市计划生育基本公共服务体系规划研究

黄红 樊华 王玲等 / 13

上海市卫生改革与发展“十二五”规划中期初步评价

黄葭燕 吴凌放 刘雪峰等 / 22

深化实施上海市卫生改革与发展“十二五”规划的政策建议

肖泽萍 刘雪峰 吴凌放等 / 29

上海市卫生监督“十二五”发展规划中期评估

徐天强 / 35

上海市卫生资源空间规划决策支持系统的设计思路

罗力 刘雪峰 吴凌放等 / 43

上海市地方卫生立法工作现状与思考

刘雪峰 高玲 / 48

上海市精神卫生地方立法相关重点内容研究

肖泽萍 刘雪峰 高玲等 / 52

上海市社会医疗机构审批管理制度改革研究

容志 刘雪峰 陆轶 / 57

第二章 公立医院改革

关于上海市公立医院改革目标模式和实施路径的思考

徐建光 瞿介明 许速等 / 67

2013年度上海市区(县)公立医院改革工作评估报告

付晨 濮海虹 卢华等 / 72

关于公立医院补偿机制改革的思考 李 芬 金春林 王常颖 / 76

上海市医疗联合体风险评估研究 胡善联 赵丹丹 何江江等 / 80

公立医院规模扩张的内因及抑制策略——基于演化博弈理论视角
曹剑涛 李志建 马 进 / 88

上海市三级甲等医院医生职业激励现状与对策研究
魏 宁 王凤侠 高键等 / 96

医改背景下医生权益保障的问题和出路
周林古 林 曦 于相龙等 / 102

基于公立医院改革的患者信任度指标体系构建 鲍 勇 / 108

第三章 基层卫生与基本药物

上海市社区卫生服务综合评价体系研究 黄 红 刘红炜 杨颖华等 / 117

上海市社区卫生服务中心收支两条线管理现状和问题研究
刘红炜 丁汉升 杨颖华等 / 127

上海市社区卫生服务中心收支两条线管理的内涵与评价标准
付晨 杜学礼 许速 / 135

基于家庭医生制的疾病防治结合工作模式和机制研究
陆文 张建敏 蒋松云等 / 138

上海市社区卫生服务中心基本药物目录外用药需求分析
何江江 金春林 杜丽侠等 / 146

国际经验对我国完善基本药物招标采购机制的启示
王丽洁 金春林 段光锋等 / 154

我国基本药物招标采购现状分析与建议 金春林 王丽洁 段光锋等 / 158

医疗保险基本药物招标采购模式的实现途径探讨 王丽洁 金春林 段光锋等 / 162



第四章 社会办医

- 上海市民营医院发展现状和问题研究 陈志兴 张焕祯 吴振龙等 / 169
- 社会办医发展的政策障碍与对策建议 金春林 王贤吉 何 达等 / 182
- 关于整合公立医院资源发展高端医疗服务的方案研究
彭玉梅 王贤吉 冷熙亮等 / 191
- 上海市社会办医疗机构发展规划研究 田文华 苏 澎 彭 靖等 / 196
- 上海两个国际医学园现代医疗服务业发展规划研究
罗 力 刘雪峰 吴凌放等 / 209

第五章 卫生和计划生育服务

- 上海市外来就医现状及其产生的影响分析
金春林 李 芬 王力男等 / 217
- 上海市与典型国家和地区医务人员工作负荷与收入情况比较
金春林 胡善联 丁汉升等 / 229
- 上海市院前急救与院内急诊患者分流机制研究
王月强 金春林 王常颖等 / 238
- 上海市老年护理需求、费用及存在问题研究
丁汉升 杜丽侠 赵 薇等 / 247
- 关于上海市区(县)卫生应急核心能力评估情况的调研报告
宋耀君 何智纯 徐奕丽等 / 254
- 上海市医改政策实施的满意度调查报告 周林古 林 曦 于相龙等 / 261
- 上海市非医学指征剖宫产的影响因素及干预策略研究
朱丽萍 秦 敏 董海燕等 / 269
- 社会组织参与流动人口计生服务问题研究
周海旺 苏 燕 金慧萍等 / 276

第六章 中医药发展

上海市中医药事业发展现状与改革建议

郑 锦 张怀琼 沈远东等 / 285

上海市中医药标准化工作现状与发展思路研究

桑 珍 黄虞枫 徐晓婷等 / 291

新医改背景下中医医疗机构服务功能的若干问题探讨

程 勇 孙 苻 石 云等 / 297

上海市基层中医药服务能力研究 金春林 李 芬 王力男等 / 303

上海市中医医疗旅游的发展思路研究 程 勇 吴凌放 石 云等 / 312

上海市中医药特色示范社区卫生服务中心建设评估

施永兴 蒋飞雁 / 320

第七章 学科人才建设

上海市卫生人力资源现状及发展趋势 谢 桦 许铁峰 倪艳华等 / 333

上海市临床系列高级职称全行业评审的思考与探索

吴鸿翔 叶 蓓 许铁峰等 / 345

组建上海医学科学院的必要性和可行性研究

张 勤 吴 宏 陆雯婷等 / 351

卫生技术评估方法、应用与建议 金春林 王海银 陈 洁 / 357

上海市医药科技成果转化现状与问题研究

金春林 牛玉宏 侯佳乐等 / 362

第八章 卫生信息化

以卫生信息化为基础推进医改工作的方案研究

许 速 谢 桦 谢维等 / 371



上海“三医联动”信息平台规划研究 谢 维 谢 桦 / 377

卫生信息化在医疗机构廉洁风险防控中的设计与应用研究
宗文红 邬惊雷 周洲等 / 385

第九章 卫生筹资与保障

2012 年上海市卫生总费用核算报告 肖泽萍 金春林 李 芬等 / 397

居民卫生筹资与医疗费用负担实证分析：以上海为例
金春林 李 芬 王力男等 / 409

医保制度对弱势人群和重点人群保护机制的国际经验
金春林 李 芬 王常颖 / 415

医保分类支付政策改革的思路与可行性研究
田文华 王丽洁 倪思明等 / 422

附录 / 429



第一章

卫生规划与法制工作是卫生行政部门的重要职能,也是卫生全行业管理的主要抓手。其中,卫生规划是对卫生事业改革和发展的总体预判和全面部署,对卫生事业发展全局发挥着重要的宏观调控作用;卫生法制则为各项卫生工作的落实提供保障。

本章包括卫生规划和法制两个部分。卫生规划部分主要包括三个方面的内容:一是围绕上海市基本公共服务体系建设规划,阐释了构建卫生和计划生育基本公共服务体系的具体思路和做法;二是上海市卫生改革与发展“十二五”规划中期评估,除全市层面的总体评估和政策建议外,还以卫生监督为代表,反映了条线规划评估情况;三是围绕区域卫生规划的推进落实,从技术支撑和监测角度提出建设卫生资源空间规划决策支持系统的设想。卫生法制部分主要是对上海市近年来的卫生立法工作进行了梳理和总结,提出了改进建议;针对国家新颁布的精神卫生法,对《上海市精神卫生条例》相关重点内容进行了研究,并提出了修订建议;此外,从转变政府职能和推动社会办医发展的角度出发,对上海市社会医疗机构审批管理制度进行了反思,分析了存在的障碍并提出相应的政策建议。

卫生规划与法制

上海市基本医疗卫生服务体系规划建设研究

徐建光 肖泽萍 刘雪峰 吴凌放 许明飞 杜冰 王朝昕

【导读】 2012年7月,作为建设服务型政府的重要举措,国务院发布了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,并要求各地编制本地区的基本公共服务体系建设规划。基本医疗卫生服务作为基本公共服务的重要组成部分,是人民群众健康的基本保障,关系到每一个人的切身利益以及上海这一特大型城市的持续发展。本文从上海市的城市特点以及基本医疗卫生服务现状和问题出发,界定了基本医疗卫生服务的概念、内涵和服务对象,提出建设基本医疗卫生体系的思路、目标、主要任务、基本标准、保障工程以及政策举措等,为科学规划和构建上海市基本医疗卫生服务体系提供参考。

基本公共服务是建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的,国家与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务,涵盖公共教育、劳动就业、社会保障、社会服务、医疗卫生、人口计生、住房保障、文化体育8大领域以及残疾人基本公共服务,这些领域关系到人民群众最基本、最直接、最现实的利益问题^[1]。作为中国经济最发达、人口最稠密的国际性大都市,上海市有责任提供完善的基本公共服务,其中包括构建完备的基本医疗卫生服务体系。

一、基本医疗卫生服务的定义和内涵

(一) 定义和基本内容

基本医疗卫生服务作为基本公共服务的重要组成部分,有其行业自身的特点,与全体公民的基本体质和身心健康等切身利益紧密相关。建设基本医疗卫生体系既是当前全面建设小康社会、促进经济社会协调发展的重要抓手,也是服务型政府的责任所在。界定基本医疗服务范畴是医改能否成功的必要条件^[2],医改提出要“建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系,形成四位一体的基本医疗卫生制度”^[3]。对照医改精神,基本医

第一作者:徐建光,男,教授、博士生导师,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(徐建光、肖泽萍、刘雪峰、许明飞、吴凌放),上海市食品药品监督管理局(杜冰),同济大学医学院(王朝昕)。



疗卫生服务可以界定为与基本医疗卫生制度相匹配,由公共卫生、医疗服务、医疗保障、药品供应保障四大体系协调提供、与经济社会发展水平相适应、保障基本民生需求的服务。按照医改“保基本、强基层、建机制”的要求和上海市的实际情况,本研究认为基本医疗卫生服务主要包括以下内容。

1. 公共卫生服务

包括疾病预防控制、卫生监督、健康教育、妇幼保健、精神卫生、职业病防治、眼病防治和口腔卫生、院前急救、采供血、计划生育等;通过基本和重大公共卫生服务项目的实施,促进基本公共卫生服务均等化。

2. 基本医疗服务

这是一个随着经济社会发展和承受能力变化而变化的动态概念,与基本医疗保障制度的覆盖内容直接相关。当前阶段要重点加强基层卫生服务体系建设,推进公立医院改革,落实各级各类医疗机构功能定位,促进资源共享,优化诊疗秩序,以推进社区首诊和双向转诊为基础,实现服务适宜、均衡、可及。

3. 基本医疗保障

主要由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗和城乡医疗救助共同组成;此外,结合上海市实际,范围涵盖高龄老人医疗护理保障计划。

4. 药品供应保障

一是推进实施国家基本药物制度;二是进一步规范药品研发、生产、流通、使用各个环节,完善药品的供应保障体系。

(二) 参与主体和服务对象

公共服务是我国政府的四大职能之一^[4],其中基本公共服务由政府主导,国家和上海市医改文件也都明确了“保基本”的理念,因此,上海市建设基本医疗卫生服务体系的责任主体应为各级政府^[4]。从现状看,政府主导基本医疗卫生服务的提供主要通过举办公共卫生机构、社区卫生服务机构、公立医疗机构来实现,但从发展趋势看,不排除更多地通过向社会医疗卫生机构购买服务的方式来实现。结合上海市地方特点和卫生领域实际,服务对象根据项目的不同有所区别,公共卫生由于存在外部性,服务对象主要为户籍人口和符合“两个合法稳定”条件的常住人口,部分服务项目如传染病防治、重性精神病管理等的服务对象覆盖在沪实有人口;基本医疗服务对象是基本医疗保障制度(含医疗救助)覆盖的人群。

二、上海市基本医疗卫生服务的现状和问题

(一) 现状水平

上海市经济发展和医疗资源的水平为提供较好的基本医疗卫生服务打下了基础。新一轮医改实施以来,上海市建立健全基本医疗卫生制度的改革框架并取得进展,向“人人享有基本医疗卫生服务”的目标迈出了坚实步伐。

1. 公共卫生体系建设不断加强,基本公共卫生服务逐步普及

公共卫生体系通过连续三轮的三年行动计划建设,硬件设施和服务能力明显提升,有效应对