

WEISHENGGAIGEYUFAZZHANTANJI

张自宽

卫生改革 与发展探究

黑龙江人民出版社

序

张自宽同志在国家卫生部成立之初,就进入卫生部医政司从事农村卫生管理和医院管理工作,时间长达40余年。这期间他作为党的卫生路线、方针和政策的执行者,经常深入基层广泛进行调查研究,倾听不同岗位人员的心声,掌握一手情况,针对当时环境中的卫生工作写出了颇令人深思的报告或建议。特别是党的十一届三中全会以来,我国进入了以改革开放、经济建设为中心的新的时期。如何调动广大医务工作者的积极性,充分利用现有卫生资源,搞好城乡医疗卫生与保健工作,成为人们倍加关注的卫生改革重要议题。这段时间,他努力从不同角度、不同层次、正反两个方面揭示卫生问题的实质,研究探讨具有中国特色社会主义的卫生发展规律,贯彻党的卫生路线方针和政策,积极为改革、推动农村卫生和医院管理的深化作了大量有益的探索。如今他已年届古稀,仍然以学会领导人身份研究和协助推进这两方面的工作。近半个世纪的经历使他对建设具有中国特色社会主义卫生事业有着深刻的体验和感情。《卫生改革与发展探究》可以说是他从事卫生事业管理几十年历程的心血结晶。

这本书是一本论文集,其特点是,既不是纯学术性的议论,又不是纯经验性的总结,而是针对实际工作中出现的问题以及如何解决这些实际问题提出了个人的见解。书中收集的88篇文章,时间跨度是从80年代初开始,包容了卫生改革初期的困难进程,大多涉及卫生改革与发展的方向、道路问题,记录了那段时间的工作

进程。它不仅能给基层工作者以有益的启迪,而且也试图为领导层决策提供历史的点滴借鉴。

《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》指出:“卫生改革与发展要从国情出发,合理配置资源,注重提高质量和效率。……要适应社会主义市场经济的发展,遵循卫生事业发展的内在规律,逐步建立起宏观调控有力、微观运行富有生机的新机制。”卫生改革的重要方面是农村卫生和医院管理,当然其它方面深化改革也十分重要。如:继承和发扬传统医学,加强科学研究和医学教育,当前做好大灾之后无大疫等预防保健工作。《卫生改革与发展探究》写的是农村卫生和医院管理的改革。这本书对卫生行政人员、医院管理人员和卫生政策研究人员都具有参考价值。

钱信忠

1998年12月

自序

自 70 年代末 80 年代初开始,我国社会主义现代化建设进入了改革开放的新时期,走上了建设有中国特色社会主义的新道路。

我是 1982 年 5 月回到卫生部医政司工作的,正值我国经济体制改革由农业转向工业和商业,卫生改革也由农村走向城市全面展开。医政司的职能是负责全国医疗卫生机构的管理与业务指导,当然要以改革为中心工作。我在司长岗位上工作了 9 年,1991 年离休,转到中国农村卫生协会和中华医院管理学会担任领导工作,仍然是以研究农村和城市卫生改革为主要任务。因此,可以说,16 年来我是在改革的大潮中搏浪前进的。

本书收集的文章,就是 16 年来我在改革大潮中搏浪前进的记录。

所谓搏浪前进,是指卫生改革过程并不都是一帆风顺的,而是要遇到不少艰难险阻,特别是在全国卫生工作会议之前,是在“摸着石头过河”的情况下进行卫生改革,不可能是稳稳当当的。

农村卫生改革遇到的风浪最大,主要表现在 50 年代开始形成的一套农村卫生制度和毛泽东同志提出的“把医疗卫生工作的重点放到农村”的方针,都被一些人当做“文化大革命”的产物予以否定。我从建国伊始就致力于农村卫生工作,深知搞好农村卫生的重要性,深知我党领导人对农村卫生的重视,更深知发展农村卫生事业之不易。无论在感情上还是理性上,对我党第一代领导人毛泽东、周恩来根据我国国情亲自制定的农村卫生工作方针政策和亲手培育起来的医疗卫生网、合作医疗制度和乡村医生制度,是视之如法宝,要坚决予以维护的。为此,当这些符合中国国情、具有中国特色的农村卫生制度遭到诋毁和否定时,我无所畏惧地大声疾呼,发出了不少呐喊之声。

医疗服务事业,在经济体制和社会制度都急剧转型情况下怎样经营,怎样管理,怎样发展,在一段时期内也曾发生过困惑,是以社会效益为主,还是

以经济效益为主,是以规划为导向,还是以市场为导向,是注重公正,还是注重效率?也是风浪迭起,争论不已。曾有一些人和单位片面理解市场经济发展规律,片面强调把医疗服务事业推向市场,实行市场化,致使许多医疗机构陷入困难或走入歧途。为此,我反复学习邓小平理论,并坚持以邓小平理论为指导,会同一些专家学者,对新时期的卫生与经济关系,医疗服务事业与市场经济,公平与效率的关系等一些重大的原则问题,进行了理论上的探究和实际工作的考察,写出了一些文章。力图寻找出社会主义市场经济体制下的医疗服务事业的发展规律,把医院改革引上正确的轨道。

1996年底,党中央、国务院召开的全国卫生工作会议和随后发布的《关于卫生改革与发展的决定》,对建国以来特别是改革开放以来卫生工作的经验作了全面的总结,对今后15年卫生工作的目标、任务、方针、政策作了全面的部署,既保持了我国卫生工作路线、方针、政策的连续性,又针对新时期经济发展和医学发展的新形势和人民群众对医疗卫生服务的新要求,提出了一些新的方针政策。我极为兴奋,认为这是我国卫生工作的“第二个春天”。为此,我写出了一系列文章为之“鼓与呼”。

近年来,在《决定》精神的指引下,农村卫生改革和医院改革都在进一步深化,但有些深层次的问题尚难得到较好的解决。这也牵涉到医疗服务事业的经营管理问题,既有宏观调控问题,又有微观运作问题。为解决这个问题,上海、北京、广东等地卫生部门都采取了一些措施。我作为中华医院管理学会和中国农村卫生协会的负责人理应分担一些工作。为此,我又会同一些专家学者搞了一些调查研究,写出了一些文章。

上述各种文章,绝大部分都在报刊上发表过。现在把它们编辑成一本书,意在为从事卫生改革和研究卫生改革的同仁提供一本比较系统的参考资料,从一个侧面体察到我国卫生改革的脉络。

古人有诗云:“直挂云帆济沧海,乘风破浪会有时。”我企盼着我国卫生改革与发展乘风破浪继续前进,争得更大的胜利。

张自宽

1998年8月

目 录

序.....	钱信忠(1)
自序.....	张自宽(1)
采取多种形式支援农村卫生事业建设	
——天津医学院附属医院与蓟县医院挂钩做出显著成绩	(1)
天津口腔医院帮助农村医院培训口腔专业人才建设口腔 医疗网点的经验值得推广	(6)
“三分之一县卫生事业整顿建设”的形势和问题	
——东北三省农村医疗卫生建设调查之一	(9)
要采取多种措施解决农村卫生技术骨干大量外流问题	
——东北三省农村医疗卫生建设调查之二	(15)
关于加强农村卫生队伍的管理和技术培训问题	
——东北三省农村医疗卫生建设调查之三	(20)
农村合作医疗应该肯定 应该提倡 应该发展	
——东北三省农村医疗卫生建设调查之四	(25)
关于适应农村形势的发展 健全农村基层卫生 组织的意见	(30)
关于农村公社卫生院的改革问题	(39)
“三权”下放是农村卫生院改革中的关键问题	(45)
介绍嘉山县的农村医疗预防承包责任制	(47)
积极稳步地推进农村基层卫生组织改革	(50)
关于组织城市医疗卫生机构支援农村卫生事业	

建设若干问题的意见	(56)
认真做好城市支援农村的工作	(60)
大力加强医院精神文明建设	(64)
对正确贯彻党的中医政策和农村卫生改革政策的意见	(72)
坚持和发扬全心全意为人民服务的医疗作风	(77)
把家庭病床工作由普及引向提高	(81)
从一封乡卫生院长的来信谈农村卫生院的改革问题	(87)
要加快医疗立法	(95)
招远县坚持合作医疗方向完全正确	(97)
加强理想和纪律教育 促进医院改革和精神文明建设	(100)
加强农村医疗保健制度的研究	(104)
中国的初级卫生保健要走我们自己的路	(110)
关于在新形势下如何办好村级卫生组织的探讨	(116)
努力振兴护理事业	(124)
关于改革农村医疗保险制度的几点看法	(135)
进一步加强农村基层卫生组织建设	
——对招远县农村基层卫生组织建设的几点建议	(143)
继续加强重点县的卫生事业建设	(147)
大有作为的初级卫生保健事业	
——祝贺《中国初级卫生保健》创刊	(150)
加强对合作医疗的宣传	(152)
对金山县亭林镇试办医疗保险的意见	(154)
医疗卫生机构改革的形势与任务	(156)
适应农村新形势 发展初级卫生保健事业	(161)
关于即墨县卫生改革情况的调查	(170)
把医德医风建设和医疗卫生改革进一步引向深入	(176)
发展中的我国农村初级卫生保健事业	(183)

在合作医疗问题上应该澄清思想统一认识	(188)
坚持实事求是就是同中央保持一致	
——在卫生部机关年终汇报会上的发言	(194)
我国农村卫生院发展简史	(196)
初级卫生保健工作概述	(201)
关于进一步深化文明医院建设的几点意见	(215)
继续深化医院改革 切实端正医德医风	
——在全国计划单列市卫生局长第四次联商会上的讲话	(218)
中国农村卫生服务研究	(225)
认真加强对医疗工作的治理整顿	(231)
积极推进社区康复工作	(237)
切实加强对初级卫生保健试点工作的领导	(239)
认真开展医院工作方针的再教育	(245)
关于我国农村实现“2000 年人人享有卫生保健”	
规划目标	(249)
医院管理体制的一项重大改革	(255)
加强对护理工作的领导	(261)
关于改革和加强农村医疗卫生工作的请示	(264)
我国初级卫生保健的重点在农村 难点也在农村	(269)
扎扎实实地做好初级卫生保健试点工作	
——在全国初级卫生保健合作中心试点县	
工作会议上的总结讲话	(276)
牙病防治工作的形势和任务	
——在全国初级口腔卫生保健研讨会上的总结讲话	(283)
在医疗卫生领域如何对待市场经济问题	(293)
城市医院支援农村医疗卫生事业建设必须经常化、	
制度化	(297)

区域医疗卫生规划与县医院的任务·····	(303)
积极推广运城等地的牙病防治工作经验·····	(309)
关于实施医院分级管理与医院评审委员会的任务	
——在卫生部医院评审委员会第一次会议上的讲话(摘要)···	(313)
端正医德医风的座右铭	
——纪念毛泽东同志“救死扶伤,实现革命的人道主义”	
题词发表五十周年·····	(318)
我国农村初级卫生保健发展历程·····	(321)
论大卫生观·····	(330)
对合作医疗早期历史情况的回顾·····	(339)
农村卫生工作面临的问题及对策·····	(345)
要全面领会和贯彻小平同志南巡讲话精神	
——在全国医院分级管理研讨会上的讲话·····	(353)
再论我国医院管理体制的一项重大改革	
——关于实施医院分级管理与医院评审问题·····	(357)
关于我国农村合作医疗保健制度的回顾性研究·····	(372)
应该全面地表述新时期卫生工作方针·····	(385)
正确认识医疗服务与市场经济的关系	
——对“医疗市场论”的辨析·····	(387)
学习毛泽东同志的大卫生观·····	(396)
学习毛泽东思想 发展农村卫生事业·····	(404)
坚持卫生改革的正确指针	
——学习《邓小平文选》三卷后的思考·····	(407)
农村合作医疗管理要法制化·····	(416)
适应改革形势 充分发挥农村卫生协会作用·····	(418)
应该尽快实现我国卫生工作战略重点的转移	
——纪念“把医疗卫生工作的重点放到农村”	

指示发布 30 周年·····	(423)
争取“公平”与“效率”同步发展	
——中国大陆医疗改革的态势及走向·····	(425)
永远和农民在一起·····	(434)
中国医疗服务事业的现状及展望·····	(436)
论农村医学对农村社会健全发展的作用·····	(442)
新时期农村卫生协会的任务和作用	
——中国农村卫生协会十年工作回顾·····	(454)
做农村卫生事业“三件法宝”的守护神·····	(460)
论卫生与经济的关系	
——对跨世纪卫生发展战略的探讨·····	(462)
学习和贯彻全国卫生工作会议精神 切实搞好初级卫生保健·····	(472)
改善农村卫生工作的关键在于发展和完善合作医疗·····	(476)
建设有中国特色卫生服务体系的科学指南	
——学习《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》	
体会之一·····	(481)
漫谈卫生事业同社会经济协调发展问题	
——学习《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》	
体会之二·····	(491)
医院改革需要全社会支持·····	(497)
论“以农村为重点”的战略意义及运作方式	
——学习《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》	
体会之三·····	(499)
漫谈经济体制转轨期的医院经营原则	
——学习《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》	
体会之四·····	(505)

变革中的中国医院	(511)
医院管理新模式:优质高效低耗	
——广东省清远市人民医院调查	(521)
积极探索医疗改革的新思路	(530)
办好农村卫协 促进农村卫生工作全面发展	(537)
深化医院改革的底蕴与曙光	
——山东省泰安市中心医院的调查	(545)
对清远、泰安两医院改革经验的思考	(553)
新闻媒体报道医疗纠纷要慎重公正实事求是	(562)
以《决定》为指导深化农村卫生改革	
——学习党的十五届三中全会《决定》的体会	(565)

采取多种形式 支援农村卫生事业建设*

——天津医学院附属医院与蓟县医院

挂钩做出显著成绩

1982年6月10日

支援农村卫生事业建设,是城市医院义不容辞的重要任务。几年来,特别是党的十一届三中全会以来,天津医学院附属医院坚持与蓟县医院挂钩,采取选派高级医护人员到县医院兼职、对县医院的技术骨干进行传帮带、举办各种专业培训班,把县医院的技术骨干请进城市医院进修提高以及短期参观学习等方式,帮助县医院提高技术水平和管理水平,取得了明显的效果。

今昔对比

在挂钩之前,蓟县医院设有120张病床,基本上分为内、外两大科,业务科室很不健全,技术力量薄弱,全院没有一名主治医师,技术水平和管理水平都比较低,一般只能解决内、外科常见病、多发病,遇有疑难重症,只有转院。转院的病人,几乎每天都有,不仅加重了农民群众的负担,增加了城市医院的压力,而且常常延误治疗和抢救的时机,造成死亡。

挂钩以后,在城市医院的帮助下,蓟县医院狠抓技术培训,技术骨干队伍成长较快,业务科室逐步健全,现已成为设有250张病床、科室比较齐全的综合医院。他们已经建设起一支拥有22名主治医师的技术骨干队伍,新建

* 这是一篇调查报告,原载《医院管理》1982年。

了脑系内外科、骨科、儿科、传染科、皮肤科、病理科、细菌室、护理部等科室，业务科室由几年前的 10 个增加到 18 个，各主要业务科室都有 3~5 名技术骨干，初步实现了技术配套。目前，内科建立了心血管及血液专业组，能解决内科疑难病的诊断，并能用除颤和起搏器等手段抢救危重病人。外科除普外各种手术外能独立进行食道下段、肺叶切除、前列腺摘除等手术。脑系科能处理重型颅脑外伤及简单的脑瘤、脊髓瘤等手术。妇产科能开展阴道子宫全摘、皮瓣法阴道成形术和腹膜外剖腹产。放射科能做各种投照技术，并能独立完成肾盂、胆囊、椎管、脑室、气脑、脑血管等十多种特殊造影。现在，各种疑难危重病人基本都能在本县解决，不需要转院了，因而大大减轻了城市医院的压力，减轻了农民的负担。

随着技术水平和水平的提高，1981 年与 1978 年相比较，医院的门诊量增加 2 万多人次，入院病人由 4427 例增至 6805 例，增加了 53.7%；病床使用率由 74.7% 提高到 91.2%；病床工作日由 272 天增加到 333 天；治愈率由 63.2% 提高到 72.5%；病死率由 2.5% 降低到 2.0%。

两种做法两种效果

天津医学院附属医院与蓟县医院挂钩是从 1973 年开始的。在 1978 年以前，由于“左”的干扰，采取的是“人海战术”、“改造政策”、“越向下越革命”的指导思想，虽然投入了大量人力物力，也为群众做了一些好事，但由于没有把重点放在县医院的建设上，以致收效不大。当时最实质的是把知识分子当作改造的对象，片面强调下到农村最基层，接受贫下中农再教育，和赤脚医生搞“三同”，搞“两管五改”，使很多老专家、老医生不能发挥专长，既浪费人才浪费时间，又劳民伤财。下乡几年，县医院的面貌没有明显改变，技术骨干得不到培养，技术力量不能配套，疑难危重病人照样外转，支援和被支援的城乡双方“两不满意”。

1979 年以来，根据党的十一届三中全会的精神和对“三分之一县卫生事业整顿建设”的要求，排除了“左”的干扰，改变了过去不切实际的做法，坚持实事求是，一切从实际出发，选派主任医师、主治医师、护士长等高级技术骨

干轮流到县医院兼职,把支援的重点放在县医院的根本建设上,把工作的重点放在培养技术骨干上,采取多种方式,帮助县医院培养人才,训练骨干,健全科室,建立制度,整顿秩序,提高技术水平和管理水平,除了通过查房、会诊、抢救以及举办各种专业培训班进行培训外,由县医院选配德才兼备的技术人才和城市医院下去兼职的人员结成“对子”,以带徒弟的方式实行“四定”(定学员、定老师、定任务、定时间)、“三包”(包教、包学、包会),教技术,带思想,传作风。这样做的结果,目的明确,责任落实,效果很好。通过这种办法,先后为县医院培训各种技术骨干 73 名,从而带动了县医院技术水平和管理水平的全面提高,并通过县医院带动了全县三级医疗网的普遍提高。

所谓“输出”和“输入”

有人认为,城市医院支援农村卫生事业建设,对下乡支援的城市医务人员来说,只能对外“输出”,而不会有什么“输入”。天津医学院附属医院的领导和专家们认为,这种看法是片面的,也是不符合实际情况的。他们从多年的实践中越来越深刻地体会到:城乡挂钩,派技术骨干到县医院,既是对农村医院的有力支援,同时对城市医院和城市医务人员本身也大有好处,用该院马骏院长的话来说,叫做“互相支援,教学相长,一举几得”。

一是通过广泛接触农民,有利于增强工农感情,树立全心全意为大多数人服务的思想。正如眼科宋国祥主任所说:“农民需要我们,我们也需要农民。”只要脑子里经常装着农民,就会关心农民的疾苦,处处为农民着想。这样的思想感情,对医务人员是不可缺少的。

二是通过带培县医院的技术骨干,进行各种专业培训,可以教学相长,有利于城市医务人员本身业务技术上的发展和提高。凡是下去兼职和讲课的同志,都能认真备课,刻苦钻研,注重实践,有的同志还从农村医生那里学到一些技术和经验,在进行技术指导、专业培训过程中,既为县医院培养了人才,又提高了自己。

三是通过广泛接触农村的病种,不但可以更直接地体会和摸索许多常见病、多发病的规律,而且可以更多地接触疑难重症,有利于开展医学科学研

究,下去支援农村卫生建设的医务人员,一般都把科研任务带下去,如对气管炎、肺心病的普查都是在下面搞的,有些科研论文也都是在县里写的。附属医院脑系科帮助蓟县医院建立脑系科后,1980年就总结了脑外伤100例,脑瘤几十例,这在城市医院也是难以做到的。

四是通过培训县医院的技术骨干,把县医院的建设搞上去,不但可以大大减轻城市医院的压力,有利于解决城市的医疗紧张问题,而且也医学院校的教学实习开辟了新的基地。

五是通过城乡挂钩,帮助县医院建立健全规章制度,改进管理,也有利于改进和提高城市医院的管理水平,有利于勤俭办院。

把支援农村卫生建设当作长期的战略任务

天津医学院附属医院之所以能够坚持不懈地大力支援蓟县的卫生事业建设,关键在于该院党委对支援农村问题有一个正确的认识,始终把它当作必须坚持的正确方向,当作卫生工作的大局,当作城市医院责无旁贷的光荣任务。这个任务,是我国的国情所决定的,是“四化”建设的需要所决定的,是社会主义制度所决定的。在社会主义制度下,只要还存在着城乡差别,城市支援农村的任务就永远不会完结。正是基于这种认识,该院党委始终把城乡挂钩、支援农村列入重要议事日程,经常教育医务人员树立长期支援农村的思想,以支农为己任,以支农为光荣,舍得选派高级技术骨干下去,支援蓟县的卫生建设,即使在受到挫折的时候,也从未间断过。

粉碎“四人帮”以后,有的同志曾对城市支援农村的问题产生过怀疑,认为城市医务人员下乡是“左”的路线的产物,今后城市医院没有必要下乡了。针对这种情况,医院党委组织大家学习了党的有关方针政策,特别是党的十一届三中全会以后,通过认真学习三中全会以来的路线、方针和政策,总结了过去的经验教训,划清了坚持支援农村这个正确方向与具体执行中所发生的缺点错误的界限,把党的方针政策同“四人帮”的“左”的路线加以区别,把该不该坚持支援农村这个方向问题同具体工作中的缺点错误加以区别。这样做的结果,澄清了是非,消除了“左”的影响,纠正了不切实际的做法,坚持实

事求是,讲求实效,工作更加扎扎实实,使城乡挂钩、支援农村卫生事业建设的工作走上了健康发展的道路。

天津口腔医院帮助 农村医院培训口腔专业人才 建设口腔医疗网点的经验值得推广*

1982年6月12日

农村的牙病很多,对农民的健康影响很大,并严重影响生产。广大农村俗有“牙痛不算病,痛起要人命”之说,流传甚广。人们迫切地要求防治各种牙病,农村实行生产责任制以后,随着生活水平的提高,这种要求更加迫切。而牙病防治工作在广大农村基本上仍属空白,一无牙科医生,二无镶牙技师(士),三无口腔科网点,即使像天津这样的大城市的郊县也并不例外。据几年前调查,武清县有63万人口,全县只有口腔专业人员2人。宁河县28万多人口,只有口腔专业人员6人,在天津市所属5个县来说,算是口腔科技人员最多的一个县。由于缺少口腔防治网点,农民治牙、镶牙非常困难。这种情况,给了游医和不合格的镶牙医生可乘之机,他们到处兜揽生意,乱拔乱治,赚钱很多,坑人不少。

天津口腔医院是一所技术力量比较雄厚、技术水平较高的口腔专科医院。这个医院虽然设在大城市,但多年来却一直放眼农村,胸怀农民,把农民看病难的问题时刻挂在心上,把农村口腔科防治网点的建设当作自己应尽的义务,立志要填补农村口腔医学的空白,为开展农村口腔疾病的防治工作贡献自己的一份力量。该院年近七旬的老院长、著名口腔科专家吴廷春认为,能不能坚持这样做,“是对农民的感情问题”,是口腔医学能不能为大多数人谋利益的问题。

* 这是一篇调查报告,原载《医院管理》1982年。