

山西省世界银行贷款中国农村基本卫生服务项目/英国国际发展部赠款项目资助

农村卫生政策应用研究课题系列丛书

山西农村 公共卫生发展 研究

SHAN XI NONG CUN GONG GONG
WEI SHENG FA ZHAN YAN JIU

景世民 陈红爱 张文丽 等著

 中国社会出版社
China Society Press

山西省世界银行贷款中国农村基本卫生服务项目/英国国际发展部赠款项目资助
农村卫生政策应用研究课题系列丛书

山西农村 公共卫生发展 研究

SHAN XI NONG CUN GONG GONG
WEI SHENG FA ZHAN YAN JIU

景世民 陈红爱 张文丽 等著



中国社会出版社
China Society Press

图书在版编目 (CIP) 数据

山西农村公共卫生发展研究/景世民, 陈红爱, 张文丽等著. —北京: 中国
社会出版社, 2007. 6

(农村卫生政策应用研究课题系列/李书凯主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1738 - 8

I. 山… II. ①景… ②陈… ③张… III. 农村卫生: 公共卫生—
发展—研究—山西省 IV. R127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 070005 号

书 名: 山西农村公共卫生发展研究
著 者: 景世民 陈红爱 张文丽等
丛 书 主 编: 李书凯
责 任 编 辑: 李春园

出 版 发 行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通 联 方 法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电话: (010)66051698 电传: (010)66051713
邮 购 部: (010) 66060275
经 销: 各地新华书店

印 刷 装 订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm × 230mm 16 开
印 张: 16. 25
字 数: 260 千字
版 次: 2007 年 6 月第 1 版
印 次: 2007 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 25. 00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

总 前 言

“世界银行贷款加强中国农村贫困地区基本卫生服务项目”，是我国政府与世界银行合作开展的第八个卫生贷款项目（以下简称“卫生八项目”），项目周期从1998年10月至2007年6月，覆盖我国中西部10个省、市、自治区的97个贫困县。项目致力于加强中国农村贫困地区卫生服务的提供能力，提高农村居民对卫生服务的利用水平，保证当地居民获得基本医疗卫生保健服务，从而实现健康改善及其可持续发展。项目内容包括：卫生资源规划、乡镇卫生院建设、管理信息系统、改善卫生服务、实施合作医疗、进行医疗救助等。1999年7月，英国国际发展部（DFID）作为该项目的重要合作伙伴，提供赠款设立了卫生八支持性项目。

山西省作为卫生八项目省，总投资9754万元，其中世行贷款5983万元，地方配套2957万元，英国赠款814万元。项目覆盖天镇、广灵、陵川、沁水、武乡、平顺、沁县、榆社、左权、和顺、娄烦11个贫困县的188个乡镇，惠及200万农村人口。项目实施以来，完成了103个乡镇卫生院的业务用房建设，为乡镇卫生院装备医疗设备近三万（台件），积极开展县级卫生资源规划，有效地改善了农村卫生资源配置状况，进行了农村卫生管理体制和卫生机构运行机制的改革，有效地推动了农村卫生服务质量的改进，开展了妇幼保健、结核病控制、白内障治疗以及碘缺乏病控制等疾病干预活动，对农村合作医疗和特困人口医疗救助进行了积极的探索。

2002年10月，中共中央、国务院《关于进一步加强农村卫生工作的决定》颁布后，给农村卫生工作带来了前所未有的发展机遇。但在农村一些领域，关于卫生改革的理论和政策上仍存有争议，在实践中也摇摆不定。为了有效促进我省农村卫生的改革与发展，2004年5月，山西省卫生厅外资项目办公室决定利用英国赠款资金，以“跳出卫生看卫生”，从多种视角观察和研究农村卫生政策及其适用性为宗旨，面向山西省所有的省级卫生事业单位、高等院校和科研机构等，招标确立了7个应用性研究课题。分别是：“从山西省情出发加强农村卫生工作的政策创新问题研究”、“山西农村公共卫生建设现状、问题与对策”、“新型农村合作医疗的管理实施以及可持续发展”、“农

村卫生投资政策及可持续发展”、“农村特困人口医疗救助的管理实施以及可持续发展研究”、“农村乡镇卫生院改革规范化及法律适用研究”、“结核病DOTS项目在实际操作中的盲区研究”等。这些课题从社会、政策、法律、经济、管理、财政、卫生等多角度，对农村卫生工作及其政策进行研究。

经过两年的研究，课题取得了多项成果。有些成果经国内权威杂志刊登后，在学术界引起较大反响，对相关政策的制定也产生了积极影响。为了使各项研究成果广泛得到应用，我们将其中6个课题成果出版，形成系列丛书。希望它能成为各级农村卫生事业研究者与管理者的有益参考，在山西乃至全国的农村卫生改革实践中发挥积极作用。

在课题的整个研究过程中，卫生部国外贷款办公室刘运国副主任对课题的管理与实施提出了许多具体建议；课题专家组组长梁中堂教授和专家组其他成员，在课题评审和实施过程中，提供了大量的指导意见；各课题负责人及其研究小组成员，在两年的研究过程中付出了艰辛的劳动。在此一并致以诚挚的谢意。最后，要特别感谢英国国际发展部，为课题研究和著作出版提供了资助。

编委会
2006年12月

Foreword

The Eighth Health Loan Project—Advancing the Essential Health Service in Poverty – stricken Rural Areas in China (Hereinafter referred to as “Health VIII Project”) is jointly launched and developed by Chinese government and World Bank. The cycle of Health VIII Project is from October 1998 to June 2007. Health VIII Project has covered 97 poverty – stricken counties in 10 cities, provinces and autonomous regions in Central and West China. The targets of Health VIII Project are to strengthen and improve the health service in the poverty – stricken rural areas in China, to improve the rural residents’ health service utilization level and to ensure that the local residents enjoy the essential medical and health care services so as to realize the health improvement and its sustainable development. The contents of Health VIII Project include: Health Resources Planning, Rural Clinic Construction, Information Management System, Improvement of Health Service, Implementation of Cooperative Medical Services, Medical Assistance and so on. In July 1997, Health VIII Supportive Project has been established by utilizing the grant of Department For International Development (DFID), the important cooperation partner of Health VIII Project.

The total investment of Health VIII Project in Shanxi Province is 97.54 million RMB Yuan, including World Bank Loan: 59.83 million RMB Yuan, local counterpart funding: 29.57 million RMB Yuan and British grant 8.14 million RMB Yuan. Health VIII Project Shanxi has covered 188 towns in 11 poverty – stricken counties, including Tianzhen, Guangling, Lingchuan, Qinshui, Wuxiang, Pingshun, Qin County, Yushe, Zuoquan, Heshun and Loufan County, and benefited 2 million rural populations. Since the implementation of Health VIII Project, the total of 103 rural clinics have been established, 30,000 sets of medical instruments have been purchased and distributed to the rural clinics, the county – level health resources planning has been actively launched, the allocation of the rural health resources has been efficiently improved, the rural health management system and health operation mechanism have been reformed, the rural health service quality has been efficiently pro-

moted and improved, the related activities, including maternal and child health care, tuberculosis prevention and control, cataract treatment and iodine deficiency disease prevention and control intervention activities have been launched, the exploration for the rural cooperative medical service and medical assistance among poverty-stricken populations have been actively launched.

In October 2002, CPC Central Committee and State Council of the People's Republic of China have promulgated *The Decision on Advancing Rural Health Service*, which has brought about the unprecedented development opportunity for rural health service. However, the arguments on some theories and policies of rural health reform and development still exist. In May 2004, by utilizing Britain grant, guided by the principle of observing and researching the rural health policy and its application through different perspectives, and in order to efficiently promote the reform and development of rural health service in Shanxi Province, Foreign Loan Office, Shanxi Public Health Department has selected and established 7 research subjects through bidding among all the provincial - level health institutions, universities and scientific research institutes. These 7 research subjects are: "Policy Innovation Research on Advancing Rural Health Services in Accordance with Shanxi's Actual Conditions", "The Present Status, Problems and Countermeasures of Rural Public Health Construction in Shanxi Province", "Management, Implementation and Sustainable Development of New - type Rural Cooperative Medical Service", "Rural Health Investment Policy and Sustainable Development", "Management, Implementation and Sustainable Development Research on Medical Assistance Among Poverty - stricken Rural Populations", "Reform and Applicable Law Research on Rural Clinics" and "Research on Neglected Aspects in Practical Operation of Tuberculosis DOTS Project". The above - mentioned 7 research subjects have made the researches on the rural health service and its policy from the perspectives of society, policy, laws, economy, management, finance and public health.

After 2 years' research, the 7 research subjects have been made great achievements. Some research achievements have been published in the authorized magazines and have awakened the responses in academic circles, which have played a key role in formulating the related policies. In order to widely apply the research achievements, 6 of the research subjects have been published (series books). We hope that those books shall provide the valuable references to the rural health service researchers and management staffs and shall play an active role in the rural health re-

form in Shanxi Province and China.

We sincerely appreciate Mr. Liu Yunguo, Deputy Director of Foreign Loan Office, MOH, who has raised many valuable and concrete suggestions regarding the management and implementation of these research subjects during the whole research period, Professor Liang Zhongtang, the Chief of Subject Expert Group and the other members of Subject Expert Group, who have made a great number of guidance suggestions to the research subjects during the subject evaluation and implementation period, and the members of the research groups who have made great efforts during 2 - year research period. We would also like to sincerely appreciate DFID who has sponsored the research subjects and book publication.

Editorial Board
December 2006

前言

公共卫生的核心是公众的健康问题。预防为主是我国的基本卫生政策,公共卫生是社会抵御疾病风险,保障公众健康的重要组成部分。公共卫生功能弱化则必然成为公共卫生突发性事件和灾难的直接原因。公共卫生安全是国家安全的重要组成部分,与国防安全、金融安全、信息安全同等重要。

建国以来,我国公共卫生取得的巨大成就令世界瞩目,尤其是我国以占世界卫生总费用的2%基本解决了占世界人口25%的健康问题,成为许多国家的榜样。改革开放后,随着我国经济和社会的快速发展,公共卫生事业所处的经济环境、体制环境和社会环境都发生了巨大的变化,传统的公共卫生服务体系受到极大挑战,尤其农村公共卫生体系建设存在着公共卫生筹资机制不完善、政府对公共卫生投入不足且投入结构不合理;农村公共卫生服务表现为农村公共卫生资源数量较少、质量不高和筹资困难,这些将会对全社会公共安全形成严重威胁。

2003年SARS之后,全国的注意力投向了公共卫生,疫情的出现改变了中国和中国人。认识到其能力建设的强弱直接影响着社会持续发展的进程、国家的兴衰与文明的进步,政府开始重视疾病预防体系和公共卫生体系的能力建设,已初见成效。但是,政府如何遵循城乡统筹发展的原则配置农村公共卫生资源,明确政府在农村公共卫生方面的职责、实施范围和方式,改善农村公共卫生服务的可及性和公平性,有待进一步深入研究。

《山西农村公共卫生发展》课题组通过实地调研、问卷调查、文献分析、与有关人员沟通交流等多种方式,对山西农村公共卫生建设状况有了较为全面的把握与认识。在对全省农村公共卫生现状、问题与对策全面分析研究的基础上,还结合山西的经济社会发展状况、产业结构、自然地理条件等方面的实际情况,从山西公共卫生工作面临的特殊形势与发展趋势、推进公共卫生事业持续发展的关键问题、对山西农村公共卫生几项重点工作的总结与剖析几个环节,对公共卫生的供给与筹资问题、山西重化工业发展与农村环境污染问题、地方病防治问题、降低人口出生缺陷高发率的卫生干预问题、健康教育与妇幼保健等问题进行了专题研究,形成了今日

展现在大家面前的这些研究成果。

经过两年多来的课题研究工作，课题组对山西省农村公共卫生有了许多认识与体会。现将这些粗浅的看法拿出来与大家共同交流，希望引起关心这个问题的社会各界共同来研究、思考，为推进山西农村公共卫生事业的健康持续发展出力献策。

一、加强农村公共卫生建设是实现社会和谐的重要篇章

党中央在“十一五”规划的建议中提出要按照构建民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会的要求，正确处理新形势下人民内部矛盾，认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。公共卫生问题正是切实关系广大人民群众根本利益，影响和谐社会建设的重要问题之一。仅看一下山西省新生儿出生缺陷的高发生率、地方病侵害人口的大面积率、农村环境污染对群众健康的威胁程度等，就会认识到，加强农村公共卫生是保护农村劳动力、振兴农业经济的客观要求；是保护农民健康、促进农村群众生活宽裕奔小康、统筹城乡经济社会全面协调发展的重要措施，是提高农村文明程度、提高全省人民素质的重要途径，是实现社会和谐的重要篇章。

二、农村公共卫生建设是涉及到方方面面的系统工程

提到农村公共卫生建设，似乎就是卫生部门的事情，实际上仅靠卫生部门一家的力量是远远不够的。仅从地方病防治一项工作来说，就涉及到发展改革委、财政、水利、农业、工商、盐业、教育、环保、广电等诸多部门，哪个部门工作不到位，整体工作成效就会大打折扣。当然，不仅地方病是这样，其余所有公共卫生范围内的工作都有这种涉及面宽的特点。只有多部门分工合作，协同作战，才能推进农村公共卫生事业的健康发展。因此，既要树立公共卫生“大家管”的理念，也要建立公共卫生“大家管”的运行机制，在妇幼保健、爱国卫生、健康教育等多项工作中都要建立“协同作战”的制度与机制，明确界定各个相关部门的职责任务，既要达到共同作战的目的，又要防止相互争利与推责。

三、重视公共卫生建设要落在实处

加强公共卫生建设重点的重点资金投入，否则一切政策措施都会落空。现实中没有哪一个地方政府的领导会说自己不重视公共卫生，但是到各县、市去看看疾控中心、妇幼保健院、乡（镇）卫生院的房屋、设施如何，去问

问公共卫生工作从业人员的工资收入如何,去了解一下承担卫生防疫工作的乡村医生每个月60元的补助落实了没有,就可以知道当地的领导是不是真的重视公共卫生了。公共卫生“养兵千日用兵一时”的特点决定了公共卫生的投入绝不能“财神跟着瘟神走”,不能让卫生部门凭借与政府领导的关系去“化缘”,必须建立法制化、制度化、规范化的投资机制,保障公共卫生部门的良性运转。不能“逼”着卫生防疫机构把主要精力用于开展门诊、住院等有偿服务,以卫生监督的名义靠罚款收入度日,让乡村医生靠良心与责任心长期为公共卫生工作尽义务,必须保障公共卫生机构的正常运转与从业人员无后顾之忧,从而还公共卫生机构“公益组织”的本来面目。

四、公共卫生人员要实现专业化

公共卫生工作不是橡皮泥,任何人都可以捏两下。公共卫生工作是由多项涉及面宽、业务性强的工作构成,其从业人员首先要求必须是系统受过某方面专业训练的人员。但是实际状况却不容乐观。例如在全省村一级医疗单位的从业人员中,本科学历者仅占0.2%,大专学历者占3%,中专学历者占18.8%,无专业学历者高达78%。在目前体制下,乡村医生都担负着疾病预防、健康教育、疫情调查与报告等公共卫生工作的基本职能,仅仅具备会打针输液,能诊治小伤小病是不能够有效履行这些职责的。县、乡(镇)公共卫生机构从业人员同样也存在这一问题,需要引起管理部门高度重视并采取有效措施切实加以解决。

五、各项公共卫生法规、条例、政策要衔接配套

一项有关公共卫生工作的法规、条例、政策能否得到执行,必须要和已有的政策法规体系相衔接,或者有配套落实措施,否则就达不到预期目的。例如国家颁布的《疫苗流通和预防接种管理条例》在现实中很难落实,致使预防接种工作在一些地方有滑坡的危险。因为《条例》要求2005年6月1日后,计划免疫接种的5苗一律免收疫苗费,还明确规定不许收劳务费。此前负责这项工作的乡村医生之所以愿意承担这项工作,就是因为可以收一点劳务费,虽然收入低,但是可以保障他们有一部分固定收入,从而维持这项工作。国家出台《条例》的目的是进一步促进与规范计划免疫工作,但是由于其他政策不配套,国家又没有专项投入,疫苗的运输费与接种耗材等费用皆无来源,如果乡村医生从事这项工作不能从其他渠道得到应有的补偿,一些贫困地区计划免疫工作将面临无人承担的危险。由此可见,有关部门在出台政策法规前必须到实际部门进行广泛的调查研究,

将配套落实问题一并考虑在内，以达到预期的目的。

六、公共卫生与医疗关系如何协调

据专家估算，预防投入 1 可以产出 126，即在预防上投入 1 元钱就可以在看病上少花 126 元。但是这是从政府财政和群众角度而言，对于市场化的医疗机构来说，就意味着要少收入 126 元钱。在目前的疾病医疗与公共卫生不分家的体制下，必然会诱导拥有双重身份与职责的卫生部门、工作人员有意无意地重视医疗而忽视预防。如何从体制、机制上解决这一矛盾，既是我们课题组研究的一个问题，同时也是希望引起有关部门关注并认真对待的一个问题，因为要解决它需要从国家层面统筹考虑。

以上几点既有我们的认识与体会，也有我们认为需要深入研究尽快解决的一些难点问题，把它们提出来，希望各个层面有关的专家学者、政府官员都来出主意、想办法、快行动，相信山西农村公共卫生工作会有一个全新的面貌。

编 者

2007 年 3 月 16 日

目
录

Contents

第一章 山西农村公共卫生发展现状研究及对策

- 一、山西农村公共卫生发展现状 /1
- 二、山西农村公共卫生存在的困难及原因分析 /7
- 三、山西农村公共卫生面临的新形势 /17
- 四、进一步加强农村公共卫生建设的对策建议 / 18

第二章 山西农村地方病防治问题研究

- 一、山西农村地方病发病原因 / 24
- 二、山西农村地方病种类与分布 /25
- 三、地方病防治措施与成效 /31
- 四、防治工作存在的问题 /36
- 五、改进对策 / 38

第三章 工业化进程中环境对农民健康影响研究

- 一、工业化、环境污染与人体健康 /41

- 二、山西农村环境污染与农民身体健康 /43
- 三、工业卫生与农民工职业病 /48
- 四、防治农村环境污染与保护农民工职业安全的
对策与建议 / 50

第四章 山西农村健康教育现状分析

- 一、健康教育在农村卫生工作中的意义与地位 /52
- 二、农村健康教育取得明显成效 /54
- 三、农村健康教育面临的问题 /55
- 四、美国健康教育分析 / 57
- 五、对策与建议 / 60

第五章 山西农村公共卫生建设状况调研报告

- 一、调查地区公共卫生资源配置状况及其提供
服务能力 / 66
- 二、山西农村公共卫生服务供给状况 /72
- 三、农村公共卫生建设存在的问题 /76
- 四、加快农村公共卫生体制建设的对策建议 / 80

第六章 山西农村公共卫生服务状况问卷调查结果分析

- 一、样本群的社会、经济与人口特征 / 85
- 二、农村公共卫生服务的可及性分析 /88
- 三、农村公共卫生服务的评价 /91
- 四、总结与结论 / 103

第七章 山西省农村公共卫生服务项目成本测算研究

- 一、农村公共卫生服务项目的范围 / 105
- 二、农村公共卫生服务项目成本核算 /107
- 三、结论和建议 /110

第八章 国外公共卫生体制的特点及启示

- 一、全球公共卫生发展概况 / 111

- 二、各国公共卫生体制及特点 /118
- 三、国外公共卫生经验对我国的启示 /130

第九章 我国农村公共卫生问题的思考

- 一、发展公共卫生事业的意义 / 140
- 二、政府在公共卫生领域的作用 /140
- 三、在公共卫生事业中政府职能缺位 /141
- 四、国外公共卫生服务管理经验 / 145
- 五、公共卫生事业发展的建议 / 147

第十章 农村公共卫生供给与筹资问题

- 一、农村公共卫生供给与筹资现状 /151
- 二、公共卫生的属性 /155
- 三、商品的供给与筹资方式 / 157
- 四、农村公共卫生的筹资问题 / 157
- 五、农村公共卫生的供给分析 / 160
- 六、促进农村公共卫生供给的政策 /166

第十一章 构建山西突发公共卫生事件的应急机制和重大疾病的预防控制体系

- 一、构建突发公共卫生事件的应急机制和重大疾病的预防控制体系的必要性 /170
- 二、公共卫生事件的定义及其特征 /174
- 三、构建突发公共卫生事件的应急机制和重大疾病的预防控制体系急需解决的问题 / 175
- 四、国外突发公共卫生事件应急机制介绍 / 177
- 五、建立突发公共卫生事件应急机制和重大疾病预防控制体系应具备的结构和功能特点 / 180
- 六、构建突发公共卫生事件的应急机制和重大疾病的预防控制体系 / 183

七、完善突发公共卫生事件应急机制和重大疾病
预防控制体系的对策 / 188

第十二章 改革和完善农村公共卫生体系的思考

- 一、农村公共卫生体系现状 /200
- 二、造成农村公共卫生现状的根源 /203
- 三、改革和完善农村公共卫生体系的思路 / 207
- 四、改革和完善农村公共卫生体系的建议 / 210

第十三章 发展农村卫生事业与构建和谐社会的意义

- 一、发展农村卫生事业对构建和谐社会的意义 /217
- 二、我国农村卫生事业的现状及问题 /219
- 三、发展农村卫生事业促进和谐社会的基本思路 / 221

附录一： 控制出生缺陷，提高出生人口素质

附录二： 山西农村公共卫生及新型合作医疗问卷调查表

第一章 山西农村公共卫生发展 现状研究及对策

我国是一个有9亿人口在农村的农业大国,只有农村经济、社会的稳定发展,才会推动国民经济和社会的稳定发展,因此,为广大的农村人口提供公平的公共卫生服务,是国家一项重要的发展目标。但是,由于我国农村面积大、人口多、基础差、底子薄,长期以来农村卫生工作始终是一薄弱环节,已经成为农村全面发展的桎梏和全面建设小康社会的主要障碍。山西是中部地区的一个经济欠发达的省份,农村人口占全省人口总数的2/3,农村公共卫生状况更是令人堪忧。近年来,党和国家高度重视“三农”问题,特别是党的十六大以后,把全面建设小康社会的重点放在农村,采取一系列有效举措,促进农民增收,减轻农民负担,改善农民生活条件,促进农村全面发展。山西的农村公共卫生事业,应当抓住发展的良机,树立“以人为本”的发展理念,使广大农民真正实现“有病早治、无病早防、病有所医、弱有所助”,共同建设和谐平安的新山西。

一、山西农村公共卫生发展现状

农村公共卫生状况是指农村的防疫、医疗、保健和公共环境保护等各方面状况的总和。新中国成立后,在党和政府的领导下,山西农村公共卫生建设取得了很大的成就。三级医疗保健网逐步建立,农村卫生组织逐步健全;公共卫生基础设施建设成效明显,农村卫生条件有所改善;疾病预防控制取得进展,农村卫生服务得到加强;地方病患率明显下降,病区人民健康水平不断提高;妇幼保健工作成绩显著,农村妇女儿童健康水平稳步提高;爱国卫生运动深入开展,农村卫生环境初步改观;新型合作医疗试点积极推进,农民健康保障进一步提升。

1. 三级医疗保健网逐步建立,农村卫生组织逐步健全

新中国成立后,党和政府高度重视农村卫生工作,一方面拨出一定经费充实与扩建县诊疗所、卫生所,将其扩建为县卫生院与重点集镇卫生所;另一方面按照“自愿两利”的原则,积极发动分散在乡村的自由开业或单独行