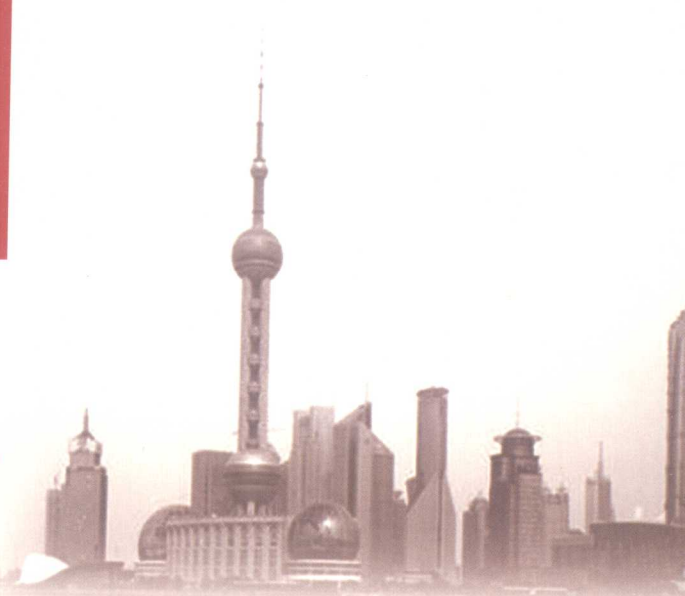


SHANGHAISHI
KEJIAODANGWEIXITONG
JINIANGAIGEKAI FANG
30ZHOUNIAN
XILIECONGSHU

上海市科教党委系统
纪念改革开放30周年系列丛书
卫生卷

王龙兴 徐建光◎主编



探索

卫生发展之路

Tansuo Weisheng Fazhan zhi Lu

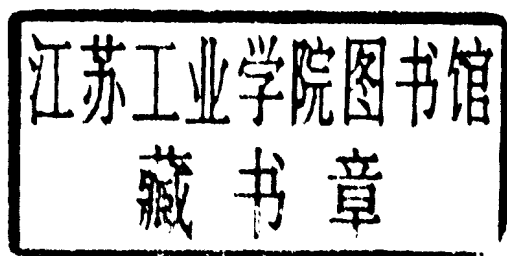
改革开放30年来，上海科技、教育、卫生、体育、人口计划生育、知识产权事业发展历程的回望，发展成就的展示，发展经验的凝思，发展远景的前瞻。

 文匯出版社

上海市科教党委系统纪念改革开放 30 周年系列丛书·卫生卷

探索卫生发展之路

主编 王龙兴 徐建光



 文雁出版社

图书在版编目(CIP)数据

探索卫生发展之路 / 王龙兴 徐建光主编. —上海:
文汇出版社, 2008. 12

(上海市科教党委系统纪念改革开放 30 周年系列丛书)

ISBN 978-7-80741-469-8

I. 探… II. 王… III. 卫生工作—成就—上海市 IV.
R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 196790 号

上海市科教党委系统纪念改革开放 30 周年系列丛书·卫生卷

探索卫生发展之路

主 编 / 王龙兴 徐建光

责任编辑 / 黄 勇

封面装帧 / 周夏萍

出版发行 / 文汇出版社

上海市威海路 755 号

(邮政编码 200041)

经 销 / 全国新华书店

照 排 / 南京展望文化发展有限公司

印刷装订 / 上海市北印刷(集团)有限公司

版 次 / 2008 年 12 月第 1 版

印 次 / 2008 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 720×960 1/16

字 数 / 350 千

印 张 / 24

ISBN 978-7-80741-469-8

定 价 / 68.00 元

《探索卫生发展之路》

编委会

主 编 王龙兴 徐建光

编 委 韩慰军 黄 红 夏 毅

李卫平 李忠阳 王磐石

编写组 吕欣欣 宋国梵 付 晨 艾晓金 晏 波

陈 昕 吴凌放 王小丽 林晓燕 陈 颖

序言

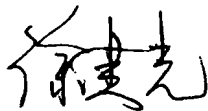
1978年,党的十一届三中全会召开后,改革开放的伟大战略犹如平地春雷,惊醒了沉睡的中国大地,开启了中国面向世界、海纳百川、波澜壮阔的历史征程。30年来,在上海市委、市政府的正确领导下,在改革开放政策的指引下,上海卫生系统广大干部职工坚持解放思想、改革创新的思路和理念,把握为人民健康服务的方向,遵循卫生发展的内在规律,加大卫生改革力度,着力改善民生,促进社会公平,把维护好、实现好、发展好最广大人民群众的健康权益作为医药卫生工作的出发点和落脚点,努力解决和改善人民群众“看病难、看病贵”等最直接、最关心、最现实的问题,切实推进了上海卫生事业的进步和发展。

乘着改革开放的东风,上海卫生工作在重大疾病防治、公共卫生体系建设、社区卫生和农村卫生、医疗质量管理、医学科研和人才队伍建设等方面取得了显著进展,卫生事业的综合实力明显增强,人民群众的健康水平显著提高。据统计,1978—2007年间,全市户籍人口平均期望寿命从64.05岁上升到81.08岁,孕产妇死亡率由21.85/10万下降到6.68/10万(按常住人口统计为12.67/10万),婴儿死亡率由15.50‰下降到3.00‰(按常住人口统计为5.73‰),平均期望寿命、婴儿死亡率、孕产妇死亡率等主要健康指标继续走在全国前列,保持在发达国家和地区的平均水平。

站在中国改革开放30年的历史节点上,回眸上海卫生事业的发展历程,系统总结所取得的成果经验,展望上海卫生事业发展新蓝图,对我们进一步明确目标、担当责任、深化改革、再创辉煌,无疑是十分必要的。上海卫生系统应当进一步深入学习贯彻党的十七大精神,坚持以科学发展观为指导,进一步加强和深化医药卫生体制改革,努力按照党的十七大报告提出的人人享有基本医疗

卫生服务的目标,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,为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务,促进人民群众健康水平不断提高和生活质量不断改善,走出一条具有时代特征、中国特色和上海特点的卫生事业可持续发展之路,谱写上海卫生事业进一步前进新的历史篇章。

由中共上海市卫生局委员会、上海市卫生局组织编撰的《探索卫生发展之路》一书,不仅生动、翔实地记录了上海卫生系统改革开放30年发展的轨迹和取得的成就,更重要的是将对上海卫生系统未来的改革与发展提供经验和借鉴,对上海卫生系统广大干部职工进一步贯彻落实党的十七大精神,学习实践科学发展观,推动上海卫生事业发展进程,将发挥“存史、资政、育人”的作用,受益匪浅。



二〇〇八年十二月

序言 1

第一章 卫生改革

一、深入开展医疗服务价格体系改革 3

二、创新卫生人事人才工作 6

三、卫生行政管理体制改革大事记..... 12

四、加强卫生应急体系建设,提升应急处置能力 16

第二章 公共卫生

一、加强疾病预防控制,确保一方平安 25

二、全面提高出生人口素质,保障母婴健康 41

三、实施公共卫生体系建设,维护社会稳定 49

四、加强疾病预防健康教育,提高卫生保健意识 55

第三章 医疗服务

一、构筑公立医疗机构网络,完善医疗服务体系 63

二、规范发展民营医疗机构,完善医疗服务多元体系	68
三、推进医疗急救体系建设,提高院前急救水平	74
四、加强血液管理工作,确保临床用血和血液安全	81
五、加强医疗服务要素准入管理,规范医疗服务秩序	86
六、加强医疗护理质量管理,确保人民群众医疗安全	94

第四章 中医药事业

一、发展中医医疗服务,提高人民健康水平	107
二、加强中医药人才培养,继承发扬中医药特色	120
三、开展中医药科研工作,提升中医药科学技术水平	123
四、拓展中医药国际合作与交流,弘扬民族传统文化	126

第五章 基层卫生

一、切实推进社区(郊区)卫生服务,完善基本医疗卫生制度	133
二、开展合作医疗工作,提高农村医疗卫生水平	151

第六章 卫生科研和教育

一、推进医学教育工作,提升卫生人才水平	165
二、加强学科人才建设,促进卫生事业可持续发展	172
三、深入开展卫生科学研究,科研成就硕果累累	188

第七章 卫生法制建设和卫生监督

- 一、加强卫生法制建设,为人民健康保驾护航 213
- 二、全面加强卫生监督工作,推进卫生事业健康发展 231

第八章 卫生国内外交流

- 一、开展国际交流合作,提高卫生事业国际化水平 253
- 二、开展国内对口支援,提高受援地区医疗卫生水平 261

第九章 爱国卫生和健康城市工作

- 一、完善爱国卫生工作机构建设 273
- 二、加强除害灭病工作,防控传染病发生 273
- 三、开展改水改厕和生活垃圾处置工作,根本改善农村卫生状况
..... 275
- 四、持续开展血防工作,巩固消灭血吸虫病的成果 278
- 五、以城乡卫生创建为抓手,推进卫生基础建设 279
- 六、开展建设健康城市行动,促进全民健康 280
- 七、加强健康教育,推广健康理念 282

第十章 干部保健工作

- 一、干部保健硬件建设初具规模,趋向合理化、高端化、信息化 287
- 二、干部保健软件建设注重细节,体现规范化、标准化、人性化 291

三、医疗保障人数逐年增加、范围不断扩大、任务日益繁重	296
----------------------------------	-----

第十一章 精神文明建设和政风行风建设

一、深化精神文明建设,增强卫生系统服务效能	301
二、加强政风行风建设,树立卫生系统优良形象	313

第十二章 党群工作

一、加强党的建设,确保和谐发展	329
二、加强工会组织建设,切实保障职工权益	338
三、发挥团组织作用,促进医务青年成长	348

大事记	357
-----------	-----

后记	370
----------	-----

第一章

卫生改革

不断改革创新是上海卫生事业发展前进的不懈动力。改革开放 30 年来,上海卫生系统在变革中发展,在改革中奋进,不断探索、推进和深化本市医药卫生体制改革,推出了上海医疗服务的价格体系改革、卫生行政体制改革、创新卫生人事人才工作、突发公共卫生事件应急体系建设等一系列卓有成效的改革举措,适应了新形势的发展要求,为上海向亚洲一流的医疗中心城市迈进作出了积极贡献。

一、深入开展医疗服务价格体系改革

我国医院长期以来实行的是财政补贴和经营补贴相结合的复式补偿模式,在这种集中的计划经济体制下,改革开放前的相当长一段时间内,由于国家财政补贴不足,医院收费标准过低,使医院经营状况恶化,群众“看病难、住院难”的矛盾十分突出,医院难以自我发展。1978年以后,上海医疗服务价格改革调整取得了一定的成效,使各级医疗机构逐步形成了自我发展的良性循环机制。

(一) 医疗服务价格体系的初步改革

1979年11月,上海市卫生局会同上海市财政局、上海市劳动局联合下发了《关于卫生系统扩大加强经济管理试点单位的通知》,对医疗单位提出了“要按经济规律办事,加强经济管理,讲究经济效益”的要求和试行“全额管理、定额补助、结余留用”的制度,使医院在立足本单位节约挖潜,提高工作效率上迈开了第一步。上海在随后的医疗服务价格体系改革中,先后进行了4次较大的医疗收费调整改革。

1982年10月,经国务院批准,率先在上海实行了病人公费劳保与自费“两种收费”的办法,即对公费、劳保医疗实行当时认为的不含工资的成本收费,对自费病人仍按原标准收费(半费)。这一调整的成功,迈开了医疗服务价格体系改革的第一步,也为进一步改革医疗服务价格体系取得了有益的经验。

1987年6月,调整了各级医疗机构的3项收费标准,即住院费、治疗费和手术材料费。

1990年11月,一面调高化验、挂号等收费标准,一面降低CT、核磁共振等特殊检查收费标准,同时对卫生防疫、妇幼保健、药品检验方面的各项检验、监测、监督和咨询等工作实施了有偿服务,使医疗服务价格体系迈进了一大步。

1992年8月,全市实行了两种医疗收费制度并轨,即将两种收费标准改为一种收费标准,并对本市60岁以上无正当收入的老人、18岁以下的青少年和儿

童实行减半收费,即统一了公费、劳保和自费病人收费标准,全年净增收入8 000万元,改变了医院收支不平衡的状况,改善了医疗设施。

(二) 探索开展多层次服务的医疗收费改革

1992年,上海开展了多层次服务的医疗收费改革试点工作,进行了5个方面的探索:一是结合医院的等级评审,试行按等级收费,从1992年12月21日起,评上甲、乙等7家医院可有一定程度地提高其床位费、护理费、手术费和挂号费的收费标准;二是支持13家市、区(县)妇幼保健院调整改设546张母婴同室床位,以及家庭式分娩、康乐待产等多层次服务项目,适当提高了收费标准;三是根据专家门诊供不应求的状况,适当放开专家门诊每周半天的时间限制;四是选择一家市级综合医院划出15%左右的门诊和病床开设高等级服务,高级门诊和病房配备了较好的服务设施,诊疗医师均为副主任以上的高级医技人员,医疗收费标准略高于成本的医疗收费;五是部分二、三级医院开展“点名手术”、“特殊护理”等改革试点,一些美容项目收费适当提高。1992年,通过医疗价格体系改革,医院医疗劳务收入略有增加,全市地方政府所属医院(不含部属、企业、部队医院)收入29.04亿元,经分析药品收入占61.40%,财政拨款占8.74%,医疗收费占29.86%。

1993年起,多层次医疗服务得到拓宽,全市有相当部分医院开设“点名手术”,25家医院开设了妇产科母婴同室病房。“家庭化分娩”、“特殊服务”、“特约门诊”、“疑难杂症会诊中心”等多层次医疗服务,在各医院得到了进一步扩展和完善。根据“有升有降,结构合理”的指导原则,1993年5月,全市范围内调高了手术、床位和治疗收费标准,手术费比原来提高2倍,床位费分别提高50%和100%,治疗费提高1倍。

(三) 实施“总量控制,结构调整”的重大改革

进入90年代的四年中,上海医疗费用年增长率高达31.8%,超出这一时期

GNP 增长率 12.6 个百分点、企业职工人均工资增长率 14.6 个百分点和农民人均增长率 21.3 个百分点,医疗费用的过快增长明显超越了上海经济发展速度。同时,由于医疗机构片面追求经济收入行为,以及药品推销商的五花八门的促销手段,致使医院总收入的药品收入比例过大,为总收入的 65%。医疗费用过快增长和药品收入比例过大状况给社会以及医院本身带来了卫生资源过度消耗的非良性循环的后果。

1994 年 7 月 1 日,上海市卫生局经过认真细致周密的反复研究后,在上海市人民政府和市财政、市物价部门的支持下,在全市医疗机构推出了旨在既能有效控制医疗费用过快增长,又能相对保持卫生服务人群有效覆盖的“总量控制、结构调整”的重大改革举措。主要内容为,一是医药费用总量控制指标,并且建立门诊单价与床日单价两项综合考核指标;二是增设和提高部分劳务项目的收费标准,降低 CT 与核磁共振检查收费标准;三是要求各级各类医院按月将医药费用总收入情况报卫生局审核;四是统筹医院诊疗费收入的 10%建立卫生系统人才培养和医学领先专业建设基金。

医疗费用“总量控制、结构调整”重大举措,对于控制医疗费用超值增长的势头以及医院药品收入比例过大状况起到了卓有成效的作用,使政府财政和企业医疗费用负担趋于缓解。纯劳务的门诊、住院诊疗费的增加,使医务人员的劳务实现了零的突破,使医院收入的含金量显著提高,大部分医院出现劳务收支为“平”甚至为“盈”的可喜景象。另外,医院的药品过度消费受到了合理控制,仅 1994 年 7 月至 12 月的半年中,药品费用占总费用的百分率就下降了 7.71 个百分点,约为 57.29%,6 年后的 1999 年,医院总收入中的药品费用下降到 46%。医疗服务价格体系改革的一系列举措,使上海卫生系统社会形象与信誉大为改善,医院经营方向开始合理扭转,医务人员职业道德也逐步从机制上得以规范,营造了重管理讲效益、重学术讲领先的氛围,使卫生系统学科建设有了经济保障,并为随后的医疗保险制度出台提供了接轨基础,推动上海卫生事业走上一条良性循环的发展道路。

二、创新卫生人事人才工作

改革开放 30 年来,随着上海市卫生事业发展与卫生体制改革进程,上海卫生人事人才工作以邓小平理论、三个代表重要思想、科学发展观为指导,坚持“党管人才”、“人才兴医”的方针,围绕各个时期上海卫生事业的改革与发展,加强本市卫生系统人事人才工作的战略规划和宏观指导,积极探索、推进和深化本市卫生系统干部人事制度改革,上海市卫生人事人才管理工作从传统的人事行政管理逐步向整体性人才资源开发转变,初步建立了与我国社会主义市场经济体制相适应、与三十年来本市卫生事业改革与发展相协调的卫生人事工作体系,为推进医学发展、增强医疗卫生服务和综合保障能力、提高人民健康水平提供了强大的智力支持和人才保证。

(一) 加强政府宏观管理, 把握人事人才工作方向

上海市卫生系统不断加强政府宏观管理,逐步建立政事职责分开、政府依法监督、单位自主用人、个人自由择业、科学分类管理、配套措施完善的卫生人事人才工作新机制。

1. 加强毕业生分配和就业指导工作,逐步由计划管理向市场配置转变

为满足医疗卫生事业发展的需要,1978 年全国恢复高考制度以后,上海市卫生局加强了毕业生分配的指导和服务工作,切实完成了历年医科类毕业生计划分配任务。1993 年,按照国家关于毕业生由计划分配改为宏观调控、供需见面,双向选择的改革精神,首次启动毕业生就业市场,扩大了学校推荐权、用人单位选择权和毕业生择业自主权,并通过加强医科类毕业生就业指导,逐步实现了从毕业生计划分配向自主择业的转变。

2. 结合政府机构改革和职能转变,逐步清理和下放职能

上海市卫生人事人才工作逐步将人事事务性工作下移,由微观管理转向宏

观管理,由具体操作转向监督调控。本市积极发展卫生人事管理中介组织,1993年成立了上海市卫生人才交流服务中心,成为国内最早成立的专业人力资源社会化服务机构之一。2000年本市首家专业人才市场——卫生人才市场正式独立运作,架起了人才流动的“桥梁”,逐步承担起人才交流与测评、人事代理、人才培养、卫生专业考试评审工作及全科医师规范化培养等职能。

3. 加强卫生人力资源开发的前瞻性管理

上海市卫生系统本着立足长远,统筹规划的原则,使传统人事管理方式逐步向整体性人力资源开发转变。近年来先后编制、实施了上海卫生人力发展“十五”、“十一五”规划,突出了“科教兴市,人才强卫”的发展战略,重点对学科带头人及社区、农村等专业技术人员队伍状况进行数据统计和分析,提出总量不变、结构调整、突出重点,建立人力发展的政府全行业管理和调控机制,力求通过引进、培养等途径,基本实现学科带头人、社区卫生、农村卫生、卫生管理、综合执法监督以及中医药人才队伍建设的总体目标。

4. 加强卫生人事制度改革调研

30年来,上海市卫生系统坚持卫生人事制度改革应用性理论研究,不断营造良好的卫生人事制度改革调研环境,及时把握卫生改革发展大势,积极开展了一系列重要的行业性人事制度研究:1992年完成“上海市卫生事业单位编制管理科学研究”,为卫生事业单位的编制管理逐步走向科学化、规范化、法制化、起到了积极作用;1993年,组织开展“加快医学重点学科人才梯队建设对策研究”,此项研究详尽地反映了上海医学重点学科的分布、人才构成的数量和质量,探索了医学人才的流动与外部环境条件及医学发展的相互关系,并提出了加快医学重点学科建设的目标和规划;1996年,开展“上海市医疗卫生系统工资制度模式的研究”,对本市卫生事业单位工资收入情况进行调查,重点了解了单位内部分配的方法、数量和形式,积极探索适合医疗卫生单位和医务人员特点,体现职责、贡献、专业技术水平等特点的工资分配制度;1998年,承接国家人事部和上海市政府试点任务,探索多元化人才评价新机制,开展了《面试评价指标在正常评审卫生系列高级专业技术职务任职资格中的应用研究》,为科学合理