



# 公立医院 法律制度研究

GONGLI YIYUAN FALÜ ZHIDU YANJIU

李昕 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

公立医院法律制度研究 / 李昕著. -- 北京: 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2589 - 1

I. ①公… II. ①李… III. ①医院—管理—卫生法—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 185282 号

公立医院法律制度研究  
GONGLI YIYUAN FALÜ ZHIDU YANJIU

李昕著

责任编辑 田浩  
装帧设计 李瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 晁明慧

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法商分社

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

印张 18.5

字数 258 千

版本 2018 年 8 月第 1 版

印次 2018 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ [www.lawpress.com.cn](http://www.lawpress.com.cn)

投稿邮箱/ [info@lawpress.com.cn](mailto:info@lawpress.com.cn)

举报维权邮箱/ [jbwq@lawpress.com.cn](mailto:jbwq@lawpress.com.cn)

销售热线/010-63939792

编辑电话/010-63938284

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2589 - 1

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 代序： 公立医院改革的法律之维

公立医院是国家履行保障公民健康权这一宪制责任的重要制度安排和组织载体，是我国公共服务体系最重要的组成部分之一。适应经济体制改革和经济社会发展的形势，我国从 20 世纪 70 年代末启动公立医院改革，至今已有将近 40 年的时间。与发达国家立法先行、依法改革的模式不同，一直以来我国公立医院改革采取的是政策推动型的改革模式，法律制度在改革进程中基本处于缺席状态。时至今日，这种格局已经远远不能适应公立医院改革与治理的需要，与推进社会主义法治国家建设的要求也差之甚远。

第一，从法律角度而言，公立医院改革实质就是公立医院在行政组织法类型上的变化。公立医院是提供公共医疗卫生服务的公共组织，公立医院法律制度属于行政组织法或行政主体法的范畴。公立医院改革的核心内容就是公立医院组织形式的变革，因此公立医院组织形式的变革，就其实质而言，就是公立医院法律制度的变革，或者说公立医院在行政组织法类型上的变化。比如，日本对国立医院实施独立行政法人化改革的实质，就是将国立医院从非法人的政府部门的附属机关（affiliated institutions），改革为独立行政法人（incorporated administrative agency）。可以说，法律维度是公立医院改革绕不过去的维度。离开了法律的维度，对于公立医院改革的理解与把握就是不完整的，特别是在法治国家建设的背景下。

第二，法律维度可以为准确而深刻理解公立医院改革提供有力的视角。比如，如何理解“管办分开”，一直存在不同的观点，但是如果从法律制

度角度，就可以清晰加以区分。“管”对应的是行政许可、行政监督等第三方监管法律制度，而“办”对应的是公共营造物、公法社团、独立行政法人等行政组织法律制度，因此从法律角度去审视，“管办分开”是十分自然而明了的事情。又如，松散型医联体和紧密型医联体的比较选择，研究者可以罗列出众多差别，但其根本差异就在于多法人联合还是单一法人实体。再如，落实公立医院经营管理自主权，实质就是确立公立医院作为法人的权利能力。法律维度所具有的严谨、细致、清晰的特点，可以为精准解剖公立医院改革与治理中遇到的难题，寻求深化改革思路提供富有启迪的帮助。

第三，法律推动型改革与政策推动型改革相比具有独特的优势。政策推动型改革模式的好处是比较灵活，决策效率比较高，但是存在不清晰、不稳定、不均衡的问题。相反，法律推动型改革，尽管决策周期长，讨论审议过程复杂，但是具有诸多优点。首先，法律制定要通过反复审议与辩论，表述与逻辑非常严谨，而政策一般比较模糊含混；其次，法律经由严格的程序制定和修改，比较稳定，而政策则经常由于领导人的更替或其观点的变化而变化；再次，法律由立法机构制定，其过程民主程度高，各方参与比较充分，因此法律内容比较均衡，而政策制定则由于各部门的权力和博弈能力不一，而且参与并不均衡，因此其内容经常存在偏倚。可以说，在公立医院改革进入攻坚克难阶段，迫切需要改革模式的转型。

党的十八届四中全会提出，必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国，努力实现国家各项工作法治化，向着建设法治中国不断前进，并将医疗卫生作为加强和规范公共服务领域立法工作的重点领域。全会还提出，要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。公立医院改革是全面深化改革的重要内容，是建立公平正义保障体系的重要支柱。公立医院法律制度，横跨“四个全面”战略布局中全面深化改革和全面推进依法治国这“车之两轮、鸟之两翼”，可谓

是“两轮”“两翼”在卫生领域的交汇点。可以说，研究公立医院法律制度，既是建设社会主义法治国家的必然要求，也是巩固、引导与推进公立医院改革的迫切需要。

正是基于这些考虑，2016年我们将公立医院法律制度列为卫生政策法规重大研究课题。在多方了解、慎重研究的基础上，2016年7月，我们正式委托对公法人理论与制度有深入研究和深厚造诣的李昕教授牵头承担此项研究任务。在多次沟通、准确把握我方的研究意图和要求之后，经过一年半的认真研究，李昕教授课题组提交了丰硕扎实的课题研究成果，比较圆满地完成了课题研究任务。在课题完成之后，当时我们就鼓励李昕教授将研究成果结集出版，使研究成果在更大范围内扩大分享，以期对国家和兄弟省市理解与推进公立医院法律制度建设有所裨益。这样就诞生了国内第一部研究公立医院法律制度的专著。

在本书中，李昕教授从理论与制度、历史与现实、国际与国内等不同维度，对公立医院法律制度进行了比较系统全面的考察与阐述，提出了一系列深刻而精当的观点与思想，展示了深厚的学术造诣、扎实的研究作风和开阔的学术视野，代表了国内学者在此问题上迄今为止最前沿、最深刻的研究成果。期待这本书能够对我国探索与建立公立医院法律制度发挥重要的启迪与推动作用。

当然，公立医院法律制度极其复杂精妙，本书也未完全、未充分回答我们关注的问题。在课题研究期间召开的研讨会上，我曾提出希望各方面的专家学者，不是从现实的法条与政策出发，而是从法理、历史制度、比较制度、逻辑等不同角度对五个重大问题进行研究阐述。这五个问题是：第一，公立医院是否适用《医疗机构管理条例》设立的行政许可制度、行政处罚制度（特别是资格罚）？或公立医院法律制度与私立医院法律制度有何差异？第二，公立医院是否必然为法人？是否选择之间有哪些标准？第三，公立医院在哪个层面上成为法人？单体医院、医院集团还是医疗体系？这期间有

哪些精细考虑？第四，公立医院如何成为法人？经由立法程序还是行政程序？特许程序还是登记程序？第五，法人化公立医院政府与医院之间的责权利如何安排？现在看来，对于这五个问题，有些问题尚未得到回答，或者回答得还不那么充分细致。因此，作为一位公立医院改革研究者和实践者，我真诚希望以本书的出版为契机，有更多的学者投身对公立医院法律制度的研究，希望理论界和实务界对公立医院的法律问题达成更广泛、更深入、更充分的共识，为建立科学完善的公立医院法律制度，巩固、引导和推进公立医院改革，更好地保障人民群众的健康权益，提供强大的智力支持和精神动力。

是为序。

钟东波

2018年8月7日



引 言 .....	1
第一章 公立医院法律制度的目的与基本原则 .....	3
一、公共服务是建构公立医院法律制度的目的 .....	3
二、不同模式下公立医院法律制度的差异 .....	15
三、以目的为核心的公立医院法律制度的基本原则 .....	35
小结：政治理念是公立医院法律制度差异的根源 .....	56
第二章 公立医院法律制度的构成与特点 .....	59
一、公立医院法律制度构成的决定性因素 .....	59
二、公立医院法律制度的构成 .....	66
三、公立医院法律制度构成的实质 .....	88
小结：法律与政策的平衡是公立医院法律制度的基础 .....	107
第三章 公立医院的法律地位 .....	110
一、作为科层机构的公立医院的法律特征与困境 .....	111
二、公立医院改革与法人制度的契合 .....	116
三、特性鲜明的英国 NHS 公立医院法人化改革 .....	129



四、公立医院法人化改革的几个误区 .....	132
小结：公立医院法律地位的差异是治理手段选择的结果 .....	151
<b>第四章 公立医院改革中法人化的组织形态 .....</b>	<b>154</b>
一、公营造物法人 .....	154
二、独立行政法人 .....	159
三、信托 .....	171
四、法定机构 .....	179
五、具有特殊职能的非营利性公司 .....	184
六、非营利性公司化的其他案例 .....	188
小结：绩效与公益的平衡是公立医院法人制度的核心 .....	193
<b>第五章 改革中我国公立医院法人化的探索 .....</b>	<b>196</b>
一、法律视角中事业单位改革的三阶段 .....	196
二、目前需要通过法人制度回应的问题 .....	227
三、几种不同改革模式的探索 .....	237
小结：法律是制度建构不可或缺的载体 .....	248
<b>第六章 我国公立医院法律制度的完善 .....</b>	<b>251</b>
一、教育、医疗制度的共性是比较与借鉴的基础 .....	251
二、我国教育领域相关的立法经验 .....	267
三、我国公立医院法律制度完善的路径 .....	276
小结：以地方立法回应公立医院改革是制度建构的现实路径 .....	285
<b>后 记 .....</b>	<b>288</b>

# 引 言

法律制度是特定领域法律原则和规则的总称。一项法律制度的实质要件应当包括制度目的、基本原则和法律规范。整合性、协调性、稳定性、规范性是法律制度的基本特点。整合性意味着法律制度是各个分散的法律规范的有机结合。法律制度的协调性是由社会关系的关联性决定的，这种关联性要求作为一项法律制度的法律规范必须相互呼应，从而形成特定的联动关系。法律制度的稳定性承载着历史与现实的冲突与协调。以权利、义务作为载体是法律制度规范性的标志。实现从制度目的到基本原则再到法律规范的融通，方能满足法律制度的四大特点。

公立医院法律制度以公立医院作为调整对象。作为一种公共政策的产物，不同的国家在不同的历史阶段对公立医院的功能定位、法律地位，以及规制、保障力度具有不同的界定。公立医院提供的专业性，以及基于民生保障的公共性，使相关法律制度呈现出分散化、多层次化、变动性以及国别差异性。

这些分散的，不同层级的，具有变动性、差异性的公立医院法律制度背后所承载的是制度选择的政治、经济与文化分歧。具体而言，公立医院的功能定位是政府与市场的关系模式选择的结果，公立医院的法律属性则意味着目的不同的治理手段之间的公共抉择，而公立医院的保障与规制的实质在于公共服务的分权与责任。从这个意义上来说，有关公立医院的法律制度是社会发展的产物，也是不同国家、不同发展阶段承继历史、立足现实的结果。这种特殊性决定了在公立医院法律制度的建构中，经验与现实是制度选择的

基础，决定了评判与借鉴一国公立医院法律制度的现实主义立场。因此，研究我国公立医院法律制度应当立足于当下我国政治、经济、文化背景，结合现实阶段的问题进行制度建构。

“目的是全部法律的创造者。”<sup>①</sup>正是基于公立医院法律制度所承载的实质内容，将制度目的融入法律的基本原则，并最终通过法律规范的形式得以实现，是建构公立医院法律制度的初衷。虽然基于政治、经济、文化背景的差异，各国公立医院功能定位、改革路径与制度安排各不相同，但随着各国对公民社会基本权利的肯定，公立医院制度设计中必然蕴含着越来越多的共性考量因素。从这个意义上讲，虽然在体制构建上，共性并不意味着无一成不变的固定样本，但如何立足现实、基于国情进行不同模式的选择，是当下我国建构公立医院法律制度需要借鉴的内容。

---

<sup>①</sup> 转引自 [美] 博登海默：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来、姬敬武译，华夏出版社 1987 年版，第 104 页。

## 第一章

# 公立医院法律制度的目的与基本原则

目的是一项法律制度的价值归属，制约着法律规范的制定与适用，同时决定着—项法律制度的特征。法律原则是将分散的法律规范整合为—项法律制度的具体手段。对于公立医院—特定的调整对象，立足于制度建构的目的，通过法律原则的具体化，将分散化、层级多样化、变动性强的公立医院法律规范整合为—个有机的整体具有更为重要的价值。基于制度形成的背景，从制度建构的目的与基本原则入手，也是分析各国公立医院法律制度差异的切入点。

### 一、公共服务是建构公立医院法律制度的目的

在不同的政治、经济与文化背景下，各国公立医院的功能定位、法律属性以及保障、规制手段存在很大的差异，但对于—个具有公共职能的组织，公共服务应当是公立医院法律制度的目的。—个国家在特定历史阶段有关公共服务的范围的界定、提供方式的选择，都影响着公立医院法律制度。目的的实现、使命的达成是其法律制度设计的出发点。

#### （—）公立医院是—种公共服务的组织手段

按照公共产品理论，卫生保健、教育、养老保险等属于准公共产品。在福利国家的社会政策主导下，开启现代工业化时代的英国是最早将医疗纳入公共服务体系的国家，强调国家对卫生医疗的干涉和保障。任何—项制度的缘起都会同时具备现实依托与理论支撑这两个方面的基础。公立医院法律制

度建构的现实需求在于应对工业化所带来的贫富差异、社会动荡等问题，法理基础则源于社会法学派的法律思想，以及将社会权利引入基本权利范畴的公民权理论。与公共服务的社会政策相对应，强调法对社会生活中的作用，以及各种社会因素对法的影响，注重法律的社会目的和效果，强调不同社会利益整合的社会法学派成为当时法理学与法哲学的主流。社会法学派的法学理论反映到医疗保障法律制度上，则体现为国家将健康权作为一项公民基本权利，并在这项社会权利的基础上构建起一整套医疗卫生法律制度。在公立医院起源的英国，公民权理论与医疗保障相结合，最终形成了以公立医院为主导的全民医疗保障体系。

基于法律对社会发展的回应，各国都相继建立起具有不同特色的医疗保障制度。虽然，在不同的国家公共卫生体制下，作为提供公共医疗服务的专门机构的公立医院所占的比重、提供服务的对象有所不同，但无不例外地将公立医院视为履行公共服务职能的组织手段。

#### 1. 以公民权理论为核心的社会权利是公立医院法律制度的权利基础

权利是法律制度的核心。公立医院法律制度的建构是公民基本权利从自然权利扩大到社会权利的体现。工业化发展所导致的社会问题，以及面对上述问题的理论回应是公民基本权利外延扩大的理论依据。

英国既是世界上首个工业化与福利国家，又是最早提供医疗照顾和推进内部市场改革的国家。医疗卫生服务在英国社会政策框架中占据主导地位。20世纪初机器大生产和工厂制普遍出现，纺织工业中机器的最初使用、炼铁业的发展、蒸汽机的出现既创造了史无前例的经济生产率，又带来了诸多影响深远的社会经济后果和形形色色的社会问题，恶劣肮脏的环境、工厂中肆虐的传染病和车间不卫生是当时最突出的社会问题之一。

基于这种现实的社会矛盾，1949年，英国著名社会学家 T. H. 马歇尔的《公民权与社会阶级》这一著作问世。马歇尔结合社会现实从公民权对社会阶级体系影响的角度进行了分析。马歇尔在《公民身份与社会阶级》一书中指出，公民权利是一个逐渐演变的过程。他以英国作为案例展开经验研究，

认为民事权利、政治权利和社会权利作为公民权利的三个方面，是按照历史轨迹向前线性发展的。民事权利归于18世纪，政治权利归于19世纪，社会权利则归于20世纪。尽管后人对马歇尔的研究方式提出诸多质疑，认为其研究主体单一，缺乏对公民权利整体性的考察，但马歇尔对于英国历史的分析和解读的确创立了一个关于公民权利的经典分析框架。从人类自由的角度来看，民事权利、政治权利和社会权利分别代表了三种不同的自由形态，民事权利所代表的是使公民“免于国家干预的自由”，政治权利所代表的是“在国家中的自由”，而社会权利则是“通过国家获得的自由”。

根据马歇尔的公民权理论，公民权是指作为政治团体的成员所具备的资格，而社会公民权所关注的是福利供给与服务，通过合理的权利与义务关系增强社会功能，满足社会需求，同时要满足福利供给所必要的资金来源。公民权利理论重新定义了个人与国家的关系，认为公民身份使个人被赋予正当理由向国家要求得到平等的地位和待遇，而国家则需要承担起满足社会成员基本需要、保证社会成员进行正常活动的自由的自由的责任。马歇尔是首位系统阐述公民权利理论的福利思想家，其观点被视为公民权利理论的主导范式。

公民权利理论在现代社会政治发展进程中具有举足轻重的地位，公民权利理论的形成标志着以人性论为基础的自然权利观被更为全面的经济、政治、社会权利观所替代，权利成为人类表达社会公正理想的有效方式。公民权利观念的确认对福利思想产生了深远影响，使社会福利从人道主义的“施舍救济”提升为“人人普享”的社会权利。马歇尔对公民权历史演进的描述从总体上展现了一种从“民事权”到“政治权”再到“社会权”的“浪潮式”发展模式。他把公民权作为一种旨在缓和、减少阶级冲突和阶级不平等的平等制度。

公民权理论对于第二次世界大战之后欧洲各国社会保障制度的建构具有十分深远的影响。具体到医疗和公立医院制度，公民权具体体现为作为公民的健康权。第二次世界大战后的法国《宪法》对公民健康保障权作出明确规

定：“国家应当为个人和家庭提供必要的发展条件，不论经济情况，保证所有人的健康权。”尽管德国《宪法》不包含任何与健康相关的表述，但根据德国《宪法》中的社会国理念，公民的健康权仍受到联邦宪政法院基于宪法解释的保护。联邦政府有义务向公民提供充足、适宜的医疗卫生服务。日本《宪法》第25条明确规定了健康权是“所有人都有维持最基本的健康和体面生活的权利。在生活的各个方面，国家应尽全力促进和发展社会福利与安全，以及公共卫生事业”。

从总体上来看，公民权理论在囊括了人道主义积极道德要求的基础上，进一步强调人的政治、经济、社会权利，为现代社会福利思想提供了有力的思想基础。建立于公民权理论基础上的公民社会权利的使命在于通过社会福利制度的建构，提高公民的风险抵御能力，使其能够文明、体面、有尊严地生活。以社会权利的实现为基础的公民权利福利观对促进社会正义和人的全面发展起到了前所未有的作用。具体到医疗领域，对公民健康权的肯定意味着国家义务从消极的不得侵犯公民人身权的阶段，进入到必须以积极的作为的方式履行对公民健康权的保障义务阶段。举办公立医院为公民提供基本医疗服务，正是国家履行法定义务的一种方式。

## 2. 公共服务理论是国家医疗健康保障的责任基础

### (1) 公务理论进入法律体系

对社会权利的肯定意味着国家义务的增加和国家行为范围的扩大，意味着传统的规范个人与政府之间权利义务的公法体系的变迁。这种变迁使传统的建立于以自由为核心的不得侵权的政府义务与公法规则，逐步让位于以保障和规范政府提供“公共服务”的新规则。如果说起源于英国的公民权理论为公立医院法律制度奠定了权利基础，那么，基于现实主义的立场，在社会连带关系之上建立了个人与国家法律关系的法国思想家狄骥的“公共服务”理论，则是国家承担对公民医疗健康保障的责任基础。

“公共服务”理论认为政府的义务在于组织特定的服务，确保服务的持续性并控制这些服务的运作。因此，“公法不再是由某个享有发布命令权的，

并有权决定在一个特定领域之内个人与群体之间相互关系的主权者来加以执行的大量规则。现代的国家理论设计了大量的，对组织公用事业进行规制，并保障这些公用事业正常和不间断地发挥效用的规则”。<sup>①</sup> 公法不再把解决个人的主观权利与人格化国家的主观权利——主权之间冲突作为自己的唯一目标，它还旨在对政府的社会职能进行组织，即对政府大量的非权力性公务行为进行规范、调整。基于这一观念，“公共服务”理论认为组织、提供公共服务应当是国家的一项重要职能，“任何因其与公共利益的实现与促进不可分割，而必须由政府来加以规范和控制的活动的，就是一项公务，只要它具有除非通过政府干预，否则便不能得到保障的特征”。<sup>②</sup>

虽然，理论界对于什么是“公共服务”作出了周延的概念界定，但由于受到国情、财力等客观条件的限制，这种界定并不能明确“公共服务”具体的内涵与外延。具体到医疗领域，是否应当将医疗作为国家“公共服务”的范畴？何种类型的医疗服务属于现阶段国家保障的义务范围？举办公立医院还是购买医疗服务，哪种方式更有利于国家医疗“公共服务”的提供？这些问题的解答并没有一成不变的答案。受公共政策的影响，历史性、变动性、阶段性成了“公共服务”的基本特征，而法律是以规则为核心的，法律的功能在于通过相对的稳定性来建构社会秩序，从这个意义上来说，“公共服务”作为一项法律上的义务、责任和权利保障，必须得到制度化和规范化。因此，如何协调“公共服务”的变动性和规范化、制度化，成为医疗保障和公民健康权研究的重要内容。

## （2）医疗公共服务的法定化

1947年意大利《宪法》第32条规定：“意大利政府有责任把每个公民的健康作为个人财产和社区利益予以保障，保障贫困公民享有免费的医疗服务。”1978年，意大利建立的国民健康保险体系覆盖全体国民，任何社会阶

<sup>①</sup> [法] 莱昂·狄骥：《公法的变迁》，郑戈、冷静译，辽海出版社、春风文艺出版社1999年版，第53页。

<sup>②</sup> 同上。



层都平等地享有最低收费的基本医疗保健服务。除各国宪法和相关规定的规定外，国际条约也督促各国政府逐步提高医疗保障水平，履行基本医疗服务保障义务。联合国《世界人权宣言》（1948年）确认了公民的健康权，其第25条规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”《经济、社会及文化权利国际公约》（1966年）进一步明确了政府的医疗服务义务，其第12条规定：“缔约各国应当预防、治疗和控制传染病、风土病、职业病以及其他的疾病；创造保证人人在患病时能得到医疗照顾的条件。”在区域条约上，《欧洲社会宪章》（1961年）和《美洲人权公约》（1981年）都规定了保障公民健康权是政府应当履行的医疗服务义务。

我国《宪法》第45条明确规定，中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。这表明我国政府在根本大法上承诺公民在患病时有从国家获得治疗服务的权利，从而肯定健康权是一项公民基本权利。宪法对健康权的规定有赖于下位法给予明确的制度安排。根据我国目前医疗改革的基本方案，国家对公民基本医疗服务承担保障义务。所谓“基本医疗服务”，英文描述为：basic medical service/basic medical care，是指医疗保险制度中对劳动者或社会成员最基本的福利性照顾。基本医疗服务的目标是保障劳动者或社会成员基本的生命健康权利，使劳动者或社会成员在防病治病过程中按照防治要求得到基本的治疗。在我国，基本医疗保险是解决劳动者或社会成员基本医疗服务的主要形式。基本医疗服务的内容主要包括各种疾病治疗措施、疗养休养措施、诊疗检查费用以及相应的药品消耗等。其与“非基本医疗服务”相对应，非基本医疗服务是指由单位、企业或个人对非正常原因造成的疾病和伤害而提供的医疗服务。一些高费用疾病或医疗服务项目，一些成本效果差的医疗服务项目将被划归非基本医疗，如器官移植等。至于基本医疗服务包括哪些内容，由现阶段国家经济实力和预算来确定。新医改所界定的“基本医疗卫生服务”包