



# 扬州市 卫生改革与发展 20 年研究

编著 / 扬州市卫生经济学会



线装书局

# 扬州市卫生改革与发展 20 年研究

扬州市卫生经济学会 编

线装书局

## 图书在版编目 ( C I P ) 数据

扬州市卫生改革与发展 20 年研究/扬州市卫生经济学会编. —北京:线装书局, 2007. 7

ISBN 978-7-80106-688-6

I. 扬... II. 扬... III. 卫生体制—体制改革—研究—扬州市—1979~2000 IV. R199. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 096366 号

---

### 扬州市卫生改革与发展 20 年研究

---

作 者: 扬州市卫生经济学会

责任编辑: 冀 宁 高晓彬

出版发行: 线装书局

地 址: 北京西城区鼓楼西大街 41 号(100009)

电 话: 010-64045283

网 址: [www.xzhbc.com](http://www.xzhbc.com)

经 销: 新华书店

印 制: 扬州华星印刷厂

开 本: 889×1194 1/32

印 张: 5.5

字 数: 143 千字

版 次: 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000 册

书 号: ISBN 978-7-80106-688-6

---

定 价: 20.00 元



2000年1月，扬州市卫生经济学会理论与方法组在江都市邵伯中心卫生院召开第一次会议，决定将《扬州市卫生改革与发展20年研究》作为学会课题开展研究。



2000年4月，课题组深入基层调研，听取邗江县黄珏卫生院院长徐秋培汇报。

2000年4月，课题组深入高邮市郭集卫生院调研，结束前在该院留影。







2002年6月，课题组第四次会议对先行撰写的《分配制度改革》、《医学教育改革与发展》初稿进行讨论。

2003年6月，课题组听取有关专家的意见。



2004年6月，课题组召开第十一次会议，对《结论》稿进行讨论。



2006年11月，扬州市卫生经济学会召开《扬州市卫生改革与发展20年研究》课题评审会议。

扬州市卫生经济学会会长肖辅庭主持评审会议。



评审组组长、江苏省卫生厅原副厅长朱宣读评审意见。



评审会议上，评审专家进行评审。



评审会议上，课题组成员认真听取评审意见。



课题组成员认真讨论评审意见，对课题报告进行最后修改。

# 《扬州市卫生改革与发展 20 年研究》

编 辑 部

主 编：肖辅庭

总 纂：王朝岳

常务编辑：孙世群 陈东升 龚庆霆 徐振东

程广德



《扬州市卫生改革与发展 20 年研究》  
课题组成员名单

组 长：肖辅庭

成 员：潘 惠 龚伯麟 龚庆霆 孙世群  
王朝岳 徐振东 程广德 顾传安  
姜盛珠 王树德 陈东升 夏林浩  
钱恒元 张建华 葛余兆 周长发  
吉华祥 叶 桦 毛向阳 程金星

# 目 录

前言 .....	(1)
总论 .....	(4)
农村卫生改革与发展 .....	(22)
预防保健事业改革与发展 .....	(41)
爱国卫生与改水改厕 .....	(54)
医疗服务改革 .....	(68)
中医事业的改革与发展 .....	(78)
医学教育改革与发展 .....	(88)
人事制度改革 .....	(98)
分配制度改革 .....	(106)
卫生财务与会计制度改革 .....	(119)
结论 .....	(138)
附录 扬州市卫生改革 20 年大事记 .....	(146)
编后记 .....	(166)

## 前 言

十一届三中全会以来,在党的改革开放政策指引下,扬州市卫生事业通过改革,得到了迅速发展。改革开放以来的二十多年,是扬州卫生事业发展的最活跃时期。在取得成绩的同时,从实践中也积累了丰富的经验。通过回顾走过的历程,总结经验教训,进行理性思考,从而提出一些理性结论,对今后的工作提供借鉴。当然,卫生改革和其他改革一样,没有现成的模式,需要在实践中逐步探索;加之思想、理论等方面准备不足、宏观政策不配套、环境有时也不够宽松等多种因素,卫生改革也存在问题,产生了一些负面效应。认识、克服这些问题,对增强深化改革的信心,完善改革措施,促进改革健康发展具有现实意义。

扬州市卫生经济学会就是在这样的背景下开展扬州市卫生改革与发展 20 年研究的。研究工作得到了扬州市卫生局的支持与鼓励,2000 年 1 月立题工作正式启动。2002 年 4 月,作为扬州市社会科学重点研究课题报扬州市哲学社会科学界联合会批准立项。

《扬州市卫生改革与发展 20 年研究》从开始启动到基本完成,大体经历三个阶段:

一、准备阶段(2000 年 1 月~2000 年 12 月):收集扬州卫生改革资料,编写卫生改革大事记,讨论课题设计,开始拟就改革论改革进行研究,分为改革的提出、过程、内容、成果、经验、问题与原因、今后的设想等方面,以后改为围绕卫生领域里各项事业发展与改革分专题进行研究。同时讨论并统一研究实践中提出的一些问

题,如“改革 20 年”的时限,结合扬州卫生改革的实际,原则确定为 1980 年至 2000 年,个别事项可以前推或下延。研究的内容既包括城市也包括农村,既包括医疗也包括防保,既包括主要业务工作也包括机构、管理。分专题的研究则各有侧重。

二、收集资料与试点撰稿阶段(2001 年 1 月~6 月):根据课题分工,进一步收集资料,选择《分配制度改革》、《医学教育改革与发展》和《医院产权制度改革》三个课题作为试点,通过对试点的反复讨论,明确课题研究的体例要求。在试点中,发现医院产权制度改革的资料甚少,真正启动改革时间较晚,遂决定本次研究不作为独立的专题,而在有关专题中作为一个具体问题探讨。

三、全面撰稿与研讨、总纂、审定阶段(2001 年 7 月~2004 年 12 月):在充分收集资料的基础上,分工撰稿。在全面撰稿之前,先行完成总论的拟稿,作为课题研究的指导。课题组对先期完成的初稿,分批进行研究讨论,根据讨论的意见,再由撰稿人加工修改。各论稿完成以后,由课题组成员王朝岳同志进行总纂,最后由肖辅庭同志审定。此后,请有关专家审读,并进行反复修改。

## 二

《扬州市卫生改革与发展 20 年研究》课题,包括以下内容:

(一)总论:(1)卫生改革的动因;(2)卫生改革的内容;(3)卫生改革的主要成果;(4)卫生改革的重要启示;(5)卫生改革的主要问题及原因分析,进一步推进改革的思路。

(二)各论(9 篇):(1)农村卫生改革与发展;(2)预防保健事业改革与发展;(3)爱国卫生与改水改厕;(4)医疗服务改革;(5)中医事业的改革与发展;(6)医学教育改革与发展;(7)人事制度改革;(8)分配制度改革;(9)卫生财务与会计改革。

(三)结论:对扬州市卫生改革与发展 20 年进行总体评价,从四个方面概括扬州卫生改革与发展的成果,总结了五条基本经验,将改革开放以来的 20 年与改革开放前 30 年的总体状况进行对比



分析,并对今后卫生改革进行展望。

### 三

《扬州市卫生改革与发展 20 年研究》课题,无论在研究过程中,还是在初稿形成以后,都得到有关方面的关注与重视,部分研究成果已先后被有关方面采用。早在研究期间,高邮市卫生经济学会采用本课题的设计方法与收集的资料,完成《高邮市中医事业的改革与发展 20 年回顾分析》,被《中医药管理》杂志刊用;正在编纂的《扬州卫生志》,特别是其中的《医学教育》、《医政管理》、《爱国卫生》及《卫生财务》等章节较多地引用本课题研究资料,《扬州卫生志》编纂委员会还决定在卫生志《专记》章中,摘要收录《扬州市卫生改革与发展 20 年研究》课题报告;扬州市哲学社会科学界联合会已将本课题研究的第三部分《结论》,编入《理论·调研·实践》——扬州市社会科学课题成果集(2001~2003),2005 年 4 月由黄山书社出版。

### 四

参加本课题研究工作的成员,开始为 25 人,历经几个寒暑,坚持到底的 20 人,其中在职干部、离退休干部各半,他们都是 20 年卫生改革亲身经历者,对这一场卫生改革有深厚的感情,参与研究的热情很高。有的同志日常工作再忙,也尽力保证承担的课题任务按时完成,有的同志身体不好,仍坚持参加课题组工作。课题组成员之间能虚心学习,相互切磋,表现出良好的学习与研究风气。虽然课题组成员辛勤劳动,可以说是尽了最大努力,但由于多种主客观因素制约,难免有不到和不当之处,敬请同仁和读者批评指正。

2004 年 12 月

## 总 论

党的十一届三中全会以来,我们国家走过了二十多年波澜壮阔、成果辉煌的改革之路,各个地区、各个行业都发生了巨大的变化。扬州地区的卫生改革,也取得了非常显著的成效。对二十多年来的卫生改革进行阶段性的回顾、总结,并在此基础上进行研究是十分有意义的。

扬州地处长江三角洲腹地,所辖地域大体分三个部分,一是沿江地区,二是里下河地区,三是丘陵山区。由于地理历史因素,扬州地区历来经济文化比较发达。扬州地区 1980 年时辖扬州市、泰州市、兴化县、高邮县、宝应县、靖江县、泰兴县、江都县、邗江县、泰县、仪征县,共 11 个县(市),总人口 865.2 万人。1983 年撤地设市后原县级的扬州市撤销,设广陵区和郊区,连同原有的其他县(市),共辖 12 个县(市、区)。1996 年泰州、兴化、泰兴、靖江、姜堰(即泰县)由扬州市划出,设地级的泰州市。扬州市辖广陵、郊区、宝应、邗江、仪征、高邮、江都七个县(市、区),总人口 443.87 万人。

扬州市的卫生改革是在一个特定的历史背景下进行的。党和政府一贯坚持全心全意为人民服务的宗旨,关心人民的健康,重视卫生工作。加强对卫生工作的领导,逐步增加对卫生工作的投入,积极动员群众开展各项除害灭病工作,取得了一个又一个的胜利。到改革开放前已建立了一个城乡兼顾、防治结合的医疗卫生机构网。1980 年扬州地区有综合性医院 19 所,中医院、传染病院、精神病院 14 所,卫生防疫站、妇幼保健所、药品检验所 38 所,医学教

育和研究机构 6 所,农村公社(中心)卫生院 315 所、门诊部 829 个,加上其他卫生事业单位,共有卫生事业机构 1256 个。病床 14795 张,卫生技术人员 18634 人,平均每千人有床位 1.71 张、卫生技术人员 2.15 人。另外,全地区 5987 个生产大队中,有 5792 个卫生室,13223 名“赤脚”医生。基本做到小病不出大队,一般病不出公社,绝大部分大病重病都能在本地区的市、县医院进行诊治。在防病方面,大大减轻血吸虫病、疟疾、麻风等地方病的危害,消灭天花,控制了其他传染病。医疗卫生工作的深入开展,有效地提高了人民群众健康水平,适应了当时社会经济发展需求。但是,在计划经济体制下发展起来的卫生事业同其他一些行业一样,也有着许多先天不足,加之不断地受政治运动和错误思潮的干扰,存在许多痼疾和弊端,严重阻碍工作的发展,在不少方面还举步维艰,处于困难境地。在这种情况下,中央关于改革的决定无疑是及时地吹响了进军的号角,扬州地区的卫生改革也在多方面因素的作用下蓬勃开展起来。我们回过头来进行分析研究,除了党和政府关于改革的一系列决定和号召以外,推动卫生改革的因素主要有以下几方面:

一、党的思想路线的转变,为卫生改革提供了必要的政治保证和精神动力。在改革开放之前,许多旧观念、旧框框和旧的思维定式束缚着人们的思想,在工作上急于求成,脱离实际,不按客观规律办事。这在扬州地区卫生系统表现也是很明显的。像除害灭病、预防保健工作,由于历史上缺乏工作经验和工作基础,主观主义的色彩很浓。在长达二十多年的时间内,脱离客观实际的高指标,过多地追求形式和声势而实际效果很小的突击运动以及一些群众难以接受却一味地推行实施的技术措施,不但影响工作效果,对有限的物质资源造成浪费,而且挫伤群众的积极性,损害党和政府的形象,有的还给群众的健康造成负面影响。党的十一届三中全会确立的解放思想、实事求是的思想路线使大家头脑清醒下来,以正确的态度面对历史、面对现实。扬州地区卫生战线的干部职

工在拨乱反正、总结历史经验、肯定成绩的基础上,坚持一切从实际出发,在各级党委和政府的领导下,敢于突破形形色色的禁区,大胆地改革一些主要方面的弊病,使卫生改革沿着正确的方向步步深入。

二、计划经济向市场经济的转轨形成了强大的社会压力,推动卫生改革的开展。在长期的计划经济模式下,卫生系统内部实行的是大部或全部由财政负担的半供给制低工资政策,对外则实行低收费水平以体现卫生事业的社会福利性质,而提供的也只能是比较单一的低水平的医疗保健服务。在向社会主义市场经济过渡的过程中,这种状况已无法维持。因为一方面物价、工资的上漲使开支大幅度增加,而另一方面财政对卫生单位的补助却未相应增加。在进行本课题研究时,我们了解了全市规模最大的医疗卫生单位苏北人民医院的有关情况,这个单位的工作人员数、支出人员经费数和财政拨款数的变化情况如下表:

年度	工作人员数	人员经费 (万元)	财政拨款 (万元)	拨款数占人员 经费比例(%)
1985年	833	170	57	33.5
1990年	1032	258	105	40.7
1995年	1205	1474	183	12.4
2000年	1388	3904	265	6.8

15年时间,人员增加 0.67 倍,财政的人员补助经费增加 3.65 倍,而实际开支人员经费增加了 21.96 倍。这巨大的差额要由单位内部来“消化”,不实施改革就没有出路。更何况整个社会的市场经济各个方面的具体动作也要求医疗卫生单位与之接轨。

三、卫生单位内部的经营管理状况越来越不适应形势的发展,对卫生改革有内在的迫切要求。由于旧体制的长期制约,加之“文革”的破坏,工作人员的积极性受到严重压抑,工作效率低下,使单位和事业发展面临困境,一些基层单位的矛盾和困难非常突出。有人将这些问题概括为“穷、乱、差”。“穷”就是经济窘迫,人不敷



出,少数单位连简单再生产也难以维持。到 20 世纪 80 年代初期,有的卫生院药库里的药品只值一千多元。就好像居民买菜一样,药剂人员用竹篮子到药店拎药品,当日购当日销。“乱”是管理混乱。大锅饭、铁饭碗不但将人养懒,而且将人养“蛮”。一些单位的部分人不思进取,无事生非。一个县城所在地的卫生院,每年收支近百万元。但从 1972 年至 1982 年的十年时间内,却没有完整的财务账。“差”是服务态度和工作质量差,一般工作任务难以按时完成,还不断发生事故和纠纷。1980 年前后,江都县共有医疗保健单位 56 个,比较明显地存在“穷、乱、差”状况,单位的生存都难以维持的约占三分之一。面对这些问题,广大干部职工既担忧又着急,迫切要求改变现状。

四、早期的农村改革的成功和后来城市企业的各种形式的改革,起了巨大的示范和引导作用。农村和城市企业的改革,不但使卫生系统的干部群众增强了信心,而且实施改革的一系列原则和方法都得到借鉴。扬州地区有的卫生院早期的分配制度改革就称为“企业化管理”。受企业破“三铁”(铁饭碗、铁交椅、铁工资)改革的启发,一些卫生单位进行人事制度改革的尝试。总之,大家深切感受到,卫生改革不但势在必行,而且有光明的前景。

## 二

卫生系统的工作任务比较复杂,卫生改革的内容也是多方面的。从总体上看,可以分为两个大的方面。一是针对卫生事业单位内部管理的一系列改革措施,也可以说是对行政管理的改革。这方面的具体内容如财务管理改革、人事管理改革、分配制度改革等。二是针对外部的主要业务工作的一系列改革措施,也可以说是对卫生服务的改革。这方面的具体内容又涉及医疗、预防、保健等方面。改革就是革命。虽然从改革这一概念的内涵看,许多业务工作无论是指导思想、组织措施的改变,还是服务内容和服