

# 南京卫生改革与发展 报告

陈天明 张文鸣 主编

人民日报出版社

中国卫生改革与发展报告系列

任：孙隆

南京卫生改革与发展报告  
NAN JING WEI SHENG GAI GE YU FA ZHAN BAO GAO

副主任：蔡仁

特邀委员：巴德

刘远

# 南京卫生 改革与发展报告

主 编/陈天明 张文鸣  
副 主 编/曹建民 孙 亮  
王洪明 苏显涛

委 员 (按音序)

陈绍福、曹建民、葛乐勤、葛志民、郭开祥、程玉通、  
李玉莹、李月明、李文斌、孟宪国、孙亮、苏显涛、苏玉东、  
王保真、王有德、王洪明、武春友、吴升山、姚 斌、徐义华、  
叶煜荣、叶政书、臧继全、张文鸣、张勇进

主 编：陈天明 张文鸣

副 主 编：曹建民 孙亮 王洪明 苏显涛

编 者：张利刚 丁森 王江 樊娟 张超 王丽平

特邀审校：傅荆原

策 划：《中国卫生》杂志社

ISBN 978-7-80208-624-1

16.00 元

图书在版编目(CIP)数据

南京卫生改革与发展报告/陈天明, 张文鸣主编. —北京: 人民日报出版社, 2008. 1

ISBN 978-7-80208-624-1

I. 南… II. ①陈…②张… III. 卫生体制—体制改革—研究报告—南京市 IV. R199. 2

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第010105号

书 名: 南京卫生改革与发展报告

---

主 编: 陈天明 张文鸣

责任编辑: 曼 嫒

装帧设计: 王 岩

---

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路2号

邮 编: 100733

电 话: 65369524 65369529

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市兴凤印刷厂

---

开 本: 787×1092mm 1/16

字 数: 240千字

印 张: 16

印 数: 10000册

印 次: 2008年1月第1版 2008年1月第1次印刷

---

书 号: ISBN 978-7-80208-624-1

定 价: 16.00元

## 编委会

- 主任：**孙隆椿 全国政协教科文卫体委员会副主任、卫生部原副部长、  
全国卫生产业企业管理协会会长
- 副主任：**蔡仁华 全国卫生产业企业管理协会副会长、复旦大学人文与卫  
生管理学院院长、教授
- 特邀委员：**巴德年 中国工程院院士、美国科学院外籍医学院士、中国医学  
科学院原院长、浙江大学医学院院长
- 刘远立 美国中华基金会公共卫生副总裁、美国哈佛大学公共卫  
生学院副教授、博士

### 委 员（按音序）

陈绍福、曹建民、杜乐勋、范志民、郭齐祥、关志强、霍玉涵、  
李玉莹、李月明、李文斌、孟建国、孙亮、苏显涛、苏玉东、  
王保真、王有德、王洪明、武春友、吴升山、姚 岚、徐义华、  
叶煜荣、叶政书、臧继全、张文鸣、张勇进

**主 编：**陈天明 张文鸣

**副主编：**曹建民 孙亮 王洪明 苏显涛

**编 者：**张利刚 丁森 王江 樊娟 张超 王丽平

**特邀审校：**傅荆原

**策 划：**《中国卫生产业》杂志社

# 目 录

前 言 .....	1
总 论 数字与事实——南京卫生改革与发展概况 .....	3
第一卷 创新卫生发展理念 破解民生第一难题 .....	12
第一章 构建社区卫生服务新体系 改革社区卫生机构运行机制 .....	13
一、十年探索 终成体系 .....	
二、三大机制完善新体系 .....	
三、率先探索社区卫生机构运行机制改革 .....	
四、全面推行社区卫生机构运行机制改革 .....	
第二章 建成新型公共卫生服务体系 公共卫生服务能力显著提高 .....	27
一、三纵三横的公共卫生体系 .....	
二、突发公共卫生事件应急指挥体系 .....	
三、疾病预防控制体系 .....	
四、卫生监督执法体系 .....	
五、三大公共卫生体系的保障工程 .....	
第三章 构建新型农村卫生服务体系 打造高水平的农民医疗保障 .....	39
一、保障制度：新型农村合作医疗制度 .....	
二、保障体系：农村卫生服务体系 .....	
三、保障措施：健全机制加强队伍建设 .....	
第四章 建成惠民医疗服务体系 保障困难群众基本医疗 .....	50
一、成就来之不易 .....	
二、惠民医疗实现了人人能就医 .....	
三、努力探索惠民新模式 .....	
四、多方积极合作 共建惠民医疗 .....	
第五章 医学检查检验同城互认 病人经济负担明显减轻 .....	57
一、同城互认的实施细则 .....	

二、同城互认的组织管理	
三、同城互认取得的成绩	
四、同城互认的成功经验	
第六章 “药房托管”切实让利患者 “三得一失”规范医药购销	64
一、三个阶段和三种托管方式	
二、药房托管的基本做法	
三、取得的三项成绩	
第七章 努力构建多元化办医格局 人民享受全方位优质医疗	72
一、南京多元化办医蓝图	
二、资本进入 步步为营	
三、政府协调利益 力促多元化深入	
四、措施到位引导民营医疗健康发展	
第八章 创建“人民满意医院” 树立卫生行业新形象	79
一、创建“人民满意医院”	
二、以病人为中心 “医患关系”现新貌	
三、提高医疗质量 树行业新风	
四、深入开展纠正行风和治理商业贿赂工作	
第九章 实现基本医疗保障全覆盖 形成多层次医疗保障体系	88
一、“全覆盖”基本情况	
二、城镇居民医保情况	
三、“新农合”保障情况	
四、困难群众医疗保障情况	
五、多层次的医疗保障	
第十章 建设全国一流医疗卫生服务基地 为构建和谐新南京提供卫生保障	94
一、新时期 新方针	
二、医疗卫生服务基地建设取得阶段性成果	
三、卫生事业大发展的保障	
四、2008年卫生改革与发展思路	
第二卷 南京卫生政策汇编	105
第一章 卫生发展规划类	106

- 1、《关于印发南京市卫生事业发展第十一个五年规划的通知》
- 2、《南京市卫生事业发展第十一个五年规划》
- 3、《南京市政府关于进一步深化全市卫生改革的若干意见》

第二章 医疗保障类..... 131

- 1、市政府关于印发《南京市城镇居民基本医疗保险暂行办法》的通知
- 2、《南京市城镇居民基本医疗保险暂行办法》

第三章 公共卫生类..... 139

- 1、《着眼实战目标一流建设科学高效的卫生应急体系》
- 2、《南京市突发公共卫生事件应急办法》
- 3、市政府办公厅转发市卫生局《关于推广雨花台区基层公共卫生工作模式的意见》的通知
- 4、《关于推广雨花台区基层公共卫生工作模式的意见》
- 5、关于印发《南京市城市社区卫生服务机构公共卫生服务项目和考核标准（试行）》的通知

第四章 社区卫生类..... 159

- 1 《市政府关于加快发展城市社区卫生服务工作的意见》
- 2、《关于市属医院支援社区卫生服务工作的实施意见》
- 3、南京市人民政府办公厅转发市卫生局等部门《关于开展社区首诊制及双向转诊试点工作的意见》的通知
- 4、《关于开展社区首诊制及双向转诊试点工作的意见》
- 5、市政府关于印发《南京市社区卫生服务运行机制改革实施意见》的通知
- 6、《南京市社区卫生服务运行机制改革实施意见》
- 7、关于印发《社区卫生服务绩效考核实施意见（试行）》的通知
- 8、《关于积极开展社区首诊全面推进双向转诊工作的意见》
- 9、关于印发《南京地区医院间医学检查、检验结果互认暂行规定》的通知
- 10、《南京地区医院间医学检查、检验结果互认暂行规定》

第五章 药品管理类..... 194

- 1、关于印发《社区卫生服务机构零差率销售药品集中采购、统一配送实施意见（试行）》的通知
- 2、《社区卫生服务机构零差率销售药品集中采购、统一配送实施意见（试行）》
- 3、关于印发《关于在南京市医疗机构推行“药房托管”的工作意见》的通知
- 4、《关于在南京市医疗机构推行“药房托管”的工作意见》

5、《关于进一步完善区县“药房托管”方案的指导意见》	
6、《关于对“药房托管”工作进一步加强监管的通知》	
7、《于明确当前“药房托管”有关问题的意见》	
<b>第六章 农村卫生建设类</b> .....	<b>211</b>
1、《市政府关于切实做好农村新八件实事的通知》	
2、市政府关于印发《南京市加强农村医疗卫生服务体系建设方案》的通知	
3、《南京市加强农村医疗卫生服务体系建设方案》	
4、《市政府关于进一步加强农村镇（街）卫生院建设的指导意见》	
5、《市卫生局关于加强农村卫生人员培训工作的实施意见》	
6、《南京市卫生局关于新型农村合作医疗费用补偿的几点意见》	
7、关于印发《南京市农村社区卫生服务中心（站）建设标准（试行）》的通知	
8、关于印发《中共南京市委、南京市人民政府关于进一步加强农村卫生工作的实施意见》的请示	
9、关于印发《南京市农村公共卫生、医疗救治网络建设标准和考核管理办法》的通知	
10、《南京市农村公共卫生、医疗救治网络建设标准和考核管理办法》	
<b>第七章 惠民医疗类</b> .....	<b>256</b>
1、《关于举办南京市惠民医院的请示》	
2、《关于举办南京市惠民医院的实施方案》	
3、《关于加强南京地区惠民医疗业务指导工作的意见》	
<b>第八章 行风建设类</b> .....	<b>267</b>
1、关于印发《南京市卫生系统2007年深入开展医院管理年活动方案》的通知	
2、《南京市卫生系统2007年深入开展医院管理年活动方案》	
3、《南京市卫生系统开展创建人民满意医院活动的实施意见》	
<b>第三卷 中共江苏省委研究室调研组报告</b> .....	<b>278</b>
破解民生第一难题的先行探索——南京市缓解看病难看病贵问题的调查	
<b>第四卷 2006年以来各级领导视察南京卫生工作讲话（批示）</b> .....	<b>289</b>



## 前 言

医疗卫生作为特殊行业，关乎着千家万户，与广大人民群众切身利益密切相关，也是全社会高度关注的问题。医疗卫生工作做得好不好，对于构建和谐社会，实现社会公平，维护社会稳定，促进社会经济发展都具有十分重要的意义。

众所周知，改革开放以来，随着中国经济的飞速发展，老百姓生活水平也在不断改善和提高。但一个时期以来，群众看病就医问题已经成为一个受到社会广泛关注的焦点问题。如何有效解决这个困扰着国家发展和国民生存健康状况的大问题，是国家和各级政府多年来都在不遗余力寻求解决的一个重要议题。

可喜的是，正当中国医疗卫生体制改革尚处在摸索阶段时，一些具有前瞻性思维的地方医疗卫生管理部门，从本地区的实际出发，率先探索性地开展了医疗卫生体制改革，并且取得了令人瞩目的成绩。其中，江苏省南京市卫生系统就是这探索群体中最为突出的一个。

作为江苏省省会，全省政治、经济、文化和交通中心的南京市，改革开放近30年来，经济建设取得了骄人的成绩。但是，在经济发展的同时，一些改革深层次问题也凸现了出来：群众看病就医问题作为社会矛盾的综合反映而成为全社会关注的焦点；另一方面，医疗卫生对于整个经济社会发展保障作用也被提到了空前的高度。

肩负压力的南京市卫生系统倾注了全部精力，在破解群众看病就医这个民生第一难题上进行了一系列探索，目前这些措施的效果逐渐显现。他们锐意改革，敢为人先，在全国率先走出了一条立足本地实际，与国家医疗卫生体制改革思路高度吻合并有所超越的新路，得到了国家卫生部和江苏省省委、省政府领导的充分肯定。目前，整个南京卫生系统意气风发，开拓创新，正以党的十七大精神为指导，精心勾画着一幅新世纪发展的“全国一流医疗卫生服务基地”、卫生事业实现大发展的宏伟蓝图。

今天，在2008新年的钟声刚刚敲过之际，南京市卫生局率先将自己近年来在医疗卫生体制改革探索实践中取得的成绩及经验，用此书的形式公布与众，与全



国的同行共同分享其经验及得失，这对全国医疗卫生战线的改革和发展具有重要的借鉴作用。

南京的经验告诉我们，医疗体制改革需要全社会的广泛关注，需要各级政府的鼎力支持；南京的经验还告诉我们，任何一项改革都不可能是一帆风顺的，面对改革中发生的矛盾和问题，只有齐心协力、迎难而上，才能呈现出“众人划桨开大船”的联动效应。

从南京看全国，我们寄希望于南京市医疗卫生体制改革与发展的鲜活经验，能够对整个中国的医疗卫生体制改革和发展起着可资借鉴的促进作用，能够切实造福于社会、造福于百姓。

孫隆椿

二〇〇八年一月一日

### 中国卫生改革与发展报告系列

## 南京卫生改革与发展报告

南京卫生改革与发展报告  
NAN JING WEI SHENG GAIGUO YU FA ZHAN BAO GAO

# 总论

2007年10月，中共中央、国务院作出《关于深化医药卫生体制改革的意见》，这是继2009年《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》之后，党中央、国务院作出的又一重大决策。《意见》明确提出，要加快推进医药卫生体制改革，重点抓好五项改革：一是改革管理体制，理顺政府、社会和市场的关系；二是改革投入机制，加大政府对公共卫生和基层医疗卫生事业的投入；三是改革运行机制，完善公立医院运行机制，探索建立非营利性医疗机构的运行机制；四是改革人才培养和激励机制，提高医务人员待遇，吸引优秀人才；五是改革药品供应保障机制，规范药品生产流通秩序，降低药品价格。

2007年10月，中共中央、国务院作出《关于深化医药卫生体制改革的意见》，这是继2009年《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》之后，党中央、国务院作出的又一重大决策。《意见》明确提出，要加快推进医药卫生体制改革，重点抓好五项改革：一是改革管理体制，理顺政府、社会和市场的关系；二是改革投入机制，加大政府对公共卫生和基层医疗卫生事业的投入；三是改革运行机制，完善公立医院运行机制，探索建立非营利性医疗机构的运行机制；四是改革人才培养和激励机制，提高医务人员待遇，吸引优秀人才；五是改革药品供应保障机制，规范药品生产流通秩序，降低药品价格。

南京卫生改革与发展报告，是在党中央、国务院作出《关于深化医药卫生体制改革的意见》之后，南京市委、市政府认真贯彻落实中央决策部署，结合南京实际，深入调查研究，广泛听取各方意见，精心起草形成的。报告共分五章，重点阐述了南京卫生改革的背景、意义、目标、原则、主要任务和保障措施。报告指出，南京卫生改革要以深化公立医院改革为重点，统筹推进管理体制、投入机制、运行机制、人才培养和激励机制、药品供应保障机制等五项改革，努力构建覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，提高医疗卫生服务水平，保障人民群众身体健康和生命安全。

南京卫生改革与发展报告，是在党中央、国务院作出《关于深化医药卫生体制改革的意见》之后，南京市委、市政府认真贯彻落实中央决策部署，结合南京实际，深入调查研究，广泛听取各方意见，精心起草形成的。报告共分五章，重点阐述了南京卫生改革的背景、意义、目标、原则、主要任务和保障措施。报告指出，南京卫生改革要以深化公立医院改革为重点，统筹推进管理体制、投入机制、运行机制、人才培养和激励机制、药品供应保障机制等五项改革，努力构建覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，提高医疗卫生服务水平，保障人民群众身体健康和生命安全。

### 南京卫生改革与发展报告

南京卫生改革与发展报告，是在党中央、国务院作出《关于深化医药卫生体制改革的意见》之后，南京市委、市政府认真贯彻落实中央决策部署，结合南京实际，深入调查研究，广泛听取各方意见，精心起草形成的。报告共分五章，重点阐述了南京卫生改革的背景、意义、目标、原则、主要任务和保障措施。报告指出，南京卫生改革要以深化公立医院改革为重点，统筹推进管理体制、投入机制、运行机制、人才培养和激励机制、药品供应保障机制等五项改革，努力构建覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，提高医疗卫生服务水平，保障人民群众身体健康和生命安全。



# 数字与事实

## 南京卫生改革与发展概况

2007年10月，中共中央总书记胡锦涛在十七大报告中提出中国到2020年的卫生发展目标是：人人享有基本医疗卫生服务。2007年12月26日，在十届全国人大常委会第三十一次会议上，卫生部部长陈竺受国务院委托，作了题为《国务院关于城乡医疗卫生体制改革和加强食品药品安全监管情况的报告》；报告提出了深化医药卫生体制改革的指导思想、基本原则、总体目标和重点工作。

作为江苏省省会，全省政治、经济、文化和交通中心的南京市，整个卫生系统意气风发，斗志昂扬，以党的十七大精神为指导，全面贯彻落实科学发展观，为率先全面建成更高水平小康社会、构建和谐南京提供有力的卫生保障，正在精心勾画着一幅跨世纪发展的“全国一流医疗卫生服务基地”、卫生事业实现大发展的宏伟蓝图。

改革开放近30年来，南京市经济建设取得了骄人的成绩。截至2006年底，南京人均GDP超过5000美元，城乡居民人均收入分别超过和接近2000美元与1000美元水平。但是，在经济发展的同时，一些改革深层次问题也凸现了出来：“看病难，看病贵”作为社会矛盾的综合反映而成为全社会关注的焦点；另一方面，医疗卫生对于整个经济社会发展保障作用也被提到了空前的高度。

肩负压力的南京市卫生系统倾注了全部精力，在破解“看病难，看病贵”这个民生第一难题上进行了一系列探索，目前这些措施的效果逐渐显现。他们锐意改革，敢为人先，在全国率先走出了一条立足本地实际，与国家医疗体制改革思路高度吻合并有所超越的新路，得到了国家卫生部和江苏省委、省政府领导的充分肯定。

### 一、南京市医疗卫生发展综合数据

#### 1. 城乡医疗卫生服务体系日趋完善

经过多年努力，南京市以公有制为主体、多种所有制共同发展的多元化办医格局逐步形成，医疗卫生资源逐年增加。截至2007年底，南京地区共有各级各类卫生机构2085所，床位26980张，职工总数46579人，卫生技术人员36935人；其中市属医疗卫生单位16家，医院11家（综合性医院2家，三级医院9家），其他卫

生单位5家，职工总数1.2万人；每千人口拥有床位4.49张，每千人口拥有卫生技术人员6.14人，高于全国平均水平。南京已初步形成了遍及城乡的医疗卫生服务网络，基本满足了全市群众的医疗卫生服务需要。

### 2. 群众健康水平不断提高

目前，南京市人均期望寿命为77.54岁，超过全国平均水平5.6岁；婴儿死亡率目前下降到5.09%，比全国平均水平低80.39%；孕产妇死亡率目前下降到13.32/10万，比全国平均水平下降了73.47%。这三大指标表明南京市市民的健康水平已经达到或接近发达国家水平。

### 3. 群众医药负担明显下降

最近三年，南京市每门诊人次收费平均增长5.3%；出院病人平均医药费用平均增长15%。但2006年与前三年平均水平相比，全市每门诊人次平均收费下降约7.3%（下降10.7元）；出院病人平均医药费用下降约12.6%（下降1047.5元）；病人住院天数比上年同期平均减少1.1天（实际为每位患者平均节约费用700.6元）；“药占比”比上年同期下降了1个百分点（实际减少患者药品费用约3000万元）。由于措施有力，2006年南京市共减轻群众医药费用达3.8亿元，缓解群众看病就医困难取得显著成效，群众医药负担明显下降。

### 4. 医疗卫生科技水平保持领先

近年来，南京地区卫生系统中当选为中国工程院院士3人，获得正高级职称905人、副高级职称3340人，达到博士学历428人、硕士学历1680人。在南京地区医务人员的共同努力下，“十五”期间交流论文16195篇，其中在国际性和全国性会议上分别交流论文1423、7298篇；共获各级各类科技奖励1017项次，其中国家科技进步一等奖1项、二等奖2项，教育部等部级科技进步奖62项。南京地区医疗卫生科技水平保持全省领先水平，为保障群众的身体健康和生命安全发挥了重要作用。

## 二、卫生事业发展与改革创新

南京市在“十五”期间就初步建立起了“功能合理，方便群众”的卫生服务体系，包括社区卫生服务体系、公共卫生服务体系、新型农村卫生服务体系、惠民医疗服务体系；医疗资源配置进一步优化，多元化办医格局日益丰满；医疗服务公平性进一步提高，城乡居民基本医疗保障在全国率先实现。在此基础上，到“十一五”期末，力争把南京建设成为全国一流的医疗卫生服务基地，辐射全省、



全国，满足不同层次的健康需求，使人民群众都能获得充分的基本医疗保健服务，提高健康水平。

对于卫生部门另一项义不容辞的职责——缓解群众看病难、看病贵问题，南京卫生系统始终从实际情况出发，坚持以人为本，切准医疗体制改革方向，针对不同阶段的发展情况，抓住每一个发展机遇，勇于创新，坚持稳中求进，逐步深化改革，工作取得了显著成效。

### 1、卫生财政投入逐年加大

陈竺部长在《国务院关于城乡医疗卫生体制改革和加强食品药品安全监管情况的报告》中指出，医药卫生体制改革的重点工作之第一要务是，强化政府责任和投入。确立政府在提供公共卫生和基本医疗服务中的主导地位。建立和完善政府卫生投入机制，合理划分中央和地方政府卫生投入责任。中央和地方都要大幅度增加卫生投入，逐步提高政府卫生投入占财政总支出比重，提高政府卫生投入占卫生总费用的比重，政府投入兼顾医疗服务供方和需方。政府新增卫生投入重点用于公共卫生、农村卫生、城市社区卫生和城乡居民基本医疗保障。

2007年4月，南京市印发《市政府关于加快发展城市社区卫生服务工作的意见》（宁政发[2007]123号），明确了对政府投入的要求。南京市规定，根据辖区常住人口，社区卫生服务机构为社区居民提供的基本公共卫生服务，市、区两级财政分别按照每年不低于3元/人和12元/人的标准给予补助，纳入财政预算，并逐步增加。2004年以来，市、区两级财政为城市社区卫生服务投入的专项经费，累计达到1.34亿元。

### 2、完善的社区公共卫生服务网络

陈竺部长在《国务院关于城乡医疗卫生体制改革和加强食品药品安全监管情况的报告》中指出，医药卫生体制改革第二项重点工作是，加强农村和城市社区医疗卫生服务体系建设。加快建立和完善以县级医院为龙头、乡镇卫生院为骨干、村卫生室为基础的农村三级医疗卫生服务网络。建立和完善以社区卫生服务为基础的新型城市医疗卫生服务体系，大力发展社区卫生服务机构，完善社区卫生服务功能，为社区居民提供疾病预防等公共卫生服务和一般常见病、多发病、慢性病的基本医疗服务。健全各类医院的功能和职责。整合现有城市卫生资源，逐步实现社区首诊、分级医疗和双向转诊。

经过几年的努力，目前南京市已经实现了社区公共卫生服务网络全覆盖。建

立了相应的引导机制，实行社区首诊，积极开展双向转诊，“小病在社区，大病进医院，康复回社区”的医疗卫生服务新格局正在形成；率先开展社区卫生服务“收支两条线预算管理，基本用药零差率销售”重大改革，群众得到实惠。这项改革抓住了城市医疗卫生体制改革的核心环节，有利于坚持以政府为主导，有利于确保公共医疗卫生的公益性质，有利于从根本上改变社区卫生服务机构“以药养医”、“以医养防”的状况，更好地为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务。

南京大力发展城市社区卫生服务体系，被评为“全国社区卫生服务示范区”和“省级社区卫生服务先进区”的数量居全国第一；社区卫生服务城市人口覆盖率和居民选择社区门诊的比例全国最高；最先推行“社区首诊”和“双向转诊”制度，社区卫生服务运行机制改革探索最活跃，起到了很好的示范带头作用。

### 3、改革医院管理机制 扎扎实实为患者减负

陈竺部长在《国务院关于城乡医疗卫生体制改革和加强食品药品安全监管情况的报告》中指出，医药卫生体制改革第三项重点工作是，改革医院管理体制和运行机制。公立医院要遵循公益性质和社会效益原则，坚持以病人为中心，建立和完善法人治理结构，明确政府和医院管理者的责权，实行院长负责制，形成决策、执行、监督相互制衡，有责任、有激励、有约束、有竞争、有活力的内部运行机制。实行医药收支分开管理，逐步取消以药补医机制，切断医院运行与药品销售的利益联系，降低药品价格。

南京市在提高医疗质量、改进医疗服务、降低医疗费用等方面，围绕“降低医疗费用，减轻患者负担”这一主题，积极出主意、想办法，探索出许多新模式、新经验。

南京市在全国率先实行的医学检查检验结果军地联动、同城互认制度，减轻了病人的痛苦和家属的思想压力，赢得了最佳的治疗时间，减轻了人民的经济负担。截至2007年6月底，共减少重复检查15.5万人次，为患者节约费用1560.2万元，平均为每位患者节约费用101元。积极实施“药房托管”，通过医院与医药经营企业利益分成的形式，减少了药品流通环节，进一步挤压了流通渠道中不合理的利益结构和价格水分，有效遏制了商业贿赂行为。从实施“药房托管”起，至2007年上半年，这一举措直接从处方上让利群众3134.9万元。为进一步降低群众医药费用支出，从2007年3月1日起，南京地区二级以上医疗机构还对28个病种实施了单病



种限价，与各医疗机构前三年实际费用水平相比，平均降低了5—10个百分点。

#### 4、基本医疗保障全覆盖

陈竺部长在《国务院关于城乡医疗卫生体制改革和加强食品药品安全监管情况的报告》中指出，医药卫生体制改革第四项重点工作是，加快多层次医疗保障体系建设。到2008年底，新型农村合作医疗基本覆盖到所有农村，并逐步提高筹资水平和报销比例，减轻个人负担。到2010年底，城镇职工基本医疗保险覆盖所有城镇从业人员，城镇居民基本医疗保险全面推开。完善城乡医疗救助制度，对困难人群提供补助，筑牢医疗保障基础。积极发展商业健康保险，满足群众不同层次的医疗服务需求。

目前，南京市新型农村合作医疗人均筹资标准达到110元以上，其中雨花台区人均筹资标准达到180元，江宁、栖霞区达150元以上。农民参保率为98.36%，农民合作医疗补偿额最高达8.05万元。新型农村合作医疗行政村覆盖率达100%，全市农村卫生小康指标提前一年全面实现。

2006年9月，南京市第十二次党代会提出了“建立健全多层次医疗保障体系，把保障范围扩大到所有城镇居民”的目标任务。2007年7月1日，《南京市城镇居民基本医疗保险暂行办法及实施细则》正式出台，将南京市133万城镇居民正式纳入城镇居民医保范围。至此，南京市形成了公费医疗、城镇职工基本医疗保险、新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险以及困难群众医疗救助等多种形式的医疗保障制度，在全国率先实现了城乡居民基本医疗保险全覆盖。

#### 5、建立基本药物制度新举措

陈竺部长在《国务院关于城乡医疗卫生体制改革和加强食品药品安全监管情况的报告》中指出，医药卫生体制改革第五项重点工作是，建立国家基本药物制度。中央政府制定国家基本药物目录，建立基本药物生产供应体系，实行招标定点生产或集中采购直接配送等方式，确保基本药物的生产供应，规范基本药物使用。完善药品储备制度，保障群众基本用药。

在南京市“药房托管”实践中，医院将药事委员会制定的基本用药目录中药品的采购权外移的途径，减少药品的流通环节，挤压不合理利益降低了药价，让利于民。通过“药房托管”，栖霞、雨花台两区医疗机构对十种常用药品药价进行了统计，分别比托管前平均下降14%和17.2%。不少药品不仅低于药品招标零售价，而且远远低于国家限价。



同时，“药房托管”满足了不同层次的用药需求，用药安全有了基本保障。医院在制订用药目录时，规定医药经营企业采购医院指定品种要达到20%-30%、招标品种要达到70%以上，基本保证了临床不同层次的用药需求。同时，南京市也明确医药经营企业是把好药品质量进货关的第一责任人。通过市卫生局、市食品药品监督管理局、市监察局联合组织的检查，托管后的医院药房制度建设和管理水平都不同程度地得到了加强和提高。

## 6、强化学科和人才队伍建设

陈竺部长在《国务院关于城乡医疗卫生体制改革和加强食品药品安全监管情况的报告》中指出，医药卫生体制改革的重点工作之第六项，即加强卫生人才队伍建设。重点加强公共卫生、农村卫生、城市社区卫生专业技术人员和护理人员的培养、输送和吸收。转变医学教育模式和方式，调整高等医学教育结构和规模，既要培养高层次医学人才，更要培养面向基层的实用人才。加强全科医学教育，定向免费培养农村适宜卫生人才。采取多种方式培育中医药人才，加强中医药人才队伍建设。

南京市卫生系统以江苏省卫生厅“科教兴卫”工程为龙头，实施新一轮重大科技项目计划，加快科技创新步伐；加强重点专科建设，培养创新型人才队伍；提高医学技术水平；大力发展中医事业，加强中医重点专科建设和中医药人才培养，推动社区和农村中医药工作，提高中医科技创新能力。

与此同时，与南京卫生改革举措配套的各项人才培养也是硕果累累：加大对社区基层卫生人员的培养力度，其中全科医师转岗培训率达到86.91%，社区护士转岗培训率达到98.92%；加大对农村卫生人员的培养力度，开展对乡村医生的学历教育，其中2006年为农村培训卫生技术骨干1350名，2007年培训各区县农村卫生技术人员1500人。

## 7、行风建设概况

陈竺部长在《国务院关于城乡医疗卫生体制改革和加强食品药品安全监管情况的报告》中关于医药卫生体制改革的重点工作之第六项中指出，加强医德医风建设，注重医务人员人文素养和职业素质教育。优化医务人员执业环境，努力构建健康和谐的医患关系。

南京市卫生系统在行风建设方面主要从创建“人民满意医院”、“医院管理年”活动着手，以贯彻“以病人为中心”理念为前提，在2006年陆续推出了出院