

重庆公立医院 改革研究

CHONGQING GONGLI YIYUAN
GAIGE YANJIU

.....

张维斌◎主编



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

重庆公立医院 改革研究

CHONGQING GONGLI YIYUAN
GAIGE YANJIU

.....

张维斌◎主编



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

重庆公立医院改革研究 / 张维斌主编. —重庆:
西南师范大学出版社, 2017. 8
ISBN 978-7-5621-8957-2

I. ①重… II. ①张… III. ①医院—体制改革—研究—重庆 IV. ①R197.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 217312 号

重庆公立医院改革研究

张维斌 主编

责任编辑: 熊家艳

装帧设计: 汤立

排版: 重庆新综艺图文广告有限责任公司

出版发行: 西南师范大学出版社

地址: 重庆市北碚区天生路2号

邮编: 400715 市场营销部电话: 023-68868624

网址: <http://www.xscbs.com>

经销: 新华书店

印刷: 重庆大雅数码印刷有限公司

开本: 787 mm×1092 mm 1/16

印张: 18.5

字数: 293千字

版次: 2017年9月 第1版

印次: 2017年9月 第1次印刷

书号: ISBN 978-7-5621-8957-2

定 价: 48.00 元

前言

PREFACE



习近平总书记多次强调指出：“没有全民健康，就没有全面小康。”健康是促进人的全面发展的必然要求，是经济社会发展的基础条件。实现国民健康长寿，是国家富强、民族振兴的重要标志，也是全国各族人民的共同愿望。2009年以来，党和政府大力推进医药卫生体制改革，成效显著，但也遇到诸多问题。其中，公立医院改革就是一块难啃的硬骨头，它是一个非常复杂、极富挑战的课题。一方面，县级公立医院和城市公立医院改革正按照国家的部署稳步推进；另一方面，关于改革的争论和博弈也从未停止。

中国医疗卫生事业的发展经历了三个阶段。第一个阶段是从中华人民共和国成立初到20世纪70年代末，虽然经济底子薄，人民的物质生活水平低，但是中国的医疗卫生事业取得长足发展，公立医院逐步从少到多、从小到大、从弱到强。在当时的条件下，我国逐步建立起全面的医疗保障体系，虽然是低水平的医疗保障，但仍使我国80%~85%的人口享有了基本医疗，人均寿命从中华人民共和国成立前的不到40岁提高到20世纪70年代末的近70岁，婴儿死亡率从195‰降低到41‰。我国仅用了全世界2%的医疗卫生资源解决了全世界22%人口的医疗保健问题，我国的医疗卫生体制得到国际社会的广泛赞誉，被世界卫生组织推崇为发展中国家的

典范。第二个阶段是20世纪80—90年代，医疗服务表现出“短缺经济”的特征，“挂号难、住院难、手术难”成为突出问题。这段时期公立医院改革的重点是扩大医疗服务的供给，搞活医院内部运行机制。随着公立医院规模扩大，医院装备质量明显改善，城乡居民“挂号难、住院难、手术难”的问题得到基本解决。第三个阶段是20世纪90年代以后，医疗卫生事业的发展出现了明显的市场化趋向。“发展是硬道理”在有的地方和单位被理解成了“经济增长是硬道理”，导致公立医院办院方向出现偏差，盲目扩大规模，忽视内涵建设；单纯追求经济指标攀升，忽视医院管理、基础质量和临床专科的建设和发展；过度追求单位和个人经济利益，公立医院的公益性质有所淡化，群众看病难、看病贵问题引起社会强烈反响，医疗公平性成为突出问题。

新医改前，公立医院普遍存在着诸如政府投入不到位、管理政策不配套、发展思路不明确等问题，核心是体制机制不完善，发展方向有偏差，运行成本过高，责权划分不清晰，补偿机制不合理，政府责任和公益性质有待加强。2015年全面推开公立医院综合改革以来，将公平可及、群众受益作为改革政策的出发点和立足点，坚持保基本、强基层、建机制，统筹推进医疗、医保、医药改革，着力解决群众看病就医问题。各地因地制宜，探索创新，改革取得了阶段性成效。但公立医院综合改革是一项长期艰巨的任务，破除“以药补医”成果尚需巩固，管理体制和人事薪酬制度改革有待深化，医疗服务能力有待提高，改革的综合性和联动性有待增强，因此需要以问题为导向，深入开展公立医院的改革研究。

本书以重庆市为研究样本，梳理了公立医院改革的理论基础，总结了国内外公立医院的改革实践，从管理体制、投入和补偿机制、医保制度、药品流通、分级诊疗、体系建设等多个维度深入分析了重庆市的改革实践、存在的问题，并对未来的改革提出了思考和建议。希望能够借助对重庆市公立医院改革的深入研究，为政府推进公立医院改革的决策提供参考，同时也为学界进一步深入研究提供可资借鉴的资料和思路。

本书由张维斌编写大纲，并经过编写组全体人员反复讨论确定。具体写作人员为张维斌（重庆市肿瘤医院）、蒲川（重庆医科大学）、潘建波（重庆市卫生和计划生育委员会，简称重庆市卫生计生委）、杨柳（重庆市肿瘤医院）、何于一（重庆市卫生计生委）、马泓炜（重庆市卫生计生委）、蒋琳（重庆医药高等专科学校）、唐艳（重庆医科大学附属儿童医院）、黄渐青（重庆市肿瘤医院），以及谭思然、田燕、蒲漪然（重庆医科大学公共卫生与管理学院）等共同完成。具体分工如下：第一章张维斌、蒲川，第二章杨柳、张维斌，第三章杨柳、唐艳，第四章何于一、马泓炜，第五章张维斌、黄渐青，第六章张维斌、谭思然，第七章蒲川、唐艳，第八章张维斌、蒋琳，第九章潘建波、蒲漪然，第十章潘建波、田燕，第十一章蒲川、张维斌。重庆医科大学公共卫生与管理学院硕士研究生田燕、谭思然与2015级公共事业管理专业蒲漪然还协助进行了资料收集整理工作。全书由张维斌、蒲川统稿审定。

在写作过程中，参阅借鉴了许多专家学者的研究成果，限于篇幅，可能个别地方未能一一注明，在此一并表示感谢。同时，本书的研究得到了重庆市肿瘤医院、重庆市卫生计生委、重庆医科大学医学与社会发展研究中心领导和同事的大力支持。正是在他们的帮助下，本书的资料收集、调查和访谈才得以顺利进行！同时还要感谢所有参与调查、资料收集、讨论工作的工作人员的辛勤劳动，正是大家的共同努力，才使本书顺利完成。

囿于理论功底、专业知识的疏浅，文中难免存有许多疏漏及不成熟之处，祈望同行专家学者不吝赐教，提出宝贵意见！




编者

2017年4月

目录

CONTENTS



 第一章 研究背景	1
第一节 研究的目的是与意义	2
第二节 研究的主要内容	5
第三节 研究的基本方法	7
<hr/>	
 第二章 理论基础	10
第一节 医疗卫生体制的内涵	10
第二节 卫生事业的特殊性	15
第三节 公立医院的公益性	21
第四节 政府和市场在卫生服务领域的作用	26
第五节 卫生服务的公平和效率	28
<hr/>	
 第三章 国内外公立医院改革实践	35
第一节 改革开放以来我国公立医院改革历程	35
第二节 部分国家和地区公立医院改革经验	40



第四章 重庆市公立医院发展现状 53

第一节	资源状况	54
第二节	运行状况	59
第三节	服务效率	64
第四节	患者负担	66

第五章 管理体制变革 71

第一节	公立医院外部管理体制变革	71
第二节	公立医院内部管理体制变革	83
第三节	公立医院人事制度改革	95

第六章 投入补偿机制改革 113

第一节	我国公立医院的筹资和补偿机制	113
第二节	落实政府投入责任	128
第三节	医疗服务价格调整	141

第七章 医疗保障制度改革 153

第一节	改革的历程	153
第二节	改革取得的成效	158
第三节	存在的主要问题	163
第四节	下一步改革的思考	168

第八章 药品供应保障制度改革 181

第一节 我国药品价格规制管理 181

第二节 重庆药品交易所实践 195

第三节 药品零差率改革 204

第九章 分级诊疗制度建设 211

第一节 提升基层服务能力 211

第二节 推进家庭医生签约服务 225

第三节 鼓励组建医疗联合体 230

第四节 建立分级诊疗制度的思路 234

第十章 医疗服务体系建设 242

第一节 加强基础设施建设 242

第二节 加强人才学科建设 249

第三节 推进信息化体系建设 256

第十一章 对深化重庆市公立医院改革的建议 266

第一节 深化重庆市公立医院改革的路径思考 266

第二节 推进重庆市公立医院改革的政策建议 277



第一章

研究背景

健康是人的第一需要，是人全面发展的基础，是家庭幸福、社会和谐的重要保障，是社会文明进步的重要标志，是国家民族和一个城市兴旺发达的必要条件。发展卫生事业是重大民生问题，是贯彻落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求，是维护社会公平正义、提高人民生活质量的重要举措，是全面建成小康社会和构建社会主义和谐社会的一项重大任务。

医药卫生体制改革是一项长期、复杂、艰巨的系统工程，经济学诺贝尔奖得主萨缪尔森在巨著《经济学》中，曾形象地称其是“永不消失的魔咒”。深化医药卫生体制改革既与人民群众健康需求和发展愿望息息相关，也关系社会和谐、政治稳定和国家的长治久安，是政府向社会提供基本公共服务、让群众共享改革发展成果的战略选择，是满足民众医疗卫生需求、增强民众健康素质、提高民众生活质量的基础。近年来，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、国务院《“十三五”深化医药卫生体制改革规划》等文件，提出了推进健康中国建设，加快医疗机构管理体制、补偿机制、运行机制、药品供应、医疗保障、服务价格调整和人事薪酬制度等综合改革，深化医药卫生体制改革不断向“深水区”拓展。

公立医院是我国医疗服务体系的主体，代表着我国医疗卫生服务的总体水平，担负着守护居民健康的主要责任。公立医院改革是一项涉及利益群体众多的复杂的系统工程，是深化医药卫生体制改革的重点和难点。目前，公

立医院（尤其是大型医院）改革所迈出的步伐依然不够大，一些体制性、机制性问题尚未取得实质性突破，已经成为政府和公众所关注的焦点。^① 如何按照国务院办公厅《关于全面推开县级公立医院综合改革的实施意见》《关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》要求，进一步推进公立医院“建立维护公益性、调动积极性、保障可持续的运行新机制”，是“十三五”期间深化医改面临的主要任务。

第一节 研究的目的与意义

一、研究的目的

2009年以来，党中央、国务院高度重视医改工作，将其纳入改善民生和全面深化改革的重点任务加以推进。按照国家的统一部署，全国各省市以破除公立医院“以药补医”机制为突破口，积极推进公立医院补偿机制、运行机制等方面的改革，取得了阶段性成效。然而，公立医院改革还面临诸多问题：管理体制改革尚未破题，体现公立医院公益性的投入补偿机制和相匹配的运行机制还不健全，全民基本医疗保障制度还需完善，药品价格虚高尚未破解，医疗服务项目价格调整还未到位，适合医疗行业特点的人事薪酬制度还不完善，分级诊疗体系还需健全等。这些问题都需要在“十三五”期间深入研究探索，进一步厘清思路，凝聚共识，明确任务，狠抓落实，以更大的决心和勇气推进公立医院改革。

本书以重庆市为研究样本，梳理了公立医院改革的理论基础，总结了国内外公立医院改革的实践经验，从管理体制、投入补偿机制、医保制度、药品流通、分级诊疗、体系建设等多个维度深入分析了重庆市公立医院改革的进展情况、存在的主要问题，并对未来改革的主要任务提出了思考和建议。希望能够借助对重庆市公立医院改革的深入研究，为政府推进公立医院改革

^① 曾益新. 关于把建立医院分类评价体系作为公立医院改革切入点的建议 [J]. 中国卫生政策研究, 2012, 5 (4): 1-4.

的决策提供参考，同时也为学界进一步深入研究提供可资借鉴的资料和思路。

二、研究的意义

深化公立医院改革具有十分重要的政治意义和现实意义，只有深刻认识到公立医院改革的重要性、紧迫性，才能进一步凝聚共识，增强推进改革的责任心和主动性。

（一）深化公立医院改革是实现“病有所医”的重要举措

党的十八大报告指出，要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，在病有所医上持续取得新进展。这是我们党从全面建成小康社会和构建社会主义和谐社会的高度，在社会建设方面提出的目标和做出的承诺。深化公立医院改革是贯彻落实科学发展观，践行以经济建设为中心、以民生为导向的科学发展道路的重要举措；是促进经济社会全面协调可持续发展，全面建成小康社会，实现“中国梦”的重要内容。

深化公立医院改革是全面建设服务型政府的内在要求，为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的、大致均等的公共产品和服务，是各级政府应当履行的重要职责。目前群众反映强烈的看病难、看病贵问题，主要集中在大中型公立医院，因此，只有深化公立医院改革，建立适宜的公立医院管理体制和运行机制，才能满足人民群众日益增长的多元化医疗服务需求，才不至于使群众因贫困看不起病，也不至于因病致贫、因病返贫，才能真正实现“病有所医”。

（二）深化公立医院改革是推动经济健康发展的基础

具有一定知识、技能，身心健康的人，是整个社会经济发展最重要的资本。据世界银行测算，过去40多年，世界经济增长的8%~10%都是来源于健康的人群，亚洲经济腾飞有30%~40%也源于健康的人群。^①

^① 世界卫生组织. 宏观经济与卫生——宏观经济与卫生委员会报告 [M]. 北京: 人民卫生出版社, 2002.



当前，世界经济正处于后金融危机时代，我国经济发展进入新常态。深化公立医院改革，建立维护公益性、调动积极性、保障可持续的公立医院运行新机制，不断满足群众健康需求，不仅为经济社会发展提供健康的人力资本，还有利于缓解群众的后顾之忧，改善消费预期，增强即期消费，通过消费拉动经济增长，推进经济发展方式转变。同时，一个国家卫生服务的可及性、公平性直接影响到公民的健康，人民群众的健康状况是社会稳定的基础，而社会稳定又是经济持续发展的前提。

（三）深化公立医院改革是推进医改的承上启下关键环节

公立医院改革是深化医改进程中绕不开、迈不过的重要内容，是承上启下、纵横联通的关键环节，事关整体医改成败。

公立医院是基本医疗卫生制度建设的关键环节。新一轮深化医药卫生体制改革的目标是要建立基本医疗卫生制度，保障城乡居民公平享有安全、有效、方便、价廉的基本公共卫生和基本医疗服务。改革的方向就是要坚持公共医疗卫生的公益性质，将基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供。深化公立医院改革的核心就是要强化公益性质，让公立医院的发展方向更好地体现政府意志和社会需求，更好地维护群众健康，只有这样才能建立起完善的基本医疗卫生制度。

公立医院是统筹协调各项改革举措的关键环节。公立医院改革实质是建立什么样的医疗卫生制度的一项综合性改革，涉及管理体制、投入补偿机制、医疗保障制度、人事分配机制、药品流通体制、医疗服务价格、医疗机构监管等诸多内容。只有统筹协调好各项改革政策，健全“三医联动”机制，增强改革的系统性、整体性和协同性，并通过公立医院集中发挥出来，才能更好地惠及民众。

公立医院是建立分级诊疗服务体系的关键环节。公立医院是建立基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗体系的关键，城市三甲医院具有区域性医疗辐射带动作用，区县级公立医院是承上启下的枢纽，指导和带动基层医疗机构发展。只有改革理顺了公立医院的体制、机制，明确了各级

公立医疗机构的功能定位，才可能真正建立起分工协作的分级诊疗服务体系。

（四）深化公立医院改革是让群众共享改革成果的具体体现

健康是基本人权，良好的健康排在全世界人们期望的首位。增加群众更多的健康保障获得感，是各级政府和卫生系统应当履行的重要公共职责。深化公立医院改革是改善民生的重要内容，也是发展民生的重要基础，是重大的民生问题。当前，重庆市是集大城市、大农村、大山区、大库区于一体，城乡区域差异较大的直辖市。全市区域之间、城乡之间、不同收入群体之间公平享有医疗卫生服务的差距较大，群众因病致贫、因病返贫的问题时有发生。重庆已进入老龄化社会，并显现出老年人口“基数大、比例高、高龄多、增速快、未富先老”等特点。人民群众期待着加快公立医院改革发展，共享公立医院改革带来的红利，期盼着能公平享有安全、有效、方便、价廉的基本医疗卫生服务。

总之，鉴于深化公立医院改革的重要性，开展本研究具有重大的理论意义和迫切的现实意义。这有利于探寻公立医院改革的一些基本理论问题，为破解医药卫生领域长期以来形成和积累的深层次矛盾奠定基础；有利于客观总结重庆市公立医院改革取得的成功经验，进一步厘清改革存在的主要问题，明确公立医院改革的主要任务和举措，为政府和相关部门推进全市医药卫生体制综合改革提供决策参考；有利于指导重庆市公立医院改革的深入开展，进一步健全公立医院的管理体制和运行机制，切实维护群众的健康权益，有效应对工业化、城镇化、人口老龄化、疾病谱变化和环境变化给卫生工作带来的新挑战，促进重庆卫生事业持续健康发展。

第二节 研究的主要内容

明确研究对象和范围是开展系统研究的前提，这有助于抓住主要矛盾，集中力量去分析和解决主要问题。厘清研究思路是保障研究科学性、系统性和逻辑性的基础。按照总体设计框架去细化和明确研究内容，才能确保研究严谨有序开展。

一、研究范围

公立医院是指政府出资举办、不以营利为目的，通过提供安全、有效、方便、廉价的医疗卫生服务，提高居民健康水平、维护健康公平的机构。按照国家《关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》要求，公立医院都是非营利性医疗机构，就是为社会公众利益服务而设立和运营的医疗机构，不以营利为目的，其收入用于弥补医疗服务成本，实际运营中的收支结余只能用于自身的发展，如改善医疗条件、引进技术、开展新的医疗服务项目等。

按照不同的分类标准，可将公立医院分成多种类型。按照行政隶属关系，可分为市级医院、区县级医院、国有企事业单位职工医院；按照规模等级划分，可分为三级医院、二级医院、一级医院；按照产权所属关系，可分为卫生部门所属医院、医学院校附属医院、军队医院、国有企事业单位职工医院；按照医院功能和服务内容，可分为综合医院、专科医院、康复医院、中医医院等。

结合重庆市的具体情况，本研究重点将市级公立医院、区县级公立医院纳入研究范围，收集整理了有关数据，研究分析了相关的改革政策和进展情况等。对于国有企事业单位职工医院，由于其规模偏小，不是全市公立医院的主体，加之其改革方向主要以主辅分离、股份制改革等方式为主，因此不作为本研究的主要对象。

二、研究内容

本研究的总体思路是：对重庆市公立医院 2009 年以来的资源配置状况、改革进展情况、存在的主要问题进行纵向和横向对比分析，学习和借鉴国内外公立医院改革的实践经验，结合公立医院改革相关基础理论，提出今后一段时期重庆市公立医院改革的重点任务、改革思路和举措。具体研究内容分为以下四个部分。

（一）理论基础

通过文献研究法，对医疗卫生体制的内涵、卫生事业的特殊性、公立医

院的公益性、政府和市场在卫生服务领域的作用、卫生服务的公平和效率等基本理论进行分析，为本书的研究做基本理论铺垫。

（二）国内外公立医院改革实践

他山之石，可以攻玉。通过文献研究法，在总结具有典型特征的国家 and 地区的公立医院改革经验基础上，结合我国改革开放以来深化公立医院改革取得的成功经验，从中提炼出可供重庆市公立医院改革借鉴的一些启示。

（三）重庆市公立医院发展现状

通过文献研究、调查访谈，对收集的大量数据资料进行定量和定性分析，系统研究重庆市公立医院的资源状况、运行状况、服务效率、患者负担等基本情况，为开展后续研究奠定良好的实证基础。

（四）主要改革任务研究

对重庆市公立医院 2009 年以来的管理体制、投入补偿机制、医疗保障制度、药品供应保障制度、分级诊疗制度、医疗服务体系建设这六项重点任务的改革进展、存在的主要问题进行系统分析，提出具有前瞻性、针对性、实用性的改革思路举措。最后，归纳形成对重庆市公立医院改革的总体建议。

第三节 研究的基本方法

适宜的研究方法是确保研究顺利开展和研究质量的基础。本研究按照卫生事业发展的基本规律，针对公立医院改革涉及的主要内容，综合运用了以下五种研究方法。

一、文献研究法

文献研究法，就是按照确定的研究目的和问题，通过文献检索和查阅公开出版物，广泛收集已有的相关文献资料，经过整理、综合、分析后，最终达到研究目的的研究方法。

本研究通过检索外文数据库中的综合类数据库、卫生类数据库，中文数据库中的中国期刊全文数据库、万方数据知识服务平台和维普网，以及世界卫生组织、国家和重庆市卫生计生、人社、财政等部门的相关网站。收集了大量有关公立医院改革的文献资料、政策文件，然后根据与研究相关的程度，对资料进行了筛选、梳理。主要从厘清公立医院存在的问题和改革任务出发，认真分析了文献资料中与本研究相关的新政策、新数据、新观点，学习借鉴国内外专家学者的最新研究动态和成果，不断提高研究的系统性、针对性。

二、比较研究法

比较研究法，又称类比分析法，是指对两个或两个以上的事物或对象加以对比，以找出它们之间的相似性、差异性的一种分析方法。^①从纵向比较来说，它以现状分析为主，追溯历史根源，考察研究事物的变化，展望发展前景，从而研究事物发展的规律。从横向比较来说，它是对同时存在的事物进行比较，以考察、研究当前的问题。

本研究通过分析美、德、英等发达国家和地区的公立医院管理体制、筹资机制、运行监管机制、人事薪酬制度、医疗保障制度等方面，总结各种医疗卫生体制下可供学习和借鉴的经验，为推进重庆市公立医院改革提供参考。通过对比分析重庆市与全国公立医院改革的进展情况，进一步厘清了重庆市公立医院改革的基本情况。

三、调查研究法

调查研究法，是指采用问卷调查和访谈调查等方法，通过系统地收集被调查者的观点、态度与行为等方面的信息并进行分析，从而认识社会现象及其规律的社会科学研究方式。

本研究通过设计调查表，收集整理了重庆市和全国公立医院资源配置和改革进展的基本数据，定量分析了重庆市公立医院发展情况，定性分析了改

^① 林聚任，刘玉安. 社会科学研究方法[M]. 济南：山东人民出版社，2004：151.