

城镇医药卫生体制改革 文件资料汇编

江苏省卫生厅医政处
二〇〇〇年十月

城镇医药卫生体制改革 文件资料汇编

国家发展和改革委员会

二〇〇〇年十二月

城镇医药卫生体制改革 文件资料汇编

江苏省卫生厅医政处
二〇〇〇年十月

目 录

1. 李岚清副总理在全国城镇职工基本医疗保险制度和医药卫生体制改革工作会议上的讲话…………… (1)
2. 俞兴德副省长在全省城镇职工医疗保险制度和医药卫生体制改革工作会议上的讲话 …………… (17)
3. 中共中央国务院关于卫生改革与发展的决定 …… (36)
4. 国务院办公厅转发国务院体改办等部门关于城镇医药卫生体制改革指导意见的通知 …………… (58)
5. 省政府办公厅转发省体改办等部门关于全省城镇医药卫生体制改革的实施意见的通知 …………… (68)
6. 关于印发《关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》的通知 …………… (85)
7. 关于印发《关于卫生事业补助政策的意见》的通知 ……
…………… (91)
8. 关于印发医院药品收支两条线管理暂行办法的通知 …………… (99)
9. 关于医疗卫生机构有关税收政策的通知…………… (107)
10. 国家计委印发关于改革药品价格管理的意见的通知 …………… (111)

11. 国家计委、卫生部印发关于改革医疗服务价格管理的意见的通知 (116)
12. 关于印发医疗机构药品集中采购试点工作若干规定的通知 (121)
13. 关于印发药品招标代理机构资格认定及监督管理办法的通知 (129)
14. 关于印发《关于实行病人选择医生促进医疗机构内部改革的意见》的通知 (138)
15. 印发关于开展区域卫生规划工作的指导意见的通知 (142)
16. 关于印发《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》的通知 (154)
17. 关于印发《关于深化卫生事业单位人事制度改革的实施意见》的通知 (165)
18. 卫生部关于印发《关于卫生监督体制改革的意见》的通知 (175)
19. 关于印发《江苏省关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》的通知 (181)
20. 转发财政部、国家计委、卫生部《关于印发〈关于卫生事业补助政策的意见〉的通知》的通知 (189)
21. 关于印发《江苏省医疗机构药品收支两条线管理实

- 施办法》的通知…………… (192)
22. 印发《关于改革药品价格管理的意见》的通知 … (199)
23. 关于印发《江苏省改革医疗服务价格管理实施办法》
的通知 …………… (204)
24. 关于印发《江苏省医疗机构药品集中招标采购管理
实施办法》的通知…………… (210)
25. 关于转发国家药品监督管理局、卫生部《药品招标
代理机构资格认定及监督管理办法》的通知…… (219)
26. 关于印发《江苏省关于实行病人选择医生促进医疗
机构内部改革的实施意见》的通知…………… (228)

李岚清副总理在全国城镇职工基本医疗保险制度和医药卫生体制改革工作会议上的讲话

(二〇〇〇年七月二十五日)

这次全国城镇职工基本医疗保险制度和医药卫生体制改革工作会议是国务院召开的一次重要会议。会议的主要任务是：贯彻《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》精神，进一步落实《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，重点部署《国务院办公厅转发国务院体改办等部门关于城镇医药卫生体制改革指导意见的通知》等有关工作，全面推进我国城镇职工基本医疗保险制度的建立和医药卫生体制的改革。

两天来，大家交流了经验，参观了医院改革和社区卫生服务现场，认真学习了有关文件，国务院八个有关部门的领导同志也分别发言，大家进一步提高了认识，统一了思想，明确了要求。下面，我讲几点意见。

一、充分认识建立城镇职工基本医疗保险制度和医药卫生体制改革的重大意义和紧迫性，坚持一个目标，三项改革同步推进

加快建立完善的社会保障体系,是一项关系改革、发展、稳定大局的战略任务。党的十五大《报告》、十五届四中全会《决定》、九届人大三次会议的《政府工作报告》明确了社会保障体系建设的目标、原则和要求。江泽民总书记就社会保障工作作出了一系列重要指示,并专门听取了汇报。他指出:保持安定团结,才能搞好建设。要切实搞好社会保障体系建设。把这项工作搞好了,不仅可以从制度上、机制上落实我们党关心群众生活的重大方针,而且对国家的长治久安也具有重大意义。朱镕基总理为了贯彻落实中央的决定多次进行社会保障工作调研,召开座谈会。他指出,社会保障体系是社会主义市场经济的重要支柱,加快建立和完善独立于企事业单位之外的社会保障体系,是实现党的根本宗旨的要求,是贯彻江泽民总书记“三个代表”重要思想的具体体现。

当前和今后一个时期,社会保障体系建设的重点工作是搞好城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和城市居民最低生活保障制度建设。城镇职工基本医疗保险制度是社会保障体系的重要组成部分,是企业改革与发展的必要条件,是社会主义市场经济条件下职工获得基本医疗服务和维护社会稳定的一项基础性保障。在计划经济体制下建立起来的公费、劳保医疗制度,在当时的历史条件下,解决了广大职工看病就医的一些基本问题。但在以市

场为取向的改革不断深化的情况下,这种制度已越来越不适应要求,出现了许多新的矛盾和问题。职工医疗保险分散在各用人单位管理,企事业单位办社会,负担沉重;医疗经费缺乏稳定来源;许多单位拖欠职工医疗费的问题日益严重,成为潜在的社会不稳定因素。城镇职工医疗保险制度不改革,职工基本医疗服务就没有保证,国家就难以实现长治久安;社会保障体系不完善,国有企业改革就不可能成功,社会主义市场经济体制也建立不起来。

改革开放以来,我国卫生事业取得了前所未有的发展,在为人民服务 and 为社会主义现代化建设服务方面发挥了重要作用。广大医务人员为保护和增进人民健康作出了重要贡献。特别值得一提的是,近年来我国多次发生洪涝、地震等较大自然灾害,但大灾之后均无大疫,这是巨大的成绩,功不可没。我国医药产业快速发展,为人民健康提供了基本的物质条件,成为经济领域令人瞩目的一个新兴产业。但是,现行医药卫生体制存在的问题和矛盾越来越突出,有些方面已经严重地制约了我国医药卫生事业的进一步发展。主要问题是:医疗费用增长过快,给国家、企业和职工群众都造成较大负担,不利于城镇职工基本医疗保险制度的建立;卫生资源配置条块分割,重复建设,结构不合理,卫生资源浪费与短缺并存,运行成本高,总体利用效率低;医疗机构经济补偿机制不合理,“以药养医”助长了不正之风,

缺乏公平竞争,有的利用垄断地位片面追求经济效益,医疗服务质量不能让广大患者满意;药品生产流通秩序混乱,药品虚高定价和回扣促销等不正之风没有得到有效遏制,假劣药品危害了人民群众用药的安全。近些年来有的地方虽然解决了“看病难”的问题,但出现了“看不起病”的问题;有的医疗机构和医药企业片面追求经济效益,不仅加大了人民群众的负担,也损害了党和政府的威信。因此,必须采取切实措施,加快改革步伐。

城镇职工基本医疗保险制度和医药卫生体制改革的总体目标是:用比较低廉的费用提供比较优质的医疗服务,努力满足广大人民群众基本医疗服务的需要。这是我们国情决定的,只有这样才能使城镇职工基本医疗保险制度覆盖更多的职工,使现有的卫生资源发挥更大的作用,更好地为人民群众服务,为社会主义现代化建设服务。

为了实现这一总体目标,必须进行城镇职工基本医疗保险制度改革,在用人单位与职工个人合理分担医疗保险费的基础上,使广大职工享受到基本医疗服务的保障,解除职工无力抵御的由疾病带来的经济风险。为了实现这一总体目标,必须同时联动进行医疗机构改革,建立新的运行机制,降低成本,给患者提供及时、方便、放心、优质的医疗服务。为了实现这一总体目标,药品生产流通体制也必须进行改革,通过公平竞争理顺供求关系,严格规范购销行为,

加大药品管理监督力度,为患者提供安全有效、价格合理的药品。概括来说,医疗保险制度改革的核心是建立分担机制,医疗机构和药品生产流通体制改革的核心是引入竞争机制。这三项改革互为条件,相辅相成,缺一不可,只有同步进行,才能有效地实现改革目标。

二、2000年年底基本完成建立城镇职工基本医疗保险制度的任务

建立城镇职工基本医疗保险制度是本届政府确定的重点改革任务之一。《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》已经下发一年多,要按照“低水平、广覆盖”的要求,2000年底必须基本完成这项工作。这项改革尽管复杂,工作难度较大,但有利条件也很多。一是国务院的《决定》已经明确规定了城镇职工基本医疗保险制度的基本原则和主要政策,使改革有了明确的目标和制度框架。二是围绕城镇职工基本医疗保险制度的建设和管理,国务院有关部门已经出台了一系列的配套文件。三是医药卫生体制改革的主要政策和配套措施也已经出台,使医疗保险、医疗机构和药品生产流通体制改革能够同步推进。四是经过试点和先行改革的城市的探索,已形成一套基本符合我国实际的改革做法和经验,受到广大职工的欢迎,增强了全面推进改革的信心。有党中央、国务院的高度重视,有比较完备的政策体系,有医药卫生体制改革的同步推进,又有改革

试点的经验,只要我们坚定信心,扎实工作,完全有条件在2000年底基本完成建立城镇职工基本医疗保险制度的任务。

这次城镇职工基本医疗保险制度改革的一个重要特点,就是中央制定改革的原则、目标、制度框架和主要政策,各地因地制宜地制定实施方案和具体办法。九届人大三次会议《政府工作报告》明确指出:“医疗保险、医药卫生体制改革中央已经制定了指导性意见,各省、自治区、直辖市要因地制宜作出决策,组织实施。”这里,有以下几个问题需要进一步明确。

(一)关于筹资比例。用人单位缴费占职工工资总额的6%左右,个人缴费占本人工资的2%左右,这是在全国范围掌握的指导性比例。各省、自治区、直辖市政府可以根据当地情况自行规定具体的比例。原来医疗费用水平比较高的地区可以高一些,但要注意控制;原来医疗费用水平比较低的地区,不能盲目攀升。要尽量扩大覆盖面,做好征缴工作。

(二)关于建立个人账户。城镇职工基本医疗保险制度实行社会统筹和个人账户相结合,分开管理,分别核算,充分发挥个人账户和统筹基金各自的功能作用。个人账户主要用于小病或门诊费用,统筹基金主要用于大病或住院费用。这样有利于建立分担机制和费用约束,可以通过社会保险来化解大病风险。一些困难地区,筹资比例较低,划一部分资金进入个人账户有困难,可以暂不划,先建立统筹基

金,解决大病保险问题。

(三)“封顶线”以上医疗费用的解决办法。统筹基金的最高支付限额为当地职工年平均工资的4倍左右。总的看来,超过“封顶线”的人数不多,但发生的费用很大,完全由个人承担有困难,为解决这个问题,各地已经试行了一些特大病医疗保险办法,受到职工欢迎,应当不断加以完善和推广。要积极发展商业医疗保险,还可以继续探索其他特大病医疗保险办法。

(四)关于医疗保险费的征缴。医疗保险费的征缴方式由省级人民政府决定。可以由税务部门代征,也可以由经办机构征缴。不管谁征缴,都要保证基金到位,降低征收成本,并纳入财政专户管理,实行收支两条线。严禁任何形式的占用或挪用。

(五)关于权利和义务的统一。谁履行缴费义务,谁就享有社会保险的权利。没有缴纳医疗保险费的单位,统筹基金不能为其职工支付医疗费用,保险基金只能支付参保后发生的医疗费用,参保前的医疗费用仍由原渠道解决。拖欠职工医疗费用的问题,事关人民群众的切身利益,作为企事业单位改革的遗留问题,一定要妥善处理。

(六)关于统筹层次。我国各地经济发展不平衡,医疗保险水平差异较大,城镇职工基本医疗保险的统筹层次目前原则上以地级市为单位,也可以实行县级统筹。不管实

行哪一级统筹,都要有利于医疗保险管理,方便职工就医。

三、采取有功措施,加快城镇医药卫生体制改革

新中国成立以后,党和政府十分重视人民健康和卫生事业发展。在国家经济条件还比较困难的情况下,建立了城乡医疗卫生服务网,以较少的投入解决了城镇职工和人民群众看病就医的一些基本问题,得到了广大职工和人民群众的拥护。但是,近年来我国医药卫生体制改革滞后,已越来越不适应社会主义市场经济发展的要求。目前已成为人民群众不满意的社会热点问题。因此,我们必须加快城镇医药卫生体制改革的步伐。这不仅是广大人民群众的要求,也是广大医务工作者的愿望。

(一)打破垄断,引入竞争机制。医药卫生领域的很多方面都可以引入竞争机制。只有引入竞争机制,才能遏制医药费用不合理地攀升,提高服务水平,为人民群众带来实惠。病人和医疗保险经办机构,可以选择定点医院、定点药店,病人可以选择医生,这样才能促进医院之间、药店与药房之间、医生之间的竞争。医疗机构可以在政府规定的指导价格范围内自主确定服务价格,提供不同层次的服务,方便群众就医。医院所需药品、设备、器械可以实行自主招标采购。政府对医院的定项补助,也可以探索按竞争、招标的方法确定。医疗机构内部人事、后勤等方面的管理也要引入竞争机制,增强医疗机构的生机与活力,为群众提供满意

的医疗服务。各有关部门要为医药卫生领域的改革创造良好的政策环境。

(二)有关政府部门要转变职能。卫生部门要从“办医院”转向“管医院”，不当医院的“总院长”，实行全行业宏观管理；认真管好医疗机构、医务人员的准入，对其服务行为进行监督和规范；加强预防保健工作和面向群众的公共卫生服务。劳动和社会保障部门对建立城镇职工基本医疗保险制度要加强宏观管理，积极配合财政部门加强对基本医疗保险基金的监管；社会保险经办机构负责基本医疗保险基金的使用，认真做好社会化的服务。药品监督管理部门要加强对药品质量的管理，依法严格执行药品生产企业准入条件，控制新增生产能力，分阶段限期推行《药品生产企业质量管理规范》等法规；切实加强对药品市场的监管，保证进入市场和医院的药品符合质量要求。物价管理部门要搞好对药品价格的有效宏观调控和管理，引入市场机制，切实降低目前药品的“虚高”价格，让广大职工和人民群众得到实惠。

(三)实行营利和非营利医疗机构分类管理，深化内部改革。实行医疗机构分类管理，有利于政府运用财政、税收、价格等各种经济手段，宏观调控医疗机构的发展方向；有利于引入竞争机制，推动医疗机构深化改革，提高医疗机构管理和服务水平。各地要按国务院的要求在 2000 年内

完成此项改革。对非营利性和营利性医疗机构实行不同的财政、税收和价格政策。要做到责任、义务和利益的统一，使医疗机构真正成为自主管理的法人实体，促进医疗机构之间公平、有序的竞争，提高医疗服务水平。

完善医院的管理制度，重视事前监管和规范化服务，减少医疗事故发生。以病人为中心，改进服务态度，改革不方便患者的工作程序和制度，提供各种便民服务，方便患者就医；要将医院的一些规章制度有重点地向社会公布，广泛接受社会监督。加快医疗机构人事制度改革步伐，要建立科学的业绩评估和奖励制度。在医疗费用总体控制的前提下，逐步提高医疗技术劳务收费，通过竞争上岗，实行多劳多得，优劳优酬，拉开收入差距。技术高明、热心服务的医务人员，应得到更好的工资待遇，以充分调动职工的积极性和创造性。加强医风医德教育，提高医务人员的职业道德水平。

(四)从制度上解决医疗机构“以药养医”带来的问题。“以药养病”危害极大，滥用药品种不仅给患者带来沉重的经济负担，还可能造成医源性损伤，严重败坏了医德医风。因此，必须切断医疗机构和药品营销之间的直接经济联系，更不允许药商直接给医生个人回扣。要下决心解决这个问题，一经发现，必须严肃处理。医疗机构要实行医药分开核算、分别管理，对医疗机构的药品收入实行“收支两条线”管理。药品收支结余全部上缴卫生行政部门，纳入财政专户

管理,合理返还,各级财政和卫生行政部门要严格规定用途,不得扣留或挪作他用,特别要注意及时返还,以免影响医疗机构的业务活动。医疗保险基本上是市一级统筹管理,因此,定点医疗机构的“收支两条线”也应由市一级卫生行政部门和财政部门统一负责,统筹返还。今后,门诊药房要逐步成为药品零售企业,独立核算,依法纳税。

(五)规范医疗机构购药行为。招标采购药品是一项重要的改革措施,可以降低医疗机构的成本,也是国际上医药购销中普遍采取的方式。从试点情况看,效果明显。药品集中招标采购不同于政府采购,要打破政府行业垄断,医院应是招标采购的行为主体。严厉打击内外勾结销售假劣药品的违法犯罪行为,整治药品购销中的回扣问题。医院或药店采购药品,可直接向药品生产企业采购,制止一些地区要求医院必须经指定的药品批发单位或卫生行政部门采购药品的垄断做法。招标采购应尽量减轻企业负担,让利于患者。要通过实行药品集中招标采购等办法,从源头上治理医药购销中的不正之风,使群众享受药品降价的好处。

(六)优化卫生资源配置,大力发展社区卫生服务。各地要制定和实施区域卫生规划,逐步落实卫生工作全行业管理,优化卫生资源配置和利用。可在试点的基础上,对医疗机构实行属地化管理,即逐步达到县以上各级医疗机构归口由市一级卫生行政部门统一实行行业管理。中央和省