

中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定

学习辅导材料

主 编 徐荣凯 曹荣桂

副主编 解思忠 刘新明

人民卫生出版社

中共中央、国务院关于卫生改革与发展决定

学习辅导材料

徐荣凯 曹荣桂 主编

人民卫生出版社出版发行

(100050 北京市崇文区天坛西里10号)

一二〇一印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 32开本 6 $\frac{1}{2}$ 印张 170千字

1997年7月第1版 1997年7月第1版第1次印刷

印数: 00 001-20 070

ISBN 7-117-02760-6/R·2761 定价:12.00元

(凡属质量问题请与本社发行部联系退换)

编写人员（以姓氏笔画为序）

卜统成	于世利	于明珠	于保荣	于德志	万燕
卫煥章	王王莉	王安力	王春芝	王赵城	王贺祥
叶懋武	王萸群	尹力良	孔灵鑫	石光业	田民梅
许德惠	白呼群	白慧昌	李李森	李信东	衣琪芳
宋志仁	孙立民	何绍平	陈宏章	杨陈冰	吴美馨
孟建森	林天玉	邹金国	郑守苗	陈赵宏	陆郁兴
赵黎国力	南俊华	胡生若	姜国征	姜国珍	赵郭旺
郭燕红	吴亭裴	阎树江	傅傅	解思忠	郭蔡纪
潘学田	阙学贵				明

目 录

中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定·····	(1)
001 卫生事业在国民经济和社会发展中的地位和 作用 ·····	(15)
002 我国卫生事业所取得的主要成就 ·····	(17)
003 我国卫生事业面临的主要困难和问题 ·····	(18)
004 经济发展和社会进步对卫生事业的影响 ·····	(20)
005 我国居民的疾病构成、死因构成以及卫生 服务对策 ·····	(22)
006 卫生工作的奋斗目标 ·····	(24)
007 具有中国特色社会主义卫生事业的主要 内容 ·····	(26)
008 国民健康的主要指标及国际比较 ·····	(27)
009 新时期卫生工作方针及意义 ·····	(29)
010 我国卫生事业性质 ·····	(31)
011 卫生事业发展必须与国民经济和社会发展 相适应 ·····	(32)
012 卫生总费用 ·····	(33)
013 卫生改革与发展的基本原则 ·····	(37)
014 改革卫生服务体系 ·····	(38)
015 我国办医体制 ·····	(40)
016 卫生国际交流与合作的意义 ·····	(42)
017 扩大卫生国际交流与合作 ·····	(43)
018 卫生行业要把社会主义精神文明建设放在 更加突出的地位 ·····	(45)
019 卫生改革的目的 ·····	(47)

020	适应社会主义市场经济发展, 遵循卫生事业发展的内在规律	(49)
021	城镇职工医疗保险制度的特点和目标	(51)
022	医疗机构与职工医疗保障制度的关系	(53)
023	积极推进卫生管理体制变革	(54)
024	区域卫生规划	(57)
025	探索企业卫生机构改革	(59)
026	发展社区卫生服务的必要性和重要意义	(61)
027	发展社区卫生服务的对策	(62)
028	建立双向转诊制度	(64)
029	改革卫生机构运行机制	(66)
030	完善医疗机构补偿机制	(67)
031	医疗收支和药品收支实行分开核算、分别管理	(70)
032	院(所、站)长负责制	(71)
033	初级卫生保健规划内容和目标	(73)
034	发展和完善合作医疗制度	(75)
035	合作医疗资金的筹集与使用	(77)
036	预防保健保偿制	(79)
037	巩固和完善农村三级卫生服务网	(81)
038	继续加强农村卫生“三项建设”	(82)
039	乡村卫生组织的管理形式	(84)
040	稳定和提高农村卫生队伍	(85)
041	城市卫生机构对口支援农村	(87)
042	城市卫生技术人员到农村服务制度	(89)
043	高度重视贫困地区和少数民族地区卫生工作	(91)
044	政府对公共卫生和预防保健工作要全面负责	(93)
045	预防保健机构开展的有偿服务	(94)

046	加强重大疾病的防治工作	(97)
047	加强地方病防治工作	(98)
048	重视对境内外传染病发生和传播动向的 监测	(101)
049	医疗活动中经血液途径传播的疾病的预防与 控制	(102)
050	慢性非传染性疾病的预防与控制	(104)
051	加强公共卫生管理	(106)
052	普及医药知识,开展健康教育	(108)
053	九亿农民健康教育行动	(110)
054	促进合理营养,提高健康水平	(111)
055	认真做好妇幼卫生工作	(113)
056	深入开展爱国卫生运动	(115)
057	党的中医药政策	(117)
058	中医药的地位和作用	(119)
059	坚持中西医并重与中西医结合	(120)
060	正确处理中医药继承与发扬的关系	(122)
061	振兴中医药事业	(124)
062	积极发展中药产业	(125)
063	卫生行业贯彻科学技术是第一生产力思想的 重大意义	(127)
064	我国卫生科技体制改革	(129)
065	我国卫生队伍现状与发展	(131)
066	高等医学教育体制改革	(133)
067	中等医学教育改革	(135)
068	发展医学成人教育,提高在职卫生队伍 素质	(138)
069	发展全科医学	(139)
070	建立医师、护士执业资格制度	(142)
071	执业药师制度	(143)

072	加强卫生队伍职业道德教育	(144)
073	关于国家基本药物的制订情况	(146)
074	加快我国处方药和非处方药分类及其管理	(147)
075	中央、地方两级医药储备制度	(149)
076	加强药品生产质量管理	(152)
077	加强药品价格管理	(154)
078	正确区分药品购销中的折扣与回扣	(156)
079	我国医疗器械工业发展成就和存在主要问题	(157)
080	医用材料和医用装置监督管理	(160)
081	加强装备管理,有效利用卫生资源	(161)
082	增加政府卫生投入	(163)
083	公立卫生机构是非营利性公益事业单位	(165)
084	继续对公立卫生机构实行税收优惠政策	(166)
085	适当提高乡镇卫生院及贫困地区卫生机构 补助水平	(169)
086	保留并增加卫生专项资金	(170)
087	多渠道筹集卫生资金	(172)
088	建立基金会	(174)
089	卫生机构的经济管理	(176)
090	农村乡统筹、村提留的一部分投入卫生 事业	(178)
091	医疗服务价格	(179)
092	基本医疗与非基本医疗服务	(181)
093	切实加强党委和政府卫生工作的领导	(183)
094	卫生工作实行分级负责、分级管理的 原则	(185)
095	做好老年人卫生服务工作	(187)
096	加强卫生法制建设	(189)
097	做好卫生执法监督工作	(191)
098	树立尊重医学科学、尊重卫生人员的社会	

风尚	(193)
099 保护医患双方的合法权益	(194)
100 加强解放军和武警部队的卫生工作领导	(196)
《决定》所使用的部分概念和名词解释	(198)
后 记	(199)

中共中央、国务院 关于卫生改革与发展的决定

(1997 年 1 月 15 日)

人人享有卫生保健，全民族健康素质的不断提高，是社会主义现代化建设的重要目标，是人民生活质量改善的重要标志，是社会主义精神文明建设的重要内容，是经济和社会可持续发展的重要保障。全党、全社会都要高度重视卫生事业，保护和增进人民健康。

建国以来，特别是改革开放以来，我国卫生事业有了很大发展，取得了举世瞩目的成就。卫生队伍已具规模，卫生服务体系基本形成，卫生科技水平迅速提高。医药生产供给能力显著改善，中医药事业得到继承发扬。卫生改革取得成效并逐步深化，法制建设不断加强。爱国卫生运动深入开展，部分严重危害人民健康的疾病已得到控制或基本消灭。人民健康水平显著提高，平均期望寿命由建国前的 35 岁提高到 70 岁，婴儿死亡率由 200‰ 下降为 31.4‰。四十多年来，卫生工作对于促进我国社会主义现代化建设事业的发展发挥了重要作用，广大卫生人员为保护和增进人民健康做出了重大的贡献。同时应该看到，当前卫生事业的发展与经济建设和社会进步的要求还不相适应，地区间卫生发展不平衡，农村卫生、预防保健工作薄弱，医疗保障制度不健全，卫生投入不足，资源配置不够合理，存在医药费用过快上涨的现象，卫生服务质量和服务态度同人民群众的要求还有差距，卫生工作尚未得到全社会的充分重视。各级党委和政府卫生工作的领导需要进一步加强，卫生改革亟待深化。

今后 15 年，卫生工作任务繁重。随着经济发展、科技进步

以及人民生活水平的提高，人民群众对改善卫生服务和提高生活质量将有更多更高的要求。工业化、城市化、人口老龄化进程加快，与生态环境、生活方式相关的卫生问题日益加重。慢性非传染性疾病患病率上升。一些传染病、地方病仍危害着人民健康，有些新的传染病对人民健康构成重大威胁。这一切要求我国卫生事业有一个大的发展与提高。

从现在到 2010 年是建设有中国特色社会主义事业承前启后、继往开来的重要时期。为了贯彻党的十四届五中全会、六中全会精神，落实《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》提出的卫生工作任务，保证跨世纪宏伟目标的顺利实现，中共中央、国务院特作如下决定。

一、卫生工作的奋斗目标和指导思想

(1) 卫生工作的奋斗目标是：以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导，坚持党的基本路线和基本方针，不断深化卫生改革，到 2000 年，初步建立起具有中国特色的包括卫生服务、医疗保障、卫生执法监督的卫生体系，基本实现人人享有初级卫生保健，国民健康水平进一步提高。到 2010 年，在全国建立起适应社会主义市场经济体制和人民健康需求的、比较完善的卫生体系，国民健康的主要指标在经济较发达地区达到或接近世界中等发达国家的平均水平，在欠发达地区达到发展中国家的先进水平。

(2) 新时期卫生工作方针是：以农村为重点，预防为主，中西医并重，依靠科技与教育，动员全社会参与，为人民健康服务，为社会主义现代化建设服务。

(3) 我国卫生事业是政府实行一定福利政策的社会公益事业。卫生事业发展必须与国民经济和社会发展相协调，人民健康保障的福利水平必须与经济发展水平相适应。政府对发展卫生事业负有重要责任。各级政府要努力增加卫生投入，广泛动员社会各方面筹集发展卫生事业的资金，公民个人也要逐步增加对自身

医疗保健的投入。到本世纪末，争取全社会卫生总费用占国内生产总值的5%左右。

(4) 卫生改革与发展应遵循以下基本原则：

坚持为人民服务的宗旨，正确处理社会效益和经济收益的关系，把社会效益放在首位。防止片面追求经济收益而忽视社会效益的倾向。

以提高人民健康水平为中心，优先发展和保证基本卫生服务，逐步满足人民群众多样化的需求。

发展卫生事业要从国情出发，合理配置资源，注重提高质量和效率。重点加强农村卫生、预防保健和中医药。因地制宜，分类指导，逐步缩小地区间差距。

举办医疗机构要以国家、集体为主，其他社会力量和个人为补充。

扩大对外开放，加强国际卫生领域交流与合作，积极利用和借鉴国外先进科学技术和管理经验。

坚持社会主义物质文明和精神文明两手抓、两手都要硬。加强卫生行业职业道德建设，不断提高卫生队伍的思想道德素质和业务水平。

二、积极推进卫生改革

(5) 卫生改革的目的在于增强卫生事业的活力，充分调动卫生机构和卫生人员的积极性，不断提高卫生服务的质量和效率，更好地为人民健康服务，为社会主义现代化建设服务。要适应社会主义市场经济的发展，遵循卫生事业发展的内在规律，逐步建立起宏观调控有力、微观运行富有生机的新机制。

(6) 改革城镇职工医疗保障制度。建立社会统筹与个人帐户相结合的医疗保险制度，逐步扩大覆盖面，为城镇全体劳动者提供基本医疗保障。保障水平要与社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。保险费用由国家、用人单位和职工个人三方合理负担。职工社会医疗保险实行属地管理。要切实加强对医疗

保险基金的管理和监督。建立对医患双方的制约机制，积极探索科学合理的支付方式，有效地控制医药费用不合理增长。

医疗机构和医务人员对于搞好职工医疗保障制度改革起着重要的作用，要积极参与改革，因病施治，合理检查，合理用药，遏制浪费。同时，政府要切实解决好医疗机构的补偿问题。

“九五”期间，要在搞好试点、总结经验的基础上，基本建立起城镇职工社会医疗保险制度，积极发展多种形式的补充医疗保险。

(7) 改革卫生管理体制。各级卫生行政部门要转变职能，运用法律法规、方针政策、规划指导、信息服务和经济手段等，加强卫生行业管理。

要合理配置并充分利用现有的卫生资源，提高卫生资源利用效率。区域卫生规划是政府对卫生事业发展实行宏观调控的重要手段，它以满足区域内全体居民的基本卫生服务需求为目标，对机构、床位、人员、设备和经费等卫生资源实行统筹规划、合理配置。

市（地）级政府根据中央和省级人民政府制定的区域卫生规划指导原则和卫生资源配置标准制定当地区域卫生规划，并组织实施。卫生行政部门依据区域卫生规划，对区域内卫生发展实行政策指导、组织协调、监督检查；对现有卫生资源要逐步调整，新增卫生资源要严格审批管理。

企业卫生机构是卫生资源的重要组成部分，在深化企业改革过程中，要根据实际情况积极探索，逐步实现企业卫生机构社会化。

(8) 改革城市卫生服务体系，积极发展社区卫生服务，逐步形成功能合理、方便群众的卫生服务网络。基层卫生机构要以社区、家庭为服务对象，开展疾病预防、常见病与多发病的诊治、医疗与伤残康复、健康教育、计划生育技术服务和妇女儿童与老年人和残疾人保健等工作。要把社区医疗服务纳入职工医疗保险，建立双向转诊制度。有计划地分流医务人员和组织社会上的

医务人员，在居民区开设卫生服务网点，并纳入社区卫生服务体系。

城市大医院主要从事急危重症和疑难病症的诊疗，结合临床实践开展医学教育和科研工作，不断提高医学科技水平，还要开发适宜技术，指导和培训基层卫生人员。

社会力量和个人办医实行自主经营，自负盈亏。政府对其积极引导，依法审批，严格监督管理。当前，要切实纠正“乱办医”的现象。

(9) 改革卫生机构运行机制。卫生机构要通过改革和严格管理，建立起有责任、有激励、有约束、有竞争、有活力的运行机制。

卫生机构实行并完善院（所、站）长负责制。要进一步扩大卫生机构的经营管理自主权。继续深化人事制度与分配制度改革，运用正确的政策导向、思想教育和经济手段，打破平均主义，调动广大卫生人员的积极性。

加快制定卫生机构设置、人员编制的标准，规范财政对卫生机构的投入，改革和完善卫生服务价格体系。调整医疗机构收入结构，降低药品收入在医疗机构收入中的比重，合理控制医药费用的增长幅度，医疗收支和药品收支实行分开核算、分别管理。

在保证完成基本卫生服务任务的前提下，医疗机构可开展与业务相关的服务，预防保健机构可以适当开展有偿服务，以适应不同层次的社会需求，同时要加强监督管理。

三、加强农村卫生工作，实现 初级卫生保健规划目标

(10) 农村卫生关系到保护农民健康和振兴农村经济的大局，各级党委和政府要高度重视，采取有力措施，切实予以加强。

初级卫生保健规划提出了到 2000 年不同地区农村卫生工作的主要任务和目标，落实初级卫生保健规划是做好农村卫生工作的关键。各级政府要把这项工作纳入国民经济和社会发展规划，

实行目标管理，为小康县、乡、村建设创造必要的条件。

(11) 积极稳妥地发展和完善合作医疗制度。合作医疗对于保证农民获得基本医疗服务、落实预防保健任务、防止因病致贫具有重要作用。举办合作医疗，要在政府的组织和领导下，坚持民办公助和自愿参加的原则。筹资以个人投入为主，集体扶持，政府适当支持。要通过宣传教育，提高农民自我保健和互助共济意识，动员农民积极参加。要因地制宜地确定合作方式、筹资标准、报销比例，逐步提高保障水平。预防保健保偿制度作为一种合作形式应继续实行。要加强合作医疗的科学管理和民主监督，使农民真正受益。力争到 2000 年在农村多数地区建立起各种形式的合作医疗制度，并逐步提高社会化程度；有条件的地方可以逐步向社会医疗保险过渡。

(12) 加强农村卫生组织建设，完善县、乡、村三级卫生服务网。合理确定卫生机构的规模和布局，调整结构和功能。切实办好县级医院，提高其综合服务能力。继续加强县级防疫、妇幼保健机构和乡镇卫生院三项建设工作，力争“九五”期间基本实现“一无三配套”（无危房，房屋、人员、设备配套）的目标。乡镇卫生院要做好预防保健工作，努力提高医疗质量，重点加强急救和产科建设。村级卫生组织以集体办为主。乡、村卫生组织的经营管理形式可根据各地实际情况确定。健全农村的药品供应渠道，保证用药安全有效。

(13) 巩固与提高农村基层卫生队伍。合理解决农村卫生人员待遇，村集体卫生组织的乡村医生收入不低于当地村干部的收入水平。通过多种形式培训，到 2000 年使全国 80% 的乡村医生达到中专水平。严禁非卫生技术人员进入卫生技术岗位。

医药卫生院校要做好定向招生和在职培训工作，为农村培养留得住、用得上的卫生技术人员。制定优惠政策，鼓励大专以上毕业生到县、乡卫生机构工作。

(14) 建立城市卫生机构对口支援农村的制度，采取人员培训、技术指导、巡回医疗、设备支持等方式，帮助农村卫生机构

提高服务能力。城市卫生技术人员在晋升主治医师和副主任医师之前，必须分别到县或乡卫生机构工作半年至1年。

(15) 要高度重视并做好贫困地区和少数民族地区的卫生工作。各级政府要把卫生扶贫纳入当地扶贫计划，安排必要的资金，帮助这些地区重点解决基础卫生设施、改善饮水条件和防治地方病、传染病。要把扶持这些地区卫生事业发展作为财政转移支付的重要内容。鼓励发达地区对口支援贫困地区和少数民族地区的卫生工作。

四、切实做好预防保健工作， 深入开展爱国卫生运动

(16) 各级政府对公共卫生和预防保健工作要全面负责，加强预防保健机构的建设，给予必要的投入，对重大疾病的预防和控制工作要保证必需的资金。预防保健机构要做好社会群体的预防保健工作。医疗机构也要密切结合自身业务积极开展预防保健工作。要宣传动员群众，采取综合措施，集中力量消灭或控制一些严重威胁人民健康的传染病和地方病；加强对经血液途径传播的疾病的预防和控制；积极开展对心脑血管疾病、肿瘤等慢性非传染性疾病的防治工作。增强对突发性事件引发的伤病及疾病暴发流行的应急能力。重视对境内外传染病发生和传播动向的监测。

(17) 认真做好食品卫生、环境卫生、职业卫生、放射卫生和学校卫生工作。改善生活、生产、工作、学习、娱乐等场所卫生条件，加强环境卫生监测和职业病防治工作，保护人们的健康权益，不允许以污染环境、危害健康为代价片面追求经济增长。

(18) 健康教育是公民素质教育的重要内容，要十分重视健康教育，提高广大人民群众的健康意识和自我保健能力，积极推进“九亿农民健康教育行动”。要普及医药科学知识，教育和引导人民群众破除迷信，摒弃陋习，积极参加全民健身活动，促进合理营养，养成良好的卫生习惯和文明的生活方式，培养健康的

心理素质。大力宣传和推广无偿献血。

(19) 依法保护重点人群健康。加强妇幼保健工作，提高出生人口素质，降低婴幼儿死亡率、孕产妇死亡率，实现《九十年代中国儿童发展规划纲要》和《中国妇女发展纲要》的目标。积极开展老年人保健、老年病防治和伤残预防、残疾人康复工作。

(20) 爱国卫生运动是我国发动群众参与卫生工作的一种好形式。在城市继续开展创建卫生城市活动，提高城市的现代化管理水平，增强市民的卫生文明意识，促进文明城市建设。在农村继续以改水改厕为重点，带动环境卫生的整治，预防和减少疾病发生，促进文明村镇建设。城乡都要坚持开展除“四害”（蚊子、苍蝇、老鼠、蟑螂）活动。

五、中西医并重，发展中医药

(21) 中医药是中华民族优秀传统文化，是我国卫生事业的重要组成部分，独具特色和优势。我国传统医药与现代医药互相补充，共同承担保护和增进人民健康的任务。各级党委和政府要认真贯彻中西医并重的方针，加强对中医药工作的领导，逐步增加投入，为中医药发展创造良好的物质条件。中西医要加强团结，互相学习，取长补短，共同提高，促进中西医结合。

各民族医药是中华民族传统医药的组成部分，要努力发掘、整理、总结、提高，充分发挥其保护各族人民健康的作用。

(22) 正确处理继承与创新的关系，既要认真继承中医药的特色和优势，又要勇于创新，积极利用现代科学技术，促进中医药理论和实践的发展，实现中医药现代化。坚持“双百”方针，繁荣中医药学术。

中医医疗机构要加强特色专科建设，改善技术装备条件，拓宽服务领域，不断满足人民群众对中医药的需求。注重发挥中医药在农村卫生工作中的优势和作用。

根据中医药发展需要，积极培养中医药各类专业人才，努力造就新一代名中医。认真总结高等中医药院校的办学经验，不断

深化改革，办好现有高等中医药院校。继续做好名老中医药专家学术思想和经验的继承工作。加强对重大疾病防治、中药生产关键技术、中医复方以及基础理论的研究，力争有新的突破，整体学术水平有新的提高。积极创造条件，使中医药更广泛地走向世界。

(23) 积极发展中药产业，推进中药生产现代化。改革、完善中药材生产组织管理形式，实行优惠政策，保护和开发中药资源。积极进行中药生产企业改革，逐步实现集约化、规模化。中药经营要按照少环节、多形式、渠道清晰、行为规范的原则，逐步形成统一、开放、竞争、有序的流通体制。加快制定中药的质量标准，促进中药生产和质量的科学管理。

六、推动科技进步，加强队伍建设

(24) 贯彻科学技术是第一生产力的思想。针对严重危害我国人民健康的疾病，在关键性应用研究、高科技研究、医学基础性研究等方面，突出重点，集中力量攻关，力求有新的突破，使我国卫生领域的主要学科和关键技术逐步接近或达到国际先进水平。

深化卫生科技体制改革，优化结构，分流人员，增强卫生科研机构的活力。保证重点卫生研究机构和重点学科、实验室的投入和建设。促进卫生科技与防病治病相结合，加快科技成果的转化和应用，大力推广适宜技术。高度重视科技信息的开发、利用和传播，加强信息管理。

扩大卫生领域的国际交流与合作。通过双边、多边、官方、民间等多种形式，积极引进先进技术、智力和管理经验。做好卫生援外工作。

(25) 办好医学教育，培养一支适应社会需求、结构合理、德才兼备的专业卫生队伍。深化高等医学教育改革，提高教育质量和办学效益。完善研究生培养和学位制度以及继续教育制度。临床医生的培养既要注重基础理论，更要注重临床综合技能。加