

区域卫生规划论文集

Forum on Regional Health Planning

国家发展计划委员会社会发展司 编

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域卫生规划论文集/国家发展计划委员会社会发展司
编. -北京:中国计划出版社,1999. 2
ISBN 7-80058-722-3

I. 区… II. 国… III. 卫生-区域规划-文集 N.R12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 01524 号

区域卫生规划论文集

国家发展计划委员会社会发展司 编

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街 2 号 3 号楼)

(邮政编码:100837 电话:68030048)

新华书店北京发行所发行

外文印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 16.25 印张 403 千字

1999 年 2 月第一版 1999 年 2 月第一次印刷

印数 1—4100 册

☆

ISBN 7-80058-722-3/F·421

定价:35.00 元

世界银行国际发展基金资助
FINANCED BY WORLD BANK IDF

《区域卫生规划论文集》编辑组

主 编 杨庆蔚

编辑人员 侯 岩
周和宇
任 伟

序 言

《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》明确提出：“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”。开展区域卫生规划是当前我国卫生改革和发展的重要任务。

推动区域卫生规划工作，是目前卫生事业适应社会主义市场经济体制全面改革的需要，是卫生事业走重质量和效益的健康发展道路，更好地发挥对国民经济和社会发展保障作用的需要。长期以来，我们实行的是与计划经济体制相适应的卫生管理体制和服务体系，卫生机构主要按部门、地区的行政隶属关系设置。随着社会主义市场经济体制的建立和医学模式的转变，特别是职工医疗保障制度改革的深入，原有体制下形成的卫生资源条块分割、结构不合理、效率不高等问题越来越突出，已经到了非改不可的时候。我国是一个人口众多的发展中国家，社会主义初级阶段的国情特点决定了卫生资源短缺的矛盾将会较长时间存在，这就需要在改革中通过优化资源配置，使有限的卫生资源发挥最大的效益。

在社会主义市场经济条件下，卫生资源配置不能再以传统的高度集中的计划方式进行。但是卫生事业作为

政府实行一定福利政策的社会公益事业的性质和其服务提供者处于主导地位的发展特征,决定其不能单纯依赖市场机制自发地进行资源配置,而是必须要有政府强有力的宏观指导和调控。区域卫生规划是政府利用规划、政策、资金等手段合理配置卫生资源,对卫生事业进行宏观调控的主要依据和重要手段。它的目标是与国民经济和社会发展水平相适应,构建有效、经济、公平的卫生服务、医疗保障、卫生监督执法的卫生体系,改善和提高卫生综合服务能力和资源利用效率。在政府的宏观管理下,引入竞争等市场经济规则,通过外在的竞争压力和内在的激励机制,促使卫生机构优化内部结构,提高服务质量和效率。

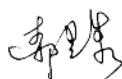
在我国,区域卫生规划既是一个需要深入研究的理论问题,也是一个必须努力推进的实践问题。实现这一改革,要求打破长期形成的固有格局,进行资源重组和服务体系的构建,涉及的方面广,政策性强,是一个全新的挑战,在人们的思想认识上、观念上以及管理体制上会存在很多难点和矛盾。实施区域卫生规划是深化卫生改革不容回避的选择,因此需要提高认识,正视困难,抓住矛盾,研究对策,开拓创新。

为了积极推动区域卫生规划工作的开展,国家计委社会发展司组织编辑了这本《区域卫生规划论文集》。该书汇集了近年来国际上和我国在区域卫生规划理论研究和实际工作方面的主要成果与经验。参加论文撰写的有有关部门和地方的工作人员、有关研究单位和大学的研

究人员等,他们都积极参与了我国区域卫生规划工作。本书从不同角度对区域卫生规划的理论与方法、区域卫生规划工作的开展、优化卫生资源配置以及社区卫生服务等专题,进行了有一定深度的研究和探讨,总结和分析了我国区域卫生规划制定和实施的现状、面临的主要问题,提出了今后工作的思路和对策建议。希望《区域卫生规划论文集》的编辑出版,有助于进一步宣传和推动区域卫生规划工作,深入探讨有关问题,使卫生领域的这项重大改革取得新的更大的突破。

国家发展计划委员会副主任

1998年11月



目 录

1. 开展区域卫生规划工作的主要原则和政策
措施 杨庆蔚(1)
2. 实行区域卫生规划的政策思考 杜 俭 费朝晖(16)
3. 关于实施区域卫生规划工作的若干
问题 刘新明 王玉洵 于世利(28)
4. 关于区域卫生规划理论与现实的思考 尹 力(35)
5. 区域卫生发展规划的理论依据和实践意义 杜乐勋(44)
6. 区域卫生规划的目标与原则 任 苒(75)
7. 区域卫生规划应成为卫生体制改革的突破口 侯 岩(87)
8. 关于“区域卫生规划”的几点辨析 毛正中(95)
9. 实事求是,解放思想,做好区域卫生规划 常文虎(102)
10. 区域卫生规划的组织与管理 宋文舫 任寒雪(111)
11. 以实施区域卫生规划为契机,转变政府对
卫生事业的管理职能 刘谷琮(125)
12. 实施区域卫生规划,合理配置中医资源,
促进中医事业发展 余 靖(132)
13. 区域卫生规划与企业医疗机构社会化 周永波(139)
14. 论区域卫生规划与医疗保障制度改革的协调
发展 胡善联(146)
15. 发展区域卫生规划,强化预防保健
服务 曾 光 吕 繁(154)
16. 实施区域卫生规划,发展预防保健
事业 陈 政 姜国和 胡善联(170)

17. 社区卫生服务 魏 颖 王 梅 李卫平(183)
18. 社区卫生服务建立过程中几个值得重视的
问题 阎正民 张 平(212)
19. 县级卫生资源规划;区域卫生规划原则在农村地区
的应用 刘运国 沈霜红 刘谷琮(221)
20. 农村卫生服务供需状况与规划策略选择 王禄生(236)
21. 区域卫生资源配置标准测算研究 吴 明 汪 宏(259)
22. 我国及不同类型地区医疗卫生服务资源配置标准
测算研究 饶克勤 陈育德(272)
23. 关于制订卫生资源配置标准的几个
问题 饶克勤 陈育德(283)
24. 疾病负担的综合评价及优先卫生问题的
确定 吕 繁 曾 光(301)
25. 卫生资源优化配置研究 卓凯星 杨启佑
 颜丙约 郭秀卿 马步钢 邓茂英 王天贵(316)
26. 我国大型医用设备的管理和资源配置标准的
方法学探讨 雷海潮 胡善联(331)
27. 编制卫生资源配置标准,全面推动区域卫生规划
工作 徐公世 徐立杰 董树山 孟庆跃 徐凌中(350)
28. 威海、大连两市推进区域卫生规划的
调研 联合调研组(357)
29. 优化卫生资源配置,促进卫生事业发展 臧爱民(368)
30. 山东省制定与实施区域卫生规划
探讨 嵇境科 李振乙 陈迪桂(378)
31. 实施区域卫生规划的难点与对策
思路 赵芝明 李少东 李 鸣(390)
32. 综合性区域卫生发展项目(卫Ⅲ项目)的成效与
思考 梁万年 段明月(398)

33. 勇于开拓,大胆实践,创建具有中国特色的区域卫生
发展新格局 李 刚 丛 林 王祖华(411)
34. 深化农村卫生服务体系改革的实践与
认识 毛永昌 卢永田 李普祥(422)
35. 瑞典卫生资源的配置对我国的
启示 许 可(432)
36. 英国卫生资源配置思想与我国卫生资源配置模式的
改革 丛 林 王祖华 李 刚
雷海潮 胡善联 孟庆跃 徐凌中(440)
37. 荷兰的卫生体系和区域卫生规划对我国的
启示 何 平(457)
38. 美国区域卫生规划法规的过去和现在 王梅捷(470)
39. 芬兰区域卫生服务模式浅谈 安 妮(479)
40. 关于澳大利亚卫生服务和区域卫生规划的案例
研究 金承刚(489)

Contents

1. The cardinal principles and policy measures of regional health planning *Qingwei Yang* (1)
2. Policy perspectives on the implementation of regional health planning *Jian Du, Zhaohui Fei* (16)
3. Issues of implementing regional health planning *Xinming Liu, Yuxun Wang & Shili Yu* (28)
4. In theory and in practice: regional health planning *Li Yin* (35)
5. Regional health development and planning: theoretical basis and practical significance *Lexun Du* (44)
6. Targets and principles of regional health planning *Ran Ren* (75)
7. Regional health planning: the breakthrough point in reforming health system *Yan Hou* (87)
8. Dialectical analysis on regional health planning *Zhengzhong Mao* (95)
9. Regional health planning: seek truth from facts, emancipate the mind *Wenhu Chang* (102)
10. Organization and management of regional health planning *Wenge Song, Hanxue Ren* (111)
11. Regional health planning juncture for the transformation of government's role in health care *Gucong Liu* (125)
12. Regional health planning and the traditional Chinese

- medicine *Jing She*(132)
13. Regional health planning and socialization of
medical establishments owned by enterprises
..... *Yongbo Zhou*(139)
14. Discussion on the incorporated development of regional
health planning and the reform of employee's
medical insurance system *Shanlian Hu*(146)
15. Preventive services in regional health planning
..... *Guang Zeng & Fan Lu*(154)
16. Regional health planning and the development of
preventive health care
..... *Zheng Chen, Guohe Jiang & Shanlian Hu*(170)
17. Community health care services
..... *Ying Wei, Mei Wang & Weiping Li*(183)
18. Several important issues of establishing community
health care services *Zhengmin Yan & Ping Zhang*(212)
19. County health resources planning: application of
regional health planning principles in rural areas of China
..... *Yunguo Liu, Shuanghong Shen & Gucong Liu*(221)
20. Health care services in rural areas supply, demand,
and options for planning tactics *Lusheng Wang*(236)
21. The research of allocation criterion of health resources
..... *Ming Wu & Hong Wang*(259)
22. Research on the standard of medical care resources
allocation in China *Keqin Rao & Yude Chen*(272)
23. The issues on conducting the standard of health
resources allocation *Keqin Rao & Yude Chen*(283)
24. Comprehensive burden of diseases and priority

- setting in regional health planning
 *Fan Lu & Guang Zeng*(301)
25. Research on the optimal allocation of health resources
 *Kaixing Zhuo, Qiyu Yang, Bingyue Yan, Xiuqing Guo, Bugang Ma, Maoying Deng & Tianguai Wang*(316)
26. Methodological exploration on the management and allocation standard of hightech medical equipment
 *Haichao Lei & Shanlian Hu*(331)
27. Regional health planning and the standard of health resources allocation
 *Gongshi Xu, Lijie Xu, Shushan Dong, Qingyue Meng & Lingzhong Xu*(350)
28. Surveys on regional health planning implementation in Weihai and Dalian *Joint Mission*(357)
29. Optimization of health resources allocation
 *Aimin Zang*(368)
30. Experience of regional health planning and implementation in Shandong Province
 *Jingke Ji, Zhenyi Li & Digui Chen*(378)
31. Regional health planning: problems and solutions
 *Zhiming Zhao, Shaodong Li & Ming Ji*(390)
32. The performances and considerations of Comprehensive Regional Health Planning Project (Health Project Ⅲ)
 *Wannian Liang & Mingyue Duan*(398)
33. Regional health planning with Chinese characteristics
 *Gang Li, Lin Cong & Zuhua Wang*(411)
34. Practice and cognition of reforming health care

- system in rural areas
 *Yongchang Mao, Yongtian Lu & Puxiang Li*(422)
35. Allocation of health resources in Sweden *Ke Xu*(432)
36. Health resources allocation; the British model and the
 reform in China *Lin Cong, Zuhua Wang, Gang Li,*
Haichao Lei, Shanlian Hu, Qinyue Meng &
Lingzhong Xu(440)
37. The health care system and regional health
 planning in Holland *Ping He*(457)
38. Laws and regulations of regional health planning
 in the United States of America *Meijie Wang*(470)
39. A brief introduction on health care services in
 Finland *Anni An*(479)
40. Case studies of health care services and regional
 health planning in Australia *Chenggang Jin*(489)

开展区域卫生规划工作的 主要原则和政策措施

杨庆蔚

区域卫生规划是当今国际社会先进的卫生发展管理思想和模式,是解决卫生资源布局及结构不合理,利用效率不高,促进卫生资源合理配置的有效手段。深化卫生体制改革,加强区域卫生规划工作,促进卫生资源的合理配置,近年来已逐步成为我国卫生界的共识。我国进行区域卫生规划的理论研究和在部分地方的探索和实践已经有十多年了,但是总体而言,由于我国特定的体制和历史条件,进展一直比较缓慢,人们对区域卫生规划的认识也是逐步理解和加深的。要做好这项工作,有必要对区域卫生规划工作的一些概念和原则进行研究和探讨,以起到提高认识,统一思想的目的,为推动和实施区域卫生规划打好坚实的基础。

一、区域卫生规划的基本内涵

(一) 区域卫生规划的含义

从不同的角度,对区域卫生规划可以有不同的解释。在1997年1月颁发的《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》中,对我国开展的区域卫生规划工作内涵作了基本的界定。这就是:区域卫生规划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。根据这一概念,区域卫生规划是在一个特定的卫生区域内,根据经济发展、人口数量与结构、自然环境、居民的主要卫生问题和不同的卫生需求等因素,统筹规划,确定区域内卫生发展的目标、

模式、规模和速度,合理配置卫生资源,力争通过符合成本效益原则的干预措施和协调发展战略,改善和提高区域内的卫生综合服务能力,向全体人民提供公平、有效的卫生服务。简单地说,区域卫生规划是关于卫生资源合理配置的管理模式。它涉及到医疗卫生的许多领域。主要有:医疗机构与医疗服务(急救、社区服务)、疾病预防和控制(包括健康教育)、卫生监督、妇幼卫生保健、药品管理、大型设备购置与维修、中初级卫生人员培养等领域。

(二) 关于区域的确定

推行区域卫生规划,首要的问题是区域的选择。从我国的现实情况出发,卫生规划区域必须以一定的行政区域为依托,在所确定的区域内,既有城市人口又有农村人口,能反映出较为广泛的卫生问题,同时又具有动员相当的卫生资源和运用行政权力解决卫生问题的能力。符合这样的条件,以省为区域单元显得过大。全国目前地市级区域共 300 多个,人口一般为 300~500 万(个别较大),规模适当,有利于卫生资源的统筹规划和管理。对此,《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》明确规定,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的区域卫生规划,并组织实施。对于直辖市、省会城市,由于情况比较特殊,原则上可以作为一个特定的区域进行研究。

(三) 需要明确的关系

区域卫生规划不同于卫生事业发展规划,是卫生事业发展规划的重要组成部分,是以满足居民的基本医疗卫生需求为目标,对区域内机构、床位、人员、设备、经费等卫生资源作出的统一、优化配置的具体规定,是实现一定时期内卫生事业发展规划的重要保障手段之一。区域卫生规划有几个要点:一是面向一定的区域,而不是不同的行业,符合社会发展实行区域覆盖的总原则和基本方向;二是这一规划的出发点和落脚点都是人群的健康水平,符合初

级卫生保健关于基本医疗保健必须定向地向一定人群提供服务的原则；三是这一规划的核心是优化卫生资源的配置。

区域卫生规划的主体是地市级，它与省级、县级的卫生事业发展规划有着密不可分的关系。区域卫生规划是省级卫生计划的有机组成部分。每个省都划分为若干个区域，区域卫生规划是以基本医疗需求为出发点的，省级规划还要包括全省范围内以及其他卫生需求方面的资源配置问题。比如医学教育，区域内主要侧重于中初级卫生人员的层次培养，高等教育的发展必须在省级规划内考虑。大的专科医院的设置，也要在全省范围内考虑。对于县级来说，县级卫生计划是区域卫生规划编制的基础和出发点，地市区卫生规划包括了对县级资源配置的规定和要求，起着规范和指导县级卫生事业发展的作用。

二、充分认识实施区域卫生规划的重要意义

在我国推行区域卫生规划不仅是一个重要的理论问题，而且是一个关系卫生改革和发展全局的重大实践问题。分析和研究这个问题，必须把卫生事业发展置于国家经济体制改革、经济和社会发展的宏观背景中考虑。

（一）实施区域卫生规划是卫生事业本身改革和发展的需要

建国以来，特别是改革开放以来，国家制定了一系列有利于卫生事业发展的方针、政策，卫生事业得到了较快的发展。全国各级各类医疗、预防、保健、康复、急救、教学、科研等近 20 万个机构遍布城乡，形成网络；培养和造就了一支拥有 530 多万人的、具有一定素质的卫生专业队伍以及 120 多万乡村医生、卫生员和 40 多万农村接生员，奠定了卫生服务的基础。我国以较少的投入，取得了举世瞩目的卫生成就，满足了广大群众的基本卫生需求。但是，由于缺乏必要的宏观调控和行业管理等，卫生资源配置与利用方面还存在着有限的卫生资源布局、结构不合理，利用效率不高等