

卫生发展战略研究 理论与实践

主 编 袁惠章
副主编 方 晓
范 英
王立本
高志炎

上海医科大学出版社

R1
YHE

2006/24

卫生发展战略研究 理论与实践

主 编 袁惠章
副主编 方 晓 范 英
王立本 高志炎

编写者(按姓氏笔划排)

王中一	王立本	王祝三
王崇亮	方 育	方 晓
史济德	严智渊	励正康
邱祥兴	陈 洁	范 英
周寿祺	周冠虹	赵仁节
袁惠章	顾杏森	倪恩赐
高志炎	蔡仁华	



A0041457

上海医科大学出版社



责任编辑 倪如晶
封面设计 吴 平

卫生发展战略研究理论与实践

袁惠章 主编

上海医科大学出版社出版

上海市医学院路 138 号

邮政编码 200032

新华书店上海发行所经销

常熟新华印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.5 字数 192,000

1991 年 8 月第 1 版 1991 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-1,200

ISBN 7-5627-0103-2/R·94

定价: 8.70 元

出版说明

1988年12月,上海卫生发展战略研究课题组委托上海市科委医学专业委员会办公室和上海市医学科技情报研究所,在上海举办了“全国区域性卫生发展战略研讨班”,组织参加课题研究的专家和管理干部讲课。为了扩大交流,共同研讨,特约请有关同志对讲稿进行整理充实,并增补了有关章节,编成《卫生发展战略研究理论与实践》一书出版。它是《2000年上海卫生发展战略研究》的姐妹篇。

本书编写的特点是,比较注意联系卫生系统的实际,应用上海卫生发展战略研究的实践经验,借鉴现代发展战略的基础理论,力求在理论与实践的结合上作一些论述和探索,并具体介绍了诸如课题设计、工作程序、资料收集、数据分析以及目标选择、指标制定、趋势预测、模型建立等方面的方法,以期对有志于开展区域性卫生发展战略研究的领导干部和卫生管理工作有所启迪和帮助。并供管理班的师生学习和参考。

本书在编辑出版过程中,得到了上海市卫生局和有关部门以及有关专家的热忱帮助,还得到了上海医科大学出版社的大力支持,在此一并致以衷心的感谢。

由于卫生发展战略研究是一项新的课题,这方面的经验还不多,加上编者水平不高,知识有限,在组合和编写方面的错误和疏漏在所难免,殷切地期望读者予以批评指正。

编 者

1990年8月

目 录

出版说明	1
第一章 卫生发展战略研究综观	1
第一节 研究卫生发展战略的迫切性和必要性	1
第二节 研究卫生发展战略的工作程序和具体方法	4
第三节 研究卫生发展战略的几个基本要素	9
第二章 卫生发展战略研究的理论和方法	21
第一节 概论	21
第二节 发展战略的基本概念和卫生发展战略的特点	24
第三节 发展战略研究的方法和数学模型	32
第三章 卫生发展战略目标选择	48
第一节 战略目标的作用与地位	48
第二节 战略目标的选择与依据	49
第三节 战略目标的决策方法与表达	54
第四节 战略目标的评价与实施	56
第四章 卫生发展管理程序和概略规划	60
第一节 卫生发展管理程序	60
第二节 卫生发展概略规划	67
第五章 医疗保健制度研究与改革	74
第一节 研究医疗保健制度的意义和内容	74

第二节	医疗保健制度的基础研究	75
第三节	国外医疗保健制度	84
第四节	我国医疗保健制度	90
第五节	我国医疗保健制度的改革设想	94
第六章	卫生资源发展战略的研究与实施	101
第一节	卫生改革与卫生资源合理筹集的“度”	101
第二节	卫生资源分配与卫生产业结构调整	102
第三节	医疗卫生机构的补偿模式与多种补偿渠道	104
第四节	医疗机构经营补偿的得失与“立体约束”机制	109
第七章	医学卫生人才预测	113
第一节	医学卫生人才预测在卫生发展研究中的地位与作用	113
第二节	卫生人才预测与医学教育	115
第三节	卫生人才预测的指导原则	116
第四节	卫生人才预测的方法	119
第五节	卫生人才预测的程序与医学教育的任务	122
第六节	卫生人才预测的准确度	127
第八章	医学科技发展战略研究与实践	129
第一节	医学科技发展战略研究的意义及重要性	129
第二节	国内外医学科技发展战略研究概况	131
第三节	上海医学科技发展战略研究实践	140
第九章	预防保健发展战略研究	148
第一节	树立“大卫生”观念	148
第二节	预防保健发展的研究技术	152
第三节	预防保健发展战略研究的实践	156
第十章	农村初级卫生保健研究	166

第一节	初级卫生保健的概论·····	166
第二节	初级卫生保健的现状和问题·····	168
第三节	初级卫生保健的目标和评价指标·····	172
第四节	初级卫生保健的主要对策·····	177
第十一章	医疗网建设发展研究 ·····	182
第一节	医疗网建设在卫生发展中的地位和作用·····	182
第二节	医疗网建设调查的方法和内容·····	185
第三节	医疗网建设发展的探讨·····	191
第十二章	防治慢性病策略研究与设计 ·····	196
第一节	慢性病现状分析·····	196
第二节	优先防治慢性病的选择·····	198
第三节	慢性病预测·····	208
第四节	慢性病防治的工作目标和措施·····	210
第十三章	医学情报发展战略研究 ·····	212
第一节	医学情报在卫生发展战略研究中的地位与作用·····	212
第二节	医学情报发展战略研究的要求与内容·····	218

第一章 卫生发展战略研究综观

近几年来,发展战略研究在我国越来越被人们所重视,多层次、多领域的发展战略研究的热潮正在全国掀起。研讨发展战略已成为各界人士参与决策活动的一种有效方式,许多领导机关和决策者也开始把研究制定发展战略列入重要议事日程,作为科学决策的重要依据。实践证明,在发展中持续领先者、后来居上者,他们的取胜之道往往在于战略上的成功;而停滞不前者、落后被动者,则常归因于战略上的失误。本章主要联系卫生系统的实际,就卫生发展战略研究的几个问题作一些阐述和探讨。

第一节 研究卫生发展战略的迫切性和必要性

当代领导者的主要职责是研究全局、把握全局、驾驭全局,把主要精力放在抓好带有全局性的工作,实行战略决策和宏观指导。简而言之,可以概括为五个方面:研究战略、制定规划、选择政策、组织管理和提供服务,其中研究战略居于领导职责的首位。把战略地位拔高、升华到最高层次,决策则像一根红线把各职责连成一个不可分割的有机整体。卫生系统的领导者,也应把带有全局性的战略问题予以高度重视,充分认识其迫切性和必要性。

一、研究卫生发展战略是适应经济社会 总体发展的需要

从系统科学的观点认识,卫生事业是整个国民经济体系的大系统中的一个小系统,也是整个社会不可分割的重要组成部分,它

是与经济发展、社会进步相互依存、相互制约、互为因果、互为前提的。很难想象在一个经济发达、社会进步的国家或地区里,会出现有疫病流行,环境污染,卫生工作脏、乱、差的情况。实际上卫生事业状况已成为衡量一个国家、一个地区经济社会发展的一个重要标志,成为考核和评价精神文明和物质文明建设的一面镜子。这就要求国家或地区在研究制定经济、社会、科技协调发展战略的同时,也要开展卫生发展战略的研究,以利于改变过去卫生工作排不上队的状况,确立卫生工作的应有地位,把卫生工作纳入总体发展目标,使卫生事业发展与当地经济社会发展相适应、相配套、相同步。因此,在经济、社会、科技协调发展战略的指导下,研究和制定卫生发展战略则是十分必要的。

二、研究卫生发展战略是适应科学技术 发展形势的需要

随着经济发展和生活水平的提高,社会环境和生活方式的改变,引起了疾病谱、死因谱和卫生需求谱的变化,医学模式也逐步从传统的生物医学向生物—心理—社会的医学模式转变,这是现代医学发展的总趋势。同时,卫生系统也面临着新技术革命的挑战。所谓新技术,公认的领域包括:信息技术、生物技术、新材料技术、新能源技术、航空与航天技术和海洋开发技术等。尤其是前三项技术即信息、生物、新材料技术同医学关系更为密切,适用性更为广泛,这些新技术在医学卫生上的应用将会改变整个卫生的面貌,使医学科学有一个突破性的进展,出现新的飞跃,服务于人民,造福于人类。这都迫切需要研究提出切实可行的卫生发展战略,从总体上作出战略决策,来顺应现代医学发展的潮流,适时地转变医学模式,更好地迎接新技术革命的挑战。

三、研究卫生发展战略是适应深化 卫生改革的需要

几年来我国的卫生改革,取得了很大的成绩,有了良好的开端,这是无容置疑的。但在进一步深化卫生改革中,将会遇到一些棘手的、触及问题实质的老大难问题,诸如看病难、住院难如何解决?防病重点能否转移?卫生经费怎么筹集?管理体制如何理顺?优势特色如何保持?卫生队伍如何培养?等等。凡此种种如果孤立地、单个地、就事论事地去解决,必然是顾此失彼,事倍功半。如果只看局部,不看全局;只顾眼前,不顾长远;“凭经验”、“拍脑袋”、“想当然”,难免会做出错误的判断,造成战略上的失误,这方面卫生系统也有不少的教训。例如在50年代,我国提出的“四无国”战略目标,60年代世界卫生组织制定的消灭疟疾全球战略规划和70年代美国实施的征服癌症战略决策,都以失败而告终,这些战略决策上的失误,应该引以为戒。所以,要解决深化改革中的一些老大难问题,就需要从战略高度加以探讨研究,通盘思考,分清主次,综合治理,以便有重点、分阶段地把卫生改革引向深入。

四、研究卫生发展战略是适应管理科学化、 决策民主化的需要

十多年来,为了实现干部“四化”的要求,卫生系统选拔了一大批新干部,这些同志有文化,懂专业,工作勤奋,勇于开拓。但是,他们绝大多数来自业务第一线,普遍对卫生事业缺乏整体了解,缺少管理卫生工作的经验;还有一部分干部曾长期从事卫生管理,有较丰富的实际工作经验,但缺乏战略眼光和宏观管理意识。这两种情况容易偏重微观,忽视全局,成为忙忙碌碌的事务主义者。通过卫生发展战略的研究和实践,可以使干部增强战略意识、树立系统观点、提高管理水平,逐步从经验管理走向科学管理,增强自觉性,减少盲目性,做到决策科学化、管理目标化、工作程序化,以收

到事半功倍之效。

第二节 研究卫生发展战略的工作程序和具体方法

一、卫生发展战略研究的工作程序

开展卫生发展战略研究的工作程序,一般可分为四个阶段,但各个阶段之间不能截然分开,需要交叉进行。

(一) 组织准备阶段

这一阶段主要做好以下几项工作:

1. 组建课题领导班子和工作班子。领导班子要有有关方面的领导参加,起领导和决策作用;工作班子人数视课题大小而定,要配备层次合理、情况熟悉、懂得管理、精干得力的脱产人员,起组织、协调和综合作用。

2. 制定课题计划,设计研究专题。编写课题研究计划,内容包括立题依据、国内外背景、研究目的和意义、研究内容和要求、分阶段计划进展指标、负责单位和参加单位分工、经费等方面。同时,根据总课题的要求,设计若干个研究专题,为总课题报告提供背景材料和依据。

3. 落实专题人员,培训研究队伍。每个专题要选择懂业务、有能力、责任心强的适当人选担任组长和副组长,这是专题组研究成败的关键。一般可由组长“组阁”,组建专题研究队伍,然后集中一段时间进行培训,主要是统一认识,端正指导思想,明确研究的目的、任务、进展和分工,编写专题计划,以利于有计划、有目的地开展工作。

(二) 调查研究阶段

这一阶段主要做好以下几项工作:

1. 抓住专题研究的五个环节。要求各专题组结合各自的研究范围和领域,做到抓住五个环节:即回顾历史、分析现状、把握趋

势、选择目标和研究对策；并回答这五个问题，即专题报告必须包括：战略依据、战略目标、战略重点、战略步骤和战略对策。

2. 收集有关资料、开展调研活动。收集的资料应包括：卫生政策、卫生资源(主要是人、财、物)、卫生需求、卫生科技、卫生教育、卫生管理、环境生态、经济发展、人口趋势、市政建设以及国内外对比资料等。与此同时，有计划地开展个别走访、座谈讨论、现场了解、典型调查、专家咨询等活动，把收集“死”材料和掌握“活”情况紧密结合起来，收集的资料尽可能做到全面、系统、翔实、可靠。

3. 专题分析研讨、写出研究报告。各专题在进行分析对比，探讨发展趋势，明确奋斗目标，提出对策措施的基础上，召开研究人员和有关专家的研讨会，听取各方面的意见，形成专题研究报告初稿，为总课题的分析综合提供比较厚实的基础和科学的依据。

(三) 综合论证阶段

这一阶段主要做好以下几项工作：

1. 建立预测模型，设计总体框架。在各专题组开展研讨论证的同时，总课题要根据总体课题的需要和所掌握的资料和数据，建立必要的数学模型，进行预测运算，为综合分析提供依据。工作班子研究讨论设计课题总报告的框架，并按照缺什么补什么的原则，进一步收集资料 and 调查补课。

2. 选择目标重点，形成初步报告。在广泛收集资料、模型预测的基础上，进行横向和纵向比较（包括：历史、现状、未来以及国内和国外的情况比较）、静态和动态分析（包括：形势、问题、趋势、结构、功能的分析），提出多方案的战略目标和评价指标，研究实现总体目标的对策措施和配套政策，写出研究报告初稿。

3. 组织研讨论证，修改课题报告。召开不同类型的研讨会和论证会，对报告提出的指导思想、战略依据、总体目标、评价指标、

发展重点、实施步骤、对策措施等,进行论证评价和可行性分析,然后根据各方面提出的意见和建议,进一步修改课题报告,并认真做好课题评审鉴定的各项准备工作。

(四) 评审总结阶段

这一阶段主要做好以下几项工作:

1. 组织专家评审,提交研究成果。由委托咨询的单位召开专家会议,对课题研究成果进行评审鉴定,最后修改课题报告及其附件,提交有关领导部门作为决策时的参考。

2. 汇编论文资料,进行课题总结。研究过程中收集和形成的文字资料是十分宝贵的,要进行分类整理,移交保管,以免失散,并选择有价值的资料汇编成册,供有关部门和人员参阅。同时,组织有关人员认真总结经验教训,以利再战。有条件的还可以开展评优活动,召开表彰会议并颁发奖状,以资鼓励。

二、卫生发展战略研究的具体方法

在开展发展战略研究的具体做法上要注意四个相结合。

(一) 领导模式——官方与民间相结合

战略研究是一项研究未来的系统工程,涉及面广、情况复杂、时间跨度大。研究发展战略要争取有关主管部门的领导参加,有助于提高课题组的权威性和整体效应,也有利于研究成果的采用和付诸实施。一般说最好由有关领导、知名专家和课题组正副组长组成一个既具有官方职能,又体现民间色彩的课题领导班子。组织协调工作以官为主,诸如召集重要会议、商调工作人员、疏通信息渠道、协调各方关系、提供后勤保障等,则由领导出面进行行政干预,给予充分的支持,为开展研究创造良好的环境,提供极大的方便。研究活动以民间为主,诸如资料综合分析、课题研讨论证、预测模型设计、总体框架构想、目标重点选择、战略对策研究等,则由专业人员负责,造成一种活跃的学术气氛,以利于研究人员解放思想,畅所欲言,充分发挥各方面人员的积极性和创造性。这种官民

结合的领导模式,可以扬两者之长,避各自之短,发挥较好的功能,取得良好的效果。

(二) 研究队伍——专业与管理相结合

以往专业人员与管理干部相互脱节,各行其是,长期形成决策与咨询“两张皮”。在研究中一定要改变这种局面,把有关的教学、管理和专业人员组织起来,取长补短,各得其所地发挥自己的优势和聪明才智。同时,还要善于利用社会力量,吸取有关社会科学的专家参与研究论证,以利于拓宽视野,开阔思路,集思广益。这样集医学专家、管理干部、专业人员于一体;熔医学、经济、管理、社会、心理、教育学者于一炉的优化组合,充分体现有关学科的交叉汇流的优势,使理论与实践紧密相结合,可以使研究成果达到一定的广度、深度和高度。

(三) 专题设计——纵横与点面相结合

应该根据课题的需要和当地的实际情况,按照纵、横、点、面相结合的原则,在课题组下设立若干个专题组,以利于对重要方面和领域作专题性的深入探讨和研究,为总课题的综合和论证提供较详尽的背景材料和科学依据。以《2000年上海卫生发展战略研究》课题为例,在总课题组下设:医疗网建设、预防保健、医学科技、传统医学、医学情报、卫生经济、卫生人力、体制改革等卫生发展战略研究专题和虹口区、嘉定县两个地区性卫生发展战略研究专题。这样的专题设计做到纵横交错、点面结合,有利于把面上也就是条里的问题和要求,在点上进行深入的研究和探讨;把点上也就是块里的设想、方案在面上进行综合思考、分析和评估,达到相互渗透、相互验证、相互补充的目的,把研究工作引向深入。

(四) 研究方法——传统与现代相结合

在研究过程中,可以根据需要应用信息论、控制论、系统论的原理,借助于数学模型的方法和计算机手段,进行预测、仿真、优化、决策。但是不能忽视和低估人的智能作用,也可以同时应用逻辑思维、推理分析、综合抽象以及专题座谈、会议研讨、典型调查、

专家咨询等传统的研究方法,使之相辅相成,相得益彰(有关内容详见专章论述)。

第三节 研究卫生发展战略的几个基本要素

发展战略研究一般必须包括下列基本的战略要素,卫生发展战略研究当然也不例外,本节主要着重介绍:战略指导思想、战略依据、战略目标、战略重点、战略步骤、战略对策等有关内容。

一、战略指导思想

战略指导思想是研究发展战略的总纲领、总方针,也是卫生发展战略的灵魂。它贯穿于整个战略时期,决定其他战略要素,影响到发展战略全局,关系到事业的兴衰。什么样的指导思想,将会制定出什么样的发展战略,它的正确与否将会导致发展战略的成败。因此,确立正确的指导思想是战略研究的首要任务。

开展区域性卫生发展战略研究,首先必须以马克思列宁主义为指导方针,遵循“一个中心、两个基本点”和社会主义初级阶段的理论,坚持实事求是、“三个面向”、有计划的“商品经济”和“两个文明一起抓”等精神和原则。这也是对不同类型、不同区域、不同层次的发展战略研究必须要共同遵循的指导思想。除了这个共性外,卫生发展战略研究还要紧密联系卫生系统和各地实际情况,把握住个性,以体现卫生特色和区域性特点。这样才能具有更加现实的指导意义。根据各地的实践,归纳起来有六个“坚持”:

(一) 坚持“大卫生”观念

这个观念是把长期以来卫生工作由卫生部门独家经营的“小卫生”向全社会、全方位综合治理的“大卫生”转变,把工作的重点从主要保护个体健康转到保护群体健康上来。只有树立了“大卫生”观念,才能确立卫生事业的地位,拓宽卫生工作的视野,深化卫生服务的内涵,扩展医学科学的领域,真正使积极参与卫生保健活

动成为社会各部门、各行业的应尽职责,作为全体公民的权利和义务,并以立法形式加以保证。只有卫生工作成为全民性的工作,才能充分发挥卫生保健工作的整体效应,真正担负起对社会应尽的职责。

(二) 坚持“预防为主”方针

这一方针经过建国40多年的实践,证明是一个行之有效、全面正确的方针,也是适应单纯生物医学模式向生物—心理—社会综合医学模式转变的潮流,适应社会和人们对卫生保健的需求。因而,“预防为主”方针必须在卫生发展战略研究中,充分加以体现。在现阶段,传染病仍然是防病工作的重点;同时,也要充分重视占死因前三位的肿瘤、心血管病、脑血管病等非传染性疾病的防治。尤其在经济比较发达、卫生条件比较好的城市和地区,应该认真做出规划,逐步把卫生工作的重点转到预防保健上来。

(三) 坚持社会主义卫生事业是公益性事业的观念

这是对卫生事业性质的再认识,打破了长期以来认为卫生事业是单纯福利事业这一传统观念的束缚,把具有生产性的医疗卫生服务劳动和医疗卫生机构与只有福利性的医疗保健制度区别开来,体现了“公众得益、各方尽责”,“公益事业公众办”的原则。这个观念认为发展卫生事业既要以国家投资为主,也可以由社会各界集资、合股和个人投资为辅,实行国家、集体、个人多层次、多渠道、多形式办卫生事业。同时,医疗卫生单位也要遵循经济规律,完善补偿机制和自我发展能力,真正实现社会效益与经济效益的相统一。这样就有利于动员社会各方面力量对待“公益事业”的社会责任感,而且也有利于今后国家保健制度的改革完善。

(四) 坚持把中医和西医放在同等重要的位置上

中国医药学是一个伟大的宝库,有数千年的悠久历史。中医的学术价值和地位已经为世界所公认,中医学正在走向世界。为此,我们应该从战略高度予以重视,充分发挥中医、中西医结合在预防、医疗、保健、康复等方面的优势和特色。根据各地的情况,

有计划、有重点地加强中医药理论和临床的研究,并在机构、人力、装备、经费和基建等方面给予大力扶持和重点保证,以加速中医药学的发展,这是时代赋予我们的历史责任。

(五) 坚持卫生法治

世界卫生组织1980年提出的《世界卫生状况第六次报告》中指出:“公共卫生立法和有关措施也许比所有的医学科学进展更多地促进了英国和大多数其他国家的社会福利”。一个民族从日常生活到生产活动,有无健全的卫生法规,反映了这个民族的文明程度。因此,需要加强卫生立法和执法工作,从根本上改变无法可依、有法不依、执法不严、违法不究的现象,逐步把各项卫生工作纳入法制管理轨道,形成人人懂得卫生法规,自觉遵守,相互监督的社会风尚。

(六) 坚持改革、开放,以改革总揽全局

要充分认识战略与改革的关系,卫生发展战略目标的实现,在很大程度上有赖于改革的成功,也就是战略指导改革,改革服务于战略。既要从社会的外环境角度,改革现有的不适应社会经济发展的医疗卫生保健制度等陈旧模式,也要从卫生部门的内环境角度,改革卫生事业的领导体制、管理体制和经营体制。同时,要大胆开放,探索卫生事业与社会、经济、科技发展相适应、相配套、相同步的新路子。尤其是沿海地区要加强与国外的合作,引进先进的技术、装备和管理方法,开拓医疗技术、卫生服务、中医药等国际市场,扩大影响,参与竞争。

二、战略依据

制定卫生发展战略的依据,是研究卫生发展战略的出发点,也是整个战略研究工作的前提和基础。为此,必须千方百计地搜集资料,把各方面情况搞清摸透,以便比较全面、系统地掌握国情、省情、市情、县情,为确定战略目标,选择战略重点,研究战略对策提供背景材料和科学依据。反之,如果情况似是而非,若明若暗,提