



医疗卫生绿皮书®

GREEN BOOK OF HEALTH CARE

# 中国医疗卫生 发展报告

*No.5* (2009)

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

**ANNUAL REPORT  
ON CHINA'S HEALTH CARE  
No.5 (2009)**

主编/杜乐勋 张文鸣  
中国卫生产业杂志社



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

**2009  
版**

# G

# 医疗卫生绿皮书

ANNUAL REPORT ON CHINA'S HEALTH CARE

## 中国医疗卫生 发展报告

2007 (2008版)

中国疾病预防控制中心 中国疾病预防控制中心编 中国疾病预防控制中心编

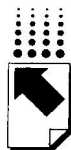
ANNUAL REPORT  
ON CHINA'S HEALTH CARE

2007 (2008版)

主编：王陇德 副主编：  
王健 王卫华 王陇德

中国疾病预防控制中心编

2007  
版



医疗卫生绿皮书  
GREEN BOOK  
OF HEALTH CARE

# 中国医疗卫生发展报告

## *No.5 (2009)*

ANNUAL REPORT  
ON CHINA'S HEALTH CARE  
No.5 (2009)

主 编 / 杜乐勋 张文鸣  
中国卫生产业杂志社



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国医疗卫生发展报告 No. 5 (2009) / 杜乐勋, 张文鸣, 中国卫生产业杂志社主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2009. 12

(医疗卫生绿皮书)

ISBN 978-7-5097-1157-6

I. ①中… II. ①杜… ②张… ③中… III. ①医疗保健事业—研究报告—中国 IV. ①R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 200163 号

## 医疗卫生绿皮书

## 中国医疗卫生发展报告 No. 5 (2009)

---

主 编 / 杜乐勋 张文鸣 中国卫生产业杂志社

---

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / [caijingbu@ssap.cn](mailto:caijingbu@ssap.cn)

项目经理 / 周 丽

责任编辑 / 高 雁 王玉水 王莉莉 周 丽 恽 薇 赵学秀

责任校对 / 邓雪梅

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

品牌推广 / 蔡继辉

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 29

字 数 / 512 千字

版 次 / 2009 年 12 月第 1 版

印 次 / 2009 年 12 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978-7-5097-1157-6

定 价 / 69.00 元 (赠光盘)

---

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

## 法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权，任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专用权及其外观设计的行为均属于侵权行为，社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话：010-59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问：北京市大成律师事务所

# 《中国医疗卫生发展报告 No. 5 (2009)》

## 编 委 会

顾 问 孙隆椿 蔡仁华 王 硕

总 策 划 徐宝瑞

主 任 (兼主编)

杜乐勋 张文鸣

委 员 (以拼音为序)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 蔡仁华 | 陈绍福 | 杜乐勋 | 高广颖 | 胡善朕 |
| 李敬鹜 | 邵国富 | 石 光 | 宋 森 | 孙隆椿 |
| 王保真 | 王 硕 | 威 畅 | 魏东海 | 徐宝瑞 |
| 姚 岚 | 叶煜荣 | 张文鸣 | 赵郁馨 |     |

编纂单位 中国卫生产业杂志社

主任编辑 张文鸣

执行编辑 于秋兰 张智慧 霍 彤

# 《中国医疗卫生发展报告 No. 5 (2009)》

## 撰 稿 人

(按文序排列)

杜乐勋 张文鸣 徐宝瑞 刘远立 李蔚东 胡琳琳  
吴 静 王丽平 张利刚 姚 岚 任 苒 方 力  
段家喜 王保真 吴群红 韩玉珍 周寿祺 孙 亮  
桂克全 张智慧 李芳静 翟凤英 张新国 石秀琴  
冯建波 马 进 邵国富 刘 群 赵 璐 刘矣航  
毛静馥

## “医疗卫生绿皮书” 课题组

课题组负责人 杜乐勋 张文鸣 徐宝瑞  
课题组成员 赵郁馨 陈绍福 李敬鹜 李月明 邵国富  
孙锡昌 邢济青 姚 岚 慕 荧 杨忠武  
魏光春 于凤姝 曾红颖  
办公室主任 于秋兰  
副 主 任 吴树成

课题组支持单位：黑龙江省卫生厅

## 中文摘要

2009年4月，全国人民，特别是医疗卫生系统期盼已久的《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》和《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009～2011年）的通知》相继发布，这是我国政治生活中的大事，更是医疗卫生系统的头等大事。

医药卫生体制改革是一个世界性的难题。此次医药卫生体制改革方案研究时间之长、涉及部门之多、征求意见之广泛、改革目标之明确、财政投入力度之大，都是史无前例的。社会各界深切期盼这次医药卫生体制改革能够维护人民基本健康权益，有效解决看病难、看病贵的问题，有力地推动我国医药卫生事业再上新台阶，并能在保增长、保民生、保稳定以及重塑我国公共卫生事业在国际上的形象等方面产生积极而深远的影响。

作为多年来一直密切关注新医药卫生体制改革的专家和学者，面对新医药卫生体制改革方案的出台更是充满了欣喜和信心。我们将积极建立覆盖全民的卫生体系、广泛普及的健康文化，同时，我们也有责任唤起人民维护健康的意识，共同培育具有合格健康素质的公民，为实现健康中国战略规划共同奋斗！

## Abstract

For people across the country, especially those people in the health sector, the long-awaited “Guideline of CPC Central Committee and the State Council on Deepening the Reform of Health System” and “Notice of Issuing Implementation Plan by the State Council on Recent Priorities for Health System Reform (2009 –2011)” are finally released in April 2009, which has become a major event in China’s political life, it is particularly of paramount importance in health system. which is quite worthy to be celebrated.

Health reform is a worldwide difficult issue. The long duration of this round of new health reform design, with so many departments involved, wide-range opinions collected, the explicitness in its reform objectives, the substantial financial inputs to the design of health reform, which is really unprecedented in the history of Chinese health policy making. Therefore, Chinese people pin high hope on that: this new round of health reform can really safeguard the interests and right of the people’s health, and effectively solve the problems of medical treatment is hard to access and hard to afford. Which could also serve as a strong impetus to upgrade China’s health care to a new level, and play active role and exert far-reaching impact on promoting development, securing people’s livelihood, maintaining stability, as well as reshaping the image of public health undertakings of China in the international arena.

Has been closely watching as experts and scholars on health reform of China and the design of this new round of health reform, the promulgation of the new health reform policy has made us full of joy and confidence. With the increasing universal coverage of health system, and the popularization of health culture, we have every responsibility to raise people’s awareness on health and to cultivate qualified healthy citizens, to strive jointly for achieving the strategic objectives of healthy China.

# 前言

2009 年是新中国成立 60 周年，也是中国卫生事业发展史上的重要年份。全国人民，特别是医疗卫生系统期盼已久的《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》（以下简称《意见》）和《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009～2011 年）的通知》（以下简称《实施方案》）已经发布，这是我国政治生活中的大事，更是医疗卫生系统的头等大事、重中之重，业内人士莫不欢欣鼓舞。

人们普遍关注的大问题，如深化医药卫生体制改革的重要性、指导思想、基本原则和总目标、完善医药卫生四大体系、建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度以及五项重点改革等都已明确，并被广泛关注。全国医疗卫生系统在党和政府的领导下，正在加强组织领导、财力保障和宣传引导，鼓励各地积极进行试点。

本卷“医疗卫生绿皮书”——《中国医疗卫生发展报告 No. 5（2009）》遵照《意见》和《实施方案》精神，把加强宣传引导，坚持正确舆论导向作为义不容辞的任务。本书编委会和课题组共同努力，在深入解读新医改方案的基础上，努力总结、宣传医改的经验，解答群众关心的问题，为深化医改营造良好的社会和舆论环境。

“总报告”部分解读医改“在政治上务虚的新亮点”和“在经济上务实的新亮点”。“改革篇”中介绍了医改的背景和过程，以及在医改辩论中的思想交锋，力求使读者从不同侧面理解新医改方案是在充分发挥国务院十几个相关部委的作用，广泛征求业内外人士意见的基础上形成的，这个方案来之不易。同时强调新医改方案突出公益性，突出“政府主导与发挥市场机制作用相结合”的特点，“四梁八柱”有利于撑起基本医疗保障。本篇也有重点地介绍了一些省市的医改试点经验。“发展篇”包含《中国卫生费用核算研究大事记（1981～2008 年）》以及《2007 年中国卫生总费用分析与预测》、《中国公共卫生的历史沿革、现状与未来挑战》、《PDP 在医院绩效管理中的应用》等文章。“经验篇”介绍了上海和北京的实践经验。“借鉴篇”对国内外病人安全管理进行了综述。



跨越新中国成立 60 年卫生事业发展的历史丰碑，吸取医改发展与进程的实践经验，经过医改大讨论形成的《意见》和《实施方案》必将推动我国的卫生事业走上新的台阶。

随着新医改方案以及一系列配套文件相继出台，我国的卫生事业也必将出现生动活泼的新局面。本书课题组愿与业内领导、专家和学者们共同切磋，与时俱进，为我国卫生事业发展、为人民健康作出新的贡献！

孙隆椿

2009 年 7 月

# 目 录



|     |     |
|-----|-----|
| 前 言 | 001 |
|-----|-----|

## 总 报 告

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 总结经验 解放思想 新医改吹响进军号 | 001 |
|--------------------|-----|

## 改 革 篇

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 改革开放背景下的我国医改 30 年        | 060 |
| 建设公平高效的医疗卫生体系            | 072 |
| 新医改方案突出公益 “四梁八柱”撑起基本医疗保障 | 102 |
| 三年试点 五大挑战                | 108 |
| 大部委改革：大责任、大服务            | 112 |
| 大部制之卫生途径                 | 119 |
| 社区卫生模式群雄并起               | 124 |
| 大医院与社区：变竞争关系为协作关系        | 143 |
| 基本医疗保障制度建设的目标与挑战         | 156 |
| 商业健康保险与全民医疗保障体系建设        | 171 |
| 新型农村合作医疗的差距              | 179 |
| 农民工医疗保障制度完善的思考与建议        | 187 |
| 黑龙江省医改试点建设               | 219 |



## 发 展 篇

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 中国卫生费用核算研究大事记（1981～2008年） .....      | 244 |
| 2007年中国卫生总费用分析与预测 .....              | 257 |
| 中国公共卫生的历史沿革、现状与未来挑战 .....            | 269 |
| PDP在医院绩效管理中的应用 .....                 | 291 |
| 政府办建制乡镇卫生院全程追踪扫描 .....               | 299 |
| 卫生产业亟待战略指引 .....                     | 312 |
| 我国应对突发公共卫生事件<br>——从抗击非典到汶川抗震救灾 ..... | 319 |
| 建设小康和谐社会 必须加速营养立法 .....              | 336 |
| 中药知识产权保护亟待加强 .....                   | 344 |
| 中医药“简、便、廉”再定位 .....                  | 349 |

## 经 验 篇

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| 坚持以人为本 优化资源配置<br>——上海市卫生资源配置“5+3重点实事工程” ..... | 358 |
| 北京实现全民医保详解 .....                              | 363 |
| 南京：切实为老百姓减负 .....                             | 369 |
| 陕西新农合：农民健康的保护伞 .....                          | 376 |
| 非公医疗的公益性发展、模式和案例 .....                        | 381 |
| 惠民中国医疗行动 .....                                | 405 |

## 借 鉴 篇

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 国内外病人安全管理综述 ..... | 435 |
| 后记 .....          | 446 |

# CONTENTS

---



Foreword / 001

## Executive Summary

Sum up the Experience and Emancipate People's Mind, to Sound  
a Clarion Call for New Round of Health Reform / 001

## Health Reform

A Review of China's Health Care Reform after the Reform  
and Open Policy in 1978 / 060

Establish a Fair and Efficient Health Care System / 072

Emphasize Public Welfare in the New Design of Health Reform, Support  
the Basic Medical Security System with "Four Beams and Eight Pillars" / 102

Three years' Pilot, Five Challenges / 108

Call for Setting up Super-ministry: Great Responsibility and Full Service / 112

Health Reform under the Super-ministry System / 119

Multiple Dominated Community Health Service Models / 124

Changes in the Relationship Between Large Hospitals and Community  
Hospitals: from Competitors to Cooperators / 143



|                                                                                              |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| The Objectives and Challenges of Building up the Basic Medical Insurance System              | / 156 |
| The Construction of Commercial Health Insurance System and Universal Health Insurance System | / 171 |
| The Gaps Existed in the New Rural Cooperative Medical System                                 | / 179 |
| Reflection and Suggestion on Improving the Medical Insurance System for Migrant Workers      | / 187 |
| Health Reform Pilots in Heilongjiang Province                                                | / 219 |

## Development

|                                                                                                                   |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| The Milestones of Research Work on the Total Health Expenditure of China (1981~2008)                              | / 244 |
| Analysis and Prediction of Chinese Total Health Expenditure on Health in 2007                                     | / 257 |
| The History, Current Status and Future Challenges of Public Health in China                                       | / 269 |
| The Application of PDP to the Hospitals Performance Management                                                    | / 291 |
| Tracing and Scanning on the Policy of Government Own the Township Hospitals                                       | / 299 |
| The Development of Health Industry Crying for Strategic Guidance                                                  | / 312 |
| Response to Public Health Emergencies in China<br>— <i>from Anti-SARS to Rescue Action in Wenchuan Earthquake</i> | / 319 |
| To Construct Well-off and Harmonious Society, the Legislation on Nutrition Should be Accelerated                  | / 336 |
| Protection of Chinese Traditional Medicine's Copyright Needs to be Further Strengthened                           | / 344 |
| Re-orientation on the Characteristics: Simpleness, Convenience and Cheapness of Chinese Traditional Medicine Drug | / 349 |

## Experiences

|                                                                                                       |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Adhere to People-oriented Health Policy, Optimize the Health<br>Resource Allocation                   |       |
| —“5+3 key practical program” of allocating health resource in Shanghai                                | / 358 |
| The Detailed Descriptions on the Universal Coverage of Health Insurance<br>in Beijing                 | / 363 |
| Nanjing: Alleviating the Burden of the Civilians                                                      | / 369 |
| The New Cooperative Medical System in Shaanxi Province: the Protection<br>Umbrella of Farmer’s Health | / 376 |
| The Model and Cases of Non-Public Health Care Development                                             | / 381 |
| Chinese Medical Actions Targeting at Bring Benefit for the Public                                     | / 405 |

## Learning From Others

|                                                                      |       |
|----------------------------------------------------------------------|-------|
| Literature Reviews on Patients’ Safety Management at Home and Abroad | / 435 |
| Postscript                                                           | / 446 |



## 总 报 告

# 总结经验 解放思想 新医改吹响进军号

执笔人：杜乐勋 张文鸣 徐宝瑞\*

**摘 要：**高强医改的临别赠言：解放思想有四个“必须清醒认识”；解放思想的八大领域；当前一些新问题迫切需要解放思想；总结八条重要的经验。

李克强新医改方案到底有何新亮点？解读政治上务虚的新亮点：明确非公立医疗的政治地位；明确在医改中政府和市场的关系；明确什么是公共产品，什么是公益性；公立医院现代法人制度建设。解读经济上务实的新亮点：3年8500亿元政府新投入；可持续、低成本医疗卫生保障之路；卫生资源“倒三角”要在3年内倒过来成为“正三角”；多渠道处理医药分开难题。

**关键词：**医改 解放思想 总结经验 医改方案 新亮点

## 一 高强临别赠言强调解放思想总结经验

### （一）高强6年医改心路

从2003年“临危受命”开始，高强执掌卫生部已整6年。由于公共卫生事

---

\* 杜乐勋，哈尔滨医科大学公共卫生学院；张文鸣，中国卫生产业杂志社；徐宝瑞，凤凰医院集团。