



深化卫生改革 增进人民健康

编者按：建国以来，特别是改革开放以来，我国的卫生事业有了很大发展，取得了举世瞩目的成就。但随着社会经济的进步、各项改革的深入开展，在卫生保健事业方面，也出现了一些新的情况和问题，引起广大人民群众的普遍关注，成为当前社会热点问题之一。有鉴于此，本刊特邀几位专家学者举行专题笔谈，请他们根据今年年初颁布的《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》精神，结合所熟悉的领域发表意见和建议。现将来稿刊载于下：

加快医疗保健制度改革

武汉大学经济学院教授 辜胜阻

最近一项七城市职工调查表明：城市职工普遍关心的问题是医疗保险制度的改革，对这一问题的关心度高于对住房制度的改革以及物价问题、养老保险问题而居第一位。广大职工最大的不安来自于目前的医疗保健制度。随着医疗费用高速增长，一些职工因垫付的巨额医疗费无法报销而影响正常生活；同时，国家和企业也不堪重负，医疗保健制度目前已构成影响面最大的社会问题。

我国医疗保障问题主要表现在：(1)国家投入相对下降，医疗费用上涨过快，农村贫困人口和城市困难企业、事业单位的职工有病不敢求医。1978年，政府对医疗卫生的支出占卫生总支出的28%，1993年这一指标下降为14%；同期，个人自付在总支出中的比重由20%上升到42%。1986年到1993年，人均医疗费用年均上升11.2%，同期，人均国内生产总值年均上升7.8%，医疗费用的上升速度大大超过经济增长

速度。(2)由于价格扭曲所造成的医生利益与医药的联系及医业和药业的合谋，医院通过开大方、用高价药及设备而获取经济利益，造成资源的极大浪费。在发达国家，药费在医疗总费用中的比重约为14%，发展中国家为14~40%不等，而中国则高达52%，北京的这一指标更是高达70%，形成所谓“以药养医”的局面。由于医生和病人合谋，出现“一人有保险，全家有药吃”以及“小病大养，无病求医”的现象。目前享受公费和劳保医疗的人约2.3亿，占总人口的19.5%，这部分人口消费的医疗费用占总人口的42.5%，高达480亿元。而且以年平均23.3%的速度增长，大大超过同期国家财政在医疗费用方面投入的年均12.5%的速度。(4)医疗保障制度的覆盖面小，医疗服务资源享用不公，没有保险的人口，特别是贫困人口，医疗保障需求严重不足，中国公费和劳保医疗制度的覆盖面不到社会总人口的20%，却占用了医疗费总支出的40%以上，农村地区的合作医疗只覆盖了农村人口的10%。(5)40%以上的亏损、困难企事业单位的职工看病，是先付款后报帐，许多职工医疗费用报销十分困难，群众讲“小病顶、大病抗，重病等着见阎王”。(6)对药业

市场的干预不力,假药充斥于市。(7)由于医疗设备的利用与医生的利益直接有关,造成了大量医疗设备的过量使用。

解决这些问题需要采取以下对策。第一,加快职工医疗保险制度的改革,扩大风险分散单位,尽快改变目前以企事业单位为基础的脆弱的医疗保险体系。目前以单位为基础的医疗保险体系共济性低、风险分散程度低。从1978年到1994年,职工医疗费用支出从27亿上升到558亿,年平均增长20%,大大高于经济增长速度。一些企事业单位特别是老企业不堪重负,有的单位把医疗费按人头分到工资中,使职工处于高度风险之中,有的单位全部的医疗费用被少数慢性病人用尽,绝大多数人处于无钱治病的状况。第二,实施医疗费用预算制,控制国民医疗费用总支出。制定定额结算的标准,实行定额结算,建立医院费用结算审核制度。例如,上海市从1993年7月到1994年6月30日止,医药费上涨53%。1994年7月,上海开始实施医疗费用预算制:限制医疗费用的增幅为24%,其中药费支出的上涨不得超过15%,降低医院药品费、检查费,提高诊疗费、手术费。这种总量控制结构调整的措施,克服了医院一味购置大设备、开大处方、开高级药造成的严重的资源浪费行为。第三,制定大体统一的主要服务和药品的价格,予以公布,使医疗服务的供方主要在服务方面竞争,而不是在价格上竞争。对一般居民必需的基本的医疗服务,实行固定的“低价”政策,而对必需程度低且道德风险高的医疗服务项目,则多由市场定价。第四,切断医疗服务提供者与消费者之间的现金流。我国供需双方存在的现金流制度,直接导致医生乱收费、滥用服务的行为无法有效控制,造成当前公费医疗制度危机。一些人利用先付款后报帐的机会,涂改和制造假发票由公费医疗报销,造成公费医疗资源的大量流失。第五,分离门诊医生的处方权和售药权,遏制医业和药业的合谋。我国医生、医院开处方又卖药的做法,

为医生滥用药物提供了便利条件。医生、医院既可从多卖药中多获利,又因多卖药而从药业得到“回扣”,医业和药业的合谋已是尽人皆知的事了。为此,人们呼唤医德,这固然不错,但仅有医德是不够的,必须建立约束医业和药业合谋的机制。第六,采取有力措施限制医疗器械检查过度使用,斩断医院物质利益同医疗器械供给量之间的关系,这里可以设想总量控制和医疗器械“误用”赔付制。全国CT总量达几千台,北京一地核磁共振器就有8台,而人口规模与北京相差无几的伦敦仅有一台。实行总量控制就是在地区范围内限量。目前我国的CT扫描检查显阳率仅为10%,大大低于50%的平均水平,过度使用十分明显。误用赔付制就是要根据显阴率水平让“误诊者”给予“赔偿”。第七,加强对非处方药市场的管理,通过非处方药提高个人自我保健和治疗小病的责任,以便减少医疗费用。据有关调查表明,在发达国家,用非处方药进行个人健康照护的方法,治疗60~95%的小病,个人健康照护已经成为许多居民有意识的行为。目前,我国非处方药店、药柜纷纷出现,虽然在经济上和便利程度上起了积极作用,但是不够安全、有效与合理。一方面要加强药品质量的管理,严防假冒伪劣药品进入市场;另一方面是要提高市场准入的标准,让居民能安全、有效、经济、合理地使用非处方药品。第八,扩大公共卫生方面的支出,保障贫困人口对医疗的基本需求,缓和因病致贫和因贫致病现象。长期以来,我国政府对公共卫生是十分重视的。但近几年来,公共卫生面临投入不足和协调机制不灵等多种问题。例如,政府在流行病防治方面的支出占国内生产总值的比重由1978年的0.11%降至1993年的0.04%,这种状况已导致一些流行病的回升。此外,政府也有责任保证贫困人口的基本医疗保障。要将扶贫和医疗保障服务改革结合起来,增加政府在卫生方面的转移支付,努力为贫困人口提供最基本的医疗保障,帮助贫困人口解决“病

一贫一病”或“贫一病一贫”的恶性循环问题。

怎样做好农村卫生工作

卫生部卫生经济研究所教授 魏 颖

中共中央、国务院颁布的《关于卫生改革与发展的决定》，对新时期卫生工作方针做了调整，其中第一句就是“以农村为重点”。对于如何实现以农村为重点，《决定》在第三部分又专门做了阐述。毫无疑问，《决定》的这些内容对现在、将来都具有重大的政治和经济意义。我们现在面对的问题是，《决定》的这些内容怎样才能贯彻执行好。我以为除了解决好各级政府、各级卫生主管部门对“以农村为重点”的认识问题以外，还有以下三个问题要给予特别的注意。

一、要明确我国农村卫生服务体系总体上是好的，今后的任务不是对体系本身做什么大的改变，而是要提高其服务质量和效率，并且对某些与现实不相适应的部分进行布局、规模和功能的调整。

衡量卫生服务体系好与不好的标准，是看其是否符合有效、公平、经济三个原则。我国农村卫生服务体系，经过几十年特别是改革开放以来的建设，形成了县、乡、村三级卫生服务网络，总体上是符合这三个原则的。最集中的表现是农村老百姓对卫生服务需要与需求的绝大部分能够就地就近得到满足。这一评价，不仅已为我国实践所证明，而且也被国际社会所公认。因此，在农村卫生改革与发展中，对现有的卫生服务体系毋需作大的调整，而是要在稳定这一体系的前提下针对存在的问题做文章。其中具有重要意义的是，改善与提高质量，对有些地方存在的卫生机构重复设置、布局不合理、规模不适宜、功能不到位的问题要实事求是地加以调整。与此同时，要继续推进一体化管理，将县、乡、村三个点建设成为能够发挥各自功能、上下密切联系、统一协调运作的有机整体。

二、要解决农村卫生问题，提高卫生服务网络的服务质量，就要紧紧抓住三要素建设和三要素的协调发展。

三要素即卫生人才、卫生机构的房屋、装备和合作医疗制度。我们过去称之为“三大法宝”，国务院领导同志称之为“三根支柱”。其中前两个要素是要改善和提高卫生服务供给质量，后一个要素是要解决老百姓对卫生服务的需求能力。

目前，卫生人才要素的主要问题不在数量而在质量。为此《决定》要求：通过各种培训，到2000年要使80%的乡村医生提高到相当于中专的水平；各类医药院校继续执行定向招生、定向培养的政策；另外具有特别重要意义的是要求城市的卫生技术人员，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一年。这就是说，今后村级卫生服务人员绝大部分都要具有中专水平；乡级则要受过高等教育，并具有相当的工作经验；县级更不用说。这就从根本上保证了广大农村人口能够就地就近接受较高质量的卫生服务。

卫生机构的房屋和装备。我国政府早在1991年就启动了由中央政府设专项资金、引导各级政府投入和社会筹资进行的农村三项建设（县防疫站、妇保站、乡卫生院）工程，目标是要到2000年在这些机构基本实现一无三配套（无危房、人才与功能相适应的房屋、装备）。经过5年多的努力，现在已完成近40%的改造建设任务。《决定》要求继续推进这一工程。与此同时，有些地方还加快了对农村三级卫生网网底——村卫生室的建设。

由于抓住了这两个要素，农村卫生服务的供给质量已有所提高，今后必将会有更大的提高。

合作医疗制度。其重要意义自不待言。应当指出的是，这里讲的合作医疗制度不是历史上合作医疗的恢复或重建，而是在过去基础上的发展和完善。近几年合作医疗制度已有所发展。