

关于中医药事业科学发展的思考

桑滨生*

国家中医药管理局政策法规与监督司 北京 100026

【摘要】当代中医药发展形势严峻,面临文化传承弱化、发展道路有待探索、科学发展问题重重等诸多困难,需要提高对发展中医药的认识、树立“以人为本”的发展观念、促进中医药事业全面协调可持续发展、统筹兼顾中医药发展重大关系。当前要从政策上做到解放思想、深化改革、搞好制度建设。

【关键词】科学发展观;中医药;卫生政策

中图分类号:R2-03 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2008)02-0039-05

Several thoughts about the scientific development of Traditional Chinese Medicine cause

SANG Bin-sheng

Regulations and Supervision Department, State Administration of Traditional Chinese Medicine, Beijing 100026, China

【Abstract】In modern times, the situation about Traditional Chinese Medicine(TCM) is serious. The development of TCM faces many difficulties, such as the weakening of cultural inheritance, the further exploration about ways of development. The essence of the scientific development of TCM which should be deeply recognized, includes further deepening comprehension about developing TCM, establishing the development view of human-oriented, also promoting the comprehensive harmonious and sustainable development of TCM cause, at the same time planning as a whole and taking into an account among several important relationships in the development of TCM. At present, we should emancipate the mind, deepen reform and construct the system of rules and regulations successfully in policy-making.

【Key words】Scientific development concept, TCM, Health policy

科学发展观是马克思主义中国化第二次飞跃的重要理论成果,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。深入贯彻落实科学发展观,对于我国政治、经济、社会、文化建设具有重要意义,对于中医药的科学发展也具有重要的指导作用。

1 当代中医药发展的问题

1.1 中医药文化传承逐渐弱化

在世界发展现代化的进程中,各国传统文化均受到不同程度的冲击,这是普遍的现象。有的国家传统文化和传统医药已经消亡,有的正在逐步消亡或弱化。近代以来,由于国力衰落,人们通过反思,将原因归结到我国的传统文化身上,一百多年来,我国传统文化不断受到否定和批判,文化传承出现断裂。年轻的一代传统文化缺失,西方文化占主导地位。作为我国的传统文化,中医药的发展与我国传统文化一样,也遭受到了前所未有的冲击和弱化。

1.2 中医药现代发展需要探索

中医药作为我国传统文化,是在我国古代经济社会背景下产生的,其理论体系是建立在中国古代文化、哲学、科学发展成果基础上的,发展模式是建立在农业经济社会条件下的,这都与当时的历史条件相适应。长期以来,中医药形成了自身的发展规律和特点。二十世纪以来,世界经济、社会、科学技术以及生产生活方式都发生了重大变化,在现代社会中,中医药面临新的挑战,传统中医药如何发展成为一个历史性的课题。新中国成立以来,在党和政府在关心和支持下,我国中医药事业虽然得到了长足发展,但是,在发展过程中,作为传统文化的中医药,仍然还存在着既要做好继承,又要不断创新发展的课题;仍然还存在着既要保持中医药的自身特点、遵循中医药的发展规律,又要不断探索符合现代社会发展要求的发展模式和道路问题,即仍然还存在着如何发展,怎样发展的课题。

* 作者简介:桑滨生,男,国家中医药管理局政策法规与监督司副司长, E-mail: zcfgjds@satcm.gov.cn.

1.3 中医药科学发展任重道远

现代社会中,中医药如何发展,仍存在很多现实问题。

1.3.1 文化观念差异,发展认识不足

一方面,由于对传统文化的偏见、对中医药的潜在价值认识不足或东西方文化的差异等原因,既存在着对中医药在构建中国特色卫生事业中地位和作用认识不足,对中医药的重视支持不够的现象,也存在着用现代所谓“科学”的观点审视中医药,认为中医药不科学,加以否定的现象。另一方面,还存在着不能从时代的发展变化、从现代卫生发展的规律和特点出发,来重新认识中医药、正确对待中医药,导致妄自尊大、盲目乐观的倾向。

1.3.2 继承创新不够,学术发展缓慢

近代以来,现代医学传入我国,对中医药学术的发展产生了较大影响,改变了中医药几千年来的运行轨迹,衷中参西、中西汇通、中西结合应运而生,以西释中成为主导。学者们在如何做好继承,又不断开拓创新的道路上进行着苦苦的探索,但是中医药发展继承不足、创新不够的问题没有得到根本解决。中医药发展在理论上没有大的突破,临床特色优势在逐渐淡化或丢失。特别在现代医学的冲击下,中医药服务领域逐步缩小,难以适应社会发展需要。与时代发展的要求相比,学术发展有些滞后。

1.3.3 教育临床脱节、人才技术缺乏

新中国成立以来,我国逐步改变了中医药人才的培养方式,建立了百余所高、中等中医药院校,目前全国有中医药在校生达 22.96 万人,有中医执业医师资格的人员 50 余万人,执业医师 23 万余人。虽然为中医药培养了大批人才,但由于种种原因,相当部分中医药人员毕业后没能执业,即使执业的中医医师,由于种种原因,缺乏中医的“功夫”,有较大社会影响、百姓需要的名、老中医缺乏,有深厚理论功底和丰富实践经验的中医人才缺乏,即所说的中医乏术不乏人。据统计,目前全国各省、自治区、直辖市评定的“名中医”总计不到 3 000 人;经过名师指导,掌握一定现代科技知识、在学术上有较深造诣的中医药专家不足 2 000 名;学识丰富、有独特学术思想、疗效卓著的名、老中医,全国不足 1 000 人。中药炮制、中药材鉴别和传统制剂的高级人才严重缺乏。中医药教育还不能体现中医药人才成长规律,中医药教育与中医医疗脱节、中医药教育供给与社会需求脱节、中医药理论教育与中医临床实践脱节的矛

盾较为突出。中医药人才使用和评价还不能体现中医药特点,中医药人才培养与事业发展需求还不相适应。

1.3.4 体制机制不顺,特色优势淡化

中医药管理体制不健全,各省级中医药管理机构建制不全,人员不足,职能、级别和编制差别很大,省级以下大多没有专门机构和人员,中医药工作的部署难以落实到基层,难以加强中医药的行业管理。近年来,政府加大了对中医药的投入力度,但由于历史的原因,对中医药投入相对不足的状况还没有改变。据统计,中医事业费占国家财政支出比重呈持续递减的趋势,由 1998 年的 0.17% 下降到 2006 年的 0.12%。中医事业费占卫生事业费的比重由 2001 年的 8.87% 下降到 2006 年的 6.68%。政府对公立中医医院的投入占医院支出比例不足 6%,政府对中医药的投入还缺乏制度保障。在现行的中医医院运行机制下,中医医院单纯依靠提供中医药服务,难以维持生存和运营。一些中医医院为了维持生存和发展,引进了一些高精尖的现代医学诊疗设备和项目来搞创收,忽视了对中医临床科室的建设和中医特色诊疗项目的应用。目前,中医医院的中医特色科室萎缩,中医人员比例平均不足 50%,中医治疗率下降。

1.3.5 发展不平衡,城乡差距较大

几千年来,中医药发展在农村,基础在农村,农村是中医药大有作为的广阔天地。而目前,与我国城市、农村二元制经济结构存在的差异一样,中医药资源大部分集中在城市,大部分集中在城市的中医医院,社区和农村基层中医药基础薄弱、发展缓慢、人员缺乏、技术水平不高,服务网络还不健全,城乡差距很大。农村中医药基础薄弱,日渐萎缩,目前 70% 的村卫生室没有中医药服务,中医药人员缺乏尤为严重,以中医为主的乡村医生只有 3.19 万人,占乡村医生总数的 3.52%。在大力发展城市社区卫生服务的今天,社区中医药发展仍然缓慢,45.3% 的社区卫生服务站没有中医药服务,平均每个社区卫生服务站只有中医执业医师 0.19 人。

1.3.6 发展模式单一,结构不合理

我国中医药服务体系基本以中医医院为主体,目前全国有中医医院 3 072 个,中医类门诊部仅有 768 个,中医类诊所数量近年虽有所发展,有 33 898 个,但与目前大力发展以农村社区基层卫生服务的要求相比,远远不能满足要求,这个数字平

均到每个省、市、县、乡、村、社区就显得微不足道了,所占中医药资源的比重更是微乎其微,据统计,中医医院占全国中医药资源的 90% 以上,中医类门诊部、诊所仅占百分之几。中医医院办院模式,基本是 50 年代计划经济时期参照西医医院模式兴建的,多少年来沿用至今,没有多大变化,显露出了很多弊端,对于如何能更好地符合中医药的特点,也缺少深入研究。而符合中医行医特点的中医类门诊部或诊所形式却很少。这种“倒三角型”的中医药资源配置结构,既不符合当今卫生资源的配置要求,也不符合中医药的特点和规律。目前,3 072 个中医医院基本是政府举办的,政府文件上虽然写着鼓励社会力量举办中医医疗机构,但在操作层面仍有很多阻力。充分利用市场机制、鼓励非公有制经济发展中医药事业仍有相当的距离。

1.3.7 制度不健全,未能体现特点

目前,我国还没有一部专门的中医药法律制度,现行与中医药有关的法律法规主要是参照西医药的管理模式制定的,符合中医药特点的管理制度还不健全。管理方式也基本是模仿西医西药,体现中医药自身特点不够,在管理上,简单、机械地套用西医药的理念、模式、标准、规范来管理和评价中医药,中医药特色优势的发挥受到制约。不能根据自身特点、结合现代管理方式建立中医药的法律管理制度,是一个根本性问题。

1.3.8 缺乏统筹协调,中医中药分离

中医药管理职能分散,分属多个管理部门,有些职责不明确,难以实现中医药的统筹规划、协调发展。中医医疗、保健、教育、科技、产业和文化是中医药事业的有机整体,但在现行管理体制下,缺乏统筹规划,宏观协调。中医中药发展呈现分离的趋势。中药野生药材资源采挖无序,破坏严重,紧缺濒危品种日渐增多,中药资源可持续性利用受到威胁。中药材、中药饮片质量下降,严重影响了临床疗效。中医药文化建设薄弱,中医药预防、养生、保健、康复不能满足人们多层次的需求。

这些都需要在科学发展观的指导下,不断进行探索 and 解决。

2 中医药科学发展的内涵

在现代社会,在建设中国特色社会主义条件下,我们要按照党的十七大报告为我国卫生改革与发展提出的总体要求,认真研究当今世界卫生发展的情

况和趋势,结合中医药发展的规律和特点,针对中医药发展中存在的问题,具体加以贯彻落实,做好现代中医药科学发展这篇大文章。

2.1 提高对发展中医药的认识

党和政府非常重视我国传统文化的弘扬。早在上世纪 50 年代,毛泽东同志就提出了“洋为中用、古为今用”的方针,提出了“中医药是一个伟大的宝库,应当努力发掘,加以提高”的著名论断,确立了中医药在我国地位和作用,奠定了中医药在我国的政策和法律基础。今天,党中央更加重视社会建设,更加关注民生,党的十七大提出了建立基本卫生制度,人人享有基本医疗卫生服务的目标和要求。中医药是中华民族的优秀文化,是我国的重要卫生资源,是我国卫生工作的特色和优势。中医药具有临床疗效确切、用药相对安全、费用比较低廉、服务方式灵活的特点。面对世界范围内日益增长的沉重医疗费用,日趋突出的医源性、药源性疾病和许多难以解决的医学问题,发展中医药事业,建立中国特色基本医疗卫生制度,对于保障人民群众享受安全、有效、方便、价廉的基本医疗卫生服务,解决医疗卫生工作面临的诸多难题,实现人人享有基本医疗卫生服务的目标具有独特作用。建设中国特色社会主义卫生事业,应该是既有中医、又有西医,相互补充、共同发展的卫生事业。这符合我国国情,因此,要提高对中医药发展的认识,把发展中医药事业作为国家发展的重要战略,作为卫生发展的重要内容,作为中医药工作的第一要务。

2.2 树立“以人为本”的发展观念

中医药为什么要发展,怎么发展,衡量发展的标准是什么,这个问题我们一直没有认真思索和研究。多少年来,我们一直把人员的数量、机构的规模作为发展的目的和判断的标准,这是毋庸置疑的。但是,中医药发展的质量、效益却往往被忽视了,中医药的学术进展、人才能力、医疗服务水平、中药质量管理等还远远不能适应人民群众的要求。中医药发展不仅是规模数量的扩大,还应该包括学术的进步,人才的辈出,结构的合理等质量效益的提高。中医药是为人民群众提供医疗保健的医学,人民群众需要的是令人满意的中医药服务,如果中医药发展不能达到这个目的,就失去了真正的意义。因此,中医药不是为了发展而发展,发展的目的是为了人民,发展要从人民群众关心的切身利益

出发,把满足人民群众的健康需求作为中医药工作的出发点和落脚点,以人民群众是否满意作为衡量发展的最终标准。那么,对中医药来说,人民群众最关心和需要的是什么呢?人民群众最关心和需要的是能够解除疾病痛苦、提高健康水平的中医药服务。只有这样,中医药发展才能真正做到“以人为本”。发展要依靠人民,发展要相信人民,要改变目前单纯靠政府推动的发展方式,政府要创造良好的制度环境,充分调动广大人民群众学中医、用中医的积极性。发展的动力来自人民,人民群众是推动中医药发展的真正力量。

2.3 促进中医药事业全面协调可持续发展

中医医疗、保健、教育、科技、产业和文化是中医药事业不可分割的有机整体,中医药发展应该是各领域相互支持、相互配合、相互促进,达到全面协调发展的。要建立覆盖城乡的中医医疗服务体系,特别要加强农村社区中医药服务网络建设,大力发展既方便群众,又能发挥自身特点的基层中医门诊部、诊所办医形式,改变中医药资源不合理的配置结构。政府主导,并不是需要政府亲自去办,应鼓励社会力量兴办中医医疗机构。

把教育放到突出的位置,加强中医药人才培养,建立和完善中医药院校教育、师承教育和继续教育体系。加强中医药院校学生的中医药理论功底和实践技能的培养,加强师资队伍和临床教学基地建设。完善中医药师承教育制度,制定师承人员专业学历、学位政策。建立符合中医药特点的中医药从业人员分类、资格准入、职称晋升、职务聘任等评价和评定制度。培养与稳定农村中医药人才队伍,建立农村中医人才定向培养制度,建立中医院校毕业生到农村工作的激励机制。解决农村师承、一技之长和确有实际本领的中医人员的行医资格。

大力推进中医药的继承与创新,构建创新体系,提高创新能力。加强中药资源的保护和利用,做到中医药的永续利用。加强中药产业发展的统筹规划,提升中药产业创新能力,建设现代中药产业体系。完善符合中药特点的新药注册制度和医疗机构中药制剂管理制度,鼓励和支持医疗机构研制和应用特色中药制剂。

加强中医药文化发展战略研究,实施中医药非物质文化遗产保护和中医药文化建设工程,推进中医药服务机构中医药文化建设,大力弘扬中医药行

业优秀传统职业道德。扩大中医药国际交流与合作,实施“走出去”战略。推进与各国政府间的交流与合作,巩固和扩大民间交流合作,为中医药走向世界创造环境和条件。

2.4 统筹兼顾中医药发展的重大关系

首先要处理好继承与创新的关系。近代以来,我国受到西方文化观念的影响,传统文化传承逐渐弱化,同时在西方医学的冲击下,中医药的发展面临着严峻的挑战。在这样一个时代背景下,中医药的传承与保护显得尤为重要。中医与西医是两个不同的医学体系,中医药以其整体观念、辨证施治而独具特色和优势。中医药发展的首要任务应该是把这些精华保存下来,使之对人类服务。中医药是一门实践性很强的医学,学术的传承是其发展的重要特征,历史上其理论的创立、每一次大的飞跃都是在当时大量的医疗实践基础上、在前人理论的基础上产生的。因此,只有很好的继承,才能更好的创新,继承是前提,继承是基础,必须把继承作为当前的重要任务。

要处理好中医药与经济社会、中医药与现代医学、中医药与民族医、中医药与中西医结合等各方面发展的关系,处理好中医药传统与现代、利用与保护、当前与未来发展的关系,统筹兼顾中医药城乡之间、区域之间、国内与国外发展。总揽全局、统筹规划,推进中医药事业更好地发展。

3 中医药科学发展的政策建议

3.1 解放思想

解放思想,实事求是,是马克思主义活的灵魂,是建设中国特色社会主义理论的精髓。中医药科学发展,首先必须解放思想。解放思想是党的思想路线的本质要求,也是中医药工作应对前进道路上各种新情况新问题,不断开创事业发展新局面的一大法宝。与中国特色社会主义事业发展的要求相比,与人民群众的需求和愿望相比,发展中医药的思想还不够解放,观念还不够新,中医药行业还不够开放,学术还不够创新。要敢于破除思想束缚、抛弃陈旧观念,勇于解放思想;要敢于打破封闭、借鉴吸纳,勇于改革创新、与时俱进;要转变发展观念,把思想从以西医药作为是否科学的判定标准方式中解放出来,把思想从习惯的模仿现代医药管理和发展模式解放出来,把思想从发展传统中医药

就是保守落后、不科学、不现代的禁锢中解放出来。坚持遵循中医药发展规律、保持中医药特色与坚持中医药改革创新、推进中医药现代化有机结合,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的中医药工作体制机制,吸收现代文明发展的成果,走出一条有中医药特色的现代发展道路。

3.2 深化改革

十七大报告指出,改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路,只有社会主义才能救中国,只有改革开放才能发展中国。当前,中医药发展面临的问题和困难很多,解决的根本办法,就是改革。要改革一切阻碍中医药发展的体制机制,通过改革,理顺和完善中医药管理体制,逐步建立起职责明确、执行顺畅、监管有力、统一高效的中医药行政管理体制。合理配置主管国家中医药事业的行政机构的职能,加强对中医医疗、保健、教育、科研、文化、中药的统筹协调,实现中医药管理职能的有机统一。进一步加强地方各级中医药行政管理机构建设,增强中医药管理队伍力量。通过改革,加强中央财政转移支付的力度,建立公立中医医院的合理补偿机制,实行中医药服务政策性亏损财政补贴制度,完善中医药服务价格及服务价格项

目形成机制,制定鼓励和引导使用中药的政策,形成稳定增长的中医药投入保障机制。

3.3 制度建设

体制问题、制度问题,是中国一切问题的根本。邓小平说:制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。依法治国,建设法治政府,是建设社会主义和谐社会的要求,是现代文明的标志。中医药科学发展,必须大力推进制度创新,建立健全符合中医药特点、相对独立、适应中医药发展的法律法规体系,使中医药发展走上法制化轨道。加快中医药法立法进程,建立完善的中医药发展保障、中医药从业人员和中医医疗机构管理、中医药教育与人才培养、中药管理和资源保护、中医药传统知识保护等专门法律制度。建立中医药标准体系,抓紧制定一批中医药国家标准和行业标准,加强中医药标准化的支持力度,以标准化带动现代化。建立中医药认证体系,实施中医药人员、服务、质量管理、中药等方面的认证。加强中医药执法监督体制建设,严格中医药执法监督。依法保障中医药的继承与发展。

[收稿日期:2008-09-10 修回日期:2008-10-10]

(编辑 薛云)

· 消息 ·

欢迎订阅《中国卫生政策研究》杂志

《中国卫生政策研究》杂志是中华人民共和国卫生部主管,中国医学科学院主办,中国医学科学院医学信息研究所和中国医学科学院卫生政策与管理研究中心承办的卫生政策与管理专业学术期刊。

《中国卫生政策研究》杂志以“传播政策、研究政策、服务决策”为办刊方针,围绕卫生改革发展中的重点、热点和难点等重要政策问题,及时报道卫生政策研究最新成果和卫生改革发展新鲜经验,建设我国新型卫生政策研究体系和学术平台。适合各级卫生行政部门和卫生事业单位管理者,卫生政策与管理相关领域的专家学者和实践者、高等院校相关专业的师生等阅读。

本刊为月刊,每月 25 日出版,国内外公开发行,每期 64 页,大 16 开本,定价 10 元/册,全年 120 元。国际标准连续出版物号为:ISSN 1674—2982,国内统一刊号为:CN 11—5694/R。编辑部可办理邮购,欢迎广大读者订阅。

地址:北京市朝阳区雅宝路 3 号中国医学科学院医学信息研究所《中国卫生政策研究》编辑部

邮编:100020

E-mail:cjhp@imicams.ac.cn

healthpolicyn@gmail.com

电话(传真):010-65256832