

中国医药卫生体制改革与中国卫生政策研究类型

刘继同*

北京大学公共卫生学院 北京 100191

【摘要】中国医药卫生体制改革处于总体制度框架设计与改革发展模式选择的关键时刻,改革发展实践迫切需要卫生政策研究。卫生政策研究质量决定卫生改革的成败。卫生政策研究在医药卫生制度框架设计、发展模式选择、体制改革实践、卫生保健体系创新、医院质量管理和构建和谐医患关系等工作中扮演基础性和核心角色,发挥举足轻重的作用。本文简要论述医药卫生体制改革与卫生政策研究关系,介绍中国卫生政策研究的基本类型。

【关键词】中国医药卫生体制改革;中国卫生政策研究;中国卫生政策研究类型

中图分类号:R199.2 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2008)02-0027-03

China's health care system reform and category of health policy studies

LIU Ji-tong

School of Public Health, Peking University, Beijing 100191, China

【Abstract】China health sector system reform is on the critical time of overall system design and choice of development model, and the health policy research is much needed the reform and development practice in health sector in much needy the. The health sector reform success or failure is depending on quality of health policy research. The health policy research is playing a basic and core role in the health care system overall design, choice of development model, system reform practice, innovation in health care system, hospital quality management and construction the harmony relationship between the doctor and patient. The article briefly analyzes the relationship between the health care system reform and health policy research, and introduces six basic categories of health policy studies in China.

【Key words】Health sector reform in China, Health policy research in China, Category of health policy studies in China

2008 年是中国实行改革开放政策和推行医药卫生体制改革的第 30 个年头,中国医药卫生体制改革处于总体制度框架设计与改革发展模式选择的关键时刻,处于体制改革、结构转型、制度创新、体系建设和总体方案设计的“青春期”,处于医药卫生政策与社会保障、教育、住房、福利、就业政策协调发展的体制改革“攻坚期”,处于医药卫生体制改革与政府职能转变,建立公共财政体制和服务型政府的“体制创新期”,处于医药卫生体制改革与建设小康社会,构建和谐社会与和谐医患关系的“科学发展时期”。这说明中国改革开放政策和医药卫生体制改革实践,均迫切需要卫生政策研究。虽然目前中华医学会系列、中国系列、临床系列和其他类型的医学杂志种类繁多,浩如烟海,但是以“中国卫生政策研究”为名、

为主题和为特色的杂志尚无一本,格外令人遗憾和深思,凸显中国卫生政策研究的落后和边缘化状况。不言而喻,中国卫生政策研究近似为空白点的状况与中国医药卫生体制改革成为全世界关注焦点的现实,与中国是世界上人口最多、最大的发展中国家的地位,与中国医药卫生体制改革的难度和复杂性相去甚远。

卫生政策研究在医药卫生制度框架设计、发展模式选择、体制改革实践、卫生保健体系创新、医院质量管理和构建和谐医患关系等工作中扮演基础和核心角色,发挥举足轻重的作用。卫生政策研究是个范围广泛,内容繁多的研究领域,主要涉及为什么要从事卫生政策研究?什么是政策、政策研究和卫生政策研究?卫生政策研究基本范围与主要内容是

* 基金项目:卫生部资助《精神卫生社会工作服务模式研究》课题。

作者简介:刘继同,男(1961年-),副教授,主要研究方向为社会政策与社会福利、宏观卫生政策与健康照顾服务、医学社会学与医务社会工作、医院管理与NGO研究,E-mail:frankliu2790@sina.com。

什么?谁是卫生政策研究的主体?如何从事卫生政策研究?我们应从什么学科、理论视角研究卫生政策?毫无疑问,中国卫生政策研究的永恒主题是医药卫生体制改革,是如何构建覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障服务体系和药品供应保障体系,是如何构建和谐医患关系,解决“看病难、看病贵”问题,是如何建立现代卫生保健体系等。不言而喻,医药卫生体制改革与卫生政策研究的关系十分密切,二者相互依存、相互影响。总体来说,中国医药卫生体制改革实践是在严重匮乏医学哲学思考与医学价值目标、理念;严重匮乏卫生改革的政治、经济、社会、文化理论,尤其是哲学社会科学和人文理论研究;严重匮乏卫生改革的纵向历史研究,严重匮乏卫生政策研究;严重匮乏宏观卫生政策研究的历史背景下艰难起步的,基础薄弱,营养不良,先天不足,医药卫生体制改革与卫生政策研究没有形成相互促进的良性循环,关键是卫生政策研究没有扮演核心角色,发挥应有的作用。中国医药卫生体制改革 30 年的历史经验和教训说明,我们迫切需要新型卫生政策研究模式,医药卫生体制改革的基础是卫生政策研究。卫生政策研究最高目标是指导医药卫生体制改革。有鉴于此,本文主要回答中国医药卫生体制改革到底需要什么类型的卫生政策研究的问题。

1 中国医药卫生体制改革实践迫切需要“中国化”的卫生政策研究

“中国化”的卫生政策研究并非易事,尤其是在全球化背景下,国际社会交流合作日益紧密频繁,卫生改革国际化浪潮和世界范围内卫生体制改革、制度学习与政策模式“赶时髦”的国际宏观背景之下。中国化卫生政策研究的基本涵义是研究动力、研究问题、研究目标、研究人员和研究结果,既来源于、又服务于中国医药卫生体制改革实践,卫生政策研究成为医药卫生体制改革不可缺少的重要内容和环节,避免言必称欧美国家的状况,立足中国医药卫生体制改革现实状况。中国化卫生政策研究并不是否认、拒绝和排斥欧美国家卫生改革的成功经验与普世性规律,而是扎根、立足、服务于中国医药卫生体制改革现实,真正解决中国医药卫生体制改革问题。这意味着卫生政策研究应从中国实际出发,将特定的卫生政策问题放在中国社会环境中考虑。中国化卫生政策研究的实质是要解决中国卫生问题,精髓

是建立中国特色的卫生保健体系。

2 中国医药卫生体制改革迫切需要“宏观性”的卫生政策研究

长期以来,由于医学服务实践性、微观性和个体化特征,临床技术规范标准的操作性和诊疗性医学思维模式,导致宏观卫生政策研究严重匮乏。宏观卫生政策研究涵义多种多样,层次结构分明。宏观卫生政策研究是指在国家层面上,从公共政策、社会政策框架的角度对卫生保健体系性质、目标、在国家社会发展议程中所处地位、扮演角色、发挥作用、影响范围等重大、基础性议题进行的研究。目前,中国宏观卫生政策研究至少包含国际卫生政策,国家层面卫生政策,国家层面上公共政策、社会政策与卫生政策关系等三种类型。宏观卫生政策并不否认、拒绝和排斥微观研究。宏观卫生政策研究并不是“假、大、空”,而是站在人类进步、国家发展高度思考重大战略问题。宏观卫生政策的作用巨大,宏观的制度框架与政策模式决定微观的组织、个人活动和选择。宏观卫生政策问题,如卫生事业性质和目标尚存问题的话,微观的卫生改革实践将难以预测。宏观性卫生政策研究实质是制度框架设计和政策模式选择,精髓是发展目标明确。

3 中国医药卫生体制改革迫切需要“总体性和系统性”的卫生政策研究

长期以来,由于盛行应急性、事后补救性、被动回应性、小修小补、支离破碎和局部性卫生改革模式,由于卫生保健体系涉及国家职责和市场角色两大领域,由于卫生保健体系日趋复杂与多样,导致总体性和系统性卫生改革设计严重匮乏,“摸着石头过河”,改革政策不配套和不协调问题突出。总体性卫生政策研究基本涵义是从整个卫生保健服务体系,而非局部或领域角度设计政策。系统性卫生政策研究涵义是从社会系统和卫生保健系统的角度,用系统论思想设计卫生政策。需要强调的是,总体性不等于宏观性,总体性是指从纵横交织的整体性角度观察卫生改革,宏观性是指单从纵向高低的宏观层次结构角度思考卫生改革。不言而喻,目前中国医药卫生体制改革已到了构思总体性改革方案和实施系统性改革的时代。系统性是现代社会的特征。总体性和系统性卫生政策研究实质是站在国家和社会系统高度看卫生,精髓是全局性观念。

4 中国医药卫生体制改革迫切需要“政策性”的卫生政策研究

初看起来,这个问题有点奇怪,但是实际上反映目前中国卫生政策研究的尴尬状况。虽然每年开展许多研究,但是能称之为卫生政策研究的研究凤毛麟角、屈指可数。一般来说,目前中国研究类型分为基础性、理论性、应用性、政策性研究四大类。政策性研究的基本涵义是针对社会现实问题,根据某种理论基础,运用科学研究方法,系统分析研究资料并提出政策建议的社会研究活动。这意味着基础医学研究,卫生保健知识宣传教育和健康促进,国外情况介绍,制订临床诊疗规范和医疗技术标准,单纯的问卷调查、定量分析和描述性研究都不是真正的卫生政策研究。卫生政策研究五要素是现实问题、理论基础、科学研究、资料分析和可供选择的政策建议。政策性卫生政策研究实质是面向卫生工作中真实的关键问题,精髓是抓事物的主要矛盾。

5 中国医药卫生体制改革迫切需要“超前性和指导性”的卫生政策研究

长期以来,由于中国社会环境、社会结构和历史文化传统的特殊性,医药卫生体制改革处境和问题的复杂性,社会变迁与体制改革的快速发展,加之理论政策研究与医药卫生体制改革实践滞后性,时间上超前和工作上具有政策指导意义的卫生政策研究凤毛麟角,出现“上面沉默不语,下面(改革)如火如荼”的状况。超前性卫生政策研究的基本涵义是时间上超前的预测性研究,在问题尚未萌芽或刚刚出现之际就采取明确政策措施,防患于未然,避免酿成严重社会危害。指导性卫生政策基本涵义是在时间上超前的基础上,对现实问题具有更高层次的政策指导,统筹规划,高瞻远瞩,为实际工作提供明确规定、方针政策、基本原则,指明未来发展方向。一般来说,从超前性和指导性角度看,政策研究分为四种类型,一是在问题尚未发生或萌芽时,就有明确规定和政策准备,防微杜渐,有备无患;二是社会问题形成和出现,但危害性不大,政府采取积极行动,迅速回应社会问题,将社会问题消灭在早期状况,将社会危害降至最低;三是社会问题已产生广泛的社会影

响,危及到社会稳定和正常的社会秩序,然后采取措施,解决问题;四是社会问题已经存在,而且无有效解决问题的办法,老问题尚未解决,新问题又大量涌现,社会体系长期“带病”运行,社会治理危机四伏。超前性和指导性卫生政策研究的实质是政府对社会问题的反应性,精髓是执政能力的提高。

6 中国医药卫生体制改革迫切需要“循证医学决策和公众参与性”的卫生政策研究

1980 年代以来,临床证据、循证医学和循证医学决策模式逐渐成为我国卫生研究领域热点问题。长期以来,由于决策缺乏科学化、民主化和广泛的公众参与,单凭实践经验和主观意志决策,社会环境和机构处境、病人价值观、临床证据、证据质量和最佳临床实践之间缺乏有效联系。有关循证医学决策卫生政策研究的基本涵义是宏观卫生政策与微观临床决定都以客观事实规律为基础。公众参与性卫生政策研究的基本涵义是所有公民,包括医务人员都是卫生政策的决策主体,全民性基本卫生保健服务体系建设迫切需要全民参与,形成社会共识,奠定集体行动的基础。这意味循证医学决策和公众参与性卫生政策研究是开放性、社会化的和多学科、多视角的,不能单纯从生物医学角度看待疾病,不能单纯从卫生系统看待疾病,不能单纯从医护人员的角度和感受看待医患关系质量,不能单纯从医疗卫生系统角度看待卫生政策,要有社会性视角。循证医学决策和公众参与性卫生政策研究实质是确立卫生政策研究主体,精髓是权力结构。

中国正处于史无前例与翻天覆地的社会结构转型时期,正处于医药卫生体制改革的关键时刻,卫生改革与发展正面临前所未有的严峻挑战,也面临空前的历史机遇和战略抉择。中国医药卫生体制改革是复杂的制度创新。作为卫生保健体系的从业人员,无论是决策者、机构管理者、医护人员,还是病人和家属,我们可以以不同方式和从不同角度积极参与中国卫生政策研究。中国卫生政策正进入“国策”时代,卫生政策已成为公共政策和社会政策议程的优先领域。

[收稿日期:2008-09-09 修回日期:2008-09-20]

(编辑 田晓晓)