

中国健康承诺振奋人心

改革仍需深化以获得更好成果

2009年，中国政府发布了《关于深化医药卫生体制改革的意见》，承诺到2020年建立覆盖全民的可及、公平、可负担、高效的卫生体系^{1,2}。

在中国，健康被视为公共权利，由中央和地方政府负责提供和监管医药卫生服务³。在过去40年里，中国作为拥有14亿人口的世界第二大经济体，在经历了经济增长的同时，健康相关挑战也随之而来，比如慢性非传染性疾病、人口老龄化以及满足人民对健康不断提高的期待。

卫生筹资、医药卫生服务提供以及公共卫生领域出现的问题使得改革十分紧迫。2003年，45%的城镇人口和79%的农村人口没有社会医疗保险覆盖⁴。这不仅限制了他们获取医药卫生服务，而且增加了经济负担。2003年卫生总费用中的个人现金支出超过50%⁵。

药品销售加成扭曲了公立医院和基层卫生机构的激励机制，造成过量开药和药物的不合理使用（尤其是抗生素）。基层卫生人员是改善卫生服务质量的关键，然而不合理的经济激励措施限制了他们为患者提供优质医疗卫生服务的能力⁶。结果，患者越过基层卫生机构，直接去医院就医。公立医院提供了超过80%的医药卫生服务，所花费用占全部卫生支出的一半⁷。

2009年之前，国家提供的基本公共卫生服务很有限，主要集中于妇幼保健和传染病防控⁸。因此，2009年启动的改革重点强化基层卫生服务能力、扩大医保覆盖、提供基本公共卫生服务包、改革公立医院、完善基本药物制度⁹。建立全民健康覆盖是此次改革的主题。

迈向全民健康覆盖

本期BMJ专辑着重分析中国2009年启动的医疗改革的业绩和挑战。改革后，政府增加了卫生投入。2017年的卫生总费用占国民生产总值（GDP）的6.4%，相比2009年的5%有所增加⁹。中国通过扩大三项主要的社会医疗保险制度基本实现了全民医保覆盖（覆盖超过95%的中国人口）。2017年，个人卫生支出下降至29%，预计2030年将降至25%¹⁰。农村和城市之间的孕产妇和婴儿死亡率差距有所减小⁹。

基层卫生机构现在为所有居民提供基本公共卫生服务。这些服务由中央和地方政府共同出资，居民不需要花费任何费用。公共卫生服务项目内容得到扩充，将健康教育、

慢性非传染性疾病和精神疾病的管理纳入其中，尤其加强了对老年人和农村妇女健康的管理⁸。

改革改变了公立医院和基层卫生机构的筹资模式。为了理顺基层卫生人员的激励机制，国家为基层卫生机构建立了绩效工资制度，将医生的收入与药物处方分开，以鼓励更为优质的医疗服务⁶。为弥补药品销售的收入损失，政府为基层卫生机构和公立医院增加了财政补贴并提高了医事服务收费（部分由医保支付）^{6,11}。通过对诊疗费实行差别化的分级收费标准和报销政策，北京的三级医院门诊量减少，基层卫生机构就诊的患者明显增加。

编订基本药物清单以规范药品处方。同时，为了遏制抗生素滥用，政府加强了对抗菌药物的管理。三级医院住院患者和门诊患者的抗生素处方率均有下降¹³。

卫生体系改革是复杂的，对于像中国这样人口众多的中低收入国家来说常常面临艰巨的挑战。虽然系统性的举措推动了卫生体系的发展，改革取得了进展，但仍有一些问题尚未得到充分解决。中国的医药卫生体制改革是个复杂而长期的过程。基层卫生人员的能力不足，基层卫生服务未得到充分利用，要提供综合的医疗卫生服务，卫生部门内部各机构之间需要更好地加强合作。进一步的改革应继续侧重于能力建设和激励机制调整，以招聘并留住优质的基层卫生人员。目前将治疗（由社会医疗保险覆盖）与预防（由基本公共卫生服务项目覆盖）相分离的筹资制度可以结合起来，以促进全民健康覆盖，控制卫生支出，鼓励医院提供更多公共卫生服务。需要有效的绩效评价系统来评估健康结局和医疗质量⁹。

优质高效的卫生体系是中国改善人群健康、实现健康优先型发展模式的关键。“健康中国2030”规划展现了中国关于健康发展的宏图，规划提出把健康摆在优先发展的战略地位，是对实现联合国可持续发展目标全球承诺的回应¹⁴。自2009年经历十年医疗改革，中国面对持续的挑战意迎难而上，继续深化医药卫生体制改革，满足人民群众不断提高的对健康的期待。

利益冲突：已经阅读和理解BMJ关于利益冲突的政策，没有可以声明的利益冲突。

出处和评议：委托，未经外部同行评议。

这篇文章是北京大学中国卫生发展研究中心建议和The BMJ委托的系列文章的一篇。The BMJ对外部同行评议、编辑和出版全程管理。文章出版费由北京大学医学部支持。

孟庆跃, professor¹

尹道馨, China editor²

Anne Mills, professor³

Kamran Abbasi, executive editor²

¹北京大学中国卫生发展研究中心

²The BMJ

³伦敦卫生与热带病学院

通讯作者: Kamran Abbasi
kabbasi@bmj.com

译者: 韩明月, 北京大学医学人文学院

校对: 徐进, 北京大学中国卫生发展研究中心; 尹道馨, The BMJ



- 1 Central Committee of the Communist Party of China, State Council. Opinions on deepening health system reform. *Zhongfa* 2009 No 6. 2009.
- 2 World Health Organization. Healthy China 2030. <https://www.who.int/healthpromotion/conferences/9gchp/healthy-china/en/>
- 3 Fang H. Chinese health care system. <https://international.commonwealthfund.org/countries/china/>
- 4 National Health and Family Planning Commission. China. Analysis report on the Third National Health Services survey of China in 2003. <http://www.nhc.gov.cn/cmsresources/mohwsbwstjxxzx/cmsrsdocument/doc9908.pdf>
- 5 China National Health Development Research Center. China national health accounts report. [Chinese] CNHDR. 2017.
- 6 Ma X, Wang H, Yang L, Shi L, Liu X. Realigning the incentive system for China's primary healthcare providers. *BMJ* 2019;365:l2406. doi:10.1136/bmj.l2406
- 7 National Health Commission. *China National Health Statistical Yearbook 2018*. Peking Union Medical College Press, 2018.
- 8 Yuan B, Balabanova D, Gao J, Tang S, Guo Y. Strengthening public health services to achieve universal health coverage in China. *BMJ* 2019;365:l2358. doi:10.1136/bmj.l2358
- 9 Meng Q, Mills A, Wang L, Han Q. What can we learn from China's health system reform? *BMJ* 2019;365:l2349. doi:10.1136/bmj.l2349
- 10 Fang H, Eggleston K, Hanson K, Wu M. Enhancing financial protection under China's social health insurance to achieve universal health coverage. *BMJ* 2019;365:l2378. doi:10.1136/bmj.l2378
- 11 Xu J, Jian W, Zhu K, Kwon S, Fang H. Reforming public hospital financing in China: progress and challenges. *BMJ* 2019;365:l4015. doi:10.1136/bmj.l4015
- 12 Liu X, Xu J, Yuan B, et al. Containing medical expenditure: lessons from reform of Beijing's public hospitals. *BMJ* 2019;365:l2369. doi:10.1136/bmj.l2369
- 13 He P, Sun Q, Shi L, Meng Q. Rational use of antibiotics in the context of China's health system reform. *BMJ* 2019;365:l4016. doi:10.1136/bmj.l4016
- 14 Healthy China 2030. Outline [Chinese]. Xinhua News Agency 25 Oct 2016. http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content_5124174

Cite this as: *BMJ* 2019;365:l4178
<http://dx.doi.org/10.1136/bmj.l4178>