澳門大學
社會科學及人文學院
公共行政碩士學位

中國農村鄉鎮衛生院改革政策分析
——基於山東省 Z 市 F 區的個案調查

學生姓名： 高 纖 鉚
學生編號：M-A8-6405-1
指導老師：劉伯龍 教授

此論文之提交是用以部分滿足澳門大學公共行政碩士學位的要求

二零一零年六月

摘　要

在城市化不斷發展的今天，農村、農業和農民問題依然是關係到黨和國家建設的重大問題，農村衛生工作作為我國衛生工作的重點，不僅關係到保護農村生產力、振興農村經濟、維護農村社會發展和穩定的大局，而且對提高全民族素質具有重大意義。鄉鎮衛生院作爲農村三級醫療衛生服務網絡的樞紐,在農村衛生服務體系中具有不可替代的重要作用，其建設和管理，直接關係到農村衛生事業的發展以及新農村合作醫療的可持續建設。伴隨著新醫改方案的逐步落實，在新型農村合作醫療制度試點工作不斷擴大的進程中，有必要對鄉鎮衛生院的改革與發展進一步探討。

本文在綜合現有的國內外對我國農村鄉鎮衛生院研究的基礎之上，選取了山東省 Z 市 F 區進行了個案調查。一方面，通過歷史的比較研究方法，對鄉鎮衛生院不同發展時期的體制和政策進行了比較和研究。另一方面，在實地考察的基礎上，通過與目標群體及政策執行人員等進行深度訪談，從公共政策的視角，運用安德森的政策評估理論，在政策對目標群體、非目標群體、政策成本、政策象徵性影響及對未來的影響五個方面，運用政策效益、政策回應性及公平性等標準，對當前鄉鎮衛生院的政策是否有效緩解了農民“看病貴”、“看病難”的狀況，是否有利于農村醫療衛生體系的完善和發展，是否有利于提高農民的健康水平、是否體現社會公平和公正、是否在農民群體中具有較高認受性等問題進行了系統的政策評估。在此基礎上，發現並總結了當前鄉鎮衛生院改革所存在的主要問題，研究並探討了在新醫療改革背景下鄉鎮衛生院改革所面臨的機遇和挑戰，並有針對性的提出相關的政策修正建議。

本文認為，鄉鎮衛生院的建設必須納入到政府舉辦的公共衛生體系，充分發揮公共政策的調節作用，在健全醫療保障制度、變革衛生管理體制、創新醫院運行機制以及完善市場配置等一系列改革中不斷完善，在動態的互動過程中平衡既得利益者的矛盾和阻礙，不斷深化漸進式改革的空間。

關鍵詞： 鄉鎮衛生院 新型農村合作醫療 政策評估

UNIVERSIDADE DE MACAU
仁義禮知信
澳門大學

目　錄

第一章 緒論..... 1

1.1 選題背景..... 1

1.2 研究目的和意義..... 3

1.3 文獻綜述..... 5

1.3.1 關于新型農村合作醫療制度存在問題及可持續發展的研究... 5

1.3.2 關于鄉鎮衛生院存在問題及改革方向的研究..... 8

1.3.3 關于新農村合作醫療下的鄉鎮衛生院的研究..... 12

1.4 研究方法和研究內容..... 15

1.4.1 研究方法..... 15

1.4.2 調查對象及主要內容..... 16

第二章 政策評估理論及其方法研究..... 18

2.1 政策評估概念及其意義..... 18

2.1.1 政策評估的概念..... 18

2.1.2 政策評估的意義..... 21

2.2 政策評估的原則和一般標準..... 25

2.2.1 政策評估的原則..... 25

2.2.2 政策評估的一般標準..... 27

2.3 政策評估的方法、障礙和方式選擇..... 33

2.3.1 政策評估的方法..... 33

2.3.2 政策評估的障礙..... 35

2.3.3 政策評估的方式選擇..... 38
第三章 鄉鎮衛生院的歷史與現狀..... 42
3.1 計劃經濟時期鄉鎮衛生院的體制及政策沿革..... 42
3.2 轉型時期鄉鎮衛生院的體制及政策分析..... 46
3.3 新時期的農村衛生政策及現行鄉鎮醫院改革的政策要點..... 51
第四章 D 鎮衛生院的發展與運行..... 58
4.1 D 鎮地理位置與經濟狀況..... 58
4.2 D 鎮衛生院的發展歷程..... 59
4.3 D 鎮衛生院組織運行情況及其發揮的主要作用..... 66
4.3.1 D 鎮衛生院組織運行情況..... 66
4.3.2 D 鎮衛生院發揮的主要作用..... 68
第五章 現行鄉鎮衛生院政策評估..... 73
5.1 對目標群體的影響..... 73
5.2 對非目標群體的影響..... 80
5.3 政策成本問題..... 84
5.4 政策的象徵性影響..... 86
5.5 對未來的影響..... 89
第六章 總結與建議..... 96
6.1 對鄉鎮衛生院存在問題的原因分析..... 96
6.2 對鄉鎮衛生院政策的建議..... 98
參考文獻..... 105
附錄：..... 116