

## 项目信息文件 评估阶段

报告编号： 43651

项目名称	中国—农村卫生项目
所属地区	东亚与太平洋地区
所属行业	卫生（100%）
项目号	P084437
借款人	中华人民共和国
执行机构	
	中华人民共和国卫生部 国外贷款办公室 地址：中国北京西城区鼓楼西街 154 号 电话：(86 10) 8404 5748； 传真：(86 10) 8404 5749
环境类别	B
项目信息文件编制日期	2008 年 3 月 24 日
授权评估日期	2007 年 6 月 25 日
执董会审批日期	2008 年 6 月 24 日

### 1、国别与行业背景

中国经济在过去 25 年中的杰出表现有目共睹，对全球减贫工作也做出了巨大贡献，同期帮助 4 亿多人摆脱了每天 1 美元的贫困线。

相比之下，中国卫生系统在提高卫生成果和增强资金保障方面表现欠佳。基础卫生条件虽然得到了显著改善，但还跟不上国家经济发展的水平和速度。

#### ***卫生部门面临的四大挑战***

首先，城乡差距大。自上世纪九十年代中期以来，中国农村地区的母婴死亡率一直比城市地区高 2—3 倍。贫富差距也很明显。中国妇幼卫生监测系统的数据显示，最贫困的五分之一人口中，孕产妇死亡率（每 10 万例活产的产妇死亡人数）为 73/10 万，而最富有的五分之一人口中，孕产妇死亡率为 17/10 万。

第二，卫生保健服务的可承受力下降。调查数据表明，自费医疗是获取医疗服务的障碍，也是造成贫困的原因。近年来，人均收入的提升跟不上医疗成本的增长，而且其中病人需自行支付的比例也更大。

第三，医疗服务质量低，卫生系统效率低下。医疗服务从业人员的技术水平低，村一级尤为突出。经研究证实，普遍存在医疗过度的情况，特别是开药过多和住院期过长。

最后，公共卫生作用较小。公共卫生机构分权，部分资金来自政府的一般性收入，为营利更倾向于提供非主流和非预防性的医疗服务。因此，无论是个人还是大众，所得到的公共卫生服务均受到影响。传染病和慢性病的双重挑战使公共卫生系统更难发挥监测和预防作用。

## **中国政府的改革议程**

中国政府近年来加大了处理上述问题的力度。“十一五”规划强调建设“和谐社会”和“社会主义新农村”。在此大环境下，提高农村服务水平尤其是卫生服务水平是应对当前服务失衡的一个重要手段。面临的挑战是制定具体政策和开展制度改革以建设更强大更公平的卫生系统。

新型农村合作医疗和医疗救助等新工程正发挥着作用，但均面临可持续性问题的。两项工程均代表了政策的重大转变，即注重满足农村人口和贫困人口的卫生需求。

政府也积极参与改革公共卫生制度和政策，同时稳步提高对公共卫生的投入，并针对目前医疗卫生从业员工资结构的内在问题进行适度改革。预算补贴制度改革一直不太明朗。

## **2、项目目标**

本项目的主要目标是让更多的人更公平地得到高质量卫生服务，增强资金保障，在试点省和试点县更好地应对公共卫生威胁，为非项目区的改革提供经验。

## **3、世行参与项目的理由**

世行在过去 25 年中一直支持中国的卫生系统建设，帮助其在卫生融资方面应对不断变化的挑战。最近世行与卫生部和其它政府机构及某些国际机构合作，对中国农村卫生进行了一次全面分析。通过开展中国农村卫生分析调研工作，世行力求提供其从其它国家取得的知识和经验，供中国借鉴。从现阶段世行与中国的关系来看，本项目可体现世行对中等收入国家的附加值——主要为传递和测试有政策影响的新理念和新方法，而不仅仅是提供更多融资。本项目旨在帮助中国政府测试各种政策方案，并基于所取得的经验，制定应用范围更广的新方法。因此世行将起到催化作用，而如果世行不参与，卫生改革政策的测试和制定过程固然也会继续，但得到的支持和推动力可能会少一些。

## **4、项目描述**

本项目的主要工作是支持制定有助于推进政府当前卫生改革议程的创新机制。本项目将在选定的省、县试点并评估卫生改革创新机制，借此推动项目整体目标的实现。为此，本项目将在以下两个子项目中测试创新机制。

### **子项目一：通过一次性赠款支持卫生改革创新机制**

各项目县将在以下三个改革领域试点创新机制：

### 改革领域一：改善农村卫生融资状况

本子项目将试点使用各种方法提高政府在建卫生工程的效率，为农村家庭应对日益上涨的医疗卫生费用提供资金保障。

### 改革领域二：提高医疗服务质量和效率，加强成本控制

本子项目将支持可取得以下成果的创新机制：（1）有效控制医疗服务成本；（2）提高医疗服务的技术水平；（3）提高医疗服务机构的内部效率；（4）更加注重疾病预防和健康促进工作。

### 改革领域三：加强卫生融资与核心公共卫生职能的组织

通过试点不同方法，加强公共卫生系统的融资和组织，本子项目旨在提高核心公共卫生服务的质量、效率和公平性，并为对中国农村公共卫生所面临的新挑战作准备。

### 子项目二：项目协调、政策制定和经验学习

本子项目旨在指导项目实施，明确可供推广的农村卫生改革模式。

## 5、项目融资

来源：	(单位：百万美元)
借款人	50.00
国际复兴开发银行	50.00
英国国际发展部 (DFID)	10.00
合计	110.00

## 6、项目实施

本项目将成立国家、省和县级多部门领导小组。该领导小组将为本项目提供政策指导和总体指导，也将评价项目成果对于宣传推广和新政策制定的影响。卫生部国外贷款办公室和省、县项目管理办公室将负责项目实施和监测评价工作，扩大创新机制试点范围。国家、省、县级专家组将在技术问题上为这些办公室提供支持，如县项目计划书的编制和创新机制的测试。本项目将成立国家评审小组。该评审小组将就项目按计划书实施的情况提出建议，且该建议将被用作资金拨付的依据。

## 7、可持续性

政府无疑已下定决心找出改革其现行卫生体制的方法。目前，由 14 个部委组成的部际联席工作组负责制定重大改革方案（中方已正式要求世行提交一套方案供该工作组考虑）。此外，财政部也为本项目首次承诺提供资金，用于支付本社会部门项目的地方贷款成本。财政部这样做的部分原因在于其特别希望看到创新机制的出现，从而使其提供给卫生部门的资金产生更大的回报。如果通过恰当评估证明创新机制确能取得改革成果，它们就很有可能得到贯彻并获得长期资金支持。

## 8、从以往国别或部门项目汲取的经验教训

基本卫生服务项目（“卫八”项目）是非常值得本项目学习的先例。该项目基于政府的新政策方案，率先在农村卫生领域推出新举措。其中，医疗救助计划最为著名。该计划当前的医疗救助制度奠定了基础，并由政府正在全国范围内推广。卫八项目所取得的重要经验是技术援助在支持地方制度改革中能起到关键作用。本项目如想成功，将可能需要提供更有力的技术援助。本项目正力图制定创新机制，向各级提供技术援助。项目设计也得益于其它国家实施卫生改革所取得的大量经验，卫生改革也是农村卫生分析调研工作的一部分。这些经验被用于提出各项政策创新，本项目可能在三个主要改革领域对其加以测试。

## 9、安全保障政策（包括公众协商）

本项目适用的安全保障政策	是	否
环境评价 ( <a href="#">OP/BP 4.01</a> )	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
自然栖息地 ( <a href="#">OP/BP 4.04</a> )	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
病虫害管理 ( <a href="#">OP 4.09</a> )	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
文化财产 ( <a href="#">OPN 11.03</a> ，正被修订为 OP 4.11)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
非自愿移民 ( <a href="#">OP/BP 4.12</a> )	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
少数民族 ( <a href="#">OP/BP 4.10</a> )	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
森林 ( <a href="#">OP/BP 4.36</a> )	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
大坝安全 ( <a href="#">OP/BP 4.37</a> )	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
在有争议地区实施的项目 ( <a href="#">OP/BP 7.60</a> )*	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
在国际河流上实施的项目( <a href="#">OP/BP 7.50</a> )	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

## 10、项目档案文件

《中国农村卫生改革：下一步该何去何从？》（分析研究报告初稿）  
《财务管理评价》  
《采购评价》  
《社会评价指南》  
《移民政策框架》

\* 对拟议项目的支持并不意味着世界银行对有争议地区声明所属方存有任何偏见。

《医疗废物管理计划》  
《英国政府国际发展部信托基金》

## 11、联系人

John C. Langenbrunner  
职衔：首席卫生经济学家  
电话：(202) 458 790  
电邮：Jlangenbrunner@worldbank.org

## 12、了解更多情况，请垂询：

世界银行信息处  
地址：美国华盛顿特区西北区 H 大街 1818 号  
邮编：20433  
电话：(202) 458-4500  
传真：(202) 522-1500  
电邮：pic@worldbank.org  
网址：<http://www.worldbank.org/infoshop>