

# 健康中国建设背景下《乡村医生从业管理条例》修订研究

张吉

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年5月4日; 录用日期: 2023年5月17日; 发布日期: 2023年7月18日

## 摘要

农村医疗卫生保障工作是健康中国建设战略工作的重点, 而乡村医生作为农村医疗卫生保障工作中的重要群体, 有着不可替代的作用, 但乡村医生面临从业保障条件和职业规范性差等问题。为了适应人民日益增长的美好生活需要和统筹解决乡村医生从业保障和职业规范等问题, 应当在吸收地方通过立法、保障乡村医生的待遇、加强乡村医生的培训和树立“尊医重卫”的意识等经验基础上, 对施行近20年的《乡村医生从业管理条例》作出修订。其修订的具体路径为: 第一, 把握立法目的, 营造“尊医重卫”社会氛围; 第二, 更新乡村医生的权利与义务, 保障乡村医生合法权益; 第三, 保证乡村医生培训考核, 提高农村医疗服务质量。

## 关键词

健康中国建设, 乡村医生, 《乡村医生从业管理条例》, 农村医疗

## Study on the Revision of *Regulations on the Practice Management of Rural Doctors* under the Background of Building Healthy China

Ji Zhang

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: May 4<sup>th</sup>, 2023; accepted: May 17<sup>th</sup>, 2023; published: Jul. 18<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Rural Medical and health security work is the focus of our health China construction strategy, and

rural doctors as an important group of rural medical and health security work, have an irreplaceable role, however, rural doctors are faced with the problems of poor job security and poor professional norms. In order to adapt to the growing needs of the people for a better life and coordinate the solution of issues such as job security and professional standards for rural doctors, it is necessary to revise the *Regulations on the Practice Management of Rural Doctors* that have been in effect for nearly 20 years, based on the experience of absorbing local legislation, ensuring the treatment of rural doctors, strengthening the training of rural doctors, and establishing the awareness of “respecting doctors and valuing health”. The specific ways of the revision are as follows: first, grasping the aim of legislation to create a social atmosphere of “respecting doctors and health”; second, renewing the rights and obligations of rural doctors to protect their legitimate rights and interests; third, to ensure the training and assessment of rural doctors and improve the quality of rural medical services.

## Keywords

Construction of Healthy China, Rural Doctors, *Regulations on the Practice Management of Rural Doctors*, Rural Medical Care

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

党的二十大报告提出，发展壮大医疗卫生队伍，把工作重点放在农村和社区[1]。乡村医生是我国农村医疗卫生保障工作中的重要因子，也是提高农村基层医疗卫生服务质量、建设健康中国的重要力量。如果没有一支能够承担起健康中国建设重任的、稳当的、可靠的乡村医生队伍，全面持续推进健康中国建设就无从谈起。因此，为了更好发挥乡村医生在健康中国建设中的重要作用，就需要从立法、执法、司法以及普法等方面梳理乡村医生的发展管理经验，对《乡村医生从业管理条例》(以下简称《条例》)作出适当修订。

## 2. 健康中国建设背景下《乡村医生从业管理条例》修订的必要性

### 2.1. 适应人民日益增长的美好生活需要

习近平总书记在二十大报告中强调，我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，并紧紧围绕这个社会主要矛盾推进各项工作，不断丰富和发展人类文明新形态[1]。我国乡村医生队伍诞生于上世纪50年代，当时我国正处于经济落后、农村缺医少药的特殊历史时期[2]。但是，随着改革开放不断深入，我国农村的医疗条件不断改善，现在的村民不再只是满足于有人看病的条件，而是追求就医之后“病愈率”。因此，原来的乡村医生制度应当进行改革升级，而当务之急就是要打造一支能够满足村民对农村医疗条件向往的、具有一定水准的、值得信赖的乡村医生队伍。但根据《2022中国卫生健康统计年鉴》显示，我国的乡村医生队伍发展存在明显的“颓势”，我国尚未从根本上解决乡村医生生存、发展和尊重问题[3]。修订《条例》能改善上述问题，使优秀的乡村医生愿意长期留在乡村，使原有的乡村医生能得到培训和发展，以此来满足乡村居民日益提升的卫生健康服务需求。

## 2.2. 统筹解决乡村医生从业保障和职业规范问题的需要

《中共中央国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见》指出，要统筹解决乡村医生薪酬分配和待遇保障问题，推进乡村医生队伍专业化规范化[4]。农村医疗卫生事业作为乡村振兴的重点内容，应得到重视和发展。而发展农村医疗卫生事业，必须统筹解决乡村医生从业保障和职业规范问题。目前，乡村医生从业保障问题主要包括：乡村医生对收入水平和待遇保障满意度较低；乡村医生参加专业培训，接受继续医学教育的制度不完善，权利得不到保障；乡村尊重医生的意识淡薄。乡村医生职业规范问题主要包括：乡村医疗制度不完善，乡村医生操作不规范，影响患者治疗；乡村医生整体素质较低，缺乏医生职业道德感。国家有关探索乡村医生问题解决的政策持续至今[5]。

当前，我国关于乡村医生的法律规范中，具有最完整体系的就是《条例》，但这部法律从2004年开始施行，至今已快20年，我国乡村医生面临的情况发生了天翻地覆的变化。因此，《条例》应及时给予修订。

## 3. 健康中国建设背景下修订《乡村医生从业管理条例》的相关立法和实践经验

地方立法是国家立法的“实验田”。地方根据本辖区的乡村医生的实际情况进行相关立法和颁布政策，推动乡村医生制度改革向前发展，同时也为国家在乡村医生制度改革方面的立法提供了丰富有益的实践经验。通过对地方有关乡村医生的立法和政策的梳理，有助于提炼出修订《条例》的经验，推动《条例》的完善。

### 3.1. 通过立法，保障乡村医生的待遇

马斯洛需求层次理论表明，只有当生理、安全等低层次需求得到满足之后，个体才会考虑追求自我价值，实现更高层次的需求。因此，只有落实乡村医生的收入待遇、养老保险等物质保障，才能使乡村医生不为生计发愁而安心工作，继而将更多的体力和精力投入到为村民提供更好的医疗服务的工作中去。通过梳理地方有关乡村医生执业待遇的立法及政策发现，各级地方政府都十分重视解决乡村医生的收入和保障问题。从各地方发布的立法及政策来看，各地方根据地方特点给出了成套的治理方案，从提高各项补助、同等条件优先评定职称、保障养老保险等方面来全面提升乡村医生的待遇。

### 3.2. 通过立法，加强乡村医生的培训

现阶段乡村医生存在学历水平较低、培训内容针对性不足的问题。同时，随着农村环境和村民生活习惯的改变，乡村医生原先的医学知识和诊疗服务已经无法满足现阶段农村的医疗需求。通过收集到的地方有关乡村医生继续教育和技能培训的立法及政策来看，各地方结合实际情况，从政府部门出钱组织培训到政府与医学院委培等多方面保障乡村医生的培训。还有部分地方专门为乡村医生制定了定期的教育培训计划。

### 3.3. 通过立法，树立“尊医重卫”的意识

随着现代医疗技术的进步，村民对于医学的期望值过高，已经超越了信任，而把它当做万能的神。乡村医生由于受到能力和技术的制约，不能满足患者的需求，导致乡村医生没有得到应有的尊重，甚至被污蔑为非法行医。通过查找地方有关“尊医重卫”的立法及政策，发现福建省、四川省、上海市等地出台了相关法律法规，努力营造“尊医重卫”的社会氛围，采取的措施包括：“零容忍”伤医、辱医者(即对危害医疗秩序者进行惩戒)，对优秀医护人员的先进事迹进行表彰等。此外，还有专门涉及乡村医生评比的政策文件。

## 4. 健康中国建设背景下修订《乡村医生从业管理条例》的建议

基于我国农村医疗现状与乡村医生从业保障和职业规范存在的问题，并结合我国地方对乡村医生的立法及政策的经验，《条例》应当作出修订。

### 4.1. 把握立法目的，营造“尊医重卫”社会氛围

《条例》的施行是“为了提高乡村医生的职业道德和业务素质，加强乡村医生从业管理，保护乡村医生的合法权益，保障村民获得初级卫生保健服务”[6]。对于此立法目的应作出适当的调整。基于我国当前正实施健康中国 and 乡村振兴战略，在《条例》立法目的应当与国家战略保持一致的原则下，应把建设“健康乡村”作为立法的首要目的。其次，根据《中华人民共和国医师法》应当增强重视对医师合法权益的保障，并辅之对医师执业行为的规范。因此，应优先使乡村医生的合法权益得到保护，再致力于加强乡村医生从业管理。最后，《条例》针对保障村民获得初级卫生保健服务的目的，已不符合现阶段实际情况，应当调整为保护人民健康，推进健康中国建设。同时，对于优秀的乡村医生还应当进行广泛的表彰、宣传和给予物质奖励等，营造乡村地区“尊医重卫”的良好社会氛围。

### 4.2. 更新乡村医生的权利与义务，保障乡村医生合法权益

《条例》制定的依据是1999年施行的《中华人民共和国执业医师法》，但2022年3月1日《中华人民共和国执业医师法》被废止，取而代之的是《中华人民共和国医师法》。因此，《条例》应当遵循《中华人民共和国医师法》最新立法价值取向，对第二十三条的各项权利和第二十四条各项义务进行调整。《条例》第二十三条第四项“在执业活动中，人格尊严、人身安全不受侵犯”前置到总则部分，保障乡村医生最基本的权利。第一项“进行一般医学处置，出具相应的医学证明”应调整为“按照有关规范进行医学诊查、疾病调查、医学处置、出具相应的医学证明文件，选择合理的医疗、预防、保健方案”。把第五项“获取报酬”调整到第二项，并规定“获取劳动报酬，享受国家规定的福利待遇，按照规定参加社会保险并享受相应待遇”[7]。第二项和第三项作为第三项和第四项。把第六项作为第五项，在“对当地的预防、保健、医疗工作和卫生行政主管部门的工作提出意见和建议”[8]基础上，增加“依法参与所在机构的民主管理”。《条例》第二十四条为乡村医生执业义务主要条款。第三项“关心、爱护、尊重患者，保护患者的隐私”应与时俱进增加“保护患者的个人信息”。

### 4.3. 保证乡村医生培训考核，提高农村医疗服务质量

乡村振兴，关键在人，农村医疗服务质量提升关键也在于人。因此，加大对乡村医生的培训十分必要。《条例》第三十三条规定“乡村医生应当按照培训规划的要求至少每2年接受一次培训，更新医学知识，提高业务水平”。各地方应根据实际情况将培训时间调整为“至少每半年接受一次培训”，条件有限的地区“至少每1年接受一次培训”。缩短培训周期有利于乡村医生跟上医疗知识和技术的更新速度，也有利于提高农村医疗服务质量。对乡村医生的考核应与乡村医生的培训相一致，以此检验培训的效果。第三十四条“对乡村医生的考核，每2年组织一次”应调整为“每1年组织一次”。同时，应当把村民意见纳入对乡村医生的考核体系中，力争全方位的考核乡村医生的医疗服务能力。

## 5. 结语

“法与时转则治，治与世宜则有功。”在健康中国建设背景下，对《条例》的修订既要坚持过去行之有效的制度和规定，也要结合新农村的时代特点与时俱进，拿出新的办法和规定，作出适当的调整。

《条例》的修订要在吸收地方相关立法和实践经验的基础上，通过在营造“尊医重卫”社会氛围、保障

乡村医生合法权益以及保证乡村医生培训考核等方面下功夫, 才能更好发挥乡村医生在健康中国建设中的重要作用。

## 参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001). <https://doi.org/10.28655/n.cnki.nrmrb.2022.011568>
- [2] 钱矛锐, 杨竹, 陈永忠. 乡村医生运行机制存在的问题及其对策研究[J]. 医学与哲学(人文社会医学版), 2009, 30(3): 59-61.
- [3] 国家卫生健康委员会. 中国卫生健康统计年鉴(2022) [M]. 北京: 中国协和医科大学出版社, 2022.
- [4] 中共中央国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见[N]. 人民日报, 2023-02-14(001). <https://doi.org/10.28655/n.cnki.nrmrb.2023.001491>
- [5] 刘永文, 戴萌娜, 郭婧, 杨杰, 张建华. 政策工具视角下我国乡村医生政策量化分析[J]. 中国全科医学, 2020, 23(22): 2757-2762.
- [6] 谢殊曼. 我国医师权利的构建研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川师范大学, 2015.
- [7] 李习羽, 赵雅男. 医患关系中的伦理问题探析[J]. 江苏理工学院学报, 2022, 28(5): 9-15. <https://doi.org/10.19831/j.cnki.2095-7394.2022.05.011>
- [8] 韩东. 乡村医生在执业活动中的权利和义务[J]. 社区医学杂志, 2006, 4(2): 1-3.