

# 中医药管理体制的改革方向探讨

王 虎

邛崃市孔明街道卫生院 四川 成都 611530

**摘要：**现如今，我国中医药传承、管理体制、创新探讨等工作，有着重大的战略意义和重大的实际意义，关乎着中医的全局效益和长远利益它也是我们中医从业者所无法避免，又不得不面临的现实问题，它也是振兴和发展中医事业的关键所在。我国根据当前中医药管理体制上出现的不同问题，指出管理依据不清楚、管理体系不完善、管理梯队不完善、经营梯队不完善、相关机制不配套等原因影响了中医药行业健康。建议把中医工作提高到重要政策层面，明确政策思路，形成工作合力，从完善监管机构制度、促进《中华人民共和国中医药法》顺利施行、健全人才激励机制等方面发力，推动中医产业的稳定发展。

**关键词：**中医药；管理体制；改革方向；探讨

引言：中医药是我国中华民族万古流传的文明瑰宝，是几千年来，我们的祖先在悬壶济世、治病救人的历程中的智慧积累与智慧结晶，是我国中华民族古老文明的精髓和先辈给予我们的无价之宝，为中华民族的兴旺和繁荣贡献着磅礴之力。通过中华民族几千年对世界上众多著名中医药大师的研究与整理，中华民族逐渐构建起了一条完善的中医理论架构。自1949年新我国成立以来，民族中医药事业继续担当起了治病救人的重要职责，并推动着构建起了全我国的基本医学构架，一批世界知名中医学人物脱颖而出，整个产业步入了旺盛的成长期。随着医药体制的变革以及西药主导地位的建立，中药产业管理机制中出现的问题开始凸显，左右着整个中药产业的发展趋势。所以，深化中医行政体制改革，建立科学的中医管理体制与组织框架，是目前全国中医改革的首要任务。

## 1 中医药管理优势

### 1.1 乡镇基本医疗服务中的优势

对中医药来说，是中华民族的精神和劳动遗产，将对人类健康成长带来保护。在我国的企业发展受到重视的现状下，中医就成了民众的重点，尤其是农村健康的领域，应建立完善的服务方式。一般情况下，当农村民众有头痛发热等现象的时候，不要去大诊所治疗，要在乡村诊所中接受诊断，在此期间，中医药能够充分发挥农村健康发展的优势，为广大社区民众进行中医药咨询服务，在改善人民群众生存水平的情况下，解决健康方面的发展需求，推动乡村中医学的良性发展，并建立现代化的工作模式和健康管理体制<sup>[1]</sup>。

### 1.2 可满足现代医学发展需求

对其来说，除了能够实现慢性病的预防以外，更能

够把健康理念和医学健康工作融合到一起，符合现代医学的管理要求。通过中医药保健的方法，可以使我们在保持健康的前提下充满活力，而且精神饱满，感觉更加舒适，提高进食方面和睡眠方面的是否正常，从而改善社会自我能力。在运用中医药治病方式的实践中，可提高体内的卫生状态，及时发现不卫生的原因，通过适当的方法解决，在卫生因素研究的帮助下，能有效的实现卫生控制目标。

## 2 中医药管理体制的建立

1949年我国成立以来，中医药的研究工作引起了我国各级领导和部门的重视。在中医领域的开发事业是民族健康发展壮大的重要基础敲门砖，我国应该在提高全国几亿人民的健康环境方面作出很大努力，提出了我国中医的重要目标就是要进行快速开发，使其完成了治病救人，提高我国广大人民群众健康水平的重大使命。在1958年，中医药是祖宗留给人们的一种伟大的精神宝库，要全面的发掘和努力提高中药医学技术水平。在我国共产党的政策推动下，我国医学体系已出现了中药、西医和中西医结合，三足鼎立的局面<sup>[2]</sup>。

积极组织进行中医管理制度的建立，从而建立起比较完善的中医药管理体系架构。改革开放此后，我国中医事业也再次引起了党和国家的高度关注，并开始走上了发展快车道。在《关于卫生工作的决定》及《国民经济和社会发展十年规划和第十一个五年计划纲要》两个报告中，明确提出“中西医并重”的发展策略，第一次确立了中医的地位，成为推动我国中医药事业的蓬勃发展有效政策<sup>[3]</sup>。

推动我国中医工作的科学发展，国务院办公厅通过制定了相关监管部门、监察体系等法律制度来健全完善

了国家中医管理体系，并建立起了完善的中医行业科学发展制度与监督管理框架，有力推动了我国的中医领域科学发展。1988年，经我国国务院专门批准设立了国家中医药管理局，隶属于卫生部，并成为了国家在对我国中医监督管理方面的最高执法机关，全面主导了我国的中医事业工作。2003年，由中共国务院又专门制定了《中华人民共和国中医药条例》，在立法中进一步规范了中医药领域的行医准则，为保障中医工作科学、规范开展奠定了法律依据。

### 3 中医药管理体制存在的问题

#### 3.1 管理主体不明确

中医中药采取分别管理模式，但管理主体并不清楚是当前我国中药管理体制中面临的主要问题。中医药监督管理方面，以国家中医药管理局为主要机构，负责并总体指导全省的中医药工作，监督管理职能相对明晰。在国家中医药管理体制方面也相对模糊，有关职能分别归属国家发展和改革委员会、商务部、工信部、农业部、林业总署、食药监局、教育部、科技部、国家质监总局、中医药管理局等机构涉及了众多单位，而每一家单位都仅拥有在某一方面监督管理中医药产品的权力，且各机构的职权交叉<sup>[4]</sup>。这种“九龙治水”的多头管理模式造成部门职能交叉、管理主体缺乏、职责不明确，同时违背了中药“源自临床、用于临床”的特殊性和“药为医用、医因药存”的互相依赖性并存的自然规律，由此造成了把我国古老中药历史与现代中医科学分离，限制了我国中医学术的健康成长，严重干扰了中医学建设。

#### 3.2 管理体系不完善

正如中央政府层面没有具体的控制中心一样，地方各级人民政府也缺乏具体的机构为其配合。虽然国家中医药管理局主要领导全省中医工作，但是因为我国各地市区部门的管理体制又比较松散，没有固定有效的工作组织，所以既无法与国家中医药管理局实现有效衔接，也不能建立上下一致的管理制度，政策措施贯彻困难加大。

目前我国，在机构设置方面，我国全省只有十五个省市区成立了副厅级的中医药管理机构，全国只有十六个省市区设置了处级的中医药管理机构，全国五十四个地级市也都设置了中医药机构，只占全省二百八十多个县级市的百分之十九点三，许多县级市甚至还没设置过中医科。在乡镇等基层行政组织设置方面，也没有统一的管理中医机构，不少乡镇甚至缺乏专门管理的中医工作人员；在监管责任划分层面，我国各省市对中医药监管责任的具体划分并没有明确，也没有专门规范管理中医药部门的行政级别和责任范围。这样纵向不完善的中医

药管理制度使得我国出台的所有中医药政策法规和方针无法进行切实贯彻落实<sup>[5]</sup>。

#### 3.3 管理梯队不健全

1998年的中医药管理单位受此打击较大，部分省级的部门中的中医药人员被调整至其他行政部门，由此导致这些机构中的人员分配失调，出现工作机制不完善等问题。在县级市和县乡等基层政府部门中，由于中医药管理团队比较单薄，部分地区还缺乏专业的管理者，出现人才梯队不健全，优惠政策无法落实的现象。另外，由于资金和物质技术条件的制约，全国中药各级监督管理机关的机构编制、工作人员素质和管理设备等均不能满足相应的条件，无法进行有效的监督管理，影响了中药工作开展<sup>[6]</sup>。

#### 3.4 配套制度不匹配

近年来，参考了西方发达国家成功经验和方法而形成的西医西药管理体系，越来越占我国医药行业的主导地位，有关组织机构也指出虽然西药与中药都同归于医药领域，但二者在实质上并不具有什么区别，所以西医西药的管理体系也同样适合于中药管理，从而导致政府不能针对中药的特殊性提出合理的立法和政策措施，而由此为基础所形成的管理配套机制也并没有很好满足当前我国中药事业的实际发展状况。简言之，从中医机构、人才、技术准入、中医人才、执业资格、对中医的科学研究和发展等方面，国家均未能建立一个适应中医药产业发展实情的相关管理体系<sup>[1]</sup>。

### 4 中医药管理体制方向探讨

#### 4.1 健全管理组织体系

我国针对保障和促进中药行业健康发展上升是国家重要战略，同时又根据中药行业的发展特点和自身要求，来做好了顶层设计，继续完善中药行业优惠政策制度和机制，并且建立了垂直管理机制，逐步形成包括国家中医药管理局、省级中医药管理机构、地市级中医药管理机构、乡镇中医管理科的四级组织合理衔接，从而整体提高了中医机构水平<sup>[2]</sup>。

从中央领导机构角度，重新确定了国家中医药管理局的主体作用，将以前分散于中央政府及各有关机构内的中药监督生产与管理等工作的职责统一整合进入了中药的综合管理体系，并形成了“中央领导，一部门主管，多部门配合”的综合管理模式，重点集中于中医药生产、经营管理的各个环节，综合统筹中央各部门，整合协调中央各机关，强化互联交流合作，进行有机融合，形成了多元主体共治的合力，促进中医中药协同发展。

在地方国家管理机构方面，为了加强对地方各级政

府部门的中医监督管理，重新设立了国家中医药管理局，并参考了原来国家中医药管理局的改革做法，将以前隶属于各地政府及其他单位直属机关的各地中医质量监管任务系统整合纳入了国家中医药管理局，并赋予了更大有关地方中医中药管理的权力，以便于与国家中医药管理局的改革工作相衔接，并克服了各地部门不能有效落实的困难<sup>[3]</sup>。

乡镇以上基层人民政府中，应当改革部分行政管理组织，扩大人员编制，逐步建立与国家中医药管理机构相衔接的中医管理局，而尤为重要的就是建立健全乡镇以上地方人民政府的中医机构，并支持在有条件的地区建立中医管理科，建立完善合理的自上而下管理制度，并赋予这些机构以具体权限和职责，让其发挥地方行政组织领导功能，以促进国家政策措施的尽快得到贯彻落实。加强各中医药机构的监控管理权，使之拥有有力对抗各类中医药领域犯罪活动的力量，维护中药领域的执业秩序，保障广大中药从业人员和消费者的切身利益；明晰中药监督管理机关对中药产品衍生领域的监督管理职责，避免监督管理真空地带，避免侵害消费者权益的发生，确保中药产品衍生的领域得到有效监督，促进衍生领域科学规范管理<sup>[4]</sup>。

#### 4.2 推动《中医药法》顺利实施

2017年7月1日，《中华人民共和国中医药法》将开始执行，这是我国首部涉及中药行业的规定，其成功执行将作为我国中药产业规范的基石，所以，相关部门也必须作好相应的工作，以保证整个规定的落地生根。首先要彻底清理现有的中药政策和条例，并逐步取消和修改不符合新版《中医药法》规定的政策法规；接着要针对全社会的公众利益开展普法宣教工作，向群众全面介绍所涉的法律问题和难点问题，又要在全省中医系统内开展了学法用法的宣传学习工作，使相关单位工作人员切实地做到依法行政；最后再次及时制定了相关办法和实施细则，以保证相关法律条文的顺利落实，从而使《中医药法》真正成为纸海面上法律<sup>[5]</sup>。

#### 4.3 完善人才培养机制

构建有效的支撑体系，促使高校增加中药学科的招

生比例，通过完善中医重点学校设置加强了对中医学学科培养的财政投入，积极培养了大量的中医学人才。建立了大院校教育、师承制培训形式，以及家传、自创的全方位、多样化的中医学教学和培训结构，以国内外广大中医药工作者的传承为基石，以海内外著名名老中医的专业研究和传承为核心，着力于我国传统民间医药精神与中华民族传统医学文明的共同继承和发扬，并以此推动我国中医药的健康发展。并以免费师范生的培养方式，实行大学学校教育和师承制教学的相结合模式，逐步完善了师资培养能力建设体系，为全国各地的基层单位免费、定向、带编制地培训了大批留得下、用得上的中医大专生。而对于掌握一技之长的乡村中医工作者，在经过按国家及省相关规定程序考评后，列入了乡村医师的管理范围内<sup>[6]</sup>。

#### 结语

近年来，由于我国中医的发展，还存在着中医药管理体系的不完善、组织结构弱化、职能分散、人才不足、中医中药企业分别管理经营等现象，严重影响着全国中医事业的健康发展，因此我们在认真研究了上述情况的基础上，针对我国当前发展框架，提出了一套体制改革办法，并期望在实践中摸索出一个符合国内当前中医药事业发展状况的创新管理模式，以提高中医药产业水平，推动本行业的健康有序发展。

#### 参考文献

- [1]陈曼莉.新医改背景下我国基层中医药发展策略研究[D].华中科技大学, 2019.
- [2]董研林, 王明旭, 张平川.建立中医药专有法律保护制度的可行性分析[J].我国卫生事业管理, 2008(10).
- [3]张沐欣.中医药管理体制的改革方向[J].科学与管理, 2020, 37(02): 70-73+78.
- [4]邓勇.我国中医药管理体制探析[J].中医药管理杂志, 2019, 23(17): 1-3.
- [5]丁晨.探究我国中医药行政管理体制改革战略[J].科技资讯, 2019, 15(36): 124-125.
- [6]论工程项目管理体制的改革方向.张学周.中国新技术新产品.2017(12).