

# “把医疗卫生工作的重点放到农村去”

——毛泽东“六·二六”指示的历史考察

姚 力

**【摘要】** 1965年,我国广大农村还没有彻底改变缺医少药的落后面貌,围绕着优先发展重工业的经济建设目标,卫生部长长期将人力、物力和财力集中在城市,为此,毛泽东发出了“把医疗卫生工作的重点放到农村去”的指示。这不仅是毛泽东始终坚持的群众观点和对官僚主义作风深恶痛绝的反映,更是出于他对当时战备形势的考虑。“六·二六”指示的贯彻执行有力地推动了农村巡回医疗的深入开展和合作医疗的推广与普及,极大地改善了农村的医疗卫生状况。今天重提这一指示,对于审视当下的医疗卫生改革,加快农村医疗保障制度的建设,具有重要的现实意义。

**【关键词】** 毛泽东 合作医疗 “六·二六”指示

**【中图分类号】** R197.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1005-4952(2007)03-0099-06

1965年6月26日,毛泽东在同他的保健医生谈话时,针对农村医疗卫生的落后面貌,指示卫生部“把医疗卫生工作的重点放到农村去”,为广大农民服务,解决长期以来农村缺医少药的问题,保障人民群众的健康,这便是“六·二六”指示。该指示对我国的医疗卫生事业,尤其是对农村医疗卫生工作产生了重要影响。近年来,随着医疗卫生改革的不断深入和农村医疗卫生问题的日益突出,这一指示被频频提及,人们或以此为例证追忆新中国在农村医疗卫生工作上曾经取得的成就,或以此为靶子批评一直以来国家对农村医疗卫生的忽视。面对种种褒贬不一的评价,面对当前农村医疗卫生的严峻形势,我们有必要回顾历史,重新认识“六·二六”指示的来龙去脉、前因后果,也可以在历史的经验和教训中汲取智慧。

## 一、“六·二六”指示的历史缘由

新中国的医疗卫生事业是在千疮百孔、百废待兴中开始的。经过全国人民16年的艰苦奋斗,医疗卫生事业取得了长足发展,人民群众的健康状况也有了显著改善。建国后,霍乱很快在我国绝迹。1955年,人间鼠疫就基本得到了控制。1959年,性病在全国范围内基本被消灭。20世纪60年代初天花已告灭绝,比世界范围灭绝天花早了十余年;结核病的死亡率从建国初期的250/10万下降到40/10万;脊髓灰质炎、麻疹、乙脑、白喉、破伤风、百日咳等传染病的发病率明显下降。1965年,接生员的队伍已经增长到685740人,产妇的产褥热和新生儿破伤风显著减少,母亲和婴儿的健康得到了一定保证。<sup>[1]</sup>以人民公社为中心形成的三级农村基层

**【收稿日期】** 2007-02-05

**【作者简介】** 姚力,助理研究员,当代中国研究所,100009。

卫生组织网,在改善农村卫生环境、保障农村群众健康中发挥了积极作用。然而,在这种情况下毛泽东却批评卫生部,只给占全国15%的城市人口服务,而且主要是为干部服务,广大农民得不到医药。这似乎与建国初期即确立的“面向工农兵”的卫生工作方针不符,也与此时农村卫生面貌的巨大变化相悖。指示下达后,卫生部门的同志深感震动和困惑。<sup>[2]</sup>那么,“六·二六”指示是否符合历史的实际?是什么原因引发了毛泽东对卫生部如此严厉的批评呢?这要在城市和农村医疗卫生状况的比较中、在建国后16年医疗卫生工作重点的转移中领悟其中的缘由,理解毛泽东的良苦用心。

### (一) 从医疗保障制度的覆盖范围上看,农村与城市极不平衡

保障人民群众的健康是中国共产党的一贯主张,因此,新中国一建立就将医疗保障制度的建设问题列上了议事日程,面向国有企业职工的劳保医疗制度和面向国家公职人员的公费医疗制度相继建立。城镇职工、干部、教师和高等院校学生等,只需个人缴纳挂号费、出诊费,其他医疗费用基本由企业或国家负担。同时,企业还为职工的直系亲属负担医疗费用的1/2,享受公费医疗职工的子女也有相应的医疗保障措施。与此相比,由于国家经济条件和农村实际情况的限制,在短期内国家还不可能将上述医疗保障制度扩展到农村。尽管政府也对农村采取了很多医疗卫生优惠政策,实行了对一些流行性疾病的免费治疗和对贫困户的医疗救助等,但农村基本上还是农民自费医疗的制度。1955年合作化运动后,一些地区的农民自发兴办互助共济性质的合作医疗。1965年时,全国有陕西、湖北、江苏、广东、新疆等十余个省区的一部分县实行了这一制度,但其与城镇医疗保障制度所提供的服务是无法相提并论的。

不仅如此,少数享受劳保医疗和公费医疗的人还滥用福利,致使浪费现象滋生蔓延。为此,国家多次提出对公费医疗和劳保医疗制度进行调整和改革。1957年,周恩来在党的八届三中全会上所做的《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》中指出:“由于制度不合理,管理不善,公费医疗中的浪费是极其严重的。不仅经费上浪费很大,而且在医疗力量、设备和药品上浪费更大。”<sup>[3]</sup>要求劳保医疗和公费医疗取消一切陋规,实行少量收费。这是中央第一次在正式文件中反映城镇职工医疗保障制度存在的问题,并提出了改革的明确意见。就在“六·二六”指示后,中央抓住时机再次指出“公费医疗制度应做适当改革,劳保医疗制度的执行也应适当调整。”<sup>①</sup>根据中央的批示,卫生部和财政部下发了《关于改进公费医疗管理问题的通知》,对国家机关工作人员的医疗制度作了适当改进,要求各单位加强管理,统一调剂,不得超支。1966年4月15日,劳动部和全国总工会联合发出了《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》,对劳保医疗制度进行了进一步规范。这些规定都从一个侧面反映出了中央为调整城乡医疗保障制度不平等所进行的努力。

### (二) 从医疗卫生资源的分布和投入上比较,农村与城市相差甚远

建国前,我国大部分的医疗卫生机构和人员集中在城市和沿海地区,乡村医疗卫生组织几乎是一片空白,一些零散的个体中医为农村群众提供有限的医疗服务。改变农村医疗卫生的窘境历史地落在了新中国建设者的肩上。1950年,周恩来提出“人民政府决定在最近几年内在每个县和区建立起卫生工作机关,以便改进中国人民长期的健康不良状况”<sup>[4]</sup>。1952年底,全国90%的地区建立了县级卫生机构。到1965年时,农村医疗卫生保健网基本建成,卫生技术

<sup>①</sup>《中央批转卫生部党委关于把卫生工作重点放到农村的报告》,卫生部基层卫生与妇幼保健司编《农村卫生文件汇编(1951~2000)》,第26页。

人员达 88 万人，发展速度大大超过了城市。<sup>[5]</sup>尽管如此，在医疗卫生资源的配置上，农村与城市相比还有相当大的距离。

发出“六·二六”指示后，卫生部在送给毛泽东和中央的报告中深刻检查了工作上的失误：“由于卫生部领导长期把人力、物力、财力主要用在城市，以致农村缺医少药的问题，迄今未能很好地解决。据 1964 年的统计：在卫生技术人员分布上，高级卫生技术人员 69% 在城市，31% 在农村，其中县以下仅占 10%。……农村中西医不仅按人口平均的比例大大低于城市，而且多数人的技术水平很低。在经费使用上，全国卫生事业费 9 亿 3 千余万元中，用于公费医疗的 2 亿 8 千余万元，占 30%，用于农村的 2 亿 5 千余万元，占 27%，其中用于县以下的仅占 16%。这就是说，用于 830 万享受公费医疗的人员的经费，比用于 5 亿农民的还多。”<sup>①</sup>通过这些数字的比较可以看出，城乡医疗卫生条件仍然差距悬殊。当然造成差距的原因是十分复杂的，而其中医疗卫生工作重心深受国家工业化建设目标的影响是不能忽视的一条。

建国初，基于农村医疗卫生的恶劣状况，为了巩固土改成果，促进农业生产，农村、农民自然地成为了医疗卫生服务的主要对象。1950 年 6 月，旨在解决农村医疗卫生问题的全国农村卫生座谈会召开，卫生部副部长苏井观指出：“今后卫生建设的重点在农村，城市是对旧有卫生机构加以改造的问题。”<sup>[6]</sup>为此，他要求卫生人员要明确认识农村卫生的重要性，扫除对农村卫生工作的忽视态度与偏差认识，不怕困难，为农民解除痛苦。然而，1953 年过渡时期总路线明确提出以工业化为主体，第一个五年计划又提出集中力量发展重工业。卫生工作的重点随之发生了转移。1953 年 1 月，政务院文化教育委员会在制定本年度文教卫生工作计划时，明确提出卫生工作为工业建设服务，“应着重加强和建立城市、工矿和交通线的医疗卫生机构”<sup>[7]</sup>。10 月，中共卫生部党组向中央报告，认为今后卫生工作必须更好地为实现总路线服务，根据国家建设的需要和目前的实际情况，确定卫生工作的重点首先是要加强工矿卫生和城市医疗工作，使农村卫生工作和互助合作运动密切结合，并继续开展爱国卫生运动，防治对人民危害性最大的疾病。<sup>[8]</sup>自此，围绕着国家经济建设重点，医疗卫生工作“重工轻农”的倾向逐步形成。尽管此后有过一些调整、提出了“城乡兼顾”的目标，但工业化建设的艰巨任务和当时国家经济面临严重困难，都决定了医疗卫生建设只能以城市、厂矿为主，农村医疗卫生的供给还只能处于低水平的发展状态。

## 二、毛泽东发出“六·二六”指示的初衷

毛泽东的一生就是为了人民的解放、为了劳苦大众能过上幸福安康的生活。所以，关乎人民群众健康的医疗卫生事业在他的心中始终占据着十分重要的位置。毛泽东对农村医疗卫生的落后状况非常了解，也曾经饱受因疾病失去双亲的痛苦。“六·二六”指示正是源自毛泽东对广大人民群众健康的关心、对官僚主义作风的深恶痛绝以及对当时战备形势的担忧。

早在 1933 年，毛泽东在长冈乡调查时就指出：“疾病是苏区中一大仇敌，因为它减弱我们的革命力量。如长冈乡一样，发动广大群众的卫生运动，减少疾病以至消灭疾病，是每个乡苏维埃的责任。”<sup>[9]</sup>在 20 多年的革命战争岁月中，他关注红军医院的建设，提倡中西医相互团结，

<sup>①</sup>《关于把卫生工作重点放到农村的报告》，卫生部基层卫生与妇幼保健司编《农村卫生文件汇编（1951~2000）》，第 27 页。

对根据地医药卫生工作做过多次指示。当革命一步步走向胜利,毛泽东再一次把农民放在了文化、教育和卫生工作的首要位置。他说:“所谓扫除文盲,所谓普及教育,所谓大众文艺,所谓国民卫生,离开了三亿六千万农民,岂非大半成了空话?”在勾勒新中国的蓝图时他强调“应当积极地预防和医治人民的疾病,推广人民的医药卫生事业”。<sup>[10]</sup>

建国后,毛泽东参与了卫生工作方针的制定,为新中国医疗卫生工作指明了方向。对于当时有些干部轻视卫生工作的情况,他以中共中央的名义提出批评,并要求:“今后必须把卫生、防疫和一般医疗工作看作一项重大的政治任务,极力发展这项工作。”<sup>[11]</sup>在他的关怀下,新中国以最快的速度完成了第一次卫生革命。防治血吸虫病的例子最能体现毛泽东对人民群众健康的关怀。血吸虫病在我国由来已久,解放前在长江以南12个省、市、自治区的200多万平方公里的区域流行蔓延,患病人数达1100万人以上。<sup>[1](p.2)</sup>血吸虫病的泛滥致使家破人亡,甚至整村、整乡人丧命的情况令毛泽东十分焦虑。1953年,他在回复沈钧儒的来信中,对血吸虫的防治给予了高度重视。在他的指示下,1955年11月,中央防治血吸虫病领导小组成立,并在疫区逐级建立了省、市、县、村各级防治机构,制定了四年奋战、两年扫尾、七年消灭血吸虫的规划。国家投入了大量资金和人力,开展群众性的消灭血吸虫病运动。1958年6月30日,当毛泽东得知江西省余姚县消灭了血吸虫病时竟夜不能寐,在微风旭日中挥笔写下了脍炙人口的《七律·送瘟神》。诗词发表后,不仅将血吸虫病的防治工作推向了高潮,同时也激发了人民群众建设社会主义的巨大热情。1966年,毛泽东又指示对血吸虫病实行免费治疗。

正是由于对人民群众有着无限真挚的情感,所以毛泽东最痛恨当官、做老爷的官僚主义作风。医疗卫生部门服务性强,又是知识分子集中的地方,因此,毛泽东对卫生部门的官僚主义作风和医务人员的革命化问题尤为关切。在“三反”、“五反”运动中,军委卫生部政治部主任白学光就军委卫生部领导在工作中存在的一些问题进行了揭露。毛泽东看到报告后批示:“根据白学光的报告看来,军委卫生部对全军卫生工作可以说是根本没有什么领导,这是完全不能容忍的,必须立刻着手解决。”由此引发了毛泽东对政府卫生部领导的怀疑,并责成习仲勋、胡乔木严肃地检查一次政府卫生部的工作。他指出:“无领导、无政治,也不认真管业务的部门——专门吃饭、做官、当老爷的官僚衙门,除军委卫生部外,可能还有别的部门,请你们在此次反官僚主义斗争中,撕破面皮,将这些彻底整垮,改换面目,建立真正能工作的机关。”<sup>[12]</sup>此后,在第三次全国卫生工作会议上,卫生部总结了建国四年来的工作经验,对存在的官僚主义、主观主义和分散主义错误作了检讨。

1964年,随着“四清”运动的深入,毛泽东将反对官僚主义、反修防修的问题看得越来越重。在他连续批评了文化、学术、教育等部门后,对北京医院仅为高级干部看病的情况甚为不满。6月,毛泽东在接见越南外宾时,批评北京医院高级干部保健脱离实际、脱离群众、助长生活特殊化的现象。8月10日,他又在卫生部党组《关于改进高级干部保健工作报告》的批语中写道:“北京医院医生多,病人少,是个老爷医院,应当开放。”<sup>[13]</sup>在他的督促下,中央决定在全国范围内撤销专为高级干部设立的保健机构,取消专职保健医生、保健护士的制度,并向群众开放专为高级干部看病的医院。在“六·二六”指示中,毛泽东再次批评卫生部是“城市卫生老爷部”,忽视了对农村群众医疗卫生的关心,留在城市里,坐在医院中,戴上大口罩,隔断了与基层群众的联系,冷落了人民群众的感情。

由此可见,“六·二六”指示反映出的是毛泽东一贯的群众观点,并非突发奇想。然而,如果能联系此前毛泽东对国际形势的分析和判断,我们就会发现“六·二六”指示与他此时的备

战思想也有着密切关联。20世纪60年代中期,中国的周边局势一度十分紧张,美、苏加紧对我国进行军事威胁。北面,苏联在中苏边境不断增兵,并且向蒙古派驻苏军。南面,1964年8月,美国开始连续轰炸越南北方。1965年3月,美国海军还调集大批舰艇,随时准备北犯。美国飞机不断侵入我国云南、广西和海南岛上空。在这种形势下,毛泽东作出了“要打仗了”的形势判断,并提出了“备战、备荒、为人民”的口号,全国开始了大规模的三线建设。对于医疗卫生工作,他担心一旦打起仗来,医疗卫生机构都集中在城市,医务人员不了解农村的情况,医院和医学教学分科那么细致,这样是无法应付战争需要的。卫生医务人员到农村去锻炼,接触中国农村社会的实际,帮助建设农村医疗卫生机构,理应是备战的一项重要内容。

### 三、“六·二六”指示的历史功绩

“六·二六”指示发出后,刘少奇、周恩来等中央领导积极组织卫生部门的同志座谈,了解情况,提出落实指示的具体要求,敦促卫生部将人力、物力和财力的重点放到农村。一年后指示公开,极大鼓舞了广大医务工作者投身农村建设的热情,激发了农村群众彻底改变疾病丛生的落后面貌的决心。在中央和地方、城市和农村医务工作者及人民群众的共同努力下,农村医疗卫生工作出现了飞跃发展。以全国医疗卫生机构病床的分布为例,1965年农村只占40%,到1975年这个比重已提高到60%。<sup>[5](p.806)</sup>全国卫生经费的65%以上用于农村<sup>①</sup>,而指示对农村巡回医疗和合作医疗的有力推动,更为改变农村医疗卫生面貌奠定了基础。

#### (一) 农村巡回医疗工作持续深入开展

建国后,从防疫大队奔赴疫区、到医务人员去少数民族地区慰问、再到城市医疗力量支援农业生产,巡回医疗已经逐步形成传统。1965年1月,毛泽东指示城市高级医务人员下农村,为农村培养医生。卫生部党组决定将城市医务工作者到农村开展巡回医疗作为一种制度,凡主治医师以上的医药卫生技术人员,除年老体弱多病者外,都要分期分批轮流参加。五个月后,毛泽东又发出“六·二六”指示,促使巡回医疗轰轰烈烈地在全国开展起来。在巡回医疗中,大批医务工作者下乡与农民同吃、同住、同劳动,深入农民家中或田间地头看病治疗。很多知名的专家也纷纷下乡,在为群众看病的同时,手把手地辅导农村卫生人员,提高他们的技术水平,培训出的“赤脚医生”成为了为农民提供初级医疗服务的主要力量。到1975年底,全国有赤脚医生150多万人,生产队的卫生员、接生员390多万人。全国城市和解放军医务人员先后有110多万人次下农村巡回医疗,有十几万城市医务人员在农村安家落户。高等医药院校毕业生的70%以上被分配到农村。全国5万多个农村人民公社基本上都建立起了卫生院,巡回医疗制度一直延续至今。其间还出现了对口支援、文化科技卫生三下乡等形式,而前不久实施的“万名医师支援农村卫生工程”则可以称为是巡回医疗的最新成果。<sup>②</sup>

#### (二) 农村合作医疗全面铺开

农村合作医疗始于20世纪50年代中期。1959年11月,卫生部在山西省稷县召开全国卫

<sup>①</sup>《卫生部关于全国赤脚医生工作会议的报告(摘录)》,卫生部基层卫生与妇幼保健司编《农村卫生文件汇编(1951~2000)》,第420页。

<sup>②</sup>《卫生部关于全国赤脚医生工作会议的报告(摘录)》,卫生部基层卫生与妇幼保健司编《农村卫生文件汇编(1951~2000)》,第420页。

生工作会议,介绍合作医疗的做法和经验,并要求各地参照执行。“六·二六”指示后,卫生部选取了湖北省麻城、江西省句容县、北京通县和湖南省湘阴县四个地方进行试点,总结了很多切实可行的经验。1968年底,毛泽东批发了湖北省长阳县乐园人民公社举办合作医疗的经验,称赞“合作医疗好”。一时间,《人民日报》、《健康报》、《红旗》等多家报刊连续发表宣传合作医疗的报道,大办合作医疗的政治动员促成了1969年合作医疗的高潮,到1976年合作医疗在全国的普及率达到90%以上。合作医疗以最低的成本获得了满足农民基本医疗需求的最高效益,因此被世界卫生组织誉为“是发展中国家群体解决卫生经费的唯一范例”,并作为“中国模式”在发展中国家推广。

改革以后,尽管在家庭联产承包责任制后各地合作医疗组织纷纷解体,但国家寄希望于通过合作医疗解决农村医疗卫生问题的想法一直没有改变。2003年,新型农村合作医疗开始试点,截至2006年9月底,全国已有1433个县(市、区)开展了新型农村合作医疗,占全国县(市、区)总数的50.1%,有4.06亿农民参加了新型农村合作医疗,占全国农业人口的45.8%,参合率达80.5%。2006年1~9月,全国有1.4亿农民从新型农村合作医疗中受益,共得到医疗费用补偿95.8亿元。<sup>[14]</sup>应该说新型合作医疗源于合作医疗的实践与经验,其产生的背景、推广普及的路径、政策保障的目标以及农村居民接受的心理都与合作医疗直接相关。

“六·二六”指示的重大贡献和深远影响已经被历史所证实。但由于指示发出后不久就爆发了“文化大革命”,因而在具体执行的过程中出现了形式主义、盲目上纲上线等错误。尽管如此,“六·二六”指示的历史功绩和毛泽东全心全意为人民服务的初衷永远都不会被抹杀。

#### [参引文献]

- [1]《当代中国的卫生事业》上,中国社会科学出版社1986年版,第10~13页。
- [2]张自宽:《“六·二六指示”相关历史情况的回顾与评价》,《中国农村卫生事业管理》2006年第9期。
- [3]《建国以来重要文献选编》第10册,中央文献出版社1994年版,第587页。
- [4]《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第48页。
- [5]《中国统计年鉴》(2003),中国统计出版社2003年版,第806页。
- [6]张芹:《关于农村卫生建设问题——记中央卫生部农村卫生座谈会》,《人民日报》1950年7月25日。
- [7]《政务院文化教育委员会召开会议 制订今年文教工作计划》,《人民日报》1953年2月3日。
- [8]参见《第三届全国卫生行政会议在北京举行 确定今后卫生工作的方针和任务》,《人民日报》1953年12月31日。
- [9]《毛泽东文集》第1卷,人民出版社1993年版,第310页。
- [10]《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第1078、1083页。
- [11]《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第176页。
- [12]《建国以来毛泽东文稿》第4册,中央文献出版社1990年版,第176、177页。
- [13]《建国以来毛泽东文稿》第11册,中央文献出版社1996年版,第124页。
- [14]高强:《全面贯彻落实六中全会精神 探索中国特色卫生发展道路——在2007年全国卫生工作会议上的讲话(2007年1月8日)》,中国卫生部网站 <http://www.moh.gov.cn>。

[责任编辑:杨文利]

**“Shift the Priority of Medical and Health Work to the Rural Areas”: A Historical****Investigation of Mao Zedong’s Instruction on 26 June 1965** ..... Yao Li(99)

**Abstract:** The situation of shortage of doctors and medicine had not radically changed in the extensive countryside in China by the year of 1965. Geared to the needs of giving priority to the development of heavy industries in the economic construction, the Ministry of Public Health had concentrated its human, material and financial resources in the cities over a long period of time. It is against this background that Mao Zedong issued the instruction: “shift the priority of medical and health work to the rural areas.” It was a reflection of Mao Zedong’s persistent mass viewpoint and his intense hatred for bureaucratic style of work and originated, to a greater degree, in his considerations of the situation of war preparations. The implementation of this instruction vigorously promoted the in-depth development of rural mobile medical work and the spread and popularization of cooperative medical service and greatly improved the medical and health conditions in the countryside. A review of this instruction is of great practical significance for examining the present medical and health reform and accelerating the development of rural medical security system.

**Keywords:** Mao Zedong, cooperative medical service, the instruction from Mao Zedong on 26 June 1965

**On the Experience and Lessons in the Movement to Bring the Haihe River Under Permanent****Control in Hebei Province** ..... Liu Hongsheng(105)

**Abstract:** The worst flood in the Haihe River basin in 1963 caused great concern from the Party and the state. Liu Shaoqi put forward the principle for taming the river: “storage of water in the upper reaches, dredging water in the middle reaches and draining off water in the lower reaches,” pointing out the correct direction for bringing the Haihe River under permanent control. Answering the call from Mao Zedong that “We must bring the Haihe River under permanent control,” Hebei Province launched in 1965 the large-scale movement to bring the Haihe River under permanent control. This is a great event in the history of construction of water control projects in New China. This movement lasted for fifteen years and scored huge achievements. The experience may be summed up as follows: relatively stable and comprehensive organizations; laborers working on the water project were managed in a military way; reasonable working policy; relying on the masses, self-reliance and controlling the water through hard work and frugality; meticulous designing and scientific implementation. As a large-scale mass movement of water control, its experience and lessons are of great value and far reaching significance.

**Keywords:** Hebei Province, bring the Haihe River under permanent control, experience and lessons

**\* Overseas Observation \*****A Brief Review of the Studies of Several Important Issues in the Economic Reform on the****Mainland of China by Researchers in Hong Kong and Taiwan** ..... Zhou Yun(115)

Translator: Liu Ruixiang