

中国老年医疗卫生相关支持政策浅析

孟凡新

(北京信息职业技术学院,北京 100000)

摘要: 本文通过对中国出台的老年医疗卫生相关政策的梳理,分析了目前老年医疗卫生政策的具体特点:老年医疗卫生政策切入点从治疗向预防、治疗并重转移,从“组成性”政策向“独立性”政策转移,细化程度日益提升,更加注重可操作性。

关键词: 老年医疗卫生政策;特点

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2020.31.318

1 前言

身体机能随着年龄的增大而出现逐渐衰退是不以人的意志为转移的客观规律。因此,对进入老年期的居民来讲,围绕疾病所产生的一系列议题将是不得不面对的重要内容。从另一方面来看,老年期的三大风险疾病、失能、贫困其中就包含疾病,另两项内容也直接或间接与疾病有关。也正因疾病的特点及其影响的重大性,有关医疗卫生方面的议题成为政策创制的重要内容,而老年医疗卫生更是成为老龄政策的核心议题之一。

2 老年医疗卫生政策密集出台

出于老年医疗卫生事业自身发展的需要、老年人医疗卫生服务需求质量的提升等诸多因素,我国老年医疗卫生政策出台的频率越来越高,密集出台的特征日益显著。以老年医疗主要政策为例(见下表)，“十五”和“十一五”期间,我国出台的主要老年医疗相关政策都为两项,如“十五”期间的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》,“十一五”期间的《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》等;进入到“十二五”期间,这一数字则激增到十七项,如《关于促进健康服务业发展的若干意见》、《卫生事业发展“十二五”规划》等政策文件;进入“十三五”至今,我国已经出台了老年医疗卫生相关政策近三十项,如《“健康中国 2030”规划纲要》、《“十三五”卫生与健康规划》、《“十三五”健康老龄化规划》等政策文件,从中可以看出,老年医疗卫生政策加速出台的趋势日益突出。

从表 1 可以看出,在过去的近 20 年中,围绕着老年人出台了全方位的各种医疗卫生支持政策,从宏观到微观,从规范到法规,从医疗到康养,形成了老年人医疗卫生健康的基本支持政策体系。

3 中国老年医疗卫生政策的特点分析

(1)老年医疗卫生政策成为老龄政策的重中之重。从需求层次来看,和文化教育、社会参与等需求相比,医疗卫生需求属于较低层次的需求,但也是需要优先满足的需求。一直以来,我国政府高度重视老年人医疗卫生事业,老年医疗卫生成为老龄政策的重要内容。早在我国进入老龄化社会之前的 1998 年,我国就出台了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,随后又于 2003 年和 2007 年出台了《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》、《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,从而实现了医疗保险制度的全覆盖,为包括老年人在内的各类人群充分享受医疗保障打下了坚实基础。从涉及部门看,一方面由于老年医疗卫生事务分布在不同部门,更重要的是老年医疗卫生本身的重要性,所以很多相关部门纷纷把老年医疗卫生作为重要的政策内容,体现在政策文件上就表现为多部门参与的特征,如《“十三五”健康老龄化规划》就是由十三个部委联合发布,《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》由九个部委发布。此外,层政策层级看,从规范性文件,到部门规章、地方性法规,一直到行政法规和法律,各个层级的政策文件都对老年医疗卫生作出了规定,充分体现了老年医疗卫生工作的重要

北京市教委社科重点项目(编号:SZ202010857023)——北京市家庭养老支持政策与实践研究。

表1 老年医疗主要政策文件一览表

时间	政策文件
1998	《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》
2000	《关于加强老龄工作的决定》
2001	《中国老龄事业发展“十五”计划纲要》
2003	《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》
2006	《中国老龄事业发展“十一五”规划》
2007	《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》
2011	《中国老龄事业发展“十二五”规划》
2012	《社会保障“十二五”规划纲要》
2012	《卫生事业发展“十二五”规划》
2013	《关于加强中医护理工作的意见》
2013	《中医药健康管理服务规范—老年人中医药健康管理服务》
2013	《关于促进健康服务业发展的若干意见》
2013	《关于印发〈区域中医预防保健服务工作指南(试用稿)〉的通知》
2013	《关于印发〈基层医疗机构“治未病”服务工作指南(试用稿)〉的通知》
2014	《全民健康素养促进行动计划(2014-2020年)》
2014	《关于开展计划生育家庭养老照护试点工作的通知》
2014	《关于印发〈养老机构医务室基本标准(试行)〉和〈养老机构护理站基本标准(试行)〉的通知》
2014	《关于印发老年健康核心信息的通知》
2015	《中华人民共和国老年人权益保障法(2015年修正)》
2015	《老年人健康管理技术规范》
2015	《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》
2016	《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》
2016	《关于做好医养结合服务机构许可工作的通知》
2016	《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》
2016	《全民健身计划(2016—2020年)》
2016	《人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划纲要》
2016	《“健康中国2030”规划纲要》
2016	《关于进一步扩大旅游文化体育健康养老教育培训等领域消费的意见》
2016	《“十三五”卫生与健康规划》
2017	《“十三五”全国卫生计生人才发展规划》
2017	《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》
2017	《“十三五”健康老龄化规划》

性。

(2)老年医疗卫生政策切入点从治疗向预防、治疗并重转移。随着认识的加深,我国老年医疗卫生政策的着力点从以事后治疗为主,向事前预防和事后治疗并重转移,逐渐实现“关口前移”。如果说1998年、2003年和2007年出台的三个医疗保险制度主要解决的是医疗费用的筹集、使用,主要适用于事后治疗的话,则近些年出台的文件更倾向于疾病的事前预防。在此方面,各个层级的文件都有相关规定。如中共中央、国务院出台的《“健康中国2030”规划纲要》,国务院出台的《全民健身计划(2016-2020年)》,国家卫生计生委出台的《全民健康素养促进行动计划(2014-2020年)》,卫生计生委、国家发展改革委、教育部等出台的《“十三五”健康老龄化规划》等文件,都从普及健康生活、加强健康教育、塑造健康行为、做好慢病预防、提高身体素质等方面作出了规定。

(3)老年医疗卫生政策从“组成性”政策向“独立性”政策转移。纵向看,老年医疗卫生政策从内含于综合性政策成为“组成性”政策,到以专项政策为主进行发布,“独立性”明显增强。这一特征在“十八大”前后表现得尤为明显。“十八大”之前,我国的医疗卫生政策主要体现在三个建立医疗保险制度的文件和三个中国老龄事业发展“五年规(计)划”,这些政策尤其是三个中国老龄事业发展“五年规(计)划”都是综合性政策,包括老龄事业发展的方方面面,医疗卫生政策只是其中的一个重要组成部分。而在“十八大”以后,虽然在重要的综合性文件如《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》中一如既往地继续对老年医疗卫生作出规定,更多地采取专项规划或单项规划的形式来对老年医疗卫生事业作出具体规定和规划,如国家卫生计生委发布的《老年人健康管理技术规范》、国家卫生计生委办公厅发布的《关于开展计划生育家庭养老照护试点工作的通知》等都属于此类做法,这充分说明老年医疗卫生的专业性需要专门的文件规定,也说明老年医疗卫生的重要性得到了各相关部门的充分重视。

(4)老年医疗卫生政策细化程度日益提升。伴随老年医疗卫生事业的发展,除了综合性政策外,在专项政策方面政策的细化程度越来越高,这样能更好地针对每一类细分市场的老年群体提供医疗卫生服务。其中,有国家中医药管理局从中医药角度出台的《关于加强中医护理工作的意见》、《中医药健康管理服务规范—老年人中医药健康管理服务》等文件,有国家卫生计生委(办公厅)从标准规范角度出台的《老年人健康管理技术规范》、《关于印发〈养老机构医务室基本标准(试行)〉和〈养老机构护理站基本标准(试行)〉的通知》等文件,有国务院、人力资源社会保障部办公厅从制度建设角度出台的《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》、《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》等文件,可以预见,随着时间的推移,老年医疗卫生政策的细化将会更加深入。

(5)老年医疗卫生政策更加注重可操作性。随着政府行政作风的转变和政策文件范式的改革,我国老年医疗卫生政策更加注重可操作性,更加注重“接地气”。从政策文件的内容来看,一般都具有发展目标、重点任务、保障措施等内容,而且在表述上能量化的尽量量化,尽量减少原则性规定,这样就大大增强了操作性和实施成效评估的客观性。从政策文件的实施要求来看,这些文件通常都附有详细的任务分工,具体到相关的部委(门),并且附有完成任务的时间节点,这样就做到了任务明确、时间清晰,有效避免了相关部委(门)之间由于分工模糊、任务不明等原因造成的争相揽活、推诿扯皮等不良现象,使政策能得到较好的实施,增强了政策“落地”的效率。随着我们国家经济社会的进一步发展,老龄化程度的进一步加剧,对老年人的医疗卫生与健康管理的支持政策将会更加重视,未来的老年医疗卫生健康体系将会更加完善,更加科学规范。

参考文献

- [1]广西财政厅课题组.广西基层医疗卫生机构综合改革政策研究[J].经济研究参考,2019(06).
- [2]崔成森,左旭,孟开.基于政策工具的我国分级诊疗政策内容分析[J].中国医院管理,2018(09).