

深刻理解党和国家机构改革

国家卫生健康委员会：全方位保障人民健康

■ 中国社会科学院经济研究所研究员 王震

根据党和国家机构改革的方案,在原国家卫生和计划生育委员会的基础上组建新的国家卫生健康委员会。新的国家卫生健康委员会融合了原国家卫生和计划生育委员会、国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室、全国老龄工作委员会办公室的职责,同时整合原工信部的《烟草控制框架公约》履约职责、国家安全生产监督管理总局的职业安全健康监督管理职责,并将新农合的行政管理职责划出至国家医疗保障局。

新组建的国家卫生健康委员会不仅是名称和职责的变化,还蕴含了更深层次的意义:首先,是贯彻落实习近平总书记要求的把人民健康放在优先发展战略地位

的体现;其次,反映了我国经济社会发展发展和人口结构变化的大背景;第三,有利于巩固和进一步深化我国医药卫生体制改革,满足人民群众对健康服务的需求。

贯彻落实习近平健康优先发展战略的体现

2016年8月,在全国卫生和健康大会上,习近平总书记提出“要把人民健康放在优先发展的战略地位”,党的十九大报告将这一思想概括为“实施健康中国战略”。

首先,健康优先发展要求全方位、全周期保障人民健康。健康不仅是疾病的治疗,也不仅是医疗保障体系的完善,还包括健康生活方式的普及、良好的生态环境、富有活力的健康产业,以及职

业安全 and 生产安全等各个方面。全周期的健康保障要求健康服务和保障的连续性,从源头上、从预防上为人民群众提供健康保障,将健康的理念贯穿到整个生命周期。“没有全民健康,就没有全面小康”。全方位、全周期的健康服务和健康保障反映在体制上,就是要求“健康融入所有政策”,在与疾病、医疗、健康等相关的各个领域都融入保护人民健康的元素。新组建的国家卫生健康委员会的职能设计上,不仅包括了原来的医疗卫生服务的职责,还将烟草控制、职业安全等与健康相关的职能划入进来,正是体现了全方位、全周期健康保障的理念。

其次,习近平健康优先发展战略思想还要求坚持中国特色卫生与健康发展道路。新中国成立后,我国在医疗卫生和人民健康方面取得了举世瞩目的成就,不论是人口预期寿命还是人民体质等都取得了显著的进步,也探索和发展了一些符合我国国情的医疗卫生制度和健康政策,形成了中国特色卫生与健康发展道路。这既包括农村的合作医疗制度,也包括中西医并重、预防为主的政策方针,以及改革开放以来形成的全民医保制度、“大健康”发展战略等。“健康中国”战略的实施不仅是探索新的医疗卫生和健康保障体系,而且也要继承和发扬已经被证明行之有效的一些制度和政策。国家卫生健康委员会的组建以及其职能的设计



▲ 5月22日,在第71届世界卫生大会上,中国国家卫生健康委员会副主任崔丽表示,中国将成为全面消除疟疾的国家。

体现了中国特色的卫生和健康发展道路。

反映了我国经济社会发展和人口结构变化的趋势

首先,我国的经济的发展进入了新阶段,经济总量在2010年上升到世界第二位,人均GDP在2017年达到8800多美元,进入中上等收入国家行列。发展经济学的经验性规律是,随着经济发展,人们的需求结构也将发生变化,对服务业的需求,特别是对人力资本投资型服务的需求将快速增长。而健康则是人力资本投资型服务的主要内容之一。不仅对健康服务的需求快速增长,而且对健康服务的品质要求也在逐步提升。这要求在卫生和健康服务的供给上不仅要提高数量,而且还要提高服务的品质,才能满足人民群众的需求。

其次,人口老龄化和人口结构的变化。我国已经进入老龄化社会。2017年,60岁及以上人口占比17.3%,65岁及以上人口占比11.4%,均超过国际上进入老龄化社会的标准。与此同时,低年龄段人口和新生儿人口占比下降,少子化凸显。老年人口抚养比上升,从1997年的9.7%上升到2016年的15.0%;少儿抚养比则下降,从1997年的38.5%下降到2016年的22.9%。人口结构的这种变化趋势,要求卫生和计划生育工作要转变方向:一是更加注重应对老龄化,二是要完善生育政策,为孕产妇和婴幼儿提供周全的服务。这两个趋势转变都体现在本次国家卫生健康委员会的职能调整中。

第三,疾病谱的变化。从全球范围看,近几十年来疾病谱发生了重大的变化,急性感染性疾病等外源性疾病的发病率和致死率

快速下降,慢性非感染性疾病等内源性疾病的发病率和致死率上升,并成为主要的健康问题。与急性感染性疾病不同,慢性疾病难以治愈,只能控制病程发展,生活方式和生活环境对慢性疾病有重大的影响。在某种程度上生活方式和生活环境成为慢性疾病发病和治疗的关键因素。这使得在实际工作中,生活方式的管理、良好的生活环境和生态环境等都是健康的重要影响因素。

第四,健康理念的变化。传统的生物医学观点认为,健康就是没有疾病或疾病得到治疗;现代关于健康的理念得到极大扩展,世界卫生组织对健康的定义是生理上、精神上的完整状态以及良好的社会适应,而不仅是没有疾病或虚弱。这一“大健康”的理念反映到现实中,则是整个医疗卫生服务的中心发生了变化,从以疾病治疗为中心转向以健康的保护为中心;在工作层面则体现为扩展和延长医疗卫生工作的链条,构建全方位、全周期的健康服务体系。

本次国家卫生健康委员会的成立不论在名称上,还是在职能设计上以及发展理念上都体现了上述几个大的发展背景和趋势。

巩固和进一步深化医药卫生体制改革

改革开放以来,我国进行了几轮医药卫生体制改革,取得了显著成绩,形成了一些具有中国特色的经验模式。本次组建国家卫生健康委员会,一是将医改过程中行之有效的一些经验和做法加以制度化;二是通过机构改革进一步推动和深化医药卫生体制改革。

第一,继续巩固和扩大全民医保,为人民群众提供完善的医

疗保障。实现医疗保险的全面覆盖是我国医改的重大成就。我国的医疗保险制度包括1998年建立的城镇企业职工基本医疗保险、2003年开始建立的覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度以及2011年开始全面推开的城镇居民医疗保险制度。这三个制度截至2013年实现了全覆盖。自2016年开始,新型农村合作医疗与城镇居民医疗保险进行合并,建立统一的城乡居民医疗保险。今年的机构改革将城镇企业职工医保和城乡居民医保统一划归到国家医疗保障局,巩固和完善了全民医保。

第二,继续深化“三医联动”,推动医疗卫生服务供给侧改革。医保、医药、医疗“三医联动”是新医改的宝贵经验。新组建的国家卫生健康委员会将进一步推动“三医联动”,特别是推动医疗卫生服务的供给侧改革。“三医联动”落实到改革的目标上,就是要为人民群众提供可及的、连续的、有效的健康服务。新医改在这方面也有比较成熟的经验,即推动“四分开”:政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开。

第三,改革和完善社区医疗卫生工作,推进分级诊疗。当前我国卫生和健康领域的一大短板是社区医疗卫生服务。向人民群众提供全周期的健康服务,社区是基础。但从目前的情况看,社区医疗卫生服务仍然存在许多问题,社区医疗卫生服务门可罗雀、大医院人满为患、一号难求的情况仍未得到有效缓解。在这方面,新组建的国家卫生健康委员会根据十九大的部署将推进分级诊疗作为工作重点,进一步改革和完善社区医疗卫生工作。