

基于政策工具视角的医养结合服务政策对比分析*

王亦冬^①, 乔适^②, 远航^①, 滕百军^①

摘要 目的: 对国家层面及黑龙江省医养结合服务政策进行梳理, 分析政策的关键要素与不足, 为完善医养结合政策提供借鉴。方法: 基于政策工具视角, 采用罗斯威尔和菲尔德模型对医养结合政策文件进行编码和统计分析。结果: 分别收集国家层面及黑龙江省医养结合相关政策文本42份、22份。国家层面及黑龙江省医养结合服务政策均综合运用了供给型、环境型及需求型政策工具, 其中, 各政策工具占比中, 国家层面占49.04%、28.36%、22.60%, 黑龙江省占47.71%、38.15%、14.44%。结论: 建议优化供给型政策工具体内部结构, 促进医养结合服务发展; 增加需求型政策工具运用, 有效拉动医养结合服务需求。

关键词 医养结合; 政策分析; 黑龙江

中图分类号 R1-9; R19-0 **文献标志码** A **文章编号** 1003-0743(2023)11-00011-04

Comparative Analysis of Health Care Integration Policies Based on the Perspective of Policy Tools/Wang Yidong, Qiao Shi, Yuan Hang, et al./Chinese Health Economics, 2023,42(11):11-14

Abstract Objective: To sort out the policy of the health care integration in Heilongjiang Province and China, analyze the key elements and deficiencies of the policy, and provide reference for improving the policy of the health care integration. **Methods:** Based on the perspective of policy tools, Roswell and Field models were used to encode and statistically analyze the policy documents of the health care integration. **Results:** A total of 42 and 22 national and Heilongjiang provincial related policy texts were collected. The national and Heilongjiang health care integration policies comprehensively used the policy tools of supply, environment and demand, accounting for 49.04%, 28.36%, 22.60%, 47.71%, 38.15% and 14.44% respectively. **Conclusion:** It is suggested to optimize the internal structure of supply policy tools to promote the development of health care integration. Increase the use of demand-oriented policy tools to effectively stimulate the demand for health care integration.

Keywords health care integration; policy analysis; Heilongjiang

First-author's address Heilongjiang Health Development Research Center, Harbin, 150036, China

Corresponding author Qiao Shi, E-mail: qs0451@qq.com

医养结合包括医疗服务、养老服务, 旨在解决医疗资源与养老资源分离的问题, 从而更好地满足老年人的医疗、养老服务需求^[1]。国家、黑龙江省分别从2008年、2011年开始颁布了一系列与养老服务、医养结合服务有关政策, 推动了医养结合服务的发展。然而, 目前, 无论在国家层面还是黑龙江省层面, 医养结合服务体系仍有待进一步完善^[2-3]。因此, 本研究基于政策工具视角, 从现行基本政策角度进行分析, 查阅国家、黑龙江省医养结合相关政策文件, 为完善医养结合政策提供思路。

1 资料与方法

1.1 资料来源

本研究选取的政策文本来源于中国政府网、国家卫生健康委员会、黑龙江省人民政府网、黑龙江省卫生健康委员会官方网站等。医养结合包含医疗、养老

两个方面, 本研究以“养老”“医养结合”为主题词进行检索。纳入标准: (1) 政策文本应该与“养老”“医养结合”有关, (2) 政策文本仅限于国家级部门、黑龙江省部门出台, (3) 政策文本应该遵循有效性原则。排除标准: (1) 领导人讲话、复函, (2) 各类工作总结、年度工作任务及形势分析报告, (3) 关于特定事件及处理结果的报告, (4) 文件未体现出实质性内容。政策文件发布截止时间为2022年12月31日。

1.2 研究方法

基于政策工具视角, 采用Nvivo 11软件将纳入本研究的政策文本进行词云图分析, 并将内容按照“政策编号-具体条款/章节”的原则进行编码。编码完成后采用Excel 2019对国家、黑龙江省数据进行统计分析, 比较国家与黑龙江省不同政策工具类型的差异。

由于本研究是对老年健康服务体系进行构建, 涉及国家、黑龙江省相关政策主要与养老、卫生有关^[4], 因此, 采用以政策工具影响作用对象为依据的罗斯威尔和菲尔德模型^[5]作为政策文本量化研究的模型, 包括供给型政策工具、环境型政策工具和需求型政策工具。供给型政策工具是指政府通过人才、资金、信息、科技、设施投入等, 助力养老服务供给侧改革; 环境型政策工具是指政府通过金融支持、法规管制、发展规划等政策营造良好的养老服务发展环境; 需求

* 基金项目: 黑龙江省哲学社会科学研究规划年度项目 (20RKB082)。

① 黑龙江省卫生健康发展研究中心 哈尔滨 150036

② 黑龙江省医院 哈尔滨 150036

作者简介: 王亦冬 (1967—), 女, 硕士学位, 正高级会计师; 研究方向: 卫生经济、卫生政策评估; E-mail: wgyidg@163.com。

通信作者: 乔适, E-mail: qs0451@qq.com。

型政策工具是指政府通过政府采购、服务外包等措施，减少养老服务市场外部因素的干扰和影响。医养结合服务领域的政策工具体定义见表1。

2 结果

2.1 医养结合服务政策文本词云图分析

本研究采用词云图对医养结合服务政策文本进行可视化分析，通过字体大小可以凸显关键词在相关政策文本中的出现频率，发现国家医养结合服务政策文本中出现频次较高的关键词为“养老”“发展”“机构”“管理”“健康”“标准”“体系”“建设”“医疗”“卫生”“技术”“支持”“创新”“规划”，黑龙江省医养结合服务政策文本中出现频次较高的关键词为“养老”“机构”“医疗”“管理”“健康”“发展”“护理”“卫生”“建设”“制度”“项目”“社区”“支持”“居家”（图1、图2）。



图1 国家医养结合服务政策文本词云

2.2 国家医养结合政策文本量化分析

本研究共纳入国家医养结合相关政策文本42份，共编码416项参考点（表2）。其中，供给型政策工具涉及37份政策文本、204项内容，分别占88.10%、49.04%；环境型政策工具涉及35份政策文本、118项内容，分别占83.33%、28.36%；需求型政策工具涉及35份政策文本、94项内容，分别占83.33%、22.60%。需求型政策工具、环境型政策工具明显少于供给型政策工具。

2.3 黑龙江省医养结合政策文本量化分析

本研究共纳入黑龙江省医养结合相关政策文本22份，共编码270项参考点（表3）。其中，供给型政策工



图2 黑龙江省医养结合服务政策文本词云

表1 医养结合服务领域政策工具类型、名称及含义

工具类型	子工具名称	含义
供给型	基础设施建设	为满足老年人医养结合服务需求而配置相应的设备设施和人员
	人才培养	组织医护人员的培训，加强医养结合服务队伍建设
	信息科技支持	支持医养结合服务技术研发，加强医养结合服务信息化建设
	资金投入	为医养结合服务产业发展各环节建设提供资金支持
	服务方式	开展多种形式的医养结合服务
环境型	机构建设	为满足老年人医养结合服务需求而设立专门机构
	发展规划	进行医养结合服务相关战略、体系、目标规划
	法规管制	制定相关法律法规、制度，加强对医养结合行业的监督
	金融支持	增设金融支持政策，推动医养结合建设及产业发展
	评估机制	对医养结合机构、养老机构等的专业评估机制
	税收优惠	完善税收政策，为相关重要领域的企业或机构优惠税费
需求型	保障制度	为推动医养结合产业发展提供的各种保障制度
	服务外包	鼓励社会力量等参与医养结合服务建设
	贸易管制	对医养结合服务交易等的监管
	消费市场	政府引导医养结合服务产业的消费环境
	政府采购	按照中央及地方政府采购规定购买服务
	价格补贴	政府为医养结合服务机构建设进行的补贴
	示范基地	开展医养结合服务示范项目
交流合作	与其他国家、地区开展医养结合服务、技术产品、科研项目等交流合作	

表2 基于分析框架的国家医养结合政策工具分布情况

工具类型	子工具名称	政策文件编号	文件		参考点	
			数量(份)	占比(%)	数量(份)	占比(%)
供给型	基础设施建设	1-3-4、2-2-1、3-2-1、……、42-1-2	27	64.29	39	9.38
	人才培养	1-3-5、2-3-5、3-2-7、……、42-5-11	27	64.29	30	7.21
	信息科技支持	3-2-8、4-4-3、6-2-4、……、42-3-6	23	54.76	32	7.69
	资金投入	1-3-2、2-2-4、16-3-2、……、39-6-18	9	21.43	9	2.16
	服务方式	2-2-2、2-2-4、2-2-6、……、42-1-1	27	64.29	70	16.83
	机构建设	2-2-3、4-4-2、10-2-4、……、42-2-4	18	42.86	24	5.77
环境型	发展规划	1-3-1、2-1-3、3-1-3、……、41-1	18	42.86	18	4.33
	法规管制	3-3-6、4-3-4、7-5-10、……、42-6-14	14	33.33	17	4.09
	金融支持	2-3-1、3-3-3、5-4-3、……、38-7-19	12	28.57	14	3.37
	评估机制	1-3-7、12-5-15、13-4-17、……、41-3-1-4	17	40.48	23	5.53
	税收优惠	1-3-3、2-3-3、3-3-4、……、42-4-10	11	26.19	11	2.64
	保障制度	2-2-6、2-3-2、3-2-3、……、42-4-8	17	40.48	35	8.41
需求型	服务外包	16-2-1、20-4-2-19	2	4.76	2	0.48
	贸易管制	4-3-5、35-6-6、36-3-2、39-1-2、42-4-7	5	11.90	5	1.20
	消费市场	1-3-6、2-2-5、2-3-6、……、39-5-15	24	57.14	35	8.41
	政府采购	5-4-4、9-7、20-4-2-20、……、32-5-19	7	16.67	8	1.92
	价格补贴	2-3-4、5-4-3、5-4-4、……、33-5-13	9	21.43	11	2.64
	示范基地	6-3-6、9-6、10-2-5、……、41-3-2	16	38.10	18	4.33
	交流合作	5-4-1、9-7、12-4-8、……、39-6-19	13	30.95	15	3.61

表3 基于分析框架的黑龙江省医养结合政策工具分布情况

工具类型	工具名称	政策文件编号	文件		参考点	
			数量(份)	占比(%)	数量(份)	占比(%)
供给型	基础设施建设	1-3-2、1-4-2-3、2-1-2、……、22-3-3-1	14	63.64	36	13.33
	人才培养	1-4-3-4、2-4-4、4-2-2-2、……、22-4-5	15	68.18	20	7.41
	信息科技支持	1-4-3-3、2-4-5、5-3-2-4、……、22-3-5-4	12	54.55	21	7.78
	资金投入	1-5-3、2-4-2、19-4-1-2、……、21-3-3	4	18.18	6	2.22
	服务方式	1-3-3、1-3-4、2-1-3-3、……、22-4-7	14	63.64	30	11.11
	试点建设	1-4-1-1、1-4-1-2、1-4-1-3、……、19-4-7-3	4	18.18	15	5.56
环境型	发展规划	1-2-2、1-5-2、2-1-3-2、……、22-2-2	15	68.18	21	7.78
	法规管制	1-2-4、1-4-2-4、1-4-3-1、……、20-5-4	13	59.09	25	9.26
	金融支持	3-1-1、3-3-6、3-3-7、……、22-4-3	5	22.73	20	7.41
	评估机制	1-4-3-2、2-4-3、4-2-2-1、……、19-4-5-3	11	50.00	14	5.19
	税收优惠	8-2-4-1、8-3-1、19-5-3-2、22-4-2	3	13.64	4	1.48
	保障制度	1-3-1、1-4-2-1、2-1-3-1、……、22-4-4	11	50.00	19	7.04
需求型	服务外包	8-2-3-1	1	4.55	1	0.37
	贸易管制	4-2-1-2、20-4-7	2	9.09	2	0.74
	消费市场	1-2-1、1-4-2-2、1-5-4、……、22-3-5-2	8	36.36	19	7.04
	政府采购	11-2-5	1	4.55	1	0.37
	价格补贴	6-4、6-14、20-4-7、……、22-4-1	4	18.18	6	2.22
	示范基地	16-2-1、17-6-3、19-4-6-1、……、22-3-5-3	4	18.18	8	2.96
	交流合作	19-5-2-2、22-3-4-3	2	9.09	2	0.74

具涉及18份政策文本、128项内容，分别占81.82%、47.71%；环境型政策工具涉及21份政策文本、103项内容，分别占95.45%、38.15%；需求型政策工具涉及

14份政策文本、39项内容，分别占63.64%、14.44%。需求型政策工具明显少于供给型政策工具和环境型政策工具。

3 讨论

本研究发现,国家政策文本内容偏重于医养结合发展规划、标准体系制定、创新技术支持等方面;而黑龙江省政策文本内容偏重于社区居家医疗、护理服务,项目、制度管理等方面,但国家、黑龙江省相关政策存在以下问题。

3.1 供给型政策工具应用均最多

供给型政策工具得到政府最多的关注,其中,基础设施建设、服务方式应用较频繁,表明无论是在国家层面还是在黑龙江省层面,政府都比较重视配置相应的医养结合设备设施及开展多种形式的医养结合服务。然而,国家、黑龙江省医养结合资金投入均较少。有研究表明,基础设施建设和资金投入是相关发展的必备要素,相关基础设施的建设及设备设施的配备必然需要资金投入^[6]。本研究结果显示,资金投入运用占比少于基础设施建设占比,表明我国、黑龙江省对医养结合服务的基础设施建设等的资金投入不足,导致基础设施建设及开展多种形式的医养结合服务可操作性低。

3.2 黑龙江省环境型政策工具总体应用多于国家

国家、黑龙江省环境型政策工具涉及内容占比分别为28.36%、38.15%,其中,国家保障制度、黑龙江省法规管制应用较受关注,国家、黑龙江省税收优惠应用关注较少。国家较关注为推动医养结合产业发展提供各种保障制度有助于维护医疗机构及老年人的合法权益、保障医养结合产业链条稳固发展;黑龙江省关注制定相关法律法规、制度有利于加强医养结合行业监督。税收优惠政策能够激励相关机构开展医养结合服务的积极性,促进医养结合产业发展^[7-8]。

3.3 需求型政策工具均运用最少

本研究结果显示,虽然国家需求型政策工具的应用多于黑龙江省,且与环境型政策工具涉及内容占比接近,但仍远低于供给型政策工具,这可能会影响政策有效拉动医养结合服务发展作用的发挥^[9]。现阶段,国家、黑龙江省均主要依靠消费市场、示范基地拉动医养结合服务的发展。此外,国家、黑龙江省服务外包应用均较少,黑龙江省贸易管制、政府采购、交流合作应用较少。鼓励社会力量等参与医养结合服务建设不仅有助于发挥市场在医养结合服务资源配置中的作用,还可以吸引非政府组织参与,增加社会化服务供给,实现多元化医养结合服务供给主体;对医养结合服务交易等的监管不仅有助于规范医养结合行业标准,还可以提高医养结合机构服务质量;加强医养结合有关交流合作不仅有助于健全医养结合服务制度,还可以推动医养结合科技产品的研发。因此,需求型政策工具应用不足弱化了其原本的作用,导致目前我国、黑龙江省政策对医养结合服务的拉力不足。

4 建议

4.1 优化供给型政策工具内部结构,促进医养结合服务发展

供给型政策工具对促进医养结合服务发展具有重要作用,在国家、黑龙江省层面均应提高资金投入工具比重,促使基础设施建设、人才培养、信息科技等工具充分发挥作用。建议国家、黑龙江省通过增设医养结合服务基金项目等方式建立资金投入长效机制,提高资金投入占比。在基础设施建设方面,重点关注具备医养结合科研能力的基地建设,建立健全医养结合服务体系,推进建设符合老年人需求的医养结合机构。在服务方式方面,充分了解老年人的医疗、养老需求,为其提供有效的、多种形式的医养结合服务。

4.2 增加需求型政策工具运用,有效拉动医养结合服务需求

增加需求型政策工具运用有利于释放老年人的医疗、养老需求。各地区、各部门应引导医养结合服务相关产业的消费环境,提升适老化消费环境占比及医养结合服务性价比,充分发挥示范基地引领作用;关注国际交流与合作项目,推进医养结合先进技术研发;增强对医养结合服务交易等的监督,营造良好的服务环境;同时,充分利用社会资源拉动医养结合服务产业发展,促进社会力量为老年人提供适老化医养结合服务。

参 考 文 献

- [1] 张晓杰. 医养结合养老创新的逻辑?瓶颈与政策选择[J]. 西北人口, 2016(1):105-111.
- [2] 李琦琪. “大健康”背景下我国医养结合政策的现状及优化路径[J]. 国际公关, 2023(4):80-82.
- [3] 刘欣. 黑龙江省医养结合养老服务模式研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨师范大学, 2021.
- [4] 王辉. 政策工具视角下我国养老服务业政策研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2015(2):83-89.
- [5] ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation policies[J]. Review of policy research, 1984(3):436-444.
- [6] 荣红国, 董玥, 李琪, 等. 政策工具视角下我国中医药防治传染病政策研究[J]. 中国公共卫生管理, 2023,39(3):283-287.
- [7] 朱曼. 养老服务业PPP项目涉税问题研究[D]. 武汉: 中南财经政法大学, 2020.
- [8] 侯仕樱, 席晓宇, 王欣, 等. 我国税收优惠政策对商业健康保险需求影响研究[J]. 中国卫生经济, 2018,37(12):18-22.
- [9] 宋晓庆, 熊季霞, 姚育楠. 基于政策工具的我国中医药政策研究[J]. 医学与社会, 2019,32(11):4-8.

[收稿日期: 2023-08-17] (编辑: 高非)