

# “十四五” 医保规划发布 高质量发展蓝本确定

申曙光

当前，我国已建成全世界最大的、覆盖全民的基本医疗保障网，为全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标作出了积极贡献。在接下来的五到十年，我国将真正实现全民医保，并在全面实现“病有所医”的基础上逐步实现“病有良医”。同时，也将逐步建成制度框架统一、责任分工明确、筹资科学合理、救助精准有效、保障实质公平、支付高效便捷、社商多元合作、基金高效运转的多层次医疗保障体系，并实现医疗保障决策科学化、管理精细化、服务智慧化，为推动健康中国建设作出重要贡献。

2021年9月29日，国务院发布《“十四五”全民医疗保障规划》。这是我国医疗保障领域首次编制的五年专项规划，是“十四五”时期指导我国医疗保障高质量发展的行动指南。

## 背景：机遇和挑战并存

“十三五”期间，我国医疗保障取得了长足进步。一是医疗保障管理体制实现了改革转型，为整个制度体系的完善及有效运转奠定了基础。二是医疗保障制度体系不断完善，城乡居民医保实现整合统一；基本医疗保险统筹层次稳步提高，医疗保障待遇水平不断提升。三是重点改革成效显著，药品集中带量采购工作实现常态化制度化，医疗服务价格合理调整机制初步形成，基金监管改革持续深化，打击欺诈骗保专项治理成效显著。四是加速推进全国统一的医疗保障信息平台建设，医疗保障公共管理服务水平不断提升。

**“十四五”期间，我国医疗保障处于大有作为的重要战略机遇期，但也面临着诸多挑战。**

**从机遇上看**，一是政治基础牢固。党中央、国务院高度重视医疗保障工作，高层领导多次对医保工作作出重要批示指示。2020年3月发布的《中共中央 国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》明确了未来十年医保改革的顶层设计。这为医疗保障高质量发展提供了坚实的政治基础。二是经济基础雄厚。2020年我国经济总量突破100万亿元，人均GDP连续两年超过1万美元，经济已转向高质量发展阶段。这为医疗保障高质量发展提供了可靠的经济基础。三是技术支撑扎实。互联网、数字健康技术和人工智能快速发展，为医疗保障的智能化监管、精细化管理及便捷化服务提供了重要的技术支撑。

**从挑战上看**，一是在人们对医疗与健康保障要求逐渐提高的同时，发展不平衡不充分问题仍然明显存在。地区间、人群间医疗保障水平存在较大差距，重大疾病保障机制需要完善，重点人群需要得到更好的保障。二是人口结构变化对医疗保障发展形成巨大压力。“十四五”时期，我国60岁以上老龄人口将超过3亿，整个国家进入中度老龄化阶段，在医保缴费人群扩展有限、甚至可能逐步缩小的同时，高额消耗医保基金的人群将快速扩大。与此同时，不断变化的疾病谱也将造成医保基金支出规模不断扩大，基金运行压力将长期持续存在。三是医保基金监管形势仍然严峻。在医疗医药技术水平不断提升、医疗卫生费用持续高速增长的同时，过度医疗与欺诈骗保现象仍然存在，医保基金严重浪费现象必须得到遏制。四是现阶段在医疗保障日益发挥其“战略性购买”作用的同时，“三医联动”却难以进入顺畅状态，

各种体制机制性深层次矛盾仍然存在。未来，医保、医疗、医药改革协同性不足的问题必须得到解决。

## **任务：三大体系建设齐推进**

《规划》共有六个部分、二十一项内容。第一、第二部分阐述了发展基础和总体要求，明确了“十四五”时期医疗保障发展的指导思想、基本原则和发展目标。第三至第五部分提出了医保三大体系的建设任务。第六部分是对组织实施方面的要求。其中，《规划》提出的三大体系建设任务如下：

### **一是健全多层次医疗保障制度体系。**

在制度体系方面，《规划》提出立足保基本，依法依规分类参保，精准实施参保护面，实现全民医保。巩固基本医疗保障制度，健全重特大疾病医疗保险和医疗救助制度，加强基本医疗保险、补充医疗保险与医疗救助互补衔接，增强基础性和兜底性保障功能。鼓励商业保险机构产品创新，提高保障水平和服务能力，满足人民群众多层次的医疗保障需求。支持医疗互助有序发展，稳步实施长期护理保险制度，完善生育保险政策措施。

在体制机制方面，针对筹资运行的问题，《规划》提出优化基本医疗保障筹资机制，完善责任均衡的多元筹资机制，拓宽医疗救助筹资渠道，鼓励社会捐赠等多渠道筹资；提高医保基金的统筹层次，全面做实市级统筹，推动省级统筹；推动医疗救助统筹层次与基本医疗保险统筹层次相协调；提升基金预算管理水平和基金精算管理，构建收支平衡机制，建立健全基金运行风险评估预警机制，促进基金中长

期可持续。针对待遇保障的问题，《规划》提出完善基本医疗保障待遇保障机制，合理确定待遇保障水平，稳定基本医疗保险住院待遇，稳步提高门诊待遇，做好门诊待遇和住院待遇的统筹衔接；巩固提高基本医疗保险统筹层次，基本统一全国基本医疗保险用药范围，规范医保支付政策确定办法，促进基本医疗保险公平统一。

## 二是优化医疗保障协同治理体系。

《规划》从完善医保目录调整机制、加强医保定点管理、持续深化医保支付方式改革三个方面，回答了如何建立管用高效的医保支付机制的问题。《规划》提出持续优化医疗保障支付机制，建立并完善医保药品目录调整规则及指标体系，动态调整优化医保药品目录，健全医保药品评价机制，支持药品创新，提高谈判药品可及性。《规划》提出优化定点管理流程，扩大定点覆盖面；加强考核监督，完善定点医药机构绩效考核。《规划》提出在全国范围内普遍实施按病种付费为主的多元复合式医保支付方式，推进区域医保基金总额预算点数法改革，引导医疗机构合理诊疗，提高医保资金使用效能。

《规划》从建立健全监督检查制度、全面建立智能监控制度、健全综合监管制度三个方面，回答了如何加快健全基金监管体制机制的问题。《规划》提出建立并完善日常巡查、专项检查、飞行检查等相结合的多形式检查制度，完善部门联动机制，开展联合检查，形成监管合力；引入第三方力量参与医保基金监管，提升监管的专业性、精准性、效益性。《规划》提出全面建立智能监控制度，提升医保智能监管能力，实现智能审核全覆盖，实现基金监管从人工抽单审核向大数据全方位、全流程、全环节智能监控转变。《规划》提出建立并完善

部门间相互配合、协同监管的综合监管制度，大力推进部门联合执法、信息共享和互联互通，促进监管结果协同运用；完善社会监督制度，实现政府治理和社会监督、舆论监督良性互动。

《规划》从优化提升医疗卫生服务体系、提高医药产品供应和安全保障能力、强化协商共治机制三个方面，回答了如何协同建设高效的医药服务供给体系的问题。《规划》提出健全城市三级医院、县级医院和基层医疗卫生机构分工协作的现代医疗卫生服务体系，支持整合型医疗卫生服务体系建设，加强分级诊疗体系建设；支持儿科、老年医学科、精神心理科和康复、护理等紧缺医疗服务发展；鼓励日间手术、多学科诊疗、无痛诊疗等医疗服务发展；完善检查检验政策，推进医疗机构检查检验结果互认。《规划》提出深化审评审批制度改革，鼓励药品创新发展，加快新药好药上市，促进群众急需的新药和医疗器械研发使用；健全短缺药品监测预警和分级应对体系，进一步做好短缺药品保供稳价；支持药店连锁化、专业化、数字化发展，更好发挥药店独特优势和药师作用；依托全国统一的医疗保障信息平台，支持电子处方流转。《规划》提出健全医疗保障部门、参保人代表、医院协会、医师协会、药师协会、护理学会、药品上市许可持有人、药品生产流通企业等参加的协商机制，推动政策制定更加精准高效。

### **三是构筑坚实的医疗保障服务支撑体系。**

《规划》从加强经办管理服务体系建设、提升服务质量、完善异地就医直接结算服务、健全完善医保协议管理、探索经办治理机制创新五个方面，回答了如何健全医疗保障公共服务体系的问题。

《规划》提出通过建立健全法律法规体系、规范医疗保障行政执法，来强化医疗保障法治支撑；通过强化基金管理、确保数据安全、加强内部控制，来推动医疗保障安全发展。

《规划》提出要加快医保信息化建设，全面建成全国统一的医疗保障信息平台；完善“互联网+医疗健康”医保管理服务，提升医疗保障大数据综合治理能力；健全标准化体系，完善标准化工作基础，加强重点领域标准化工作，健全标准化工作体制机制。

## **亮点：“全民医保”是方向性目标**

### **第一，确定实现“全民医保”的目标。**

我国医疗保障发展的方向性目标是“全民医保”，《规划》提出的名称即是“全民医保规划”，而不是“医保事业规划”。同时，《规划》明确了实现这一目标的着力点。在“指导思想”部分提出，要加快建设覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次医疗保障体系。在后面的内容中又再次强调，落实全民参保计划，积极推动职工和城乡居民在常住地、就业地参保，巩固提高参保覆盖率。此外还提出，健全新就业形态从业人员在内的灵活就业人员参保方式，稳步做实全民参保计划，巩固提高参保覆盖率。

### **第二，强调建立完善多层次医疗保障体系。**

《规划》在重点任务中强调，要健全以基本医疗保险为主体，以医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助等共同发展的多层次医疗保障制度体系。多层次医疗保障体系的建立是

我国全面实现“病有良医”的重要保障，是满足人民群众不断增长的医疗与健康保障需求的制度基础。

### **第三，对商业健康保险寄予厚望。**

《规划》从产品创新、政策创新和监管创新三个方面，提出了促进商业健康保险发展的举措。《规划》鼓励商业保险产品创新，提供包括医疗、疾病、康复、照护、生育等多领域的综合性健康保险产品和服务；支持保险公司、中医药机构合作开展健康管理服务，开发中医治未病等保险产品；鼓励商业保险公司开发商业长期护理保险产品。《规划》提出完善支持政策，支持商业保险机构开发与基本医疗保险相衔接的商业健康保险产品，更好覆盖基本医保不予支付的费用，满足人民群众多样化保障需求。在强调发挥商业保险作用与价值的同时，《规划》提出落实行业监管部门责任，加强市场行为监管，突出健康保险产品的设计、销售、赔付等关键环节监管。

### **第四，突出协同治理要求。**

《规划》在“基本原则”部分提出，要坚持系统集成、协同高效；准确把握医疗保障各方面之间、医疗保障领域和相关领域之间改革的联系，建立基本医疗体系、基本医保制度相互适应的机制，统筹谋划，协调推进，汇聚改革合力，推动医疗保障改革取得更大突破。同时提出，要坚持共享共治、多方参与；促进多层次医疗保障有序衔接、共同发展，形成政府、市场、社会协同保障的格局。这实际是在强调医疗保障高质量发展要多主体协商共治，调动各方面积极性提高治理水平。此外，《规划》还将“建设协同医保”作为重要的发展目标之一，并在之后的内容里强调要建立并完善部门间相互配合、协同监管的综

合监管制度，加强医疗保障和医药服务高质量协同发展，协同建设高效的医药服务供给体系。

## **第五，明确支持中医药发展。**

《规划》从目录管理、支付管理等方面，提出了支持中医药发展的举措。《规划》提出将符合条件的中药按规定纳入医保支付范围，支持符合条件的中医医疗服务项目按规定纳入医保支付范围。《规划》强调探索符合中医药特点的医保支付方式，发布中医优势病种，鼓励实行中西医同病同效同价，引导基层医疗机构提供适宜的中医药服务。

《规划》提出支持中医药传承创新发展，强化中医药在疾病预防治疗中的作用，推广中医治未病干预方案。

## **第六，高度重视智慧医保。**

《规划》将“建设智慧医保”作为发展目标之一。《规划》提出支持远程医疗服务、互联网诊疗服务、互联网药品配送等医疗卫生服务新模式新业态有序发展，促进人工智能等新技术的合理运用。《规划》提出不断提升医疗保障信息化水平，加快建成全国统一的医疗保障信息平台，不断完善“互联网+医疗健康”医保服务，加强医保大数据和智能监控的全面应用；运用大数据、云计算、区块链等新一代信息技术提高医保管理和服务数字化、智能化水平，实现医保“决策数字化、管理精细化、服务智慧化”，为参保群众和定点医药机构提供更加便捷的医保服务。

## **第七，提出一系列工程建设“硬任务”。**



高质量的多层次医疗保障体系需要一系列“工程”的支撑。为此，《规划》提出了多项工程建设“硬任务”，包括重大疾病救助工程、医保目录药品监测评估工程、多元复合式医保支付方式改革工程、全国医药价格监测工程、医保基金监管全覆盖工程、医保基金监管智能监控工程、医疗保障服务示范工程、医疗保障政务服务提升工程、国家异地就医结算能力建设工程、重点区域医保一体化工程、全国统一的医保信息平台工程等。这些工程的建设完成，将大幅度提升医疗保障的发展质量，提升人民群众的医保和健康获得感。

（本文来源：《中国卫生》杂志 2021 年 11 月 1 日）