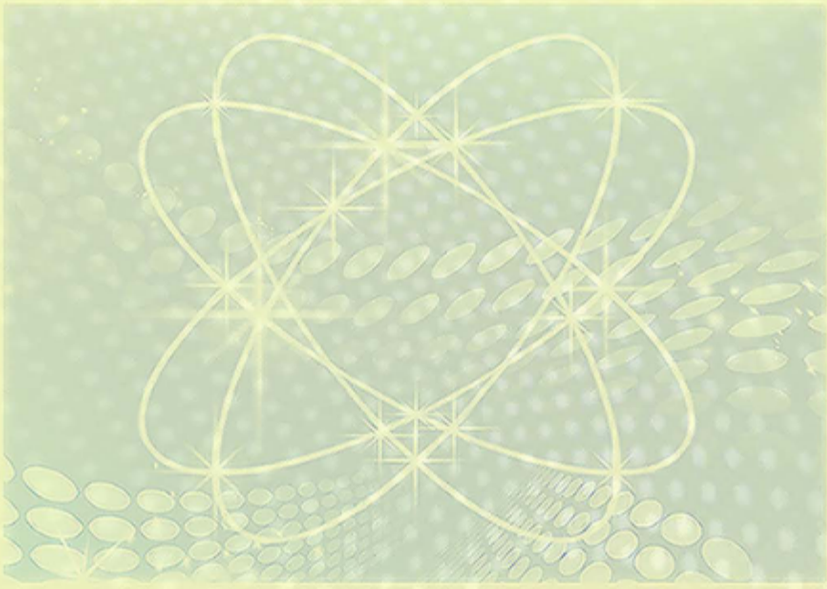
山东医养发展蓝皮书

山东第一医科大学医养战略研究院 编著

主编　赵家军



山东科学技术出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

山东医养发展蓝皮书

山东第一医科大学医养战略研究院　编著

主编　赵家军

山东科学技术出版社

·济南·

图书在版编目（CIP）数据

山东医养发展蓝皮书 / 山东第一医科大学医养战略研究院编著；赵家军主编 . -- 济南：山东科学技术出版社 , 2022.6
ISBN 978-7-5723-1269-4

Ⅰ . ①山… Ⅱ . ①山… ②赵… Ⅲ . ①养老—社会服务—服务业—产业发展—研究报告—山东 Ⅳ . ① F726.99

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 098615 号

山东医养发展蓝皮书

SHANDONG YIYANG FAZHAN LANPISHU

责任编辑：赵　旭　宋丽群
装帧设计：孙　佳　莫　婷

主管单位：山东出版传媒股份有限公司
出 版 者：山东科学技术出版社
地址：济南市市中区舜耕路 517 号
邮编：250003　电话：（0531）82098088
网址：www.lkj.com.cn
电子邮件：sdkj@sdcbcm.com
发 行 者：山东科学技术出版社
地址：济南市市中区舜耕路 517 号
邮编：250003　电话：（0531）82098067
印 刷 者：山东顺心文化发展有限公司
地址：山东省济南市历城区工业北路 167 号
邮编：250100　电话：（0531）88690809

规格：16 开（170 mm× 240 mm）
印张：10.5　字数：110 千
版次：2022 年 6 月第 1 版　印次：2022 年 6 月第 1 次印刷
定价：45.00 元

《山东医养发展蓝皮书》编委会

主　编　赵家军

副主编　王　省　王秀华　杨文法

编　委　马静春　黄莎莎　董　华　张喜雨　王孝勇

姚大伟　王　凯　郑　峥　盛俊杰　屈玉芬

于　刚　孙文龙　赵晓禾　许　锐　荣　兵

刘　波　王铭祥　郭　磊

美　编　孙　佳　莫　婷

主编简介

赵家军，教授，博士生导师、博士后指导教师，山东第一医科大学副校长，山东第一医科大学医养战略研究院院长，山东第一医科大学附属省立医院（山东省立医院）院长，国家中医药管理局三级重点实验室主任。全国政协常委、山东省政协副主席。山东省“泰山学者攀登计划”特聘专家。

中华医学会内分泌学分会第十一届委员会主任委员，中国医师协会内分泌代谢科医师分会副会长，中国中西医结合学会内分泌专业委员会副主任委员，山东省名医联盟首任主席。任《中华内分泌代谢杂志》副总编、亚太地区甲状腺学会（AOTA）理事、《中华糖尿病杂志》编委，Lancet（中文版）、Nat Rev Endocrinol（中文版）、JCEM（中文版）副主编，APS 编委。担任国家科学技术奖评审专家，国家自然科学基金委医学部内分泌组评审专家，中华中医药学会科学技术奖励评审专家。

获国家科技进步二等奖 2 项，第 18 届吴杨奖（临床医学领域），山东省科学技术最高奖 1 项，山东省自然科学奖一等奖 1 项，山东省科技进步一等奖 3 项、二等奖 3 项，均为首位。获国家发明专利 5 项，并全部实现转化。主编《系统内分泌学》上下册。

发表论文 500 余篇，被 SCI 收录 232 篇，其中作为第一或通讯作者论文 117 篇。代表性论文发表在 J Hepatol、Cell Res、J Exp Med、Diabetologia 等杂志，他引约 9925 次。

主持科技部“十一五”国家科技支撑计划 1 项，国家重点研发计划项目 1 项，国家自然基金重点项目 2 项，国家自然科学基金 5 项，其他省部级课题 20 余项。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

副主编简介

王省，高级经济师，硕士生导师，山东第一医科大学医养战略研究院常务副院长，中国医院协会委员、山东省医院协会副秘书长、山东省医学会老年医学专业委员会委员、山东省医养健康产业协会营养促进联盟筹备委员会委员，山东卫生人力资源管理协会健康管理质量控制与人才培养专业委员会常务委员。荣获全国医院文化建设先进工作者、山东省直机关青年岗位能手等荣誉称号。主持编撰的《山东省立医院院史》《印象省医》等分别获华东优秀出版物奖、山东省档案学优秀成果一等奖。

王秀华，医界网总编、山东省医院协会医院报刊暨新媒体专业委员会主任委员。曾任山东省医院协会秘书长、山东省医院协会党支部书记、中国医院协会医疗法制专业委员常务理事、《中国医院》杂志（国家卫生健康委员会主管、中国医院协会主办）编委。系山东省作家协会会员、青州市作家协会第一届副主席。由百花文艺出版社、远方出版社、中国文学出版社出版专著 4 部。在《人民日报》《健康报》《中国青年报》及新加坡《联合早报》等报刊发表文章 100 余篇，由其撰稿的 8 部电视专题片在中央电视台播出。

杨文法，国药控股山东有限公司副总经理，山东省政协委员，山东第一医科大学客座教授，农工党山东省直医养健康支部主委，济南药学会副会长，山东省医学会医养健康分会委员，中国中医药研究促进会骨质疏松分会常务理事，山东医养健康产业协会医疗服务分会副会长，山东省医学会互联网 + 医疗健康分会委员，山东省医院协会疾病与健康管理专业委员会委员。

前 言

为应对人口老龄化加速到来的严峻形势，同时为了更好贯彻以人为本的科学发展观，我国已经将加强医养健康工作纳入健康中国战略的重要内容，将其置于国家战略层面。这些年来，党中央、国务院相继出台相关文件，医养健康战略的顶层设计日臻完善，工作架构成功搭建，相关工作正在有条不紊地积极推进。在这一过程中，全国各地既认真贯彻中央决策部署，又积极总结来自基层的新鲜经验，无论地方法规的建立健全还是具体工作，都取得了重大进展，为纵深推进作为医养健康战略重要组成部分的医养结合工作，奠定了坚实的基础。

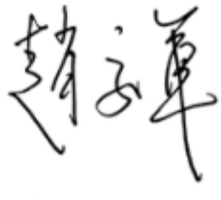
山东省是全国首批医养结合示范省，也是人口大省、经济大省、文化大省和卫生大省，尤其是老龄化程度位居全国前列。近年来，山东省委、省政府将医养健康工作纳入健康强省和新旧动能转换战略，深度融入各项政策之中，同时将医养结合作为落实健康中国与健康强省战略的重要工作来抓，审时度势、扬长避短、抢抓机遇、行动果断、措施得力，创造了在全国具有重大推广意义和高度可复制性的“山东模式”。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以国际国内医养健康事业的进展情况为参照，以一个时期以来取得的成绩为新起点，我们认真梳理思路、总结经验、补齐短板，使医养结合工作不断健康发展，为促进山东省经济发展和社会进步作出新的、

更大的贡献，并不断为健康中国战略贡献山东经验。

山东第一医科大学医养战略研究院自成立以来，坚持对内着力锻造核心竞争力，依托校（院）人才、科研、教育、交流合作等平台，探索跨学院、跨医院和研究所的协调机制，开展“广泛调研、理论研究、学科与人才建设、示范点建设、经验总结推广”等五项重点工作。对外努力争取，广泛合作共赢，依托示范点建设、行业组织和优质企业，互为动力、强强联合、优势互补，为推进医养健康战略研究不断注入新的活力。

为系统梳理中共山东省委和山东省人民政府出台的一系列相关政策，深入总结、提升全省各地在推进医养结合工作中涌现出来的富有生命力和推广价值的新鲜经验，努力助推山东省医养健康事业再上新的台阶，自去年以来，我们组织具有较强实力的研究团队，坚持理论和实践相结合、局部与全局相结合、宏观与微观相结合、现实和长远相结合、立足国情省情和借鉴国际先进经验相结合的基本原则和总体思路，以前瞻性、指导性和实用性为目标，在广泛调研、认真吸取省内外乃至国内外研究成果的基础上，编纂了这本蓝皮书。希望此书的出版发行，能对山东省的医养健康事业产生积极的推动作用。



目 录

一、山东省医养结合事业的发展状况

（一）指导思想明确，推进路径清晰 / 1

（二）医养结合工作的政策法规体系日臻完善 / 3

（三）各级政府行动迅速，极具创新意义和推广价值的经验大量涌现 / 7

（四）解放思想，因地制宜，全省各地医养结合工作正在向纵深发展 / 25

（五）医养健康产业蓬勃发展 / 30

二、当前和今后一个时期应注意克服和规避的问题

（一）关于如何进一步处理好医养关系 / 32

（二）关于行政部门责任的区分 / 33

（三）关于医养结合政策的建立、健全和整合 / 33

（四）关于资源整合 / 34

（五）关于费用补偿和保障机制 / 35

（六）关于人才问题 / 37

三、多措并举，不断推进山东省医养结合事业的健康和快速发展

（一）深刻领会大力推进医养结合工作的重大意义，增强历史使命感和时代责任感 / 39

（二）坚持解放思想，注重观念引领 / 41

（三）整合政府部门职责，压实责任、强化监管机制 / 43

（四）加大力度，吸纳社会资本进入医养领域 / 47
（五）审时度势，求真务实，坚持问题导向和结果导向相统一 / 50
（六）高度重视和重点推进农村医养结合工作 / 55
（七）认真借鉴国际经验 / 60
（八）其他几项工作 / 68
结束语 / 91
附　录
附录 1 国家医养结合文件摘要（按发布时间顺序排列）/ 92
附录 2 山东省医养结合文件摘要（按发布时间顺序排列）/ 127

一 山东省医养结合事业的发展状况

创建全国医养结合示范省，是加快健康中国与健康强省建设，落实山东省委省政府新旧动能转换重大战略部署，推动全省医养结合工作深入开展的重要目标。近年来，山东省从各级卫生主管部门到各级医疗卫生机构，都认真贯彻落实《山东省人民政府办公厅关于印发山东省创建全国医养结合示范省工作方案的通知》（鲁政办字〔2018〕28号）要求，坚持目标导向、需求导向和问题导向，注重因地制宜，积极开拓创新，取得了明显成效。

（一）指导思想明确，推进路径清晰

1. 以高度的政治责任感和历史使命感推进医养结合工作

山东省委、省政府坚持深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想，不忘初心、牢记使命，自觉提高政治站位、拓宽思维视野；坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立和贯彻落实新发展理念，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局；形成并持之以恒地贯彻正确的卫生与健康工作方针，坚持“共建共享、全民健康”的战略主题，坚定不移地将医养健康事业作为践行健康中国战略的重要内容；着眼“健康事业、健康产业”两翼互动，统筹谋划，整体推进，努力构建政府主导、社会共建、公众参与的健康服务体系；坚持把健康融入所有政策，加快转变健康领域发展方式，基本形成了有利于保障人民健康的体制机制、经济发展方式、社会治理模式、生活方式

需要全本请访问 www.ertongbook.com

和生态环境。通过持续开展“健康山东行动”，逐步构建起了“政府主导、部门分工、分级负责、属地管理”的健康推进机制，成为推动健康山东建设的重要经验。所有这一切，为山东省医养结合工作的健康发展提供了坚实的思想基础、重要的组织保障和强劲的发展动力。

2. 通过编制和发布《“健康山东 2030”规划纲要》，夯实健康强省的指导思想和发展理念

2018 年 2 月，山东省委、省政府印发《“健康山东 2030”规划纲要》。该纲要统揽全局、高屋建瓴、目标明确、措施得力，从理论和实践的结合、宏观和微观的结合、战略和战术的结合等方面进行了统筹谋划、缜密布局和路径细化。特别是其中确立的“坚持健康优先，融入所有政策”“坚持问题导向，深化改革创新”“坚持公平公正，促进均衡发展”“坚持政府主导，全民共建共享”这四项原则，为整个健康山东建设，特别是为医养健康事业锁定了正确的发展方向，界定了重要的行为准则。

3. 极富前瞻性地出台了山东省第一个健康产业规划

医养健康产业不仅是医养健康事业的重要支撑点，同时也是经济高质量发展的重要引擎，是经济发展和民生改善的重要契合点，且山东省具备做大做强医养健康产业的强大优势和雄厚基础。

基于以上原因，山东省审时度势、高端定位、率先布局。

根据《国务院关于山东新旧动能转换综合试验区建设总体方案的批复》（国函〔2018〕1 号）和《国家发展改革委关于印发山东新旧动能转换综合试验区建设总体方案的通知》（发改地区〔2018〕67 号）要求，山东省人民政府于 2018 年 2 月 13 日发布《山东省人民政府关于印发山东省新旧动能转换重大工程实施规划的通知》（鲁政发〔2018〕7 号），要求加快推进新旧动能转

换重大工程，全面提升发展质量和效益，明确将医养健康产业定位为山东省新旧动能转换“十强”产业中的五大新兴产业之一。

2018年6月25日，山东省又极富前瞻性地出台了山东省第一个健康产业规划——《山东省人民政府关于印发山东省医养健康产业发展规划(2018—2022年)的通知》(鲁政字〔2018〕134号)(以下简称《规划》)。《规划》标志着山东省医养健康产业由谋划阶段转入实施阶段，为医养健康产业健康和快速发展绘就了宏伟蓝图，确立了正确的发展方向和路径。

《规划》将健康产业发展领域具体锁定为医疗服务、健康教育与管理、健康养老、生物医药、医疗器械与装备、中医中药、体育健身、健康旅游、健康食品和健康大数据十大重点领域，为山东省医养健康产业发展提供了重要的方向引领、政策保障和战略导向，抢占全国健康产业发展的先机。

(二)医养结合工作的政策法规体系日臻完善

从国家顶层设计层面来看，2011年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》这一国家最高层级的纲领性文件，就释放出了将养老服务事业向医、康、护渗透和拓展的强烈政策信号。同年，国务院办公厅相继印发《国务院办公厅关于印发社会养老服务体系建设规划(2011—2015年)的通知》(国办发〔2011〕60号)和《国务院办公厅关于印发社区服务体系建设规划(2011—2015年)的通知》(国办发〔2011〕61号)两个文件。这两个文件中虽然没有明确“医养结合”的概念表述，但对“医”和“养”两个方面相结合的重视程度已经凸显。而正式将“积极推进医疗卫生与养老服务相结合”作为养老服务业发展的六大主要任务之一，则始见于2013年9月国务院颁布的《国

务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)。这一文件，被业界内外广泛认为是我国养老服务业发展史上具有里程碑意义的文件，奠定了我国医养结合工作的指导性政策基调，成为此后我国一系列医养结合政策出台的起始点。到2015年，医养结合政策进入由国务院主导的顶层设计阶段。在逐步加深对医养结合事业重要意义认识的前提下，开始从国家层面确立这一发展方向的主导方针。从2015年到2016年，为由民政部、原国家卫计委等部门主导的任务规划阶段。以国家给出的顶层设计为依据，从法规层面将具体工作方向、监管职责等范围的事情具体化。自2017年起，由原国家卫计委主导了相关细则的细化、落实，部署试点工作和推进步骤。此外，中国保险监督管理委员会为缓解社保基金的压力，也发布了一系列有关鼓励商业健康和养老保险发展的文件，如2017年6月国务院办公厅印发的《国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59号）。此后，全国进入了一个国家政策的贯彻和地方配套法规、配套建设相结合的热潮。全国各地根据中央政策和各地情况，纷纷出台有关医养结合的具体实施意见和措施，使医养结合工作在政策助力下推进到具体实施阶段。为统揽医养健康工作的全局，整体推进全国医养健康事业的发展，中央政府还在组织机构的设立、职能整合工作中采取了具有深远意义的举措——新组建的国家卫健委设立了“老龄健康司”。其职能定位是：组织拟订并协调落实应对老龄化的政策措施。组织拟订医养结合的政策、标准和规范，建立和完善老年健康服务体系。承担全国老龄工作委员会的具体工作。这一重要举措的意义在于，业界内外呼吁多年的“医养结合”工作终于有了一个明确的主管部门。国家卫生健康委员会老龄健康司的设立，将有力推动医养结合工作。既能从政

策规范方面进行协调，又能够从空间、服务链上进行有效调配与整合。

在推进医养健康事业中，山东省在诸多方面特别是政策法规建设领跑全国。

建立医养结合的基本服务规范，是健康、规范和有序开展医养结合工作的必备政策工具。在这一工作中，山东省充分起到了率先行动、示范引领的作用。2015 年 11 月，国务院办公厅以国办发〔2015〕84 号转发原国家卫计委等部门《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》，山东省就发布了《医疗养老结合基本服务规范》（山东省地方标准 DB37），该文件成为国内首个养老服务行业领域的“医养结合”标准[1]。

这一标准对养老服务与医疗服务结合的形式进行了界定和划分，把医疗同养老结合服务的类型，细化成机构养老、社区居家养老和包含各级别医疗机构在内的医疗资源进行医养服务的三大类别。同时还对医保定点设立、机构资质审批、人员执业资质、人员管理、政府多部门协调联动工作机制等事关医养结合的关键性事项做出了明确规定。该标准不但为山东省医疗卫生与养老服务结合工作的有序开展提供了有力的支撑，同时也在全国起到了示范引领作用。

山东省率先发布全国医养结合示范省级方案并努力组织实施，为“山东模式”走向全国创造了良好的开端。2018 年 2 月，山东省正式印发《山东省人民政府办公厅关于印发山东省创建全国医养结合示范省工作方案的通知》（鲁政办字〔2018〕28 号）。

[1] 社会引领——医养结合政策全面实施成效显著[EB/OL].[2021-01-05]. https://0555mas.com/xinwen/64460.html.

该方案提出了七个重点任务：一是以健康评估为基础，完善健康养老监测评估体系；二是以家庭医生签约服务为抓手，实现居家服务医养结合；三是以一站式服务平台为依托，实现社区服务医养结合；四是以规范化、标准化为重点，实现机构服务医养结合；五是以发挥特色优势为核心，实现中医药服务医养结合；六是以跨界融合为纽带，实现相关产业医养结合；七是以互联网大数据为支撑，实现智慧化医养结合。此外，还着重提及了五点保障，即社会保险保障、财政税收保障、土地规划保障、行政许可保障、人才队伍保障。把“以健康为中心”的理念贯穿到老年人衣、食、住、行各方面，为推动形成医养互促共进、深度融合的良好态势，努力创造可复制可推广的经验指明了努力方向。该方案一出台，即在国内引起广泛关注，产生极大影响，因其内容极具启发性和借鉴、推广意义，被全国许多地方吸纳和学习。

坚持问题导向，打通政策堵点，是山东省制度创新的一个亮点。联合省编办、省民政厅印发《关于进一步做好医疗机构设立养老机构许可工作的通知》，在全国率先突破了医疗机构申请设立养老机构在法人登记、审批程序、业务范围等方面的政策障碍。截至 2019 年，山东省已有 800 多家公立医院开办多种模式的养老服务，平均入住率超过 70%。

为完善全国的医养结合标准规范，山东省贡献突出，山东智慧在全国医养结合制度建设中被广泛学习、采纳。一段时间以来，国家先后密集出台了医养结合机构服务指南、医养结合机构管理指南、医养签约合作服务指南。制定了养老机构内设医务室、护理站和康复、护理、安宁疗护机构的基本标准。制定了《老年护理实践指南（试行）》和《居家医疗服务参考项目（试行）》等，为老年人享受全流程、专业化的医养结合服务提供了标准、规范

和保障。上述政策规定和相关标准中的一些内容，都不同程度地吸纳了山东省相关制度创新的成果。

总之，在发挥政策法规为医养健康事业特别是推进医养结合保驾护航这项工作中，山东省行动迅速、积极跟进中央顶层设计，因地制宜相继推出了一系列地方性法规。在这项工作中，山东省一方面坚定不移地贯彻中央决策，另一方面非常注意总结和吸纳基层创新经验，从而为全国医养结合事业的政策工具箱增添了新的、功能良好的工具。

（三）各级政府行动迅速，极具创新意义和推广价值的经验大量涌现

1.十三个案例被国家卫生健康委员会在全国范围内通报推广

2019 年，国家卫生健康委员会与世界卫生组织共同开展了合作项目“ 医养结合在中国的最佳实践”。通过各地申报、专家评审、实地考察和官网公示等程序，199 个案例被列入“ 全国医养结合典型经验”在全国推广，随即出台了《国家卫生健康委办公厅关于全国医养结合典型经验的通报》（国卫办老龄函〔2020〕233 号）。其中山东省 13 例，分别为：山东省青岛市卫生健康委员会“ 创新培育，打造医养结合青岛新模式” ；山东省青岛市即墨区卫生健康局“‘ 医护巡航’ 推进居家医养结合工作” ；山东省济宁市曲阜市卫生健康局“ 探索医养融合新模式，打通健康养老‘ 最后一公里’ ” ；山东省烟台市牟平区姜格庄街道社区卫生服务中心“ 让街道社区卫生服务中心在医养结合工作中充当主力军”；山东省淄博市桓台县索镇卫生院 探索两院一体新模式，开启健康养老新征程” ；山东省威海市海大护理院‘ 强化制度建设，努力打造医养结合标准化服务品牌”；

需要全本请访问 www.ertongbook.com