

专家解读

推动社会办医健康发展

□ 邢伟

近日，国家发改委、中宣部、教育部等18个单位联合印发《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量促进形成强大国内市场的行动方案》（以下简称《行动方案》）。《行动方案》明确提出，提升贫困地区县域医疗卫生服务能力，加强妇幼健康服务体系建设，提高医学应急救援和传染病等防治能力。

促进社会办医，是深化医药卫生体制改革的重要举措，是医疗卫生领域供给侧结构性改革的重要抓手，是健康中国建设的重要内容。当前，社会力量广泛进入了医疗卫生领域，并面临新的重大发展机遇，社会办医必将对满足人民群众健康需要产生重大作用。

满足多样化需求

“看病难”是长期困扰各级政府和公众的民生大事。随着经济社会发展和人民生活水平不断提高，人们向往和追求健康的美好愿望愈加强烈，许多人不但要求看得上病、看得好病，而且希望有差异化的选择，服务更舒心、更体贴。大力促进社会办医，为人民群众提供多层次多样化的医疗卫生服务，既能够增加民生福祉，又能够繁荣民生事业和产业，一举两得。

促进社会办医有助于弥补医疗卫生资源不足。政府办医主要负责保障最核心最基础的基本医疗卫生服务，使人人享有基本医疗卫生服务公共产品。但要满足人民群众日益丰富的健康需求，仅靠政府力量是不够的，必须更加全面和充分地利用

好全社会资源，增加医疗卫生服务供给，对政府办医形成补充，弥补财政投入的空缺。

促进社会办医可以激发公立医疗机构发展活力。当前，医疗卫生服务主要由公立医疗机构承担，而且大多数以事业单位的形式存在。促进社会办医，一方面可以增加政府在医疗卫生服务提供主体上的选择面，形成多元化的提供主体，降低对公立医疗机构的过度依赖；另一方面通过优质社会办医的专业性和灵活性来增强市场竞争，尤其是引入先进的医院管理模式和服务体系，激发公立医疗机构改进运行管理、降低运行成本的动力，推动公立医疗机构主动改革。

促进社会办医有利于提升医疗卫生服务资源整体利用效率。医疗卫生事业发展水平的提高有赖于资源利用效率的提

升，但受事业单位管理体制、等级分割等因素的影响，资源紧缺和资源浪费现象并存。促进社会办医，将有助于在各个环节整合并优化各类人才、医疗用地、设备等资源配置，做大增量，盘活存量，通过专业化合作和先进管理技术引进来促进资源利用效率的提升。

促进社会办医有助于满足城乡居民多层次医疗卫生服务需求。医疗卫生事业发展最终是人的健康，只有满足了社会公众的健康需求，医疗卫生事业才能取得长足进步。在基本医疗卫生服务需求得到满足后，人们对健康管理、特色专科服务等中高端医疗卫生服务需求将日益增长。随着更多的城乡居民进入中等收入群体，按照高、中、低不同档次确定医疗卫生服务需求，不仅对基本医疗卫生服务保

持旺盛需求，对个性化、专业化、潮流化的非基本医疗卫生服务也提出更高要求，从而形成多层次、多样化的医疗卫生服务需求形态。社会力量参与到这些领域大有可为。

充分发挥市场作用

大力促进社会办医，要在坚持基本医疗卫生事业公益性的前提下，处理好政府和市场、基本与非基本的关系，在基本医疗卫生服务领域坚持政府主导并适当引入竞争机制，在非基本医疗卫生服务领域要充分发挥市场活力，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，加快推进医疗服务领域供给侧结构性改革，满足群众多样化、差异化、个性化的健康服务需求。

促进社会办医的方向是形成多元办医格局。基于我国具体国情，要坚持非营利性医疗机构为主体、营利性医疗机构为补充，公立医疗机构为主导、非公立医疗机构共同发展。社会办医疗机构与公立医疗机构错位发展、协同发展，形成合理有序竞争格局。

促进社会办医需要采取错位协同发展的策略。由于多种因素的影响，我国贴近居民的全科医疗、细分专科、康复、护理等服务都比较紧缺，急需社会力量来提供和补缺。从国际经验来看，这些服务非常适合由社会力量来提供，二者能够产生较好的融合发展效应，也便于社会办医的起步。要采取有效措施，鼓励社会力量举办和运营高水平的全科诊所，为居民提供医疗、健康管理等签约服务。鼓励社会办全科诊所提供个性化签约服务，构建诊所、医院、商业保险机构深度合作关系，共同打造紧密协作的医疗联合体。同时，大力

发展眼科、骨科、口腔、妇产、儿科、肿瘤、精神、医疗美容等专科以及中医、康复、护理、体检等领域，鼓励具有资质的人员依法开办私人诊所。支持社会力量举办独立设置的医学检验、病理诊断、医学影像、消毒供应、血液净化、安宁疗护等专业机构，面向区域提供相关服务。

促进社会办医需要放宽市场准入范围。鼓励和支持社会力量举办各类医疗机构，逐步提高社会办医疗机构的比重。社会力量可按经营目的自主申办营利性或非营利性医疗机构，鼓励社会力量举办非营利性医疗机构，支持举办营利性医疗机构。鼓励有实力的企业、慈善机构、基金会、商业保险机构等社会力量及境外投资者举办医疗机构优化规范各项审批的条件、程序和时限，精简整合审批环节，制定跨部门审批的流程，加强部门间协同配合，破除导致审批流程堵塞的阻碍。

促进社会办医需要落实相关支持政策。要将社会办医疗机构用地纳入城镇土地利用总体规划和年度用地计划，在新增用地规划中预留足够的社会办医疗机构用地，特别是落实社会办非营利性医疗机构享有与公办机构同等的供地待遇。强化落实税费优惠政策，对社会办医疗服务免征增值税，制定并落实好社会办非营利性医疗机构所得税免税的细则。要对社会办医疗机构与公办医疗机构实行一视同仁的基本医疗保险政策，只要执行政府规定的医疗服务和药品价格政策，并且符合医保定点相关规定，均可申请定点服务资质，同时要加强监管。社会力量举办康复、护理、中医和民族医等非营利性医疗机构或在医

疗资源薄弱地区举办非营利性医疗机构，可按规定申请政府投资支持。社会办医疗机构用水、用电、用气与公办医疗机构执行同等价格政策。

促进社会办医需要鼓励做大做强做优。鼓励社会力量举办和发展具有一定规模、有特色的医疗机构，引导有条件的医疗机构向高水平、高技术含量、规模化的大型医疗集团发展，政府应当加大支持力度，使信誉好、技术优、管理强、后劲足的社会办医疗机构做大做强，扩充优质医疗资源并使之跨地区发展，向基层延伸，惠及更多群众。鼓励有实力的社会办医疗机构瞄准医学前沿，组建优势学科团队，提供以先进医疗技术为特色的医疗服务。促进医疗与养老融合，支持社会办医疗机构为老年家庭提供签约医疗服务。发展医疗服务领域专业投资机构、并购基金等，支持社会办医疗机构强强联合、优势互补，培育上水平、规模化的医疗集团。

促进社会办医需要加强全行业监管和提高诚信水平。加强监管体系和能力建设，逐步将所有医疗机构接入全民健康信息化平台，实现信息共享、统一监管。严厉打击非法行医、医疗欺诈，严肃查处租借执业证照开设医疗机构、出租承包科室等行为，加强医疗养生类节目监管，依法严惩虚假违法医疗广告宣传。加强健康医疗数据安全保障和患者隐私保护。引导社会办医疗机构加强各环节自律，公开各类医疗服务信息，开展诚信承诺活动。建立健全医疗机构及从业人员信用记录，纳入全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统。积极开展医疗卫生领域的信用评价。研究建立对严重失信行为的联合惩戒机制，进一步完善对社会办医的综合监管制度，强化提升行业自律意识。

（作者单位：中国宏观经济研究院社会所）



力促非公立医疗机构规范发展

为促进社会办医规范管理，中国非公立医疗机构协会整合全国优秀的专家资源，以第三方的形式开展行业信用与能力评价工作，推动行业自律、提升医疗服务能力和质量。图为该协会专家在北京朝阳中西医结合急诊抢救中心开展信用等级和能力星级评价现场指导。

刘文庆 摄

□ 史亚娟

义务教育作为一项基本公共服务，均等性是其基本特征，均衡发展是其应有之义。义务教育全面普及以来，推动义务教育均衡发展就成为教育工作的战略性任务。各级政府按照保基本、补短板、提质量、促公平、强管理的思路，采取了一系列政策措施，取得了显著成效。

截至2018年底，全国共有92.7%的县（市、区）通过了国家义务教育基本均衡发展督导评估认定，16个省份整体通过评估。但要质量全达标、标准全面落实还需继续努力。国家发改委、中宣部、教育部等18个单位近日联合印发《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》（以下简称《行动方案》），提出促进义务教育均衡发展。

强化政府责任

义务教育均衡发展事关乡村振兴、脱贫攻坚和全面建成小康社会等重大战略目标的实现，是一项重大的系统工程，各地积极做好统筹规划，强化政府责任，确保担尽担。

加强统筹规划。推动义务教育均衡发展的主要责任在政府。各级政府均把推动义务教育均衡发展作为一项重要任务，形成了“政府抓、抓政府的”有力保障体系，发改、财政、人社、国土、住建、编办、公安、民政等多个部门在总体规划的基础上，统筹协调、分工合作，从规划和标准的制定、经费投入的保障、教

师队伍的建设、办学条件的改善等多个方面抓好政府责任落实，形成政策合力。省级政府推动义务教育均衡发展情况也被作为对省级人民政府履行教育职责督导评估的重要内容。

完善督导检查制度。为了推动义务教育均衡发展，教育部发布了《县域义务教育均衡发展督导评估暂行办法》，要求按照县级自评、省级评估、国家认定的原则，对义务教育发展基本均衡县进行评估认定。建立义务教育均衡发展监测和复查制度，对全国县域义务教育均衡发展状况进行监测，并对已经公布名单的县进行复查，对认定后均衡水平连续下滑的区县进行约谈，对认定后连续3年不达标的县取消其义务教育发展基本均衡县称号。建立县域义务教育优质均衡督导评估制度，对通过国家义务教育基本均衡发展认定3年以上且认定后年度监测持续保持较高水平的县，进行县域义务教育优质均衡发展督导评估认定工作。

加快统一标准

为了破除城乡二元结构壁垒，教育部、中央编办等相关部门正在逐步统一原本分城乡制定的多种办学标准，不断完善义务教育办学标准体系。

统一城乡教职工编制标准。根据《中央编办 教育部 财政部关于统一城乡中小学教职

工编制标准的通知》要求，将县镇、农村中小学教职工编制标准统一到城市标准，即高中教职工与学生比为1:12.5、初中为1:13.5、小学为1:19，对学生规模较小的村小、教学点，按照教职工与学生比例和教职工与班级比例相结合的方式核定教职工编制。

统一城乡生均公用经费基准定额。按照《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》要求，建立了城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，明确了生均公用经费标准，确定中西部地区普通小学生均公用经费每生每年600元、普通初中每生每年800元，东部地区普通小学每生每年650元、普通初中每生每年850元，并明确了中央与地方财政分担比例。

统一城乡学校建设标准。教育部、住房城乡建设部等部门对《城市普通中小学校校舍建设标准》和《农村普通中小学校建设标准》，进行了合并修订，统一为《普通中小学校建设标准》，目前已完成征求意见工作，将尽快印发。

统一城乡学校基本装备配置标准。教育部发布《关于新形势下进一步做好普通中小学装备工作的意见》，要求按照“标准引领、专业支撑”的原则，健全与国家课程标准相匹配的中小学装备配置标准体系，启动了中小

学装备配置标准修订工作。

坚持弱势倾斜

为了缩小义务教育发展的区域、城乡、校际和群体差距，近年来，国家始终坚持对薄弱地区、薄弱学校的倾斜投入，对特殊群体的弱势补偿，推动各项标准全面落实。

加大对农村教育的倾斜投入。中央财政教育转移支付由2016年的2817亿元增加到2018年的3067亿元，80%用于中西部农村和贫困地区，1/4左右用于集中连片特困地区、民族地区。

改善薄弱学校办学条件。国家陆续实施了一系列工程，包括“中西部农村初中校舍改造工程”“农村寄宿制学校建设工程”“全国中小学校舍安全工程”“农村中小学现代远程教育工程”“农村义务教育薄弱学校改造计划”“全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件项目”等，着力补充义务教育发展中的短板。仅2016年~2018年中央财政就投入专项资金1059亿元，带动地方投入2000多亿元，实施“全面改薄”项目。针对乡村小规模学校和寄宿制学校的特殊情况，国务院办公厅印发了《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的意见》，对办好两类学校做出全面部署，在统筹布局规划、改善办学条件、加强师资建设、强化经

费保障、提高育人水平等方面提出了具体举措。

全面实行“两免一补”政策。按照先农村后城市、先西部后中东部的推进策略，从2004年西部地区家庭经济困难的学生率先享受中央财政专项保障的“两免一补”政策开始，逐步扩大实施范围，到2017年全面实现对城乡义务教育学生免除学杂费、免费提供教科书，并对全国1604万城乡家庭经济困难寄宿生发放生活补助，做到应保尽保。

不断提升质量

教育大计，教师为本。教育资源的合理配置，重点在教师资源的合理配置，教育质量的提升，核心在教师素质的提升。各地全面加强教师队伍建设，切实提高教育管理水，推动义务教育均衡而有特色、公平而有质量地发展。

推进教师管理制度改革。各地积极推进中小学教师队伍“县管校聘”管理改革，从编制的动态核定、教师岗位结构比例和岗位设置、教师聘用管理、教师职称评聘、业绩考核等方面全面加强教师队伍管理，激发教师队伍活力。深入推进县域内教师交流轮岗、推动城镇优秀教师、校长向乡村学校流动，促进教师资源的合理配置。

加强乡村教师培养培训。继续实施“农村义务教育阶段学校教师特岗计划”，2017

年~2018年共选派16.5万名优秀大学毕业生到乡村学校任教。继续实施部属师范大学公费师范生教育，推动28个省份实施地方公费师范生教育，每年吸引4万名高校毕业生直接到农村中小学任教。继续实施农村学校教育硕士师资培养计划，为中西部农村学校培养高素质教师。

提高乡村教师待遇。按照越往基层，越是艰苦，待遇越高的原则，对乡村教师实行差别化补助政策。明确乡村教师享受乡镇工作补贴，全面落实集中连片特困地区乡村教师生活补助政策，和艰苦边远地区津贴政策。2018年仅中央财政就拨款45亿元，惠及127万乡村教师。

共享优质教育资源。多数区县通过实行学区化管理、集团化或联盟式办学，开展结对帮扶等，推动教育资源均衡配置，实现优质教育资源共享。借助现代信息技术，乡村学校的孩子与城里的孩子能够同上一堂课，部分教学点利用数字资源开设过去无法开齐的国家课程，音乐、美术、英语、信息技术等小学课程的开齐开足率明显提升。

实行义务教育学校标准化。学校的管理水平直接决定着人、财、物等教育资源的投入能产生多大的效益。为了推动学校规范办学，科学管理，不断提升教育质量和办学水平，教

育部发布了《义务教育学校管理标准》，要求学校对标研判，依标整改，全面促进学校内涵提升。

义务教育均衡是相对的而不是绝对的，是动态的而不是静态的。义务教育均衡可以分为三个不同的发展阶段：起点均衡，即教育权利平等，让每个孩子都有平等的入学机会且都能入学；过程均衡，即教育条件相同，让每个孩子都能接受水平大体相当的教育；结果均衡，即学业成功的机会相同，让每个孩子都能从学校教育中获得成功。在义务教育发展的不同阶段，义务教育均衡工作的重点不同。全面普及义务教育之后，我国已经实现了义务教育的起点均衡，现阶段推进义务教育均衡发展均衡发展的主要任务，一是合理配置教育资源，实现义务教育的过程均衡，二是提高教育质量实现义务教育的结果均衡。

目前，尚未通过国家义务教育发展基本均衡县评估认定的区县，主要集中在中西部地区。全面实现义务教育基本均衡工作进入重点攻坚阶段，既要迎难而上，也要尊重教育发展规律，夯实教育发展基础，切忌急于求成。各地应积极贯彻落实《行动方案》精神，推动义务教育从教育资源配置均衡向教育质量均衡迈进，从过程均衡向结果均衡迈进。

（作者单位：中国教育科学研究院）