

基于政策工具视角的北京市健康服务业政策量化分析

罗 鲜* 然娜·阿哈提 李瑞锋

北京中医药大学管理学院 北京 100029

【摘要】目的:选择受重视程度较高的北京市健康服务业作为研究对象,以北京市关于健康服务业发展的14份有效政策文件作为分析样本,探讨北京市当前健康服务业政策体系的侧重点与不足之处,为未来相关政策的制定提供参考。方法:采用内容分析方法,结合基本政策工具,通过构建二维分析框架、单元编码、维度分析和统计分析等步骤,对北京市健康服务业政策进行深入分析。结果:政策工具的应用存在结构性失调,其有效性未得到充分体现。结论:应该进一步优化基本政策工具结构配比,促进基本政策工具在健康服务业各细分领域的合理运用,进一步提高政策工具使用的靶向精准度。

【关键词】政策工具;健康服务业;政策分析;北京市

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2020.07.011

Quantitative analysis of Beijing health service industry policy based on the perspective of policy tools

LUO Xian, RANNA Ahati, LI Rui-feng

College of Management, Beijing University of Chinese Medicine, Beijing 100029, China

【Abstract】 Objective: Taking the highly regarded Beijing health service industry as the research object, and considering the 14 effective policy documents on the development of health service industry, issued by the Beijing Municipal Government, as samples for analysis, and explore the focus and deficiencies of Beijing's current health service industry policy system, so as to provides a reference for the formulation of future relevant policies in Beijing and other provinces. Methods: The content analysis method and basic policy tools were used to analyze Beijing's health service industry policies by constructing a two-dimensional analysis framework, unit coding, dimensional analysis, and statistical analysis. Results: The results found structural imbalances in the application of policy tools, and the effectiveness of those tools has not been fully reflected. Conclusion: The structure and ratio of basic policy tools should be further optimized, the rational use of basic policy tools in various fields of the health service industry should be promoted, and the targeted accuracy of the used policy tools should be further improved.

【Key words】 Policy tools; Health service industry; Policy analysis; Beijing

在“健康中国”背景下,健康服务业发展具有重大意义。为了解已有的产业政策是否配套完善,政策出台与产业发展是否协调,还存在哪些调整、优化的空间,需要对当前已出台的政策进行梳理分析。本研究对北京市发布的健康服务业相关政策文件进行量化分析,探析现行政策体系中基本政策工具使用的趋势和不足,为政府未来制定与优化相

关政策提供参考。

1 资料与方法

1.1 资料来源

通过北京市政府网站、北京市卫生健康委员会及相关部门网站和中国知网(CNKI)、万方、维普等数据库,以健康服务业、医疗服务、健康管理、健康旅游、健

* 基金项目:国务院第四次全国经济普查领导小组办公室委托课题“医疗服务和健康服务业现状及发展趋势研究”(JJPCZB44)
作者简介:罗鲜(1995年—),女,硕士研究生,主要研究方向为卫生事业管理。E-mail:13167588022@163.com
通讯作者:李瑞锋。E-mail:lirui Feng1997@126.com

康养老、健康保险等关键词进行检索,收集北京市陆续出台的健康服务业发展相关政策。为保证研究样本选择的科学性和准确性,本文严格按照以下纳入标准对政策文本进行整理:一是以国务院印发《关于促进健康服务业发展的若干意见》(以下简称《意见》)的时间(2013 年 10 月)作为政策文件选取的时间起点;二是发文机关处于北京市政府层面;三是内容与健康服务业密切相关;四是政策类型为法律法规、行政法规、部门规章以及其他规范性文件;五是医疗和医药方面政策文件只选取综合性政策文本。按上述标

准,最终梳理出有效文件 14 份(表 1)。

1.2 研究方法

采用内容分析方法,基于基本政策工具,按照“政策编号—章节/具体条款”对文本内容进行编码,为保证编码的准确性及科学性,本文按照不可细分原则,即一个条目若表达的是同一层意思,则将其编为一个编码,若所表达为多层意思,则细分成多个编码,直到不可继续细分,最后对编码结果采用 Excel 2017 进行统计分析。

表 1 北京市健康服务业相关政策文件发布情况

序号	文件名	文号
1	《北京市人民政府关于促进健康服务业发展的实施意见》	京政发〔2014〕29 号
2	《北京市人民政府办公厅关于加快发展商业健康保险的实施意见》	京政办发〔2016〕16 号
3	《中共北京市委、北京市人民政府关于印发“健康北京 2030”规划纲要的通知》	京发〔2017〕19 号
4	《北京市加快科技创新发展医药健康产业的指导意见》	京发〔2017〕27 号
5	《北京市人民政府办公厅关于加快推进中关村生物医药医疗器械及相关产业发展的若干意见》	京政办发〔2015〕9 号
6	《北京市人民政府办公厅转发市卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合的实施意见的通知》	京政办发〔2016〕54 号
7	《北京市卫生健康委员会、北京市发展和改革委员会、北京市教育委员会等关于加强生育全程基本医疗保健服务的实施意见》	京卫老年妇幼〔2018〕24 号
8	《市卫生计生委等 9 部门联合印发关于加强北京市康复医疗服务体系建设的指导意见》	京卫老年妇幼〔2016〕20 号
9	《北京市人民政府办公厅关于推进北京国际医疗服务区试点工作的若干意见》	京政办发〔2014〕2 号
10	《北京市人民政府办公厅关于印发北京市促进社会办医健康发展若干政策措施的通知》	京政办发〔2017〕20 号
11	《北京市人民政府关于印发北京市全民健身实施计划(2016—2020 年)》	京政发〔2016〕61 号
12	《北京市人民政府办公厅印发关于全面放开养老服务市场进一步促进养老服务业发展的实施意见的通知》	京政办发〔2017〕13 号
13	《北京市民政局 北京市地方金融监督管理局 中国银行保险监督管理委员会北京监管局关于加快发展商业养老保险的实施意见》	京民养老发〔2019〕150 号
14	《北京市人民政府关于加快推进养老服务业发展的意见》	京政发〔2013〕32 号

2 政策分析框架构建

2.1 X 维度:基本政策工具

目前国内外学者均对政策工具进行了分类研究,经过综合比较,本文决定选用 Rothwell 和 Zegvelad 的政策工具分类框架,主要基于以下考虑:一是该政策工具分类方法具有鲜明的市场化取向,强调供给和需求在促进政策项目发展中的重要作用,这与健康服务业专项政策中所体现的淡化政府强制性管理职能的基本思路不谋而合^[1];二是此分类方法对于次级政策工具的划分更为具体,操作方法更为明确,并且已经被应用于众多产业政策文本研究中,具有理论适用性和现实可行性^[2]。根据 Rothwell 和 Zegvelad 的政策工具分类方法,依据作用

方式的不同,分为供给型、需求型和环境型三类政策工具(图 1)。

2.2 Y 维度:健康服务产业体系

X 维度仅从政策工具视角分析健康服务业政策文件,依然不能很好地揭示其规律特征,有必要增加一个涉及健康服务活动本身的 Y 维度进行多维透视。本文根据《意见》相关界定,将健康服务业产业体系划分为医疗服务、健康管理及促进、健康保险和支撑产业四部分,确保各部分之间既互不重叠,又可以涵盖健康服务产业体系的整个过程。基于此,本文将基本政策工具作为 X 轴,健康服务业组成部分作为 Y 轴,构建二维政策分析框架(图 2)。

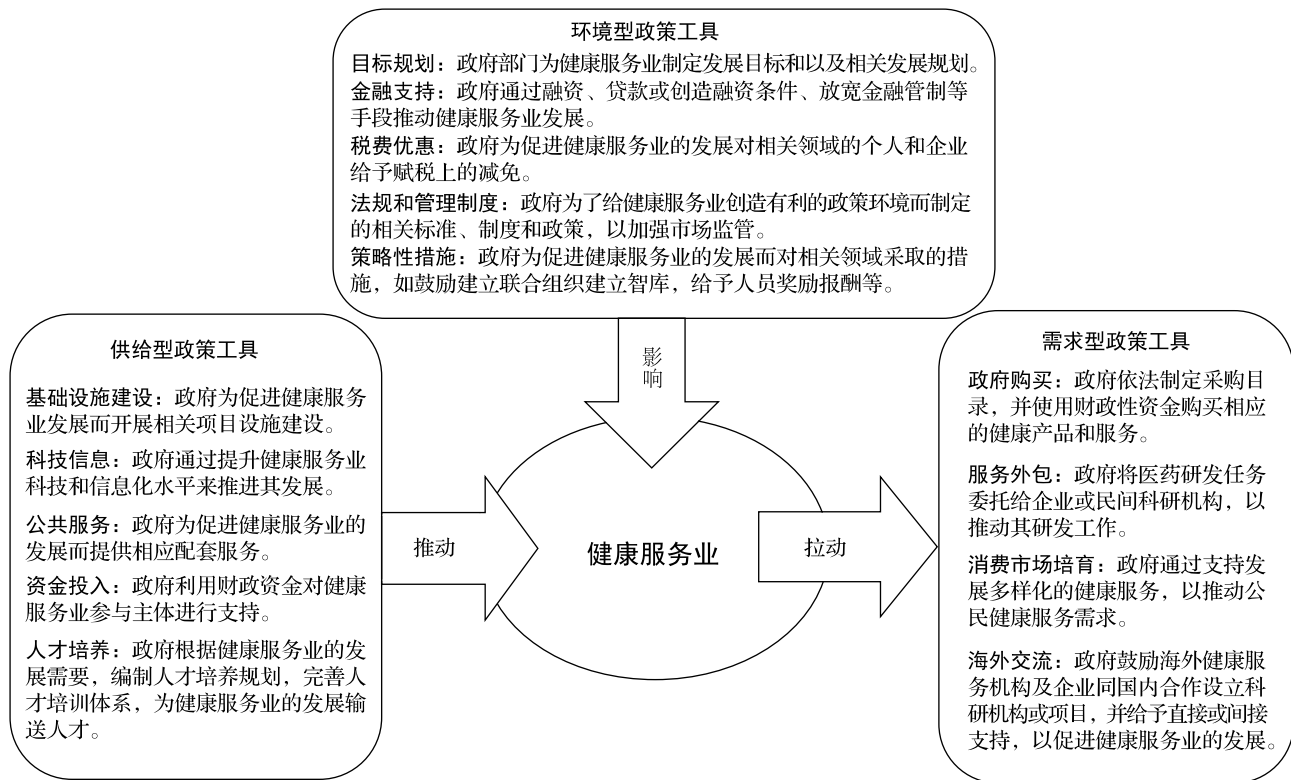


图1 健康服务业发展的政策工具

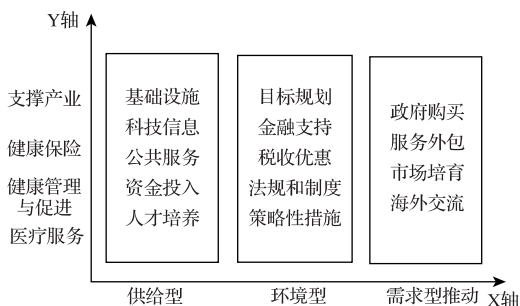


图2 健康服务业政策二维分析框架图

3 结果

3.1 政策文本内容编码情况

按照“政策编号—章节/具体条款”对北京市健康服务业相关的14份政策文件的文本内容进行编码分析,可得到政策文本内容分析单元编码表(表2),将编码表的结果归类并统计,形成政策工具频数分布统计表(表3)。

表2 政策文本内容分析单元编码表

政策名称	内容分析单元	编码	归类
1. 北京市人民政府关于促进健康服务业发展的实施意见	二、(一)1. 鼓励港澳台地区以及国际资本举办医疗机构,并按本市有关规定享受支持政策。	1-2-1-1	战略性措施(医疗服务)
	二、(一)1. 到2015年,社会力量举办的医疗机构床位配置达到每千人1张以上。	1-2-1-1 * 1 ^①	目标规划(医疗服务)
	二、(一)2. 建立健全检验、检查医疗机构的准入标准、质量控制体系与监管机制。	1-2-1-2	法规和管理制度(医疗服务)
.....
14. 北京市人民政府关于加快推进养老服务业发展的意见	四、(一)设立支持养老服务业发展的投资引导基金,发挥杠杆放大效应,撬动更多社会资本,培育和扶持养老服务企业发展。	14-4-1	资金投入(健康管理与促进)
	四、(一)鼓励和引导金融机构创新金融产品和服务方式,拓宽信贷抵押担保范围,探索信用担保等方式,加大对养老服务企业及其建设项目的信贷投入。	14-4-1 * 1	金融支持(健康管理与促进)

注:由于本研究共涉及151条政策工具,有时一个条目会涉及一个以上的政策工具,此时用“*1”“*2”“*...”号加以区分。

表 3 政策工具频数分布统计表

	基础设施 建设	科技 信息	公共 服务	资金 投入	人才 培养	目标 规划	金融 支持	税收 优惠	法规 管制	策略性 措施	政府 购买	服务 外包	消费市 场培育	海外 交流
医疗服务	4	4	2	5	4	6	5	3	6	5	2	0	1	2
健康管理 与促进	2	3	2	4	7	7	4	2	6	3	6	0	1	0
健康保险	1	1	1	2	3	2	1	3	3	7	2	0	0	0
支撑产业	1	4	1	3	3	5	2	1	4	4	1	0	0	0

3.2 编码结果统计分析

北京市健康服务业政策综合使用了供给型政策工具、环境型政策工具和需求型政策工具,但政策工具的使用具有显著差别。在 151 条政策工具条目中,环境型政策工具使用最频繁,其次是供给型政策工具,需求型政策工具应用得最少,占比分别为 52.32%、37.75% 和 9.93%。

从健康服务业细分行业的政策工具来看,环境型政策工具应用较多的是医疗服务(31.65%),其次是健康管理及促进(27.85%);供给型政策工具应用最多的依然是医疗服务(33.33%),其次是健康管理及促进(31.58%);需求型政策工具应用最多的是健康管理及促进(46.67%),支撑产业应用此类政策工具最少,仅占比 6.67%(表 4)。

表 4 健康服务业各层次对于基本政策工具的使用占比情况(%)

细分行业	环境型	供给型	需求型
医疗服务	31.65	33.33	33.33
健康管理 与促进	27.85	31.58	46.67
健康保险	20.25	14.04	13.33
支撑产业	20.25	21.05	6.67
合计	100.00	100.00	100.00

从基本政策工具类型内部结构来看,环境型政策工具中,目标规划(25.32%)、策略性措施(24.05%)、法规和管理制度(24.05%)等工具运用较多且比较均衡;供给型政策工具中,人才培养工具运用最多(29.82%),资金投入工具次之(24.56%),运用最少的是公共服务工具(10.53%);需求型政策工具中,政府购买工具运用最为频繁(73.33%),占比一半以上,服务外包在健康服务政策中未被提及(表 5)。

表 5 基本政策工具内部具体政策工具使用情况

政策工具类型	使用频数	占比(%)	
环境型	目标规划	20	25.32
	金融支持	12	15.19
	税收优惠	9	11.39
	法规和管理制度	19	24.05
	策略性措施	19	24.05
	合计	79	100.00
供给型	基础设施建设	8	14.04
	科技信息	12	21.05
	公共服务	6	10.53
	资金投入	14	24.56
	人才培养	17	29.82
	合计	57	100.00
需求型	政府购买	11	73.33
	服务外包	0	0
	消费市场培育	2	13.33
	海外交流	2	13.33
	合计	15	100.00

4 讨论

4.1 北京市健康服务业 X 维度分析

总体来看,环境型政策工具应用过溢,占比一半以上,反映了北京市政府对健康服务业发展环境的高度重视,其更倾向于通过环境型政策工具进一步整合优化资源配置,完善北京市健康服务业发展体系,而需求型政策工具的使用出现严重缺失,说明北京市健康服务业对于政策工具的应用存在结构性失调。需求型政策工具主要是通过政府购买健康产品和服务、提高医药研发水平和推动公民健康服务需求等方式,以促进健康服务业的发展。相较于另外两种政策工具,需求型政策工具对于健康服务业的发展具有拉动作用,且其表现更为直接。

具体来看,环境型政策工具中,目标规划、法规和管理制度及策略性措施的高频率使用,多是基于以下原因:一是北京市健康服务业的发展虽然相对于国内其他地区较为先进,但由于发展时间较短,发展体系依然尚未成熟,仍需进一步加强政策引导及方向指引;二是北京正在建设国际一流的和谐宜居之都,需要积极调动各方力量全面推动健康服务业

的发展。但此政策工具中对于金融支持和税费优惠的应用比较少,在支撑产业领域缺少税费优惠政策工具的使用,金融支持相关政策也显得宽泛且笼统,缺乏较为确切的实施举措。供给型政策工具总量占比适中(37.75%),但内部结构分布稍有差别,人才培养、资金投入和科技信息应用得较多,基础设施建设和公共服务应用得较少,这与北京市健康服务业当前发展实际较为符合。其主要原因:一是北京市健康服务业的人力资源基础依然较为薄弱,当前受到高端医疗保健和科技研发人才,健康养老、护理、康复、中医养生保健等专业化技能型服务人才以及复合型经营管理人才短缺因素的制约,人才培养迫在眉睫。^[3]二是当前北京市居民生活水准较高,健康需求快速增长且更趋个性化和多样化,需要加大政府资金投入力度,建立长效支持机制,大力鼓励社会资本进入健康服务业,扩大多层次、多样化服务供给。三是在健康北京背景下,需要运用科技信息政策,积极推动构建高精尖经济结构,加快医药健康产业创新发展,总体提升健康服务业的供给品质。需求型政策工具仅占9.93%,且内部结构严重不均衡,其中政府购买占比高达73.33%,政府购买虽然在一定程度上能够促进社会机构进入健康服务业,但过多的使用则容易引起行政化带来的诸多弊端。

从政策工具发挥的作用来看,基本政策工具的有效性未能得到充分体现。在政策工具使用中,环境型政策工具虽然总体上使用过溢,但其中真正具有实质性支持的税费优惠和金融支持政策工具却使用不足,难以激发社会力量支持健康服务业发展的主动性。目前税费优惠在支撑产业中的使用仅体现在对生物材料进出口的支持,对支撑产业其他环节的支持力度不足,这在一定程度上阻碍了社会资本的进入。此外,税费优惠政策在医养结合领域的应用也不足,降低了相关医疗机构开展养老服务的积极性。金融支持政策工具的使用主要是针对医疗服务和健康管理及促进,对于健康保险和支撑产业层面的应用较为缺乏。

4.2 北京市健康服务业 Y 维度分析

从健康服务业产业体系层面看,北京市健康服务业产业体系在政策层面较为健全,14份文件的政策内容能够涵盖健康服务业全部四个层面,在基本政策工具总体使用中,医疗服务和健康管理及促进占比较高,健康保险和支撑产业在基本政策工具的使用上稍显不足,说明当前医疗卫生服务和多样化健康服务是北京市健康服务业发展的重点。

具体来看,健康服务业各领域对于法规和管理

制度、策略性措施、目标规划等具有强制性和引导性的政策工具使用较多,表明政府权力在健康服务业发展中介入程度较高,同时也说明目前北京健康服务业的发展观念、发展方向以及发展策略尚未统一明确,需要政府加强政策引导。此外,在医疗服务领域,政府还重点通过资金投入以引导更多的社会资本进入医疗服务领域,加强市场化运营模式,同时也进一步提高了医疗服务的公益性。在健康管理及促进领域,还注重通过加强人才培养和加大政府购买力度推动其发展,随着居民健康需求的变化以及疾病谱的转化,体现疾病治疗后端的康复护理越发受到重视,政府也有意加强推进此领域的发展,促使其在健康服务业中的比重逐年上升。支撑产业涉及药品、医疗器械、保健用品、保健食品、健身产品的研发制造等相关产业,是北京产业结构调整,加快构建高精尖经济结构,深入实施创新驱动发展战略重要的助推力量,当前北京除了对其加强政策引导外,还开始注重科技信息政策工具的使用,但此领域对于需求型政策工具的使用严重缺乏,其中仅有政府购买政策工具被使用一次,服务外包、消费市场培育及海外交流政策工具均未被涉及,不利于扩大稳固健康服务业相关市场,拉动健康服务持续发展。

5 建议

5.1 进一步优化基本政策工具结构配比

一是进一步调整政策工具总体结构。北京市健康服务业未来政策的制定应该适当减少环境型政策工具的使用,在运用环境型、供给型政策工具促进健康服务业发展的同时还应多关注需求型政策工具的应用。二是着力优化政策工具内部结构。需求型政策工具总体上使用不足且内部结构差异巨大,导致服务外包、消费市场培育和海外交流政策工具未能得到有效使用。健康服务业实际发展水平直接依赖于科技创新能力,当前北京健康服务业整体科技创新能力不高,极大限制了产学研用一体化建设。而北京市本身拥有丰富的人才资源和较高的科技水平,同时也是对外交流的窗口,应该充分发挥自身独特优势,加强服务外包、海外交流等需求型政策工具的使用,进一步提高医药研发和健康服务业相关项目的科研能力,促进北京市健康服务业的发展。此外,环境型政策工具虽然总体上使用过溢,但内部真正具有实质性支持的金融支持和税费优惠却使用不足。应加强对政策工具的绩效评价,在政策执行过程中对政策工具的有效性、可行性以及政策对象的接受程度进行跟踪评估,及时发现问题并调整工具的选择,增强政策执行的有效性。^[4]

5.2 促进基本政策工具在健康服务业各细分领域的合理运用

目前北京市健康服务相关政策对健康服务业各层次的保障程度差别较大,在医疗服务领域运用的政策工具最多,其次是健康管理及促进,健康保险和支撑产业使用的政策工具相对较少。虽然从政策工具的使用频数上看,医疗服务和健康管理及促进占比相差不大,但北京市健康服务业增加值中,医疗卫生服务占比超过一半,健康管理及促进占比约 20%,健康保险和支撑产业份额则更低且产业组织形式相对单一^[3]。因此,政府应该在巩固发展医疗卫生服务的基础上,还要继续加大力度发展多样化健康服务,加快发展健康保险,完善健康消费保障机制,充分发挥商业健康保险在促进健康服务业、推动经济提质增效升级中的“生力军”作用,同时大力支持发展药品、医疗器械研发应用等支撑产业,系统推进全人群全生命周期健康的维护与促进。此外,对于医疗服务和健康管理及促进领域,政府已在环境型政策工具和供给型政策层面给予充分支持,今后应更加注重需求型政策工具的使用。健康保险和支撑产业在环境型政策工具的运用上较为充分,今后应该多重视另外两类政策工具的保障作用,尤其是需求型政策工具。

5.3 进一步提高政策工具使用的靶向精准度

在需求型政策工具中,由于政府购买政策工具并没有作为强制性行为确立下来,往往是根据实际情况自行把握,在政策实施过程中容易出现未按要求严格执行或以折扣的方式不完全执行的问题,因此需要制定强制性政府采购相关政策,逐步扩大政府购买领域和规模。^[5]在供给型政策工具中,虽然政府充分运用了人才培养政策工具,加大健康服务业人才培养和培训力度,很多高校也都增加开设了与健康服务业所需人才相关专业,但大部分毕业生并未进入与专业相关行业,导致北京市的健康服务业人才短缺的制约因素依然存在,尤其是多样化健康服务领域的高水平人才急缺。因此,应该加强人才培养配套措施,建立健全人才吸引培养、薪酬待遇、职级晋升等制度,为健康服务业引进更多专业高素质人才。在环境型政策工具中,目标规划、法规和管理制度、策略性措施等政策工具缺乏具体操作细则,实施效果不明显,政府应进一步明确政策举措和时限,规定政策落实步骤并加强监督管理,建立健全相应配套政策体系,促进具体政策的贯彻落实。

5.4 加强政策工具在重点领域中的使用

在政策制定中,需要进一步转变发展观念,根据北京市居民的基本需求和本地区健康服务业发展实际,充分发挥自身优势与特点,制定较为完善的健康服务业发展政策。中医药健康服务被认为是促进整个健康服务业发展的重要助推力量,北京市又是全国中医药资源最为集中且技术水平最高的地区,拥有世界一流的中医医疗、科研、教育机构,很多中医药商业机构和国际组织也落户北京,因此,应该抓住机遇,充分发挥自身优势,加强相关政策工具在此领域中的使用,促进中医药健康服务快速发展。此外,新医改以来,高端医疗服务作为社会办医的重点领域,也是健康服务业发展的关键领域。^[6]国际上,人均生产总值达到 0.5~1 万美元后,健康服务需求则会显著增加^[7],而 2019 年北京市人均生产总值已超过 2 万美元,健康服务需求快速增长。发展社会办医、推动社会力量提供高端医疗服务是满足北京市居民高层次、多样化健康需求的重要途径,但在对北京市健康服务业相关政策分析中发现,北京市高端医疗服务政策推动力不足,还需要进一步加大政策支持力度,加强相关政策工具在此领域的应用。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参 考 文 献

- [1] 李健,顾拾金.政策工具视角下的中国慈善事业政策研究——以国务院《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》为例[J].中国行政管理,2016(4):34-39.
- [2] 车峰.基于政策工具视角的我国健康服务业政策分析[J].大连理工大学学报(社会科学版),2018,39(6):75-81.
- [3] 闫梅,刘翊,李国平.北京健康服务业发展态势及对策研究[J].前线,2018(12):73-75.
- [4] 李阳,段光锋,田文华,等.构建分级诊疗体系的政策工具选择——基于省级政府政策文本的量化分析[J].中国卫生政策研究,2018,11(1):48-52.
- [5] 闵玲.江西健康服务业发展现状及对策研究[D].南昌:江西中医药大学,2019.
- [6] 方欣叶,施莉莉,王贤吉,等.高端医疗服务发展的国际经验与启示[J].中国卫生政策研究,2015,8(3):5-9.
- [7] 郭清.中国健康服务业发展报告 2017[M].北京:人民卫生出版社,2017.

[收稿日期:2020-03-30 修回日期:2020-06-15]

(编辑 薛云)