



核心阅读

《深化党和国家机构改革方案》提出，组建国家卫生健康委员会，整合原国家卫生和计划生育委员会、全国老龄工作委员会办公室等机构职责，负责拟订应对人口老龄化、医养结合政策措施。由此，医养结合迎来了前所未有的历史机遇期，如何全面提升医养结合服务水平，打通健康养老“最后一公里”，成为社会各界普遍关心的民生大事。

□ 张 克

推进医疗卫生与养老服务相结合是我国为积极应对人口老龄化、实施健康中国战略作出的一项重大决策部署。当前，我国已成为世界上人口老龄化程度较高的国家之一，为满足数量庞大的老年群众健康养老需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题，党的十九大报告明确要求“推进医养结合，加快老龄事业和产业发展”。《深化党和国家机构改革方案》提出，组建国家卫生健康委员会，整合原国家卫生和计划生育委员会、全国老龄工作委员会办公室等机构职责，负责

# 机构改革背景下如何推进医养结合

拟订应对人口老龄化、医养结合政策措施。由此，医养结合迎来了前所未有的历史机遇期。如何全面提升医养结合服务水平，打通健康养老“最后一公里”，成为社会各界普遍关心的民生大事。

## 机构改革解决了长期存在的难题

长期以来，我国医疗和养老服务的资源供给、决策体制以及监管体系相对分离，无法适应日益增长的医养结合叠加需求。老年人所需要的医疗健康和养老服务分别由不同类型、不同层级的机构提供，政策制定和监督职能分散于卫生、民政、老龄等多个部门，部门之间常态化协同机制有待完善，医养结合服务对象的信息数据难以共享，机构重叠、职责交叉、权责脱节等问题在一定程度上制约了医养结合的高质量发展。

此次深化党和国家机构改革以优化协同高效为原则，组建国家卫生健康委员会，为人民群众提供全方位全周期健康服务，在决策、执行和职责分工三方面为深入推进医养结合提供了制度保障。

一是调整决策议事协调机构全国老龄工作委员会的办事机构。此次改革保留了全国老龄工作委员会，将其办公室由民政部改设在卫生健康委，原由民政部代管的中国老龄协会改由卫生健康委代管。这一调整有利于提升医养结合顶层设计的决策科学化水平，加强对医养结合重大事项、重大部署的统筹协调和整体推进。

二是优化卫生健康委职能配置。卫生健康委的主要职责之一是组织拟订与协调落实应对人口老龄化政策举措，负责推进老年健康服务体系建

设和医养结合工作。根据职责，原卫计委、原老龄办承担医养结合职能的内设机构将充实调整优化，有效解决医养结合的政策、标准和规范政出多门、责任不明等问题，确保医养结合各项决策部署落实到位。

三是明确医养结合相关部门职责分工。改革后，卫生健康委负责拟定应对人口老龄化、医养结合政策措施，综合协调、督促指导、组织推进老龄事业发展，承担老年疾病防治、医养结合相关的长期护理保险制度改革方案并组织实施。此外，机构改革要求有关部门加强制度、政策协同，建立沟通协商机制，按照职责分工推进医养结合。

## 推进医养结合面临的主要挑战

深化党和国家机构改革在机构职能方面为推进医养结合创造了有利条件，但也应看到，推进医养结合在服务体系、资源配置、人才队伍、资金投入、技术支撑等方面仍然面临着诸多挑战。

服务体系结构失衡。我国城市老年人养老服务总体上呈现“9073”格局，即我国老年人90%选择居家养老，7%选择社区养老，只有3%选择机构养老。目前，各地在实践中对医疗机构和养老机构融合发展方面资源投入多、政策落地多、服务见效快，但在居家和社区养老层面医养有机融合进度较慢，与确保人人享有基本健康养老服务的目标仍有较大差距。尤为突出的是，医养结合的融合程度和服务水平在区域、城乡之间呈现出结

构性差异，欠发达地区和广大农村地区医养结合仍处于低水平起步阶段。此外，在满足老年人多层次、多样化的健康养老需求方面，医养结合存在普遍性服务覆盖面有限、个性化服务精准度不足的问题。

医养资源供不应求。我国医疗卫生资源供给总量相对不足，老年医学学科萎缩、载体薄弱、医师数量严重不足。一是在现有“弱激励”体制下，基层医疗卫生机构缺乏为居家老人提供上门医疗护理服务的内生动力。我国养老服务业发展起步较晚，兼具医疗卫生和养老服务资质和能力的医养结合机构相对缺乏。二是多数社区缺少医养结合配套基础设施，老年人活动照护场地、床位等设施严重不足。大部分城市老旧住宅未完成适老化改造，居家空间难以适应老年人健康养老需要。

人才队伍青黄不接。从事老年护理康复服务的人员多以失业职工、农民工、家庭妇女、待业青年为主，大多未曾接受过专业的医养结合技能培训，难以满足慢病患者和失能、失智等生活无法自理老人的实际需要。而从业人员待遇偏低、社会认可度低、劳动强度大、流动频繁，这进一步导致就业市场缺乏中高端专业化人才。

资金投入难以持续。目前，医养结合缺乏财政专项资金支持，试点城市财政投入可持续性有待提升。同时，社会力量参与医养结合的政策法规、激励机制还不完善，存在准入门槛限制多、行业标准高、介入路径不清晰等问题。此外，支持医养结合的长期护理保险正在全国进行试点，多数试点城市采取以医保基金为主的多元筹资模式，短期内独立筹资并实现收支平衡较为困难。

信息技术支撑不足。各地探索基于互联网和新一代信息技术的医养结

合服务模式存在医养信息难以深度融合、科技应用水平较低等问题。互联网+健康养老的政策体系、标准体系、培训体系、布局规划体系、运营体系尚未建立，智慧医养结合的服务链和产业链亟待完善。

## 推动医养结合高质量发展建议

构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的医养结合服务体系。统筹推进居家、社区和机构医养结合服务体系建设，现阶段应重点提高居家和社区医养结合服务质量，满足多数老年人的健康养老服务需求，以机构为支撑保障失能半失能特殊困难老年人。加强基层医养结合相关机构和资源整合力度，制定医疗、养老、护理一体化服务标准，帮助老年人群在居家和社区获得更加便捷优质的生活照料和医疗护理服务。探索覆盖城乡的医养结合服务网络，推动有条件的县、乡建设社区（村居）医养结合服务中心，提升基层医养结合机构的融合水平。

创新资源配置方式，推动医养资源均衡发展、公平共享。鼓励普通综合医院设置老年病专科，促进全科医学与老年医学有效对接，普及针对老年人的预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照料与临终关怀技能培训。探索突破绩效工资总额限制，提高家庭医生和其他辅助人员的激励水平。统一规划、科学配置社区活动场所、病护床位、照护与康养设施布局，挖潜物业用房、商业用房、公摊空间、人防空间，为医养结合提供硬件保障。加快老旧小区适老化改造进度，建设无障碍通行系统、电梯、安全性辅助、报警求助等设施。

提升医养结合高质量专业人才供给水平。加大就业扶贫力度，通过劳务协作、技能培训等手段促进贫困人口转移就业，扩大医养结合就业市场供给总量。鼓励相关高校、职业学校开设医养结合相关课程，借鉴免费师范生制度培养定向就业的专业护理人员。探索医养结合从业人员纳入高技能人才序列，提高社会地位和职业发展前景。培育专业化社会工作者和志愿者队伍，为社会力量参与老年事业创造条件。

建立以长期护理保险为突破口的多元化、多层次资金保障长效机制。以机构改革为契机，在中央和省级层面设立医养结合财政专项资金，将居家与社区医养结合作为资金投入重点，大幅度提高受益人群覆盖面。加快建立以社会保险为基础、商业保险为补充的多层次长期护理保险体系，整合各类涉老财政补贴津贴投入，提高长期护理险独立筹资能力。充分发挥保险机构在长期护理险经办和运营管理中的独特作用，鼓励商业保险推出适应个性化需求的长期护理保险产品。各级政府可发起设立医养结合产业引导基金，发挥财政资金撬动效应，带动民间资本投入，提高医养结合服务水平和效率。

抓住第四次工业革命历史机遇，抢占世界健康养老科技应用制高点。推进民政、卫生、社保、公安等部门健康养老数据资源的整合共享，实现医养结合基础数据互联互通。以人工智能、虚拟现实等技术应用为突破口，鼓励可穿戴设备、健康监测、养老监护、家庭机器人等关键技术产品研发，培育互联网+慢病管理、生活照护、智能就医等智慧健康养老新业态。

战略参考

# 怎样在网络舆论危机中维护政府公信力

□ 上官酒瑞

当前，我国正处于发展升级与体制变革并存、内部与外部不确定交织的时期，风险治理形势比较严峻。而在互联网深度嵌入社会运行体系条件下，公共危机总是以网络舆论危机的面貌呈现出来，而网络舆论又多与政府公信力交汇耦合。

何为政府公信力？简言之，就是政府获取民众信任和支持的能力。这既是一种政治文化心理现象，也体现为政府的感召力、影响力、吸引力等；虽然是一种无形资产，但很有力量，是政民、官民良性互动的润滑剂，进而影响着政府的权威性与治理成本，关乎社会的整合性与公共秩序。在网络社会，无论是网下延伸至网上、网上转移至网下，还是网络空间形成并传播的舆论危机，都会直接或间接、或多或少触及人们的政府信任情感、态度和评价，造成不同层面和程度的公信力流失。

在危机环境下，政府不能任由网络舆论消解公信力，而应将危机治理与公信力维护统一起来，修复受损的公信力。这既要符合网络舆论传播建构政府公信力的合规律性与合价值性，也要遵循有效危机传播和管理流程，在公开对话、有效行动、制度完善三个关键环节和层面用力。

首先，以公开对话赢取公信。公开透明催生信任。网络舆论危机传播的典型特征莫过于“快”。危机发生后，人们出于好奇会出现信息饥渴，由于安全、利益等也可能发生恐慌、焦虑等。政府应善于与时间和谣言赛跑，让权威声音跑在各类新闻消息之前，成为各大网站头条和危机的第一定义者、解释者，第一时间介入舆论

场，减少因信息不对称造成的猜疑和不满。这是第一原则，避免权威声音的缺位让谣言有了空间，危机治理陷入被动。

信息公开重要，对话沟通更显必要。政府应充分理解并尽可能包容危机情境中民众的心理诉求、言语表达和行为选择；善于换位思考，以恰当语言和姿态去回应关切、响应诉求，表明态度、宣示立场，还原真相、说明原因；对因政府失职失责引发的舆论危机，必须道歉认错，对危机带来的损失要有温度、有情怀，表达安抚和关爱。这必须是真诚、平等、尊法的，不应是政府“高高在上”的“独白”，不应有空话套话大话假话和“雷人话”，更不可关闭对话窗口。这样的对话过程，体现胸怀、展现形象，本就是一个“博得”情感信任、赢得说理信任，挽救公信力的过程。

其次，以有效行动重构公信。立木取信的典故说明，政府可信性在根本上取决于行动，不是“说”出来的，而是“做”出来的。这要求政府对网络舆论所反映的诉求，对相关部门和责任者的失职渎职和违法违规现象，对危机所暴露的社会问题和积弊，不拖延、不回避、不包庇，并采取有效措施解决。这通常涉及调查取证、行政干预、协调关系、化解矛盾，终止侵害、维护权益，依法追责、惩戒责任人，加强执法、重构秩序等。当然，公共危机的样态各异，舆论所折射表达的诉求也不尽相同，那么政府部门就要遵循问题导向，“靶向”发力，施行有针对性的举措。这样卓有成效的行动，要能够保障权利、规范权力、维护公正，进而纾缓社会不满不信任情绪，重构政府信任。

再次，以制度完善巩固公信。公共危机及网络舆论“爆表”，表面看

是偶发因素促成的，但根源于经济发展问题、社会运行短板和政府治理漏洞。对此，公开对话、行动干预能够治标，但无法治本。政府必须正本清源，系统分析，全面总结，由“点”到“线”再至“面”，从局部到全局、从具体到抽象，通过修改、调整或制定相应法律制度，建立健全危机预防、处置、传播的长效机制，推动制度文明进步，实现良法善治。如孙志刚事件的舆论危机促成了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》出台；魏则西事件助推《互联网广告管理暂行办法》产生，而网络舆论危机的多发，也推动各级政府网络新闻发言人、政务新媒体、网络问政制度的建立健全。如果说危机既带来危害、险情，也蕴含机遇、契机，那么危机压力下的“立法式”、前瞻性管理方略，则为危机情境中政府公信力的维护和修复提供了制度保障。

说到底，政府信任和公信力源于政府可信性，取决于责任性、回应性、透明性、确定性、可控性等。现代国家仰赖于一套法律制度体系，其要旨是保障权利、规范权力、拓展正义、建构秩序，为那些愿施予信任的行为提供支持，为试图背叛信任的人设置障碍，为已发生的背信现象进行矫治，也为民众表达和释放不信任确立制度化通道，这有助于积累信任、拓展信任、巩固信任，建立长期稳固的政府信任基础，也是网络舆论危机情境中政府公信力修复的根本。从这个角度看，网络舆论传播能够倒逼真相、伸张正义、监督权力、纠错决策等，也具有建构政府公信力的潜能和意义，关键在实现制度化和规范化。

国家治理

# 需以结构调整为导向「放管服」改革

□ 刘美萍

随着全面深化改革的推进，政务服务也要随着经济结构变化和新旧工作任务变动不断调整。提高政府效能，优化服务意识，是政府不懈努力的方向，当前，“放管服”改革应以经济结构调整为导向又不拘泥于结构变化，为高质量发展提供持续的动力与支持。

“放管服”改革通过优化自身运行模式重塑政府、市场、社会关系，通过促进经济发展与满足群众美好生活需要相结合改善经济社会运行模式，是促进政府自身不断完善的重要举措。当前，“放管服”改革在各地取得了很大成绩，但也存在一些问题，主要是方向不明、

核心阅读

当前，“放管服”改革应以经济结构调整为导向又不拘泥于结构变化，为高质量经济发展提供持续的动力与支持。此外，还需强化行业监管和社会监督，切实提高服务质量与服务效益，为个人和企业提供公平可及的服务，反过来促进经济结构转型和创新，激发市场活力，增强内生动力。

重点不突出，对外市场导向作用不强、对内公共服务的部分职能落实不到位，突出反映在仍然管了很多不该管的事、监管不到位和监管乱作为并存、良好的市场竞争环境尚未完全形成，与企业 and 民众的期待相比仍存在一定的差距。因此，相关部门需加强对“放管服”改革的指导与规划，进一步完善“放管服”改革的布局，把握好方向重点。

就哲学层面来说，“放管服”改革属于上层建筑，上层建筑是建立在经济基础之上的，想要弄清上层建筑的方向，就要明确当前经济基础构建的方向。党的十九大报告指出要深化供给侧结构性改革。当前，“发展壮大新动能”和“加快制造强国建设”位列供给侧改革任务的前两位。供给侧结构性改革就是调整经济结构，寻找新的经济增长点；而调整经济结构，就是从传统的支柱性产业向未来支柱产业转型。其中，传统支柱产业，以产能过剩的传统制造业为代表，未来的支柱性产业主要有三个，即战略性新兴产业、服务业、现代制造业。结构调整的方向，也即经济基础构建的方向，主要有两个，一个是降级，就是将过剩的传统支柱性产业降低为一般性产业；一个是升级，就是将新兴产业上升为未来支柱性产业。

经济基础确立了战略方向后，“放管服”改革便需以结构调整为导向，协调推进、重点突出。第一，“放管服”改革要能促进传统制造业变革。督促企业创新，加快产品更新换代步伐；对于没有市场竞争力的部分产能及时淘汰一

批。第二，“放管服”改革应加强对战略性新兴产业的支持，为新兴企业技术突破提供知识产权保护便利，为新兴市场需求的实现提供良好有序的竞争环境。第三，“放管服”改革应为服务业的发展留有空间。日本学者三浦展在《第四消费时代》里指出，自1912年起可分为四个消费时代，第一消费时代，是少数中产阶级享受的消费；第二消费时代，以家庭为中心的消费；第三消费时代，消费的个人化；如今日本已进入第四消费时代，即重视“共享”的社会。而从第三消费时代到第四消费时代转变的一个特征就是从“物质”到“服务”的转变，或对人更为重视。告别了“购物使人幸福”的时代，人们开始追问“除了物质之外，什么才能使人感到真正的幸福”。第四，“放管服”改革应为现代制造业开辟新空间。传统制造业偏重于民生部类的生产、分配、交换、消费，现代制造业更多侧重于工业企业机器的生产、分配、交换、消费的循环过程，改革要为现代制造业新的四大循环过程的建立提供及时的便利与支持，以免错失战略机遇。

综上，“放管服”改革需以经济结构调整为导向，进一步明确改革的推进方向，从而促进高质量政务服务的实现。此外，还需强化行业监管和社会监督，切实提高服务质量与服务效益，为个人和企业提供公平可及的服务，反过来促进经济结构转型和创新，激发市场活力，增强内生动力。

管理视角