

《中医药发展战略规划纲要(2016-2030年)》解读

桑滨生*

(国家中医药管理局政策法规与监督司 北京 100027)

摘 要 2016年2月国务院印发了《中医药发展战略规划纲要(2016-2030年)》。《规划纲要》围绕我国中医药发展的现实需求和未来发展趋势,明确了未来15年中医药的发展目标和工作重点,制定了较为完善的保障措施和组织措施,在中医药发展任务和措施方面进行了系统规划,是新时期推进中国中医药事业发展的纲领性文件。

关键词 :中医药 发展 战略研究 纲要

doi :10.11842/wst.2016.07.001

中图分类号 :R2

文献标识码 :A

2016年2月22日国务院正式印发了《中医药发展战略规划纲要(2016-2030年)》,确定了未来15年中医药发展战略部署。以下结合个人的思考对其做一些解读。

1 《规划纲要》制定的时代背景及其深远意义

1.1 中医药医疗发展的国内政策环境和国际发展空间

党的十八大召开后提出了“两个百年”的奋斗目标和“五位一体”的总布局,习总书记提出实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念。特别是在现阶段,我国经济发展进入新常态,进入全面建成小康社会决胜阶段。

自2009年国务院颁布《关于扶持和促进中医药事业发展的若干意见》(以下简称《若干意见》),为中医药发展打下良好的政策基础。在《若干意见》框架的指导下,中医药迎来了一系列重大的发展机遇。2014年第67届世界卫生组织(World Health Organization, WHO)大会讨论通过了《传统医学决议》,实施了《2014-2023年传统医学发展战略》。

2015年2月国务院常务会议通过《中医药法(草案)》,同年12月21-27日全国人大常委会第一次审议了该草案。2016年,党的十八届五中全会进一步提出了“人人享有基本医疗卫生服务,提高人民健康水平”的目标任务,强调坚持“中医药并重”方针,从而“扶持中医药和民族医药事业发展”。尤其是屠呦呦研究员获得了2015诺贝尔生理学或医学奖,更开启了国际主流科学界对中医药研究的高度关注及开展国际科技交流与合作的愿望。

1.2 中医药在经济、社会、科技、文化、生态等领域的作用已成新常态下国家重要的战略思考

2016年是“十三五”的开局之年。在新常态下,国内医疗面临“调结构、转方式、惠民生”的迫切需求,中医药在经济、社会、科技、文化、生态等领域的作用倍受重视。如何重视中医药工作,更好地发挥中医药的作用,已成为党和国家重要的战略思考。习近平总书记提出:“中医药学是中华古代科学的瑰宝,也是打开中华文明宝库的钥匙。中医药振兴发展‘迎来天时地利人和的大好时机’,要切实把中医药这一宝贵财富‘继承好、发展好、利用好’”。李克强总理提出:“坚持中西医并重,突出中医药特色与优势,在深入推进医改中发挥更大作用,为增进人民健康福祉,全面建成小康社会做出新贡献”。刘延东

收稿日期 2016-06-22

修回日期 2016-06-23

* 通讯作者 桑滨生 国家中医药管理局政策法规与监督司司长,主要研究方向:中医药政策法规和标准化。

副总理指出：“中医药是我国独具特色的卫生资源，具有自主知识产权的科技资源，优秀的文化资源，潜力巨大的经济资源，重要的生态资源，在我国经济社会发展中发挥了重要作用”。党和政府对中医药发展的高度重视，中央领导的密集指示，这在中医药发展史上是前所未有的。《规划纲要》正是在这样的大背景下诞生的。它是自2009年《若干意见》颁布以来国务院对中医药改革发展作出的又一次全面部署，是党中央国务院高度重视中医药事业发展的体现，是贯彻落实中央领导同志关于中医药工作批示的具体体现，是列入国家战略的重要标志。

《规划纲要》站在国家和民族的高度明确了中医药发展事业的指导思想、基本原则和主要任务，是新时期指导我国中医药工作的纲领性文件，是中医药事业发展的又一个里程碑。《规划纲要》对全面振兴中医药事业，加快医药卫生体制改革，构建中国特色医药卫生体系，推进健康中国建设和全面建成小康社会，实现“两个百年”的奋斗目标具有重要的现实和深远的历史意义。

2 《规划纲要》主要内容解读

2.1 《规划纲要》分析了中医药发展形势

《规划纲要》首先就新中国成立后特别是改革开放以来中医药发展的基本形势做出了分析。包括三部分的内容。

2.1.1 初步形成医疗、保健、科研、教育、产业、文化整体发展新格局

自改革开放以来中医药总体规模不断扩大，发展水平和服务能力逐步提高，初步形成了医疗、保健、科研、教育、产业、文化整体发展新格局。截至2014年底，全国共有中医类医院（中医、中西医结合、民族医医院，下同）3 732所，中医类医院床位75.5万张，中医类执业（助理）医师39.8万人，2014年中医类医院总诊疗人次5.31亿。2014年中药生产企业达到3 813家，中药工业总产值7 302亿元。中医药已经传播到183个国家和地区。

2.1.2 明确中医药发展的机遇

《规划纲要》认为提出中医药符合未来医学发展的模式和趋势，中医药迫切需要继承和发展。

人民群众需要简、便、廉、验的中医药服务，这项需求迫切需要大力发展健康服务业，拓展中医药领域。

深化医改，推动健康中国建设，迫切需要在构建中国特色基本医疗制度中发挥中医药的独特作用。

经济转型升级，培育新的增长动能，迫切需要发挥中医药原创优势，促进中医药产业提质增效。中药产业具有自主知识产权独特的科技资源，在创新性国家建设中发挥重要作用，同时中医药的产业链长，拉动就业、拉动内需、带动结构调整和转型升级都会起到重要作用，在经济领域中医药中能发挥更大的作用。

弘扬和传承中华优秀传统文化，迫切需要进一步繁荣发展中医药文化知识。打造国家软实力、加强中华优秀传统文化为主体的文化建设是习近平总书记强调的文化建设主流。中医药文化是中华文化的优秀代表，弘扬中医药文化能够进一步弘扬中华优秀传统文化。

进一步推进“一带一路”走出去战略，迫切需要带动中医药海外创新发展。

2.1.3 中医药发展面临的六大挑战

资源：中医药资源总量仍然不足，中医药服务领域出现萎缩现象，基层中医药服务能力薄弱，发展规模和水平还不能满足人民群众健康需求。

学术：中医药高层次人才缺乏，继承不足、创新不够的问题依然存在，学术发展缓慢。

中药：中药产业集中度低，野生中药材资源破坏严重，部分中药材品质下降，影响中医药可持续发展。

法律：适应中医药发展规律的法律体系、政策体系还有待进一步完善。

国际：中医药走向世界面临制约和壁垒，国际竞争力有待进一步提升。

管理：中医药治理体系和治理能力现代化水平亟待提高。

2.2 《规划纲要》的指导思想、原则、目标

2.2.1 指导思想

《规划纲要》坚持以十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念为指导，在此基础上，结合中医药具体实际提出了具体的指导思想：坚持一个方针，遵循一个规律，坚持中西医并重，从思想认识、法律地位、学术发展和实践运用上落实中医药与西医药平等地位，充分遵循中医药自身发展规律。围绕“四个方面”的主线：以推进继承创新为主题，以提高中医药发展水平为中心，以完善符合中医药特点的管理体制和政策机制为重点，以增进和

维护人民群众健康为目标。这是中医药发展的主线。促进中西医结合,拓展中医药服务。中西医结合是继承创新重要途径之一。

2.2.2 基本原则

《规划纲要》提出了“坚持以人为本,服务惠民;坚持继承创新,突出特色;坚持深化改革,激发活力;坚持统筹兼顾,协调发展”的基本原则。

2.2.3 发展目标

《规划纲要》设定了两个阶段的发展目标:第一阶段,到2020年,实现人人基本享有中医药服务;中医药产业成为国民经济重要支柱之一。实现人人基本享有中医药服务,需要可及性、可得性,也就是中医药服务网络要能覆盖全国各地,人员的配置、百姓的支付能力都要达到一定水平。在经济比重中占有一定比重才能成为支柱产业。到2020年,中医药服务体系进一步完善,每千人口公立中医类医院床位数达到0.55张。基础理论研究及重大疾病攻关取得明显进展,产业化水平进一步提高,中药工业总产值占医药工业总产值的30%以上。另外,提出“四化”和“四大体系”,即实现标准化、信息化、产业化、现代化,建立符合中医药发展的法律体系、标准体系、监督体系和政策体系。以上内容都首次写在了《规划纲要》中。

第二阶段,到2030年,中医药服务领域实现全覆盖。中医药服务能力显著增强,其在治未病中的主导作用,在重大疾病治疗中的协同作用,在疾病康复中的核心作用均需得到充分发挥。中医药在治未病中和康复中的作用需进一步深化。因此提出了基本形成一支由百名国医大师、万名中医名师、百万中医师、千万职业技能人员组成的中医药人才队伍。中医药工业智能化水平将迈向新台阶。

2.3 中医药发展的七方面重点任务

《规划纲要》中提到了7个方面24项任务,158项政策和措施,内容十分丰富。主要包括:医疗服务、养生保健、继承、创新、中医药产业发展、中医药文化、海外发展。

2.3.1 切实提高中医医疗服务能力

提高中医医疗服务能力涉及:完善覆盖城乡的中医医疗服务网络,地市、县级区域设置1所市办、县办中医医院,在乡镇卫生院、社区卫生服务中心建立中医馆、国医堂等,使得中医服务机构服务的范围得到拓展。

《规划纲要》再次强调了中西医结合的促进与发展,将其提升到非常重要的位置。其中包括建设中西医结合研究平台、开展重大疑难疾病中西医联合攻关、形成独具特色的中西医结合诊疗方案、建立和完善国家重大疑难疾病中西医协作工作机制与模式。该段还提出建设中西医结合医院,完善人才培养政策措施与西学中制度,推动“互联网+”中医医疗。

《规划纲要》首次明确提出建立覆盖城乡的中医药服务网络的框架和内容,健全中医医疗服务体系是中医药发展的基础、主体和重点;提出各级医疗机构的功能定位和发展方向,具有指导意义,强化了中西医结合以及民族医药发展等内容,对中医药发展具有重要意义。

2.3.2 大力发展中医药养生保健服务

《规划纲要》的要点在于提出了加快中医养生保健体系建设,提出公立和社会共同发展的格局和模式,并明确其定位。此外,纲要中还明确了提升中医养生保健服务能力的方法和路径,提出了拓展中医养生保健服务的新领域、新业态,比如中医健康养老和健康旅游。

2.3.3 扎实推进中医药继承

中医药继承是七大重要任务之一,《规划纲要》将其单独列出,并做了重要的论述。其中包括加强中医药理论方法的继承,提出传统知识保护与技术挖掘以及强化中医药师承等。本章节的亮点在于首次将“继承”单独设一节,表明国家对继承工作的高度重视。纲要还提出了“全面继承”的概念,要求全面继承中医药的理论技术和方法。

在中医药传统技术挖掘研究方面强调了传统知识保护这一重要领域,同时也在数据库、保护名录与制度上提出了详细要求,并提出了建立中医药的师承教育体系和中医师管理制度。

2.3.4 着力推动中医药创新

《规划纲要》提出要健全中医药协同创新体系,加强中医药科学研究,完善中医药科研评价体系。这一节的亮点是将创新单独设立章节,表明其在中医药发展中的分量,也表明了创新的引领作用,这是前所未有的。纲要提出了协同创新体系,有一定的机制与布局;纲要从理论创新、临床创新、新药创新、设备创新4个途径详细描述了中医药协同创新体系的建立,提出要建立符合中医药特点的科研和临床

疗效的评价标准体系。

2.3.5 全面提升中药产业发展水平

《规划纲要》提出了加强中医药资源保护和利用、中药材规范化种植的相关内容,提出了具体措施,并提出促进中医药工业转型升级和构建现代中药材流通体系。

提升中医药产业发展水平,促进中医药工业转型升级既符合国家总体发展的趋势和要求,也符合国家战略的大方向。这一章节《规划纲要》系统地提出了中医药资源的保护、规范种植、中药工业、流通体系产业链发展的布局。从产业链大的思路角度进行了论述,从信息化、标准化、产业化的角度阐述了中医药工业领域的发展思路。

2.3.6 大力弘扬中医药文化

《规划纲要》认为中医药文化具有传统文化的独特魅力,对提升我国文化软实力具有重要作用。纲要具体提出了繁荣发展中医药文化,大力提倡大医精诚,加强中医药非物质文化遗产的传承。提出了大力发展中医药文化产业,创造精品产品,培养品牌和企业。经济学家认为品牌和企业是我国经济产业的重大发展方向,要走出去,创造国际品牌、知名品牌,打造跨国型的大企业集团。

2.3.7 积极推动中医药的海外发展

这部分内容包括加强中医药对外交流与合作,扩大国际贸易。这项重要任务对中医药的海外发展做出了战略考虑和布局:一是服务于国家对外的发展战略;二是有利于增强我国的国际竞争力和影响力;三是考虑充分利用国际上的两种资源、两个市场,促进中医药的自身发展。

《规划纲要》提出了大资源、大市场的概念。“资源”的概念非常丰富,包括:技术资源、管理资源、物资资源。国内市场也可以获取部分国外的中药资源,以扩展国内种植领域。两个市场包括产品市场和服务市场,两个市场的发展模式促使中医药具备更强的发展后劲。纲要中还提出中医药对外合作、建立中医药海外中心、扩大服务贸易、鼓励到海外开办中医机构等。这些作为国家政策,对中医药未来的发展具有指导意义。

2.4 提出中医药发展的保障措施

《规划纲要》提出健全法律体系、完善中医药标准体系、加大中医药政策扶持、加强人才队伍建设等保障措施。

纲要中提出了推动颁布并实施中医药法,实施中医药标准化工程。标准化在国家经济社会发展中具有重要作用,有助于国家提升工业发展水平,提质增效,标准是基础,既符合整个国家的发展战略,也对中医药具有重要作用。

人才队伍建设方面涉及很多新的内容。比如:执业分类制度、认证制度、传统中医师承培养教育体系等,评选国医大师制度,打造一批世界一流的中医名校、重点学科。这些内容都将具体落实,在实施方案中有所体现。

2.5 中医药发展的组织实施办法

中医药发展的重点在于提出部际联席会议制度,国务院领导担任召集人,国务院下设办公室。办公室强调统筹协调,研究提出中医药发展的具体政策措施,协调解决重大问题,加强政策落实指导、督促与检查,确保各项措施落到实处。目前,国家中医药管理局正在起草将协调20多个部门共同落实此项规划。

为了加强《规划纲要》的组织实施,需要解决各省市如何落实的问题;各地要列入经济社会发展规划,也要制定具体实施方案。目前,各省正拟定具体实施方案,制定考核机制。另外,建设管理体制还提出省、市、县各级管理体制建设的具体要求,以及倡导营造良好的社会氛围。

3 《规划纲要》的亮点

3.1 贯穿“创新、协调、绿色、开放、共享”五大理念

本次《规划纲要》的指导思想、原则、任务、措施之中均贯穿了这5大理念,充分激发和释放了中医药的活力、潜能。《规划纲要》中有很多新政策,并放宽、激励政策,对中医药发展资源、潜力提升起到重要作用。

3.2 《规划纲要》体现了五个字的新意

“高”,即文件发布层级高、站位高。《规划纲要》是第一个经国务院审议通过的,以国务院名义发布的中医药发展规划,首次从国家层面、全局角度长远谋划中医药发展。

“新”,根据中国经济社会发展新常态总要求,结合中医药发展实际,在文件结构和布局上进行了调整;继承、创新与产业链等内容单独提出,又加入许多新内容、新政策,充分融合了引领现代化发展的新领域、新科技和新成果。

“全”,《规划纲要》涵盖了医疗保健、科研教育、文化产业、海外发展,以及经济社会发展的新业务、新领域,是指导“十三五”时期中医药全面系统发展的纲领性文件。

“实”,《规划纲要》既着眼当前,又规划未来;既有宏观性,又有具体性。目标任务明确,具有指导性,操作性强;指标明确,可考核,有抓手,易落实。

“远”,谋划远,着眼于未来,着眼于世界。执行到2030年,强调两个市场,两个资源。

3.3 统筹“六个”结合

坚持继承与创新相结合;坚持中医与西医相结合;坚持中医与中药相结合;坚持事业与产业相结合;坚持统筹兼顾与突出重点相结合;坚持发展政府与市场作用相结合。

3.4 突出“四个”强化

3.4.1 强化制度保障

《规划纲要》提出需加强对中医药工作的领导,完善国家中医药工作部际联席会议制度,由国务院领导担任召集人。健全中医药管理体制,建立健全的国家、省、市、县级中医药管理体系是本次《规划纲要》的大突破,使得地方建设有依据,中医药管理部门协调也有依据。

建立健全中医药法律体系、标准体系、监督体系、政策体系。以往中医药发展的困境在于用西医的制度和法规管理中医,医师法也是按照西医西药

管理模式制定的,中医药特点不够。中医药发展要建立一个稳定长效的机制,还需建立相关制度体系。

3.4.2 强化政策创新

《规划纲要》提出要放宽准入,要改革执业资格准入、执业范围和执业管理制度,以及根据执业技能探索分类管理。另外,纲要还提出继续实施不取消中药饮片加成政策,这项政策具有导向性,并将有利于医院对饮片的管理和使用,尤其是基层卫生机构对中药饮片的使用。建立中医职业技能人员系列,增加中成药品种数量,把中医药知识纳入中小学课程,也是《规划纲要》的重大突破之一。

3.4.3 强化工程支撑

《规划纲要》提出了10大工程:中医临床优势培育工程、基层中医药能力提升工程、中医治未病健康工程、中医药传承工程、野生中药材资源保护工程、中药材质量保障工程、中药绿色制造工程、中医健康文化素养提升工程、中医药标准工程、中医药海外发展工程。

3.4.4 强化体系建设

《规划纲要》注重体系机制、规划计划、项目基地建设。共提出26个体系,22个机制(制度),7个规划,3个计划,29个项目,20个基地。

虽然《规划纲要》仍存在不足,如:思想性、理论性稍显欠缺,但总体来看,该纲要在中医药发展的任务与措施方面写得很足、很实。

An Interpretation of Strategic Outline for the Development of Chinese Medicine (2016-2030)

Sang Binsheng

(Department of Policies, Regulations and Oversight, State Administration of Traditional Chinese Medicine, Beijing 100027, China)

Abstract: Strategic Outline for the Development of Chinese Medicine (2016-2030) was officially issued by the State Council on February 22nd, 2016. In regard to the practical needs and the trends of the development of Chinese medicine in China in the future, the development goals of Chinese medicine and its priorities in the next 15 years are confirmed, and comprehensive safeguards and organizational measures are developed in this outline. The outline, a programmatic document for pressing ahead with the development of Chinese medicine, also systematically discusses the layout of main targets and measures.

Keywords: Chinese medicine, development, strategic studies, outline

(责任编辑:朱黎婷,责任译审:朱黎婷)