

2022

# 二十大报告健康相关内容简析

- 二十大会议概览
- 二十大报告简析

## 一、二十大会议概览

2022年10月16日-22日，中国共产党第二十次全国代表大会（以下简称“二十大”）在北京召开，大会的主题是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻新时代中国特色社会主义思想，弘扬伟大建党精神，自信自强、守正创新，踔厉奋发、勇毅前行，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗。

16日上午的开幕会上，习近平总书记代表十九届中央委员会向大会作报告（以下简称“二十大报告”），共2340名代表和特邀代表现场参会。

大会期间主要听取和审查了十九届中央委员会的报告；审查十九届中央纪律检查委员会的工作报告；审议通过《中国共产党章程（修正案）》；选举出了二十届中央委员会以及中央纪律检查委员会。

二十大党闭幕后的第二天（10月23日）召开了党的二十届一中全会，选举产生了新一届中央政治局常务委员会委员。

中共二十大的召开时值中国共产党进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军新征程的重要时刻，也逢世界经历百年未有之大变局的关键历史时期，中国的发展对于世界格局产生的影响较之以往

更加巨大也更加微妙。中共二十大科学谋划了未来5年乃至更长时期党和国家事业发展的目标任务和大政方针，并完成了新一届中央委员会和中央纪律检查委员会的选举，不仅对中国政治，而且对世界未来都具有重要意义。

### 共产党全国代表大会

- 中国共产党全国代表大会和它所产生的中央委员会，是中国共产党的最高领导机关。
- 自1982年起，中国共产党全国代表大会每五年举行一次，由中国共产党中央委员会召集。中央委员会认为有必要，或者有三分之一以上的省一级组织提出要求时，全国代表大会可以提前举行；如无非常情况，不得延期举行。

### 中央委员会全体会议

简称“中央全会”，即俗称的“X届X中全会”，“X届”对应最近一次召开的“X大”，中央全会通常在五年内召开七次，分别对应“X中”的一到七：

- 一中全会：通常担负选举产生新一届中央领导机构的重任；
- 二中全会：为全国人大、全国政协和国家机构推荐领导人选；
- 三中全会：通常就经济改革发展作出重大决策；
- 四中全会：推出国家重大决策部署；
- 五中全会：主要议题是“五年规划”；
- 六中全会：通常就党的建设作出重大部署；
- 七中全会：承前启后，为下一次党代会进行文件及程序的准备。

## 二、二十大报告简析

### 1. 报告内容概览

总体来看，二十大报告是之前政策的延续和拓展，框架与十九大报告相似，行文逻辑基本保持一致：首先提出目标，然后阐述实现目标的方式。

从内容结构上看，二十大报告中共分为十五个部分，前两个部分分别回顾了过去五年及新时代十年的在成就经验和指导思想方面的发展；第三部分则提出了未来中国共产党的使命任务；从第四部分开始，分别在经济发展、科教与人才、民主、法治、文化、民生、生态、国家安全、军事、外交、党建等十二个方面分章作出战略部署。

中心任务是“团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。

在实现中心任务的战略安排上分两步走：

- 从 2020 年到 2035 年基本实现社会主义现代化；
- 从 2035 年到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

报告提出了“中国式现代化”的概念，并指出“未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期”，作为中国长期发展的纲领性文件，二十大报告作出了新的形势判断，明确了推进中国式现代化的清晰目标。与十八大、十九大报告相比，其中的科教和国家安全为新增章节；**创新与安全是二十大报告尤为关注的两个方面**，面对严峻复杂的国际形势和巨大风险挑战，在实现目标的过程中要维护国家安全，而科技创新、能源安全、粮食安全等则是维护国家安全的具体落实。

#### “中国式现代化”

中国式现代化，是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。

- 人口规模巨大
- 全体人民共同富裕
- 物质文明和精神文明相协调
- 人与自然和谐共生
- 和平发展道路

### 2. 医疗相关内容解析

## 2.1. 高质量发展是产业发展的要求

二十大报告提出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。推进经济高质量发展的路径重点有五条，一是依靠社会主义市场经济体制和市场资源配置机制的创新；二是依靠产业体系发展，坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，并提出构建包括生物技术在内的一批新的增长引擎；第三依靠全面的乡村振兴；第四依靠区域的协调发展（区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略以及新型城镇化战略）；第五依靠高水平的改革开放，重点突出贸易强国。

高质量发展将是未来各个行业发展的目标和要求，医药行业也概莫能外。对于什么是医药行业的高质量发展，或许可以从 2021 年年底发布的两项专项规划——[《“十四五”医药工业发展规划》](#)和[《“十四五”国家药品安全及促进高质量发展规划》](#)中找到线索。

医药工业发展的基本原则是“生命至上、创新引领、系统推进、开放合作”，在此基础上要实现**规模效益稳步增长、创新驱动转型成效显著、产业链供应链稳定可控、供应保障能力持续增强、制造水平系统提升以及国际化发展全面提速**等六项具体目标，相应的，“十四五”期间还要落实五项重点任务，分别对应除规模效益稳步增长之外的五个目标。从这些内容中或许可以提炼出医药产业高质量发展的关键词：

- 1) **创新**。创新仍然是医药产业高质量发展的核心任务，并且创新对医药行业的作用由“十三五”期间的“驱动”调整为了“十四五”期间的“引领”，“引领”的作用可能一方面体现为**监管政策更具前瞻性**，另一方面体现在**领军企业的打造和示范作用的发挥**。在监管方面，药品监管能力要达到国际先进水平，加快有临床价值的创新药上市，促进公众健康，创新药品有可能更快地实现境内外同步研发申报和上市，尤其是一些特定领域如防治恶性肿瘤、重大传染病、罕见病的临床急需药品以及儿童用药，更有可能通过优先审评审批程序缩短上市周期。在创新研发能力提升方面，更多地实现“first in class”或“best in class”突破无疑是重要的目标，这依赖于少数领军企业以及与国家级实验室、科研机构、研究型大学的合作，而且无论是从政策表述还是从行业实际来

看，生物药领域的突破是更具指向性和操作性的。

- 2) **安全**。二十大报告对安全的重视程度前所未有，安全涉及国家发展的方方面面，其中产业链、供应链安全是非常重要的部分，尤其面对国际局势的复杂局面，确保产业链、供应链具备较高的稳定性和竞争力更是至关重要。未来有望在政策支持下出现一批以医药创新尤其是生物技术为主要发展引擎的城市，强化“原料药+制剂”一体化的产业链优势。此外，强化药品的供应保障也可以理解为供应链安全的一部分，尽管相关的规划文件中更多强调临床易短缺药品以及疫苗的供应保障，但国家基本药物以及集采中标药物的保供能力也是不可忽视的内容，从最近一轮药品集采的中选规则来看应该可以对此有明显感受。
- 3) **国际化**。国际化也可以从两个维度进行理解，一个是制度维度，一个是产业维度。制度维度从医药的监管、审评、专利保护等方面更多、更快地与国际标准接轨，优化医药创新发展的宏观环境。产业维度则是吸引国外医药企业走进来、鼓励国内医药企业走出去：通过积极鼓励国外药企在国内设立研发中心和创新药生产基地，以及通过合作开发和技术许可的方式实现国外医药企业走进来，带动国内医药工业企业的发展；走出去则通过支持企业开展创新药国内外同步注册，开展面向发达国家的全球多中心临床研究，以及提高国际市场的运营能力来实现。

## 2.2. 医疗保障体系强调拓展和衔接

医疗卫生关系国计民生，在二十大报告的第九部分“增进民生福祉，提高人民生活水平”中，对健康中国、医疗保障等内容进行了阐述。

社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。医疗保障作为社会保障体系的重要组成部分，对于保障人民的健康，减轻就医经济负担至关重要。

2020年2月25日中共中央国务院发布了《关于深化医疗保障制度改革的意见》，其中明确了我国的多层次医疗保障体系以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展。

#### 医疗保障体系相关内容要点

- 扩大社会保险覆盖面
- 健全基本医疗保险筹资和待遇调整机制
- 推动基本医疗保险省级统筹
- 促进多层次医疗保障有序衔接
- 完善大病保险和医疗救助制度
- 落实异地就医结算
- 建立长期护理保险制度
- 积极发展商业医疗保险

此前的十八大及十九大报告中主要关注基本医疗保险和大病保险制度，分别要求整合、统一城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，经过“两保合一”（新农合与城镇居民基本医疗保险合并）、实施待遇清单制度等政策后，基本医疗保险和城乡居民大病保险都已经实现了较好的统一，因此二十大报告在继续强调“完善大病保险和医疗救助制度”之外，新增了“健全基本医疗保险筹资和待遇调整机制，推动基本医疗保险省级统筹”、“促进多层次医疗保障有序衔接，落实异地就医结算”、“建立长期护理保险制度”、“积极发展商业医疗保险”等内容，在继续强调增强医保的覆盖面的同时将目光更多地投到了整个医疗保障体系的制度衔接和扩展方面，尤其是首次提到了长期护理保险制度的建立和商业医疗保险的发展。

2015年党的十八届五中全会上提出“探索建立长期护理保险制度”，2021年国务院办公厅印发的《“十四五”全民医疗保障规划》中也要求“稳步建立长期护理保险制度”，相比之下，二十大报告的表述更加直接。作为老龄化社会的一项重要保障制度，长期护理保险在我国已经开展了6年的试点工作，共有49个城市被列入国家试点城市。2022年年初发布的《“十四五”国家老龄事业》就从参保人群覆盖、筹资机制探索、保障待遇确定、失能评估标准建立等方面对如何稳步建立长期护理保险制度作出了指引。长期护理保险制度或许有望在“十四五”期间进入全面实施的新发展阶段。

根据《健康保险管理办法》的定义，我国的健康保险主要包括医疗保险、疾病保险、失能

收入损失保险、护理保险以及医疗意外保险等。商业健康保险作为多层次医疗保险的重要组成部分，近年来受到极高的关注，并且在过去十多年内呈现出高速增长的状态，但在卫生支出中的占比仍然非常有限，而且面临风险保障能力不足、专业经营水平不高和业务风险不容忽视等问题。

二十大报告中使用了“积极发展商业医疗保险”的表述，或许意在强调与基本医疗保险相衔接的商业健康保险险种需要更好的发展，以便更好地对医疗费用的支出予以补偿，而非强调对个人患病后的收入损失进行补偿。对此监管部门在此前的文件中也有一定的建议，包括通过税收优惠等政策引导，吸引更多人群参保；加快长期医疗保险的发展，精细化健康保险定价及核保政策，努力为带病体、老年人提供更多的保障选择；配合基本医保政策，开发特定责任产品，加大对创新药的保障等。

#### 健康保险分类

- 医疗保险，是指按照保险合同约定为被保险人的医疗、康复等提供保障的保险
- 疾病保险，是指发生保险合同约定的疾病时，为被保险人提供保障的保险
- 失能收入损失保险，是指以保险合同约定的疾病或者意外伤害导致工作能力丧失为给付保险金条件，为被保险人在一定时期内收入减少或者中断提供保障的保险
- 护理保险，是指按照保险合同约定为被保险人日常生活能力障碍引发护理需要提供保障的保险
- 医疗意外保险，是指按照保险合同约定发生不能归责于医疗机构、医护人员责任的医疗损害，为被保险人提供保障的保险

### 2.3. 保障人民健康是优先发展的战略

2016年10月，中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》，2017年的十九大报告中正式提出“实施健康中国战略，要完善国民健康政策，为人民群众提供全方位全周期健康服务”，此后《国务院关于实施健康中国行动的意见》、《健康中国行动（2019—2030年）》以及《健康中国行动组织实施和考核方案》等一系列文件的发布推动了健康中国战略的实施落地。二十大报告中将“实施健康中国战略”调整为“推进健康中国建设”，也体现了递进的关系。

在具体内容方面，二十大报告中再次强调生育问题，新提出了“降低生育、养育、教育成本”。过去三十年来我国新生人口大幅下降，老龄化不断加剧，十九大以来，在全面放开二孩政策之后，2021年又推出了三孩政策，旨在提高人们的生育意愿，提高人口出生率，改善我国

人口结构。联系到今年2月，北京市医保局发布《关于规范调整部分医疗服务价格项目的通知》

将16项辅助生殖技术项目纳入医保甲类报销范围，具有一定的指向性意义，表明**国家支持辅助生殖技术发展，降低生育成本**。

“一老一小”是我国卫生政策重点关注的人群，在老龄化方面，二十大延续了此前实施积极老龄化的策略推动实现全体老人享有基本养老服务。

近年来通过实施仿制药带量采购、国家医保目录药品谈判、DRG/DIP支付方式改革试点等制度，在**药品支付端的改革已经取得了实质性的效果**，因此在医改相关的内容方面，二十大报告中去掉了“全面取消以药养医”等药品制度相关的表述，而是提出了“**促进医保、医疗、医药协同发展和治理**”，相较于以往所讲的“三医联动”（医保体制改革、卫生体制改革与药品流通体制改革联动）似乎也更进一步，**更加强调行政、市场和法律主体之间的配合，并且将医保作为三者中的第一项，也凸显了医保作为杠杆在三医协同改革中的撬动作用**。

卫生服务体系方面，公立医院改革仍然是未来的重点工作，并且二十大报告中强调了公立医院改革要以公益性为导向，而对于民营医院发展的态度，也由“鼓励/支持”调整为“规范”。此外，高质量发展的要求也适用于卫生服务体系的建设，涉及的内容包括优质医疗资源的扩容和均衡布局，以及基层能力的提升。在[《“十四五”优质高效医疗卫生服务体系建设实施方案》](#)中，就提出**中央预算内投资会重点支持国家医学中心、区域医疗中心的建设**，全面推进社区医院和基层医疗卫生机构建设，力争实现每个地市都有三甲医院，服务人口超过100万的县有达到城市三级医院硬件设施和服务能力的县级医院。这也意味着医疗新基建将快速推进，医疗设

#### 健康中国建设相关内容要点

- 完善人民健康促进政策
- 优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教育成本
- 实施积极应对人口老龄化国家战略
- 深化医药卫生体制改革，促进医保、医疗、医药协同发展和治理
- 促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局，坚持预防为主，加强重大慢性病健康管理，提高基层防病治病和健康管理能力
- 深化以公益性为导向的公立医院改革，规范民营医院发展
- 发展壮大医疗卫生队伍，把工作重点放在农村和社区
- 重视心理健康和精神卫生
- 促进中医药传承创新发展
- 创新医防协同、医防融合机制，健全公共卫生体系，提高重大疫情早发现能力，加强重大疫情防控救治体系和应急能力建设，有效遏制重大传染性疾病传播
- 深入开展健康中国行动和爱国卫生运动，倡导文明健康生活方式



备的采购需求有可能会加速释放。

二十大报告中还明确了把发展壮大医疗卫生队伍工作的重点放在农村和社区，事实上这样延续了 2019 年 [《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》](#) 中的要求，相应的，在农村卫生服务体系的建设方面也会增加支持和投入。基层医疗机构在防治慢性病、传染性疾病方面都发挥着重要的作用，二十大报告中也**第一次提出了加强重大慢性病的健康管理**，包括心脑血管疾病、糖尿病、呼吸系统疾病、癌症等在内的各种慢性疾病已经是人群健康的最大威胁，而随着疫情期间推动了“长处方”政策的实施，以及门诊慢病统筹的推进，慢性病对应的市场有可能在基层下沉和扩容，并且会对慢病管理服务提出更多的要求。

公共卫生方面，二十大报告中的显著变化是新提出了“提高重大疫情早发现能力，加强重大疫情防控救治体系和应急能力建设，有效遏制重大传染性疾病的传播”。2019 年底出现的新冠疫情使全球防疫面临严峻挑战，也暴露出我国医疗资源总量不足、分布不均的问题，为我们敲响警钟。在国内常态化防控和动态清零的背景下，高效疫苗和治疗药物的市场需求或将持续存在。

此外，二十大报告还新增了对于心理健康和精神卫生的关注。根据世界卫生组织发布的数据，在 COVID-19 大流行的第一年，全球焦虑和抑郁患病率大幅增加了 25%，而且对年轻人和妇女的影响尤为严重。大流行也暴露出数十年来对心理健康护理的忽视和投放资源不足，要想真正实现健康中国，心理健康无疑是不容忽视的一个方面，国家卫健委此前在 7 月 29 日也正式发文确定以在北京以北京大学第六医院和首都医科大学附属北京安定医院为联合主体、在上海市和湖南省分别以上海市精神卫生中心、中南大学湘雅二医院为主体设置国家精神疾病医学中心，共同构成国家精神疾病医学中心，建立多中心协同工作机制，带动全国精神疾病领域建设与发展。

表：二十大报告和十九大报告中医药相关的内容表述对比

	二十大表述	十九大表述
高质量发展	<p>四、加快构建新发展格局，着力推动高质量发展：</p> <p>（二）建设现代化产业体系： “坚持把发展经济的着力点放在实体经济上……推动战略性新兴产业融合集群发展，构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源、新材料、高端装备、绿色环保等一批新的增长引擎。”</p> <p>（五）推进高水平对外开放： 依托我国超大规模市场优势，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场两种资源联动效应，提升贸易投资合作质量和水平。稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。推动货物贸易优化升级，创新服务贸易发展机制，发展数字贸易，加快建设贸易强国。合理缩减外资准入负面清单，依法保护外商投资权益，营造市场化、法治化，国际化一流管商环境。</p>	<p>五、贯彻新发展理念，建设现代化经济体系：</p> <p>（一）深化供给侧结构性改革： “在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能。”</p> <p>（六）推动形成全面开放新格局： 拓展对外贸易，培育贸易新业态新模式，推进贸易强国建设。实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放，保护外商投资合法权益。</p>
医疗保障体系	<p>九、增进民生福祉，提高人民生活品质：</p> <p>（三）健全社会保障体系： “扩大社会保险覆盖面，健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，推动基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹。促进多层次医疗保障有序衔接，完善大病保险和医疗救助制度，落实异地就医结算，建立长期护理保险制度，积极发展商业医疗保险。”</p>	<p>八、提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理：</p> <p>（三）加强社会保障体系建设： “全面实施全民参保计划。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度。”</p>
健康中国建设	<p>九、增进民生福祉，提高人民生活品质：</p> <p>（四）推进健康中国建设： 1) 生育：优化人口发展战略，建立生育支持政策体系，降低生育、养育、教</p>	<p>八、提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理：</p> <p>（五）实施健康中国战略： 1) 生育：促进生育政策和相关经济社会</p>

	二十大表述	十九大表述
	<p>育成本。</p> <p>2) <b>老龄化</b>：实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，<b>推动实现全体老年人享有基本养老服务</b>。</p> <p>3) <b>医改</b>：深化医药卫生体制改革，促进医保、医疗、医药协同发展和治理。</p> <p>4) <b>医疗服务</b>：促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局，坚持预防为主，<b>加强重大慢性病健康管理，提高基层防病治病和健康管理能力</b>。深化以公益性为导向的公立医院改革，规范民营医院发展。发展壮大医疗卫生队伍，<b>把工作重点放在农村和社区</b>。</p> <p>5) <b>中医药</b>：促进中医药传承创新发展。</p> <p>6) <b>公共卫生</b>：创新医防协同、医防融合机制，健全公共卫生体系，提高重大疫情早发现能力，<b>加强重大疫情防控救治体系和应急能力建设</b>，有效遏制重大传染病传播。</p> <p>7) <b>其他</b>：重视心理健康和精神卫生。</p>	<p>政策配套衔接，加强人口发展战略研究。</p> <p>2) <b>老龄化</b>：积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。</p> <p>3) <b>医改</b>：深化医药卫生体制改革，全面建立中国特色基本医疗卫生制度、医疗保障制度和优质高效的医疗卫生服务体系，健全现代医院管理制度。<b>全面取消以药养医</b>，健全药品供应保障制度。</p> <p>4) <b>医疗服务</b>：加强基层医疗卫生服务体系和全科医生队伍建设。支持社会办医，发展健康产业。</p> <p>5) <b>中医药</b>：坚持中西医并重，传承发展中医药事业。</p> <p>6) <b>公共卫生</b>：无。</p> <p>7) <b>其他</b>：坚持预防为主，深入开展爱国卫生运动，倡导健康文明生活方式，预防控制重大疾病。</p>