

中国安宁疗护政策演变与发展逻辑

The policy trajectory and development logic of palliative and hospice care in China

上海市安宁疗护服务制度体系模式与定位介绍

Introduction to the model and anchor of management system for palliative care services in Shanghai

上海市安宁疗护服务管理中心
2023年9月

Shanghai Palliative and Hospice Care Service Center

施永兴

Yongxing Shi



目录

Contents

- 01 中国安宁疗护政策演变**
The policy trajectory of palliative care in China
- 02 中国安宁疗护发展逻辑**
The development logic of palliative care in China
- 03 上海市安宁疗护发展沿革**
The development history of palliative care in Shanghai
- 04 上海市安宁疗护核心政策**
The core policies of palliative care in Shanghai
- 05 上海安宁疗护服务模式与体系**
The model and system of palliative care services in Shanghai
- 06 小结**
Summary of presentation

中国安宁疗护政策演变

The policy trajectory of palliative care in China

—— **PART 1** ——



中国安宁疗护政策演变与发展逻辑

The policy trajectory and development logic of palliative and hospice care in China

1987年8月以来，中国安宁疗护服务发展可以划分为五个阶段

Five stages since 1987

Stage one

第一阶段

即始于临终
关怀研究时
期的起步阶
段

Initiation with
research

Stage two

第二阶段

计划经济时期
的探索阶段

Exploration during
planned economy
period

Stage three

第三阶段

进入政策视野
时期发展阶段

Development
through policy-
making

Stage four

第四阶段

全国安宁疗护
试点时期规范
化发展

Standardisation
under national
pilots

Stage five

第五阶段

安宁疗护政策
法律语言阶段

Regulation with
policies and laws

第一阶段 始于临终关怀研究时期的起步阶段 Initiation stage with research (1987-1992年)

01

1987年8月

美籍华人黄天中显示
首先把临终关怀概念
引进中国大陆。

**标志着我国临终
关怀正式拉开序幕**

Introduction of
concept by
Zhongtian Huang

The first research
center established
in Tianjing

02

1988年7月

天津医学院崔以泰
教授与黄天中教授
联合成立临终关怀
研究中心并附设病
**我国临终关怀运
动正式启动**

03

1988年10月

上海市原南汇县红
十字老年护理医院
成立临终关怀机构
**成为我国第一家
机构型临终关怀
医院**

The first hospital for
end of life care
opened in Shanghai

04

我国大城市建立
不同类型临终关
怀机构近100家,
**为我国安宁疗
护发展奠定基
础**

Nearly 100 institutions
in large cities



此阶段特点:

- 始于临终关怀研究作为我国临终关怀事业的前奏曲
- 从1988-1993年的五年期探索色彩浓厚, 缺乏政策依据 Initiation stage without policies

第二阶段 计划经济时期探索阶段

Exploration stage during planned economy period (1993-1994年)



1、市场经济体制下临终关怀服务机构得到扩大，至1993年底全国有200多家机构开展临终关怀服务

More than 200 institutions

2、政策没有针对性临终关怀机构作出规范，临终关怀机构对管理和服处于自发探索之中

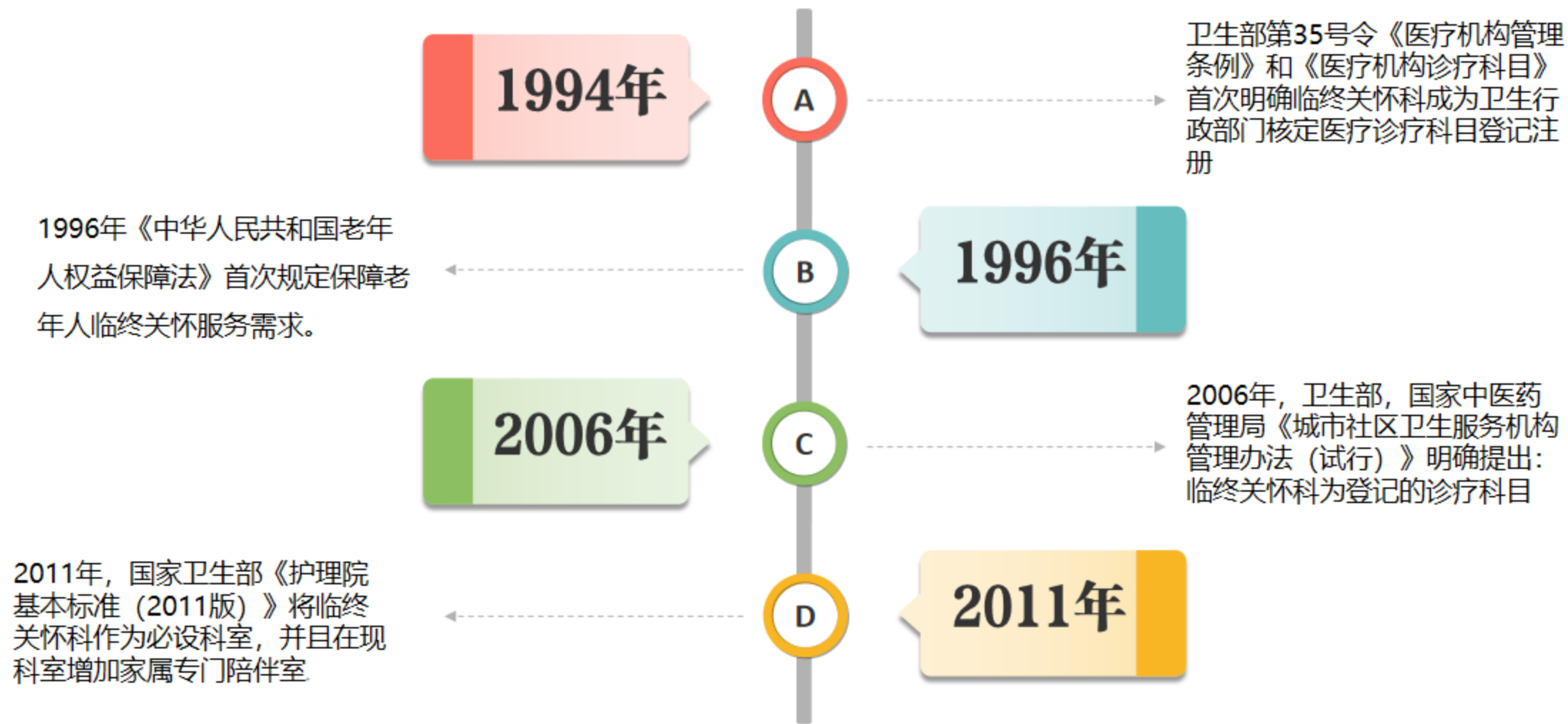
Self-exploration without specific policies

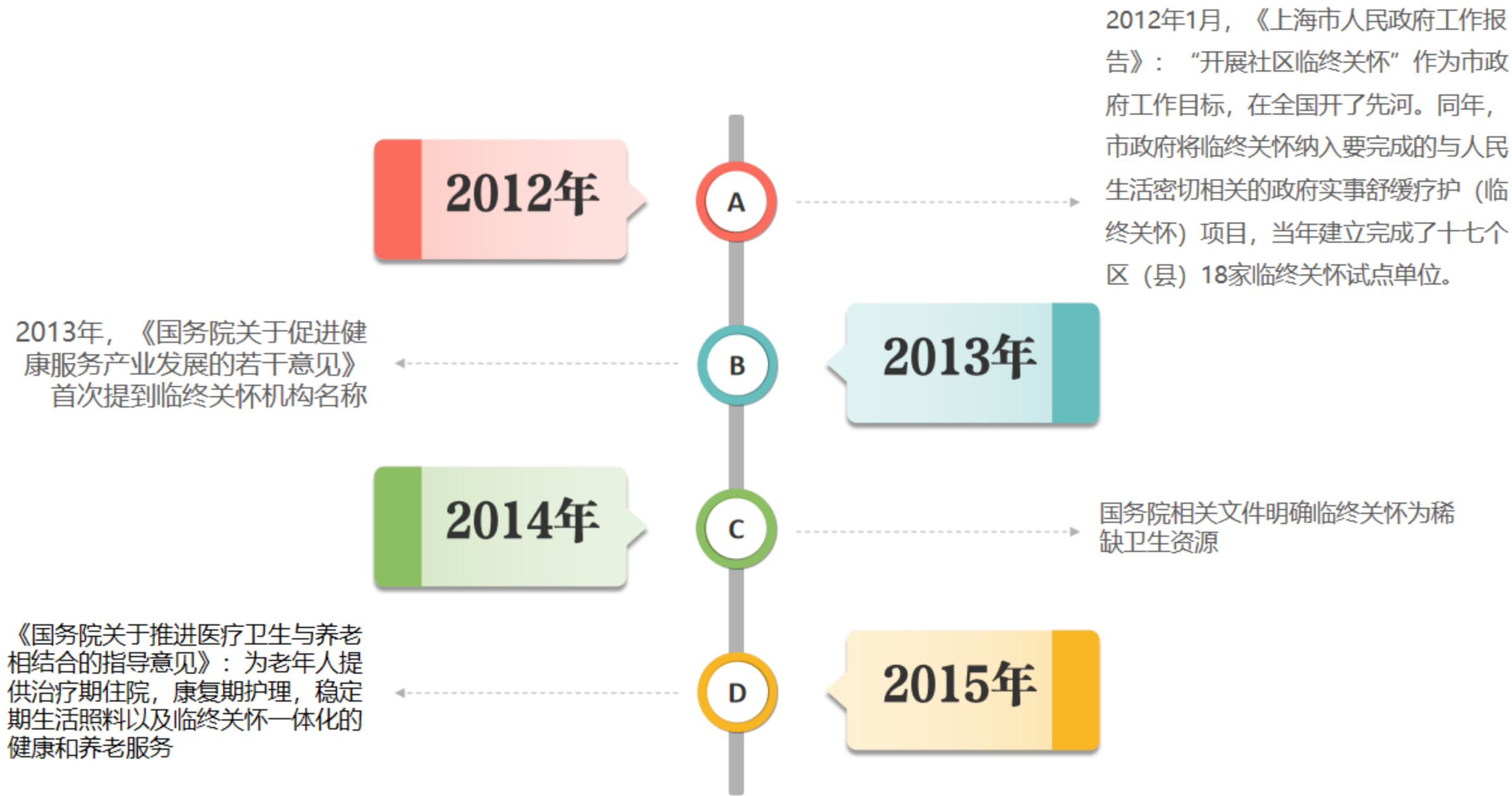
3、临终关怀涉及制度性、体制性，机制性的矛盾和实际问题逐渐凸显

Lack of systems and mechanisms

第三阶段 临终关怀进入政策视野的发展阶段

Development through policy-making (1994-2016年)





2016年

- 4.21, 全国政协第49次双周协商会实现了国家层面首次推进全国安宁疗护工作, 这次会议具有里程碑意义 **统一临终关怀名称为安宁疗护** Consensus on Terms
- 提出中国安宁疗护应由社区卫生服务中心/乡镇卫生院承担, 以居家为基础、二、三级为支撑的安宁疗护服务体系
- 2016年, 中共中央国务院《健康中国2030规划纲要》安宁疗护为**持续性医疗卫生服务**。
sustainable healthcare services
- 规划纲要确定了实现从胎儿到生命终点健康服务和健康保障



2030

第三阶段，主要特点

Stage three



世界卫生组织 (WHO) 和 (WHA) 的临终关怀政策方针在中国逐步得到了正确理解和全面实施

Well understood and fully implemented in China



国家成为临终关怀 (安宁疗护) 服务的政策制定, 规划和制度的规划者与引导者

National policies



安宁疗护服务得到政府承认成为合法的服务形式

Government support

第四阶段全国安宁疗护试点工作时期的规范发展阶段

Standardisation under national pilot programmes (2017-2019年)

185 cities have engaged in the national pilot programmes

2017年至今，国家安宁疗护试点工作快速发展，政策效果凸显，中国安宁疗护试点城市已达185个，从城市到农村开展安宁疗护试点。

2017 《Basic standards and regulations for hospice and palliative care centers》

➤ 2017年1月，卫计委发布《关于印发安宁疗护中心基本标准和管理规范》

安宁疗护中心是为疾病终末期患者在临终前通过控制痛苦和不适症状，提供身体，心理，精神等方面的照护和人文关怀的服务，以提高生命质量，帮助患者舒适安详，有尊严离世的医疗机构

2017 《Clinical practice guideline for palliative and hospice care》

➤ 2017年1月《安宁疗护实践指南（实行）》

安宁疗护实践以临终患者和家属为中心，以多学科协作模式进行，主要内容包括疼痛及其他症状控制，舒适照护，心理精神及社会支持等。

➤ 2017年4月，国家卫生计生委《医疗机构管理条例实施细则》医疗机构类别新增：安宁疗护中心

2017年10月 国家卫生健康委

The national pilot programmes I II III

《第一、二、三批安宁疗护试点工作的通知》

Outcomes and effects



● 六年以来试点任务：Tasks within six years

安宁疗护试点工作取得较大进度和实效：

- ①开展基线调查
- ②建设服务体系
- ③明确服务内容
- ④建立工作机制
- ⑤探索制度保障
- ⑥加强队伍建设
- ⑦研究制定标准规范
- ⑧加强宣传教育

1. 全国安宁疗护试点省（市区）辐射30个省（市）占全国省（市区）总数的**96.78%**，试点地区（2017年）第一批5个增加到**185个**，提高了**360%**；
2. 试点地区在制度保障和政策措施上有所突破，形成了鲜明地方特色，安宁疗护列入当地政府相关规划和民生工作；
3. 部分试点市区初步形成安宁疗护普惠制基本性、兜底性和均等性服务体系模式；
4. 试点地区制定省（市）安宁疗护标准规范：上海、江苏，河北等省（市）地方标准《安宁疗护基本服务规范》。

第四阶段的特点

Stage four

国家推行安宁疗
护试点工作

The pilot programmes

1

Direction of
development and
pathway of practice

2

以试点任务形成
全国安宁疗护明
确的建设方向和
实践途径



第五阶段 安宁疗护政策法规法律语言阶段

Regulation with policy terms (2019年--

2018年8月

国务院办公厅《关于印发深化医药卫生体制改革下半年重点工作任务的通知》：在建立优质高效的医疗服务体系中开展安宁疗护试点作为重点工作任务进行部署

2019年12月

《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》，安宁疗护作为法律用词。

2020年2月

推进实施《健康中国行动2020年工作计划》开展安宁疗护师资及从业人员培训作为专项行动中重点任务和重点举措





2021年1月

01

中共中央国务院《关于加强新时代老龄工作的意见》
稳步扩大安宁疗护试点

2022年5月

02

《全国护理事业发展规划（2021-2025）补齐护理
短板弱项，加快发展安宁疗护服务，要求着力增加
安宁疗护中心和提供安宁疗护服务床位数

2022年

03

国务院《十四五国家老龄事业发展和养老服务体系规划》
十四五期间未在国家安宁疗护试点市（区）、每个县（市
区镇）至少设立1个安宁疗护病区，有条件的社区卫生服
务中心和乡镇卫生院设立安宁疗护病床。预测全国将有
3000多个安宁疗护病区

2023年4月

04

中共中央国务院办公厅《关于进一步完善医疗卫生服
务体系的意见》合理布局安宁疗护机构

第五阶段主要特点

Stage five



□ 国家将安宁疗护作为卫生系统有机组成部分予以加强，并从制度、政策、规划、投入等采取明确举措推动安宁疗护事业

As a part of the healthcare system

□ 政府将安宁疗护纳入全民覆盖的定义，同时强调安疗护以公平方式提供人的全生命周期健康管理的框架内满足患者的要求。

Coverage, access equality

□ 安宁疗护服务已成为中国健康系统的重点

An essential part of Chinese healthcare system

中国安宁疗护发展逻辑

The development logic of palliative care in China

PART 2



在中国有多少人需要临终关怀服务

How many Chinese people need end of life care?

——恒古不变的事实，**临终关怀需求**
始终在我们身边

The truth is everyone needs end of life care



中国老龄化情况

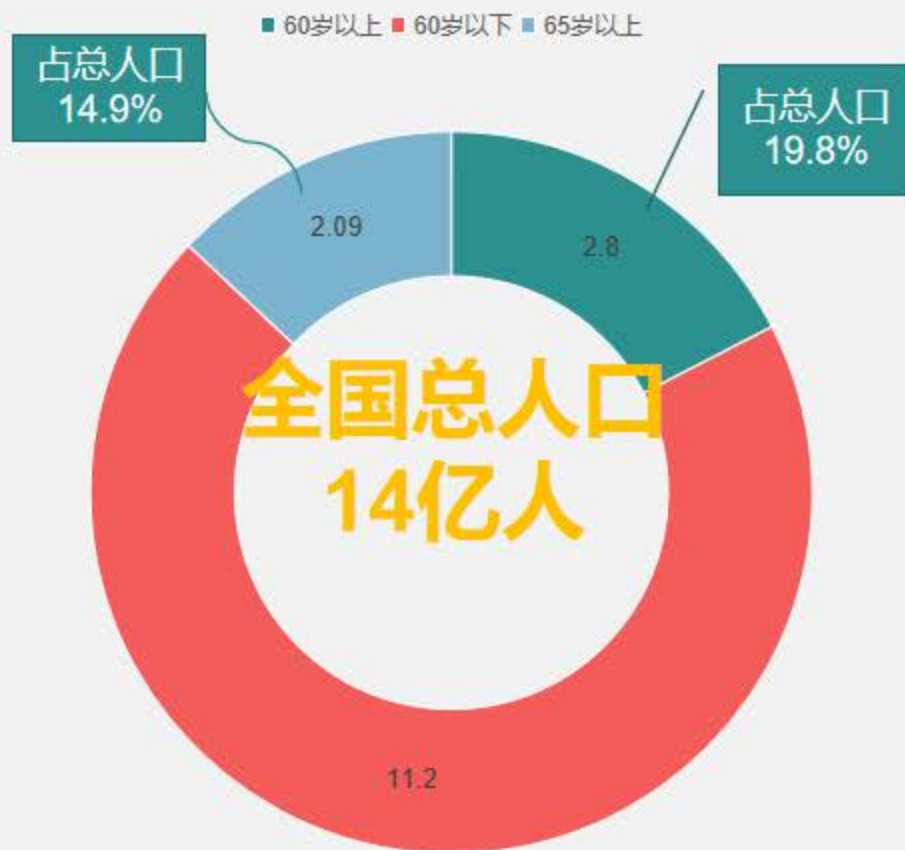
Aging in China

每个居民在一生中某个阶段都难免产生对安宁疗护服务的需求，其中老年人，儿童及濒临死亡者尤为更多的关注。

由此可见，安宁疗护是一个基本的民生问题

Access to end-of-life care is a basic human right

截止至2022年年末人口数 (亿)



中国人口死亡率 Mortality of Chinese population

2022年全国常住人口死亡人数1041万人，中国居民死亡率为7.31%

(平均每天有近3万人死亡，平均每3.1秒就会有一个人死亡)

Mortality of cancer

2020年全国癌症
死亡300万例

01



心脑血管病

死亡率: 287.61%

构成比: 44.27%

Cardiovascular,
cerebrovascular
diseases

02



恶性肿瘤

死亡率: 157.29%

构成比: 24.21%

Advanced cancer

03



呼吸系统

死亡率: 77.84%

构成比: 11.99%

Respiratory system

04



伤害

死亡率: 48.38%

构成比: 7.45%

Injuries

“

数据显示：由此推算全国每年大约有900万人因死亡需要安宁疗护服务，如**5个直系亲属需要数为4500万人**，理论上每年需要提供安疗护服务人数

5400万人

54 million people needs end of life care per year

”

(二) 发展逻辑

The development logic of palliative and hospice care in China

安宁疗护虽然作为法律用语

但至今未有安宁疗护立法包括
安宁疗护条例

A lack of laws

从症状控制到以患者和家属为核心，以多学科协作模式

Patient and family centred
symptom management using MDT

(1) 服务理念从强调症状控制的姑息治疗到舒适照护和心理支持 人文关怀的全过程

(2) 维护人的基本尊严，提高社会文明

从不明确逐步到成为一个医学的独立学科

缺少学科定位，严重影响事业发展
安宁疗护应纳入医学专业，成为一门独立学科

A specialised service

Policies by government

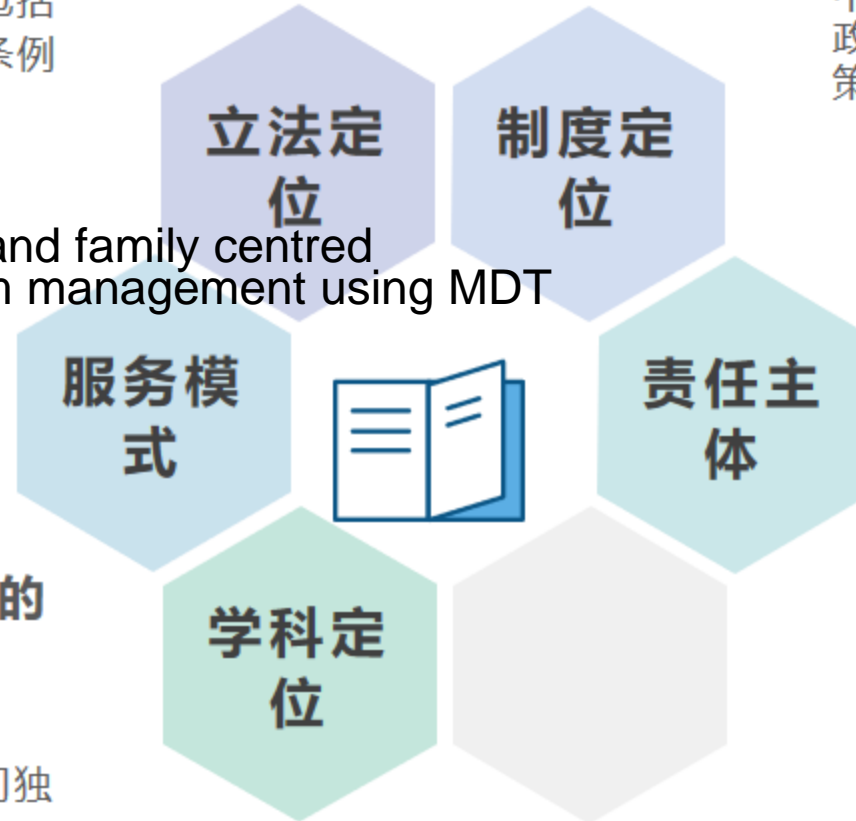
政府出台有关安宁疗护政策

中国安宁疗护服务得到国家和社会重视，政府出台有关安宁疗护政策，但这些政策从存属于其他领域补缺型政策

From hospitals and institutions to government

从医疗机构到政府主导

安宁疗护的根本属性是民生公益性，其服务产品属于公共产品范畴
政府的安宁疗护服务责任是通过政策措施，制度保障，规划规范，财政保障，人力资源和监督管理来组织落实安宁疗护工作



上海市安宁疗护发展沿革

The development history of palliative care in Shanghai

———— **PART 3** ————



上海市安宁疗护服务发展四个阶段

From research to community practice

1993年上海市临汾路街道社区卫生服务中心的医学领先社区保健特色项目（10年）

特点：始于临终医学研究向社区实践

Initiation stage

探索与社区实践阶段

Support from local government

功能拓展与优化阶段

1988-1992

1993-2009

2010-2016

2017-

起步阶段

上海是我国开展安宁疗护最早的城市，上海南汇县老年护理医院成为全国第一家临终关怀机构

特点：护理院探索

Exploration in a nursing home

Exploration and practice in community

进入市政府视野阶段

2012年市政府工作报告，2012年和2014年民生实事项目，试点单位工作

特点：政府为安宁疗护政策，制度的规划者和引导者


Government as planner and supervisor

Function expansion and optimization

A clear pathway and direction of development was formed


上海市普陀区为全国首批安宁疗护工作试点地区，2019年上海市成为全国安宁疗护试点省（市）

特点：上海市安宁疗护事业明确建设方向与实践途径



第一阶段
上海安宁疗护的基础

Stage one: fundamentals



第二阶段

解决安宁疗护
管理与服务模式的问题

Stage two:
management and
mode of services



第三阶段

探索形成由一个项目单位到一个区域再到全市安宁疗护服务体系的问题

Stage three: from
one institution to a
region to city wide



第四阶段

解决安宁疗护发展规划，制度保障和产品属性等问题

Stage four: development planning, policies, and product attributes

上海市安宁疗护核心政策

The core policies of palliative and hospice care in Shanghai

PART 4



(一) 上海市安宁疗护政策发端

The start of policy-making in Shanghai

1. 1993~2002年上海市卫生局立项资助《安宁疗护模式管理与政策研究》共100万元经费研究； A project funded with 1million Yuan
2. 2008年上海市杨浦区将安宁疗护项目纳入区政府重点关怀项目，免费向癌症患者发放镇痛药，为本市推广安宁疗发挥了引导作用；

Free medication for pain to cancer patients funded by government

(一) 上海市安宁疗护政策发端

The start of policy-making in Shanghai

3. 2012年1月，上海市人民政府工作报告，开展社区临终关怀，作为政府工作目标和任务，为上海市安宁疗护奠定基础，这是中国第一份由省（市）政府安宁疗护工作报告；

4. 纳入民生的实事和试点项目

《2012年市政府要完成的与人民生活密切相关的实事》通过实事项目举措明确全市18个安宁疗护试点项目单位；

2012年上海市卫生局《社区卫生服务中心临终关怀基本标准和管理规范》这是上海市第一份安宁疗护服务实事的规范性文件；

The first report regarding community end of life care services by government Shanghai

(一) 上海市安宁疗护政策发端

The start of policy-making in Shanghai

Another 1000 beds for patients at end of life

5. 2014年市政府实事项目新增1000张肿瘤晚期患者和临终老人安宁疗护床位，截止到2014年年底，上海市安宁疗护机构76家1650张床位，上海市区建成安宁疗护服务体系；
6. 2015年，政府将安宁疗服务纳入《上海市社区卫生服务中心基本服务目录》；

As basic services in community healthcare centres

(一) 上海市安宁疗护政策发端

The start of policy-making in Shanghai

7. 2016年上海市卫计委将安宁疗护项目纳入社区卫生服务基本公共卫生清单
8. 2017年上海市普陀区和2019年上海市成为全国第一批和第二批安宁疗护试点省（市）和区。2020年8月，《上海市安宁疗护服务规范》《上海市安宁疗护中医药适宜技术建设项目》

The entire city providing end of life care services as part of the national pilot programme

(一) 上海市安宁疗护政策发端

The start of policy-making in Shanghai

9. 2021年，上海市人民政府《上海市卫生健康发展“十四五”规划》第二十四条，建设区级安宁疗护中心，开展安宁疗护机构规范化建设，加强机构社区与居家安宁疗护互相衔接；研究和推广中医药适宜技术，普及安宁疗护文化理念；
10. 2021年《上海市老龄事业发展“十四五”规划》从《上海市中医药发展“十四五”规划》《上海护理事业“十四五”规划》均对安宁疗护事业与老年健康体系，卫生健康、中医药、护理事业相融合。

Policies related to end-of-life care provision in Shanghai

(一) 上海市安宁疗护政策发端

The start of policy-making in Shanghai

11. 由政府明确安宁疗护服务产品属性为公共服务

2022年12月30日，上海市发展改革委员、上海市财政局《上海市基本公共服务实施标准》2022版，新增安宁疗护服务项目

- 项目内容：在病房和居家开展控制痛苦和不适症状的医疗及护理服务；开展病情评估；提供身体，心理等方面的照料和人文关怀，提供心理哀伤辅导
- 服务标准：根据《上海市安宁疗护服务规范》执行
- 支付责任：市区财政分别负担
- 创新性：在全国率先将安宁疗护服务纳入基本公共服务项目

End of life care is defined as public services

上海安宁疗护服务体系模式与特色

The model and characteristics of end-of-life care services in Shanghai

PART 5



(一) 上海安宁疗护服务体系

体系特点

◆ 安宁疗护中心特色专科体系建设

2018年，上海市普陀区利群医院获区政府特色专科建设项目，资助1200万元，着力打造区域安宁疗护中心特色专科。

Regional end of life care center

◆ 普惠制、基本性、兜底性和均等化安辽河服务体系已初步形成

安宁疗护理念与培训进三级综合医院，专科医院，区级二级综合医院建成一家安宁疗护中心，全市240家社区卫生服务中心100%提供安宁疗护服务，护理院等养老机构提供安宁疗护服务。

Public, basic, funded and equalized mode

A

政府主导的浓厚色彩，建设安宁疗护服务网底的社区和居家延伸到区市层面

Government dominated community/ home services

B

非常务实，以社区和居家为基础，与世界安宁疗护理念一致

Consistent philosophy with international practices

C

将缓和医疗整合到全科医学，社区卫生服务和初级卫生保健相融合

Integration to general practice, community care and primary care

(二) 安宁疗护服务模式

The model of end-of-life care

<p>① 2022年9月《上海市健康老龄化行动方案（2022-2025年）》建立政府为主导，社区卫生服务中心为依托，居家为单位，二三级医院为支撑，社会资源为补充的安宁疗护“五位一体”服务模式 Service mode: five parts as a whole</p>	<p>②管理模式为“六位一体”即政府主导，部门推进，医护实施，社会支持，患者及家属参与和志愿者（义工）融入。 Management mode: six groups of stakeholders</p>	<p>③工作模式：公共肿瘤条线，家庭病床、安宁疗护门诊和安宁疗护病房 Work mode: public care, home, outpatient and inpatient</p>
<p>④四结合机制模式 家庭病床-家庭医生责任制-医养结合-老年护理病床相结合的联动模式，机构与机构间，机构与居家安宁疗护转介机制模式 Four allied and transit agencies</p>	<p>⑤实践模式 从二位一体、三位一体到多学科协作模式，向以症状为主线的整合医学多学科团队的实践模式 Practice mode: integrative MDT</p>	<p>⑥中国内地安宁疗护的“上海模式” 以上海安宁疗护形成自己鲜明特色，与中国香港，台湾地区以及其他西方国家不同，安宁疗护服务最终落实到公立社区卫生服务中心 Shanghai mode: public community healthcare centers</p>

(三) 上海市安宁疗护服务特色工作

Characteristics of end-of-life care services in Shanghai

Utilisation of Traditional Chinese Medicine

穴位
敷贴

中药
贴敷

针灸
推拿

耳穴
按压

穴位
注射

中药
服务



➤ 手法联合呃逆汤治疗万

琪肿瘤顽固性呃逆

➤ 自制安宁散脐疗治疗终末

期患者失眠症

➤ 缓解终末期患者逐水贴

敷疗法临床应用

（四）上海市安宁疗护服务现状与发展

The numbers and figures of end-of-life care services in Shanghai

261 institutions
安宁疗护机构数

上海市安宁疗护服务机构**261**家，
其中安宁疗护病房**118**家，安宁疗护门诊**82**家，
居家**251**家，占全市医疗机构总数**6.98%**，
上海市安宁疗护服务机构总数占全国试点城市
(区)之首

1.09 institutions per 100,000 population
每10万人常住人口拥有1.09家

安宁疗护机构，每10万，65岁以上老年
人口拥有**7.08**家，每10万恶性肿瘤死亡
人口拥有**654.22**家，全市平均
301.93平方公里拥有**1家安宁疗护**
机构

3,020 beds
全市安宁疗护床位3020张

安宁疗护住院床位**1224**张
居家安宁疗护床位**1996**张



(四) 上海市安宁疗护服务现状与发展

The numbers and figures of end-of-life care services in Shanghai



Staffing

Increase over 10 years



安宁疗护从业人员

安宁疗护执业医师**2005**人，注册护士**1940**人，医务社会工作者**102**人，志愿者**2031**人

10年增长

2022年底安宁疗护机构比2012年提高了**135%**，床位提高了**511.4%**，医生提高了**151%**，执业护士提高了**106.85%**，社工提高了**141%**

全球缓和医疗地图集

根据世界卫生组织发布全球缓和医疗地图集，每10万人需要1.5家安宁疗护机构测算，上海需要**359**家安宁疗护服务机构
359 institutions needed

需要的服务团队

上海共需要**249**至安宁疗护社区团队，目前上海距离机构和团队这个数字还有距离
249 community teams needed

小结

Effects of end-of-life care services in Shanghai

- **上海市安宁疗服务发展显示，安宁疗护服务有助于提高生命质量，维护人的基本尊严，促进社会文明进步**
- **上海安宁疗护发展走向快车道** A new era of development
- **《上海安宁疗护条例》研究，《上海市安宁疗护支付方式改革》、《上海市安宁疗护生死教育》等将是上海安宁疗发展方向。** Priorities of development: law, payment, death education

敬请指导 谢谢分享

Thanks for attending

邮箱: dyb209@126.com

通讯地址: 上海市桃浦路910号

联系方式: 13801665800

似最初