多维度消除“因病致贫”

□ 杨云彦

贫困的外延和内涵，以及贫困的成因与对策，有很多的角度和分析框架。按照当前全国人均年收入低于2300元贫困线，贫困人口还有7000多万。据国务院扶贫办摸底调查显示，全国现有的7000多万贫困农民中，因病致贫的比例高达42%。因此，实现脱贫目标，必须需要解决“因病致贫”问题。

“因病致贫”的防止从宏观层面而言，需要多部门的有机配合，共同努力来实现。首先，需要实施有利于贫困人口增加收入的宏观经济政策，增加贫困人口收入，保障生病时基本医疗费用的支付能力；同时，家庭和社区参与、文化教育、交通、环境等方面的改善也有利于提高人群健康水平，减轻疾病经济负担。从中观层面而言，医疗保障体系、卫生服务体系之间的整合与协同、自身发展及有效提供，直接影响居民自付医疗费用水平。从微观个体层面而言，卫生服务机构的服务能力与服务提供行为、居民自我保健及服务利用行为也直接影响其疾病经济负担。所以，防止“因病致贫”的发生需从多维度、多主体进行。

完善医保体系。十八届五中全会明确提出，对贫困人口中完全或部分丧失劳动能力的人，由社会保障来兜底，统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准，加大其他形式的社会救助力度。要加强医疗保险和医疗救助，新型农村合作医疗和大病保险政策要对贫困人口倾斜。目前，我国在制度层面上已经初步形成了以基本医疗保险为主，辅以各种形式的补充医疗保险，社会医疗救助为网底的多层次医疗保障体系的基本框架。具有中国特色的三大基本医疗保险体系——城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度已经覆盖了90%以上的人口，基本实现了人口的全民健康覆盖；同时还建立起城乡贫困人口医疗救助体系及商业医疗保险；参保居民的医疗经济负担得到了明显下降，健康状况在一定程度上也得到了改善。但是依然面临实际补偿水平低、防止“因病致贫”的能力较弱等问题。因此，需要稳步提高基本医疗保险体系筹资水平，夯实抵抗疾病经济风险的基础。持续增加政府对低收入群体的保障性资金投入，支持贫困群体参加各类社会保障制度。拓宽筹资渠道，支持、引导社会力量通过捐赠、慈善等方式参与医疗救助，鼓励商业保险体系作为基本医疗保险的补充。建立城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗长期稳定的筹资机制，以提升其抵抗疾病经济风险的能力，应对抵御“因病致贫”发生的长期性。

完善大病保险制度，防止“因病致贫”“因病返贫”发生。针对“因病致贫”易发区域、易发人群、易发疾病制定精准的、有针对性的、高效的基金补偿方案：各类医疗保障基金应针对贫困地区、贫困群体、老年人口出台倾斜性的支持政策，帮助脆弱群体克服利用公共资金的障碍。完善重大疾病保险：首先要从疾病病种与疾病费用两个要素来确定重大疾病保险的范畴；合理分配基本医疗保障和重大疾病保障基金比例；在其补偿方案的设计方面，以病种为基础设定不同级别医疗机构的补偿水平，以切实提高各类基金对合理利用高等级医疗机构所提供服务的补偿水平；同时，针对高补偿水平下所存在的高道德风险，由此所带来的资金使用低效的问题，需严格转诊制度，引导患者合理流动，提高基金的使用效率；开展贫困界定标准研究，精准定位目标人群，有效识别不同家庭的贫困原因、贫困程度和支付能力，预判疾病可能导致的健康风险，有助于制定针对性的干预策略；对于“因病致贫”的脆弱群体实施精准管理，重点防范重大疾病的发生，同时确保脆弱群体的医疗保障水平，最大限度降低实际费用负担。

积极推进分级诊疗，改革支付制度，降低患者医护成本。支付方式的改革是通过疾病诊疗经济风险承担者的转换，引导医疗机构和医生改变医疗服务行为，从而影响医疗服务的成本和费用水平。在医疗服务过程中，当存在第三方付费人时即有保险存在的情况下，医疗服务的供需双方都可能存在道德风险而导致医疗费用的不合理增长。从当前我国三种基本医疗保险制度来看，医疗服务供需双方过度提供和利用卫生服务的现象非常普遍，而且导致大量基金低效使用，如果能够节约浪费的资金，一方面本身会降低患者自付医疗费用的负担，另一方面可以有更多资金支持脆弱人群或者对高经济风险人群给予补偿，以减缓“因病致贫”的发生。因此，改革按项目付费的支付方式，向按病种付费、按总额付费等预付制发展，是目前控制医疗费用不合理增长的主要手段和策略。切实落实分级诊疗制度，引导患者有序流动，减轻患者疾病经济负担。

以共享理念，通过签约服务，发挥“互联网+”优势，实施健康精准扶贫工程。贫困和低收入家庭对疾病风险的抵御能力低下，从源头上遏制因病致贫的发生，需要采取措施防范疾病，尤其是严重疾病的发生。首先是强化基本公共卫生服务，提升基层服务能力，通过推进基层医疗机构或医生的签约服务模式，并利用“互联网+”等新技术，对贫困户实施一对一的健康精准扶贫。还可以通过强化信息化建设，把健康档案、电子病历等信息有效进行互联共享，通过大数据服务对因病致贫和因病返贫的情况进行预警监测，有效做好化解环节贫困的工作。

发挥各方力量，建设健康中国。习近平总书记强调，脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现。没有比人更高的山，没有比脚更长的路。要重视发挥广大基层干部群众的首创精神，让他们的心热起来、行动起来，靠辛勤劳动改变贫困落后面貌。要动员全社会力量广泛参与扶贫事业。贫困问题，关键还是要解决能力贫困和精神贫困的问题，首先调动贫困地区和贫困人群主动作为的积极性，树立健康向上的心理取向，把发展生产和身体健康结合起来，把预防与治疗结合起来，把外力和内力结合起来，养成更加健康的生活方式。

（作者系湖北省卫生和计划生育委员会主任）

全国政协“双周协商座谈会”的启示

□ 杨小波 陈晖

2013年9月18日，政协第十二届全国委员会第六次主席会议通过了《政协全国委员会双周协商座谈会工作办法（试行）》。2013年10月22日，全国政协召开第一次“双周协商座谈会”，至今已召开了42次，就经济、政治、文化、社会、生态文明各方面的广泛议题进行了深入的协商座谈，提出了大量的意见和建议。

全国政协“双周协商座谈会”是以“双周”为时间间隔，融专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商为一体，实现以界别为基础、专题为内容、对口为纽带、座谈为主要方法的特殊会议协商形式，起到了增加协商密度、增加交流力度、增加共识程度的作用，是十二届全国政协加强协商民主建设的一项创新。

做好计划。为贯彻落实十八届三中全会精神，全国政协制定了年度协商工作计划，对年内2次专题议政性常委会、2次专题协商会等重要协商活动作出安排。在此基础上，又对全年20次“双周协商座谈会”提前作出计划，明确了会议议题、具体时间、承办单位。全国政协对各类协商活动进行顶层设计和统筹协调，增强了全年总体工作部署的科学性、规范性、指导性，使得不同大小、不同规模、不同内容、不同时间的各项协商活动相互配合、相互补充、交替进行、有序展开。“双周协商座谈会”全年计划也使得各民主党派中央、全国工商联和政协各专门委员会提前针对所承办的会议议题进行充分讨论、开展深入调研、认真准备发言，将会议各项准备工作做得更加深入扎实，保证“双周协商座谈会”有更高的质量。

选对题目。42次“双周协商座谈会”一会一题，实践证明选题是会议成功与否的关键。从共性上讲，政协会议的协商议题都应“以经济社会发展的重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容”。符合上述要求，无论经济、政治、文化、社会、生态文明建设哪方面问题作为“双周协商座谈会”内容都是适合的。反之，若选择游离于社会生活之外的清谈闲话，就没有尽到政协履行职能应有的职责。同时从个性上讲，与政协全体会议的“全面协商”、政协常委会议的“重点协商”、专题协商会的“专题协商”在人数和时间都很不相同，每次“双周协商座谈会”要在短短3小时以内把问题谈透彻、论完整，它该选择哪些具体问题是有特性、有规律可循的。

从实践经验看，大会大题目、中会中题目、小会小题目，量体裁衣、会题相宜是一个基本规律。“双周协商座谈会”成功选题有两个特点：一是题目要小。题目太大，比如“维护职工切身利益”就较难驾驭，容易谈大、谈空、谈虚、概念化。题目较小，比如“医养结合养老模式”就较易把控，能够谈深、谈实、谈全、可操作。选对那些牵一发而动全身的“小问题”，研究突破后促进“大问题”得到解决，是“双周协商座谈会”选题的一个成功经验。二是切口要窄。比如若是全面讨论雾霾和大气污染治理问题，其众多影响因素在半天内难以厘清，但将这个问题切口在“汽车尾气治理”上，则容易进行集中讨论，甚至聚焦出黄标车对大气污染的“突出贡献”问题，促使政府出台有针对性的解决措施。

找准委员。“双周协商座谈会”层次高、规模小、议题专，要想会议开出好的效果，就要把问题谈得全面透彻，因此找准到会发表意见的委员至关重要。首先，要找准与议题利益相关的各方面代表人士，以便从不同利益出发分析问题，避免过分偏重某方面而影响对总体利益构成的判断。其次，要找准对议题有专门研究和深刻认识的委员，以便对议题进行深入实质的讨论，而不是一般性停留在问题的表层。再次，要找有独到见解的委员或专家，广泛汇集各方智慧，把座谈会开成“群言堂”，推动不同观点的交流融合，不断深化理解、减少分歧、增进共识。

邀请参加“双周协商座谈会”的政协委员和专家学者，就应该是上述对该议题有最密切关系、有最强代表性（党派、界别、民族、宗教、阶层）和有最深入研究的人。这样的与会者怎么找？我们应该放宽视野，通过专门委员会、各党派团体、政协各界别以及地方政协等渠道寻找，也可以通过网络等现代化手段使委员们了解“双周协商座谈会”，让他们也能顺利找到会议组织工作机构。我们应设法为委员的知情、参与、履职创造更好的条件，组织和动员更多的委员以不同的方式，参与到“双周协商座谈会”各阶段的工作中来。

搞好调研。“双周协商座谈会”会期虽只有半天，但也必须有扎实的调研成果作为支撑。调查研究是开好“双周协商座谈会”的重要基础和基本环节，在选对题目、找准委员之后，不是简单邀请委员到会一谈了事，而是要带着问题组织相关委员深入实际、深入基层、深入群众认真听取意见，结合议题继续认真作调查研究，以全面掌握情况、深入分析问题、进行科学论证，进一步总结事物规律、深化原有认识，从不同侧面形成更新、更深、更正确解决问题的意见和建议，确保议政建言的质量和水平，真正形成一批有价值有见地的会议成果。

组织会议。开好“双周协商座谈会”，真正做到讨论“热烈而不对立、交流真诚而不敷衍、批评尖锐而不极端”，还需要有良好的会风和严谨的组织。首先，要营造平等协商、真诚坦率的会议氛围，破除妨碍畅所欲言的习惯和做法，鼓励与会者讲真话、讲实话，开门见山、直奔主题，坦诚发表自己的意见和建议，不做经验介绍或工作汇报式发言。其次，要倡导与会者做到言之有据，不道听途说；言之有理，不主观臆断；言之有度，不偏激偏执；言之有物，不大而化之。再次，要提前同每位与会者就发言时间做明确沟通，精确控制会议发言不超时，确保每位到会委员和专家都有机会发言，并给到会部门负责人预留相应的互动时间，创造协商交流的充要条件。最后，要尽可能为与会部门负责人提前提供委员发言要点信息，以便他们在会上更好地做你来我往、有的放矢的答问互动，真正实现协商交流、增进共识的目的，避免出现委员专家和部门负责人答非所问、各自表述或互不相干的窘况。

落实成果。“双周协商座谈会”产出的成果，是与会人员提出的意见和建议及其产生的影响和作用。会议承办单位把会上的意见和建议及时准确地整理出来，通过《政协信息》反映上去，通过新闻媒体传播开来，只是会议取得成功的第一步，还需要追踪落实这些意见和建议在党政部门决策中，在社会生活和实际工作中产生了什么作用，哪些意见和建议被采纳落实了，哪些意见和建议实施条件还不成熟，哪些意见和建议还不够正确。还可考虑将会议共识和主要意见和建议形成《“双周协商座谈会”纪要》，为追踪成果提供载体，以便更好促使会议成果落到实处，激发委员参政议政的积极性，也有助于帮助委员检验认识、校准认识、深化认识，不断提高议政建言的质量和水平。

（作者系全国政协办公厅秘书局局长；全国政协办公厅秘书局会议处干部）

以“五个更加”率先打赢精准扶贫攻坚战

□ 王东红

秦安县位于甘肃省东南部，是全国扶贫开发重点县、六盘山集中连片特困县和“三西”农业建设县，也是全省十八个干旱县之一。近年来，我们把扶贫攻坚作为全县各项工作的重中之重，着眼发展短板，抢抓政策机遇，真扶贫、扶真贫，全县贫困人口从2011年的25.02万人减少到13.4万人。当前，扶贫攻坚进入“啃硬骨头”关键阶段，进一步调整思路、完善措施，瞄准靶向、奋力攻坚，以“五个更加”的全新举措，扎实推进精准扶贫工作深入开展。

着眼政策落实，更加注重立体推进。按照“产业发展整体规划、基础建设连片推进、公共服务集中覆盖”的思路，统筹各类资源，集中突破重点区域，以连片区域扶贫带动整体扶贫开发进程。细化实化和推动落实方面狠下功夫，制定出台精准扶贫“1+17”专项方案、9个作战图、30项支持计划分年度实施表和重点项目落实责任清单，把不同渠道的项目资金拧成一股绳，在确保各项政策措施落到实处的同时，也使扶贫开发的综合效应发挥到最大化。紧盯4.45万人的年度减贫任务，按照“一个提速、四个提前、四个加快”的工作思路，以路、水、房、田、电为重点，着力推进基础设施建设向特困片带、贫困村、贫困户倾斜，累计整合各类项目资金11.2亿元。特别是作为秦安县农村教育综合改革和教育精准扶贫试点，占地15亩、总投资2916万元、总建筑面积1.12万平方米的陇城教育园区，为稳定农村教师队伍、解决贫困山区学生上学难、实现区域内教育均衡发展探索了新的途径。

着眼力量整合，更加注重帮扶引领。扶贫重在扶志，贫困地区发展既要政策扶持，也要靠内生动力。在带领贫困户找出路、想办法方面，把“双联”行动与精准扶贫深度融合，组建了由685人组成的193个驻村帮扶工作队，实现了贫困村第一书记、大学生村官或年轻大学生干部、农业科技人员“三个全覆盖”，增强了帮扶力量，构建“一村一单位、一村一帮扶队、一户一干部”的结对帮扶机制，做到乡村不脱贫、干部不脱钩。

着眼减贫增收，更加注重产业培育。在“造血”方面，重点突出产业培育，大规模发展特色优势产业。立足林果产业基础，以贫困片带和贫困村为重点，全力打造秦安蜜桃、苹果、花椒等特色产业示范基地，去年果品总产值突破27亿元。注重商贸流通带动，以总投资11亿元的小商品城建设为载体，扩大社会就业，目前已完成投资2.54亿元。积极开展电商扶贫，抢抓秦安被列入阿里巴巴“千县万村”计划试点县机遇，成立了全县电商协会和电子商务服务中心，率先创建了全市第一批农村淘宝实体店，并与甘肃机电学院签署了人才培养合作协议，累计运营农村淘宝便民服务店160多处，创建线下体验馆34家。坚持绿色发展导向，以“一轴三线”为载体，着力提升“百里生态文化长廊”等5条生态示范带，促进生态扶贫产业化，产业扶贫生态化。

着眼发展短板，更加注重金融支撑。充分发挥现代保险4服务业对精准扶贫的支撑作用，探索建立了农村“两保一孤”（一二类低保户、五保户和孤儿）特困群体意外伤害附加重大疾病保险项目，由政府和保险公司共同出资为3.43万人投保343万元，为特困人群提供了托底式医疗保障，成为全省金融扶贫的一项创新实践。充分发挥财政撬动金融支持扶贫开发的作用，精心组织实施了“精准扶贫专项贷款工程”，为贫困户发放到户贷款13070户65083万元。

着眼底数精准，更加注重动态管理。把建档立卡作为精准扶贫的最基础工作来抓，坚持动态管理，细化程序环节，精准识别贫困人口。将精准扶贫大数据平台建设作为重要抓手，不断靠实县级领导包乡、乡镇领导包村、驻村工作队和乡镇干部包户工作责任制，深入全县3.01万户贫困户家中，逐表逐项准确采集有关信息。采取乡镇、部门、县扶贫开发领导小组三级审核的方式，对信息数据进行审核，确保采集数据真实准确、科学合理，为精准扶贫精准脱贫奠定了坚实基础。

（作者系中共甘肃省秦安县委书记）

发挥廉洁教育的基础作用

□ 宋斌

坚决反对腐败，防止党在长期执政条件下腐化变质，是我们必须抓好的重大政治任务。十八大以来，反“四风”、反贪腐摆上重要日程，一方面，组织开展党的群众路线教育实践活动，持之以恒反“四风”；另一方面，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，坚持零容忍、全覆盖、无禁区，不搞法不责众、不搞情有可原、不搞下不为例。在看到反腐败斗争取得重大阶段性成果的同时，也要清醒地认识到，党风廉政建设和反腐败斗争是一项长期复杂而艰巨的任务。不仅当前腐败现象仍处于易发多发态势，还在于，实现政治生态的风清气正，还需要一个艰苦细致、久久为功的廉洁教育和廉洁文化培育过程。

廉洁教育是预防腐败的基础。它是一项看得见、摸不着的工作，目前存在的问题是：有弹性、没刚性，雷声大、雨点小，说得多、做得少。在这方面，美国有《政府道德法》、芬兰有耻感教育、新加坡有社会廉洁教育，有中国特色社会主义的廉政教育应该能够做得更好。廉洁教育需要把握好几个基本问题。党政与纪检。廉政教育的责任主体应该是谁？党委履行主体责任，党政主要领导“一岗双责”，既是组织者，又是受教育者；既要带头接受廉政教育，又要督促指导所分管的领域单位抓好廉政教育，更要支持纪检监察开展工作，高位推动，齐抓共管，事半而功倍。传承与创新。廉洁教育不能老是板着面孔训话，拿着别人的稿子上自己的廉政党课。要形式多样，增强针对性和感染力。实践表明，组织党员干部旁听法院案件审理，让贪腐官员写忏悔录，拍摄警示教育片，用身边的反面典型现身说法，组织互动式教育等等，都是很好也很有效果的探索。言教与身教。喊破嗓子不如做出样子，有的领导言行不一，做两面人，台上大谈廉政教育，台下大搞贪污腐败。对别人是马克思主义，对自己是自由主义。这样的廉洁教育效果是适得其反。规矩与案例。没有规矩，不成方圆。党内的纪律要求就是党员干部应该了解并认真遵守的规矩，确实有不少走偏了的干部不是不守规矩，而是不懂规矩。有的事老百姓可以做，领导干部不可以做，企业人员可以做事业单位人员不可以做，企事业单位人员可以做公务员不可以做。党内条规多，应该多组织学习，知纪才能守纪。案例是鲜活的例子、别人的教训，以典型案例开展廉政教育更直观，效果更明显。

从文化建设的高度来看待和深化廉洁教育。廉洁文化是离人心灵最近的一道防线，能让人知耻知止。在严惩腐败、完善制度的同时，更要善于用优秀的文化引领人、教育人、鼓舞人，让廉洁自律成为人们的一种自觉和生活方式，夯实净化政治生态的社会基础。对社会来说，应该以风清气正的政治生态为目标追求，既要有顶层设计、系统规划，又要有基层落实、措施落地。对单位来说，应该以崇尚清廉为价值取向，把践行社会主义核心价值观和廉洁文化建设结合起来，把廉洁文化建设与本单位、本系统的特色文化建设结合起来，让遵法纪、守纪律、讲规矩成为一种习惯，形成“不想腐”的思想自觉。对家庭来说，应该以健康向上的生活方式为幸福追求。家族式腐败的根源是家庭生活不正常，家风扭曲。对个人来说，应该以清正廉洁为终身追求，清廉要靠信念和文化来守护，光靠下决心没有用，必须加强党性修养和廉政修炼，不断夯实党员干部廉洁从政的思想文化基础。红线视而不见，底线随意突破，带电的高压线就会放倒干部。

风清气正的政治生态是共产党人的青山绿水、蓝天白云。当腐败遭人唾弃，清廉成为常态，成为一种文化自觉，卓越和优秀就会成为我们共同的追求和习惯。

（作者系中共江西省委组织部纪检组长）