本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

英国国民健康服务体系的成就和挑战

□ 胡颖廉

《泰晤士报》曾做过一项民意调查，在被问到20世纪英国政府影响人民生活的最大业绩是什么时，高达46%的受访者回答是国民健康服务体系。自1948年7月5日《国民健康服务法》正式生效至今，国民健康服务体系已经运行近70年，对英国社会产生了深远影响，其成就和挑战值得关注。



国民健康服务体系概况

国民健康服务体系最早起源于1536年《济贫法》，该部法律规定穷人生病会获得政府的医疗救助。1911年，英国议会通过了《国民保险法案》，规定雇员和雇主都要交纳社保金，以此作为享受免费医疗服务的前提。然而这一做法的结果是无业者看病需自掏腰包，导致社会不公。因此1948年法案又规定，全体英国国民和拥有永久居留权的外国人享受无差别的免费医疗服务，该体系的基本原则是全民享有、免费医疗、按需服务。

国民健康服务体系初期属于完全彻底的免费医疗制度，看任何病都无需患者掏一分钱。之后政策几经变迁。由于二战后英国政府财力不支，从1952年起病人要自付1先令处方费，看牙医和验光师则收取1英镑费用。在撒切尔夫人执政期间，英国议会通过了《国民医疗服务和社区护理法案》，对体系进行“内部市场化”改革以提高效率：一是卫生部每年以竞争的形式招标采购医疗服务，公立或私立医疗机构、社区全科医生都可以投标；二是不同医疗单位之间的医疗服务都要货币化购买转账；三是社区全科医生实际上成为“基金持有人”，有权使用政府医疗经费为自己的患者向别的医疗单位购买医疗服务。2011年，英国政府进一步提出《医疗和社区健康服务法案》，推动财政分权，即把医疗经费的控制权由卫生部进一步下放到基层医疗单位，甚至是全科医生和患者本人，以减少管理成本。

国民健康服务体系分为多个层次，民众需要在社区全科医生处注册获得《国民医疗服务卡》，全科医生根据注册人数获得“人头费”。为保证医疗服务质量，政府有意让全科医生相互竞争，即给居民自由选择的权利。仅英格兰地区就有大约3.6万名全科医生在8200个诊所工作，他们每天要接待诊治超过上亿人次病人。全科医生可以诊疗大部分普通疾病，诊断不清或无法治疗时，才安排患者到综合医院或专科医院就诊，包括饮食在内的一切住院治疗免费。提供服务的医疗单位不会对患者收取费用，而是定期向国民健康服务体系委托机构结算。英国医药分开，患者就诊后可拿着处方到全国任何一家药店取药。

此外，英国也有不少私营医疗服务机构，约有10%的民众向私营保险公司购买医疗保险，并到私营医院看病，享受个性化的特殊医疗服务，但这并不排斥他们享受免费医疗。

国民健康服务体系的主要成就

一是覆盖范围广泛。国民健康服务体系确保所有英国公民不因疾病而产生后顾之忧，即使失业或缺乏工作能力达不到最低生活标准，也不必为个人或家人生病发愁。此外，不仅英国公民可以享受免费医疗服务，合法居住在英国的外国人如留学生和难民也可以享受相应服务，政府甚至为所有位于英国境内的人提供急救服务。几十年来，体系投资不断扩大，医疗设施和能力持续改善。时至今日，全英公立医院有约50万张病床，每千人拥有约9张病床和8名医生，每年开支约500亿英镑，仅英格兰地区就有约100万员工为国民健康体系服务，号称英国最为庞大的机构。因此在2012年伦敦奥运会开幕式上，国民健康服务体系被作为英国国家形象的代表性符号之一向全世界展示。

二是全民健康绩效显著。国民健康服务体系促使英国人口素质和健康状况发生根本改善，尤其是低社会阶层人群体质日益强壮。例如1948年英国新生儿死亡率为34‰，出生时预期寿命男性为66岁，女性为71岁。在国民健康服务体系实施50年后，上述数据分别变为7.6‰、74.7岁和79.9岁。在1948年—2008年的60年间，英国男女性平均寿命更是延长了10年。同时各类疾病引发的死亡率也大幅下降，传染病不再是威胁国民生命的主要因素。根据世界卫生组织每年出版的《世界卫生报告》，英国医疗卫生系统总成就排名长期位列全球前十，健康绩效超过美国。

三是经济效率较高。与其他发达国家相比，上述健康绩效是在较低投入下取得的。据统计，经济合作与发展组织国家医疗支出通常占本国国内生产总值10%以上，其中最高的美国为17%，英国最低仅为9%。英国人均医疗支出仅为美国的三分之一。国民健康服务体系在资源配置和使用方面比以保险为基础或以市场为主导的医疗保险制度更有效率。从需求方来看，医生决定病人需求的做法缓解了因医患信息不对称而带来的浪费；治疗服务的免费规定减少了外部因素的影响，并向着不同收入水平患者公平获得医疗服务迈出了一大步。从供给方来看，医生通常不会因为提供更多医疗服务而获得额外收入，这就消除了过度医疗的激励，从而大大降低国民健康服务体系的管理成本。

国民健康服务体系面临的挑战

国民健康服务体系同样面临诸多挑战。一是财务可持续性面临危机。英国医疗总支出的90%来自政府财政拨款，其他10%则来自社保基金、自费医疗收入、慈善捐助等。由于税收是政府财政的主要来源，所以医疗费用其实还是由纳税人埋单，所谓“羊毛出在羊身上”。由于国民健康服务体系强调全民免费，过度医疗等道德风险在所难免。服务成本上升、保障人数激增导致公立医疗体系变得不可持续，据英国政府预测，截至2020年全体系将面临300亿英镑资金缺口。以至于“脱欧”派领导人法拉奇宣称英国退出欧盟后政府每周可将原先用于上缴欧盟的3.5亿英镑注入医疗体系中，成功俘获了英国老年选民支持“脱欧”的决心。

二是医疗服务等候时间过长及相关不良后果。这是民众意见比较集中的方面。假如患者感觉内脏或关节不舒服，或者怀疑身体内有肿瘤，需要进行专门的检查诊断，就要由社区全科医生到综合医院或专科医院排队预约。快则十天半个月，慢则三个月半年，一些患者甚至等上几年才能接受诊疗，接受外科手术的排队等候时间可能更长。这一问题导致政客总是将关注点集中在看病等待时间等显而易见的问题上，加之国民健康服务体系本身沾染了不少官僚习气，完成上级制定的各种考核指标而非患者满意度和治疗结果成为工作第一要务，前首相卡梅伦曾公开坦诚这一缺点。近年来，英国各类医疗事故索赔案件数量以年均12.5%的速度增加。2013年2月卫生部发布的调查报告揭露：隶属该系统的14家医院为了节省开支降低医疗服务标准，导致不必要死亡病例数量累计已上万。

三是人口老龄化带来健康服务需求多元化。与许多发达国家类似，近年来英国社会饱受人口老龄化影响，65岁及以上年龄人口已占总人口数的17%。与人口老龄化相伴而生的是更多心血管疾病人、糖尿病等慢性疾病人增加，患者病症多样化和治疗复杂性上升导致的医疗成本增加，这就要求健康服务体系有根本性转变，例如在医院以外的地方怎样对病患提供护理服务。

为应对挑战，国民健康服务体系也在积极自我革新，包括持续引入市场竞争机制，向市场上所有公立和私立服务提供者进行招标，采购最符合当地居民和病人需求的服务，让病人有更多更好的选择。同时服务规划、服务委托提供及支付的管理职能进一步下放，赋予全科医生更大的权力决定如何使用经费。向地方政府放权，促进服务整合，加强预防保健和社区服务，减少住院。改革还要求医生从高高在上享有主要话语权的临床专家转变为居民、患者的伙伴和朋友，帮助患者更好地进行自我健康管理。

域外镜鉴

网络转载不该是“免费的午餐”

规范网络转载行为有利于激发创作者的积极性和创造力，增强传统媒体在网络时代的话语权，提高网络新媒体的规范性，对于营造良好的网络环境而言具有重大现实意义。

□ 陆继锋

所谓网络转载是指已经发表的作品或成果在传统媒体与网络媒体间或网络媒体与网络媒体间转载和传播，它既是网络复制行为也是信息传播方式，一般分授权、许可转载和未授权、未许可转载两类。经授权、许可的网络转载行为，有利于信息传播和知识创新，而未经授权和许可的网络转载会引发纠纷，恶化网络环境，影响社会治理。网络空间并非完全虚拟，网上的一切活动也应有其特定规范，需要接受监管。如何规范网络转载行为，提供绿色文明和健康向上的网络环境，考验世界各国政府智慧。为此，各国进行了探索并积累了大量的经验。

通过立法明确信息网络传播权

作为传统著作权的延伸，信息网络传播权是信息时代和网络环境下赋予著作权人与邻接权人的一项新的基本权利。1996年，日内瓦知识产权组织会议通过的《互联网条约》提出：著作权人及相关主体享有信息网络传播权。依据信息网络传播权，著作权人与邻接权人可采取措施防止他人侵权，维护自身利益。此后，各国在法律制定或修改中均对信息网络传播权进行了专门阐释和界定。欧盟2001年通过的《版权指令》也明确提出了“向公众传播权”概念，要求其成员国应给予作者授权或禁止其作品网络传播的权利。德国《规范信息社会著作权法》（2003年）、《规范信息社会著作权的第二部法律》（2007年）、《著作权法》（2013年第8次修订）均对网络传播权作了明确的规定或说明。依法明确信息网络传播权在规范网络使用作品行为、打击网络侵权、保护著作者权益等方面发挥了重要作用。

积极开展网络知识教育普及活动

注重通过教育普及活动促进行业自律，提高著作权人维权意识，增强网民守法精神，自觉抵制和监督违规转载行为。印度是较早发展互联网技术的国家，庞大的人口基数推动了该国网络市场的繁荣。印度政府本着制裁与防范并重的原则实施了“信息安全意识计划”，借助电视、报纸、网络等媒体向民众普及网络知识，引导民众科学使用互联网。墨西哥多数政府官员在社交网站直面网民，在线引导民众树立文明上网之风。澳大利亚社区面向公众普及正确使用互联网知识，学校也对学生进行系统的互联网启蒙知识传授。

发挥行业协会的协助管理作用

行业协会介于政府和企业之间，有利于平衡生产者、经营者和使用者之间的关系，能起到沟通、监督、自律、协调作用。注重发挥行业协会在平衡协调著作权人、传播者和使用者之间的关系，促进作品有效传播，规范网络转载秩序等方面的不可替代作用。英国早在1996年就成立了由网络企业、互联网服务商及文化、教育部门代表组成的互联网监看基金会，处理不良信息报告及违规行为投诉，为全球互联网管理提供了行业自律模式。近年来，该基金会加大了网络版权的保护力度。1990年代以来，巴西成立了150多家报纸单位参加的报纸协会。2012年，该协会曾以谷歌分流报纸网站流量为由禁止谷歌新闻网转载其报纸发表的新闻。2000年，美国唱片业协会及其所属会员起诉Mp3.com公司，理由是该公司网站向网络使用者提供免费下载服务而侵害著作权人利益。在轰动一时的托马斯非法下载巨额赔偿案中，该协会也发挥了关键性作用。2005年，美国作家协会将谷歌告上法庭，称其在运作过程中存在自由复制等侵犯版权行为并要求赔偿。澳大利亚成立了由技术开发、网络运营和信息传播等机构为主要成员的互联网协会，不但可以向政府提交规范互联网发展建议，也参与相关法规的制定。加拿大设有标准委员会、网络运营商联合会等组织，促进本国互联网行业自律。

建立网络转载行为追踪的工作机制

2005年，韩国政府曾经发布网络实名制规定，成为世界首个强制实行网络实名制的国家。韩国网民网络留言、建立和访问博客须实名认证后方可操作；主要门户和公共机关网站在网民操作前，须对其姓名、身份证号等信息记录验证，否则将被处以最高3000万韩元罚款。澳大利亚互联网用户成年人要求实名登录，未成年人须由其监护人与网络公司签署合同，做好备案以便于网络行为追踪。除实名制外，西方国家借助信息技术追踪网络转载行为。2009年，美联社推出新闻注册系统，将特定识别符植入作品，跟踪记录使用者引用、转载情况，任何疑似侵权行为都将收到对话框提示，并被记录任意转载的侵权证据，相关权利主体可就网络转载侵权依法追索版权费。美国唱片业协会也通过技术手段追踪下载其会员歌曲的个人，违规者会收到律师函并被要求赔偿。近年来，澳大利亚在实施“互联网强制过滤计划”的同时，也运用高新科技手段追踪网络攻击和转载，维护网络运行秩序和信息安全。类似组织还有韩国著作权委员会、印度数据安全委员会等机构，在监测跟踪日益增多的网络数据，网络侵权数字证据搜集、分析等方面发挥着重要作用。此外，对作品采用电子水印、加密、防火墙等技术手段也是监控网络转载行为的重要手段。

依法打击和惩处网络转载的侵权行为

严肃对待网络转载行为，严厉查处和打击各种违法转载行为，以净化网络环境。上世纪70年代末，美国就颁布了《联邦计算机系统保护法》，在全球率先将法制引入网络管理，网络行为时刻处于法律监管之下，受到法律震慑。美国联邦和各州网络监管法规将近150余项，高居世界榜首，其中《千禧年数字版权法》（1998年）、《统一电脑信息传送法》（1999年）、《全球及国内商务电子签名法案》（2000年）、《家庭娱乐与版权法》（2005年）等构建了完善的网络监管法律体系。从2010年起，美国实施了“社交网络/媒体能力”项目，监控和打击公共论坛、留言板、热门博客等媒体不良信息转载行为。德国《附属版权法案》（2013年）规定：报纸、杂志、出版方或新闻网站甚至新闻博客等相关内容均受法案保护，任何未经授权而擅自引用、转载行为均属违法；2015年，德国成立社交网络专项工作组，监控查处社交网络不良信息的任意转载。英国《数字经济法》（2009年）不但打击商业运营商侵权行为，亦将惩罚对象延伸至公众，网民任意转载和非法共享网络信息等都会面临处罚。法国《信息社会著作权法及邻相关条例》（2006年）规定：任何有意编辑、出售或向公众提供未被许可的作品及保护制品的违法行为将处以3年监禁和30万欧元罚金。

开放和共享是互联网发展的精髓，网络转载顺应了信息社会发展趋势，也是信息时代普遍的社会现象。规范网络转载行为有利于激发创作者的积极性和创造力，增强传统媒体在网络时代的话语权，提高网络新媒体的规范性，对于营造良好的网络环境而言具有重大现实意义。在规范网络转载行为方面，世界各国的经验值得我们借鉴。

热点透析

美国社会消防治理体系

□ 司　戈

美国的社会消防治理体系是在比政府管制范围更大的对话空间和语境之下，各级政府、社会单位、非营利组织、协同参与的社会治理体系，多元主体责权明确、协同互动，综合运用市场机制和宣传、教育、文化等手段，培育单位、公民的消防安全主体意识，提高全社会防控火灾能力。

消防力量全面覆盖

目前，全美共有消防人员约114万，其中志愿消防人员78.6万（占69%），职业消防人员35.4万（占31%）。在2.5万人口以上的城市，73.2%的消防部门为职业制或以职业人员为主，100万人口以上城市全部为职业制；在2.5万人口以下的城镇和乡村，54%至99%的消防部门为志愿制或以志愿人员为主。志愿消防队被公认为任务最艰巨、贡献最大的志愿服务，受到全社会普遍尊重，每年美国志愿消防人员贡献6500万个工时，货币价值1400亿美元，大大减轻了地方政府财政压力。20世纪90年代后，联邦政府意识到消防部门是处理各类事故灾害和突发事件的首要力量，开始以多种形式支持地方消防事务。截至2015财年累计向州和地方政府提供100亿美元专项拨款，用于支持增加职业和志愿消防人员、更新消防车辆装备、改造消防站，在引导和促进州和地方政府提升公共消防安全水平方面发挥了积极作用。

非营利组织参与消防治理

除志愿消防队之外，行业协会、工会等其他非营利组织也是美国社会消防治理体系的重要组成部分，广泛参与科研、立法、标准编制、行业自律、宣教培训等工作，对政府履行监管职权、单位承担主体责任起到支持、沟通、连接和补充作用。美国消防协会约有7万名会员分布在全球近100个国家，230多个专业技术委员会编写超过300部消防技术规范和标准，很多标准被美国国家标准学会采用为国家标准，有的已成为国际通行标准，该协会还承担了注册防火专家、注册消防检查员和注册消防设计审查员等的资格认定等工作。国会消防政策研究会由40多个全国性消防组织组成，致力于在联邦层面推动消防立法，小布什和克林顿总统以及副总统奎尔、戈尔、切尼、拜登都曾在该研究会发表主旨演讲。

市场机制发挥作用

税收、政府采购已成为促进提高消防安全水平新的重要政策工具。2000年，马里兰州的蒙哥马利县立法，规定对于安装自动喷水灭火系统的住宅，最多可减征50%房产税。2008年，南卡罗莱纳州立法，规定在法律未强制要求的住宅和工商业建筑内，如果主动安装自动喷水灭火系统，可申请减征25%的房产税，并向州政府申请投资补助。1990年，美国国会通过《宾馆和汽车旅馆消防安全法》，规定所有联邦政府工作人员公务旅行、开会必须入住符合消防安全条件的宾馆，否则一旦因火灾出现伤亡和财产损失，联邦政府不予抚恤。虽然该法只适用于联邦政府，但其设定的消防安全门槛却发挥了“四两拨千斤”的杠杆效应：为争夺联邦政府采购这一重要市场，宾馆业竞相改造消防设施以达到标准，并积极申报纳入名单；同时，该政策还对地方政府、私营机构和社会公众产生了强烈的示范效应。1990年到2014年，美国宾馆业床位从307万张增加到493万张，但火灾起数却从每年近万起下降到3600起左右，死亡人数下降75%，再未发生死亡10人以上的火灾。

消防安全文化深入人心

美国高度注重消防安全文化建设，以具象化的符号为载体，开展潜移默化的消防宣传。1944年，国家林务局推出吉祥物防火护林熊“斯莫奇”（Smokey），并把一只在林火中幸存的小熊命名为斯莫奇，送到华盛顿的国家动物园。斯莫奇被编入儿歌、童书，深入人心、家喻户晓，数百万美国儿童专门到国家动物园看望它，斯莫奇每周收到一万多封信件，国家邮政局专门为它确定了邮政编码。斯莫奇的形象沿用至今，成为美国森林防火宣传的重要载体。

美国社会非常重视培养消防人员的职业荣誉感，树立消防事业崇高的社会形象，各地设有很多纪念殉职消防人员和重特大火灾罹难者的雕塑、纪念碑、纪念墙和铭牌等，国家消防学院专门建有大型雕塑，纪念“9·11”事件中殉职的343名消防人员。很多消防站成为当地社区重要的活动中心，通过与社区居民的良性互动，赢得民众理解支持，增进公众对消防安全的关注度，也为志愿消防队伍培养和储备了人才。

他山之石