



在建设“健康中国”的战略引领下，进一步推进“三医联动”改革已经成为深化医药卫生体制改革的关键。“三医联动”的本质是为了解决目前医疗卫生改革中，由于各部门独立运营，导致医改政策存在碎片化问题。通过对医保、医疗、医药政策的顶层设计和有机整合，来统一组织、统一实施、统一管理，确保真正实现“三医联动”的整体性治理格局，实现深化医改的目标。

“三医联动”改革要达成三个共识

政策目标上达成共识。医药卫生体制改革关系到全体国民健康保障，涉及政府多个部门的职能和广大医药行业的健康发展，是一项复杂的社会系统工程。由于医疗、医保和医药各自的属性和特点不同，所涉及的部门利益也有差异，因此“三医联动”要有效发挥作用必须在目标上达成共识。即发挥医保在医改中的引领作用，构建与社会主义市场经济相适应更加公平、可持续的医保制度。不仅在医改的总目标上达成共识，而且要在分目标上达成共识，并以此作为评价的重要指标。

价值理念上达成共识。理念是行动的先导，理念上达成共识是有效实施“三医联动”的基础，是实现目标的保证。中共中央和国务院颁布的《“健康中国2030”规划纲要》指出，健康不再停留于卫计委层面，而是上升到国家优先发展的战略，作为治国理念融入到政策制定和实施的全过程。医疗卫生服务具有特殊性，在其改革和发展过程中，要树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以及关注民生、保障民生、改善民生的执政理念，并在各政府部门间达成共识。具体而言，医改服务的对象为广大人民群众而不是特定人群，服务的性质是具有公益性，服务的类型是与社会经济发展相适应的适宜医疗技术和服务。医保引领下的医改重点强调服务的技术规范与标准、价格与补偿、绩效与支付等方面。

行动策略上达成共识。行动是实现目标的具体措施和手段，行动策略上达成共识，促进协同发展是实现目标的重要依据。医疗卫生服务具有的特殊性、重要性和复杂性，决定了“三医”必须配套联动、同心协力、协同推进。当前，行动策略的共识主要表现在供给侧结构性改革为重点，如参保人、医生、医院、医药、医保供给侧结构性改革最为重要。具体的行动策略优先考虑从疾病、技术、服务体系、管理体制联动、机制联动等方面进行。坚持在遵循基本规律的基础上实施“三医联动”，特别是要客观正确认识医保的引领作用。医保发挥引领作用，要避免一个误区，即将医保引领作用和医保自身功能混淆，不能将医保自身的功能无限放大，要遵循其基本的原则和规律。医保作为一种社会保障，强调的是基本保障，是有度、有序的保障，有其固有的规律性，保障和支付的范围和程度是有边界的，不能随意增加，无限扩大。同时，在经济发展新常态背景下的基本判断是，整个医药行业未来面临着不再有过去超常规的高速发展的状况，也就意味着，当初推动医改时期财政刺激、财政扩张的政策环境已经发生了深刻的变化。在此背景和规律下，解决“三医”各自为政、联而不动、互为分割的问题，必须与当前社会经济发展相结合，才能实现真正意义上的统一管理、资源共享和提高效率。

运行机制创新。新的医改要实现由行政管理向社会治理转变，实现共同参与、共同价值、共同目标和共同行为，必须进行运行机制创新。当前，医疗服务市场机制不完善，在实际运行过程中主要表现为，片面强调价格机制而忽视价值机制、市场竞争的机制薄弱，以及信息不对称与权力寻租等。运行机制创新，就是要建立有效的市场分配机制、成本控制机制、协商谈判机制、集中采购机制、信息共享机制和监督管理机制，从传统的主要依靠“人管”和“管人”转变为主要依靠机制、法制、科技等现代化治理手段既“管事”又“管人”，实现共同目标。

技术方法创新。技术方法是实现目标的重要手段，管理体制和运行机制的创新需要以技术方法的创新做保障。技术方法的创新主要体现在:基于大数据的分析、监管、控制、考核和决策方法，适宜技术的优选和推进，医保支付方式的改革创新，卫生资源的优化配置，政府购买服务的模式等，由此，使每个社会成员既是“治理者”又是“被治理者”，形成一个由体制、法制、机制和技术等现代化治理工具和手段构成的，具有内在约束力和激励相容的新型的“三医联动”模式，从而达到治理效果，实现医改目标。

“三医联动”改革要实现三个创新

管理体制创新。医改新形势下的核心和关键就是发挥医保在医改中的引领作用，进一步发挥

当前农村扶贫形势与未来策略转向

实施精准扶贫战略以来，我国脱贫攻坚取得明显成效。但是，随着生活水平和成本的上升，2020年后继续沿用现有扶贫标准的合理性将下降，贫困线标准面临上调压力。贫困线一旦提高，贫困人口又会出现。为此，贫困问题的转型性与动态性，决定了我国的扶贫策略必须要因应经济社会发展的变化。

□ 詹琳 王福强

实施精准扶贫战略以来，我国扶贫攻坚取得明显成效。2016年底全国贫困人口数量约为4500万人，比2011年减少了约7890万人。如果按照每年减少1000万贫困人口的速度，到2020年，人均年纯收入低于2300元（2010年不变价格）的绝对贫困人口将脱离贫困，但农村贫困问题仍不能就此终结，并面临着新的挑战。

当前农村扶贫领域面临新的挑战

农村存在长期的扶贫需求。对于最后脱贫的那部分特困群体而言，即使政府完全兜底保障，收入越过贫困线之后，还是有可能因为自身的脆弱，再次落入贫困。不仅如此，随着生活水平和成本的上升，2020年后继续沿用现有扶贫标准的合理性将下降，贫困线标准面临上调压力。贫困线一旦提高，贫困人口又会出现。

农村潜存代际传递贫困人群。当前，农村一部分贫困家庭由于健康和养育方面的落后，已经对4000万左右儿童（特别是婴幼儿）的发展产生了不利影响，制约他们成年后的就业与生活，如果缺乏有效措施，贫困将通过代际传递使这些人成为2020年后新的贫困人口。

农村贫困将呈现多维性。2020年后，收入高低将不再是决定贫困的唯一条件，那些收入高于贫困标准线的群体，很容易因投资机会和其他风险规避渠道而陷入贫困。农村贫困也将由经济贫困为主进入经济、社会、资产和生态等多维贫困新格局。

农村贫困人口将向城镇流动。城镇化加速发展下，农村人口大规模流出，使农村贫困人口向城镇流动成为

常态化。我国的贫困问题将由农村贫困人口为主转变为农村贫困和城镇贫困并存。

贫困新格局下我国扶贫策略的调整

扶贫目标由积累性贫困人口向转型性贫困人口转变。2020年以前，我国扶贫政策以消除“积累性贫困人口”为主。2020年以后，随着贫困格局的变化，扶贫工作的目标群体将转向“转型性贫困人口”，即由于社会经济环境变化或不可预见突发性灾难而导致的过度性贫困或暂时性贫困人口。由于这部分群体存在向绝对贫困人口转变的可能，因此，防止脆弱群体再次落入贫困陷阱应成为未来扶贫政策的主要导向。

扶贫机制由集中性向常规性转变。自20世纪1980年代以来，国家采取了一系列集中式的扶贫举措，在贫困人口比较集中、贫困形势比较突出的背景下，有效降低了贫困人口数量。2020年以后，随着现行标准下农村贫困人口全部实现脱贫，贫困由积累性、多发性向转型性、偶发性转变，需要建立稳定、内嵌的常规性扶贫机制，将扶贫工作纳入政府日常职责序列中，构成政府职责的基本组成部分。

扶贫手段由以提高收入为主转向缓解非收入性贫困。2020年以后，虽然提高收入的扶贫手段仍可以发挥一定功效，但是贫困人口的收入增长尚未达到足以走出贫困陷阱的临界点。教育、医疗等方面的支出将在很大程度抵消收入增长的部分，而现有农村社会保障基本属于补充性，达不到真正意义上的支付性保障，农村贫困人口更容易因灾、因学、因病致贫。未来扶贫政策需要着眼于缓解非收入性贫困，提高政策的“造血”功能，才能赋予贫困人口长久的脱

贫能力。

扶贫路径由以解决农村贫困为主向城乡兼顾减贫转变。由于城乡分割的管理体制，我国在城市和农村采取了不同的扶贫策略。城市扶贫主要依靠社会保障机制，农村扶贫则长期依靠非制度化的扶贫开发项目。2020年后，城乡二元扶贫格局难以有效瞄准城镇化带来的流动贫困人口，从而无法应对新出现的贫困问题。化解这一难题的关键在于建立城乡一体化的公共服务体系，特别是实现城乡户籍、医疗、教育等社会保障体系的对接，使农村扶贫走上制度化轨道，并在城乡兼顾的扶贫机制中将游离于城市和农村的贫困人口纳入扶贫体系。

新时期我国扶贫策略要点前瞻

制定新时期扶贫阶段性战略。贫困问题的转型性与动态性，决定了我国扶贫策略的转变和形成，也将是一个缓慢和不断调整的过程，需要根据减贫实践和经济社会发展趋势，分三个阶段制定。第一阶段，即脱贫成果巩固期，以延续原有的扶贫政策为主，进一步夯实脱贫成果，完全解决生存贫困；第二阶段，扶贫新战略确立期，制定新的贫困标准和减贫机制，形成国家减贫的制度基础，基本解决发展贫困；第三阶段，扶贫新战略稳定推进期，完善国家减贫政策制度化建设，重点解决可持续发展贫困。

设立整合资源的扶贫职能机构。当前，涉及扶贫的各个领域分散在不同的政府部门，各部门按各自规划分配使用扶贫资源，政策目标和资源投放方向互不相同，“撒胡椒面”现象依然存在。这种扶贫资源的碎片化管理体制与扶贫工作要求整体性推进之间的矛盾日益突出，需要通过设立中央

到地方垂直管理的扶贫与社会救助机构，整合优化扶贫职能，制定科学、长远的扶贫综合治理规划。

塑造和提升应对致贫风险的能力。城乡社会公共服务不均衡，正在成为农村贫困的主要原因，农村社会保障往往不足以抵御风险，需要针对这一贫困发生机制，寻求更有效的返贫策略。应将扶贫关口前移，加快推进城乡均等化服务，清除户籍歧视的制度安排，将更多资源投入到提升农村教育和健康水平方面。应把提高人的素质作为脱贫减贫的治本之策，提高贫困个体自身获取收入、预防和应对贫困风险的能力，而不是在其陷入贫困之后再行扶持和救助。

形成贫困综合长效治理方式。新的贫困需要新的治理方式。建议2020年后，国家层面不再出台统一标准，由各省（自治区、直辖市）自主确定城乡统一标准，并随经济社会发展适时调整。可按照收入的绝对水平或收入水平，将一定比例的群体视为收入贫困人口。此外，还应广泛结合如“一看房、二看粮、三看劳动力、四看书读郎”等非收入指标，将贫困识别逐步扩展到能力、发展、文化和环境层面。山区、边远地区、少数民族聚居区仍将是扶贫的重点领域，应继续把贫困自然村落作为消除“贫困死角”的综合治理单元，而针对每一个贫困家庭采取针对性的帮扶措施，将成为未来扶贫工作的重要内容。积极开展减贫“新动能”，通过释放生态红利，增加贫困人口物质、文化、社会、经济等方面的财富存量，同时通过制度创新，推动城乡扶贫体制融合，在城乡间统一分配和使用扶贫资源。最后，要树立全社会对公益扶贫的信心，打造扶贫公益品牌，使社会扶贫成为国家扶贫体系重要补充。

政策与管理

创新创业服务业如何应对行业洗牌

□ 曲 婷

创新创业服务业作为一种新型业态，主要面向创新企业和个人创业者提供低成本、便利化、全要素和开放式的综合服务，是当前大众创业的重要载体和平台。然而，大量服务机构在高速增长背后，行业洗牌也随之而来。在当前提升自主创新能力，建设创新型国家的新历史时期，探索和研究发展创新创业服务业具有重要的战略意义。

创新创业服务业面临行业洗牌

创新创业服务业伴随着信息技术和知识经济的产生发展而发展，通过新技术、新方式和新业态向创业企业提供高附加值和知识型的生产服务和生活服务，从而实现对传统服务业的改造升级。作为当前服务业中最具活力的部分，我国创新创业服务业的发展经历了从提供场地的1.0时代，到提供“场地+服务”的2.0阶段，再到提供“场地+服务+资金”的3.0时代，然后发展到连接“创业者+服务+经验+人脉”的4.0时代。创新创业服务业以专业化服务推动创业者不断应用新技术、开发新产品、培育新业态，涌现了以创新工场、车库咖啡、36氪等为代表的一大批创新型孵化器。

然而，在全国各地各类新型孵化器和众创空间“遍地开花”的同时，大量创新创业服务机构却因发展过剩而面临“洗牌危机”。从服务机构自身而言，首先，由于很多服务机构盲目进入不熟悉的领域，主要依靠出租物业、提供简单

服务及获取政府补贴作为主要收入来源，盈利模式单一，缺乏核心竞争力，导致当前大批“双创”服务机构良莠不齐，同质化、空心化现象严重；其次，由于当前大部分创新创业服务机构尚未融入完整的产业生态圈，与实体经济结合度低，缺乏制造、供应链、市场等硬件配套平台支持，造成许多初创企业的创意方案难以转化为最终商品，仅停留在创意或样品阶段，或者尚未孵化便胎死腹中；再次，创新创业服务机构发展不均衡，尤其中西部地区人才土壤“贫瘠”，高素质的创业人才及专业化运营管理人才极度匮乏，特别是海内外高层次人才创新创业服务人才、产业领军人物进驻较少，导致创新创业服务业竞争力不强，人才缺口亟待填补。从政府角度而言，由于当前政策优惠主要集中在房屋补贴、税收优惠等方面，在一定程度上具有普惠性，导致服务机构更加关注如何获得政府的优惠政策和扶持资金，而不是自身孵化能力和成果转化能力的提升。如何实现创新创业服务业“去库存、去产能”成为新挑战。此外，缺乏支柱性产业、大型企业、高等院校和科研机构等第三方的积极参与，也使得创新创业服务机构的专业化、多元化、差异化程度总体偏低，品牌影响力不足，缺乏国际视野。

优化创新创业服务业的发展环境

实现资源的聚集、整合和共享是创新创业服务业要解决的核心问题。要实现创新创业服务业的深度变革，就要突

破不同部门、机构之间的利益博弈和制度壁垒，将创新创业服务业融入政府、企业、大学与科研机构、投资机构等构成的创新创业生态系统中来，汇聚产、学、研、经、政等各类创新资源，促进创新资源的高效流动和自由对接，真正实现创新创业大众化、开放化、市场化发展。

进一步完善创新创业服务业的顶层设计。出台创新创业服务业发展专项规划，明确其战略定位和战略方向，将创新创业服务业的发展愿景、思路和目标，发展重点及任务进行进一步分解，对支持创新创业服务业发展的综合发展战略进行统一规划设计，吸纳“双创”服务机构深度参与计划项目实施和成果转化工作。针对当前“双创”服务机构发展水平参差不齐的状况，科学优化对“双创”服务机构的认证评估体系，加大对专业化程度较高、特色鲜明、全要素孵化的“双创”服务机构的扶持力度，并强化相关部门对服务机构的动态监督职能，根据行业走向适时调整相关优惠扶持政策，引导创新创业服务业的良性上行性发展。

构建多方协同的新型创新创业机制。全要素孵化无法从创新创业服务业自身产生，需要政府和社会为创新创业服务业牵线搭桥，推动专利转化、研发设计、资本运作、生产装备、技术配置、市场营销等全产业链资源的整合贯通，有效引导创业企业与高校、科研机构、企业、市场、投资人和生产厂家等开展分享式合作。鼓励行业龙头企业整合上下游产业链，围绕其主营业务方向和转型升级需求开展创新创业活动。同时，积极完善产业技术创新公共服务平

台建设，向创新创业企业提供技术支撑服务，带动产业集聚发展。

全方位提升创新创业服务水平。制定完善创新创业服务行业规范，对接行业协会，大力推动创新创业服务机构在相关产业链与大型企业对接，积极引导“双创”服务机构依托自身特色资源和优势，借助新一代信息技术，围绕国家重点产业布局开展全要素、一站式创新创业服务，为创业者提供整个产业链的接续服务。针对当前中西部地区资源分布不均衡现象，应在中西部地区大力引进和培养创新服务人才，特别是海内外高层次创新服务人才来华讲学或在创新服务机构任职；着力推进创业服务专业化、标准化建设，强化对现有创新创业服务人员的岗位集中培训；建立创业导师备案制度，强化对导师创业辅导能力的相关考核，全面提升创新创业服务机构的综合服务能力。

充分发挥政府对创业投资的积极作用。创新创业企业具有高风险特性，因此在融资过程中面临市场失灵，民间资本犹豫不决等尴尬境地。为解决这一难题，推动创新、支持创业，政府设立创业投资引导基金，利用政府信用，吸引各种社会资金聚集。下一步政府应进一步明晰其引导基金定位，合理控制基金规模与投向，强化对引导基金的监督与风险防范，交由市场化专业机构运作，将重点放在已设立的基金尽快形成投资、发挥效益上来，助推创新创业服务业发展迈上新台阶。

社会聚焦