

加快完善医疗保障减贫防贫的长效机制

□ 郁建兴 章 平

到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，是党中央向全国人民作出的郑重承诺，必须如期实现。脱贫攻坚的关键是建立长效机制，既要“面”上的区域性治理创新，更要有“线”上的政策性机制改革，尤其是医疗保障制度建设，它的实质是减贫防贫计划和制度安排。据2016年保监会数据，当年我国贫困人口当中因病致贫占到了42%。2019年末，全国农村贫困人口已降至551万人，但因病致贫、返贫的压力依然存在，城镇居民也同样面临此压力。因此，加快完善医疗保障减贫防贫长效机制，将为决战决胜脱贫攻坚奠定坚实基础。

我国医保制度建设在减贫防贫中发挥重要作用

一定程度上说，建立中国特色医保制度的初衷，就是基于减贫防贫的考量，其显著优势之一，也是它具有减贫防贫的制度效能。党的十八大以来，党中央高度重视医疗保障工作，将其放在了党和国家事业全局的重要位置，作出了一系列重要部署，我国医疗保障实现了历史性跨越、突破性进展。当前，我国基本医保参保人数超过13.5亿人，覆盖率达到95%以上。2019年，居民医保政策范围内的医疗费用报销水平已达到70%左右，职工医保达到80%以上。

2018年3月，党中央在统筹推进“三医联动”改革、借鉴基层实践探索的基础上，组建了国家医疗保障局。这是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，标志着我国医疗保障事业翻开了新的历史篇章。集中力量抓好医保精准扶贫，推进抗癌药降税降价，坚决打击欺诈骗保行为，加快城乡居民医保制度整合，推动医保信息化建设；坚持带量采购、招采合一，及时全面推开国家组织药品集中采购和使用试点，切实减轻群众药费负担；围绕解决贫困人群“两不愁三保障”这个最基本、最急迫的

中心任务，出台了一系列专项或一揽子扶贫优惠政策措施，其中包括完善可持续筹资政策，实现贫困人口应保尽保；实施综合保障措施，提高贫困人口待遇水平；使用适宜技术，促进就医公平可及；优化医疗保障公共服务，全面推进费用直接结算；开展DRG（疾病诊断相关分组）付费国家试点，出台分组方案和技术规范，控制医疗费用不合理增长等。我国医疗保障覆盖面从小到大、保障水平从低到高、管理服务从粗到优，对于减贫防贫发挥了重要作用。

现阶段我国医疗保障事业发展仍然不平衡不充分

我国医保制度虽已覆盖全民，但仍未成熟、定型，不平衡不充分问题依然在一定程度上存在。在2011年全民医保覆盖90%以上人口且支付水平大幅度提高后，党中央、国务院连年发文要求推进多元付费方式改革，以改变主要按项目付费的格局。然而这项改革进展缓慢，未能有效促进医疗供给侧激励结构的重构。全国医保基金管理总体还比较粗放，重结果轻过程，医保支付方式还不能充分体现价值购买；按项目付费占主体，导致滞后性和孤立性并存、药价耗材虚高和技术价格畸低并存等。

从经验来看，价值医疗的实现和市场机制对医疗资源配置的作用，主要通过价值购买模式开展，其中支付方式（标准）政策，深刻影响医疗服务、医药市场改革。直至今日，医保对群体就医秩序重构发挥的底层经济逻辑支撑作用还不够强，作为买单方的话语权及经济杠杆作用并未有效发挥，“三医联动”的触发机制尚未确立。我们需要深入分析各地创造的好经验好做法，并充分利用互联网时代“头部效应”和“长尾效应”，解决商业补充险客户规模小、保费过高问题，实现多层次保障。

加快完善医保减贫防贫长效机制的关键环节

加快完善医保减贫防贫长效机制，必须认真贯彻落实今年出台的《中共中央国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》，大力构建“1+4+2”的总体改革框架，其关键环节在于建立完善“三医联动”的领导体制，加快落地多元支付方式改革，综合提高社会保险制度互助共济能力。

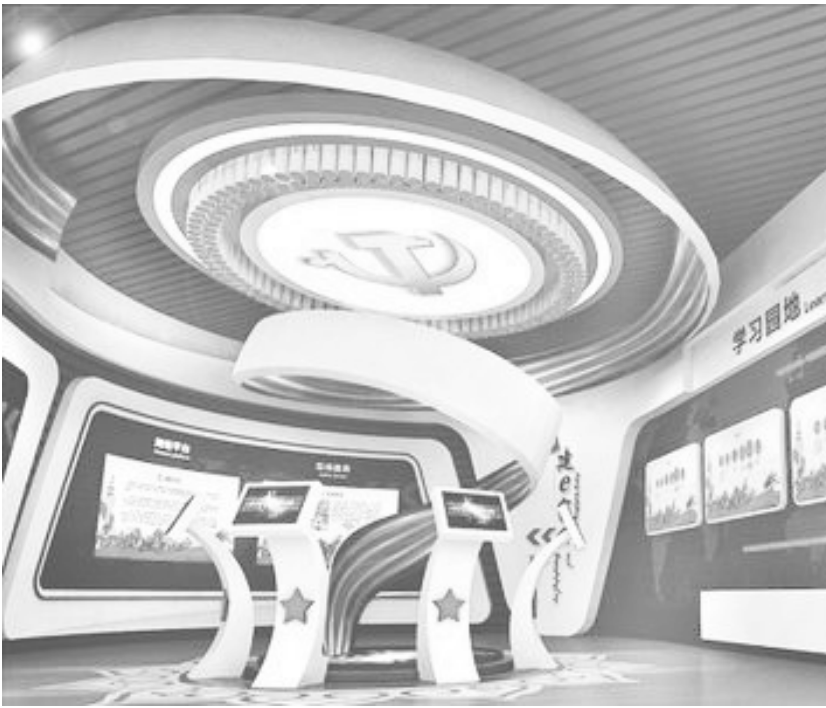
一是建立完善“三医联动”的领导体制，构建共建共治共享的医保治理格局。发挥机构改革后“三医联动”的体制机制优势，完善医保改革的组织领导，跳出医保改医保，起到服务医改、配合医改、引导医改的作用。按照中央全面深化改革委员会研究医保重点改革的做法，各省（市、区）深改委需要主导深化医保改革，将医保制度建设纳入改善民生重点任务，确保各级党委主要领导亲自推进多部门、多层级、多主体开展全域、系统、联动治理，强化“三医联动”政策集成改革，提高改革举措的耦合性。在医保机构运行一段时间后，客观评估是否存在公共卫生体系机构设置之类的类似问题，推动建立全球通用的医疗医保整合型管理体制。探索省域垂直管理模式，加快医保同质化管理，采用弹性薪酬机制吸引保险精算师及高级管理人才等。推进经办机构从附属于行政部门向独立法人转变，经办管理方式从行政方式向社会治理机制转变。

二是聚焦医保多元支付方式改革，触发“三医联动”。紧扣多元支付方式改革这一轴心和杠杆，打造在线培训、DRG付费系统、智慧监管等公共产品，将数据作为生产要素反哺数字医保建设，降低人才储备要求和财政投入门槛。借鉴推广浙江、广西等全省域病组（种）支付改革的政策创新，加快建立病组支付、绩效评价、数字监管等三支柱系统，促使医保从按量购买转向按绩效购买，医疗机构从“看病挣钱”向“防病省钱”

转变，确保基本经济制度逻辑符合价值购买、价值医疗。秉持行政—市场—社群机制互补嵌入性的原则，让市场机制和社群机制在确定支付体系的分组、组内支付标准的确定和服务品质的保障等三个重要方面发挥基础性作用。建立政府—医界—学界—企业等四方合作伙伴关系和协商谈判机制，促进支付系统快速铺开落地。地方改革实践证明，通过建立总额预付基础上的多元医保支付方式，协同“使用环节、采购环节”腾空间的医疗服务项目价格改革，实现医患激励相容，触发“三医联动”，对于稳控医保增速、优化支付结构及导入市场机制等效果显著。

三是聚焦“大数法则”，回归社会医疗保险共济初衷。按照兜底线、织密网、建机制的要求，加快建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系，筑牢基本医保制度、大病保险和医疗救助三层医疗保障网。加强精算制度建设，加快实现医保省级统筹和制度统一，打破单纯以县区行政区划筹资支付单元的模式，探索符合基本共济要求的参保人口规模和制度覆盖面，提高风险分担能力。基本医疗保险要体现一定的健康责任，实行医疗保障待遇清单制度，改革职工基本医疗保险个人账户，强化共济保障功能。大病保险要坚持“大数法则”筹资、“小数额法”管理，对于灾难性医疗支出的“小众”建立兜底线标准。补充保险、互助平台甚至财政投入的医疗救助、慈善平台等，都要实行有组织的整合。落实健康扶贫各项综合举措，执行贫困人口基本医保和大病保险倾斜保障政策，全面取消建档立卡贫困人口封顶线。加大医疗救助力度，对年度救助限额内建档立卡贫困人口政策范围内个人自付住院医疗费用救助比例不低于70%，对特殊困难的可进一步加大救助力度，进一步筑牢医疗救助托底保障。

（作者分别系浙江工商大学校长、浙江大学国家制度研究院首席专家；杭州医学院党委宣传部副部长）



基层是党和政府联系群众、服务群众的最前线，把人民群众获得感作为最高标准，基层治理就会形成大格局、实现新水平。一方面，获得感以确保和维护人民群众利益为核心，以一致性利益实现和利益间矛盾调解为基本内涵。其中，一致性利益实现本质上是整合民众利益、实现利益最大公约数的过程，需要通过群众参与来寻求和回应；利益间矛盾是异质化利益无法调和的结果，应以调解过程和结果的公平为落脚点。另一方面，人民对政府的信任是获得感增进的前提，其保证群众通过积极参与来实现一致性利益，为提升群众利益间矛盾调解的公平性提供了必要条件。因此，以获得感为支点撬动基层治理，应以提升政府公信力为前提，以参与度和公平性提升为基本要求，如此可达到基层治理“四两拨千斤”的效果。

□ 刘旭涛 王姣

提升公信力，筑牢基层治理信任基础。公信力是构建治理主客体间良性互动关系的必要条件，是提升基层治理效能的信任基础，也是撬动基层治理的前提。基层作为当前新冠肺炎疫情防控的最前线，同时也是经济社会发展和民生领域最突出矛盾、问题最为集中的地方，其在提升政府公信力中具有重要的“窗口”和“纽带”功能。为此，首先应增强基层治理主体主动作为意识。不仅通过正向激励机制促进基层各项工作以人民利益为导向，还要通过相关法律法规体系的完善明确基层干部履职用权的底线，引导、督促基层干部主动为人民谋福利，主动缩短治理主客体间距离，从而减少沟通“隔阂”，形成治理合力。其次，增进基层治理主体规范作为意识，严格依法行政、规范执法行为。在执法责任构建方面，坚持一件事情原则上由一个部门负责，明确职责分工、规范联动流程；在执法理念方面，应在强化执法队伍法治思维基础上，增进执法队伍服务意识，为执法效率和质量提升奠定价值根基；在执法监督方面，充分运用现代科学技术和大数据技术，实现执法过程的规范化、法治化与精细化，为执法效率和质量提升提供信息支持。再次，及时跟进先进典型事迹并进行宣传报道。以正能量的不断积聚增进公信力，从而汇聚基层治理效能提升的价值共识、夯实基层治理的信念之基。

提高参与度，为基层治理提供动力源泉。提高人民群众参与度能够为打通基层治理“最后一公里”创造条件，为撬动基层治理提供动力。一是及时公开与群众利益相关的各类事项，为提高群众参与度奠定基础。应积极推进基层政务公开化，以其标准化、规范化为要求，既为群众积极参与提供前提，也应有确保群众的知情权和监督权；二是畅通群众利益表达渠道，为提高群众参与度创造条件。实现此目标的关键，是要科学处理基层行政执行力量与人民群众诉求表达间的关系。为此，应坚持国家力量与社会自治力量优势互补、合作共赢原则，最大限度发挥两个主体积极性，为维护人民群众利益、释放社会创造力和活力提供理念支撑。同时，应以网络信息技术在基层运用为突破口，为群众利益表达提供多样化渠道和平台，在确保治理过程透明化、规范化前提下整合群众利益，寻求并回应群众利益的最大公约数，以人民民主发展助力群众获得感增强，促进基层治理效能提升。三是实现群众利益表达的规范化，为提高群众参与度提供保障。事实上，群众利益表达的过程也是其作出决策的过程。这一过程应得到具有理性思维、知识权威等优势的专业力量的引导，这不仅可以促进基层治理主客体间的相互理解，还能进一步提升群众利益表达的

如何以人民群众获得感撬动基层治理

规范性，从而为有效回应人民群众合理利益要求提供支持。

增进公平性，为基层治理提供支点支撑。增进公平性是提升基层治理效能的重要保障，能够为撬动基层治理提供支撑。首先，应加强调查研究，为增进公平性提供有效决策信息。在为群众解决利益间矛盾而开展的调研过程中，应注意在问题设置、对象筛选、目标定位等方面做到科学合理、表述清晰、逻辑呼应。需充分发掘调研的各项功能，既将调研当作群众问题和矛盾的收集过程，也将调研作为解读政策文件、搭建社会需求与政府供给对接平台、构建共建共治共享渠道的有效途径。其次，提升治理主体专业素养，为增进公平性提供科学权威支持。具体而言，需进一步加强党对基层治理的全面领导，通过党员先锋模范作用发挥，逐步带动更多基层治理主体专业素质提升；切实做到人尽其才，既严把用人关，以更高的德才标准选拔任用基层干部，又需加大专业训练，以专业精神、专业能力的提升换取群众利益间矛盾的协调；注重在基层实践中锻炼培养干部，将化解群众矛盾作为基层干部考核的内容之一，以此倒逼基层干部专业素养的提高。再次，协调正式制度与非正式制度间关系，为增进公平性提供有效规则保障。正式制度与非正式制度在运行中不可避免会产生冲突，应以双方合理成分的相互吸纳来促进相互协调，从而提高规则系统的运行效率，为增进公平性提供理性预期和有效规则保障。

总之，以人民群众获得感为支点撬动基层治理，需在提高政府公信力前提下，以参与度提升为动力、以公平性增进为支撑，进而为提升基层治理效能提供源源不断的支持和力量。

加强大数据在常态化疫情防控中的运用

□ 李 锋

当前，统筹推进疫情防控与经济社会发展，应充分应用大数据技术，提高疫情信息管理精准度、推动科学决策、优化资源配置，做好常态化防控。通过处理好静态与动态、短期与长远、中央与基层、政府与社会的资源分配与政策安排，做好疫情防控和经济社会发展两方面工作。

推动静态封闭管理转向动态过程管理。在疫情防控初期，通过居家隔离等手段，我们有效阻断了疫情的本土传播链条，取得了疫情防控的初步胜利。然而，经济社会的恢复与发展需要人员、资本、物资的跨区域流动，静态封闭管理无法与经济社会发展相兼容，必须转向动态过程管理，这就对信息收集与处理提出了更高的要求。通过利用大数据技术，依托多种信息平台全面实施数据动态管理、数据信息实时共享，按照权限不同可以进行不同侧重点的数据查询、统计、汇总，减少信息统计、核查与管理的时间和成本，提高相关信息的准确性和及时性。此外，利用5G技术、位置信息有助于把握人员流动的整体分布、准确轨迹、人员交互等多方面信息，在动态流动的情况下在时间和空间的维度上进行信息管理，由此进行科学防控和科学决策。利用机器学习进行深度关联分析，我们也可以更加准确研判各地区疫情风险情况。此外，利用地图、交通、移动通信、支付记录等大数据资料库并辅以

病毒感染模型，也可以预测个体感染风险级别。地方政府和企业可以借由这些数据构建在线平台，根据地区和个体风险等级为企业复工复产等提供决策依据，由此平衡疫情防控和经济社会发展的动态过程。

贯通顶层设计与基层实践。打赢疫情防控阻击战有赖于全国一盘棋，要求各地坚决服从中央统一领导、统一指挥、统一协调、统一调度，做到令行禁止、政令畅通。同时，各地又必须根据自身实际情况调整政策，确保运转有效、高效协同。大数据技术一方面能够帮助国家层面疫情联防联控、物资统一管理调配，同时也可显著提高国家层面的监督能力和协调能力，督促各地认真落实党中央部署要求。比如，利用区块链技术分布式账本、信息不可篡改、公开透明可追溯的技术特征，国家层面可以很方便地对经济恢复发展的中央财政资金金额、资金使用方式进行监管，确保地方资金精准落到位。另一方面，大数据技术作为技术赋能，可以帮助各级政府及其部门建立合作联动的信息平台，大大简化繁琐的行政指令传递过程，使部门治理结构更加扁平化，由此提高地方政府的治理能力。此外，针对本次疫情防控中早期出现的各地通行码不一致现象，应以此为契机，从顶层设计上下功夫，出台相应规范，依托全国一体化政务服务平台打破“数据墙”，避免“数据烟

囱”林立给人民群众带来更多的不便。

统筹提升政府服务水平和社会治理水平。统筹疫情防控和社会经济发展，既需要政府不断提高应急管理和常态治理水平，也需要社会成员和社会组织积极参与、贡献社会力量，继续打好抗击疫情的人民战争、总体战、阻击战，充分发挥社会成员在经济社会中的能动性和创造性。从政府治理来说，为了在疫情期间履行民众和相关企业，越来越多公共服务事项、行政许可事项在网络办理，许多不必要的审批手续由此取消，而且借由民众上报疫情线索等拓展了民众与政府沟通的渠道，有助于政府职能的切实转变和政府组织方式的创新，也显著推进了数字政府的进程。在基层社会治理中，“大数据+网格化”管理模式发挥了重要辅助作用，有效防止了漏管失控、点上开花，对于现代城市治理意义重大。在公益领域，可引入区块链等大数据技术将捐赠全过程从物流、仓储、分发、派发、公示等数据以全链条的方式进行存证，由此进一步提高人民群众的慈善意识，鼓励慈善事业发展，提高社会信任程度，促进社会治理体系的完善。

统筹短期应急需求与长期经济社会转型。在本次疫情防控中，大数据技术为抗疫持续输送“弹药”，如“健康码”、“数字通行证”、重点区域疫情流动移动大数据监测平台等大数据

据技术迅速出现，极大满足了疫情防控的应急需求。但大数据的应用不仅在于近期的应急管理，还会更长远影响人们的生活形态、经济业态等诸多方面。疫情期间由于减少接触的现实要求，远程办公、网络会议等多种形态被越来越多人接受，这可能会长期影响工作业态和生活方式。从经济业态来说，疫情期间人们消费心理和消费习惯的变化，在倒逼传统产业转型升级的同时，也将催生一批新兴产业，并促使新业态、新模式加速成长，如在线教育、在线医疗、在线办公等新业态快速发展，无人零售、无接触配送、标准化生鲜套餐等新模式层出不穷，为经济新业态新模式的进一步发展提供了机遇。此外，凭借特有的政治制度优势，我国将在5G网络、数据中心等新基建方面努力走在世界前列。这不仅将起到扩大内需的作用，更将为中国孵化更多“硬科技”创造基础，推动布局数字经济、生命健康、新材料等战略性新兴产业、未来产业，大力推进科技创新，着力壮大经济新增长点，充分释放经济增长新动能，化疫情之“危”为发展之“机”，助力长期经济社会发展与转型。