



中国社会科学院金融研究所
Institute of Finance & Banking, Chinese Academy of Social Sciences



特华博士后科研工作站
Tehua Postdoctoral Programme

中国金融论丛

Thesis Series on China's Finance

2010

总编◎李 扬 李光荣
主编◎王 力 黄育华

Thesis Series
on
China's Finance



经济科学出版社
Economic Science Press



中国社会科学院金融研究所

Institute of Finance & Banking, Chinese Academy of Social Sciences



特华博士后科研工作站

Tehua Postdoctoral Programme

Thesis Series on China's Finance

中国金融论丛

(2010)

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 王 娟

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

中国金融论丛. 2010 / 王力, 黄育华主编. —北京:
经济科学出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8885 - 2

I. ①中… II. ①王…②黄… III. ①金融 - 研究 - 中国 -
文集 IV. ①F832 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 223381 号

中国金融论丛 (2010)

总编 李 扬 李光荣

主编 王 力 黄育华

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

787 × 1092 16 开 21.5 印张 340000 字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8885 - 2 定价：32.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

危机下的金融创新与风险管理

从 2007 年 4 月美国新世纪公司破产引发美国次贷危机，到 2008 年 9 月以雷曼兄弟公司倒闭为标志开始席卷全球的国际金融危机，金融衍生产品就一直处在危机的风口浪尖，成为学界、业界乃至社会公众关注的焦点。当大量危机信息与金融衍生产品联系在一起，并且在危机前面还有“百年不遇”这样的修饰语时，人们自然而然地就会产生这样的疑问：中国究竟要不要继续发展场外金融衍生产品市场？在欧美发达市场监管部门对场外金融衍生产品市场进行监管反思之际，我国又该选择怎样的发展道路？

对于这两个命题，我的观点是“鼓励创新、发展市场，加强监管、防范风险”。也就是说我们要积极鼓励创新，坚定不移地推动场外金融衍生产品市场的发展，同时要不断完善场外金融衍生产品市场监管、切实防范市场风险。

近四、五年来，我国的场外金融衍生产品市场从无到有，取得了令人瞩目的发展：产品种类不断丰富，债券远期、外汇远期、外汇掉期、利率互换、远期利率协议、货币掉期等衍生产品先后推出；市场规模逐渐壮大，以人民币利率互换为例，2008 年累计成交 4 040 笔，名义本金总额 4 121.5 亿元，比 2007 年分别增长 106% 和 90%；制度建设日趋完善，人民银行在组织推动产品创新过程中按照“制度先行”的原则制定发布了一系列规章制度；支持交易商协会集全体市场成员之经验与智慧制定了《中国银行间市场金融衍生产品交易主协议》，统一场外金融衍生产品市场的基础性合同文本。

在看到成绩的同时，我们也应清醒地看到，对市场发展迅速的赞誉之词是相对于之前一穷二白的市场基础而言的。实际上，目前我国的场外金

2010

中国金融
理论丛

融衍生产品市场还处于发展的初级阶段，而美欧一些国家的场外金融衍生产品市场已经发展到相当发达的程度，他们的教训可能是由于滥用金融衍生产品，从而使金融衍生产品成为本次危机的帮凶。我国的场外衍生产品市场面临的问题恰恰相反，是市场发展还比较滞后，市场规模还比较小，产品种类还比较单一，市场创新机制尚不顺畅，法律环境尚不健全，市场基础设施建设仍比较薄弱，金融衍生产品对基础产品的定价功能仍未有效发挥，投资者对风险分散、转移和管理功能的需求还无法得到有效满足。

理论和实践都证明，金融衍生产品市场的发展能够通过在不同风险偏好和风险管理能力的金融市场参与者间进行风险的识别、分配和重新组合，从而实现市场参与者间的风险分散与风险管理，进而维护金融系统的稳定。自 20 世纪 70 年代兴起以来，国际金融衍生产品市场发展迅速，其交易量远远超过了金融现货市场，而其中场外金融衍生产品市场的发展又远远超过交易所市场。在我国经济不断国际化、利率市场化、人民币汇率改革不断深化的进程中，金融机构和企业等市场参与者面临的风险日益多样化，近几年，大型企业的套期保值损失也是惨痛的教训，如果不尽快打造规范的金融衍生产品市场尤其是规范的场外金融衍生产品市场，创新出满足投资者需求的衍生工具，培养有风险控制能力的投资人队伍，那么大潮过后，很可能是我国的金融市场又落后了，这不符合深化改革、促进经济平稳较快发展的要求。

发展我国的场外金融衍生产品，一方面要鼓励创新、发展市场。

客观地说，在当前我国场外金融衍生产品市场发展不能满足我国经济建设发展需要的情形下，我国场外金融衍生产品市场的第一要义仍是发展，而任何一个市场的突破和发展必然依赖于市场的持续创新，没有创新就不会有发展。

鼓励创新的首要之务就是要加快创新机制的转变，改变过去由行政主导的高度统一的创新模式，既要规范与改善行政管理，又要尽快发挥市场自律的、以市场合理需求为依托的内生性市场创新机制的功能。其次，要积极研究、推动相关法律法规和标准合同文本体系的建设，为创新营造良好的环境。由于我国金融衍生产品市场实践不足，专门针对金融衍生产品的立法还是空白，而已有的《破产法》、《物权法》等基础法律对金融物权尤其是涉及衍生产品的法律适应也尚待明确；场外衍生产品市场缺乏统一的管理办法，一个产品一个办法的管理模式在一定程度上限制了市场的

自主创新。所有这些都是需要我们尽快推动解决的。值得欣慰的是，在场外金融衍生产品市场标准合同文本体系建设方面我们最近取得了突破性的进展，日前交易商协会组织市场参与者和有关法律专家完成了主协议合并工作，推出了我国场外金融衍生产品市场统一的主协议文本，在基础文本体系方面建立了中国标准。最后，在产品创新思路上，一要贯彻落实《国务院办公厅关于当前金融促进经济发展的若干意见》，研究推出以非金融企业债务融资工具为标的资产的信用风险管理工具；二要在总结目前银行间市场金融衍生产品经验的基础上，研究推出人民币利率期权等衍生产品交易，丰富衍生产品品种；三要在条件成熟、风险可控的前提下，促进各类结构性的场外金融衍生产品不断丰富。

发展我国的场外金融衍生产品，另一方面要加强监管、防范风险。

“加强监管，防范风险”既是推动场外金融衍生产品市场规范发展的保证，也是我国过去十多年来发展场外市场的重要经验，是我们必须始终坚持的发展思路。本次金融危机爆发前，金融自由化理论代表者认为，场外金融衍生产品带来的风险并不比场内金融交易带来的风险更多，无需新增专门法律和机构对场外衍生品市场进行监管。在这种理论的指导下，西方国家在监管实践中一定程度上放任市场自由发展，也是造成金融衍生产品从避险工具蜕变成风险放大器的原因之一。

我国作为场外金融衍生产品的后发市场，在推动市场发展的进程中，人民银行和各金融监管机关始终致力于建立健全三位一体的风险防范体系，从不同层次和角度切实防范市场风险。一是在推出各种创新产品时，都会有针对性地出台相关管理政策，牢牢把握“制度先行，规范发展”的原则，从市场准入、市场架构、信息报备与披露等方面加以制度规范，以制度防风险，力争防患于未然；二是大力推动自律组织建设，加强市场自律管理，交易商协会成立后也切实逐步发挥市场自律组织作用，制定了中国场外金融衍生产品交易的主协议文本及有关自律规则和指引，市场自律管理作用逐步显现；三是通过交易信息报备、制度备案等措施，引导市场参与者不断建立健全内部控制机制和 risk 管理制度，增强市场机构自身应对各种风险的能力，从微观上降低金融衍生产品市场发生风险的可能。

实践证明，发展场外金融衍生产品市场必须牢牢把握防范风险的基本要求和关键环节，这是必须守住的底线，我国既有的风险防范思路是正确的，但在风险防范体系建设上还有很多不足需要我们继续完善。为此，一

2010

中国金融论坛

要尽快研究制定银行间市场金融衍生产品交易管理办法，规范参与者行为、明确政府部门、市场自律组织和市场中介机构各方责任；二要充分发挥市场自律组织的作用，完善市场各类自律规则指引和标准文本建设，细化衍生产品市场风险控制指标与行为要求，建立交易信息和风险敞口的备案机制，加强对场外市场异常交易的监测与监督；三要加强市场基础设施建设，研究推动统一的衍生产品清算平台的建立；四要强化投资者教育，引导市场参与者建立健全金融衍生产品交易的内部风险控制和风险管理制度。

今后，人民银行将继续加强对场外金融衍生产品市场的监管，大力推动场外金融衍生产品市场的有序创新、规范发展，并在加强监管的同时注意把握好鼓励创新与防范风险的关系，防止矫枉过正，把市场管死。要始终坚持鼓励创新与防范风险并重，力争做到统筹兼顾，实现两者的有机统一。相信随着我国场外金融衍生产品市场基础制度建设的不断完善，自律组织作用的不断充实和发挥，市场参与者自身的不断成熟，我国的场外金融衍生产品市场能够快速规范地发展。也希望大家集思广益，为发展有中国特色的场外金融衍生产品市场献计献策。

中国人民银行副行长



2010

中国金融论丛

目

录

综合篇

完善城市社区卫生服务体系的思考	韩子荣 (3)
加强城市应急管理建设的思考	李华罡 (9)
我国公共教育的政府责任与制度安排	张苑洁 (16)
服务型政府塑造——公共服务理论与中国实践	张苑洁 (25)
北京市水资源与人口规模关系探析	赵慧英 (37)
人才流动的户籍制度创新	赵慧英 潘晨光 (45)
教育权利平等与户口迁移制度改革	赵慧英 (56)
产业集群视角下金融中心的建设与发展	王朝阳 陈凯元 (63)
关于金融中心建设的若干思考	王朝阳 (68)
制造业与服务业区域融合：对京津冀地区的 一项分析	王朝阳 夏杰长 (75)
英国金融服务业的集群式发展：经验及启示	王朝阳 何德旭 (87)

2010
101 100 99 98 97 96 95 94 93 92 91 90 89 88 87 86 85 84 83 82 81 80 79 78 77 76 75 74 73 72 71 70 69 68 67 66 65 64 63 62 61 60 59 58 57 56 55 54 53 52 51 50 49 48 47 46 45 44 43 42 41 40 39 38 37 36 35 34 33 32 31 30 29 28 27 26 25 24 23 22 21 20 19 18 17 16 15 14 13 12 11 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

中国
金融
论丛

保险篇

连锁营销模式下保险企业开展中间业务初探	王建伟	梅雪松 (99)
双重二元经济结构下我国农业保险		
模式的选择	王建伟	赵泽锋 (109)
财产保险对国民经济总量与经济波动性的影响		
——基于套期保值模型与中国的实证	王建伟	李兴政 (119)
价值链视角下的保险连锁营销模式研究	李光荣	王建伟 (135)
地方政府支持中小企业商业保险的		
经济学分析	王建伟	王 力 (144)
非寿险公司所得税政策的国际比较及		
对我国的启示	刘初旺	唐 秀 (154)
人寿保险税收制度设计的三种模式及我国的选择	刘初旺	(163)

银行篇

对国有商业银行股份制改造的综合评价	王 力	王朝阳 (173)
从货币国际化的演绎逻辑看人民币的未来	陈 晖	(188)
中美两国储蓄率比较研究	陈 晖	(198)
征信产品与中小企业信贷业务	陈经纬	(207)
中小企业银行业务是利可图的	陈经纬	韩 芳 (214)
征信服务于银行风险管理的机理	陈经纬	鲁万峰 (221)
转型时期政府在征信体系建设中的作用	陈经纬	鲁万峰 (227)

2010

108 109 110 111 112 113 114 115 116 117

当前农村信用社改革中存在的问题及建议

- 基于对某信用联社的调研分析 李海平 (236)
- 地方政府与区域金融发展问题探究 李海平 (245)
- 论我国农村金融政策支持体系的建设 李海平 (253)

证券篇

- 产权市场发展路径选择 马 达 (263)
- 美国场外交易市场发展历程及对我国的启示 马 达 (270)
- 我国场外交易市场的发展成因、功能定位及发展
趋势分析 马 达 (281)
- 国有金融企业引入战略投资者后的管控
模式研究 马 达 蔡 荣 (288)
- 我国中小证券公司可持续发展模式分析 马 达 (295)
- 新准则下上市公司年报异动分析
——以哈空调和金融街为例 赵治纲 (302)
- 公允价值计量近期动态评述 赵治纲 (309)
- 关于购买子公司少数股权处理的探讨 赵治纲 (313)
- 金融风暴后的对冲基金 陈 晖 (317)
- 经济下行周期中投资银行的战略选择 陈 晖 章 磊 (326)

2010

N11 HP 301 312 380 332 386 403 399

综

合

篇

完善城市社区卫生服务体系 的思考

韩子荣

改革开放以来，我国社会管理体系发生重大调整，社区承载了从行政体制改革和企业改革中剥离出来的大部分社会管理职能，社区无论从自身建设到实现其社会功能都逐渐走向完善和成熟。在政府公共卫生支出和卫生资源短缺的情况下，要增进卫生服务的公平性、满足人民群众的卫生保健需要，社区卫生服务将是有益的探索。其主要价值在于：社区作为政府主导的基层社会组织，是政府与民众之间的桥梁和纽带。在卫生服务方面，社区卫生服务体系有利于政府关于卫生服务的财政支出和各项政策的落实，有利于将民众进行有效组织，实现卫生资源的合理配置和利用。

2010

中国金融论坛

一、社区卫生服务的内涵和特点

社区卫生服务是在政府领导、社区参与、上级卫生机构指导下，以基层卫生机构为主体，全科医师为骨干，合理使用社区资源和适宜技术，以人的健康为中心、家庭为单位、社区为范围、需求为导向，以妇女、儿童、老年人、慢性病人、残疾人等为重点，以解决社区主要卫生问题、满足基本卫生服务需求为目的，融预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育技术服务等为一体的基层卫生服务。

国际性的医疗卫生实践表明，社区卫生服务是成本效益很好的干预措施，也是政府承担主要责任的卫生服务领域。如将慢性病病人疏导到社区，病人将获得比三级医疗更好的医疗照顾，也更经济有效。因此，扩大和发展社区卫生服务，构建合理分工、经济有效的卫生服务体系，对适应

人口老龄化和疾病普遍化、加强慢性病的防治有重要意义。社区卫生服务是满足居民基本卫生服务需求的最佳方式，可以解决居民就诊距离远、路途时间长、候诊时间长、医疗花费多等诸多问题，在提供方便、快捷、综合、价廉的卫生服务方面具有很大的优势，对于提高卫生服务的公平性、控制卫生费用增长能起到积极的作用。

发展社区卫生服务是卫生改革与发展的重点，也是实施区域卫生规划和卫生政策的基础，有利于预防战略的加强及健康保障制度的实施，也有利于构建一个有效利用卫生资源的经济公平的卫生服务体系。虽然农村的社会发展、经济水平、文化教育和环境条件等与城市还有许多差别，但依据家庭和居民的生产、生活基本发展和变化规律来看，有许多表现是一致的，在农村发展社区卫生服务也是切实可行的。社区卫生服务是实现卫生服务公平性的重要载体。

二、社区卫生服务是实现卫生服务公平的重要途径

目前，我国的卫生服务存在着广泛的不公平性，具体表现在不同社会群体间和城乡间卫生资源分布、卫生服务利用和卫生筹资的不公平性，以及由此引发的健康分布的不平衡性。倡导全民保健的同时，保证弱势群体和农村人口得到最基本的卫生服务，是实现卫生服务的公平性的根本手段。

增进卫生服务公平性，具体在于“两阶段、四政策”，即在健康损害发生前，加强宣传教育、转变观念，形成预防为主的全民保健模式；而在健康损害发生后，建立多层次的医疗保障体系，在城市中提高基本医疗保障的覆盖面，在农村推广合作医疗，同时发挥医疗救助的“保底线”作用，从而从制度上解决弱势群体和农村居民的卫生服务可及性问题。而这四种政策的实施效果，则取决于其依附的载体能否切实发挥这四种政策的作用，这个载体就是社区卫生服务。

社区卫生服务是最具成本效益的医疗卫生服务方式，它既能为人群提供高质低耗的基本医疗和预防保健服务，又能有效降低卫生费用，客观上是开展基本医疗保险、合作医疗和医疗救助的医疗机构。它有助于减少基本医疗和合作医疗保险基金的支出，提高医疗保障水平，有助于推进农村合作医疗保障制度的广覆盖过程，也有助于建立对弱势群体医疗救助的支

2010

2009 2008 2007 2006 2005 2004 2003 2002 2001 2000 1999 1998 1997 1996 1995 1994 1993 1992 1991 1990 1989 1988 1987 1986 1985 1984 1983 1982 1981 1980 1979 1978 1977 1976 1975 1974 1973 1972 1971 1970 1969 1968 1967 1966 1965 1964 1963 1962 1961 1960 1959 1958 1957 1956 1955 1954 1953 1952 1951 1950 1949 1948 1947 1946 1945 1944 1943 1942 1941 1940 1939 1938 1937 1936 1935 1934 1933 1932 1931 1930 1929 1928 1927 1926 1925 1924 1923 1922 1921 1920 1919 1918 1917 1916 1915 1914 1913 1912 1911 1910 1909 1908 1907 1906 1905 1904 1903 1902 1901 1900 1899 1898 1897 1896 1895 1894 1893 1892 1891 1890 1889 1888 1887 1886 1885 1884 1883 1882 1881 1880 1879 1878 1877 1876 1875 1874 1873 1872 1871 1870 1869 1868 1867 1866 1865 1864 1863 1862 1861 1860 1859 1858 1857 1856 1855 1854 1853 1852 1851 1850 1849 1848 1847 1846 1845 1844 1843 1842 1841 1840 1839 1838 1837 1836 1835 1834 1833 1832 1831 1830 1829 1828 1827 1826 1825 1824 1823 1822 1821 1820 1819 1818 1817 1816 1815 1814 1813 1812 1811 1810 1809 1808 1807 1806 1805 1804 1803 1802 1801 1800 1799 1798 1797 1796 1795 1794 1793 1792 1791 1790 1789 1788 1787 1786 1785 1784 1783 1782 1781 1780 1779 1778 1777 1776 1775 1774 1773 1772 1771 1770 1769 1768 1767 1766 1765 1764 1763 1762 1761 1760 1759 1758 1757 1756 1755 1754 1753 1752 1751 1750 1749 1748 1747 1746 1745 1744 1743 1742 1741 1740 1739 1738 1737 1736 1735 1734 1733 1732 1731 1730 1729 1728 1727 1726 1725 1724 1723 1722 1721 1720 1719 1718 1717 1716 1715 1714 1713 1712 1711 1710 1709 1708 1707 1706 1705 1704 1703 1702 1701 1700 1699 1698 1697 1696 1695 1694 1693 1692 1691 1690 1689 1688 1687 1686 1685 1684 1683 1682 1681 1680 1679 1678 1677 1676 1675 1674 1673 1672 1671 1670 1669 1668 1667 1666 1665 1664 1663 1662 1661 1660 1659 1658 1657 1656 1655 1654 1653 1652 1651 1650 1649 1648 1647 1646 1645 1644 1643 1642 1641 1640 1639 1638 1637 1636 1635 1634 1633 1632 1631 1630 1629 1628 1627 1626 1625 1624 1623 1622 1621 1620 1619 1618 1617 1616 1615 1614 1613 1612 1611 1610 1609 1608 1607 1606 1605 1604 1603 1602 1601 1600 1599 1598 1597 1596 1595 1594 1593 1592 1591 1590 1589 1588 1587 1586 1585 1584 1583 1582 1581 1580 1579 1578 1577 1576 1575 1574 1573 1572 1571 1570 1569 1568 1567 1566 1565 1564 1563 1562 1561 1560 1559 1558 1557 1556 1555 1554 1553 1552 1551 1550 1549 1548 1547 1546 1545 1544 1543 1542 1541 1540 1539 1538 1537 1536 1535 1534 1533 1532 1531 1530 1529 1528 1527 1526 1525 1524 1523 1522 1521 1520 1519 1518 1517 1516 1515 1514 1513 1512 1511 1510 1509 1508 1507 1506 1505 1504 1503 1502 1501 1500 1499 1498 1497 1496 1495 1494 1493 1492 1491 1490 1489 1488 1487 1486 1485 1484 1483 1482 1481 1480 1479 1478 1477 1476 1475 1474 1473 1472 1471 1470 1469 1468 1467 1466 1465 1464 1463 1462 1461 1460 1459 1458 1457 1456 1455 1454 1453 1452 1451 1450 1449 1448 1447 1446 1445 1444 1443 1442 1441 1440 1439 1438 1437 1436 1435 1434 1433 1432 1431 1430 1429 1428 1427 1426 1425 1424 1423 1422 1421 1420 1419 1418 1417 1416 1415 1414 1413 1412 1411 1410 1409 1408 1407 1406 1405 1404 1403 1402 1401 1400 1399 1398 1397 1396 1395 1394 1393 1392 1391 1390 1389 1388 1387 1386 1385 1384 1383 1382 1381 1380 1379 1378 1377 1376 1375 1374 1373 1372 1371 1370 1369 1368 1367 1366 1365 1364 1363 1362 1361 1360 1359 1358 1357 1356 1355 1354 1353 1352 1351 1350 1349 1348 1347 1346 1345 1344 1343 1342 1341 1340 1339 1338 1337 1336 1335 1334 1333 1332 1331 1330 1329 1328 1327 1326 1325 1324 1323 1322 1321 1320 1319 1318 1317 1316 1315 1314 1313 1312 1311 1310 1309 1308 1307 1306 1305 1304 1303 1302 1301 1300 1299 1298 1297 1296 1295 1294 1293 1292 1291 1290 1289 1288 1287 1286 1285 1284 1283 1282 1281 1280 1279 1278 1277 1276 1275 1274 1273 1272 1271 1270 1269 1268 1267 1266 1265 1264 1263 1262 1261 1260 1259 1258 1257 1256 1255 1254 1253 1252 1251 1250 1249 1248 1247 1246 1245 1244 1243 1242 1241 1240 1239 1238 1237 1236 1235 1234 1233 1232 1231 1230 1229 1228 1227 1226 1225 1224 1223 1222 1221 1220 1219 1218 1217 1216 1215 1214 1213 1212 1211 1210 1209 1208 1207 1206 1205 1204 1203 1202 1201 1200 1199 1198 1197 1196 1195 1194 1193 1192 1191 1190 1189 1188 1187 1186 1185 1184 1183 1182 1181 1180 1179 1178 1177 1176 1175 1174 1173 1172 1171 1170 1169 1168 1167 1166 1165 1164 1163 1162 1161 1160 1159 1158 1157 1156 1155 1154 1153 1152 1151 1150 1149 1148 1147 1146 1145 1144 1143 1142 1141 1140 1139 1138 1137 1136 1135 1134 1133 1132 1131 1130 1129 1128 1127 1126 1125 1124 1123 1122 1121 1120 1119 1118 1117 1116 1115 1114 1113 1112 1111 1110 1109 1108 1107 1106 1105 1104 1103 1102 1101 1100 1099 1098 1097 1096 1095 1094 1093 1092 1091 1090 1089 1088 1087 1086 1085 1084 1083 1082 1081 1080 1079 1078 1077 1076 1075 1074 1073 1072 1071 1070 1069 1068 1067 1066 1065 1064 1063 1062 1061 1060 1059 1058 1057 1056 1055 1054 1053 1052 1051 1050 1049 1048 1047 1046 1045 1044 1043 1042 1041 1040 1039 1038 1037 1036 1035 1034 1033 1032 1031 1030 1029 1028 1027 1026 1025 1024 1023 1022 1021 1020 1019 1018 1017 1016 1015 1014 1013 1012 1011 1010 1009 1008 1007 1006 1005 1004 1003 1002 1001 1000 999 998 997 996 995 994 993 992 991 990 989 988 987 986 985 984 983 982 981 980 979 978 977 976 975 974 973 972 971 970 969 968 967 966 965 964 963 962 961 960 959 958 957 956 955 954 953 952 951 950 949 948 947 946 945 944 943 942 941 940 939 938 937 936 935 934 933 932 931 930 929 928 927 926 925 924 923 922 921 920 919 918 917 916 915 914 913 912 911 910 909 908 907 906 905 904 903 902 901 900 899 898 897 896 895 894 893 892 891 890 889 888 887 886 885 884 883 882 881 880 879 878 877 876 875 874 873 872 871 870 869 868 867 866 865 864 863 862 861 860 859 858 857 856 855 854 853 852 851 850 849 848 847 846 845 844 843 842 841 840 839 838 837 836 835 834 833 832 831 830 829 828 827 826 825 824 823 822 821 820 819 818 817 816 815 814 813 812 811 810 809 808 807 806 805 804 803 802 801 800 799 798 797 796 795 794 793 792 791 790 789 788 787 786 785 784 783 782 781 780 779 778 777 776 775 774 773 772 771 770 769 768 767 766 765 764 763 762 761 760 759 758 757 756 755 754 753 752 751 750 749 748 747 746 745 744 743 742 741 740 739 738 737 736 735 734 733 732 731 730 729 728 727 726 725 724 723 722 721 720 719 718 717 716 715 714 713 712 711 710 709 708 707 706 705 704 703 702 701 700 699 698 697 696 695 694 693 692 691 690 689 688 687 686 685 684 683 682 681 680 679 678 677 676 675 674 673 672 671 670 669 668 667 666 665 664 663 662 661 660 659 658 657 656 655 654 653 652 651 650 649 648 647 646 645 644 643 642 641 640 639 638 637 636 635 634 633 632 631 630 629 628 627 626 625 624 623 622 621 620 619 618 617 616 615 614 613 612 611 610 609 608 607 606 605 604 603 602 601 600 599 598 597 596 595 594 593 592 591 590 589 588 587 586 585 584 583 582 581 580 579 578 577 576 575 574 573 572 571 570 569 568 567 566 565 564 563 562 561 560 559 558 557 556 555 554 553 552 551 550 549 548 547 546 545 544 543 542 541 540 539 538 537 536 535 534 533 532 531 530 529 528 527 526 525 524 523 522 521 520 519 518 517 516 515 514 513 512 511 510 509 508 507 506 505 504 503 502 501 500 499 498 497 496 495 494 493 492 491 490 489 488 487 486 485 484 483 482 481 480 479 478 477 476 475 474 473 472 471 470 469 468 467 466 465 464 463 462 461 460 459 458 457 456 455 454 453 452 451 450 449 448 447 446 445 444 443 442 441 440 439 438 437 436 435 434 433 432 431 430 429 428 427 426 425 424 423 422 421 420 419 418 417 416 415 414 413 412 411 410 409 408 407 406 405 404 403 402 401 400 399 398 397 396 395 394 393 392 391 390 389 388 387 386 385 384 383 382 381 380 379 378 377 376 375 374 373 372 371 370 369 368 367 366 365 364 363 362 361 360 359 358 357 356 355 354 353 352 351 350 349 348 347 346 345 344 343 342 341 340 339 338 337 336 335 334 333 332 331 330 329 328 327 326 325 324 323 322 321 320 319 318 317 316 315 314 313 312 311 310 309 308 307 306 305 304 303 302 301 300 299 298 297 296 295 294 293 292 291 290 289 288 287 286 285 284 283 282 281 280 279 278 277 276 275 274 273 272 271 270 269 268 267 266 265 264 263 262 261 260 259 258 257 256 255 254 253 252 251 250 249 248 247 246 245 244 243 242 241 240 239 238 237 236 235 234 233 232 231 230 229 228 227 226 225 224 223 222 221 220 219 218 217 216 215 214 213 212 211 210 209 208 207 206 205 204 203 202 201 200 199 198 197 196 195 194 193 192 191 190 189 188 187 186 185 184 183 182 181 180 179 178 177 176 175 174 173 172 171 170 169 168 167 166 165 164 163 162 161 160 159 158 157 156 155 154 153 152 151 150 149 148 147 146 145 144 143 142 141 140 139 138 137 136 135 134 133 132 131 130 129 128 127 126 125 124 123 122 121 120 119 118 117 116 115 114 113 112 111 110 109 108 107 106 105 104 103 102 101 100 99 98 97 96 95 94 93 92 91 90 89 88 87 86 85 84 83 82 81 80 79 78 77 76 75 74 73 72 71 70 69 68 67 66 65 64 63 62 61 60 59 58 57 56 55 54 53 52 51 50 49 48 47 46 45 44 43 42 41 40 39 38 37 36 35 34 33 32 31 30 29 28 27 26 25 24 23 22 21 20 19 18 17 16 15 14 13 12 11 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

援网络。同时,通过费用激励机制将居民的基本卫生服务需求向社区疏导,增加对基层卫生服务的利用,使社区卫生服务得到合理补偿,又能反过来促进预防保健、基本医疗保险、合作医疗和医疗救助的顺利实行和可持续发展,从而形成良性循环。

作为施行预防保健、基本医疗保险、合作医疗和医疗救助的载体,社区卫生服务对卫生服务公平性的改进起着至关重要的作用。然而在实践中,我国的社区卫生服务发展还不尽如人意,在机构建设和补偿能力等方面存在一定问题。随着外部制度的不断完善和自身能力的不断加强,社区卫生服务必将成为城市基本医疗和医疗救助的主要服务机构,帮助我们实现“人人健康”的最终理想。

三、完善城市社区卫生服务体系的具体对策

(一) 充分发挥政府在完善社区卫生服务体系中的主导作用

卫生管理部门在区域卫生规划以及社区卫生服务建设中起着至关重要的作用。这主要体现在以下三个方面。

一是配合收支两条线的改革,努力探索更加有效的补偿机制。从改革的要求来看,政府部门应依据本地区居民的健康情况、已有医疗资源和特点等对所需的社区卫生服务人员进行合理测算,确定适宜的人员编制。卫生局和财政局还要将隶属于原有医院的社区卫生服务中心(站)的财务从隶属医院中分离出来,设立独立账户,进行统一核算。原隶属于企业的社区服务中心(站)维持不变,维持现有的特色,采用政府购买的方式来为辖区居民提供公共卫生服务。

二是提供人才激励机制和质量评价办法,提高医护水平。大多数社区服务机构人才结构老化、职称低、学历水平不高等极大地制约着社区服务质量和数量的提高,也影响着社区居民对社区服务的信任。政府部门应当制定具体的激励措施来引导人才向社区流动。如开展聘用制、竞争上岗制、以奖代补和在岗培训等,促进医护水平的提高。

三是应当将社区卫生服务纳入到医疗保障体系之中。随着我国社区

2010

中国金融论坛

卫生服务的广泛开展与城镇职工医疗保险制度的建立和完善，社区卫生服务必将纳入到我国医疗保障体系之中，并将发挥基础性作用。但是，目前我国部分地区的社区卫生服务仍然受到定点医疗的限制，在社区卫生服务站就医费用不能报销，使社区卫生服务作用得不到充分发挥。这也不符合城镇职工基本医疗保险制度的“低水平、广覆盖”的原则。下一步关键是如何把这一政策具体化，提高其可操作性，增强社区医院的吸引力。

（二）完善综合医院、专科医院与社区卫生服务机构的互动关系

首先，要建立医院与社区卫生服务机构的互动机制，为双向转诊提供制度保障。医院是构成社区卫生服务系统中必不可少的一部分。在社区卫生服务过程中危重和疑难病人及时转往上级医院是保障医疗安全的需要，康复病人转往社区是合理使用卫生资源的重要措施。因此，双向转诊是分级医疗系统十分重要的机制，也是我国正在建立和完善的分级医疗体制中最为重要的一环。

国外的双向转诊都有十分规范的医疗保险对社区卫生服务起着强有力的支撑作用，例如英国、德国、美国等国家都从法律或政策上明确规定非急诊患者必须先到的社区卫生服务机构接受首诊，经社区或家庭医生转诊才能进入医院治疗。同样，住院患者急性期过后医院必须转回社区卫生服务机构进行康复管理。这为双向转诊制度的建立奠定了法律基础和社会基础。在我国目前医疗保险覆盖率不高的情况下，以市场力量形成医疗集团来促进医院和社区卫生机构的利益一致的共同体似乎不太可能，只能依靠定点医院和相应社区卫生服务中心（站）之间的合作关系来实现，应设立专职机构、确定转诊条件和程序、加强信息沟通。

其次，医院应利用自身的资源优势承担社区卫生部门资源支持和人员培训任务。各大综合医院以及专科医院应充分利用已有的设备、人才等资源的优势，在实际工作中将重点放在积极开展科研创新以及对各种疑难病症的治疗上，并与所邻近的社区卫生服务中心（站）保持良好的科研交流和人才交流渠道，对社区卫生服务人员进行培训和指导，促进社区卫生服务中心（站）的服务水平。

2010

中国金融论丛

(三) 把健全社区卫生机构作为改进社区卫生服务水平的出发点

社区卫生机构是分级医疗系统的“守门员”，主要从事常见病、多发病及慢性病的治疗、预防、保健、健康教育、康复和计划生育“六位一体”的服务功能。要搞好社区卫生服务，最主要的还是社区卫生机构要健全和完善。

首先，在队伍建设上，社区卫生服务机构要逐步建立全科医师团队。社区卫生服务机构的特点是实行全科医师制，这与专科医院和综合医院有很大不同。全科医生负责社区常见病、多发病和慢性病的治疗，并为危重患者的转诊提供诊断依据。发达国家的分级医疗体制均实行全科医师首诊制。我国目前的全科医生培养还很不完善，很多全科医生都是从专科医生转变而来，全科医生是社区卫生服务系统的核心人员。为了更好地完成社区卫生服务的各项功能，建立全科医师团队是很有必要的。

其次，社区卫生机构应拓宽业务范围，提供更具特色的服务。

一是建立健康病历和家庭健康档案。健康病历的建立是为了更好地对居民的身体状况进行跟踪，对以往病史的记录节省了治疗的时间。社区卫生服务应以家庭作为主体，对常见病、多发病的控制以及对部分疾病的预防等都应从家庭入手。因此，建立家庭健康档案会更好地促进社区居民的健康、节约医疗成本。

二是尽量顾及流动人口的卫生服务。社区卫生服务机构不仅要为辖区内的常住居民提供公共卫生和基本医疗服务，也要为流动人口提供基本的服务，以体现公共卫生的公平性。社区卫生服务机构可以定期派出一定医护人员到流动人口聚集地区为其进行服务，既拓展了业务，也扩大了自身的影响。

三是开设家庭病床。有研究显示家庭病床的每床费用仅占城市住院的36.88%。^①因此，家庭病床的设立，不仅有利于减轻病人的痛苦，促进病人康复，提高病人的生活质量，降低死亡率，还可在一定程度上解决病人“看病难、看病贵”的实际问题。

^① 梁卫萍：《开展家庭病床是实行双向转诊的社区卫生服务的特殊方式》，载《广州医药》2006年第2期。