

社区

主编 熊先军

副主编 王芳琳

医疗保险管理

Management of
Medical Insurance in Community



中国劳动社会保障出版社

社区

主编 熊先军

副主编 王芳琳

医疗保险管理

*Management of
Medical Insurance in Community*



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区医疗保险管理/熊先军主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,
2008

ISBN 978-7-5045-7498-5

I. 社… II. 熊… III. 医疗保险-基本知识-中国 IV. F842.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 193103 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 6.75 印张 1 插页 67 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

社区医疗保险管理

主 编 熊先军

副主编 王芳琳

编 者 (按姓氏笔画排列)

王 旭 王 芳 王行健

李淑春 张 颖 陈 玮

黄心宇

前 言

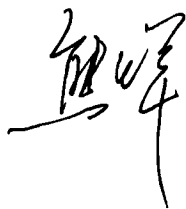
2007年7月，国务院决定在部分城市开展城镇居民基本医疗保险试点，目前，试点工作已在317个地市蓬勃展开。随着城镇基本医疗保险由职工向居民拓展，大量医疗保险业务逐渐向基层下沉，在社区建立了一支医疗保险管理队伍，政府相关部门及社会各界都希望社区能够承担起更多的医疗保险工作。

面对崭新而艰巨的任务，要切实发挥好街道社区平台作用，还必须从基本理论和基础工作入手，探寻社区医疗保险发展规律，厘清社区医疗保险管理的内涵与外延，找出我国医疗保险社区管理服务的发展路径，提出完善政策、加强管理、做好服务的工作思路。为此，人力资源和社会保障部医疗保险司、社会保险事业管理中心以及中国医疗保险研究会结合各自专长，组织有关人员共同编写了《社区医疗保险管理》一书。

本书由四章组成，具有完整的系统性和一定的创新性。第一章为绪论，概论社区、社区卫生服务的基本概念与发展沿革，以及劳动保障向社区延伸的趋势与内容；第二章为社区医疗保险的内容，分析社区医疗保险需求与经办现状和发展要求，概括社区经办医疗保险业务的范围和流程；第三章为医疗

保险对社区卫生服务的利用及管理，介绍参保人员社区就医引导机制，归纳医疗保险对社区卫生服务机构的管理要点；第四章为医疗保险社区经办管理能力建设，从社区管理服务平台、社区经办人力资源和社区经办信息平台三个方面，阐述如何加强医疗保险社区经办管理能力建设。全书始终贯彻理论与实践紧密结合的理念，兼具理论性与操作性，既可作为开展社区医疗保险系统培训的优秀教材，也可作为各级医疗保险管理者的工作参考用书。

中国医疗保险研究会秘书长



二〇〇八年十二月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 社区	(2)
一、社区的概念	(2)
二、社区管理	(5)
第二节 社区卫生服务	(10)
一、社区卫生服务的概念	(10)
二、社区卫生服务与社区管理	(13)
第三节 劳动保障向社区的延伸	(17)
一、企业退休人员社区管理	(17)
二、社区就业	(20)
三、医疗保险向社区的延伸	(22)
四、社区劳动保障功能特征	(27)
第二章 社区医疗保险的内容	(30)
第一节 社区经办医疗保险的需求	(31)
一、社区经办医疗保险的业务需求	(31)
二、社区经办医疗保险业务的意义	(34)
第二节 依托社区平台经办医疗保险	(36)
一、社区劳动保障平台的现状	(36)

二、社区劳动保障平台的发展要求·····	(38)
第三节 社区经办医疗保险的内容·····	(39)
一、社区经办医疗保险业务的范围·····	(40)
二、社区经办医疗保险业务的流程·····	(44)
第三章 医疗保险对社区卫生服务的利用及管理·····	(53)
第一节 参保人员社区就医引导·····	(54)
一、社区卫生服务的特点·····	(54)
二、医疗保险充分利用社区卫生服务的意义·····	(56)
三、参保人员社区就医引导机制·····	(59)
四、社区首诊制与双向转诊制度的实践探索·····	(60)
第二节 医疗保险对社区卫生服务机构的管理·····	(63)
一、完善社区定点准入管理·····	(64)
二、拓展社区定点服务内容·····	(66)
三、强化定点服务协议管理·····	(71)
四、创新医疗费用结算管理·····	(73)
第四章 医疗保险社区经办管理能力建设·····	(75)
第一节 社区经办管理能力建设概述·····	(76)
一、加强社区经办管理能力建设的意义·····	(76)
二、社区经办管理能力建设原则与内容·····	(77)
第二节 社区管理服务平台建设·····	(79)
一、社区公共服务平台建设·····	(80)
二、社区医疗保险服务平台建设·····	(81)
第三节 社区经办人力资源建设·····	(84)
一、社区培训机制建设·····	(84)

二、医疗保险社区管理人员培训	(86)
三、社区卫生服务机构人员培训	(88)
四、社区其他人员培训	(90)
五、社区人员经费保障机制建设	(91)
第四节 社区经办信息平台建设	(93)
一、医疗保险内部信息系统建设	(93)
二、医疗保险外部信息系统建设	(97)
参考文献	(100)

社区是城市的细胞。加强社区建设和服务工作，直接关系改革、发展、稳定的大局，关系群众的切身利益，对于提高人民生活质量，扩大就业、化解社会矛盾、促进和谐社会建设具有重要意义。近年来，随着社会主义市场经济的发展，以及工业化、城镇化进程的加快，我国城市社区建设蓬勃发展，管理体制、运行机制、服务体系不断完善，在经济社会发展和管理中的地位越来越重要，作用越来越突出，承担的任务日益繁重。社区建设的加强和社区服务的改进，不仅为劳动保障工作提供了基础管理平台，也为劳动保障工作提供了便利的服务窗口。特别是在医疗保险工作方面，一方面，经办管理工作向社区下沉，将管理触角伸向社会的最前端，大大提高了医疗保险的参保可及性；另一方面，医疗保险通过引导参保人员充分利用社区卫生服务和加强第三方监管，既方便了群众就医，也促进了医疗行为的规范。

第一节 社 区

一、社区的概念

“社区”概念属于舶来品，最早起源于拉丁语，原意是亲密和共同的关系。

第一次在现代意义上开始使用“社区”（Gemeinschaft）一词的，是德国的社会学家腾尼思（F. tonnies）。他在1887年出版的《社区与社会》（Gemeinschaft und Gesellschaft）一书中首次提出了“社区”的概念，提出 Gemeinschaft 是以家庭为基础的历史共同体，是血缘共同体和地缘共同体的结合，是一种由共同价值观念的同质人口所组成的具有亲密关系的社会团体，一般被译为共同体、团体、公社、集体、社区等。人们加入这个团体，并不是根据自己意愿的选择，而是因为他生长在这个团体内。社区被看成是传统乡村地域的代表，社区向社会的转变是社会变迁的总趋势。

社区在美国被译为“Community”。1937年，美国芝加哥大学社会学家帕克概括了社区的基本特征，认为社区：（1）有一群按地域组织起来的人；（2）这些人程度不同地深深扎根在他们所生息的那块土地上；（3）社区中每一个人都生活在一种相互依赖的关系之中。

在我国，“社区”这个概念最早是由社会学家费孝通先生

翻译引进的。19 世纪末 20 世纪初，社会学从西方传入我国，西方社区理论及研究方法都深刻地影响着中国社会学界。中国学者运用社会学的理论和方法开展了对中国社区的调查和研究，促进了中国社区理论研究的发展。费孝通先生给社区定义为：社区是若干社会群体（家庭、氏族）或社会组织（机关、团体）聚集在某一个地域内，所形成的生活上相互关联的大集体。社会学家郑杭生认为：“社区是进行一定的社会活动，具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动区域。”也有社会学家强调“共同体”这一人群要素，认为社区通常是指“以一定地理区域为基础的社会群体”。

一个多世纪以来，国内外的研究者分别从不同角度阐述了社区的概念，同时也形成了不同的理论和研究方法。尽管社会各方面对于社区的表述不尽相同，但就构成社区的基本要素而言，主要包括以下几个方面：

（一）具有以一定社会关系为基础的共同生活的人群

一定数量和质量的人群是构成社区的基本要素。人口的数量、集散程度以及人口素质等，都是考察社区的重要方面。世界卫生组织（WHO）综合各国情况提出：一个有代表性的社区，人口总数约在 10 万～30 万人之间。

（二）具有一定的地域空间

社区总是存在于一定的地理空间之中，如村落、集镇等。从社会学角度而言，社区空间是指一个人文区位，是社会空间

与地理空间的结合。社区的地域为人们进行社会生产和生活提供了基本的场所。世界卫生组织（WHO）认为，一个有代表性的社区，占地面积约在 5 000 平方千米到 50 000 平方千米之间。

（三）具有一定的生产和生活设施

社区设施是社区成员赖以生存和发展的前提条件，用以满足社区成员基本物质需要和精神需要。社区设施的完善程度往往是一个社区文明发达的基本标志。

（四）具有一定的社区结构和管理制度

社区成员按照特定的方式发生联系，决定了社区共同体存在一定的组织结构和管理制度。社区组织包括正式组织和非正式组织，社区制度既包括规章、规则等有形的制度约束，也包括舆论等无形的制度约束。

（五）具有一定的文化心理特征

人们在社区的共同生活过程中，产生了相同的文化传统、民俗、归属感等，形成了社区的文化维系力。建立在一定文化心理基础上的认同感和归属感，构成了社会共同体相互联系的心理纽带，使得社区成员在精神层面具有一定的相似性和紧密联系。

必须注意到，社区与社会既有联系，又有区别。从社区的外延来看，社区可以被看做是地区性的社会。一般而言，社区

是作为社会的一个部分而存在的。不过，从社区概念的内涵来看，二者还是具有明显区别的。第一，社会关系具有差异性，而社区更强调共同的文化维系力。第二，社会并不注重地域的概念，社会空间常常是一个单纯的文化概念，而社区空间则是地理空间和文化空间的复合体。第三，社区关系比社会关系更加亲密、发生频率更高。第四，社区功能与社会相比具有更加明确和专门的特征。

我国政府高度重视社区建设工作，有关政策文件对社区给予了权威的定义。2000年，民政部在《关于在全国推进城市社区建设的意见》中，将“社区”定义为“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”。并指出，“目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区”。同时，民政部提出了全国社区建设示范基本标准，包括组织坚定有力、社区体制改革创新、社区组织机构健全、社区服务功能完备、社区卫生不断发展、社区文化活跃繁荣、社区治安状况良好、社区环境整治优美、社区共建富有成效、基础建设完善规范等十大内容。

二、社区管理

社区管理是社区正常运行的重要基础。社区建设的实践需要科学高效的社区管理，社区建设和发展的过程实际上就是一个社区管理的过程。由此可见，社区管理是一个历史的概念，其内涵相当丰富，外延也相当复杂。随着历史条件、文化传统

的变迁，社区的结构、功能和发展水平不断演进，社区管理的内涵与外延也在相应的变化。

我国的城市社区管理一开始就是由政府倡导，主要管理机构是政府的派出机构街道办事处，人们往往把社区管理等同于原来的街道管理。因此从狭义上讲，社区管理在内容上是街道管理的一部分，是指对社区内部社会生活所进行的管理，主要涉及与社区成员生活密切相关的环境卫生、医疗保健、社区服务、劳动保障等诸方面。但同时也应注意到，社区管理既不同于街道管理，也不同于行业管理，是一种特殊的公共管理，这种管理具有三个显著特征：社区居民广泛参与、社区政府指导支持、社区组织自主自治。而这种表述则充分考虑了社区管理的外延含义。

从广义上讲，社区管理是指为了实现社区目标，满足社区成员物质、精神生活等特定需要，进行有效的计划、组织、领导和控制等一系列自我管理和行政管理的活动。社区管理的目的是为了最佳综合利用社区的各类资源，提高社区居民的生活质量，全面促进社区协调与可持续发展。社区管理是对整个社区系统，包括政治、经济、文化等社会领域的全面管理，其内容远远超过了街道管理。

从本质上讲，社区管理是把实现社区社会效益和心理归属作为最终目标，借助系统、层次的方法对社区诸领域进行管理，以确保城市社区持续、稳定地发展。社区管理是社区内各机构、单位、组织、团体和广大居民共同参与的区域性、全方位的自我组织、自我服务和自我管理。它的内容主要是地区

性、社会性、群众性、公益性的事务，涉及科、教、文、卫、体等许多方面，包括组织、党建、服务、文化、教育、环境、管理等具体内容，具有区域性、互助性、复杂性、综合性等特征。

目前，国外的社区管理的功能定位主要集中在三个方面：一是社区服务和生活支持，由社区自治组织、社会中介组织、非营利机构等为老年人、妇女儿童、低收入者、残疾人、失业者等特定人群提供服务。二是社区文化和体育设施，主要是利用社区设施开展各种文化和体育活动。三是社区治安和警务，预防和打击犯罪，向危难人群提供急救援助。社区管理在历史发展的过程中，形成了不同的制度模式。国外社区管理模式主要分为以下三种模式：

1. 政府主导模式，其特点是政府行为与社区行为紧密结合，政府对社区的干预比较直接和具体，并在社区中设有派出机构，例如新加坡、中国。

2. 社区自治模式，其特点是政府行为与社区行为相对分离。政府对社区进行间接干预，例如美国。

3. 混合模式，其特点是政府对社区干预比较宽松，政府主要职能是规划、指导并提供经费支持，例如日本、北欧国家。

这些不同的管理模式都具有一些相同点，如重视城市规划，推进城市管理的社会化，城市建设资金多渠道筹措，运用地价调控经济行为，大力发展服务性行业，政府主要从事城市管理等。社区管理模式本身是特殊经济、社会、文化等具体国情决定下的一种社会产物。

社区管理作为一种旨在维持社区生活有序运行、促进社区发展、实现社区目标的管理活动，是一个历史的范畴，其性质、主体、特征和管理手段等因生产方式和社会制度的不同而不同。社区管理的实践贯穿于社区规划、社区建设、社区发展和社区工作的全过程。社区管理体制是由社区发展动力、利益主体、权力结构、运行机制和监督机制等多方面内容构成的综合性、系统性的管理制度。在西方它主要指社区权力结构，而在我国还包含着社区参与、社区管理机制等含义。一定的社区管理体制，是特定历史条件下的产物，也在特定的时代发挥着其特定的作用。改革开放以后，尤其是 20 世纪 90 年代以后，我国城市社区管理体制发生着巨变。

由于我国城市长期以来按行政体制划分辖区，因此，社区管理也就采取行政一体化的管理模式，即街道办事处作为政府派出机构，通过计划控制手段将社区的管理权集于一身，在社区中处于管理主体地位。随着城市社区需求多样化、利益主体多元化、功能社会化和互动模式网络化等，传统社区管理模式存在的社会基础和制度背景发生了根本的变化，同时也呼唤着新的社区管理模式的产生。自 2000 年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发〈民政部关于在全国推进社区建设的意见〉的通知》（中办发〔2000〕23 号）以后，我国社区建设工作开始全面推进。经过多年的改革，我国社区建设和管理工作取得了长足的发展：

一是健全组织，完善自治，初步构筑了以社区党组织为核心的社区组织体系。社区自治组织机构健全，全国社区居委会