经济日报 ECONOMIC DAILY

“加强公共卫生体系建设”系列述评 ①

推动分级分层分流诊疗全面落地

本报记者 曾诗阳

编者按 在新冠肺炎疫情防控阻击战中，我国公共卫生体系发挥了重要作用，但也暴露出在重大疫情防控体制机制、公共卫生体系等方面存在的一些短板。本报即日起推出“加强公共卫生体系建设”系列述评，回顾和总结我国公共卫生体系建设成果，探讨如何进一步加强和完善公共卫生体系建设这一重要课题。

5月8日，在中共中央召开的党外人士座谈会上，习近平总书记指出，要改革完善疾病预防控制体系，建设平战结合的重大疫情防控救治体系。在分级、分层、分流传染病等重大疫情救治机制中，基层医疗救治可以说是“网底”。

新冠肺炎疫情暴发不久，武汉市就要求全面实行发热市民分级分类就医服务，解决发热门诊等候时间长、床位安排不及时等问题。国家卫健委办公厅、国家中医药管理局办公室联合提出要求，各级卫生健康行政部门统筹调配辖区内医疗资源，依托医联体和县域医共体，加强分级诊疗，及时疏导就医群众，减轻定点医院压力。分级分类就医是缓解医院资源紧张的重要举措，在抗击疫情中发挥了重要作用。

分级医疗就诊，基础在基层。“应对重大疫情等紧急情况，各级卫生健康系统应当尽快制定分级分层分流诊疗体系和医疗机构职能定位预案，及时向公众宣传告知。”复旦大学经济学院教授丁纯指出，要充分发挥社区卫生服务中心、乡镇卫生院和村卫生室等基层医疗服务机构的防控救治职能，确保在集中精力应对重大疫情的同时，正常的诊疗服务能如常展开，做到应对有序，轻重分离，急缓分开，忙而不乱。

《“十三五”深化医药卫生体制改革规划》提出了分级诊疗制度建设五项要求，包括健全完善医疗卫生服务体系、提升基层医疗卫生服务能力、引导公立医院参与分级诊疗、推进形成“诊疗—康复—长期护理连续服务”模式、科学合理引导群众就医需求。在这次新冠肺炎疫情防控中，进一步体现出加快分级诊疗体系建设步伐的紧迫性。

“分级诊疗体系目前落地力度还不够。”北京大学国家发展研究院教授李玲指出，由于医疗资源分布不均，基层医院和大医院的差距越来越大，“医改以来，全国总体门诊量几乎实现翻番，但主要增量还是在三甲医院”。

分级诊疗可以让患者合理“分流”，不仅能在疫情等特殊时期提升医疗体系的承载力，也能在日常运转中提高医疗资源的利用效率。然而，由于基层医疗能力薄弱、诊疗范围窄、专业人才难留、医疗设备配置不足等客观现实，分级诊疗一直难以全面落地。

中山大学政治与公共事务管理学院教授申曙光认为，必须以更大力度推进分级诊疗体系建设，推动公立医院门诊制度改革，在不同等级医院间建立分工协作关系，减少无序竞争，提升基层医疗机构在防控、治疗、健康管理等方面的“属地化管理”水平。同时，还要加强对全科医生和家庭医生的培养，发挥健康“守门人”作用。

长期来看，实现分级诊疗关键在于提升基层医疗机构诊疗能力，除了要加强人才引进、完善医疗设备、保障医疗质量，还可以通过医共体建设、升级远程诊疗、提高信息化水平等手段承担更多医疗需求。上海市杨浦区大桥社区卫生服务中心主任刘辉介绍，上海市依托居民电子健康档案推进“互联网+诊疗”服务，目前上海市社区卫生服务中心已开通互联网诊室，实现了网上慢病随诊随访、线上配药和线上支付，显著提升了基层医疗服务可及度。

目前，多地已开始筹备建设重大疫情救治基地，完善分级、分层、分流等重大疫情救治机制。河南将建设4个省级重大疫情救治基地；各省辖市依托实力强的综合医院建设传染病医院，每个县（市）依托实力强的综合医院建设公共卫生医学中心（科）。同时，要求省、市、县、乡四级传染病定点救治医疗机构实行统一指挥调度，根据疫情不同发展阶段或传染病传播特点，按照患者分类和“集中患者、集中专家、集中资源、集中救治”原则，实现应急状态下分级救治，快速转诊。

从东部“回流”中西部地区，从“二产”转向“三产”——

农民工老龄化趋势显现

经济日报·中国经济网记者 林火灿

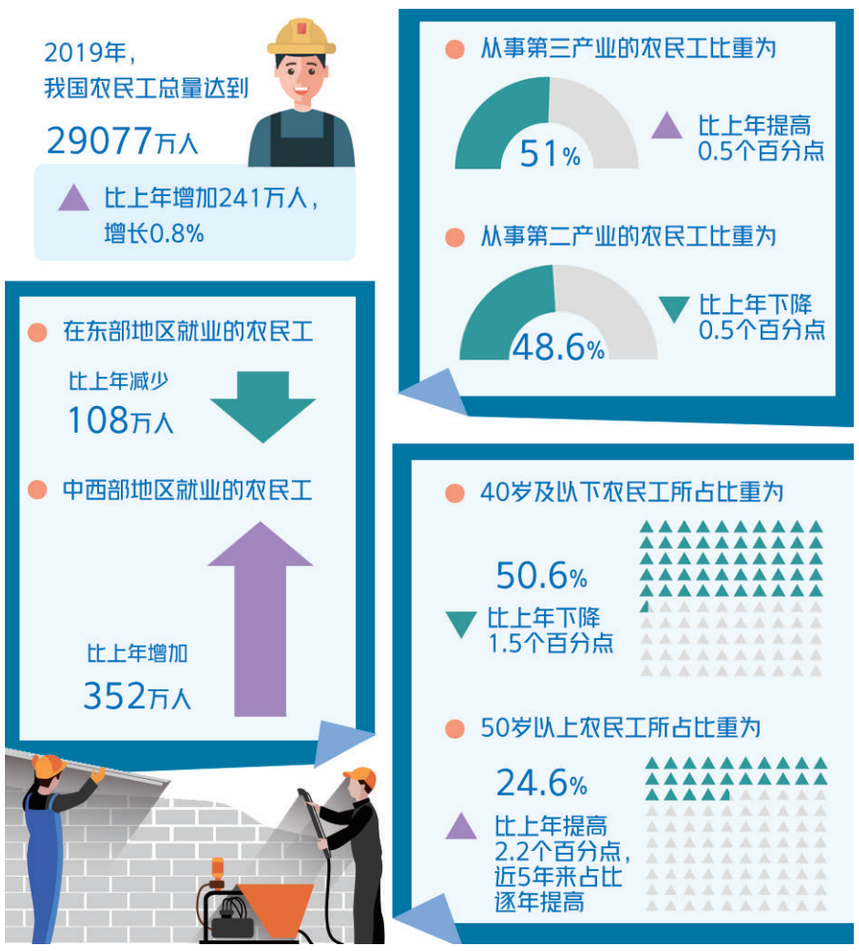
视点 中国新闻奖名专栏

国家统计局数据显示，2019年，我国农民工总量比上年增加241万人，增长0.8%。农民工流向出现新变化，中西部地区吸纳农民工就业能力进一步增强，越来越多农民工选择从事第三产业。这反映出随着中西部地区新型城镇化加快发展，正有序承接东部地区产业转移。同时，随着占GDP比重持续增加，劳动强度较小的第三产业也越来越吸引年轻一代农民工。

农民工群体是推动经济社会发展的重要力量。近日，国家统计局发布的《2019年农民工监测调查报告》显示，2019年，我国农民工规模继续扩大，总量达到29077万人，比上年增加241万人，增长0.8%。

近年来，随着我国工业化和城市化进程不断加快，农民工的流动去向也发生了不少新变化。例如，中西部地区吸纳农民工就业能力进一步增强，越来越多农民工选择从事第三产业。

农民工流动出现新变化背后，折射出中国经济转型发展哪些新变化？随着中国经济迈向高质量发展，又将对农民工的劳动能力和素质提出哪些新要求？有关专家接受了经济日报记者采访。



中西部吸纳力变强

2019年，在我国农民工中，本地农民工达到11652万人，比上年增加82万人，增长0.7%；外出农民工17425万人，比上年增加159万人，增长0.9%。

农民工都去哪里了？从监测情况看，在东部地区就业的农民工比上年减少108万人。相比之下，中西部地区吸纳农民工的能力进一步增强，达到12396万人，比上年增加352万人。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军表示，随着东部地区转型发展，劳动力密集型、出口导向型企业有所减少。而且，机器换工进程加快，企业用工也在减少。相比之下，中西部地区依托中部崛起、西部大开发、脱贫攻坚等政策机遇，加快承接东部地区产业转移，一大批制造业、服务业项目加快落地，创造了大量劳动岗位，拓宽了本地农民工就近就地就业渠道。

“在东部地区产业转移过程中，中部和西部省份在吸收部分边际运输成本较低的行业方面具有天然劳动力优势与制度环境优势。”北京师范大学统计学院教授李昕表示，近年来，广大中西部地区铁路、民航、电力等基础设施不断完善，为经济进一步发展奠定了良好基础，也为就业岗位供给提供了有力支撑。

中西部地区新型城镇化加快发展，也是吸引农民工就业的重要因素。“根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，我国将引导1亿人口在中西部就近城镇化，这有助于引导产业有序转移，进一步缩小东中西部发展差距。”李昕表示，目前我国中西部地区除个别省会城市外，已基本取消城市落户限制，这对于吸引劳动力回流有着重要作用。

“总体而言，中西部地区吸纳就业能力进一步增强，表明我国区域均衡发展进一步增强，中西部与东部地区差距逐步缩小。”中共中央党校（国家行政学院）经济学部副教授汪彬说，近年来中西部地区凭借相对优惠的地价和廉价劳动力承接了东部地区产业转移，就业吸纳能力越来越强，中西部地区很多农民工可以就地就业。

汪彬指出，中西部地区城镇化提速，基础设施建设大力推进，催生了更多就业岗位。脱贫攻坚力度加大，农业扶贫项目、工业园区、扶贫车间、公益岗位等吸引了一大批贫困地区农民工就近就业。此外，中西部地区工资水平增速快于东部地区，也进一步增强了农民工本地就业的吸引力。

年轻一代更“挑活儿”

从就业状况看，2019年，从事第三产业的农民工比重为51%，比上年提高0.5个百分点；从事第二产业的农民工比重为48.6%，比上年下降0.5个百分点。

记者注意到，在第三产业中，交通运输仓储邮政业和住宿餐饮业岗位更受“青睐”，农民工就业占比均为6.9%，分别比上年提高0.3和0.2个百分点。在第二产业中，从事制造业的农民工比重比上年有所下降，从事建筑业的农民工比重比上年略升0.1个百分点。

“我国第三产业发展持续加快，占GDP比重持续增加，创造的就业岗位也快速增加，劳动力更多向第三产业聚集。这也符合产业发展的一般规律。”李昕表示，随着我国劳动生产率水平不断提升，现阶段以服务业为主的不可贸易部门已取代可贸易品部门，成为我国新增城镇就业的主要来源。

汪彬认为，“三二一”产业结构是一个发达经济体的重要体现，我国三次产业结构比例正朝着这个趋势和方向发展。随着成为国民经济第一大产业，第三产业也成为吸纳就业人口数量最大的产业。目前，第三产业从业人员占比达到55%。

“第三产业既包括金融、软件等高端服务业，也包括餐饮、快递、旅游等劳动密集型行业，这些行业领域的劳动力需求更大。”汪彬表示，服务业就业形式灵活，存在很多非正式就业人口，如城市家政服务、网约车司机等，这也是第三产业能够成为吸纳就业主力军的重要因素之一。

李佐军表示，近年来，我国农民工文化程度总体上有所提升。从监测报告看，大专及以上文化程度农民工所占比重比上年提高0.2个百分点。随着劳动力文化程度不断提升，加上文化旅游等第三产业快速发展，吸引了更多劳动力向第三产业聚集。

“更重要的是，从事第三产业的农民工劳动强度比制造业、建筑业总体上要轻一些，但月均收入水平差距不大，交通运输仓储邮政业的月均收入水平甚至高于制造业和建筑业。在此情况下，一些文化程度相对较高的年轻一代农民工更倾向于从事劳动强度更小的第三产业。”李佐军说。

供需错位有待解决

监测报告显示，2019年，我国农民工平均年龄为40.8岁，比上年提高0.6岁。从年龄结构看，40岁及以下农民工所占比重为50.6%，比上年下降1.5个百分点；50岁以上农民工所占比重为24.6%，比上年提高2.2个百分点，近5年来占比逐年提高。这也意味着，我国农民工老龄化问题日益突出。

“尽管我国人口总规模超过14亿，但新一代农民工供给已经不及老一代农民工。”李佐军说，与过去农民工进城多以“务工”为目的不同，现在许多年轻农民工进城更愿意自主创业当“老板”。这也加剧了一些岗位“招工难”和用工年龄不断增加的局面。

在李佐军看来，应对农民工群体老龄化问题，一方面要继续加大对年龄偏大的农民工培训，提升其掌握基础网络信息技术应用能力；另一方面，也要加大对年轻一代农民工培训力度，提高劳动技能；还要稳步提升建筑业、制造业等一线岗位工资待遇水平，提高吸引力。

“农民工老龄化是历史趋势。”汪彬建议，当前，一是要加快产业转移升级。要从根本上防止农民工老龄化带来的劳动力缺口，就必须加快产业结构转型升级，对传统产业改造提升，使劳动力需求与产业结构相匹配。

二是要加快实施机器换工。目前，广东、浙江等东部沿海地区已开始实施这一战略。实践证明，工厂自动化、智能化水平提升，可以显著减少对一般工人的需求。

此外，要提高劳动力的劳动生产率，对冲劳动力数量不足问题。特别是要提高教育质量和水平，提高劳动力素质，即提高人力资本水平，以劳动生产率的提高推进经济高质量发展。

强化有效金融供给 服务企业复工复产 ④

非法集资“魔高一尺” 监管升级“道高一丈”

本报记者 钱箐旎

近日，广东省地方金融监督管理局修订的“举报非法集资新规”正式实施。不仅是广东，进入2020年，内蒙古、山东、上海等地也接连出台了相关工作细则，打击非法集资犯罪力度再加强。

4月15日，山东省金融监管局公示了全省16市的非法集资举报受理电话。其中，青岛市市民可通过拨打政务热线12345举报线索，符合奖励条件和标准的举报人，将获得最高100万元奖励。

4月17日，内蒙古金融监管局等五部门联合印发《关于进一步做好非法集资案件处置工作的指导意见》提出，为他人向社会公众非法吸收资金提供帮助，从中收取佣金、提成等费用的协从人员，应依法认定构成共同犯罪。

作为上海市地方金融监管领域首部专门立法，《上海市地方金融监督管理条例》将于7月1日起施行。该《条例》落实了地方金融监管的职责与责任，规定市、区人民政府是本行政区域内防范和处置非法集资工作的第一责任人，地方金融组织对金融活动中的风险事件承担主体责任。

事实上，重拳打击非法集资犯罪一直都是金融监管部门的重点工作之一。记者从最近召开的2020年处置非法集资部际联席会议上获悉，2019年全国共立案打击涉嫌非法集资刑事案件5888起，涉案金额5434.2亿元，同比分别上升3.4%、53.4%。

有关人士表示，面对严峻复杂的国际国内形势，今年打非处非工作要坚持稳中求进工作总基调，注重提前部署、下好“先手棋”，注重源头管控、打早打小，注重标本兼治、全链条治理，全力保护人民群众财产安全，切实维护社会大局稳定。具体有四方面重点：一是加快推动《防范和处置非法集资条例》出台。做好各项准备工作，充分运用行政手段加强源头治理。不断健全执法机制，加快构建行政处置与司法打击并重并举、有机衔接的新格局。

二是审慎稳妥处置风险。完善涉非突发事件应急响应机制，稳妥有序打击处置网络借贷、私募股权等重点领域非法集资活动。深入推进存案攻坚，争取大幅消减存案数量。

三是持续完善监测预警体系。抓紧编制全国非法集资监测预警体系建设三年规划。健全完善国家平台，改造提升地方平台，加快实现互联互通。充分运用反洗钱等手段，更好发挥金融机构“前哨”作用。深入开展涉非广告信息和风险排查整治，建成群防群治的风险防控“天罗地网”。

四是推进形成大宣传格局。制定防非宣传教育五年规划，精心组织防非宣传月等活动。进一步发挥主流媒体作用，积极拓展新媒体渠道，推动形成政府全面行动、社会广泛参与、持续协调发力的宣传工作局面。

非法集资活动严重危害正常的经济金融秩序和社会稳定，一旦掉入非法集资陷阱，将直接损害人民群众个人合法财产权益，这也是多部门多地区联手重拳出击的原因。但为何非法集资总是屡禁不绝？对此，业内人士表示，一方面是受害者被高额回报“蒙蔽了双眼”；另一方面也和非法集资变得越来越“高明”有关，从线下走到线上，由传统的接触式犯罪转变为新型非接触式犯罪，隐蔽性更强，危害性更大。

业内专家提醒，非法集资花样百出，但都离不开“暴利引诱”4个字，这是所有诈骗犯罪分子欺骗群众的常用伎俩。只要在“暴富”面前不为所动，不把非法集资妄想成“天上掉馅饼”，悲剧就不会上演。

关于如何识别非法集资，山东金融监管局向广大社会公众特别提示“三看”窍门，即一看登记事项、二看业务资质、三看宣传内容。

非法集资活动目前有两个显著特点：一是承诺返本付息或给付回报，二是面向公众公开宣传。而大多数正规金融机构很少发行保本理财产品，保证收益类产品的收益率也较低，并有限制性条件。同时，金融机构有严格营销规定，信托、私募类金融产品更规定不得公开营销宣传，不得承诺保本和最低收益，投资者不得汇集他人资金投资。

就此，山东金融监管局提示社会公众，对于高收益、低风险的宣传内容一定要打个问号、多方考察；对于在街头路边、商场超市发传单的，在网站、论坛大肆宣传的更要提高警惕；对熟人介绍、专家推荐的也不要轻易相信，这些都可能是非法集资陷阱。

点评

铲除非法集资滋生土壤

□ 郭子源

近年来，在各地各部门统筹协调、重拳出击之下，打非处非工作取得了显著成效。但是，要想根治非法集资，仅靠打压只是一时之策；从长远看，必须根据形势发展需要，注重源头管控，完善相关法律制度和监管措施，坚持“打早打小”、标本兼治。

所谓“非法集资”，是指违反国家金融管理法律规定，向社会公众（包括单位和个人）吸收资金的行为。通常具有四个显著特征。一是非法性，即未经有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收资金；二是公开性，即通过媒体、推介会、传单、手机短信等途径向社会公开宣传；三是利诱性，即承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方式还本付息或者给付回报；四是社会性，即向社会公众即社会不特定对象吸收资金。

近年来，随着互联网金融快速发展，非法集资的犯罪手段和形式也发生了很大变化，打着投资理财、P2P网络借贷等旗号开展的非法集资已成为重灾区，不少公司打着投资咨询、非融资性担保、第三方理财、财富管理等旗号向公众发售产品，违规吸收社会资金。

除了新增案件高发外，由于非法集资案件处置周期长、环节多、难度大，目前各地还有大量存案尚未处置完毕，遏制增量、消化存量的任务依然非常艰巨。

如何才能更加有效地应对？

一是要充分运用行政手段加强源头治理。对于排查出的涉嫌非法集资线索，要整合工商、税务、金融等多种监管手段，运用警示约谈、责令整改、注销吊销、督促清退等措施，强化风险联动综合处置，争取在苗头时期、涉众范围较小时期解决问题；对风险积聚的重点行业、地域，要加强风险提示，发现一些苗头性、倾向性风险点，及时向公众发布预警提示。

二是要不断健全执法机制，加快构建行政处置与司法打击并重并举、有机衔接的新格局。尤其是加快推动《防范和处置非法集资条例》出台，做好贯彻落实《条例》的各项准备工作。

三是要坚持疏堵结合，进一步推动相关改革，大力发展普惠金融，提升正规金融机构服务水平，引导民间金融健康发展，开正门、堵邪门。

最后要明确的是，防范和处置非法集资是一项复杂的系统工程，既要加大力度遏制短期内急剧上升的势头，又要建立长效机制，从源头治理，铲除非法集资滋生土壤。

本版编辑 杜 铭 温宝臣