

医药卫生体制改革牵动着千万人的视线。自10月14日以来,《关于深化医药卫生体制改革的意见(征求意见稿)》(以下简称意见稿)向社会公开征求意见的时间已过大半。截至11月5日,国家发展改革委官方网站显示,人们仅通过网络提交的意见和建议就达2.3万余条。

在肯定新医改方向和一些亮点的同时,人们展开了热烈争论,就医疗服务机构的性质、国家基本药物制度、医药分开以及其他政策的具体落实等方面的问题提出了一些意见和建议。

### 新医改的最大意义是明确基本医疗卫生制度

意见稿公布后,各界人士的意见蜂拥而至。大多数对新医改的方向给予了肯定。

卫生部一位官员说:“这次新医改意见的最大贡献就在于明确了建立基本医疗卫生制度这个目标,所有的政策都应朝着这个方向努力。”

北京大学中国经济研究中心教授李玲认为,意见稿提出建设覆盖城乡居民的公共卫生、医疗服务、医疗保障和药品供应保障四大体系,扭转了过去改革中出现的政策不配套局面,具有较强的可操作性。

安徽芜湖县方村镇的凌太安说,征求意见稿有很多亮点,如政府主导、倾向基层、公共卫生服务的均等化等,老百姓对此非常欢迎,而且寄予厚望,但成功与否的关键在于如何实施。

网络和体系,不能保障公众获得基本医疗服务。

### 医药如何分开?

公立医疗机构“医药不分”、“以药养医”是造成看病贵的主要原因,医药分开也是意见稿中改革的指导思想。但什么是医药分开,如何实现医药分开?各方观点却不尽相同。

一种观点认为,实行医院和药房完全分开。医药行业人士认为,药房应从医院剥离,患者按医生所开药方到药店选自己买得起的药,从而降低药品费用。

但是另一部分人认为,药房剥离并不能根本解决“以药养医”问题,群众用药最终依赖于医生的处方,医疗机构和药房的利益链条仍然没有切断,而且药品使用绕开医院和医生,将会对群众健康带来潜在危险,还会给临床医疗带来用药困难,如急诊用药问题等。

“医生、医疗与药品、检查的关系如同战士、军人与武器的关系,在发挥作用方面是密切结合的。”一位业内人士说,目前所谓的医药分开应是指在医院里把医疗、药品服务的经济利益分开,分别处理,逐步使医疗服务的技术劳务成为医院收入的主要组成部分。

### 国家基本药物制度如何建立?

意见稿中明确建立国家基本药物

制度,这是一个新的制度,也是各方比较关心的话题。如何建立这一制度,各界人士看法不一。

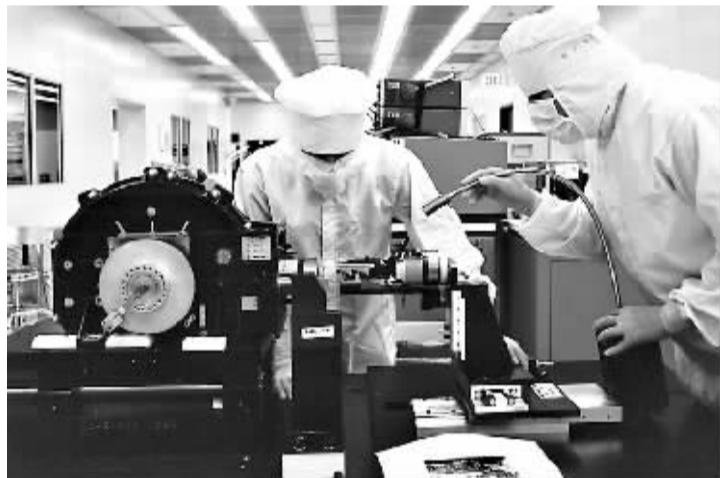
意见稿中指出,国家基本药物将由国家招标定点生产或集中采购,直接配送,在合理确定生产环节利润水平的基础上统一制定零售价。

有关人士表示,制定基本药物制度的初衷是有效利用有限的医药卫生资源,防止药品的滥用和浪费,向全民提供安全、有效,政府、社会和个人能够承受得起的药物,合理引导药物的研发、生产和流通,控制无序状态。目前我国药品特别是抗生素滥用或不正确使用的问题非常突出。

但医药界人士及有关学者对基本药物“统购统销”的方式意见强烈。他们认为,政府直接干预基本药物的生产和流通,有可能形成行政垄断,产生寻租行为。另外,还有可能产生部分药品生产企业倒闭,药品生产、代理、配送、销售从业人员面临失业等问题。

中国医药商业协会秘书长王锦霞建议,让社会零售药店成为销售、调配的主渠道,通过市场竞争的方式形成药品价格、生产和配送服务。

此外,人们还就医保、医务人员待



网民“毛奋疾”说:“意见稿内容翔实,主观意愿确实很好,若能真正实施,可谓百姓之福。不过一定要在落实上下工夫。”

### 医疗服务以公立为主还是市场化?

合理分布医疗资源、完善医疗服务体系是解决群众看病难的重要内容,也是新医改中广受关注的焦点。但是医疗服务体系应坚持以公立医院为主,还是放开市场,大力发展民营医院?

意见稿中明确了坚持公立医院为主,并在此基础上“鼓励和引导社会资本,发展医疗卫生事业”,适度降低公立医疗机构比重。

一部分专家认为,政府应该发挥宏观调控和政策杠杆的作用,出台政策调动一切可以调动的社会资源,参与医疗卫生服务供给能力的建设和发展。

北大医药经济研究中心主任刘国恩说:“政府应放弃大幅增加对公立医疗卫生机构的投入,而应通过医疗卫生机构的市场化竞争,扩大医疗服务供给,降低服务价格,缓解供需不足矛盾。”

但持不同意见方认为,医疗服务的一个显著特点是健康的公平性问题,政府必须对保障公众获得医疗服务承担责任。

据介绍,目前尚没有一个国家采取完全放开医疗服务市场的做法,因为医疗服务市场的竞争大多是非价格因素的竞争,公众难以判断某项医疗服务的成本效益。另外,完全由市场配置医疗资源会导致优质资源向大医院、大城市进一步集中,难以形成服务

# 医改方案征求意见的现在进行时

新华视点 记者 周婷玉



遇、卫生监督、健康教育等方面提交了许多意见。

### 部门利益是阻碍医改成功的关键

新医改方案征求意见稿面向社会公布后,引起社会各界的高度重视。中国医药企业管理协会常务副会长于明德认为,新医改方案征求意见稿中关于“全民医保”、“四个分开”等概念和原则的提出令人深受鼓舞,但他同时也建议有关方面对这一方案进行重大修改。

首先,他认为新医改方案是由利益相关部门组合在一起起草的,不同段落出自不同利益部门的痕迹十分明显,有些条款的表述很不恰当,具有误导性。例如,十七大报告强调了建立基本医疗卫生制度,实行政事分开、管办分开等“四个分开”的医改指导思想。可是,新医改方案却提出了对公立医院实行收支两条线的规定。中央要求你分开,你还要越管越细,甚至管到公立医院的收支,这样做显然与中央的精神背道而驰。究其原因,还是利益相关部门不愿意下放权力。因此,于明德认为,部门利益是阻碍医改成功的关键。他建议组织一个超越部门利益的机构,立足于党和国家以及13亿人的利益,对新医改方案予以进一步修订。

其次,他认为医改要解决的首要问题绝对不是政府投入多少的问题,而是体制问题。如果不改变公立医院现行的体制和机制,政府投入再多的资金,结果只能是石沉大海。例如,目前医院院长任命要靠卫生行政管理部门,而新医改方案又规定医院收入要向卫生行政管理部门上缴,支出要经卫生行政管理部门审批,如此一来,医院变得相当于卫生行政管理部门的一个科,在这样的计划经济体制下,谈何优胜劣汰,谈何让老百姓享受到便捷、价廉、安全的医疗服务呢?于明德认为,政府在医改中的职责只有两条,即制定规则和监督执行。具体怎么做,应该发挥医院院长的积极性。他建议政府在强化自身责任、增加卫生经费投入的同时,应加强医疗体制的创新,否则就不会有医疗卫生行业整体面貌的根本改观。

再次,他认为应该在满足全民医疗保障的多层次需求方面引入竞争机制,要在医院与医院之间、医药企业与医药企业之间、保险执行机构与保险机构之间建立起有序的市场竞争机制。只有竞争充分了,最终受益者才会是老百姓。只有政府主导,没有市场竞争机制,医改不会成功。

### 多方博弈方有“会诊”之效

全国33家医药行业协会会长已联名上书,直言医改方案“落实关于

“管办分开”的医疗机构管理体制改革的路线不清晰、制度设计不合理”,并建议对其作出重大修改。而原来由国家发改委、卫生部负责人任“双组长”的医改协调小组,也有望改为国务院两位分管副总理直接负责。

卫生行政体制改革是医改的重中之重,这一判断可谓一语中的。目前,卫生行政管理部门既是医疗机构的出资方和管理者,又承担着监督医疗机构的责任,这种“既是运动员又是裁判员,还是俱乐部老板”的多重角色集于一身,难以使其正确和有效地发挥公共卫生管理作用。

实行管办分离,突出监督职能,既是医改成功的基础和前提,也是国家行政管理体制改革的基本要求,这一方向不容置疑。任何实质性回避医疗管理体制改革的医改方案,恐怕都会沦为小修小补的半成品,无法弥补我们已付出的改革代价,也无法回应各方的高度期待。医疗管理体制之弊不除,公共卫生事业的生态可能还会一如当前:各方都是失败者和受挫者。

医药行业是看得懂征求意见稿的,所以他们才能从自身利益出发提出建议。只有通俗易懂的医改方案,才能让广大消费者参与公开的博弈。事实上,围绕医改、公共博弈又一次呈现白热化。在医患关系中居于强势的医药行业挺身而出,也许有人对这种强者自辩会不满。但是事实一再证明,利益总要说话的,纵使不让他表达,也会以一种无序的方式得到实现。在公共决策之前,如果应有的诉求受到漠视或抑制,它往往会在实际的操作中千方百计“找补回来”。特别是在医患关系的现场,求医者与施术者强弱两判时,一个遮蔽了医药行业利益诉求的医改方案,果果还得由患者吞下。正如“会场之内多些争论、会场之外才少些冲突”一样,决策之前,怕的不是各陈己见,而是四方噤声。可能没有一部政策能像医改方案那样牵涉到社会方方面面的利益关系,正因为如此,多方博弈的“会诊”之效才格外重要。

医改方案征求意见稿出台之初,人们普遍担心两点:一是高层统筹力度不够,部门权力割据或者各持利益互不相让。二是在政府主导模式下,社会方面的意见难以真正形成实质性撼动。现在看来,由副总理直接负责医改这件关系老百姓生老病死、子孙绵长的头等大事,有利于去除第一种担忧。而在医药行业已经发声的情形下,第二个问题变得既有所改观又更为严峻:如果来自公众方面的声音表达不够或者有关方面对此收听效果不好,在医、患、管三方关系的此消彼长下,普通患者的地位和权益将变得更加岌岌可危。

目前,征求意见工作仍在进行,新医改最终走向“何处”?还需拭目以待。但人们公认,医改方案向社会公开征求意见的过程本身就是一种进步。

自2009年1月1日起,《淇滨晚报》将更名为《淇河晨报》,并由现在的每期8版扩至16版。为回馈读者,自11月1日起,我社采编人员开始陆续走进各个社区,倾听读者心声,广泛收集建议,并举行现场征订有“礼”活动(凡在活动现场订订全年《淇河晨报》的个人自费订户和小商户,均可获赠精美实用礼品一份)。敬请广大读者前往参与。

本周六进社区地点(新区):财政局家属院、教育局家属院、工行家属院、金都小区、电业局家属院、市委5号院、裕隆福田生活广场、福田二区、新世纪花园、福田三区、建筑设计院家属院、矿务局供销处家属院、市建公司家属院、管委家属院、建行家属院、市政府4号院、金泰百货商场、市政府3号院、佳和豪苑、福源小区、淇滨区家属院、淇滨花园一期、燕莎购物广场、淇滨菜市场、鹤翔西区、颖绣园小区、军民花园二区、佳和花园

本周日进社区地点(新区):卫生局家属院、人行家属院、检察院家属院、石油公司家属院、大寨店镇政府家属院、贸易区南门、通信公司家属院、锦绣园社区广场、锦绣江南、合友花园、中行南家属院

鹤壁日报社

