

“三医联动”的正确打开方式

□ 王 震



近期，央视曝光医生回扣事件，引起社会广泛讨论。如何根治药价虚高、医生收受回扣、医保不堪重负等医疗领域痼疾？专家和媒体纷纷把目光投向“三医联动”。

之所以强调“联动改革”，是因为医疗、医保、医药等各方之间的冲突，已成为医改深入推进的主要障碍

2016年3月，三医联动被正式写入政府工作报告，并成为当前推进医改的关键。三医联动，即“协调推进医疗、医保、医药联动改革”。之所以强调“联动改革”，直接原因是与医改相关的各部门之间的冲突，已成为当前医改深入推进的主要障碍。作为付费方的医保、服务提供方的医疗卫生服务机构和药品供应方的医药生产和流通企业，在医改的方向、目标、政策手段上都存在冲突。

这些矛盾和冲突在一些具体问题上愈演愈烈。以近期曝光的医生回扣事件为例：医疗机构认为，这是医保和财政对医疗机构“补偿不足”导致的，只能通过扭曲的方式提高医生收入；医保则认为医保基金与医疗机构之间是平等的交易关系，没有按照医疗机构给出的“成本”进行“足额补偿”的义务；药品生产和流通企业则认为在加成管制、集中采购等政策下，只有回扣才能保证销售额。

现实中，医保、医药两方要求平等交易、谈判协商，医疗方则希望“完全成本补偿”，导致三方难以联动

部门冲突的背后反映的是医药卫生领域治理模式的冲突。自上世纪90年代我国确立社会主义市场经济体制的改革目标后，医药卫生领域也进行了相应的改革。在医保方面，从原来附属上企事业单位的劳保医疗和公费医疗，转变为社会统筹加个人账户的城镇职工医疗保险；之后又建立了覆盖农村居民的新农合和覆盖城镇非就业居民的居民医疗保险。按照《社会保险法》的界定，这三项制度都属于社会保险。社会保险的性质是社会成员之间的互助共济。医疗保险作为社会保险的一种，代表的是参保成员的利益，与医疗卫生服务机构之间是第三方支付的关系，二者是平等的交易关系。在药品方面，随着社会主义市场经济的建立，药品的生产和流通已经实现了市场化，它们与医疗卫生机构、与患者之间是市场交易关系。

从医保和药品领域的改革来看，所要求的治理模式是不同市场主体之间的平等交易、谈判、协商的关系。通俗来说，就

是交易各方要“货比三家”、“合则买、不合则不买”。而要实现这一治理模式的前提是各方要有选择空间，要“有得挑、有得选”，这家不行找那家。

但在医疗服务的提供方，却仍然维持了计划经济条件下的治理模式，其主要特征是行政垄断以及与行政垄断相匹配的行政化、等级化的资源配置方式。从目前我国医疗服务的供给状况看，公立医疗机构是医疗卫生服务的主要提供方，占到了九成以上的份额，且优质医疗资源基本垄断在公立医院手中。而公立医疗卫生服务机构与卫生行政部门之间是隶属关系，属于“一家人”。医疗服务的提供方在事实上处于行政垄断地位，主要表现为通过事业编制实现的人力资源垄断，通过卫生规划实现的准入限制、通过业务审批实现的业务管制、通过财政补贴(包括土地划拨)等获得的实际成本降低等。行政化的医疗卫生服务供给体制要求的治理模式是所谓的“成本补偿”模式，要求筹资方对其消耗进行完全补偿，而不管是否有效率，也不管是否得到患者和出资方的满意。而能够实现“完全成本补偿”的前提是付费方和患者“没得选”、“只此一家、别无分店”。

如此一来，作为付费方的医保和患者要求在获得医疗服务时可以“有得选、有得挑”，作为药品供应方的药品生产和流通企业在面对医疗机构购买药品时可以“谈谈价”。但医疗卫生服务提供方的行政性垄断对付费方和患者要求的却是“不能选、不能挑”；对药品供应方要求的是“不议价”。一个“要选、要挑、要议价”，一个“不能选、不能挑、不能谈”，这就是“三医”不能联动背后的治理模式冲突。

当然，在现实社会中发生的事情远比理论上复杂。对于单个患者而言，可以挑选就医地点，也可以选择异地就医；但从一个地方的区域市场而言，比如一个县域内的医疗服务供给而言，主要的供给方就是第一、第二等县人民医院，再加上中医院、妇幼保健院等几个专科医院。而这些基本上都是公立医院，而且与卫生行政部门是一家，院长都是属于行政部门的官

员。在这样的情况下，当地医保“没得选”，只能是医疗机构“花多少”、医保“给多少”，总额控费难以实施，患者不满意也没有办法。

各地推进三医联动，不应重回行政化、计划化的老路，而应切实推动去行政化，构建起各方平等交易的新治理模式

要真正推动“三医”联动，从根本上还是要解决治理模式的问题：是相关各方平等交易的治理模式，还是行政化的治理模式。如果这一根本性的问题不解决，“三医”难以真正“联”起来。从我国社会主义市场经济体制的大制度，以及《社会保险法》的立法理念来看，应该是相关各方平等交易的治理模式，是引入竞争机制，相互谈判、协商、交易的治理模式，而不是行政化的治理模式。这一点在十八届三中全会中有明确的规定，即要推动去行政化改革。

2009年新医改确定的公立医院改革“四分开”的原则，也是去行政化的改革方向，要求公立医院实现“政事分开、管办分开、医药分开、营利和非营利分开”。但是医改七年以来，“四分开”并未取得实质性的进展。究其原因，一方面是卫生行政部门不愿放弃对公立医疗卫生机构的行政管理权，另一方面公立医疗机构也不愿离开行政权力的“保护”。

在这样的背景下，如何推进“三医”联动？一个思路是既然“四分开”“分不开”，那就不分了，继续加强行政化管理，按照行政化的思路进行“联动”，要求医保和医药企业也随之加强行政化管理。医保和财政要按照医疗机构的“成本核算”进行全额补偿；医药企业要按照减少流通环节，实施“两票制”乃至“一票制”，建立生产企业到医疗机构的“直接通道”，模仿计划经济时期的物资划拨。

这种模式实际上是计划经济时期公费医疗模式的回潮。这一模式的好处是进行严格的行政管理，切断医生、医疗机构提供

服务与收入之间的联系，从而杜绝“过度医疗”和“过度用药”。但这种模式的弊端也是显而易见的，即医务人员和医疗机构也没有了提供优质医疗服务的积极性。一些地区将医疗卫生服务的提供、医保和财政捆绑到一起，对医药流通进行严格管控，认为这样才是“三医联动”。新医改以来推行的基层医疗卫生服务机构的“收支两条线”和“基本药物制度”，就是这一思路的体现，其结果是基层医疗卫生服务机构基本丧失了提供基本医疗服务的激励，导致大医院“人满为患”，社区基层医疗卫生服务机构“门可罗雀”。因此，从基层医疗卫生机构改革的后果看，只会导致问题的积累，无助于解决看病难、看病贵的问题。

之所以说这种继续行政化的“三医联动”难以解决问题，是因为医疗卫生领域面临的外部环境已经发生了根本性的变化：首先，我国已经进入上中等收入经济体，人民群众的需求结构升级，对健康服务的需求体现出多样化、多层次、灵活化的特征；其次，随着疾病谱的变化，以医院治疗为中心的医学模式逐渐转向以健康为中心的医学模式；第三，我国建立的是社会主义市场经济体制，整个社会的资源配置以市场为基础，特别是在人员的地域流动和职业流动频繁的情况下，根本无法限制居民的就医地点选择，也无法限制医务人员的流动。

行政化、计划化为主导的“三医联动”，只能导致医疗卫生领域与社会其他领域之间的脱节，其结果只能是医疗服务的供给总量不足、服务品质单一，不能满足人民群众的需求升级。在其他领域都已经实现市场为基础的资源的配置条件下，医疗卫生领域的继续行政化、计划化，只能导致激励扭曲和行为扭曲，以各种不当方式“谋取私利”，这也是当前过度用药、以药养医、药品回扣等现象的根源。

“三医联动”不仅是部门之间的协调、配合，更是各个部门治理模式的转变，而转变的方向只能是以满足人民群众需求变化为准，以适应社会主义市场经济体制为准，而不能以部门利益为准，不能以退回计划经济为准。

具体而言，“三医”要联动，首先医疗卫生服务提供方应切实遵循“四分开”的原则，建立独立自主的法人治理结构，自负盈亏，与行政部门脱钩；同时放开医疗卫生服务领域的准入限制，从审批制转向备案制；财政补贴从直接补贴转向购买服务为主；在药品购销上，在医疗卫生机构实现自负盈亏的基础上，改革集中采购制度，建立医疗卫生机构、医保部门与药品企业之间协商谈判、平等交易的机制。其次，医保部门也要进行改革，特别是在支付方式上，要配合医疗卫生服务提供方的改革，建立医保医师制度，推动医师多点执业和自由执业，对医、药分开支付，加快实施医保药品和医疗服务的支付标准。

“三医联动”是当前医改的关键，但要想实现“联动”效果，首要的一点是认清“联动”的方向：建立与社会主义市场经济体制相适应的医药卫生领域的治理模式，回到十八大和十八届三中全会关于去行政化改革的方向上来。

(作者系中国社会科学院经济研究所研究员)



走出创造力迷局

□ 韩 冰

“圆珠笔之问”，是中国制造的“创造力之问”，也是“李约瑟难题”之于中国制造的现行版本。

在未来产权日益严密的情况下，制造业的表现形式，以往是工学和经济学，重投入与产值；现在则更倾向于理学和法学，重机理与秩序。当我们的低成本仿制难以以为继，而大规模出口又不那么顺利的时候，中国的民族工业就遇到了一场关于创造力的迷局。日前，太钢研发出“中国笔头”的新闻刷屏朋友圈，人们不禁思考，作为世界制造业大国的中国，为何在许多年间无法实现一个小小零件的完全自主研发和生产？“圆珠笔之问”，是中国制造的“创造力之问”，也是“李约瑟难题”之于中国制造的现行版本。

技术变革正在重新标识各民族工业的含金量与成熟度，并进而颠覆着传统的工业生态。中国的民族工业亦“不遑多让”，且从中受益良多。入世不仅标志着中国成为全球经济的重要引擎，更意味着中国与国际社会的相拥相抱，中国制造也加大了与国外交流的深度广度。诚然，国际贸易丛林中从来都推崇着这样一个铁律：“唯有拥有更多的筹码，付出更多的市场准入成本，才有可能改变规则，一改固有的秩序。”作为全球贸易体系的后来者，我们承认既有规则，但只有积极参与游戏，将这一过程持续下去，才能最终等到新格局的德固来临。

这就需要“格”物致“智”，助力世界工厂走出当下的创造力迷局。这个“格”字，既有在激烈格斗中求生之意，更有探究真理、笃定不移之意。入世16年来，重新唤醒工匠基因的中国民族工业，开始回视本土、反求诸己，不断填充自己的战斗力，推出更多的“新品”和“尖货”，基础科学蓬勃生长，原始创新频频捷报，“中国制造”走向“中国智造”的美好图景，遂有以呈现。然而，“敢于尝鲜、瞄准领先”的背后，断然不会有一日蹴就的建成读本，中国的民族工业者尤需筚路蓝缕、以启山林，为之倾注长期、至诚的心血。

代表了极致生产力的全球互联网，开启着民族工业的新时代，并逐渐成为全球实体经济的核心驱动元素。互联网衍生的“网店经济”和“速递经济”，作为“新经济”的代表，必然引发金元势力与实体经济之争，但同时也有效助推了实体企业的销售，全面拉动了消费和投资的增长。诚如李克强总理所言，“这些典型的新经济行业，实际上都是‘生产性服务业’，都是在为实体经济服务，它们也是实体经济的一部分。”以“虚拟”引爆“实体”，其实昭示了中国执政思维中极为包容、开明的一面。

罗素说：“最好的生活是建立在创造活动的基础上。”未来的全球制造业，终将属于那些思路清晰、立意深刻，真正能影响人、影响时代的匠心制造。中国的民族工业者，亦需辨明大势、相机而动，努力为民缔造“最好的生活”。

谨防去库存变成换房东

□ 李炳来

开发商手中的房子少了，棚改户和农户手中的空置房却多了——去库存不能成为简单的“换房东”，而应采取科学有效的措施，化解而不是转移矛盾。

为了进一步改善困难家庭的住房条件，2015年6月17日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，决定进一步强化城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设，并提出实施三年行动计划。即在2015年至2017年三年内，将改造包括城市危房、城中村在内的各类棚户区1800万套，农村危房1060万户。加大棚改力度，在使千万住房困难家庭生活改善的同时，无疑也是楼市去库存最直接和有效的方法之一，将在一定程度上对冲房地产投资下滑对上下游产业以及宏观经济带来的负面影响。

在各级党委政府的努力下，过去两年，我国已实现改造各类棚户区820万套、农村危房532万户，可以说成果空前。然而，由于对上级精神领会不透，或是急功近利，对新情况新问题研究不够，一些不尽如人意的情况也屡有发生。

一是在危房的认定上，不统一不规范。在经济利益的诱惑下，部分地方政府缺少长期规划，为了完成任务而完成任务，一批建设时间短甚至还没入住的新房，也被当作危房给改掉了，让人看着心窝。虽然房产是个人的，但资源是社会的，是不可再生的。在政府行为中出现如此严重的破坏性浪费，是每个有良知的公民都不愿意看到的。更为滑稽的是，有的村前前不久刚被评为“新农村建设示范村”，转眼就又到了危房户，使人无所适从，社会影响极其负面。

二是在配套政策上，相对滞后。总体说来，各级政府棚改工作做得已经不少了，可很多地方还在“摸着石头过河”，以致朝令夕改，特别是农村危房改造，配套政策相对滞后，给参加棚改的群众造成很多不切实际的想像和期待空间，人人都把棚改当成发家致富千载难逢的机遇，使简单问题复杂化。更有部分政府部门，为了早日完成上级分配的拆迁任务，各行其是，额外满足棚改户这样那样的条件，无形中给一些手中资源不足的单位 and 部门开展工作造成不利影响，严重制约了工作开展的进度。

三是只注重拆迁和楼房减少的数量指标，而忽视了真正去库存的目的。在农村参与棚改的农户中，多数都是有两套房子。由于一套农房置换二到三套商品房，这一棚改户就变成了三套房、四套房，开发商手中的房子是少了，但农户手中的空置房却多了起来，并且难以出手。尤其是在一些县级城市，由于手续等问题的制约，棚改房按当地房价的半价都没人接手，形成了棚改户与刚需族的角力，使去库存成为简单的换房东，或是把库存从大仓库分散到各家各户的小仓库。国家提供各种政策、补贴，把部分开发商解救出来了，却把一些棚改户给套了进去。转移到棚改户手中的房子卖不出去，租租不出去，房价是升是降很难预料不说，每月还须付几百元的物业费。几百元在一些高收入者的眼里算不得什么，对于很多农村家庭的生活用度，却是很大的一个负担。

因此，各级党委政府一定要认真学习和领会中央精神，把握大局，站在对党和人民认真负责的高度，充分发挥聪明才智，采取科学有效的措施，化解而不是转移各种矛盾，加强工程质量和资金监管，为棚户区和农村危房改造工作，交上一份合格的答卷。

既要帮企业出海，也要帮企业入海

□ 乔翠霞

在海外投资方面，我们更多地精力放在了引导帮助企业“出海”上。而对企业走出去之后如何“入海”——适应东道国的政治、经济、文化、法律环境，尽快融入当地社会，实现本土化经营等，服务则远远不够。这是企业国际化发展所要解决的关键问题，也是最难的环节。

在国家“一带一路”战略的引导和企业自身发展需要的双重推动下，近年来，我国企业海外投资一路高歌猛进，成果斐然。2015年，全国对外直接投资首次跃居全球第二，并超过同期实际利用外资，成为净对外投资国。

为深入了解“一带一路”战略背景下我省企业“走出去”状况，扶持并引导我省企业海外投资健康发展，去年，省政协牵头组织了一次企业“走出去”专题调研活动。调研发现，我省企业“走出去”喜忧参半。一方面，作为国家“一带一路”规划海上战略支点和欧亚大陆桥经济走廊沿线重点地区，山东企业“走出去”愿望强烈，全省对外投资增长迅速。另一方面，企业“走出去”整体处于摸着石头过河的阶段，准备不足、经验不足、教训不少。强化企业海外投资风险意识，建立海外投资风险预警防范体系迫在眉睫。

企业“走出去”是一项极为复杂的事情，充满风险与挑战。企业“走出去”并非国内经验的简单

复制。不少走出去企业既缺乏跨国经营经验和国际化人才，又缺乏国际化经营的长期战略规划，政策转型带来的盲从式投资冲动，让很多企业认为自身在国内做得规模很大，拥有很成功的经验，走出去也可肯定没问题。事实上，面对海外市场不可预知的政策变动、全新的商业环境，以及巨大的文化差异，国内的经验尤其是管理经验根本无法复制。企业走出国门真正需要解决的是“本土化经营”。如何适应东道国的政治、经济、文化、法律环境，尽快融入当地社会，是企业国际化发展要解决的关键问题，也是最难的环节。

政治风险市场风险交织，长期存在。当前，世界经济复苏缓慢，各国经济发展不平衡性加剧，内外部矛盾增加带来的贸易保护主义再次抬头。经济国际化政治化的趋势使我国企业走出去面临的外部政治阻力加大，加之频繁的地区冲突带来的战争和内乱，走出去的企业时刻面临无法预知的政治风险。另一方面，在世界经济下行压力仍然较大的背景下，全球性和区域性金融危机频发、汇率波动、大宗商品价格异动等使得对外投资市场风险加大。长期来看，这些风险是持续性的，而且相互交织、放大，由此带来的海外投资风险远比国内复杂。

国家护航能力不足，风险保障敞口。企业“走出去”离不开政府的保驾护航。企业国际化发展不是单靠自身就能够做好的事情，政府的支持和保护必不可少。美国政府为鼓励私人到第三世界国家投资，1971年专门成立海外投资公司(OPIC)，主要负责为美国海外私人投资提供政治风险

保险、贷款担保以及直接贷款等服务，这对美国海外投资起到了极大的保护作用。目前，我们虽然也有国家进出口银行、出口信用保险公司、国开行等海外投资支持机构，但是在服务对象、保险范围、政策协同性等方面还存在很多问题，企业海外投资面临巨大的风险保障敞口。

健全的风险预警防范体系，是山东企业成功“出海”的前提和保障。

“一带一路”战略背景下，中国企业如何走出去？政府该如何做好支持保护工作？国家层面尚没有成熟完善的制度设计，各级政府也都处在探索中前行。山东需要主动探索，率先建立企业海外投资风险预警防范体系，这不仅可以为“走出去”的山东企业提供护航，也可以凸显沿海经济大省在此轮企业“走出去”中的引领地位，争取在“一带一路”战略中扮演示范角色。

建设海外投资企业信息库和海外投资风险防范案例库，建立海外投资跟踪服务体系。要高度重视对“走出去”的企业进行跟踪研究，及时了解其海外经营状况，提高服务针对性。总体来看，在海外投资方面，我们更多地将精力放在了引导、帮助企业“出海”上，而对“走出去”企业的跟踪服务则远远不够，这对于大规模海外投资起步阶段的中国企业而言是极其危险的，必须通过上述两个数据库的建设，尽快实现从单纯重视帮助企业“出海”，向既要帮助企业“出海”更要帮助企业“入海”的转变。

服务端前移，将相关市场研究、风险警示、融资信息、经验参考和政策辅导融入审批过程。调研中我们发现，企业对各

类海外投资信息的需求最为迫切。尽管商务部早在2015年就已开发出“走出去信息公共服务平台”，并上线运行，但地方平台建设并没跟上。各级商务部门一方面需要尽快建立“企业走出去信息公共服务平台”，强化信息服务能力；另一方面需要将海外投资审批与信息服务和风险提示有机结合，通过信息服务端前移的方式，在第一时间为“走出去”企业提供市场信息、风险提示和必要的政策辅导。

建立由政府组织的海外投资项目免费风险评估与评估服务。由商务部门牵头，发挥相关协会的作用，根据企业海外投资发展情况，定期组织相关专家对“走出去”项目进行风险诊断与评估，形成针对特定项目和特定国别的风提示报告，并免费提供给相关企业。同时通过开设企业走出去电视大讲堂，设置大使讲坛(邀请驻华大使等方式)，针对一些普遍存在的问题及时开展专题辅导。

鼓励并支持海外投资中介服务机构发展。发挥政府和市场的双重作用，一方面由政府牵头成立海外投资中介服务机构，另一方面鼓励社会资本成立企业风险管理咨询机构，逐步形成政府引导、市场主导的海外投资服务体系。

尽快建立海外法律援助中心。为帮助走出去企业应对各种海外法律风险，应充分利用海外侨务资源，在中国企业比较集中的国家和地区建立法律援助中心，为企业提供伴随式服务，帮助走出去企业应对各种纠纷。

(作者为山东师范大学经济学院副院长、教授)