

医疗合规改革中的利益冲突与平衡 ——以三明市为分析对象

鲁斯齐*

摘要：随着老龄化社会来临，患者、医院、医药企业、政府之间的矛盾进一步激化。如何形成一个政府、市场、社会各方都利益平衡、合作共赢的激励约束机制尤为重要。近日，《广州市深入推广福建省三明市经验深化医药卫生体制改革实施方案》印发，三明医改的经验对全面医疗合规改革具有重大意义。因此，本文以三明市医疗合规改革为研究对象，通过对三明市医疗合规改革中的利益冲突与平衡路径进行分析，得出普遍性的医疗合规改革应当注意的原则，为进一步深化新医改提出建议。

关键词：医疗改革 医疗合规 三明医改 法治保障

* 鲁斯齐，复旦大学法学院。

目录

引言	70
一、三明医改中的利益冲突	70
(一) 患者与医院之间的利益冲突	70
1. 公立医院逐利求发展的利益诉求	70
2. 医疗患者平等就医的利益诉求	71
3. 医疗患者与医院之间的利益冲突	71
(二) 医院与政府之间的利益冲突	71
1. 政府维护公共利益的利益诉求	71
2. 医院维护私人利益的利益诉求	71
3. 医院与政府之间的利益冲突	71
二、三明医改的利益平衡路径	72
(一) 推行“三保合一”，深化医保改革	72
(二) 严格实行“两票制”，切断医药利益链条	72
(三) 改革医务人员的薪酬制度	73
三、三明医改中的启示	73
(一) 法治保障原则	73
(二) 内部合规原则	74
(三) 利益平衡原则	74

引言

我国医疗合规改革经历了计划经济、改革开放、新医改三个重要节点。新医改以来的医患关系矛盾与改革开放后新医改前这一时期的矛盾冲突的未解决有密切联系。随着老龄化社会来临，公众、医院、医药企业、政府之间的矛盾进一步激化。如何形成一个政府、市场、社会各方都利益平衡、合作共赢的激励约束机制尤为重要。近日，《广州市深入推广福建省三明市经验深化医药卫生体制改革实施方案》印发。该方案提出，健全医改领导体制和组织推进机制，加大药品耗材集中采购改革力度，建立医疗服务价格动态调整机制，深化公立医院薪酬制度改革，加强医保精细化管理，加强公立医院改革与管理，推进医联体可持续发展等七个方面 20 项重点任务。因此，本文以三明市医疗合规改革为研究对象，通过对三明市医疗合规改革中的利益冲突与平衡路径进行分析，得出普遍性的医疗合规改革应当注意的原则，为进一步深化新医改提出建议。

一、三明医改中的利益冲突

福建省三明市的医保基金年年亏损。2010 年亏损 1.43 亿元、2011 年亏损 2.02 亿元。^[1] 医保基金年年亏损的背后是社会“未富先老”的现象。随着老龄化社会来临，医保需求的老龄对象不断上升，医保供给的青年主力渐渐下降，三明市城镇职工赡养比从 2011 年的 2.06:1 逐年下滑至 2020 年的 1.46:1。^[2] 与此同时，公立医院市场化趋势明显，医院绩效增长与医药收入直接挂钩，每年涨幅巨大，2011 年增长 48%。三明市人民群众不断反映“看病难”、“看病贵”等问题。由于地方财政收入能力有限，医保基金拖欠医院医疗费用高达 1748.64 万元，政府在整合全市开展医疗合规改革也陷入瓶颈，主要面临患者与医院之间、医院与政府之间的利益冲突。

（一）患者与医院之间的利益冲突

1. 公立医院逐利求发展的利益诉求

在计划经济时代，公立医院是基于财政拨款运行的纯公益机构，在改革开放之后，原卫生部下发《关于深化卫生医疗体制改革的几点意见》，在减少财政拨款的同时，赋予医院财务自主权，因此多数医院以收取服务费和药品费用来增加利润。因此公立医院具备了公益性和营利性双重属性。市场化改革一方面大大增加了医疗服务的供给程度和优质程度，另一方面迫使公立医院谋求更高的经济收益来满足优质医疗服务人才、设备、资源的支出。在政府管控让位于市场经济的大背景之下，为了谋求医院自身的生存发展，公立医院的商业化属性越来越强，公益性越来越弱。

三明市公立医院为了提高医院的业绩收入，通过医务人员业绩导向制和允许医药带金销售来实现。医院以门诊数量、医药用量、手术台数、业务收入等指标量化医务人员的工作水

^[1] 三明市卫生健康委员会：《中央电视台<新闻联播>——医改深水区的“三明路径”》，http://wjw.sm.gov.cn/xxgk/wjyw/mtbd/201512/t20151213_43249.htm，2015 年 12 月 13 日。

^[2] 第一财经网：《为什么三明医改不是“四方打麻将”》，https://www.sohu.com/a/696480827_121443915，2023 年 7 月 10 日。

平,让医务人员以为医院创收为导向。由于患者与医务人员之间就疾病问题产生信息不对称,患者对于自身疾病、医疗方案、医药价格等方面的信息极度缺乏了解,医务人员在治疗过程中享有主导地位。医务人员虽然有着治病救人的职业道德,但其作为经济人,在医院业绩为导向的薪酬制度下,不得不为了提高自身收入而落入商业化的行医逻辑。在这样的逻辑下,医疗人员与医药公司形成利益共同体,产生带金销售的乱象。

2. 医疗患者平等就医的利益诉求

随着公立医院市场化的改革,患者在就医时也显现出经济分配的特征,也就是经济富裕的个人能够享受到更加优质、及时的医疗资源,经济贫困的个人只能获得相对较差的医疗资源,甚至无法获得医疗资源。医院可能会优先满足高收入患者的需求,以谋求更高的经济回报。“看病难、看病贵”成为三明市社会公众面临的基本问题。在贫富差距日益分化严重的社会背景下,社会公众对医院的基本诉求得不到满足,不满情绪日益加剧。

3. 医疗患者与医院之间的利益冲突

基于各方的利益诉求,医疗患者与医院之间的利益冲突主要表现为:第一,患者对平等就医的期待与医院逐利愿望之间的矛盾。第二,患者对“少吃药少住院”的高疗效低花费的就医模式的需求与医院业绩为导向的薪酬制度之间的矛盾。要解开医疗患者与医院之间的利益冲突,需要从调整医院的激励约束机制入手。

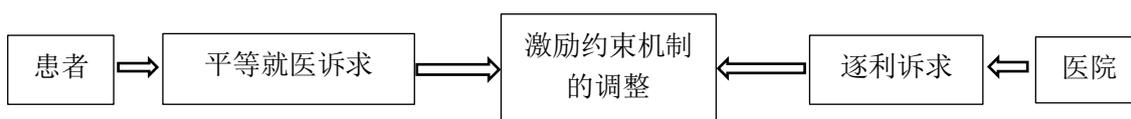


图 1 患者与医院之间的利益冲突与平衡

(二) 医院与政府之间的利益冲突

1. 政府维护公共利益的利益诉求

政府维护公共利益主要表现在两方面:第一,出于为人民服务的目的,政府希望老百姓能够“看得起病、用得起药”。政府通过法律法规和政策指导规范医疗机构的运作。第二,尽量减少财政开支,保障医保基金物尽其用。按现有支出责任划分,县级公立医院建设责任主要落在县级财政上,尤其是设备购置。在分税制财政体制下,不少地区县级财力有限,县级公立医院建设发展能否得到财政的及时足额投入,难以保证。

2. 医院维护私人利益的利益诉求

第一,医院可能会有一些行为不符合政府要求或政策的实施,并寻求最大化自身利益。第二,医院可能会采取一些策略来增加费用,如提高收费项目、过度开药等。医院要发展,财政补助有限的情况下,在老百姓身上收费,收医药企业的钱。医院默认甚至鼓励了医药流通领域的带金销售行为。允许医生存在拿回扣等不正良医疗行为。2012年4月,三明市查出省级同一采购药品目录中的营养性、辅助性、高回扣嫌疑、品规疗效不确切的药品高达129个。

3. 医院与政府之间的利益冲突

具体表现为政府财政补贴能力有限,又要求医药费用管控与医疗服务数量、质量安全及

能力提升之间的矛盾。大多数市县政府的财政收入并不充裕,同时,除了医疗领域还有教育、养老等诸多领域需要政府进行公共投入。因此,有限的政府补贴能力与医院公共属性的回归需求之间产生矛盾。要解决这一矛盾,可以从降低药企高价药推广,最大化医保基金利用入手。

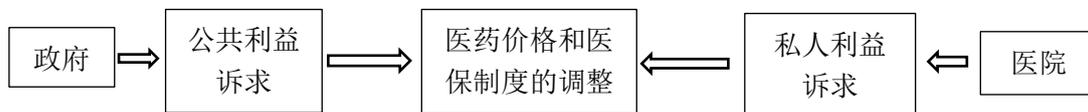


图2 政府与医院之间的利益冲突与平衡

二、三明医改的利益平衡路径

(一) 推行“三保合一”，深化医保改革

三明在 2012 年提出探索“三保合一”问题,并在 2013 年 6 月实施了医保管理体制改革,为保障人民群众就医公平、就医便利创造了有利条件。三明市的医保改革主要从以下几个方面进行:

第一,实现了城镇职工、城镇居民医疗保险、新农“三保合一”,从实质上保障了全市医保患者的就医公平,尤其实现了城乡之间的就医公平。通过三保合一,还能够有效降低多个医保系统并行带来的运营成本,使医保系统更加的统一化、透明化。第二,明确“三保合一”的主管机构。三明市确立了财政局为主管单位,这一举措既能保证管理基金的中立性、专业性,而且还能够对医院起到约束作用。由于财政局的管辖范围直接对口医院的建设与发展,所以对医院的发展有直接控制权。如果医院通过盲目扩张吸收病患的医保资金,会影响到医院自身的发展。有数据显示,2013 年,三明市城乡居民和城镇职工医保住院病人人次均自付费用比 2011 年分别减少了 633 元和 300 元。^[1]这说明医保改革举措有效地缓解了城乡病人“看病贵”的问题,同时保障了医保基金的稳定运行。

(二) 严格实行“两票制”，切断医药利益链条

为从源头根治“看病贵”问题,三明市政府从医药流通领域入手,通过“两票制”彻底切断药品与医院之间的直接利益链条,大大降低了医药中的不合理费用。

医药领域的“两票制”改革是指药品从生产企业批发商一张票,批发商销售给招标平台一张票,控制流通环节的制度。具体而言,“两票制”改革的药品采购涉及到三家机构,医院负责开药方、报送用药目录,市属卫生局根据药品的价格、需要、临床价值等因素进行审批和决策,确定哪些药品可以纳入医保报销范,审核批准之后的用药目录再报送给医保管理中心。将原来的医院直接面向医药企业采购,改为医保管理中心面向医药企业招标采购。两票制的目的是增强医保机构对医院药品采购和医疗服务费用的控制,大大降低了医药企业对医务人员的贿赂行为,从源头上控制了医药方面的不合理费用,并提高医保基金的使用效率与可持续性。通过精细管理药品采购和费用结算,可以控制药品的价格、使用和费用的合理

^[1] 张小娟:《三明市三医联动改革效果分析——基于医保的视角》,《中国卫生政策研究》2019 年第 12 期。

性，合理分配医疗资源，确保医保基金的可持续运营，并保障患者的用药和医疗费用实惠。推出这项举措仅一个月时间，三明的医保基金支出就减少了 1673 万元，全年更是节省开支 2 亿元，弥补了上一年的亏空。^[4]

（三）改革医务人员的薪酬制度

在实行“三合一”与“两票制”的基础之上，三明市还为医务人员设立了新的激励约束机制，用制度保障医务人员在医疗各个环节上医师身份的公共属性，让医疗行为回归“治病救人”的本质。具体而言，三明市对公立医院医务人员的薪酬进行了如下调整：调整医务人员工资结构，实现与药品收入脱钩，提高服务性收入比例。三明市为控制医疗药品带金销售，不仅在流通环节实现“两票制”，而且在通过调整医务人员的工资结构与药品收入脱钩，改变医务人员的激励机制，降低医务人员被医药代表“俘获”的可能性。此外，三明市还大大提高收入中的服务性收入占比。一方面，能够保障医务人员的薪酬总额，另一方面，还能激发医务人员专业性的提高，有利于医院整体医疗水平提高，为人民群众提供优质医疗服务提供了有利条件。有数据统计，2013 年，三明市 22 家公立医院药占比仅为 28.2%，比 2011 年下降 18.6 个百分点，比全国公立医院 42.8% 的平均水平低了 14.6 个百分点；医务性收入占比从 2011 年的 39.9% 上升至 61.7%，比全国公立医院 46.9% 的平均水平高了 14.8 个百分点。^[5]

第二，领导班子带头转变，推广“年薪制”。三明市为了让公立医院的属性回归公益，重点关注医院的管理体系变革和医务人员行为转向。为了保障公立医院的公益性，三明市首先在院长等领导群体中推广“年薪制”，让领导班子成员以身作则，调动医务人员参与改革的积极性。在完成领导群体的“年薪制”之后，三明市 2015 年又针对全体医务人员展开改革，将护理和行政后勤管理人员全部纳入目标年薪管理，实现同工同酬。

三、三明医改中的启示

（一）法治保障原则

医疗服务作为公共产品，如果仅仅依靠市场机制自动调节容易形成“公地悲剧”。三明市政府通过法律规范直接调整产权边界，实现了资源的最优配置。通过抓住让医疗服务回归公共属性这一刷手，三明医改实现医患、医院、政府的三方共赢。

在此次医疗改革中，三明市在医疗卫生制度方面大大增加了供给力度，在顶层设计上让多家机构和利益集团形成改革合力，紧紧围绕“三医联动”这一核心，加大医药、医保、医疗领域的制度改革力度。三明市人民政府、医疗保险管理中心、财政局、卫生局、监察局、医改组办公室等机构先后出台了《关于加强公立医疗机构建设的意见》、《关于印发三明市基本医疗保险普通门诊统筹执行办法的通知》、《关于加强县级公立医院院长管理的通知》、《关于调整 2014 年度三明市公立医院院长年薪制考核指标的通知》、《关于印发三明市 2014 年深化公立医院综合改革实施方案的通知》、《关于加强药品采购使用的通知》等文件。政府机构为主导、联合多方机构设计的医疗改革方案，为全市医药、医保、医疗领域的改革指明了方

^[4] 第一财经网：《为什么三明医改不是“四方打麻将”》，https://www.sohu.com/a/696480827_1214439152023 年 7 月 10 日。

^[5] 应亚珍：《三医联动多方共赢——三明市公立医院改革调研报告》，《卫生经济研究》2014 年第 10 期。

向。

三明市医疗改革中的法治保障原则应当成为日后医疗改革中的核心原则,尤其是专治医药腐败的“两票制”和院长“薪酬制”可以推广成全国统一的医疗卫生制度。此外,还可以通过制定统一的《医疗执业法》对各方行为进行约束,统一各方的权利义务,为良性三方关系提供保障,维护社会公平正义。

(二) 内部合规原则

公立医院作为公益性机构,应当以公共利益为导向,其营利活动应该在法律范围内开展。为平衡医院的公共性与营利性,应该在医院内部形成一套完整的合规体系,将外部的法律规范要求内化成具体的医务人员操作指南。将挂号、就诊、手术、住院、开药等各个环节都纳入合规体系之中,对各个环节可能发生的风险,形成一套体系化的应对方案。具体而言,医药企业应做到遵守所在国家或地区的法律法规,包括药品管理法规、卫生保健法规、商业竞争法等,并确保企业运作过程中的各项活动符合相关法律法规的要求;遵守行业的自律准则和道德规范,如国际和国内药品研发、生产、销售等方面的行业规范和指南;遵守数据保护法律法规,保护患者和客户的个人隐私和数据安全;建立有效的反腐败和反贪污机制,防止内外部腐败行为的发生,确保企业经营过程的廉洁性等。

在三明市医疗改革中,医院不仅积极配合外部监管的改革,而且将改革成果转化为医院内部的制度章程和行为规范。只有在源头上合规,才能长远地杜绝违法违规事件的发生。

(三) 利益平衡原则

医疗改革中的利益平衡原则是指在改革过程中,要尽量确保各利益相关方的合理利益得到平衡和满足。在医疗改革中,涉及到的利益相关方包括医疗机构、医生、患者、医疗保险机构、医药生产和流通企业等。利益平衡原则的核心是要在改革过程中维护医疗服务的可持续性和良性发展,同时保障患者的基本权益和公平就医。在具体实施时,需要根据不同的利益相关方的需求和权益,通过政策和制度设计来实现利益的平衡和权衡。

在三明医改中,政府通过厘清医患、医院、医药、医保之间在长期的制度变迁中已经形成的复杂利益关系,以实现医患公平就医为第一目标,协调各方形成新的利益格局,尽量满足各方利益需求。针对医务人员,政府通过设计全新的薪酬制度,实现激励机制与医药脱钩,提高服务性收入占比,保障薪资利益基本不变。针对医院,为实现医院公益属性的回归,政府通过建立公立医院补偿机制,为公立医院的硬件投入提供补助,降低公立医院的运行成本,让医院专注于提升医疗服务质量。针对医药,三明市通过“两票制”,掐断医院与药品的直接利益链条,最大化的实现老百姓“吃得起药”的需求。只有结果各方利益的冲突点,实现利益平衡,才能实现医药行业、医患关系的可持续发展。