

大部制：不是简单合并拆分

中国人民大学医改研究中心主任 教授 王虎峰

编者的话

卫生、计划生育及食品药品安全监管领域的大部制改革应该如何推进，应有哪些步骤及配套政策？协同推进的工作都有哪些？相关改革将使政府的职能发生哪些具体变化？大部制改革与正在步入深水区的医改是什么关系？这两种改革应该如何相互借力、互相推进？欢迎业内外有识之士发表自己的观点和看法。本期推出中国人民大学医改研究中心主任王虎峰教授、安徽医科大学卫生管理研究所副所长杨善发教授等专家的署名文章，以飨读者。

无论是组建国家卫生和计划生育委员会，还是组建国家食品药品监督管理总局，最关键的重点是突出了政府的职能转变，这也就抓住了中国特色改革的要害。在新一轮大部制改革中，政府职能转变必须按照分领域的原则，协同进行，而绝非原有的卫生、计划生育等各部门所独立能完成的。

警惕“放权让利”式职能调整

机构改革是形式，职能调整是内容。从以往的经验来看，在形式上进行部委的撤并调整比较容易做到，而从内容上进行职能转变比较难以做到。在新一轮改革中，既然强调职能调整，就必须着重研究调整职能的原则和路径。这是在制定“三定方案”（定职能、定机构、定编制）以及具体实施中需要特别重视的。当前就经济和社会发展层面来看，不管是谁跟谁“合并”，都面临几个突出问题：一是如何保证经济持续稳定增长以及固有领域、行业的发展惯性。未来经济增速放缓是趋势，如何激发经济创造力是一个重点也是难点。二是抓住时机解决好民生领域比较突出的问题，目前住房、看病、教育等公共服务发展滞后。三是相关利益者及公众参政议政的方式方法及参与的质量有待提升。

面对这些问题，要特别警惕“放权让利”式的简单职能调整。在过去几十年的改革中，我们已经尝尽了“一放就乱，一收就死”的苦头。这种简单的行政放权让利模式绝不能再次重演，应切实按照各领域发展要求来调整政府职能。

政府职能转变是分领域不是分部门

任何一项改革政策都具有强烈的社会性，政策落实需要全社会协调及协同并进。第一，很多政策都是多部门协同推进的，文件要共同制定，联合发文，在实施中相互配合，故很少有“单一”的政策。第二，现实中的政策，特别是卫生等民生领域的政策是相互影响的，政策效果是互为因果的。比如户籍政策既可以影响到计划生育，还可以影响到住房、上学、就医等，所以应该从社会经济全局出发，用政策协同和联动的思路来推进政府职能转变。一句话，任何一个部门、一个单一的政策要实现职能调整和转变是不可能的，除非有相关的配套支持。

笔者认为，政府职能转变应该是分领域，不是分部门的，应按照部门所在的不同领域的属性来设计转变的模式，进而推动这种转变的顺利展开。政府转变职能这个方向无疑是正确的，但是对于不同领域如何转变职能还有待于进一步明确。当前，按照经济领域放权让利的简单模式进行社会领域有关部门职能转变的风险依然存在，所以我呼吁在现在既定的大的框架下，要专门研究这种转变的方式方法以及配套政策，并且分领域协同推进，仅靠“三定方案”是难以完成职能转变的重任的。

职能转变涉及三大领域

按照不同的服务和产品领域，我把职能转变分为三大领域及类型。

第一类，是竞争比较充分的产品市场，比如工业、农业、商业等开放度高，竞争性强的市场。医药领域无疑是相关交叉行业。在这个领域进行职能转变要坚持三点：一是简政放权，不宜做过多审批，让市场充分竞争，不应有人群的、区域的差异政策。二是对市场秩序的维护和对竞争行为的监管应该加强。政府应重点解决垄断、不正当竞争、市场欺诈等行为。三是政府部门应该扎实做好信息收集、归纳、发布工作，引导做好产业的规划分析，预警预报，引导企业进行理性决策、良性竞争。这一点是以往的短板，如果各行各业都拿不出权威的、详细的数据，那么对行业的健康发展和科学决策几乎无法办到。这样的信息应该由政府组织提供。

第二类，虽是竞争性的市场，但其服务和产品涉及民生领域。如机动车、商品房、食品、一般药品等。这些产品不可能完全由国有企业提供、由政府定价。因为政府定价很可能带来寻租和腐败，无助于市场正当竞争。这些领域，也应按照前述三点做；同时还应增加一点，就是要鼓励消费者组织、行业自律组织以及有关的中介机构有序参与，用治理的理念去应对。

第三类，属于民生领域，是人人需要享有的服务和产品，如义务教育、基本医疗、保障住房、公共交通等。这一类领域首先要按照上述第二类领域中的四点去做，在此基础上还要加一点最为关键的，就是要构建非营利组织并鼓励其发展。因为 GDP 好比是粮食，没有粮食会饿肚子，但是非营利组织在市场中就好比是食盐，没有它还是活不下去的。在市场环境下，非营利组织提供市场提供不了或者提供不好的服务及产品，提供政府无力提供或者提供不足的服务。当然，非营利组织既可以是政府直接投资组建的，也可以是社会自愿组建的，但是共同点是利润不作为投资回报分配，而是用于自身发展。其触及的是医药卫生行业的公益性问题，也涉及到引进社会力量办医等问题；其联动的是政府施政之道和职能转变问题。

研究医改必须研究政府职能的转变，没有政府职能转变的协同推动，很多医改政策特别是公立医院改革是无法落实的。