

按非营利模式设计公立医院改革

■ 文 / 中国人民大学卫生医疗体制改革与发展研究中心主任 王虎峰

回顾改革开放30年来医院发展的道路可以发现,我们始终没有建立甚至探索一种在市场化运行机制中管理事业单位性质或者说非营利性医院的一整套体系和法律建构。到今天为止,我们并没有真正解决公立医院该怎么管理,用什么制度、什么模式进行管理的问题。

从微观角度来讲,现在的公立医院还是实行计划经济模式遗留下来的那种管理方式,即事业单位遵循行政单位管理的模式,特别是在人事管理、分配、设立等方面。改革开放后,国有企业转型了,机关的行政管理也在不断地进行改革,但是对介于两者之间的所谓第三部门,又该如何管理?其实不单是医院,整个事业单位的改革也是如此,只不过医院在这个领域当中是一个典型。因此,医院改革并非简单地回归公益性,而是重新构建一个制度的问题。

公立医院管理有别于企业和行政机关

是不是在公立医院中引进市场机制就能解决问题呢?答案是否定的。实际上对医院应该实施第三部门的管理。第三部门的一个突出特点就是要保证发挥它的公益性,这类医院都有一套有别于企业管理的措施。自改革开放以来,国有医院改革曾经模仿企业改革,当时的理由是病床紧张,缺少配套设备,需



赵瑞清 蒋小红 摄

要多方面地挖掘资源,以各种方法刺激增加供给,这实际上背离了非营利组织管理的准则。因为这个准则要求有一种制度,这个制度在政府的一定支持下,让非营利组织不能有营利的压力和动力。否则它所做出的选择肯定是有利于自身的,而不可能有利于消费者或其他第三方。

我们面临的困境是:这些公立医院该怎么办?有两种走向可以帮助我们解决问题:

第一,虽然我们已经贴上了标签,规定我们的医院性质是国有医院,是非营利性医院,但事实上,我们基本没有按真正非营利的方式来做,所以对现有的国有医院,或者对现有的非营利性医

院应按照真正的非营利性组织模式进行改造。

第二,就是改变所有制形式,我们并没有实现非国有化。如果我们只是用一个财政制度——收支两条线去解决改革中所有的问题,所起的作用是极其有限的。这个问题所反映的是我们对医疗机构这个特殊的行业如何正确地认识、定位的问题。医疗事业之所以难以改革,是因为我们事业单位改革滞后;之所以事业单位改革滞后,是因为我们对第三部门——非营利组织的定性、功能认识不足,或认为这件事情可改可不改,或认为这个问题通过增加投入就可以解决。其实这是不可能的,因为一定的体制、一定的机制,不仅是对一定的

投入产出的要求,更是对这个行业能否向前发展、能否与市场环境相衔接、能否带来效益的要求,它的本质就在这里。而很多时候大家都是围绕投入来谈,思路就是投入不足就增加投入,这是不科学的。当然投入是一个方面的问题,但绝对不是根本问题。

公立医院应按照非营利模式去改革

我们需要重新审视公立医院的管理制度、制度安排现在要不要改变,如何改变?笔者考察了国际上一些国家的

医院,包括一些市场高度发达国家,像美国;也包括一些政府公共支出相对比较多的国家,像英国的国有医院;还有介于两者之间的,比如德国,还有一些东欧的转型国家的医院。考察以后发现,这些医院实际上都在进行改革。他们改革的是什么?是在所有制不变的前提下,对医院的经营管理方式进行改革。如转变为完全按照非营利机构进行管理,还有一些国家是将部分医院转制。这是一个国际趋势。医院和一般的国有企业不一样,医院提供的服务、产品和一般的建设也是不一样的,有很强的公益性,而这个性质就决定了医院不

能完全地国有国营,因为国有国营效率太低。为了解决这个问题,才引入非营利组织的管理模式。据全球范围内的统计,GDP的10%是由非营利组织创造的,虽然占的份额不大,但却发挥着特别重要的作用。政府不能管理的、市场又不能提供的,都可以委托非营利组织来管理。医院所提供的服务管理性质更适合于按照非营利组织来运作。前几年我国出台政策对医疗机构进行分类管理,但只是贴了一个标签,完全没有真正按照非营利组织模式去运作。

之所以这样讲,是因为非营利组织的第一个属性是不以营利为目标。但对不营利的理解太表面了,并没有触及它的实质,不以营利为目的的实质是说这类组织是社会性质的,它的所有经营活动向社会公开,所有账目是透明的、可查的,并非不让非营利组织有盈余。同时非营利组织不是官办的,是社会化的,不是行政化的。我们现在国有医院更多的是行政化的。再有就是它的社会捐赠,或者是自愿公益性。换句话说,在医院里面,像在美国,捐赠占收入的20%,我们现在有捐赠,却很少。即使有一些捐赠,也更多地投到了教育领域,而没有投到医院里面来。为什么会出现这样的情况?值得反思。我们并没有按照非营利组织模式进行账目的公开透明,社会上没有这个公信力,因为无法确保捐赠的去处,就很少有机构愿意捐赠。中国卫生



杨凤摄

编辑 丁珠林