

DOI:10.15973/j.cnki.cn11-3708/d.2016.03.044

医疗领域监管如何不失效？

文 / 王 震

中国医患纠纷事件频发，处理极端化，原因何在？其中重要的一点，就是医疗领域的监管失效。

实际上，近年来监管部门对社会办医疗机构的监管水平和监管力度大为提高，但是对公立医院的监管却往往流于形式。其中最为社会所诟病的药物滥用、滥开大处方，在公立医院实际发生的比例并不低，特别是大型公立医院。这些指标都是日常监管的主要内容，却少见监管机构对公立医院进行处罚。这可用博弈论中“不可置信的威胁”理论来解释。简单来讲，这如同在父母与儿女的战争中，失败的总是父母，道理是一致的：儿女认识到父母提出的惩罚措施是“不可置信的”；而公立医院与监管部门之间的关系类似，也导致监管部门提出的惩罚措施是“不可置信的”，事实也是如此。可以说，这是导致当前医疗卫生领

域的监管“无效”的主要原因。

那么，怎样才能形成“有效”监管的体制？古人尚避“瓜田李下”，类似地，中国改革开放30多年的一个基本经验是，要形成有效监管，必须打破“裁判员”与“教练员”二者于一身的体制。

要做到这一点，前提条件是卫生行政部门与医疗机构彻底脱钩。做到这一点无外乎有两个主要路径：一是现有公立医疗机构与行政监管机构脱离隶属关系，实现法人化治理，成为独立于行政监管部门的法人。这一点在医改文件中被称为“政事分开”和“管办分开”。医改几年来，政府下了很大功夫，一些地区也对公立医疗机构展开了大规模的法人化治理改革。但从效果来看并不明显。一些地区新成立了医管局，将所有公立医院划归医管局；但医管局仍然是行政部门下的一个

机构，仍然无法实现“真正”的独立。一些地区将“管办分开不分家”作为改革思路，不过是在公立医疗机构头上再加一个“婆婆”而已，不仅不解决问题，还进一步将问题复杂化。我们说改革是“壮士断腕”，但现实告诉我们，“断腕”总是不容易的。

第二个路径就是通过促进社会办医疗机构和非公立医疗机构的发展，形成一个规模较大的独立于监管部门的医疗服务提供方，并倒逼公立医疗机构的改革。社会办医疗机构从一开始就与行政监管部门独立，不存在上下隶属关系，是实现“真正”的监管的前提条件。这一点类似于增量改革，并通过增量改革倒逼现有体制内的改革。这也是中国30年来改革开放的基本经验。中国卫生

（作者系中国社会科学院公共政策研究中心副主任）

编辑 王朝君