

# 江苏三种医改模式带来的启示

从医改大讨论以来,江苏宿迁、无锡、南京三种医改模式引发无数关注。同一个行政区域内为何出现不同改革路径?如何评价这三种模式?这三种模式有何推广意义?对正在制定的新医改方案有何影响?

上述问题吸引了中国经济体制改革研究会(以下简称“中国体改会”)有关研究人员。他们通过实地调研,访问政策制定者、执行者和受众者,对上述问题作了评判和回答,并形成了调查报告。

中国体改会研究员、东南大学产业经济研究中心主任周勤带领的研究团队最后得出结论:三个城市进行改革的初衷、战略、措施和结果各不相同,究其实质是同当地社会、经济、卫生事业发展的实际水平和状况息息相关的。这三种模式虽各有利弊,但在推动当地医疗卫生事业的发展中都起到了相当积极的作用。并称,这些模式中展现的医改市场化趋势是历史的进步。

## 三种模式的动因图谱

江苏医改三个模式差异之大如同江苏经济的三个板块。

“我们首要关心的是三地为什么要改?至于改了之后的结果是另外一回事。”周勤表示,从动因出发研判结果,才是更全面的观察角度。

其中,三地的经济和社会基本条件不同是关键性因素。在此方面,宿迁和南京、无锡相比差距比较大。

南京市作为江苏省的省会,无锡作为经济强市,在经济和社会指标上比宿迁要突出。如2005年无锡人均GDP是宿迁的8.67倍,南京的人均GDP是宿迁的5.69倍。

不同的经济实力,三地的财政支出也明显不同。如2005年,南京是宿迁的5.98倍,无锡是宿迁的4.73倍。“财政支出的不同必然影响着三地对医疗支出的差异。”调查报告指出。



无锡(资料图片)



南京(资料图片)

而经济因素,成为宿迁医改的重要背景。“改革前的宿迁医疗卫生事业处于崩溃边缘。”调查报告指出,改革前的2000年,宿迁市可支配财力仅为6.8亿元,负担财政供养人员11万人,其中医护人员近1万人,人均财力只有6200元,半数县乡财政用于教育经费支出。因此,没有财力对医疗机构和公共卫生进行必要的投入。

其次,除了经济条件,三地的卫生资源和发展状况也存在差异。

如从2000年到2005年间平均水平看,南京市的卫生机构个数为1386个,无锡市的为1522个,而宿迁为671个。

再如,在职业(助理)医师数量上,南京近七年的平均人数为12275人,无锡的仅为8417人,为南京的69%,宿迁的仅为3001人,为南京的24%。

调研专家们从上述数据分析得出,虽然,无锡经济状况发展最好,其卫生机构数量也高于南京,但是从其医疗的质量来看,还是略逊一级。

“因为南京有行政优势。”周勤分析,南京是省会城市,且市内高校较多,吸引了很多的技术人员留在南京。

而无锡市虽是江苏南部最富庶的地区,但长期以来医疗资源的配置受到行政区划和行政级别限制,无法得到高品质的医疗资源。

“供给和需求间存在结构性矛盾。”周勤表示,无锡医疗发展与经济实力不匹配。通过上述

一些数据及背后原因的细致对比,调研组专家们判断:不同的社会经济、卫生资源条件,决定了三地医改的目的不同。

具体而论,宿迁市的市场化改革模式的初始是为了解决“看病难”问题,即是医疗的供给数量;而无锡市的“管办分离”是解决“看病贵”问题,提高本地区供给水平;南京市的“企业托管”模式试图解决中心城市“看病贵”和优质资源被滥用问题,巩固地区医疗中心地位。

## 三种模式各解决了什么问题

三种医改模式解决了哪些医改问题?调研组对其一作出了评判。

首先,对于引发全国范围内讨论、争议最大的宿迁医改,调查组专家得出了以下结论。

宿迁医改进行最早,从2001年开始。被称为“是市场化改革力度最大”,其模式简单描述是,医疗机构民营化,政府行使宏观医改和公共卫生管理职能,以及举办公共卫生机构外,基本退出医疗领域。

对于如此“大胆”的改革,调研组给出了五点结论:

一、鼓励社会资本进入医疗服务领域,医院数量和医疗卫生总资产迅速扩张。如2002年全市医疗机构比改革前的2000年增加了401家,增长了3倍。到2005年底,全市卫生资产总额为17.78亿元,比改制前1999年的4.95亿元增长12.83亿元,增长了259%。

同时,医疗水平不断提高,医疗服务项目新增260多项(其中市人民医院增加了247项),许多复杂的心脏等手术现在都可以在本地实施。

二、建立起合理的人才激励机制,医生收入得到保障,“红包”现象大大减少。

三、对于宿迁医改是否促使医疗价格下降,各方至今一直在争论。对此,调查报告也给出了结论:价格总体稳中有降。

医疗机构改制后,为适应市场竞争,普遍采取降低收费水平、提高服务质量的措施吸引病人。有不少医院单病种限价收费。如单纯的阑尾炎手术,由过去的1500元以上降到800元左右。

再如,2005年与1999年比较,人均门诊费用市、县级医院由75.49元略增到82.08元;乡级医院由37.62元降低到36.8元。

四、医疗保障能力提高。如该市对于预防保健领域的卫生资产,由1999年的0.41亿

元上升到2005年的5.63亿元,占比由8%上升到31.7%。

五、最为明显的效果是,政府财政负担减轻。

“政府是最直接的获益者,既可以通过改制盘活医院的资产,套现过去50年政府在医疗领域的积累,减轻地方财政压力。”调研专家分析,“等到民营医院免税期满后,政府税收也会增加。”

对无锡“管办分离”的医改实践,调研报告得出两个主要观点:改革促使卫生行政管理的公平性提高和医疗资源稳步增长。

“卫生行政部门切断了与所属医院的利益链条,使得卫生行政管理的公平性大大提高。”调研组专家称,他们观察到,现在无锡卫生行政部门对于民营医院、外资医院和基层医院不再是“冷热有别”了。

同时,对公立医院采取“管事不管人”的改革原则,促进其内部改革管理机制。因此,卫生行政管理效率全面提高,医疗资源稳步增长。

如2002年起,改革实施3年多来,各直属“托管制”实施单位固定资产比托管前增长



宿迁(资料图片)

45.69%,医疗设备增长85.8%,医院职工收入增长100%。

与无锡不同,南京医改进行了另一种“托管”。即南京对全市近200家医院全面推行“药房托管”。

所谓药房托管,就是把医院药品的采购权交给专业的药品公司去经营。其特点是所有权与经营权分离,所有权归医院,经营权交给受托方;医院药房的产权不变,药剂科的职能不变和药房人员的身份不变。

“药房托管的直接结果是斩断了药商与医生之间的联系。”调研报告称,从两个数据中能看出,即门诊费用“负增长”和住院费用“零增长”。

## 谁是未来医改方向

除了上述评价,调研专家特意提醒各地决策者们注意,三种模式都面临着未来的挑战。

首先,宿迁医改目前存在的问题主要有:政府对公共卫生的投入虽然增长较快,但总量仍然不多;“以药养医”现象仍然存在;看病贵的问题依然没有得到解决。

# 地方特产“天价”之乱

近年来,一些名贵地方特产在商家疯狂炒作下,价格一路飙升。“阳澄湖大闸蟹热”、“冬虫夏草热”、“和田玉热”、“普洱茶热”……商家炒作、卖者追捧,在非理性的市场里,人们已看不出价值规律的作用。商业炒作的背后,引发一系列的社会问题:生态灾难、假货泛滥、助长腐败……地方特产“天价”现象,已成为一个看不透的“局”。

## 商业炒作刮起地方特产“天价”之风

今秋,媒体报道江苏阳澄湖大闸蟹运至北京超市,卖到了328元/斤;在冬虫夏草的产地青海,目前一公斤上等冬虫夏草,价格已升至20万元,每克价格超过黄金;新疆和田玉中仔玉目前以克论价,精品每克高达数万元,真正演绎“疯狂的石头”……

冬虫夏草在我国,特别是香港、澳门地区以及东亚、南亚、西亚20多个国家及世界五大洲华人中具有广阔的市场。由于目前科学界尚未研究清楚冬虫夏草的形成机制,到目前它还不能进行人工规模化生产。

近年冬虫夏草价格暴涨,青海等原产地的售价与30年前比较已经上涨千倍以上。长年研究冬虫夏草的中国科学院西双版纳热带植物园研究员、博士生导师杨大荣告诉记者,20世纪50年代以前全国年产量曾达100吨以上,60年代初为50吨至80吨,到20世纪90年代仅有五吨至15吨。其价格在1980年为200元一公斤,而现在最高价已经达28万元一公斤。

西宁市七一路一家虫草专卖店的王经理告诉记者,目前经营虫草非理性因素已经比较明显。一些东部商人带着上亿资金到青海来收购虫草,虫草在冰柜里“捂”上一年,至少会有50%的利润。虫草资源有限,未来价格还会大幅上涨。

频频翻新的“天价”,折射市场的无序。大闸蟹在国内并不稀缺,利用广告阳澄湖大闸蟹成为名牌后,商家利用名牌挂出普通百姓

难以承受的“天价”,大发横财;商家开发虫草保健品,其功效被说得神乎其神;从抗癌到壮阳,从美容到治疗艾滋病,几乎无所不能,虫草成了包治百病的“神药”;在收藏升值概念误导下,炒玉和炒股没有区别,玉商间的抬价,最后使天价“宝玉”到了消费者的手中……商业炒作,一些不负责任的媒介也充当了帮凶。

## 非理性心态支撑起“天价”神话

地方特产屡屡创出“天价”神话,与当前浮躁的社会心态密切相关,“越贵越有人消费”已成市场定律。

被市场吹捧成“神物”、贵如黄金的冬虫夏草,在中医专家眼里绝非包治百病,在中草药家族中身份其实很普通。青海省中医药研究所所长、主任药师贾守宁说,虫草只适用于肺虚、肾虚或肺肾两虚引起的各种病症,之所以被很多人看得很“名贵”,只是因为它是“珍稀药材”。

大闸蟹并不稀缺,因为它“炒”出了名气,人们消费的就是这个“名气”。这几年,给螃蟹戴环、配IC卡……一番轰轰烈烈的宣传造势,人们对于大闸蟹的兴趣更大了。

一名在阳澄湖大闸蟹专卖店采购的消费者告诉记者,自己买蟹主要是为了送人,送大闸蟹不送阳澄湖出产的就显得不上档次,送礼当然要送最好的。阳澄湖蟹与其他蟹有没有区别自己没有研究过,经济能力有限,自己吃得也少,现在秋季送礼,就流行送这个阳澄湖大闸蟹。

江苏湖泊众多,各地出产大闸蟹质量相当,将蟹卖出限量版奢侈品,也就是阳澄湖大闸蟹敢这么干。据了解,在阳澄湖大闸蟹生产基地,扣除人工费等其他费用外,大闸蟹的养殖成本每斤也就20元左右,蟹业公司以特级蟹每斤140元的价格收购后空运到北京。坐了一趟飞机的大闸蟹,其身价至少翻了一番。

有专家指出,“天价”商品离普通百姓越来越远,渐而被异化成一些政府部门权力寻



悬崖勒马

图/冯明强 新华社发

租的工具,其出现及流行,演绎出腐败官员行贿受贿方式的多样性。贪官一顿蟹,穷人半年粮。“天价”商品,其代表的奢侈“符号”,更易引发深层的社会仇富情绪。

“天价”暴利更是引发行业之乱,行业内假货盛行,相关产业、当地物价随行趋热,市场虚热,有价无市……

年年吃螃蟹,年年喊打,却是假蟹屡禁不止,越打越多,越打越横行欺市。据阳澄湖大闸蟹行业协会会长杨维龙估计,市场中打印“阳澄湖特产”字样的假冒货数量是真货的10倍。至于防伪“戒指”,在一些水产品市场内,不少蟹商公然叫卖:“三元一个,要多少有多少。”由于冒牌货泛滥,一个全新的职

业——验蟹师出现于市场。

## “天价”频现负面影响不可小视

疯狂的商业炒作给社会带来的负面影响不可小视。市场的非理性消费使虫草、和田玉等稀缺性资源步入开发的恶性循环,越挖越少,越挖越贵,越贵越挖。少部分人成为了“暴发户”,却给当地带来了不可逆转的生态灾难。

今年夏季,由中国科学院组织的考察队对西藏、青海、四川、甘肃和云南等省区的冬虫夏草主要产区进行了考察。考察发现:青海、西藏两省区冬虫夏草分布密集区目前产量仅为25年前的10%,全国的冬虫夏草产量仅是25年前的2%至3.5%左右,原分布密集区40%地块已经多年未发现生长冬虫夏草。

杨大荣说,“现在,不管冬虫夏草生长在什么时期,采挖者见到就采,哪怕是虫体腐烂,仅剩下子实体,冬虫夏草传承交接都很难。”

在新疆和田地区,与几十年相比,和田玉的价格也上扬千倍以上。最初的玉石价格的上涨,刺激了迅速膨胀的开采,而掠夺性开采进一步刺激了收藏者的神经,玉石价格进一步飙升,挖玉也陷入进一步的疯狂。

“挖得浅的挖地两三尺,挖得深的甚至掘地30米。”2006年,北京大学地质系教授王时麒现场考察了和田地区玉龙喀什河,用“满目疮痍,惨不忍睹”向记者表述自己看到当地采玉人用挖掘机采挖河沟,生态被严重破坏的心情。

青海玉与新疆和田玉同产自昆仑山一线。和田玉的飞涨带动青海玉价格上涨。在青海省格尔木市,围绕着昆仑玉矿产资源的争夺从未间断。偷盗者带着炸药、钢钎和贪婪,扑向深山峡谷疯狂攫取。在格尔木地区纳赤台周边的山谷里,爆破采矿的巨响经年不

息。在该市最繁华的街道上,买卖玉石原生矿的交易天天都在进行。据知情人透露,格尔木金三角地区交易这些矿石基本都是偷来的。

对于价格一浪高过一浪的“天价”市场,青海省社科院孙发平研究员认为,这是一种不可持续的发展,不仅会造成生态环境的破坏,而且会使整个产业遭到沉重打击。

“以虫草为例,市场价格越高,掠夺性的开采就越严重,虫草资源越来越稀缺,价格又会越来越高,这种价格畸高最终会导致供给与需求难以平衡,如此往复就转变成恶性循环,当价格飙升到生产者、中间商、消费者所难以承受的临界点时,恶性循环的产业链就会破裂,整个虫草产业将遭到严重的破坏。”孙发平说。

“天价”本身就是泡沫,经营者面临巨大风险。由“保健神话”鼓吹而起的“普洱茶热”,曾使云南普洱茶价格狂涨了数十倍甚至百倍,而今市场“崩盘”,价格回归理性,大批投资者血本无归。

## 记者点评

当地方特产被当成投资品时,在涨势一片、投机横行的旋律里,和田玉的涨势极具代表性,貌似玉文化传播力度加大的背后,是地方政府对于GDP不遗余力的追逐,是贫困地区脱贫的热望,是逐渐富裕起来的国人对于自己财产保值增值的扭曲性认知。

“天价”现象不断喧嚣鼓噪的背后,凸出的是社会人文关怀的淡化和责任的缺乏。挥霍财富胜于转化财富,导致“天价”现象大有蔓延之风。强化社会责任成为新时期经济建设必须破解的课题。

“天价”现象应该高度警惕,这与当前建设和谐社会完全背道而驰。“天价”神话考验政府职能部门对市场的控制能力,规范宣传,加强监管,杜绝炒作,完善定价机制,面对价格暴利,我们不能再以“市场化”的借口或不妨宽容的态度任其滋生发展。据《经济参考报》