

(内部交流资料)

法制园地

2006 8

(总三十八期)

台州市工商局
台州市工商学会
仙居县工商局
二〇〇六年十月
主办
协办



(内部交流资料)

法制园地

第八期 (总第38期)

2006年10月

内部交流赠阅

编辑委员会:

主任: 余 强
副主任: 王立刚 高 敏
蔡增福 夏顺明

委员: (按姓氏笔划)
王德刚 卢战胜
刘 肃 李长法
何钢峰 蒋 明
虞年利 滕士平
戴建平

主 编: 吕 力

编 辑: (按姓氏笔划)
叶启洋 庄继中
李义形 任亦顺
何华富 季 宏
林 健 夏建华
顾合迪 潘 坚

本期责任编辑: 庄继中

目 录

局 长 论 坛

实施“三大服务工程” 助动地方经济发展.....王德刚 (01)

调 查 研 究

对仙居县商标(品牌)建设的调查与思考.....汪一祥 陈利平 (05)

对我县医疗机构“院外院”现象的反思.....方逸平 陈荣芬 (13)

关于仙居企业文化建设的实践与思考.....方 燕 (20)

法 理 探 讨

浅析合伙企业变更登记中有关申请人的若干问题.....

.....王德刚 庄继中 (25)

试论土地使用权出资问题.....许复民 (29)

执 法 交 流

谈无照经营案件询问笔录的制作模式.....庄继中 陈荣芬 (34)

浅析基层办案工作中问题及对策.....彭 华 (41)

浅谈如何正确行使自由裁量权.....沈华富 (44)

试论新形势下经济户口的应用.....俞建斌 (50)

也谈当事人拒绝签名的笔录.....徐国军 (54)

案 例 分 析

白银冶炼超出核准经营范围如何定性.....叶德撑 (56)

如何定性处罚该危险化学品案.....朱康乐 (58)

此案应如何定性.....泮贡兵 (61)

执 法 案 谈

试论数事并罚与法条竞合在行政处罚案件中的应用.....朱 峰 (63)

论QS与工商行政管理.....徐国军 (67)

浅谈工商行政管理执法环境.....泮劲松 (72)

试论市场经济条件下工商行政管理.....唐洪智 (77)

实施“三大服务工程” 助动地方经济发展

王 德 刚

今年以来，仙居县工商局紧紧围绕县委、县政府的中心工作，凸显助动发展主题，在优化登记服务、实施商标服务、拓宽消费维权、积极培育市场上进一步优化服务举措，重点实施三大服务工程，助动经济发展。

一、市场主体“踏进门槛”时的亲情服务工程。

我局积极发挥职能作用，把营造良好的投资软环境当作头等大事来抓，以环境创新促进县域经济跨越式发展。一是畅通三条通道，行政效率不断提速。注册窗口通过畅通外资企业网上审批便捷通道、外地企业登记绿色通道、注册窗口并联审批快速通道，建立告知承诺核准制，从推进品牌战略、加速培育主体、提高企业信用等方面制定 10 项制度，推动工业基地化、农业产业化进程；通过改进企业登记注册办法，放宽企业准入通道，降低企业准入门槛，使更多的自由人成为市场主体，为经济发展输入新鲜血液。到目前为止，新发展市场主体 1306 户。二是推行星级理念，服务态度再优化。工商窗口引入服务行业星级概念，积极开展“优质服务窗口”、“优秀服务标兵”评比和“窗口服务质量社会评议”活动，进一步提升登记注册服务质量。推行窗口服务一体制，做到窗口业务咨询解答一口清，发放资料一手清，推进多项亲情服务措施，提高面对面服务水准。今年县局注册窗口连续三个季度被县政府办事大厅评为先进单位。三是创新服务方式，服务力度再拓展。根据企业在登记环节的需求，通过事前服务、预约服务、限时服务、重点服务、跟踪服务等手段，建立链式服务体系，为企业提供帮助。今年，该局在服务招商引资企业中，推出了“快车道”、“绿色通道”等一系列优质服务举措，全面贯彻“一字工作法”，实施“一审一核”制度，提高了办事效率。

二、市场主体成长初期时的引导服务工程。

今年以来，全系统通过多渠道教育培训，着力提高企业对法律法规和市场规则的认知度和认同感，使它们在进入市场后自觉守法办事少走弯路。一是实行市场主体准入后培训制度。在市场主体准入后采取分期分批对业主进行培训，帮助它们了解经营过程中涉及的法律法规和可能事项，对它们进行早期教育和友情提醒。2 月份，组织省工商界的专家与仙居民营企业就民营企业发展动向进行了研讨。今年 3 月份，该县个私企业协会举办了两期新开业企业及个体工商户法律、法规培训班。该局共举办各类培训班 10 余次，培训企业及个体工商户 1000 多人次。5 月份，邀请《浙商》特约研究员王曙光来仙居作专题辅导报告。二是实行登记注册照后提示卡制度。针对一些个私业主、外来投资人员对工商行政管理法规不是十分了解的现状，工商局在《办照指南》的基础上，对企业办理登记注册实行照后提示卡制度，提示企业在经营活动中应注意的一些登记事项和相关法律法规。如工商营业执照年检时限及应提交的相关材料，哪些登记事项改变后应及时办理变更，经营活动中应当遵守的一些法律法规，如何配合工商行政管理部门的检查以及开展企业信用体系建设等相关内容，使企业避免发生非主观性的违法行为。实行照后提示卡制度以来，已有 240 余家个体私营业主享受了这一服务。企业称这种制度能使自己在经营活动中自觉、有效地避免违章违法行为的发生。广大企业主称赞“照后提示卡”是一张“明白卡”。三是推行工商行政管理建议书制度。对企业经营管理中存在的问题，以《工商建议书》的形式提出整改建议，其建议内容包括：企业投资导向、内部管理机制、企业信用提升、商标广告战略、客户权益保护、资本运作以及违章违法行为的纠正或控制等各个方面，同时不定期编发《个私企业发展信息》，为各级领导决策提供参考或建议，服务区域经济良性发展。今年以来，该局共为 600 多家企业提供建议 1000 余条。

三、市场主体发展壮大时的提升服务工程。

充分发挥工商部门在商标、广告、合同管理上的职能优势，赋予市场主体更多社会资源，增强企业的抗风险能力和市场竞争力。一是发挥商标职能，实施“名牌兴业”。依据县域经济的特点，将商标注册领域向农副土特产和特色产业，服务行业延伸。“仙居杨梅”特色农产品地理标志证明商标注册工作顺利启动，今年以来共申报商标注册 32 件，其中农副产品 13 件，核准注册商标 30 件，申请办理转让商标 27 件，上报省市著名商标分别为 2 件和 4 件。二是发挥登记职能，规范农村经纪人。年初成立了扶持农村经纪人发展领导小组，制定了《仙居县工商行政管理局关于扶持农村经纪人发展的实施方案》，明确了各基层工商所扶持农村经纪人发展的目标和任务。重点发展杨梅经纪人、茶叶经纪人等特色产业经纪人，以实现经纪业发展的新突破。该局组织专人分别到杨梅、茶叶、养殖业比较集中的步路乡、官路镇和上张乡，向上述乡镇的党委政府的“一把手”报告农村经纪人的工作，得到了乡镇党委政府的理解与支持。在此基础上，组织农村经纪人进行座谈，引导他们树立诚实经纪、规范经纪的意识，促使农村经纪人队伍不断壮大。2 月份，举办了首期农村经纪人培训班，全县 35 名涉及杨梅、茶叶、高山蔬菜的农村经纪人系统地接受了经纪人基础知识、市场营销知识和法律法规知识的培训，经纪人队伍健康成长，推动新农村建设作用逐步显现。三是发挥合同职能，发展“订单农业”。今年以来，工商局针对辖区农村市场信息不灵、农副产品难以销售、坑农、欺农的情况时有发生、工商部门难管理的现状，采取了三条措施，切实抓好“农业订单”的指导和规范管理工作。首先强化指导“农业订单”签订。该局将订单农业纳入日常监管的范围，在指导签订“农业订单”中立足五抓：即抓龙头企业、抓基地大户、抓合同签订、抓订单履约、抓争议调解，切实注重保护广大农民的切身利益。目前，在工商部门的指导下，全县 21 种农副产品订单遍及 15 个省市，销售收入近亿元；其次，强化审查“农业订单”内容。目前，在工商部门的指导下，仅步路、横溪两个乡镇就与浙江杨眉公司签订杨梅销售合同达 3000 份，合同销售收入近千万元。该局对全县 12 家杨梅加工企业和 21 家茶叶加工企业签订的订单进行备案，要求订

单内容程序必须符合《合同法》。同时要求当地政府或村级组织必须签署意见。最后强化推行示范“农业订单”的使用。按照龙头企业+品牌+经纪人+农户+农业订单的模式，推广使用示范“农业订单”，并立足于服务，加强合同法律意识的宣传和规范签约行为的指导，积极并及时协调和调解签约当事人的矛盾或纠纷。

对仙居县商标（品牌）建设的调查与思考

汪一祥 陈利平

台州市仙居县属于全省 25 个欠发达地区之一，2005 年财政收入 5.5 亿元，地方财政收入仅 2.5 亿元，商标（品牌）发展也与当地经济一样发展相对缓慢。为进一步推动我县“立诚信、兴品牌、强实业”发展进程，促进企业将争创名牌同打造区域品牌，树立仙居形象有机结合起来，不断提高企业竞争力，我局于近期对商标（品牌）建设作了专题调研。

一、商标注册使用现状

截至 2006 年上半年，我县注册企业 2089 家，其中外商投资企业 75 家，个体工商户 7726 户，注册资本 155.272 亿元。全县共有有效注册商标 696 件。认定为省著名商标 4 件，市著名商标 9 件。农产品商标 123 件，其中市著名商标 5 件。仙居工艺品城被认定为“台州市工艺品商标品牌基地”。正在使用的注册商标 300 多件，闲置商标 300 多件。目前正在申报的商标共有 101 件，且申报省市著名商标的分别为 2 件和 3 件。通过对我县商标（品牌）的调查分析，存在以下特点：

一是注册商标地方特色鲜明。以仙居的特色资源（工艺品、林、农、茶）及土特产品居多。农产品商标 123 件，占商标总数的 20%和正在使用商标的 60%以上。“仙黄”牌仙居鸡被认定为浙江省著名商标、“仙绿”牌果品、“仙青”牌茶叶被认定为台州市著名商标，涌现出一批具有知名度的农产品商标品牌。国家商标局今年 6 月对我县“仙居杨梅”证明商标进行了考察指导，目前已通过初审正处于公示阶段，有望年内注册成功。农产品创牌给农户带来了直接经济效益，农户对农产品商标注册踊跃，创牌意识逐渐增强。二是工艺品商标品牌上台阶。工艺美术行业是我县经济一大支柱产业。全县拥有工艺美术企业 1013 家。是“台州市工艺品商标品牌基地”。随着“竺梅”的座靠垫，“东景”的竹木工

艺品前后被认定为浙江省著名商标，极大地增强了工艺品的市场竞争力。三是个私经济注册商标势头迅猛。目前全县私营企业及个体工商户拥有商标占全部 696 件商标的 95% 以上。这也从一个侧面反映了个体私营经济迅猛发展，本地企业运用商标战略，开拓、占领市场，打造优势品牌，促进地方经济发展的作用逐步显现。四是“农村专业合作社”注册商标成为新亮点。我县目前拥有农村专业合作社 91 个，入社农户 1.14 万户，带动农户 2.41 万户。目前拥有注册商标 9 件。仙居“绿盈合作社”的“仙盈”牌农产品成为我县第一个专业合作社注册商标。为此，我局三年来共向农村“专业合作社”赠送注册商标 3 件。其中“仙盈”牌商标发挥了较好的作用，为我县农产品进入超市打开了绿色通道。五是品牌农产品居多。“仙居杨梅”证明商标通过初审正在进行公示，即将注册成功。省市 13 件著名商标中，农产品商标有 8 件，占 62%。六是品牌建设有了具体的规划和措施。根据《台州市品牌建设年活动方案》精神，县工商局结合我县实际，在 2004 年制订规划的基础上，制订了《仙居县品牌建设年活动方案》，去年又协助县政府出台了《关于推进质量品牌建设的实施意见》，制订了三年品牌发展规划，保证了品牌建设的健康发展。县工商局还把企业创牌工作纳入各所考核目标，激发了全系统创牌积极性。

二、我县目前商标（品牌）建设中存在的矛盾和问题

我县商标（品牌）建设经历了一个起伏发展的过程，目前正处在历史发展的最好时期。但同时，我县商标总量相对较少、层次不高的实际也一直困扰县域经济的快速、高效发展。商标总数 696 件占企业总数的比例为 30%（同期温岭 5233 件、玉环 3578 件、天台 1037 件）。

一是原有注册商标浪费严重。上世纪七、八十年代，我县拥有饮料企业 100 多家，商标近 100 只，当时曾是我县经济的一大支柱产业。由于经济结构的调整、自然的优胜劣汰、企业体制改革等诸多因素，国有、集体企业注册商标资源浪费严重，闲置数量比重较大，总量达 196 件之多。二是注册商标偏重商品类商标。目前全县服务商标（又称服务标记或劳务标志。如中国电信、中国民航等）只有 10 多件，原产地证明商标、地理标志保护产品

和集体商标只有“仙居杨梅”将要公告之中，商标在国外申请注册只有4件，696件商标当中仅有省著名商标4件（ZHUMEI、新农、仙黄、东景）。市著名商标9件（味老大、仙丰、隆胜、物、南峰、仙峰、MZ、仙青、仙绿）。商标的层次不高、范围不广的现象比较突出。三是龙头企业带动作用不强。我县尽管有许多省、市级龙头企业，但只有东景集团的“东景”等3件商标被认定为“浙江省著名商标”，企业距“中国驰名商标”的申报标准尚有一定差距。四是工艺品商标数量与企业数比例不协调、产品科技含量低。仙居号称中国工艺品之乡，历经20多年来的发展，生产企业已发展到1200多家，年产值30多亿元。如此庞大的产业集群，只拥有省著名商标2件，市著名商标4件，国家级驰名商标和名牌产品尚处于空白，1200多家工艺品企业中真正注册了商标的也只有120多件，企业商标注册率仅有10%。五是创牌树牌竞争机制不尽完善，注册商标知名度不高。大部分企业商标注册人普遍没有建立规范的内部管理制度，商标的管理、使用、宣传等工作没有真正能够做到位，没有形成长效管理工作机制。一些企业由于不注重商标的管理、使用、宣传等工作，使得商标的知名度失去了应有的光彩，含金量明显降低；有的企业只是偶尔使用其注册商标，甚至成为闲置商标。此外，不少新注册商标的业主由于处在发展阶段，没有足够重视商标宣传工作。在商标品牌的维护和宣传方面，没有品牌培育计划，影响了品牌的提升，使企业丧失了扩大知名度、累积无形资产的机会。六是政府的推动力度还有待于加强。各级政府部门还没有完全重视品牌建设，还不能紧紧把握我县品牌建设的良好发展势进行大造声势，加强宣传；投入的宣传和奖励远远满足不了形势发展的要求。

三、我县商标（品牌）发展缓慢、层次不高的成因

（一）从企业角度而言：一是产业和行业结构原因。由于交通、历史等原因，我县经济发展相对比较落后，工业经济发展尤其是民营经济发展徘徊不前，商业和服务业发展起步较晚，部分企业或业主的原始积累尚在开端，对品牌的培育缺乏持之以恒的努力，短期行为现象严重。二是一些改制后的国企和外来企业处于起步阶段，企业产品处于摸索和初

长时期，对申请注册商标的愿望不够强烈。三是工艺品企业普遍规模较小，没有更多的富余资金，产品宣传推介的投入资金不足。

(二) 从产品角度而言：一是贴牌加工产品多。由于各方面的原因，有很多工艺品企业没有注册商标，更没有形成品牌优势，市场竞争力不强，产品的附加值不高。面对市场竞争日趋激烈的变化，不少企业不愿意冒风险，而采取代人加工、贴牌。对自己的产品取一个响当当的名字缺乏信心，对创品牌独特的市场的优势和地位还认识不足，以致庞大的工艺产业集群无法凸显出产业集群独有的品牌优势，严重削弱了工艺产品的市场竞争实力。二是普通产品多，名优产品少。尽管近年来，我县农副产品商标品牌发展较快，但高新技术和高附加值产品相对发达县市还是太少。除了仙居杨梅、仙居鸡和仙居有机茶的市场影响力和占有量稍大以外，即使是仙居支柱产业工艺品、橡胶、医药等优势产品，其企业的生产规模还较小，产品生产销售额不高，市场占有率较低，产品或品牌的影响力不大。三是区域产品优势明显，企业品牌优势相对薄弱。仙居有着较为突出的产品优势，但产品本身所应有的经济社会效益未能充分发挥，拉动地方经济增长不足，如“仙居蜜梨”、“有机茶”等。

四、对我县发展品牌经济的几点思考。

品牌是一个国家经济实力的象征，是一个民族整体素质的体现，是一个产业进步成果的结晶，是一个企业发展的灵魂。企业能否在激烈的市场竞争中求得发展与壮大，关键在于是否拥有市场知名度高、市场占有率大的品牌产品；一个地方的经济能否繁荣，关键也在于是否拥有一批品牌产品和品牌企业。

(一) 宣传普及，强化全社会商标意识。现阶段，我们已经告别了商品短缺经济时代，再也不是生产什么就能卖出什么了，必须充分理解品牌综合优势战略的内涵。由于商标属于知识产权范畴，具有抽象性。要使企业充分理解接受，就需要把商标法律知识宣传列入普法教育的重要内容，尽快启动我县“品牌带动战略计划”，大力实施“商标文化推进行

动”，组织有关部门、动员全社会开展丰富多彩的宣传活动。要注重实效，力戒形式化，为商标战略的实施创造良好的舆论氛围。要组织社会各方力量，为实施品牌带动战略服务：行业协会要发挥政府与企业的桥梁作用，逐步在组织企业创品牌和对品牌进行评价、推荐等工作中发挥重要作用；新闻媒体要发挥舆论和宣传导向作用，开设专栏，广泛宣传有关政策和信息，宣传我县成功企业创牌经验，推动品牌带动战略的实施，指导和帮助企业做好品牌宣传策划，扩大仙居品牌的知名度和影响力，引导群众识别和抵制假冒伪劣产品。要加大对品牌的政策扶持和宣传推广力度。设立品牌带动战略奖励专项基金，财政每年在预算内安排专项资金，专项用于对认定为“中国驰名商标”及省市著名商标的奖励，以及用于集中推广宣传经费的补助。

（二）引导推动、鼓励企业增强动力进入角色。品牌战略是一项庞大的系统工程，综合性强、涉及面广，任何部门和单位都无法独立承担。要按照“政府引导、部门协调、企业争创、社会支持”的品牌战略推进方针，坚持“政府推动”不动摇，在政策、宣传、服务上多方面为企业争创品牌创造条件，主动督促企业增强品牌意识，抓好基础质量，进一步培育龙头企业，引导品牌产品企业走规模发展道路。应由政府牵头，成立实施品牌带动战略领导小组，具体负责全县此项工作的组织领导。同时，协调各个部门明确分工、各司其职、各负其责，搞好服务。要广泛宣传实施品牌带动战略的意义，大力推介仙居品牌产品和商标，增强企业和社会的品牌意识。要引导企业充分认识到品牌战略对提升自身品位、扩大市场占有率、提高经济效益的促进作用，将品牌战略纳入企业重要发展目标来重点落实。要广泛动员企业参与创品牌工作，使创品牌工作在全县形成热潮。继续深入开展“商标帮扶工程”，对争创驰名商标、著名商标的企业在政策、资金、项目、技术方面给予大力扶持，积极帮助企业培育和申报、认定驰名商标及著名商标。要为品牌产品的市场开拓创造条件，对品牌产品实施动态管理，同时要开展质量综合治理，重点加强对质量问题突出的企业的质量监控，杜绝制售假冒伪劣产品，并严厉打击制假售假行为，维护品牌企业的合法权益。

（三）大力推进，把特色优势转化为品牌优势。一是大力开展品牌产品争创活动。要以我县传统产品、主导产业和优势项目为重点，以现有的著名品牌为龙头，集中引导、扶持和培育一批品牌产品、品牌产业、品牌企业、品牌基地，推荐一批质量好、市场占有率高、消费者满意的产品争创国家、省品牌产品，带动地方经济向品牌化、市场化、区域化方向发展。二是借助行业协会积极争创品牌。建议加快“农村转业合作社”行业协会建设进度，积极发挥好各协会的作用，并切实做到统一加工技术规程、统一质量标准、统一包装设计、统一市场价格、统一形象宣传。三是建立激励机制鼓励企业创新品牌。加强对工艺品、畜、茶、果四产业重点企业的辅导与培育，选择具备一定条件、有发展潜力的企业，作为实施品牌带动战略的重点对象，并实行动态管理逐年更新。对被列入名单的企业，各有关部门要引导其加强品牌的创建工作，开展对企业的业务辅导，协助企业制定品牌创建方案，加大对品牌的宣传和投入力度，进一步巩固和提升品牌地位。对已达到品牌条件的，要及时向国家或省主管部门推荐，帮助企业办理申报手续，对创新品牌、创省、市著名商标和驰名商标的企业给予奖励。四是积极推进证明商标和原产地域产品保护工作。除加强“仙居杨梅”证明商标工作进度外（截止今年4月中旬，我国已对近300多个地理标志产品进行注册保护，已核准注册110种“地理标志”和证明商标和集体商标，其中茶叶有14种之多，如安溪铁观音、武夷山大红袍、六安瓜片、霍山黄芽等），还要筛选一批重点企业重点产品着力培养，努力争取原产地域保护。当前最重要的就是要加快仙居“三黄鸡”证明商标的申报工作，并着手对仙居蜜梨、仙居有机茶等产品进行整合和培育。

（四）依托资源，把生态产业做成创立品牌的领头羊。我县山场面积大，林木、油茶、果树、中药材、矿产、水能等资源丰富，动植物品种繁多。仙居具有的生态资源、产业基础、劳动力成本三大优势，为企业创造品牌提供了较好的基础。毫无疑问，仙居最大的品牌潜力来自林、农产业、茶业和农副产品加工业及旅游业，要以此为立足点和外界进行各种形式的合作。一是利用区域丰富的山场资源，大力发展生态高效农业。要培育茶叶、高

山蔬菜、中药材、畜禽等品牌农产品，鼓励和支持申领“绿色品牌”、“有机品牌”、“无公害品牌”。引导选择杨梅、仙居鸡、有机茶等产品，积极申请注册原产地保护标记（目前我国茶叶已获地理标志的产品有祁山牌祁门红茶、元正牌武夷山正山小种红茶、凤山牌、八马牌安溪铁观音、歌牌、斗山牌太湖翠竹茶、漕溪牌黄山毛峰等；已获原产地域保护的产品有龙井茶、四川蒙山茶、武夷岩茶、洞庭碧螺春茶等）。而我县尚无一家。二是充分利用的水资源优势，积极培育水资源品牌。我县境内水利资源丰富，水体和河流分布广，主要河流有永安溪、孟溪、朱溪港三大水系。矿泉水资源丰富，水质纯净，口感良好，富含对人体有益的微量元素，具有广阔的开发前景。据有关部门探测，上张乡、城关大庙村的水质均达到国家一级饮用水标准。要按标准化生产的要求，积极探索发展本地水资源企业群，生产饮用水、纯净水、茶饮料等系列产品，把我县建成台州市饮用水生产基地和集散中心。要大力推进食品饮料、小水电等资源加工型企业发展，加大高新技术嫁接改造力度，引进产品转型，增强市场竞争力。三是充分利用生态优势，努力形成生态旅游品牌。生态是我县最大的品牌，最大的优势所在，要充分发挥生态资源不断升值这一最大优势，科学整合资源，合理规划布局，加强景观设计和时空设计，大力发展“深生态旅游”，建立“大休闲市场”，使仙居的生态旅游成为杭州大旅游格局中的新元素和重要组成部分，成为长三角地区重要的旅游休闲胜地和后花园。要结合创建文明城市活动，加大开发保护力度，努力开发“山区休闲度假游”、“青山绿水生态游”，全力打造独具山区特色的生态旅游品牌和华东地区秀美山水旅游品牌。要进一步挖掘“下汤文化”旅游品牌的内涵，着力开发山水观光游、生态农业游以及文化旅游、休闲旅游等特色旅游项目，完善配套设施，优化旅游环境，加快从生态观光型向休闲娱乐型旅游转变，从数量扩张型向质量效益型转变。并在此基础上，按照“生态环境优美、生态经济发达、生态文化繁荣、生态家园和谐”的要求，积极建设以“山、水、林、古、月”为特色的旅游业。特色是旅游之魂，文化是旅游之基。发展旅游产业必须深挖旅游资源的文化内涵，充实运用到吃、住、行、

游、购、娱的各个环节，以市场为导向，从景区建设、项目开发、线路策划、产品包装等各个方面，进行旅游与文化的整合，达到提升品位，增强竞争力之目的。要积极帮助旅行社扩大知名度、影响力，强化诚信导游、诚信服务的经营理念，积极申请旅游服务类注册商标，并不断提升商标的层次和知名度，打响我县“旅行社”品牌。根据仙居的旅游资源实际，应着力开发挖掘以下文化内涵：一是以神仙居 AAAA 国家级风景区、淡竹原始森林和永安溪漂流为代表的原生态文化；二是以下汤文化遗址、皤滩古街、高迁古民居和针刺无骨花灯为代表的历史文化；三是淡竹休闲谷景区、景星岩景区为代表的休闲文化。

（五）统筹协调，积极营造良好品牌开发环境。品牌战略是一项全社会的系统工程，政府、学者、企业和消费者等社会各界的参与是其顺利开展的必要条件。企业实施和推进品牌战略不是轻而易举的事，除了企业的内部环境之外，还要有一个优良的外部环境。特别是作为欠发达地区的仙居，企业实施和推进品牌战略需要得到政府的政策扶持。一是要争取到品牌开发的资源优化配置。企业要将开发的品牌向政府有关部门报告，争取到政府有关部门进行牵线搭桥，在人、财、物等开发基本资源上的优化配置，从而打下品牌开发的资源基础。二是要争取好的市场环境。通过政府有关部门的协调，争取到政府有关部门的扶持，打破目前尚存在的地方保护、垄断、割据等“围墙”，切实解决好开发环境问题。三是要争取法律保护环境。品牌开发，是一个实实在在的知识产权，是知识经济。知识经济离开了法律的保护，不是被夭折，就是会流失。到头来辛辛苦苦一场空。所以，依靠政府的支持，营造一个知识产权的法律保护环境，将是实施品牌战略的一个十分重要的工作。当今的中国，已进入区域品牌时代，市场竞争已从企业级延伸到区域级，不仅企业竞争需要品牌，区域竞争也需要品牌。品牌战略不是权宜之计，要想实现“质量立县、品牌兴业”及振兴传统产业，壮大县域经济，实现“全省生态经济强县”的目标，就必须从战略角度考虑，大力实施品牌振兴战略，努力构筑仙居产业品牌体系，立足长远，制订目标，超越常规、加速发展，从而不断促进县域经济的跨跃式大提升。 （作者单位：仙居工商局）

对我县医疗机构“院外院”现象的反思

方逸平 陈荣芬

医疗卫生事业直接关系到广大人民群众的身体健康和生命安全，与广大人民群众切身利益密切相关。非法行医现象的大量存在，严重危害了广大人民群众的身体健康乃至生命安全，损害了人民群众的利益，也败坏了政府、医疗卫生事业和医务人员的形象。非法行医的目的是追求非法利益，以各种手段欺骗、误导消费者。在市场利益的驱动下，一些公立医疗机构利用自身的垄断优势出租、承包科室。“红帽子下开黑店”，对广大患者来说，具有更大的欺骗性和危害性。

3 月底以来，我局对境内由公立医疗机构设立的“院外院”非法诊疗机构进行了治理整顿。至今共查处了 20 多起“院外院”非法诊疗案件，涉案金额高达 1000 多万元。这里所称的“院外院”，指的是非营利性医疗机构在本医疗机构以外设立门诊部或者医疗点，以合作、承包等形式与外单位或者个人达成协议，以追求利益为目的，由承包方或租赁者自主投资经营该门诊部或医疗点，自担风险，自负盈亏，并以该医疗机构名义对外开展诊疗活动；非营利性医疗机构按协议每年收取一定的承包费，从而形成了在医院之外另设医院的局面。与此相对的另一种形式为“院内院”，指非营利性医疗机构将内部科室以合作、合资、引进技术或设备、承包或租赁等形式，与外单位或者个人达成协议，以追求利益为目的，由承包方或租赁者负责该科室的管理，以本医疗机构名义开展对外诊疗活动；双方按照议定的条件进行利益分配，形成了在医院之内另有医院。本文将着重分析我县出现的“院外院”非法诊疗现象的成因、社会危害及治理对策。

一、“院外院”非法诊疗现象的成因

1、对营利性医疗机构与非营利性医疗机构的界定存在法律与制度上的缺陷。《医疗机构分类管理实施意见》中对非营利性医疗机构以及营利性医疗机构作出了界定：“非营利性

和营利性医疗机构按机构整体划分，划分的主要依据是医疗机构的经营目的、服务任务，以及执行不同的财政、税收、价格政策和财务会计制度。非营利性医疗机构是指为社会公众利益服务而设立和运营的医疗机构，不以营利为目的，其收入用于弥补医疗服务成本，实际运营中的收支结余只能用于自身的发展，如改善医疗条件、引进技术、开展新的医疗服务项目等。营利性医疗机构是指医疗服务所得收益可用于投资者经济回报的医疗机构。政府不举办营利性医疗机构。”。《浙江省城镇医疗机构分类管理实施办法》第三条第二款也作出了类似的界定。根据上述规章文件的有关规定，实际上几乎所有的公立医院均被核定为非营利性医疗机构，而对于那些转制的、社会捐资兴办的、企事业单位设立的、社会团体和其他社会组织举办的以及城镇个体诊所、股份制、股份合作制和中外合资合作等等的医疗机构均被核定为营利性医疗机构。显然，上述法规文件精神还相当程度地保留着计划经济时代的特点。而这种对医疗机构是否为营利性与非营利性“一刀切”的界定，显然有失公平，不利于竞争，为合理规范医疗市场留下了巨大的隐患，也为在非营利性医疗机构中出现“院内院”、“院外院”非法诊疗现象种下了制度上的病根。在现实中，看病难、看病贵的现象自改革开放以来一直是人民群众热切反映的问题，而医疗体制改革的屡屡受挫也一直受到社会严厉的指责。

2、公立医院中存在的单位部门“小金库”现象，其扭曲的利益机制和政府监管不力是出现“院外院”非法诊疗现象的根源。小金库越充实，单位部门干部职工的福利就越丰厚。公立医疗部门与行政主管部门形成了利益均沾的共同体，导致公立医疗机构出现盈利化、产业化的现象，公立医院也逐渐沦为市场营利机构。由于单位部门“小金库”而形成的扭曲的利益机制，使现实中公立医院中大量存在的非法聘用非卫生技术人员行医、出租医疗科室等等现象出现了“监管缺位”。总之，为什么公立医疗机构敢于聘用非卫生技术人员行医？为什么在“院外院”违法诊疗查处过程中，有的当事人敢于公然抗法，藐视其他部门执法人员的执法？究竟谁是公立医疗机构及其外设的门诊部、医疗点的保护伞？不客气

地说，就是这些公立医院的婆婆！是部门和单位“小金库”的利益把他们紧紧地联在一起。

3、医疗行业存在的暴利，驱使一些不法分子铤而走险。医疗行业是一个信息不对称的行业，随着生活水平的普遍提高，群众对健康的需求越来越大，医疗行业建设却相对滞后。广大患者自身缺乏医疗知识，出于对医生的高度信任，以及看不懂医生下的处方，总是以为药价越贵，药效越好。而由于医生开指定的药品可以拿回扣或者得到经销商的好处费等现象的普遍存在，就出现了医生开的处方药品越来越贵。今年曝光的关于哈尔滨医科大学附属二院费用近千万天价的事件就说明了这个问题。在医疗行业暴利的驱使下，广大不法分子想尽办法，利用一切手段进入医疗行业，于是出现了各种各样的江湖游医、非法私人诊所、各类“专家”坐诊，各类“合作”医疗、以及类似“院外院”、“院内院”的非法诊疗现象，严重扰乱了医疗市场秩序。

4、患者图便宜、图方便，为出现“院外院”违法诊疗现象提供了市场。由于医疗资源配置的不合理，去正规医院就医存在人多拥挤、花费时间长、看病难、看病贵等现象，而一些在居民住宅区附近的非法诊所、非法门诊部则提供了较大的便利，价格也比正规医院便宜些，因此对于一些所谓的小病、常见病，广大患者抱着侥幸的心理宁愿选择去非法私人诊所、非法门诊部就诊，而不是去正规医院。至于医疗质量如何则不是他们首先考虑的问题。

5、其他监管部门的监管执法遭遇法律瓶颈。我局执法人员在执法过程中，遭遇到种种的阻力与压力。问题的关键就是如何找准法律依据，即工商行政管理部门是否具备管辖权的问题。但是，实际上，相关的法律法规文件均没有对此作出明确的规定。例如，对于医疗机构营利性与否的界定问题，根据《医疗机构管理条例》规定：医疗机构的营利性与非营利性的核准机关是卫生行政管理部门。《医疗机构管理条例》同时规定，对于营利性医疗机构，在取得相关批准证书之后，应到工商、税务等部门办理相关登记手续。而在“院外院”违法诊疗案件的查处过程中，当事人尽管是通过承包医疗点或者门诊部来达到营利的