

法治与和谐社会建设研究中心文丛

国家社会科学基金项目 (07CZZ013) 成果

公立医院民营化改革

模式、成效与风险

詹国彬 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

法治与和谐社会建设研究中心资助出版

法治与和谐社会建设研究中心文丛

国家社会科学基金项目（07CZZ013）成果

公立医院民营化改革

模式、成效与风险

詹国彬 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公立医院民营化改革:模式、成效与风险 / 詹国彬
著. —北京:法律出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5955 - 6

I. ①公… II. ①詹… III. ①医院—民营化—研究—
中国 IV. ①R197.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 016225 号

公立医院民营化改革:模式、
成效与风险
詹国彬 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 何海刚
责任编辑 何海刚
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任印制 翟国磊

开本 A5
印张 11.75
字数 300千
版本 2014 年 6 月第 1 版
印次 2014 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5955 - 6

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

我们正身处在一个伟大的改革时代,改革(reform)已经成为 21 世纪最为时髦和流行的词汇。无论是在社会科学领域、政府管理领域,抑或是在日常生活中,“改革”一词出现的概率都异常之高。何为改革?简言之,就是革故鼎新、破旧立新之意也。改革的结果一定会变得更好吗?非也,改革结果有三:变得更好、变化不大和变得更差。既然如此,改革缘何受到如此之欢迎?原因在于改革反映了人们对现实状态的不满以及追求和期望实现一种更好(better)状态的诉求。对于社会公众而言,改革意味着一种变化,这种变化为改变现状、实现一种更好的状态带来了希望和可能;对于改革者而言,改革意味着一种变革的魄力和有为之举,意味着对公众的不满作出积极的回应,也正因如此,改革本能性地赋予其实践者以合法性(legitimacy),这恐怕是改革者尤其是政府管理者热衷于改革的奥秘之所在。

中国正处在一个社会转型的关键时期,政治、经济、文化、社会等各个领域的改革可谓此起彼伏、方兴未艾。就改革领域之多、范围之广、力度之大、复杂之程度而言,中国的改革都可谓空前的。这既反映了全球化、民主化、市场化、信息化浪潮对中国社会之影响,也反映了中国从传统农业社会向现代工业社会转变、从人治社会向现代法治社会转变、从计划经济体制向市场经济体制转变、从传统管制型政府向公共服务型政府转变的内在需求。透过繁花似锦、光怪陆离的种种改革,教育、医疗和住房领域的改革堪称时下中国改革中最为引人注目和热议的话题,无怪乎社会公众会把“教育”、“医疗”和“住房”视为新的“三座大山”,足见这三项改革影响之大。教育改革关系个人和国家的前途命运,医疗改革关系到个人的幸福安康,住房改革关系到民生和社会的稳定,如何积极稳妥地推进教育改革、医疗改革和住房改革,确保公民能够更好地享受教育服务、医疗服务和住房服务成为执政党和政府必须直面的挑战和任务,同时也是关系国计民生和社会稳定的大事。

众所周知,医疗改革不仅是中国改革的热门话题,也是全球改革的热门话题;不仅是中国改革的难题,也是全球改革的共同难题。医疗改革是一项社会系统工程,可谓牵一发而动全身。在西方国家,医疗卫生费用支出呈现出持续增长之势,已经成为政府财政的沉重负担,持续增长的医疗卫生费用支出意味着税负的增加;但是,作为纳税者的公民而言,既希望获得更多、更好的医疗服务,又希望税负不要因此增加甚至减税,这种结构性的矛盾已经成为困扰医疗改革的根本难题。从我国情况来看,医疗服务

费用增长的情况亦不容乐观,卫生和计划生育委员会发布的《2012 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》显示,2012 年中国卫生总费用约 28914.4 亿元,比 2011 年增加 4568.5 亿元,增长 18.8%。医疗卫生费用的不合理增长已成为困扰中国医疗卫生改革并催生“看病贵”问题的主因,而医疗卫生资源总量投入的有限以及有限的医疗卫生资源配置的非均衡化和非科学化又进一步催生了“看病难”等问题的出现。可见,如何控制医疗卫生费用的不合理增长以及促进医疗卫生资源均衡化和科学化的配置是破解医疗改革难题的关键所在。

为切实控制医疗费用的不合理增长,提升医疗服务供给的效率,各国政府纷纷推出了自己的“医改”方案,中国政府亦不例外。2009 年,国务院正式公布《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》(新医改方案最终稿,以下简称《意见》)。《意见》明确提出了新医改的五项改革任务,包括加快推进基本医疗保障制度建设、初步建立国家基本药物制度、健全基层医疗卫生服务体系、促进基本公共卫生服务逐步均等化、推进公立医院改革。公立医院因其在医疗服务体系中的主导性地位成为新医改的重点领域之一,加快推进公立医院改革,提高公立医院经营管理水平、提升公立医院医疗服务效率是公立医院改革的目标导向。新医改方案既明确了公立医院公益性属性,也指出了推进公立医院管理体制改革是医改的重点内容。党的十八届三中全会提出:“鼓励社会办医,优先支持举办非营利性医疗机构。社会资金可直接投向资源稀缺及满足多元需求服务领域,多种形式参与公立医院改制重组。允许医师多点执业,允许民办医疗机构纳入医保

定点范围。”这意味着新一届政府在打破公立医院行政性垄断地位,引入市场和社会力量参与公立医院的改制和重组方面取得了共识,加快推进公立医院管理体制改革的既是党和政府的执政方略,也是对社会公众改善医疗服务诉求的积极回应。

本书是在国家社会科学基金青年项目“公共事业民营化改革及其风险控制的实证研究”报告以及本人博士论文《我国公立医院民营化改革:模式、风险与路径选择》的基础上修改完成的。拙作选取公立医院民营化改革这样一个热门而又充满争议的主题作为研究对象,运用多元治理理论作为理论框架,结合世纪之交以来中国公立医院民营化改革发展的具体实践和发展轨迹,力图从改革的动因、理论、阻力、约束条件、蕴含的风险等维度入手对中国公立医院民营化改革这一主题展开系统性的研究,力求在研究内容、研究观点和研究深度上有所突破。本书分成八章依次展开:

第一章是导论。导论部分着重对国内外有关民营化尤其是公立医院民营化改革的文献进行了述评,进而引出了本书研究过程中所关注的一系列问题:公立医院何以要推行民营化改革?应该如何推行民营化改革?可以采取哪些模式进行民营化改革?公立医院民营化改革的成效如何?改革实践中存在哪些障碍和约束?潜在的风险有哪些?应该树立何种目标定位?推行怎样的政策设计?等等。此外,还介绍了本书的主要研究方法和研究内容。

第二章从理论与现实两个维度探究了公立医院民营化改革的选择逻辑。通过回顾和总结新中国成立后尤其是改革开放以

来我国公立医院管理体制的变迁与演进,结合具体的数据材料剖析了我国公立医院在功能定位、产权结构、资源配置、补偿机制、经营理念、融资渠道等方面存在缺陷,从现实维度解读了公立医院民营化改革的必要性;同时从理论维度解读了公立医院民营化改革的理论基础即公共选择理论、委托代理理论和交易成本理论。

第三章结合具体的改革案例对中国公立医院民营化改革的模式——托管经营模式、股份合作制模式、产权整体转让模式、BOT 模式进行了解读,通过分析不同模式的改革背景、改革理念、操作方法、改革成效揭示了不同模式的内涵;同时,进一步比较了不同模式在改革目标、约束条件、改革成效、存在的阻力、面临的风险等方面的差异,诠释了公立医院民营化改革不同模式的适用性。

第四章系统性地剖析了中国公立医院民营化改革在实践中所面临的障碍和存在的约束条件。立足于我国公立医院民营化改革所处的法律、政策以及制度环境,剖析了公立医院民营化改革在法律层面和操作层面上所面临的阻力,指出了当前背景下我国公立医院民营化改革中所存在的认识误区以及内蕴的种种冲突,最后从政府能力、市场质量以及非政府组织的发展三方面阐述了公立医院民营化改革存在的约束条件。

第五章借助模型剖析了市场经济条件下医疗服务体系中各参与主体之间的关系,分析了医疗服务提供体系中参与主体间存在的风险及其可能带来的负面效应。在此基础上,探讨了公立医院民营化风险的形成机理,进而从推进塑造多元办医格局、构建

多重监管网络、建立医院自我约束机制、改革社会医疗保险体系、倡导医药分开等视角提出风险控制的思路。

第六章介绍了西方国家医疗卫生体制的典型模式。重点阐述了英国政府主导型模式、美国市场主导型模式和新加坡公私互补型模式这三种极为典型的医疗卫生体制模式,分析了不同模式的体系构成、基本特征、运行机制、价值取向、改革动向、改革成效、发展趋势;同时对不同国家医疗卫生体制的模式、差异以及实践的成效进行了比较,从中抽象和总结了西方国家医疗卫生体制模式之于我国公立医院民营化改革的经验与启示。

第七章通过辨识和比较公立医院民营化改革中公平与效率的不同组合,结合“新医改”方案中主张公立医院回归公益性的口号,提出了“公平优先、提高效率”的目标定位,同时也阐述了为贯彻这一目标所应恪守的改革原则;最后,着眼于中国公立医院民营化改革与发展的视角,提出了推进公立医院民营化改革的制度构想。

第八章是本书研究的结论部分。通过对前面各章节的简要总结,得出本书研究中的结论性观点,同时力图对本项研究存在的局限与有待进一步研究的方向作一客观陈述,为后续的研究和其他学者的进入指明了方向。

综观全书,研究的创新之处体现如下:

一、研究视角创新。现有研究主要从公共经济学、卫生经济学的视角围绕医疗卫生体制改革、医院产权改革、医院经营管理等主题加以展开,本书从医疗服务多元治理的视角切入,针对公立医院民营化改革这一主题从理论、动因、模式、阻力、约束、风险

等维度展开系统性的探讨,不仅在理论上拓展了民营化的研究领域,同时也有助于从实践上准确地把握公立医院民营化的发展动态。

二、研究方法创新。本书采用了定量分析与定性分析相结合、理论推演与个案研究相结合的方法,克服了既有研究中过于侧重定量分析或理论推演的局限性,从静态和动态两个层面诠释了民营化的内在机理与发展动态。同时,在剖析中国公立医院民营化的现实动因和改革的具体模式时大量运用了横向比较与纵向比较的分析方法,不仅有助于厘清事物之间的共性与差异,也提升了本书研究的层次与水平。

三、研究观点创新。本书认为公立医院民营化强调的是在医疗服务的供给中更多地依赖于市场而更少地依赖于政府,体现了多元治理的理念与精神。公立医院回归公益性不会影响民营化这一治理工具在医疗服务领域的运用。在有些情况下民营化是最佳的选择,但是在另一些情况下,寻求公立医院的内部改革也许是更明智的选择。公立医院民营化改革并非康庄大道,相反蕴含着严峻的风险,需要建构一套精心的政策框架以防范风险的发生。我们既要秉持审慎的态度来推进公立医院民营化,也要以客观冷静的态度来看待公立医院民营化失败,“逆民营化”(adverse privatization)不是唯一的选择,“再民营化”(reprivatization)也许是另一种更为恰当的选择。民营化仅仅意味着政府退出了某些不擅长的领域,但并不意味着政府因此变成了小政府或弱政府,相反,民营化需要一个强有力的政府。

最后需要指出的是,作为国内第一本系统性探讨和研究公立

医院民营化改革的著作，作者在研究资料的获取、研究内容的筛选以及研究方法的使用上做了诸多的努力和尝试，然而因理论修养和研究资料的限制，书中的疏漏和瑕疵之处在所难免，恳请读者批评指正。希望日后能够有机会在此基础上做更进一步的研究，也期待着更多的学者关注这一领域的研究。

目 录

第一章 导论 001

第一节 问题的提出与研究意义 001

第二节 国内外文献述评 008

一、国内研究现状 009

二、国外研究现状 019

第三节 研究方法与研究框架 026

一、研究方法 026

二、研究框架 029

第二章 我国公立医院民营化改革的选择逻辑 032

第一节 公立医院民营化改革的现实动因 033

一、公立医院管理体制不顺导致公立医院

治理低效 034

二、公立医院功能定位不清导致职能的

错位与缺位 038

三、公立医院产权的虚置导致成本控制

意识缺乏 042

四、公立医院布局不均衡导致医疗卫生资源配置失衡 046

五、公立医院补偿机制不合理导致医院趋利性增强 050

六、公立医院垄断地位导致竞争和服务意识淡薄 053

七、公立医院融资渠道单一化导致资源获取困难 056

第二节 公立医院民营化改革的理论基础 059

一、公共选择理论 059

二、委托代理理论 062

三、交易成本理论 068

第三章 我国公立医院民营化改革的模式及成效:基于典型案例的分析 072

第一节 托管经营模式及其成效 073

一、托管经营模式的内涵 073

二、托管经营模式的实践与成效:无锡的经验 074

三、托管经营模式的评价 080

第二节 股份合作制模式及其成效 084

一、股份合作制模式的内涵 084

二、股份合作制模式的实践与成效:温岭骨伤科医院的经验 085

三、股份合作制模式的评价 092

第三节 产权整体转让模式及其成效 094

一、产权整体转让模式的内涵 094

二、产权整体转让模式的实践与成效:金华广福医院的经验 095

三、产权整体转让模式的评价 100

第四节 BOT 模式及其成效 105

- 一、BOT 模式的内涵 105
- 二、BOT 模式的实践与成效:苏州同安门诊的经验 107
- 三、BOT 模式的评价 109
- 第五节 不同模式的比较与分析 114

第四章 我国公立医院民营化改革的阻力与约束条件 124

- 第一节 法律层面与操作层面的障碍 124
 - 一、法律层面的障碍 126
 - 二、操作层面的障碍 130
- 第二节 观念上的认识误区 144
 - 一、民营化的效果取决于产权的变更 145
 - 二、民营化的价值取向是效率至上 150
 - 三、民营化是公立医院改革的灵丹妙药 154
 - 四、公立医院民营化就是私有化 157
- 第三节 改革内蕴的冲突 159
 - 一、倡导顾客导向与强调公民权利之间的冲突 160
 - 二、放松规制与强化管制之间的冲突 163
 - 三、维护公平与提高效率之间的冲突 165
 - 四、赋予公共精神与主张理性的“经济人”假设之间的冲突 168
- 第四节 外在的约束条件 171
 - 一、政府能力 172
 - 二、市场质量 176
 - 三、非营利组织的发展 179

第五章 我国公立医院民营化改革的风险及其控制 182

第一节 公立医院民营化改革的风险判断 182

一、政府与医院间存在的风险 184

二、医院与患者间存在的过度消费风险 187

三、医院与医药生产流通商间存在的“共谋”风险 189

四、医院与医疗保险机构间存在的“软约束”风险 190

五、政府与公民间存在的风险 191

第二节 公立医院民营化风险的形成机理 193

一、医疗机构与其他参与主体关系分析 193

二、各参与主体行为分析 196

三、风险形成的机理 204

第三节 公立医院民营化改革的风险控制 207

一、选择灵活的民营化方式形成多元办医的竞争格局 209

二、构建以政府监管为主体的多重监管网络体系 215

三、深化医院管理结构改革,建立医院自我约束机制 221

四、努力构建覆盖全民的医疗保险服务体系 223

五、逐步实行医药分开,消除以药养医的局面 225

第六章 西方国家公立医院改革的实践经验及对我国的启示 228

第一节 英国公立医院自主化改革 229

一、英国医疗服务体系的构成 229

二、英国公立医院自主化改革的动因 233

三、英国公立医院自主化改革的实践与成效 238

第二节 美国公立医院民营化改革 244

一、美国医疗服务体系的构成	244
二、美国公立医院民营化改革的动因	248
三、美国公立医院民营化改革的实践与成效	251
第三节 新加坡公立医院法人化改革	255
一、新加坡医疗服务体系构成	255
二、新加坡公立医院法人化改革的实践及成效	256
第四节 西方国家公立医院改革的经验对我国的启示	261
一、积极引入市场竞争是全球医疗服务改革的主流趋势	262
二、大力倡导顾客导向理念以提升医疗服务的回应性	263
三、在医疗服务体系中构建公私医疗机构间的伙伴关系	264
四、强调用有形之手维护医疗服务供给中的公平与正义	266

第七章 我国公立医院民营化改革的路径选择 268

第一节 公立医院民营化改革的目标定位	268
一、民营化改革中公平与效率的不同组合	269
二、“公平优先、提高效率”的目标定位	272
第二节 公立医院民营化改革的基本原则	274
一、负责任的民营化	274
二、强调监管的民营化	277
三、倡导竞争的民营化	280
四、有界限的民营化	282
第三节 公立医院民营化改革的制度构建	286
一、规范有序地推进公立医院产权结构的多元化	286
二、采用强化管制与放松规制相结合的管制策略	288

三、全面清理各种歧视性和限制性的法规与政策	291
四、支持鼓励医疗服务领域内非营利组织的发展	293
五、倾力打造公私医疗机制之间的合作伙伴关系	295
六、建立健全医疗服务行业领域内的信用机制	298
七、精心构建行之有效的医疗服务费用控制机制	299
八、理性地看待和应对公立医院民营化失败现象	301

第八章 结论 305

第一节 本书研究结论	305
第二节 研究的局限与后续研究方向	315
一、研究的局限	315
二、后续研究方向	316

参考文献 319

后记 349