

# 我国医疗行业协会 参与公立医院外部监管优势与困境分析

朱国蓉<sup>1</sup>,王长青<sup>2</sup>

(1.南京医科大学公共卫生学院,江苏 南京 210029;2.南京中医药大学,江苏 南京 210023)

**摘要:**公立医院是复杂的系统,监管体制的改革涉及到各利益相关方权利责任的调整与平衡,建立社会多方参与的公立医院外部监管体系显得十分迫切,而对于监管体系的研究,尤其是从医疗行业协会的角度进行的研究起步较晚。因而文章希望通过分析医疗行业协会参与监管的优势、困境以及其更深层次的原因,以期能为完善我国公立医院外部监管体系提供相关理论依据和政策建议。

**关键词:**医疗行业协会;公立医院;监管

中图分类号: R197.3

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2015)03-208-004

doi: 10.7655/NYDXBSS20150310

高技术和信息不对称是导致医疗领域“市场失灵”的基本特征。随着我国社会主义市场经济体系的不断完善、卫生体制改革的不断深化以及和谐社会的构建,这就要求外部监管者对医疗服务领域进行必要干预,以规制医院过分追求利益的行为。公立医院作为我国提供医疗卫生服务的主体,监管体制的改革涉及到各利益相关者权利责任的调整与平衡<sup>[1]</sup>,开展对公立医院外部监管的研究具有现实的需求。

公立医院为我国全体公民所有,为了实现其良性发展,协调与平衡各方利益,需要从不同利益相关者的角度去分析公立医院的外部监管体系。公众作为医疗服务行业的需求者和消费者,是其最直接的利益相关者<sup>[2-4]</sup>。但是考虑到公众的生活环境、受教育水平的局限性,公民文化可能缺失<sup>[5]</sup>,导致其对公立医院的信息获取较少,无法对其形成正确认识,从而难以形成对被监管方的压力。所以,我们认为有必要从医疗行业协会的角度,对公立医院的外部监管体系进行分析。

## 一、医疗行业协会概述

行业协会首先出现在市场经济较发达的资本主义国家,是介于政府和企业之间的第三方组织,主要作用是在政府和企业之间搭建沟通的桥梁。行业协会一直以来是一个比较笼统的称谓,在广义和狭义上均有其不同的含义。美国《经济百科全书》有这样的定义:行业协会是一些为达到共同目标而自愿组织起来的同行或商人团体<sup>[6]</sup>。国内有学者认为:行业协会是由一定地域内的同行经济组织自愿组成的非营利性社会团体法人<sup>[7]</sup>。在我国,医疗行业协会主要有中华医学会、中国医院协会、中国医师协会、中华护理协会等。

## 二、医疗行业协会在 公立医院外部监管中的作用

### (一)国外医疗行业协会在医疗监管中的作用

与中国相比,欧美发达国家的行业协会在监管中的作用比较突出,这和其社会文化背景有关。成立于1952年的美国医疗机构认证委员会是参与医院

**基金项目:**国家自然科学基金项目“非完全信息下公立医院外部监管的博弈分析与模型构建”(71173119)

**收稿日期:**2015-02-12

**作者简介:**朱国蓉(1975-),女,上海人,南京医科大学公共卫生学院 MPH 学员,研究方向为卫生事业管理;王长青(1962-),男,江苏兴化人,博士研究生导师,研究方向为卫生事业管理,通信作者。

评审的重要私人非营利性组织。它的成员有美国医院协会、医疗协会、医科学院选派的代表。通过制定医院的认证标准和评价方法对美国的医院进行独立的认证,医院自愿参与。根据《联邦医疗保险和医疗救助法案》,共有4500多家医院要得到其认证,占医院总数的80%。其通过严格标准对医疗机构进行认证检查,并将结果公示,提出相应的改进意见,从而起到对医疗机构监管的目的<sup>[8]</sup>。德国医疗行业协会比如地方医师协会、联邦医师协会等在医疗机构的监管中也发挥巨大作用。他们主要通过制定职业标准、诊断指南、质量标准来参与机构人员的准入、认证以及医疗质量的控制,达到对医疗机构监管的目的<sup>[9]</sup>。

#### (二)我国医疗行业协会在公立医院监管中的作用

我国的医疗行业协会主要有中华医学会、中国医院协会、中国医师协会、中华护理协会等。它们对我国公立医院的监管职能主要体现在:开展学术交流活动;编辑出版学术期刊;开展业务培训和继续医学教育;奖励优秀个人或单位;协助制定行业管理规范、临床诊断指南、技术操作规范、考核标准;参与对医疗机构的监督检查、评审、执业医师考核认证、医师定期考核等工作,以此促进医疗机构的医疗质量、安全的提高以及医务人员医疗技术、医德医风和服务质量的提高。这可以概括为医疗行业协会的自律职能。通过自律提高医疗机构及医务人员的业务能力,进而提高其服务质量,促进公立医院的发展,维护人民健康。医疗行业协会的另一个重要职能就是维权,在法律范围内通过协会的力量维护医疗机构及医务人员的合法权益,营造和谐有序的医疗环境,以便更好地为患者服务。自律和维权是两个相辅相成的职能,都是其对公立医院进行监管的职能体现。

### 三、行业协会在公立医院外部监管中的优势分析

首先,医疗行业协会的会员来自医疗机构,协会作为医疗机构及其医务人员的代表,代表的是医疗行业的整体利益,为了维护自身利益,他们有加强自律性监管的意愿,自律性监管的本质就是为了更好地保护自己。

其次,医疗行业协会聚集了医疗领域的专业人士,他们对自己所从事的领域非常熟悉。而公立医院医疗服务的专业性决定了对其监管需要更加专业的人士介入才能保证监管的有效性。行业协会利用其专业优势在对公立医院的监管中起到了无可替代的作用。它可以帮助政府制定相关学科领域的诊断

指南、操作规范、考核标准,并参与对医疗机构及其医务人员的准入和考核,从而使其对公立医院的监管更具有专业性、权威性。这是行业协会参与公立医院外部监管的资源优势。

再次,行业协会通过其专业优势可以对医疗领域的信息进行有效搜集,能降低搜集过程中的交易成本,并通过上传下达的第三方角色促进信息在政府、行业协会和医疗机构之间的沟通,由此可以弥补医疗领域由于信息不对称带来的弊端,提高监管效率。

最后,为了顺应我国改革开放以来政府职能转变和机构改革的需要,行业协会开始逐步参与到公立医院的外部监管中,并接受了政府不愿意管,管不好,也不好管的事务,有效分担了政府的职能,使其各司其职,从而提高监管效率。

### 四、行业协会参与公立医院外部监管的困境分析

虽然理论上行业协会可以发挥其特有的优势参与到公立医院的监管中,但是根据调查发现,当前行业协会在我国公立医院的监管中并没有发挥其应有的作用,其地位和权威性没有得到认可。造成这一现象的原因和多方面因素有关,下面就行业协会参与公立医院外部监管的困境以及面临的问题进行一系列分析。

#### (一)政府的重视程度不够

医疗行业协会一般被认为是“联系政府和医疗工作者的纽带”,但是作为政府和医疗机构的第三方组织,医疗行业协会并未受到足够重视,更多时候政府是直接通过政策或者市场对医疗行业做出相关决定,跳过了行业协会的环节,使得医疗行业协会形同虚设;而行业协会的监管职能,政府也没有给予足够的重视,仅在《中共中央关于深化医药卫生体制改革的意见》(中发[2009]6号)等文件中寥寥数语指出“要加强医疗行业协会在公立医院自律监管中的作用”,并没有对其具体的监管职责、范围、方式做出明确说明,这使得医疗行业协会的监管职能缺乏具体政策上的支持,从而缺少行使职能的依据。

#### (二)法律环境缺失

目前,我国大多数医疗行业协会依法成立、运行的主要法规只有国务院颁布的《社会团体登记管理条例》。该条例仅对行业协会的登记成立作了简单规定,且将行业协会与普通社团一致对待,这显然不能满足行业协会发展的需要。比如中国医师学会的法律依据是《中华人民共和国执业医师法》,其中规定:

“医师可以依法组织和参加医师协会”。但也仅仅是粗略的法律授权其成立,对于医师协会的具体运行没有明确规定。可以这么说,目前我国尚没有一部健全的专门针对行业协会的法律。这就导致了医疗行业协会的地位和权力缺乏法律保障和认可,其监管职能的行使也因此受到阻碍。

#### (三)行政色彩浓厚,缺乏自律性监管的独立性

我国的医疗行业协会是为了顺应政府职能由部门管理向行业管理转变和机构改革的背景下产生的。根据一些学者的分类,医疗行业协会可分为四种,这里我们所讨论的医疗行业协会属于第二种——体制内协会,是由行业主管部门组建的行业协会,在政府的委托下,承担部分行业管理职能。医疗行业协会与政府之间有着天然的行政隶属关系,且大部分医疗行业协会内部负责人是由政府相关部门领导人兼任,有时会难以顾及行业协会的工作,由于这种行政隶属关系,医疗行业协会更多的是体现政府的意志。医疗行业协会作为医疗机构及其医务人员利益的代表者,参杂过多的行政色彩直接影响了医疗行业协会在会员心中的地位和公信力,行业协会难以得到会员的充分认可和支持,对公立医院的监管也显得步履维艰。

#### (四)医疗行业协会自身内部建设不完善

首先,我国行业协会的会员大多来自公立医院的专家,在开展有关医疗鉴定和评审评价的工作时,会从医疗行业协会的专家库中抽取。如果没有很好的规章制度、规避机制和良好的职业精神,可能会出现偏袒和保护自身利益的现象,这种有失公平的内部文化会影响医疗行业协会在会员以及公众心目中的公信力,从而影响行业协会自身的发展;其次,由于我国医疗行业协会发展较晚,内部组织机构还不够成熟,各部门职能划分不够明确,行业协会的章程由于缺乏法律的保障和公信力,显得苍白无力,无法对会员形成有效的约束和激励;再次,我国医疗行业协会的经费主要来源于会费、捐赠、政府拨款、开展业务活动的收入等。但是由于行业协会的权威性在业内没有形成,入会会员人数有限,会员经费标准很低,且只占很少一部分,再加上政府拨款不足,业务活动收入也有限,因此总体来说医疗行业协会的经费不足,这不仅影响了会员加入协会的动力,无法从经济上对其产生激励,也会使医疗行业协会有关活动的开展难以为继,使之陷入资金少、成效低、声誉差、筹资难的不良循环。最后一点,医疗行业协会内部工作人员的年龄、知识结构不合理,缺乏相应人才,难以适应行业协会的相关工作。

(五)公众对于医疗行业协会参与公立医院外部监管的了解程度不够深入

医疗行业协会的会员大多来自医疗机构,本研究前期通过随机分层整体抽样的方式对江苏省人民医院等三所三甲综合性公立医院、南京市医疗行业协会以及卫生行政人员进行调查。问卷内容包括调查对象的基本情况,对公立医院外部监管的认知、意愿,以及监管参与情况,对目前监管情况的态度以及对未来的看法等。问卷调查采取了一对一的方式,当场发放,当场收回,共发放问卷284份,回收284份,回收率100%,其中有效问卷277份,有效回收率94.2%。调查发现46.7%的公众知道一点关于公立医院的外部监管情况,占绝大多数;在被问及医疗行业协会对公立医院监管现状的满意度时,41.3%、20.0%、1.3%的公众分别选择了不满意、基本满意、非常满意,37.3%的公众选择了对现状不清楚,对于现状的了解程度总体较低;同时发现,38.1%的公众选择了对于未来行业协会参与公立医院监管的前景不看好。从这次的调查可以看出,当前公众对于医疗行业协会参与监管的情况了解得并不透彻,很多人甚至都对其不抱有信心,总体来看医疗行业协会的作用没有充分发挥。

## 五、对医疗行业协会 参与公立医院外部监管的展望

随着社会经济的发展,人们对医疗卫生服务的需求普遍增强,对于自己接受的医疗服务无论是在质还是量上都比以往有更高的要求,因此医疗卫生改革成为世界上各个国家备受关注的热点之一。同时,公立医院作为复杂的系统,监管体系的改革涉及到各利益相关者权利的调整与平衡,因此公立医院监管体系是我国医改的重点难点。加强外部监管是在第三方付费条件下防范道德风险不可或缺的一种手段。因此有必要从医疗行业协会的角度进行分析,进一步深入开展公立医院外部监管的制度性安排和具体的工作路径。

#### 参考文献

- [1] 郭蕊,韩优莉,吴欣. 公立医院法人治理结构改革的难点与挑战——基于利益相关者理论视角下的探讨[J]. 中国医院管理,2012,32(12):1-3
- [2] 任海云. 利益相关者理论研究现状综述[J]. 商业研究,2007(2):30-32
- [3] 陈宏. 国内外利益相关者理论研究进展[J]. 经济研究导刊,2011(14):5-6

- [4] 贾生华,陈宏辉. 利益相关者的界定方法述评[J]. 外国经济与管理,2002,25(4):13-18
- [5] 张国芳. 公民文化视角下的公众监督[J]. 探索,2003(1):109-110
- [6] 王 名,孙春苗. 行业协会论纲[J].中国非营利评论,2009(1):1-40
- [7] 徐琳琳. 论我国行业协会的法律地位[D]. 天津:天津师范大学,2007
- [8] 徐兰飞,陈 伟. 美国的医疗服务监管体系[J]. 卫生经济研究,2006(3):33-35
- [9] 吴奇飞,马丽平,梁铭会. 德国医疗质量监管体系述评[J]. 中国医院管理,2010,30(10):21-24

## Analysis on advantages and predicaments of medical industry association's participation in external supervision over public hospitals in China

Zhu Guorong<sup>1</sup>, Wang Changqing<sup>2</sup>

(1. School of Public Health, Nanjing Medical University, Nanjing 210029; 2. Nanjing University of Chinese Medicine, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** There is a complicated system in public hospitals. As a result, the reform of its supervision system involves adjusting and balancing the right and responsibility in every interested party. Thus, it is of great urgency to establish a multilaterally participated supervision system of public hospitals. However, researches on this supervision system start quite recently, especially from the views of the medical industry association. Therefore, by analyzing the advantages, difficulties and other deeper factors that exist in the participation of supervision of the medical industry association, this paper tries to put forward a theoretical basis and policy proposals in hopes of perfecting the supervision system of public hospitals.

**Key words:** the medical industry association; public hospitals; supervision