

PPP 模式在我国医疗卫生领域的应用研究

——兼论 PPP 模式在政府公共管理转型中的作用

厦门大学 康静宁

[摘要] 目前,公私协作或公私合作伙伴关系(PPP 模式)被广泛应用于我国医疗卫生等多个领域,并取得了阶段性成效。该文首先介绍了 PPP 模式的概念,着重分析了 PPP 模式在我国医疗卫生领域应用的两种模式——门头沟模式、湛江模式,论述了 PPP 模式在政府公共管理转型中的作用,并针对 PPP 模式的发展趋势,提出了相关对策和建议。

[关键词] PPP 模式 医疗卫生 政府职能 转型

在政府改革与治理的浪潮中,基于公私协作的 PPP 模式应运而生,为当代政府公共管理转型提供了崭新的视角。2005 年 3 月,中共中央、国务院制定下发了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,该意见强调允许非公有资本进入社会事业、公用事业、基础设施和垄断行业等领域。中央政府相关政策的出台,为 PPP 模式的运用创造了有利的宏观环境。本文从政府公共管理转型的视角,着重对 PPP 模式在我国医疗卫生领域中的应用展开论述。

1 PPP 模式:改善公共服务质量的政府改革工具

PPP(Public-Private Partnership)即公私协作或公私合作伙伴关系。王灏认为,PPP 有广义和狭义之分,广义的 PPP 泛指公共部门与私人部门为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系,而狭义的 PPP 可以理解为一系列项目融资模式的总称。狭义的 PPP 更加强调合作过程中的风险分担机制和项目的衡量值(Value for Money,也称“资金价值”)原则^[1]。PPP 模式具有以下三个方面特征:第一,PPP 模式是一种多元主体的供给模式。一是多元主体风险共担,二是多元主体相互监督,相互制约。第二,在公共管理转型时期,PPP 模式体现了政府职能的转变。由于政府失灵导致公共服务供给效率降低、供给水平受限,影响了社会公共福利。政府由原先公共服务的全能提供者转变为服务供给的引导者、社会秩序的规范者。第三,PPP 模式的核心在于社会资本流入,为公共产品的提供注入了新活力。

上世纪末,西方政府已经开始探索将 PPP 模式应用于医疗卫生领域。PPP 模式在西方国家医疗卫生领域的成功运用,为我国医疗卫生体制改革提供了宝贵经验。笔者通过研究发现,PPP 模式作为改善公共服务质量的政府治理工具,具有广阔的应用前景:不仅可以运用于医院基础设施建设,还可

以运用于医疗服务供给;不仅可以运用于医疗卫生服务的直接供给,还可以促进医学科研的发展;不仅可以将管理权外包,还可以将经营权外包。PPP 模式往往起源于政府主导,在可靠的政策保障下,通过合理的风险分担机制和稳定、可预期的投资回报率来吸引私营部门的参与。

2 PPP 模式在我国医疗卫生领域的应用

2010 年 5 月 13 日,国务院发布《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(简称“新 36 条”),其中第四点第十四条提出“鼓励民间资本参与发展医疗事业”。与之前颁布的政策文件相比,新 36 条明确了在医疗卫生领域引入民间资本的理念和具体的应用方面,强调了与“公立医院享受平等待遇”,这无疑向民间资本发出了积极信号,消除了民间投资者的投资顾虑,确保民间投资在平等竞争的前提下,获得合理收益。下面介绍 PPP 模式在我国医疗卫生领域应用的两种模式。

2.1 门头沟模式——公立医院改革

北京市门头沟区人民医院作为北京首家引入社会资本的公立医院,采用了 PPP 模式中的 ROT 模式(Rebuild-Operate-Transfer,重构—运行—移交),将公立医院改革纳入社会的集团化运营中。社会资本与政府在重构层面上形成了四个突破:第一,实现了由出资人与社会力量共同担任的理事会,实现了由社会资本方担任院长职务,成为医院的法人,同时取消院长的行政级别;第二,在保留公立医院原有事业编制的前提下,改高层管理人员的行政任期为聘任制,放开人员工资总额控制以重塑激励机制;第三,构建医院自我监管、卫生局行业监管和第三方监管的多重监管机制;第四,医师管理则做到了专业机构集团所属医院内部医生的多点执业^[2,3]。

门头沟模式涉及到的参与主体有：门头沟区政府、门头沟区人民医院和凤凰医疗集团。政府的政策和“五变八不变”理念决定了公立医院改革的基调和性质，其最大目的在于保持公立医院的公益性，同时改革医院管理体制，实现“管办分离”，改变以往政府既是裁判员又是运动员的局面。这些改革举措与现代政府职能转变的要求一致，是减少寻租的有效途径。医院是改革对象，改革内容涉及医院的决策机制、运行机制、人事管理和监督机制，都触碰到了医疗卫生制度的“症结”所在。凤凰医疗集团作为专业化公司，可以为公立医院改革提供资金支持、管理协作和专业技术。

2.2 湛江模式——促进城乡居民医保一体化

湛江市位于广东省西南部，为全国首批对外开放沿海城市。2009年1月1日，湛江市开始城乡居民医保一体化建设，创造出了一种全新的社会医疗保险与商业保险相辅相成的合作模式，被称为“湛江模式”。湛江模式的基本做法有以下四个方面：第一，政府引入中国人民健康保险股份有限公司湛江中心支公司（以下简称“人保健康”）作为专业保险机构，人保健康积极发挥其产品精算、风险管控、理赔服务等专业优势，为政府提供了一整套经办管理医疗保险服务的方案设计；第二，在该模式中，政府财政补贴、参保人员缴费构成了医保基金，政府提取医保基金的一部分用于购买人保健康的大额医疗补助，实现在参保居民缴费标准不变的前提下大幅提高保障金额，放大保障效应；第三，采用合署办公的运行机制，建立一体化的接待服务平台、支付结算平台和政策咨询平台，为参保人员提供一站式服务；第四，受湛江市社保部门的委托，人保健康参与医疗保险服务管理过程，组建专业队伍派驻医院进行全程跟踪监督，巡查参保人员就医情况并审核医疗档案，以此来控制不必要成本，建立医院医疗服务评价体系^[4,5]。

3 PPP 模式在政府公共管理转型中的作用

私人资本的引入亟需政府转变职能以及治理能力改善。政府部门具有很强的行政控制，而私营部门可以在变化的环境中快速做出反应，自发适应性强，且专业化程度高。PPP 模式可以充分发挥不同组织的优势，规避风险，实现经济效益和社会效益的最大化。在私人资本进入公共领域之前，公共服务的供给是一个政治过程，政府的决策机制、管理能力起主要作用；私人资本进入公共领域后，公共服务供给转变为一个市场化的过程，政府在整个过程中发挥着主导、引导、规范程序的作用。在公共管理过程中有四大资源：自然资源、资本资源、人力资源和信息资源。通过 PPP 模式使自然资源 and 资本资源实现公私共享，进而提高人力资源和信息资源的利用率，最终达到资源利用最大化的目的。

在 PPP 模式的项目分析过程中，不仅要进行效益分析，还要进行成本分析。按照交易费用经济学的理论，可以把交易成本分为事前成本和事后成本。事前成本包括收集信息、谈判与协商、决策、签订契约的成本，事后成本包括执行、监督成本。首先，政府要进行全方位的信息收集，进行可行性分析。其次，政府往往采用招投标的方式选择私营部门，这实际上是一个双向选择的过程。政府根据私营部门的基本条件（如资金周转能力、竞争力等），选择合适的组织来协同供给公共产品与服务，私营部门根据制度政策环境的稳定性和项目的成本效益分析，选择适合自身发展的合作项目。同时，政府具有保证招投标过程公开性、公平性、竞争性、规范性的职责。第三，政府应在契约中明确各个参与主体的职责。既要有正向激励，又要有负向激励；既要明确私营部门的经营效益，又要明确其违约成本。最后，政府应建立健全完善的监督机制，外部监督包括促进参与主体的相互竞争、相互制约以及公民社会的舆论监督，内部监督包括依靠组织制度的自我约束以及基于契约规定的自觉履行。在全球化机会与挑战并存的社会背景中，公私协作能提高组织适应社会风险能力的同时，对政府决策能力提出了更高的要求。

4 对策与建议

第一，就目前国内情况来看，PPP 模式多运用于城市基础设施建设。城市项目开发的成效与收益远大于农村，利益的驱使导致更多的社会资本流向城市，进一步拉大了城乡差异。现阶段，湛江模式等已经取得了初步成效，缓解了农村居民“看病难，看病贵”的问题。地方政府在充分考虑地方因素的前提下，应借鉴引入这些成功模式。同时，政府也应加大政策引导和扶持，出台优惠政策，鼓励更多的社会资本参与农村建设。

第二，虽然现阶段 PPP 模式已建立基本的多元监督机制，但权力的运行和资金的流向需要更加透明、公开的制度保障。建立完善的绩效考评体系和电子信息公开制度，一方面可以促进组织内部、外部的竞争，自觉提高服务质量和管理水平，另一方面可以鼓励社会公众参与监督，推动模式运作的公开化和阳光化。在国内公共服务领域内开展过“服务承诺”运动，通过在公共部门规范服务内容、服务程序和服务标准，强调服务责任^[6]。将其借鉴到 PPP 模式中，政府可以督促私人部门进行公开化的“服务承诺”，引导私人部门在提供、经营、管理公共服务的过程中自我约束。

第三，市场化改革并不意味着要削弱医疗服务的公益性，保证公益性是改革的前提和保障。使社会大众享受基本医疗卫生服务是政府的职责，是维护社会稳定的重要内容。不能以提高收益为由弱化医疗卫生服务的公益性，（下转第 22 页）

表 5 柔湿巾阴道粘膜刺激试验结果

动物数 (只)	24h 刺激反应评分				刺激反应 平均积分	刺激 指数
	A 上皮 组织	B 白细胞 浸润	C 血管 充血	D 水肿		
试验组	3	12	9	10	8	4.3
对照组	3	9	9	5	5	3.1

注:(1)将每组 3 只动物的 3 个部位的刺激反应积分相加后除以观察总数(动物数×3)即得刺激反应平均积分。

(2)将试验组平均积分减去对照组平均积分即得出刺激指数,进而按表 2 进行刺激强度的分级。

3 讨论

以上三个实验结果显示,婴儿柔湿巾对家兔多次皮肤刺激性试验、急性眼刺激试验结果为无刺激性,阴道粘膜刺激试验刺激指数为 1.2,属极轻度刺激。多次皮肤刺激性试验、急性眼刺激试验均为肉眼观察实验结果,表明在肉眼观察下婴儿柔湿巾对皮肤粘膜无任何刺激性,但采用显微镜观察的阴道粘膜刺激试验刺激指数为 1.2,属极轻度刺激。说明婴儿柔湿巾对皮肤、粘膜无明显致病性,使用基本安全,但其对粘膜仍有极轻度刺激性,因此并不建议长期大量使用。

参考文献:

[1] 卫生部.消毒技术规范 2002 版 [EB/OL]. <http://wenku.baidu.com/view/aOb1843f87c24028915fc33f.html>

(上接第 4 页)

相反,引进社会资本恰恰是强化公益性、提高公共服务质量的重要举措。值得注意的是,市场化改革是一个不断探索试错并逐步完善的过程,政府作为社会责任的最终负责人,当改革过程中遇到问题甚至是失败时,应及时主动担当责任,开展补救措施,弥补市场失灵。

第四,PPP 模式中的一些问题应该引起政府和私人部门的注意,如:如何实现价值最大化、如何用经济手段鼓励私人部门的投资、合同制定和保密机制以及承担公共责任等问题^[7]。探索过程是一个试错过程,但是有效的契约不仅能够避免许多公共责任纠纷,降低社会环境的不确定性,也能明确各主体的职责范围,避免职能的交叉。

5 结束语

一个领域的改革需要多个领域的共同推动。医疗卫生体制改革涉及宏观环境中的政府职能转变、治理模式改善,以及体制内部的管理运行机制改革。PPP 模式中所强调的多元参与、协同合作、引入社会资本是现代政府公共管理转型中

迫切急需的。借助 PPP 模式推动医疗卫生体制改革的深入开展是新时期改革的重要举措,我们有理由相信,PPP 模式会对政府公共管理转型产生深远的影响。

参考文献:

[1] 王灏.PPP 的定义和分类研究[J].都市轨道交通,2004,17(5): 24.
 [2] 张泉源.公私合作助力公立医院改革[J].中国医院院长,2012(1): 77.
 [3] 刘涌.北京“改版”医疗地图[EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/roll/20120924/005913214740.shtml>.
 [4] 杜晓宇.PPP 模式在城乡居民医保一体化建设中的应用——以湛江为例[J].保险职业学院学报,2011,25(3): 53-54.
 [5] 聂荣.解读“湛江模式”[EB/OL]. <http://www.p5w.net/money/bxlc/bxzx/201005/t2970800.htm>.
 [6] 卓越.公共部门绩效管理[M].福州:福建人民出版社,2004.
 [7] Graeme A. Hodge, Carsten Greve. Public-Private Partnerships: An International Performance Review [J]. Public Administration Review, 2007, 67(3): 545-558.