政策与管理

深化改革省级药品采购制度

□ 陈永正 姜晓萍

《国务院办公厅关于完善公立医院药品集中采购工作的指导意见》明确肯定了对“基本药物和非专利药品”的“省级集中批量采购”的方向。但是，现行省级药品采购制度对于公立医院药品采购活动缺乏实质控制作用，与集中批量采购的要求存在很大差距，应当按照目前中央关于药改、医改的总体要求进行深化改革。



现行省级药品采购制度的弊端

以流行的挂网采购模式为例，这种对药价能够产生控制作用的省级采购制度，对于公立医院药品采购活动却没有产生实质影响，以至于目前公立医院的药品采购活动基本上表现为药企与医院网下互动的采购方式。总之，现行省级药品采购制度的根本弊端，恰恰是缺乏以省为单位进行“集中采购”的制度安排。

挂网采购模式只起到确定挂网价格的作用。现行以省为单位的药品集中招标采购实质上只是集中招标确定了挂网价格，而没有实质锁定药品的购销双方。挂网采购模式的中标，仅仅是确定了某种药品从价格角度进入医疗机构的资格，既不表示生产该药品的药企被确定，也不表示医疗机构确定使用该药品。这样，确定了药品的挂网价格而没有确定药品的购销双方的结果，是药品的购销关系实际上是在网下互动形成，必然形成“二次促销”，药品销售活动的中心就还是在医院。

目前挂网价的形成方法并不科学。现行挂网采购模式的价格形成方法，是通过比较最低五省价格均价、该省现行挂网价以及该省基本药物中标价中的最低价设定“天花板”价格，药企必须在等于或低于省级招标挂网价格前提下在省级采购平台挂网报价。这样做看起来很严格，其实带来两个不利结果：其一，如果药品最高限价被定得过低，将会导致一些高质高价药品放弃该省市场，这就迫使挂网价留有余地，产生“二次议价”的空间；其二，这种挂网价都是参考的流通价格，与药企的生产成本和利润没有直接关联，留下了药企报价的任意性。

医院对药企的选择权推动“二次促销”。医院对于进入挂网招标环节的药企的选择权，放大了挂网采购模式集中招标与采购脱节的弊端。按照每种药品的剂型不超过3种，每种剂型对应的规格不超过2种的规定，可能同一药品将由几家药企同时中标，这就使提供同一药品的几家药企成为医院的候选对象。这样，在取消“药品加成”之后，候选药企为了使其生产的药品被医院使用，仍然必须对于医院采购、科室医生用药这两个关键环节开展促销活动。最终选择哪一家药企以及选择其多少药品量，事实上是医院方面在药企“二次促销”影响下的结果。这种结果，既不利于降低药价，又滋生腐败，令省级集中招标采购形同虚设。

深化省级药品采购制度的对策

上述问题，在推行双信封制和带量采购以后会依然存在，因为双信封制的功能是增加掌握药企的技术质量信息，而带量采购只有在医院确定了药企以后才有意义。因此，必须采取对策创新机制，深化改革省级药品集中采购制度。

增强挂网价的形成方法的科学性。从根本上改变挂网价格仅仅依靠比较若干流通价格的方法，采用参考药企的生产成本和利润水平形成挂网价格的方法。作为过渡措施，可以在确定挂网价格之前，聘请第三方专业人员对药企供给药品的成本和利润进行摸底，并且委托第三方专业机构对药企供给药品的成本和利润调查核实，在此基础上考虑其合理利润确定挂网价格。根本的解决办法是，建议在国家层面建立全国性法规，运用法律手段强制要求一切药企公示生产成本，这样，挂网价格就可以采用成本加合理利润的“成本加成”定价法科学形成。

省级药品采购机构干预医院选择药企的程序和理由。鉴于在“医院作为采购主体”的条件下，省级药品采购机构不能替代医院选择药企，可以考虑赋予省级药品采购机构干预医院选择药企的程序和理由的权力。比如：规定医院选择药企的核心理由是药品的“优质低价”；规定公立医院不能独自选择药企，将医院选择药企的程序规范为在省级药品采购机构的主持下完成，具体设想为，医院要选择某个药企，必须在省级药品采购机构举行的公开答辩会上陈述理由，经答辩会裁决通过方可签约。

引进“陪审团”制度行使医院对药企的选择权。为彻底打破药企“二次促销”与医院和医生形成的“合谋”关系，秉持“医患共同决策”的先进理念，规定医院对药企的选择权最大限度与患者分享。由于挂网价格形成过程中对药企的考察比选已经通过参与的专业技术人员充分发挥了专业知识的作用，在挂网采购的中标药企中选择其中哪一家的问题，就不是专业知识的运用问题，而是利益衡量问题。因此，可考虑引进“陪审团”制度最终行使医院对药企的选择权，在省级药品采购机构举行的公开答辩会上，由临时挑选患者组成的“陪审团”在听取医院关于以“优质低价”为理由选择药企的陈述之后，做出是否同意医院选择某个药企的最终决定。

用“医保控费”形成“带量采购”的合理基础。加快推进医保控费，按照国家关于公立医院医疗费用中药占比总体降到30%左右的目标，尽快形成医保支付用药总费用大幅度降低迫使医院药品采购费用减少的倒逼机制，由控制医院药品采购“总量”进而控制医院药品采购的“结构量”。大幅度减少的药品采购总费用，将迫使医院产生低价优质药品的采购动力，以此形成医院“带量采购”的合理基础。

以薪酬制度改革保证医院作为采购主体的公正性。取消“药品加成”，堵死“以药补医”的通道之后，应当通过加快推进医生薪酬制度改革，重构公立医院的合理收入来源。只有在财政适当补助的同时，将医院收入的主要来源建立在以医生诊疗费为主的医疗服务收费之上，才能彻底消除医院推高药价的内在动力，令医院的利益与药品采购量脱钩，令医生对药价的视觉与患者一致，从而保证医院作为药品采购主体的公正性。

发展之路

亟需提升城市危机管理精细化水平

□ 张英菊

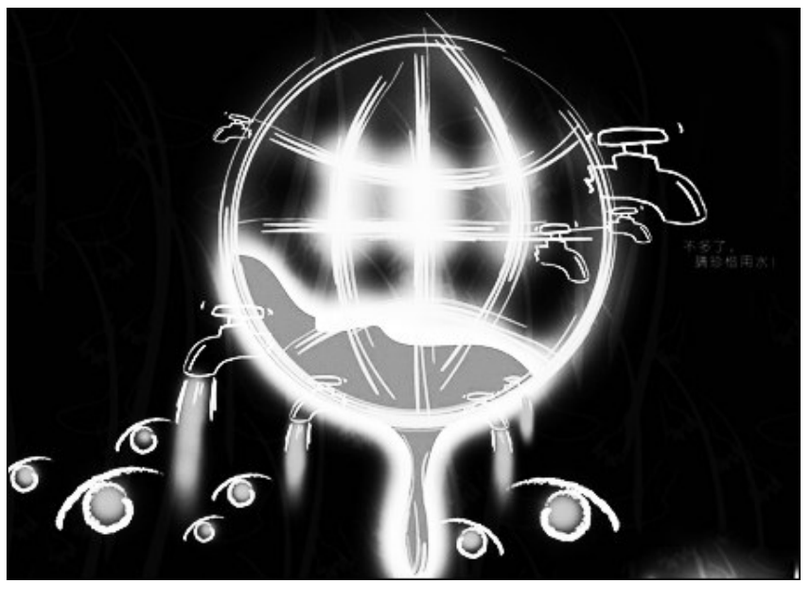
中央城市工作会议明确提出要把城市安全放在第一位，把安全工作落实到城市工作和城市发展各个环节、各个领域。近年来发生的一系列城市重特大事故表明传统粗放式、经验式的城市危机管理模式已经不适应风险社会和国家治理现代化及城市安全发展的内在要求，亟需提升城市危机管理的精细化水平。

转变粗放式的危机管理理念。首先，要变事后“救火”为重视事前风险防范。政府和公众都要树立正确的现代风险意识，主动预防，尽量避免和减少“可能会”发生的风险向其实践性后果——危机事件的转化。其次，变政府“包揽”为合作治理。风险社会下，政府的有限性与风险的复杂性、扩展性和变异性使得政府单方的危机管理模式捉襟见肘。因此，要改变以往政府一元的危机管理模式，构建政府、社会、公众共同参与、合作的危机管理网络。再次，变危机管理为危机“治理”。危机管理是基于客体的减少损失和失序，而忽略利益主体的内心需求和满意度。危机治理则是基于主体，尊重各利益主体的安全焦虑，旨在提高公众的安全感知和主观满意度的治理理念。

践行精细化的管理方式和方法。政策制定科学化。以法治思维和法治方式规范城市危机管理政策的出台。当前，许多城市发展过程中的问题，尤其是关系公众利益和社会稳定发展的问题，如各类社会冲突和社会矛盾的出现根本原因就是政策、制度不到位，不科学，这也是当前我国危机管理精细化转型的重点和难点。应急指挥规范化。进一步明确和强化属地管理为主的应急指挥。高级别应急响应启动，出现多层级政府共同应对时，按照属地管理为主的原则，各层级政府在各自所辖区域内负责指挥。上级政府并不接替属地政府的指挥权，而主要负责协调应急资源，保障属地政府应急处置的需要。预案制定精细化。首先，对于常规的危机类型，要建立标准化的应对流程图。对于难以预测的非常规风险，可借鉴FEMA提出的“情景—任务—能力”模式，针对城市未来可能出现的重大灾害或灾难场景进行情景构建，在此基础上制定城市通用性强的应急预案，以明确各部门、单位在非常规突发情境下的职责以及协调机制。其次，提高城市的应急恢复弹性。通过应急预案的编制、演练、培训等一系列过程逐步形成一套标准的城市应急管理组织架构和响应模式，这种组织架构和响应模式不依赖于具体的灾害类型。因此，当超出了应急预案所预估的应急场景时，城市的应急体系可以灵活调整，以适应未来高度不确定的风险，使得城市具备良好的应急恢复弹性，这是未来应急预案发展和完善的方向。

推进现代新技术在危机管理中的深度应用。事前提升危机监测与预警水平。基于大数据平台，采用模拟计算、历史统计和经验分析等手段对本区域的各类风险源进行风险评估，并运用物联网等技术对重大风险源进行动态监测与精准预警。事中提升智能化危机决策水平。将具有突出决策分析功能的风险雷达、云计算、智联网、大数据等先进技术作为硬件系统的后台，构建城市完善的应急决策支持系统，实现智能化辅助决策。利用射频标识、实时监控等物联网和大数据分析技术，逐步实现城市应急物资储备与应急资源调度的全方位动态智能管理。此外，借助于大数据强大的数据抓取和关联分析能力，可以提前预判，有效控制和降低次生灾害发生的概率。事后提升评估与学习能力。通过大数据平台对危机处置过程中的数据进行精确分析，发现应急流程、应急预案中存在的问题并在此基础上进行深刻反思和总结，有针对性地修订预案，完善制度。

以法治保障危机管理精细化的执行。立法要精细化。每一次事故暴露出的各种问题，总结的经验，要及时汇入立法条文中，形成具体规定与操作程序，最终要落脚到具体执行的层面，只有这样才能确保执行始终在法治的层面上。例如，针对我国城市缺乏电梯安全管理相关立法，导致事故发生后追责乏力的现状，武汉市首部电梯安全管理办法自2016年3月1日起施行。该办法全面界定了武汉电梯生产使用管理中的权责，从立法层面回应电梯生产、使用中的各种突出矛盾，在城市电梯安全管理立法精细化上做了表率。危机管理队伍专业化。危机管理精细化的执行需要有一支高素质的专业化队伍作保障。国家层面要考虑提高危机管理人员准入门槛，探索实行危机管理从业资格制度，已经取得资格的从业人员要定期参加培训。高度重视应急管理人才培养工作，有效整合高校、科研院所、党校系统、专业部门及社会力量的应急培训资源对应急专业队伍进行系统化、专业化的培训，提高应急队伍的专业化水平。日常监督协同化。政府相关监管部门要加强协调和沟通，提高协同监管能力。要细化不同职能部门的职责，建立部门间常态化的信息沟通渠道，定期互通安全风险信息，打通制约信息横向流动的各种障碍，完善信息共享机制，形成系统化的监管合力。其次，充分发挥政府以外的社会力量的日常监督作用。构建有序、高效、顺畅、多元的安全监管和共同治理体系，厘清各主体的相互关系和权责边界，充分动员和吸纳社会组织、媒体和公众积极参与安全监督全过程。



向贫困村选派村第一书记是精准扶贫的关键举措。从调研的情况看，绝大部分第一书记在脱贫攻坚中发挥了关键作用，得到村民的信赖和拥护。但也有少数地方存在职责定位难把握、日常监管难到位、教育培养不及时等问题，影响到第一书记作用的充分发挥。解决这个问题的关键在于强化对村第一书记的精准管理。

强化对村第一书记的精准管理

□ 文丰安

向贫困村选派村第一书记是精准扶贫的关键举措。为全面了解第一书记发挥作用情况，重庆市社科院成立专门课题组，到部分区县与第一书记、相关部门负责人、镇村负责人、农民群众代表座谈，开展走访和问卷调查，实地了解情况。从调研的情况看，绝大部分第一书记在脱贫攻坚中发挥了关键作用，得到村民的信赖和拥护。但也有少数地方存在职责定位难把握、日常监管难到位、教育培养不及时等问题，影响到第一书记作用的充分发挥。解决这个问题的关键在于强化对村第一书记的精准管理。

调研发现，有三个因素影响到村第一书记作用的充分发挥。其一，职责任务过于繁杂，没有聚焦精准扶贫这个第一职责。一些地方在界定第一书记职责时，没有突出其推动精准扶贫的职责要求，而是任务分散，既要配合完成镇党委政府交办的工作，又要协助处理村两委日常的工作，有的还要完成原单位承担的工作。其二，管理部门过于分散，造成监管考核难以到位。第一书记日常管理的责任主体并不统一，有的区县规定第一书记由党委组织部、扶贫办、派出单位、派驻村所在镇街党委共同管理，以派出单位、派驻村所在镇街党委为主；有的区县由党委组织部、督查办、扶贫办管理。管理部门分散造成管理不到位。有的区县要求第一书记回原单位参加年度考核，考核评价方法不对路，让第一书记干事创业的积极性受到影响。其三，教育培训力度不够，部分第一书记缺乏让村民信服的过硬本领。大多数第一书记综合素质好，认为当第一书记是组织的信任和培养，但也有个别第一书记觉得自己是被发配，荣誉感不强。更有相当一部分第一书记缺乏基层工作经验和与群众打交道的能力，加上培训不够，一时难以适应脱贫攻坚这个硬任务。为解决这些问题，需要从以下三个方面下更大功夫。

职责定位精准，做到专职、专岗、专任务。选派第一书记时尽量保证第一书记能脱产扶贫，工作上与原单位脱钩，做到身份上专职，在扶贫工作结束后再回原岗位安排工作。党员组织关系需要正式转到所派驻的村党组织，并按照有关规定参加组织生活。在未脱贫之前，贫困村常设第一书记岗位，做到专人专岗。明确村第一书记与村书记的职责分工，第一书记专门抓扶贫工作，村党组织的日常工作则由村书记负责。第一书记专门负责制定脱贫攻坚规划、争取扶贫资金和项目并组织实施、管好驻村工作队干部等。建立第一书记岗位责任制，不帮助贫困村摘掉贫困帽子、帮包单位不脱钩、第一书记不撤回。编制第一书记岗位工作手册，明确第一书记工作职责、任务和操作步骤，将第一书记的主要精力放在帮助贫困村脱贫致富上，为第一书记有效落实帮扶任务提供切实指导。在选派第一书记时，尽量做到人村匹配。将第一书记自身的优势与贫困村的实际情况匹配起来，因村派人，做到最高性价比和效益最大化。第一书记在完成工作任务时需要积极处理好与原单位以及驻村所在地乡镇街道和村的关系，摆正自己的位置，把握好村里工作的度，全面调动当地群众和干部脱贫积极性和能动性。

管理考核精准，做到组织部门主管、纪检专项督查、群众参与评价。第一书记的选派部门是组织部，因此，第一书记的日常管理和年度考核也应该由区县党委组织部门负责，由组织部门统一对第一书记进行分层次的差异化考核，扶贫办、原单位、乡镇党委作为考核组成员单位。各个贫困村在经济基础、自然条件、党组织建设力度等方面都存在客观差异，若不区分村落之间的差异，不分层次统一设置考核目标，必然导致考核方式的不够公平和考核结果的不准确性。建议按照横向分圈层、纵向分板块、突出扶贫功能的思路，差异设置考核指标。将贫困村进行分类，将情况相同或相近的村落放在一个圈层，不同圈层考核指标、考核重点不一样，同一圈层之间进行类比考核，最大限度地保证考核的科学有效性。将第一书记工作作风和绩效纳入纪检部门专项巡视。发现问题分门别类及时果断处置，并跟踪整改落实情况，确保不影响脱贫攻坚进程。将第一书记作为特殊群体单独实施年度考核，适当提高优秀比例，引导干部积极参与第一书记工作。考核时充分听取困难群众、扶贫办和村镇的意见。考核结论记入原单位干部人事档案，作为培养使用的重要依据。

教育培训精准，做到强责任、传经验、建平台。坚持多渠道多形式教育引导第一书记认清肩上的责任，增强岗位认同感和工作积极性；对工作实绩突出、表现较好、群众公认的优秀第一书记优先予以提拔使用，做到让能干事的人有平台，干好了的人有位置。对工作成效不明显或长期不在岗的第一书记进行通报批评或诫勉谈话，并取消评优考核资格。将第一书记纳入基层干部培训计划，定期举办第一书记专题培训班，进一步打牢农村工作理论功底，提高村务工作综合素质。可邀请群众工作经验丰富、农村工作能力强的乡镇、村社干部与第一书记进行面对面交流，邀请业务能力强的党建、农业、经管方面的专家进行业务培训，组织第一书记到先进地区学习扶贫经验，帮助第一书记找准工作定位。对扶贫工作中专业性较强的业务还可由扶贫办组织专门培训。搭建第一书记的工作交流平台。通过简报、微信群、QQ群、飞信群等平台，传递扶贫政策，宣传先进事迹，公布考核结果，通过座谈会、讨论会、工作联席会交流心得体会，探讨工作难题，分享经验得失，在沟通互动中营造良好工作氛围。

有感而发