

医改，该何去何从？

——市人大常委会关注医改工作综述

本报记者 龚哲明 王伊婧 通讯员 杨忠剑

说起上医院看病，似乎每个人都会成为“话痨”：“停车太费劲”、“专家号太难挂”、“诊疗费太贵”……各种抱怨不绝于耳。

难道医改工作真的没有任何起色吗？显然不是这样的。

根据国家和省总体部署，2009年我市启动新一轮医药卫生体制改革。2012年，实施“十二五”期间深化医药卫生体制改革工作。去年5月，我市被列为第二批公立医院改革国家联系试点城市。市政府有关报告显示，目前，我市基本药物品种已从开始的557种增加到812种，城区医联体内133种常见病药物匹配率达到95%以上，扩大了群众基层用药的选择范围，大大缓解了群众基层“配药难”问题；在全省率先开展家庭医生制服务试点工作，签约居民人数已超过4万余人；基层医疗卫生服务体系不断健全，平均每5万居民拥有一家社区卫生服务中心（乡镇卫生院）、平均

每0.45万居民拥有一家社区卫生服务站（村卫生室），基本实现了“城市10分钟、农村20分钟”健康服务圈的规划设置要求……

尽管医改工作的成绩很明显，但尚未取得群众满意的结果，或者说与群众的期望还有差距。今年以来，市人大常委会组织调研组，就深化医改工作进行了持续半年多的调查研究，先后听取市卫计委、余姚、北仑、宁海医改工作汇报，实地走访基层医疗卫生机构、市医保中心、市药械招标采购部门、医药企业、商业保险公司、10多家市（县）级公立医院和民营医院，组织召开了17个各类座谈会等，远赴福建、安徽学习外地医改工作先进经验，形成调研报告，并由市人大常委会会议审议后提出意见，由政府办理落实。

改变医改政策“部门化”“碎片化”倾向

“看病去社区医院，看大病上大医院”，这种分级诊疗模式的好处极易让人理解，但做起来却挺难。难就难在如何区分小病还是大病？谁来区分？很显然，这一步只能由首诊医院来区分。如果说一位急性病患者选择基层医院作为首诊医院，然后被引导向上转诊，会不会因为过程中需要时间，而错失就珍黄金时间呢？再如一位慢性病患者首诊去了大医院，然后被转诊到基层医院，而基层医院受国家基本药物目录限制，一些专科药、慢性药、常用药在基层医疗机构没有配备，最后只能再回到大医院，这样的折腾病人能承受吗？

诸如此类的问题直接影响分级诊疗体系建设，而分级诊疗体系又是医改的方向。有人说，医疗、医保、医药的联动是分级诊疗成败与否的关键。调研报告指出，我市“三医”联动机制不够完善。当前，医改的主要政策保障来源于顶层设计，编办主导人员编制管理，卫计委主导公立医院改革，人社部门主导医疗保障和人事分配制度改革，发改（物价）部门主导药品价格改革，药监部门主导药品审批监管改革。地方政府及相关部门按照工作职责抓好既定政策的细化与实施。相关改革政策在一定程度上呈现“部门化”、“碎片化”，共振效应不明显，甚至在某些方面出现“各吹各的号，各唱各的调”情况。目前医改的主要成效还局限在基层医疗领域，医药、医疗、医保难以形成有效的联动机制，政策措施的整体性、协调性与可持续性

不强，综合改革尚未取得全面突破。

那么国外是如何解决分级诊疗问题的？有资料显示，国外的慢性病人大部分都是按人头付费，也就是病人不管是在基层还是大医院，医生都是病人的代理人，费用可包干给基层也可包干给大医院，中间的治疗和转诊均由包干的医疗机构支付，从而引导医疗机构降低医疗成本，规范诊疗行为，有效地促进了慢性病人、康复患者向基层转移。

从调研情况来看，我市基层医疗能力不足，国家对基层卫生机构职能的定位，使得基层卫生机构在加强公共卫生服务能力建设的同时，医疗服务能力不同程度弱化，特色科室取消，住院床位缩减或撤销，医疗技术水平总体较弱。而且，在当前医保待遇普遍提高、健康观念不断增强、自主就医习惯难改背景下，群众就医看中优质资源，医保差异化报销政策引导效果不明显。这些情况，更增添了推进分级诊疗的难度。

如何形成医药、医疗、医保“三医”联动机制，推进分级诊疗？调研报告建议，市政府和有关部门要把深化医改工作作为全面深化改革、提升国家治理体系和治理能力现代化的全局性、战略性工作来统筹推进。应将涉及医改的医疗、医保、医药等主要职能由一位副市长统一分管，定期召开医改工作会议，分析、商量、部署医改工作中的重大问题。要按照“强基层、保基本、建机制”的改革要求，合理定位基层卫生机构服务功能，提升服务能力，积极发展乡镇卫生院（社区卫生服务中心）、临床特色专科医院，重点加强常见病、慢性病、老年病以及康复医疗、临床护理等住院服务能力建设。深化医保支付方式改革，积极推行按病种、按人头、按床日、按单位付费及服务单元付费的复合型付费方式，建立结余分享、超支分担机制，鼓励医院合理用药、合理检查，发挥医保支付方式对控费的激励约束作用。

提高群众医改过程中的“获得感”

医改的最终目的，是让群众看病“不再难、不再贵”，增强群众的医改“获得感”。然而，随着医改的不断深化，群众的这种“获得感”却并未得到上升。这是为什么？

从调研来看，我市医疗控费效果不够明显。以职工医保为例，2010至2014年度，人均医疗费从2047元增长到3037元，增长了48.4%。2014年，市级公立医院门诊均次医疗费用229.31元，同比增长11.69%；门诊均次药费用112.96元，同比增长9.75%。具体而言：一是药价虚高。目前以省为单位的药品集中采购，降价幅度不够，导致集中采购作用难以有效发挥，没有达到预期效果。二是过度医疗。公立医院逐利机制尚未破除，通过增加检验检查项目等过度行为增加医疗服务收入。同时，为完成卫计委部门药占比考核任务，一些公立医院通过增加医疗费用来做大分母，降低药占比，助推了医疗总费用的增长。

公立医院运行的资金压力依然很大。全省公立医院改革要求将药品费用降低部分的10%通过医院内部成本自控来消化。但随着物价指数的不断提升，医院人、财、物等运行成本相应增加，再加上按照省物价局的规定，医院水、电、气使用按照非民用价格收费，通过医院内部成本自控来部分抵消药品收入减少的目标较难实现。同时，政府财政补助不平衡。近三年，全市公立医院财政补助占医院总收入的比例不高，特别是一些县级财政对公立医疗机构的基本建设、设备购置、重点学科发展、公共卫生服务、政策性亏损等专项补助难以落实到位。经费支出比例平均为21.67%，基本建设经费自筹比例平均超过40%。地方财政补助不平衡导致一些县级公立医疗机构收支结余明显减少甚至出现亏损。

调研报告建议，进一步推进公立医院改革，维护公益性。加快完善公立医院管理体制，统筹研究投入、降药价、改支付、控支出、强监管等措施，建立超支维护公益性、调动积极性、保障可持续发展的新机制。条件成熟时，探索建立公立医院管理中心，逐步实现公立医院管办分离。在严格控制发展规模的前提下，强化公立医院内涵建设，优化就医流程，改善就医环境，提高医疗服务和技术水平。继续探索创新药品和医用耗材招标采购试点工作，努力降低群众医疗费用。完善新形势下公立医院补偿机制，提高财政投入占医院总支出的比重，保障医院建设和发展需要。随着医疗体制改革的不断深入，改革难度会越来越大，但无论制度怎么变，都必须让人民群众受益，同时也让医务人员在人事薪酬制度改革中受益，发挥积极性。

促进的过程。沈阳林代表说：“特别是一些‘骨干代表’的经验做法，对我们更好地依法履职起到了很好的示范和引领作用。”据统计，“骨干代表”从上册60名增加到下册100名。二是代表与选民的联系进一步紧密，述职前代表要走访联系选民，述职时再次与选民面对面，接受选民的评价和检验，拉近了代表与选民的距离。小港街道选民龚德能说：“原来我以为人大代表仅仅是开开会、举举手而已。听了代表的述职才知道人大代表为群众做了这么多有益的事情。希望人大代表进一步联系选民，履行代表职务。”三是监督链条得到进一步完善，代表述职评议活动的开展，落实了代表受选民或选举单位监督的法律规定，形成了选民监督代表、代表组成人民代表大会监督国家机关的完整监督链，更好地还原了国家权力的人民性。郑某平代表表示：“通过述职，感到选民随时都在看着我们。代表做了什么，做得怎么样，选民都看在眼里。代表只有认真履职才能得到选民的信任。”

采访后记

开展人大代表述职评议工作是加强对代表监督、密切代表与选民联系的有效形式，是改进代表工作、提高代表履职能力和水平的重要举措。为进一步增强人大代表自觉接受选民监督的意识，促进代表更好地依法履行职务，充分发挥代表主体作用，近年来北仑区人大常委会通过思想发动、抓好动员部署，突出重点、把握关键环节，全员覆盖、提升履职效果，连续两届组织全体区人大代表开展向选民述职并接受选民评议活动，进一步激发了代表履职为民的公仆意识和责任意识，充分发挥了人大代表在经济社会发展中的积极作用。

金亦君代表：传递『正能量』

原杰

“所有积极的、健康的、催人奋进的、给人力量的、充满希望的能量，就是‘正能量’。”这是“中国正能量”网站给“正能量”下的定义，定义并不权威，但很实在，体现了网站创办者——奉化市人大代表、浙江金绿光电有限公司董事长金亦君的人生态度。

“作为一名人大代表，不仅要为民办事，而且要向社会传递‘正能量’。”已是两届奉化市人大代表的金亦君对人大代表职责的认识有点与众不同。提交议案建议，监督推进政府工作，着力解决群众关注的热点难点问题，无疑是金亦君作为人大代表向社会传递正能量的主渠道。为此，每年人代会金亦君都自觉地挤时间深入选区走访选民，认真倾听社会各方面的声音，而后把群众希望得到解决的问题，写成议案、建议带到人代会上去。几年来，他先后提出了关于加快建设城市公共交通设施、进一步重视对农村青少年的引导教育、加强媒体正能量方面的引导和宣传等十几个建议。

金亦君是经济欠发达山区大堰镇选举产生的奉化市人大代表，所以他的许多建议都围绕山区老百姓脱贫致富和环境保护主题提出。生态保护与建设问题，最重要内容为生态林建设和水源保护。而这两项任务主要靠广大农民来完成。可问题是现在农民对生态林地只能种植、保护，却不能砍伐，叫他们怎么过日子？怎么脱贫？在各级人大代表的强烈呼吁下，政府也采取了一些补偿措施，但每亩山林才补助几十元，真正到农民手中只有十几元——杯水车薪。显然，这种象征性补偿未能有效解决问题。

为此，金亦君多次在审议政府工作时提出这一问题，同时在人代会上提建议大声疾呼：一是要加大补偿力度；二是加强相关资金管理；三是积极向上建议，尽快出台生态省、市建设的相关条例。“坚持谁受益、谁补偿原则”，用法规形式保障山区群众的利益，保障生态建设的可持续性。在今年初召开的奉化市人代会上，他根据形势发展和山区实践，又进一步提出了关于加强山区道路交通建设和加强乡村旅游政策扶持的建议，强调提升山区发展的造血功能……就这样，几年来，他先后提交了6件有关山区建设、发展与保护的议案，引起了政府部门的重视。像发展乡村旅游、加强生态保护和提高生态补偿机制力度等问题，已得到了不同程度的落实。

当然，作为一名企业界代表，金亦君重视向企业和企业职工传递正能量。今年奉化市人代会前，他特意走访一些企业和部门了解情况。结果发现，部分小微企业对政府采购政策有想法，认为如今外来的和尚好念经，政府太重视招商引资，而忽视本地企业。表现在政府采购上，对本地企业的创新产品扶持不够。据此，他及时撰写了《关于政府采购中同等条件下优先使用本地企业自主创新产品的建议》，要求政府部门立足实际、制定合理的政策。此外，他还立足实际，提出了关于政府部门要加强对中小微企业人才培训、切实做好为中小微企业服务工作等多项建议。

“人生最大的幸福是向别人传递正能量。”这条金绿光电的最高信条，恰恰传递了创办者金亦君代表的人生信条。



为强化人民代表大会制度宣传，推进基层民主法治建设，江东区人大常委会明楼街道工委举办了人民代表大会制度宣传展，以翔实的图文资料展示了我国民主思想的产生、发展和实践成效。图为社区居民在展厅参观。（续建伟 张仙丽）

人大街道工委要在协商民主中发挥作用

盛福林 郭英丽

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，把推进协商民主广泛、多层、制度化发展作为政治体制改革的重要内容。中共中央相继印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，明确了社会主义协商民主的本质属性和基本内涵，对新形势下开展多层次、多维度的协商有着重要的指导意义。

街道是协商民主向基层延伸过程中不可或缺的重要环节。人大街道工委作为区人大常委会的工作机构，在工作中与基层民主相结合开展协商民主，能进一步推进协商民主在基层发挥作用，有力促进街道工作更透明、更民主、更扎实、更有效。笔者以为，探索创新街道人大协商民主工作，要不断加

强课题研究，加快相关制度建设，进一步彰显人民代表大会制度的优势；要发挥好人大代表在协商民主中的作用，在履职过程中依法开展协商，探索协商形式，丰富协商内容。

特别是要在以下三方面下足工夫：一是要坚持围绕中心、服务大局。积极在联系选民活动中开展协商工作，组织代表参与街道重大决策前的“协商”和区人大常委会组织的决策前“协商”，对街道便民工程等重大事项建立代表参与的协商流程。如对实现政府财政“全口径”监督，人大街道工委可采取组织人大代表协商审议街道财政预算的方法，通过调研、比对，结合街道实际和当前形势要求提出建议和意见，民主地协商调整方案，以保证公共和普遍利益的实现，使街道财政预算更

为合法化、科学化。二是必须依法依规依程序开展。要注意引导群众理性看待一时无法解决或存在较大争议的问题事项，在协商中及时发现并将不稳定因素消除在萌芽状态。三是要依托各人大代表联络站、点，为人大协商工作和活动创造良好条件，保证代表在履职过程中依法开展协商，保证代表与选民协商的实效，保证代表与议案建议承办单位的协商效率。

人大街道工委开展协商民主是在党的领导下践行“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”的群众路线。强调的是人民群众的主体地位和群众的政治参与、政策制定中与群众的互动协商。同时也解决和弥补街道没有本级人大代表和人代会导致体制上断层、监督缺位、民意渠道不畅的缺陷。由此，人大街道工委要认真贯彻执行《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，不断探索和创新协商民主机制，把协商民主作为街道人大工作的最佳注脚，开展好民主协商，发挥好人大街道层面的监督作用。

在抓好代表述职上下工夫

——“基层人大工作亮点”系列报道之十一

□ 续建伟 赵印中

“如何杜绝不注重履行职责的‘挂名代表’、‘哑巴代表’、‘荣誉代表’现象，真正让代表接受监督、自觉履职、树立代表在群众心中的形象？”北仑区人大常委会主任王银泽的回答是：“在切实抓好代表向选民述职上下工夫。”

思想发动，抓好动员部署

为切实开展好代表述职工作，区人大常委会党组专门向区委作了汇报，首先统一区级领导干部代表向选民述职的意义，增强代表和选民参与代表述职活动的自觉性，促进代表积极履职，增强选民对人民代表大会制度的了解。为保证活动规范有序开展，区人大常委会研究制定了《关于开展区人大代表述职评议活动的实施意见》，对代表向选民述职活动的指导思想、组织领导、时间安排、内容形式、工作要求等作出规定。为了使代表有“职”可述，选民有“事”可评。丰富代表活动内容和载体，除鼓励代表个人持证视察、走访调研、接待选民活动外，还组织代表提出闭会期间建议，提供常委会会议、集体视察、检查、调研等活动的清单让代表选择参加，对领导干部代表接待选民

作统一安排。活动推出以来，代表们普遍感受到责任和压力，履职的积极性、主动性明显提高。自觉联系选民、参加活动，为民代言、为政建言，为实现代表述职全覆盖打下了基础。

突出重点，把握关键环节

如何保证代表述职工作扎实有效、不走过场？区人大常委会着重从三方面入手：一是把述职报告内容关，要求述职代表在述职前深入走访选民，认真听取选民的意见建议和要求。撰写述职报告要内容翔实、重点突出，既报告成绩，也报告不足和问题，分析存在问题的原因，提出整改措施和今后努力方向，并由各代表中心组、代表小组负责指导、把关。柴建军代表深有感触地说：“认真写好代表述职报告，不仅是对自己履职的严格总结，也更坚定了当好代表的自觉性。”

二是把述职评议会议关。评议会议分为三类：第一类，由街道（镇）层面组织召开述职评议大会，人大代表向本辖区选民代表述职；第二类，在原选区召开述职评议大会，人大代表向各自选区选民代表进行述职并接受评议；第三类，部分人大代表走进选区单位逐一进行述职并接受选民评议。区人大常委会副主任丁素贞到新碶街道参加述职活动后说：“会

场人员95%是普通群众，且大都是提前到场的。可见群众对代表述职评议工作的关注和支持。”

三是把好评议结果运用关。人大街道工委、乡镇人大将测评结果以书面形式向述职代表反馈，要求述职代表对照评议意见进行整改，述职报告、评议结果和整改落实落实情况适时在选区公布。同时将代表述职评议工作总结报区人大常委会代工委，做好材料的整理归档工作。评议结果将为评选代表活动积极分子、推荐连任代表候选人选的参考依据。

全员覆盖，提升履职效果

北仑区人大常委会连续两届组织全体区人大代表开展向选民述职并接受选民评议活动，取得了较好的效果。

上一届全区203名人大代表至2010年底全部进行了述职，本届196名代表已有175名代表在原选区进行了述职，其余在今年年底全部完成。选民对述职代表评议的满意率为85%，基本满意率为15%。同时，述职活动向乡镇人大代表和市人大常委会延伸推广，实现了区域内三级人大代表述职全覆盖。

经过几年的实践，代表向选民述职活动效果逐渐显现：一是代表整体素质得到提升，述职过程不但是代表自身总结工作、查找不足、明确努力方向的过程，也是交流经验、相互学习、互相