

众观点

不得拒治 还需制度与诚信托底

话题:

国家卫生计生委7月8日公布的《关于做好疾病应急救助有关工作的通知》强调,对于需要紧急救治,但无法查明身份或身份明确无力缴费的患者,要进行及时救治,不得以任何理由拒绝、推诿或拖延救治。对于违反规定的医疗机构,卫生计生行政部门要依法依规追究医疗机构及其主要负责人的责任。

——7月9日《北京青年报》

需有完善的 应急救助机制

武洁

假如仅仅因为患者无力缴费,便无缘获得医疗机构的急救服务,如此“一手交钱,一手救命”的行为确有悖生命伦理。从这个意义上说,卫计委近期发通知要求“不得拒治无力缴费急救患者”,自然是出于医疗服务回归其本意的善意。同时,对违反规定的医疗机构,将追究主要负责人的责任的做法,看来也是动了真格的,绝非说说而已。

不仅如此,此前的规定仅单方面要求医疗机构“不得以任何理由拒绝、推诿或拖延救治”,并未提及救治费用的分担机制,此次卫计委的通知则明确提到了落实相关规范的支付责任,即各地设立疾病应急救助基金,明确基金经办机构,并制定具体办法和可操作的实施细则。不难设想,既然为应急救助设立了专门基金,医疗机构的先行急救就不必再为费用谁出而担忧了,“不得拒治无力缴费急救患者”的落实,应该说已彻底扫清了最后的障碍。

医疗服务当然不能沦为“买卖”,但医疗服务毕竟与慈善事业有所不同,既然不可能无本运营,医疗服务也就不能没有理单者。某种程度上,之所以会出现医疗机构“见死不救”的现象,与其说是医护人员冷血,毋宁说是理单机制的缺失或不合理转嫁使然。从这个意义上说,当疾病应急救助基金的设立有了时间表,相关的管理与支付也将有可操作的细则,无疑就是对医疗机构“见死不救”的务实求解。

不过,设立疾病应急救助基金,当然比一味指责医德更切中问题的实质。但对于上述规范的落实,的确不能过早乐观。尽管卫计委明确要求各省(区、市)要设立疾病应急救助基金,并为此而定了时间表。但不难看出,这一基金其实仍然是各地为政,卫计委即便有着良好的初衷和设想,但现实中却未必能主导并管理这一基金的运行与支付,甚至连基金的来源,究竟是由财政拨款还是募集筹资,也仍然语焉不详,也只能靠各地“各显神通”了。

至于可操作的支付机制,虽然规范提及符合疾病应急救助基金支付范围的医疗费用,各医疗机构可提交基金支付申请。但申请能否批得下来,批下来了,钱多长时间到账,相关的细则也仍然没有明确。假如基金本身不能保证来源,医疗费用的支付申请也并没有明确的说法和支付时限,疾病应急救助基金究竟能多大程度上打消医疗机构的担忧,自然仍需打上问号。此外,上述支付机制,其实是建立在“无支付能力患者”的认定这一前提的,那么,“无支付能力患者”究竟该如何判定,医疗机构又是否适合担此责任,也



同样是绕不过的问题。这些问题不解决,在当个人诚信制度并不健全背景下,为“无支付能力患者”创建的应急救助基金,是否反而被“故意逃费者”钻空子,并让应急救助基金难堪重负呢?基于此,唯有明确了疾病应急救助基金的来源与可持续的支付机制,“不得拒治无力缴费急救患者”的规范才有望真正落到实处。

“见死必救” 不能仅靠应急基金

辛博

近些年,我们听过一些病人望医院而不得入的悲剧,也见过因没及时续交医药费用而导致被停药、中止治疗的遭遇。除了部分医疗机构和医护人员天职沦丧的因素,也有患者无力缴费或恶意赖账的原因。据深圳公立医疗机构管理中心统计资料显示,目前全市11家市属公立医院已累计医疗欠费8157万元,欠费人数8000多人。类似情况,各地都不同程度存在。据了解,我国目前政府给医院的投入大约只占10%左右,另外90%靠医院服务收费获得。在此情况下,就不能强求和指望医院先救人后补费,为无法兑现的急救费用寻找制度出口与财政托底就显得非常迫切。

此次国家卫计委为设立“疾病应急救助基金”设立时限,无疑是对杜绝“等钱救命”在制度建设上的有力一推。疾病应急救助基金,由财政投入和社会各界捐助等筹集,其实就是为医院“见死必救”托底,这就突出了政府在“见死必救”中应当承担的责任与民生底线,是一个巨大的进步。

有了制度托底,“见死必救”是不是就能完全落实呢?这恐怕还需要一个过程。因为,目前各地设立“疾病应急救助基金”进展不一,而已经设立救助基金的地方还存在救助范围难以界定、申请审批流程烦琐以及定点医院救治才可申请等具体问题。要将一个粗线条的“通知”从纸面落地,还需要一套技术性细节支持。从医院来看,医疗

产业化、利润最大化,导致药价虚高、看病昂贵的现状与风气,尚未完全扭转。财政兜底之后,会不会有人打小算盘,过度治疗、套取基金等各种道德风险会不会如期而至?那些无身份、无家属或单位、无经济来源的“三无病人”,会不会也出现不讲诚信甚至恶意赖账现象?崇高,需要制度保障,更需要道义支持。设立“应急救助基金”只是第一步,真正实现“见死必救”还需要深化医疗卫生体制改革,需要职业精神和社会诚信来托底。如此,社会救助体系改革的善意才能更好地照进现实。

让医生放心救人 还需多方援手

罗志华

此次通知对医生救治不明身份的病人所提出的要求,实际上是对过去相关要求和基本医德的重申,所不同的是,这次明确强调了各地均需设立疾病应急救助基金,以此来缓解医疗欠费给医院带来的压力。可以看出,国家卫计委顾及到了医院的难处,即一方面必须无条件救人,另一方面由此产生的医疗费用又无力承担。

相信应急救助基金的成立,可让医生吃上一颗定心丸。然而,有了急救基金,未必就能让医生全释放心。困惑之处首先在于,应急救助基金是否足够充裕。因此,要想让医生毫无顾虑地救人,社会捐资、政府拨付等应急救助基金的来源应尽量充足,这需要政府和社会爱心人士的帮助。

尽管有应急救助基金,但医院也无法做到“赔本”,包括医院在内的多方出资,一直是解决类似问题的常态。问题是,对于相关费用,医院不仅有明规,往往还会有“暗要求”。比如,许多医院实行收入与医生的绩效挂钩,甚至有医院规定,对于欠费,直接按比例扣除医生的奖金。假如这点不改,医生就容易两头受气。可见,要想医生放心救人,还须医院给予医生宽松的执业环境。

此外,应急救助基金运用得越好,无偿救助的人越多,客观上会对医疗欠费形成“鼓励”。有病没钱的人,可能会走上这条路,甚至不排除出现病人被遗弃的现象。要想保证应急救助基金这一善款都得到善用,就要做好对恶意欠费的追究。但如果让医院和医生去打官司追讨债务,显然是医疗资源的一种浪费。这一任务,或可让相关社会组织来承担。

救助无法查明身份或身份明确无力缴费的患者,是医院和医生的责任,但它涉及的一些问题,又不能单纯靠医院和医生去解决,唯有多方伸出援手,医生们才能无后顾之忧地向病人伸出援手。

特许经营制度 在风景名胜区管理中的运用

孟相维

《河北省风景名胜区条例(修订草案)》前段时间经省政府常务会议讨论通过,其中一大亮点是引入了“特许经营制度”,规定“风景名胜区管理机构可以根据风景名胜区规划,制定交通、服务等特许经营方案,并报省住房城乡建设主管部门核准后组织实施。”这是我省在地方立法实践中首次采用、首次提及特许经营制度,在特许经营实践上迈出了重要的一步,在立法制度的创新上具有一定的引领作用。

由于风景名胜资源是有限的公共资源,参照市政行业的做法,在风景名胜区行业中引入特许经营制度,通过合同约定所有者和经营者的各项权利义务,势在必行。特别是由于我省整体经济发展水平不高,引入社会资本投资建设风景名胜区,是弥补当前政府投入严重不足,提高我省风景名胜区各项基础设施和服务接待设施水平的渠道之一。

规范风景名胜区特许经营,主要应严格限定适用范围,杜绝整体转让。国务院《风景名胜区条例》明确了风景名胜区内进行政府特许经营的适用范围为“交通、服务等项目”。针对一些风景名胜区由企业承包并开发景区,完全放弃了对景区的监督管理权,门票收入也全部交由企业经营的现象,并规定“风景名胜区管理机构应当与经营者签订合同,依法确定各自的权利义务。经营者应当缴纳风景名胜资源有偿使用费。”这样明确风景名胜区特许经营不是整体出让、转让经营管理权,是管理机构与经营者在服务项目上的合作,政府具有主导权和主动权。

收回政府特许经营权是矛盾所在,也是关键所在。特许经营都有一定的期限,从管理者角度考虑,特许经营期限过长会影响风景名胜区长远发展,很难由政府把控发展方向,短了会影响投资者回报,但无论如何,都有收回的一天。鉴于中国引入这一制度并不长,到期收回和协议收回实践中尚未发生,目前主要的问题和矛盾集中在政府单方面提前收回。既然特许经营是“特别许可”,那么就应符合行政许可法的规定。因为不是经营者的原因而是政府想单方面提前收回,就要按照行政许可法第八条第二款规定,视为对合法许可的撤回。那么,政府就应该按照信赖保护原则对合法的经营经营者给予补偿。

新时期的档案法制建设

加强档案法制建设不仅是档案工作自身发展的需要,而且是影响市场经济和知识经济健康成长的一个不可忽视的因素。档案法制建设不仅依赖于艰辛的实践过程,还依赖于档案法学研究的深入程度。

档案法制建设涉及立法规范、执法环境建设中的诸多理论与实践问题,单靠经验的积累是不能根本解决的,需要档案法学研究来确立其原则,解决其矛盾,探讨其规律。只有档案法学务求深入开展才能为档案法制奠定科学基础。

档案法学研究应在以下具体问题上获得突破:

首先要将档案法制建设置于市场经济和知识经济的大背景下研究,既考虑这种背景给档案工作带来的便利,也正视这种环境给档案管理的制约和档案法制涉及的新领域。其次,要探讨如何在电子文件管理中导入档案控制这一迫切需要解决的问题,研究电子文件的原始性和档案证据价值的法律认可,在法律上将电子文件的归档、保存划为档案馆职责。由于电子文件法律证据价值涉及法律、技术、管理诸方面,我们要积极研究纸质文件与电子文件并存时期的真实性参照体系,加强电子文件管理制度的规范化标准。第三,针对档案工作主体在计划经济下行政指令性过多的弊端,针对档案工作因为历史原因而相对处于社会低谷的现实,要强调档案法规在档案工作主体的自我约束、自我规范方面的建设。倡导从法的角度规范档案工作主体的资质和业务。第四,要在档案法制建设中更鲜明地确立以全方位开放的档案事业格局为中心,更鲜明地体现档案工作主题——即档案利用工作。要表述档案的“信息”属性,要在立法中将“利用”摆到更加重要的位置,突出其中心意义。要以立法的手段加大档案开发力度,利用现代化手段实现档案信息资源共享,并在宏观上强化档案信息集约化发展的优势。要以立法的方式确立档案工作主体系统拥有一定范围的档案信息和向社会公开的义务,确保非保密范围的档案信息资源供社会使用。第五,要对市场竞争和多元所有制结构条件下档案形成主体的权利关系在兼并、破产、合资等情形下的所有和价值评估等方面的问题寻求法律上的准则。第六,要从法理的角度科学界定档案法律责任,探讨与整个社会法制环境相宜的执法机制。

要使档案法学研究真正有益于档案法制的理论建设,还必须注意科学的研究方法:一是计量分析的方法。要立足于市场经济和知识经济的大背景,对当前档案执法实践开展务实的调查统计和分析研究,切实准确地把握档案法规体系存在的问题。二是比较研究的方法。要注意与国内相关法律法规系统的比较研究,在研究中,要努力探讨既适合于我国现实环境又前瞻世界潮流,既观照我国的文化传统又不失现代意识和一定超前约束力,既有宏观档案全局内部一致的档案基本大法,又有中观地方和部门特点且与整个社会系统协调的立体式的科学统一的档案法规系统。三是电子技术。借以试验和确定电子文件的档案转化措施及加密贮存和确认。四是研究队伍的合理组织。为了实现档案法学研究的务实而深入,应构成一个科学的研究群体,在知识结构上进行认真组织。不仅要以从事档案学研究的学者为主,还要结合法学、文献学和具有长期档案执法实践的同志共同参与。在电子文件档案意义及法律证据价值方面还要依靠有关的技术专家。只有通过这样一种较为合理的组合,才能避免视角的狭隘和思维与方法的局限,也才能避免档案法学理论与档案执法实践的脱节。

邢阳

他山之石

广东拟立法允许摆路边摊

一张登记卡,是否就能终结小贩和城管“游击战”?近日,广东省人大常委会法制工作委员会公布《广东省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例(草案修改征求意见稿)》(以下简称《草案》),提供了这种可能性。

这一草案向社会各界公开征求意见,引发热议。它究竟有多少突破性的“含金量”?是否能成为破解小贩城管“对峙”难题的一把钥匙?

相关专家表示,广东这一尝试,将成为城管“人治”转向“法治”的新一步。

“城管问题上,疏导比堵更重要”

在北京大学政府管理学院教授周志忍看来,广东的尝试是在破解城管问题的一大症结——“缺乏规范”。他说,“城管的尴尬,在执法无据、规范化不够。哪些地方可以摆摊、哪些地方不可以摆摊,没有明确的规定。这就导致城管治理上人治

色彩浓厚,经常为了市容或领导视察,进行运动式的管理,导致小贩和城管打‘游击战’,双方的矛盾却始终无法解决。”周志忍说。

“现在城市管理矛盾突出,根本问题是,在城镇化加速、城市流动人口大幅增加的情况下,城市规划给小商贩的生存空间不够。供给和需求之间的差距越大,矛盾就会越突出。”城管问题专家罗亚蒙这样认为。

“收管理费,会引发新一轮‘猫鼠游戏’吗?”

《草案》的一面博得了掌声,关于“管理费”的另一面,也引起了担忧。

根据《草案》,划定区域摊贩、临时指定区域摊贩的清洁服务费、场地使用费及使用管理费实行政府定价,有条件的应当给予政府补贴、减免收费等优惠政策。

周志忍认为,收管理费本身不是问题,“政府定价是否合理,才是

问题”。

他认为,关键在于,政府需要科学核算摆摊区域的管理、执法成本。“比如,食品摊贩可能产生较多垃圾,不同的摊位要设置不同的档次。”同时,政府部门也应公开计算管理费定价的依据,召开听证会,“和老百姓讲清楚”。

罗亚蒙也提醒,如果管理费过高,依然可能引发“猫捉老鼠”的游戏。

有专家提议,在摊位区域划定后,政府部门还可尝试,根据小商贩的承受能力,对一些较好地段的铺面进行适当的“公开竞价”。“谁交的管理费高就给谁,这个费用用来保护环境和市容。”

“以后不管谁当城管局长,都得这么干”

《草案》中的一条规定,也被认为是“城管减负”的风向标。

那就是:“乡镇政府与街道办事处管理定点区域,城管管理非定点

的流动摊贩”。

一位从业11年的基层城管队员认为,它是给“一个吹到极限的气球放气”。

首先,他认为,从管理区域上,《草案》意味着城管队员不再需要“包打天下”。“终于可能有地方法规,明确规定了乡镇政府、街道办的管理范围,而我们只管这之外的。”

“更有意义的是,原本整个城市都可能是不允许小贩摆摊的,我可以理解,他们无处安身,生存压力就会加大,就像一个吹胀的气球,很容易炸开。所以,他们和城管队员对峙时,就容易发生冲突。而现在,《草案》解决了这个问题。他们有了合法的去处,压力有了出口,这也让我们执法时可能遭遇的阻力大大减少。”这名队员对中国青年报记者说。

多名专家表示,相比此前多地尝试划定摊贩疏导区,此次广东若出台地方性法规,是向法制化、规范化前进了一步。