

新醫改方案仍有遺憾

蔡亮



4月6日，億萬中國人翹首以盼的新醫改方案終於正式出台。這份由國務院授權新華社發布的新醫改方案，題為《中共中央國務院關於深化醫藥衛生體制改革的意見》。與去年10月14日官方發布的新醫改徵求意見稿相比，本次出台的方

案對醫藥衛生體制改革的時間表以及路線圖作出了更為明確的表述，且進一步強調了「政府主導」、「公益主體」、「覆蓋城鄉」的總體醫改原則和目標。4月7日，新華社再接再厲，經國務院授權發布了《醫藥衛生體制改革近期重點實施方案（2009—2011年）》。與前一日公布的新醫改總體方案相比，這份文件就未來三年內的醫藥體制改革作出了進一步的闡述，其中諸多細節值得期待。

從中長期的時間跨度來看，由於明細了短期目標，新醫改方案在可操作方面毋庸置疑，也相當符合「漸進式」的總體改革思路。但令人頗感遺憾的是，在涉及公立醫院這一醫藥衛生體制改革的「深水區」時，新醫改方案至少在字裡行間仍未有突破性的表述。與此同時，新醫改方案提出的基本藥物制度亦亟待改進。種種疏漏亟需有關部門今後及時出台相關細則予以有力補充。

公立醫院改革難突破

毫不誇張地說，公立醫院改革堪稱中國新醫改方案中最難定奪的一大環節。這其中，既有中央和地方財政實力所限，亦有傳統體制根深蒂固之縛，還有政府權力邊界劃定之難。諸如在基層衛生機構探索「收支兩條線」、公立醫院藥品購銷差別加價、設立藥事服務費、調整醫療服務價格等規定，與新醫改意見徵求稿並無二致。

尤其是，關於「收支兩條線」的爭議，至今仍未餘波盪漾。

在醫藥領域，「收支兩條線」指的是醫療機構需將所有收入上繳地方財政部門，後經衛生主管部門考核業績，才能按有關標準取得主管部門返還的一部分日常運營費用。這種做飯意味著實行「收支兩條線」的醫院需要始終看主管部門的「臉色」行事。雙方「過從甚密」往往極容易滋生權力尋租、醫療資源過度向特殊利益群體傾斜等問題。與此同時，新醫改方案未能對「註冊醫師多點執業」予以明確，也存在不小的遺憾。

本質上而言，合格醫師才是最為寶貴的醫院資源。國內最為頂尖的醫師大多集中在公立醫院同樣也是不爭的事實。政府部門對「註冊醫師多點執業」之所以存在顧慮，應是擔心公立醫院人才頻繁對外密集流動之後極有可能削弱其公益性訴求，進而對新醫改「公益主體」的目標產生不良影響。事實上，政府大可對「註冊醫師多點執業」的資格做出超越常規的認定要求，先行打開一道改革的縫隙，今後再考慮逐步放寬多點執業的標準。此舉既可以使醫師更加重視自身專業技能的提升，也可適當解放出一些極高水準的醫師讓其投入民營醫院的懷抱，平衡國內醫療機構的實力對比。

至於新醫改方案提出的公立醫院藥品購銷差別加價、設立藥事服務費、調整醫療服務價格等目標，則需要政府努力增加財政投入予以積極配合。在全球經濟衰退的大環境下，中央政府財政收入持續銳減的隱憂仍揮之不去，能否及時兌現相關承諾疑問猶存。

基本藥物制度待改進

與公立醫院改革仍顯躊躇相比，基本藥物制度的最終方案則稍有過猶不及之嫌。

顯然，基本藥物制度充分體現了政府新醫改積極推進「公益主體」的雄心和魄力。問題是，「由省級人民政府根據招標情況確定本地區的統一採購價格」如何能保證地方政府不因此產生權力尋租、暗箱操作等行爲，又如何確保地方政府始終對省內、省外藥企持一視同仁的態度？不廓清這些問題，非但基本藥物的生產質量容易出現問題，國內藥企的總體競爭力也將有逐漸退化之虞。

此外，「城鄉基層醫療衛生機構應全部配備、使用基本藥物，其他各類醫療機構也要將基本藥物作為首選藥物並確定使用比例」的要求也過於苛刻。中國地域遼闊，各省民衆的用藥需求因地理環境的迥異原本就存在着一定的差異。在不可能將各省醫療衛生機構尤其是基層機構所需的藥品全部囊括進基本藥物目錄的前提下，政府理應制定某些基本藥物的可替代標準，從而最大限度地滿足民衆的基本用藥需求。

以「問責制」推動政改

秦曉鷹



還記得「限塑令」嗎？去年6月1日，爲了節約資源，保護生態環境，引導消費者減少使用塑料購物袋，中國正式實施了「限塑令」。然而，就是這樣一個曾經被大張旗鼓宣傳的「準法令」，在近年後的今天，它的效用卻幾乎等於一紙空文！如果我們不是自欺、不是掩耳，就會看到，在遍布城鄉的成千上萬小商品市場和農副產品市場裡，那些一度被明令禁止生產、銷售、使用的「厚度小於0.025毫米的塑料購物袋」依然在滿「場」飛舞。原以爲「限塑令」一頒布，生意就做到頭了的生產廠家，不但依然故我，批發商甚至還表示，越是超薄的被禁的塑料袋越好賣。便宜啊！

「限塑令」已偃旗息鼓

透視「限塑令」一年來從大張旗鼓到偃旗息鼓的過程，正視並解剖這項利國利民好規定近乎無疾而終的事實，我們就能看到國家的某些行政管理（包括執法）部門在運作爲、懶作爲和不作爲上，已經到了何種程度。真正是小小「限塑令」，大大官僚風！

其實，比「限塑令」更讓人感到寒心甚至「驚」心的還有許多，其中給社會公衆造成巨大危害的「注水肉」長期氾濫，就是眼下最兇險也最惡劣的例證之一。

衆所周知，中國消費者知道「注水肉」這個詞是在1985年。當時，人們獲知，不法分子竟會在豬牛屠宰前後，使用各種手段給豬牛的胃、心臟注水，增加重量，把水錢變成肉錢。這種卑劣行徑震驚了輿論，曾受到學國上下的痛斥。可是，從1985年到如今的2009年，已經二十四年（近四分之一世紀）過去了，「注水肉」問題不但仍然在頻頻曝光，而且在有些地方甚至到了大肆氾濫的地步。

比給豬肉注水更令人髮指的，是在注水的同時還注入了其他有害物質。爲了擴張各類血管、多蓄水、保水、保肉色鮮美、延長保存時間，不法分子還會在水中添加諸如阿托品、血水、工業色素、硫酸鎂、明膠、硼砂、洗衣粉等。這些東西是人吃的，還是癌細胞的溫床呢？

比給豬肉注水注入有害物質更可怕的，是這種「注水」行徑竟然成了某些肉類市場的潛規則。在那些地方，肉販子會毫不掩飾告訴你，不注水的和注水的是兩種價錢，差額在一倍左右。明碼，童叟無欺。

人們不禁要問：是什麼使這種危害持續了二十四年？是什麼使這種危害竟然會成爲了某種規則，儘管是「潛規則」？是什麼使這種嚴重威脅公衆健康甚至生命的商業欺詐、犯罪行爲能夠如此橫行無忌？答案應該是肯定的，問題的關鍵就出在職能監管部門，出在這些部門中的國家公職人員對關乎公衆利益和消費安全事件處理的遲緩、麻木、懈怠、冷漠上。這是運作爲、懶作爲

、不作爲，說白了就是一種公務瀆職。

監督與促進公共權力的有效使用，大力消除遲作爲、懶作爲、不作爲現象，加速推進公共權力部門、職能監管部門的改革，對今天的中央政府來說，並不是錦上添花、斯斯文文、可有可無之事，而是直接涉及到公衆切身利益直至消費安全、基本生活秩序有無保障的大問題。同時，也是維護和提高政府公信力、避免激化社會矛盾、構建和諧社會的應有之舉。不僅如此，促進公共權力的有效使用，監督檢查公公權力的運用績效，還是步履艱難的中國政治體制改革中可以選擇的路徑之一。

食物危害成「潛規則」

人們平時所說的「民選」與「問責」，實際上是公民社會在實現民主過程中的兩端，或者說是起點與終點。因此，決心大力推進政治體制改革的中國決策層，不妨把「問責」作爲政改的切入點，這不但要比其他路徑的政改更容易得到社會公衆的支持和讚許，也完全符合時下科學發展觀教育活動中的一個基本原則，那就是要使「人民群眾來得實惠」。

當然，如果真要把對公共權力部門實行嚴格「問責」作爲政治體制改革切入點，就必須具備兩個基本條件，或曰基本前提。第一，要真誠地歡迎並堅決地支持輿論監督。沒有什麼比社會公衆對公共權力的感受更爲及時更爲貼切的了。只要能保證媒體在表達社情民情的時候暢通無阻，自會形成針砭時弊的輿論。這一點似不必多言。第二，就是要鮮明地確立「問責」標準。說到底，所謂「問責」標準就是中國下一步改革的標準、坐標和基準線。筆者之所以要提出這個問題，是因為在今天的中國，隨着不同利益階層的形成，出現了利益訴求的多元化，加上某種因權力與資本的結合所形成的權貴資本的出現，中國改革的標準、導向，以及如何評判公公權力部門有無作爲的尺度，都發生了極大的變化，也出現了不小的混亂。正是因爲這樣，我們才會發現，有多少拂逆公衆意願的事情正在假改革的名義被推行之。僅以「與國際接軌」的油價爲例，凡有利於百姓的國際油價下降時，中石油中石化化的「接軌」就變得驚人，而且還會找出種種理由加以狡辯；凡國際油價上升有利於強勢利益集團時，「接軌」就快得如迅雷閃電，效率極高。

這種改革、這種接軌豈不成了笑話。

所以，實行嚴格問責的前提，也就是中國政治經濟下一步改革的前提，這一點必須十分明確。那就是必須使公共權力部門負起「責任政府」的責任，必須忠實履行中國改革總設計師鄧小平確定的改革標準：「人民滿意不滿意，人民高興不高興，人民答應不答應」。

以「問責」作為切入點

大凡近現代民主制度在選擇國家公職人員時都有一個大體一致的特點和趨勢，那就是選優汰劣。優者，德行效率皆高者，汰者則反之。嚴格地問責，不折不扣地問責，就是對不作爲、懶作爲的公職人員的淘汰。其實，嚴格完善周密的「問責制」說到底是一種倒逼機制，是由社會公衆選擇公職人員的民主化過程。中國目前的問責制之所以難以應對公職人員中的懶、散、驕、嬌、奢、貪六種壞風氣，歸根結底是沒有在問責制的制度化建設上下真功夫、硬功夫、狠功夫，沒有「問」到丟官罷官直至「貶黜爲庶民」的地步。因此，只有把問責與百姓相結合，只有把問責與輿論相結合，只有把問責與淘汰相結合，才會用這種倒逼式的民主消除行政監管的官僚弊病，才能清除那些對公衆利益麻木不仁者、尸位素餐者。

作者為資深評論員



如果我們把聚焦點稍微集中一些，那麼眼下在台灣政治舞台上，簡直可以說就是馬英九和蔡英文的「二人轉」。執政的國民黨和在野黨的民進黨，圍繞着馬政府的各項施政政策，尤其是兩岸政策，擺開架勢，一守一攻，攪動起陣陣波瀾，令一個小小的寶島台灣好生熱鬧。馬英九和蔡英文是一雙冤家對頭。馬英九面帶桃花，凡事主張坐下來談；蔡英文則臉含兇氣，動輒就要走上街頭。本來，冤家宜解不宜結，兩人若能握手言歡，彼此取長補短，那麼一個和諧寧靜的台灣就不再遙遠。然而，這只是一種奢望。先人有：「道不同不相爲謀。」就台灣現實狀況而言，這個道，是「一中」，是兩岸政策，是涉及中華民族根本利益的大問題。

蔡英文給「台獨」披新衣

在兩岸政策上，民進黨突顯弱勢，一直處於下風，而國民黨則獨有「專利」。作爲執政黨的核心人物，馬英九上台執政，恢復兩會協商，實現「大三通」，開放陸客赴台，令兩岸交流如爛漫春花，爭奇鬥艷。馬政府還務實推動兩岸經濟合作架構協議，並爲此不遺餘力，宣傳疏導，爭取民衆支持。「兩岸和平協議」對台灣民衆也不再陌生，偶爾可以聽到這個話題。然而，這一切卻令蔡英文惶恐不安，凶緣暗結。馬政府的兩岸政策措施，被戲稱爲「親中」或「傾中」政策，被冠之以「賣台」。蔡英文最近在民進黨電子報上撰文說，民進黨雖然在野，但並不是一個爲反對而反對的政黨。這句話算是說對了一部分。對馬英九的兩岸政策，蔡英文的是反對，不同於對政府一些民生福利政策的表態，決不是政客造的勢，而是一種根植於「台獨」土壤的「抗拒」。

蔡英文掌握民進黨已經一年，其態度立場漸趨明朗化。她不提「一中」，只強調「台灣主權」，不提「兩岸和平發展」，光說「台灣利益」，與那些喊打喊殺的「台獨」激進分子相比，頗有迷人之處。陳水扁在其新書《關不住的聲音》裡暗示了她「藍骨綠皮」，只是一種私人恩怨的發泄，她的綠色靈魂其實昭然若揭。上個月，她在日本的一次公開演講中，指責執政的國民黨把對大陸經濟當成台灣經濟的全部，甚至不惜犧牲台灣「主權」。聲稱馬英九政府過度對大陸妥協，造成了台灣內部對立。最近蔡英文又提出，「面對愈來愈複雜的兩岸情勢，必須以新的本土觀來凝聚台灣」。這個所謂「新的本土觀」，只不過是給「台獨」穿了一件皇帝的青衣而已。

馬英九誓不走「回頭路」

圍繞兩岸簽署經濟合作架構協議問題，蔡英文不願坐下來談，爲阻撓這個協議使盡了渾身解數。民進黨欺騙台灣民衆，尤其是南部山區農民，說簽署這個協議，台灣的經濟就會被掏空，失業率會增加，大量的大陸產品會傾銷到台灣，損害台灣民衆利益，並爲此鼓動民衆抗爭。一些人甚至要發動公投。這就逼迫馬英九將這個協議的名稱改來改去，規劃進度亦一拖再拖。不僅如此，民進黨還藉金融海嘯給台灣經濟帶來損害的時機，將矛頭直接指向馬英九。

爲了打馬槍馬，蔡英文又在策劃大型的示威活動。民進黨計劃在四月中旬舉辦「中國政策總體檢座談」，要對馬政府一連串的「傾中」政策進行全身檢查。而且還要「乘勝追擊」，在五月中旬馬政府執政一周年前夕，發動「嗆馬保台、百萬人民鳴鼓圍城」活動，提出三大訴求：撤換「閣僚」、改組「內閣」；保障台灣製造業生存發展；爲「失政」道歉負責。民進黨攜起戰鼓，興師動衆，朝馬英九撲面而來，目的就是要綁住馬英九伸向橄欖枝的手，拖住其改善兩岸關係的腳步，破壞兩岸關係發展來之不易的局面。蔡英文招式陰毒，民進黨來勢洶洶。

對於蔡英文的花拳繡腿、陰招陽式，對於民進黨的興風作浪，馬英九心中有數，需要適時回應。清明節前夕，馬英九打破慣例，親率文武百官主持「中樞遙祭黃帝典禮」，向中華民族始祖獻花祭食，以實際行動表達對於中華民族慎終追遠文化意識的肯定和重視。這其中要傳達的「一中」意涵清晰明瞭，不言而喻，其信心和決心亦盡在不言中。日前，馬英九出席一項公開活動時表示，「我們不能再走回頭路」。他說：過去台灣鎖島太久，如今稍有開放就遭誤會「親中」。對大陸開放的相關政策是回應台灣人民的需求，雖有風險，但也是台灣發展的一大機會，執政能力高者能把風險極小化，機會極大化。他有信心朝這方面去努力。這顯然是對蔡英文和一些民進黨人的提醒和告誡，是對政府兩岸政策的一次公開釋疑。圍繞兩岸政策的纏鬥，是台灣藍綠雙方在「一中」問題上不同表現的集中反映。馬英九和蔡英文的「二人轉」還要轉多久，沒有人會知道。但兩岸關係的改善、兩岸經貿文化的交流卻是不會停止的，因爲這符合兩岸民衆的利益，是歷史發展的潮流。

台灣政壇上的「二人轉」

崔寧

五大央行貨幣互換穩市場

成萬攄



美聯儲6日宣布，已與歐洲央行、英國央行、日本央行和瑞士央行簽署新的貨幣互換協議，將從這四家央行獲取總計2870億美元的歐元、英鎊、瑞士法郎與日圓，以供市場不時之需。全球五大最有實力的央行再次聯手行動，既可消弭國際市場「融資難」現象的蔓延，同時希冀能夠為全球金融市場再添一副「穩壓器」。

防止美元不測

根據該項貨幣互換協議，在必要的時候，美聯儲能夠從英國央行購買300億英鎊（約合450億美元）、歐洲央行購買800億歐元（約合1080億美元）、日本央行購買10萬億日圓（約合990億美元）和瑞士央行購買400億瑞士法郎（約合350億美元）的儲備，提供給那些需要外匯的美國金融機構。五大央行共同發布的聯合聲明說：「央行將繼續共同努力，並正在採取適當的步驟，以促進全球金融市場穩定。」

「貨幣互換」是一種常見的金融工具，通常是指市場中持有不同幣種的兩個交易主體按事先約定在期初交換等值貨幣，在期末再換回各自本金並相互支付相應利息的市場交易行爲。主要用來規避匯率風險。美聯儲在2007年12月與歐洲央行和瑞士央行簽署了貨幣互換協議，當時主要是提供美元換匯。面對金融海嘯的衝擊，美聯儲在去年把換匯措施擴大到加拿大、英國與日本央行，還把換匯額度提至無上限，等於向外國央行無限供應美元。幾個月來，根據之前已宣布的互換計劃，美聯儲向其他央行出借了數千億美元，這些資金隨後被提供給需要美元的國外金融機構。而這次的新安排是正式允許在需要的時候實現資金反向

流動。除此之外，越來越多的國家和地區爲了增加金融體系流動性、穩定市場，也紛紛簽署雙邊貨幣互換協議。中國已經與韓國、馬來西亞、白俄羅斯、印尼和阿根廷等國家和地區簽署了總額高達6500億元人民幣的貨幣互換協議。在G20峰會剛剛結束之際，美聯儲的這項最新協議是一個穩定人心的信號，可以防止美元突然出現災難性變化。當日的外匯市場也受到這一消息的影響，美元獲得支撐，大幅上揚。

「病症」開始轉移

這次宣布的外匯互換協議，與之前的有明顯區別。此前，美聯儲和其他央行之間的外匯互換協議主要是爲了幫助外國企業獲得美元資金。美國金融機構並不存在需要大量外幣的情況，沒有必要向美聯儲求助獲得外幣貸款。這輪金融危機以來，外國金融機構對美元的需求很大，這迫使其他國家央行轉向美聯儲，希望後者能對外出借美元。美聯儲和其他央行之所以希望設置這樣的貨幣互換額度，存在幾個方面的原因。一是在某些假日美國市場處於休市狀態時，其他國家市場還在運作，這種情況下，在海外市場操作的美國機構可能會面臨暫時的資金需求。另一個原因是讓已有的安排更具互惠性。隨着金融危機不斷惡化，西方央行也不斷擴大貨幣互換規模，以此穩定金融市場。

至此，美聯儲已累計與十四家央行簽訂貨幣互換協議，包括澳洲、瑞典、丹麥、挪威、巴西、墨西哥、韓國和新加坡等，旨在增強這些經濟體的市場資金流動性。從五大央行此次宣布的新的貨幣互換協議來看，資金壓力看似已從美元轉移到其他貨幣。從宏觀角度來看，這是承認融資問題已不再只以美元爲中心

，當美元的融資問題正在痊癒，「病症」開始轉移到其他貨幣以及外國的金融機構。

美國與四大主要國際貨幣機構達成這種安排，歐元等外幣先到美聯儲，再由美聯儲投放給美國金融機構。一方面可以爲美國企業尤其是金融機構在獲得歐元、英鎊、日圓和瑞士法郎資金上提供便捷，同時國外金融機構則可獲得更多美元流動性；另一方面，也能在一定程度上穩定匯率，因爲美國金融機構外幣流動性充足，可以減少流動性緊缺對匯市的衝擊，並有利於與在國際市場上「越來越難以取得信用」的美國銀行進行國際業務。

紓緩信貸緊縮

繼五國央行貨幣互換協議之後，日本和澳洲央行7日也採取了不同措施，試圖改善市場信貸緊縮的現象。日本央行7日決定，擴大流動性操作中可接受抵押品的範圍，該央行將接受金融機構以市政及政府擔保債券爲擔保品；該行同時將增加對商業銀行的注資規模，以激勵銀行放款。該行同時維持基準隔夜貸款利率於0.1%不變。自2008年12月將利率降到該水平以來，日本信貸市場的緊縮狀態依然難以得到紓緩。

與日本央行相比，澳洲央行仍然擁有降息的空間。該行宣布，將隔夜拆款利率目標下調25個基點至3%，爲四十九年以來最低水平。儘管澳洲是發達經濟體中表現最佳者之一，但預計2009年澳洲經濟會出現近20多年來首度萎縮，而非原先預估的增長0.5%。此次利率決定表明，澳洲央行開始對國內經濟前景變得擔心。

目前全球各主要央行放寬銀根，主要還是出於提振市場信心、刺激經濟復甦的目的。在各主要西方經濟體將基準利率降至歷史低點後，信貸市場的緊張局面有望緩解，並刺激居民消費，從而有助經濟復甦。

不過，未來隨着全球流動性升溫，將會出現通貨膨脹的苗頭，這需要各國在經濟回暖後及時收回流動性。