

行政法热点问题

国家卫生和计划生育委员会“三定方案”出台

2013年3月14日，国务院颁布了《国务院机构改革和职能转变方案》（以下简称“《方案》”），提出要以职能转变为核心，简政放权，减少对微观事务的管理，改善和加强宏观管理。《方案》决定，整合卫生部和国家人口和计划生育委员会（以下简称“计生委”），组建国家卫生和计划生育委员会（以下简称“卫计委”），不再保留卫生部和计生委。《方案》规定，新成立的卫计委的主要职责是：统筹规划医疗卫生和计划生育服务资源配置，组织制定国家基本药物制度，拟订计划生育政策，监督管理公共卫生和医疗服务，负责计划生育管理和服务工作等。

2013年3月17日，卫计委挂牌成立，并立即开始了部门组建后的三定（确定主要职责、内设机构和人员编制）工作。

2013年3月26日，国务院办公厅颁布《国务院办公厅关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》（以下简称“《分工通知》”），按照《方案》的要求订立了各部门完成职能转变的时间表。其中，卫计委的三定应于2013年4月底前完成。

2013年5月6日，国务院常务会议研究通过了卫计委的三定规定。

2013年6月9日，国务院办公厅印发了《国家卫生和计划生育委员会主要职责内设机构和人员编制规定》（国发办【2013】50号）（以下简称“卫计委三定方案”）。根据该三定方案，卫计委设21

个内设机构，机关行政编制545名，主任1名、副主任4名。其中，1名副主任兼任国家食品药品监督管理总局（以下简称“食药局”）副局长，1名副主任兼任国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室主任。

卫计委在此次改革中取消下放10项职责，整合加强了7项职责，协调明确了卫计委与国家发展改革委（以下简称“发改委”）、国家质检总局、食药局等部门的职责分工。

卫计委此次改革的关注点有：

1. 强调卫计委与食药局的职责分工

卫计委的三定方案与食药局的三定方案在两个机构的职责分工部分内容一致。

在食品方面，卫计委独立负责的工作有：（1）制定、修订食品安全标准；（2）负责食品安全风险评估；（3）完善国家食品安全风险评估中心法人治理结构，健全理事会制度。

卫计委与食药局合作的工作有：（1）卫计委会同食药局等部门制定、实施食品安全风险监测计划；

（2）食药局应当及时向卫计委提出食品安全风险评估的建议；（3）卫计委对可能存在安全隐患的食品应当立即进行检验和食品安全风险评估，并及时向食药局通报食品安全风险评估结果，对于得出不安全结论的食品，食药局应当立即采取措施；（4）卫计委参与由食药局负责的确定食品安全检验机构资质的认定条件和制定检验规范的工作。

在药品方面，卫计委会同食药局负责：（1）制定国家药典；（2）建立重大药品不良反应和医疗器械不良事件的相互通报机制和联合处置机制。

从卫计委与食药局的分工合作可以看出，卫计委在食品和药品的安全方面承担宏观管理的职责，食药局则负责微观的监督管理工作。值得注意的是，卫计委的一名副主任兼任食药局的副局长，这意味着两个机构在食品药品安全方面的统筹衔接今后仍然是非常密切。

2. 新成立“体制改革司”

体制改革司是卫计委新成立的部门，承担原来由发改委国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室（以下简称“医改办”）担任的职责。体制改革司负责研究和提出关于深化医药卫生体制改革（以下简称“医改”）的方针政策、政策、措施的建议，督促落实领导小组会议议定事项，推进公立医院改革的工作。

原医改办在医改工作中起着综合协调的作用，由发改委原副主任孙志刚兼任医改办的主任。此次机构改革中，孙志刚调任卫计委任副主任，由此可见医改的协调职责此后将由卫计委承担。有评论指出，医改的进一步推进将涉及医疗卫生行业的许多专业问题，由卫计委承担医改工作有利于确保医改进程的专业性。但就发挥综合协调的作用而言，医改是一项系统工程，涉及多个部门的职能分工和衔接合作，卫计委的协调性和强制力不足，可能难以有效地协调各个部门。

3. 合并医政司和医疗服务监管司，成立医政医管局

合并前，医政司主要负责拟定医疗机构、医疗技术应用、医疗质量和相关规范和服务的标准，同时组织和指导相关规范标准的实施。医政司的最后一项职能与医疗服务监管司承担的医疗机构、医疗服务的监管和评价工作存在交叉。本次卫计委三定方案中，原医政司和医疗服务监管司合并为医政医管局，理顺了职责交叉，有利于提高行政效率。

4. 减少对医疗机构的微观管理，简政放权

本次卫计委三定方案取消和下放了 10 项职责，包

括将医疗机构服务绩效评价等技术管理职责转移给所属事业单位，减少对所属医疗机构的微观管理和直接管理、落实医疗机构法人自主权等。卫计委似乎有意藉此突出“监管者”的角色，加强制定宏观政策的职能，弱化对医疗机构微观管理职能。

值得注意的是，卫计委将港澳台投资者在内地设置独资医院的审批职责下放到省级卫生和计划生育部门，将外国医疗团体来华短期行医的审批职责下放到市级卫生和计划生育部门。地方政府自主开展相关审批，行政能力更有保障，地方市场需求更明确，此举应有利于活跃医疗服务市场，引进先进的医疗技术以及促进中外医疗专业人员的交流。

5. 医疗保险基金的归属

目前，城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗这三大医保制度中的前两项由人力资源和社会保障部（以下简称“人社部”）管理，最后一项则由原卫生部即现卫计委管理。国务院办公厅于 2013 年 3 月颁发的《分工通知》中要求，2013 年 6 月底前完成三大医保制度的整合。三大医保制度整合后，医疗保险基金（以下简称“医保基金”）将达到 1.5 万亿元。

卫计委三定方案出台前，外界一直在揣测三大医保基金到底将由卫计委还是人社部统管。卫计委三定方案出台后，21 个内设部门中没有关于医保基金的管理部门，在其主要职责中也没有关于管理医保基金的职责描述。由此可以推测，未来三大医保基金极可能全部由人社部统管。鉴于卫计委与医疗机构存在直接的监管关系，三大医保基金由人社部统管有利于资金的运用和监督，形成一定的制衡关系。

本次卫计委三定方案的出台时间虽然晚于预期，但是在内容上还是呈现出一定的创新。从总体思路上看，本次卫计委三定方案遵循了简政放权、减少微观管理、增强改善宏观管理的思路。从具体内容上看，本次卫计委三定方案的关注点包括：卫计委与食药局的职责分工、新成立体制改革司、合并成立医政医管局，以及减少对医疗机构的微观管理。一直备受关注的医保基金管理部门虽然

未在本次三定方案中明确，但是通过三定方案的内容，不难推测出它极可能最终落户人社部。卫计委本次机构改革后，医疗行业的监管政策可能

存在一定的变动，需要及时了解把握，以便于企业进行策略的调整。

令狐铭 法律顾问 电话：8610 8519 2377 邮箱地址：linghm@junhe.com
张达音 律 师 电话：8610 8519 2153 邮箱地址：zhangdy@junhe.com
胡圆圆 律 师 电话：8610 8519 2137 邮箱地址：huyuanyuan@junhe.com
牛婷婷 律 师 电话：8610 8519 1371 邮箱地址：niutt@junhe.com