

# 新型健康服务业的主要特点及监管策略

夏莺歌<sup>1\*</sup> 赵晓娟<sup>2</sup> 陈庆锬<sup>2</sup> 张福康<sup>3</sup>

1. 中国政法大学 北京 100088

2. 中国医学科学院医学信息研究所 北京 100020

3. 江西人民出版社 江西南昌 330006

**【摘要】**与传统健康服务业相比,新型健康服务业的服务更加综合、更具有整合性,各要素处于动态变化过程,更具规模化、集约化、集聚化。与传统医疗卫生行业监管相比而言,其监管内容发生较大变化,新市场关系下的供方与需方对监管提出了更高的要求,新兴业态网络化、碎片化、灵活性,服务边界突破了传统监管模式。同时面临监管职责界定、监管复杂性、对现行税制管理、对现行监管机制带来的挑战以及新型健康服务业快速发展与健康质量准入监管平衡的挑战。因此,本文提出了构建以信息监管为核心的新型健康服务业监管机制,实现由直接管控到底线式监管转变,建立多部门有机协调、社会各主体共同参与的协同监管机制等建议。

**【关键词】**新型健康服务业;特点;监管

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2018.10.011

## Analysis on main features and regulatory strategies of the new health service industry

XIA Ying-ge<sup>1</sup>, ZHAO Xiao-juan<sup>2</sup>, CHEN Qing-kun<sup>2</sup>, ZHANG Fu-kang<sup>3</sup>

1. Law School of China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China

2. Institute of Medical Information, Chinese Academy of Medical Science, Beijing 100020, China

3. Jiangxi People's Publishing House, Nanchang Jiangxi 330006, China

**【Abstract】** Compared with the traditional health service industry, the new health service industry tends to be more comprehensive and integrated, and the various factors are in a dynamic change process, which is characterized by larger scale, intensive, agglomerative and special business methods. Compared with the traditional medical and health industry supervision, its regulatory content has greatly changed in the new system. Under the new market relationship, the supply and demand sides have put forward higher requirements for supervision, and the emerging business forms are networked, fragmented and flexible. The service boundary has broken through the traditional supervision mode, and it simultaneously faces the challenge of defining the supervision responsibilities, complexity, the current tax system management, the current supervision mechanism hindrances, and the balance between the new health service industry and health quality access regulation which are undergoing an exponential trend of development. Therefore, this paper puts forward some suggestions such as the establishment of a new health service industry supervision mechanism with information supervision as the core, the realization of the transition from direct control to bottom-line supervision, the establishment of multi-sectoral organic coordination, and a coordinated supervision mechanism which involves the participation of all social subjects.

**【Key words】** New health service industry; Features; Regulation

随着全球化和信息化的飞速发展,传统产业的边界发生交叉、延伸、融合,产业边界越来越模糊,如医疗+互联网,很难单纯地说是医疗行业还是信息行业。另一方面,产业内外大规模的并购与重组在

世界范围内频繁发生,资源重新配置从传统的产业内部不断向不同产业和行业之间扩展<sup>[1]</sup>,从而衍生出越来越多的新兴业态,如医养结合、医体融合、互联网+医疗等。不同产业或同一产业不同行业相互

\* 基金项目:国家卫生健康委员会体制改革司委托项目

作者简介:夏莺歌,女(1981年—),博士研究生。E-mail: xiayingge@126.com

通讯作者:张福康。E-mail: achievement10@126.com

渗透、相互交叉,最终融合为一体,逐步形成新的产业形态,具体表现为企业价值链的延伸,由低附加值向高附加值转化,由单一业务模式向上下游业务领域延伸。随着经济的转型,新兴业态越来越频繁和典型。<sup>[2-3]</sup>新兴业态往往颠覆传统业态,同时也会产生新的问题,政府一方面需要鼓励新兴业态的发展,另一方面更加需要监管其不规范的行为,从而实现其健康、规范、可持续发展。2018 年 8 月出台的《国务院办公厅关于改革完善医疗卫生行业综合监管制度的指导意见》提出,制定完善新型健康服务监管政策,加强对医疗卫生与养老、旅游、互联网、健身休闲、食品等领域融合产生的新产业新业态新模式的监管,完善对相关新技术的审慎监管机制。新型健康服务业作为完善医疗卫生行业综合监管的重要内容,对其特点与监管策略的研究十分必要。因此,本文首先探讨新型健康服务业的内涵与外延,然后对其特点进行分析,比较其与传统监管的区别,最终提出相应的政策建议。

## 1 新型健康服务业内涵与外延

从现代服务业的概念来看,健康服务业是对传统医疗服务产业的改造和提升,特别是居民对健康需求的快速增长,传统医疗服务产业的内涵和外延亟需得到丰富和扩展,于是健康服务业应运而生。而新型健康服务业属于随着技术进步而产生的新兴服务业态,但后者也不能完全包含新型健康服务业的概念。

在健康领域,传统的医疗卫生与养老、体育、旅游、食品卫生等产业融合的新型现代健康服务业正在形成。<sup>[4]</sup>新型健康服务业在健康服务业整合传统医疗卫生,扩展健康保险、健康管理和健康保健服务相关服务和健康信息、健康物流等支撑服务基础上,依托互联网、云计算、大数据等现代信息技术基础,实行产业边界交叉、延伸、融合和不同产业之间的资产整合和资源重新配置,以降低产品和服务成本、扩大网络应用范围产生网络效应、促进健康消费者参与到生产要素中去。而新型健康服务业的外延则在于整合后的医疗卫生行业与其他行业融合的程度,互联网、云计算和大数据运用的程度,以及后两者对医疗卫生服务理念和模式改变的程度。

总之,新型健康服务业是在健康服务业的基础上,以促进健康和实现消费升级为前提,以新兴信息技术和生物技术创新为支撑,以居民健康需求为导向,在社会经济领域中优先发展的健康新产业、新业态、新模式,主要侧重于健康与养老、旅游、互联网、健身休闲融合的相关服务性和生产性的产业。健康服务业的内涵外延比较丰富、覆盖面广、产业链长,而新型健康服务业更加聚焦于新兴技术推动、消费升级引导、老龄化促进的健康互联网应用服务、健康医疗旅游、个性化的健康管理、健康养老、健身休闲运动。新型健康服务业逐渐向着覆盖更广、产业链更完整的方向发展,提供从生理到心理,从医疗、预防保健、康复到健康管理与促进等全类别、全生命周期的健康服务。

态、新模式,主要侧重于健康与养老、旅游、互联网、健身休闲融合的相关服务性和生产性的产业。健康服务业的内涵外延比较丰富、覆盖面广、产业链长,而新型健康服务业更加聚焦于新兴技术推动、消费升级引导、老龄化促进的健康互联网应用服务、健康医疗旅游、个性化的健康管理、健康养老、健身休闲运动。新型健康服务业逐渐向着覆盖更广、产业链更完整的方向发展,提供从生理到心理,从医疗、预防保健、康复到健康管理与促进等全类别、全生命周期的健康服务。

## 2 新型健康服务业的特点及与传统医疗卫生行业的主要区别

新型健康服务业作为医疗卫生领域的新兴业态,超越了传统医疗卫生服务的组织模式、经营模式、运作模式,既可以是全新的业态、传统产业转型业态,也可以是与传统相结合的业态、传统业态升级业态等,其主要特点为:

### 2.1 服务更加综合,更具有整合性

相对于传统医疗卫生行业,新型健康服务业整合了传统医疗卫生行业的各个部分,带动了其内部之间的交叉渗透,整合后的服务业又与其他产业融合,包含的内容更加复杂,表现形式更为多样。另外,健康问题要用健康手段解决,医疗手段难以应对这种综合性和整合性的变化,产业体系日趋完整,产业和服务日趋丰富。<sup>[5]</sup>

### 2.2 各要素处于动态变化过程

传统的医疗卫生行业处于较为稳定状态,与其他行业的界限较为分明。新型健康服务业,在与其他产业融合过程中,其要素构成、产业范围、组织形态和运行模式等方面都在不断变化的过程中,其发展过程是一个不断发展变化、探索创新的过程。<sup>[6]</sup>

### 2.3 规模化、集约化、集聚化

一是组织形态的规模化。如健康产业园区将该区域的医疗、养老、地产、科研、医药制造等多个方面进行组合,并在各部分间建立一种依存关系,形成一个多功能、高效的综合体。另外,从事健康服务业的机构和企业实行连锁化扩张,医疗机构形成大型的医疗集团或战略联盟等,未来将从园区化点状到区域化连片式发展。二是资源整合的集约化。主要表现为信息化时代资源要素的优化整合,如利用云计算,统一管理和调度健康资源,构成计算资源池向用

户按需服务。三是空间形态的集聚化,依托人口分布形成空间集聚性和网络性。

### 3 新型健康服务业监管与传统医疗卫生行业监管的区别

#### 3.1 监管内容发生较大变化

在现代信息技术的促进下,医疗卫生与其他行业快速融合,服务内容发生了深刻变化,原有的监管框架无法适应新型健康服务业的监管需求,这是新业态产生的必然结果。对于新型健康服务业而言,监管内容不再局限于对医疗服务领域的监管,而且扩展到对新技术、新服务、新内容的监管需求(包括移动互联网和信息技术本身带来的信息安全与隐私保护问题)。

#### 3.2 新市场关系下的供方与需方对监管提出了更高的要求

在新业态中,市场中的供方在业态发展初期不受传统监管的制约,同时还要求放开门槛追求竞争的公平性;企业员工就业更加自由灵活,同时要求获得权益的保护;顾客坐享新业态带来的便利与灵活,同时也呼吁政府加强对其的监管从而保障质量和安全。此外,市场权力转移过程中新兴供方与需方的反复性,对政府监管提出新挑战。<sup>[7]</sup>比如,个体通过网络咨询平台获得就医问药的信息并获得便利时,往往归于自身的判断能力和知识,但当遇到问题遭受损失时,则归咎于政府监管不力上,信息化、资本化形成的市场网络和权力转移,进一步扩大了这种反差。

#### 3.3 新业态网络化、碎片化、灵活性,服务边界突破了传统监管模式

新业态发展迅猛,往往在较短时间内颠覆传统行业,无论是谁都难以阻止这种发展的趋势,同时,政府的监管能力本来就较为薄弱,传统的人员监管方式更加难以对要素分散和关系更为复杂的新兴市场做到面面俱到。特别是新业态下市场关系和社会关系的构建变得更加灵活和隐蔽,即时供应、即时需求、即时消费使市场关系的稳定性降低。<sup>[7]</sup>另外,新型健康服务业在全球也是属于新业态,通过借鉴发达国家的“先进经验”难以奏效,需要独立探索适应我国国情的监管机制。

### 4 新型健康服务业监管存在的挑战

新型健康服务业的产生对政府监管的最大挑战在于与市场权力、市场关系和社会关系的重构,带来了市场网络中心、供方、需方的监管新需求<sup>[7]</sup>,具体表现在以下几个方面。

#### 4.1 新型健康服务业的融合性和综合性带来了监管职责界定的问题

对于利用数字技术、知识经济和现代管理技术整合了多种经济活动的新兴业态,导致单位经营或服务的内容在多行业中均有所涉及和内容互有交叉<sup>[8]</sup>,既是信息技术服务,又可以是健康服务业的延伸,也可以是传统的医疗卫生服务,形成了“你中有我,我中有你”,对于产业间的关系和产业界定面临着“说不清”的尴尬和困境。对于快速发展过程中的新型健康服务业,难以对应合适的管理部门,这给传统监管的条块分割体制及其过细的部门划分带来严峻的挑战,政府在市场准入、税收优惠、投融资、技术创新以及人力资源管理等方面政策尚未做好充分的准备。

#### 4.2 新型健康服务业的跨部门、跨行业复合型对现行税制管理带来挑战

新型健康服务业作为一个跨部门、开拓性的复合型产业,其发展涉及国家宏观大健康产业政策,涉及到医疗、养老、体育、信息技术等多个领域,包括传统的医疗卫生服务和医药制造业,也囊括了现代服务业。不同行业在税率、收费标准以及行业标准存在较大差异。这些差异对新型健康服务业作为行业整体的统一性提出了挑战,同时企业存在将税率较高的收入向税率较低收入方面转移的强烈动机。

#### 4.3 新型健康服务业动态性和专业性对现行监管机制带来挑战

新型健康服务业业态的市场监管专业性较强,且更为复杂,传统市场监管方式与技术已经难以适应这种新业态。一方面,注重事前审批的监管方式落后。自互联网经济快速发展以来,带来了各个领域的交叉融合、市场资源要素配置效率的提升、跨界市场交易经济发展的兴盛以及经营管理的复杂化。传统的事前审批监管方式,既不能把控风险,也不利于新业态的健康发展。另一方面,“互联网+”背景下,新业态的专业性、渗透性和跨界性更加凸显,按业务、区域的传统监管方式已经难以适应。同时,传统监管模式以线下为主的人工巡查制,存在成本高、效率低的弊端,既难以满足线下线上融合的业务监管要求,也难以将线下的监管经验用于线上。<sup>[9]</sup>

#### 4.4 新型健康服务业快速发展与健康质量准入监管平衡的挑战

随着新型健康服务业的快速发展,其融合性、综合性和交叉性带来的行业界定问题与其他新业态

的发展有着同样的特点,但新型健康服务业涉及到生命健康等问题,对监管的要求更为专业化和严格。医疗健康行业面临着明显的信息缺损和信息不对称,医疗行业的结果具有更多不确定性的特点,因此加强有关质量准入的监管至为重要。同时,对于新型健康服务业,处于发展初期,难免会出现一些问题,本就薄弱的监管体系一方面在应对新型健康服务业的监管方面存在挑战,另一方面需要调整原有监管机制以适应新情况和新变化。因此,平衡新型健康服务业快速发展与加强健康领域的监管是具体实施中面临的切实问题。

#### 4.5 新型健康服务业的二重性增强了监管的复杂性

新型健康服务业具有服务产业和服务事业的双重属性,遵循各自的规律。事业性质意味着具有一定公益性,需要保障基本的医疗服务提供,提供方式既可以是政府直接提供,也可以是购买服务,政府也提供相应的政策倾斜和税收减免等优惠。产业性质意味着需要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,适用不同的税收和管理政策。这种二重性带来的差异增加了监管的复杂性。

### 5 加强新型健康服务业监管的政策建议

#### 5.1 构建以信息监管为核心的新型健康服务业监管机制

鉴于信息要素在新兴业态中的重要地位,以及医疗行业信息不对称的特点,政府应构建以信息监管为核心的新型健康服务业监管制度。依托信息技术杠杆和大数据思维,灵活运用技术新工具与新手段,通过信息归集、信息共享、信息披露与公示等手段,掌握新型健康服务业发展特点,找准监管难点热点,强化监管基础。具体而言,完善我国居民健康管理平台、医疗服务管理平台、医疗保险管理平台、健康服务产品流通管理监督平台等,形成标准化的数据交换规范。进一步完善医院医疗、医疗保障等信息管理系统建设,使现有信息资源和网络设施尽其所用,争取早日实现健康管理、医疗服务、医疗保障等信息的充分流通与共享。

#### 5.2 实现由直接管控向底线式监管转变

树立底线意识,把握新兴业态背后的本质社会关系,并通过法律法规政策加以规制。政府不再直接干预新型健康服务业企业和机构经营行为,通过立法、出台标准等方式,为新型健康服务业市场供给统一规范,针对出现的问题列出负面清单。另外,可

以借鉴美国提出的三级监测管理机制。一级风险产品进入市场可以免去额外审查;二级风险产品进入市场,仅需提交一份风险量级声明;三级风险产品进入市场,则需提交“入市前批准申请”及相关临床数据。

#### 5.3 建立多部门有机协调、社会各主体共同参与的协同监管机制

一方面,政府中涉及到新型健康服务业监管的部门要建立沟通和协调机制,针对新型健康服务业监管中出现的新问题及时发现、尽早解决;另一方面,要充分发挥行业学协会的桥梁、沟通和规范作用。建立第三方认证机构开展企业或从业人员的准入认证。充分利用卫生技术评估技术,建立科学的考核体系,对服务提供和产品生产进行检测评估并进行及时的信息反馈。总之,建立政府主导,第三方组织协助管理,社会公众参与监督的多元化行业监管体系,共同规范企业市场行为,推动新型健康服务业有序发展。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

#### 参 考 文 献

- [1] 沈开艳. 转型条件下的新兴业态及其对现行管理体制的挑战[J]. 广东社会科学, 2011(4): 54-59.
- [2] 人民网. 新型健康服务模式已现端倪[EB/OL]. (2016-11-16) [2018-06-10]. <http://health.people.com.cn/n1/2016/1118/c398004-28877850.html>
- [3] 陈珊珊. 基于产业融合的产业效率研究[D]. 天津: 天津工业大学, 2018.
- [4] 代涛. 健康服务业内涵、属性分析及政策启示[J]. 中国卫生政策研究, 2016, 9(3): 1-5.
- [5] 吴华章, 王秀峰, 宋扬. 促进健康服务业发展的产业政策研究[J]. 卫生经济研究, 2017(4): 27-29.
- [6] 汤浩. 服务业新兴业态的统计问题[J]. 中国统计, 2011(9): 9-11.
- [7] 霍兆桦, 罗力. 新兴业态发展与政府管理变革研究[J]. 科学发展, 2016(11): 29-37.
- [8] 汤浩. 江苏服务业新兴业态发展及其统计改革探索[J]. 统计科学与实践, 2011(8): 37-39.
- [9] 王萌萌. “互联网+”背景下新兴业态的市场监管问题研究[J]. 安徽行政学院学报, 2016, 7(3): 78-82.

[收稿日期:2018-06-02 修回日期:2018-08-30]

(编辑 薛云)