

# 一、中共推進醫藥領域反腐工作觀察

開南大學人文社會學院教授兼院長張執中主稿

- 中共 2013 年即推動醫療領域反腐工作，今年新冠疫情後擴大動員規模全面整治，約 180 名公立醫院院長、科主任等醫療機構負責人被查，醫藥學術會議延期、微信群被解散。
- 習近平推動「打房」、「雙減」、「醫藥」反腐，意圖消弭社會長期壓力，緩解醫保基金負擔，凸顯其「共同富裕」目標獲社會支持，強化政策正當性。

## (一) 前言

據中國大陸媒體統計，自 2022 年初開始，各地累計有近 93 位院長、書記等醫療系統官員被查。今年以來，僅第 1 季就有 62 名醫療衛生系統人員被查，其中醫院院長落馬 36 名（21 世紀經濟報導，2023.03.27）。而在各家媒體的報導中，多有提到雲南普洱市人民醫院回扣案例：一臺進口價 1,500 萬元的醫療器械直線加速器，醫院以 3,520 萬元買入，中間的回扣被醫院院長吃掉 1,600 萬元（新浪網，2023.08.08）。事實上，在 2019 年第十九屆中紀委第三次全會中，便提到開展民生領域專項整治，聚焦群眾痛點難點焦點，解決教育醫療、環境保護、食品藥品安全等方面侵害群眾利益問題，嚴肅查處基層幹部貪污侵佔、虛報冒領、截留挪用、優親厚友等行為（人民網，2019.01.11）。

## (二) 習執政推促醫療領域反腐

習近平執政以來，衛生部門便已投入整治醫療採購和醫療服務中。自 2013 年以來，以國家衛生計生委、國家發改委、工信部、財政部、人力資源社會保障部、商務部、稅務總局、工商總局、食品藥品監管總局等 9 個部門，組成「糾正醫藥購銷和醫療服務中不正之風部際聯席會議」，辦公室設在國家衛生計生委醫政醫管局（中國政府網，2014.01.22）。2019 年後逐步強化對醫藥領域反腐，隨著機構改革，部

門調整後，如 2020 年 6 月，國家衛健委、工信部、公安部、財政部、商務部、國家稅務總局、國家市場監督管理總局、國家醫療保障局、國家中醫藥管理局等 9 部委聯合印發《關於印發 2020 年糾正醫藥購銷領域和醫療服務中不正之風工作要點的通知》（以下簡稱《通知》），其糾風工作要點在為醫藥購銷領域和醫療服務劃清行為紅線，深入清理群眾身邊的醫療行業亂象。集中力量全面排查清理涉黑涉惡的醫鬧醫托、「黑護工」及「黑救護車」；堅決懲處患者身邊「微腐敗」，對各級各類醫療衛生機構從業人員利用職務便利，在醫療服務中索取或收受患者及其家屬贈送的「紅包」、禮金或其他不正當利益等違規違法行為（人民網，2020.06.09）。不過，近 3 年因新冠防疫需求，未見全面性動員整治。

今年《通知》改由 14 部門（國家衛健委、教育部、工信部、公安部、財政部、商務部、審計署、國資委、國家稅務總局、國家市場監管總局、國家醫保局、國家中醫藥局、國家疾控局、國家藥監局）聯合印發，以保證糾風管理體系與部門職能調整的實際情況相銜接，推進全行業「受賄行賄一起查」。明確對醫藥領域行政管理部門在普惠制認證、行政許可、日常監督和行政執法等行業管理過程中的不正之風問題，行業組織或學（協）會在工作或推進業務主管部門委託事項過程中的不正之風問題，醫藥生產經營企業及與之關聯的經銷商、醫藥代表「帶金銷售」問題進行重點整治（人民網，2023.05.12）。

不過，今年 7 月，紀檢監察系統召開動員會，部署紀檢監察機構配合開展全國醫藥領域腐敗問題集中整治，指出集中整治醫藥領域腐敗問題是推動健康中國戰略實施，深入開展醫藥行業全領域、全鏈條、全覆蓋的系統治理，集中力量查處一批醫藥領域腐敗案件，形成聲勢震懾（中紀委國家監委網，2023.07.28）。8 月 15 日，國家衛健委有關司局負責人就全國醫藥領域腐敗問題集中整治工作，再次召開記者會說明。強調六項重點工作（人民網，2023.08.15）包括：

1. 醫藥領域行政管理部門以權尋租；
2. 醫療衛生機構內「關鍵少數」和「關鍵崗位」，以及藥品、器械、耗材等方面的「帶金銷售」；

3. 接受醫藥領域行政部門管理指導的社會組織利用工作便利牟取利益；
4. 涉及醫保基金使用的有關問題；
5. 醫藥生產經營企業在購銷領域的不法行為；
6. 醫務人員違反《醫療機構工作人員廉潔從業九項準則》。

### (三) 打擊醫藥「帶金銷售」緩解醫保基金負擔

導致今年中國大陸各地已有約 180 名公立醫院院長、科主任等醫療機構負責人被查，其中不乏首席專家、全國優秀醫院院長，包括卸任或退休多年者，範圍從社區醫院到「三甲」醫院，至衛生系統官員。並有多個醫藥領域學術會議延期，多個醫藥領域的微信群被解散（端傳媒，2023.08.15；香港新聞網，2023.09.01）。各地也紛紛跟進反腐，比如陝西通報今年醫療機構累計退還紅包 3,470 個，並展開自查自糾，以整改問題 7,390 個。上海也印發整治要點，分別為「開展高值耗材專項檢查」、「開展整治『紅包』、回扣專項檢查」，以及「開展醫德醫風教育主題活動」（人民網，2023.08.16）。

中國大陸學者認為，長期以來，醫療領域存在幾個深層次問題。在醫院市場化改革過程中，長期存在醫療資源不均衡、費用不透明、醫院管理層權力集中、監管不完善等（中國網，2023.08.18）。因此在中紀委的案例中，首要關注「一把手」腐敗。一些「一把手」把醫院作為「私人領地」，如湖南省郴州市第三人民醫院原黨委副書記、院長谷東陽在擔任院長的 12 年中，研究通過重大項目，將醫院項目指定給其熟人或特定關係人承攬。而關鍵崗位中，如廣西紀檢監察機關在「十三五」期間，在 4,000 多件醫療衛生系統案件中，涉及各級醫院和鄉鎮衛生院約 2,500 件，且其中近 50% 違紀違法人員是掌握藥品、醫療設備等採購資源的縣級以上醫院和鄉鎮衛生院領導、科室或部門負責人（中紀委國家監委網，2021.01.20）。

再者，藥企將大量資金投入銷售環節，催生醫療腐敗，污染學術環境。此次集中整治明確指向醫藥領域生產、供應、銷售、使用、報銷等重點環節，藥企正是反腐的「風暴眼」（中國網，2023.08.18）。據

BBC 報導，通過醫藥上市公司的財報，去年在中國上市的 5,000 多家公司中，僅有 1% 左右，即 57 家公司的銷售費用佔收入比重超過 50%，而其中醫藥企業就佔了 40 家，其中不乏行業龍頭企業。這意味著，100 塊錢的藥，銷售費用佔 50 塊，而製藥成本、包裝、物流、行政成本、研發以及利潤等佔另外 50 塊（BBC 中文網，2023.08.21）。比如貴州 1 間上市藥廠老闆向該省食藥監管局藥品註冊處長行賄 100 多萬元人民幣，而該公司去年共出資召開「學術會議」、推廣會議 1,300 多場，累計出席人數達 12 萬人次。其中，主要是專家、醫生等參與的學術交流會議 700 多場，由醫藥經紀與醫生交流、介紹公司產品的科室會議 600 多場。據報導，A 股上市的 492 間醫藥生物公司年報發現，2013 年至 2022 年，「銷售費用」達 2.27 兆元，這個天文數字，大部分就是變相行賄的「帶金銷售」（香港新聞網，2023.09.01）。

第三，醫療費用快速增長、人口老齡化，給醫保基金帶來較大壓力。2023 年 1-5 月，醫保基金支出增速同比增長 23.3%，遠高於收入增速 8.2%，醫藥購銷等領域的腐敗行為正是醫療費用快速上漲的重要推手之一（中國網，2023.08.18）。因此華爾街日報認為本次的醫藥反腐，是中國「降低醫療成本」的獨特行動（華爾街中文網，2023.09.23）。

中共「二十大」前後，中央大力整頓政法、金融系統，並進行一波人事清洗。前者是查「對黨不忠誠不老實的兩面人，確保政法隊伍絕對忠誠可靠」；後者則是「堅決懲治金融風險背後的腐敗問題」。而今年以來，整治的目標也轉向「醫藥」領域，而該領域和教育、住房，一直被稱為改革開放後的「新三座大山」。習近平任內推動「打房」與「雙減」，到當前「醫藥」反腐，可以看出習意圖消弭社會長期的壓力，凸顯其「共同富裕」目標與強化社會支持。然而，「打房」效應引發新一波經濟壓力，在「醫藥」領域，目前這一波反腐運動，意在整治目前醫療體系內的尋租與利益輸送，打破當前的利益格局，華爾街日報追蹤中國大型製藥商和醫療設備公司股票表現的滬深 300 醫藥衛生指數今年迄今下跌了 15%，遠超同期滬深 300 指數 3.5% 的跌幅（華爾街中文網，2023.09.23），接著將引發那些連鎖效應？能否導向新的制度發展，解決「看病貴、看病難」，仍待未來觀察。