

医疗机构反商业贿赂专项合规监管的设想

施祖东

北京大学口腔医学院 北京 100081

摘要 合规治理是医疗机构学习借鉴现代企业管理的一项重要做法和有益的尝试,是转变监管理念和方法,构建医疗内部综合监管体系的重要举措。专项合规作为结合特定风险、专项治理的重要方法,具有精准聚焦、具体施策、全面监控和效果可靠的特点,是加强应对医疗机构日益严重的商业贿赂问题的可靠手段。

关键词 合规;综合监管;医疗机构;商业贿赂

中图分类号 D902 文献标识码 A 文章编号 1004-6607(2022)-04-0044-04

DOI:10.19752/j.cnki.1004-6607.2022.04.009

A tentative compliance plan for the anti-commercial bribery in medical institutions

Shi Zudong

Peking University School and Hospital of Stomatology, Beijing 100081, China

Abstract Compliance management is an important practice and beneficial attempt for medical institutions to learn from modern enterprise management, and it is also an important measure to change the idea and method of supervision and to construct a comprehensive internal supervision system of medical institution. As an important method combining specific risks and specific governance, special compliance has the characteristics of precise focus, specific implementation, comprehensive monitoring and reliable results, it is a reliable means to strengthen the response to the increasingly serious problem of commercial bribery in medical institutions.

Keywords Compliance; Comprehensive supervision; Medical institution; Commercial bribery

商业贿赂犯罪是医疗机构中最典型、最频发、最严重的腐败犯罪^[1]。医疗机构中发生商业贿赂的危害,不仅严重破坏了相关管理和专业技术人员执业行为的廉洁性,同时会对医疗机构的正常管理秩序、医疗机构的声誉、甚至医疗机构的经济利益和健康持续发展带来重大的影响和挑战。商业贿赂的违法违规甚至刑事犯罪的主体多以自然人为主,但是强调以“双罚制”为主要原则的行政和刑事处罚模式下,医疗机构有责任和义务构建以合规为理念和方法的反商业贿赂监管体系,以此实现自身对于商业贿赂风险的监管,实现自然人责任和机构责任的切割。

一、专项合规管理是实现医疗机构反商业贿赂监管的重要手段

所谓专项合规,是指组织机构对特定领域的合

规风险,为避免组织机构因为违反相关的法律法规而遭受行政处罚、刑事追究以及其他方面的损失,所建立起来的专门性合规管理体系^[2]。专项合规管理是组织在日常的运行过程中,结合特定的风险,申明组织的态度、配置特别的资源并推进落实全方位的监管措施,因而即使组织内出现因自然人发生该领域的违法违规甚至犯罪行为时,因组织通过专项合规管理已经尽到了日常监管的责任,得以实现组织责任和个人责任的切割,避免组织因为自然人的违法犯罪行为受到牵连。

在医疗机构内部,并不缺乏对于商业贿赂的监管,负责医疗器械、药品采购以及各类基建维修等的管理部门从“一岗双责”的角度有一系列的工作流程、行风管理部门有“九不准”相关的管理要求、财务审计部门有“内控”的管理体系、纪检监察部门

作者简介:施祖东,男,口腔医学学士、卫生法学硕士,副研究员,医务处处长,研究方向:医院管理、医事法学。E-mail: szdmedline@126.com

有违规违纪的监管处罚等等,但是上述部门在医疗机构实际反商业贿赂的监管过程中,存在“条块分割、职责交叉或者监管缺位”^[3]等问题,无法整合资源、形成合力来应对日益复杂的监管需求。因此,医疗机构反商业贿赂专项合规是医疗机构在落实全面合规风险管理过程中,把商业贿赂的风险加以突出强调,结合医疗机构商业贿赂发生的特点、制定并落实专门的规则和管理手段,同时整合机构内部各个监管部门对于商业贿赂所应当承担的监管职责、弥合现有监管中各管一段、条块分割形成的“监管孔隙”从而实现对于商业贿赂强有力的综合监管。

二、医疗机构反商业贿赂专项合规的基本原则

基本原则反映的是医疗机构反商业贿赂专项合规制度设计的价值追求、基本工作思路和路径规划,它彰显了医疗机构对于商业贿赂的态度、愿意提供的资源以及基本的管控策略。

(一)“亲清守纪”的医商关系原则

“亲”“清”的政商关系是习近平同志在2016年“两会”期间提出来的^[4],在如何处理权力与资本两种关键的力量以及如何协调两者间的关系时,指引着两者间的良性互动具有重要的现实意义。以此为标准,“亲清”的医商关系可以理解为:1. 医商之间尽管是交易关系,但某种意义上也是利益共同体关系,是大的医疗行业的上下游供应链关系,没有生产的销售或者没有销售的生产彼此都不可能生存下去,因此医商之间存在“亲情”关系,彼此之间要相互支持、相互合作,构建良好的基于信任和契约的友善伙伴关系;2. 医商之间也存在钱权交易的空间,对于供货商/服务机构的遴选、交易价格的谈判以及交易数量的确定都存在基于管理或者技术权力的运用,甚至可能出现医商双方沆瀣一气、各取所需,甚至共同牟利的情形,因此构建崇尚“清白守纪、风清气正,光明正大、坚守底线”的依法依规和规矩透明的交易规则以实现“清廉守纪”的交往规则。在医疗机构反商业贿赂合规管理的过程中,“亲清守纪”应当成为对外采购货物、工程和服务的基本原则,一方面要与各种供应商维护良好的合作关系,获得有利的交易价格和及时可靠的后续服务支持,同时也是减少交易成本和交易风险的有效手段;但另一方面,新的缔约选择必然会增加权力寻租的机会,反复交易也会滋生投桃以李甚至共同牟

利的念头,没有清晰的行为边界和实时监控的各种措施,商业贿赂的风险就会逢春化雨、从各种监管的缝隙中顽强生长出来。

(二)全程覆盖的全面管理原则

“全程覆盖”和“全面管理”是全面质量管理(Total Quality Management, TQM)在医疗机构反商业贿赂合规监管中的具体体现,所谓全程覆盖和全面管理,可以理解为:1. 反商业贿赂监管从范围上涉及医疗机构所有的交易领域,除了重点的设备、材料、药品以及工程、服务等采购领域,还包括了上述行为衍生出来的使用和服务环节,比如借统方、学术考察、会议交流等违规输送利益的行为;2. 反商业贿赂监管从环节上覆盖整个交易活动的全部过程,从采购需求的形成、采购方式的确定,到采购业务的全部过程,直至采购后的内部使用管理、效果评价等等;3. 反商业贿赂监管从对象上包含了医疗机构内的全体人员而不仅仅是从事采购管理和操作的工作人员,另外,在第三方合规审查过程中还包括了与医疗机构已经或者即将发生业务关系的交易伙伴及其工作人员;4. 反商业贿赂监管从职责上不仅包括对于采购及使用行为的监管,还包括对于监管行为本身的效果评价以及异常事件的应对,比如因自然人的违法违规可能给医疗机构带来处罚的危机应对和免责抗辩等等。

(三)部门联动的综合监管原则

医疗机构反商业贿赂的专项合规监管不是要废除现有的医疗机构内部各个职能部门监管职责,恰恰相反,它通过设置专门的专项合规监管人员(“专项合规专员”),把整个专项合规的职能、规则、流程和资源进行整合,从系统上加以协调和优化,把部门间职责重叠和监管漏洞进行梳理和填补,把反商业贿赂的管理目标进行组织协调,从而保证整个工作体系的有效运行。医疗机构的反商业贿赂专项合规专员就像是一场交响乐的总指挥,他要配置好一场演出所需要的乐器种类和数量组合,需要指挥所有的演奏人员按照既定的旋律有序演奏,甚至有些时候,他还需要根据监管的要求编写或者修改“乐谱”,他是演出人员、有时候还要客串演奏人员,但主要还是指挥者。

三、医疗机构反商业贿赂专项合规的组织管理

组织管理强调的是一套完整的组织保障和资源支持,陈瑞华教授将其比喻为组织合规的“组织

法”，它可以体现为“岗位+职责”的明确规定^[5]。在现实的工作中，涉及到跨部门的联合工作模式时，工作职责还需要“穿透”“部门墙”的阻隔，建立跨部门的协调机制以完成监管的任务。

（一）医疗机构反商业贿赂专项合规专员

从法人治理的角度而言，合规机制的产生主要体现为组织（企业）的所有权人为了防止经营权人或者工作人员中因为自然人的违规违法行为可能导致的组织（企业）的不利益，它表现为组织在所有权、经营权和监督权之间的一种制衡机制，以合规来保证组织的长远可持续发展^[6]。在组织内部的合规管理过程中，这种机制表现为合规部门的设置和权力职责的配置。医疗机构的合规部门设置尚属于有待讨论的重要问题^[7]，但是作为反商业贿赂的专项合规业务，在医疗机构的合规管理部门中设置“反商业贿赂专项合规专员”理所当然，他是医疗机构反商业贿赂合规的组织者、推动者和践行者，依附于医疗机构整体的合规管理架构，具体负责反商业贿赂的专项合规管理职能落实。

（二）医疗机构反商业贿赂跨部门工作协调机制

专项合规管理的重要功能之一就是构建体系化的工作机制，把分散、割裂、缺失的监管机制一以贯之，构建整合型的综合监管系统。把现有的各个部门的监管职能进行整合的方式，不是通过部门设置重整的方式来实现，而是通过沟通和协调机制的建立来完成。事实上，审计、行风、财务内控、纪检监察等医疗机构内部监控机制的设立，都是根据相关的管理要求和工作职能进行设置，在合规的体系内再设置相关的职能无异于叠床架屋、人浮于事。但是，监管职能的多部门设置和分段专业化监管的现状，各种权责边界模糊和监管手段差异必然导致管理“接口”的大量出现，在当下问责机制不断强化的背景下，“部门墙”得以建立^[8]，要么重复监管，“你方唱罢我登场”；要么谁也不管，“应该归他们管不应当归我们管”，资源浪费和“监管真空”同时存在。因此，基于专项管理的矩阵式管理结构应运而生，成为医疗机构反商业贿赂监管的必然选择。

四、医疗机构反商业贿赂专项合规的运行机制

运行机制相当于专项合规的“程序法”，是把合规管理的目标分解为具体的措施并加以规范，行之有效的专项合规如果没有明确细致的程序加以保障是无法实现的。

（一）医疗机构反商业贿赂的防范体系

防范体系是合规管理的重要防范手段，发挥着重要的合规风险事前预防的作用，结合医疗机构的反商业贿赂专项合规目标而言，可以从以下方面进行构建：1. 医疗机构反商业贿赂关键风险点评估：调动所有的监管资源并联合具体业务部门，充分研讨评估在交易过程中可能存在的各类商业贿赂的形式、风险的大小和影响的范围，结合评估的风险制定“一险一策”，必须根据风险的内容制定监管的措施，“精准防范”是专项合规的精髓；2. 医疗机构反商业贿赂关键风险点培训：有关商业贿赂的风险危害和行风管理要求的全员培训是必要的，但是对于专项合规而言显得过于宽泛了。专项合规要针对目标人员、结合具体风险进行强化培训，务必实现高风险人群的“加强免疫”；3. 医疗机构反商业贿赂第三方调查：注意收集交易相对方组织和人员是否存在违法违规的不良记录、建立本医疗机构交易对象的“黑名单”和“白名单”制度，动态收集并不断调整交易对象的范围，履行医疗机构在遴选和维持交易伙伴过程中必要的注意义务；4. 医疗机构反商业贿赂的外部承诺：外部承诺是医疗机构把对商业贿赂的严格监管作为机构的公益性体现和责任使命进行庄严承诺，也是外部监管职责内部化的重要体现。外部承诺是一种压力机制，通过上级监管部门和社会监督形成的压力，来落实反商业贿赂的内部监管效果。

（二）医疗机构反商业贿赂的监控体系

监控体系是专项合规的事中控制系统，是真正发挥对于反商业贿赂的过程监管程序，医疗机构的反商业贿赂专项合规监控体系至少应当包含以下4个方面：1. 全流程参与式监控：专项合规专员要参与到与采购过程重要节点的审核过程中，对于可能涉及商业贿赂重点风险的细节要进行审核，审核合格后放行进入下一程序；2. “吹哨人制度”建设：建立24小时举报机制，搭建专门的举报平台，对举报人进行严格保护并必要时高额奖励，充分借助交易双方内部知情人的举报信息打击违法违规行为；3. 建立定期合规审计制度：要定期对医疗机构的交易行为进行“全面体检”，同时对于专项合规监管的效果和各个相关部门的工作进行评估，并以此推进专项合规的持续改进；4. 发布年度专项合规工作报告：这是专项合规每年的重要工作，也是代表机构

履行合规职责、向机构内外进行合规工作效果展示并接受监督的重要形式。

(三) 医疗机构反商业贿赂的应对体系

应对体系可看做是专项合规的“事后处理机制”，在前期预防和事中监控之外，依然出现了违规违纪行为发生后，应当启动的紧急应对机制。从医疗机构反商业贿赂可能发生的违规违纪情形不同，应对机制可包括：1. 违纪违规内部调查：这是专项合规结合举报或者日常监管线索开展的自查行动；2. 违纪违规行为和人员的内部处理：这是结合内部调查之后的自纠行为，涉及后续行政和刑事责任的，还需要及时履行报告程序；3. 违纪违规的外部调查配合：这是医疗机构配合上级部门执法的法定义务，务必全面配合、进行必要的信息披露、证据保存等，实现“交出犯罪人，放过机构”的合规监管效果；4. 合规体系漏洞填补：这是结合违纪违规行为调查处置的同时，尽快实现合规监管的改进，不断完善监管体系，避免后续违规事件的再发生。

五、医疗机构引入反商业贿赂专项合规的建议

合规治理和合规监管是医疗机构学习借鉴现代企业管理的一项重要的做法和有益的尝试，是贯彻落实2018年国务院办公厅《关于改革完善医疗卫生行业综合监管制度的指导意见》（国办发〔2018〕63号）以及国家卫健委、国家中医药管理局关于《医疗机构依法执业自查管理办法》（国卫监督发〔2020〕18号）文件精神，转变监管理念和方

法，构建医疗机构内部综合监管体系的重要举措。专项合规作为结合特定风险、专项治理的重要方法，具有精准聚焦、具体施策、全面监控和效果可靠的特点，是加强应对医疗机构日益严重的商业贿赂问题的可靠手段。

参考文献

- [1] 王玥月,孔圆峰,郁希阳,等. 医药领域商业贿赂法规演进及其思考——基于116例典型案例的法律实证研究[J]. 医学与哲学,2019,40(9):65-69,77.
- [2] 陈瑞华. 企业合规基本理论[M]. 北京:法律出版社,2020:115-117.
- [3] 施祖东. 医疗机构管理过程中合规性审查研究[J]. 中国卫生法制,2021,29(1):41-45,94.
- [4] 靳浩辉,常青. 习近平倡导的“亲”“清”新型政商关系:权力与资本良性互动的指南针[J]. 学习论坛,2017,33(4):16-19.
- [5] 陈瑞华. 企业合规的基本问题[J]. 中国法律评论,2020,31(1):178-196.
- [6] 陈瑞华. 企业合规制度的三个维度——比较法视野下的分析[J]. 比较法研究,2019(3):61-77.
- [7] 施祖东. 以合规管理为基础的医疗机构内部监管体系建设思考[J]. 中国卫生法制,2021,29(4):21-24,103.
- [8] 陈春花,朱丽. 协同——数字化时代组织效率的本质[M]. 北京:机械工业出版社,2020:218-223.

(收稿日期:2021-08-01 责任编辑:谷雨)

(上接第83页)

- [11] 韩克芳. 法治在国家治理现代化中的地位、作用及其实现路径[J]. 江西社会科学,2019,39(12):186-192.
- [12] 宁立标. 论数字贫困的法律治理[J]. 南京社会科学,2020(12):87-92.
- [13] 周公旦. 周礼[M]. 徐正英,常佩雨,译. 北京:中华书局,2014:299.
- [14] 骆庆国. 论粮食储备的法律规制[J]. 中国流通经济,2017,31(2):122-128.
- [15] 解志勇. 卫生法基本原则论要[J]. 比较法研究,2019(3):1-20.
- [16] 本刊讯.《求是》杂志发表习近平总书记重要文章《全

面提高依法防控依法治理能力,健全国家公共卫生应急管理体系》[J]. 红旗文稿,2020(5):2.

- [17] 王丽芝. 以大型医院为中心的应急医疗物资储备与配置体系分析[J]. 卫生软科学,2010,24(5):402-403.
- [18] 人民网. 国家卫健委:我国公共卫生突发应急卫生体系总体上是有效的[EB/OL]. (2020-06-07)[2020-06-27]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1668810458978032217&wfr=spider&for=pc>.
- [19] 白剑峰. 让全民健康托起全面小康[N]. 人民日报,2020-04-10(19).

(收稿日期:2021-06-22 责任编辑:刘炫麟)