

“车辆法”再次胎动 欲从分头管理到统一管理

■ 高飞昌 报道

在前两版中国汽车产业政策以十年为周期的大背景下,出台“车辆法”的呼声近日被行业专家再度提及。“现在的首要任务是制定一部高位阶的《道路车辆法》。政府职能部门依据《车辆法》对道路机动车辆的设计、制造、认证、注册、检验、缺陷管理、维修保养、改装、报废回收等环节进行管理。”在 11 月 29 日召开的“第十一届进口汽车高层论坛”上,曾参与多项汽车产业政策制定的中国汽车技术研究中心(简称“中汽研”)副主任、首席专家吴松泉表示。

业内人士分析,这可能对新一轮产业政策进行调整所释放的关键信号之一。作为中国汽车产业政策和技术标准起草的智囊机构,上述中汽研专家的“放风”并非随口漫谈。无独有偶,在两个月前召开的“2014 中国汽车产业发展(泰达)国际论坛”上,国家发改委产业协调司司长年勇提及,目前我国汽车产业的宏观管理已经不能适应产业发展的新形势,国家发改委正在研究制定新型“法制化”管理体系。

据记者了解,出台“车辆法”的提法由来已久。“二十多年来,各个阶段的汽车产业主管部门都向国务院法制办打过报告,提出车辆法立项,但是暂时没能排进国家的立法日程中。”12 月 3 日,先后 in 发改委、工信部产业政策司任职多年,现任中国汽车工业协会副秘书长的李万里在接受记者采访时表示,出台“车辆法”呼声并非今天才有。

多名业内人士均表示,“车辆法”出台之所以迟迟未能列入立法议程,与汽车行业多年来的“多头管理”局面息息相关。“现在对车辆的管理涉及多个部门,车辆法如何去平衡这些部门的关系与利益是关键所在。”中国汽车工业协会副秘书长杜芳慈上周在接受记者采访时表示,“车辆法”要实现破题还需解决当前车辆管理中存在的“多头管理”问题。

影响“车辆法”出台的因素,除了国家立法排期以外,另一个难点在于当前车辆管理的立法现状与部门管理均呈现出一种“多头管理”格局。而要打破这种监管格局可能涉及到多部门现实“利益”,这并不是一件容易的事。

据了解,在我国有多个法律法规涉及车辆管理相关管理环节,而关于车辆本身的法律缺失。比如,涉及标准管理的就包括《道路交通安全法》、《节约能源法》、《大气污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《标准化法》等。

“从人、车、路三者系统化管理的角度看,中国分别通过《道路交通安全法》和《公路法》,

破题“多头管理”

实现了对交通参与者和道路的依法管理,但是缺乏针对机动车辆产品的完整法律。”吴松泉表示。他同时透露,今年 9 月中汽研就此问题召开了国际研讨会,邀请欧、美、日、韩发达国家的专家来国内介绍车辆管理经验。

欧、美、日、韩等主要发达国家,无一例外地对专门针车辆产品实施了法制化管理,其法律覆盖汽车产业全流程,并且仅由少数几个法律来管理,如美国主要是《国家交通及机动车安全法》,欧盟的“欧洲整车型式核准制度”,日本的《道路运输车辆法》,韩国的《机动车辆管理法》等。

与车辆管理分散在各个不同法律之中相类似的是,长期以来,我国车辆管理体制也分散到多达十个部门。仅在准入及生产管理方面,实施《车辆生产企业和产品公告》许可由工信部主管,而强制性认证(3C 认证)由质检总局与国家认证委负责,环保型式核准又由环保部负责,而营运车辆油耗管理又归交通部管理。

如何明确各个部门的职责、协调分工,是摆在“车辆法”面前的一个现实问题。换言之,“车辆法”即是为了解决“多头管理”的局面。关于哪个部门将可能进行协调统领,李万里表示:“据我了解,目前工信部在积极推进这一任务。”

除了破解“多头管理”,年勇与吴松泉均认为,“车辆法”的另一个重要目标在于,破除当前产业内重视事前管理但轻视事中和事后管理的现象。“要兼顾事前事中事后管理,管理程

打击银联卡收单违规 银联酝酿“新五号文”

■ 王媛 报道

为震慑和遏制银联成员机构的各类银联卡收单违规行为,银联将重拳出击。记者近日获悉,新版《银联卡受理市场违规约束实施细则》(下称新 5 号文)将于不久后“出炉”,2015 年起有望正式执行,同期落地的还有《银联卡收单外包服务指引》,将推动外包机构的优胜劣汰,为收单机构提供参考。

重磅措施严厉加码

“新 5 号文的内容应该说比以前更严,粗略估算,是在今年的力度上再翻 2-5 倍。”一位银联人士如此形容这一新版细则的严厉程度。

记者获悉,经过前后修改 30 余篇,广泛征求成员意见后,新 5 号文已于日前获得了银联业务管理委员会四届四次会议审议通过,与现行旧 5 号文相比,加大了对各类违规行为的执行力度,包括针对违规开展银联卡跨行业务、套用商户类别码、套用特殊计费等现象,同时,还首次将发卡机构纳入约束,对部分严重违法违规行为不再给予整改期。

更严格的细节还体现在多处。如,旧版 5 号文最低约束金额为 2.5 万,新版 5 号文将其提高至 5 万元,违规交易计算期间也从原先的 180 天延长至 1 年,新增了复议和违规现场核查,以优化违规约束流程。

值得一提的是,为有效遏制一些极度恶劣的违规行为,若收单机构疑似通过智能化手段,将同一商户交易分散在多个商户编码或者多个交易渠道进行上送,违规行为一经认定,将启动违约金约束措施,违约金标准可高达单次 100 万元。

如此严厉规则的出台背景,是面对受理商户的业务规模迅速扩大,各类违规事件层出不穷。据银联统计,今年 1-11 月,套用商户类别码(MCC)及特殊计费已侦查发现违规商户 44 万户。

同时,各类违规行为屡见不鲜。如批量伪造营业执照、门脸照片等商户资料的大面积造假;以“POS 机升级”或“降低扣率”为由,擅自将其其他机构商户改造为自身商户的“切机”行为等等。



序要公开透明,处罚措施要严厉。”12 月 3 日,吴松泉在接受电话采访时告诉记者。

据了解,事前管理主要是准入制度,而事后事中管理还包括车辆检验、维修保养以及回收报废等,尤其是退出机制仍不够完善。“事中事后监管的问题突出,市场机制没有充分发挥优胜劣汰的作用,这可能是导致今天自主品牌份额不断下滑的一个原因。”吴松泉说。

“备孕”20 年

事实上,“车辆法”的提法在国内早已有之。2005 年,时任东风汽车总经理、现任工信部部长苗圩曾对媒体呼吁出台“车辆法”;2009 年,全国人大代表、广汽集团总经理曾庆洪再次向全国人大提出“车辆法”的议案。

关于“车辆法”数次被提及仍未推出的原因,李万里解释:“各个阶段的汽车产业主导部门,从最早的机械部,到机械局,到经贸委,到发改委,到工信部,都向国务院法制办打过报告,但法制办的立法计划庞大,车辆法在全国法律体系中暂时没能排到国家的立法日程中。”

虽然面临着不少障碍,但从种种迹象看来,在经历了二十年孕育期后,统领机动车辆整个生命周期的大“车辆法”再次胎动。

“2015 年将是新一轮汽车产业政策调整下未来十年汽车产业发展元年,将是未来十年汽车市场新格局确立的关键时期。”11 月 29 日的“第十一届进口车汽车论坛”上,多位业内

专家指出这一共识。这只是今年汽车业内关于未来产业政策走向的其中一次讨论。此前一年多的时间里,汽车企业合资股比、车辆生产准入制度、扶持自主品牌发展等成为多次讨论的几大核心要点。

这背后,是 1994 年的《汽车工业产业政策》和 2004 年的《汽车产业发展政策》两大相隔十年推出的汽车产业发展政策,已经日益不能满足产业发展需求。

上述两版政策为两个关键时间节点来看,我国汽车产业走过了 20 年的发展历程。2014 年汽车产业再次站到了“历史的转折点”,这一年里,汽车业内针对下一个十年的政策走向做了多番探讨。

另一个层面,从扶持和引导本土汽车工业发展的角度考量,一部对自主品牌汽车发展更具“支撑效应”的法制化文本,也被寄予厚望。

中汽协的统计数据显,从去年 9 月到今年 8 月,自主品牌市场份额遭遇了恐怖的“十二连降”。7 月底在沈阳召开的中国汽车 TOP10 会议上,汽车工业协会牵头各大汽车集团老总一起,达成了“新版政策一定要突出中国品牌的扶持”的一致意见;而在某些讨论场合,政策的存废甚至也成为讨论的话题。

与此同时,过去的十年间,我国汽车产业经历了一个高速发展期,汽车产销超过了 2000 万辆的体量,但能源消耗加剧、大气环境持续恶化、道路交通安全形势严峻、交通拥堵等负面状况也接踵而来。有人便将矛头指向了政策,认为产业政策已经无法解决这些负面问

题。

“目前全社会对机动车辆在社会中的重要地位认识严重不足。”12 月 3 日,杜芳慈在接受记者采访时表示。他介绍,全国一年因交通死亡的人数多达 6 万,远高于发达国家,而其中由两轮车、三轮车带来的交通事故,因为缺乏法律依据,解决纠纷只能“私了”。“这不是政策能解决的,政策只是某个部门的规章,但法律是统一的规范。”杜说。

从“分头”管理到统一管理

而更大的现实背景是,中央十八届四中全会提出了全面推进依法治国的总目标,这对于汽车产业这一国民经济的重要支柱产业来说,意味着从国家最高战略层面吹来了走向法制化的东风。在这一大背景下,实现车辆管理体系和管理能力的现代化,建立起维护社会公共利益和适应产业发展需要的车辆法制化管理体系,已经迎来了一个关键的时刻。

“关于法制化的题目,去年以来接到多个政府部门的研究任务,研究对当前汽车产业管理,包括自主品牌建设,甚至包括节能减排方面一些深层次的问题。我们发现可能是因为我们的机动车辆法制化不完善,从而导致一些体制机制的问题。关于法制化三中全会和四中全会提到了一个很高的高度,四中全会就法制化建设做出部署 and 安排。”在上述论坛上,吴松泉颇有用地介绍再提《车辆法》的背景。

吴松泉的观点与发改委产业协调司司长在两个月前的“2014 中国汽车产业发展(泰达)国际论坛”上的观点形成前后呼应。年勇表示:“我们正在研究,使我们的法律能够覆盖汽车产业的全生命周期,全过程。”

但和《汽车三包》等政策法规出台一样,《车辆法》的出台并非易事。据记者了解,出台《车辆法》目前并无具体时间表,目前只是中汽研等智囊机构在进行相关研究,《车辆法》草案的拟定工作并未正式开启。

而正如前述多位专家介绍,过去 20 多年中,关于《车辆法》的呼吁与研究已经进行过多次。矛盾的是,不管是在政府官员还是业内专家的介绍中,出台《车辆法》,不仅有助于解决自主品牌困境、高能耗、污染拥堵等城市病以及交通伤亡率高等问题,还将改善汽车行业多年来的“多头管理”弊端,由多部门分散管理变为一部基本法统一管理。但《车辆法》之所以迟迟难以出台,一个主要原因恰恰就在于汽车行业的“多头管理”,很难平衡“多个山头”的利益。

如何在汽车行业“多头管理”的现状下,制定并出台一部改变这一现状的《车辆法》?可期待的是脚步声正在临近。

社会办医仍存“梗阻” 业界呼吁尽快解决

■ 董小红 叶建平 报道

新一轮医改启动以来,鼓励社会办医的政策不断出台,越来越细化明晰。记者近日在四川调研了解到,政策红利的效果正在初步显现。但是,社会资本进入医疗领域还存在政策法规细则标准滞后、人才缺乏、融资难等“梗阻”亟待根本解决。业内人士和有关专家呼吁,各地需要科学规划合理配置医疗卫生资源,落实公平待遇,让社会资本更便捷进入医疗领域,进一步激发市场主体活力。

政策红利频出激发市场活力

“以前找大医院专家来会诊需要对方医院批准,现在只用医生本人同意就可以了。”成都爱迪眼科医院院长胡玉章对记者说,得益于今年出台的一系列鼓励社会资本办医的政策,现在民营医院的日子“好过”多了。

近年来国家鼓励社会办医动作频出,给民营医院发展带来福音,尤其是今年初鼓励医生多点执业、非公立医疗机构医疗服务实行市场调节价等政策更进一步促进了社会资本对医疗机构的投入。

成都锦欣医疗投资管理集团是受益者之一。今年 4 月 8 日,在政府的“牵线搭桥”下,由澳大利亚、马来西亚两家国际大公司成立的拉姆西森达美医疗集团与其牵手合作,成为四川医疗行业首个专科中外合资项目。

记者从成都市卫生局了解到,一些社会投资者及民营医院看好当前医疗市场发展前景,纷纷新建、扩建医疗机构。如新建的成都上锦南府医院、成都双楠医院,均按照二级综合医院标准设置。同时,一些国际知名品牌的医疗机构也准备在成都新建国际医院,如美国和睦家医疗集团,新加坡百汇医疗集团等。

各地出台的具体政策也加速了民营医院的发展。以成都为例,从 2010 年起,成都先后从民营医疗机构用地和贷款、申请医保定点、变更经营性质等方面出台了可操作细则。2011 年 3 月,成都还出台了关于医生多点执业的具体办法,在全省率先启动了医师多点执业试点工作。

数据显示,截至 2013 年底,成都市民

医疗机构共 5066 个,占总医疗机构的 63.52%; 民营医疗机构床位数从 2010 年的 1.05 万张增加到 2.41 万张,占总床位的比例从 2010 年的 15.09% 增加到 23.86%; 已有二类医师多点执业(医师在与本院合作的医疗机构执业)2259 人次,三类医师多点执业(医师在 2 个医疗机构注册执业)329 人次。

“梗阻”仍存亟待根本解决

记者在调研中了解到,进一步激发市场主体活力,促进社会资本更便利地进入医疗市场还存在一些困难尚待根本解决。

一是政策法规标准滞后。随着医疗市场的开放,目前执行的医疗机构设置和评审标准,不能涵盖医疗机构的所有类别,对民营医疗机构在设置和等级评审等方面造成一定的影响。成都市爱迪眼科医院总经理张游告诉记者,该院作为一家眼科专科医院,去年建院时就遇到两个难题,一是当时四川还没有眼科医院的具体审批细则;二是对于该院即将开展的眼角膜移植项目,四川卫生行政部门也没有具体的审批操作细则。后来,通过该院与卫生行政部门多方沟通,才促使两个审批细则的确立。

二是优秀人才缺乏。目前高素质的卫生技术人员多集中于大型公立医疗机构,民营医疗机构医务人员学科结构、年龄结构不尽合理,发展后劲和市场竞争力不足。不少民营医院院长向记者抱怨,医院都想找好的学校联合发展,形成科研教学临床一体化,但这非常不容易,“就像谈恋爱,很多学校看重的还是背景和实力。”

三是投资回收周期较长。记者了解到,目前民营医疗机构的补偿全部依靠医疗服务收费,医疗机构从建设到经营盈亏平衡需要较长时间,很难在短期内有比较明显的经济效益,这在一定程度上拖住了民营医院的发展步伐。

此外,民营医院目前整体结构还不合理,诊所数量庞大,但是专科医院机构及上规模、有特色的医疗机构较少;部分民营医疗机构投资者和经营者,法制意识淡薄,存在违法违规行,扰乱医疗秩序,使整个民营医疗行业的信誉度受到严重影响。

抓住政策契机加大扶持力度

接受采访的多位业内人士和有关专家表示,目前社会资本办医还需要大力推进扶持力度,尤其是地方进一步细化政策并有效落实。

首先是科学设置和准入。成都市卫生局审批处处长余芳建议,目前还需进一步科学规划合理配置医疗卫生资源,将非公立医疗机构发展纳入各地卫生发展规划,合理规划优先配置;新增医疗机构主要由优质医疗资源领办或由社会资本投资举办,同时引导社会资本直接投向资源稀缺及满足多元需求服务领域。并且,支持非公立医疗机构按照批准的执业范围、医院等级、服务人口数量等合理配备大型医用设备。

其次加快促进人才流动。四川省社科院经济研究所副研究员刘金华建议,进一步深化医务人员多点执业。在前期试点基础上,加大放宽政策限制。加快建立科学的覆盖公立、民营医疗机构的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人事薪酬制度和人才培养制度。并鼓励和引导社会资本以托管、参股、合作等多种方式参与公立医院改制重组,盘活现有存量,适度降低公立医疗机构比重,形成公立医院与非公立医院相互促进、共同发展的格局。

此外,还需各地积极主动落实公平待遇。余芳建议,各地需要制定和完善医疗机构设置和评审标准,引导社会资本科学规范办医。选择符合条件的民营医疗机构,采取购买服务的方式,承担公共卫生和基本医疗服务以及政府下达的医疗卫生支农、对口支援等任务,并逐步扩大购买范围。政府在物价、税收、融资、土地使用、经营性质变更等方面也应给予民营医疗机构更加优惠的政策。同时,引导民营医疗机构结合市场需求和自身优势,形成特色品牌,提高市场竞争力,在医疗价格和服务项目上与公立医院形成“错位竞争”,才能为社会提供多元化、多层次的医疗保健服务。

张游还建议,政府加快建立公平开放的医疗市场规则,进一步强化行政监管。并培育和扶持非公立医疗机构行业协会,充分发挥其在行业自律和维护非公立医疗机构合法权益等方面的积极作用。

打击银联卡收单违规 银联酝酿“新五号文”

■ 董小红 叶建平 报道

新一轮医改启动以来,鼓励社会办医的政策不断出台,越来越细化明晰。记者近日在四川调研了解到,政策红利的效果正在初步显现。但是,社会资本进入医疗领域还存在政策法规细则标准滞后、人才缺乏、融资难等“梗阻”亟待根本解决。业内人士和有关专家呼吁,各地需要科学规划合理配置医疗卫生资源,落实公平待遇,让社会资本更便捷进入医疗领域,进一步激发市场主体活力。

政策红利频出激发市场活力

“以前找大医院专家来会诊需要对方医院批准,现在只用医生本人同意就可以了。”成都爱迪眼科医院院长胡玉章对记者说,得益于今年出台的一系列鼓励社会资本办医的政策,现在民营医院的日子“好过”多了。

近年来国家鼓励社会办医动作频出,给民营医院发展带来福音,尤其是今年初鼓励医生多点执业、非公立医疗机构医疗服务实行市场调节价等政策更进一步促进了社会资本对医疗机构的投入。

成都锦欣医疗投资管理集团是受益者之一。今年 4 月 8 日,在政府的“牵线搭桥”下,由澳大利亚、马来西亚两家国际大公司成立的拉姆西森达美医疗集团与其牵手合作,成为四川医疗行业首个专科中外合资项目。

记者从成都市卫生局了解到,一些社会投资者及民营医院看好当前医疗市场发展前景,纷纷新建、扩建医疗机构。如新建的成都上锦南府医院、成都双楠医院,均按照二级综合医院标准设置。同时,一些国际知名品牌的医疗机构也准备在成都新建国际医院,如美国和睦家医疗集团,新加坡百汇医疗集团等。

各地出台的具体政策也加速了民营医院的发展。以成都为例,从 2010 年起,成都先后从民营医疗机构用地和贷款、申请医保定点、变更经营性质等方面出台了可操作细则。2011 年 3 月,成都还出台了关于医生多点执业的具体办法,在全省率先启动了医师多点执业试点工作。

数据显示,截至 2013 年底,成都市民

医疗机构共 5066 个,占总医疗机构的 63.52%; 民营医疗机构床位数从 2010 年的 1.05 万张增加到 2.41 万张,占总床位的比例从 2010 年的 15.09% 增加到 23.86%; 已有二类医师多点执业(医师在与本院合作的医疗机构执业)2259 人次,三类医师多点执业(医师在 2 个医疗机构注册执业)329 人次。

“梗阻”仍存亟待根本解决

记者在调研中了解到,进一步激发市场主体活力,促进社会资本更便利地进入医疗市场还存在一些困难尚待根本解决。

一是政策法规标准滞后。随着医疗市场的开放,目前执行的医疗机构设置和评审标准,不能涵盖医疗机构的所有类别,对民营医疗机构在设置和等级评审等方面造成一定的影响。成都市爱迪眼科医院总经理张游告诉记者,该院作为一家眼科专科医院,去年建院时就遇到两个难题,一是当时四川还没有眼科医院的具体审批细则;二是对于该院即将开展的眼角膜移植项目,四川卫生行政部门也没有具体的审批操作细则。后来,通过该院与卫生行政部门多方沟通,才促使两个审批细则的确立。

二是优秀人才缺乏。目前高素质的卫生技术人员多集中于大型公立医疗机构,民营医疗机构医务人员学科结构、年龄结构不尽合理,发展后劲和市场竞争力不足。不少民营医院院长向记者抱怨,医院都想找好的学校联合发展,形成科研教学临床一体化,但这非常不容易,“就像谈恋爱,很多学校看重的还是背景和实力。”

三是投资回收周期较长。记者了解到,目前民营医疗机构的补偿全部依靠医疗服务收费,医疗机构从建设到经营盈亏平衡需要较长时间,很难在短期内有比较明显的经济效益,这在一定程度上拖住了民营医院的发展步伐。

此外,民营医院目前整体结构还不合理,诊所数量庞大,但是专科医院机构及上规模、有特色的医疗机构较少;部分民营医疗机构投资者和经营者,法制意识淡薄,存在违法违规行,扰乱医疗秩序,使整个民营医疗行业的信誉度受到严重影响。

抓住政策契机加大扶持力度

接受采访的多位业内人士和有关专家表示,目前社会资本办医还需要大力推进扶持力度,尤其是地方进一步细化政策并有效落实。

首先是科学设置和准入。成都市卫生局审批处处长余芳建议,目前还需进一步科学规划合理配置医疗卫生资源,将非公立医疗机构发展纳入各地卫生发展规划,合理规划优先配置;新增医疗机构主要由优质医疗资源领办或由社会资本投资举办,同时引导社会资本直接投向资源稀缺及满足多元需求服务领域。并且,支持非公立医疗机构按照批准的执业范围、医院等级、服务人口数量等合理配备大型医用设备。

其次加快促进人才流动。四川省社科院经济研究所副研究员刘金华建议,进一步深化医务人员多点执业。在前期试点基础上,加大放宽政策限制。加快建立科学的覆盖公立、民营医疗机构的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人事薪酬制度和人才培养制度。并鼓励和引导社会资本以托管、参股、合作等多种方式参与公立医院改制重组,盘活现有存量,适度降低公立医疗机构比重,形成公立医院与非公立医院相互促进、共同发展的格局。

此外,还需各地积极主动落实公平待遇。余芳建议,各地需要制定和完善医疗机构设置和评审标准,引导社会资本科学规范办医。选择符合条件的民营医疗机构,采取购买服务的方式,承担公共卫生和基本医疗服务以及政府下达的医疗卫生支农、对口支援等任务,并逐步扩大购买范围。政府在物价、税收、融资、土地使用、经营性质变更等方面也应给予民营医疗机构更加优惠的政策。同时,引导民营医疗机构结合市场需求和自身优势,形成特色品牌,提高市场竞争力,在医疗价格和服务项目上与公立医院形成“错位竞争”,才能为社会提供多元化、多层次的医疗保健服务。

张游还建议,政府加快建立公平开放的医疗市场规则,进一步强化行政监管。并培育和扶持非公立医疗机构行业协会,充分发挥其在行业自律和维护非公立医疗机构合法权益等方面的积极作用。