

醫療政策干卿底事

近年來台灣不斷進步，各類型的社會運動方興未艾，對整體的社會安寧雖然有些衝擊，但也使民智大開，一般人民對自己的權利義務有了更深一層的體認；而政府為滿足人民的需要，也不得不在政策上有所調整，期使一般民眾提高對政府施政的滿意度。在這些變遷中，與牙醫師關係最大的不外乎醫療網的規劃與健保的實施了。

政府之所以要成立健保，是由於政府已經意識到人民對保障個人健康的責任，正由過去的「私人顧性命」轉變為「國民的基本權利」——個人健康的保障，除了自身的努力外，亦是國家必須擔負的責任。而去年健保規劃的速度，在不顧及醫療環境、資源的改善是否落實，而僅基於政治考量，大幅度地提前實施進度。這種「政治保險」的決策心理，已使全民健保埋下先天不良的陰影。

醫療網的規劃，其目的主要在於「均衡提昇醫事人力的質與量，確保醫療服務品質，保障人民的就醫權，而為了避免浪費與重複投資，建立分級醫療及轉診制度」，而實質上是配合全民健保，改變醫療體系，使之社會化，方便管理；其最終的影響是醫事人員必將漸漸地失去其「專業自主權」，而淪為健保機器下的看病工具。

當在政策面對醫療環境作如此巨大的改變時，我們牙醫界對此卻顯得有些不聞不問，殊

不知當健保時代來臨時，醫界所謂「天高皇帝遠」的日子已會過去，而所有的醫療公共政策都會與我們有著不可分離的關係。如果在規劃的過程中不能盡心參與，提醒政府，反映牙醫師的意見，則將來所制定出來的醫療政策，不但會損及牙醫師權益，且由於牙醫師的參與不足，更會使民眾口腔健康的權利得不保障，相信這都不是牙醫師與政府所樂於見到的結果。

既然公共政策與我們的關係愈來愈密切，我們就必須了解公共政策是怎麼形成的，基本上政策形成的過程有下列五個步驟：

1. 問題的認定：當社會有問題產生時（不管是實際發生的重大問題，抑或是輿論、專家所提出的問題），而使政府注意到時，政府必會對此問題做「作為或不作為」的選擇，當問題以各種方法表現出一定的強度時，此問題便會進入政府的「議事項目」，而開始了政府的「作為」。當然，政府無論是「作為或不作為」都會對社會有所影響。

2. 政策規劃：規劃主要的目的在於尋求一套解決問題的行事原則。行政單位對此主要的考量在於「方便性」與「可行性」，方便性指的是有無既存的執行單位；可行性指的是各種資源可配合的程度，然後再依決策的方向，定出各種辦法，期能使問題改善。

3. 合法化：當有了辦法以後，就必須尋求立法機關（民意代表）的支持，以使所規劃的

政策合法化。合法化的過程是透過行政與立法機關間的「勸說」與「協調妥協」，以及各類利益團體的遊說來進行。

4. 執行：政策執行的成功與否，和規劃的完整度、執行人員的能力、社會相關團體的配合，都有關係，當然執行單位的位階更直接關係著執行的效率。

5. 評估：評估的目的在使政策改善有所依據。大部分的人總以為評估是自動進行的，所以期待政策會自然改善，而不知政策經由評估而導致改善的可能性，事實上很小，甚至沒有，其原因是：若由非執行單位評估，則資料必難以取得，使評估工作無法進行，而若由執行單位評估，則為了政績，多半會避重就輕，使缺點不易顯現。由此可知，期待政策或經由評估而得以改善，可說是緣木求魚，不切實際。

由以上所說明的政策形成過程，我們當會明白一個團體參與政策的形成愈早，則對此政策的影響愈大，而所花費的社會成本也愈低，當然對此團體的利益也最大。

健保及醫療網第一期規劃中，幾乎都沒有考慮到牙醫醫療的特殊性及其社會功能，提及的篇幅或規劃的預算都與它該有的社會地位大相逕庭。究其原因，除了主管單位的漠視外，牙醫界本身對問題的認識不清、缺乏共識，反應不夠積極，更是今日醫療網的規劃中，幾乎沒有牙醫醫療存在的主要理由。

政府制定政策，當然有其時代背景與社會需要；在民主的社會裡，這些指的就是所謂的民意，而民意表達的方式不外透過①輿論②選舉③民意調查④示威抗議。基本上示威對問題反應的強度較夠，但相對的社會成本也較高，一般來說，除非前三種表達方式都不能滿足某些團體的民意需要，方可採行。而當今牙醫界所面臨的狀況，不是表達問題的強度不足，而是對問題重要性的看法不一，且拿不出一套解

決問題的辦法，以至於內部紛爭不斷，無法形成一個強而有力的遊說團體。在此狀況下，使得政府對牙醫界的問題不得不採行「不作為」的政策，以免一旦執行有關牙醫政策，不但得不到牙醫界的支持，反而背負了政策執行不力的罪名。

八十年代可說是醫療界的轉型期，牙醫界該如何來因應此變局？除了消極的期待主管單位突然天縱英明，認真且嚴肅的考量牙醫醫療問題外，最重要的就是牙醫師本身的民意表達；我們可以透過公會的選舉，選出一個有代表性的理事會，讓它在日常事務服務牙醫師，在有爭論性的問題上保障選民利益，而公會本身更是代表牙醫師對政府的遊說團體，幫助政府在有關醫療的公共政策上作選擇、規劃與執行，而這些終究在牙醫環境社會化後，對每位牙醫師都有著不可分離的影響。我們也可透過大眾傳播，表達對牙醫公共事務的關心，製造輿論，對政府不當的牙醫政策，提出批評與建議，形成壓力，使政府在問題的認定、規劃與執行上，不致造成偏差。更重要的是正視民意調查，調查民意基本上是很抽象的事物，因為民意難以正確獲得，但它卻很重要，它關係著民眾對政府施政的滿意度，及執行的配合度，所以任何政策，在問題進入議事項目前及在規劃與合法化上，都必須取得某種程度的民意作為基礎。但除非團體成員都願意對自己有關係的問題以現有可表達的方式表達出來，否則，民意即可能受到某種程度的扭曲，使形成的政策不能滿足社會的需要，而終究受害的就是您自己。

最後，我們要呼籲：關心社會，重視公共政策，不要吝於表達意見，當然更不要遺失了您服務社會的熱誠。