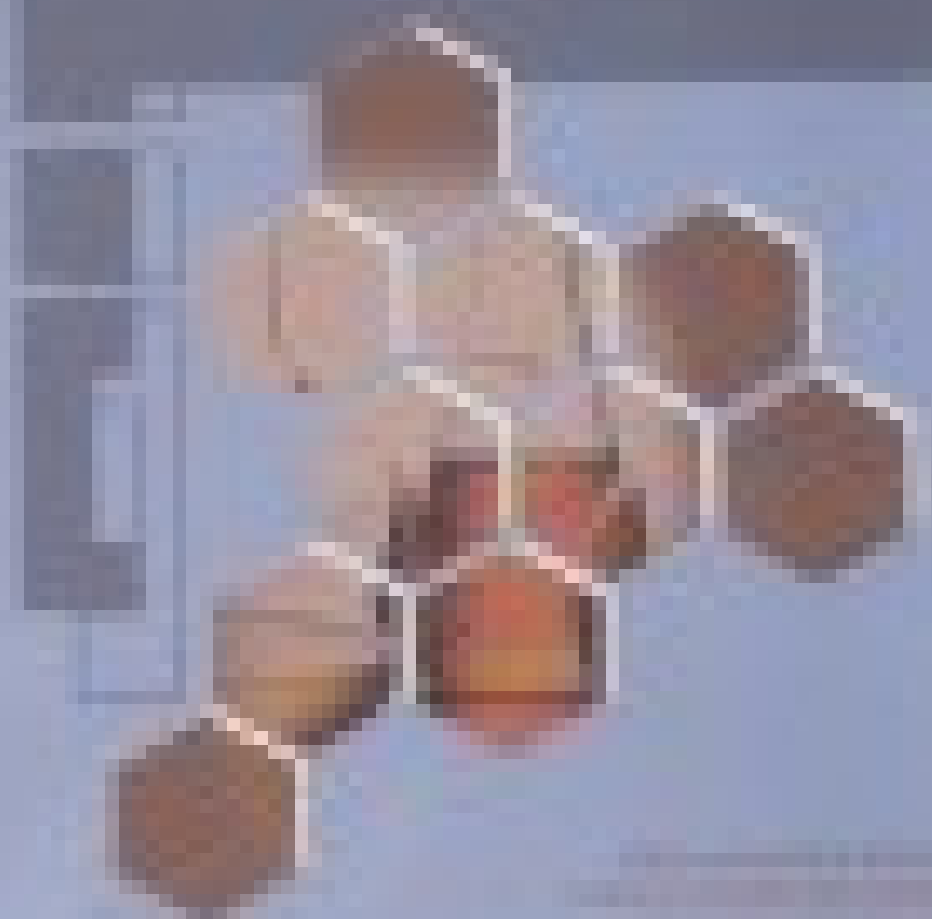




KANGJUNYAOWULINCHUANGYING
YONGYUYIYUANTIZHIJIYAOWUGUANLI
ZHIDUJIAN SHEZHIDAOQUANSHU

抗菌药物临床应用 与医院体制及药务管理制度建设 指导全书

河北音像出版社



抗菌药物临床应用 与医院体制及药务管理制度建设

杨国定 主编

中国医药出版社

抗菌药物临床合理应用与医院 管理制度建设指导全书

第二卷

第四篇

高校医院体制改革 程序与模式参照

第一章 高校医院体制改革概念与模式分析

第一节 医院改制的定义

目前有一种说法，公立医院改制引入社会资本，但仍维持非营利医院的性质。所谓“国有民营”是一个新名词，可以理解为不改变国有资产的属性而将医院整体或部分交由社会资本经营、管理，国有资产所属方对社会资本的保值增值有一系列的考核指标，同时社会资本对医院的经营、管理、人事有充分的自主权。

这种方式实际上有点类似“承包”，对经营不善的医院可以通过外力推动发展，但事实上运作过程中漏洞较大。主要问题是：由于不发生产权变更便无需评估，那谁来实施有效的过程监控和考核，又如何防止在交易过程中可能的国有资产流失？同时这个说法有一个很大的概念混淆，虽然冠名为改制，但事实上是不确切的。在我国改制一般是指国有企业、事业、集体企业、私有企业按照有关法律、行政法规的要求改组为有限责任公司和股份有限公司。改制的过程是对生产力等要素进行量化的过程，其结果是投资主体明确和产权清晰界定，股东承担有限责任。

如此看来，改制的结果就是有限公司，有限公司即是营利性的机构。虽然公立医院引入社会资本仍维持非营利医院性质，在表面上新设的医院可以按照公司法的要求，建立理事会、监事会等公司治理结构，但在未来操作上特别是在社会资本的产权界定，包括初始投入、积累、转让、中止清算以及回报范围的界定、回报的合理性、回报比例、回报的方式、回报的税收等由于不符合法理而往往似是而非、左右为难，将最终由于这一行为没有清晰的法律界定而导致未来缺乏足够的可操作性。

事实上，大中型医院进行股份制改革，实现体制上的突破，有着很多的益处。

（一）形成多元投入

充分利用大中型医院的品牌和资源吸引社会资本，盘活国有存量，减轻政府负担，是未来公立医院社会融资的一个新的方向。

（二）转换医院的经营机制

公立医院的发展仅靠硬件是不行的，未来激烈的竞争将集中在体制和机制上，而提高医院运作效率，加强医院的市场意识和经营意识必须从根本上解决问题，所谓“根本”，也就是体制改革带动机制改变。

（三）提升市场运作能力

事实上，目前各地的中小型医院都在想尽各种办法依附大型医院，而通常的做法便是大医院业务托管小医院，类似业务输出和技术输出。由于没有有效的资产纽带和经济杠杆，实际操作中存在着不少的问题。如果大医院股份制改造吸引多种类型的投资者，包括战略和财务投资者，借鉴外来的一些新的运作理念和方法，通过市场化的运作，例如对外投资、连锁经营、特许经营等，既可以保证自己的品牌不被稀释，同时又可以扩大市场份额。

（四）提高市场持续融资能力

医院的未来发展需要持续的融资，有效的公司形态将为多元化投资提供可行的投资渠道，为未来的发展提供充足的资金保障。

（五）建立人才新高地

医院的发展离不开人才，现有医院的薪酬制度由于体制的原因，医务人员的价值还没有得到真正的实现。通过改制，可以建立符合未来市场发展的薪酬制度和其他激励制度，使医院职工的利益与医院的发展真正挂钩。

第二节 医院体制改革的基本模式

一、医院体制改革的基本模式概述

投入、产出和经营过程等方面所享有的自主权。二是市场开放度，即医院面对产品市场和要素市场的竞争程度。三是剩余索偿权，即医院承担法定财务责任的程度，包括享有节余的能力和负责财务亏损的责任。四是责任落实，指医院要对自己的行为和绩效负责。责任落实手段包括直接层级管理和间接管制，前者是运用行政法律手段管理，后者则依靠董事会、合同制等方式监管。五是社会功能，指医院提供某些收益无法弥补成本的服务或提供使社会全体人群受益服务的责任。

迄今为止，预算单位仍是公立医院的主要组织形式，其实质是医院作为一个政府部门运行，在诸如人员、服务提供、技术使用、工资分配等关键问题的决策上缺乏自主权。自主化模式的实质是放权，主要表现为增加医院管理者日常经营管理的自主权。公司化改革是在通过公有制确保医院实现社会目标的同时，强化医院法人独立实体地位，模拟私人公司的结构和效率。私有化是“市场化改革”的最极端形式，其本质是医院从政府部门或公共部门直接控制下完全退出。

从预算单位到私有化，伴随着市场机制作用的加强，医疗机构的决策权逐步加大，市场化程度逐步开放，剩余价值索偿权也逐步加大，责任落实由直接过渡为间接，社会功能由未明确说明、未设立专项基金向明确说明、设立专项基金转化。

从预算制、自主化到公司化、私有化，并不是公立医院发展的必然轨迹。实际上，一个国家或地区采取的往往是综合上述各种类型的体制改革，只是改革的重点和各类机构所占比例不同。目前，作为中间模式的自主化和公司化改革正越来越多地为公立医院所采用。

二、改制的几种模式分析

（一）整体改制

对医院的所有资产包括房屋建筑、仪器设备、土地使用权、技术等进行评估，评估后，医院业务、资产、人员等经营要素整体改制为有限责任公司，产权归属方确认为该有限公司的投资主体。为了后续融资的需要，按照合理的股权架构，以有限公司为主要发起方，联合其他发起人（包括社会资本、战略投资者等）整体变更为股份有限公司。

1. 操作步骤

·医院提出股份制改革方案申请，经卫生行政部门等有关部门核准，取得批准文件；

- 由评估机构对医院资产进行评估作价，出具《资产评估报告》；
- 医院与投资方签订合资协议书，经卫生行政部门和有关部门核准；
- 制订医院章程，经卫生行政部门和有关部门核准；
- 建立医院组织管理机构（董事会领导下的总经理负责制）；
- 建立医院规章管理制度（包括人事、业务、资产、分配等）。

2. 需要注意的问题

（1）产权问题：由于大多数医院是作为福利事业由各级地方政府投资的，随着历史的变迁，产权问题非常复杂，产权归属往往成为整体重组改制的最大政策难点。最近各地相应成立了专门的资产管理公司，从法律上提供了操作的平台。

（2）吸引多元投资：在改制过程中，可对外释放部分股权，引入一些社会资本，其中要考虑引进海内外著名的医院管理机构，并适当引入战略投资者代表进入公司董事会，以吸收国际先进的管理理念迎接未来激烈的市场竞争。

（3）建立公司治理结构：按照公司法的要求，建立健全股东大会、董事会、监事会、经理层的公司治理结构，股东会、董事会和管理层各司其职；在所有者和经营者之间建立有效的制衡机制，并推动组织机构、管理流程的改革；提高经营管理水平，降低未来发展的风险。

（4）建立有效的激励机制：为高层管理人员和医院核心医技人员提供有持续市场竞争力的薪酬待遇和股权激励体系，以吸引和稳定人才，提升医院的医疗质量和发展空间。

相对来说整体改制是比较干净的改制模式，产权归属明确，医院未来治理架构完全按市场化的模式建立。但这种模式操作起来比较复杂，对政策环境要求较高；同时由于是高等级的医院改制，为减少社会震荡，不宜普及推广。

（二）部分改制

医疗业的服务链由医疗服务、物流、后勤等组成，对一些大型医院和新建医院可以采取医疗服务与建设、管理、运营分开的模式，即对一部分非医疗业务进行分切和外包，实现一定程度上的市场运作。例如，后勤、

物流这些业务可以交给医院或医院资产所有者与其他社会资本出资成立的管理公司和物流公司，也可将医院的营销、IT委托给类似的管理公司打理；也可以由外及里，将设备、建筑物、检测业务、部分科室等剥离，以降低医院的运营成本。

具体操作可以采取将现有非医疗服务的业务、设备、人员等独立剥离，并进行资产评估，引入其他投资者，共同成立管理类的有限公司。如新建医院、科室等，则可考虑采取所有者与经营者分开的策略，由投资者投资建造病房等设施、购买医疗器械等，转租给医院使用，医院方则支付租金等。

部分改制的特点是：①部分改制只对大型医院、集团化医院或新建医院有效，只有具备一定的规模效应才能吸引投资者，该方案比较适合一些中小城市的整体改革。②剥离难度较高，牵涉到国有资产、人员流向等问题。③需对具体项目的成本与收益进行严谨测算。④对投资者的专业能力要求较高。

这种模式与原来的“院中院”有很大的不同在于不涉及也不影响公立医院的医疗服务，符合经营性资产由市场去商业运作，公益性的医院服务则维系不变的原则。这种模式整体震动不大，在一定程度上可以募集部分资金，并降低医院的运作成本。但由于剥离部分的资产、业务、人员与原有医院的关联度较高，操作起来难度不亚于整体改制。

（三）“国有民营”——不是改制

所谓“国有民营”是一个新名词，可以理解为不改变国有资产的属性，而将医院整体或部分交由社会资本经营、管理，国有资产所属方对社会资本的保值增值有一系列的考核指标，同时社会资本对医院的经营、管理、人事有充分的自主权。

这种方式实际上有点类似“承包”，对经营不善的医院可以通过外力推动其发展。但事实上运作过程中漏洞较大，主要问题是：由于不发生变更，便无需评估，那么谁来实施有效的过程监控和考核，又如何防止在交易过程中可能的国有资产流失和贬值。

（四）混合制——不是改制的改制

目前有一种说法，公立医院引入社会资本，仍维持非营利医院的性质。

虽然冠名为改制，但事实上是不确切的，在我国改制一般是指国有企业、事业单位、集体企业、私有企业按照有关法律、行政法规的要求改组为有限责任公司和股份有限公司。改制的过程是对生产力等要素进行量化的过程，其结果是投资主体明确和产权清晰界定，股东承担有限责任。

如此看来，改制的结果就是有限公司，即营利性机构。虽然公立医院引入社会资本仍维持非营利医院性质，在表面上新设的医院可以按照公司法的要求，建立健全理事会、监事会等公司治理结构，但在未来操作上特别是在社会资本的产权界定，包括初始投入、积累、转让、中止清算，以及回报范围的界定、回报的合理性、回报比例、回报的方式、回报的税收等方面，由于不符合法理而往往似是而非、左右为难。导致未来缺乏可操作性的这一可预见结果的原因是国家对这一行为没有清晰的法律界定。

综上所述，改制在中国的企业包括科研等事业机构已有了 20 年的经验积累，但医疗服务业不同于其他的行业，有其独特性和复杂性。公立医院改制引入社会资本是全新的操作模式，目前尚没有具体可操作与执行的细则，而改革牵涉的范围甚广，包括政府、卫生部门、国资、财政、税务、劳动和社会保障、人事、医疗保险等。改革中的难点与问题，需要政府有关部门给予足够的重视、合理的政策支持以及制订充分市场化的游戏规则。这不仅是医院改制的必然需求，更关系到社会资本对医疗市场改革的看法和价值取向，并最终影响到改革是否成功并达到预期效果。

第二章 高校医院体制改革程序概述

有关行业改革各个地方都有明晰的指导方法，这里不作重复引用。笔者将结合一些主要环节作一些带有经验值的说明，对重要一些环节中有可能产生的一些问题将做详细解释，具体事务性工作不作展开。

第一节 改制申请报告

有意愿改制的医疗机构，根据当地的有关政策法规提交改制申请。改制报告主要包括改制医院的基本情况、资产、负债情况、经营情况及改制的必要性与可行性。

第二节 制订改制方案

在得到有关部门的批复后，根据自身的实际情况，结合有关的法律、法规和政策的规定，制订切实可行的企业改制重组方案。

这是改制的准备阶段，可以聘请国内的专业机构如顾问机构、律师、审计事务所一起进行。这部分工作非常重要，改制方案是改制的框架性文件。好的中介机构会根据具体的需要制定严格的时间表，以控制整个工作的进程，同时会展开对被改制医院的尽职调查，保证改制方案的实效性和质量。

第三节 改制方案的细化

结合各方面的资源，包括主管单位、职能部门（如国资部门、人事局、税务部门、工商行政等）、中介机构、职工代表等，就初步方案听取他们的意见和建议，然后分工、细化。

就改制而言，势必要对医院原有的资产和组织架构进行重新组合和设置。具体操作办法是对所有的环节作一细分，例如资产重组、债务重组、业务重组、股权重组、组织机构重组、人员重组等部分，最后总合成为一个完整的报告。而每一部分如果可能的话，可以要求附上专业机构的意见或者由该专业机构直接执笔。

（一）改制的操作环节

1. 资产重组：这是最主要的一个环节，固定资产如何处理，哪些保留，哪些剥离，土地使用权的处置，无形资产如何定量、定性等。产权界定结果及资产评估确认额将会决定股本设置的基本原则。

2. 债务重组：原有债务如何处理，医院原来是作为公益事业承担着公共服务功能，大部分医院承担着一定的债务，这些债务的处置也有很多的不同方法，如核减债务、债权转换成股权等。

3. 业务重组：根据医院未来的市场定位、市场情况和医院自身情况，结合改制目标，采取关、停、并、分、转等方式对原有业务进行重新整合。

4. 股权重组：对改制医院的股权调整与组合，当然要结合改制的情况来决定股权的架构和比例。

5. 组织机构重组：按《公司法》的规定，重新组合组织机构，设立股东大会、董事会、监事会，根据未来业务调整医院的管理体系。

6. 人员重组方案：改制过程中医院职工的安置情况，包括职工的分流、离退人员的管理等。

（二）改制操作中的注意事项

这一阶段有以下几个问题特别值得注意。

1. 国有股权的确认：医院的产权归属问题是改制的源头问题，产权关系的明晰关系到改制能否顺利推进，同时对股权架构设置、治理结构的建立有着决定性的影响。

2. 改制的方式：不论是整体改制还是部分改制，目的都是将医院由单一投资主体变为符合现代企业制度的多元投资主体。

这种多元化既可以通过处置存量资产也可以通过引入新增资本来实现。第一种方法，将存量资产全部投入改制后医院，评估作价作为改制后医院的股本，其他资本依靠吸收新的股东投入；第二种方法，将某一部分

资产直接出售给其他投资者，以实现产权转移的目的；第三种方法，可以将一部分的业务剥离评估作价，以引入社会资本。这3种方法各有利弊，第一种对改制医院的资产质量要求比较高，第二种则是直接出售套现，第三种方法则对被剥离的这部分资产必须说得清道得明，特别是被剥离的资产与母体应该没有同业竞争和关联交易的问题，而这在医疗行业是比较难做到的，特别是那些“院中院”、“合资科室、合资病房”都存在着关联交易的问题。而这些问题的不解决就不符合改制的标准，必将影响后续的发展。

3. 改制的企业形式及法人治理结构：选择哪种企业形式，如有限责任公司、股份合作制或其他形式。法人治理结构是指改制后企业的组织机构及其职权，包括最高权力机构，是否设立董事会和监事会，还是设执行董事、监事，是否要设立有关委员会等非常设机构等。

有限公司与股份公司都是现代企业制度，其区别在于股份公司可以通过对其他投资者包括公众进行直接融资，且有着一套分权制衡的规范的公司治理结构。随着市场经济的深入，资本分散占有与集中需要的矛盾可以通过股份制的方式解决。设立有限公司还是股份公司有着不同的标准和要求，可以根据实际的需要而定。既可以成立有限公司，也可以一步到位成立股份公司，也可以先有限公司再改制为股份公司。

4. 控股与不控股：这是个问题，很多行业主管部门对此相当头痛。这里需分清绝对控股和相对控股的概念。当一个股东持有公司总股本51%以上的股权时，该股东就实际上对这家企业实现了绝对控股，该股东对整个经营处于垄断地位。而相对控股是指某一股东所持的股份大于其他任何单一股东所持股份，对公司的经营管理有一定的影响力。

在考虑这个问题时，我们应该回过头思考一下我们的出发点，是引入社会资本为主，还是最大可能地融资为主，是想改变现有运行机制为主，还是另有其他目的。有一点，股东不是越多越好，也不是越少越好，而是越合适越好，很多的合资案例就输在一个“合”字上。当然如果对未来有充分的信心也可以考虑分散股权，尽量融资，即考虑主发起人控制26%，与主发起人有关联的企业持有25%，另外的则分配给其他投资者，这种股权结构对主发起人同样可以实现绝对控股。

5. 土地使用权：医院的土地比较复杂，大部分医院土地是划拨地，同

时也是医疗用地。由于医院的存续时间较长，土地政策变更比较频繁，主要存在的问题是土地手续不全、界址不清、属性变更问题等。但对改制医院，如果该医院土地使用权作价入股的，就必须将土地使用权证变更到改制医院的名下，并履行有关程序和手续。同样的问题也会出现在房屋产权问题上，也需要办理变更登记手续。

第四节 聘请中介机构

(1) 聘请具有资格的律师事务所拟写改制的法律文件，包括有关合同、合约等，设立公司的章程，起草律师的法律意见书。

(2) 聘请具有资格的资产评估事务所进行国有资产评估，包括土地评估等。

(3) 聘请具有资格的注册会计师事务所进行财务审计，包括对未来基于新的经营模式的效益预测、债权债务清理、公司验资等。

第五节 申报改制报告

向上级主管部门申报改制报告，包括公司改制报告、实施计划。

第六节 设立有限公司

(1) 按照确定的改制、重组方案，申报资产评估立项，并对评估结果及国有股权管理方案按有关规定报财政部门审批。

(2) 向工商局办理企业名称核准登记。

(3) 向有关部门报送设立（改建）股份有限公司有关材料。

(4) 到工商局办理股份有限公司工商登记手续。上述内容的具体操作办法，可以按有关部门的规定与中介机构讨论确定改制方案及资产重组方案进行。

(5) 向工商局申请企业名称预先核准。

(6) 资产评估（含土地使用权）。

(7) 向国有资产管理部门提出国有股权管理申请报告并获得批复。

(8) 向行业管理部门提出公司从事有关业务的申请并获得批复。

(9) 请律师处理设立公司有关的法律事务，起草有关法律文件（包括发起人协议书、公司章程等）。

(10) 签订发起人协议书。

(11) 其他准备工作。

第七节 召开公司创立会议并进行工商登记

创立会议通过发起人设立公司的报告，通过公司章程，选举公司董事及公司法定代表人。召开创立会议后，向有关工商行政部门进行登记，取得法人资格，正式运营。

以上的几大步骤，除了改制方案，大量的具体的事务性工作都可以委托中介机构去完成。

第三章 高校医院投资模式分析

中国一些垄断行业已不同程度地进入了开放阶段，医院也正从垄断的“圣坛”上逐步走下来，并开始逐渐成为民营资本投资的热点。

第一节 医院投资特点

本文所指的医院，是提供疾病诊断和治疗服务的机构，而非健康护理场所。医院行业目前的整体特征决定了其改制、改革、国退民进、行业整合在所难免。

全国 1600 家医院中，80% 是事业单位属性医院。医院间竞争极不充分，医疗服务意识较为低下，且公立医院向来注重技术，轻视商业管理。

医疗行业有不少特殊性，投资前需有充分了解。

无行业周期。单一医疗服务产品可能有生命周期，但医疗行业无生命周期。

品牌建立较难。服务业的特征是产品消费后才能评价其质量，口碑广告是其宣传的重要方式。医院品牌的建立主要依靠技术力量，其中病源数量规模和并症的发病率（质量）是两个关键指标。

价格弹性较弱。因对生命、健康的追求是人的第一追求，所以医疗服务的价格弹性较弱。

进入壁垒较高。行业壁垒包括医疗技术壁垒（医疗服务质量直接关系到患者生命安全）、资金壁垒（医疗设备一般投入较大）和政策壁垒（在大多数国家里，该行业都是政府参与的很强的领域）。

跨国界可贸易性。因为语言和文化的差异，医疗服务进行跨国输出时往往遇到诸多障碍。

综上所述，医院行业既有一定垄断性，又有稳定的收益。虽进入壁垒较高，品牌建立较难，但一旦进入该行业，品牌一旦建立，便可享受较高