

《中国医院法律法规实用指南》系列丛书

总主编 … 黄洁夫

常务主编 … 马晓伟 / 李洪山

执行主编 … 杜 涛 / 汪建荣 / 郑雪倩

# 中国医院财务管理与法律

黄健辉 石宝屏◎主编

中国医院协会医疗法制专业委员会组织编写



中国协和医科大学出版社

《中国医院法律法规实用指南》系列丛书

总主编 黄洁夫

常务主编 马晓伟 李洪山

《中国医院法律法规实用指南》系列丛书（第2册）

# 中国医院财务管理与法律

中国医院协会医疗法制专业委员会组织编写

主 编 黄健辉 石宝屏

主 审 郑雪倩



中国协和医科大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国医院财务管理与法律 / 黄健辉, 石宝屏主编. —北京: 中国协和医科大学出版社, 2014. 4

(中国医院法律法规实用指南)

ISBN 978-7-5679-0021-9

I. ①中… II. ①黄… ②石… III. ①医院-财务管理-中国 IV. ①R197.322

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 011872 号

《中国医院法律法规实用指南》系列丛书 (第 2 册)

### 中国医院财务管理与法律

---

主 编: 黄健辉 石宝屏

责任编辑: 韩 鹏

---

出版发行: 中国协和医科大学出版社

(北京东单三条九号 邮编 100730 电话 65260378)

网 址: [www.pumcp.com](http://www.pumcp.com)

经 销: 新华书店总店北京发行所

印 刷: 北京佳艺恒彩印刷有限公司

---

开 本: 710×1000 1/16 开

印 张: 12.5

字 数: 190 千字

版 次: 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1—3000

定 价: 30.00 元

---

ISBN 978-7-5679-0021-9

---

(凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页及其他质量问题, 由本社发行部调换)

# 《中国医院法律法规实用指南》系列丛书

## 编委会成员名单

**总 主 编** 黄洁夫

**常务主编** 马晓伟 李洪山

**执行主编** 杜 涛 汪建荣 郑雪倩

**副 主 编** (以姓氏笔画为序)

王 羽	王玲玲	王晓燕	王志伟	石宝屏
申卫星	刘 方	刘 宇	刘晓光	刘运喜
吴 念	张宗久	张 涛	肖 平	李敬伟
陈 方	陈晓红	郑雪倩	赵 宁	耿仁文
郭启勇	郭明华	高树宽	曹艳林	黄健辉

**编 委** (以姓氏笔画为序)

马晓伟	王 农	王 玲	王北京	王志伟
王志刚	王玲玲	王晓燕	仇永贵	石宝屏
申卫星	刘 方	刘 宇	刘晓光	刘殿荣
庄英杰	吴 念	张 涛	张宝库	李武平
李洪山	杜 涛	汪建荣	肖 平	陈 方
陈 伟	陈建强	陈晓红	陈黎明	易 滨
郑雪倩	赵 宁	索继江	耿仁文	袁江帆
郭启勇	郭明华	高树宽	曹荣桂	曹艳林
黄洁夫	黄健辉	靳桂明		

**顾 问**

李敬鹜	杜万华	杜治淳	胡定旭	费安玲
-----	-----	-----	-----	-----

## 《中国医院法律法规实用指南》丛书 序

---

在法治社会，任何事业的发展都要靠法律来“保驾护航”，医疗卫生事业也概莫能外。我国卫生法律基本上是在政策的基础上制定的，国家通过立法确保了卫生政策的有效实施和卫生事业的健康、有序、稳定发展。

党的十一届三中全会以来，是我国卫生法律事业发展最为迅速的阶段。从1984年到现在，全国人大制定颁布了11部卫生法律；国务院制定了30余部卫生行政法规；卫生部、国家食品与药品监督管理局等部门制定了400多件部门规章；部分省、自治区、直辖市和经济发展较快的地级市，也相应制定了一系列医药卫生的地方性法规、规章。上述法律法规的制定与实施，为我国卫生事业的发展提供了基本保障。

我国卫生法律涉及卫生管理、公共卫生、医疗服务、医疗保障、食品药品安全、国境卫生检疫等领域，由相关的法律、法规及国际公约、条约等构成相互关联的有机整体，共同规范医疗卫生法律关系和维护医疗卫生秩序。

在医院建设、发展和提供医疗服务的过程中，每个环节都会涉及相关的法律法规。目前，国内还没有一部供医院管理人员使用的医疗卫生法律法规专著。为使广大医院管理者和医务工作者能全面系统的学习、理解、正确应用现有的卫生法律法规，提高自觉依法行医、依法治院的意识，由中国医院协会医疗法制专业委员会牵头，并与医疗卫生人员、法官、律师、专家学者携手合作，编纂出《中国医院法律法规实用指南》丛书。该丛书以现行的医疗卫生法律法规为基础，结合医疗卫生领域的具体案例实践，深入解读医院改革发展中的相关法律问题，以期帮助广大医院管理者，医务人员正确遵守法律法规，依法治院、依法管理、依法行医。

《中国医院法律法规实用指南》丛书注重权威性和全面性——共有十七个方面的内容，基本囊括了医疗方面的法律法规，包括：中国医院建制与分类管理相关法律、中国医院感染管理相关法律、医院财务管理与经营相关法律、妇幼保健相关法律、医院医保管理相关法律、医院信息及危机处理相关

法律、医师执业及准入相关法律、医疗质量管理相关法律、医疗美容与整形相关法律、医疗特殊技术管理相关法律、院前急救相关法律、医疗纠纷处理相关法律、医务人员职业道德及伦理相关法律、血液及药品管理、医院科研教学相关法律、中医管理相关法律、医院劳动人事及合同管理等，并陆续以分册形式结集出版。

《中国医院法律法规实用指南》丛书注重可读性和可操作性——以条文释义、案例解析的形式，对医院的法律法规进行分类，结合具体案例，以普遍存在的问题为引子，进行引经据典、深入浅出的辨析和论证，既有理论性，又具可操作性，其目标是成为广大医务工作者的案上手本，成为医患交流的良好师益友，成为学法执法用法的有力帮手。

党的十八大提出要全面推进依法治国，完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法。当前医疗卫生体制改革正在逐步深入，公立医院改革也在“深水区”攻坚克难。我们希望《中国医院法律法规实用指南》丛书能为深化医疗卫生改革，完善医院法治建设，构建和谐医患关系贡献一点力量。



中国医院协会会长

2013. 05. 10

## 前 言

---

中共十八大报告提出，健康是促进人的全面发展的必然要求。医改作为党和国家工作的重点之一，从2003年开始到今年，已经走过了10年的风雨历程。2012年3月21日，国务院印发《“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案》，提出到2015年，“个人卫生支出占卫生总费用的比例降低到30%以下，看病难、看病贵问题得到有效缓解。”

为了帮助各级医院管理者和财务人员，更方便地学习和应用国家有关财务及经营方面的法律、法规、部门规章，增强法律意识和法律观念，依法建院、依法管理，完善医院规章制度建设，减少医患纠纷发生，促进医疗体制改革深入发展，推进医院法制化建设，我们在中国医院协会医疗法制专业委员会的指导下编写了《医院财务及经营管理相关法律法规》。

本书主要针对公立医院财务和经营中法律法规问题讨论，共分9章。医院财务包括医院投融资管理的法律规定与治理、医院会计核算的法律规定与治理、医院收欠费的法律规定与治理、医院内部分配的法律规定与治理、医院税务的法律规定与治理等5章内容；医院经营包括医院药品和医疗服务价格的法律规定与治理、医院“小金库”的法律规定与治理、医院合作经营的法律规定与治理、医院接受捐赠的法律规定与治理等4章内容。

本书结合具体案例，对医院财务及经营方面的法律法规进行通俗易懂的描述、深入浅出的分析，旨在引导医院管理者和财务人员学习法律法规，提高正确应用法律法规的能力。

编 者  
2014.4

# 目 录

<b>第一章 医院投融资管理的法律规定与治理</b> .....	1
导言：我国医疗机构基建、购置设备的相关规定是什么？医疗机构能否向职工集资？医院负债管理的相关规定是什么？医疗机构采购大型设备的相关规定是什么？	
第一节 医院投融资管理概述 .....	2
一、医院投融资历史沿革 .....	2
二、医院投融资相关法律与规范性文件 .....	3
第二节 医院投融资管理典型案例分析 .....	5
一、筹资案例 .....	5
二、固定资产投资案例 .....	8
三、基建项目投资案例 .....	12
第三节 医院投融资管理的主要问题与防范措施 .....	15
一、医院投融资管理存在的主要问题 .....	15
二、医院投融资管理问题的防范措施 .....	18
第四节 医院投融资管理的立法建议 .....	21
一、完善医院负债管理制度 .....	21
二、完善医院融资租赁法规 .....	21
三、完善预算管理制度 .....	22
<b>第二章 医院会计核算的法律规定与治理</b> .....	23
导言：医院会计制度是什么？医院固定资产如何管理？医院收入的核算与管理应如何完善？医院对应收款和坏账的核算及管理有何规定？	
第一节 医院会计核算概述 .....	24
一、公立医院会计发展历程回顾 .....	24
二、医院会计核算相关法律与规范性文件 .....	26
第二节 医院会计核算典型案例分析 .....	29



一、案例简介 .....	29
二、案例分析 .....	40
第三节 医院会计核算的主要问题及防范措施 .....	44
一、会计违法行为的基本表现 .....	44
二、医院会计核算常见问题 .....	45
三、对医院会计核算相关问题的建议 .....	51
第四节 医院会计核算的立法建议 .....	66
一、对医院财会制度的建议 .....	66
二、对会计法规体系的建议 .....	68
第三章 医院收欠费的法律规定与治理 .....	73
导言：医疗机构收欠费管理应遵循哪些法律法规？医院欠费如何处理？对恶意欠费者，医疗机构应当采取哪些法律手段应对？	
第一节 医院收欠费概述 .....	74
一、医院收费的治理历史 .....	74
二、医院收费相关法律与规范性文件 .....	76
三、医院欠费的现状 .....	77
四、医院欠费相关法律与规范性文件 .....	77
第二节 医院收欠费典型案例分析 .....	78
一、案例简介 .....	78
二、案例分析 .....	82
第三节 医院收欠费的主要问题与防范措施 .....	85
一、医院收欠费原因分析 .....	85
二、医院收欠费管理存在的主要问题 .....	86
三、医院收欠费问题的防范措施 .....	87
第四节 医院收欠费的立法建议 .....	89
一、加快社会救助体系的法律化进程 .....	89
二、医院收费法律瓶颈亟待突破 .....	90
第四章 医院内部分配的法律规定与治理 .....	91
导言：科室能否创收提成？医师能否开单提成？医疗机构内部分配激励应当遵循哪些法律原则？	
第一节 医院内部分配概述 .....	92

一、医院内部分配模式 .....	92
二、医院内部分配相关法律与规范性文件 .....	94
第二节 医院内部分配典型案例分析 .....	96
一、案例简介 .....	96
二、案例分析 .....	100
第三节 医院内部分配的主要问题与防范措施 .....	100
一、医院内部分配存在的主要问题 .....	100
二、医院内部分配问题的防范措施 .....	103
第四节 医院内部分配的立法建议 .....	104
<b>第五章 医院税务的法律规定与治理 .....</b>	<b>105</b>
导言：医疗机构有哪些税收优惠政策？医疗机构的主要纳税义务有哪些？容易出现哪些违法行为？	
第一节 医院税务概述 .....	106
一、医院税务立法调整回顾 .....	106
二、医院税务相关法律和文件规范 .....	108
第二节 医院税务典型案例分析 .....	109
一、案例简介 .....	109
二、案例分析 .....	111
第三节 医院税务的主要问题与防范措施 .....	113
一、医院税务存在的主要问题 .....	113
二、医院税务问题的防范措施 .....	115
第四节 医院税务的立法建议 .....	117
<b>第六章 医院药品和医疗服务价格的法律规定与治理 .....</b>	<b>118</b>
导言：医院申报医疗服务价格应遵循哪些规定？确定药品零售价格应遵循哪些规定？	
第一节 医院药品和医疗服务价格概述 .....	119
一、我国药品和医疗服务价格管理现状 .....	119
二、药品与医疗服务价格相关法律与规范性文件 .....	120
第二节 医院药品和医疗服务价格典型案例分析 .....	122
一、案例简介 .....	122
二、案例分析 .....	124
第三节 医院药品和医疗服务价格的主要问题与防范措施 .....	126

一、药品和医疗服务价格违法类型分析 .....	126
二、药品和医疗服务价格违法存在原因与治理措施 .....	128
第四节 医院药品和医疗服务价格的立法建议 .....	131
<b>第七章 医院“小金库”的法律规定与治理 .....</b>	<b>133</b>
导言：什么是医院“小金库”？医院是否可以下设独立的经营中心？目前有哪几种典型的“小金库”类型？	
第一节 医院“小金库”概述 .....	134
一、“小金库”的治理历史 .....	134
二、相关法律、法规和规范性文件 .....	135
第二节 医院“小金库”典型案例分析 .....	137
一、案例简介 .....	137
二、案例分析 .....	140
第三节 医院“小金库”的主要问题与防范措施 .....	142
一、医院“小金库”类型分析 .....	142
二、形成原因与治理措施 .....	145
第四节 医院“小金库”的立法建议 .....	149
<b>第八章 医院合作经营的法律规定与治理 .....</b>	<b>151</b>
导言：医院开展合作经营有哪些具体规定？医院可以开展哪几种方式的合作经营？医院出租科室承担什么法律责任？	
第一节 医院合作经营概述 .....	152
一、我国医院合作经营的历史 .....	152
二、医院合作经营相关法律与规范性文件 .....	153
第二节 医院合作经营典型案例分析 .....	154
一、案例简介 .....	154
二、案例分析 .....	159
第三节 医院合作经营的主要问题与防范措施 .....	162
一、医院合作经营类型分析 .....	162
二、医院合作经营存在问题及原因 .....	163
三、医院合作经营相关问题治理措施 .....	166
第四节 医院合作经营的立法建议 .....	167
<b>第九章 医院接受捐赠的法律规定与治理 .....</b>	<b>168</b>
导言：医疗机构接受捐赠应当遵循哪些法律规定？医疗机构的	

内部科室、个人可否独立接受捐赠？要遵循哪些法律规定？医疗机构应如何规范对捐赠物资的管理？

第一节 医院接受捐赠概述 .....	169
一、医院接受捐赠有关规定的现状 .....	169
二、医院接受捐赠的相关法律与规范性文件 .....	170
第二节 医院接受捐赠典型案例分析 .....	171
一、案例简介 .....	171
二、案例分析 .....	174
第三节 医院接受捐赠的主要问题及防范措施 .....	175
一、医院接受捐赠存在的主要问题 .....	175
二、医院接受捐赠存在问题的防范措施 .....	176
第四节 医院接受捐赠的立法建议 .....	177
一、现行医疗机构接受捐赠立法中的不足 .....	177
二、公益捐赠立法的完善 .....	179
主要参考文献 .....	181
法律法规附录 .....	184

# 第一章

---

---

## 医院投融资管理的法律规定与治理

导言：我国医疗机构基建、购置设备的相关规定是什么？

医疗机构能否向职工集资？

医院负债管理的相关规定是什么？

医疗机构采购大型设备的相关规定是什么？

2007年10月份,某市卫生局副局长在北京召开的中国医疗投资高峰论坛上做了一个题为《公立医院投资策略选择》的报告。报告中提及2007年某市中心医院已经成功向社会融资8000万元。据该副局长透露,某市卫生局直属各单位从事对外筹资、租赁、投资及合作等经济活动。这一信息传出后,在各媒体和网络论坛上引起热议,反对者的声音占了绝大多数。某市卫生局倍感压力。2007年11月初,某市卫生局局长主动约请当地媒体澄清:市卫生局的工作是对公立医院吸收社会资金进行“控制、规范”,而非鼓励。<sup>[1]</sup>

新一轮的医疗体制改革已经明确要建立并不断完善基本医疗保障体系、基本医疗卫生服务体系、基本药品供应保障体系、公共卫生服务均等化体系、开展公立医院改革试点。到2020年,我国基本建成覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,完善公共卫生服务体系、医疗服务体系和医疗保障体系,规范药品供应保障体系,形成科学的医疗卫生机构管理体制和运行体制,进一步提高人民群众的健康水平。在医疗体制改革过程中,随着药品监控力度不断加大,医疗机构收入中药品收入的比重将会下降,同时体制改革也会严格监控医疗机构资金来源。因此医疗机构如何筹集足够资金用于弥补成本,支持发展,同时又不违背医疗机构的公益性质,是医疗机构在体制改革过程中不可回避的重要命题。

### 第一节 医院投融资管理概述

#### 一、医院投融资历史沿革

随着经济社会发展,居民医疗服务需求不断变化,医疗机构为满足患者的诊疗需求,投融资需求也随之增大。由于非营利性医疗机构受到政策、法律等规定影响,筹资渠道单一,医院资金运营效率低下。目前,非营利性医疗机构资金来源主要包括政府财政投入、经营业务收入、银行贷款、商业信用、慈善捐赠、融资租赁等。我国非营利医疗机构的投融资机制经历了三个阶段:

##### 第一阶段:新中国成立初至20世纪80年代

计划经济时期医院的投融资模式主要是中央统一管理、政府投入为主,

---

[1] <http://health.sohu.com/20080111/n254606716.shtml>: 多元化语境下的医院融资, 银行贷款陷怪圈

实行的是全额预算管理。计划经济体制下，医疗卫生事业被定性为社会福利事业，因此对医疗机构采取全额预算管理。医院的基础建设和设备投入按照政府指令开展工作，医院职工工资由政府负担，医疗服务采取低于成本的收费政策，而由此产生的政策性亏损则由政府补贴和药品收入补偿。医院负责按照政府计划向居民提供医疗服务，无须考虑经营发展问题。

### 第二阶段：20 世纪 80 年代至 90 年代初

随着经济体制的改革和国企改革的深化，医院不断增强自主经营，单纯的政府投入已无法满足医院的需要，银行贷款等新的融资模式开始受到关注。1985 年国务院转发《关于卫生工作改革若干政策问题的报告》（国发〔1985〕62 号）提出“为了加快卫生事业的发展”，“必须进行改革，放宽政策，简政放权，多方集资，开阔发展卫生事业的路子，把卫生工作搞活”，由此拉开医疗机构转型序幕，标志医改启动。该阶段政府的补偿机制从全额预算转向差额预算，实行财政补助与业务收入双重补偿模式。

### 第三阶段：20 世纪 90 年代至今

医疗卫生领域市场化程度不断提高，医院融资渠道增多，单一的政府投入模式被打破，社会资本开始参与医院经营。2000 年 2 月国务院在《关于城镇医疗卫生体制改革的指导意见》（国办发〔2000〕16 号）中指出“将医疗机构分为非营利性和营利性两类进行管理”，“政府举办的非营利医疗机构由同级财政给予合理补助”，“其他非营利医疗机构不享受政府补助，医疗服务价格执行政府指导价”，“营利性医疗机构医疗服务价格放开，依法自主经营，照章纳税。”

## 二、医院投融资相关法律与规范性文件

医疗机构的改革发展离不开国家政策支持，更要严格按照国家法律规范，合法合规开展投融资活动，现将与医疗机构投融资管理相关的规范文件做如下总结：

财政部、国家计委、卫生部 2000 年 7 月发布的《关于卫生事业补助政策的意见》指出“有条件的医疗卫生机构可以通过银行贷款、国外政府贷款和单位自筹等多种形式筹措资金，用于医疗卫生机构的发展建设”的规定为医院多渠道融资提供了政策支持。

2000 年 2 月国家药品监督管理局通过《医疗器械分类规则》（国家药品监督管理局令第 15 号），为规范医疗器械分类提供具体的操作指导。该规则

主要是针对医疗器械的分类依据、判定原则、管理工作进行详细规定，为医院医疗器械管理提供了明确的管理规范指引。

2000年国务院第24次常务会议通过《医疗器械监督管理条例》，并自2000年4月1日起施行。该条例适用于从事医疗器械研制、生产、经营、使用、监督管理的单位或者个人。若医疗机构使用不合规的医疗器械，或为临床试用、验证的医疗器械提供虚假报告的，相关监督管理部门有权对其进行处罚，情节严重构成犯罪的，将追究其刑事责任。

2004年卫生部制定了《大型医用设备配置与使用管理办法》（卫规财发〔2004〕474号），从医疗设备的配置规划、配置审批、使用管理、监督管理等方面详细规定医用设备的配备、使用和管理内容。该办法要求医疗机构严格按照规范进行医疗设备的使用管理，保证设备配置的适宜性、经济性和合规性，不断提高设备使用效益。1995年卫生部令第43号发布的《大型医用设备配置与应用管理暂行办法》同时废止。

2005年3月卫生部和国家发展改革委联合下文《全国乙类大型医用设备配置规划指导意见》通知（卫办规财发〔2005〕64号）。文件对乙类大型医用设备配置规划的基本原则、适用范围及期限、内容进行规范。同时针对医疗机构配置医用设备提出基本要求，目的在于保证医用设备能够充分发挥使用功能，提高使用率。

2006年7月卫生部公布《卫生部部属（管）单位基本建设管理办法（试行）》，该办法主要从工程建设程序、工程管理、基建财务管理、基建档案管理等内容进行规范项目建设行为，要求建设单位严格执行国家基本建设、固定资产投资等财务审计政策法规，用好建设资金，提高投资效益。

2007年6月卫生部下发《关于进一步加强医疗器械集中采购管理的通知》（卫规财发〔2007〕208号），规范医疗器械集中采购工作，明确集中采购的组织原则、品名范围、采购方式等内容，确保医疗器械采购流程公正透明，控制采购成本，提高资金使用效率。

2008年卫生部印发《卫生部甲类大型医用设备配置审批工作制度（暂行）》通知（卫办规财发〔2008〕8号）。该制度对医疗机构申请配置和更新甲类大型医用设备的申请材料、申请程序、配置计划、许可证印发等程序性工作作出详细说明，为医疗机构配置更新设备工作的开展提供操作指导。

2011年3月卫生部印发《医疗卫生机构医学装备管理办法》（卫规财发〔2011〕24号），要求医疗卫生机构遵循统一领导、归口管理、分级负责、权



责一致的原则，应用信息技术等现代化管理办法，提高医学装备管理效益。该办法对医疗卫生机构的医药装备计划采购、使用管理、处置报废等管理内容作出修订，规范医学装备管理，促进医疗资源的合理配置和有效利用。该办法自发布之日起，1996 年卫生部《医疗卫生机构仪器设备管理办法》（卫计发〔1996〕第 180 号）同时废止。

2012 年 3 月国务院印发《“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划实施方案》，要求禁止公立医院举债建设。

## 第二节 医院投融资管理典型案例分析

### 一、筹资案例

#### 案例简介

某县审计局对某医院 2010 年度财政财务收支进行审计，发现该县某医院总账显示其他应付款科室借款 861 万元的账目。审计组经过审查其明细分类账，发现是医院向院内 29 个职能科室的借款。审计人员通过账面审查、内部走访调查等方式，对该医院 2010 年度财政财务收支情况进行就地审计。经过询问，财务科长说是科室效益工资，医院没钱发放，暂时挂在往来科目上，等以后有钱了再兑现。

为了彻查真相，审计组一组继续常规审计，另一组对往来借款进行详细的核查。审计组首先对 8 个较大科室的负责人进行询查，询问效益工资的核算及发放情况，科室负责人都说效益工资按时发放了，医院没有拖欠。审计组问到医院借款的事时，他们都缄口不言。随后，审计组又对医院 2010 年度效益工资的实际发放情况进行核实。结果，账面显示当年发放效益工资 530 万元，均按月兑现到了科室，医院根本不欠科室效益工资。

就在核对效益工资时，审计组意外发现：该院每月效益工资都在 30 到 40 万之间，唯独 3 月份高达 79 万之多。经现场核实审计组发现：三月份兑现效益工资 79 万元，其中有 39 万元是利息。同时，另一组审计人员在短期借款中也发现了医院向后勤科室的集资款 33 万元，并按季度支付集资利息 3 万元。

经过深入的调查，审计组终于查出该院违规集资的事实。经查实，在 2008 年至 2010 年间，该医院设备购置、工程建设等所需资金缺口较大，硬件建设跟不上去。为了发展，医院以科室为单位向内部职工共集资 894 万元，