

深圳改革创新丛书

(第六辑)

Exploration on the Construction of
Modern Public Hospital Management System in Shenzhen

深圳构建现代公立医院 管理制度探索

王大平 林汉城 王苏生 主编

中国社会科学出版社

书

Exploration on the Construction of
Modern Public Hospital Management System in Shenzhen

深圳构建现代公立医院 管理制度探索

王大平 林汉城 王苏生 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深圳构建现代公立医院管理制度探索 / 王大平, 林汉城, 王苏生主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 6

(深圳改革创新丛书. 第六辑)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4484 - 5

I. ①深… II. ①王…②林…③王… III. ①医院—管理体制—研究—深圳
IV. ①R197.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 095305 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵 马 明
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 6 月第 1 版
印 次 2019 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.5
插 页 2
字 数 201 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

《深圳改革创新丛书》 编委会

顾 问：王京生

主 任：李小甘 吴以环

执行主任：陈金海 吴定海

本书编委会

主 编：王大平 王苏生 林汉城
编 委：许金红 洪智明 董国营
 曾 波 鲍丙寅
通讯作者：许金红

总序：突出改革创新的时代精神

王京生*

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，使深圳不仅占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

* 王京生，现任国务院参事。

从另一个角度来看,改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区,变成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市?为什么一个最初大学稀缺、科研院所几乎是零的地方,因自主创新而名扬天下?原因很多,但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础,以制度文化为保障的优良文化生态,拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人,都有对过去的不满和对未来的梦想,他们骨子里流着创新的血液。许多个体汇聚起来,就会形成巨大的创新力量。可以说,深圳是一座以创新为灵魂的城市,正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此,在特区30多年发展历史上,创新无所不在,打破陈规司空见惯。例如,特区初建时缺乏建设资金,就通过改革开放引来了大量外资;发展中遇到瓶颈压力,就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如,深圳作为改革开放的探索者、先行者,在向前迈出的每一步都面临着处于十字路口的选择,不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”,到特区快速发展中的姓“社”姓“资”,从特区跨越中的“存”与“废”,到新世纪初的“特”与“不特”,每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退,每一次挑战都把深圳改革创新的招牌擦得更亮。因此,多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围,成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来,深圳正是凭着坚持改革创新的赤胆忠心,在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往直前,经受住了各种风浪的袭扰和摔打,闯过了一个又一个关口,成为锲而不舍地走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说,深圳的价值和生命就是改革创新,改革创新是深圳的根、深圳的魂,铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式,成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”,让创新成为城市生命力和活力的源泉。

2013年召开的党的十八届三中全会,是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署,必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现民族伟大复兴的中国梦产生重大而深

总序：突出改革创新的时代精神

王京生*

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，使深圳不仅占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

* 王京生，现任国务院参事。

各区（新区）、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总结成果，希图助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

最后，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究须强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自于经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。

事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供着持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视为从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那

远的影响。深圳面临着改革创新的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前 30 年的创新，主要立足于“破”，可以视为打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革创新，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、国际化和前海合作区战略平台）重点攻坚来牵引和带动全局改革，推动新时期的全面深化改革，实现重点领域和关键环节的率先突破；强调坚持“质量引领、创新驱动”，聚焦湾区经济，加快转型升级，打造好“深圳质量”，推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列，加快建设现代化国际化先进城市。

如今，新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信，又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下，深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展，继续当好全面深化改革的排头兵，为全国提供更多更有意义的示范和借鉴，为中国特色社会主义事业和实现民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献，这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题，需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践，加大理论研究，强化改革思考，总结实践经验，作出科学回答，以进一步加强创新文化建设，唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦想的激情，形成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如，近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整？各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就？这些成就如何在理论上加以总结？形成怎样的制度成果？如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引？等等，这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果，深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》，通过汇集深圳市直部门和

前 言

大医院人满为患、小医院门可罗雀、优质医疗资源稀缺、医患矛盾尖锐等已经成为了中国社会中的热点、难点问题，究其根本，在于中国的公立医院管理制度还有欠缺——政府办医职能的错位和缺位、补偿机制不健全、激励机制不完备、医院内部运行管理水平不高等，都在不同程度上影响了人民群众对公立医院的信任及和谐医患关系的建立，损害了医疗卫生服务的公平和效率，挫伤了医务人员的积极性。笔者通过多年以来在第一线的观察与思考，深感公立医院管理制度改革的必要性与紧迫性，故而选择执笔对相关事项进行思考与探索，这也是本书写作的缘由和起因。

由于公立医院管理权责分散在多个政府部门，办医主体不甚明确，各个政府相关部门都无法真正对公立医院发展方向和重大决策产生决定性的影响；并且，各部门在政策和管理上也缺乏统筹协调性，导致“维护公益性、调动积极性、保障可持续”的公立医院改革发展目标和政策保障难以充分显现。公立医院过度追求经济利益、公益性淡化等征象也时有发生，可以说在一定程度上偏离了政府举办公立医院的目标。但同时，政府又在不同程度上通过行政手段直接干预医院的经营管理事务，不仅影响公立医院的管理效率和效果，也因权责扭曲而难以问责。因此，公立医院管理制度的改革势在必行。

但是，改革的过程中，阻力犹存、压力尚在。因为公立医院管理制度的改革，不仅关系到政府财政的承受能力，更决定着人民群众的根本、切身、直接利益，牵一发而动全身，改革的成功与否，将对医疗卫生事业的长远发展产生深远的影响。深圳在充

分科学调研、学习、论证的基础上，大胆创新，借鉴香港医管局、上海申康医院发展中心等成功经验，于2013年5月设立深圳市公立医院管理中心，主动转变政府职能，实行“管办分开”，从此拉开了深圳市构建现代公立医院管理制度的帷幕。历经多年艰辛改革，虽取得了一些成绩；但攻坚克难、任重道远，我们还有很长很长的路要走。

基于此，本书在回顾中国构建现代公立医院管理制度历史背景，界定现代公立医院管理制度相关核心概念，构建研究理论框架，通过对国内外现代公立医院管理制度的横向比较，以及对深圳现代公立医院管理制度构建历程的纵向研究，在充分的理论研究和实地调研的基础上，对深圳市现代公立医院管理制度的改革探索进行了历史重现和篇章书写，力争通过描绘深圳现代公立医院管理制度构建的风起云涌窥深圳医疗卫生事业改革的波澜壮阔。在刻画实践的基础上提炼深圳构建现代公立医院管理制度仍然存在的问题，并对深圳市现代公立医院管理制度的未来完善提出了政策建议，最后为全国现代公立医院管理制度的构建提供相关参考意见。

在全书的编撰过程中，编写组成员都投入了巨大的精力，倾注了巨大的心血，对相关资料进行了反复的推敲和考证，力求能够真实完整且不失公允地展示深圳构建现代公立医院管理制度的全貌，以期能够更好地提出改革的意见，引起广大读者的思考，为推动公立医院管理制度的改革贡献一份力量。但鉴于编写组写作水平有限，科研能力不足，且时间比较仓促，文中不免仍有疏漏错误之处，敬请读者海涵指正。

目 录

绪 论	(1)
第一节 研究背景和意义	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究意义	(2)
第二节 国内外相关研究述评	(3)
一 国内相关研究	(3)
二 国外相关研究	(8)
第三节 研究内容	(9)
第四节 研究方法	(11)
 第一章 现代公立医院管理制度相关理论基础	(12)
第一节 核心概念界定	(12)
一 公立医院	(12)
二 现代公立医院管理制度	(13)
三 现代公立医院法人治理结构	(16)
第二节 相关理论基础	(19)
一 公共组织理论	(19)
二 利益相关者理论	(20)
三 委托—代理理论	(21)
四 契约理论	(23)
五 博弈论	(24)
六 公共选择理论	(24)
七 制度变迁理论	(27)

第二章 国内外现代公立医院管理制度模式	(30)
第一节 国内外医疗服务体系组织形态	(30)
一 公立为主型	(30)
二 私立为主型	(31)
三 公私互补型	(33)
第二节 国内外现代公立医院管理制度模式总结	(34)
一 管办分开分家模式	(34)
二 管办分开不分家模式	(45)
三 管办合一模式	(48)
四 独立法人模式	(52)
第三章 深圳构建现代公立医院管理制度的历史背景	(56)
第一节 中国公立医院管理制度的历史回顾	(56)
一 中国传统医疗卫生制度的发展历程	(56)
二 中国传统公立医院管理的制度演进	(58)
第二节 深圳公立医院管理制度的初步构建与困境	(60)
一 深圳现代公立医院管理的制度架构	(60)
二 深圳现代公立医院管理的制度困境	(62)
第四章 深圳现代公立医院管理制度的改革实践	(66)
第一节 深圳现代公立医院外部管理制度改革	(66)
一 改革公立医院管理体制	(66)
二 建立公立医院运行管理制度	(67)
三 首次组织编制公立医院发展规划	(72)
四 建立公立医院“出资人”制度深圳模式	(74)
五 改革和完善公立医院绩效考核制度	(76)
六 完善公立医院政府投入制度	(82)
七 改革公立医院药品价格制度	(83)
八 改革公立医院医疗服务价格制度	(84)
九 改革公立医院运营初期补助制度	(86)
十 改革公立医院收付费制度	(87)

第二节 深圳现代公立医院内部管理制度改革	(89)
一 建立公立医院新型人事制度和薪酬制度	(89)
二 建立现代财务制度和医疗人才评价体系	(94)
三 实施品牌学科建设战略	(96)
四 落实优质资源下沉、双向转诊和推动分级 诊疗制度建设	(98)
五 健全公平透明药品招标采购制度	(101)
六 加强医院文化和品牌建设	(101)
七 推行公立医院信息化建设	(101)
八 改革改善医患关系制度	(103)
九 持续改进医疗质量与安全管理	(106)
十 实施医院“双改善双提升”三年行动计划	(107)
 第五章 对深圳构建现代公立医院管理制度实践的 总体评判	(110)
第一节 主要亮点	(111)
一 厘清了医院管理主体间关系	(111)
二 建立健全了政府管医部门和医院的法人 治理结构	(112)
三 改革和优化了医院运行体制	(113)
第二节 仍然存在的问题	(115)
一 公立医院供给侧结构性改革仍需深化	(115)
二 公立医院管理制度不够健全	(116)
三 医院运行机制有待进一步畅通	(116)
 第六章 深圳完善现代公立医院管理制度的新机遇与 新挑战	(118)
第一节 深圳完善现代公立医院管理制度的新机遇	(118)
一 深圳完善现代公立医院管理制度的宏观机遇	(118)
二 深圳完善现代公立医院管理的自身优势	(122)

第二节 深圳完善现代公立医院管理制度面临的	
新挑战及简析	(124)
一 新时代健康医疗服务业主要矛盾出现新变化	(124)
二 公立医院医疗改革方向性不够明确	(126)
三 公立医院管理体制改革具有局限性	(127)
四 现有制度需要重新系统评估、改革与完善	(128)
五 解决医患矛盾缺乏更加有效的制度安排	(129)
第七章 完善深圳现代公立医院管理制度的相关建议	(131)
第一节 解决新时代健康医疗服务业的主要矛盾	(131)
一 解决市民看病难问题	(131)
二 解决市民看病贵问题	(132)
三 提升医疗技术和医疗服务水平	(134)
第二节 明确公立医院医疗改革和发展的方向	(135)
一 改变医疗与医保的投资结构和投资对象	(135)
二 探索深圳特色的全民免费医疗制度	(135)
第三节 深入公立医院管理体制改革	(136)
一 由医管中心统一管理所有公立医院	(136)
二 重新整合全市医疗资源	(137)
第四节 改革与完善现有公立医院管理制度	(138)
一 改革与完善公立医院经济管理制度	(138)
二 改革与完善公立医院人事薪酬管理制度	(139)
三 改革与完善公立医院服务管理制度	(140)
四 改革与完善公立医院政府监管服务制度	(141)
第五节 构建和谐医患关系制度体系	(142)
一 深圳医患关系不和谐的原因分析	(142)
二 构建深圳和谐医患关系的对策建议	(143)
第八章 对全国建立健全现代公立医院管理制度的展望	(146)
第一节 畅通构建现代公立医院管理制度的外部体系	(146)
一 明确医院所有权管理	(146)
二 建立和落实出资人制度	(147)