

对市十六届人大一次会议第 172 号代表建议的答复

孙良金代表：

您在市十六届人大一次会议上提出的《关于尽快出台我市公立医院债务化解决方案的议案》（第 172 号）收悉，感谢您对我市医疗卫生事业发展的关心和支持。公立医院高质量发展事关百姓民生大事，直接关系到广大人民群众的健康福祉。多年来，特别是国家医药卫生体制改革以来，市级财政积极筹措资金，逐年加大投入，大力推进我市公立医院改革进程，促进公立医院发展。在连续三年遭遇疫情重创，财政支出压力急剧增大的情况下，财政部门仍然积极调整支出结构，对公立医院，特别是对市直公立医院的各项支出给予了有力保障。接到您“关于尽快出台我市公立医院债务化解决方案的议案”后，我们进行了充分的调查研究，现将有关情况和意见答复如下：

一、我市公立医院总体情况

按照国家《关于深化医药卫生体制改革的意见》（中发〔2009〕6号），所有医疗卫生机构，不论所有制、投资主体、隶属关系和经营性质，均实行属地化和全行业管理。长春市全市共有公立医院 51 家，其中国家委属医院 4 家、省属 12 家、部队 4 家、企业 2 家、高校 9 家、市（区）属 20 家，承担了全市 90%以上的诊疗任务。目前市属医院中，国家级现代医院管理制度试点 3 所：市中心医院、市中医院、市儿童医院；省级公立医院薪酬制度改革试点 1 所：市中医院；市级公立医院薪酬制度改革试点 3 所市中心医院、市中医院、市儿童医院。

二、财政部门支持市属公立医院改革和发展的举措

近年来，财政部门立足自身职能，积极优化支出结构，

切实发挥财政资金的保障激励作用，助推市属公立医院改革发展，减轻广大群众就医负担。基于财政管理体制和经费保障责任归属要求，以下我着重说明财政部门支持市属医院改革发展情况。

（一）市属公立医院基本情况

我市市属公立医院共有 10 所，均为财政差额拨款事业单位。其中，市中心医院按综合医院补助，其他 9 所医院均按专科医院补助。医院人员编制共 6321 人，实际在编 5001 人；人社部门核定编外聘用人员 4123 人，实际聘用 3771 人。

2019 年，市属公立医院总收入 313886 万元，其中，医疗收入 253302 万元，占 81%；财政补助 58461 万元，占 19%。总支出 321342 万元。

2020 年，市属公立医院总收入 362999 万元，其中，医疗收入 226344 万元，占 63%；财政补助 132320 万元，占 36%。总支出 315149 万元。

2021 年，市属公立医院总收入 371605 万元，其中，医疗收入 272330 万元，占 73%；财政补助 84017 万元，占 23%。总支出 370066 万元。

根据《中国卫生健康统计年鉴 2021》统计数据，2020 年我国公立医院财政投入占总收入比例为 15.9%，三级公立医院财政投入占比为 13.1%。近年来，我市对市属公立医院的财政投入远超过全国平均水平。

（二）支持公立医院提升医疗服务能力

一直以来，财政部门多渠道争取和筹措资金，落实国家对公立医院的六项投入政策。同时考虑市属公立医院困难，为支持医院发展，市财政还对在职人员工资及公用经费给予了部分补助。特别是新冠疫情发生后，财政部门不断加大对公立医院基础设施和能力建设的投入，有效提升医院医疗服务与保障能力。

2020 年至 2022 年，通过争取中央省专项资金 17471 万

元，由市属公立医院用于基础建设、公立医院综合改革、重大传染病防控、基本公共卫生服务项目、人才培养补助、中医药事业传承与发展等项目；争取抗疫特别国债资金及一般债券资金 74784 万元，用于传染病院改扩建项目；争取抗疫特别国债资金及专项债券资金 17000 万元，用于市中心医院旧楼改扩建工程；安排市级一般公共预算资金 15881 万元，用于市传染病院运营补助、市属公立医院贷款贴息补助、设备购置、发热门诊改造、医疗救助补助等项目。

（三）支持公立医院改革发展

按照国家和省医改任务要求，财政部门立足自身职能，积极支持和配合我市公立医院改革各项举措。

一是支持取消药品加成，实施药品零差率销售。2016 年我市城市公立医院全面取消药品加成，市属公立医院药品加成部分的 70%由医疗服务价格调整解决，20%由同级财政补助，10%由医院加强内部管理解决，市级财政对 10 所市属公立医院每年补助 1952 万元。我市药品零差率改革开展最早，财政补助力度和范围在东北四市里也是最大的。

二是支持薪酬制度改革。会同市人社局、市卫健委出台了《长春市公立医院薪酬制度改革试点实施方案》（长人社联〔2020〕30 号），为积极推动我市公立医院薪酬制度改革工作深入开展，健全调整机制和激励约束机制，增强公立医院公益性，调动医务人员积极性提供政策支持。

三是支持药品耗材集中采购医保资金结余留用。会同卫生、医保部门积极推行实施国家药品集采医保资金结余留用政策，有效提升医疗机构和医务人员参与改革的积极性，节约医保基金的同时，一定程度上增加了医疗机构可支配收入，让医疗机构和医务人员共享改革成果。

三、制约公立医院改革和发展的的问题及应对措施

为进一步促进我市公立医院改革和发展，下面，我们从财政职能出发，对财政资金管理遇到的问题，特别是对您

关心关注的公立医院债务问题，与您交流一下有关情况及对下一步工作的想法和建议。

（一）科学编制年度预算，加强预算对成本的约束

经调查了解，我市市属公立医院受成本核算水平影响，在编制预算时，一般采取的形式是，结合前几年的收入情况，以一定的增长比例确定当年收入，根据收入以及各部门上报的人员、设备、耗材、维修等资金需求，按照“轻重缓急，以收定支、收支平衡”的原则编制支出预算。整体预算编制相对简单，实际执行中缺乏约束力，控制和降低成本作用不明显，对绩效考核支撑力度较弱，难以充分发挥预算的约束控制作用，容易造成医疗资源的浪费。

针对上述情况，建议市属公立医院结合自身发展计划和目标，分部门、科室、岗位编制详细的年度预算，提高预算编制质量。适时根据情况推行全成本核算，强化预算的刚性和严肃性，定期对预算执行情况进行分析评估，及时纠偏，并将预算指标与年终部门、科室、个人考核挂钩，确保预算整体目标的实现。主管部门应加强对公立医院预算、决算、结余资金、资产、负债、对外投资等事项的全面管理，严格控制不合理支出。财政部门也将加强对预算编制的管理，强化对预算执行的考核，真正发挥预算约束和考核激励作用。

（二）合理设定考核指标，加强绩效考核及结果应用

科学合理的绩效考评管理制度和激励机制，是促进公立医院改革发展的重要手段。目前我市对公立医院绩效考核结果与财政补助、医保支付，以及其他奖惩政策的联动挂钩机制尚未真正建立，绩效考核作用还不明显，对医院管理及发展的促进作用发挥的还不够充分。

为充分发挥绩效考核作用，建议业务主管部门与医保、财政部门协同联动，强化对公立医院的绩效考核（特别是成本控制）及结果应用，使绩效指标切实起到目标引领作用，将考核结果真正体现在财政补助、医院工资总额、奖励性绩

效、院长年薪、医保资金支付等补助分配制度上，充分发挥财政补助资金和医保支付的杠杆作用。

（三）谋求自身发展动力，主动减负轻装前行

近年来，在多方的努力下，市属公立医院得到了较快的发展，但在发展中也暴露出一些问题，例如在开展基建及购置大型医疗设备时，医院对自身发展和偿还能力未能统筹考虑。经各医院统计，截至2022年6月末，我市10所市属公立医院因基建及设备购置形成的历史债务总97605万元，因还款能力欠缺，医院常年以倒贷、固贷转流贷的形式进行还本付息，导致历史债务一直得不到偿还，同时还要应对高额的贷款利息。在当时情况下，举债程序也较不规范，大部分项目未经过政府统筹研究，导致还款渠道受限。加之长期存在的各种各样的医疗欠费等问题，对医院发展造成很大的压力。

对于债务问题，代表在建议中提到：“充分利用地方政府债券，合理将公立医院债务剥离纳入同级政府性债务平台统一管理”，对此问题，我们进一步多方面研究有关政策，按照当前国家政策，新增地方政府债券专项用于公益性政府投资项目，不得用于置换存量债务，因此，我市发行的债券资金无法用于偿还我市医院现有存量债务。同时，医院债务既不属于限额内政府债务，也没有在2018年清理甄别时纳入政府隐性债系统，而是以医院自有收入作为偿债来源，属于医院自有债务，其中的固、流贷由主管部门核准举借的，此类借款按“谁举借，谁偿还”的原则，应由举借单位按照举借债务时明确的还款安排，逐步化解债务。对其他应付账款，要严格按合同期支付，避免形成对企业对个人的拖欠款。

公立医院改革和发展任重道远，为进一步支持市属公立医院高质量发展，财政部门将继续立足职能，与卫健、医保等部门加强协调配合，推动形成相互协作、攻坚克难的改革合力，加大公立医院改革发展扶持力度。财政部门将重点强

化财政资金绩效管理，督促医院加强财政补助资金的管理和使用，提高资金使用效益。同时，市属公立医院也应进一步明确自身定位，整合现有医疗资源，立足自身挖潜，增强造血能力，解决制约市直公立医院发展问题，促进自身高质量发展，让医改成果真正惠及百姓，切实解决群众看病难看病贵问题，提升群众的满意度和获得感。

长春市财政局

2022年7月21日