第 44 号：关于完善保障体系建设，强化县级公立医院公益属性的建议

（市六届人大六次会议）

关于完善保障体系建设，强化县级公立医院公益属性的建议

第 44 号（教科文卫类 4 号）

霍邱代表团：周进代表

案由

随着医改的深入，县级公立医院在医疗卫生体制改革中的价值与作用越来越重要。对上可承接医联体，是实现优质医疗资源扩容，共享高水平医疗服务的关键环节；对下可统筹医共体，是形成“基层首诊，双向转诊，急慢分治，上下联动”分级诊疗就医新格局，构建整合型医疗服务体系的核心要素。所以县级公立医院的高质量发展直接关系到基本医疗卫生服务的公平性、可及性，防控重大疫情、保障人民群众的生命安全和身体健康。然而，随着医保支付方式改革，医疗服务价格调整滞后，省级医院无序扩张对基层人才及患者虹吸，政府财政吃紧对医疗机构持续投入不足，后疫情时代医疗机构运行成本增加等诸多综合因素影响，导致县级公立医院发展普遍受限，运行举步维艰，具体表现在如下几个方面：（1）县级公立医院资产负债率普遍增加。据报道：2025 年 1-10 月，近 90%左右的二级以上公立医院资产负债率增加，运行亏损，尤其以县级公立医院表现突出，以霍邱县为例：整合后县人民医院资产负债率达 74%,县中医院资产

负债率达 120%以上；（2）医保支付方式改革导致医院运行亏损。医保实行市级统筹，市内实行 DRG 付费，市内实行按项目付费，以县人民医院为例，2025 年 1-10 月份，DRG 支付率仅达 80%，医院运行亏损近达千万元；（3）医务人员编制及薪酬待遇得不到保障，形成“招人难，留人更难”局面。以霍邱县人民医院为例，整合前原县一院、县二院人员编制数合计 1470 名，整合后核实事业编制仅 512 名（编制数核减少 958 名）。而医院目前实际在职职工已达 1956 名，开放床位达 1600 张，医院人员编制数与业务需求，学科建设，功能定位严重脱钩，编制周转池形同虚设，导致招人难，留人更难，大量人才流失；（4）省级医院无序扩张，大量虹吸基层医疗资源。今年来，省级头部医院多院区建设模式，迅速扩大规模，以安徽省立医院，安医大一附院为例累计床位数均可达上万张。为了满足生存、扩张需要，大量收治常见病，多发病，并大量“收编”了县级送上去培训“规培生”；（5）医院服务价格调整滞后。药品“零差率”，检查检验费用大幅度下降，而医疗技术服务费：挂号费、诊查费、手术费、治疗费、护理费，这些体现医务人员技术劳动价值部分，长期以来定价偏低，如挂号费正高 21 元，副高 17 元，普通 9 元，体现不了价值与风险；（6）财政吃紧对医疗机构持续投入不足。作为公益性机构，政府应该承担多项投入政策，包括基本建设投入，大型设备购置投入，重点学科发展投入，人才培养投入，人员相关费用，政策性亏损补贴投入，将可强化公立医院公益性属性。由于财政吃紧，投入确实不足，以霍邱县人民医院为例，累计通过贷款、业务收入等多种方式投入到基础设施这一项近达 4 亿元左右，包括五

岳路院区住院部大楼、西区大楼、南区住院部大楼、宋店康养中心、师部社区等。

二、案据

2023 年 3 月，由中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见》，意见指出：深化体制机制改革，完善编制和人事制度。合理制定并落实公立医疗卫生机构人员编制标准，建立动态核增机制。推动医疗联合体内公立医疗卫生机构编制分别核定、统筹使用，人员统一招聘和管理。2025 年 10 月，二十届四中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划建议》：以公益性为导向深化公立医院编制、服务价格、薪酬制度、综合监管改革，加强县区、基层医疗机构运行保障。优化医疗机构功能定位和布局，实施医疗卫生强基工程，推进全民健康数智化建设。

三、解决方案

医疗机构是党同人民群众血肉相连窗口和纽带，医疗服务既是全百姓天天有感关键小事，更是党和国家牵肠挂肚民生大事，今年中央经济工作会议字里行间感受“民生为大”，为更好推动县级公立医院回归公益性，保障可持续，提出如下建议：

一是放宽人事编制政策，优化编制核定。

合理根据服务人口数量，公立医院规模，床位数等合理制度并落实公立医疗机构人员编制标准，建立动态核增机制，推动医共体内医疗机构编制分制核定，统筹使用，人员统一招聘和管理。

二是建立人才引进激励机制，强化保障措施。

制定人才引进激励政策，简化高层次、紧缺专业人才引进程序，对符合条件的人才给予编制、住房、子女教育等方面政策保障。

三是建立债务分类化解机制，减轻医院负担。

设立专项债务化解基金，将符合条件的公立医院长期债务纳入化债范围，分期分批妥善化解公立医院长期债务，助推公立医院轻装上阵，健康高质量发展。

四是完善财政投入考评机制，落实政府办医主体责任。

完善考核体系建设，压实政府办医主体责任，确保政府对公立医院多项投入金额到位，保障公立医院公益属性和可持续发展。