

首席记者 姚常房

# 国企医院的身份追寻



北京某医院患者服务中心大厅内,患者和家属不需要多跑路就可以完成入院到出院一系列的程序。 本报记者张丹摄



北京一家医院门诊大厅内摆设有义诊咨询台,方便患者前来咨询。 本报记者张丹摄

头。”张弘说,如果今天换一位东家,明天再换一位,政策会不稳定,医生会受影响。

“以前,集团内4家三甲医院3家亏损,而且亏得一塌糊涂,现在全部能够赢利。”朱瑞武将其归功于华润带来的鲶鱼效应。“各家医院的情况放在一起比,院长们都有压力。在提升龙头医院竞争力的同时,以强带弱,带动区域内中小医疗机构在学科、患者服务、精细化管理方面共同提升。”朱瑞武对华润的几个理念很认同:学科发展、患者服务体系、精细化管理、信息化和体系化。华润正在将各家医院好的管理方法集合在一起,形成一个新的管理系统。

如今,华润将沈阳的8家二级医院全部交到了抚顺矿务局总医院手里。“我们不擅长行政管理,但是在业务上,作为三甲医院带二级医院,比较容易。”朱瑞武说。其实,早在2003年,抚顺矿务局下属的各矿医院已经全部划归该院管理,这些医院有二级医院、一级医院,初步形成了分级诊疗体系。

企业医院的发展境况大不相同,“这几年,省企业医院变化都挺大,有的进入大学序列了,有的进入政府序列了,有的变成个体了……办得不好,大家都看在眼里。有几家企业医院原本发展不错,被资本几经转手后,在学术会上已经看不到他们的身影了。”有院长惋惜道。

资本与医院之间的纠葛,在黑龙江省齐齐哈尔建华医院的变迁中集中体现了出来。其前身是国营建华机械厂职工医院,医院与资本签了对赌协议后,一连串的问题也暴露出来。2019年7月,建华医院微信公众号发布的一则消息称,因上市公司的原因,医院目前面临一个非常严峻的形势,处在一个生死存亡的关键时刻。抛开该企业医院背后的非非,单是签订对赌协议,就已经违背了医院经营的基本规律。

如今,齐齐哈尔建华医院已经走过了那段至暗时刻。曾任晋商医疗集团总裁、改制原焦煤集团医院的职业经理人薛东波,现任齐齐哈尔建华医院董事长。他认为,无论医院是营利性还是非营利性,都必须回归医疗的本质,这就是“患者至上,救死扶伤”。薛东波说,办医院最关键的是稳定医护人员队伍、树立团队信心、激发全员激情,按照医学发展的客观规律办事。

“是机遇,也是挑战,关键看医院自己能不能抓住。”王文标说。由于母体企业的特殊性,大多数国有企业办医疗机构也承载着特殊医疗服务,比如,煤矿、电力、航空航天等特殊行业,其所属医疗机构由此衍生出与之相匹配的诊疗能力,并且积累大量救治经验,在烧伤、职业病、康复等领域都比较突出。

高质量发展的政策要求也给了企业医院新机会。曹健说,国家层面鼓励国有企业创新办医模式,就是要发展多样化的医疗健康服务,在职业病防治、健康管理、康复、护理、医养结合、安宁疗护等领域提供全生命周期、多层次的医疗健康服务。

对国企办医而言,集团化优势是大家看准的一点。“一个拳头打出去才有力量。要想经营好,先要管理好,不能空有集团的壳,里面还是各个小医院独立作战。”王文标说。国务院国资委在去年6月发布的通报中指出,国有企业办医疗机构要围绕医疗服务核心,逐步向上下游产业链延伸,积极促进与养老、大健康等融合发展,在康复、护理、精神卫生等专科领域有效探索,实现经济效益和社会效益双赢。

金永成的建议也是形成产业链。他说:“这几家央企,既然将医疗作为主业发展了,就不应停留在医疗服务上,还要在医疗设备、药品开发等多方面形成完整的产业链。具体来说,在守护好非营利性医疗机构公益性的同时,开拓营利性市场,比如口腔、医养结合等领域,力争解决可持续发展的问题。”

曹健表示,与政府办医疗机构相比,国有企业办医疗机构具有资本和企业特性,能够充分发挥体制机制灵活的特点,利用母体企业资源优势,依托良好声誉和精益化管理,促进医疗事业和健康产业协同发展。可以抓住政策红利,转型为康复护理机构、养老机构,及时在市场急缺的领域补位。但是一位院长表示,通过发展康复、养老等来补位从目前来看很难,因为需要医院反哺企业的例子仍然占多数。

各方还有一个担心:《支持国有企业办医疗机构高质量发展工作方案》由13个部门发布,责任怎么落实?这不是小工程。如果政策、措施不落地,就是空欢喜一场。大家都在期待,国务院国资委下一步能发布更为细化的政策落地方案。

金永成建议,国务院国资委和相关部门研究出台文件,解决国企改革所涉及的机制体制问题。由于医疗集团内部的医疗机构有多种所有制形式,有非营利的,有混改的,也有国外参股人股的,要给国企办医相应的改革过渡期。

在地方,企业医院有时仍受到歧视,原因之一是不像政府办的公立医院那样有编制,医护人员退休待遇也不同。这些也是张弘和同事担忧的问题。

“不过,方向有了,大家一起努力,希望就在前方。”张弘说。

国企改革是个漫长而艰难的探索过程。企业医院作为国企的重要组成部分,在过去的近30年,一直在出路、身份上摇摆。

今年年初,国务院国资委、国家卫生健康委等13个部门联合发布《支持国有企业办医疗机构高质量发展工作方案》,对国有企业办医疗机构提出高质量发展的要求,并将其界定为国有独资、全资或国有控股企业实际控制的非营利性医疗机构。

“不仅要保留,而且支持发展,这是一个重大变化。企业医院欢欣鼓舞,留下来的至少不会被剥离或者关闭,看到了今后发展的前途。”中国医院协会企业医院分会名誉主任委员金永成说。他认为,这份文件总体上确定了国有企业医院要发展,国家应支持;国企把健康产业作为主业后,可以办医疗机构。不过,文件对国有企业医院与公立医院的关系做了模糊处理,这也给国有企业医院发展留下了悬念。

## 用近30年寻找新身份

坐落于辽宁省抚顺市中央大街24号的抚顺总医院,始建于1907年。这家百年老院,见证了企业医院的起起落落。

抚顺总医院曾经辉煌过。当年,东北三省所有煤矿企业联合成立东煤集团,它是该集团的中心医院,辐射整个东北三省。如今,尽管仍然是抚顺市龙头医院,但是距离辉煌显然有了差距,抚顺总医院正在努力蜕变。

“企业医院规模最大的时候,其数量在全国所有医院中占了近40%,服务人口也近40%。”中国医院协会企业医院分会会长王文标说,过去企业医院很风光,对国家建设和维护老百姓健康都作出了贡献。最近20多年,医疗卫生行业井喷式发展。很遗憾,企业医院错过了。企业医院迷茫地站在十字路口,不知道往哪里走。

政策变动,是企业医院近30年遇到的最大变数。1995年,企业医院与“剥离”二字捆绑在了一起,开启改制进程。彼时,整个能源系统走下破路,企业逐渐以剥离社会职能的方式给自己减负,企业医院从此开始了寻找稳定身份的漫长跋涉。

这一波改制,抚顺总医院没动。“企业看重医院发展前景。”但抚顺总医院院长朱瑞武坦言,这一次波动还是拖了医院发展的后腿,医院人员大量流失。从2000年开始,医院人气逐步回升,规模扩大,重新回到抚顺市排名第一的位置上。

在金永成的记忆里,2002年达到了剥离高峰。当年,国家经贸委等6个部门联合发文,要求进一步推动国有企业办社会职能。那段时期,全国各地的铁路医院大多移交地方政府,比如北京铁路总医院等。

“改制高潮2010年基本停滞,2015年又开始加速。这一年的8月24日,中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》,国有企业深化改革全面加速。”金永成说,从总体上来看,当时国资委对剥离企业办社会职能态度很坚决。但这份文件给了企业医院更多出路,明确可以采取分离移交、重组改制、关闭撤销等方式,剥离国有企业办医院。

变化总是比想象得快,不少企业医院还没回过神时,政策又有了新风向。“2016年左右,各方感受到了大健康产业的蓬勃发展趋势,不少央企在剥离的问题上出现了动摇,希望能保留医院,成立自己的医疗集团。”王文标说。

在2015年提出的3种剥离方式基础上,2016年3月国务院印发的《加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案的通知》,增加了一种方式——专业化运营管理。

文件提出,对因特殊原因确需保留的医疗机构,按照市场化原则进行资源优化整合,实现专业化运营管理。2017年,国务院国资委等6个部门要求,2018年年底前基本完成企业办医疗机构集中管理、改制或移交工作。至此,国有企业剥离医院的4种方式集齐,即:移交地方、撤销、专业化管理与引入社会资本重组改制。改制,再次提速。

然而,实际操作中出现了不少问题。王文标举例,移交政府时,因为编制问题,政府不接,还有一些地方政府限于财力也接收不了。因此,这个阶段移交政府的企业医院很少。只有大庆油田的几家医院移交大庆市政府,航天集团遵义医院交给了遵义市政府。出现问题最多的是重组改制,很多民营资本、社会资本进入医院后,有投机行为,造成国有资产流失。

国有资产评估时评估价值太低,被认为是造成资产流失的主要原因。而且,民营资本进入后,医院经营状况不佳,老百姓不接受。“社会资本的出发点与公立医院不一致,以营利为目的显然违背了医疗的初衷。”王文标说。

2018年,国务院国资委发布了一个文件,进一步推进中央企业办医疗机构深化改革。文件专门针对中央企业医院,路径变成了一条——资源整合,防止国有资产流失,也便于资产分割。除央企之外,地方成立了医疗集团,如山东省、陕西省组织了区域健康医疗集团。在这一背景下,辽宁省成立辽建集团,归该省国资委。抚顺矿务局总医院划归辽建集团。

资源整合的这道口子允许以健康产业为主的国有企业把医疗机构整合起来,作为主业发展。2018年7月,国务院国资委发布《关于进一步推进中央企业办医疗机构深化改革有关事项的通知》,进一步划小范围,指定华润健康、国药集团、中国诚通、中国通用、中国国投、中国国新等6家中央企业可参与国有企业办医疗机构的资源整合。

“国资委不具体指定,医院和企业自己谈。”王文标说。进入辽建集团一年多,抚顺矿务局总医院在2019年年底,易主华润集团。“在华润管理的196家医院中,医院一直处于龙头位置。”一路走来,朱瑞武感慨万千。

抚顺总医院的归宿代表了众多企业医院的选择。“资源整合这一轮到2021年年底时,基本都完成了。”王文标说。截至目前,全国国资系统监管企业2525个医疗机构,已完成改革2515个,完成率99.6%。69家中央企业和29个地方涉及医疗机构深化改革,其中54家中央企业和山西、江西、河南等23个省(区、市)全面完成改革任务。其中,移交地方政府的506个,占20%;以医疗健康为主业的国有企业整合了978个,占38.7%;引入社会资本改制的440个,占17.4%;关闭撤销了591个,占23.5%,基本都是小医院。

“这一轮整合主要发挥了集团优势,规模壮大,产业链优势增强。比如,通用集团旗下有5个医疗板块:环球医疗、通用医疗、国中康健、航天医科和宝石花医疗,共几百家医疗机构,床位数已达4.8万张。目前,还在继续整合中。”王文标说。

## 埋下了很多伏笔

“对华润了解不多,只知道它好像有超市、雪花啤酒。”初识华润,抚顺矿务局总医院神经内科主任张弘和很多人一样,感到很陌生。“后来才知道,华润是红色央企。”张弘有了一种背靠500强央企的自豪感。

公开资料显示,华润集团业务多元,涵盖消费、医药、水泥制造、电力等。随着人口老龄化趋势日益明显,医疗大健康行业的商业潜力备受关注,家底丰厚且有多年药品业务经验的华润不想错过。

“过去企业医院发展不起来,原因

是什么?最重要的是方方面面不受重视。”金永成说,过去企业医院属于企业后勤部门,与主业发展关系不大,经费、规划、医保、卫生政策等支持力度比地方政府的公立医院差不少。现在有了政策支持,央企将其作为主业发展,受重视程度完全不一样了。在朱瑞武看来,正是因为医院进了央企,层级提升了,才被更高层面关注,才会有13个部门发布《支持国有企业办医疗机构高质量发展工作方案》。

医院内部跟以前也不一样了。“有朝气。”张弘和神经内科得到了更多支持。“这些年没有一名医生掉队,大伙干劲非常足。6名医生今年被列为后备人才,每季度向院长汇报工作。”张弘感受到了医务人员的变化。

不光是神经内科,所有专科都可以随时提交需要医院协助解决的问题。“上周提交的眼震电图和分析仪已经提上日程,准备购入。”还有一件令张弘开心的事:过去企业医院没有职称评审权,地方代评。现在,只要企业医院管理规范、能力强,就可以独立开展高级职称的评审。

一纸文件带来了生气,但并非万能。非营利性医疗机构不能以营利为目的,这是底线。“然而,企业有自己的特点,投入讲回报。医院定位是非营利性机构,投入后怎么回报,这个问题需要进一步研究。”王文标建议,划定企业对医院无偿投入范围,解决投入合规问题。比如,硬件设备、基本医疗投入,人员经费、专科发展怎么投等。“现在不少企业投入途径没统一,基本上是先把钱借给医院,挂账又成了新问题。”王文标说。

母体企业可以拿自己的钱支持医院发展,这跟以前是不一样的。中国人民大学医院管理研究中心研究员曹健分析,在过去,母体企业并不愿意过多投入的原因在于:一方面,企业医院属于事业性单位,医院的机构属性未来是否会改变,母体企业一直在观望;母体企业将经营性资产投向下属医院成为事业性资产,在国有资产保值增值考核方面存有担忧。另一方面,母体企业是以企业思维来发展医院,更

多地是站在经济角度考虑投入和产出。因此,投入成了制约医院发展的大问题,成为其与公立医院逐渐拉开差距的重要因素。

“对于主办单位来讲,政策上虽然明确了,但是压力也大,拿出了钱也希望有回报。”金永成说,在国外多以公益基金形式投入,有很多税收上的政策支持。

一些受访者表示,《支持国有企业办医疗机构高质量发展工作方案》埋下了很多伏笔,但是对于如何投入没有说清楚。

“明确投入主体后,在怎么考核的问题上需要进一步明确。”中国社科院健康产业发展研究中心副主任陈秋霖长期跟踪企业医院发展。他表示,营利性企业可以办非营利性机构。所以,上一级部门在考核时,考核的是企业社会责任,不能算投资。他也建议,母体企业成立公益基金会理事会,通过基金会将资金捐赠给医院。

在陈秋霖看来,除了明晰投入方式外,最关键的是要回答企业为什么要办医院。上市公司不能将非营利性医院的收入计入利润,对这一点要有监管机制。此时,基金会可以监管捐赠人的行为,保证资金用好、用到位。

企业医院到底是不是公立医院,这一点仍是很多企业医院的心结。2015年3月6日,国务院办公厅印发《全国医疗卫生服务体系规划纲要(2015—2020年)》。这份文件将医院分为公立医院和社会办医院,其中,公立医院分为政府办医院和其他公立医院(主要包括军队医院、国有和集体企事业单位等举办的医院)。

不过,《支持国有企业办医疗机构高质量发展工作方案》指出,国有企业办医疗机构是我国医疗卫生服务体系的重要组成部分,并将其界定为国有独资、全资或国有控股企业实际控制的非营利性医疗机构。对此,金永成表示,这份文件对于国有企业医院的性质没有明确,这给国有企业医院未来发展留下了更多悬念,后续医院往哪个方向发展、所属医疗集团该如何投资管理等等都不好说。

“希望相关部门尽快明确国有企业办医院与公立医院的关系。”金永成说。

## 方向有了,希望在前方

“不管谁接管医院,对医生来讲,都要有稳定的发展环境,未来要有盼