

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2021年09月06日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com>
全国客服热线：4001182162
E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注
兰瑞智库
官方微信平台
(RUNWAYSYS888)



目 录

【“住有所居”发布会指明了哪些方向？】	2
一、房地产行业新定调	
二、背景	
三、会议解读	
四、透露出的信号	
【市场主体登记管理基础型制度确立，还有完善空间】	11
一、市场主体登记管理基础性制度确立	
二、出台背景	
三、《条例》亮点解读	
四、还需完善的地方	
【时隔四年，公立医院薪酬制度改革迎来新变化】	21
一、前言	
二、我国公立医院薪酬制度改革的探索	
三、目前公立医院薪酬制度改革存在的问题	
四、几点补充建议	

【“住有所居”发布会指明了哪些方向？】

目录

- 一、房地产行业新定调
- 二、背景
- 三、会议解读
- 四、透露出的信号

正文

一、房地产行业新定调

1988年-1998年的十年，是中国房地产的萌芽阶段，福利房占主导地位，商品房市场化机制未完善，城镇化水平低。

1988-2008的十年，是房地产市场化，商品房逐渐取代福利房的阶段，同时伴随着房价的不断上涨和调控政策的不断变化。

2008-2017年的十年，在信贷整体宽松，去库存、棚改货币化的政策支持下，楼市急速向上，这是房地产高速扩张的黄金十年。

2018年房地产的关键词是：“房住不炒”“租售并举”“调控频发”“二次房改”。1988-2018是中国房地产腾飞的30年，但同时也付出了相应的代价。

2021 年国新办会议在 8 月 31 日如约召开，全民翘首以盼。会议定调“努力实现全体人民住有所居”。

住建部部长王蒙徽、副部长倪虹、副部长黄艳出席了会议，他们系统总结了我国住房和城乡建设的发展情况、已取得的成绩。同时，也再次强调了住建部未来的重点工作方向，包括建立住房保障体系、全面落实房地产市场长效机制、解决青年人的住房和租房问题、实施城市更新行动、全面推进老旧小区改造等。

本次会议指明了今后房地产行业的发展方向，向市场释放出了明确信号，同时也启发各个市场参与主体，积极优化策略，真正实现全体人民住有所居目标。

二、背景

当前既非全国“两会”时间，也不是重大节日时间节点，更大的背景在于：共同富裕。

过去几个月，中国政府一直在努力强化这一方向。四个月前的“430”政治局会议，提出“制定促进共同富裕行动纲要”，同一会议也提出“防止以学区房等名义炒作房价”。

半个月前（8 月 17 日），中央财经委员会第十次会议上，再次高规格提及“共同富裕”，并强调“三次分配”。

此次新闻发布会的另外一个重要背景是，2020 年初疫情之后，为抵御经济下行压力，包括中国在内的全球央行宽松的货币政策，导致热点城市房价上涨压力较大。

由于热点城市都实行了商品房限价政策，因此市场表现并不是商品房价格大涨，而是二手房价格大涨，公众资产焦虑和学区焦虑叠加。被限制价格的商品房和二手房价格之间，存在着巨大的套利空间。商品房摇号“一房难求”，各热点城市不断出台各种“打补丁”政策，基本方向都一样：限制，提高限购门槛。

上述两个背景让公众甚至全世界聚焦，这场以“努力实现全体人民住有所居”为主题的新闻发布会。

三、会议解读

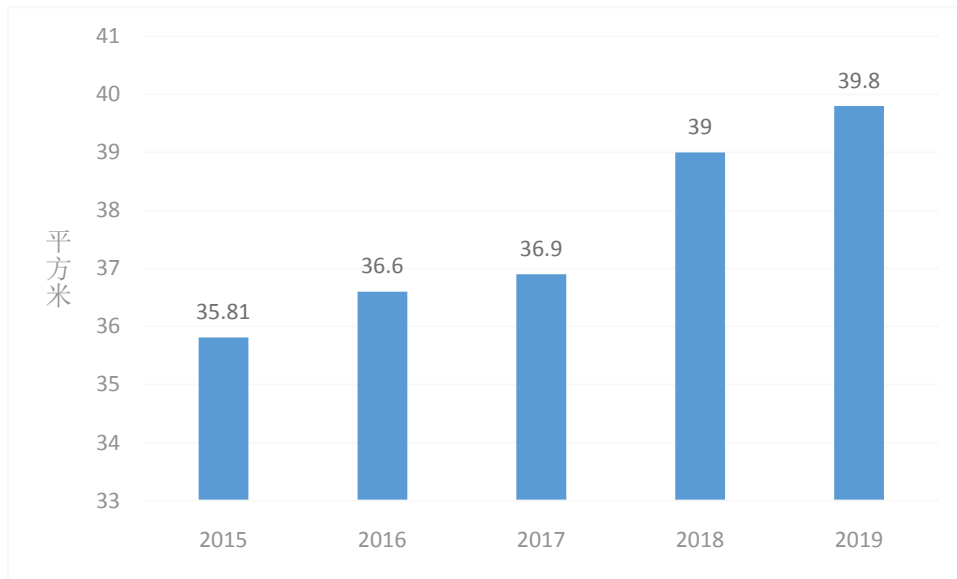
（一）取得的成就

1、住房保障体系不断壮大完善，人均住房面积呈上升趋势

住房发展取得巨大成就，建成了世界上最大的住房保障体系。2019年，城镇居民人均住房建筑面积达到9.8平方米，农村居民人均住房建筑面积达到48.9平方米。根据国家统计局数据显示，我国城镇居民人均住房建筑面积呈现逐年上涨态势，到2019年已经接近40平方米，较2018年增加了0.8平方米，较1978年增加了33.1平方米，居民居住条件得到显著改善。同时，发布会还强调了“房住不炒”的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，稳妥实施房地产长效机制，稳地价、稳房价、稳预期，促进房地产市场平稳健康发展。本次发布会上，提到将加快建立以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房

为主体的住房保障体系，未来的住房产品体系将会更加丰富和完善。随着政策不断深入落实，未来广大人民的居住条件将会得到进一步改善，切实实现“住有所居”。

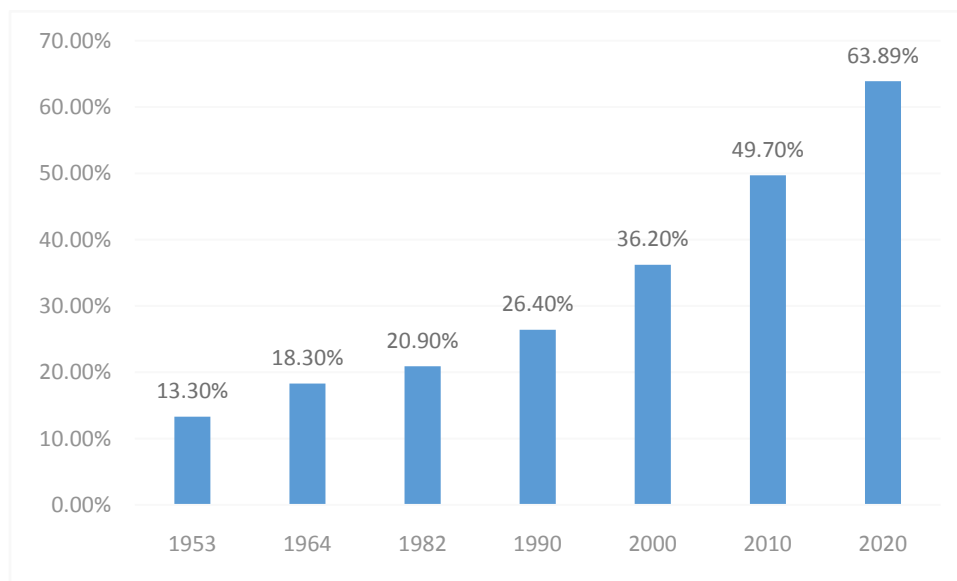
图 1 2015-2019 年全国城镇居民人均住房建筑面积



2、城市建设取得成就，常住人口城镇化率接近 2025 年目标水平

根据数据显示，2020 年我国常住人口城镇化率达 63.89%，城市数量达到 687 个，城市建成区面积达 6.1 万平方公里。我国城镇率呈现迅速提升趋势，城镇化取得突出进展，且近年来城镇化进程提速，2020 年城镇化率较 2010 年提高了 14.2 个百分点，与十四五规划中提出的到 2025 年常住人口城镇化率实现 65% 的目标已经相差无几。可以预见的是，随着城镇化进程的不断推进，城镇住房需求将会进一步增加，解决城镇居民的住房难题迫在眉睫。

图2 历次人口普查城镇化率



（二）面临的新问题和新挑战

一方面，住房矛盾从总量短缺转为结构性供给不足，人民群众对住房质量和环境提出了更高的要求。

从总量来说，国人现在已经不缺房子住了：2019年，我国城镇居民人均住房建筑面积达到39.8平方米，农村居民人均住房建筑面积达到48.9平方米。

但是有结构性供给不足，一二线大城市住房依旧紧缺，三四线城市是充足的，所以要解决大城市住房紧缺的问题，同时住房质量也要相应提高。

另一方面，城市发展由大规模增量建设，转为存量提质改造和增量结构调整并重，城市建设的品质和安全与人民群众对美好生活的向往和新时代新阶段的要求还不相适应。

过往很多城市都在大肆建造新城，或者是城市更新大拆大建，所以这些年城

镇化发展非常快：2020年，我国常住人口城镇化率达63.89%，城市数量达687个，城市建成区面积达6.1万平方公里。

接下来的方向是减少大拆大建，转为在已有的基础上升级调整改造，同时要提高住房品质和居住环境。

（三）完善房地产长效机制

房地产长效机制具体有三个方面：

第一，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，以此为出发点，特别防止“炒”。

第二，落实城市主体责任。督促城市政府不把房地产作为短期刺激经济的手段。用房地产刺激经济的锅现在甩给了地方政府，说明“四万亿”之后，中央已经认识到这个操作有问题，现在及时调整，不过地方政府没跟上——地方政府面临着巨大的财政压力，不敢放弃这条稻草。

为了解决这个矛盾提出了第三条，人、房、地、钱四位一体联动。因城施策，因地制宜，常态化开展月度监测、季度评价、年度考核，加强房地产市场监管，整治房地产市场秩序。

通过三年的试点运行，坚持“房住不炒”定位下，下一步的“全面落实”或包括：一是监测考核的运行城市将会增加，意味着原先可能还在博弈的城市也将纳入机制当中，意味着部分城市的房地产市场调控力度或加强，这对于原先过度依赖土地财政、依赖房地产业刺激经济的城市将是较大考验。二是监测预警和评

价考核体系指标更全面更科学。“人、房、地、钱”指的应该是人口、住房、土地、信贷四方面，联动首先将从数据出发，打通部门信息数据，通过关联的有效数据，实现房地产业的科学合理分析，然后通过房地产业发展的“体检”报告，增强调控措施的跨部门高效协同，意味着更多的户籍政策、信贷政策、金融措施等将从调控工具包中提取出来。当然，也正是基于科学的数据联动分析，政策的出台将会更加因地制宜、精准化。

加上“坚持聚焦问题，重点整治；坚持群众参与，开门整治；坚持齐抓共管，综合整治；坚持标本兼治，长效整治”四项原则规范房地产市场秩序。将充分防范化解房地产领域风险，实现稳地价、稳房价、稳预期目标，促进房地产市场平稳健康发展，促进经济社会发展大局持续稳定。

四、透露出的信号

第一，对城市房屋市场进行了细分。

- 1、收入困难的群众，发展公租房；
- 2、城市新青年，发展保障性租赁住房；
- 3、收入不高、买不起商品房的普通居民，推行共有产权房；
- 4、高收入群体，继续留在商品房市场。

这样的划分，简单明了，职责清晰，以后各司其职。1998年福利分房取消，把全民推向商品房（其实也不是全民，经济适用房等一直存在）市场之后，国家层面又重新对低收入群体进行了保障。

这背后，其实是中国房屋总量供应充足、但结构性供应失衡的问题。

这种情况下，就需要调整房屋供应结构：商品房通过集中供地，进行定量供应；而带有民生性质的房屋，则定向供应。

通俗点就是：富人依然能买商品房，困难群众也能住上保障房。

第二，人才，才是一个城市的核心竞争力。

发布会指出：下决心、下力气解决好新市民和青年人买不起房和租不好房的住房问题。要重点抓好政策落实，真正加快保障性租赁住房建设，让新市民和青年人人能早日改善他们的居住条件。

如何保障这些新引进的人才住有所居？以建筑面积不超过 70 平方米的小户型为主，租金低于同地段同品质市场租赁住房。

未来，对于人才，各个城市依旧会大力吸引，而对于人才的保障也会逐步的更加完善和细致。

第三，未来没有大拆大建，抬高地价、抬高房价的动力源少一个。

此次发布会明确了城市更新的四条底线。第一、要控制大规模拆除。该规定规范了很多企业参与城市更新的行为，至少乱拆除的行为面临约束。这一点在近期住建部城市更新政策中有所体现。第二、控制大规模增建。该内容也对房企等项目的无序开发形成约束，也和严管大拆的红线形成呼应。没有大建空间，自然也会抑制房企大拆冲动。第三、尊重居民意愿。至少这一点说明，城市更新也要以人为本，要多推广就地就近安置等模式，真正促进城市更新深入人心。第四、要控制住房租金涨幅。该规定至少说明，城市更新和租赁市场有关联。要在城市更新中注意租金的稳定，防范因为不正确的大拆，导致房源减少和租房成本的增

加。

第四，控制住房租金涨幅。

发布会再次提到这一点，近期多地都有行动，这是长期性趋势。特别提到，要降低市民尤其是低收入困难群体租房子的成本。

最后，投身旧改的房企或将增加。

城市发展由大规模增量建设，转为存量提质改造和增量结构调整并重，城市建设的品质和安全与人民群众对美好生活的向往和新时代新阶段的要求还不相适应。由于核心城市核心地段的居住空间的稀缺性，除了增加住房供给外，加强老旧小区改造、盘活存量成为解决住房难题的重要突破口。对于房企来说，也提供了一个新的发展方向，投身旧改的房企或将增加。

[Top](#)

【市场主体登记管理基础性制度确立，还有完善空间】

目录

- 一、市场主体登记管理基础性制度确立
- 二、出台背景
- 三、《条例》亮点解读
- 四、还需完善的地方

正文

一、市场主体登记管理基础性制度确立

8月24日，国务院公布《中华人民共和国市场主体登记管理条例》（以下简称《条例》），《条例》是我国制定出台的首部统一规范各类市场主体登记管理的行政法规，对各单行法律法规中关于市场主体登记管理的相关制度进行了优化和统一，确立了我国市场主体登记管理的基础性制度。

《条例》针对登记注册的程序和标准不统一、办照容易办证难、注销流程烦琐等企业和群众办事创业的难点堵点，着眼市场主体的全生命周期，降低市场主体制度性交易成本，进一步激发市场活力、促进创业就业。

《条例》的颁布实施，是保护各类市场主体合法权益、稳定市场预期和信心、

促进创新创业的重要举措，也是巩固和拓展我国商事制度改革成果，推动完善更加成熟定型的市场主体登记管理基础性制度的迫切需要。

《条例》自 2022 年 3 月 1 日起施行。

二、出台背景

改革开放以来，我国先后制定出台了《公司法》《合伙企业法》《个人独资企业法》《农民专业合作社法》及《企业法人登记管理条例》《公司登记管理条例》《合伙企业登记管理条例》等多部市场主体登记法律法规，在推动经济发展、促进创业就业、提高居民收入等方面发挥了重要作用，但随着市场经济的不断发展，也逐渐暴露出一些与新时期市场主体发展不适应、不协调的问题。

此外，2013 年十八届二中全会提出改革工商登记制度以来，市场监管部门以注册资本登记制度改革为突破口，大力推进工商登记制度便利化，通过注册资本实缴改认缴，实施“先照后证”改革、“证照分离”改革，大力推进压缩企业开办时间，年检改年报等一系列改革举措，营商环境不断改善，形成了市场活力焕发，大众创业、万众创新的新格局。市场经济的迅猛发展，商事制度改革的持续深化，为制定统一的市场主体登记法规积累了实践经验和社会基础。为巩固“放管服”改革成果，进一步优化营商环境，制定统一的《市场主体登记管理条例》已迫在眉睫。

三、《条例》亮点解读

1、所规定的适用主体将所有的市场主体都包含在内

这一点是本《条例》的最大亮点。这一设计将打破我国之前对各类市场主体登记管理工作立法分散的局面。在《条例》第二条：本条例所称市场主体，是指在中华人民共和国境内以营利为目的从事经营活动的下列自然人、法人及非法人组织：公司、非公司企业法人及其分支机构；个人独资企业、合伙企业及其分支机构；农民专业合作社（联合社）及其分支机构；个体工商户；外国公司分支机构；法律、行政法规规定的其他市场主体。这一制度设计将明晰各类市场主体登记管理工作，统一立法规范，提高工作效率，促进市场交易。

2、进一步方便市场主体准入、退出

在市场主体准入方面，《条例》明确市场主体登记管理应当遵循依法合规、规范统一、公开透明、便捷高效的原则，对登记主体、登记程序、登记备案事项、登记规范等方面的内容进行了统一规定，有效提升登记注册便利度。

以登记备案事项为例，《条例》将市场主体普遍具有的名称、经营范围、注册资本、出资额等登记事项进行统一规定，并按照相关法律要求，结合不同市场主体类型的特点，补充规定了登记备案事项。

在市场主体退出方面，《条例》进一步完善了市场主体的注销制度，最大程度地解决市场主体反映的“注销难”问题。《条例》明确简易注销程序规定，未

发生债权债务或者已将债权债务清偿完结的市场主体，在全体投资人书面承诺后，可以自主选择通过简易注销程序退出市场。

市场主体选择简易注销程序退出市场，需要通过国家企业信用信息公示系统，向社会公示 20 日，公示期内无异议的，可以办理注销登记；个体工商户选择简易注销程序注销的，无需公示，由登记机关将相关信息推送至税务等有关部门，有关部门 10 日内无异议的，可以直接办理注销登记。

3、首设歇业制度

自 2020 年新冠肺炎疫情发生以来，为落实中央关于保市场主体、保就业的决策部署，我国采取了减免租金税收、降低融资成本、优化政府服务等一系列政策驰援企业。在此基础上，《条例》借鉴域外的相关制度，并结合部分地方前期试点经验，人性化地设立了市场主体的歇业制度：

(1) 歇业事由明确化

因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等造成经营困难的，市场主体可自主决定在一定时期内歇业。

(2) 歇业需备案公示

市场主体歇业前应与职工依法协商劳动关系处理等有关事项。

歇业前应向登记机关办理备案，登记机关通过国家企业信用信息公示系统向社会公示歇业信息。

杜绝“一歇不振”：市场主体歇业的期限最长不得超过 3 年；市场主体在歇

业期间开展经营活动的，视为恢复营业。

歇业制度的建立对广大市场主体和整体市场环境均具有建设性意义。对市场主体而言，歇业制度帮助其在因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等不可抗力因素陷入经营困境时保留其市场主体资格，降低其运维成本以渡过暂时性的经营困难，增强了市场主体的稳定性和抗风险能力。对整体市场环境而言，市场主体稳定性的提高意味着整体市场运行平稳度的提升，市场主体抗风险能力的提高也能够加强宏观市场的经济韧性，为服务“六保”和“六稳”提供法律支撑。

4、登记程序更加公开透明

(1) 明确实名登记要求

为落实公开透明的基本原则，《市场主体登记管理条例》首次明文规定市场主体实行实名登记，申请人应当配合登记机关核验身份。第十七条亦明确“申请人应当对提交材料的真实性、合法性和有效性负责”，并在第五章法律责任部分对提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体登记的行为加大了处罚力度。此举意在解决实践中的虚假登记、冒名登记问题，从源头上减少和杜绝登记弄虚作假行为，对规范登记行为、完善社会信用体系起到积极的推动作用。

(2) 增加撤销虚假登记的规则

为配合实名登记的要求，《市场主体登记管理条例》增加了有关撤销虚假登

记的规则。第四十条规定，提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体登记的，受虚假市场主体登记影响的自然人、法人和其他组织可以向登记机关提出撤销市场主体登记的申请。因虚假市场主体登记被撤销的市场主体，其直接责任人自市场主体登记被撤销之日起3年内不得再次申请市场主体登记。登记机关应当通过国家企业信用信息公示系统予以公示。撤销虚假登记规则的增加对于严肃登记秩序，维护市场交易各方的合法权益具有重要意义。

5、坚持放管结合并重的原则

既要放得开、还要管得住。在优化准入和退出程序的同时，《条例》进一步强化了法律责任，明确监管要求，丰富监管手段，特别是引入了信用风险分级分类管理等制度，为加强事中事后监管提供了有力保障。

第一，明确了诚信和监管的要求。一是《条例》规定市场主体应当按照规定公示年度报告和登记相关信息。二是对登记时提交虚假材料或者有其他欺诈行为的，要撤销其市场主体登记，直接责任人3年内不得再次申请登记。登记机关根据市场主体的信用风险状况，实行分级分类监管，采取随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，并及时向社会公开检查结果的“双随机、一公开”方式，对登记事项进行监督检查。

第二，明确了营业执照的管理规定。《条例》规定市场主体应当将营业执照置于住所或者主要经营场所的醒目位置，任何单位和个人不得伪造、涂改、出租、出借、转让营业执照，营业执照发生丢失或者损坏的，市场主体应当通过国家企

业信用信息公示系统声明作废，申请补领。

第三，明确了登记机关的监管职权。《条例》规定登记机关对市场主体涉嫌违反《条例》规定的行为进行查处时，可以进入市场主体的经营场所，实施现场检查，查阅、复制、收集有关材料，向有关单位和个人了解情况，依法责令市场主体停止相关活动，依法查询涉嫌违法的市场主体银行账户等。

第四，强化了法律责任和处罚措施。《条例》增强了处罚的针对性，规定对未经设立登记从事经营活动的、提供虚假材料或者采取其他欺诈手段、隐瞒重要事实取得市场主体登记的、实行注册资本实缴登记制虚报注册资本来取得市场主体登记的、市场主体未依法办理变更登记的、市场主体未依法办理备案等行为，登记机关应当责令改正，并给予相应的行政处罚，情节严重的吊销营业执照。

四、还需完善的地方

1、“歇业”制度的问题

1.《条例》规定，因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等原因造成经营困难的，市场主体可以自主决定在一定时期内歇业。那么因自身经营不善造成的经营困难是否能够申请歇业，如果是因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件申请歇业，市场主体应当提供何等材料予以证明？

对于“歇业”的条件，无需以自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等作为前提，直接以市场主体的意志决定即可。否则，为了证明市场主体

符合“歇业”条件而产生成本和“歇业”带来的受益不成正比，该条款亦可能成为僵尸条款，难以实施。

2. “歇业”制度是否会带来更多的僵尸企业？《条例》在制定时，立法者显然对于“歇业”制度是否会带来更多的僵尸企业的问题已经进行了考虑，因此，规定了“市场主体歇业的期限最长不得超过3年。”但是，该规定仍然存在一定瑕疵，这个最长期限到底是连续不得超过3年还是累计不得超过3年。如果是连续不得超过3年，时间规定的过长，一般来说因自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等连续三年无法经营的企业，正常再恢复经营的可能性不大。但是可能会出现，有的市场主体为保留主体资格，每歇业3年恢复经营一次，然后再申请歇业3年，市场主体便可能成为事实上的僵尸企业，不利于经济的发展和资源（企业名称资源）的利用。如果是累计不得超过3年，由于目前自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等频发，3年的歇业时间不一定能够覆盖一个企业的生命周期，达不到缓解企业困难的目的。

因此，对于歇业期限的问题，应当将单次最长歇业期限降低为1年，并且根据企业注册时确定的经营期限来确定歇业的最大次数。这样既能够达到保护企业的目的，也减少了僵尸企业产生的可能。

2、与《公司法》的衔接问题

根据《公司法》规定，公司成立后无正当理由超过六个月未开业的，或者开业后自行停业连续六个月以上的，可以由公司登记机关吊销营业执照。在原《公

《公司登记管理条例》中亦有此规定，但现《条例》未将该条款纳入，结合新创设的“歇业”制度，并未对超过最长“歇业”期仍无法正常经营的企业应当如何处理，在未来的操作中可能出现争议。

因此，对于长期停业的企业，其最终的归宿仍应当是吊销营业执照，该问题应当在今后的规定中予以弥补。

3、关于虚假备案事项的处理问题

《条例》中对于提交虚假材料或采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体登记的后果和措施进行了规定。但是对于虚假备案事项的处理仍是空白。

在实务中，关于备案登记撤销问题，多数人民法院是按照提供虚假材料为由判决撤销备案的。但是部分备案内容如监事备案（案件发生的重灾区），并不需要监事本人签字确认，根本无法确定备案当时是否虚假。

但是，根据《最高人民法院关于审理公司登记行政案件若干问题的座谈会纪要》规定，备案申请人或者备案事项涉及的董事、监事、经理、分公司和清算组等备案关系人，认为登记机关公开的备案信息与申请备案事项内容不一致，要求登记机关予以更正，登记机关拒绝更正或者不予答复，因此提起行政诉讼的，人民法院应予受理。备案申请人以外的人对登记机关的备案事项与备案申请人之间存在争议，要求登记机关变更备案内容，登记机关不予变更，因此提起行政诉讼的，人民法院不予受理，可以告知通过民事诉讼等方式解决。

关于备案事项撤销的问题，最高人民法院座谈会纪要的观点值得肯定，应当

在《条例》明确备案事项存在争议的通过民事诉讼解决。

4、关于提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体登记的被处罚主体问题

根据《条例》规定，提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体登记的，由登记机关责令改正，没收违法所得，并处5万元以上20万元以下的罚款；情节严重的，处20万元以上100万元以下的罚款，吊销营业执照。

从条文意思理解，被处罚主体应当为企业。本文认为，关于提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体设立登记的被处罚主体与其他登记的被处罚主体应当予以区分。在提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体设立登记的情况下，很有可能产生撤销市场主体设立登记的情况。在市场主体设立登记被撤销的情况下，主体地位消失，那么就丧失了处罚对象；如果先进行处罚，再进行撤销登记，实际上也达不到处罚的效果。

因此，对于提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体设立登记的情况下，应当对实际的实施主体进行处罚而非市场主体进行处罚。

综上，《中华人民共和国市场主体登记管理条例》的出台有助于解决解决商事登记立法分散、不同市场主体登记规则、标准、程序不统一、效力不明确等问题，但仍有改善的空间。

[Top](#)

【时隔四年，公立医院薪酬制度改革迎来新变化】

目录

- 一、前言
- 二、我国公立医院薪酬制度改革的探索
- 三、目前公立医院薪酬制度改革存在的问题
- 四、几点补充建议

正文

一、前言

2017年全国启动公立医院薪酬制度改革试点以来,在各部门的大力支持下,各地认真贯彻落实“允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平,允许医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励”的要求,积极推进公立医院薪酬制度改革,在薪酬水平、薪酬结构、资金来源、考核评价等方面进行探索,取得了积极成效,形成了福建省和三明市等地可复制、可推广的经验做法。

广大医务人员守护着人民生命健康,在抗击疫情中作出了突出贡献,为更好调动医务人员积极性,更优服务人民群众,近期,经国务院同意,人力资源和社

会保障部、财政部、国家卫生健康委、国家医保局、国家中医药管理局印发《关于深化公立医院薪酬制度改革的指导意见》（以下简称《意见》）。

《意见》主要包括：

一是与医疗、医保、医药联动改革相衔接，落实“两个允许”要求，实施以增加知识价值为导向的分配政策，强化公立医院公益属性，合理确定公立医院薪酬水平，完善公立医院薪酬水平决定机制。

二是充分落实医院内部分配自主权。在核定的薪酬总量内，公立医院可采取多种方式自主分配。可结合本单位实际，自主确定更加有效的分配模式。可自主设立体现医疗行业特点、劳动特点和岗位价值的薪酬项目，充分发挥各项目的保障和激励作用。

三是逐步建立主要体现岗位职责的薪酬体系，实行以岗定责、以岗定薪、责薪相适、考核兑现。

四是合理确定内部薪酬结构，注重医务人员的稳定收入和有效激励，进一步发挥薪酬制度的保障功能。

五是建立健全公立医院负责人薪酬激励约束机制，鼓励对主要负责人实行年薪制。

六是健全以公益性为导向的考核评价机制，考核结果与公立医院薪酬总量挂钩。

七是提出拓宽深化薪酬制度改革经费渠道，深入推进“三医”联动改革，逐步提高诊疗、中医、护理、手术等医疗服务在医疗收入中的比例。在确保收支平衡的前提下，合理确定人员支出占公立医院业务支出的比重。公立医院可根据考

核结果分配医保结余留用资金，主要用于相关人员绩效。

二、我国公立医院薪酬制度改革的探索

1、扩大薪酬改革试点的范围，薪酬结构不断优化，发挥薪酬激励作用

根据《关于开展公立医院薪酬制度改革试点工作的指导意见》（人社部发〔2017〕10号）文件要求，各地根据实际情况扩大公立医院薪酬制度改革试点范围。目前公立院所实行的薪酬制度是以岗位绩效工资制为主体，逐步探索多种薪酬模式，如项目工资、协议工资、年薪制等。岗位绩效工资制包含基本工资、津补贴及绩效工资，绩效工资由医院根据绩效考核情况进行核算和发放。扩大薪酬自主权，对高层次人才实行项目工资、协议工资、年薪制，充分发挥薪酬的激励效果。

2、提升薪酬总量占业务收入比重，不断提升薪酬水平

按照“两个允许”的要求，科学合理地确定公立医院薪酬水平和薪酬工资总量，逐步提高诊疗费、护理费、手术费等医疗服务收入占比。充分体现医疗行业特点，允许医疗卫生机构突破事业单位工资水平调控的瓶颈，让薪酬水平真正体现医务人员劳动价值，提升薪酬水平。

3、发挥薪酬导向作用，提高公立医院分配自主权

薪酬改革试点区域着力进一步完善考核评价体系，使考核评价结果与薪酬总量紧密挂钩，充分发挥薪酬的激励导向作用。公立医院在核定的薪酬总量内进行自主分配。公立医院的薪酬分配方案在制定过程中，体现不同岗位的价值，向关键岗位、高工作强度、高风险岗位倾斜。体现知识、技术、管理等要素的价值，避免出现吃大锅饭的现象。

三、目前公立医院薪酬制度改革存在的问题

1、公立医院工资总额核定

公立医院实施薪酬制度改革、建立符合行业特点的薪酬制度的关键是建立科学的工资总额标准。目前，在公立医院考核中，卫生行政部门会提前为各医疗机构设立绩效工资总量，但医院的实际工作绩效在年底考核后才能最终确定，如果绩效工资总量设置过低会影响医务人员工作积极性，存在一定风险。因此，部分地方及医院的绩效工资总量管理流于形式，并未真正发挥作用。同时，各地大多根据历史年份机构数据确定工资总额，导致出现了以往经营状况好的医院核定总额就高，而以往经营状况相对较差的医院核定总额低的情况。

2、公立医院内部分配制度

目前，各医院内部普遍根据实际科室收入进行绩效分配。医疗收入状况好、为医院经济贡献较大的科室奖金分配相对较多，医院的弱势科室或医技、管理科室则绩效工资相对较低。这样的分配制度并不科学，各科室的医疗收入并不能代表对医院的实际贡献，即使没有创收的管理科室也对医院的高效运行发挥着重要作用。因此，如何处理科室之间及各岗位间的绩效分配关系，将岗位职责、工作风险、辛苦程度、工作难度等因素考虑在内，是各公立医院面临的绩效分配难题。

3、“两个允许”政策实施困难

虽然“两个允许”政策的提出为公立医院的收入分配制度打开了突破口，使得医务人员提高工资收入有制度可依。但是从实际实施效果来看，对于本身收入较低的医院，普遍面临着“无钱可发”的局面。而这类医院基本都具有相似特点，即专科属性较强或者承担较多的公共卫生任务，如精神病院、妇幼保健院、康复医院等。从长远来看，这些机构面临着人才流失的风险。优秀人才在综合性医院的集中将进一步加剧医疗资源配置的不合理，导致恶性循环。造成这种现象的另一原因是我国医务人员的工资结构存在不足。长期以来，医务人员的基本工资固定不变，并且在总薪资中的比例越来越低，而绩效薪酬随着医院的运行而波动，所占比例越来越高。如果绩效奖金作为激励员工的手段而所占比例过高，则会造成很多医疗问题。

4、医务人员工资标准的确定

薪酬制度改革最终目的是合理确定医务人员的工资水平。我国医疗行业具有培训周期长、技术难度大、职业风险高、劳动强度大等特点，传统工资标准不能反映医生的服务价值。薪酬水平与劳动付出不匹配成为制约医务人员积极性的一项重要因素。因此如何科学确定医务人员的工资标准成为学者和政府部门研究的重要问题之一。

5、政府卫生财政投入不足

目前，政府在医疗保健方面的财政投入相对较低。近年来虽然财政投入有所上升，但是不足以补偿公立医院药品耗材“零加成”带来的收入缺口。财政投入的增加不足以支撑医务人员薪酬水平的提高。从发达国家经验来看，如果财政投入不足，实施薪酬改革对医务人员薪酬绝对值的提升作用有限。在中国，卫生事业的性质被定义为公益事业，所以公立医院的医务人员应该得到更多的保障，以确保公立医院的公益属性。

四、几点补充建议

（一）设定科学规范的绩效考核体系

构建以质量和健康结局改善为导向，以绩效为基础，以考核为依据，基于劳动技术价值的绩效考核制度。能够确保内部公平性、激励性和外部竞争性、公益性。设置以质量和健康结局改善为导向的考核指标。

绩效考核体系要考虑公立医院的公益属性。随着“生物—心理—社会”的医学模式和“以病人为中心”的医院管理模式的转变，考核指标应向病人生命质量改善倾斜，设立患者满意率、门急诊和住院均次费用、平均住院日、收治患者技术难度等体现就医质量的考核指标，突出医院的公益性。

绩效考核体系要考虑职工的工作性质和工作能力。医务人员理想的绩效分配方案应包含工作量、工作效率、技术难度等多项复合考核指标。将门诊、急诊、住院等以医疗工作量为指标；将住院率、床位使用率、手术台数、治愈率等以医疗质量为指标；将住院人数、住院的收费、人均收益等以经济指标进行考核，这样有利于绩效考核的公平，有利于公立医院医务人员人际关系的协调，使公立医院能够发挥团队力量，增强整体竞争力。让长期服务于临床一线员工专心于治病救人，让长期从事科学研究员工一心搞研究，提升医院的临床服务与科研水平，实现个人效益、医院效益和社会效益的最大化。

（二）提高薪酬水平

适当提高工资水平。我国医务人员的工资太低，不能充分体现卫生行业工作的专业性、公益性和对人民身心健康的极端重要性。因此，应提高医务人员的薪酬水平。提高医务人员的优越感，促进卫生行业的健康发展。

调整薪酬结构。一方面，提高基本工资水平和占工资收入比例，确保长期激励。在按劳分配的基础上，制定体现岗位差异的基本工资标准，允许医院打破现有的统一薪酬制度，按照分配要素，重新确定各类岗位基本工资的级别、档次，适当提高新参加工作人员的起薪水平。另一方面，增加非经济性薪酬种类和比例，缓解高强度的医务工作带来的紧张压力，激发员工工作热情和积极性。补充并完善养老保险、医疗事故险、带薪休假、带薪病假等非经济性薪酬制度。

政府加强对公立医院的投入，减轻医院压力。公立医院薪酬制度改革离不开政府强有力的财政支持。政府需要根据医院的规模、类别和门急诊量等施行不同的财政政策，全面落实政府对公立医院基本建设、大型设备采购、重点学科发展等财政投入责任；按医院在册人数和提供医疗服务总量进行双重补助；给予医疗绩效水平高、收支平衡困难的医院精准补助，切实解决好公立医院增量薪酬资金来源问题。

（三）提高薪酬制度改革民主参与度

作为薪酬制度改革工作中最为直接的利益相关方，医务人员对于薪酬制度的态度，是决定公立医院薪酬制度改革乃至公立医院整体改革成效的重要影响因素。因此，薪酬水平与绩效考核体系的设计，需要多倾听员工的心声，给员工提供更多的表达途径，提高员工的改革参与度。让员工参与医院薪酬制度的讨论与指标设定，体现以人为本的现代医院管理思想，提高员工的主人翁意识。

[Top](#)

重要声明：

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

**主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162**