

# 深圳市医疗专项债加速发行对公立医院的影响 及应对措施\*

蒋理添<sup>①</sup>, 吴洁琪<sup>①</sup>, 伍丽群<sup>①</sup>, 王安妮<sup>②</sup>, 曾华堂<sup>①\*</sup>, 郑婉真<sup>③</sup>

**摘要** 目的: 探讨医疗专项债的加速发行对公立医院的影响, 助力医疗机构用足用好医疗专项债, 促进公立医院高质量发展。方法: 采用定量和定性相结合的方式, 对深圳市医疗专项债发行情况及特点进行分析, 同时结合利益相关者分析法、专家访谈来探讨医疗专项债对公立医院的影响并提出政策建议。结果: 2018—2022年期间深圳市发行的医疗专项债辐射各个辖区、期数逐年增加、发行规模快速增长, 医疗专项债发行占比高。调研结果显示, 医疗专项债的发行对公立医院是把双刃剑, 一方面可迅速解决公立医院发展资金需求, 推动医疗卫生事业的发展, 另一方面也会增加公立医院的运营压力。结论: 主管部门和公立医院要不断配合, 积极完善医疗专项债的发行和使用制度, 促进公立医院高质量发展。

**关键词** 医疗专项债; 公立医院; 影响; 应对措施

**中图分类号** R1-9; R197.323 **文献标志码** A **文章编号** 1003-0743(2023)11-0069-05

The Impact and Corresponding Measures of Accelerated Issuance of Shenzhen Medical Special Bonds on Public Hospitals/Jiang Litian, Wu Jieqi, Wu Liqun, et al./Chinese Health Economics, 2023,42(11):69-72,91

**Abstract Objective:** To explore the impact of the accelerated issuance of medical special bonds on public hospitals, assist them in fully utilizing medical special bonds, and promote high-quality development of public hospitals. **Methods:** A combination of quantitative and qualitative methods was used to analyze the issuance and characteristics of medical special bonds in China and Shenzhen. Stakeholder analysis and expert interviews were used to explore the impact of medical special bonds on public hospitals and propose policy recommendations. **Results:** During 2018~2022, the issuance of medical special bonds in Shenzhen radiates to all jurisdictions, with an increasing number of periods, a rapid growth in issuance scale and a high proportion of medical special bond issuance. The research results show that the issuance of medical special bonds is a double-edged sword for public hospitals. On the one hand, it can quickly solve the development funding needs of public hospitals, promote the development of medical and health undertakings, and on the other hand, it will also increase the operational pressure of public hospitals. **Conclusion:** The competent authorities and public hospitals should continuously cooperate to actively improve the issuance and use system of medical special bonds. Measures such as reducing the impact of bond issuance on hospital operations through prior planning, standardizing the bond issuance process to improve economic efficiency, flexible reforms to improve the bond issuance mechanism and scientific management to enhance the sustainable development of hospitals can be taken.

**Keywords** medical special bonds; public hospital; effect; measures

**First-author's address** Shenzhen Health Development Research and Data Management Center, Shenzhen, Guangdong, 518028, China

**Corresponding author** Zeng Huatang, E-mail: 43415139@qq.com

近年来, 中央经济工作会议和政府工作报告中多次提出“要较大幅度增加地方政府专项债券规模”, 为重点项目和补短板项目提供资金支持, 有效发挥地方政府债券作用。新增专项债券将重点用于交通基础设施、能源和社会事业等9大领域<sup>[1]</sup>, 其中, 在社会事业领域明确提出卫生健康是地方政府专项债券的重点投

向领域。医疗卫生专项债(以下简称“医疗专项债”)属于地方政府专项债的一种, 是指省、自治区、直辖市政府(含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府)为公立医院改扩建工程、医疗设备采购等有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以相应项目产生的专项收入还本付息的政府专项债券<sup>[2]</sup>。我国医疗卫生专项债券(以下简称“医疗专项债”)起步较晚, 首单医疗专项债于2018年青海省政府发行。2019年, 中共中央办公厅出台相关政策文件, 鼓励各级政府在住建、交通、医疗等领域发行专项债券, 随后多省(区、市)相继出台医疗专项债相关管理办法, 医疗专项债开始加速发展。2020年, 面对新冠疫情的冲击, 各地方政府增发地方专项债, 主要围绕疫情暴露出来的卫生防疫、社区服务、科普教育、应急体系建设等短板进行投资项目安排<sup>[3]</sup>。随着疫

\*基金项目: 广东省医学科学技术研究基金项目(C2021107); 广东省卫生经济学会重点课题(2021-WJZD-04)。

① 深圳市卫生健康发展研究和数据管理中心

广东 深圳 518028

② 大连医科大学公共卫生学院 辽宁 大连 116044

③ 中国医科大学公共卫生学院 沈阳 110000

作者简介: 蒋理添(1991—), 男, 助理研究员, 硕士学位; 研究方向: 卫生经济学、卫生政策; E-mail: ltjiang007@163.com。

通信作者: 曾华堂, E-mail: 43415139@qq.com。

情步入常态化阶段，公立医院面临考核压力大、运营效率下降且恢复缓慢、现金流吃紧等问题<sup>[4]</sup>。在此背景下，分析医疗专项债的加速发行对公立医疗机构的影响，探讨如何进一步做好医疗专项债的对策，促进医疗机构在新医改形式下的发展十分必要。

## 1 资料与方法

### 1.1 资料来源

数据来源于我国地方政府债券信息公开平台、地方政府债券市场报告、各地财政局官方网站官方公开发布的数据资料。

### 1.2 研究方法

本研究采用定量和定性相结合的方式，结合数据分析和专家访谈等方法进行研究和论证。首先，采用政府信息公开数据，对2018—2022年国家 and 深圳市医疗专项债的发行情况、发行特点等进行分析；其次，结合利益相关者分析法、专家访谈来探讨医疗专项债对公立医院的影响并提出政策建议，探讨深圳市医疗专项债的发行对公立医院的影响。

### 1.3 统计分析方法

采用 Microsoft Excel 2019 进行数据整理和统计分析。采用时间趋势分析法、对比分析法和归纳总结法，从时间趋势、地区差异、债券信息等方面对当前深圳市医疗专项债发行情况进行分析，归纳总结深圳市医疗专项债的特点。

## 2 结果与分析

### 2.1 深圳市医疗专项债发行情况

2.1.1 专项债发行的基本情况。由于专项债具有稳投资、稳增长以及能发挥逆周期宏观调控作用，近年来我国专项债的发行规模持续增长。2018—2022年，我国专项债年发行额总体呈增长趋势，平均年发行额3.74万亿元，年均增长27.44%<sup>[5-9]</sup>；2022年发行专项债5.13万亿元，同比增长4.24%。深圳市2018—2022年专项债总发行情况呈逐年快速增长趋势，年均增长率105.88%，但深圳发行规模低于全国各省（市）平均水平。与其他重点省市（广东省、北京、上海）相比，深圳市专项债的发行规模较小，增长趋势相对较为平缓。

2.1.2 医疗专项债发行情况。虽然深圳的专项债发行规模低于全国各省市平均水平，但其专项债中医疗专项债的发行时间较早，且发行规模和发行占比都在快速增长。根据公开资料显示，深圳市自2019年开始发行医疗专项债，期数逐年增加、发行规模逐年扩大。截至2022年，深圳市共发行了62期累计277.38亿元的医疗专项债，覆盖全市10个辖区，发行规模由2019年的10亿元增长至2022年的129.06亿元，年均增长率134.56%；占已发行专项债的比重由3.30%增长至18.23%。与北京市、上海市等重点城市以及较早发行

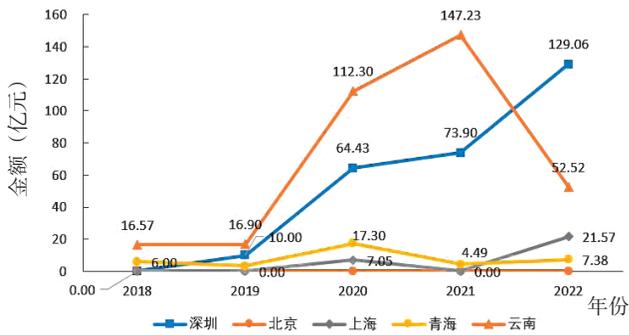
医疗专项债的青海省、云南省相比，在发行规模方面，2018—2022年深圳市5年内发行医疗专项债277.38亿元，仅次于云南的345.52亿元，远高于青海（38.37亿元）、上海（28.62亿元）和北京（0）。其中，2022年发行规模最大，达129.06亿元。在发行趋势方面，深圳市医疗专项债发行规模呈持续快速增长趋势，年均增长率达134.56%，而云南发行规模2018—2021年快速增长，但2022年出现快速下降，青海、上海、北京发行规模基本保持稳定（图3）。在发行占比方面，深圳市发行的医疗专项债占专项债的年均比重为9.97%，高于青海（7.05%）和云南（4.98%），上海仅2020年和2022年发行了医疗专项债，平均占比0.54%，北京尚未发行医疗专项债；其中，2022年深圳医疗专项债发行占比最高，达18.23%，远高于其他省（市）（图4）。

2022年深圳市共发行21期医疗专项债，总规模为129.06亿元，覆盖除福田区外9个辖区（包括市本级）的公立医院。从各辖区的医疗专项债发行规模看，主要集中在坪山区（19.59%）、龙华区（19.57%）、龙岗区（18.98%）、宝安区（14.18%）4个区。从医疗专项债发行占比来看，主要集中在盐田区（61.62%）、龙华区（48.35%）、罗湖区（48.11%）和龙岗区（40.31%）4个区。

2.1.3 医疗专项债发行特点。本研究从发行规模、发债目的、发行形式、发行利率及年限、还本付息等5个方面分析2019—2022年以来深圳市医疗专项债的发行特点。在发行规模方面，虽然深圳市医疗专项债的起步时间较晚，但其发行规模及占比逐年增长，辐射全市各个辖区，且医疗专项债发行占比远高于其他省（市）；在发债目的上，深圳发行的医疗专项债用于以医疗设备购置和医院建设（改扩建等）为主的各项卫生健康事业发展；在发行方式上主要分为单期发行和打包发行两种形式，其中打包发行又可分为医疗专债“专包”和其他行业专项债打包两种情况；在发行利率及年限方面，深圳市医疗专项债的年均发行利率在

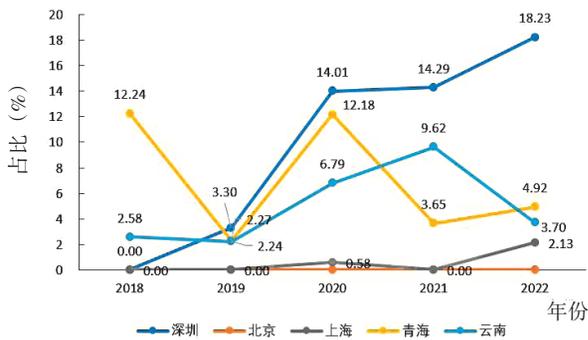


图1 2018—2022年深圳市与重点省市专项债发行规模对比<sup>[5]</sup>



注：数据来源于我国地方政府债券信息公开平台和各地财政局官网。

图2 2018—2022年深圳市与各重点省(市)医疗专项债发行规模情况<sup>[5]</sup>



注：数据来源于我国地方政府债券信息公开平台和各地财政局官网。

图3 2018—2022年深圳市与其他重点省(市)医疗专项债发行占比情况<sup>[5]</sup>



注：数据来源于深圳市财政局官网。

图4 2022年深圳市各辖区医疗专项债发行情况

3.17%~3.52%之间，4年平均发行利率约为3.34%<sup>[7-8]</sup>，发行年限有5年、7年、10年、15年和20年5种，多为15年期和20年期的中长期债券，平均发行年限为15.56年，相较于美国（约3.00%平均利率，20~30年）、澳大利亚（2.50%~6.50%平均利率，5.5年）和日本（<3.50%平均利率，10~20年）等国家较为合理<sup>[9]</sup>；在还本付息方面，深圳医疗专项债分为到期还本、分年还本两种形式，以分年还本为主，付息频率分为年付和

半年付，以半年付为主。

## 2.2 利益相关者分析结果

2.2.1 调研对象的基本情况。本次研究共纳入26名调研对象，涉及机构包括三级公立医院、高等院校、研究学会、医疗卫生行政管理部门。其中，深圳市三级公立医院总会计师10名，卫生健康行政部门的管理者9名，医院管理者5名，卫生经济领域的专家1名和研究学会专家1名。

2.2.2 调研结果。调研结果显示，目前深圳市医疗专项债的发行主要用于医院建设（包括发热门诊改造）和医疗设备采购，对医疗机构产生一定的影响，主要包括以下5个方面。

一是拓宽医院的筹资渠道，有利于促进高水平医院的建设。公立医院资金一般来源于3种渠道：政府投入、医院内部积累和市场化融资<sup>[10]</sup>。当医院基于自身发展战略需求而急需项目资金投入时，由于申请财政补助的条件和额度有限，此时医疗专项债可作为医院筹资方式的一种补充，可缓解医院资金使用紧缺问题，有利于高水平医院的建设发展。

二是促进医院的精细化管理，提高效率。由于医疗专项债具有以专项收入作为偿还来源、按要求定期偿还本息的特殊性，因此医院在申请专项债时需考虑项目的本息偿付能力及其对医院经济预算和运营的冲击。例如，在医疗设备的购置和更新方面则会更多的考虑医疗设备购买的性价比问题，对其进行多维度分析，以此促使医院精细化申报，在一定程度上防止以往医院项目盲目申报的情况出现，有利于提高资金使用效率，促进医院的精细化管理。

三是增加医院经济负担，影响运营效率。医疗专项债发行的一个主要用途是高水平医院建设，但高水平医院建设过程中有很多项目不是生产性项目（即无收益项目），如果把医疗专项债作为投资建设的机制，从持续发展方面来看医院将难以承担医疗专项的本息。而且，近3年深圳市财务年报系统数据显示，深圳市公立医院的资金流动比率均小于1.5，说明公立医院短期偿债能力较弱，医疗专项债的加速发行将对医院财务造成冲击，使得医院无法进行其他更高效的投资运营，机会成本较大，影响运营效率。

四是影响公立医院的公益性定位，埋下营利性隐患。医疗专项债是一个盈利付息的投资机制，在一定程度上与公立医院的公益性定位相矛盾。公共卫生项目是深圳市发行医疗专项债的用途之一，如发热门诊的建设等，这些项目基本都是无收益甚至是亏损的项目<sup>[11]</sup>，且项目的医疗服务是由政府定价，医院无法通过提高医疗服务收入来增加医院的运营收入。因此，在医疗专项债大规模加速发行的情况下，迫于医院运营压力和专项债盈利性本质的诱导，可能导致公立医

院不做或少做公益性项目，致使公立医院的公益性定位发生偏移。

五是统一的偿本付息机制易造成医疗资源的浪费。目前，深圳市医疗专项债的还款机制是前3年按规定的利率还付利息，第四年开始每年还付本息，这可能会降低医疗资源的使用效率，造成资源浪费。因医疗专项债发行金额一般较大，其每年利息也是一笔沉重负担，当医疗专项债资金下来后，由于政策缺乏弹性，迫于任务指标的完成，会催促医院把资金尽快投入使用，尤其是新建医院的医疗设备购置项目。因新建医院大楼尚未正常使用，所以医疗专项债新购置的医疗设备无法及时投入使用来产生效益，甚至造成医疗设备的折旧和损坏，存在支付风险的同时也造成了医疗资源的浪费。在此情况下，医院可能会通过压缩或转嫁医疗成本以获得利润来支付医疗专项债的利息，例如：数据显示2020年深圳公立医院药占比为24.50%，耗占比为11.69%，已经低于全国公立医院的26.81%药占比和20.65%耗占比水平<sup>[1]</sup>，所以最大可能是医院将压缩医院医护人员经费支出，这不利于人才引进或转嫁成本，导致过度医疗。

### 3 讨论与建议

医疗专项债的发行对公立医院是把双刃剑。一方面可迅速解决公立医院发展资金需求，提高公立医院的诊疗水平，推动医疗卫生事业的发展；另一方面也会增加公立医院的运营压力。因此，随着医疗专项债发行的必要性，主管部门和医院要不断配合完善医疗专项债的发行和使用制度，使公立医院从医疗专项债的“消极对待”到“用足用好医疗专项债”转变，积极配合国家现阶段的重要经济部署。

#### 3.1 事前规划，减少对医院经济运营的影响

地方政府专项债券在支持地方政府具有公益性项目建设方面具有天然优势，在新冠疫情的冲击下，医疗专项债可能是政府未来一种常态化的投资机制。因此，地方政府在发行医疗专项债时要提前做好信息披露工作，给予医院足够的管控预期，提前做好项目评估规划；相关部门需尽快出台公立医院专项债券的配套管理文件，引导医院做好会计核算工作，减少医疗专项债的发行对医院经济运行造成的冲击，保证医院的稳健运转。

#### 3.2 规范流程，提高经济效益

医院可以根据自身的发展战略规划要求、重点学科建设，项目建设等，在医院可承受的范围内来权衡医疗专项债的申报风险和收益，自主申报。首先，主管部门根据长期工作计划来确定发行专项债的项目涵盖领域和目录；其次，医院可根据自身的发展战略规划要求，对需要资金支持的项目进行经济性、可行性、投入产出效率等分析，来权衡医疗专项债的申报

风险和收益，自主申报。最后，由主管部门对医院申报的项目进行审批，对契合政府长期工作计划、符合专项债要求的项目进行审批通过；对一些公益性项目适当给予扶持，保证公立医院的公益性；对不在政府工作计划任务里的项目需根据量本利分析等科学研判后决定。

#### 3.3 改革配套，灵活发债

目前，公立医院消极对待医疗专项债的根本原因是以往资产配置由财政直接投入转变成医院债务项目且由医院还本付息，这需要政府在医疗专项债的发行模式上进行改革完善。第一，要明确医疗专项债是医院筹资方式的一种补充，不应与公立医院财政补助预算相抵，政府应积极探索医疗专项债与财政补助资金的配套比例发行机制，带动医院的积极性，灵活发债；第二，政府在合规情况下适当放宽医疗专项债项目的审核条件，使医院在自身可承受的范围内获批更多建设项目，促进医院的发展；第三，政府应创新医疗专项债的管理模式，简化繁琐审计程序，提高管理效率；第四，提前发布发债指引及规范，使医院适应每年增量发行、提前发行的常态化管理模式<sup>[2]</sup>；第五，紧跟国家专项债政策动向，对各级政府及相关单位加大培训指导力度，提升政策水平及运用能力，确保在足够的政策空间内最大限度挖掘优质项目，尽早做好优质项目的入库准备工作。

#### 3.4 科学管理，促进医院的可持续发展

我国医疗专项债起步较晚，缺乏全面有效的经济性评估和有效监督管理，绩效评价制度也尚未健全，还需要进一步完善。在医疗专项债发行管理的合规性、效益性方面，目前主要以地方政府自我监督和财政部督导为主，缺乏有效的外部监管，在一定程度上制约了医疗专项债发行管理的效率和水平。因此，实施医疗专项债“事前、事中、事后”风险防控，充分发挥政府、财政、人民银行等相关部门在医疗专项债监督管理中的合力，建立健全地方政府债券资金使用绩效评价制度<sup>[3]</sup>，提高医疗专项债运行效率，促进医院的可持续发展。

#### 参 考 文 献

- [1] 国家发展改革委，财政部. 关于梳理2021年新增专项债券项目资金需求的通知[Z]. 2021-02-19.
- [2] 赵昕昱，张泽云，徐辉. 医疗卫生专项债在公立医院基础设施建设中的应用及风险管控——以安徽省A医院为例[J]. 财务与会计, 2021(12):66-69.
- [3] 俞明辉. 2020地方债政策趋势解读[J]. 新理财(政府理财), 2020(1):76-77.
- [4] 丁宁，胡豫，刘波，等. 后疫情时期大型公立医院运营策略与实施路径探析[J]. 中国医院, 2021,25(3):43-45.
- [5] 中国地方政府债券信息公开平台. 年度数据[EB/OL]. (2023-05-05)[2023-07-13]. (▶▶下转第91页▶▶)

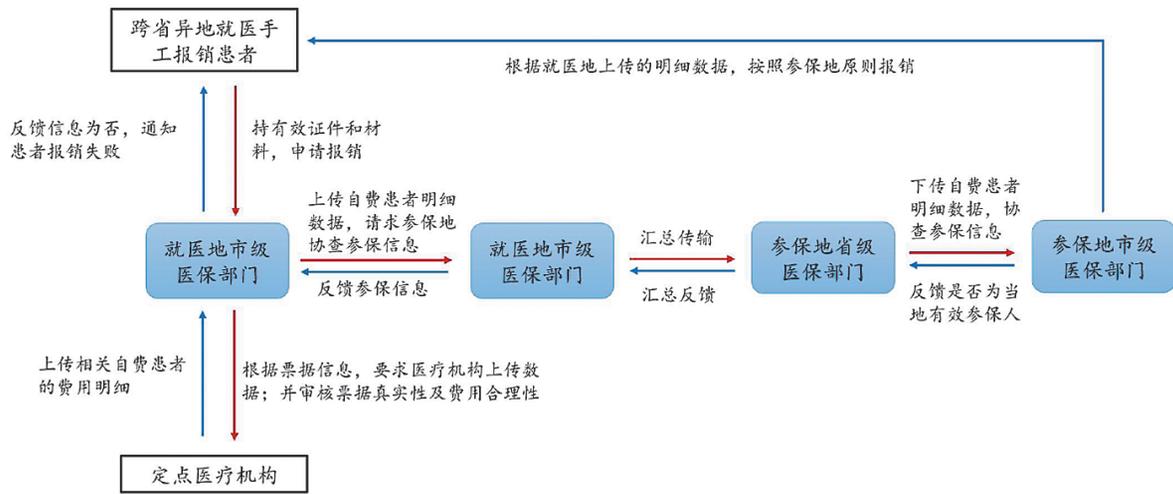


图2 跨省异地就医“就医地手工报销”模式

医保基金的风险。

参 考 文 献

[1] 谢莉琴, 胡红濮. 我国基本医疗保险异地就医结算政策的演变及趋势——基于政策文件的分析[J]. 中国卫生政策研究, 2021, 14(6): 45-50.

[2] 张永, 郑先平, 刘雅, 等. 流动人口医疗保险异地结算面临的问题与对策[J]. 卫生经济研究, 2015(12): 36-39.

[3] 何运臻, 冯旅帆, 侯志远. 欧盟跨境就医管理模式对中国跨省异地就医的经验借鉴[J]. 中国卫生政策研究, 2018, 11(1): 13-20.

[4] 王煜昊, 徐伟, 许正圆, 等. 江苏省三市不同类型跨省异地就医人员就医行为、医疗费用分析[J]. 中国卫生经济, 2021, 40(6): 23-27.

[5] 李乐乐, 张知新, 王辰. 德国医疗保险制度对我国统筹发

展的借鉴与思考[J]. 中国医院管理, 2016, 36(11): 94-96.

[6] 刘璐婵. 流动人口跨省异地就医困局的缘起、政策分析与制度破解[J]. 四川轻化工大学学报(社会科学版), 2020, 35(5): 31-47.

[7] 季煦, 王谦, 张欲晓, 等. 德国医用耗材医保准入管理的启示[J]. 中国卫生政策研究, 2021, 14(11): 75-80.

[8] 古钺. 社保政策也讲天时、地利、人和——我国与欧盟异地就医管理的对比[J]. 中国社会保障, 2018(3): 10-11.

[9] 张文. 欧盟《患者跨境医疗权利指令》研究[D]. 安徽: 安徽大学, 2015.

[10] 陈明艳, 徐伟. 爱尔兰跨境就医保障政策对我国异地就医的启示[J]. 医学与社会, 2021, 34(4): 114-117.

[收稿日期: 2023-09-08] (编辑: 张红丽)

(◀◀上接第72页◀◀)

http://www.celma.org.cn/zqxx/index.jhtml.

[6] 中华人民共和国财政部政府债务研究和评估中心. 《地方政府债券市场报告(2022年12月)》[EB/OL]. (2023-02-11)[2023-07-19]. http://kjhx.mof.gov.cn/yjbg/202202/t20220211\_3787168.htm.

[7] 深圳财政局. 《2023年第一季度深圳市政府债券还本付息公告》[EB/OL]. (2022-12-27)[2023-07-13]. http://szfb.sz.gov.cn/zwgk/zjxx/dfzfw/content/post\_10357471.html.

[8] 深圳财政局. 《2023年第二季度深圳市政府债券还本付息公告》[EB/OL]. (2023-03-09)[2023-07-13]. http://szfb.sz.gov.cn/szsczjwzgm/szsczjwzgm/zjxx/czyjs/content/post\_10473414.html.

[9] 王敏, 徐晓君. 地方政府专项债发行的国际比较与镜鉴[J]. 经济体制改革, 2020(6): 160-165.

[10] 段丁强, 毛霞. 公益性视角的公立医院融资困境及应对策略[J]. 中国卫生经济, 2018, 37(2): 77-80.

[11] 周柳. 试论事业单位改革背景下高校图书馆人力资源管理[J]. 上海商业, 2021(2): 31-33.

[12] 艾登科技医疗服务大数据中心. 《2020三级公立医院医疗效率报告》[EB/OL]. (2021-01-22)[2023-07-13]. http://med.china.com.cn/content/pid/229416/tid/1026.

[13] 中国人民银行海口中心支行课题组, 金武. 专项债发行使用成效及存在问题——以海南省为例[J]. 海南金融, 2020(12): 76-82.

[14] 马常青. 完善地方政府专项债发行[J]. 中国金融, 2020(22): 62-63.

[收稿日期: 2023-09-08] (编辑: 张红丽)