

## B. 12

# 医疗卫生行业 PPP 应用研究

周朝选 刘宝全 马继涛 魏化\*

**摘要：** 作为我国公益性事业的医疗卫生行业近年来得到了较快发展，其中 PPP 模式发挥了积极的助推作用。本报告对医疗卫生行业 PPP 项目的推进情况、回报机制、运作方式、投资规模、地域分布、政策支持等进行了梳理和对比分析，说明了医疗卫生行业 PPP 模式的行业格局、发展态势及应用场景，提出了医疗卫生行业 PPP 模式在控债与发展、效率与规范、全生命周期监管与绩效评价、多点推进与重点引领、行业立法与现行政策等方面的问题挑战，并就 PPP 模式在乡村医疗卫生体系建设中的作用、绩效评价在 PPP 全生命周期中的作用和 PPP 模式在医养结合养老服务体系建设中的作用等提出了建议。

**关键词：** 医疗卫生行业 PPP 乡村振兴 绩效评价

在我国，医疗卫生一直是被作为公益性事业来开展的。2020 年，随着国家经济快速发展、基本医疗及社会医疗保险体系不断完善、居民可支配收入

---

\* 周朝选，河南省教育信息中心高级经济师，河南科技大学外聘研究生导师，研究方向为招标采购、PPP、绩效管理、产业规划布局、经济管理和企业管理等；刘宝全，河南省忠正绩效评价咨询有限公司总经理、高级审计师、高级会计师、绩效评价师，研究方向为 PPP 项目绩效评价；马继涛，巩义市审计局科长、高级审计师，研究方向为 PPP 政策与实务；魏化，洛阳市绿化管理中心高级会计师，研究方向为国家有关财政、税收以及财务会的方针政策和法规，政府财政治理与治理绩效，PPP 模式行业发展趋势与投资预测。



持续上升和人们健康意识逐步提高，医疗保健支出表现出明显的刚性需求特征，促使政府加强对医疗卫生领域的治理，加大投入力度。但毕竟国力有限，而亟待投入的事项繁多。在此情况下，近几年 PPP 模式在发挥社会资本的资金和管理优势、弥补政府投资不足、降低地方政府债务、完善医疗卫生体系等方面发挥了越来越大的作用。

## 一 行业格局

### （一）医疗卫生行业发展的基本情况

2020 年，我国医疗卫生行业的发展趋势继续向好。据国家卫生健康委员会统计信息中心发布的数据，截至 2020 年 11 月底，全国医疗卫生机构数量已达 103.1 万家，与 2019 年同期相比增加 17471 家。其中：医院数量增加 1140 家，基层医疗卫生机构数量增加 17965 家，其他机构数量增加 84 家，专业公共卫生机构数量则减少 1718 家。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》《国务院办公厅关于印发深化医药卫生体制改革 2020 年下半年重点工作任务的通知》等都对今后一个时期我国医疗卫生行业的发展做出了明确指示。我国将在医疗卫生行业基本建设方面加大投入力度，医疗卫生行业将迎来快速发展时期，PPP 模式在医疗卫生行业的应用将越来越广泛。

### （二）医疗卫生行业 PPP 项目发展现状

#### 1. 全国 PPP 项目稳步发展

我国自 2014 年全面启动 PPP 改革实践以来，PPP 项目已涉及城镇综合开发、生态建设和环境保护、交通运输、医疗卫生等 19 个一级行业。PPP 模式通过优势互补的投资、建设、运营一体化机制，推动了行政体制、投融资机制、财政运行机制的改革，发挥了市场在资源配置中的决定性作用，把



“放管服”改革落到了实处，深受国家、地方政府和包含施工企业及财务投资人等在内的市场主体的欢迎，同时也为我国的改革开放提供了实践范例。

按照财政部全国 PPP 综合信息平台项目管理库数据统计，截至 2021 年 2 月底，我国在库项目达到 10023 个，项目总金额 154689 亿元。其中：示范项目 917 个，占比为 9.15%；示范项目总金额 20055 亿元，占比为 12.96%。另外，储备清单项目达 3445 个。

## 2. 医疗卫生行业 PPP 项目发展状况

截至 2021 年 2 月底，我国医疗卫生行业 PPP 项目在库数量 249 个，占全国 PPP 在库项目数量的 2.48%，在 19 个行业中排名第 8，处于中等偏上水平；项目金额 1959 亿元，占全国 PPP 在库项目总金额的 1.27%，在 19 个行业中排名第 13，处于中等偏下水平。其中：示范项目 22 个，占全国 PPP 示范项目数量的 2.40%；示范项目总金额 111 亿元，占全国 PPP 示范项目总金额的 0.55%。由此可见，受行业特点所限，医疗卫生行业 PPP 项目投资额度不大，在各行业中占比较少，但项目总数量在各行业排名中还是比较靠前的。2012 ~ 2020 年我国医疗卫生行业 PPP 项目发展状况如图 1 所示。

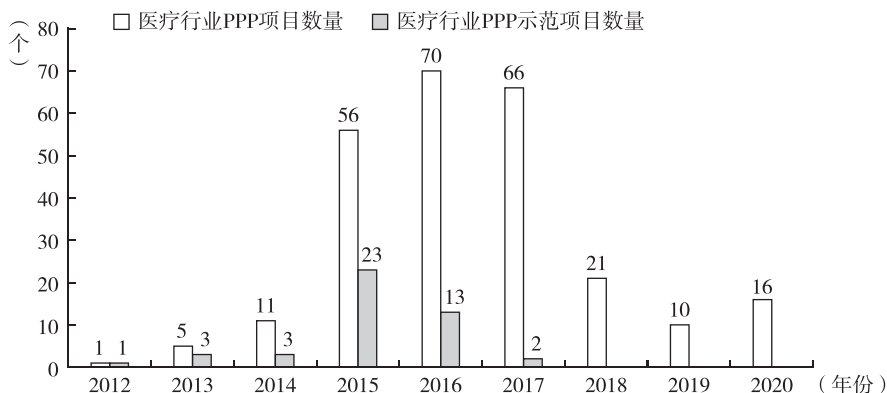


图 1 2012 ~ 2020 年我国医疗卫生行业 PPP 项目发展状况

资料来源：财政部全国 PPP 综合信息平台。



突如其来的新冠肺炎疫情导致世界经济衰退，我国的经济发展也受到了巨大冲击。2020年，我国新增PPP项目1083个，项目总金额17206.84亿元，其中医疗卫生行业新增项目只有16个，占全国新增项目总数的1.48%，医疗卫生行业新增PPP项目的金额为73.36亿元，占全国新增PPP项目总金额的0.43%。

## 二 应用场景

### （一）医疗卫生行业PPP项目推进情况

截至2021年2月底，全国医疗卫生行业累计在库PPP项目249个，其中：处于准备阶段的项目28个，占比为11.24%；处于采购阶段的项目33个，占比为13.25%；处于实施阶段的项目188个，占比为75.50%。

### （二）医疗卫生行业PPP项目的回报机制

截至2021年2月底，在249个医疗卫生行业PPP项目中，采取可行性缺口补助的项目有182个，占比为73.09%；采取使用者付费的项目37个，占比为14.86%；采取政府付费的项目30个，占比为12.05%。

### （三）医疗卫生行业PPP项目的运作方式

截至2021年2月底，在249个医疗卫生行业PPP项目中，采用BOT运作方式的项目198个，占比为79.52%；采取BOO运作方式的项目10个，占比为4.02%；采取TOT运作方式的项目8个，占比为3.21%；采取“TOT+BOT”运作方式的项目5个，占比为2.01%；采取ROT运作方式的项目4个，占比为1.61%；其他24个项目未明确运作方式，占比为9.63%。

### （四）医疗卫生行业PPP项目投资情况

截至2021年2月底，249个医疗卫生行业PPP项目的总投资额为1959亿元，其中：1亿元以下项目12个，占比为4.82%；1亿~5亿元项目107



个，占比为 42.97%；5 亿~10 亿元项目 75 个，占比为 30.12%；10 亿元及以上项目 55 个，占比为 22.09%。

### （五）医疗卫生行业 PPP 项目的地域分布

截至 2021 年 2 月底，医疗卫生行业在库的 249 个 PPP 项目，分布在全国除香港和澳门两个特别行政区及北京、上海、西藏外的 28 个省份，山东、河南、福建三省的数量分列前三名，分别为 36 个、21 个、19 个（见图 2）。

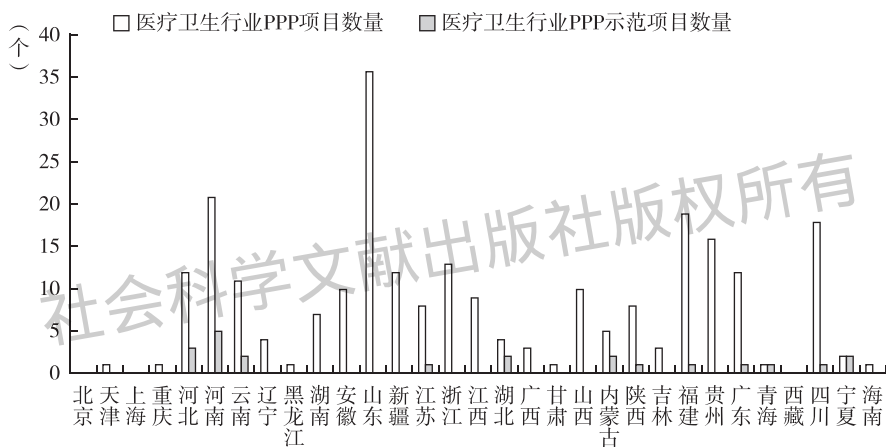


图 2 医疗卫生行业 PPP 项目地区分布

资料来源：财政部全国 PPP 综合信息平台。

## 三 问题挑战

### （一）控债与发展的碰撞

2015 年，财政部发布《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》（财金〔2015〕21 号），规定了全部 PPP 项目每一年度需要从预算中安排的支出责任，划定了占一般公共预算支出比例应当不超过 10% 的红线，



虽然这一文件在 2020 年 2 月已被废除，但其划定的红线依然有效。此后，各地相继发文，严格落实。这一刚性红线的划定，促使当时火热的 PPP 行业冷静下来，渐渐走上稳定成熟的发展之路。

医疗卫生行业作为保障人们生命健康的公益性事业，是国家首要发展的领域，只要前期论证充分、项目切实可行、融资渠道有保证，就应优先推进。当然，地方政府在控债方面是不能碰触红线的，各领域、各行业都有发展的必要，项目竞争激烈。因此，如何平衡医疗卫生行业 PPP 项目在发展与控债两个方面的关系，是地方政府治理能力的体现。

## （二）效率与规范的碰撞

因 PPP 模式能带来更高的经济效率和更大的社会效益，故在世界各国中极受欢迎，被广泛采用。综观 PPP 模式全生命周期，效率表现最为突出，主要体现在项目的建设、运营和管理阶段，这是因为社会资本在建设施工、技术运用、经营管理等方面具有比较丰富的经验。一般来说，PPP 项目的整体成本主要包括项目建设、项目运营、项目维修与翻新成本，以及项目的融资成本。除项目的融资成本外，降低其他成本恰恰是社会资本的优势所在。从多年来 PPP 项目运作的实例来看，只要优化项目流程、建立合理的争议解决机制、强化全生命周期的监督与控制、规范社会公共治理，就必然能提升项目效率、降低项目风险。

2020 年，PPP 行业的发展要求从政策层面来看仍然是“规范”。PPP 行业的规范发展，对于防范化解地方政府隐性债务风险、提高 PPP 项目质量、增加 PPP 项目效益起到了积极的作用。目前 PPP 模式在实际操作中受到各类规范政策的制约，这些规范政策是 PPP 项目良性发展的保障，也是行业健康发展所必需的，但也有极个别政策在某些方面限制了 PPP 项目的实施，削弱了 PPP 模式的效率优势。而医疗卫生行业因其具有的行业特点，在 PPP 项目的实际操作中规范性更强、限制范围更广。因此，如何在医疗卫生行业 PPP 项目上既做到规范，又做到高效，需要紧密结合医疗卫生行业的特点进一步探索和创新。



### （三）全生命周期监管与绩效评价的碰撞

监管问题涉及 PPP 项目的全生命周期，包括项目的准入阶段（主要包括项目审批、社会资本采购、项目设计、项目开工条件等）、项目的建设阶段（主要包括工程进度、质量控制、建设成本、环境安全等）、项目的运营阶段（主要包括产品价格、产品质量、基础设施维护和项目绩效等）、项目的移交阶段（主要包括移交条件及程序、项目产权、项目整体评价等）。多年来的实践证明，对 PPP 项目实行全生命周期监管，有利于政府全面统筹，掌握项目的具体内容与流程，控制项目风险，以确保项目实现预期目标。

确保 PPP 项目实现物有所值且可持续性运行的重要机制是实行项目绩效考核。从 2014 年起，国务院、国家发展改革委、财政部等相继发布了一系列文件政策，要求对公共产品和服务在数量、质量以及资金使用效率等方面，通过第三方进行综合评价。2020 年 3 月 31 日，财政部发布《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13 号），主要内容有四个方面：一是全面梳理了绩效管理全过程、各环节的工作内容和程序，推动 PPP 项目提质增效；二是明确了参与主体、内容要求、工作程序等要素；三是统一了实施机构、项目公司、社会资本各方绩效评价管理的指标体系和制度标准；四是规范了 PPP 项目全生命周期绩效管理工作。

从国家陆续出台的 PPP 行业相关政策文件可看出，对 PPP 项目的监管贯穿于 PPP 项目的全生命周期，监管的主体主要是政府，监管的主要目的是控制风险。目前对 PPP 项目的绩效考核则主要集中在项目建设期、运营期与移交期，绩效考核的主体主要是实施机构，最大限度地确保预算安排资金使用经济性、效率和效果是绩效考核最根本的目的。但在目前 PPP 项目的实践中，尤其是在项目建设和运营期，政府对项目的监管还不太到位，且有以绩效考核代替监管的倾向。如何处理好监管与绩效考核的关系，需要主动积极地去探索、去实践。对医疗卫生行业 PPP 项目的绩效考核，要充



分考虑行业特点，设置科学、合理、公平、可操作且具有积极引导意义的考核内容和标准，使绩效考核收到实效，起到作用。

#### （四）多点推进与重点引领的碰撞

结合财政部全国 PPP 综合信息平台上医疗卫生行业 PPP 项目的情况分析，PPP 模式已应用到医疗卫生领域的新建医院、整体搬迁、改扩建、提质升级、信息平台建设、医养结合、城乡医疗体系一体化建设等方面。截至 2021 年 2 月底，在入库的 249 个医疗卫生行业 PPP 项目中，新建医院（含分院）项目 107 个、医院整体搬迁项目 52 个、提质升级项目 14 个、改扩建项目 57 个、信息平台建设项目 9 个、医养结合项目 6 个、城乡医疗体系一体化建设项目 4 个。可见，PPP 模式已在医疗卫生领域多点推进，这是一个可喜的现象。

在上述 4 个城乡医疗体系一体化建设项目中，第一个是安徽省阜阳市阜南县城乡医疗服务体系一体化建设一期 PPP 项目，第二个是安徽省蚌埠市“十三五”医疗卫生服务能力提升 PPP 项目，第三个是安徽省宿州市萧县县、乡、村三级医疗卫生服务能力提升 PPP 项目，第四个是新疆巴音郭楞蒙古自治州轮台县人民医院城乡医疗体系建设 PPP 项目。这几个项目都是在党的十九大提出实施乡村振兴战略的十二字方针之后立项申报的。可见，城乡医疗体系一体化建设 PPP 项目，作为保障民生、促进全民健康的基础性工程建设，在实施乡村振兴战略中发挥着重要的作用，发展潜力巨大，完全可以作为医疗卫生行业 PPP 建设的重点引领项目。

当然，在医疗卫生行业 PPP 项目建设上，不存在多点推进与重点引领的“绳结”问题，相反，二者应是相互补充、相互促进的关系，只是在县级及县级以下医疗卫生建设方面，更应该重视重点引领的作用，不断加强城乡医疗体系一体化建设。

#### （五）行业立法与现行政策的碰撞

PPP 模式作为一种难度较高、综合性较强的新型管理模式，自十八届四





中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营后，在我国得到了快速发展。但 PPP 模式涉及的学科、政策、法律法规非常广泛，如何将 PPP 项目各方主体的权利和义务科学、全面、准确地反映出来，促使 PPP 项目健康发展、规范发展，一直是政府和业内人士孜孜以求的目标。从中共中央国务院、国家发展和改革委员会、财政部，到各地省级政府部门，都先后出台了多项有关 PPP 发展与规范的政策文件，这些现行政策的实施，既为 PPP 行业健康规范发展起到了保驾护航的作用，又推动了国家行政体制、投融资机制、财政运行机制的改革，在弥补政府投资不足、缓解公共产品供应紧张状况、降低地方政府债务负担、提高公共治理绩效和促进供给侧结构性改革等方面发挥着重要的作用。

然而，在 PPP 行业发展的过程中，现行的一些政策、制度、法律法规等，与 PPP 的实务层面仍存在诸多矛盾，PPP 国家层面的立法受到广大业界人士的关注。2021 年 4 月 8~9 日，公私伙伴关系最佳实践国际研讨会在北京召开，此次会议旨在促进联合国国际贸易法委员会《政府和社会资本合作立法指南》和《政府和社会资本合作示范立法条文》以及 PPP 良好实践的传播与共享，深化对政府和社会资本合作内在逻辑的理解，推动政府和社会资本合作的依法治理。财政部 PPP 中心主任焦小平在会上表示：“联合国贸法会 PPP 立法，不仅会直接促进基础设施和公共服务事业的发展，而且会推动发展中国家经济社会发展法治化、市场化和可持续化转型。”<sup>①</sup>由此可见，符合中国国情的有关 PPP 行业的国家层面立法势在必行，这也是解开 PPP 行业立法与现行政策的“绳结”，推动 PPP 市场进入高标准、高质量发展新阶段的一项重大举措，具有里程碑意义。当然，PPP 国家层面的立法必须是全覆盖的，既要在国家层面把控，又要照顾到地方政府；既要立足于 PPP 全生命周期，又要顾及各行业实际。

---

<sup>①</sup> 杜涛：《PPP 又起来了》，《经济观察报》2021 年 4 月 10 日。



## 四 展望建议

### （一）充分发挥 PPP 模式在乡村医疗卫生体系建设中的作用

2020 年底我国脱贫攻坚取得全面胜利，此后，国家“三农”工作的重心已全面转移到推进乡村振兴上来。全国人大常委会 2021 年 4 月 29 日表决通过、6 月 1 日起施行的《乡村振兴促进法》，明确要求全面发展农村社会事业，不断促进医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜，加强乡村医疗卫生队伍建设，提高农村医疗卫生服务能力，以逐步健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共卫生服务体系。《乡村振兴促进法》同时也对优化乡村营商环境、鼓励乡村创新投融资方式、采取多种方式引导社会资本投向乡村提出了要求。可见，乡村振兴的主体是农村居民，而仅靠现有农村居民很难实现乡村振兴，必须要有全社会的共同参与，并大力引进社会资本，因此 PPP 模式在乡村振兴战略中必然发挥巨大作用。

医疗卫生作为基础性公共建设事业，在乡村振兴战略中占重要一席。但目前我国乡村医疗基础薄弱、医疗体系还不健全、医疗设施少而差、医疗设备简单而落后、医疗卫生人员少且技术能力不强等，严重制约了乡村医疗卫生事业的发展，阻碍乡村振兴战略的全面实施，主要原因是乡村医疗卫生投入严重不足。因此，可通过 PPP 模式整合乡村医疗卫生资源，以县级医疗卫生服务为龙头，以乡镇医疗卫生服务为基础，实现村级医疗卫生标准化建设的全覆盖，从而带动乡村医疗卫生事业的发展。

### （二）充分发挥绩效评价在 PPP 全生命周期中的作用

目前绩效评价在 PPP 项目的实际应用主要集中在项目的管理和运营阶段，项目建设阶段应用较少，而在项目准备阶段和移交阶段几乎没有。因此，要落实 PPP 项目全生命周期绩效管理，就需要将绩效评价贯穿始终。既要在 PPP 项目的管理和运营阶段实施绩效评价，又要在 PPP 项目准备阶



段，依据事业发展规划、项目政策、申报理由等，对项目实施必要性、投入经济性、目标合理性、方案可行性、筹资合规性等进行事前绩效评估，还要在项目建设阶段，依据项目设定的建设目标，对项目建设支出的经济性、效率、效益等进行测量、分析和评判。因目前 PPP 项目处于移交阶段的几乎没有，移交阶段的绩效评价工作还没有开展，但随着时间的推移，我们有必要对移交阶段的绩效评价指标进行研究，设定科学合理的指标体系，提前做好充分准备。

针对医疗卫生行业 PPP 项目的全生命周期绩效评价，我们应该充分考虑行业特点，多听取行业专业人士的意见，在项目准备阶段就要做好前期论证和项目事前绩效评估。在项目管理和运营阶段，设置科学合理、符合医疗卫生行业特点的绩效评价指标体系，把绩效评价工作落到实处，使 PPP 项目在医疗卫生事业建设中发挥更大、更好的作用。

### （三）充分发挥 PPP 模式在医养结合养老服务体系建设中的作用

根据国家发布的全国第七次人口普查数据，我国老龄化人口比例已由 2010 年的 13.26% 上升到 18.70%，人口老龄化已成为我国现实，且已渐趋深度老龄化，养老服务体系建设形势非常严峻。为此，我国“十四五”规划明确提出培育养老新业态，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，健全养老服务综合监管制度，实施积极应对人口老龄化的国家战略。医养结合模式正是养老新业态的重要内容之一，是积极应对人口老龄化的创新之举。

医养结合是将医疗服务与养老服务相结合，从而满足老年人医疗养护和生活照护需求的一种新型服务模式。随着我国社会经济的发展以及人们生活水平和生活质量的提高，社会的养老需求不断增强，传统的家庭养老模式已不可持续，医养结合模式越来越受到人们的欢迎。当然，医疗养老作为公共产品，理由由政府主导建设，但政府资金有限，需拓宽筹资渠道，引进社会资本。早在 2012 年，民政部就出台了《关于鼓励与引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》，此后国务院及相关部门相继发布了一系列有关文



件，明确提出鼓励社会力量兴办医养结合机构。截至 2021 年 4 月底，财政部全国 PPP 综合信息平台显示累计入库养老项目 104 个，其中医养结合 PPP 项目已达 53 个，超过半数。

医养结合 PPP 项目虽有较大发展，但供需矛盾依然突出。因此，大力推进医养结合 PPP 模式，将医疗资源与养老资源相结合，将政府主导与社会资本参与相结合，提供优质高效、价格适中的医养一体化服务，必将推动我国养老事业的快速发展。

社会科学文献出版社版权所有