

## 医疗健康法律热点问题

### 社会办医有“为”有“序”

#### ——简评《关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见》

##### 一、《意见》的出台背景

社会办医是目前我国医疗体制改革的重点领域。自2009年新一轮医改启动以来，国家相继发布《国务院办公厅转发发展改革委卫生部等部门关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构意见的通知》（国办发〔2010〕58号，以下简称“《58号文》”）和《国务院办公厅印发关于促进社会办医疗机构加快发展若干政策措施的通知》（国办发〔2015〕45号，以下简称“《45号文》”）等多项鼓励和支持社会办医的政策文件。2017年5月23日，国务院办公厅最新发布了《关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见》（国办发〔2017〕44号，下称“《意见》”），旨在在原有政策基础上，进一步引导和支持社会资本进入医疗服务市场，优化社会办医发展环境，利用社会力量办医与公立医院形成差异化互补以便更好满足人民群众健康需要，同时也为经济稳增长、调结构、促消费注入新的动力。

##### 二、《意见》的主要内容与亮点

###### 1、社会力量办医的重点方向

《意见》指明了社会办医疗机构的重点领域和

机会市场：在鼓励发展全科诊所的同时，支持社会力量深入眼科、口腔、儿科、医疗美容等紧缺且有前途的专业领域，举办独立设置的医学检验、病理诊断、医学影像等专业机构。同时，《意见》鼓励有实力的社会办中医诊所和门诊部等机构做大做强，实现跨省市连锁经营、规模发展。

###### 2、准入与设置审批

在准入方面，以大型医用设备的配置为例，对社会办医疗机构的限制正在逐步放宽。根据《58号文》的规定，卫生部门在审批非公立医疗机构及其开设的诊疗科目时，对其执业范围内需配备的大型医用设备一并审批，并且应参照执业范围、医院等级、服务人口数量等相关因素。在这种政策环境下，相对弱势的民营医院在大型医用设备的采购方面容易受到束缚。此后颁布的《45号文》规定不再将社会办医疗机构的等级、床位规模等作为配置大型设备的必要前置条件。《意见》在对大型医用设备的审批上进一步规定，社会举办医疗机构配置大型医用设备可合理放宽规划预留空间。

就设置审批而言，过去社会办医疗机构面临各

项繁多的审批程序，还需要工商、环保、税务、消防的协同，各部门在审批管理中互为“前置审批”条件的现象屡见不鲜。<sup>1</sup>办医审批手续的低效在一定程度上减缓了社会举办医疗机构的发展速度。就此，《意见》要求：积极推进一站受理、窗口服务、并联审批；推广网上审批；取消无法定依据的前置条件或证明材料；严禁违反法定程序增减审批条件；相关规划和政策要向社会及时公开；鼓励健康服务企业的“连锁化经营”，落实连锁经营的服务企业可由企业总部统一办理工商注册登记手续。

2017年4月25日出台的《北京市促进社会办医健康发展若干政策措施》(京政办发(2017)20号)，规定了更为具体的简化设置审批的措施，比如，社会办非营利性医疗机构到民政部门办理注册登记，登记审查与决定时限从60个工作日调整为30个工作日；卫生计生(中医)部门要会同环保、消防、民政、工商等部门建立审批信息共享机制，避免出现重复提交材料和“循环证明”等现象；下放外国医师在京短期行医注册的审批权限；以及对仅提供传统中医药服务的门诊部、诊所实行备案制管理等。

### 3、 土地使用

用地是社会医疗机构发展的一个瓶颈。相较于可享受国家无偿划拨土地的公立医院，社会办医疗机构往往需要通过出让或者租赁方式取得用地，需要面临拿地成本、地段和土地（及其上建筑物）的性质和用途等挑战。《意见》鼓励各类投资主体依法取得土地，并将有序适度扩大医疗卫生用地的供给。包括私人诊所在内的各类医疗机构用地，均可以按照医疗卫生用地办理供地手续。新供土地符合划拨用地目录的，依法可按划拨方式供应。不符合划拨用地目录且只有一个意向用地者的，依法可按协议

方式供应。土地出让价款可在规定期限内按合同约定分期缴纳。支持实行长期租赁、先租后让、租让结合的土地供应方式。

鉴于各地区的土地资源和用地紧张程度各不相同，地方层面对于社会资本举办的医疗机构的规定更为多样和细化。例如，深圳市于2013年11月14日出台的《关于鼓励社会资本举办三级医院的若干规定》中，率先在全国提出了制定医疗用地招拍挂政策，并于2014年8月首次公开挂牌出让医疗用地使用权，引入社会资本办三级综合医院。<sup>2</sup>

### 4、 医保

在基本医疗保险方面，国家一贯倡导社会办医疗机构与公立医疗机构“同等对待”。《58号文》规定，非公立医疗机构执行与公立医疗机构相同的报销政策。《45号文》规定，不得将所有制性质作为医保定点的前置条件。就此，《意见》进一步明确，落实将符合条件的社会办医疗机构纳入基本医疗保险定点范围的有关规定，医保管理机构与社会办医疗机构签订服务协议，在程序、时限、标准等方面与公立医疗机构同等对待。社会办医疗机构与公立医疗机构同等对待，对增强社会办医疗机构的竞争力具有重大影响。

除基本医疗保险，《意见》还指出应大力发展与基本医疗保险有序衔接的商业健康保险，积极发展消费型健康保险。高端医疗对社会办医疗机构而言，是一个具备吸引力和潜力的多元化市场，而商业保险能够为高端医疗的发展更好的保驾护航。为了支持商业保险的发展，《意见》还从税务角度提出商业健康保险费用进行税前扣除的优惠政策。根据《关于将商业健康保险个人所得税试点政策推广到全

<sup>1</sup> 《国办发支持社会办医卫计委专家解读四大焦点问题》，2017年5月31日，来源：<http://www.chinalawinfo.com/News/NewsFullText.aspx?NewsId=85825>。

<sup>2</sup> 《深圳扶持社会办医再出“实招”——首次公开挂牌 出让医疗用地使用权》，来源：[http://sztqb.sznews.com/html/2014-08/12/content\\_2969381.htm](http://sztqb.sznews.com/html/2014-08/12/content_2969381.htm)。

国范围实施的通知》(财税〔2017〕39号),自2017年7月1日起,个人购买符合规定的商业健康保险产品的支出将允许予以税前扣除,扣除限额为2400元/年(200元/月)。

#### 5、 对外开放及外资准入

《意见》鼓励社会资本借“一带一路”战略的契机加强健康产业的国际合作,并鼓励举办面向境外消费者的社会办中医医疗机构。尽管《意见》指出要吸引境外投资者来华举办高水平医疗机构,并积极引进专业医学人才、先进医疗技术、成熟管理经验和优秀经营模式,但是,在外商投资医疗机构领域,根据最新的《外商投资产业指导目录》(征求意见稿)<sup>3</sup>,外商在中国投资医疗机构仍然限于中外合资、合作。

### 三、市场发展

作为潜力市场,医疗服务是近年来社会资本关注的焦点领域。许多社会资本已纷纷在相关领域进行投资布局,并且方式日趋多元化,包括合资合作、收购兼并、托管或者探索国有企业与社会资本合作(PPP)模式组建混合所有制医疗机构等。截至2015年8月底,全国民营医院在数量上已经超过了公立医院。我们相信,包括《意见》在内的一系列鼓励社会力量办医政策将进一步激发社会资本进行医疗投资的热情。

在发展的同时,民办医疗机构必须进一步规范经营行为,加强自律。非法行医、医疗欺诈、租借执业证照、出租承包科室、违法医疗广告宣传等行为将面临严厉的打击。

杨帆 合伙人 电话: 86 21 2208 6371 邮箱地址: yangfan@junhe.com

刘汀滢 律师 电话: 86 10 8553 7825 邮箱地址: liuty@junhe.com

刘欣 律师 电话: 86 21 2208 6002 邮箱地址: liuxin\_lea@junhe.com

---

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。



---

<sup>3</sup> 《国家发展改革委、商务部关于<外商投资产业指导目录>修订稿公开征求意见的通知》,2017年2月15日,来源:

<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/201702/20170202516076.shtml>。