

公立医院法人治理结构构建难点及策略分析*

谢友红,冯思佳,廖杰,解孟真,吴博,窦焱[△]

(重庆医科大学附属大学城医院,重庆 401331)

[中图分类号] R197.3

[文献标识码] B

[文章编号] 1671-8348(2017)13-1858-02

对公立医院的管理体制、运行机制和监管机制进行改革,探索权责分明、政事和管办分开、监管有力、富有生机的公立医院管理模式,完善医院法人治理结构,是公立医院改革的重要内容^[1]。随着我国医疗卫生体制改革的推进,国内医疗卫生领域对公立医院法人治理结构进行了积极的探索和实践。本文旨在通过对公立医院法人治理结构构建过程中存在的问题进行总结归纳,明确难点和关键点,有针对性地提出相应的对策,为公立医院改革提供一些思路。

1 相关内涵

法人治理结构亦称为公司治理,是现代企业制度中最重要的组织架构。公司治理就是要解决出资者如何控制经理人,以使其能为自己的利益服务。法人治理结构是为了协调股东及利益相关者之间的关系,保证公司正常有效地运行,而通过法律规定的各机构间权利的分配与制衡,以及利益各方权责利等规定所组成的一个制度体系,其一般包括治理结构和治理机制。治理结构包括股权、资本结构和治理机构的设置;治理机制责包括用人机制、监督机制以及激励机制等^[2]。

公立医院是政府举办的纳入财政预算管理的医院,即国家出钱办的医院,是我国医疗服务体系的主体,是解决基本医疗、缓解人民看病就医困难、体现公益性的主体,涉及“政、医、患、药、保”等不同利益群体,矛盾问题比较集中,随着看病难看病贵问题的不断加剧,其改革势在必行,但又举步维艰。2010年2月,国务院《关于公立医院改革试点的指导意见》出台,明确提出要探索建立“协调、统一、高效”的公立医院管理体制,探索建立公立医院法人治理结构。

公立医院法人治理结构是对政府、公立医院、医院管理者的权利、责任和义务的制度化安排^[3],是通过医院的各种权力(所有、经营、决策和监督等)的分配与制衡机制,来确保医院的运行效率,实现医院的公益性目标。公立医院法人治理结构改革是对各方权、责、利重新分配和平衡的过程,因此,改革成功与否的关键,在于能否处理好利益相关者的问题^[4]。

2 公立医院法人治理结构构建的难点及关键点

2.1 利益相关者关系的界定 公立医院法人治理结构改革的实质是对各方权利和责任的再分配过程。目前,由于政府在医疗卫生领域的职责以及各相关部门的责任不明确,各部门在不同程度上存在逐利的行为,往往注重对资源的控制,而缺乏对公共利益的关注,各部门存在难以舍利的心态,成为了公立医院改革的障碍^[4]。因此,要合理地构建公立医院法人治理结构,必须理顺各主体的关系,明确界定医院所有权、决策权、经营权、监督权等权力,明确各相关主体的角色和立场,为医院顺利改革打下良好的基础。

2.2 医院内部激励、约束机制的建立 医院内部激励主要是针对人力资本而建立的机制。主要包括三方面内容:一是人力

资本的经济利益激励,主要是为资本寻求一种适用于新体系的新的薪酬制度,而不仅仅是完善工资制度。其由岗位工资,岗位对应的责任、权利和利益,年终奖,福利补贴和职务消费等五部分构成。二是权利和地位的激励。三是医院文化的激励^[5]。约束机制是医院的防火墙,是医院的内部控制力,通过建立约束机制来提高效率和质量。通过激励和约束机制的建立,以此来界定货币资本与人力资本之间的关系,保持医院的生机与活力。因此,构建一套有效的激励约束机制,是法人治理结构建立成功的关键。

2.3 医院目标体系的构建 公立医院的体系主要包括经营管理目标和公益性目标,而这两个目标有时既矛盾又统一。政府办院的目标与医院经营者的目标不太一致,政府要求医院能够满足人民群众的医疗服务需求,为人民群众的健康保驾护航;而医院的经营者更在乎的是医院的效益,希望医院能不断地扩大规模、提升品牌、抢占市场,以获得更多的经济效益和更大的社会效益。此外,由于目前对公立医院管理者的任期绩效考核存在一定的导向性和局限性,在一定程度上也导致医院管理者所追求的目标与政府举办医院的目标存在偏差^[6]。因此,在医院改革中,目标体系的构建起着方向性的作用,在构建公立医院法人治理结构的过程中,这也是需要审慎研究的一个重要方面。

3 建立公立医院法人治理机构的策略

3.1 明确政府及其各职能部门的角色和定位 公立医院的资产所有权属于国有,政府作为国有资产的代理人,代表国家行使出资人的权利,因此,其在公立医院法人治理结构中的角色就是出资人。明确了政府的这一角色定位后,即可参照国有企业的管理模式,指订一个资产管理部门代表国家对医院资产的增值、保值和安全实施监督与管理,处置医院的剩余收益,制定考核评价标准和实施细则,并负责组织实施^[6]。

政府作为出资人的角色确定后,政府的各个职能部门应在职责范围负责组织落实,如卫生行政部门主要进行医疗业务的指导和监督,保证公共卫生安全;人事部门仅对院长进行资格审查、任命和考核,而不过多干预其他人员的管理;物价部门主要负责对医疗收费进行监控与管理;财政部门负责保证卫生经费投入的公平性和合理性,使卫生资源能够高效配置;规划部门则主要负责医疗卫生机构和资源的合理规划和配置等^[7]。各部门应明确在各自的职责范围内履行职责,不相互干涉,做到不缺位、不越位。

3.2 理清医院内部主体脉络 规范的医院法人治理结构包括股东会、董事会、监事会和医院管理层,各层次按权利和义务划分,分别代表了医院的权力、决策、监督和执行机构,只有理清医院内部主体脉络,明确各层次机构的职责和定位,使各机构在医院中相互独立,相互协调和制衡,才能保证医院健康有序

* 基金项目:重庆市教委人文社科一般项目(14SKD04);重庆市渝中区科委决策咨询与创新计划项目(20140133)。 作者简介:谢友红(1966—),硕士,教授/主任医师,主要从事医院管理学研究。 [△] 通信作者,E-mail:610455237@qq.com。

地发展^[8]。

3.3 建立院长责任制, 实行管办分离 上级行政主管部门应由“办医院”转变成“管医院”, 不再全权监办医院的人事、住房、福利待遇等具体事务, 而是牵头组织一个董事会来管理医院, 并建立在董事会领导下的院长负责制。董事会可由卫生管理部门、国家资产管理部门、人事部门、院方代表、群众代表等组成, 负责对医院的经营状况进行审查, 决定医院的兼并、扩建等重大事宜, 将医院的管理权、经营权下放, 真正实行管办分离^[9]。这样可以对医院的决策和经营者开展有效的监督和约束, 最大限度地保护医院、群众和国家利益, 有效弥补公立医院治理结构的缺陷。

3.4 认真调研, 结合目标体系, 建立激励和约束机制 医院应认真调研, 明确医院目标考核, 建立与医院目标体系相适应的激励机制和责任机制, 实现奖优罚劣。可根据职工素质、实际工作能力和职务等多因素制定薪资和奖金分配方案, 薪酬体系尽量做到层次分明, 不同岗级的差距可以适当增大。年终可由董事会根据医院经营状况和目标完成情况, 对院长进行奖惩, 院长也可对职工进行综合考评, 落实奖惩, 充分调动职工的劳动积极性。

3.5 坚持公立医院的公益性目标 公立医院是政府举办的医疗机构, 公益性是其基本属性, 公立医院设立的目的是从事公益性事业, 因此, 在公立医院治理结构改革中, 制度设计和安排应当充分考虑公立医院公益性的特征。国有企业改革的目标在于国有资产的保值增值, 而“保证公益性、提高健康绩效”是公立医院改革的目标, 因此, 在公立医院改革中要明确公立医院法人治理结构改革和国有企业改革存在差异, 在改革过程中可以部分借鉴国有企业的改革经验, 但不能全盘照搬, 避免公

立医院公司化、股份化。医院在建立内部管理机制时, 要将公益性目标的实现作为院长激励约束的一个重要考核指标, 促使院长按照公共利益的目标高效管理公立医院。

参考文献

- [1] 曹荣桂. 公立医院改革进展与挑战[J]. 中国医院, 2010, 14(6):1-5.
- [2] 梅慎实. 现代公司法人治理结构规范运作论[M]. 北京: 中国法制出版社, 2001.
- [3] 吴丹, 张博, 张勤, 等. 公立医院法人治理结构与改革[J]. 中国医院管理, 2010, 30(4):9-11.
- [4] 郭蕊, 韩优莉, 吴欣. 公立医院法人治理结构改革的难点与挑战——基于利益相关者理论视角下的探讨[J]. 中国医院管理, 2012, 32(12):1-3.
- [5] 蔡志明, 王琦, 卢祖询. 公立非营利性医院建立法人治理结构理论探讨[J]. 中国医院, 2014, 8(6):33-36.
- [6] 黄少瑜, 魏榕清. 对公立医院法人治理结构的认识和思考[J]. 卫生软科学, 2011, 25(5):291-293.
- [7] 杨建庄, 闫梅, 段海艳, 等. 公立医院法人治理结构改革试点效果与对策分析[J]. 中国医院管理, 2014, 34(9):15-18.
- [8] 李厚坤, 包章炎, 何可忠. 公立医院出资人制度与法人治理结构研究[J]. 卫生经济研究, 2004(1):9-11.
- [9] 刘洋. 注重体制创新强化法人治理结构深化医院管理体制变革[J]. 中国新医药, 2003, 2(7):102-103.

(收稿日期:2016-12-18 修回日期:2017-02-06)

(上接第 1857 页)

- [17] Elmadhun NY, Lassaletta AD, Burgess T, et al. Alcohol consumption improves insulin signaling in the myocardium[J]. Surgery, 2013, 154(2):320-327.
- [18] Wiel AV. Diabetes mellitus and alcohol[J]. Diabetes/metabolism Res Rev, 2004, 20(4):263-267.
- [19] Wang C, Mao X, Wang L, et al. Adiponectin sensitizes insulin signaling by reducing p70 S6 kinase-mediated serine phosphorylation of IRS-1 [J]. J Biol Chem, 2007, 282(11):7991-7996.
- [20] Aleidi S, Issa A, Bustanji H, et al. Adiponectin serum levels correlate with insulin resistance in type 2 diabetic patients[J]. Saudi Pharmaceutical J, 2015, 23(3):250-256.
- [21] Crandall JP, Polsky S, Howard AA, et al. Alcohol consumption and diabetes risk in the Diabetes Prevention Program[J]. Am J Clin Nutr, 2009, 90(3):595-601.
- [22] Beulens JW, Rimm EB, Hu FB, et al. Alcohol consumption, mediating biomarkers, and risk of type 2 diabetes among middle-aged women [J]. Diabetes Care, 2008, 31(10):2050-2055.
- [23] 郝丽萍, 胡学锋, 曲巍, 等. 乙醇对胰岛 β 细胞功能及胰岛素基因表达影响[J]. 中国公共卫生, 2006, 22(7):773-775.
- [24] Festa A, Howard G. Chronic subclinical inflammation as part of the insulin resistance syndrome; the Insulin Resistance Atherosclerosis Study (IRAS) [J]. Circulation, 2000, 2(1):42-47.
- [25] 李亚, 庞静, 李社莉, 等. 2 型糖尿病肥胖患者胰岛素抵抗与超敏 C 反应蛋白的关系及胰岛素增敏剂的干预作用[J]. 实用医学杂志, 2009, 25(24):4158-4160.
- [26] Albert MA, Glynn RJ, Ridker PM. Alcohol consumption and plasma concentration of C-reactive protein[J]. Circulation, 2003, 107(3):443-447.
- [27] Elshorbagy AK, Valdiviagarcia M, Refsum H, et al. The association of cysteine with obesity, inflammatory cytokines and insulin resistance in hispanic children and adolescents[J]. PLoS One, 2012, 7(9):e44166.
- [28] Aghamohammadi V, Aliasgharzadeh A. Effect of folic acid supplementation on biochemical indices in overweight and obese men with type 2 diabetes [J]. Diabet Res Clin Pract, 2011, 94(1):33-38.
- [29] de Bree A, Verschuren WM, Blom HJ, et al. Lifestyle factors and plasma homocysteine concentrations in a general population sample[J]. Am J Epidemiol, 2001, 154(2):150-154.
- [30] Mayer OJ, Simon J, Rosolova H. A population study of the influence of beer consumption on folate and homocysteine concentrations[J]. Eur J Clin Nutr, 2001, 55(7):605-609.

(收稿日期:2016-11-13 修回日期:2017-01-14)