

# 健康中国战略背景下深化公立医院党建工作的思考

许平

(重庆医科大学附属第一医院 400016)

[中图分类号] R197.32 [文献标识码] B [文章编号] 1671-8348(2018)15-2096-03

党的十九大报告明确提出实施健康中国战略,强调“人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志”,强调“为人民群众提供全方位全周期健康服务”,强调建立优质高效的医疗卫生服务体系,健全现代医院管理制度。《健康中国 2030 规划纲要》同样也对处于新医改深水区的公立医院改革提出了明确的要求。

公立医院是政府举办,向公众提供医疗卫生服务的非营利性医疗机构,是目前医疗卫生领域矛盾和问题比较集中的部分。2016 年 6 月 2 日中央第十五巡视组向国家卫生计生委党组反馈专项巡视情况时明确指出:党的领导核心作用发挥不够充分,“两个责任”履行不到位,重业务、轻党建问题突出。针对这些问题,新时代公立医院党建工作应进一步加强党的领导核心作用,进一步加强党在公立医院工作中的思想、组织及作风建设。“创新基层党建工作、健全党的基层组织体系”,切实落实党的十九大提出的“坚持党对一切工作的领导”的要求。

## 1 公立医院党建工作的现状

曾经一个时期公立医院出现“重业务,轻党建”的原因归根结底是由于行政管理体制和党建工作机制不完善,在医院领导体制方面还存在薄弱环节。笔者对部分公立医院进行访谈调研发现,有的地区、有的单位“院长负责制”导致院长权力过大,而且难以监督,党管干部在一些时候没有得到很好贯彻落实,“三重一大”没有完全执行到位,民主集中制需要进一步加强。在“院长负责制”中,决策权与经营权集院长一身,虽在一定程度上提高了效率,但难免会出现失误,甚至滋生腐败。

因此,只有改革现行管理体制和完善党建工作机制,才能保证党在公立医院的领导地位不动摇,才能保证新时期党委“主体责任”的落实,只有完善医院领导体制,才能从根本上进一步推进党建工作的完成,才能更好地实现党要管党,从严治党。

**1.1 我国医院领导体制的历史沿革** 医院领导体制是在不同历史发展时期的医院管理结构、管理方式、管理层次的划分,以及各管理层次的职能分工与协作合作的制度体系。

建国初期至 1956 年主要实行的是“首长负责制”;1960 年至 1978 年主要实行的是“党委领导下的院长负责制”;1978 年至 1982 年主要实行的是“党委

领导下的院长分工负责制”;1982 年至 1997 年主要实行的是“党委领导下的院长负责制”;1997 年至今主要实行的是“院长负责制”;很少的医院在改革中实行董事会领导下的院长负责制。

**1.2 公立医院领导体制现状** 当前我国公立医院领导体制包括:院长负责制、党委领导下的院长负责制以及董事会领导下的院长负责制 3 种<sup>[1]</sup>。其中,院长负责制是比较常见的一种。在实行院长负责制的医院中,主要由院长对医院实行相对自主的管理。在部分受调研的公立医院中普遍认为院长的权力是最大的;而且对院长权力进行有效监督的难度较大;少数医院在干部选任和“三重一大”也主要是院长说了算;少数医院未将科主任等承担重要管理责任的干部纳入医院中层干部,党管干部的作用无法正常发挥。

董事会领导下的院长负责制,是由董事会聘任院长管理医院,实现了决策-执行-监督 3 种权限的分离。但是,党委在其中的作用没有成熟经验可以借鉴,还处于探索阶段。

## 1.3 公立医院党建工作中存在的问题

**1.3.1 公立医院领导体制不够明确** 长期以来,公立医院存在所有权-决策权-经营权“三权”不清,投资-经营-管理“三大主体”混淆,从源头上存在导致院长权力过大、不受监督的风险。虽然政府对公立医院院长和党委的职权范围都有规定,但这些都是党的十八大以前制定的,不能很好地适应党的十八大提出的“全面从严治党”和党的十九大提出的“坚持党对一切工作的领导”的要求。同时,在对公立医院调研中发现:党委职责不等同于党委书记职责;如何明晰医院院长-党委书记权责,处理好党委领导和院长工作职责之间的关系等课题在十九大新时代、新要求和新形势下显得十分重要。

新时代、新形势下医院的“三重一大”制度需要不断完善。实施党政“一把手”不直接分管人、财、物的要求后,由于相关制度没有建立和完善,没有形成科学的管理机制和完善的监督机制,在一定程度上没有起到应有的效果,在受调研的一些医院,形式上有副院长分管,但实质上仍然院长个人说了算,民主集中制没有很好贯彻落实。

要更好地贯彻落实党的十九大提出的“坚持党对一切工作的领导”,需要切实改革医院的领导体制,使

院长的权力在阳光下运行,把权力真正关进制度的笼子里,体现公立医院的公益性。

公立医院中的龙头——医学院校附属医院,其领导管理体制也需要进一步改革。《中华人民共和国高等教育法》规定高等学校实行党委领导下的校长负责制;2016年12月,习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上对高校党委的职责做出概括:“高校党委对学校工作实行全面领导,承担管党治党、办学治校主体责任,把方向、管大局、作决策、保落实”。由于高校附属医院实行何种领导管理体制,目前缺乏明确的解释或说明,因此,我国医学院校的附属医院还有一些仍然实行的是“院长负责制”。医院党委的领导核心作用仅仅局限在党建和思想政治工作上,监督职能没有充分发挥。医院管理体制不明确,致使附属医院与卫生计生委之间、学校与附属医院之间、学校与卫生计生委之间的关系模糊<sup>[2]</sup>。在调研中发现,有的医院中层干部管理权限在学校而不在医院,医院作为法人主体没有真正体现管事和管人结合;另一方面,在一些重大投资项目、土地购买、扩大医院规模等方面医院院长的权力又显得过大。

**1.3.2 公立医院党委的领导核心作用没有充分发挥** 在受调研的公立医院中,不同程度存在院长负责制使得院长对干部人事拥有最终决定权,“党管干部、党管人才”有待加强。在医院部分重大问题的决策上,尽管会提交党委会讨论,但医院各项工作更多的是以院长意见为导向<sup>[3]</sup>。

院长权力缺乏有效的监督。公立医院的院长不仅是医院的经营管理者,作为法人,院长还是医院所有者的代表。医院经营的好坏,如果院长既无明确的政治责任又无严格的经济责任,加上若上级主管部门缺乏对国有资产保值增值的有效监管,会使院长缺乏风险意识和危机意识,对医院的事业发展必然产生不良影响。医院党委对院长的监督,在以前的实践中一定程度存在具体职责不明确,实施手段不够有效。在受调研的医院中,由于实行的是院长负责制,党委的监督具有一定的局限性,这些都与当前党委必须承担“党风廉政建设主体责任”的要求极不适应;职工代表大会虽然从职能设计上可以监督院长,但由于职代会的开会频率等各种因素,导致职代会对医院重大决策的参与还没有达到应有的成效。

党委书记和院长之间缺乏良好的沟通可能影响医院的发展。在公立医院改革深化的过程中,党政关系的和谐问题受到广泛关注。调研中发现,以前由于在制度上院长负责制规定得较为具体,而党委的监督保障作用较为笼统宏观,这就容易影响党政工作的正常开展,不利于医院的持续发展。

**1.3.3 医院党务工作者专业素质有待提高** 新党章提出了必须做好党的组织工作和宣传教育工作的新要求。医院党务工作者的专业素养直接影响到医院的党建水平。在受调研的公立医院中,大部分医院的党务工作者都是专业技术人员出身。由于自身理论

知识不扎实、没有经过专业的培训,又缺乏实战经验,对党建的特点、工作方法、新动态等缺乏系统、科学的认识,会在一定程度上阻碍医院党建工作的执行。

**1.3.4 医院党建工作缺乏创新** 受“工学矛盾”、经费、场地等多种因素的制约,有的受调研医院基层党组织对于“三会一课”的数量和质量都还不能达到全面从严治党要求,工作范围局限于发展党员、传达文件及召开会议上,导致医院的党建工作效果不理想。

## 2 公立医院改革中如何发挥党组织的作用

**2.1 加强公立医院党建工作的重要意义** 新时代一个重要的、本质的特征就是“坚持党对一切工作的领导”。习近平总书记指出:“没有全民的健康,就没有全面的小康”。在新的发展形势下,医院在改革发展、行业作风、医疗服务、学科建设等领域承担了艰巨的任务。医院党委是重要的基层党组织,加强党建工作,充分发挥党员的先锋模范作用,捍卫党支部的战斗堡垒地位,持续推进党风廉政建设和反腐倡廉工作,切实履行党风廉政“两个责任”,为广大医疗技术人才的成长提供精神动力和风清气正的环境,才能更好地促进医院的全面发展<sup>[4]</sup>。

### 2.2 充分发挥公立医院党组织作用的措施

**2.2.1 实施党委领导下的院长负责制** 2017年10月24日通过的新党章要求:党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。在全面从严治党的新形势下,要更好地坚持党要管党、从严治党的原则,切实履行好党委的主体责任,特别是在公立医院改革的攻坚期,发挥党委的领导核心作用,有必要对公立医院实行已久的“院长负责制”实行彻底的改革,根据新时代和新要求,实行党委领导下的院长负责制。充分发挥党委把方向、管大局、作决策、促改革、保落实的作用。

**2.2.2 坚持党管人才,构筑人才高地** 人才与技术是医疗卫生工作的核心。党的十九大指出要坚持党管干部、党管人才的原则,加快建设人才强国。“党管干部、党管人才”,是巩固党的执政地位的战略指导原则,能从组织上保证党的基本理论、基本路线、基本方略落到实处,也是推动医院改革发展的重要法宝<sup>[5]</sup>。

医院党委管好人才、用好人才,才能提高医院的核心竞争力、实现医院可持续发展;也从根本上体现了党的执政水平,扩大了党的影响力、凝聚力。同时,医院党委要打好思想基础,以利于高层次人才的培养、引进和使用,构建行之有效、有温度的人才激励机制,激发各类人才的创新活力和创造智慧<sup>[6]</sup>。

**2.2.3 明确领导体制,确保党委领导核心地位** 党的十九大提出要坚持党对一切工作的领导。要认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,进一步完善坚持党的领导的体制机制。实行党委领导下的院长负责制,就是认真贯彻党的十九大精神,全面加强和改善公立医院党的领导,深化机构和行政体制改革,构建党委领导核心作用的工作机制,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责,把党总揽全局、协

调各方落到实处。首先就是要明确责任,实行党委领导下的院长负责制,坚持集体领导和个人分工负责制相结合,支持院长依法依规独立负责行使职权,院长在医院党委领导下,全面负责医院医、教、研等行政工作。坚持党管干部的原则,坚持民主集中制,进一步完善“三重一大”制度,医院党委要通过行政管理手段,把党委的意志转换成工作目标、重大决策及其办法措施,实现党委的领导核心作用与中心工作相互衔接和同步运转。医院党委的工作要把着力点放在把握医院发展方向、整体规划,监督落实上,要放在“党管干部”上,要为医院的行政工作提供强有力的支持和组织保障,保证党和国家方针政策和上级党组织提出的目标任务在医院的贯彻落实。其次,要规范权限。医院党委承担着为推进医院的改革与发展提供组织保证和思想保证的重要职责,承担着管好、用好干部的重任。国务院办公厅《关于建立现代医院管理制度的指导意见》(国办发[2017]67号)明确指出:“健全医院决策机制”,“保证党组织意图在决策中得到充分体现”;“加强医院党的建设”,“充分发挥公立医院党委的领导核心作用”,“全面加强公立医院基层党建工作”。只有进一步明确医院管理体制,才能建立医院富有活力的运行机制。

**2.2.4 贯彻落实民主集中,完善民主监督机制** 涉及医院发展重大问题或员工利益问题,要按照民主集中制原则。党委要充分发挥领导核心作用,坚持党委集体领导,“三重一大”等重大问题必须提交医院党委会集体研究决定,决不能以党政联席会代替党委会;院长办公会主要研究如何贯彻执行党委会的决议。同时,要充分发挥职代会民主管理、民主监督作用。

**2.2.5 将党建工作融入到医院业务工作,杜绝“重业务,轻党建”** 将公立医院的党建工作与医院的业务

• 卫生管理 • doi:10.3969/j.issn.1671-8348.2018.15.036

工作有机结合,把医院中心工作的重点、难点作为党建工作的重点,真正做到围绕中心抓党建,抓好党建促发展。确保党的卫生与健康工作方针和政策在医院不折不扣落到实处<sup>[7]</sup>。在认真学习宣传贯彻党的十九大精神、全面领会其精神实质的同时,切实把思想和行动统一到党的十九大精神上来,把医院各方面力量凝聚到实现党的十九大提出的各项目标任务上。要把学习贯彻党的十九大精神与推进“两学一做”学习教育常态化制度化、开展“不忘初心,牢记使命”主题教育相结合,同医疗业务工作紧密结合,同医院中心工作紧密结合,把党的建设融入业务工作之中,促进医院各项工作健康发展。

## 参考文献

- [1] 曹建文. 医院管理学[M]. 上海:复旦大学出版社,2010:49-51.
- [2] 林绸花,吴平. 高校附属医院党委发挥政治核心作用机制研究——以福建地区医类高校为例[J]. 湖北函授大学学报,2014,27(15):33-34.
- [3] 张平,吕春梅,董碧莎. 在落实院长负责制中发挥医院党委政治核心作用的探讨[J]. 中华医院管理杂志,2012,28(6):477-478.
- [4] 秦慧慧. 医院党建工作中的问题与对策思考[J]. 产业与科技论坛,2014,13(24):207-208.
- [5] 杜巍巍. 担起把方向谋事业的责任[N]. 健康报,2017-8-21(6).
- [6] 许安庆. 坚持党管人才构筑人才高地[J]. 现代医院,2012,12(3):114-115.
- [7] 薛原. 这几个热点问题值得关注[J]. 中国卫生,2017(9):16-18.

(收稿日期:2017-12-13 修回日期:2018-02-08)

# 基于波士顿矩阵的医院绩效管理策略分析

金彦,李奕璋<sup>△</sup>,郑建

(北京大学人民医院学科发展管理部 100044)

[中图法分类号] R197.32 [文献标识码] B [文章编号] 1671-8348(2018)15-2098-03

建立一套科学的绩效考核体系,既是医疗卫生体制改革对完善医院医疗服务体系的要求,也是医院人事改革和分配制度改革的要求<sup>[1]</sup>。然而一所医院各个科室的学科基础不同,发展态势也有所区别,如何在考核中充分考虑学科差异性,从而尽可能地激励每一个学科是绩效管理中的主要课题之一。鉴于国内公立医院管理机制长期滞后于现实发展的这一困境,积极引入工商业管理理论几乎成了近年来公立医院

跨越式发展的捷径<sup>[2]</sup>。运用波士顿矩阵(Boston Matrix)方法,根据各个学科的实际情况将其分类,有助于公立医院提升绩效管理水平和推进医院战略发展。

## 1 我国公立医院绩效管理的现状与不足

我国公立医院属于差额拨款事业单位,大多实行岗位绩效工资制度。员工薪酬主要包括岗位工资、绩效工资、绩效工资和津补贴4个部分<sup>[3]</sup>。其中,岗位工资、绩效工资、津补贴等主要由工作年限、职称、岗