

对建设中国特色现代医院管理制度的思考

李喜琴

国家卫生健康委干部培训中心,北京 100024

[摘要] 建立健全现代医院管理制度是我国五项基本卫生医疗制度的重要组成部分,也是公立医院改革的目标模式。目前,现代医院管理制度建设进入了全新的阶段。在此基础上,深入研究现代医院管理制度内涵、政策要义及需要破解的问题,有利于各地结合实际,不断创新中国特色现代医院管理制度的实施路径,加快推进现代医院管理制度的落地。

[关键词] 现代医院管理制度;治理体系;内部管理制度

[中图分类号] R19 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-5654(2020)07(b)-0036-04

Thoughts on Building a Modern Hospital Management System with Chinese Characteristics

LI Xi-qin

National Health Commission Cadre Training Center, Beijing, 100024 China

[Abstract] Establishing and improving a modern hospital management system is an important part of my country's five basic health care systems, and it is also the target model of public hospital reform. At present, the construction of modern hospital management system has entered a brand new stage. On this basis, an in-depth study of the connotation, policy implications, and issues that need to be resolved in the modern hospital management system is conducive to combining actual conditions in various regions, continuously innovating the implementation path of the modern hospital management system with Chinese characteristics, and accelerating the implementation of the modern hospital management system.

[Key words] Modern hospital management system; Governance system; Internal management system

公立医院是我国医疗服务体系的主体,对维护人民健康,实现健康中国目标发挥着主导作用。人民健康需求的不断增长,医改的不断深入、新技术的不断出现对公立医院治理提出了新的要求。建立现代医院管理制度,实现医院治理能力现代化是建设现代医院的必然要求,也是公立医院改革的目标模式。2017年国务院办公厅《关于建立现代医院管理制度的指导意见》提出了到2020年“基本建立权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的现代医院管理制度”总目标^[1]。目前,现代医院管理制度建设进入了全新的阶段,取得了阶段性成效。在此基础上,深入研究现代医院管理制度内涵、政策要义及需要破解的难题,对各地结合实际,积极探索创新,加快推进现代医院管理制度建设具有借鉴意义。

1 建立什么样的现代医院管理制度

1.1 政策要求和安排

现代医院管理制度是我国的一种制度创新,它是适应我国社会主义市场经济体制要求和医疗卫生事业改革发展需要的必然选择。国家对建立现代医院管理制度的顶层设计,层层递进,出台了一系列政策,对中国特色的现代医院管理制度进行诠释。现代医院管理制度是

[作者简介] 李喜琴(1965-),女,卫生管理硕士,法学硕士,副研究员,研究方向:卫生政策卫生管理、医院管理、医院党建。

“医院在新型的公共治理框架下形成政府、所有者代表与医院之间责任和权利关系的一系列制度安排”^[2],主要解决3个层面的问题,一是宏观层面外部治理问题,即政府如何管理医院,为医院管理创造条件和环境。外部治理关键是建立健全医院治理体系,政府部门理顺外部治理关系,明晰政府与医院、社会与医院以及相关利益方的关系,核心是对公立医院作为法人实体的权责界定;二是中观层面的法人治理问题,即实现政府治理与医院内部治理相结合的有效形式问题。法人治理,是政府作为所有者对经营者的一种监督和制衡机制,在合理界定和配置所有者和经营者之间的权责关系基础上,建立决策、执行、监督相互分工、相互制衡的运行机制,落实公立医院独立法人地位。现代医院管理制度的核心即是落实法人治理制度;三是医院的微观治理问题,即医院如何自我管理。科学规范的管理制度是实现医院的科学化、规范化、精细化管理的保证。不断完善医疗质量、人力资源、资产财务、信息管理等核心的内部管理制度,建立科学决策机制、实行民主管理,加强医院文化建设、实施全面惠民便民服务等制度建设。加强医院党的领导和党的建设。科学的内部管理制度是落实法人治理的必要条件。现代医院管理制度实质上是在维护公立医院公益性的基础上,通过探索政事分开、管办分开,落实公立医院

法人地位,完善优化医院内部管理制度等方式,激发公立医院内生动力,进一步提高公立医院运行绩效,保障公立医院可持续发展,实现为人民提供质优价廉的服务,维护人民健康的目标。

1.2 政策推进和成效

各地按照中央改革方向和政策精神,因地制宜,制定当地的实施方案,不断进行实践创新,积极探索符合当地实际的科学有效的路径,推进现代医院管理制度建设。2018年12月开始,从国家层面遴选北京医院等148家医院开展试点工作,对重点任务进行部署,在国家试点基础上,各省陆续开展了省级试点医院,在明确政府和医院权责、落实法人治理制度、实现医院规范化、科学化管理方面进行了有益的探索和突破,下一步将总结推广试点经验,发挥示范作用,引领各地实践创新现代医院管理制度实现形式。

2 现代医院管理制度建设需要突破的问题

建立现代医院管理制度是一个长期的、复杂的过程,涉及政府、医院及其他的相关利益方等多个方面,在外部治理和内部管理上目前仍需要突破一些关键问题。

2.1 政府与医院间的关系不清晰问题

随着公立医院改革的深入,政事分开、管办分开的问题仍然是焦点、难点问题。相关法律法规缺失,导致具体实施过程中“无法可依,无章可循”,政事分开难以全面展开,改革成效不显著。其主要原因在于“政府改革力度不足,公立医院自主化边界不清晰”^[9],政府多部门干预医院的运营管理,无法赋予公立医院运营管理自主地位。政府职能错位,对公立医院的举办、监管职责普遍存在着缺位、越位;政府举办主体责任不清,财政投入严重不足,医疗服务定价过低,医保支付方式等不完善、不科学。政府部门对公立医院监管职能分散在各相关部门,部门间缺乏沟通协作,各自为政,多头监管,难以形成合力,监管效率低下。目前政府对公立医院的监管主要是行业监管,而对公立医院的运行监管严重缺位。同时,对医院和院长考核机制不完善、不科学,一定程度上偏离了公益性导向。相关法律法规、监管配套政策以及权力制约体系的缺失,导致政府和医院间权责不清,政府对公立医院大包大揽,严重影响公立医院的运行效率,同时,也造成由于权责边界不清而难以问责。

2.2 医院的经营自主权难以落实的问题

从公立医院法人治理机制探索进展情况来看,尽管各地结合实际进行了一系列有益的探索,但进展成效不明显。由于存在着医院所有权、经营权、决策权、监督权等权力主体界定不明确,相应责任和权利分布边界不清等方面问题,导致医院法人治理机制无法建立,医院法人主体地位无法落实,医院自主经营权、决策权亦无法保障。主要体现在:医院对其经营的资产拥有使用权,但人事权和内部收益分配权等问题没有解决,医院无法根

据运营管理的需要对相关的人、财、物等进行自主调配和使用,无法主导医院的改革发展,尤其是医院编制、薪酬制度、绩效考核、服务价格等方面问题一直是困扰和阻碍公立医院发展的突出问题,严重影响医院运行效率和可持续发展。由于相关激励与约束机制的缺失,一方面医院改革的内在动力不足,即便推行了一些改革举措,其改革的成效也难以达到预期的目标,长此以往,势必造成医院运营管理效率低,医院的发展严重受阻。另一方面,监管约束不到位,导致一些医院出现盲目追逐经济利益,一定程度上偏离正确的发展方向,背离社会公益性目标。目前,法人治理机制不明晰的问题仍然普遍存在,下一步还需要进一步在明晰各相关利益方权责边界关系,不断完善健全其内部权力制衡体系上进行研究探索。

2.3 医务人员绩效和薪酬分配的关系问题

多年来,医院的绩效考核体系和薪酬分配制度一直制约着医院的运行效率和可持续发展。医院实行编制管理,定岗定编,编制数多年未变,由于编制饱和,医院无法根据发展的需要自主选聘人才,人才需求问题难以解决,而且“编外人员有很多形式,同岗不同薪”,造成一系列问题^[4],严重影响了医务人员的积极性。同时,由于现行的定价机制和补偿机制的局限性,医疗服务价格没有真正体现医务人员的劳动服务价值,一定程度上对医务人员的利益造成影响。医院薪酬制度设计不合理,绩效考核体系不科学,业务绩效与收入直接挂钩,容易诱发大处方、大检查等诱导需求和过度医疗的逐利行为,背离了医院的社会公益目标。

2.4 医院管理效率低的问题

多数医院内部管理组织架构不合理,职能整合和优化程度低,管理制度不够健全,缺乏顶层统筹设计。由于受传统的管理体制惯性的影响,对医院管理创新的紧迫性重视不够,管理创新动力不足,对市场等外部因素的影响反应迟钝,比如,缺乏成本控制意识和风险防范意识,医院财务管理模式仍相对落后,医院信息化体系建设、信息共享和反馈机制不健全,人才队伍建设不到位等,导致医院管理效率低下,严重影响医院的服务能力和服务效率。

3 建立现代医院管理制度对策建议

建立中国特色的现代医院管理制度就是从我国的政治、社会、经济状况出发,根据卫生健康事业发展的要求,以保障人民健康为目标,通过建立健全体制机制,完善管理制度,不断激发公立医院内生力,调动社会资本的积极性,提高医疗卫生服务效率和可持续性。在这个过程中,需要政府、医院的魄力、智慧和治理能力和社会的协同治理。

3.1 理顺外部治理体系

3.1.1 明确政府举办职责 落实政府对公立医院的举办职能是建立健全治理体系的前提。政府作为公立医院出

资方,通过建立统一高效的专门机构代表政府统筹履行办医职责,探索建立议事协调机制,统筹协调当前政府部门间的协同配合,提高对公立医院的治理能力和治理效率。比如,有些地方成立医院管理委员会和医院管理中心,代表政府对公立医院资源配置、组织结构、财政收支预算、薪酬制度等行使重大决策职责,破解目前补偿机制、支付方式、服务价格、薪酬制度等方面存在的问题;健全对公立医院的补偿机制,解决财政补偿滞后和缺位问题,确保公立医院的公益性;完善支付方式,优化医保付费设计,激发医院主动控费的内在动力,降低成本,提高效率,让医保基金发挥最大的效益;完善定价价格机制,确保医疗服务价格真正体现医务人员劳动价值;完善人事薪酬制度,体现医疗卫生行业特点,保护医务人员的积极性;完善公立医院激励约束机制,突出其公益性导向等。在统筹政府办医职责、探索管办分开实现形式上,北京、上海、深圳、三明等地区进行了有益的探索,取得了较大突破。

3.1.2 履行政府对医院的监管职能 落实政府的监管职能是推进公立医院治理体系建设的保证。当前,要加强行业监管和运行监管法律层面的顶层设计,完善相关法律法规。运行监管是实现管办分开的前提,政府应明晰对公立医院运行监管的职能范围,主要对医院的“服务效率、资产安全、履行公益性责任”^[5]等进行监管,形成有效约束,提高运行监管效率,确保公立医院的发展方向 and 运行效率,达成政府举办公立医院的目标。在行业监管上,建立综合监管制度,研究完善相关法律法规、制定区域卫生规划,科学配置资源,加强对医疗质量安全、医疗费用、不规范医疗行为的监督,规范医疗服务秩序。在发挥政府监管职能的基础上,形成由医院相关利益方共同参与的社会监督、行业自律的多元治理格局。

3.1.3 落实公立医院经营管理自主权 建立法人治理制度是现代医院管理制度的核心。作为法人主体,公立医院对政府授予其经营的资产,享有占有、使用、(部分)收益和处分的权利,并承担相应义务和民事责任^[6]。公立医院承担自主办院、自主管理的责任,通过完善法人治理结构,建立医院产权所有人和医院相关利益方共同构成的决策机制,各权力主体在权力范围内行使职责,共同参与医院管理,决策权、经营权、监督权相互分离、相互制衡,对医院政策、财政、医疗质量等方面的重大问题做出决策并监督其贯彻实施。医院院长以独立法人的身份,依法依规进行经营管理,行使内部人事管理、机构设置、人员招聘和人才引进、年度预算执行等自主权。享有人事管理自主权,从医院战略发展出发,综合考虑医院人才发展规划,在编制总量内按照有关规定面向社会招聘引进所需人才。随着公立医院改革的不断深入,社会资本的融入,探索多元化产权模式,激发活力,提升竞争力。

在保障公立医院经营管理自主权的同时,强化对公立医院的监管、考核和问责,确保公立医院运营与政府监管目标一致,践行政府举办公立医院初心和社会目标,防止出现经营者对所有利益背离。

3.2 加强医院内部管理

3.2.1 制定医院章程,统领医院运行 医院章程是医院的基本纲领和行动准则,对医院性质、办院宗旨、价值理念以及医院运行管理等进行规范,统领医院的运行发展。医院章程是医院依据国家相关法律法规制定,并经特定程序审批,具有权威性、约束性,一旦生效,必须严格遵守和执行。因此,制定医院章程必须依据特定的程序来实施,动员医院职工广泛参与,凝聚共识,结合自身建设和发展的特点,将医院优秀的文化、价值理念凝炼出来,将医院治理的优势和成果稳定和规范下来,使医院章程真正体现医院的价值追求,成为全体员工的共同遵循的标杆。医院党组织对医院章程的制定和实施发挥领导和监督作用,同时要充分发挥工会、职工代表大会等组织的监督作用。医院应当结合自身发展和改革的实际,不断完善医院章程的内涵。

3.2.2 健全医院决策机制 科学高效的决策机制是医院科学管理的关键。实行党委领导、院长负责,发挥专家治院的作用。实行以职工代表大会为基本形式的民主管理制度。规范相关制度和程序,按照职责要求,院长办公会有权对涉及医院行政、业务事项做出决定,但对关乎医院发展规划、“三重一大”的重大事项及关系职工切身利益的重要事项须经党委集体讨论作出决定。

3.2.3 健全医院内部管理制度 科学的管理制度是医院实施科学化、规范化管理、实现可持续发展的基础和前提。医院的改革发展是一个不断突破、不断创新的过程,需要不断更新管理理念、创新管理方式方法,健全管理制度,为医院的改革发展提供制度机制上的支撑和保障。对照《指导意见》中管理制度框架内容和要求,修订完善医院业务管理、人员管理、财务管理等相关制度,理清制度间的内在联系,确保制度间的科学性、系统性和相关管理政策的延续性。通过规范内部管理,形成管理融合力,实现医院的规范化、精细化管理,提升医院管理和运行效率。

3.2.4 加强医院的文化建设 加强文化建设是公立医院治理和健康发展的必然要求,没有医院文化的繁荣兴盛,就没有公立医院的健康发展和良性运转。科学认识和把握医院文化建设的发展规律,以医疗卫生行业职业精神为基石,培育和凝练医院独特的体现医院共同价值观和人文理念的优秀医院文化,激发职工为人民健康服务的“文化自觉”,全心全意为人民健康服务,推进健康中国建设。

(下转第 41 页)

上内容来制定考核标准;由护理部主任、护士长制定考核机制,定期考核,每个月对考核结果进行核对,根据考核结果,将绩效工资进行分配^[9];对护理人员的理论知识、操作数量度等进行考核,每年定期给护理人员进行技能考核,作为年终考核评分,从而逐渐提高护理质量^[9-12]。该次研究,得到的结果表明:实施后护理规章制度落实评分为(99.02±0.78)分,护理质量改进评分为(99.13±0.59)分,显著高于实施前。实施后护理合格率、书写工整率、管理满意度、人员考核合格率、药品完好率均高于实施之前,实施后分别为:308(99.4%)、307(99.0%)、308(99.4%)、306(98.7%)、308(99.4%)。

综上所述,绩效考核管理应用在共用护理单元中,有效提高护理质量,促进护理制度落实。

[参考文献]

- [1] 谢金霞,杨瑞红,李彩珍.绩效考核在共用护理单元中的应用效果分析[J].中国当代医药,2018(18):469-70.
- [2] 张捷,王祖萍,刘春英.护士分层级管理结合绩效考核模式在门诊中的应用[J].国际护理学杂志,2017,36(8):1121-1123.
- [3] 和晓美.以岗位管理为核心的绩效考核在优质护理服务中的应用[J].国际护理学杂志,2019,38(6):732-735.

(上接第 38 页)

3.3 加强党的领导和党的建设

加强党的全面领导是中国特色的社会主义的本质特征,也是建设中国特色现代医院管理制度的根本保证。

3.3.1 将党的领导贯穿于医院管理全过程 加强党对公立医院的领导是建立健全现代医院管理制度的基本内容和应有之义。按照党的建设要求,将党对公立医院的领导贯穿法人治理全过程。医院党政班子成员按照程序“双向进入、交叉任职”,发挥党委在决策、执行、监督的各个环节的领导作用,确保党组织意图在决策中得到充分体现,保证党的各项方针政策在医院的贯彻执行,不断夯实党的执政基础。

3.3.2 实行党委领导下的院长负责制 党委领导下的院长负责制是加强党对公立领导的制度安排。要按照要求,结合医院实际,积极稳妥地推进落实。医院党委对医院进行全面领导,发挥把方向、管大局、作决策、促改革、保落实的领导作用。党委实行集体领导和个人分工相结合,实行民主基础上的集中,保证医院各项决策与党的路线方针政策保持一致。党委支持院长的工作。医院院长负责医院的行政业务工作,对医院内部行政事务进行管理,接受党委的领导,执行党委的决定。当前,还需要按照要求进一步完善相关制度,明确和细化党委和院长的权责,严格规范相关会议制度、议事规则和决策程序

- [4] 周佳莉,梁景煜,陶静.同行评价在护士绩效考核工作态度量化管理中的应用[J].护理学报,2019(9):28-31.
- [5] 娄秋平.信息化管理在接送手术患者工勤人员绩效考核中的应用[J].中华现代护理杂志,2017,23(8):1172-1175.
- [6] 田美云,张月英.病案教学法在内科护理学教学中的应用[J].临床医药实践,2019(7):528-530.
- [7] 鞠瑜.双动晨交接班模式在ICU护理单元中的应用[J].中西医结合护理:中英文,2018,4(3):124-126.
- [8] 陈丽丹.护理单元应用于冠状动脉搭桥手术患者围术期护理中的临床效果及满意度评价[J].中国社区医师,2019(20):157.
- [9] 金泽俊,朴春英.标准化护理单元绩效考核的实践探索[J].吉林医学,2011,32(34):7390-7391.
- [10] 肖红著,吴疆.基于数据挖掘分析平台的病区护理单元绩效评价体系建设[J].国际护理学杂志,2018,37(10):1399-1403.
- [11] 梁晓红,廖春莲,秦燕.关键指标量化在卒中单元护士绩效考核中的实践[J].现代医药卫生,2014(17):2703-2705.
- [12] 田月华,王龙凤.内科护理单元实施技术职称评聘分开与绩效考核对护理工作的影响[J].世界最新医学信息文摘,2016,16(36):221-222.

(收稿日期:2020-04-22)

等,使党委和行政的关系更加明晰,职责更加明确,做到决策科学、执行高效、监督有力,共谋医院改革发展事业,为医院改革发展保驾护航。党委还要进一步加强思想政治工作和医德医风建设,强化队伍管理和人才工作,推进完善医院、社会共治共享机制。党委还要肩负起管党治党主体责任,抓好公立医院基层党建工作,加强基层党组织的政治核心和监督保障作用,发挥党支部的战斗堡垒作用,找准党组织活动与业务工作结合点,做到党建和业务工作有机融合。

[参考文献]

- [1] 国务院办公厅.国务院办公厅关于建立现代医院管理体制的指导意见(国办发[2017]67号)[EB/OL].(2017-07-25).
- [2] 饶克勤.建设符合我国国情的现代医院管理制度研究[J].2016,32(10):721-724.
- [3] 刘颖,曹琦.健康中国战略背景下公立医院管理系统创新[J].中国人民大学学报,2019,127(3):122-131.
- [4] 刘文生.现代医院管理体制的理想与现实[J].中国医院院长,2019(11):26-29.
- [5] 方鹏骞,闵锐,张凤帆,等.对建设有中国特色现代医院管理体制的思考[J].中国医院管理,2018,38(1):1-4.
- [6] 饶克勤.建立健全符合中国国情的现代医院管理制度[J].中国党政干部论坛,2019(2):55-58.

(收稿日期:2020-04-21)