

·理论探讨·

本文引用: 李 晖, 蔡宏坤, 何前方, 陈 焜, 赵文杰. 公立中医院党委领导下的院长负责制研究[J]. 湖南中医药大学学报, 2024, 44(4): 696-700.

公立中医院党委领导下的院长负责制研究

李 晖^{1*}, 蔡宏坤², 何前方¹, 陈 焜¹, 赵文杰

1. 湖南中医药大学, 湖南 长沙 410208; 2. 湖南省脑科医院, 湖南 长沙 410000

[摘要] 全面贯彻落实党委领导下的院长负责制是公立中医院改革发展的根本保证, 是新时代公立中医院改革发展的必然要求和方向指引。公立中医院要全面落实党委领导下的院长负责制, 必须强化理论武装, 凝聚思想共识; 完善制度机制, 明晰议事决策边界; 规范章程建设, 强化章程落实保障; 优化领导者绩效考核体系, 统筹班子与队伍建设; 加强基层党组织建设, 提升基层党建工作水平。

[关键词] 公立中医院; 领导体制; 党委领导; 院长负责制

[中图分类号] R2

[文献标志码] A

[文章编号] doi:10.3969/j.issn.1674-070X.2024.04.027

On the director responsibility system under the leadership of the Party committee in public Chinese medicine hospitals

LI Hui^{1*}, CAI Hongkun², HE Qianfang¹, CHEN Da¹, ZHAO Wenjie

1. Hunan University of Chinese Medicine, Changsha, Hunan 410208, China; 2. Hunan Provincial Brain Hospital, Changsha, Hunan 410000, China

[Abstract] The comprehensive implementation of the director responsibility system under the leadership of the Party committee is not only the fundamental guarantee, but also the inevitable requirement and directional guidance for the reform and development of public Chinese medicine hospitals in the new era. To fully implement the director responsibility system under the leadership of the Party committee, public Chinese medicine hospitals should strengthen theoretical understanding and gather ideological consensus; improve institutional mechanisms and clarify the boundaries of deliberation and decision-making; standardize the articles of association and strengthen the guarantee for the implementation; optimize the performance evaluation system for leaders and make overall plans for the leadership team and team-building; strengthen the construction of grass-roots Party organizations and improve grass-roots Party building.

[Keywords] public Chinese medicine hospital; leadership system; the Party committee leadership; director responsibility system

全面贯彻落实党委领导下的院长负责制, 是新时代公立中医院坚持和加强党的全面领导的政治要求。2018年6月, 中共中央办公厅印发《关于加强公立医院党的建设工作的意见》(简称《意见》), 明确指

出公立医院要切实加强党的领导, 充分发挥党委的领导作用, 实行党委领导下的院长负责制^[1], 深化公立中医院的管理体制改革进入新阶段。为推动公立医院高质量发展, 更好满足人民日益增长的医疗卫

[收稿日期] 2023-10-20

[基金项目] 湖南省中医药管理局课题(C2023034)。

[通信作者] * 李 晖, 男, 博士, 研究员, E-mail: 930926096@qq.com。

生服务需求,2021年6月,国务院办公厅印发《关于推动公立医院高质量发展的意见》(简称《发展意见》),强调坚持和加强党对公立医院的全面领导,全面执行和落实党委领导下的院长负责制^[1]。公立中医院作为国家医疗卫生服务体系的重要一环,实行党委领导下的院长负责制是其改革发展的必然要求和方向指引。因此,认真分析新时代公立中医院落实党委领导下的院长负责制存在的不足,深刻剖析原因,并提出相应对策,对新时代公立中医院全面执行和落实党委领导下的院长负责制十分必要。

1 加强公立中医院领导体制建设始终是党的建设的重要内容

在我国医疗卫生体系中,公立中医院扮演着至关重要的角色,是公立医院不可或缺的组成部分。公立中医院领导体制的建设与党的建设是紧密相连的,二者相互促进、共同发展。纵观不同时期公立中医院的领导体制变革,坚持和加强中国共产党的领导始终是一个总体趋势,加强公立中医院领导体制建设始终是党的建设的重要内容。

新中国成立后,我国以苏联模式为参考,充分发挥党委的领导作用,将推进公立中医院的领导体制建设纳入党的建设的重要内容。1957年12月,全国医院工作会议明确强调要加强党对医院的领导^[2],党对公立中医院的领导核心作用得以体现。1962年7月,卫生部颁布《关于改进医院工作若干问题的意见》,强调公立中医院要加强党的领导,改进领导方法,实行党委领导下的院长负责制^[3]。在党的领导下,我国医疗卫生事业不断向前发展。同时,为激发医疗改革活力,提高服务能力,公立中医院不断调整和不断改进领导体制建设。1982年,卫生部发布《全国医院工作条例》,明确规定医院实行党委领导下的院长负责制,国务院于1985年4月批转《卫生部关于卫生工作改革政策问题的报告》,正式提出院长负责制^[4]。

2016年,习近平总书记在全国卫生与健康大会上的讲话中指出:“近年来,公立医院改革取得明显进展,但在编制、人事、薪酬等方面还存在一些比较突出的矛盾和问题,要加快建立现代医院管理制度。”^[5]党的十八大以来,按照党的建设的总体要求,公立中医院不断深化领导体制改革,使其同全面从

严治党、全面加强党的领导相适应。院长负责制的全局推行,极大地扩大了公立中医院的自主权,医院行政业务不再受党委干预,院长个人的领导作用充分发挥。同时,越来越多问题也开始暴露,如:党的领导被削弱、党的建设被淡化、院长个人权力过于集中等。因此,党中央紧紧围绕这些问题逐步加强党的领导,推进党的建设规范化和科学化。《意见》明确提出:“公立医院实行党委领导下的院长负责制。党委等院级党组织发挥把方向、管大局、作决策、促改革、保落实的领导作用。”^[6]充分强调了公立中医院党组织要充分发挥领导核心和政治核心作用,明确了公立医院党委的职责、党建工作要求、党委与行政班子议事决策制度等内容,“使党组织发挥作用组织化、制度化、具体化”。^[6]《意见》的印发进一步保障了公立医院党建工作重点任务落实落地,进一步推动党委领导下的院长负责制成为加强公立中医院党的建设的重要内容。《发展意见》更是强调要“在公立医院章程中明确党建工作的内容和要求,明确党委研究决定医院重大问题的机制,把党的领导融入医院治理全过程各方面各环节,把党的建设各项要求落到实处”。^[2]

2 新时代公立中医院落实党委领导下的院长负责制存在的不足

公立中医院是落实党委领导下的院长负责制的重要主体,对党领导卫生事业健康发展具有重要作用。课题组以湖南省内119所二级及以上公立中医院为调查对象,涵盖了医院党建部门、行政管理部门及业务科室管理人员。共发放调查问卷119份,回收有效问卷92份,回收率为77.3%。此外,通过实地访谈、面对面座谈等方式,对湖南省公立中医院对党委领导下的院长负责制实施情况进行了调研。总体来看,近年湖南省公立中医院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实党委领导下的院长负责制取得了诸多成就,但依旧存在一些不足。

2.1 思想观念未完全转变,制度认识尚存误区

自《意见》出台以来,大部分公立中医院通过自上而下的制度变迁,全面实行党委领导下的院长负责制。然而,在实施过程中,部分人士的思想观念尚

未彻底转变,对于该制度的理解仍存在偏差。从内部看,在党委领导下的院长负责制实施前,院长负责制已经实行了33年,在此期间,党委的作用和职责一定程度被忽视,导致广大医务工作者普遍形成思维定式。加之《意见》出台后,部分公立中医院领导干部培训不够及时、政治理论学习不够深入、相关文件精神未能有效上传下达等,致使部分医务工作人员对制度认识尚显不足。例如,有人认为《意见》仅是形式上强调医院党的建设,与院长负责制下的领导体制并无实质性差异;有人将党委领导简化为党委书记领导,将其视为党委书记一把手、院长二把手;另有部分人机械地理解为“党委领导+院长负责”等。

2.2 议事决策边界不清晰,制度落实仍有差距

《意见》对公立中医院党委领导下的院长负责制的党委会和办公会议事范围提出了框架性、原则性、指导性意见,明确要求完善医院党委与行政领导班子议事决策制度,规定党委会议由党委书记召集并主持,对医院重大问题进行研究和决策。同时,允许非党委委员的院长、副院长列席党委会议。院长办公会议是医院行政、业务议事决策机构,由院长召集并主持。重要行政、业务工作应先由院长办公会议讨论通过,再由党委会议研究决定。近年来,在医院党委的领导下,公立中医院充分发挥党建引领作用,紧密围绕改革目标和任务,持续完善医院党委与行政班子的议事决策制度。然而,在实际运作中,仍存在议事决策边界不清晰和制度落实不到位等问题,表现为部分医院对党委领导下的院长负责制机械地照搬照套,另有部分医院则削弱了党委领导地位和基层党建工作,过度强调院长的“全面负责”。“全面负责”不是无限负责,而是“有限负责”,公立中医院落实党委领导下的院长负责制,必须进一步明晰议事决策边界,全面落实制度。

2.3 章程建设规范不完备,程序机制流于形式

《发展意见》明确提出“在公立医院章程中明确党建工作的内容和要求,明确党委研究决定医院重大问题的机制”^[2]。就落实情况来看,仍有极少数医院章程未明确党组织的设置形式、地位作用、职能权限和党务工作机构、经费保障等内容。可见,公立中医院目前依旧存在章程建设规范不完备,程序机制

流于形式等问题。如《关于开展制定医院章程试点工作的指导意见》(国卫办医发[2018]12号)是“为落实《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),指导和规范各级各类医院制定章程工作”^[7]而提出的意见,仅对医院章程制定起指导性作用。同时,这份指导意见指出,医院制定章程要明确规定医院职工代表大会的地位作用、职责权限、组成与负责人产生规则,以及议事程序等^[7],但没有阐明具体职责。而《基本医疗卫生与健康促进法》也仅在第四十五条一语带过。鉴于医院章程的制定程序尚未纳入法律范畴,各地已发布的医院章程未能建立健全相应的监督、处罚和追责机制,以致医院章程的建设和规范趋于形式化,程序机制的实施面临困境,严重制约了公立中医院的高质量发展。

2.4 领导班子建设待加强,队伍建设尚存短板

《发展意见》明确指出要“坚持和加强党对公立医院的全面领导”“加强公立医院领导班子和干部人才队伍建设”。一方面,要“坚持党管干部原则,医院党委要按照干部选拔任用有关规定,制定实施医院内部组织机构负责人选拔任用具体办法”。另一方面,要“坚持党管人才原则,完善人才培养、使用和引进管理办法,建立医院领导班子成员联系服务高层次人才制度,探索建立以医德、能力、业绩为重点的人才评价体系”^[2]。当前,部分公立中医院在坚定推进党的全面领导方面,领导体制尚待完善,党管干部、党管人才原则的贯彻执行仍有不足,领导班子建设亟待强化,队伍建设存在短板。例如,存在党委书记与院长未分设,党委设立但未设纪委及专职纪委书记,党管干部原则等未完全落实,多数医院财务、审计等部门负责人为专业人员,少数由医务人员培训后担任等现象。要落实好党委领导下的院长负责制,必须坚持党管干部、党管人才原则,大力推进领导班子和干部人才队伍建设。

2.5 基层党组织功能弱化,战斗堡垒角色缺位

党建工作责任制规定公立中医院党委承担党建工作主体责任,党委书记是党建工作第一责任人,党政领导班子其他党员成员要严格落实“一岗双责”,全面推进基层党组织建设。当前,部分公立中医院基层党组织依然存在功能被“弱化”,形象被“虚化”的

现象,战斗堡垒的作用未能得到有效发挥。主要表现为:部分中医院党务工作者队伍建设相对滞后,专业性有待加强,专职党务工作者数量不足,考核评价与激励机制有待完善;党建工作与业务工作“两张皮”,部分存在党的基层组织架构不健全、支部工作边缘化、重业务轻党建等问题;党建工作创新不足,部分存在基层党建工作模式相对老化、支部活动与工作融合度不够等问题;党务工作对重点干部的考核监督培养不够,部分中医院尚未明确党委班子、班子成员和党务部门、基层党组织的责任清单,尚未全面实施备存院领导班子成员廉政档案、建立重点部门干部廉政档案等措施。

3 新时代公立中医院加强党委领导下的院长负责制对策分析

习近平总书记强调,“公立医院是我国医疗服务体系的主体。要把深化公立医院改革作为保障和改善民生的重要举措,着力解决好群众看病就医问题”。^[8]全面加强党的领导是公立中医院改革发展的根本保证,实行党委领导下的院长负责制是公立中医院改革发展的必然要求和方向指引。新时代公立中医院加强党委领导下的院长负责制,既离不开医院在议事决策、章程结构、绩效考核等的制度保障,也离不开医院医务工作者在思想觉悟、领导能力等的增强和落实。

3.1 强化理论武装,凝聚思想共识

强化理论武装,提高政治站位。党委领导班子要“在全党深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育,要科学谋划、精心组织,强化理论学习和运用,取得实实在在的成效”。^[9]把力量凝聚到实现中医院新发展理念上来,充分利用“三会一课”、党委中心组学习制度,坚持集体学习与自主学习相结合。

加大培训力度,统一思想认识。将医院领导班子的政治建设放在首位,旗帜鲜明讲政治,“坚决维护党中央权威和集中统一领导,把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节,使党始终成为风雨来袭时全体人民最可靠的主心骨”^[10],把“四个意识”落实到治院兴院各方面,不断提高领导干部、员工的综合素质和水平。

强化宣传工作,提高观念认同。通过报纸、杂志、

广播、电视、宣传栏以及微信等现代媒介,广泛宣传党委领导下的院长负责制的深远意义、目标内涵、实现路径、规定要求,以及全国各地的先进典型等,提高医务工作者的观念认同。

3.2 完善制度机制,明晰议事决策边界

完善党委治理权力制度安排。规范党委决策权和院长执行权,明晰两者的边界。按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,党委集体讨论决定以“三重一大”为核心的重大问题,同时支持院长依法依规独立负责地行使职权^[1]。

完善行政治理权力制度安排。《意见》明确“院长在医院党委领导下,全面负责医院医疗、教学、科研、行政管理工作”。^[1]要用制度确保院长在落实党委决策中的行政权力。

完善沟通协商和重大事项决策机制。建立党委书记与院长的沟通机制,在决策层、管理层、专家和群众之间建立各种沟通机制,定期调查民情民生,与职工谈心谈话,增进相互理解,保障权力的平稳运行。

健全民主监督权力制度体系。“建立健全符合基层功能定位和服务特点的评价评审体系”^[11],如党委书记抓党建述职评议考核制度、领导班子和领导干部责任追究制度等。同时,发挥专家委员会在医院业务管理、学科建设等参与决策的权力,健全职工代表大会等民主管理制度。

3.3 规范章程建设,强化章程落实保障

突出党建引领作用。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持新时期党的卫生与健康工作方针,坚持以人民健康为中心,把社会效益放在首位,明确党组织在医院内部管理结构中的地位和作用,充分发挥党委的领导作用。

符合国家政策要求。各级各类中医院章程要以国家法律法规、政策要求、卫生健康管理部门规定为基础,不得与之相违背。国家层面需尽快出台中医院章程制定的指导性文件,为各级各类中医院制定章程提供统一指导。

保障医院章程落实。广泛征求意见,制定符合公立中医院的特点、需求及法律法规的章程,构建适应新时代的医院治理体系,加强监督,强化培训,深化认识。同时,明确办医主体与医院的权责划分,确保医院具备自主运营管理能力,以章程为引领,提升

医院的现代化管理服务水平。

3.4 优化领导者绩效考核体系,统筹班子与队伍建设

优化领导者绩效考核体系。以医院中心任务、党建工作任务为核心,从社会满意、管理有效、资产运营、发展持续、职工满意等维度出发,建立兼顾经济效益和社会效益、内部指标和外部指标、现行绩效和未来发展的平衡计分卡,构建复合性与包容性相统一的领导者绩效考核体系。

统筹领导班子与队伍建设。“要应变局、育新机、开新局、谋复兴,关键是要把党的各级领导班子和干部队伍建设好、建设强”。^[12]医院要抓好领导班子建设,不断提高领导班子驾驭全局、推进改革、引领发展的能力;要抓好中层干部队伍建设,在选人用人上把好政治思想关,在考核考察上把好评价体系关,在监督管理上把好提醒教育关;要抓好专业人才培养建设,做好凝聚人才、吸引人才、培育人才、服务人才各项工作。

打造高素质党务工作者队伍。配齐、配优、配强专职党务工作人员,比照同级行政管理人员落实相关待遇,同工同酬,推进党务工作队伍专业化、职业化建设。积极探索建立党务工作者职务职级“双线”晋升办法和保障激励机制,实行职务(职称)评审单列计划、单设标准、单独评审,设计“路线图”,积极回应专职党务工作者诉求。

3.5 加强基层党组织建设,提升基层党建工作水平

健全党的基层组织架构。以支部建在科室为前提,逐步实现科室负责人与支部委员交叉任职,发挥基层党支部及党员在学科建设、人才培养和医院高质量发展中的先锋作用。以党建带群建,充分发挥群团组织作用,健全工会、共青团等群团组织工作制度。

提高基层党组织影响力、凝聚力和战斗力。“基层党组织是贯彻落实党中央决策部署的‘最后一公里’,不能出现‘断头路’”^[12],要紧紧围绕解决基层党组织存在的弱化、虚化问题,着重在强化党组织政治统领功能、“实化”党员先锋模范作用、选好配强党务干部三方面综合发力。

推动党建工作与医院发展深度融合。全面推进党建与业务的融合,推进党政班子的职务融合,引导院内党政各层面强化沟通协调意识,将党建与业务一同部署,一同考评。同时,做好在医疗专家、学科

带头人、优秀青年医务人员中发展党员工作,将党建工作与医院文化建设深度融合,弘扬优良医德医风,增强中医院党建工作的活力。

4 小结

总之,全面贯彻落实公立中医院党委领导下的院长负责制,要深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想,全面加强党的领导,充分发挥党委的领导作用,支持院长依法依规独立负责地行使职权,切实加强公立医院领导班子、干部队伍和人才队伍建设,大力提升公立中医院的基层党建工作水平,为公立中医院实现高质量发展奠定坚实的基础。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅. 关于加强公立医院党的建设工作的意见(中办发[2018]35号)[EB/OL]. (2018-6-25)[2023-9-20].https://www.gov.cn/zhengce/2018-06/25/content_5301208.htm.
- [2] 国务院办公厅. 关于推动公立医院高质量发展的意见(国办发[2021]18号)[EB/OL]. (2021-6-30)[2023-9-20].https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5618942.htm.
- [3] 常广明, 马强, 孙冬莹, 等. 党对公立医院领导的历史演进、内在逻辑及启示[J]. 中国医院管理, 2021, 41(12): 4-7.
- [4] 周亮. 公立医院落实党委领导下的院长负责制的路径与完善[J]. 中国医院管理, 2019, 39(7): 8-10.
- [5] 习近平. 论坚持全面深化改革[M]. 北京: 中央文献出版社, 2018: 282.
- [6] 习近平. 习近平谈治国理政: 第二卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 177.
- [7] 国家卫生健康委员会办公厅, 国家中医药管理局办公室. 关于开展制定医院章程试点工作的指导意见(国卫办医发[2018]12号)[EB/OL]. (2018-6-14)[2023-9-20].<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s3594q/201806/79e7b00486a8419ead86f4435b6dea68.shtml>.
- [8] 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十一次会议[N]. 人民日报, 2015-04-02(1).
- [9] 中国共产党第二十届中央委员会第二次全体会议公报[EB/OL]. (2023-02-28)[2023-10-11]. <http://jhsjk.people.cn/article/32633204>.
- [10] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 26.
- [11] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见 [EB/OL]. (2023-3-23)[2023-10-11].https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/23/content_5748063.htm.
- [12] 习近平. 习近平谈治国理政: 第四卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022: 504.