

新时代现代医院管理制度的演进路径及政策衔接

张 静* 王虎峰

中国人民大学公共管理学院 北京 100872

【摘要】本文回顾了现代医院管理制度的演进历程,发现公立医院改革的纲领文件同现代医院管理制度建设的政策之间具有重要的承续关系;认为现代医院管理制度建设还需要深化医改及社会治理的协同。针对这些问题,本文提出了系列对策:把握深化改革和制度法制化相衔接、相统一的问题;适应制度精细化要求,出台细则和实施办法;开展分类指导;探索非公医疗机构的制度建设;推动政府职能转变,以最终实现现代医院管理制度建设的目标。

【关键词】现代医院管理制度;公立医院综合改革;政策衔接

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2018.01.006

Modern hospital management system in a new era: Evolving pathways and policy linkings

ZHANG Jing, WANG Hu-feng

School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China

【Abstract】 The paper categories the modern hospital management and finds that there is an important and inner-relationship between the paper documents on public hospital reform and the policies on modern hospital management system construction. Secondly, it seems to be appropriate to coordinate the relation between deepening health reform and social governance in the pathway of modern hospital management system. Hence, this paper puts forward a series of countermeasures to address the difficulties. (1) Scientifically balancing the issues on unification and legalization with the reform and the system are raised; (2) The introduction of rules and implementation measures are mentioned; (3) Guideline should be specialized to different hospital properties; (4) Non-public medical sector need more exploration; (5) The adaption and capacity of governance and government transformation are required.

【Key words】 Modern hospital management system; Public hospital reform; Policy link

党的十九大提出了“实施健康中国战略”的重大部署,其中“健全现代医院管理制度”是重要的内容之一。2017年出台的《关于建立现代医院管理制度的指导意见》(国办发〔2017〕67号)(以下简称67号文),对建立现代医院管理制度作了系统安排。研究如何从理论上阐释现代医院管理制度发展的必然性和阶段性,弄清楚公立医院改革同现代医院管理制度建设之间的联系,对于推动公立医院改革健康发展,健全现代医院管理制度具有重要的理论和现实意义。

1 中国特色的现代医院管理制度的演进路径

现代医院管理制度是我国的一个创造。20世纪

末,随着新一轮医改的展开,不断有学者探讨在我国建立现代医院管理制度的问题,这些内容涉及产权、法人治理、监管、医院内部管理等方面^[1-3],为“现代医院管理制度”一词进入到政策话语体系进行了前期铺垫。2011年,《国务院办公厅关于印发医药卫生体制五项重点改革2011年度主要工作安排的通知》提到:“探索建立高效的公立医院管理体制,形成规范化的公立医院法人治理结构,积极推进现代医院管理制度。”这是“现代医院管理制度”首次在政府文件中出现。2012年《国务院关于印发“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案的通知》和《国务院办公厅印发关于县级公立医院综合改革试

* 基金项目:国家社会科学基金重大项目(13&ZD165)

作者简介:张静,女(1971年—),博士研究生,主要研究方向为医疗保障与卫生政策。E-mail:luckyzhangjing2014@163.com

通讯作者:王虎峰。E-mail:wanghufeng616@ruc.ed.cn

点意见的通知》等文件分别以“建立现代医院管理制度”和“加快建立现代医院管理制度”进行公立医院改革部署,标志着现代医院管理制度开始居于重要的改革地位。2015年伊始,建立现代医院管理制度频繁在医改文件中被提及;2016年,现代医院管理制度的地位进一步提升,全国卫生与健康大会首次提出要着力推进包括“现代医院管理制度”在内的五项基本医疗卫生制度建设。至此,现代医院管理制度已成为我国基本医疗卫生制度的五个重要支柱之一,位置凸显。同年12月份印发的《国务院关于印发‘十三五’深化医药卫生体制改革规划的通知》(以下简称“十三五”医改规划)则用专门章节对现代医院管理制度进行了详细规划;2017年67号文出台,建立现代医院管理制度的政策框架得以确立。

从在这个过程中看,我国现代医院管理制度的探索经历了从概念提出到内涵不断丰富,从公立医院改革的措施到一项宏观制度的变迁,其演变的过程可以概括为三个阶段:第一个阶段(2011—2015年)是概念提出及其内涵探索阶段,这个阶段,每个文件中对现代医院管理制度表述的内容不尽相同,内涵的界定变动较大;第二个阶段(2016年)是确立制度地位的阶段,将现代医院管理制度上升为基本医疗卫生制度的五个支柱之一;第三个阶段(2017至今)

是构建制度框架的阶段,对现代医院管理制度内涵和主要构架进行了明确。

2 制度框架的确立

67号文是我国建立现代医院管理制度的顶层设计政策,整个制度以“两层结构”和“三份权力清单”勾画出医院治理体系的政策框架。

2.1 宏观层面外部治理的三个关系

从宏观层面看,主要是理清了三个方面的关系,即明晰了政府与医院、社会与医院、党与医院之间的关系。^[4]明确了政府举办职能、公立医院经营管理自主权、政府监管职能三份权力清单。

2.2 微观层面内部治理的制度安排

从微观层面看,对医院内部治理进行了制度安排:首先,以医院章程为基础规定了医疗机构的运行规范。其次,明晰了医院内部决策机制的组织架构和途径;继之,通过制定保障医院科学运转的八项核心制度来明确科学管理的“四至”,使医院内部治理体系高效、安全、有效发挥作用;同时,呈现了健全民主管理制度、加强医院文化建设、实施全面惠民便民服务”的“软性管理”内容(图1)。

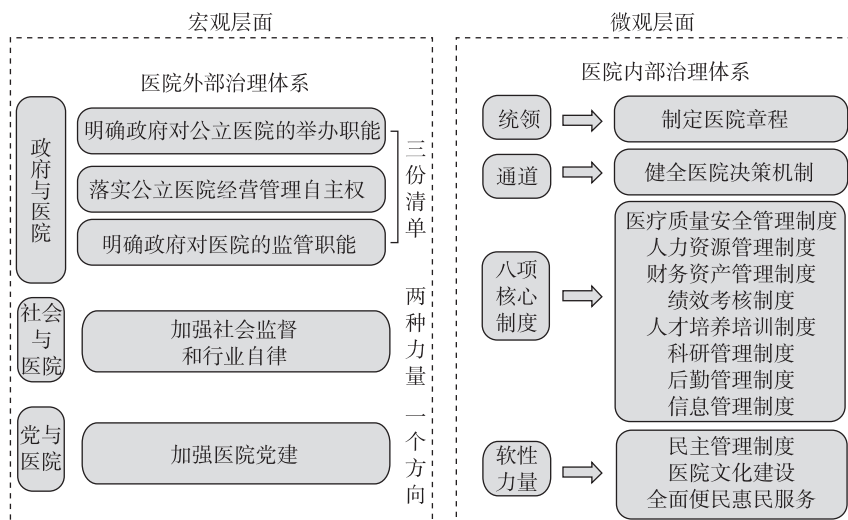


图1 67号文确定的现代医院管理制度政策架构

3 衔接和递进:把握公立医院综合改革与现代医院管理制度的关系成为制度建设的关键

改革与制度建设究竟有着怎样的关系?是重新开始还是政策延续?两者之间有多大程度的关联?

为了准确回答这个重大问题,将公立医院综合改革的政策与67号文进行比对来分析两者之间的关系。

2010年,原卫生部等5部委发布《关于公立医院改革试点的指导意见》,16个有代表性的城市作为国家联系改革的改革试点城市。2012年,《国务院办公

厅印发关于县级公立医院综合改革试点意见的通知》明确了第一批改革试点县,之后经过 2014 年和 2015 年两次扩面,县级公立医院改革已经全面推开。2015 年国家认真总结前期试点经验,先后印发了 33 号文和 38 号文,其中 38 号文是中央全面深化改革领导小组审定的第一个医改文件,也代表了十八大后我国对公立医院综合改革的顶层设计。33 号文和

38 号文均是既往公立医院改革政策延续和完善的成果,其政策要素、基本路径和政策要求基本一致,但是 38 号文对公立医院改革而言更加具有权威性,同有关现代医院管理制度构建的 67 号文更加具有可比性。因此,本文选取 38 号文来代表公立医院综合改革的政策,与 67 号文的政策框架进行文本比对和分析(表 1)。

表 1 67 号文与 38 号文政策框架和要点的比对

67 号文		与 38 号文 相同的政策点	67 号文新增政策点及内容
框架	政策指标		
总体要求	指导思想	2	十八届五中、六中全会,全国卫生与健康大会,习总书记重要讲话精神,“五位一体”、“四个全面”
	基本原则	3	以人民健康为中心
	主要目标	1	
医院内部 治理制度 安排	制定医院章程	1	依章程规范内部结构和权力,提高效率;明确党组织内部结构中的地位和作用
	健全医院决策机制	3	各专家委员会;党的领导融入公立医院治理结构
	健全民主管理制度	2	
	健全医疗质量安全管理	1	院长责任人;院科两级责任制;全员参与、临床服务全过程;院感、医疗质量内部公示制度;重点的质量安全管理
	健全人力资源管理制度	4	探索医院目标年薪制和协议年薪制
	健全财务资产管理	3	医院财务部门统一管理;公立医院内部审计监督
	健全绩效考核制度	3	
	健全人才培养培训管理制度	3	
	健全科研管理制度	—	临床医学研究;学科交叉融合;管理、奖励、产权保护、成果转化
	健全后勤管理制度	1	发展规划编制和项目前期论证;合理配置设备,全生命周期管理
	健全信息管理制度	1	
	医院文化	—	精神文明、行业清风正气
	全面开展便民惠民服务	1	三级公立医院全参与医联体建设
医院外部 治理体系架构	明确政府对公立医院举办职能	8	
	明确政府对医院的监管职能	5	分类管理,加强非营利监管和营利管控
	落实公立医院经营管理自主权	2	艰苦边远地区人员招聘、激励保障措施
	加强社会监督和行业自律	3	质量、技术、安全和服务评估认证制度
	公立医院党委领导核心作用	—	把方向、管大局、保落实
加强医院 党的建设	公立医院基层党建工作	—	公立医院党建与现代医院管理制度建设紧密结合、同步规划、同步推进;党建工作领导体制和工作机制;组织活动与业务工作有机融合
	社会办医党组织建设	—	同步谋划,同步设置、同步开展;管理体制变革,隶属关系;按照党的要求办医立院

注:“—”代表“无”。限于篇幅将政策要点内容省略

第一,在 67 号文的 23 个主要政策指标中,18 个均为 38 号文的政策内容所覆盖,两者高度一致;第二,67 号文的 78 个政策要点中,有 47 个与 38 号文内容交叉相容,这充分体现出两个文件在顶层设计上的紧密衔接、承上启下的关系。第三,67 号文包含一些全新的创新点,如内部治理维度中的“健全科研

管理制度和医院文化”2 个政策指标,38 号文未涉及;67 号文中党的建设维度中包含 3 个政策指标,是首次被提出。由此可见,38 号文着眼点多在宏观层面改革,重点在管理体制、运行机制的 9 项改革,以及医保支付和监管、分级诊疗制度建设等 4 项制度层面。而 67 号文的顶层设计则侧重于医院宏观至

微观层面的制度安排,重点是对医院内外部治理体系制度的设计,尤其对于医院内部治理体系的制度建设中提出了13项重点任务。

4 公立医院综合改革的广度和深度以及现代医院管理制度定型的难度分析

本文从改革的广度、深度和现代医院管理制度定型的难度两个视角讨论现代医院管理制度进展的程度,以及制度建立基础条件的关系,以明确下一阶段需要重点解决的问题。

4.1 我国公立医院综合改革进度分析

从我国公立医院综合改革的广度和深度两个维度进行分析,可以明晰改革进程。县级公立医院综合改革:2012年第一批试点,2014年扩大试点,到2015年全面推开;城市公立医院综合改革:从2012年16家试点起,经过3次扩大试点,到2017年9月底前也全面推开;同时,2015年和2016年国家还批复了两批共11个综合医改试点省份。5年时间,公立医院改革完成了广度上的全覆盖,按照38号文确定的公立医院改革要点内容,公立医院要实现医药分开、调整医疗服务价格、医保制度配套和支付方式改革、创新编制和人事管理、建立符合行业特点的薪酬制度、参加施行分级诊疗等主要任务。而对照“十三五”医改规划中提出的2017和2020年深化医药卫生体制改革主要目标以及专项政策明确的试点进度,其进度显然是不平衡的,除了取消药品加成和调整医疗服务价格全覆盖外,其他内容:如创新编制和人事管理、建立符合行业特点的薪酬制度、参加施行分级诊疗(医联体)等工作,仍有相当多的地区或者医疗机构没有开展。因此,可以说广度上全覆盖,深度上不平衡,这是改革的总体特征。

4.2 现代医院管理制度定型的难度分析

作为一项改革内容,只有部分医疗机构试点,就不能认为是完成了制度建设。据以上分析可见,在38号文和67号文共同明确的内容中,还有一些薄弱环节需要加强。同时,67号文首次明确的内容中,如宏观治理层面的加强党的领导、加强社会监督和行业自律,微观制度层面的制定医院章程、按章办事、民主管理制度等,这些全新要求的实现,不能仅依靠医疗机构及行政主管部门,还有赖于相关部门,乃至社会治理方面的协同和支持。

5 如何推进现代医院管理制度建设

5.1 组织变革理论视角下的改革与制度建设

从组织变革理论角度来分析公立医院综合改革与现代医院管理制度建设间的关系,可以得出更加深入的结论。组织变革可看作是对组织平衡状态的一种打破,要经历三个阶段:解冻—变革—再冻结。解冻一旦完成,就可以推行变革,但仅仅引入变革并不能确保它的持久,新的状态需要平衡驱动力和制约力两种力量,使新的状态稳定下,即再冻结,这样变革后的状态才可持续^[5-6]。作为改革主体的公立医院,其是否达到了组织变革的“再冻结”阶段,决定了其制度建设的基础和稳固性。因此,只有公立医院综合改革的目标路径实现了,并且在医疗机构这一组织层面稳定下来,实现了再冻结,现代医院管理制度这一新的制度才具备了建立的基础,因此,改革和制度建设有着内在的统一性,不是互相脱节的两个阶段。

5.2 深刻理解改革与制度的不同侧重点才能准确把握制度建设的方向

公立医院改革同现代医院管理制度建设具有紧密的承接关系:首先,公立医院改革文件为现代医院管理制度设计进行了铺垫。公立医院改革多针对于政府层面的体制改革和政府与医院间的机制改革,重点理顺政府之间的权力、责任和义务配置,以及政府与医院之间的权力、责任和义务配置^[7-13]。可以说公立医院改革取得的巨大成效就在于为现代医院管理制度建设提供了更加良好的体制机制支撑,才得以使得现代医院管理制度在内部治理体系的制度安排上更加深入、清晰;第二,38号文解决的是体制机制改革问题,而67号文解决的是制度安排问题。38号文在其指导思想中指出要充分发挥公立医院公益性质和主体作用,着力推进各种体制机制改革为主,提出要为持续深化公立医院改革,形成可复制、可推广的实践经验。而67号文的顶层设计框架更多着眼于医院内、外部治理体系的具体制度安排,要通过不断深化公立医院改革而逐步实现;第三,从政策形成过程看,公立医院改革与现代医院管理制度属于制度形成的先后承续的不同阶段,符合中国改革试点的逻辑。《中国新医改理念和政策》^[14]一书中提到,要将理论观点转化为现实公共政策,即从理论观点到现实制度安排需要一定的过程。现代医院管理

制度将前期改革中积累的宝贵经验进行总结、提炼,使之上升为制度,这也符合政策形成特别是中国改革试点推进的逻辑。

5.3 如何行动?

5.3.1 把握深化改革和制度法制化相衔接、相统一的问题

深化改革和建立现代医院管理制度理论上不冲突,因为按照组织变革理论的“三段论”,任何改革都要经过解冻、变革、再冻结的过程,问题的关键是,要把握哪些问题需要上升到法律层次进行固化,哪些问题没有解决或者没有彻底解决不宜简单固化,只有分清楚这些情况,才能实现深化改革和制度建设的无缝衔接和有机统一。

5.3.2 逐步出台细则和具体实施办法

应该出台细则明确在现代医院管理制度中如何体现加强党的领导。再如,对于医院章程的法律地位问题,如何确认章程的效率,如何实现医院章程从无到有,从有到优,也需要一定的细致规范。

5.3.3 设立理事会开展适应各类医院的分类指导

试点地区经验表明,公立医院比较少的地区理事会可以建在市一级层面,统一研究解决问题;对于一些较大的医疗集团,理事会可以建在集团层面;对于规模较大的医院也可以在医院层面建立理事会。选择在不同层面建立理事会的考虑因素主要包括两点:一是医院的规模和地区医疗资源规模;二是决策针对性和普适性之间的取舍和平衡。在医院层面建立理事会,理事会决策的针对性显然比市级和医疗集团层面针对性强^[15]。

5.3.4 在实践中探索非营利社会办医和营利性社会办医的制度建设

对于非公医疗机构,特别是非公非营利性医疗机构,则意味着从头开始建立制度,缺乏基础和经验,因此,对于非公医疗机构的制度建设也应该不断加强。^[16]

5.3.5 不同职能部门之间的协同和配合的问题

适应现代医院制度体系建立的要求,目前是重点解决“统筹履行政府办医职责”和“积极探索公立医院管办分开的多种有效实现形式”的问题,而未来则需要通过系统地进行政府职能转变,达到不同职能部门之间的协同和配合的问题,以最终推进现代医院管理制度建设的目标实现。

参 考 文 献

- [1] 孙岩,张治学. 谈如何建立现代医院管理制度[J]. 中国卫生经济, 2002, 21(9): 14.
- [2] 郑大喜. 深化卫生管理体制 建立现代医院管理制度[J]. 中国卫生事业管理, 2004, 20(1): 16-18.
- [3] 朱锡光. 对建立现代医院管理制度的几点思考[J]. 中国医院管理, 2005, 25(7): 7-9.
- [4] 国务院办公厅. 关于建立现代医院管理制度的指导意见[EB/OL]. (2017-07-14) [2017-09-22]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/25/content_5213256.htm
- [5] Lewin K. Action Research and Minority Problems[J]. Journal of social Issues 1946, 2(4): 34-46.
- [6] Lewin K. Group Decision and Social Change[M]. Swanson G E, New-combe T M and Hartley E L, ed., Readings in Social Psychology, 2nd, New York: Holt, 1952.
- [7] 钟东波. 公立医院改革的概念框架[J]. 中国卫生政策研究, 2012, 5(4): 5-10.
- [8] 钟东波. 现代医院管理制度建设的两个基本问题[J]. 中国卫生资源, 2017, 20(2): 83-87.
- [9] 李雯. 饶克勤谈现代医院管理制度建设[J]. 中国卫生人才, 2015(1): 16-19.
- [10] 钟东波. 公立医院改革最大难点在哪里[J]. 中国卫生, 2015(11): 35-37.
- [11] 钟东波. 公立医院治理模式改革的国际经验和趋势[J]. 中国机构改革与管理, 2016(7): 34-36.
- [12] 方鹏骞, 苏敏, 闵锐, 等. 中国特色现代医院管理制度的问题与对策研究[J]. 中国医院管理, 2016, 36(11): 4-7.
- [13] 蔡江南. 我国公立医院治理结构改革的实现路径[J]. 中国卫生政策研究, 2011, 4(10): 33-38.
- [14] 王虎峰. 中国新医改理念和政策[M]. 中国财政经济出版社, 2009.
- [15] 王虎峰. 公立医院不同层面理事机构构建和运行效果评价—以重庆、镇江、芜湖为例[R]. 2014.
- [16] 王虎峰. 政府管理医院新的制度安排—建立现代医院管理制度政策解读[EB/OL]. (2017-07-26) [2017-09-22]. <http://health.people.com.cn/n1/2017/0726/c14739-29428871.html>

[收稿日期:2017-11-28 修回日期:2017-12-19]

(编辑 刘博)