



引用格式:李三和,史艳香,姚津生. 公立医院实施“三重一大”决策制度的现实境遇与有效路径[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版),2020,21(2):57-62.

中图分类号:D262 文献标识码:A

DOI:10.12186/2020.02.008

文章编号:1009-3729(2020)02-0057-06

公立医院实施“三重一大”决策制度的现实境遇与有效路径

The realistic situation and effective path of public hospital implementing the “Three Importance and One Greatness” policy-making system

李三和,史艳香,姚津生

LI Sanhe, SHI Yanxiang, YAO Jinsheng

郑州大学 第三附属医院,河南 郑州 450000

摘要:“三重一大”决策制度是公立医院民主决策的重要体现,其在遏制公立医院领导层的腐败、提升公立医院的整体管理水平、调动公立医院员工的积极性、推进公立医院法人治理结构改革的进程等方面具有重要的价值和意义。当前,公立医院在实施“三重一大”决策制度时,还面临着认识偏差、执行消极、对党委问责认识模糊、监管缺位、监督不力、准备不足而仓促决策等一系列阻力。对此,我们应当从深刻把握“三重一大”决策制度的内涵和要旨、全面落实党委领导下的院长负责制、甄别归类“三重一大”的决策事项、完善“三重一大”决策制度的监督机制、完善“三重一大”决策会议程序等方面提升公立医院“三重一大”决策制度的实施效果,以推动公立医院的持续健康发展。

关键词:

“三重一大”;

民主决策;

权力制约;

监督追责

[收稿日期]2019-10-30

[基金项目]郑州大学2018年度党风廉政建设理论研究课题;河南省哲学社会科学项目(2017BZZ0009);河南省教育厅人文社会科学项目(2018-ZZJH-606)

[作者简介]李三和(1968—),男,河南省郑州市人,郑州大学高级经济师,硕士,主要研究方向:公共政策分析、医院管理;史艳香(1988—),女,河南省郑州市人,郑州大学经济师,硕士,主要研究方向:医学管理;姚津生(1969—),男,河南省郑州市人,郑州大学经济师,主要研究方向:医院管理。

“三重一大”决策制度源于1996年中央纪委十四届六次全会公报,2005年中共中央颁布的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》(中发[2005]3号)第六款第十三条再次明确提出:凡属重大决策、重要干部任免、重大项目安排和大额度资金的使用,必须由领导班子集体作出决定。“三重一大”决策制度是民主集中制的重要体现,也是提高决策水平、防范决策风险、预防与反对腐败、促进领导人员廉洁从业的重要举措。

据不完全统计,2018年至今,我国医疗系统因腐败问题先后落马的卫生官员、医院院长已超过300人。这些腐败案件虽各有诱因,但有一个共同的特点:没有很好地贯彻作为预防与反对腐败利器的“三重一大”决策制度。作为中国医疗服务体系的主体,公立医院是体现公益性、解决基本医疗、缓解人民群众看病就医困难的主体,其矛盾问题比较集中,资源密集性高、资金流动量大、人事任免相对敏感,是腐败易发、高发领域,其有效贯彻落实“三重一大”决策制度非常重要。尤其是近些年,公立医院的规模不断扩大、重大项目的数量不断增加,对“三重一大”决策制度有效实施提出了更高的要求。当前,已有不少学者对“三重一大”决策制度贯彻落实中存在的问题、优化路径等进行了探讨,但专门研究公立医院“三重一大”决策制度实施问题的学术成果还少见。鉴于此,本文拟在分析公立医院落实“三重一大”决策制度的意义与阻力的基础上,探讨公立医院“三重一大”决策制度有效实施的路径,以期为公立医院的持续健康发展提供参考。

一、公立医院实施“三重一大”决策制度的重大意义

公立医院落实“三重一大”决策制度具有重大意义。

其一,有利于遏制医院领导层的腐败。一个能够充分发扬民主、遵循民主集中制原则的领导班子,是公立医院发展的关键。因此,构建一个政治站位高、思想高度统一、言行高度一致、清正廉洁的领导班子,对公立医院持续健康发展极为重要。当前,随着人们健康意识的不断提升,公立医院规模越来越大,重大项目越来越多、大额资金的使用越来越频繁,相应的腐败风险也就越来越高,这些都对权力运行过程中的有效监督提出了更高的要求。“三重一大”决策制度根植于民主的土壤,可以对权力进行较为严密的监管和有利的制衡,有效地避免权力寻租,切断利益输送链。因此,深入贯彻落实“三重一大”决策制度,对预防和遏制医院领导层的腐败,具有积极作用。

其二,有利于提升公立医院的整体管理水平。公立医院在其发展过程中面临着医患矛盾突出、科技更新加速、大额资金使用敏感等方面的挑战,一旦出现问题,社会关注度高、群众反响强烈,容易诱发一系列矛盾。这些都对公立医院的整体管理水平提出了更高的要求。“三重一大”决策制度是民主决策、科学决策的重要保障,公立医院全面落实“三重一大”决策制度,可以充分发扬民主,汇集公众的智慧和建言,厘清医院科学发展的思路,理顺医院的发展步骤,有效避免盲目发展所导致的不良后果,是医院管理体制改革的举措,也是克服和解决医院现实矛盾与弊端的良方秘药。

其三,有利于调动公立医院员工的积极性。广泛的民主性是“三重一大”决策制度的根本所在。“三重一大”决策制度可使公立医院的决策更加透明,有效维护广大员工的知情权、参与权和监督权,对于促进基层民主政治建设大有裨益。人人参与医院管理,人人都做医院的主人,不仅活跃了医院的民主气氛,而且更加密切了党群干群关系,对于构建和谐医院具有积

极的促进作用。员工参与度的提高、参与感的提升,会强化员工的责任意识、主人意识,有助于推动全心全意服务患者、一门心思干事创业成为公立医院员工的自觉行动。

其四,有利于推进公立医院法人治理结构改革的进程。2009年的“新医改方案”提出了完善公立医院法人治理结构的改革目标,这对于公立医院的管办分离、规范管理、优化服务流程、提高服务质量和效率等有重要的意义和价值。“三重一大”决策制度对于推动公立医院法人治理结构改革有重要的促进作用。法人治理结构的本质和价值就是对领导权力的制衡与控制^[1]、就是通过对管理制度的设计来确保权力的规范运行,这一点与“三重一大”决策制度的初衷高度吻合。“三重一大”决策制度的有效实施,可以为公立医院法人治理结构的完善营造氛围,推进公立医院法人治理结构的改革。

二、公立医院实施“三重一大”决策制度的阻力

公立医院实施“三重一大”决策制度的阻力,主要表现在以下几方面。

1. 认识偏差,执行消极

认识是行动的先导,只有充分认识到“三重一大”决策制度的重要性,认识到其真正的价值和意义,才有可能在行动上积极践行该制度。公立医院“三重一大”决策制度是规范权力运行,推动民主决策、科学决策,促进领导干部廉洁从业的重要保障,其实质是对领导干部的关爱和保护。但在具体实践中,部分公立医院领导成员对“三重一大”决策制度的认识存在严重偏差。例如,有的领导认为这会削弱领导的个人权威,有的领导认为这会削减其个人话语权,有的领导认为这会损害其个人利益等等,从而在“三重一大”决策制度的具体实践中阳奉阴违,有的甚至以程序繁琐、费时耗力为借

口予以抵制,更有甚者打着特事特办、提升决策效率的名义,来规避“三重一大”决策制度的约束。这些均极大阻碍了公立医院“三重一大”决策制度的顺利实施。

2. 对党委职责认识模糊

按照参与决策、带头执行、保证监督的总体要求,参与单位重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作事项等“三重一大”问题决策,坚持民主管理、民主决策,协调好本单位经营管理与工会关系,增强单位合力,是党委的重要职责之一。同时,按照党、政分开的原则,行政部门在同级党委的领导下负责处理本单位的各项行政事务,并定期向党委汇报工作。公立医院一些领导干部和员工对党委的职责认识模糊,认为党委的职责主要是抓政治思想工作、教育与管理党员等,其他工作应归属于医院行政领导。这种对党委职责的模糊认识,缩小、弱化了党委的职责权限,不利于党对医院的全面领导,也易使“三重一大”决策制度的实施流于形式。

3. 监管缺位,监督不力

监督机制的严重缺失,必然导致相关制度的执行效果大打折扣。公立医院“三重一大”决策制度也面临着监管缺位、监督不力的问题。对于涉及“三重一大”的相关决策,监督主体是谁、监督程序是什么、责任如何追究等问题,在有些公立医院并未明了。有的公立医院虽然明确了“三重一大”决策的监督主体、监督程序等,但并未很好地执行,几乎形同虚设,监督的效果并不理想。个别公立医院的领导,权力欲极度膨胀,权力支配随心所欲,权力运用为所欲为,专横霸道,大搞一言堂,对此,却无人能监督,没人敢监督。这种监督的严重缺位,使公立医院“三重一大”决策制度执行难、执行效果差,使一些相关领导的权力失去应有的监督和制衡,从而引发腐败,这也正是公立医院腐败案

件频发的根源之一。

4. 准备不足,仓促决策

对于公立医院来说,无论是重大决策、重要干部任免、重大项目安排,还是大额度资金的使用,都是涉及公立医院全局的战略问题,对公立医院的发展具有重要的影响,因而与“三重一大”相关的决策的制定必须慎之又慎,与决策相关的数据、信息要充足、精准,选用的决策工具要适用、有效,决策论证要科学、充分,决策要遵循科学的程序,要充分发扬民主、广纳民意、自觉接受监督,决策结果要公开透明。但有些公立医院在进行“三重一大”相关决策时,往往茫然下手,仓促决断,缺乏应有的调研、论证、咨询等常规的决策前准备,没有充足的数据论证,其结果当然也就难以达到预期目标。更有甚者,某些医院的决策者,根本就不知道何以准备,也不清楚何以论证,大多是参照其他医院的做法,照搬照抄。在准备工作严重不足的情况下,进行重大事项的决策,难以保证决策的民主性、科学性。

三、公立医院实施“三重一大”决策制度的有效路径

全面实施“三重一大”决策制度,应成为强化公立医院管理的重要举措和反腐倡廉的利器。唯有重塑医院内外环境,优化整合内外因素,方可变不利为有利,变阻力为动力。

1. 深刻把握“三重一大”决策制度的内涵和要旨

制度执行主体对制度内涵的全面领会,对制度出台背景、颁布实施的重大意义的充分认识,是制度顺利实施的必要前提^[2]。任何生搬硬套、机械式的执行,都有悖制度的初衷。在公立医院的管理实践中,“三重一大”决策制度能否落实好、能否执行到位,关键在于医院领导层对“三重一大”决策制度的内涵、要旨的领会是

否深刻,对其重大意义的认识是否到位。公立医院的领导应深刻领会“三重一大”决策制度的内涵与要旨,明确“三重一大”的评判标准、涉及范围、涉及要素,掌握“三重一大”决策制度的程序、工具等与决策相关的知识;应明白,“三重一大”决策制度是进一步强化医院民主集中制的助推剂,是杜绝贪污腐败的一把利剑,不仅能确保权力的正常运行,同时也是对领导者个人行为的有力监督和保护。“三重一大”决策制度破除的是权力专断,推进的是民主决策,代表的是集体的声音,其决策机理(根据)、机制(程序)赋予决策以合法性、科学性、合理性和可操作性等。

2. 全面落实党委领导下的院长负责制

公立医院的领导体制在医疗体制改革进程中经历了多次变化。1982年,卫生部颁布的《全国医院工作条例》规定:“医院实行党委领导下的院长负责制”,旨在扩大医院自主权,是改变医疗机构内党政不分现象的重要尝试。2000年,中共中央组织部、人事部、卫生部联合下发的《关于深化卫生事业单位人事制度改革的实施意见》指出,医院实行并完善院长负责制,在这种体制下,院长不仅是医院的经营管理者,还是医院所有制的代表,院长的角色是亦官亦商。2015年,国办出台的《国务院办公厅关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》明确提出,实行院长任期目标责任考核和问责制。2017年,国办出台的《建立现代医院管理制度的指导意见》指出,充分发挥公立医院党委的领导核心作用。2018年,中办印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》(以下简称《意见》)明确规定,公立医院实行党委领导下的院长负责制。可见,公立医院领导体制虽经历多次改革,但党委领导、院长负责这条主线一直没变。只是,以前突出的是党政分开,而现在突出的是党政分合,强调在“党委领导下”发挥

“院长负责制”的作用——党委领导院长,院长对党委负责。因此,实行党委领导下的院长负责制是建立健全中国特色社会主义现代医院管理制度的重要内容,要把加强党的领导和医院治理统一起来,要把党的领导融入到医院治理的各环节之中^[3]。

党章规定,党委具有“把方向、管大局、保落实”的重大责任。《意见》增加了党委“做决策、促改革”的重大医改使命与责任,公立医院的“三重一大”决策必须经过党委的集体讨论、通过才能实施,必须体现党的政治领导^[4]。任何个人无权独揽医院“三重一大”的决定,医院院长必须在医院党委领导下,全面负责医院医疗、教学、科研、行政管理等工作。

3. 甄别归类“三重一大”的决策事项

当前,众多医院都出台了“三重一大”决策制度的落实措施细则。从众多公立院所列举的“三重一大”决策制度的落实措施来看,虽然各医院的规模与情况不同,但其落实措施大同小异,很多医院对“三重一大”决策事项的界定不科学、不合理,有的扩大了其范围,有的缩小了其范围,这就严重影响了公立医院“三重一大”决策制度的实施效率与效果。因此,应当对公立医院“三重一大”的决策事项进行分类甄别,明确哪些应当列入,哪些无需列入,要有明确的判定标准。如果不分青红皂白将所有的事项均列入“三重一大”的决策事项范围,其结果必然会导致决策效率的低下。因此,在执行“三重一大”决策制度之前,务必对医院工作的事项进行甄别、归类,做到有的放矢,任何大包大揽的行为都是要不得的,任何照搬照抄的行为同样不可取。诸如对大额资金使用标准的制定,大额资金的使用标准与医院的资产、收入等的规模关系不大^[5],各医院可根据往年资金的使用情况来制定具体的标准,标准应具有合理性和可操作性,不能照抄照搬其他医院的。

4. 完善“三重一大”决策制度的监督机制

“三重一大”决策制度是通过权力的监督来保证决策的民主性、科学性的,其根本目的就是确保领导权力得到正确运用,把医院的事情做对、做好。因此,“三重一大”决策制度的实施成效与其监督机制有着密切的关系。

其一,“三重一大”的决策过程应严格遵循民主集中制原则。“三重一大”决策的参与者主要是党委委员,非党员的院长、副院长可视工作需要列席参与。在讨论的过程中,必须充分发扬民主,坚持民主集中制原则,每个参会者都有平等的发言权,都有发表个人意见的权力,应本着不唯上、不唯权、不唯利的议事态度,形成一个开放的、充满民主氛围的会议模式。

其二,应构建兼顾内外、上下结合的全方位监督体系。对“三重一大”决策过程的监督,仅仅依靠党风廉政建设责任制和相关的财务审计制度进行例行检查是不够的,必须形成多方监督网络,构建大监督的工作格局。应积极凝聚医院内外部各种监督力量,整合监督资源,降低监督成本,提升监督效果。应在有效监督的前提下,构建责任追究机制,医院主要领导应对“三重一大”事项决策与执行负总责,领导班子应将“三重一大”事项执行情况列入民主生活会和述职述廉的重要内容^[6],实施政治监督,以“集体权力”制约“个人权力”^[7]。应积极引入内部审计机制,将“三重一大”决策过程置于审计监督之下,充分发挥审计的监督职能,促进“三重一大”的决策过程日臻完善^[8]。

5. 完善“三重一大”决策会议程序

公立医院以往的决策一般有两种形式,一种是院长办公会,基本上是院长主持,讨论的是医院行政方面的“三重一大”问题;另一种是党委会,讨论的是党务方面的“三重一大”的事项^[9]。这种情况,党政貌似“分工”,实则“分离”,不仅效率低下,且常出现重复决策乃至决

策冲突。《关于建立现代医院管理制度的指导意见》(国办发2017第67号)指出,要健全医院决策机制,加强医院党的建设,发挥党委核心作用。《意见》也明确要求,医院“三重一大”决策应纳入到党委的职责范围之内。因此,必须对医院“三重一大”的决策形式进行重新规整,也就是说,“三重一大”决策必须以党委会的形式予以形成,即使是院长办公会作出决定的“三重一大”事项,也必须经党委会研究通过。在具体操作上应注意以下几点:

其一,关涉“三重一大”的决策需提前商议。对于医院内部的事项,大多数领导者或多或少会知道一些,只不过不在自己的分管领域,平时关注度不够。对于即将上党委会研究的“三重一大”事项,在遵循保密原则的前提下,应在参会人员之间提前通气、协商,以保证参会领导有时间提前查阅资料、搜集信息、实地调研,以便与会时更好地阐述自己的见解,奠定决策基础,提高会议效率。

其二,“三重一大”决策的会议程序必须合法。程序合法是结果合法的前提。“三重一大”决策制度的基础在于民主集中制。因此,“三重一大”决策必须强调先充分发扬民主,再实行集中,必须经过提议、讨论、表决三个过程。应允许与会人员充分讨论并发表意见,在此基础上,主要负责人基于讨论情况,发表倾向性的意见,之后进行表决,避免“跟着举手”现象的出现,杜绝“三重一大”决策形式化倾向^[10]。

其三,会议记录必须真实完整。真实完整的会议记录是《中国共产党地方委员会工作条例》的明确要求,是痕迹管理的重要载体,也是检验党委政治生态的重要窗口。记什么、怎么记,必须按章行事,坚决避免责任不清晰、业务不熟悉、记录不规范、审核不严谨、管理不严格

等现象的发生^[11]。党委会“三重一大”决策的会议记录,不能只记结果(这是常有的事),而应对议事过程进行详细记录;对提议的主体、支持者的意见与理由,以及反对者的意见与原因等关键细节,都必须清晰记载。

参考文献:

- [1] 霍小力.《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》解读[J].中国监察,2010(16):58.
- [2] 刘旭升.落实“两个责任”推进国有企业“三重一大”正确决策的探讨与思考[J].党史博采,2017(3):62.
- [3] 李福永.新时代国有企业“三重一大”决策监督机制的探索与思考[J].领导科学,2018(15):15.
- [4] 蒋赞.在实施“三重一大”集体决策制度中体现党的政治领导[J].理论学习与探索,2018(1):31.
- [5] 常鸿翔,程薇.公立医院“三重一大”制度中大额资金执行标准制定研究[J].中国医院,2017(11):33.
- [6] 程晓旭.“三重一大”审计方法的创新[J].中国内部审计,2018(5):41.
- [7] 焦志勇.加强政治监督和资本监督是落实“三重一大”制度的根本所在[J].前线,2010(12):39.
- [8] 刘建东.国有企业“三重一大”内部审计的实践探索[J].中国内部审计,2014(8):73.
- [9] 沈敏杰.医院“三重一大”决策机制的实践与思考[J].管理观察,2018(32):180.
- [10] 熊项斌.提高党政机关“三重一大”集体决策制度执行力的思考[J].学校党建与思想教育,2011(12):28.
- [11] 楼国康.党委会议记录不能视同儿戏[N].中国纪检监察报,2018-09-13(02).