

新时代党建引领公立医院治理：问题与对策

陈焕卿

武汉大学马克思主义学院，湖北 武汉

收稿日期：2023年3月16日；录用日期：2023年5月15日；发布日期：2023年5月22日

摘要

公立医院党的建设是提高公立医院治理水平的关键要素，也是公立医院高质量发展的政治保障。当前，在实施党建引领医院治理的过程中，公立医院的组织职能发生转变、公益属性与发展现实之间的矛盾正在破解、高质量发展目标也在持续推进中。但是仍存在不少问题：党的组织引领优势不凸显、党建与业务融合度不高、党员干部执行力不够强、激励约束机制作用发挥有限等。探索提出四项提升策略：优化医院管理模式、找准党建与业务融合点、补齐培训短板和发挥仪式教育功能、不断完善考评和监督整改机制等，积极开创党建引领公立医院治理能力和治理水平提升的新局面。

关键词

党的建设，公立医院，治理能力

Governance of Public Hospitals Led by Party Building in the New Era: Problems and Countermeasures

Huanqing Chen

College of Marxism, Wuhan University, Wuhan Hubei

Received: Mar. 16th, 2023; accepted: May 15th, 2023; published: May 22nd, 2023

Abstract

The party building of public hospitals is the key factor to improve the governance level of public hospitals and also the political guarantee for the high quality development of public hospitals. At present, in the process of implementing the Party building leading hospital governance, the organizational functions of public hospitals are being transformed, the contradiction between the public welfare attribute and the development reality is being solved, and the high-quality develop-

ment goal is also being continuously promoted. However, there are still many problems: the leading advantage of the Party organization is not prominent, the integration degree of Party construction and business is not high, the executive power of Party members and cadres is not strong enough, and the role of incentive and restraint mechanism is limited. Four improvement strategies are explored and put forward: optimize the hospital management mode, identify the integration of party construction and business, make up for the shortcomings of training, give play to the function of ritual education, and constantly improve the evaluation and supervision and rectification mechanism, actively create a new situation in which the Party building leads the improvement of the governance ability and governance level of public hospitals.

Keywords

Party Building, Public Hospital, Governance Ability

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

公立医院党的建设是提高公立医院治理水平的关键要素,也是公立医院高质量发展的政治保障。2018年,中共中央办公厅印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》强调,要推进党组织和党的工作全覆盖,着力提升公立医院基层党建水平。2022年,党的二十大党章修正案对党的基层单位类型作出了修改,“将医院增列为‘凡是正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织’的基层单位类型”[1]。在国家深化医药卫生体制改革的背景下,如何加强医院党建工作力度,使党建能够更好引领公立医院治理水平提升,已经成为当前公立医院党的建设工作的重点和难点。解决这一问题对于健全现代医院管理体制、实现公立医院高质量发展具有重要的现实意义。

2. 党建引领公立医院治理现状

2.1. 公立医院的组织职能发生转变

自2009年深化医药卫生体制改革以来,公立医院一直在探索去行政化的改革举措,并进一步加强党对公立医院的全面领导。过往的院长负责制显然已经不符合改革发展的需要。2018年,中共中央办公厅印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》提出,公立医院要实行党委领导下的院长负责制。这一规定意在以党组织强大的动员能力和统筹能力推动公立医院治理能力和治理水平的提高:从顶层设计上全面提升党在事关医院发展的重大事项和重大决策上的领导权和话语权,从组织体系上通过设置党委、党总支、党支部和党小组,进一步延伸党建工作触角,强化党对医院治理各方面各环节的领导。由此可见,公立医院的传统管理体制正在经历逐步瓦解和重塑的过程[2],传统的组织职能也在发生变化。

2.2. 党建引领公立医院破解公益属性与发展现实的矛盾

当前,公立医院收入的主要来源是业务收入和财政拨款,财政拨款是辅助性收入,占比较低,公立医院的发展主要依靠业务收入来支撑[3],因此“挂号费低,但治疗费用高昂”的现象屡见不鲜。相较于盈利性质的私立医院,公立医院本身就具备鲜明的公益性和社会性,同时还肩负着守牢卫生健康战线的政治任务。当公立医院的本质属性和生存发展之间存在矛盾和张力时,以往优先经济效益的做法使公益

属性遭到吞噬，而只有坚决加强党对医院工作的全面领导才能从根本上解决问题。通过党建引领公立医院治理，积极引导全体医务人员将党的根本宗旨作为医疗服务的根本宗旨，始终坚持人民至上，生命至上，才能回归公立医院的本质属性，切实为人民群众提供更加安全、更加公平、更加优质的医疗卫生服务，使得经济效益在公益属性的彰显中得以实现。

2.3. 党建引领公立医院实现高质量发展目标

党的二十大报告指出，要不遗余力地推进健康中国建设，把保障人民健康放在优先发展的战略位置[4]。当前，医疗卫生事业的发展被提升到前所未有的战略高度，公立医院在迎来了巨大发展机遇的同时，也要接受来自激烈竞争环境和高质量服务需求的挑战。尤其是后疫情时代，那种依靠先进医疗设备和治疗环境吸引患者的方式已然过时，人们对公立医院的评价更看重社会贡献度、信誉度和服务质量。公立医院从党建引领医院治理入手，找准党建工作与业务发展融合的着力点，发挥党建激励和监督作用，充分调动广大医务工作者干事创业热情，达到统一思想意识、增进内部团结的目的，进一步将党建工作效能转化为业务精进、服务质量提升的助推器，为实现公立医院高质量发展增添新动能。

3. 党建引领公立医院治理存在问题

现行绝大多数公立医院能够根据政府文件的相关规定，明确党在医院治理各方面各环节的领导权和话语权，在医院总体治理框架内切实做好党建工作的落实落细。但是在这个过程中仍存在党组织建设有形无实、党建工作与业务发展“两张皮”、党员干部执行力有待提高以及激励约束机制尚未完善等问题。

3.1. 党组织建设流于形式，未能充分发挥组织引领作用

2018年7月3日，习近平总书记在全国组织工作会议上强调：“党的力量来自组织。党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现”[5]。公立医院作为一个关系到人民群众生命健康的事业单位，其公益性和社会性从根本上决定了党的领导必须融入医院治理全过程各方面各环节，从而有效提升组织引领力。

目前，大部分公立医院已经建立起党委领导下的院长负责制，并相应形成了“党委-党总支-党支部-党小组”的党组织架构，但是问题在于党建工作覆盖面还不够广，党组织建设有形无实。有的公立医院党组织建设流于形式，未能真正参与到医院的日常运作管理当中，长期游离在重大决策和重大事项决议之外；有的后勤管理部门和医疗主管部门习惯直接向门诊科室下达强制性行政指令，但是执行起来效果不佳。究其原因，主要是在医院管理体系中，行政链条和党建链条仍处于相互平行而不是相互结合的状态，再加上管理模式未能从“一元管理”向“多元共治”转变，使得管理体系无法吸纳更多的意见和建议，因而导致党组织设立流于形式，其组织优势未能得到充分发挥。

3.2. 党建与业务的融合不够深入，“重业务、轻党建”思想仍然存在

党建工作与业务发展能否同频共振、相辅相成，是新时代检验公立医院治理成效的试金石。根据2019年11月29日新修订的《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》，机关基层党组织工作要遵循“坚持围绕中心、建设队伍、服务群众，推动党建工作与业务工作深度融合、相互促进”的原则[6]。

目前，大部分公立医院都能够重视党建工作，并积极探索党建与业务融合的实践路径，但是往往出现党建与临床业务无法有效融合，着力点不够精准，甚至是脱节的问题，部分工作人员认为业务出成绩出效果更快更明显，而忽视了党建工作的精神引领作用[7]；即使将党建与业务同步推进，在实际执行的过程中也容易出现业务讨论排第一，政治学习退居其次的现象。归根结底，是因为党建工作与临床业务在工作属性和受关注度上存在差异。从工作属性上看，党建工作属于政治性非常强的工作，更多体现在

思想价值层面，而医院的业务工作具有较强的技术性，更多体现在操作层面，两者之间确实存在明显张力[8]；从受关注度上看，位于临床一线的医生往往更青睐于与个人绩效、奖金挂钩的业务工作和教学科研，而对在短期内很难创造实效的党建工作则敬而远之。

3.3. 党员干部执行力不够强，党建工作缺乏活力和创新性

在公立医院现行的党组织架构中，各党支部书记和支部委员一般由科室主任和副主任兼任。这既是对“实施党支部书记‘双带头人’培育工程”的贯彻落实[9]，也有助于科室内的党建工作与业务工作同安排、同部署，促进支部的党建工作更有效、更通畅开展。但由于科室主任和副主任集医疗、教学、科研、党建等多种职能于一身，在时间和精力有限的情况下他们对待党建工作只能采取“步步为营”的态度，往往等上级党组织催促才匆匆忙忙付诸行动，导致党支部自身建设和各项任务制度的落实难以得到应有的效果。

寻根问底，这些党员干部并非专业的党务工作者，再加上年龄偏大，有时显得力不从心。无奈于符合条件的人较少，许多党支部书记不得不长期任职。由此他们自身压力不断增大，而思想仍停留在“只要处理好事务性工作就能够交差”的阶段。他们所具备的党务工作知识和能力与当前推进党支部建设标准化规范化、打造党建品牌的新思路不相匹配，从而直接影响了党建工作的活力和创新性[10]。

3.4. 激励和约束机制在运行过程中的作用发挥有限

2018年，中共中央办公厅印发了《关于加强公立医院党的建设工作的意见》，《意见》强调，要充分发挥党委书记第一责任人责任，“建立党委书记抓党建述职评议考核制度，把责任压实、考核抓实”[11]，把考核结果作为年度总考评和干部选拔任用的重要依据。因此，大部分公立医院根据实际情况制定了党支部党建工作考核办法，考核结果与党支部书记、委员的党务工作绩效挂钩。这个机制本应对党支部书记、委员的工作起到激励和约束作用，但是由于多数考核评分细则的量化程度还不够高，在考核过程中存在一定的主观性，再加上后期督办工作不到位，未能及时督促党支部形成整改任务清单，因而容易出现考核评分打折扣、工作重复犯错的情况。

出现上述问题的原因大致有两个：一是基层党建工作具有特殊性，与医疗业务等绩效方面的考核有所差别，在量化和数据统计方面存在一定困难，特别是发展党员的过程中存在的“走过场”“走流程”的敷衍式考察、党组织生活开展质量良莠不齐等“隐形”问题，难以在一次考核当中显现出来；二是对基层党建工作的督查督办工作缺乏制度性安排，使得考核约束力在一定程度上遭到弱化。

4. 新时代党建引领公立医院治理能力提升策略

据统计，2021年，全国医疗卫生机构诊疗人次84.7亿，同比增长9.4%，其中公立医院诊疗人次达到32.7亿，约占全国总诊疗量的38.6% [12]。由此可见，人民群众对医疗卫生健康服务的需求正日益增长，相应地对服务质量也提出了更高的要求。公立医院是党领导的卫生健康战线的主战场，公立医院党的建设关系到医院思想政治建设的大方向、关系到能否真正做到为人民群众谋利益、谋福祉。

4.1. 强化组织引领，优化医院管理模式

办好中国的事情，关键在党，坚持党对医院事业的全面领导、持续推进党的建设是公立医院需要持之以恒、一以贯之的首要政治任务。新时代的公立医院已经告别了从管理学单一视角解决问题的阶段，逐步进入到运用生物学、物质性和社会学解决综合问题的时期，管理主体也从一元向多元转变[13]。这就要求医院党委把稳方向盘，把党建工作写入医院章程，将党建制度体系全面融入到医院治理体系当中，充分利用党组织的号召力和影响力，营造全体党员参与、全院职工共建的工作氛围。

再者，欲筑室者，先治其基。加强基层党组织建设要从完善组织架构、理顺隶属关系上下功夫：按照“三名正式党员以上即建立党支部”的原则，实现“支部建在科室上”，不断扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖，更突出强化党支部的政治功能，严格党组织生活，严把发展党员入口关；通过搭建党政一体化的联合沟通平台，统筹协调医院各环节各方面工作，打破不同科室不同部门之间的隔阂，着力提升各部门之间齐抓共管工作合力，逐步形成党建、行政、业务相融通的管理模式；与此同时，不断完善党建工作制度，理顺党建工作流程和办事流程，充分利用互联网技术优化党建工作管理平台，让数据多跑路、党员少跑路，为党组织建设等各项事宜提供足够的政策支持和氛围营造，切实为党建工作提供更多的引导和便利。

4.2. 加强宣传引导，找准党建与业务融合点

习近平总书记强调：“只有围绕中心、建设队伍、服务群众，推动党建和业务深度融合，机关党建工作才能找准定位”[14]。因此，能否真正实现党建工作与业务工作的融合已经成为公立医院党建工作能否顺利推进的重点和难点。有学者研究指出，医务人员满意度容易受到工作环境的影响，这种影响包括硬件设施以及医院整体的凝聚力和文化氛围营造[15]。而切实有效的宣传举措有助于营造良好的文化氛围，也能成为联结党建工作与业务工作的桥梁和纽带。

公立医院党委应以宣传为窗口，围绕医院中心工作、人才队伍建设、服务群众举措等主题，做好院内外党建宣传工作：通过问卷调查、座谈会等方式调研各党支部的党建与业务宣传需求，使宣传方案系统全面、符合实际；将企业微信、OA办公系统、钉钉等办公平台打造成院内宣传阵地，及时分享时政热点、理论知识、科研前沿等相关话题，定期发布各党支部在党建与业务方面的特色做法和经验成效，达到思想交流、增进团结的目的。在院外宣传上，以党支部为先锋，精心策划具有科室特色的主题党日活动，通过开展义诊送医、健康知识普及等活动，打造基层党建工作品牌，强化党建与科室业务之间的沟通与对接；选树典型，积极探索党员先锋示范岗的设立与评比、打造党员名医宣传栏等举措，不断提高党建工作的创新性与吸引力，逐步摒弃“重业务、轻党建”的传统思想，最终形成党建工作与业务工作良性互动的局面。

4.3. 坚持思想领航，发挥培训和仪式教育功能

党员教育是基层党支部日常工作中不可或缺的一部分，有价值的党员教育不仅能够提高党员的思想政治觉悟、凝聚人心增进团结，还能增强党员干部的领导力、组织力和执行力，增强党员对党建工作的心理认同感。

党支部书记和支部委员是基层党建工作的组织者和推动者，建设一支高素质高质量的党员干部队伍正是新时代基层党建工作落地见效的关键一步。公立医院党委应结合当前医院的工作实际和战略目标，按照“分级分类，以点带面，巩固提升”的原则，制定全面系统的培训计划，通过面对面授课、案例分析、现场实操等方式开展培训活动，做到既有党建理论学习又有党务实操训练，切实增强党员干部的理论水平和实际执行能力，确保培训知识学得会、用得上。培训结束后由党支部书记和支部委员通过支部内讲党课、召开党员大会的方式传授培训知识、分享学习心得，充分利用“知识外溢”效应来提高全体党员的理论水平和党建工作参与感。

与此同时，打造既庄重又有温度的仪式感是增强党员认同感和归属感的重要举措。通过按时缴纳党费、开会佩戴党员徽章、会前奏唱国歌和国际歌等日常点滴，采用时常重温入党誓词、开展“三忆、三思、三问”活动、过政治生日等方式，引导广大党员、干部多学习、勤思考，不断营造党建学习、工作和服务氛围，让党建“仪式感”充分融入党员生活工作当中，切实将“为党工作、为民服务”的思想内

化于心、外化于行。

4.4. 坚持以人为本，不断完善考评和监督整改机制

2019年1月，国务院办公厅印发了《关于加强三级公立医院绩效考核工作的意见》，当中基本原则的第一条就是要以满足人民群众健康需求为前提，“坚持公益性导向，提高医疗服务效率”[16]。公立医院的绩效考核是衡量医院服务质量优劣的重要标尺，也是医院治理能力和治理水平的量化体现。

公立医院党委应当牵头带队组建绩效考核监督小组，坚持把人民群众的生命健康和医疗服务体验放在第一位，突出公益性原则；构建党建与业务全方位考核评价体系，将考核结果作为干部选拔任用的重要依据，并与年度业绩挂钩，与优秀共产党员、优秀党务工作者等各类评优评先紧密挂钩，充分发挥考核“风向标”“指挥棒”作用；对党支部在组织设置、制度落实、党员队伍建设等方面的各项工作进行条目化、清单式管理，将党支部引入科室决策过程[17]，在业务发展、学科建设、人才培养等方面发挥带头和监督作用，绩效分配和评优评先可以向优秀党支部予以倾斜。

制定责任追究管理办法与监督整改机制，以党支部带头，督促各部门各科室根据考核考评情况拟定整改落实清单，设立整改台账。医院党委坚持分类型指导、针对性施策，通过专题调研、工作巡查、匿名问卷等形式对整改情况进行考察，对“不作为、乱作为”等现象强化问责，压实压紧主体责任，打通党建工作责任“最后一公里”。

5. 结语

抓好基层党建工作，充分发挥党的建设在引领公立医院事业发展中的作用是实现公立医院治理能力和治理水平全面提升的重要抓手，在推动医院体制机制改革和科室建设方面有着至关重要的作用。公立医院应当持续推进新时代党的建设伟大工程，时刻保持“赶考”路上的清醒意志和坚定决心，通过优化医院管理模式、找准党建与业务融合点、发挥培训和仪式教育功能、不断完善考评和监督整改机制等提升策略不断夯实医院的党建基础、业务基础和群众基础，扎实推进不忘初心、为人民群众生命健康负责的医疗体制改革，使党建工作优势转化为新时代公立医院发展的内生动力和坚强保障。

参考文献

- [1] 《二十大党章修正案学习问答》编写组. 二十大党章修正案学习问答[M]. 北京: 党建读物出版社, 2022: 127.
- [2] 金熙, 王蓝玉, 刘玮. 基于 AGIL 模型公立医院党建工作探究[J]. 现代医院, 2021, 21(10): 1513-1517.
- [3] 乔夕瑶, 陈禹含, 陈宏, 等. 三级公立医院党建工作优质发展路径探析[J]. 中国医院管理, 2021, 41(12): 8-11.
- [4] 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(2022年10月16日)[N]. 人民日报, 2022-10-25(01).
- [5] 新华社. 习近平在全国组织工作会议上强调 切实贯彻落实新时代党的组织路线 全党努力把党的建设得更加坚强有力 王沪宁赵乐际出席[J]. 党建, 2018(7): 4-6.
- [6] 中共中央印发《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-01/05/content_5466685.htm, 2023-04-05.
- [7] 翁伟秦, 郭莉莉, 张忠林. 党建引领公立医院高质量发展的探索——以广东省人民医院为例[J]. 现代医院, 2022, 22(8): 1178-1180+1184.
- [8] 孙钰淇, 黄建洪, 杨林, 等. 公立医院基层党建与业务工作融合发展实践探索[J]. 中国医院, 2022, 26(7): 12-14.
- [9] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于推动公立医院高质量发展的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-06/04/content_5615473.htm, 2023-04-06.
- [10] 邱苗苗, 衣同晔, 杨爱琴, 等. 新时期公立医院党支部书记领导力提升路径探析——以苏州 S 公立医院为例[J]. 办公室业务, 2022(9): 25-27+37.

- [11] 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》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-06/25/content_5301208.htm, 2023-04-06.
- [12] 国家卫生健康委员会. 2021 年我国卫生健康事业发展统计公报[EB/OL]. <http://www.nhc.gov.cn/cms-search/xxgk/getManuscriptXxgk.htm?id=51b55216c2154332a660157abf28b09d>, 2023-02-19.
- [13] 穆耕林, 曹红梅, 陈建平. 党建在公立医院治理体系建设中的作用机制与实践探索[J]. 中国医院, 2022, 26(4): 61-64.
- [14] 在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/01/content_5447389.htm, 2019-11-01.
- [15] 姜亦凤. 医务人员整体满意度提升在医院人力资源管理中的应用[J]. 中国卫生标准管理, 2021, 12(14): 163-165.
- [16] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于加强三级公立医院绩效考核工作的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5366476.htm, 2023-02-19.
- [17] 严丽暖, 刘丹. 党建引领公立医院高质量发展的几点思考[J]. 现代医院, 2023, 23(1): 23-26.