关于新时代加强党对公立医院全面领导

的研究与思考

——北京市属公立医院落实党委领导下的院长负责制的探索与实践

北京市医院管理中心党群工作处

习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告中提出：深化医药卫生体制改革，全面建立中国特色基本医疗卫生制度、医疗保障制度和优质高效的医疗卫生服务体系，健全现代医院管理制度。公立医院作为我国医疗服务体系的主体，是党的卫生健康事业发展的生力军，也是党联系人民、服务群众的重要窗口。坚持党对公立医院的全面领导，对于持续改善基本医疗卫生服务公平性可及性、防控新冠肺炎疫情等重大公共卫生事件、保障人民群众生命安全和身体健康具有重要意义。

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，切实加强党对公立医院的全面领导，完善公立医院领导体制，近年来，党中央、国家卫生健康委和北京市委先后作出一系列重大决策部署。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》，这是新中国成立以来专门就加强医疗机构党的建设而制定的一个重要文件，对公立医院党的建设作出了全面部署和安排，明确提出公立医院实行党委领导下的院长负责制。此后，国家卫生健康委员会党组印发《〈关于加强公立医院党的建设工作的意见>实施办法》、中共北京市委办公厅印发《关于加强公立医院党的建设工作的实施意见》，对加强公立医院党的领导，实行党委领导下的院长负责制这种领导体制作了进一步的细化和规定。在市卫生健康委党委的领导下，市医管中心党委指导市属医院坚决落实上级决策部署，围绕坚定贯彻落实党委领导下的院长负责制这一领导体制，进行了积极有益的探索和实践，取得了一定成效。

一、从历史进程看，实行党委领导下的院长负责制是健全完善公立医院领导体制机制的必然选择

（一）公立医院党委领导下的院长负责制的基本内涵及重要意义

公立医院实行党委领导下的院长负责制的基本内涵是，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，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。它将医院党组织和院长的地位、作用、职责、权限和各种管理机构的设置和职能以及它们所构成的领导和管理系统等一系列静态的结构形体与医院内部领导和管理诸要素间的相互协调和运作、工作制度、工作程序、工作规范等一系列动态的运行机制统一于“领导”的过程中，是一种制度化、民主化、科学化的医院领导体制。

实行党委领导下的院长负责制，是加强党的全面领导的必然要求，也是推动公立医院和卫生健康事业高质量发展的组织和制度保障。首先，明确了医院党委的领导作用，确立了党委领导下的院长负责制，理清了书记与院长的权责，界定了医院党委会议、院长办公会议议事决策范围和规则等，有效解决了“谁来决策”“决策什么”“怎样决策”的问题。其次，党委领导下的院长负责制进一步突出坚持贯彻民主集中制重要原则，增强了党委议事决策的原则性、规范性、约束性和严肃性，有利于强化决策责任，规范决策行为，减少决策失误，提高决策水平和领导能力。另外，党委领导下的院长负责制通过强化思想引领、政治引领，有力拓展了党的组织覆盖和工作覆盖，推动党建、业务深度融合，把党的领导有效融入到医院治理的全方面各环节，为加强公立医院党的建设和健全完善现代医院管理制度提供了根本遵循，注入了强大动力。

（二）我国公立医院领导体制的改革历程

建国初期，我国公立医院实行院长负责制。由行政首长全权负责医院管理与决策，院长全面负责医院的管理工作，党委起着监督保证作用。1956年党的八大召开后，全国公立医院基本建立了党委“一元化”领导下的院长分工负责制，或党委领导下的以院长为首的院委员会负责制。1961年以后改为党委领导下的院长负责制。此阶段，党委集体处于领导地位，院长对党委负责，党委书记是医院领导者，院长是党委领导下具体工作的执行者。1966年开始实行“革命委员会”领导体制，医院工作“一元化”，党委(党支部)“一把抓”，组织机构实行“军事化管理”，医院实行“班、排、连”建制。党的十一届三中全会以后，医院实行党委(总支、支部)领导下的院长分工负责制，重大问题经党委讨论做出决定后，由院长负责执行。从1978年至1996年，根据卫生部颁布的《综合医院组织编制条例》和《全国医院工作条例》，我国公立医院先后实行了党委（总支、支部）领导下的院长分工责任制和党委领导下的院长负责制。1997年至2017年，院长负责制与党委领导下的院长负责制并存。2018年6月至今，根据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》，我国公立医院实行党委领导下的院长负责制。

（三）近年来，市属公立医院落实党委领导下的院长负责制的实践探索

党的十八大以来，特别是中央、国家卫生健康委和北京市委关于加强公立医院党的建设意见文件下发后，市卫生健康委党委和市医管中心党委高度重视加强市属公立医院党的建设，积极推动文件精神落实落地，进一步增强了市属医院贯彻党委领导下的院长负责制的自觉性和坚定性。

**一是进一步建立了系统完备的规章制度体系。**根据中共中央组织部、中共国家卫生健康委员会党组《公立医院党委会会议和院长办公会议议事规则示范文本》（国卫党发〔2020〕109号）、中共北京市委组织部、中共北京市卫生健康委员会委员会《北京市公立医院党委会议、院长办公会议议事规则基本要求（试行）》（京卫党群〔2020〕10号）和《公立医院党委讨论决定事项清单及程序示范文本》（京卫党群〔2021〕19号），中心党委组织市属医院对《党委（常委）会会议议事规则》《院长办公会议议事规则》先后进行4轮修订完善，并制定印发《关于推动市属医院党委领导下的院长负责制提质增效的若干措施》进一步明确了议事决策范围、议事决策原则和程序、议定事项执行与监督等事宜，健全完善了医院党委与行政领导班子议事决策制度，为加强市属医院党的领导，推进医院治理体系和治理能力现代化建设步伐提供了可靠的制度保障。

**二是普遍建立并落实了书记、院长沟通机制。**事前的充分沟通交流是工作顺利开展的有力保障。市属医院均建立了党委书记与院长的会前沟通机制，采取定期与随机沟通相结合的方式，做好事前沟通。定期召开的院长办公会、党委（常委）会前，与纪委书记一并沟通确定会议研究事项，未达成一致意见的议题，暂缓提请会议讨论研究。党政领导班子成员之间、职能科室负责人之间的横向和纵向沟通交流，同样实现了不同层面的思想共识。党委办公室、院长办公室提前将会议议题及相关材料送达班子成员，促进会议沟通和高效决策。

**三是健全完善了专家委员会咨询论证机制。**市属医院均不同程度的建立了伦理委员会、药事委员会、医用耗材管理委员会、医学装备管理委员会、护理质量管理委员会、医疗质量管理委员会、行风建设管理委员会、学术委员会、保密委员会、安全委员会、专业技术职务任职资格评审委员会等专家委员会，专业性技术性较强的事项，听取专业委员会意见，坚持做到重大决策专家咨询论证评估，发挥了专家智库作用，确保党委决策科学性正确性可行性。

二、从现实基础看，贯彻落实党委领导下的院长负责制是充分发挥医院党委领导作用，确保市属公立医院各项建设取得成效的重要保障

近年来，各市属医院始终把加强党的领导放在第一位，坚定落实党委领导下的院长负责制，充分发挥党委在医院各项工作中“把方向、管大局、作决策、促改革、保落实”的领导作用，带领广大党员干部职工圆满完成疫情防控、冬奥会和冬残奥会医疗保障、深化医改等急难险重任务及接诉即办、改善医疗服务等专项工作，得到社会各界普遍好评。

（一）认真落实“看北京首先要从政治上看”的要求，坚决完成上级赋予的重大政治任务

各市属医院党委牢牢把握首都城市战略定位，立足于首都“四个中心”功能建设，坚持首善标准，坚持人民至上，以实际行动更好服务党和国家工作大局，促进首都卫生健康工作高质量发展。在深化医改任务中，各市属医院党委充分发挥领导作用，带领市属医院成为首都医药分开、医耗联动综合改革、国家药品和耗材集中采购等重大改革的“排头兵”“先锋队”。如从2012年起市属医院率先在全国开展医药分开改革试点，积极落实医耗联动综合改革要求，为全国范围内深化公立医院改革提供了可借鉴、可复制的鲜活经验。在落实疏解非首都功能任务中，各市属医院党委围绕首都城市战略定位综合运用“加减乘除”法，合力打出“疏解、均衡、协同和瘦身提升”组合拳。天坛医院成为全国大型综合医院整体迁建的样板，同仁、朝阳、积水潭医院等疏解项目克服疫情影响，如期完工，特别是积水潭医院仅用3个月时间实现了老院区新北楼拆除和新龙泽新院区同步开诊，“银锭观山”历史景观视廊如期恢复，成为首都减量发展和老城保护的双重样本；以首善标准抓好区域合作、分级诊疗、健康扶贫任务等各项重大任务。在完成党中央赋予的重大任务、重大活动医疗服务保障中，各市属医院党委以“精精益求精、万万无一失”的标准，精心做好每项工作，圆满完成了新中国成立70周年、建党100周年等重大活动医疗保障任务和冬奥会、冬残奥会等重大赛事医疗保障任务。

（二）坚决打赢疫情防控阻击战、持久战，充分发挥首都卫生健康主力军和先锋队作用

各市属医院党委认真履行公共卫生职责，坚决扛起疫情防控政治责任，加强党对疫情防控工作的统一领导，建立健全“党委统筹、行政推进、全员参与、纪委监督”的疫情防控工作机制，在三年疫情防控工作中，各市属医院党委团结带领党员干部职工以强烈的政治担当、过硬的能力作风和科学精准的防控措施，有力应对疫情冲击，最大程度保护了人民生命安全和身体健康。地坛、佑安、小汤山3家定点医院用40天时间完成12万平米应急病区的新建、改造；14家市属医院仅用5个月时间完成17个发热门诊提升改造；所有市属医院在60天内全部具备核酸检测能力；由市属医院承担的“1+12”国家、市级检测基地在全市率先实现3万管检测能力。在疫情防控新阶段，快速实现过渡转段。面对大规模人群感染，市属医院所有院区在全市率先实现发热门诊应设尽设、应开尽开，接诊高峰比全市提前4天；医务人员昼夜奋战，坚守在救死扶伤第一线，市属医院在全市率先进入满床运行模式，比央属医院床位使用高峰提前13天。抗疫三年来，地坛医院、佑安医院、小汤山医院这三家定点医院收治确诊患者数量占全市98.5%，重症危重症患者数量占全市96.1%，用实际行动彰显了首都卫生健康主力军和先锋队作用，赢得市领导充分肯定和人民群众广泛好评。

（三）围绕“七有”“五性”改善医疗服务质量，坚决维护公立医院的公益性

各市属医院党委牢牢把握公立医院公益性的基本属性，以人民健康为中心,持续改善医疗服务质量、提升医疗服务水平自2012年起建立“改革一线基层行”长效机制，先后在市属医院开展了“改革医疗行动百日行动”“改善服务见行动”“服务品质提升行动”等活动，推进党建、业务深度融合，把实事做到群众心坎上。自2017年起推出改善医疗服务行动计划以来，市属医院共推出改善医疗服务“规定动作”74项，主动创新“自选动作”328项，社会反响良好。坚持改革与改善同步，市属医院扎实落实“以人民为中心”发展理念，患者满意度呈逐年上升趋势，在国家卫健委患者满意度调查中，北京市属医院住院患者满意度由2019年的91.55分上升至2022年的94.55分。坚持民有所呼、我有所应，抓好接诉即办，解决群众急难愁盼问题，市属医院投诉工单呈下降趋势，响应率、解决率、满意率均大幅提升。

三、从发展需求看，进一步提升党委领导下院长负责制落实质量，是破解影响和制约市属医院高质量发展诸多难题的重要方面

当前，市属医院已进入高质量发展建设阶段，正处于压力叠加、负重前行的关键期、攻坚期。只有进一步贯彻落实好党委领导下的院长负责制，不断提升医院党委议事决策水平，着力解决影响和制约市属医院高质量发展的问题瓶颈，才能抢抓机遇、迎难而上，顺利完成十四五规划确立的目标任务，推动市属医院高质量发展。

（一）党委决策高质量“议”是医院建设高起点规划的重要保证

医疗卫生系统专业性强的特点凸显，党委议事决策过程中，充分发挥医院各类专家委员会的决策咨询作用，对提升医院党委议事决策水平、推进医院建设高标准起步具有重要现实意义。目前市属医院已建立了专家委员会，但专家委员会的智囊作用还有进一步提升的空间。比如，医院党委应进一步落实好决策前的充分论证和意见征询机制，确保专家委员会与党委会、院长办公会的衔接更加顺畅，作用发挥更加明显。再比如，医院党委应更加动态地抓好专家委员会队伍建设，从医院层面对各类专家委员会进行统一管理和要求，及时安排相关培训，以进一步发挥专家委员会的作用。此外，与职工利益密切相关的事项，医院党委还应更加广泛听取职工意见，进一步提升科学决策、民主决策、依法决策水平。

（二）党委决策高效率“决”是医院建设高标准推进的重要保证

议而不决，不仅影响会议效率，还直接影响工作落实的进度和质量。尤其对重大问题的决策，如果党政“一把手”不能达成共识，工作必然难以推进。从实际情况看，虽然书记、院长之间的沟通机制普遍得到了落实，但沟通效果还有待进一步提升，由于个别医院领导层在问题看法上的差异以及个别因素的影响，导致对有些问题沟通协调不够顺畅，需要多次磨合才能达成一致意见。同时，议事边界还应更加清晰，有的医院议题过多，导致党委会和院长办公会议题重复率较高，议题反复汇报。此外，为规避风险，有的医院将应由院长办公会决策的事项提交党委集体决策，这一做法也在一定程度上影响了会议决策和工作落实的质量效率。

（三）党委决策高标准“抓”是医院建设高质量落实的重要保证

决而不行、行而无效，“上半篇文章”做得再好，如果不沉下来抓落实，再好的目标和蓝图，也是空中楼阁。从医院党委决议落实情况看，对决策事项落实督办的关注度还有待进一步提升。有的医院督查督办机制的落实不够严格，未能实现从会前论证、上会决策到督办落实的全流程闭环管理。有的医院受困于人员短缺、工程与合同相关的决策事项落实时间长等因素，只通过反馈或回访的方式对会议决议事项进行督办，未能深入实地末端问效。还有的医院只选择部分重点议题进行督办，未能做到“不漏一项”。因此，应持续加强对决策事项的全程督办，形成大抓督办落实的良好氛围，进一步提升党委决策的质量效果。

四、关于进一步推动市属医院落实党委领导下的院长负责制提质增效的意见建议

为进一步推动党委领导下的院长负责制提质增效，切实把党组织的制度优势转化为治理效能，为推动市属医院高质量发展提供坚强的组织保证，建议从以下几方面进行加强。

（一）进一步选优配强领导班子

根据《事业单位领导人员管理暂行规定》《公立医院领导人员管理暂行办法》，按照干部管理权限和政治强、促改革、懂业务、善管理、敢担当、作风正的标准，选优配强市属医院党政领导班子成员。突出政治标准，坚持事业为上，选优配强医院主要负责人。党委书记和院长应具有胜任岗位职责所必需的专业知识和职业素养，熟悉医疗卫生行业发展情况和相关政策法规，有先进的医院管理理念和实践经验，符合深化医药卫生体制改革和健全现代医院管理制度需要，业界声誉好。医院领导班子中的党员一般应当进入医院党委班子。

（二）进一步扩大参与决策人员的覆盖面

**一是广泛开展专家论证工作。**健全决策前论证与听取意见机制，切实用好专家委员会“外脑”。坚持依法治院，对涉及重要行政、业务决策和专业性、技术性较强的事项，决策前需经专家委员会论证或律师咨询,党委会或院长办公会要听取医院专业委员会意见，发挥好各类专家委员会的智库作用，提高决策科学化程度。**二是认真落实党代表任期制**。涉及党的建设等重大事项、重要情况要广泛听取党代表意见，党委会研究党的建设等重大问题时，可邀请党代表列席，听取意见建议。**三是充分发挥职工代表大会作用。**对关系到职工切身利益的重大决策事项,决策前应通过职工代表大会等形式听取意见建议，保障职工多种途径参与决策，提高决策的民主化程度。

（三）进一步完善沟通协商机制

**一方面规范党委书记和院长沟通制度。**党委书记和院长要对党委会议、院长办公会议研究决定的事项进行充分酝酿，沟通酝酿旨在交流思想、交换意见、凝聚共识，不做决策。书记、院长意见不一致的，应暂缓上会。对突发事件，要快速妥善做好临机处置，并根据事态进展，利用电话、微信等多种途径边处置边沟通。对重要工作部署、上级交办重要事项等要随时会商沟通。沟通会议一般由党委书记召集并主持，如因工作需要，也可由院长召集沟通会。参会成员包括党委书记、院长、纪委书记以及其他需要列席的人员。党委书记和院长要密切加强沟通，提高党委会议和院长办公会议的决策质量和决策效率。**另一方面要进一步构建领导班子成员沟通交流机制。**医院党委要积极培育健康政治生态，构建班子成员相互尊重、相互信任、相互鼓励、相互支持、相互理解良好氛围，促进领导班子成员深入交流沟通。医院党委要用好专题会、调查研究等方式。主要领导要与班子成员多沟通、多理解、多尊重、多支持，重要事项决策前，党委书记、院长要主动与班子其他成员沟通交流，达成思想共识。领导班子成员要强化政治意识、责任意识，就自己分管领域的重大工作及时向党委书记、院长汇报，提升重要决策和重大工作推进的质量与效率。

(四)进一步完善督查落实机制

建立跟踪反馈制度。党委会、院长办公会议定的事项，按照集体领导分工负责的原则执行落实。党委书记、院长分别对党委会、院长办公会议定事项的组织实施工作负总责，分管领导负责统筹协调，明确牵头和配合部门，定责任、定进度、定要求。相关处室要做好议定事项转办、督导和反馈等工作。定期向党委会、院长办公会报告决定办理情况，重点报告重点任务事项、应办未办事项、推进缓慢事项、因客观情况变化需重新研究事项。要对执行情况进行评估分析，对落实有偏差的及时纠正；对确实有困难的，积极协助解决；对效果不明显的，认真分析原因，杜绝因推诿扯皮造成决而不行、行而不力。