

当代卫生事业管理学术丛书

中国公立医院 法人治理及其路径研究



科学出版社
www.sciencep.com

当代中国法治建设理论与实践

中国公立医院 法人治理及其路径研究

中国政法大学
中国法治网

当代卫生事业管理学术丛书

中国公立医院法人治理及其路径研究

方鹏骞 著

国家社会科学基金资助项目 (06BZZ041)

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书在对中国公立医院管理模式以及存在的经营问题、运作效率现状进行全面了解的基础上,借鉴比较成熟国内外治理理论和经验,从法人治理的角度对中国公立医院的经营和发展进行系统研究,并通过典型抽样调查对不同治理模式的医院进行实地调研和评估,从而提出中国公立医院出资人制度的理论框架,对不同法人治理结构模式进行评价和分析,确立医院法人治理运作机制与制定合乎现实且可操作的主要实务规则框架,并通过对中国目前医疗卫生领域现状的分析、遵循新一轮医药卫生体制改革的思路,探讨适合中国公立医院向规范的法人治理转型的可行性途径,为促进中国公立医院长期持续健康的发展提供决策依据和理论支持,有较高的理论创新价值和现实意义。

本书可作为各级卫生行政管理机构以及有关政府部门管理人员、各类各级公立医院中高层管理人员以及有关研究机构科技工作者的参考书,也适于高等院校的医院管理、卫生事业管理、医疗保险、公共卫生管理等相关专业和培训机构作教学与研究之用。

图书在版编目(CIP)数据

中国公立医院法人治理及其路径研究/方鹏骞著. —北京:科学出版社, 2010.8

(当代卫生事业管理学术丛书)

ISBN 978-7-03-028445-7

I. ①中… II. ①方… III. ①医院-法人-管理-研究-中国
IV. ①R197.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 147059 号

责任编辑:王京苏 王日臣/责任校对:张 琪

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 8 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2010 年 8 月第一次印刷 印张: 16 1/2

印数: 1--2 000 字数: 330 000

定价: 45.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

丛书总序

一

《易经》有云：“举而措之天下之民，谓之事业”。卫生事业，则以保障和促进人民身体健康为使命，以社会稳定和发展为目标。它关系到千家万户的幸福安康，关系国家和民族的未来。因此，卫生事业的使命是伟大的，其性质是神圣的。而在这宏伟而灿烂的旗帜指引下，运用知识、学术去推动卫生事业的发展，去寻求解决卫生事业发展历程中面临的问题和困境之路，这一力量也是非凡的。

二

谈起卫生，人们往往将其与生命健康相联系。诚然，卫生事业管理作为以保障公众健康为宗旨的一门学科，在经历了近 30 年的发展历程后，已逐渐走向成熟；并在相关学科的渗透和影响下，其内容不断丰富、发展、系统和科学。特别是在社会医学视野下，卫生事业管理立足于以医学和管理科学为核心的跨学科发展模式不断拓展，已经形成了卫生政策规划、卫生制度健全、卫生资源配置、卫生服务保障、卫生法律法规、卫生经济管理、卫生信息管理等多位一体的全方位、多维度研究模式。

与此同时，卫生事业体现了政府和社会的责任，卫生事业发展要求同国民经济和社会发展相协调。改革开放以来，政府对卫生事业日益重视，中国卫生事业快速发展，医疗技术水平提高了，服务规模扩大了，医疗保障制度逐步健全了，传染病有效控制了……

这些都是卫生领域的福音。但我们也要认识到，困境、障碍、瓶颈同时也困扰着卫生事业的发展，公正、公平、正义等卫生价值体系需要我们去厘清和实现。而对此，知识分子是能够做一些事情的。

三

同济，蕴含同舟共济之意。同济学人时刻投身于卫生领域，在卫生事业发展历程中，与社会各界人士同一方水土，共一番事业。华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院始建于 2001 年，是全国教育部部属高校唯一的一所集教学、科

研、培训和咨询为一体的医药卫生管理学院，多年来广大师生同策同力，共同组建了一支充满创新和探索精神的卫生事业管理研究队伍，承担大量国际国内研究项目，产出了一系列学术成果。

为推动卫生事业管理学科领域的发展，分享学院的学术见解，在科学出版社的大力支持下，并报有关部门批准，我们拟用3年时间出版“当代卫生事业管理学术丛书”，并邀请国内外知名学者担任本丛书的学术顾问。

本丛书包括著作十余部，其内容主要基于学院教师承担的国家自然科学基金、国家社会科学基金、国家科技部支撑计划等重要科研项目，围绕国家医疗卫生政策、医疗卫生改革、国家基本医疗保障、社区医疗与新型农村合作医疗、医院管理理论与实践、国家与区域卫生信息化、卫生与健康信息资源管理等方面的相关研究成果进行出版。

就理论研究而言，本丛书将从多角度、多层次论证我国医疗卫生事业发展的宏微观问题，完善新时期我国卫生事业发展学术研究框架，表现并提升我国在该学科的研究能力；就学术应用而言，本丛书将在大量论证的基础上，提出具体方案，以支撑我国医疗卫生事业的政策规划、医疗卫生改革的深化推进、医疗卫生机构的管理运行实践；就学科发展而言，本丛书将广泛借鉴国内外医疗卫生事业管理学科的重要研究成果，引入最新研究方法与手段，对我国卫生事业管理学科体系的健全、内容的拓展、方法的更新和研究的深入具有重要价值。

我们希望“当代卫生事业管理学术丛书”的出版能对卫生事业管理研究有所推动；能对卫生事业管理实践有所裨益；能对我国甚至全世界的卫生事业发展有所贡献。这是本丛书所有编写人员希望看到的。但是否做到了，则留待广大的读者朋友去评判了。

华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院

2010年7月20日

序

长期以来，中国公立医院一直是医疗机构的主体，提供了大量的门诊和住院医疗服务，是广大城乡居民所依赖的医疗服务机构。但自 20 世纪后期，由于体制与机制的不合理，“看病贵，看病难”的问题逐渐显现，百姓对此不满意。近些年来，在“以人为本”的执政理念指导下，政府主管部门采取了一些改革措施，制定了一些医疗服务管理的法规、标准与规范，监管体系也在逐步加强，使公立医院的医疗服务管理有了一定改善。可是中国公立医院的体制与机制问题仍未从根本上得到解决，这是中国医药卫生体制改革的一大重点和难点。

公立医院是医改相关利益集团的关注点，其改革必须要放在社会转型的大背景下，借鉴国际经验并结合中国实际国情，需要对管理体制、运行机制和监管体制进行全面的制度设计和创新。

当前我国的医疗服务管理工作还存在一些不足，基础医疗质量和医疗安全管理还有不少薄弱环节，医疗服务行为规范和医德诚信需进一步强化，医疗服务监管能力仍然比较薄弱。要解决这些问题单靠政府的行政力量还难以真正办到，医院要规范行为，提高医疗质量，还必须要强化公立医院自身的监管与自律，而医院的自律如何才能做好？方鹏骞教授所著的这本书从理论上回答了这个问题，即建立适合中国国情的公立医院的法人治理结构和机制，实现公立医院自主监督。

深化医药卫生体制改革基本原则之一是“坚持公平与效率统一”。在探寻公平与效率之间的均衡方面，公立医院的法人治理是近年来全球性公立医院尝试较多的一种管理模式。许多国家都有公立医院，传统的公立医院是由若干业务部门组成的独立核算单位，都不同程度地存在着质量、安全与效率低下等问题。公立医院的治理变革乃是全球性公共管理大变革的一个组成部分，而其大趋势就是引入竞争、引入市场机制、引入新型监管体制。具体而言，公立医院的改革大致可分为三种类型，即自主化、公司化和民营化。不论采取何种类别，最为重要的是实质性地改变医院与政府间的关系。所有改革均涉及以新型的契约关系来取代原有体制下政府与医院之间的行政关系。

本书在对中国公立医院管理模式以及存在的经营问题、运作效率现状进行全面了解的基础上，借鉴较成熟的国内外治理理论和经验，从法人治理的角度对中国公立医院的经营和发展进行了系统研究，创新性地对公立医院以及公立医院法人治理的概念和内涵进行了重新思考，首次较完整地提出了建立中国公立医院出资人制度的理论框架；通过典型调查对不同治理模式下的医院进行实证研究，把

目前中国公立医院法人治理归纳为医院内部管理机制变革型、政事分开型、管办分开型、产权所有者变更型四种类型，并分别进行了全面系统的分析，探索了中国公立医院适宜的法人治理模式和医院各方制衡体系；在对中国公立医院法人治理模式全面分析的基础上，构建医院法人治理运作机制，并制定了合乎现实且具操作性的规则框架；通过对中国目前医疗卫生领域现状的分析、遵循新一轮医药卫生体制改革的思路，运用多学科的研究方法，系统阐述了由目前的管理体制向规范化的法人治理过渡和转型的可行性路径，为促进中国公立医院持续健康的发展提供决策依据和理论支持，具有较高的学术价值和现实意义。

2009年4月7日颁布的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》明确指出“要推进公立医院管理体制变革，积极探索政事分开、管办分开的多种实现形式；落实公立医院独立法人地位，建立和完善医院法人治理结构，明确所有者和管理者的责权，形成决策、执行、监督相互制衡，有责任、有激励、有约束、有竞争、有活力的公立医院运行机制”。在《医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009~2011)》中，再次强调在推进公立医院改革试点中要“改革公立医院管理体制、运行机制和监管体制。界定公立医院所有者和管理者的责权。完善医院法人治理结构”。这足以说明“完善医院法人治理结构”在公立医院改革中的重要性。而本书的研究思路和结论与今年出台的医药卫生体制改革方案的精神相吻合，这就足以证实了本书的前瞻性和理论价值。

方鹏骞教授是我熟知的一位在华中科技大学同济医学院工作的教授和从事医院管理学研究的专家，北京大学、美国斯坦福大学等地都留下了他研修的足迹，多年来他一直在孜孜不倦地从事医院管理和医疗服务监管方面的研究，本书不仅体现了他的学术功底，也展现出作者倾力关注中国公立医院改革的用心和见解。

陈育德

2010年7月20日

前 言

2008 年，是我国医疗卫生体制改革的破冰之年。

这一年，温家宝总理主持召开国务院常务会议，审议并原则通过了《关于深化医药卫生体制改革的意见（征求意见稿）》，并决定公开向社会征求意见。

2009 年，是值得人们期待的一年。

这一年，酝酿 3 年、历经争议的新医改方案终于正式出台。在此次出台的方
案中，回归公益、推行公共卫生服务均等化、投资主体多元化等理念冲击着公众
的视野，引人深思。能否破解中国医药卫生体制改革的困局，本书认为最终取决
于此次医药卫生体制改革的重点和难点——公立医院的改革。

新医改方案第九条中明确提出，“要建立和完善医院法人治理结构，明确所
有者和管理者的责权，形成决策、执行、监督相互制衡，有责任、有激励、有约
束、有竞争、有活力的机制”。在社会主义市场经济环境下，中国公立医院如何
建立适合中国国情的法人治理结构与机制，这是一个迫切需要回答的问题。

本书在对中国公立医院管理模式以及存在的经营问题、运作效率现状进行全
面了解的基础上，借鉴比较成熟的国内外治理理论和经验，从法人治理的角度对
中国公立医院的经营和发展进行系统研究，并通过典型抽样调查对不同治理模式
的医院进行实地调研和评估，从而提出我国公立医院出资人制度的理论框架，对
不同法人治理结构模式进行评价和分析，确立医院法人治理运作机制与制定合乎
现实且可操作的主要实务规则框架，并通过对中国目前医疗卫生领域现状的分
析、遵循新一轮医药卫生体制改革的思路，探讨适合中国公立医院向规范的法人
治理转型的可行性途径，为促进中国公立医院长期持续健康的发展提供决策依据
和理论支持，有较高的理论创新价值和现实意义。

本书内容包括：导论、第一章（公立医院法人治理的理论基础）、第二章
（公立医院出资人制度及方式分析）、第三章（公立医院法人治理模式借鉴与分
析）、第四章（中国公立医院法人治理的实践之一：内部管理机制变革型）、第五
章（中国公立医院法人治理的实践之二：政事分开型）、第六章（中国公立医院
法人治理的实践之三：管办分开型）、第七章（中国公立医院法人治理的实践之
四：产权所有者变更型）、第八章（中国公立医院法人治理模式的评价与选择）、
第九章（中国公立医院法人治理实务规则）、第十章（中国公立医院向规范化的
法人治理过渡和转型的可行性路径分析）。

本书可作为各级卫生行政管理机构以及有关政府部门管理人员、各类各级公

立医院中高层管理人员以及有关研究机构科技工作者的参考书，也适于高等院校的医院管理、卫生事业管理、医疗保险、公共卫生管理等相关专业和培训机构作教学与研究之用。

鉴于公立医院法人治理所涉及的理论、方法以及覆盖的专业面较广，限于作者的时间与水平，错误与疏漏之处恳请广大读者批评指正。

最后，感谢课题协作单位的大力支持和课题组成员的团结协作！我们相信，承载着 13 亿人民希望和社会厚望的医改航船，将继续破冰前行，我国公立医院的改革也最终将迎来美好的明天！

作 者

2010 年 7 月 20 日

目 录

丛书总序

序

前言

导论	1
第一章 公立医院法人治理的理论基础	14
第一节 公立医院法人治理实施的主要理论依据	14
第二节 公立医院法人治理的提出及其理论	19
第二章 公立医院出资人制度及方式分析	35
第一节 国有资产出资人内涵的界定	35
第二节 公立医院建立出资人制度的必要性	39
第三节 国内外出资人管理模式	43
第四节 建立公立医院出资人制度的战略和框架	48
第五节 建立公立医院出资人制度需要解决的问题	59
第三章 公立医院法人治理模式借鉴与分析	62
第一节 我国公立医院治理现状及问题分析	62
第二节 国有企业法人治理的模式及启示	68
第三节 非营利组织法人治理的模式及启示	76
第四节 公立医院治理现存的几种模式	80
第四章 中国公立医院法人治理的实践之一：内部管理机制变革型	91
第一节 内部管理机制变革型公立医院出资人制度建立的现状	91
第二节 公立医院内部管理机制变革的背景	94
第三节 内部管理机制变革型公立医院的变革特征	98
第四节 现场实证研究	108
第五节 小结	112
第五章 中国公立医院法人治理的实践之二：政事分开型	114
第一节 政事分开型模式的理论基础	114
第二节 政事分开型模式的基本运作	116
第三节 政事分开型模式的实证分析	120
第四节 小结	132
第六章 中国公立医院法人治理的实践之三：管办分开型	134

第一节	管办分开的含义、本质和基本形式·····	134
第二节	管办分开的理论依据与现实必要性·····	140
第三节	境外管办分开改革的经验与借鉴·····	143
第四节	中国公立医院管办分开改革的实践·····	144
第五节	管办分开型法人治理模式的成效与问题评价·····	160
第六节	小结·····	163
第七章	中国公立医院法人治理的实践之四：产权所有者变更型 ·····	164
第一节	“所有权变更”的内涵、形式与理论基础·····	164
第二节	市场经济条件下公立医院产权制度变革的背景分析·····	171
第三节	中国公立医院所有权变更型法人治理的实践·····	173
第四节	公立医院所有权变更的相关政策启示·····	187
第五节	小结·····	189
第八章	中国公立医院法人治理模式的评价与选择 ·····	190
第一节	不同法人治理模式下医院效率的评价·····	190
第二节	公立医院法人治理模式的评价与实施条件分析·····	194
第三节	公立医院法人治理模式的选择·····	200
第四节	中国未来公立医院法人治理模式的展望与理论探讨·····	201
第九章	中国公立医院法人治理实务规则 ·····	206
第一节	公立医院法人治理机制·····	207
第二节	公立医院法人治理准则·····	215
第三节	公立医院法人治理程序与章程·····	221
第十章	中国公立医院向规范化法人治理过渡和转型的可行性路径分析 ·····	231
第一节	公立医院规范化法人治理的障碍分析·····	231
第二节	公立医院规范化法人治理的外部环境及内在条件分析·····	234
第三节	公立医院向规范化法人治理过渡和转型的风险防范与控制·····	243
参考文献	·····	248
后记	·····	251

导 论

一、问题的提出

2005年7月，国务院发展研究中心等部门的学者、专家在《中国发展评论》中发布的研究报告指出，医疗卫生体制改革的基本走向是商业化、市场化，其消极后果主要表现为医疗服务的公平性下降和卫生投入的宏观效率低下，并由此得出了“医疗卫生改革基本不成功”的结论。其后，哈尔滨医科大学第二附属医院“550万元”天价医疗费用事件将目前群众“看病难、看病贵”的现象以一种更极端、更直接的方式表现了出来，进一步引发了社会各界对于医疗机构效率和公平性的关注和探讨。

我国医疗卫生事业是由政府实行一定福利政策的社会公益事业。公立医院就是为了满足群众基本医疗服务需求而设立的，是医疗卫生事业公益性质的集中体现。因此，追求社会效益是公立医院经营管理的最高准则。

同时，医院作为知识密集型的集约化生产群体，又是一种必须提高经济效益的经济实体。医院本身的服务过程也体现了其生产性和经营性的特征：一方面，医院是运用医学科学技术进行医疗卫生保健服务的生产单位，所提供的服务是一种无形的劳动产品；另一方面，医院是具有经济性质的经营单位，在为社会提供医疗服务的过程中，医院需要根据其消耗的物质资料和劳动力价值，得到相应的经济补偿。随着我国市场经济体制的不断完善和医疗卫生体制改革的日益深入，医疗卫生工作的内外环境发生了重大变化，公立医院要在竞争中求发展，同时兼顾公平和效益，必须注重其所承担的社会责任和经营管理方式，创新管理理念。

但是长期以来，卫生行政部门对于公立医院的管理还存在许多与现代市场经济不协调的地方，公立医院并没有成为真正意义上的法人实体，各种体制性、结构性、机制性的矛盾日益凸显。这主要表现在：①医政职能不分，医政职能错位，导致医院运行效率低下；②公立医院所有制形式单一，医院补偿机制不健全；③医院产权不明晰，职能定位不清，导致国有资产流失和内部人控制等问题；④医院经营者选择机制失灵、激励约束机制失效，导致国有医疗机构经营管理长期低效率，等等。这些因素直接影响了医院的管理体制和管理行为，进而影响了医院的运转效率和卫生服务的公平性，妨碍了公立医院成为高效率、法治化、责任化的公共服务机构。

医院管理学术界认为，我国医疗卫生机构改革的关键在于在微观层面上建立

医院法人治理体系的改革。公立医院除应具有法人地位外,应实行理事会领导下的执行人负责制,建立监管机构,从而实现理事会、执行人和监管机构之间的有效制衡。

在市场经济条件下,如何实现公立医院经营管理的最高准则,即社会效益,使居民能够享受到公平、价廉的医疗卫生服务,同时体现医院的生产性和经营性特征,保证其运行效率和获得一定的经济效益,已成为我国公立医院改革面临的关键问题。因此,探索建立符合我国国情的医院法人治理结构,使公立医院成为高效率、法治化、责任化的公共服务机构,已成为卫生管理学术界以及医院管理者尤其是公立医院管理者深入思考和研究的重大理论问题。

在国家社会科学基金项目资助下,以方鹏骞教授为负责人的华中科技大学同济医学院研究团队于2006年至2008年对公立医院法人治理及路径进行研究。本书在全面了解我国公立医院管理模式及存在的经营问题、运作效率的基础上,评价和探讨适合我国国情的公立医院规范化法人治理的理论模式,提出适合我国公立医院向规范的法人治理结构转型的可行性路径,进而为卫生管理部门建立科学规范的医院管理机制以及医疗卫生体制的改革提供理论依据和决策参考。

二、概念的界定

要进行公立医院法人治理及其路径研究,首先应该明确与公立医院法人治理紧密联系的相关概念的界定及其相互之间的关系。

(一) 公立医院

目前,各国对公立医院并没有一个统一而明确的定义,基本上都是从本国的医疗卫生状况出发,对其部分特征进行描述,如公立医院的投资主体是国家公共财政,举办公立医院的目的是为弱势群体服务等。我国没有对公立医院作出具体的定义。目前国内外研究主要从公立医院产权组成结构及所发挥的社会功能等方面对公立医院进行界定。

有专家提出,医院是运用医药和医学科学技术为病人或特定人群进行防病或治病的场所,它是一个复杂的开放系统,是医疗卫生行业中的主体。公立医院是政府为整个社会和医疗服务体系构建的“安全网”中的重要组成部分,主要是为穷人、支付不起医药费的病人提供基本医疗服务,是政府实现再分配的手段和途径。

也有专家认为,公立医院是政府对公民施行一定福利政策的载体,是隶属于政府所有的(由政府拨款的预算单位),拥有行政级别,领导是上级任命的医疗机构。公立医院有权得到政府的拨款,有权豁免营业税和单位所得税,与此同时必须承担政府委托的转移支付责任,即对弱势人口提供免费或低标准收费;必须执行政府规定的收费价格和制度;必须承担政府委托的防疫、妇幼、健康教育、

康复等公共卫生任务。

另外,也有学者提出,凡是所承担的基本公共卫生服务和基本医疗卫生服务占医院工作量或费用总额的比重超过 50% 以上的医院,不论是谁出钱办的,都可以称为国家公立医院,由政府出钱买单。

一些研究也将公立医院的社会功能归结为四个方面:①提供公共产品或准公共产品;②低价或免费承担社会贫困人口、无医疗保险者和低生活能力人群的基本医疗服务;③保证卫生服务的公平可及性;④开展医学科研和技术推广,推动医疗技术进步。

有学者从产权结构方面对公立医院进行界定,公立医院产权包括财产所有权、使用权、收益权以及处分权。公立医院的终极性财产归属权由国家享有,使用权属于人民,收益权和处分权属于出资人。公立医院的终极财产所有权是公产权。但是从产权的组成结构角度,也没有对“公立”有一个标准的界定。目前,对于公立这一概念,很大程度上认为是包括了以下几种情况:①国有独资;②国有控股,有部分社会资本的成分,但是国家仍然控股;③由一些集体经济或慈善机构出资建立。

本书将公立医院的范围界定为,资本结构为国有独资或是国有控股的医院,其基本特征为体现国有资本意志,具有公益性质,提供最基本的医疗服务,承担维护健康公平的社会责任等。

在我国公立医院的改革过程中,借鉴企业改革的路径所出现的股份制、股份合作制等类型的医院,无论国有股份是相对控股还是绝对控股,从其资本结构性质上来说,它仍具有国家所有的性质。因此,本书将此类医院列入研究范围之内。

(二) 治理

自 20 世纪 90 年代以来,治理(governance)开始被广泛运用于与公共事务领域相关的管理和经济活动之中。作为新公共管理的治理,将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入到公共服务领域,强调效率、法治、责任的公共服务体系,创建指导、控制和监督经济实体运营的新型组织体制。

治理有狭义和广义之分。狭义的治理指在企业的所有权和管理权分离的条件下,投资者与企业之间的利益分配和控制关系。广义的治理是指关于企业组织方式、控制机制、利益分配的所有法律、机构、文化和制度安排,不仅仅是企业与所有者之间的关系,而且包括企业与所有相关利益集团(例如雇员、顾客、供货商、所在社区)之间的关系。

治理与管理有所区别。这两者都是提高绩效的手段,从运作机制来看,都是在平等的前提下通过一系列的制度安排实现各方利益的一种协调和制衡,是一种基于共同利益基础上的协调与合作。但是管理的主要目的是为了提高单个组织的

绩效,主要作用的领域是微观组织,而治理是为了实现参与各方的综合利益最大化。与管理相比,治理更强调各利益相关方之间的协调和平衡。

(三) 法人治理

“法人治理”(corporate governance)一词源于公司治理,其首先是从所有权和经营权分离的角度提出的。法人治理以权力分工、相互制衡、效率与责任并重为理念,为保障财产所有者利益而在所有者和代理人之间形成的一种契约关系和制度结构。狭义地讲,法人治理主要指股东、出资人、所有者(委托人)对董事会、监事会、经营班子(代理人)的管理,按照代理理论,就是委托人对代理人的一种监督与制衡的机制。

随着现代公司治理理论不断发展,公司越来越被看做是一个多种利益的集合体,公司承载的除股东利益外,还包括债权人、供应商、雇员、政府和社区等利益相关者的利益。因此,法人治理有了更为广泛的内涵。

公司法人治理一般可以分为两个部分,即治理结构(governance structure)和治理机制(governance mechanism)。治理结构包括股东大会、董事会、监事会、经营班子等,治理机制包括用人机制、监督机制和激励机制等。这两者共同决定了治理的效率,即通过一套包括正式的或非正式的、内部的或外部的制度或机制来协调公司与所有利益相关者之间的利益关系,从而达到股东与公司利益相关者之间的利益平衡。

(四) 公立医院法人治理

医院属于知识密集型的集约化生产群体,是一种必须提高经济效益和效率的经济实体;医院本身的服务过程体现了自己的生产性和经营性的特征,它是运用医学科学技术进行医疗卫生保健服务的生产单位,它的医疗活动受到商品经济价值规律的制约,因此,医院在竞争中求发展,为了兼顾公平和效益,必须注重其所承担的社会责任和经营管理方式,构建新的管理理念。

医院法人治理与公司法人治理在存在诸多相似之处的同时,也存在一些不可忽视的区别点。例如公司是企业法人,以利润最大化为自己的首要目标,而医院则是事业单位法人,以社会效益最大化为自己的首要目标。目标和法律性质的不同决定了它们在治理理念上存在某些不同。这些区别要求我们在研究医院法人治理的过程中,既要借鉴公司法人治理的先进经验,更要把实现公立医院经营管理的最高准则即社会效益——使居民能够享受到安全、有效、方便、价廉的基本医疗卫生服务,作为公立医院特征的关键所在,从而真正地为我国公立医院法人治理实践工作提供理论支持。

借鉴企业管理中公司法人治理的部分理念,可以将医院法人治理定义为一组联结和规范医院资本所有者、决策层、经营层、员工以及其他利益相关者(债权

人、患者、供应商、政府和社会)彼此间权、责、利关系的制度安排,包括产权制度、决策与督导机制、激励制度、组织结构、问责制度等基本内容。

本书认为公立医院法人治理是关于出资人、公立医院以及公立医院管理者的职责、权利和义务的制度化安排。公立医院法人治理能够强化竞争、激励、监督和制约机制,建立强有力的医院监管体系,提升医院的管理水平与运行效率,降低服务成本和价格,提高服务质量,使我国公立医院真正成为产权清晰、职责和权利明确、管理科学的法人实体,使之成为符合中国国情的高效率、法治化、责任化的公共服务体系。

(五) 公立医院产权改革的内涵

我国公立医院改革分为产权制度改革和非产权制度改革。非产权制度改革不涉及资产所有权的变更,资产的管理主体与方式也没有发生变化,其主要内容涉及医院内部治理机制的改革,如人事制度改革、员工的激励和约束改革、分配制度改革、后勤保障体制的改革等。本书认为,根据中国的国情,我国公立医院产权制度的改革是由量变到质变、由表及里的一个渐进改革过程,因此公立医院产权制度改革可分为涉及资产所有权变更的产权制度改革和仅涉及资产管理主体与管理方式的产权制度改革两种类别。

本书所指的非产权制度改革的具体类型是内部管理机制变革型,而产权制度改革的具体类型是指:政事分开型、管办分离型、股份制改造型(前两者涉及资产管理主体与方式的改革,后者涉及资产所有权变更的改革)。

三、研究的内容、对象与方法

(一) 研究的主要内容

1. 公立医院出资人制度分析

- (1) 分析并提出建立我国公立医院出资人制度的理论框架。
- (2) 评价公立医院出资人制度的不同模式,明确出资人的权利与义务范围。

2. 公立医院法人治理结构研究

(1) 法人治理结构模式分析,提出并评价适合我国国情的公立医院法人治理结构的多种表现形式。

- (2) 提出建立医院所有权、经营权和监督权的制衡体系的思想。

3. 公立医院法人治理机制与主要实务规则研究

- (1) 探讨基于我国国情的公立医院法人治理的运作机制,提出设计思路。
- (2) 提出制定法人治理模式下公立医院章程的指导原则,并对其主要内容进行归纳。

(3) 职责与权利研究。规范出较明确的医院董事会和执行委员会、监事会的职责和权利。