

〈探索与研究〉

基于福建某医院实践的医院法务部门建设研究*

林寂静

(福建医科大学附属第一医院, 福州市 350005)

【摘要】在我国公立医院改革进程中,医院将发展和改革的焦点集中在医疗安全、医疗质量与服务、运营效率,高速发展的同时法律、廉政等运营风险关注不足。完善医院法律事务的管理,是建立和完善现代医院管理制度的必然要求,也是法律事务工作的现实需求。笔者从政策背景及现实需求等方面对大型公立医院法务部门建设进行了必要性分析,将国内外医疗机构法务管理做法进行对比,并就福建省某大型三甲医院的实践作为个案进行具体分析,以期为医院建设法务部门的实践提供可借鉴的思路与建议。

【关键词】 公立医院;法务部门建设;法治建设

【中图分类号】 R197 【文献标识码】 A 【文章编号】 1672-4232(2024)04-0009-04

【DOI编码】 10.3969/j.issn.1672-4232.2024.04.003

Research on the Construction of Hospital Legal Department Based on the Practice of a Hospital in Fujian Province/
LIN Ji-jing(The First Affiliated Hospital of Fujian Medical University, Fuzhou 350005, China)

【Abstract】 In the process of reforming public hospitals in China, the focus of development and reform has been on medical safety, medical quality and service, and operational efficiency. However, in the rapid development, there has been insufficient attention to operational risks such as law and integrity. Improving the management of legal affairs in hospitals is an inevitable requirement for establishing and perfecting modern hospital management systems, as well as a practical need for legal affairs work. The author conducted a necessity analysis of the construction of legal departments in large public hospitals from the perspectives of policy background and practical needs, compared the legal management practices of domestic and foreign medical institutions, and analyzed the practice of a large 3A hospital in Fujian Province as a case study, in order to provide reference ideas and suggestions for the practice of building legal departments in hospitals.

【Key words】 public hospital; construction of legal department; rule of law construction

党的十八大以来,国内各医疗机构聚焦医院高质量发展,在保障医疗质量与安全的同时,完善医院治理体系和提升治理能力近年来成为国家关注的焦点。医院法治建设是医院高质量发展的重要一环,国内大型三甲医院法务管理大部分仍停留在以医疗纠纷的防范与管理为中心,但随着社会的高速发展,公立医院作为我国卫生健康事业的主力军,因其业务的特殊性和复杂性、资金规模的庞大,运营的法律风险防控、依法执业等问题,如何完善医院法治建设成为了新的课题。

1 大型三甲医院法务部门建设的必要性分析

1.1 政策背景

党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,并提出必须全面推进依法治国,促进国家治理体系和治理能力现代化。依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。落实依法治国基本方略,全面加强卫生健康领域法治建设是卫生健康工作面临的深刻变革,也是卫生健康事业改革发展的重要保障。2020

年12月,中共中央《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》实施方案正式印发。国家卫生健康委办公厅印发《关于进一步加强医疗卫生事业单位法治建设的通知(试行)》,《基本医疗卫生与健康促进法》于2020年出台,从法规到法律,均对医院提出了建立责权清晰、管理科学、治理完善、运行高效的现代医院管理制度的要求^[1]。

2021年,福建省卫生健康委员会印发《关于加强医疗机构法治建设工作的通知》(闽卫政法函〔2021〕335号),明确医疗机构法治建设的总体目标,一是健全医疗机构依法决策、依法管理、依法执业机制和法治工作制度,逐步完善医疗机构法治工作部门和法律顾问模式;二是强化卫生健康法治人才队伍建设;三是提高普法宣传和法律培训实效;四是强化医疗机构法治文化建设。此外还列出了医疗机构法治建设评估参考指标,指标涵盖组织领导、机构队伍及保障、制度建设及落实、依法有效化解矛盾纠纷、依法执业等方面,为医疗机构法治建设勾勒出相对明晰的执行框架。

1.2 现实需要

大型公立医院落实依法治院,加强法治建设,规范医院内部治理结构和权力运行规则,完善医院治理体系、提升治理能力,是医院高质量发展的重要保障。在我国公立医院改革进程中,医院将发展和改革的焦点

*基金项目:2020年度福建省中青年教师教育科研项目(社科类)(JAS20106)

集中在医疗安全、医疗质量与服务、运营效率,高速发展的同时法律、廉政等运营风险关注不足。随着社会的发展进步,医院作为民事法律关系主体,面临的法律事务和潜在风险越来越多。完善法律事务的管理是建立和完善现代医院管理制度的必然要求,也是法律事务工作的现实需求。

尽管医院通过坚持党的领导、推进机构改革、完善各项制度、加强监督审计等举措,但仍存在一些突出问题,如:医院重大事项决策缺乏法律风险分析;医院相关规章制度、合同等文书缺乏事前合法性审查;医院采购、对外合作、知识产权、国有资产的保护等涉及医院经济运行活动、医院管理等事项分散管理缺乏法律支撑;医院职工法律意识淡薄,医务人员依法执业落实上偶有松懈。

国资委强制要求国有企业必须设置法务部,而大型三甲医院的体量达到甚至超过大部分国有企业的体量,此外,大型三甲医院涉及法律事务的领域愈加广泛,医患纠纷、合同管理、知识产权管理、文件合法性审查、法治培训等事务更需要更规范的法务管理以及专业的法务人员支持。因此,加强医院法务部门建设更体现了现代医院管理的内涵,是医院管理由“人治”走向“法治”的必由之路,也是医院管理更加专业化、科学化、精细化的重要体现。

2 国内外医疗机构法务管理情况

欧美等国医疗机构法务管理工作起步早,基于其资本主义制度及意识形态,市场经济高度发达,形成了以购买法律服务为主的模式(即法律顾问模式)。在美国,医院的监管由联邦政府、州政府及地方政府、行业内部监督共同承担,政府部门对医院运营的要求及监管权各有不同,因此倒逼医院主动追踪和遵循各主管部门的条例及要求,在医院内部设立法律部门(Legal Department)或法律遵循实施部门(Compliance Office)也应运而生^[2]。美国医院在院内设立医院总法律顾问办公室,总法律顾问是医院管理层成员,直接参与医院决策。在针对医疗纠纷方面,美国及日本均采用诉讼外纠纷解决(Alternative Dispute Resolution, ADR)制度作为补充,替代传统医疗纠纷诉讼^[3]。日本于2007年开始实施《关于促进诉讼外纠纷解决程序之利用的法律》(简称《日本ADR法》),为日本ADR机制在法律制度层面上提供了切实的保障^[4]。

在中国香港地区,根据《医院管理局条例》,设立医院管理局,医院管理局并不属于政府部门,医院管理局及其下属的40多所医院是同一个法人。医院管理局设立法律事务部,其主要职责是提供法律意见、管理法

律问题和制定法律策略,按需聘用医院管理局认可的律师事务所,为所有公立医院提供法律服务,公立医院本身无专职法务工作人员。同时,医院管理局的法律顾问不能接受社会上其他法律业务委托^[5]。

2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行法律顾问制度和公职律师、公司律师制度的意见》,提出到2020年全面形成与经济社会发展和法律服务需求相适应的法律顾问、公司律师制度体系^[6]。目前国内医院法务管理上有两种主流方式:外聘主导型,聘请法律顾问进行法律事务管理,医院内部不一定设立法务岗位;内设主导型,医院内部设立法务管理机构或岗位,配备专职法律顾问^[7]。

1987年,北京大学第一医院在全国医院中率先设立法律事务室,拉开了医院设立法务部门的序幕^[8]。笔者对复旦大学医院管理研究所2021年度全国医院综合排行榜百强医院官方网站上公布的内设机构设置情况进行了调查,有8家医院将法务部门设置为一级科室;11家医院将法务部门设置为二级科室,各医院根据实际情况设于院办、医务部、运营部门、合规部、发展规划处等,以设在院办居多,未成立法务部的医院中有些将法务管理工作职能挂靠院办或医务部,大抵与二级科室设置类似;有25家通过购买服务形式,聘请律师团队提供法律顾问服务,主要为常年法律顾问,个别医院仅采购专项法律服务(如人力资源和劳动人事、医疗纠纷、后勤保障、临床研究法务咨询);1家医院采用面向社会、院内聘任遴选法律顾问专家组的方式开展法律事务管理,专家组成员包括但不限于法学专家、律师、本院职工。值得一提的是,在法务管理部门的命名上主流以“法务部”、“法律事务部”为主,在个别医院,其名称为“法规处”又强调了合规性管理的工作内涵。

由此可见,我国医院依法依规运营和法律意识已逐步强化,但在实践方面仍在探索阶段,各医院根据自身情况寻找符合院情的法务管理模式和法务部门建设模式。

3 某三甲医院法务部门建设实践

该院自2020年成立医院法务部,是一级行政管理部门,与党办、院办合署办公,聘有专职法务工作人员,通过司法考试的法学专业人员承担这一岗位。

3.1 法务部职责界定

根据医院工作实际与健康发展需要,确定法务部的职责范围,包括但不限于:建立健全医院法律风险防范体制和机制,构建医院及所属单位的法律事务工作管理体制、机制,保障医院依法治院,维护医院合法权

益。负责医院内部日常法律事务的处理,提供法律支持、咨询,对医院各项决策提供法律意见。组织常年法律顾问团队的聘用和管理,联系法律顾问,协助处理法律纠纷,监督法律事务进程,并对外聘律师的工作进行监督和反馈。组织开展对国家相关法律、政策的内容解读,组织开展法律培训及普法工作贯彻执行法律、政策规定。组织决策出台前的基础活动,确保重大政策的合法性和规范性。负责处理医院有关经营运营、劳动争议、科研、后勤、财务、税务、知识产权等方面纠纷的调解和诉讼。规范合同管理,审查、管理医院签订的涉及三重一大项目及对外合作合同,制定各类合同模板,参与处理合同争议。

综上,该院法务部工作职责涵盖运营风险防控、合规性审查、纠纷及诉讼管理(不含医疗纠纷)、法律咨询及普法宣教。

3.2 具体工作开展情况

3.2.1 保障决策合法合规。为确保医院运营、重大决策的合法合规,法务部主任列席医院党委会议及院长办公会议,现场为医院决策事项提供法律意见,同时为各部门提交决策建议提供前置法律咨询。自法务部成立以来至2022年,共列席党委会、院长办公会议160次,作为列席部门直接参与议题68个。

3.2.2 建章立制,开展法律服务。法务部在成立之初,即根据医院实际拟定了《法务部工作制度》《法务部工作岗位职责》《合同内部管理制度》《法律纠纷及医疗纠纷管理制度》及《法律服务管理制度》,以规范院内法律服务。对接常年法律顾问律师团队,出具法律意见书及专业的法律咨询意见85次,参与未形成诉讼的民事纠纷、行政纠纷和其他重大纠纷以及专项诉讼和非诉案件25次,常态化为医院各行政部门及临床医技科室提供日常法律咨询,以及时响应的专业法律服务保障医院合法权益。

3.2.3 规范合同管理。制定《合同管理办法(试行)》,牵头组织确定各类合同模板,包括货物、服务、合作、人事、知识产权等5个大类,自法务部成立以来至2022年12月31日,共审查合同1109份,为进一步提高合同审查效率,开发医院合同审查系统,并于2022年8月1日正式上线,功能包括合同的订立审查、变更审查、合同履行提醒以及合同台账查询等,目前已有2332余份合同经合同管理系统审查,运行平稳。

3.2.4 多措并举提升法治意识。在院内职工普法教育方面,医院将“全面依法治院”纳入医院发展的“四个全面”发展战略之中,并先后举办三届全面依法治院大会,回顾医院法治建设的同时更直面存在的问题,“以案释法”,针对性提出下阶段整改举措,进一步凝聚共识,强化干部职工法治意识和底线思维。在对群众的

普法宣传上,医院于2021年7月开通普法微信公众号,发送推文58篇,总阅读量达54769人次,最高阅读量达26312人次,此外还以各种形式发布普法宣传文章11篇,向大众推送医学及法律科普知识,拓宽法律视野。

4 存在问题及建议

4.1 存在的问题

4.1.1 医院法治建设顶层设计缺乏政策指导^[9]。虽然各医院均已意识到依法依规运营的重要性,医疗法制领域的发展方兴未艾。公立医院法务管理模式仍在探索中,缺乏政策性或行业学会的指导,尚未形成较为统一的范式以充分发挥法治建设对医院高质量发展的规范、保障和推动作用。

4.1.2 医院法务工作从业人员及提升渠道不足。不论是设置法务部门还是将法务管理职能划归某一部门,但因医院法律业务广泛,普遍存在专职法务人员或法学专业人员不足的窘境^[10]。同时,针对医疗法制以及医院法务管理的专项培训较少,对于医院法务工作从业人员而言,定期接受专业培训机会较少。此外,在职称聘任方面,医院法务工作从业人员缺乏相应的晋升通道^[11]。

4.1.3 法务部门与业务归口部门事权有待进一步厘清。在医院日常运行中发现业务归口部门对法律常识的认识不到位,并将法务部门的咨询意见奉为“金科玉律”,作为规避责任“免死金牌”,缺乏对事实的基本判断。在诉讼案件中很多部门认为诉讼案件在法务部门与律师介入后即与之无关,对案件处理的配合度不足,而常年法律顾问团队虽然有较为丰富的医疗行业法律事务服务经验,但对医院本身运营情况熟悉程度不如院内归口部门,因此在诉讼案件的处置方面也存在一定的困难^[12]。

4.1.4 医院职工的法治意识有待加强^[13]。医院干部职工缺乏监督意识、参与意识,个别科室负责人依法管理、依法行政主体责任意识不强,或以临床工作繁重等为由推诿责任,或认为法治建设是医院层面的责任,缺乏将科室依法管理与业务工作同部署、同推进的认识,使得压力传导在中层及以下职工中逐渐弱化,造成部分职工法治纪律观念淡薄、责任意识不足,增加触碰“红线”的风险。

4.2 建议

4.2.1 完善卫生健康领域立法体系及框架的搭建。在公立医院外部治理上,强化政府办医职能,优化外部治理机制,推行“管办分离”,以促进医院依法依规高质量发展为管理目标,在为医院“减负”的同时,加强政策

引导,从宏观层面为医院健康运营做好顶层设计。

4.2.2 建立和完善现代医院管理制度。加强医院内部控制,创新普法形式,将法治建设纳入医院文化建设体系。从制度层面和文化层面加强对医院职工的法治教育和依法执业的引导,在自上而下、自下而上规避运营风险的同时,强化职工的法治意识。

4.2.3 采用公职律师模式。公职律师具有“专业熟、反应快、介入早、离得近、叫得应、保密好”的专业特色。2016年、2018年,中共中央办公厅、国务院办公厅以及司法部先后颁布公职律师制度及管理办法,并在不断完善中,因此拓展公职律师适用范围,在公立医院中采用公职律师模式未尝不是一种有益的尝试。

参 考 文 献

[1] 胡书豪,俞晔.医改背景下公立医院法治化建设的实践与思考[J].上海管理科学,2022,44(4):116-119.

[2] 刘志博.医疗机构法律制度研究[D].北京:中国政法大学,2011.

[3] 冯海英.论美国行政ADR制度及其对我国的启示[D].长沙:中南大学,2013.

[4] 严玮.日本解决医疗纠纷制度研究[D].上海:华东政法大学,2015.

(上接第8页)

3.2.2 深入开展与各大科研机构、院校的合作,提高学术研究水平。龙砂医学流派的学术思想需要进一步挖掘,提炼学术内涵。重视中医药经典医籍研读及挖掘,不断弘扬当代名老中医药专家学术思想和临床诊疗经验。进一步加强与高校的合作,注重人才培养,依托重点学科、重点专科、传承工作室等平台,通过名医名家“传帮带”等形式和途径,系统培养优秀中医临床人才、中医学科带头人,建设优秀中医药学术科研团队,带动学术水平的提升。发挥高等中医药院校在中医药文化软实力建设方面的重要作用^[12]。

党的二十大报告提出“增进民生福祉,提高人民生活品质”、“坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信”^[13]。中医药文化是我国软实力的重要组成部分,推动中医药文化发展,有利于促进经济发展,增进民生福祉,提升综合国力,提升国家民族凝聚力,增强文化自信,提高国际地位。无锡市中医药文化的发展,需要在政策指导下,多部门、全社会参与,注重品牌效应,拓宽宣传、传播方式,加强人才培养与交流合作,提高科研水平,全方位提高中医药服务能力,以营造良好的社会环境和文化氛围。

参 考 文 献

[1] 任晏华,张洪雷,张宗明.江苏省中医药文化软实力研究:以南通市为例[J].现代医院管理,2019,17(2):85-88.

[2] 陶国水,顾植山,黄煌,等.龙砂医学流派源流与主要学术特

[5] 岳靓,郑雪倩,曹艳林,等.中国香港地区医疗卫生管理与医院法律顾问制度及启示[J].中国医院,2020,24(7):56-59.

[6] 王婧,魏亮瑜,刘虹,等.我国部分医院法律顾问制度模式分析[J].中国医院,2018,22(8):9-11.

[7] 叶世岳.公立医院管理体制改革下的法律顾问制度之构建[J].福建广播电视大学学报,2010(5):78-80.

[8] 杨超,郑雪倩,高树宽,等.我国建立医院法律顾问制度相关讨论与政策建议[J].中国医院,2018,22(8):16-18.

[9] 曾雪娇.日渐升温的医院法治[J].中国医院院长,2023,19(10):26-29.

[10] 苏拥军.法治医院建设的缺陷与实施路径分析[J].中国卫生法制,2016,24(2):67-70.

[11] 宋代莹,李国涛,鲁诚,等.某三甲公立专科医院法律事务工作分析与研究[J].医院管理论坛,2022,39(1):55-57,48.

[12] 刘亚敏.公立医院法务部门建设研究[D].南京:南京中医药大学,2018.

[13] 成伟.医改背景下公立医院法务体系建设研究[J].法制博览,2019(16):51-53.

通信作者:林寂静(1991-),女,本科,馆员;研究方向:医院管理。

收稿日期:2023-08-25

修回日期:2023-09-08

(编辑 马兰)

色[J].中华中医药杂志,2021,36(1):158-161.

[3] 陶国水,顾植山,陆曙,等.龙砂医家王旭高五运六气学术经验探赜[J].中华中医药杂志,2018,33(1):260-262.

[4] 《江苏卫生健康年鉴》编辑委员会.江苏卫生健康年鉴(2020)[M].北京:中国文史出版社,2020:254.

[5] 韩晶晶.习近平关于人民健康的重要论述研究[D].大连:大连理工大学,2022.

[6] 宋敏,宋永嘉,王凯.论中医“治未病”思想对现代预防医学的贡献与启示[J].甘肃中医药大学学报,2020,37(5):31-35.

[7] 无锡市卫生健康委员会.无锡市“十四五”中医药重点学科项目建设与管理办法[EB/OL].(2023-02-14).[2023-05-01].<http://wjw.wuxi.gov.cn/doc/2023/02/14/3882375.shtml>.

[8] 李亨,蔡琼,侯胜田.新媒体时代中医药博物馆信息传播的问题与建议[J].中医教育,2022,41(2):35-39.

[9] 周婧景.对博物馆“以观众为中心”观念的再理解[J].中国博物馆,2021(1):28-36,127.

[10] 张宗明.中医药“走出去”的文化自觉与自信[M].南京:东南大学出版社,2021:392.

[11] 张洪雷,张宗明.文化强国视域下中医药文化软实力提升路径研究[J].中国中医药现代远程教育,2018,16(21):1-4.

[12] 吴晶晶,张洪雷,高山.继承与创新:高等中医药院校提升中医药文化软实力的探索与实践[J].中国卫生事业管理,2017,34(12):936-939,960.

[13] 崔芳.踏上新征程,中医药要有新作为[N].健康报,2022-11-16(1).

通信作者:张洪雷(1975-),男,博士,教授,硕士生导师;研究方向:中医文化传播。

收稿日期:2023-07-04

修回日期:2023-08-08

(编辑 马兰)