

# 公立医院建设项目管理模式分析

曲 艺<sup>1</sup> 王 芳<sup>2</sup>

1. 北京科技大学后勤管理处 北京 100083

2. 首都医科大学宣武医院科研处医疗信息研究室 北京 100053

**摘要:** 医疗领域的工程建设在公建中的复杂程度首当其冲,因此从项目建设全生命周期看采用有效的项目管理模式至关重要。《关于投资体制改革的决定》发布之前全国各地都进行过代建制试验,目前已形成政府主体(深圳模式)、市场(上海模式)、两者之间(北京模式)不同的三个不同阶段。对比现行不同模式的优劣,选择一种符合相对最优的代建模式是本文研究探讨的主要意图。

**关键词:** 政府投资; 医疗领域; 工程建设项目; 管理模式

## Analysis of the Management Mode of the Public Hospital Construction

Yi Qu<sup>1</sup>, Fang Wang<sup>2</sup>

1. Department of Logistics management, Beijing University of Science and Technology, Beijing 100083, China

2. Department of Medical Scientific Research, Xuanwu Hospital, Capital Medical University, Beijing 100053, China

**Abstract:** Medical engineering construction is the most complex in public construction so it is very important to adopt an effective project management mode from the perspective of the whole life cycle of project construction. Before the Decision on the Reform of Investment System was promulgated, pilot projects of agent construction system had been carried out in various parts of China. So far, three different models have been formed: government-led, society-led and different models between the two. Comparing the advantages and disadvantages of different modes, choosing a relatively optimal agent construction mode is the main intention of this paper.

**Keywords:** Government investment; Medical field; Construction project; Management mode

### 引言

以习近平同志为核心的党中央始终高度重视发展医疗与健康事业,把人民健康放在了国家优先发展的战略地位上。但目前,我国医疗资源还存在着很多的问题。一是公立医院资源规模不足,且优质的医疗资源还比较薄弱;二是公立医院资源布局并不均衡,而且主要集中在经济比较发达的乡镇区域和大中城市;三是公立医院服务体系还不够完善,科学规范的治疗模式还不能形成,面临着大量患者向大型公立医院集中、跨区域就诊的问题;四是目前中国国内公立医院在科技研究、学术、成果转化,以及医疗高精尖人才方面与世界一流水平还有距离。放眼北京,通过综合改革、建设新分院的途径,可以促进城市核心区域的医药卫生中心向医疗资源薄弱地区、城市次核心区域转移。“十三五时期”,按照市委市政府的部署,委属管医院17家、市属医院22家相继启动迁建、扩建等疏解项目。其中项目管理模式大多采用医院基建处自行管理的模式,

只有个别医院采取代建制的方式,如积水潭回龙观院区和天坛医院新院区。

提到医院的工程建设,要先介绍一个名词“管办合一”,即管理医院和创办医院都是政府行为。二零零三年春夏之交,在中国出现非典型性非典型肺癌的有效控制后,引起了社会理论界和业内人士关于中国社会公众对卫生治理问题的热议和讨论;而一年之后,也引起了人们关于卫生服务公平性问题的反思与探讨。有专家指出,中国医药卫生体制长期的“管办合一”机制所带来的社会问题也不容忽视。医疗行政监管机关如果既“办医院”又“管医院”,不仅会导致责任主体模糊、“管理与处理不分,政事不分,权责不清。”;同时也会弱化了公共治理功能,从而造成监督缺乏、执法不严、规范不够一等的现象。而“管办合一”的理念同样充斥在公立医院的工程建设行为中,是否在医疗工程建设中引入代建制管理?怎样的模式更相对适合国内的医疗建筑项目建设?根据代建制在中国各地

的推行情况,通常代建制又可分为上海模式、深圳模式、北京模式。接下来对这三种常用的代建方法的优劣进行展开研究。

表1 层代构建与传统管理模式的比较

序号	比较项	传统建设管理	代建制
1	理论前提	政府项目政府管理	基于委托代理关系的建设管理
2	参与方	建设单位与使用单位合二为一,投资控制不足	分离建设、使用、监督,相互制约代建单位、使用单位、发包人三方利益
3	关系类型	行政或所属关系	基于合同的代理关系
4	组织机构	基建处(基建办),法律责任不明	专业化、具有法人资格的项目管理公司,自负盈亏
5	管理手段	行政管理及行政介入	基于合同的责任、权利、利益关系,运用经济、法律手段、市场和竞争机制进行管理
6	管理机制	激励机构和监督机构不足,运行效率差	建立完善的运行机制、约束机制和激励机制
7	管理效率	内部机构,专业管理人员不足,效率低,容易出现“三超一拖”现象	专业化,由市场配置资源,效率高,有效遏制“三超一拖”现象

## 1 北京模式

### 1.1 自我管理、自我建设、自我使用

有数据表明,从市属22家医院相继启动迁建、扩建等疏解项目共计10个,其中9个为医院基建处自行管理,仅1个为委托代建管理。可见北京地区医疗工程项目基本采用自我管理模式。

#### 1.1.1 医院基本建设工程特点

(1) 基础工程投入过大,基建工程的主要目的是为了提提高基本医疗条件,给人民医疗保健、科学研究等方面带来方便,但由于投入数额很大,而基础工程项目管理中所牵涉的各种因素又较多,无疑加大了基础项目管理的困难。

(2) 建设工期比较紧,因为医院的基础工程一般重点服务于医院教学和科研,所以,在基础建设项目时工期比较紧。由于基建工程建设项目规模较大,还必须对既有设施和建筑物进行更新和维护,故其工程进度和期限都较紧。

(3) 安全要求很高,随着人民对医院建设的关注,在医院基建工程设计时应严格控制质量,保证设备符合设计的安装条件。针对上述情况,在工程管理上,应加强过程管理控制,以增强工程项目的针对性与有效性。

(4) 技术复杂繁琐,但设计范围却相对广泛,主要涉及:医院技术方案设计、医院工程设计、医院室内装饰、医院内部装修设计、医院文化设计、医院投资顾问等。施工涉及专业很多,如:结构、建筑、给排水、医疗气体、

洁净手术室净化等专业繁多,且施工实施期间各工种间交叉作业。

#### 1.1.2 医院基建工程中管理的问题

(1) 基建管理人员配备不足且需要跨专业型管理人才

基本建设管理的学科很多,这就需要基本建设管理工作必须提升自己的学科能力,在熟悉建筑专业知识理论的同时,还要结合其他领域相关专业知识,熟悉医院建设施工标准、医院感控管理标准、医院实际要求等,同时更需要具备良好的职业道德与素质。另外关于管理人员的招揽条件也要完善,除了工程专业人员之外还需要:内部档案管理工作人员,保障工程建设实施阶段的资料完整,后期竣工检验信息及时归档;外部配合管理工作人员,保证工程的正常实施符合国家规章制度与程序正确齐全;内部财务工作人员,保障工程建设施工阶段的审核程序和结论正确合理,有利于后期竣工检查和合格的医院财务工作。其次,还应该注重于管理人员的培养,多走出去看看兄弟医院的优秀个案,以掌握自身的先进经验,并定期进行学习,以开阔眼界并提升专业素质。

(2) 对基建工程重视程度不足

虽然目前我国施工行业已取得了不错的发展空间,但施工管理方式并没有与时俱进,满足不了我国在当前阶段施工发展的基本需要。分析其原因,主要是因为施工单位对建筑管理工作的重视程度不足,也没有充分考虑到施工管理的重要性,在建筑管理工作中“重技术轻管理”的现象也十分明显,部分施工单位为了达到更高的经济效益,在施工过程中采取了偷工减料、降低了机械设备施工数量等方法,在很大程度上影响了民生医院等重要基建工程的施工质量。

(3) 缺少健全的管理制度

科学的质量管理方法是医院等基建工程施工顺利开展的有力保证,对新发生情况也可以及时采取相应的处理方法,保障了工程的经济效益和施工效率。就当前整体形势分析,很多施工单位管理体系不完善,出现施工结构不当、职责不明晰、质量体系不健全的现象,影响了医院基建工程的经营行为的顺利开展,影响了施工效果和服务质量,建筑项目的发展带来不良效果。

(4) 工程变更管理不当

由于医院施工比较复杂,影响其发展的因素往往是多种多样的,包括施工环境、施工技术、材料、人员、施工机械、设计变更等,如果不能有效解决施工单位面临的问题势必会对工程进度产生重要影响。医院基层建设的各项成本管控不善会对整个工期和质量形成重大负面影响,在中国传统的项目管理观念中,人们一般都认为通过增加建设项目投入就能够改善施工进度,而一些基层建设管理人员却由

于盲目追逐工期而忽略了成本管理目标,对基建工程的整个管理质量也产生了重大负面影响。

当前医院基建管理工作较为复杂,其涉及的工作多样化。主要问题集中在各专业人员配置不足、工作分工不清导致的各项工作环节无法确保工作达到最细颗粒度;管办合一带来的利益垄断从而导致存在较高的廉政风险;基建工作管理制度不健全带来的工作执行力不足及各部门之间相互推诿不履职等。以上现象严重影响基建各项工作顺利开展,如;前期市场调研不周密、各科室的使用功能和医用设备设施无法完美且精准实现;施工图纸审核不到位导致后期变更较多、投资管控不细致导致后期超概;工期拖延及超出预期建设标准等一系列问题产生。

## 1.2 北京模式下的代建管理

### 1.2.1 委托社会机构进行代建管理

北京市区的公立医院很少实行工程代建管理,根据行业研究,以北京大学人民医院北院区为例,由西城区卫健局委派代建方负责医疗工程代建管理,代建方一般是北京国资委所属国有企业、代建方由地方政府部门委派承担工程监督管理任务,并负责现场勘查、设计、施工、选定监理公司,双方签定了工程协议。

### 1.2.2 北京模式下的代建制归纳

“办医院”为政府行为,“管医院”是院方的自我管理,形成为代建单位不相关联的三方独立的管理单位,各司其职、各尽其责、可以充分做到精细化管理,充分实现“管办分离”的最终理念,提升工程管理效率,加强政府的过程监督管理,做到公立医院建设上“阳光透明”。

## 2 上海模式

### 2.1 上海管理模式

卫健中心代建各项目设立筹建,筹备工作均由地方卫健机构和医院的相关主管机关共同负责。筹建下设的综合科、工程部和工程财务科,负责经营管理该工程项目。综合科人员构成主要为学院专业技术人员,工程部和财务科的人员构成主要为市卫健中心人员,两者进行了优势互补。

### 2.2 上海模式下的代建制归纳

筹建办公室的人员构成为卫健委与医院相关人员组成,并未完全实现工程建设的管理的各方独立,因此不能充分实现独立履职的作用。

## 3 深圳模式

### 3.1 深圳管理模式

提起建设工务署,深圳区委副书记、纪委书记谭国箱立即打开了话匣子:这个制度,也就是深中共中央纪律检查

委员会防止工程腐败的“秘笈”。过去,政府哪个部门要投资建设工程,都是“自家开作坊”,设立一个临时机构来管理项目。由于是自己投资、自己建设、自己管理、自己使用,边勘察、边设计边施工的“三边工程”和超计划、超概算、超预算的“三超工程”多不胜数,工程腐败也在所难免。如何根治“工程骑马、干部骑马”既使把楼盖好,还要确保工程领导干部不落马?在经过深入调查研究、吸取了国外经验的基础上,深圳市于去年成立了城市规划建筑工务部门署,把过去由若干户部门分散管理的工作单位,改由工务部门署集中统一代管。由工务部门署财务全额支付的事业单位内控制度,财务管理、全署人员的工资福利等均与工作单位无关。

深圳也借鉴了香港经验,将原有的城市建工服务署建制变成了一个作为正局级事业单位财务管理的市建工务部门署,统筹兴建除道路交通、水务等项目以外的全市社会财政建设中的各种工程。该建设工务部门署根据职能,下设综合办公室、政工办公室、工程计划所、综合财务部、项目前期管理处、施工1处、施工2处、总施工3处、市政所九个处室,此外,还包括市纪委、监察部派驻市建设工务部门署的纪检监察队伍。

### 3.2 代建管理的利和弊

工务署职责	负责工程建设的组织和实施
优点	提高监督效率,降低委托代理的风险
缺陷	缺乏竞争机制、行政垄断、政府管理职能不透明、激励机制不明确、政府机构臃肿、易产生政府的“权力”出租现象。

### 3.3 深圳模式下的代建制归纳

工务署作为政府工程的常用管理机构,是“办医院”的具体项目实施部门,承担医院建设项目的筹建任务,可以理解为此种代建模式是某一政府机构作为代建方。

## 4 结论

实现“管办分离、政事分离、权责分离”,保证工程建设“阳光、透明”的初衷,目前看只有北京模式下的代建管理与政策精神较为吻合。经调研“北京大学人民医院北院区”采用国企代建,充分实现了按期竣工、质量优异、节约成本等多维度目标。

### 参考文献:

[1]周海平.公立医院医疗设备预算管理的优化——基于H医院项目库建设案例分析[J].管理会计研究,2021(5):74-80+88.

[2]周立涛,徐克平.项目管理在公立医院空间建设规划中的应用[J].中国医疗管理科学,2021,011(005):48-51.