

公立医院监察对象认定研究

吴仕清

(福建医科大学 纪委纪检监察室, 福建 福州 350122)

摘要:《监察法》《公职人员政务处分法》及相关规定对监察对象的表述不同,使得公立医院监察对象的认定存在争议。监察对象的认定应遵循“行为标准”,即“行使公权力”是认定监察对象的核心要素。结合公立医院的组织结构和人员组成特点,公立医院监察对象范围包括管理岗位全体人员以及其他代表医院行使公权力的人员。

关键词:公立医院;监察对象;识别标准;公权力

中图分类号:D262

文献标志码:A

文章编号:1009-4784(2022)01-0036-04

《中华人民共和国宪法》(2018年修正版)和《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)的施行,确立了我国国家监察体制,实现了对所有行使公权力的公职人员的监督全覆盖。《监察法》等相关法律文件关于公立医院监察对象的规定使用了多种表述,例如,《监察法》总则中使用“所有行使公权力的公职人员”概念,分则中使用“公办的医疗卫生单位中从事管理的人员”概念。对这些概念内涵和外延的理解不同,实践中容易导致公立医院监察对象难以识别、适用问题。国家监察体制改革前,依照行政监察法的规定,行政监察对象主要是行政机关及其工作人员,还没有做到对所有行使公权力的公职人员全覆盖,监察范围过窄。《监察法》施行后,实现了对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。但是,“全覆盖”不是“啥都管”,一些地方监察机关将普通教师、医生和公务用车司机也列为监察对象,甚至连普通群众也要管的做法,就偏离了监察机关的工作职责,也使“全覆盖”失去了本身应有的震慑效应^[1]。因此,监察对象的认定十分重要,面对公立医院复杂的组织机构和人员组成,亟待明确监察对象识别标准。笔者通过解读相关法律规定,分析确定监察对象识别的标准,结合公立医院的组织机构和人员组成特点,深入探究医院监察对象的认定,对监察机关正确履行职责具有理论和实践意义。

一、公立医院监察对象认定的现行规定与不足

(一)公立医院监察对象认定的相关规定

2018年3月施行的《监察法》第一条、第三条将监察机关的监督对象表述为所有行使公权力的公职人员,第十五条第四项将公办医疗卫生单位的监察对象表述为从事管理的人员。2018年4月施行的《国家监察委员会管辖规定(试行)》进一步明确公办医疗卫生单位中“从事管理的人员”具体包括从事领导、组织、管理、监督等活动的人员,该表述与全国人大常委会关于刑法第九十三条解释中的国家工作人员定义相类似。2020年7月1日,作为《监察法》配套的《中华人民共和国公职人员政务处分法》(以下简称《公职人员政务处分法》)施行,该法也将监察对象表述为“行使公权力的公职人员”,并在第二条明确公职人员为监察法第十五条规定的人员。2021年9月施行的《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《监察法实施条例》),在监察法规定基础上,进一步廓清公职人员外延,对监察法规定的六类监察对象逐项进行细化,将《监察法》第十五条第四项所称公办医疗卫生单位中“从事管理的人员”细化为“从事组织、领导、管理、监督

收稿日期:2021-10-12

作者简介:吴仕清,男,研究实习员,法学硕士。研究方向:监察法。

等工作的人员”,同时将在依法组建的评标、谈判等组织中,代表国家机关、事业单位等临时履行公共事务组织、领导、管理、监督等职责的人员也纳入监察对象范围^[2]。2018年3月,中央纪委国家监委法规室编写出版的《中华人民共和国监察法释义》(以下简称《监察法释义》),对公办医疗卫生单位中从事管理的人员进行概括和列举式阐释,将从事管理的人员分为五类,包括领导班子成员、国家工作人员、中层管理人员(包括管理岗六级以上职员)、基层管理人员和临时从事与职权相联系的管理事务的人员,并提出根据实践发展,从事管理人员范围可以不断丰富完善^[3]。

(二)公立医院监察对象认定规定的不足

1. 监察对象识别标准不够清晰。《监察法》《监察法实施条例》及相关释义使用“行使公权力的公职人员”“从事管理的人员”“从事领导、组织、管理、监督等活动的人员”“从事与职权相联系的管理事务的其他职员”等相对概括性概念,难以确定这些概念的内涵和外延是否一致,该如何理解;公职人员与从事管理的人员是否包括编外人员;医院的普通医生、公务车驾驶员以及车队长是否属于监察对象。囿于立法语言的高度概括性和抽象性,这些规定虽然明确但不具体,关于监察对象界定标准相对宽泛,未明确“公职人员”概念,未对“从事管理的人员”做出清晰界定,导致实践中公立医院监察对象认定难度大。

2. 监察对象界定范围有待商榷。首先,《监察法释义》将公立医院的中层管理人员限定为管理岗六级以上职员,范围偏窄。以公办省属医院为例,该单位的党政中层管理人员包括科级正职和科级副职,分别对应管理岗位七级和八级。若将中层管理人员限定为六级以上,则无法全部囊括公立医院的中层管理人员。其次,《监察法释义》提出的动态识别标准具有实践指导意义,但同时应认识到监察对象可以动态认定,而识别标准一定是静态的、明确的、清晰的,否则实践中将难以操作。

3. 《监察法释义》的效力存在一定局限性。中央纪委国家监委法规室作为法律起草者,所编写的《监察法释义》在一定程度对全国监察机关开展监察工作具有指导性和权威性,发挥答疑释惑作用^[4]。但是根据1981年6月10日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律解释工作的决议》第

一条规定,对《监察法》具体条款本身进一步明确界限或作出补充规定的主体为全国人大常委会。中央纪委国家监委无权对《监察法》第十五条中“从事管理的人员”进行法律解释,即中央纪委国家监委法规室关于公办医疗卫生单位中从事管理的人员的阐释,本质上不属于立法解释,属于政策范围^[5]。在以审判为中心的诉讼制度背景下,监察机关必须严格遵照宪法和法律开展监察工作,其调查职务犯罪收集的证据、调查程序等,最终需要通过、也必须通过法庭审理来检验^[6]。

二、监察对象的识别标准分析

监察对象识别标准是认定监察对象的关键,要理清公立医院监察对象的范围,必须先明确监察对象的识别标准。目前学界对监察对象识别标准存在不同看法。其一是“身份标准”,强调公职人员身份是认定监察对象的关键,只要是公职人员,就必然能够行使公共权力。其二是“行为标准”,强调行使公权力是认定监察对象的核心要素,不在乎行使公权力者是否具有公职人员身份。其三是“身份+行为标准”,强调监察对象首先必须具有公职人员身份,其次看是否行使公权力^[7]。

学界探讨的监察对象识别标准各有侧重点,要准确界定监察对象范围,应从监察体制改革目标和《监察法》立法目的中寻求标准。《监察法》及相关规定从形式上主要形成了两个方面的识别标准。一是《监察法》第六条指出监察工作的目标是“有效制约和监督权力”,监察体制改革的重点任务是整合反腐败资源,构建有效监督制约公权力运行的机制,实现国家监察全覆盖。据此,形成了监察对象识别标准为“行为标准”,即所有公权力的行使者都应纳入监察对象范围。二是《监察法》和《公职人员政务处分法》第一条提出了立法目的,即加强对所有行使公权力的公职人员的监督。《监察法》第三条明确了监察机关依法对所有行使公权力的公职人员开展监察。据此,形成了监察对象的识别标准为“身份标准”,即所有行使公权力的公职人员是监察对象。前者关注行使公权力这一行为,不强调行使公权力人员的身份,后者更注重公职人员的身份,认为具备公职人员身份是认定监察对象的关键。

笔者认为“行为标准”更有利于把握监察对象实质,符合《监察法》立法目的和监察体制改革目

标。首先,从《监察法》立法目的上看,《监察法》第十五条对监察机关的监察范围进行界定,其中与监察对象范围关系最密切的是“监察机关对公职人员和有关人员进行监察”。从语义上看,该规定明确将监察对象范围扩大到公职人员以外的其他人员,即监察对象范围大于公职人员。如果采用“身份标准”和“身份+行为标准”,那么会将行使公权力的非公职人员排除,缩小了监察对象范围。实际上,“从事管理”“从事领导、组织、管理和监督等活动”以及“从事与职权相联系的管理事务”等表述,本质都是对公权力的行使。其次,监察体制改革确立的监察制度是对当今权力制约形式的一个新探索。改革后的监察体制将政府的监察部门、检察院查处贪污贿赂等反腐败资源力量整合至监察机关,由监察机关统一行使监察权,形成全覆盖、统一的权力监督格局,进一步加强权力运行的监督和制约。《监察法》是一部将公权力关进制度笼子的基本法律,它关注的不仅是“公职人员”这类人,更关注“公权力”这件事。因此,“行使公权力”是识别监察对象的核心要素,公立医院监察对象范围应根据行使公权力的情况来认定。

何为公权力?《监察法》中未对公权力的内涵和外延进行明确界定,学界对公权力也有不同的认识,有学者认为公权力可以根据属性划分为国际公权力、国家公权力和社会公权力^[8]。还有学者认为公权力应当具备来源正当性、公益性以及强制性等特征^[9]。在当前的法律词汇中,“公务”一词与公权力关系最密切,《监察法》第十五条第二项也采用“从事公务”表述。关于公务的解读,2003年《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》规定,从事公务是指代表国家机关、国有公司、企业、事业单位和人民团体等履行组织、领导、监督和管理等职责。公务主要表现为与职权相联系的公共事务以及监督、管理国有财产的职务活动。那些不具备职权内容的劳务活动、技术服务工作,一般不认为是公务。笔者认为可以参考最高人民法院关于公务的解读,将《监察法》意义上的公权力概括为代表国家机关、国有企事业单位等履行组织、领导、监督和管理等职责,开展与职权相联系的公共事务的活动。那些不具备职权内容的专业技术服务、劳务等活动不视为行使公权力,如公办学校普通老师的教学行为、公立医院普通医生的执业行为等。同时,

应区分公办单位教师、医生等利用专业知识,代表医院临时从事管理事务的情形,例如作为评标委员会、询价小组的成员,临时参与评标或者采购活动的行为,应视为《监察法》上的行使公权力。

三、公立医院监察对象的认定

《事业单位登记管理暂行条例》第二条规定,事业单位主要是为了社会公益目的,由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的社会服务组织。公立医院属于典型的事业单位,代表国家提供医疗卫生服务,必然享有《监察法》意义上的公权力。同时医院组织机构复杂,包含临床科室、医技科室、党政职能部门以及研究院(所)等,其中也存在部分不具备职权内容的专业技术、劳务服务等活动,不属于《监察法》意义上的公权力。因此,公立医院的工作人员并非都是监察对象,需分类认定。

(一)公立医院人员分类

1. 从人员身份分类。公立医院工作人员包括事业单位编制人员和编制外工作人员,其中编制外工作人员还可以进一步细分为合同制、劳务派遣工作人员等。不同身份的工作人员分布于管理、专业技术和工勤等不同岗位。

2. 从岗位设置分类。根据2007年3月19日人事部、卫生部印发的《关于卫生事业单位岗位设置管理的指导意见》等规定,公立医院的工作人员包括管理、专业技术和工勤技能人员。

(二)公立医院监察对象的范围

如前所述,公立医院组织机构、人员组成复杂,应依据监察对象识别标准来认定,即判断公立医院工作人员是否属于监察对象,主要看其是否行使公权力,所涉嫌的职务违法或者职务犯罪是否损害了公权力的廉洁性。

1. 从人员身份分类。根据“行为标准”,公立医院监察对象的认定与工作人员的身份无必然联系,核心在于是否行使公权力。因此,不论是编内工作人员,还是合同制、劳务派遣人员,只要行使与职务职权相关的公权力,就应当纳入监察对象范围。

2. 从岗位设置分类。公立医院管理岗位是指担负领导职责或者管理任务的工作岗位,代表医院履行管理、监督等职权,根据“行为标准”,管理岗位全体人员属于监察对象。而专业技术和工勤技能

岗位属于提供专业技术服务和劳务服务的岗位,这些岗位人员一般不认定为监察对象。如果专业技术、工勤技能人员存在其他兼职情况,则应根据“行为标准”具体分析。例如公立医院医生为专业技术岗位人员,医生开具处方用的是自己的职业技能,与医院公权力无关,一般不认定为监察对象。但是,如果医生同时还兼任科室行政主任,那么其承担着科室内部管理职责,如决定科室内部绩效分配等,此时应认定为监察对象。再如,公务车辆驾驶员为工勤技能岗位工作人员,其从事的是劳务活动,一般不认定为监察对象,但是,如果该驾驶员同时兼任车队队长,那么其承担着车队内部的管理职责,此时应认定为监察对象。

实践中还应注意“动态监察对象”的情形,即公立医院专业技术或工勤人员有时属于监察对象,有时又不属于监察对象,此时认定的核心标准为“是否行使公立医院的公权力”。例如,公立医院非中共党员医生李某接受医药代表10万元回扣,因医生未直接经手药品销售,其开处方行为属于专业执业行为,而不是医院的公权力。因此,李某不属于监察对象,不构成受贿罪,而应当认定为非国家工作人员受贿罪,属于公安机关管辖的罪名。医院人事部门依据医生职业行为规范等规定作出处理后,移送公安机关处理。但是,同样是中共党员医生李某,当他受医院委派,作为药品采购小组成员,代表医院采购药品,此时李某行使的是医院公权力,属于监察对象。如果李某接受药商代表“好处费”,那么该问题线索应由监察机关依法调查处置。关于派出的医务人员是否属于监察对象问题,也可依据“行为标准”来确定。以社区养老为例,存在政府、企业等多方主体参与提供社区养老服务,如果是私立医院派出的医务人员,则不存在行使公权力情形,该医务人员不属于监察对象;如果是公立医院派出的医务人员,此时应根据医务人员是否行使医院公权力情况具体分析,若该医务人员仅提供专业

技术的医疗服务,一般不认定为监察对象。

综上,公立医院监察对象范围为管理岗位全体人员以及其他代表医院行使公权力的人员,具体包括医院党政领导班子成员,党政职能部门管理人员,临床医技科室、研究院(所)、中心和机构等主任、副主任和秘书,病区护士长、副护士长等,也包括受医院委派或者选定承担临时性管理事务的专业技术和工勤技能人员。

四、总 结

公立医院监察对象的认定是监察机关履行监督、调查和处置职责的基础。笔者以《监察法》《监察法释义》等关于监察对象的规定为依据,通过分析界定监察对象的识别标准,进一步明确了公立医院监察对象的范围。实践中,公办高校、国有企业等单位的监察对象也可依据“行为标准”来认定。

参考文献:

- [1]石艳红.“全覆盖”不是“啥都管”[J].中国纪检监察,2018(14):52-53.
- [2]孟祥瑞,李鑫.从几起典型案例看监察法实施条例带来的变化[J].中国纪检监察,2021(19):44-46.
- [3]中央纪委国家监委法规室.中华人民共和国监察法释义[M].北京:中国方正出版社,2018.
- [4]姬亚平,彭夏青.监察对象的识别研究[J].治理现代化研究,2020,36(6):61-69.
- [5]王磊,丰俊功.公办医疗卫生单位监察对象范围辨析——兼议监察对象范围的界定标准[J].广西师范学院学报(哲学社会科学版),2019,40(3):137-142.
- [6]沈德咏.论以审判为中心的诉讼制度改革[J].中国法学,2015(3):5-19.
- [7]袁柏顺.范围、界限与动态发展:也论监察对象“全覆盖”[J].河南社会科学,2019,27(1):8-13.
- [8]潘爱国.论公权力的边界[J].金陵法律评论,2011,20(1):46-60.
- [9]夏金莱.论监察全覆盖下的监察对象[J].中国政法大学学报,2021(2):240-250.

(编辑:陈越,李鑫梅)