

内部资料 注意保存



纪检信息简报

2021 年第 1 期（总第 9 期）

徐州医科大学附属医院纪委办 主编

2021 年 6 月 15 日

目 录

党史专题

1. 百年党风廉政建设和反腐败斗争的经验与启示..... 1

纪法研究

2. 我国公立医院从业人员经商办企业行为纪法边界研究..... 13

百年党风廉政建设和反腐败斗争的经验与启示

反对腐败、建设廉洁政治，是马克思主义政党的政治本色。建党百年来，我们党致力于中华民族千秋伟业，与时俱进制定管党治党方针，找到了跳出“历史周期率”的新路，不断以强盛大党的气魄进行自我革命，推动伟大社会革命。站在建党百年和开启全面建设社会主义现代化国家新征程的历史起点上，系统总结党风廉政建设和反腐败斗争百年历史经验并进行理论概括，对于新时代更好地坚持和加强党的全面领导，推进党的建设新的伟大工程，具有重要意义。

中国共产党党风廉政建设和反腐败斗争的历史进程

中国共产党自诞生之始就旗帜鲜明反对腐败。在革命、建设和改革的各个历史阶段，我们党围绕中心工作和大局，始终坚持和完善马克思主义廉洁政治思想，坚定政治立场，保持政治定力，把党风廉政建设和反腐败斗争放在突出位置常抓不懈，在理念创新、组织创新和制度方法创新基础上实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。

新民主主义革命时期，聚力于锻造党和军队的纪律性，形成了反对腐化、追求廉洁政治的优良传统。作为无产阶级政党，我们党一直主张“消灭党员‘特殊地位’与官僚腐化”。1922

年**党的二大**通过的《关于共产党的组织章程决议案》要求把党建设成有严密组织和铁一般纪律的“群众党”。成为全国性革命政党后，党员数量急剧增加。大革命时期，我们党于1926年发出《坚决清洗贪污腐化分子》的通告，坚决清除混入革命队伍投机腐败的坏分子和坏倾向，确保党自身的纯洁性和战斗力以争取革命的胜利。1927年4月，**党的五大**成立中央监察委员会。在局部执政探索中，毛泽东等中央领导同志高度重视思想建党，先后提出“加紧反对官僚腐化贪污现象”“铲除贪官污吏，建立廉洁政府”“两个务必”等思想。1933年，在中央苏区，党中央专门发出《关于惩治贪污浪费行为的第二十六号训令》，对贪污行为进行惩处。在延安，开展整风运动加强对党员干部的宣传引导和思想纠偏，颁布《陕甘宁边区惩治贪污暂行条例》，强调共产党员有犯罪者从重治罪。

社会主义革命和建设时期，依靠群众、发动群众，开展反对贪污腐化行动。新中国成立后，面对全面执政后政治地位变化带来的部分党员领导干部思想懈怠、贪图享乐问题，毛泽东等中央领导同志指出贪污腐化行为是资产阶级作风，是极大的犯罪。**党的八大**指出，要重视我党队伍中出现的贪污腐化、违法乱纪、道德堕落等情况，从思想和组织上进行反对腐化堕落现象的斗争，坚决把贪污腐化分子清除出党。我们党先后开展包括整党运动、“三反”运动、60年代农村“三反”运动、“新五反”运动在内的反贪污腐化运动和社会主义共产主义教育等

廉政教育运动，制定了包括《中华人民共和国惩治贪污条例》《关于划分浪费与贪污界限的四类标准》《关于处理贪污浪费问题的若干规定》在内的系列法规制度，探索建立党的纪律检查委员会（监察委员会）和政务院人民监察委员会（国务院监察部），对贪污浪费等行为进行严厉查处。

改革开放和社会主义现代化建设新时期，不断加强思想和制度建设，探索制度化法治化党风廉政建设和反腐败新路径。十一届三中全会后，随着改革开放不断深化，国民经济进入快速发展时期。但由于社会转折时期两种体制并存带来的“漏洞”以及部分党员干部受到资产阶级思想侵蚀，腐败问题日益凸显。**党的十二大**指出，党风问题是关系到执政党生死存亡的问题，要纠正各种利用职权谋取私利的行为和对党对人民不负责任的官僚主义作风。目睹“苏东剧变”及官员腐败给国际共产主义运动造成的巨大伤害，我们党深刻总结苏共的教训，坚持一手抓改革开放，一手抓惩治腐败，贯彻“一要坚决，二要持久”的方针，探索通过制度建设和法治方式开展反腐败斗争的有效途径，力证“只有社会主义才能消除资本主义和其他剥削制度所必然产生的种种贪婪、腐败和不公正现象”的科学性与正确性。党的纪律检查委员会和监察部在这一时期先后恢复设立，成为我们党纯洁党风、大力打击贪污腐败的重要力量。

党的十四大后，我们党积极探索在发展社会主义市场经济的条件下有效开展党风廉政建设和反腐败斗争的新路径。将“坚持不懈地反对腐败，加强党风建设和廉政建设”等内容写入党章，确立“标本兼治、综合治理”的反腐败方针。党的十六大后，在“四大考验”“四种危险”日益凸显的情况下，我们党深刻认识到腐败带来的巨大危害，坚持拒腐防变、警钟长鸣。在“标本兼治、综合治理”的同时强调“惩防并举、注重预防”，通过反腐败制度创新和拒腐防变长效机制建设，努力从源头上防治腐败。受到管党治党“宽松软”、监督缺位和惩治腐败制度体系不够健全等因素影响，腐败这个党执政的最大风险仍然存在，成为影响党的先进性和纯洁性、动摇党长期执政基础的严峻问题。

新时代中国共产党以自我革命精神开创正风肃纪反腐新局面

党的十八大以来，面对依然严峻复杂的反腐败斗争形势，以习近平同志为核心的党中央以强烈的历史责任感、深沉的使命忧患感、顽强的意志品质，把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局，正风肃纪、反腐惩恶，刹住了一些过去被认为不可能刹住的歪风邪气，解决了一些长期想解决而没能解决的顽瘴痼疾，探索了党长期执政条件下实现自我监督的有效途径，反腐败斗争取得了压倒性胜利并全面巩固。

创新思想理念，形成以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导的全面从严治党方针。进入新时代，习近平总书记在理论和实践探索基础上，进一步创新发展党的建设理论，深刻回答了新的历史条件下“为什么要全面从严治党、怎样全面从严治党”“为什么要反腐败、怎样反腐败”等重大理论和实践问题，标志着我们党对坚持“**党要管党、全面从严治党**”的认识达到一个新境界。习近平总书记以落实中央八项规定精神为突破口和动员令，要求持之以恒加强作风建设，保持党同人民群众的血肉联系，并突出强调党的政治建设，坚决维护党中央权威和集中统一领导。通过构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的党和国家监督体系，坚持“惩前毖后，治病救人”理念，精准有效运用“四种形态”，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。通过建立“不忘初心、牢记使命”长效机制，筑牢全党思想之基、信仰之基。习近平总书记还要求强化党委主体责任和纪委监督责任的落实，发挥纪检监察机关推动作用，一体推进纪检监察体制“三项改革”，持续深化纪检监察机关“三转”以聚焦主责主业，提高监督能力。

改革体制机制，建立党集中统一领导、既分工明确又协同推进的反腐败组织体系。思想理念的创新需要通过组织结构和制度体系的改革来体现和落实。我们党始终坚持党对反腐败工作集中统一领导这一根本政治原则，抓住管党治党“牛鼻子”，完善党领导反腐败工作的体制机制。各级党委（党组）当好反

腐败斗争的领导者、执行者和推动者，一级抓一级、层层抓落实，全党一起抓党风廉政建设和反腐败工作的生动局面逐步形成。把坚持和加强党的领导贯穿纪检监察体制改革各方面全过程，推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，确保反腐败工作权威高效。推动国家监察体制改革，通过组建国家监察委员会，与党的纪律检查委员会合署办公，建立党集中统一领导反腐败工作的组织机构体系。推动反腐败国家立法，以法律形式进一步明确了党对反腐败工作的集中统一领导。完善党和国家监督制度，以党内监督为主导，各类监督协调贯通的党和国家监督体系初具规模，中国特色社会主义监督制度和执纪执法体系初步形成，有力强化了党对反腐败工作全覆盖、全方位、全过程领导，为夺取和巩固反腐败斗争压倒性胜利提供了坚强政治保障。

完善法律法规，建立结构完备、执行有力的党风廉政建设和反腐败制度体系。党的十八大以来，党中央旗帜鲜明提出全面依法治国、全面从严治党，以法治思维和法治方式反对腐败。从顶层设计出发，形成了党的全面领导下由人大产生并受人大监督的行政权、监察权、审判权、检察权相互配合、相互制约的权力结构。推进行政审批制度改革，“将权力关进制度的笼子”，减少政府部门和工作人员“寻租”空间，消除滋生腐败行为的土壤。对党员领导干部，一方面加强“高线引导”，颁布《廉洁自律准则》等一系列规范党员干部廉洁从政的行为规则；另一

方面，列明“底线禁区”，构建党员、公职人员违纪违法行为惩处法规制度体系。坚持问题导向，增强制度的实效性、针对性和前瞻性；坚持系统思维，做好“纪法贯通、法法衔接”；坚持制度制定和执行并重，维护制度的严肃性和权威性。党风廉政建设和反腐败法规制度体系内容更加科学、结构更加完备、执行更加有力，开启了制度治党、依规治党新时代。

始终坚持严的主基调、零容忍惩治腐败，保持反腐败高压态势。我们党不断深化对反腐败斗争形势的认识，强调有腐必反、有贪必肃，无禁区、全覆盖、零容忍惩治腐败。党的十八大以来，严肃查处周永康、郭伯雄、徐才厚、孙政才、令计划等严重违纪违法案件，严明党的政治纪律和政治规矩，对“七个有之”问题保持高度警觉。深化金融领域、政法系统反腐败工作，坚决查处资源、土地、规划、建设、工程等领域的腐败问题，严肃查处国有企业存在的靠企吃企、设租寻租、关联交易、内外勾结侵吞国有资产等问题。坚持人民立场，抓住党同人民群众血肉联系这个关键，解决群众反映强烈的突出问题，把惩治“蝇贪”同扫黑除恶相结合，以维护群众切身利益的扎实成效取信于民。深入开展反腐败国际追逃追赃工作，斩断腐败分子后路，有力遏制住腐败分子外逃蔓延势头。

培育清正廉洁的廉政文化，为建设廉洁政治提供精神滋养。党的十八大以来，党中央科学汲取中华民族传统文化中关于政

德建设的思想精髓，坚持古为今用、推陈出新，在实践中丰富和发展了马克思主义廉政思想。在坚持“反对腐败、建设廉洁政治”的鲜明政治立场上，提倡“为民”“勤俭”“艰苦朴素”“清廉”，对腐败“零容忍”等价值理念，形成了层次分明、内涵丰富的“干部清正、政府清廉、政治清明”廉洁政治观。通过开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育等，加强全面从严治党理论阐释和宣介，锻造党员干部的党性、淬炼党员干部的作风品格，培育和弘扬清廉文化。党风、社风、民风为之一新，廉荣贪耻、崇廉尚洁的社会文化逐步形成。

经验既是对历史实践的科学总结，也是新时代继续推进党风廉政建设和反腐败斗争的坚强基石

百年党风廉政建设和反腐败斗争波澜壮阔的历程，特别是新时代正风肃纪反腐的伟大实践为我们深化了认识、探索了规律、积累了经验。面向新的一百年，我们党必须充分运用这些宝贵的经验，建设海晏河清的社会主义现代化国家。

始终坚持党对党风廉政建设和反腐败斗争集中统一领导的政治原则，以党的创新理论为指导，科学谋划全面从严治党的战略部署，建设清廉中国。面对依然严峻复杂的反腐败斗争形势，只有党中央才能从政治高度和“两个大局”出发，全面统筹谋划全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争，永葆党的

生机活力，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。因此要不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，从政治上把握坚持和加强党对党风廉政建设和反腐败斗争的集中统一领导。进入新发展阶段，继续发扬马克思主义与时俱进的理论品格，不断推进党风廉政建设和反腐败斗争的理论和实践创新，擘画清廉中国宏伟蓝图，使中国特色社会主义监督制度对人类社会治理腐败的贡献更加凸显。

始终坚持以人民为中心的政治立场，确保党风廉政建设和反腐败斗争始终维护最广大人民群众根本利益。人民是决定党和国家前途命运的根本力量。坚持人民至上，是以习近平同志为核心的党中央治国理政的鲜明特点，集中反映了新时代中国共产党人的根本价值取向。正风肃纪反腐必须把最广大人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，坚持人民群众反对什么、痛恨什么，就坚决防范和纠正什么。深化整治形式主义、官僚主义顽瘴痼疾，严查享乐主义、奢靡之风，着力解决群众反映强烈、损害群众利益的突出问题，让人民群众在全面从严治党的过程中增强获得感，不断厚植党执政的政治基础和群众基础。充分尊重人民历史创造者的主体地位，畅通完善群众监督平台，不断激发加强群众监督意识，加强党与人民群众的密切联系，将群众监督作为党和国家监督体系的重要一环，使其与党的自我监督同向发力、形成合力。

始终坚持“惩前毖后、治病救人”的原则理念，不断实现不敢腐、不能腐、不想腐一体推进战略目标。“惩前毖后、治病救人”是党内政治生活的重要原则，是开展党风廉政建设和反腐败斗争的基本理念。进入新时代，以习近平同志为核心的党中央将“惩前毖后、治病救人”统筹贯通，确立“不敢腐、不能腐、不想腐”一体推进战略目标。不敢腐、不能腐、不想腐是辩证统一的有机整体，相互融合、环环相扣。不敢腐是前提，体现的是组织的主导和治理，解决的是腐败成本问题。只有通过纪律、法治威慑作用的发挥，才能为“不能”“不想”创造条件。不能腐是关键，解决的是腐败机会问题。只有强化监督制约、扎紧制度笼子，才能巩固“不敢”“不想”的成果。不想腐是根本，解决的是腐败动机问题。只有提高认知、觉悟和品性，树立廉荣贪耻的观念，才能从思想源头上消除贪腐之念，实现“不敢”“不能”的升华。“三不”相辅相成，必须坚持系统观念，一体推进、同向发力。要强化以案促改的意识，提高警示教育针对性，坚持办案、整改、治理一体推进、相互贯通，取得查处一案、警示一片、治理一域的综合效果。

始终坚持完善党风廉政建设和反腐败斗争法规制度体系，不断提升反腐败的规范化、法治化水平。制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性的特点。党纪党规和法律法规是防腐、治腐的利器，为党风廉政建设和反腐败斗争提供了坚强制度保障。正风肃纪反腐必须坚持依规治党和依法治国有机统一，以

党章和宪法为根本遵循，不断健全党和国家法规制度体系，建立健全决策权、执行权、监督权既合理分工又协调制约的权力运行机制和执纪执法体系，构建内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐败制度体系，强化制度的刚性约束，在法治轨道上深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。

始终坚持和完善党和国家监督体系，不断增强监督治理效能。权力是最大的腐蚀剂，不受监督的权力是滋生腐败的温床。百年来，我们党不断探索建立和完善党内监督与人民群众监督相结合的监督体系，有效规范权力运行，始终保持党的先进性纯洁性，确保党始终立党为公、执政为民、锐意进取、清正廉洁。站在新的历史起点上，着眼于党长期执政能力建设，必须进一步突出党和国家监督的政治属性，确保党集中统一领导的同时，强化党委全面监督、纪委专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督的党内监督质效，推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接，形成监督合力。坚持党内监督主导地位，强化纪委监委协助引导推动功能，促进党内监督同人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督贯通协调，保障党和国家监督的科学性、有效性，最大限度释放监督治理效能，更好推动实现国家治理体系和治理能力现代化。

中国特色社会主义进入新时代，我国反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固。“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越”。我们要以永远在路上的执着和坚韧，充分发挥全面从严治党引领保障作用，以系统施治、标本兼治的理念开展党风廉政建设和反腐败斗争，确保“十四五”规划和2035年远景目标落到实处，为建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴提供坚强的政治保障。（中国纪检监察学院党委理论学习中心组 此文系中央纪委国家监委机关党委组织的“庆祝中国共产党成立100周年理论征文”获奖作品，刊登于《中国纪检监察报》2021年6月10日理论周刊第5版）

我国公立医院从业人员经商办企业行为纪法边界研究

我国公立医院从业人员经商办企业的问题一直以来备受关注。一方面，公立医院作为国家出资兴办的公益性事业单位与人民生活息息相关，在保障和改善民生方面具有重要作用，需要充分规范公立医院从业人员行为，确保行为的廉洁性。另一方面，公立医院从业人员除了有着医、药、技、护和管理、后勤多种的工种身份，也有着不同政治面貌、用工性质等复杂现实因素。尤其是在新医改背景下，国家推进公立医院编制改革，鼓励医务人员创新创业和多点执业，在公立医院人事管理、纪律监督和司法实践中，对于公立医院从业人员经商办企业合法合规性问题备受困扰。

1. 我国公立医院从业人员的身份、岗位与类别

公立医院虽然是专业性很强的医疗卫生事业单位，但其从业人员的身份情况却相对复杂，有着不同的政治面貌、用工性质、岗位种类、职务级别，并且随着公立医院编制的淡化与取消，还存在一定有编制的员工和没有编制的职工并存的现象。厘清不同公立医院从业人员的身份属性，把握不同法律主体和纪律主体之间的区别和联系，对准确运用党规党纪和法律法规具有十分重要的意义。

1.1 行为主体的政治面貌决定党纪国法的适用范围

政治面貌是身份辨析的各项因素中最为明显且清晰的。公立医院从业人员政治面貌一般包括中共党员、中共预备党员、共青团员、民主党派党员以及群众，无党派人士相对较少。党内法规和党的纪律是全体党员和各级党组织必须遵守的行为准

则，党内法规和党的纪律遵守的主体实质包含了党组织和党员。

《中国共产党党章》规定，预备党员和正式党员一样，都必须履行党员义务，遵守党的各项纪律。中国共产党的党规党纪适用于中共党员，也适用于预备党员。因此，党规党纪对于公立医院从业人员中的党员具有普遍的约束力。

1.2 行为主体的岗位性质影响着行为的性质

公立医院从业人员用工性质较为复杂，主要包括正式职工、合同工和劳务派遣人员。在事业单位编制改革后，对于正式职工的定义有所变化，除了少数拥有编制的职工外，纳入员额备案管理的人事代理职工也应该算作公立医院正式职工的范畴。而合同工和劳务派遣人员属于没有事业编制或未纳入公立医院控制总量内的工作人员，在推行公立医院编制备案制改革后，编外人员指的就是未纳入编制备案总量内的人员，编外人员同正式人员具有身份上的不平等。公立医院从业人员经商办企业的相关法律法规适用于正式职工。对于合同工和劳务派遣人员等非正式职工来说，随着国家监察体制改革，各级监委对行使公权力的合同工也拥有监察权，笔者认为，合同工应视为公立医院从业人员，相关法律法规对其具有约束力，但考虑到各地各单位实际情况不一，具体情况仍要视医院与合同工本人签订劳动合同而定。而劳务派遣人员在人事关系上不属于医院，与医院无直接的劳动合同关系，且一般从事短期性、辅助性、体力性工作，一般而言，劳务派遣人员不应视为公立医院从业人员，若将约束公立医院从业人员经商办企业的相关法律法规使用于劳务派遣人员则较为牵强，但个别特殊情况也要视医院与劳务派遣公司以及劳务派遣公司与劳动者本人签订的合同内容来确定。

1.3 公立医院从业人员中的“国家工作人员”

公立医院从业人员的岗位种类主要有医师、药师、护理、技师以及管理、后勤等。对于不同岗位的人员应分类区别看待。医师、药师、医技、护理等岗位人员是医院职工的主体，也是宝贵的专业技术人员，拥有专业知识和技术能力。当前，国家对于专业技术人员利用自身专业知识服务社会、办企业的行为，在政策上持鼓励态度。而管理岗位人员从事公务、行使公权力，属于国家工作人员范畴，并且在《监察法》颁布以后，公立医院管理岗位人员被纳入监委的监察范畴，因此对公立医院管理岗位人员经商办企业行为的辨析要相对谨慎。而后勤岗位虽相较管理岗位行政色彩略低，但一般而言，也在工作中从事管理工作，行使一定的公权力，应与管理岗一同看待。后勤岗位中的工勤技术人员，如无干部身份，属于纯技术服务人员，在其工作性质上没有行使公权力，不应当被认为“国家工作人员”。

我国公立医院的行政级别从厅局级到乡科级皆有分布。大型公立医院领导班子成员往往以厅局级或县处级为主，部分领导还有一定的高配现象。政策法规对医院领导班子成员以及内设部门负责人要求自然比普通行政管理岗位职工要求更高。其中，县处级及以上的公立医院干部属于领导干部，相关仅对县处级及以上干部作出要求的党规党纪和国家政策法规在辨析时要开始纳入考虑。而同样是医护等卫生专业技术人员，公立医院的科主任和护士长担任行政管理职务，行使一定的行政权力，同时部分科主任和护士长还有着一定的行政级别，均应属于国家工作人员的范畴。

2. 公立医院从业人员经商办企业的相关党纪和法律渊源

改革开放以来，党和国家在大力发展市场经济的同时，也

不断加强对公立医院从业人员在内的全体公职人员的纪律和法律约束，出台了公立医院从业人员在内的一系列法律法规（见表1）和党纪党规（见表2）。

2.1 相关法律法规渊源

早在1984年，中共中央、国务院就颁布了《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》，但该《决定》的约束对象仅为党政机关在职干部，并不包含公立医院从业人员在内的事业单位工作人员。1986年，中共中央、国务院颁布了《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》，将公立医院在内的事业单位从业人员囊括在内。1988年，中办、国办印发《关于县以上党和国家机关退（离）休干部经商办企业问题的若干规定》，对县以上退休干部经商办企业的相关问题进行了进一步规定。2011年，卫生部印发《关于卫生系统领导干部防止利益冲突的若干规定》，对公立医院在内的卫生系统的领导班子成员和内设部门负责人配偶、子女及其配偶的经营活动做出明确要求。2012年，卫生部、国家食品药品监管局、国家中医药管理局联合制定《医疗机构从业人员行为规范》，要求各级各类医疗机构内所有从业人员不得利用执业之便谋取不正当利益，但对于不正当利益的界定没有做具体说明。同年，人社部、监察部印发《事业单位工作人员处分暂行规定》，但该《规定》的处分情节以笼统的“违反国家规定”为前提，对于厘清公立医院从业人员经商办企业的党纪和法律边界的意义相对较小。2020年，全国人大审议通过了《公职人员政务处分法》，但同样没有实际说明违反规定的具体情形。

除了上述禁止性的条款，自从国家推行“双创”政策以来，在新医改寻求医疗服务多层次多样化供给的新格局，国务院印

发了《国务院办公厅关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见》，人社部印发《人力资源社会保障部关于支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业的指导意见》，鼓励卫生专业技术人员、尤其是医师合理利用时间，挖掘创新潜力，为社会提供多样化医疗服务。各省结合自身实际，根据国务院文件精神，也出台了一系列鼓励公立医院医师在内的专业技术人员创新创业的政策文件。2017 年国家卫计委颁布第 12 号令，删除了《医疗机构管理条例实施细则》中“在职、因病退职或者停薪留职的医务人员不得申请设置医疗机构”的规定，为公立医院在职医师利用业余时间开设医疗机构铺平了道路。

表 1 公立医院从业人员经商办企业的相关法律法规

年份	名称	发文机关	条款属性	医院适用人员	主要条款
2020	公职人员政务处分法	十三届全国人大十九次会议通过	禁止性	从事管理的人员	1. 违反规定从事或者参与营利性活动，或者违反规定兼任职务、领取报酬的，予以警告、记过或者记大过；情节严重的，予以降级或者撤职；情节严重的，予以开除。
2012	事业单位工作人员处分暂行规定	人社部、监察部	禁止性	事业单位工作人员	1. 违反国家规定，从事、参与营利性活动或者兼任职务领取报酬的。
2011	关于卫生系统领导干部防止利益冲突的若干规定	卫生部	禁止性	领导班子成员和内设部门负责人	1. 领导干部的配偶、子女及其配偶不得在领导干部管辖的地区和业务范围内，个人从事药品、医疗器械销售等营利性活动。
2012	医疗机构从业人员行为规范	卫生部、国家食品药品监督管理局、国家中医药管理局	禁止性	各级各类医疗机构内所有从业人员	1. 不得利用执业之便谋取不正当利益
1986	关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定	中共中央、国务院	禁止性	干部、职工，包括退居二线的干部	1. 党政机关，包括各级党委机关和国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关以及隶属这些机关编制序列的事业单位，一律不准经商、办企业。 2. 凡上述机关的干部、职工，包括退居二线的干部，除中央书记处、国务院特殊批准的以外，一律不准在各类企业中担任职务。已经担任企业职务的，必须立即辞职；否则，必须辞去党政机关职务。 3. 在职干部、职工一律不许停薪留职去经商、办企业。已停薪留职的，或者辞去企业职务回原单位复职，或者辞去机关公职。 4. 上述机关的离休、退休干部，除中央书记处、国务院批准者外，不得到国营企业任职。如果到非国营企业任职，必须在离休、退休满两年以后，并且不能到原任机关管

1988	关于县以上党和国家机关退（离）休干部经商办企业问题的若干规定	中办、国办	禁止性	县以上退休干部	辖行业的企业中任职。离休、退休干部到企业任职以后，即不再享受国家规定的离休、退休待遇。 1. 党和国家机关的退休干部，不得兴办商业性企业，不得到这类企业任职，不得在商品买卖中居间取酬，不得以任何形式参与倒卖生产资料和紧俏商品，不得向有关单位索要国家的物资，不得进行金融活动。 2. 党和国家机关的退休干部，不得到全民所有制企业和外商投资企业（公司）担任任何领导职务（含名誉职务）和其他管理职务，企业也不得聘请他们任职。已经任职的，必须辞去职务。 3. 党和国家机关的退休干部，可以应聘到非全民所有制的非商业性企业任职，但到本人原所在机关主管的行业和企业任职，必须在办理退休手续满两年以后，到这些企业任职的，要经所在机关退休干部管理部门批准，并与聘用单位签订合同。
2017	关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见	国务院办公厅	鼓励性	医师	1. 鼓励公立医院建立完善医务人员全职、兼职制度，加强岗位管理，探索更加灵活的用人机制。医师可以按规定申请设置医疗机构，鼓励医师到基层开办诊所。鼓励医师利用业余时间、退休医师到基层医疗卫生机构执业或开设工作室。
2017	关于支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业的指导意见	人社部	鼓励性	专业技术人员	1. 支持和鼓励事业单位专业技术人员到与本单位业务领域相近企业、科研机构、高校、社会组织等兼职，或者利用与本人从事专业相关的创业项目在职创办企业，是鼓励事业单位专业技术人员合理利用时间，挖掘创新潜力的重要举措，有助于推动科技成果加快向现实生产力转化。 2. 事业单位专业技术人员在兼职单位的工作业绩或者在职创办企业取得的成绩可以作为其职称评审、岗位竞聘、考核等的重要依据。专业技术人员自愿流动到兼职单位工作，或者在职创办企业期间提出解除聘用合同的，事业单位应当及时与其解除聘用合同并办理相关手续。 3. 事业单位专业技术人员兼职或者在职创办企业，应该同时保证履行本单位岗位职责、完成本职工作。专业技术人员应当提出书面申请，并经单位同意；单位应当将专业技术人员兼职和在职创办企业情况在单位内部进行公示。事业单位应当与专业技术人员约定兼职期限、保密、知识产权保护等事项。创业项目涉及事业单位知识产权、科研成果的，事业单位、专业技术人员、相关企业可以订立协议，明确权益分配等内容。
2018	关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的实施意见	江苏省人民政府办公厅	鼓励性	医师	1. 医师可按规定申请设置医疗机构，鼓励医师利用业余时间、退休医师到基层医疗卫生机构执业或开设工作室。

2. 2 相关党规党纪渊源

党员除了要带头模范遵守以上公立医院从业人员经商办企业的法律法规外，还有严格遵守相关党规党纪。2007年，中纪委针对从事公务的党员制定《中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》。2008年，中纪委、中组部《中共中央纪委、中共中央组织部关于退出现职、接近或者达到退休年龄的党政领导干部在企业兼职、任职有关问题的意见》，2010年，中共中央印发《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》，较为细致地对党员领导干部禁止私自从事营利性活动的具体情节进行了规定。但该《准则》不能适应十八大以来全面从严治党新的实践需要，于2016年1月1日废止，同时新的《中国共产党廉洁自律准则》开始生效，新的《廉洁自律准则》着眼于依规治党与以德治党相结合，重申了党的理想信念宗旨、优良传统作风，重在立德，但对厘清公立医院从业人员办企业的党规边界有原则指导性的意义。2013年，中组部印发《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》，公立医院领导干部参照该《意见》执行，明确了领导干部在企业兼职任职等方面的问题。2018年，新修订的《纪律处分条例》又对违反有关规定从事营利活动六种情形的处分进行了明确规定。

表2 公立医院从业人员经商办企业的相关党纪党规

年份	文件名称	发文机关	医院适用人员	相关主要条款
2018	中国共产党纪律处分条例	中共中央	党员	违反有关规定从事营利活动，有下列行为之一，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分（一）经商办企业的；（二）拥有非上市公司（企业）的股份或者证券的；（三）买卖股票或者其他证券投资的；（四）从事有偿中介活动的；（五）在国（境）外注册公司或者投资入股的；（六）有其他违反有关规定从事营利活动的。

2007	中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定	中纪委	从事公务的党员	1. 严格禁止利用职务上的便利为请托人谋取利益，收受请托人提供的干股。 2. 严格禁止利用职务上的便利为请托人谋取利益，由请托人出资，“合作”开办公司或者进行其他“合作”投资。 3. 严格禁止利用职务上的便利为请托人谋取利益，以委托请托人投资证券、期货或者其他委托理财的名义，未实际出资而获取“收益”，或者虽然实际出资，但获取“收益”明显高于出资应得收益。
2013	关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见	中组部	领导干部	1. 现职和不担任现职但未办理退（离）休手续的党政领导干部不得在企业兼职（任职）。 2. 对辞去公职或者退（离）休的党政领导干部到企业兼职（任职）必须从严掌握、从严把关，确因工作需要到企业兼职（任职）的，应当按照干部管理权限严格审批。 3. 辞去公职或者退（离）休后三年内，不得到本人原任职务管辖的地区和业务范围内的企业兼职（任职），也不得从事与原任职务管辖业务相关的营利性活动。 4. 辞去公职或者退（离）休后三年内，拟到本人原任职务管辖的地区和业务范围外的企业兼职（任职）的，必须由本人事先向其原所在单位党委（党组）报告，由拟兼职（任职）企业出具兼职（任职）理由说明材料，所在单位党委（党组）按规定审核并按照干部管理权限征得相应的组织（人事）部门同意后，方可兼职（任职）。 5. 辞去公职或者退（离）休后三年后到企业兼职（任职）的，应由本人向其原所在单位党委（党组）报告，由拟兼职（任职）企业出具兼职（任职）理由说明材料，所在单位党委（党组）按规定审批并按照干部管理权限向相应的组织（人事）部门备案。 6. 按规定经批准在企业兼职的党政领导干部，不得在企业领取薪酬、奖金、津贴等报酬，不得获取股权和其他额外利益；兼职不得超过 1 个；所兼任职务实行任期制的，任期届满拟连任必须重新审批或备案，连任不超过两届；兼职的任职年龄界限为 70 周岁。
2008	中共中央纪委、中共中央组织部关于退出现职、接近或者达到退休年龄的党政领导干部在企业兼职、任职有关问题的意见	中纪委、中组部	退出现职、接近或者达到退休年龄的领导干部	1. 退出现职、接近或者达到退休年龄和在地方换届时不再提名尚未办理退休手续的党政领导干部原则上不得在企业兼职，一般也不得安排到企业任职。 2. 个别确因工作需要到企业兼职、任职的，应当按照干部管理权限严格审批。不得违反规定，擅自审批党政领导干部到企业兼职、任职。 3. 经批准到企业兼职的，不得在企业领取薪酬、奖金等报酬，不得获取股权。

3. 公立医院从业人员经商办企业的合法合规性分析

以上梳理了公立医院从业人员经商办企业部分法律法规和党规党纪法，此外，不同地区、单位有另行规定的，应结合所

在地区、单位的规定另做考量，例如陕西延安市纪委下发的《关于严禁党政机关事业单位及其工作人员违规经商办企业的通知》。从所掌握的规定来看，我们可以得出公立医院不同身份从业人员（其中退休人员以及领导干部退休后的情形本文不做讨论）经商办企业的一些不可为行为。

3.1 法律法规边界

公立医院从业人员不得利用执业之便谋取不正当利益，都不得违反国家规定，从事、参与营利性活动或者兼任职务领取报酬。在职干部、职工一律不允许在未经批准的情况下在企业内担任职务，不允许停职留薪去经商、办企业；劳务派遣人员原则上不属于公立医院从业人员，因此《事业单位工作人员处分暂行规定》及相关规定对其应不具有约束力，但其需遵守劳动合同中涉及相关法律的约定条款；合同工视劳动合同内容，一般应当视为公立医院从业人员，故需结合岗位性质，遵守公立医院从业人员的约束条款；公立医院中从事管理的人员，即领导干部及管理岗、后勤岗以及专业技术岗位上的科主任、护士长等管理人员，不得违反规定从事或者参与营利性活动，或者违反规定兼任职务、领取报酬。这里的具体规定，主要有《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》等。

对于纯专业技术人员，如不具有行政职务的普通医生、护理人员及其他系列专业技术人员，按照目前国家政策和法规，可按规定申请设置医疗机构，医师可以利用业余时间、退休医师到基层医疗卫生机构执业或开设工作室。专业技术人员在保证履行本单位岗位职责、完成本职工作的同时可以兼职或者在职创办企业。

3.2 党规党纪边界

对于公立医院从业人员中的党员来说，除了要模范遵守以上相关法律法规外，还要遵守党规党纪，且党纪严于国法。

党员领导干部和全体党员都应遵守《廉洁自律准则》，廉洁从政、崇廉拒腐。《纪律处分条例》第八十八条规范的主体主要是党和国家机关中具有公职身份的党员，一般党员通过诚实劳动，经商办企业，并不违反本条规定。对于领导干部来说，以个人或他人名义经商办企业利用职权或者职务上的影响的，属重点查处对象。领导干部即使没有利用职权或者职务上的影响来经商办企业，也是纪律所不允许的。中纪委的解释为：边做官、边经商，难免公私不分，以权谋私，至少会使广大群众、其他没有官商背景的“商业人士”产生“合理怀疑”。中组部《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》明确规定，包括公立医院在内的现职和不担任现职但未办理退（离）休手续的党政领导干部不得在企业兼职（任职）在企业兼职经商。即使是辞去公职或者退（离）休后三年后到企业兼职（任职），也需本人事先向其原所在单位党委（党组）报告，由拟兼职（任职）企业出具兼职（任职）理由说明材料，所在单位党委（党组）按规定审核并按照干部管理权限征得相应的组织（人事）部门同意后，方可兼职（任职）。

另外，从事公务的党员不能收受请托人提供的干股，由请托人出资，“合作”开办公司或者进行其他“合作”投资；同时，对身份属于普通党员的纯专业技术人员，在完成本职工作的情况下，兼职多点执业、开办公司也是党纪党规和政策法规所允许的，但其从事业务应以不与所属公立医疗机构有业务往来为限，如医务人员不得将自己公司经营的产品，销售到所在公立

医院，否则明显具有利用其身份或岗位的便利之嫌。

4. 规范公立医院从业人员经商办企业管理的建议

4.1 加快国家顶层设计，出台相关具体政策

新时期我国经济社会环境已经发生较大变化。尤其是鼓励创新创业的事业单位编制改革之后，有关公立医院从业人员在内的事业单位人员经商、办企业的相关政策规定，需要在实践中探索更新。当前，我国公务员系统有关法律及政策已较为完善，但涉及事业单位工作人员的政策法规相对薄弱。事业单位相对公务员系统尤其特殊性，不宜规定过死过严以免影响社会经济活力，但同时公立医院从业人员在内的事业单位人员仍有着一定的公权力，且与人民生活息息相关，直接影响人民群众的幸福感和获得感以及人民群众对党和国家的执政的认可度和拥护度，需要加强政策引导，强化制度管理。希望国家加快立法或出台相关政策，以满足事业单位管理工作的实际需要。

4.2 制定医院内部规章制度，加强对不同岗位人员的管理

当前有关公立医院从业人员经商办企业的政策法规相对薄弱，医院可以根据自身情况及工作需要，在不违反国家法律法规的前提下，制定本单位的细化管理规章制度。尤其是强化对合同工以及劳务派遣人员这些身份定位相对模糊，传统法律法规覆盖有所不及的人员，加强对这些人群的制度管理，并在劳动合同中加以体现，从而使医院的相关管理和处罚有章可循。

4.3 完善报备管理，避免利益输送或影响本职工作

在国家鼓励专业技术人员创新创业，鼓励医师多点执业和开设医疗机构的政策背景下，公立医院对本单位在职工作人员进行合法经商、办企业的行为也要制定明确的规章制度，严明纪律要求，加强报备管理。一方面，要避免出现单位人员因经

商、办企业影响本职工作，另一方面，通过加强报备和相关管理，防止利用本职工作便利谋取不当利益的行为。

4.4 以深化改革为契机，推进医院产学研结合

公立医院从业人员经商办企业并不是洪水猛兽，尤其是利用其本身的专业技术进行创业创新的行为，若对其加强管理、合理引导，可以成为推进医院产学研转化、促进医院医疗技术进步、提升医院综合影响力的有力抓手。即使是从事非本专业技术内的经商办企业行为，只要是合法范围内，都可以为社会经济做出贡献。目前，四川大学华西医院不仅医院科技量值在全国排名前列，在激励成果转化，推进产学研结合，引导专业技术人员合法合规创新创业方面成绩显著，2018年华西医院制定了被称为“华西九条”的《促进科技成果转移转化实施方案（试行）》，解决了长期以来成果转化个人与单位权属分配上政策的真空，给予了相关科研人员在成果对外转化、个人持股以及开办公司的政策保障。