

新昌县卫技人员队伍建设现状及思考

朱亚兴

卫技人才是卫生事业发展最重要的基础性资源,也是各医疗机构的核心竞争力。目前,新昌县卫技人才总量不足、素质不高、人才招聘难、留住难的问题明显,与卫生事业发展和人民群众日益增长的医疗卫生需求不相适应。新昌县卫生事业正处于发展的关键期和机遇期,迫切需要一支配备合理、层次较高、业务精良的卫技人才队伍。

一、基本情况

到目前,全县医疗卫生计生机构共有在编职工1714人,其中县属医疗卫生计生机构实有在编职工1294人,占全县在编职工的75.50%,在编职工中初级及无职称人员占47.19%,大专及以上学历占43.65%;乡镇(街道)卫生院16家,在编职工420人,占全县在编职工的25.5%,在编职工中初级及无职称人员占73.14%,大专及以上学历占65.47%。

二、存在问题

一是人员总量明显不足。新昌县是全市卫技人员缺编率最高的地区,其中县编办核定县属医疗卫生计生单位正式编制1691个,目前在编职工仅1294人,占编制总数的76.52%,空编率33.48%,空编超过三分之一;根据省编办有关农村社区卫生服务机构人员编制配备要求,2010年,县编办核定我县农村社区卫生服务机构(乡镇、街道卫生院)人员编制685个。目前,全县农村社区卫生服务机构(乡镇、街道卫生院)在编职工420名,只占编制总数的61.31%,空编率38.69%,空编接近四成。另外,县编办核定农村社区卫生服务机构(乡镇、街道卫生

院)编外用工人数171个,目前实有编外用工112人,占65.50%,不足三分之二。

二是人员总体素质不高。高学历、高级职称人员偏少,到目前,全县在编卫技人员中副主任医师及以上职称人员仅占十分之一,而无职称人员的比例超过副主任医师及以上职称人员;具有研究生学历人员在编职工的比例不到4%,中专及以下学历人员比例超过15%,全县至今无一名博士学历卫技人员。近年来,许多三本毕业生(独立学院)已充实到卫技人员队伍,不少人3年内无法通过执业医师资格等考试,而不能独立从事医疗活动,整体素质有待提高。

三是人员招聘难度较大。近年来,我县每年都会遇到临床、医技专业因报名人数不足而核减计划招聘人数或者取消招聘的情况,其中儿科、急诊、重症医学、医学影像诊断、院前急救等部分岗位,近几年来招聘时一直有缺岗现象。2013年、2014年、2015年全县各医疗卫生单位共计划招聘卫技人员分别为214、209、288人,实际招聘人数分别为123、113、155人,分别占计划招聘数的57.48%、54.07%、53.82%,尤其是基层医疗卫生机构,受地理环境、工作条件、收入待遇等影响,人员招聘难度更大。2013年以来,全县基层医疗卫生机构实际招聘到人数占计划招聘人数不到一半。随着医疗市场的开放和事业单位用人制度改革,全国卫技人才总体需求量增大,我县已很难招聘到生源较好的医学院校的一本或二本毕业生。

四是人员流失情况普遍。医疗

卫生行业由于工作压力大、风险高、保障少,人员流失情况比较普遍,特别是我县基层医疗机构人员,受工资福利、区域交通等影响,人心不稳,每年有许多在编职工报考县属医疗卫生计生单位、其它部门或外县市单位。据统计,基层医疗机构在编职工从2000年的551人减少到2005年的420人,从2005年到2015年十年时间,基层医疗机构总招聘人数刚好与退休、流失人员持平。另外,由于省市医院的新建或扩建等,对县级卫技人才产生虹吸作用,以人民医院为例,从2010年1月到2015年9月,医院共流失32人,其中硕士12人、本科20人,中级以上职称人员23人,平均每年流失6人。

五是基层工作积极性需要进一步提高。绩效工资实施后,缺乏持续增长机制,跟周边县市相比,绩效工资水平有一定差距。虽然奖励性绩效工资要求由各卫生院根据实际情况制定内部分配办法,但由于可分配的奖励性绩效工资比例过小,卫生院在分配奖励性绩效工资时必须安排住房公积金、加班费、下村补贴、科研成果奖励、专项工作及其他补贴项目等,剩余可按业绩拉开差距的年度考核奖很少,医务人员的工作积极性还需要进一步调动。

三、几点思考

人才队伍建设问题,实际上就是人的管理问题,其核心是如何吸引、激励并留住人才。下步工作,重点需要做好“引才、育才、用才、留才”四篇文章。

一是引好才,解决量的问题。进一步转变观念,将招人才转变为抢

人才,在思想上进一步提升人才的地位。进一步加大招聘力度,参照外地经验,出台招聘优惠政策,对于已经录取的人员,在未正式报到前,明确给予一定的补贴,在正式报到后按月发放。落实专项资金,与高等医学院校建立毕业生就业和招聘的双向合作协议,建立稳定的毕业生定期输送渠道。适当放宽具有执业资格或愿意长期到社区卫生服务站工作人员的应聘年龄限制,加大基层卫生人才定向培养力度。进一步完善高层次人才引进优惠政策,打造人才聚集的政策洼地。

二是育好才,解决质的问题。将县级医院分别打造成西医和中医两大住院医师规范化培训基地,对于新进的医务人员,统一安排在人民医院、中医院进行规范化培训,避免因外出规培而滞留在外。按照“缺什么,补什么;需要什么,培训什么”的原则,对全县卫技人员开展执业医师、执业护士、执业药师等资格考试培训,每年至少组织两次全县性的医学理论、临床能力、沟通能力等业务培训,对于乡镇(街道)卫生院医务人员,每季度开展一次院前急救、护士输液、院感管理、预防接种等专项技能培训和比武。同时对于乡镇(街道)卫生院临床、护理等重点岗位人员,探索实施与县级医院医务人员一对一结对带教模式。落实专项资金,鼓励职工积极参加在职学历升级教育、外出进修培训等,对取得高一学历或进修结束返回者,给予资金补助。

三是用好才,解决路的问题。积极为卫技人员成长、成才和人尽其

才、人尽其用铺好路,帮助卫技人员合理设置职业规划,谋划人生发展道路。建立完善博士硕士人才库、正高副高人才库、高能人才库、后备干部库等人才信息库,对各类人才进行分类动态管理和服务,增强人才服务管理和使用的针对性。坚持举贤荐能,用人所长,充分发挥人才个性效能,公道正派用好各类人才,建立业务、管理双向选择通道,努力做到人岗相适、人尽其才。深化干部人事制度改革,组织开展干部上挂下派、跨单位竞岗交流,变“单位循环”为“系统循环”,变“内部竞争”为“开放竞争”,为人岗相适、人尽其才、才尽其用创造条件。

四是留好才,解决心的问题。主要是以利留人、以礼留人、以文化留人三个方面,切实稳定人心,使卫技人员安心在新昌工作。在以礼留人方面,完善奖勤罚懒的绩效分配导向,分配向重点岗位、关键岗位倾斜,对于基层卫生工作人员,参照周边县市的做法,普遍提高绩效工资水平,并按照省市要求,建立绩效工资定期增长机制,完善收支核定政策,设立山区医务人员补贴。在以礼留人方面,营造礼贤下士、感情留人的氛围,在工作、生活等方面创造条件,给予更多的关心照顾。特别是对于引进的高层次人才,在住房、子女入托入学、夫妻分居等方面给予照顾,努力帮助他们解决后顾之忧。在文化留人方面,大力营造医院文化、单位文化,定期评选表彰优秀人才,举办卫生人才集体婚礼,定期组织人才沙龙等活动,让职工有归属感。

(作者系县卫计局党委书记)

农房产权管理与流转问题的若干思考

张欣良

十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”,且现有法律上也充分肯定了农民在村集体经济组织范围内拥有完整的对宅基地和农房的处置权、收益权。因此在新形势下,农房确权与体制改革将作为解决“三农”问题的重要课题。

一、我县农房产权现状

农房一般是指在农村集体所有土地上,依法利用造基地建造的村民住房和依法利用其它集体所有建设用地建设的房屋。据统计,我县农民生活用房面积已达893.2公顷,目前全县宅基地证和房产证两证齐全的比例仅13.79%,只有宅基地的比例为59.86%,只有房产证的比例为3.55%,更有22.83%的农户两证全无,加上有些农房的两证发放年代较早且未及时进行变更登记,实际有效产权证的发放比例可能还要低。

近年来,伴随着村镇房屋继承、转让、分割现象的增多,农房产权纠纷也呈现出上升的趋势。农民的产权意识逐步增强,普遍希望通过清晰农房产权和完善产权产籍管理制度来减少农房产权纠纷。与此同时,我县有很多乡镇都有发达的产业集群和专业市场,农民自主创业氛围浓厚,但往往迫于资金制约不能如愿,按照现行法律规定,农房无法实现抵押、流转,进入市场交易的渠道狭窄。

为了系统掌握农民对农房产权登记与制度改革的态度,2010年4月至8月,我县组织人员对16个乡镇、街道抽样30个村进行问卷调查,形成有效问卷312份。调查结果显现,48.68%的受访者愿意办理房产证,仅19.74%的受访者明确表示不愿意,另有31.58%的受访者表示若办理费用低则愿意办理。在“生产或创业急需资金时是否会选择农房抵押”的问题上,63.74%的受访者选择了会或可能会,仅有36.26%表示不会。在“会因为生活困难而抵押农房”的问题上,87.57%的受访者表示

会,仅有12.43%表示绝不会考虑抵押农房的。在“今后是否出售农房”的问题上,有27.16%的受访者表示很有可能或有可能,28.92%认为不大可能,30.28%表示不可能出售,另有13.64%选择不确定。

二、我县农房确权登记工作状况

我县于2010年正式将农房确权发证提上议事日程。根据各乡镇(街道)情况汇总,全县农村私人建房现状占地总面积938.62万平方米,建筑总面积约为2164.2万平方米;可确权的占地总面积899.62万平方米,建筑总面积为1634.7万平方米。截至目前,我县已完成市下达测绘任务,测绘面积为2164.2万平方米,已审核100774户,已公告91873户,土地证76320户,农房已预录登记72226户。本着既要尊重历史又要规范的原则,我县明确目标,合理安排计划,积极稳妥解决房产登记中的实际问题:

一是以《房屋登记办法》为纲,结合实际出台政策。根据省、市文件要求,2010年出台《关于开展集体土地范围内农村房屋登记工作的实施意见》,同时按年度制定《新昌县集体土地范围内房屋登记实施细则》,明确在登记要件、登记主体、登记流程、证书样式等方面的规定遵照《房屋登记办法》执行。坚持以科学发展观为指导,以维护农民和农村集体经济组织合法财产权为出发点,围绕统筹城乡发展、加快城乡一体化和促进社会主义新农村建设的基本要求,规范农房产权管理,促进农房产权交易和处置。

二是形成县政府牵头,多部门合力协作格局。由于农房产权证涉及面广,我县建立了由政府领导任组长,农办、民政、司法、财政、国土、规划、建设、房管等部门为成员的领导小组,建立纠纷调解机制,通过农民自治方式在村组织内部进行调解,再由国土、规划、建设及乡镇、街道建立专业的纠纷调解,及时解决历史遗留和疑难问题。

三是统一办理简便简易,坚持依法登记原则。农房登记分为申请、受

理、公告、审核、记载于登记簿、发证、档案管理七个程序。由农房登记申请人自愿提出书面申请,镇(街道)牵头,以行政村为单位集中统一申报,再由房管局统一登记,按照法律、法规规定的房屋登记种类、程序、要件和范围等,建立统一的房屋登记簿并实行统一管理,实现农房与国有土地范围内的房屋同平台、分类登记。

四是实事求是循序渐进,分批分类提交材料。本着尊重历史的原则,属历史性老房屋,提供土改时期县政府颁发《土地房屋所有权证》或人民公社批准文件;1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》实施之后至2007年12月31日建造的房屋,提供《建筑许可证》、《浙江省村镇农(居)民建房许可证》、《村镇规划建设许可证》或经人民公社(乡镇)审批同意的证明;2008年1月1日《城乡规划法》施行之前,房屋权利来源无法提供相关批准证明的,提供《无权属房屋源认定书》;《城乡规划法》施行之后审批建设的房屋,须提供《乡村建设规划许可证》。

五是农房登记的收费采取优惠政策,明确财政补贴总登记成本。为切实减轻农民负担,降低登记成本。我县农房初始登记工本费10元/本由农民自己承担,测绘费按成本价收取,且由财政全额补贴。

三、存在问题

由于长期以来没有建立完整、规范的农村宅基地产权产籍制度以及实施严格的乡村建设规划制度,在推进农房确权发证工作时,面临众多阻碍,工作开展难度大,进展较慢。

(一)农房产权登记基础薄弱,影响工作进程。一是宅基地发证覆盖率不高。我县初始登记的发证率不高,且宅基地产权产籍管理没有进入常态化、动态化,很多在总登记以后新批宅基地基本没有发证,对继承、分家、拆旧建新等也没有进行变更登记。二是认定农房建设的合法性存在难度。我县农房因自然条件、经济条件和历史原因等因素,普

遍存在“未批就建”、“边批边建”、“少批多建”等现象,农房建设的随意性和不规范性给初始登记带来了较大的困难。三是村庄规划滞后。我县约70%村庄规划尚未完成,影响确权登记进程。如果盲目地、大面积地对现有农房进行确权发证,会给后期调整带来难度,且费时费力。

(二)法律法规之间矛盾,权益难以界定。《土地法》规定农村宅基地属“农民集体所有”,其法律意义就是农民只有使用权而无处置权,《继承法》、《婚姻法》等之间相互矛盾,在登记权利主体的合法权益难以界定。

(三)农房权属关系复杂,纠纷较多。一直以来,农房仅仅作为居住使用,大大淡化了农民的产权保护意识,加上没有相应的制度保障体系,当开展宅基地登记或农房确权登记时,一些原本不关注的邻里矛盾、家庭矛盾都浮出水面。此外在建房过程中的人力、物力、资金等投入问题更是说不清、理还乱;另外邻里之间原本存在的矛盾就不少,如采光权、通行权等等,都在确权发证时成为争议的焦点。

(四)缺乏现实需求,登记意愿不强。产权登记的最初目的是为了维护交易安全,通过登记起到向社会不确定的第三者公示的作用。如果房屋所有权不能抵押、转让,产权登记的价值就体现不出来。对于没有农房抵押、流转迫切需求的部分农民而言,往往更倾向于相对自由的农房占有、交易行为,因此对确权登记的积极性略显不高。

四、若干建议

实施农村确权登记的最终目的就是要建立现代产权制度,应采取稳妥、渐进、先试点后推广的方式盘活农房资本,增强农房办证积极性,从而加大农房产权登记发证率。

(一)加快推进农房财产权抵押、担保、转让。

据统计,2008年至2012年,我县城乡收入差距从1.87扩大至2.47,

转移性收入、财产性收入仅占农民总收入的6.73%,而城镇居民这一指标达到27.16%,我县城乡收入差距呈现出明显扩大分化趋势。此外,至目前没有一部法律明确指出农房不能抵押,法律奉行“非禁则入”的原则,实现农房抵押政策迟早会破冰而出。从解放生产力、活跃农村经济角度出发,加快推进村镇房屋由资产向资本转变,积极出台村镇房屋抵押贷款实施方案,可以先选择试点,总结经验后逐步铺开,积极稳妥地推进农房财产权抵押、担保、转让业务。

(二)多渠道开展农房流转模式。

建立农房产权与交易信息平台,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。对于价值不高,变现能力较弱的农房,可以采取农房换商品房,按照村规划建设一批高层公寓,鼓励农民整村搬迁,享受居民一样的社会保障;二是拆旧换新,权益异地置换,三是拆旧建新,村内集聚。鼓励农民以宅基地跨区域置换农民公寓或建设连立式住宅;

(三)明确流转方式与范围。

将农房流转方式确定为抵押、租赁与上市交易,明确可流转农房的基本条件,必须产权清晰,且遵循“一户一宅”原则,即出售方承诺不得再申请宅基地或安置房,受让方如果是购买有宅基地的农房,也必须退出原宅基地。流转对象可以进一步扩大至县域范围内的农民均可购买。同时出台相关的配套政策,如建立完善的农村住房保障体系等,为农房抵押贷款业务的开展解决后顾之忧。

(四)兼顾农民与集体经济组织双方的利益。

对设定抵押的房屋,必须确权登记,取得《房屋所有权证》。其次,在抵押贷款申请环节,要求其房屋坐落土地所有权单位(行政村)作出土地使用权随房抵押、抵押权实现时同意处分的书面承诺,参照国有土地出让金缴纳办法,允许村集体组织对农房抵押权实现中宅基地使用权的转让收取一定的补偿费。

(作者系县住房和城乡建设局局长)