

编者按：《护士条例》的颁布实施，令全国 140 余万护理工作感到振奋，更是让一些在护理事业上执着追求与默默奉献了几十年的老一辈护理专家们激动不已。护士的权益得到了法律上的保障，护士的职责和义务得到了明确，医疗机构对护士的管理也得到了规范。护理老前辈们几十年的梦想终于成为了现实。严谓然主编正是这许许多多老同志中的一位。在得知《护士条例》颁布的喜讯后，她激动地拿起笔，连续为本刊撰写了近两万字的文章，把一位老护理管理工作者的情怀诉诸笔端，为我们展现出老一辈护理专家对护理事业的无限深情。本刊将连续刊登严谓然主编撰写的《为护士权益获得空前充分和有力保障而欢呼》等文章，以此与广大读者共勉。

为护士权益获得空前充分和有力保障而欢呼

——有感于《护士条例》的学习（一）

严谓然

盼望已久的《护士条例》（以下简称《条例》）国务院已经正式颁布并自 2008 年护士节开始实施了。当电视新闻第一时间播放这一消息后，我跟众多护理同仁们一样，迫不及待地从网上下载了《条例》全文并反复进行学习，越学越感到亲切、激动和鼓舞，心情久久不能平静。《条例》六章三十五条的字里行间，处处洋溢着党和政府对人民群众生命、健康的关注和负责，对护理事业的理解和重视，对广大护士的关怀和期盼。我虽年事已高，不能再在护理工作第一线直接领受《条例》所赋予的权利，也无力履行应尽的义务，但是作为护理战线一名退伍老兵，感触却是一言难尽的。为了和护理界年轻的朋友们一道加深对《条例》颁布重要意义的理解，愿结合个人的一些经历，就护士权益获得空前充分和有力保障谈点粗浅认识及感受。

1 何以说其空前充分

《条例》第一章总则第一条明确规定：为了维护护士的合法权益，规范护理行为，促进护理事业发展，保障医疗安全和人体健康，制定本条例。把维护护士合法权益放在了首

要位置，这是我始料不及的。回忆早在 20 世纪 80 年代后期，卫生部医政司申报关于医政管理方面的立法计划之初，曾经将“医师法”和“护士法”列为同期申报的项目。据此，司领导责成护理处组织、起草“护士法”初稿。说实话，我当时身为处长，对“护士法”究竟应包含哪些内容和如何写法，真如北京人常说的一句话“心中没谱”，主观愿望恨不得把所有想要为护士解决的问题都写上。于是，我们首先在北京召集部分护理骨干座谈，共同讨论并拟就了一份草稿，然后组成调查小组一行数人，前往几个省市就草稿内容向基层同志特别是护理界同志们征求意见。该草稿内容现已记不清楚了，但印象最深的是要求给护士必要权利、福利待遇方面的条款较多。尽管这些仅仅是我们的一厢情愿，而且还只是一份草稿，但从调查情况及事后听到的反映看，还是使一些护士对未来寄予了不少期望。

此后不久，司领导告诉我，由于各行业立法任务都十分紧迫，全国人大需要讨论通过的法律太多，恐怕短期内难以都安排上，所以计划先申报“医师法”，护士方面则考虑

先发布一个部颁管理办法，这样既比较易于通过，又可把护士准入资格和执业管理等问题先行解决，尽快把护士队伍整顿好，为将来申报“护士法”作准备。于是，护理处从此便开始着手进行《中华人民共和国护士管理办法》（以下简称《办法》）的起草工作。

《办法》起草开始即邀请了法律界的专家参与，无疑这对起草工作是大有帮助的。法律专家提出，原来起草的“护士法”草稿中有关权利、福利待遇等条款，都不属于管理办法所应包含的内容，应予删除。对此，我当时不甚理解，感到很失望。记得《办法》起草完初稿后，护理处曾召集中华护理学会部分领导成员座谈征求意见，会上反映最强烈的是：《办法》只强调了对护士的管理，缺少了对护士权益的保障。现在，《办法》自 1993 年 3 月 26 日发布，1994 年 1 月 1 日起实施，整整 15 年过去了，应该肯定地说，其发布对规范护士准入制度、加强护士执业管理、整顿建设护理队伍、推动护理事业发展等诸多方面，都取得了显著的成效，这是任何时候都不能否认的事实，也是现在《条例》得以顺利颁布

的重要条件和基础。但是,从维护护士合法权益的角度来看,却发现当年护理专家们反映的意见还是不无道理的。《办法》第一章总则第一条规定:为加强护士管理,提高护理质量,保障医疗和护理安全,保护护士的合法权益,制定本办法。把加强护士管理放在了首要位置,这是由于当时护理工作面临的客观情况和现实问题所决定的。为此,《办法》共六章三十八条中,除总则第四条提到护士执业权利受法律保护,护士的劳动受全社会尊重外,第二章考试、第三章注册、第四章执业、第五章罚则、第六章附则,均未涉及有关护士权益的具体内容和保护措施。更何况,当时即使是作出了这些方面的规定,由于部门规章的法律效力不够高,对医疗卫生机构的约束力有限,贯彻实施的力度自然也就远远达不到要求了。

可喜的是,今天展现在我们面前的《条例》却发生了根本性的变化:

第一,《条例》是经国家最高行政机关——国务院制定颁布的规范性文件,以国务院名义直接发布,其法律效力就如同《医疗事故处理条例》一样,是任何部门、单位和个人都不得违犯,违犯了就要负法律责任的法规。比如,关于医疗机构护士配备的问题,无论卫生部1978年发布的《综合医院组织编制原则(试行草案)》,还是2005年发布的《中国护理事业发展规划纲要(2005-2010年)》(以下简称《规划纲要》)对护士配备标准如何规定,在《条例》实施前医疗机构达标与否,不用承担法律责任,而《条例》实施以后,情况就大不一样了。因为《条例》第二十八条明确规定,护士的配备数量低于国务院卫生主管部门规定的护士配备标准的医疗机构将要受到一定的处分。其达标期限,《条例》也有规定,即按照国务院卫生主管部

门规定的实施步骤,自《条例》实施之日起3年内达到,这样再也不能以单位领导者个人的主观意志为转移了。

第二,《条例》对护士合法权益的维护,作出了多项既明确又具体的规定。从数量看,除总则第三条规定了护士人格尊严、人身安全不受侵犯。护士依法履行职责,受法律保护。全社会应当尊重护士外,还在单独列出的第三章权利和义务共8条中,有4条是专门针对护士权利所作的规定。从内容看,既涉及全社会对护士应有的尊重,更多的则涉及护士的工资、福利待遇、社会保险、劳动保护、技术职务和职称、专业培训、学术研究和交流、参加行业协会和学会、获得疾病诊疗和护理相关信息以及对医疗卫生机构和卫生主管部门的工作提出意见和建议等多方面。对照《执业医师法》,《条例》赋予护士的合法权益显然多得多,这无疑与当前护理工作这方面存在一些不容忽视的问题密切相关。如护士的一些合法权益受到侵犯,缺乏法律保障;部分医疗卫生机构重医疗、轻护理,严重影响了护理质量,给医疗安全造成了隐患等等。同时,《条例》能作出这样的规定,还充分表达了党和政府对护士和护理事业的理解与关注。记得2007年5月,我当时在国外,有朋友给我电话说要告诉我一个不好的消息:《条例》在国务院常委会议上没有被通过,原因是领导同志提出,应该增加对护士权益的保护。我听后对她说,这可是一个再好不过的好消息,是国务院领导同志了解并反映了广大护士的心声,护理事业大有希望了。近日,我参加了北京市贯彻《条例》培训班,国务院法制办李敬鹜处长介绍《条例》申报过程和背景时也到了这一情况,我真为此深受感动。国务院总理、副总理工作日程万机,

国家那么大,要他们操心、过问的事情该有多少?可他们对护士的事情竟关注得如此深入,如此能体恤下情,如此切合实际地抓住了护士当前存在问题的关键,从而使护士享受到了前所未有的合法权益。

2 何以说其保障有力

我于20世纪70年代末至80年代末曾在卫生部医政司从事护理管理工作近12年,为改善和加强我国护理工作管理做过一些努力,比如推动加强护理工作的领导和管理、恢复高等护理教育、建立护理人员技术职称序列、改善护士福利待遇,以及鼓励护士长期从事护理工作等,当时以为这些努力还是取得了一定成效的。但是,20多年后的今天再回过头来看,却发现许多方面并不都能尽如人意。那个年代国家还处于计划经济向市场经济转型初期,法制还不够健全,管理决策主要通过发布部门规章、办法、意见等文件加以贯彻。当时,护理界要求下达“红头文件”的呼声也很高,天真地以为只要上面有明文规定,下面便一定会照办。印象中,那个时期卫生部先后针对(或包括)护理工作管理发布的文件并不少,如1978年的《综合医院组织编制原则(试行草案)》、《全国医院工作条例》、《医院工作制度与医院工作人员职责》,1979年的《关于加强护理工作的意见》、《关于加强护理教育工作的意见》、1986年的《关于加强护理工作领导 理顺管理体制的意见》、《关于护理队伍建设的五年规划》等等,分别对护士的人力配置、管理要求、教育培训、队伍建设等明确提出了要求。应该说,在各级医疗卫生部门领导的重视和支持下,护理工作存在的诸多问题还是得到了不同程度的解决。但是,问题的解决并不都能一帆风顺,发展很不平衡。有的问题这一届领导

班子解决了, 下一届上任却又恢复了原样, 半途而废, 甚至走下坡路。典型的例子如大家所熟知的1978年编制原则中规定的床护比例, 至今仍有那么多医院未执行。相反, 一些医院为增收节支加床不加入, 减人先减护士, 把护士当成了撑不破的橡皮球, 想撑多大就吹多大。更让人难以置信的是, 有的还把它作为改革的典型经验加以推广。记得我几年前曾到过一所大型综合性教学医院了解情况, 院长介绍他们的创收经验时振振有辞地说, 他们的床位使用率达到甚至超过了120%。我听了很是纳闷, 姑且不问这位院长对床位使用率应该控制在一个什么水平为限的科学概念是否清楚, 难道作为一院之长, 除了增收节支要抓, 如何才能保证医疗护理质量, 保证病人和护士安全、健康就可置之度外了吗? 随着医疗体制改革的不断深入, 护理工作暴露出来的问题也日益明显。对此, 卫生部采取的措施、对策也是有目共睹的, 如《办法》的发布实施等。特别是近几年来, 部领导进一步加强了对护理工作管理的力度, 通过认真调查研究, 制定并发布了《规划纲要》, 并为贯彻实施《规划纲要》召开了第二届全国护理工作会议。无疑, 这些都是非常重要和必须的。但是, 由于部门规章(更不用说“意见”了)的法律效力不如法律和行政法规高, 不管医疗卫生机构能否认真贯彻执行, 其领导成员都不用承担任何法律责任, 不受法律约束, 从而造成了有的地方部门或单位对文件提出的要求无动于衷, 长期不予贯彻实施, 因为这对领导者本人不会造成丝毫的不良影响, 更不用说受到处分了。

现在颁布的《条例》, 不仅仅是法律效力大大提高, 而且还单列出了第四章医疗卫生机构的职责。该章共7条, 分别就医疗卫生机构在配

备护士数量、护士执业资格管理、劳动保护、工资和福利待遇、社会保险、在职培训和专科护士培训、设置专门机构或配备专(兼)职人员负责护理管理工作, 以及建立护士岗位责任制并进行监督检查等方面的责任, 都作了明文规定。更重要的是, 《条例》第五章法律责任的7条当中, 有4条是分别对卫生主管部门、医疗卫生机构未履行职责, 或违反《条例》规定责任的处罚规定。如: 第二十七条规定, 卫生主管部门的工作人员未依照本条例规定履行职责, 在护士监督管理工作中滥用职权、徇私舞弊, 或者有其他失职、渎职行为的, 依法给予处分; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。第二十八条规定, 医疗卫生机构有下列情形之一的, 由县级以上地方人民政府卫生主管部门依据职责分工责令限期改正, 给予警告; 逾期不改正的根据国务院卫生主管部门规定的护士配备标准和在医疗卫生机构合法执业的护士数量核减其诊疗科目, 或者暂停其6个月以上1年以下执业活动; 国家举办的医疗卫生机构有下列情形之一、情节严重的还应当对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分:“(一)违反本条例规定, 护士配备数量低于国务院卫生主管部门规定的配备标准;(二)允许未取得护士执业证书的人员或者允许未依照本条例规定办理执业地点变更手续、延续执业注册有效期的护士在本机构从事诊疗技术规范规定的护理活动的”。第二十九条规定, 医疗卫生机构有下列情形之一的, 依照有关法律、行政法规的规定给予处罚; 国家举办的医疗卫生机构有下列情形之一、情节严重的, 还应当对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分:“(一)未执行国家有关工资、福利待遇等规

定的; (二)对在本机构从事护理工作的护士, 未按照国家有关规定足额缴纳社会保险费用的; (三)未为护士提供卫生防护用品, 或者未采取有效的卫生防护措施、医疗保健措施不力的; (四)对在艰苦边远地区工作, 或者从事直接接触有害有毒物质、有感染传染病危险工作的护士, 未按照国家有关规定给予津贴的”。第三十条医疗卫生机构有下列情形之一的, 由县级以上地方人民政府卫生主管部门依据职责分工责令限期改正, 给予警告:“(一)未制定、实施本机构护士在职培训计划或者未保证护士接受培训的; (二)未依照本条例规定履行护士管理职责的”。

由此可见, 《条例》是从法律层面对护士合法权益给予了充分保障。这种保障将不会再被某些地区、部门、单位领导成员对护理事业的认知水平和重视程度高低所左右, 其贯彻实施必然能强而有力, 从而有利于推动护理事业朝着健康、和谐的方向大踏步前进。

可以说我国护理事业面临的形势比任何时候都好, 《条例》的颁布实施为之创造了十分有利的条件, 迎来了难得的发展机遇。护士开展护理活动的外部环境和条件必将不断改善和加强。但是, 任何外因还得通过内因才能起作用, 《条例》颁布实施的重要意义之一是规范护士执业行为, 对护士的执业资格和管理、应尽义务、法律责任等也都作了明确的规定。因此, 我希望广大护理界年轻的朋友们, 特别是护理管理工作者们, 一定要认清形势, 把握机遇, 在实践《条例》赋予的权利和义务中, 在各自的岗位上作出成绩, 有所作为。也欢迎大家就此展开讨论和交流, 共同为促进我国护理事业的健康发展作出应有的贡献。

[收稿日期: 2008-03-05]

(编辑: 张立新)