

增权理论下医疗纠纷调处机制的构建

——镇江市医疗纠纷调处的实践与探讨

彭加茂¹, 曾见², 金跃明¹

(1.镇江市医学会医疗事故技术鉴定办公室,江苏 镇江 212000;2.江苏大学文法学院,江苏 镇江 212013)

摘要:医疗纠纷解决机制的趋势是增强患者权益及其维护权益的能力,进而提高其维护权益的信心,以达到缓和医患矛盾的目的,文章结合镇江市医疗纠纷调处的工作实践,探讨增权理论下医疗纠纷调处机制的构建。

关键词:增权;医疗纠纷;调处

中图分类号: D922.16

文献标志码: A

文章编号: 1671-0479(2016)03-221-003

doi: 10.7655/NYDXBSS20160313

“增权”是现代社会工作理论的一个重要概念,意指赋予或充实个人或群体的权力。与增权相对的是“无权”、“低权”,在医疗纠纷、暴力伤医的背后往往是患者的“无权”、“低权”。在医疗知识中两者的信息严重不对称,患者则往往由于缺乏疾病的基本知识而处于被引导、被操纵的相对弱势地位;在对医疗效果不满意发生医疗纠纷时,缺乏有效、通畅的沟通渠道^[1];发生损害后不能及时得到应有的补偿,导致发生纠纷后开高价给医方施加更大的压力^[2],借群体极化效应助力,演变为医务人员的人身危害^[3],甚至引发激烈的社会参与形式:上访、静坐、封堵医院大门等,因此无论是社会稳定的需要,还是维护社会的公平,我们都有必要加强构建有利于患者增权的社会参与制度,以及帮助他们增权的专业机构和队伍^[4]。建设增权理论下医疗纠纷调处机制的目标是增加患者在个人、人际和政治权力,以便个人、家庭可以采取行动改善他们的处境^[5],采取合法途径维护自身的权益。增权不是单纯消极的服务提供,其服务范围在于维护患者的合法利益,提高患者维护自身权益的能力和权利感^[6]。比如德国于2012年通过《患者权益改善法》进一步加强患者相对于医疗机构、医保机构及调解机构的地位^[7];奥地利引入患者法律顾问制度,主动帮助患者维护合法权益;还有相当多的国家和地区则建立了无过错医

疗损害赔偿制度,如新西兰、瑞典及美国部分州^[8];医疗责任保险、医患沟通机制和法律援助制度在医疗纠纷处置中的作用也越来越受到重视。与过去相比,当前的医疗纠纷解决机制已经开始更加重视患者权益的保障。医疗纠纷解决机制的趋势是增强患者权益及其维护权益的能力,进而提高其维护权益的信心,以达到缓和医患矛盾的目的,这与社会工作理论中的“增权理论”相吻合。

一、镇江市在医疗纠纷处理中 为患者“增权”方面的实践经验

根据镇江市处理信访突出问题及群体性事件联席会议文件精神,在市政府层面上设立涉及医患纠纷类、城乡建设类、劳动保障类等8个社会矛盾调处中心,镇江市卫计委等七部门共同制定的《关于推进医疗责任保险和医疗意外保险完善医疗风险共担机制的实施意见》,镇江市成立了城区医患纠纷调处服务中心,制订了医疗责任保险、医疗意外保险及无过错医疗损害救助“三位一体”的医疗风险共担制度和一站式的纠纷调处模式,半年来共接待医疗纠纷投诉100起,经过中心办公室、赔付中心的细致工作,74起得到及时化解,引导26起到人民调解委员会进行调解,组织了6场次的医疗鉴定,发放无过错医疗损害救助金42万元,及时、便捷、合理、有效地化

基金项目:镇江市科技计划(社发科技支撑)项目“强化‘增权’模式,完善医疗纠纷调处机制建设的研究”(sH2014100)

收稿日期:2016-04-26

作者简介:彭加茂(1978-),男,江苏海安人,副研究员,研究方向为卫生管理。

解医患纠纷矛盾,取得了较好的社会效益。中心的成立为发生纠纷后提高患者对医疗知识理解,搭建了有效、通畅的沟通途径,及时在补偿、救助方面提供了合法、有效的渠道,得到了医患双方的认可,半年多来,发生医疗纠纷后在医疗机构采取过激措施主张权益的现象明显减少,初步形成了“有纠纷,找调处中心,调处中心能帮你维权”的社会风气。对比国外医疗纠纷非诉讼解决机制,国外医疗纠纷非诉讼解决机制之所以能够有效运作,在于存在其他约束条件,如德国诉讼制度设计和社会保障制度的完善,日本医疗责任保险的完备等,结合对医疗纠纷调处的实践,构建增权理论下医疗纠纷调处机制在当前医疗纠纷的处置中具有重要意义。

二、构建增权理念下 医疗纠纷调处机制的思考

(一)设立独立的医疗纠纷矛盾调处机构,构建医疗纠纷“一站式”调处模式

第三方医疗纠纷调解制度是当前医疗纠纷解决机制的重点^[9],设立政府层面的独立于卫生行政部门之外的第三方医疗纠纷调解机构,为患者主张自身权益提供了通畅的渠道,为医患双方建立了有效的沟通平台^[10],避免出现医疗纠纷后,患者投诉无门的困境。政府成立专门的机构来协助患者维护自身的正当权益,同时政府层面服务中心的成立又保证了调处工作的独立性、公正性。进一步明确调解机构的工作职责,综合采用人民调解、导访入诉、司法调解、行政调解等措施,免费为医疗纠纷提供调解服务,降低了患者的维权成本。

目前医疗纠纷调解机制的运行,暴露了许多制度上的缺陷^[11],调处机制也不灵活、不协调、缺乏效率^[12],甚至出现调解成功,患者拿不到补偿的情况。增权理念下医疗纠纷调处机制的建立应充分重视这些顽疾,设立人民调解委员会下的医患纠纷调解办公室、承保公司的理赔服务部门、市医学会的医疗鉴定办事机构、辖区法院的巡回法庭等共同组成的“一站式”调处模式,对各部门的职责加以明确,相互配合,形成调处过程中的合力,提高效率。强调承保公司的理赔服务部门全程参与医疗纠纷的调处,负责受理医疗纠纷的报案,协助或组织简易程序调解,协助医患双方进行人民调解,协助医患双方提请医疗事故技术鉴定或医疗损害鉴定等,及时完成对患方的赔付并正式结案,简化工作流程,通畅赔付渠道,打通医疗纠纷调处的“最后一公里”。“一站式”调处模式的建立使纠纷接待、投诉引导、人民调解、医学

鉴定、理赔有机结合,减少了患者在维权过程中的奔波,缩短了医疗纠纷的处置时间。

(二)进一步完善医疗损害保险制度

2014年7月9日国家卫生计生委、司法部、财政部等部委联合发布的《关于加强医疗责任保险工作的意见》充分肯定了医疗保险在防范化解医患矛盾、有效维护医患双方合法权益等方面的积极作用。当前我国还没有建立统一的医疗保险制度,目前存在的医疗责任保险是各地与承保机构在局部项目上合作实施医疗责任保险,在涉及重大医疗纠纷或赔偿额度较大时,承保机构往往需要以医疗鉴定结论作为理赔依据,影响调解效率的发挥;同时目前医疗责任保险大都建立在过错的基础之上,即在诊疗活动中,医疗机构存在过错的,由承担公司承担赔偿责任,否则不予赔偿。事实上在目前的医疗纠纷中,大部分属于无过错的医疗损害导致的纠纷,在现行的医疗责任保险体系中这部分患者的损害并没有得到补偿。镇江市设立了医疗责任保险、由医疗机构承担保费的基本医疗意外保险,以及在全国范围内创新性地建立无过错医疗损害救助^[13]“三位一体”的医疗风险共担制度,拓宽了患者因医疗损害而获得赔偿、补偿、救助的渠道。在医疗服务过程中,由于医疗过错造成患者人身损害的,由医疗责任险赔偿;而因医疗意外造成患者损害的,由医疗意外保险支付;在排除过程及意外伤害的,根据《镇江市无过错医疗损害救助办法》,为患者及其亲属提供一次性资金救助。医疗意外保险及无过错医疗损害救助办法的出台拓宽了患者因医疗损害导致损失的补偿渠道,有利于鼓励并引导患方依法维权,发生医疗损害后,患方通过合法的途径主张自己的权益,一旦证实医疗损害中医疗机构存在过错,医疗机构承担赔偿责任;如果医疗机构在这一过程中不存在过错,还可以申请医疗意外或无过错医疗损害救助,保护了患者的合法权益,有利于形成依法维权,依法建设化解医患纠纷的长效机制。因此,基于增权理论下的医疗纠纷的调处,应细化目前医疗责任保险中的理赔条款,降低理赔的门槛,充分肯定人民调解委员会出具的医学专家分析意见的作用,让患者受到的损害能及时得到理赔;肯定医疗意外险及无过错医疗损害救助存在的意义及作用,建立以无过错医疗损害补偿制度为基础的医疗损害保险制度^[14],真正实现医疗风险的共担机制,也切实保障患者因医疗损害造成的损失能及时、有效地得到相应赔偿或补偿。

(三)建立医学专家咨询、法律援助制度

大部分医疗纠纷是由于患者对医疗行业不理

解、对医疗高风险认识不足所引起,在调解中心内设立医学专家咨询制度,让医学专家与患者面对面进行交流,解释医疗纠纷发生过程中的医学问题,普及医学知识,提高患者对医学知识的认知度,对及时化解医疗纠纷有良好帮助。通过法律援助制度的宣传普及,并根据授权无偿提供法律服务,及时解答患者在医疗纠纷中的法律问题,引导患者在发生医疗纠纷时,能够依法理性维护合法权益,及时化解医患纠纷。医学专家咨询、法律援助制度的建立可以提高患方在发生医疗纠纷时依法处理医疗纠纷的能力和信心,从而促进医疗纠纷的合法解决。

(四)追求调解工作的公平、公正,建立纠纷调解的公开制度

公平、公正是调解工作的生命线,只有公平、公正地对待每一起医疗纠纷,调解机制才能得到医患双方的认可,得到社会的承认。对每一起纠纷,调解中心要努力为患者创造诉说的平台,做好解释、说明工作,努力化解矛盾,站在公正的立场引导患者合理维权;承保公司在调处中心向社会公布报案电话,全程参与医疗纠纷的调处,保证理赔与调处工作同步进行;建立专业调解队伍,帮助、指导患者合法维权,由专业的调解人员帮助患者维权,提高了作为弱势群体的患者在医疗纠纷调处中的话语权。在调解过程中要坚持医学专家的分析制度,邀请医学专家对医疗纠纷进行深入分析,形成书面分析意见,保证调解的客观、公正。

在调解过程中建立监督机制,建立人大代表、社会监督员、群众代表参与医疗纠纷调解的制度,在医疗纠纷的调解过程中起监督作用,提高调解工作透明度;设立调解案例的公开制度,保障相同的损害能得到相同的赔偿标准,提高调解的社会公信力,切实维护患者的权益。

(五)建立纠纷调处的反馈机制

医疗纠纷的预防在于疏,而不在堵,每一起医疗纠纷的背后都有值得总结和吸取经验教训的地方,要建立起医疗纠纷调处的反馈机制,定期对医疗纠纷的投诉、接待、调解情况进行分析总结,对医疗机构在医疗服务过程中存在的不足、过失、过错及时总结,以提高医疗服务质量、保障医疗安全为目标,定期向卫生行政部门及医疗机构进行反馈,并提出防范意见和建议,督促医疗机构进行整改,促进医疗服务质量的提高,从而维护更广大患者的利益。

随着社会科学的不断发展,增权理念将会在越来越多的领域得到运用。在医疗纠纷的化解中,只有充分认识到患者的权力,维护患者的权力,建立起有利于增强患者权益及维护其权益的能力,提高其维护权益的信心,才能对医疗纠纷的化解起到积极的疏导作用,才能有利于和谐医患关系的构建。

参考文献

- [1] 郑雪倩,邓利强,陈春林. 对326所医疗机构医疗纠纷和侵权事件的调查报告[J]. 中国医院,2002,6(6):24-30
- [2] 李永昌,姚达,邵加庆,等. 新形势下医疗纠纷调处机制的探索实践与反思[J]. 东南国防医药,2013,15(6):644-646
- [3] 崔剑平. 医疗纠纷及化解机制研究——以《侵权责任法》为视角[J]. 东方法学,2011(3):118-125
- [4] 范斌. 弱势群体的增权及其模式选择[J]. 学术研究,2004(12):73-78
- [5] 刘继同. 医务社会工作导论[M]. 北京:高等教育出版社,2008:37
- [6] 李远方. 多地探索第三方医疗纠纷调解机制[N]. 中国商报,2014-05-23(P03)
- [7] 曾见. 德国患者权益新立法的主要内容和启示[J]. 证据科学,2014,22(2):220-233
- [8] 刘兰秋,郑雪倩. 无过错医疗损害补偿机制的构建[J]. 中国医院,2012(9):75-77
- [9] 金其林,刘平,董晓菊,等. 医患纠纷第三方调解的实践与思考[J]. 中国卫生质量管理,2014,21(1):76-78
- [10] 曹杰,方鹏骞,高昭昇,等. 医疗纠纷的非诉讼处理机制(ADR)适用优势研究[J]. 中国医院管理,2009,29(12):72-74
- [11] 夏莽,侯胜田. 对不同类型医疗纠纷处理机制的探讨——基于全国卫生系统信访数据的分析[J]. 中国医院管理,2012,32(2):51-53
- [12] 张丹,石东风. 医疗纠纷调处的法律问题研究[J]. 医学与哲学,2009,30(9):52-54
- [13] 曾见,夏民,彭加茂,等. 无过错医疗损害救助制度在我国的首次试验——《镇江市无过错医疗损害救助办法》的主要内容与评价[J]. 中国卫生事业管理,2014,31(12):919-921
- [14] 吕群蓉. 我国医疗责任保险现状分析及制度完善[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2014(7):66-73