

# 医疗纠纷信访处理中行政调解的实践与思考

沈慧, 史晓东, 甘莺, 江雯珑 (上海市虹口区卫生局卫生监督所, 上海 200082)

近年来,我国各地对医疗纠纷的调解处理模式进行了各种创新探讨和实践活动,其中以医疗纠纷人民调解模式最被认可,而行政调解被认为缺乏中立性,很少发挥作用<sup>[1]</sup>。事实上,目前因医疗纠纷而到各级卫生行政部门信访的数量逐年上升,行政调解处理医疗纠纷信访已经成为基层卫生行政部门的日常工作之一。本文结合上海市虹口区卫生行政部门的实际做法,简要介绍虹口区行政介入调解处理医疗纠纷信访的实践,并分析行政调解处理医疗纠纷的优、劣势,探讨完善行政调解的对策与建议。

## 1 医疗纠纷信访的特点

医疗纠纷是指由于病员及家属与医疗单位双方对诊疗护理过程中发生的不良后果及其产生的原因认识不一致而产生的纠纷<sup>[2]</sup>。医疗纠纷信访是指患者采用书信、电子邮件等形式,向各级人民政府、县级以上卫生行政部门反映有关医疗纠纷情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由卫生行政机关处理的活动。

近年来,由于医患关系紧张,医疗纠纷信访呈现如下特点:① 发生数量不断上升。② 闹访和越级上访、重复上访比例增加。③ 索赔金额高涨。医疗纠纷信访如其他信访一样,大多数信访人提出赔偿要求且索赔金额不断增加,只有少数信访人是向卫生行政部门提出建议、意见,如因质疑医疗事故技术鉴定结论而建议鉴定专家出庭质证等。信访人的心理特点是怀疑与信任并存,一方面对卫生行政部门能否充当公正的“第三人”心存疑虑,认为卫生局和医院是“老子与儿子”的关系,“卫生局肯定帮医院不帮病人”,而另一方面信访又是他们对政府信任的行为表现,“我相信政府相信卫生局会替我做主”。部分信访人把信访作为向医院施加压力为协商解决增加砝码的手段,有的信访人重复越级信访的目的是向基层卫生

行政部门加压,他们“生命不息,上访不止”,从区里一直上访到卫生部,其目的是希望引起上级领导的关注,达到行政参与下向医院索赔的目的。

## 2 行政调解医疗纠纷信访的优势与劣势

### 2.1 行政调解医疗纠纷的优势

2.1.1 有效防止闹访的发生 医疗纠纷出现打、砸医院的激烈冲突,往往是医患双方之间对抗情绪严重,不能心平气和地坐下来好好协商造成的,如果有卫生行政部门作为第三方参与,能在矛盾双方之间形成一个有效防止闹访发生的缓冲带,起到一个定纷止争、解决矛盾的保健医生的作用。有学者统计,在医疗纠纷中,40%左右属于医疗中无过错行为,如患者的特殊体质、不可避免的并发症等<sup>[3]</sup>,这些纠纷的解决需要医患之间的沟通与理解,卫生行政部门的解释与评判有助于缓和紧张局面,消除当事人间的对立与冲突。

2.1.2 具有高效、快捷、低成本的特点 卫生行政部门是医疗卫生机构的主管部门,医疗纠纷是与其行政管理职权相关的民事纠纷,涉及医疗专业技术、医疗专业管理等知识,卫生行政机关对医疗纠纷的处理,比将医疗纠纷提交到司法审判中处理更为专业高效,具有积极主动性、灵活性和开放性的特点。卫生行政部门可以充分查证有效介入当事人的纠纷,还原事实真相,信访人借助卫生行政权的调查取证,不需要承担任何经济风险,具有高效、快捷、低成本的特点。

2.1.3 督促医院及时整改并总结经验教训 医患双方协商解决医疗纠纷是目前医疗纠纷解决的最主要的方式,但是协商解决没有行政部门的参与,具有隐秘性,医院与病人“私了”后,医院如不及时整改,可能留下了再次发生医疗纠纷的隐患。有卫生行政部门的参与调解,医院的医疗缺陷难以隐藏,在卫生行政部门的督促下,医院的整改能做得更好,也能为辖区内的其他医院提供经验教训。

### 2.2 行政调解医疗纠纷的劣势

2.2.1 《医疗事故处理条例》(以下简称《条例》)不

基金项目:上海卫生监督科研基金项目(2011003),上海市虹口区卫生局科研基金资助项目(虹卫1103-38)。

作者简介:沈慧(1971—),女,副研究员,学士。

支持 根据《条例》的规定,我国医疗事故争议的行政解决方式分为行政处理与行政调解,在医疗纠纷当事人向卫生行政部门提出行政处理申请后,卫生行政部门应依法对医疗纠纷进行处理。现有的行政处理主要针对医疗事故争议,只要当事一方提请即启动处理程序,卫生行政部门往往要求患方先申请医疗事故技术鉴定,来明确医疗纠纷的性质。如果鉴定结论是构成医疗事故的,卫生行政部门当然根据《条例》的规定,对医院进行行政处罚。对于不构成医疗事故的,《条例》的规定是“不属于医疗事故的,医院不承担赔偿责任”。所以卫生行政部门参与调解未定性为医疗事故的医疗纠纷积极性不高。另外,医疗事故技术鉴定的不规范,鉴定专家无法出庭作证等原因也成为行政调解的瓶颈<sup>[4]</sup>。

2.2.2 卫生行政部门与医院的认识不一致 从医疗纠纷解决机制操作者的角度来看,由于医方和卫生行政部门相互间各自具有不同的管理经验和专业知识背景,他们解决纠纷的心态与视角的不同,以致对信访事件的认识不一致,期望值也不一样,加上卫生行政部门作为解决纠纷的第三人,与在其他行政行为中行政机关所处的地位截然不同,卫生行政部门有时难免“吃力不讨好”,医院也并不“买账”。

2.2.3 行政调解协议的法律约束性不强 卫生行政部门不具有强制执行权,调解的结果要靠双方当事人自觉自愿地遵守执行,对当事人没有法律约束力,当事人不执行调解协议的,不能强制执行。由于卫生行政部门的双重身份,既是医疗卫生行业的监督管理机构,又是卫生系统医院的主办机构,既当“教练员”又当“裁判员”,使得很多患者对行政调解的公平性产生怀疑,对行政调解的认同度较低,往往在行政调解后又反悔,再次求助于诉讼手段。

### 3 行政调解工作的必要性和重要性

医疗纠纷行政调解对医疗纠纷的解决起到缓解和补充的作用,为患者提供了另外一条解决途径,满足社会主体多样化需求,也减轻了法院面对日益增加的医疗纠纷诉讼的压力。医疗纠纷信访处理工作是卫生行政部门与群众进行沟通、对话的桥梁和纽带,同时也是维护和实现人民群众民主权利的重要手段,做好医疗纠纷信访工作,有助于提高群众法制意识,推行民主法制建设进程,也有助于树立卫生系统良好形象<sup>[5-6]</sup>。做好医疗纠纷的信访工作不仅体现卫生行政部门主管医院的职能,而且处理情况的好坏直接反映了政府为人民服务的能力与政策执行力。通过

信访处理工作,卫生行政部门不仅可以对信访者反映出的新问题、新现象及时进行处理与反思,还可以从源头上抓住监管的重点,用来指导以后的医疗安全管理工作,提高医院医疗服务质量,维护医院稳定大局,消除纠纷隐患<sup>[7]</sup>,为以后制定卫生政策提供依据。

### 4 行政调解医疗纠纷的实践

虹口区是上海市的中心老城区,有多家公立医院和为数众多的民营医院,2005—2011年,该区卫生局医疗事故处理办公室受理医疗纠纷信访96起,其中重复信访13起。83起医疗纠纷信访中,信访人提出诊疗效果问题的有58起,占69.88%,主要是认为手术失败、漏诊、误诊、误治、抢救不力导致患者死亡等。大多数信访人提出赔偿要求,要求卫生行政部门解决,其中经调查后行政参与调解52起,直接行政调解成功5起,促成医患双方协商解决21起。行政部门在医患双方之间搭建了一个有效的协商沟通平台,既体现了行政部门的监管职能,又服务了群众,提高了医患协商解决医疗纠纷的成功率,及时消除影响社会稳定和谐的隐患。

#### 4.1 充分调查,弄清事实

卫生行政部门在受理信访案件后,首先通过电话向医患双方调查了解基本案情,经过办公室讨论后确定需要进一步调查的重点内容,其次约见信访人当面询问并让信访人提供相关材料,最后到医院现场调查。医院的现场调查是该区卫生行政部门有效介入医疗纠纷信访进行查证的重要手段,通过检查患者的病历记录,可以对患者的整个病史过程有个详细的了解,还可以检查医院的各项告知制度、核查制度等的执行情况,必要时还可以对当事医务人员制作询问笔录,调查病历不能反映的某些细节问题,充分体现行政介入调查的积极主动性。

#### 4.2 专家咨询,分辨是非

医疗纠纷涉及到专业医学知识,卫生行政部门可发挥专家优势,明辨是非。该区充分利用区内的医疗专业质量控制小组和医疗安全管理专家组的数量,对需要的信访事件进行系统内的医疗鉴定,为进一步的行政调解、行政处理或医患协商提供专业技术支持。

#### 4.3 搭建平台,化解矛盾

信访处理的最后一步就是搭建医患沟通的平台。该区卫生行政部门工作人员见机行事,不时地扮演管理者、调解人、裁判者、律师甚至是心理咨询师的角色,细致耐心地接待信访人,在给予医学咨询的同时,也让信访人换位思考理解医学的局限性和医务人员

的辛劳,从心理上化解信访人对医方的对抗情绪,使其能够提出合理的赔偿诉求。对医方,则是在专家咨询论证之后,给予科学分析指出其诊疗行为中的不足,帮助计算赔偿数额,拉近医患间的距离,加强医患互动,促进医患协商,从而达到信访停息的社会效果。

#### 4.4 及时答复,正确处理

《信访条例》是行政部门处理信访事宜的行政法规,《信访条例》规定对信访事项应当自受理之日起60日内办结并书面答复信访人。医疗纠纷信访在受理之后,经过卫生行政部门的调查、调解,不管是否调解成功,卫生行政部门都应该及时书面答复信访人,告知信访人调查结果和正确的维权途径。这不仅是卫生行政部门应尽的义务,也是卫生行政部门依法行政的要求。

## 5 对行政调解医疗纠纷工作的思考

### 5.1 实现医疗纠纷行政调解的现代化转型

目前卫生行政部门对医疗纠纷处理工作的依据还是《条例》,但是对于《条例》中第四十九条第二款“不属于医疗事故的,医院不承担赔偿责任”等的类似条款应该予以及时修改。同时,目前行政调解的程序还没有相关的法律法规规定,使得医疗纠纷行政调解缺少法律依据,这也正是有些本可以由卫生行政部门解决的医疗纠纷,却以“走正常法律渠道”、“依法解决”为借口,被有意无意地推到法院,造成信访人“投诉无门”的感觉。一些信访人由于提出的信访事项得不到及时的解决,使信访演变为群访、闹访,甚至进京上访,体现了我国现有的医疗纠纷解决机制中,行政解决的优势并未完全显现出来<sup>[8]</sup>。

建议完善法律法规,明确行政调解医疗纠纷的法律地位和法律性质,使行政调解更具有合法性、权威性;明确行政调解程序,保证行政调解严格按照程序进行,建立高效的行政调解机制;加强调解员队伍建设,选拔一批懂法律法规、善于管理与协调的人员充

实到行政调解队伍中;建立专门的调解部门,既防止监管者被俘获,也要避免清官情结,保证调解的公平与公正。

### 5.2 关注信访解决后的处理

对于医疗纠纷信访人来说,信访是一种救济手段,对于卫生行政机构来说,医疗纠纷信访是一种患者对医疗卫生系统的具有监督功用的制度设计,它给了卫生行政部门“反思——改错——再处理”的机会。医疗纠纷信访案件的解决不是案件的终结,要以个别的纠纷处理为起点,通过自己的管理权限进一步发掘问题,将中立性的纠纷解决与积极发挥的行政作用结合起来,创造新的医疗安全监管规则,防范类似纠纷事件的发生,同样在以后处理类似纠纷上,有可把握的处理经验。

## 6 参考文献

- [1] 吴英旗,蔡久志. 我国医疗纠纷调解制度的构想[J]. 中国医院管理,2009,29(11):52-55.
- [2] 孙忠河,潘淮宁,马振华,等. 三级医院引入人民调解机制解决医患纠纷的实践[J]. 中国医院管理,2009,29(11):55-56.
- [3] 曹杰,方鹏骞,高昭昇,等. 医疗纠纷的非诉讼机制(ADR)适用优势研究[J]. 中国医院管理,2009,29(12):72-74.
- [4] 丁宗烽,雷光华,孙维佳,等. 浅谈医疗纠纷协商和解中存在的问题及其规范化建议[J]. 中国医院管理,2009,29(12):75-76.
- [5] 刘俊芳,张克虹,魏澄敏. 2005—2007年上海市徐汇区卫生监督信访情况浅析[J]. 中国卫生监督杂志,2008,15(5):360-364.
- [6] 王家军,张钢. 上海市市级卫生行政部门人民来信情况分析[J]. 中国卫生资源,2003,6(6):262-263.
- [7] 包文辉,刘同祥,李国庆,等. 关于卫生信访原因及对策的探讨[J]. 山东卫生,2005,5(10):17.
- [8] 吕秋爽. 我国医疗纠纷行政解决机制研究[D]. 长春:长春理工大学,2009.

(收稿日期:2012-02-20)

· 信 息 ·

## 卫生部印发《手足口病聚集性和暴发疫情处置工作规范(2012版)》

为进一步规范手足口病防控工作,特别是做好聚集性和暴发疫情的应对处置,保护人民群众特别是儿童的生命安全和身体健康,卫生部组织制定了《手足口病聚集性和暴发疫情处置工作规范(2012版)》。

(摘自 www.moh.gov.cn)