

公立医院引入第三方质量认证模式的探讨与思考

张 静¹ 王虎峰²

1 北京中医药大学附属护国寺中医医院 (北京 100035)

2 中国人民大学公共管理学院卫生医疗体制改革与发展研究中心 (北京 100872)

摘要:文章以当前医药卫生体制改革中政府对公立医院改革要“大力改进公立医院内部管理”,“提高服务质量和效率”,“努力让群众看好病”等总体要求为切入点,指出公立医院质量管理、保证和审核的标准,尤其是对质量管理过程的监控、审核的标准缺失是不容忽视的问题。因此公立医院引入一种中立的第三方质量认证机制具有一定的理论与现实意义。同时对公立医院质量管理的模式提升至公共管理的层面进行分析,提出“政府供给并监督的第三方质量认证模式”的假设,旨在为推进公立医院改革试点中采用统一的标准,建立适合中国国情的、科学系统的医院质量管理、审核和认证模式提供些许参考。

关键词:公立医院;第三方;质量认证模式;探讨;假设

中图分类号:R-012

文献标识码:A

文章编号:1007-9203(2011)11-0994-04

“救护车一响,一年猪白养”这句民间顺口溜形象地描述了百姓看病难、看病贵的无奈与需求。医药卫生体制改革是一个世界性难题,而对于中国这样一个人口多、底子薄,又处于社会主义初级阶段的大国更是难上加难。2009年4月《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》(以下简称《意见》)和《医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009~2011年)》(以下简称《方案》)相继出台。值得指出的是,《意见》着力要抓好五项重点改革中的公立医院改革试点,是深化医药卫生体制改革的核心内容之一,也是解决群众反映强烈的“看病难、看病贵”问题的重点环节。^[1]随着公立医院改革试点的进一步深化,进行公立医院质量管理体系的审核评估已逐渐成为公立医院改革的一种客观需求。但公立医院质量管理、保证和审核的标准,尤其是对医院质量过程的监控和审核的标准缺失已成为不容忽视的问题,因此探索公立医院标准化的质量管理、质量保证和质量管理体系审核也就变得很有必要。

1 公立医院引入质量认证模式的重要意义

随着经济社会和国际社会的迅猛发展,具有突出专业性而又承载了太多社会责任的医疗服务备受人们关注。社会对医疗服务质量的要求也越来越高。我国许多公立医院曾经或正在引入ISO9000认证进行构建医院质量管理框架的尝试,少数医院通过了美国专门针对医疗机构的JCI认证。尽管人们

对医疗服务行业引入这些国际性质量标准的可行性褒贬不一,但对这些质量标准中“以患者为中心”、“领导者的重要作用”、“过程控制”、“系统性”和“持续改进”等科学管理精神却达成共识。

1.1 理论意义

(1)ISO9000族标准:是由ISO/TC176(国际标准化组织质量管理体系和质量保证技术委员会)颁布的世界上第一个质量管理体系和质量保证系列国际标准,可帮助组织建立、实施并有效运行质量管理体系。它不受具体的行业或经济部门的限制,可广泛应用于各种类型和规模的组织。因此医院可借助该标准来建立科学、系统、有效的质量管理体系,通过认证向社会和患者证实医院提供服务的能力。ISO9000族标准要求医院把满足病人的需求转化为质量目标去完成,使医院职责明确、权限细化,过程控制、管理流程程序化,减少每个环节的偏差、内耗,最终建立自我质控的持续改进机制。

但目前无论是从事ISO9000标准操作的咨询机构,还是第三方认证机构中,熟悉医疗机构和服务特点、有医疗专业知识和实践并具有丰富的指导医疗机构建立ISO9000质量管理体系经验的专业咨询师和认证审核员缺乏是普遍存在的问题。加之其基于工业化的背景,使ISO9000认证在医疗行业中的权威性大打折扣。同时持续的咨询、指导,以及第三方认证审核、年度复审、换证复审和必要的培训都需要

作者简介:张静(1971—),女,硕士,副研究员,院办主任。研究方向:公共卫生与医疗。

Email:luckyzhangjing@sina.com

更多人、财、物的投入。而通过了 ISO9000 认证审核的医院,其质量仍不能被卫生行政部门所免检,故实施了该标准的一些医院难免流于形式或中途放弃。

(2)JCI 标准:JCAHO(美国医疗机构认证联合委员会)为一家独立的、非政府的、非营利性卫生专业认证机构,JCI(医疗机构认证联合委员会国际部)是它的分支机构,为美国以外其他国家与地区的医疗机构提供认证服务,任何医疗机构都可自愿申请认证^[2]。JCI 认证有一套专门针对医疗机构、结构完整且科学的医疗质量评价标准,包含 11 个章节、368 条国际标准、1033 个测量要素^[3],也是世界卫生组织认可的医疗机构评审模式。

JCI 标准与 ISO9000 标准对于中国的医疗行业还是比较新鲜的事物,且 JCI 具浓厚的美国文化情结,其高昂的咨询认证费用即使对于中国的大型公立医院来说也是一笔不小的负担,因此中国 1.5 万家公立医院全部通过 JCI 认证几乎是不现实的。因此探讨医院引入质量管理和认证标准的符合性,研究将其与现行医院的管理机制、规章制度及上级政策相结合的可行性,以及进一步思考引入这些国际标准的具体途径和方法均具有一定的理论意义。

1.2 现实意义

目前,公立医院均客观存在着一种现有的质量管理体系,但缺乏科学、统一和权威的标准来规范它的整体运行质量,并使之能够满足质量管理和为社会、顾客(病人及相关群体)提供信任的需要。同时在政府对公立医院的监管中,也缺乏对医疗机构质量过程监督管理的标准和评价体系。国家 2009 年 4 月新出台的《方案》中提出:“要探索建立由卫生行政部门、医疗保险机构、社会评估机构、群众代表和专家参与的公立医院质量监管和评价制度”。因此引入一套科学有效的质量管理标准,采用一种中立的第三方质量认证机制对现有的监管评审体系进行补充是值得考虑的,并具有一定的现实意义。

2 公共管理视角下的第三方质量认证模式分析

北京中医药大学附属护国寺中医院是一所公立中医医院,先后经过两次大的整合,并两次引入 ISO9000 族标准来建立、实施并运行 ISO9000 质量管理体系。首次引入的运行环境是一级西医综合医院,并延伸到社区卫生服务中,再次引入的环境是二级中医医院。两次引入 ISO9000 质量管理体系均是为面对残酷的生存竞争,如医疗服务点多面广,以及周边四家大医院层层夹击的困境;同时也为把来自不同环境、不同群体的两家医院的职工思维迅速统一起来,使医院走上可持续发展之路。经过两次的实践,医院在提高医疗服务的质量和效率,增强医院

社会公信力,减少或预防医疗差错和事故,以及探索基层医院和社区卫生服务科学化管理的途径与方法等方面取得了显著成效。

医院门诊量、出入院人次、床位使用和周转效率的提高,等同于在政府投入不变的情况下,增加了收治病人的数量,既提高了政府投入的回报率,又间接缓解了看病难的尴尬。可以说该医院质量管理体系的实施效果不仅仅是医院和职工的内部受益,而且使患者及相关人群、社会和政府都直接或间接从中受益,产生了巨大的社会效益。

而与此同时,笔者对于有着服务行业特点和医疗领域特殊性的医院建立 ISO9000 质量管理体系的符合性、可持续性也存有困惑。笔者开始思考,公立医院主动寻求质量管理的有效途径,首先是为了提高医院在医疗服务市场上的竞争能力,为了生存和更好地生存。而在引入 ISO9000 质量管理体系的过程中,医院提升了医疗技术和医疗服务的质量,提高了运行的效率和管理者的管理水平,赢得了社会公信力度,收获了良好的社会与经济效益。这足以证明从超越医院层面提升到公共管理的层面去重新审视建立一种科学、系统的医院质量管理体系的潜力和作用,以及第三方认证审核的质量管理体系的重要价值。

2.1 医疗市场信息不对称呼唤第三方质量认证

医院的质量直接关系到患者的健康和生命,医护人员和患者对医疗信息的掌握又处在绝对不平等的状态下,甚至患者往往自己都不能确定真正的需要,因此医院质量的内涵就比一般服务更为复杂。^[4]在医疗服务市场中,医院间的医疗服务质量存在着很大差异,但因为其具有很强的专业性和不可替代性就必然导致医患双方信息严重不对称,形成供需双方实际地位上的不平等。诊疗过程中的患者缺乏必要的专业知识和信息对医疗行为和结果进行有效监督和评估。这种低可量度性使医疗服务的数量和质量合同难以标准化^[5],患者无力去评价医疗服务质量的高低,由此产生的逆向选择、过度医疗行为以及道德风险的存在不可避免,医患双方的信任度会大大降低。那么医院的质量如何保证,保证后又如何向社会提供客观证据?一个诚信独立、具有比较全面信息和相应执业能力的第三方质量认证机制的介入应该不失为一种方法。由第三方向社会提供医院医疗服务水平和能力的信息,提高医院信息的透明度,以减少医疗服务市场由于信息不对称而导致的市场失灵和全社会福利的损失。

2.2 公立医疗机构管办不分需要第三方质量认证

公立医院的“管办一体”问题的核心是政府管办职能不分,政府既是医院的直接投资者,又是医院的

管理者(即政府既当裁判员又当运动员),使国家所有权与公共行政管理权两种不同性质的权利发生混淆。公立医院与政府之间存在着千丝万缕的联系,当医院的质量不良或出现医疗缺陷时,卫生行政管理部门在医院与群众利益间便处于一种尴尬境地^[6],对医院医疗服务质量的监管难免会有失客观。同时,卫生行政部门不可能对所有医院的医疗服务活动进行全过程监控,对潜在的医疗风险隐患预防难起作用。目前医院等级评审、医院管理年和创建人民满意医院评审(以下简称管理年评审)是北京市对医疗卫生机构监督管理的主要评价体系。其中医院等级评审,虽没被明确取消,但近年几乎不再进行。而医院管理年评审是依据《北京地区医院管理考核评价标准及实施细则》和《北京地区中医医院管理评审标准及实施细则》对医疗机构进行年度评审。这两种评审体系侧重于对事后结果进行集中检查,缺乏对医疗机构质量过程的监督管理。因此引入一种独立于政府、又独立于医院的质量管理体系的第三方认证模式,对现有公立医疗机构政府管办不分下的监管评审体系进行补充,是值得考虑的。

3 政府供给并监督的第三方质量认证模式的假设与思考

正是由于医疗服务市场严重的信息不对称会引起市场失灵,以及公立医院政府管办不分,政府职能“越位”、“错位”与“缺位”。引入一种第三方的、相对独立的、公开公正的质量认证模式对公立医院进行质量体系全过程的监控、审核是合理的,具体模式也是可以探讨的。

3.1 政府供给并监督的第三方质量认证模式的合理性因素

首先,政府供给是政府履行对全民健康权益负责的承诺,也是避免医院与第三方“合谋”风险的有效途径。我国《卫生事业发展“十一五”规划纲要》中指出“我国医疗体制改革的目标是建立以政府为主导,人人享有公共卫生和基本医疗服务的中国特色医疗卫生体制。”其指引公立医院要回归公益性方向。2009年4月国家公布的《意见》中,明确指出“要坚持以人为本,把维护人民健康权益放在第一位;从改革方案设计、卫生制度建立到服务体系建设都要遵循公益性的原则,把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供。”至此,政府已正式承诺了基本医疗卫生制度的公共产品属性,而对公共产品质量监控和审核的服务,因对全民的健康权益负责,也应由政府“买单”。同时政府买单也可以避免因医院直接向认证机构付费形成的利益相关方之间的“合谋”风险。

其次,在政府的监督下进行第三方质量认证才

更加客观可信。作为政府买单前提下的第三方质量认证机构,与政府之间是委托与被委托的关系。政府是委托的主体,有权利也有义务监督第三方对医院的认证、审核的质量。其监督的内容包括有:认证机构的合法性、信誉、审核人员专业性素质、经营运作的规范性、有无违规操作行为以及被审核医院获得的实际效果等诸多方面的内容。因为他们均决定了认证审核的结果是否能真正反映医院实际的医疗服务质量,医院经认证审核后其医疗服务质量是否得到有效提高。

最后,标准化的质量评估有利于政府有的放矢地投入、支持与指导。笔者认为应采用统一的标准对所有的公立医院认证审核。标准的统一更有利于提高医疗机构整体的医疗服务质量,并且使同质、同规模医疗机构的医疗服务质量具有可比性,政府的投入、支持与指导才更加有据可依,有的放矢。

3.2 公立医院第三方质量认证模式的假设

第三方质量认证模式应具备以下三个方面的特点:①政府供给并监督、政府指导并互动的第三方质量认证。②独立的第三方质量认证,即独立于政府、独立于医疗机构、独立于咨询机构。③以市场为主导的,经政府招标采购的咨询机构。

(1)政府供给并监督、政府指导并互动的第三方质量认证。我国经审批的认证机构截至到2005年已有100多家,并于2006年向外资开放国内认证市场,至今数目更是繁多。我国于2003年发布的《中华人民共和国认证认可条例》规定:“国家实行统一的认证认可监督管理制度,由国家认监委(国家认证认可监督管理委员会)负责统一管理、监督和综合协调全国的认证认可工作;国务院认证认可监督管理部门确定认可机构;凡设立认证机构都应经国务院认证认可监督管理部门的批准”。^[7]

鉴于以上国家要求,在卫生行政部门为医院选择第三方质量认证机构并买单前,应首先进行遴选。一是该认证机构为通过国家认可批准的合法机构;二是认证机构有着相当规模和良好信誉以及医疗机构认证的丰富经验;三是该认证机构经营运作规范,具有能胜任认证审核工作和专业知识的业务人员;四是国家质量技术监督局制定了认证咨询机构备案管理办法,卫生行政部门应选择经备案的机构;^[8]最后,由卫生行政部门与认证机构签署委托合同并付费。同时,随着国家卫生医药政策的调整和变动,认证机构由于行业差异不可能保证与时俱进地跟上政策变化。因此作为委托方的卫生行政部门应保持与认证机构的互动交流,使认证机构能将新政策(医政、医保、物价等政策)的要求贯穿于整个认证、审核的过程中,具有更强的时效性

和指导性。原则上政府应规定对公立医院实行强制性质量体系认证。认证公司的审核不作为政府对医院监督审核合格的唯一条件,但可作为基本条件。认证公司审核通过的,政府认可合格,不再进行重复检查。认证公司审核不通过的政府继续监督审核,因为政府有医院的人事任免权。

(2)独立的第三方质量认证。独立的含义包括独立于政府、独立于医疗机构、独立于咨询机构的第三方质量认证。只有做到了真正独立,才能保证第三方质量认证的公开、公正和公平。第三方可以是行业协会、社会评估机构、专家代表或其他非营利性组织。国外许多独立的非政府组织进行认证审核工作,他们的认证信誉来自其自身的独立性和准确性的积累,并不是由某一个政府部门决定他们是否有资格^[9],这对我国具有一定的参考价值。

(3)以市场为主导,经政府招标采购的咨询机构。一个有着丰富经验的咨询公司可以为医院提供在引入质量标准、建立质量体系,直至认证的各个阶段中的高价值建议,使医院的质量提升、认证少走弯路。而目前我国市场上咨询公司名目多样,种类繁多,医院想做出选择有很大难度,在医院和咨询公司之间存在着严重的信息不对称,很易导致逆向选择影响医院提升质量的效率。政府的介入可以有效纠正此种信息不对称。笔者建议,可采取政府公开招标采购的形式为医院选择咨询公司做好铺垫。首先,政府在采购市场上的影响力巨大,具有权威性;再者,政府可公开招标采购,形成规模效应,建立买方市场。咨询公司间相互竞争,质优价廉;还有政府采购公开透明、公平公正,具有专业化特点^[10],能减少由医院直接采购存在信息不对称的损失,确保资源有效利用。采用政府招标采购的形式,可使一批具有高水平、高素质、专业性强、经验丰富和具有良好信誉的咨询公司脱颖而出,成为医院选择咨询公司的捷径。从这类经政府招标采购选择出来的咨询机构中,医院可据实际需要作出最终选择,并由医院自己付费。

总而言之,政府主管部门、认可机构、认证机构、咨询机构、卫生行政部门和医院之间的关系,在法律上是平等的。政府主管部门掌握认可认证工作的方针政策;认可机构负责制定规则,对认证机构进行认可;认证机构是中介组织,负责对申请认证的医院进行认证审核、发证,相当于比赛场上的裁判,重要的是公正性,为此认证机构和咨询机构应严格分开。咨询机构是应医院之聘,帮助医院贯标,做好认证准备的机构,相当于教练。卫生行政部门监督并把握认证机构的专业技术方向,相当于监督员,监督其业务水平、科学性和公正性。^[11]

4 结 语

医院质量管理概念发展至今,已开始把“患者满意”作为质量关注的焦点。医院质量不仅关系到作为个体的患者的健康和生命,而且关系到整个社会的疾病预防体系的完善,关系到全社会医疗保健制度的有效运作。因此对医院质量的关注几乎来自社会各个方面^[4]。有鉴于此,一个医院要有明确的发展目标,如何实现目标,加强医院的基础管理、全过程跨部门的协调管理以及发展过程中的持续改进等全面质量管理已成为重中之重^[12]。那么引入一种什么样的质量管理标准,又以何种模式去建立、实施质量管理体系,必须结合我国国情和实际作更深入的研究和探讨,任何简单地复制国际质量认证标准的行为都会遇到水土不服的尴尬。汲取 ISO9000 和 JCI 认证中科学的质量管理精华,建立中国自己的医疗机构质量认证标准是值得尝试的。笔者将公立医院质量管理的模式提升至公共管理的层面进行分析,提出“政府供给并监督的第三方质量认证模式”的假设,旨在通过实践与探讨,为推进公立医院改革试点中采用统一的标准,建立适合中国国情的、科学系统的医院质量管理、审核和认证模式提供些许参考。

参考文献

[1]李天舒. 医改是一个渐进过程[N]. 健康报, 2009-04-10.
 [2]孙国武. JCI 标准本地化研究[EB/OL]. <http://hi.baidu.com/%B1%E0%BC%AD%B3%F6%B0%E6%C8%CB/blog/item/f78179cf045cdb3ff9dc613d.html>
 [3]Joint Commission International. Joint Commission International Accreditation Standards for Hospital[M]. JSA: Department of Publications of Joint Commission Resources, 2002(1).
 [4]沈晓初,任华. 医院实施 2000 版 ISO9001 标准实用指南[M]. 上海:科学技术文献出版社, 2002.
 [5]高世楫,张安,徐兰飞. 推进医疗服务体制改革必须加强监管体系建设[J]. 中国发展观察, 2006(1): 50-53.
 [6]田侃,李勇,孙红,等. 公立医院“管办分离”改革的实践与思考[J]. 中国卫生事业管理, 2008, 25(7): 447.
 [7]政策工作室. 解读《认证认可条例》[J]. 现代质量, 2003(10): 7.
 [8]刘瑾,刘军. 质量认证的现状、问题及对策[J]. 经济师, 2001(1): 20.
 [9]郭凯. 认证机构的立身之本[J]. 中国新闻周刊, 2007(5): 37.
 [10]曹富国. 国外政府采购理论研究[J]. 国外社会科学, 1998(3): 46.
 [11]林继宗. 关于 ISO9000 系列标准贯标认证工作的思考[J]. 武汉交通管理干部学院学报, 1997(4): 75.
 [12]韩桔平,李培,高克毅,等. 建设适合中国国情的医院全面质量管理体系[J]. 医院管理论坛, 2006(10): 42.

(收稿日期:2011-07-19)