

医疗机构专项合规计划初步研究

施祖东

北京大学口腔医院 北京 100081

摘要 专项合规计划是医疗机构应对特定重大风险,以系统思考和全面管理为基础,从医疗机构治理层面高度,在组织内部落实各级监管要求,并充分借鉴合规管理理念和方法而进行的一次全面的制度完善、组织设计和运行机制优化的管理过程。

关键词 医疗机构;专项合规;治理结构

中图分类号 D902 文献标识码 A 文章编号 1004-6607(2023)-05-0050-04

DOI:10.19752/j.cnki.1004-6607.2023.05.009

Preliminary study on special compliance plan of medical institutions

Shi Zudong

Peking University School and Hospital of Stomatology, Beijing 100081, China

Abstract Special compliance plan is a comprehensive system improvement, by redesigning organization structure and optimizing operation mechanism process for medical institutions to deal with specific major risks, based on systematic thinking and comprehensive management, from the perspective of medical institutions governance, to implement regulatory requirements at the organization levels, and fully draw lessons from compliance management concepts and methods.

Keywords Medical institutions; Special compliance; Governance structure

医疗机构试点合规的关键并不是打造一个大而全的宏大合规管理体系,而在于能够针对医疗机构内部重要的“合规风险点”制定一个精准且极具可操作性的专项合规计划。从企业合规的发展脉络和成功经验来看,专项合规计划比强调体系完备和覆盖全面的整体合规体系更加有效且实用^[1]。所谓“专项合规计划”,是指组织针对特定领域的合规风险,为避免组织因违反相关法律法规而遭受行政处罚、刑事追究以及其他方面的重大损失,系统建立的专门性合规管理体系^[2]。医疗机构在逐步引入并有序推进合规工作过程中,如何结合自身机构的实际情况,设计并构建一套结构清晰、功能健全的专项合规计划是本文研究的重点内容。

一、专项合规计划是实现医疗机构重点问题专项治理的有效工具

管理大师彼得·德鲁克一直强调,检验管理的能力在于绩效而不在于逻辑^[3]。合规体系的生命在于对特定合规风险的有效防范和及时有效应对。

在医院管理中,制定政策、宣誓政策与实现政策有效落实是完全不同的层面,不能有效执行的政策存在于多方面的原因,专项合规计划正是直面这样的难点和困惑,结合专项管理的重点风险在管理体系上进行的强化设计。

(一)专项合规计划管理措施更加精准

专项合规计划所谓的“专”,是指该合规监管是充分结合某一特定合规风险所量身打造的精准方案,目的在于实现对合规风险的“点状聚焦”“一险一策”——精准是专项合规计划的最大特点。过于分散或者模糊的管理目标往往无法集中监管资源、精细配置监管手段,难以发挥系统监管的合力,从而妨害了监管目标实现的可靠性。

(二)专项合规计划更加强调系统治理

专项合规计划以精准的合规问题为线索,全流程、全方位梳理与问题相关的所有因素、环节、部门和监管资源,以有力的组织架构、明确规范的工作流程,系统构建风险防范体系、运行监控体系和事

后应对体系,它不是在现有分散、部门和权限交叉重叠的“多重监管”的基础上强化某一个部门和环节的力量,而是对现有体系的系统梳理和流程再造,从而实现以问题为导向的全面、综合监管。

(三) 专项合规计划更加突出管理实效

合规理念强调的是社会责任和公共利益,强调组织把上级监管部门对于重大事项的监管要求内化为组织自身积极能动的管理目标,并把良好的管理效果作为对组织的奖励,以此调动监管人和被监管人的积极性和能动性,从而保障监管效果。正是基于这样的理念,专项合规计划更是强调以良好监管效果换来可能的“从轻、减轻或者免除处罚”^[4]的管理激励效果,从而保障监管效果的有效落实。

二、医疗机构专项合规计划的保障体系

专项合规计划以专门问题为线索、以系统管理和全面管理的理念实现监管要求。从法律角度分析,专项合规计划包含了合规体系的“宪法”“实体法”“组织法”和“程序法”规则;从医疗机构日常管理的角度必须构建与之相匹配的权力架构和资源配置,实现从合规治理的理论设计到合规管理的系统推进;从管理目标实现的技术角度,需要有一整套的运行机制和效果评价手段,从而有效实现对专项合规风险的可靠管控。

(一) 医疗机构专项合规的制度保障

制度是组织文化的前奏和具体体现,表明了“在我们这,事情是这么办的”^[5]。医疗机构要把对于特定问题的态度、管理要实现的期望和承诺变成正式可见的纲领,把搭建的管理体系和指挥链条以明确无误的文件以及具体运行的规则和考核标准以随时可查的手册完整系统的展示在所有员工的面前,从而实现制度本身的规范价值和指引作用。专项合规计划在制度上要体现出自身的系统性和完整性,需要全面梳理与“专项风险”相关的医疗机构内、外相关的要求和规则,要经过一次思想再动员、逻辑再梳理和制度再制定的过程,要把一份融入医疗机构的价值承诺、目标追求、权责分工、具体措施和考核评价的完整要求明确无误地呈现在全体员工和利益相关方面前。

(二) 医疗机构专项合规的组织保障

医疗机构如果不能从组织治理的高度,在现有的权力架构和资源分配中对专项合规有所安排,没有构建专业、独立、权威的专项合规管理队伍,显然

难以实现有效的管控。在医疗机构现有的管理体系中,无论是商业贿赂还是信息安全,“铁路警察各管一段式”的多部门多视角的监管并不缺乏,缺乏的是没有一个部门能把现有管理体系中割裂的、零散的管理权限、监管责任和管理手段有效整合并以更加系统完整的方式进行优化演进,并能够将专项合规监管的完整效果直接通达医院的最高管理层,从而实现在机构层面上把合规治理的战略谋划转化成日常管理实践的战术展开。一个明确的、至少中层以上的并对某一专项合规风险承担全部权责的“管理角色”(合规部门和合规专员)是专项合规计划组织保障的基本要求。

(三) 医疗机构专项合规的运行保障

专项合规的运行保障是要把具体的制度体系融入设计的管理架构中,在具体的管理实践中结合真实管理对象有机运行起来,是一系列管理措施、技术手段、考核指标和效果评价的组合,是从实现管理目标的角度倒推具体的管理过程、具体措施和考核要求。医疗机构专项合规计划根据不同的专项合规风险可能存在管理技术上的差异,但整体上应当包括风险防范、违规监控和事件应对等三大主要部分,需要结合具体的风险事项细化管理措施,从而实现专项管理的适当性、充分性和有效性。

三、医疗机构专项合规计划的运行体系

正如前讨论,专项合规计划的制度体系和管理架构是确保有效合规的前提条件,但能够实现有效合规还需要一套设计精巧的运行体系,实现对特定风险从事前预防、事中监控和事后处理方面的系统监管。

(一) 医疗机构专项合规的风险防范体系

专项合规的事先防范体系是在合规风险出现以前所进行的一系列基础性工作,参考众多企业专项合规的做法,医疗机构的专项合规事前风险防范措施可以包括:1. 合规评估,结合医疗机构专项合规计划的特定风险,展开有针对性的调查和评价,全面摸清存在的高风险人群和环节,从而制定精准的防范措施。合规评估可以定期进行,也可以根据需要随时进行,近年来,委托第三方的专项合规评估在医疗机构日益常见,比如国家卫健委关于委属(管)医院专项审计的第三方会计师事务所的评估就属于此类;2. 尽职调查,主要是针对经济合同对象、第三方合作伙伴等,在进行业务合作以前,对其

是否具备履行合规义务的能力、是否存在违规记录等进行的专门调查活动,在医疗机构现有的采购合同中,大多时候以对方提供合规承诺代替细致的专项调查以减少成本;3. 合规培训,也即针对医疗机构全体员工,尤其是专项合规高风险人群、第三方合作伙伴等展开的合规政策培训活动,可定期或不定期进行,培训要做好记录、留存资料;4. 内部政策沟通,这是构建合规理念、培育合规文化的重要措施,医疗机构的主要负责人应当制度化向全体员工和合作第三方强调专项合规承诺、传达合规动向和要求,听取问题反馈并进行研讨,构建内部合规信息沟通和共享机制,营造专项合规氛围和合规文化。

(二) 医疗机构专项合规的违规监控体系

违规监控体系也叫事中控制体系,是专项合规最重要的过程管理工作,重在对专项合规事项的具体运行过程进行实时、动态的监控,具体措施包括:1. 建立“全流程合规审核放行机制”,要求在专项合规风险业务开展的每一个重要环节实施合规把关并实行“合规一票否决制”,把合规的评审机制嵌入到具体的业务流程中,有效规避风险;2. 建立“实时举报制度”,即通常所谓的“吹哨人”制度^[6],搭建专门的举报平台、畅通多渠道信息反馈,并对举报人进行严格保护和合理奖励;3. 推行“合规审计制度”,要对重点人员进行专项审计或定期审计,发挥审计的合规监控作用;4. 建立“合规报告制度”,要由责任部门和人员(合规部门和合规专员)进行定期报告和专项报告,要能够从医疗机构层面上定期了解、评价和改进专项合规计划的运行情况、合规风险的管控情况和违规行为的发生处置情况。

(三) 医疗机构专项合规的违规应对体系

所谓合规应对体系,又被称为“事后处理机制”,是指违规行为发生后的应对处理机制。违规行为发生或者被发现后,医疗机构就要受到外部监管机关和执法机关的调查,此时需要有内部的合理应对机制,盲目应对、或者采取毁灭、伪造证据等错误方式,就会面临更加严厉的调查和处罚。通常医疗机构专项合规的应对机制包括:1. 结合收集到的违规线索,立即进行医疗机构或者涉及第三方的内部合规调查,第一时间全面摸清违规情况,评估风险;2. 从快严肃处理涉及违规的员工和第三方,彰显医疗机构对于违规行为的重视和坚决态度;3. 尽快梳理现有合规体系漏洞并进行整改,结合违规情

况持续改进现有的专项合规计划,避免类似情况的再次发生;4. 积极配合相关部门的专项调查,必要时主动向相关监管部门报告违规情况,固定、封存、提交相关的基础资料和证据,争取获得从轻、减轻或免除处罚的“合作奖励”,尽量减少对医疗机构的重大影响。

四、医疗机构专项合规计划与现有管理架构的融合

专项合规计划的打造与现有管理体系之间的融合是落实和推进医疗机构专项合规管理要解决的重大和现实问题。可能存在的主要误解包括:专项合规计划是否要取代医疗机构内部已有的相关管理部门和人员的监管职责,或者是否要在现有管理体系的基础上继续叠床架屋、单摆浮搁,构建更加复杂的管理体系等等。这些问题不解决,就难以在医疗机构有效推进专项合规计划。

(一) 基于重大复杂问题的职能化监管诉求

随着医疗机构规模的不断扩大、管理复杂性的持续增加,基于专业化管理和职能化设置的管理模式越来越得到强化,整体管理的目标和效果在“部门墙”的层层阻隔下形成一个个彼此割裂的“条块”“都管”或者“都不管”的情形时有发生^[7]。近年来,伴随着医保物价、信息安全、商业贿赂,甚至院内感染防控、新技术应用等新的监管要求的快速发展,外部监管理念和监管方式的持续变化,尤其是2018年国务院办公厅《关于改革完善医疗卫生行业综合监管制度的指导意见》(国办发〔2018〕63号)的实施,强调医疗机构“第一责任”“法人第一责任”的医疗机构内部自监管的要求越来越多、责任越来越重,医疗机构在面临内外监管环境迅速变化的现实背景下,把涉及机构长期持续健康发展的关键、核心风险设置专门的部门和专职人员,以职能化监管强化并落实机构责任是当然的选择和可靠的方案。

(二) 顺应现代医院治理模式的必然制度选择

法人治理结构是现代企业中最为重要的组织架构设计,它涉及到法人中所有权、管理权和监督权的分配和相互制衡,从而实现法人中个体利益与集体利益、短期利益与长期利益、组织利益与社会公共利益的合理平衡^[8]。在现代医院管理制度构建的过程中,如何设计现代公立医院的治理架构、实现对公立医院的内外共治、确保公立医院从经营主体向公益主体的转变,如何加强并实现现代公立医

院的发展方向、成长路径和利益追求符合政府的设计和社会公众的需求,除了从外部监管的角度加强力量和强化职责以外,把政府的监管要求内化为医疗机构内部的发展诉求成为必然的政策选择,而能够实现这一管理要求和制度设计的,医疗机构内部的合规体系的建设和完善是必然选择。

五、结论

综合以上思考,现有的把涉及医疗机构长远持续健康发展重大风险的监管职责分散在各个不同的职能部门,其好处是可以发挥各个部门在本职能和专业范围内的主观能动性,加深对于特定问题的理解和管理的效率,但主要的问题在于没有一个部门对于整个特定事项的最终管理效果负责,尤其当管理事项面临新的监管要求和外部变化时,整个相对松散的管理系统难以及时有效应对,无法及时主动协调监管中出现的空白和缺口,更无法有效整合资源、形成合力来应对日益复杂的监管需求。

基于合规理念的专项合规计划,强调从组织的整体目标出发,有序协调各个部分与整体目标之前的关系,增进整个组织管理的效能而不是专注于强化某一环节的力量,强调通过设置职能化的专项合规部门和人员,通过矩阵式的组织结构,把整个组织各个部门对于在某项特定风险的监管要求和监管效果完整地拼接起来,直观地展示问题的现

状和后续强化的方向,以完整的运行机制和管理技术手段,确保医疗机构在面对内部复杂的管理现状和外部日益强化的监管要求的现实背景下,真正实现医疗机构自身的健康持续发展。

参考文献

- [1] 陈瑞华. 中兴公司的专项合规计划[J]. 中国律师, 2020(2):87-90.
- [2] 陈瑞华. 企业合规基本理论(第2版)[M]. 北京:法律出版社,2021:115-117.
- [3] 彼得·德鲁克. 卓有成效的管理者[M]. 许是祥,译. 北京:机械工业出版社,2019:122-127.
- [4] 张泽涛. 论企业合规中的行政监管[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2022,40(3):44-57
- [5] 斯蒂芬·P·罗宾斯,玛丽·库尔特. 管理学(第11版)[M]. 李原,孙健敏,黄小勇,译. 北京:中国人民大学出版社,2012:48-54.
- [6] 施祖东. 基于合规监管的医疗领域“吹哨人制度”探讨[J]. 中国卫生法制,2022,30(1):111-114.
- [7] 施祖东. 以合规管理为基础的医疗机构内部监管体系建设思考[J]. 中国卫生法制,2021,29(4):21-24,103.
- [8] 马俊驹,聂德宗. 公司法人治理结构的当代发展——兼论我国公司法人治理结构的重构[J]. 法学研究, 2000(2):78-90.

(收稿日期:2022-07-13 责任编辑:弦月)

(上接第5页)

四、结语

基于风险管理理论的风险应对和监控策略有利于合理保障研究生招生工作的安全、公平、科学、有序,推广过程中的风险治理作为一项综合的系统性功能,既需要以管理者角度提供整体性的制度、环境支持,也需要以参与者角度强化风险管理意识以达到自我约束,同时还需要以监督者角度引导建立一个从发现问题、分析问题到解决问题的持续改进系统。三者通过有机配合,才能最大程度发挥风险防控效果,从而有效规避风险的发生。

参考文献

- [1] 陈谦. 博士招生“申请-考核”制发展路径优化研究[J]. 研究生教育研究,2019(1):27-32.
- [2] 王曦. 博士“申请-考核”制招生自主权的监督与制约

- [J]. 产业与科技论坛,2022,21(9):254-256.
- [3] 谢非. 风险管理原理与方法[M]. 重庆:重庆大学出版社,2013:11-14.
- [4] 陈婕. 高校自主招生廉政风险防范管理研究[J]. 产业与科技论坛,2018,17(10):247-248.
- [5] 董渊,黄静,杨帆. 研究生招生选拔中的在线方式探索:疫情应急还是长期选项?[J]. 学位与研究生教育,2020(9):10-16.
- [6] 中华人民共和国中央人民政府. 教育部办公厅关于进一步规范和加强研究生考试招生工作的通知[EB/OL]. (2019-10-21) [2022-07-18]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/21/content_5442850.htm.
- [7] 汪基德,韩雪婧,王孝培. 疫情期间硕士研究生招生网络远程复试:模式、问题与改进[J]. 电化教育研究, 2020,41(11):122-128.

(收稿日期:2022-08-17 责任编辑:刘颖)