

医疗纠纷多元化化解机制探析

□张悦

医疗卫生事业是一项事关人民健康福祉与幸福生活的事业，具有高度的伦理道德性、专业的科学技术性、基本的公共服务性、相当的市场经济性。近年来，随着人们权利意识的觉醒以及对医疗服务需求的不断提高，医患关系的复杂性逐渐凸显，构建和谐医患关系，妥善处理医疗纠纷，事关健康中国战略大局，需从健全社会治理体系与保持社会稳定大局出发，构建多维度、多元化的医疗纠纷化解机制。

医疗纠纷化解机制现状及存在的问题

我国《医疗纠纷预防和处理条例》第22条规定的医疗纠纷处理途径包括自愿协商、人民调解、行政调解、诉讼以及其他途径。这些纠纷解决途径对于化解纠纷、保护医患双方合法权益虽有一定的价值和作用，但亦存在一定不足。

首先，大量医疗纠纷涌入诉讼程序中，难以真正解决医患矛盾。数据显示，2020年全国法院系统审理的医疗损害责任纠纷案件总计为18670件，比2019年增加了约3%。可见，随着医疗资源需求的加大以及人们权利意识的觉醒，医疗纠纷数量逐年上升，有限的审判资源面对数量庞大、事实复杂的医疗纠纷显得捉襟见肘。另一方面，对于当事人而言，诉讼程序所要付出的经济成本、时间成本、风险成本较高，并不利于纠纷的高效快速地解决。而对立式的诉讼模式也容易造成医患双方的彻底决裂，不仅会激化双方矛盾，加大纠纷解决的难度，也会在社会上造成一定的负面影响，加剧医患双方的对立。

其次，诉讼以外的其他纠纷化解方式如自愿协商、第三方调解等亦存在一定不足。第一，现实生活中，医患双方自愿协商往往不仅不利于问题的解决，反而会激化医患之间的矛盾，所谓的“协商”会演变为“换个地方吵架”，最后形成医闹甚至暴力伤医等局面。第二，人民调解存在着

解决纠纷能力受到质疑等情况。2010年司法部、卫生部、保监会联合发布的《关于加强医疗纠纷人民调解工作的意见》，标志着我国着手推行医疗纠纷人民调解制度。但各地成立“医调委”的时间较短，从人员选任、工作机制、调解程序上还处于摸索阶段。第三，行政调解的中立性常为人诟病。医改过程中，行政机关不论是担任“办医”还是“管医”的角色，经常会给人们留下“老子管儿子”的印象，从而在解决医疗纠纷时存在有失公允的情况。

最后，仲裁制度在医疗纠纷化解方面受到局限。尽管一些地区对于医疗仲裁制度进行了率先尝试，如深圳市即出台了《深圳经济特区医疗条例》，其中第55条就规定了医疗纠纷可以通过仲裁方式解决，但由于缺乏较高位阶规范性文件的指引以及工作机制的不完善，导致医疗仲裁制度在医疗纠纷化解中优势并不明显。我国《仲裁法》并未明确规定医疗纠纷及医疗事故的可仲裁性，根据《仲裁法》第2条的内容，医疗服务合同并非我国《民法典》规定的有名合同，那么其是否属于《仲裁法》中“合同纠纷”的受理范围就容易引起歧义。此外，我们也很难将具有人身侵权性质的医疗纠纷乃至事故划归到“财产权益纠纷”的范畴，这就在一定程度上限制了医疗仲裁机制的可能性。

推动医疗纠纷多元化化解的现实意义

医疗纠纷多元化化解是在传统诉讼路径的基础上，更好地发挥自愿协商、人民调解、行政调解等诉讼外纠纷解决机制的作用，促进医疗纠纷公正、高效解决的方式，具有重要的现实意义。

首先，医疗纠纷多元化化解机制能够推动司法机关的社会联动，促进资源合理分配。2019年中央政法工作会议上，习近平总书记提出要“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”。多元化的纠纷解决机制可以分流传统医疗纠纷诉讼面临的受案压力。医疗纠纷涵盖范围十分广泛，不同的医疗纠纷因其类型、程度不同而可以采取不同的解决方式，并非所有的纠纷都需要以诉讼解决。司法资源的有限性可以通过社会资源进行补足和缓解。同时，医疗活动具有高度的专业性，而法官由于不具备相应医疗知识，在解决医疗纠纷时往往需要依靠专业的医疗鉴定，这无疑增加了纠纷解决的各项成本。而诉讼外解决机制则可以引入具有相应知识的专业人员，对一些事实清楚、争议较小的案件进行调解，更加集约高效、便民利民。

其次，实现医疗纠纷解决的个案公正与社会效果的统一。多元化的纠纷解决机制不仅在于能够高效、公正地化解每一起医疗纠纷，更为避免和预防医疗纠纷提供了契机。传统的医疗纠纷诉讼能够解决纠纷主体的权利义务争议、经济利益纠纷等，但医患双方仍处对立诉讼地位，这并不

利于从源头化解医患之间的矛盾。医疗活动所具有的高度伦理道德性使得医患间不仅存在法律关系、经济关系，还存在一定程度的情感关系。面对频频发生的医疗纠纷，建立好医患双方的沟通渠道、重建双方的基本信任尤为重要。多元纠纷解决机制能够为纠纷双方搭建良性沟通的平台，真正实现医疗纠纷化解的个案公正与社会效果的统一，不仅有利于创新社会治理方式，也是适应我国社会主要矛盾转变的重要举措。

最后，多元纠纷化解机制可以为医疗纠纷的解决提供缓冲地带。以医疗纠纷仲裁制度为例，尽管我国当前法律对于医疗纠纷的可仲裁性没有明确规定，但从制度连贯性与纠纷解决高效化的角度出发，引入医疗纠纷仲裁制度对于医疗纠纷的解决具有重要意义。第一，作为一种民间纠纷解决机制，仲裁机构独立于行政机关，其仲裁行为可以有效避免行政干预；第二，仲裁不实行级别管辖和地域管辖，患者可以寻找自己信任的机构进行仲裁，仲裁结果更令人信服；第三，仲裁人员中有社会聘任的专业领域仲裁员，针对医患纠纷涉及的复杂且专业的医学知识，仲裁往往比诉讼更能克服法官专业知识的局限性；第四，仲裁制度出于对法律和审判制度的尊重，仲裁程序相对规范，在结果上也力求与司法判决相接近，尽管不具有强制力，但也在一定程度上满足了人们对规范性的需求。



资料图片

医疗纠纷多元化化解机制的完善路径

基于对当前医疗纠纷化解机制的不足及医疗纠纷多元化化解的现实意义的分析，我们就医疗纠纷多元化化解机制提出如下建议：

第一，完善自愿协商机制，提升人民调解能力。协商机制应当强调双方的自愿平等与相互尊重，引导双方根据客观事实文明表达意见，保障患者的知情权以及相关医务人员解释、说明情况的权利，保障协商所需的环境以及配套机制的妥当性。另外，要提升人民调解解决纠纷的能力，就要提高人民调解的法律地位与法律效力，需要司法机关的配合与支持，促进司法程序对调解协议的认可等。必须注意到，多元化纠纷解决机制的建立不是抛弃司法在纠纷解决领域的引领作用，司法机关更应当积极参与社会的创新治理，立足司法职能推动社会治理体系的现代化，加快诉讼服务中心转型，健全诉讼与非诉讼的衔接机制，以司法职能推动医疗纠纷化解的社会联动。

第二，促进行政调解中立性。如果说医疗纠纷是医生与患者利益的正面冲突，那么政府职责的充分发挥则给双方冲突提供了缓冲的余地。因此，行政调解中立性是取得纠纷主体信任的前提，而中立性可以解读为政府部门的公信力和行政调解的权威性。对此，2019年上海市印发《上海市医疗纠纷行政调解实施办法（试行）》就从医疗纠纷的申请受理、调解流程、损害鉴定、纠纷双方权利义务等角度对医疗纠纷行政调解进行了详细的规定。具体而言，从行政调解外部建设上，设立专门的医疗纠纷调解部门，规范医疗纠纷调解工

作流程，完善调解工作的回避制度、监管措施和申诉渠道等，着力提升行政调解的公信力。从内部而言，在医疗纠纷调解过程中，充分询问倾听纠纷双方的意见，秉持比例原则，依法组织医疗损害鉴定，保障双方调解过程中的相关权益，同时，完善与司法机关对接机制，促进行政调解的权威性。

第三，构建医疗仲裁制度。仲裁制度已经在医疗纠纷化解方面取得了一定的成效，我国台湾地区就将调解和仲裁确定为医疗纠纷处理的一项重要机制，提出“调解强制，仲裁任意”的基本原则。在我国健全多元化纠纷解决机制的大背景下，将医疗纠纷引入仲裁制度是创新社会治理方式的可行之举。首先，应当进一步完善《仲裁法》，将医疗纠纷纳入仲裁机构的受案范围，对此，有学者提出仲裁制度应当尊重当事人的意思自治，从请求权基础入手，将人格权纳入仲裁机构的受案范围，并对仲裁的范围不做列举性规定，而仅对禁止性事项进行明确列举，由此明确医疗纠纷的可仲裁性。其次，建立专业科学的医疗仲裁部门，仲裁庭应当由专业的医学专家和法学专家组成，并完善仲裁流程与鉴定流程、司法流程的衔接机制，以整体联动的方式为医疗纠纷提供多元解决路径。

第四，医疗纠纷也需“分级诊疗”。有研究显示，医患纠纷发生成因中，意外情况、沟通告知问题、医务人员服务态度问题分别位居医患纠纷成因的前三位，其次还包括围手术期管理以及疾病并发症等。不难看出，医疗纠纷的本质是医疗活动中主体

间的矛盾冲突，而这种矛盾冲突发生的原因、类型、程度是复杂多样的，面对不同类型、不同程度的医疗纠纷，也需要采取不同的解决方式，对此，医疗体制改革中的“分级诊疗制度”或可为我们提供一些思路。分级诊疗的重点在于将不同的疾病按照轻重缓急划分，将常见病留在基层，合理配置医疗资源。对此，医疗纠纷的解决也可进行“分级诊疗”，如将一些日常频发的沟通告知问题、服务态度问题通过自愿协商、人民调解等进行解决，对于一些专业性较强、事实较为清楚的问题通过行政调解或医疗仲裁进行解决，而对于重大医疗事故等纠纷，则可以选择诉讼解决路径。必须明确的是，医疗纠纷的“分级诊疗”需要政府职能的充分发挥，要明确“首诊分流”并“畅通转诊通道”，不仅在对外宣传、工作流程、业务衔接上制定标准明确规范，更要着力构建诉讼外解纷主体的专业性与科学性，使得人们能够主动选择诉讼外途径，愿意相信其解纷能力。

总之，从司法角度来说，裁判的过程不仅追求的是个案的公正，同时也要实现其应有的法治教育意义。对抗式的医疗纠纷解决方式更容易引起医患双方的对立，而真正的医疗纠纷多元化化解则是根据医患冲突及矛盾的不同类型，有针对性、“因案施策”地解决问题，既能实现医疗纠纷化解资源的最大化利用，也能极大程度上缓和医患双方的冲突，在解决个案问题的同时，实现其教育意义与规范目的，达到“标本兼治”的效果，实现医疗纠纷化解与社会治理成果的“帕累托最优”。

（作者系华东政法大学法律学院博士生）