

我国日间手术政策文件的可视化分析*

——俞德梁 刘小南*

【摘要】目的 了解我国日间手术相关政策文件的演变过程,为规范日间手术发展提供参考。**方法** 以“日间手术”为检索词,在中国政府网进行检索,时间截至 2021 年 10 月 31 日。利用 DiVoMiner® 在线文本分析软件进行政策文件可视化分析。**结果** 共检索出 49 份日间手术政策文件,首份文件发布于 2011 年,2017 年达到最高峰(11 份)。发文机构除国务院外,涉及国家卫生健康委员会等 14 个中央政府部门。政策文件主题涉及医药管理、卫生、社会管理三方面;对日间手术的关注角度主要集中在医疗支付制度(29.82%)、医疗服务能力(26.31%)与医院管理能力(22.81%)等方面。**结论** 政府对日间手术经历了从认识、深入了解至顶层规划的过程,国家政策的适时调整促进了日间手术规范发展。日间手术落地需要政府层面的顶层设计、医疗供给方的全面支持以及患者与社会的认可。

【关键词】 日间手术;政策文件;可视化分析

中图分类号:R197

文献标识码:A

Visualization Analysis of Chinese Ambulatory Surgery Policy Documents/YU Deliang, LIU Xiaonan./Chinese Health Quality Management, 2022, 29(10):31—34

Abstract **Objective** To investigate the evolution of policy documents related to ambulatory surgery in China, so as to provide reference for the standardized development of ambulatory surgery. **Methods** "Ambulatory surgery" was used as the search term on the Chinese government website as of October 31, 2021. Visualization analysis of policy documents was performed using DiVoMiner® text analysis software. **Results** A total of 49 ambulatory surgery policy documents were retrieved. The first document was published in 2011, peaked in 2017 reaching 11. In addition to The State Council, 14 central government departments including the National Health Commission were involved. The themes of the policy documents cover three aspects: medical management, health and social management; the attention of ambulatory surgery mainly focused on the medical payment system (29.82%), medical service ability (26.31%) and hospital management ability (22.81%). **Conclusion** The government has experienced a process of understanding and in-depth understanding of ambulatory surgery to top-level planning, and the timely adjustment of national policies has promoted the standardized development of ambulatory surgery. The implementation of ambulatory surgery requires top-level design at the government level, comprehensive support from medical providers, and recognition from patients and the society.

Key words Ambulatory Surgery; Policy Documents; Visualization Analysis

First-author's address The First Affiliated Hospital of Air Force Military Medical University, Xi'an, Shaanxi, 710032, China

日间手术起源于 20 世纪初的苏格兰小儿外科,现已发展成为一种重要的手术模式^[1-2]。我国于 21 世纪初引入日间手术。经过 20 余年的发展,日间手术已得到了社会各界的认可。但截至 2020 年,全国

日间手术占择期手术比例仍低于《关于印发开展三级医院日间手术试点工作方案的通知》(国卫医函〔2016〕306 号)中“到 2020 年之前,日间手术占择期手术比例将达 20%~30%”的目标。这提示日间手术

在国内的发展仍存在一定阻力。国家政策对医疗卫生事业的发展有着重要影响。本研究对 2021 年 10 月 31 日之前我国政府发布的日间手术相关政策文件进行可视化分析,回顾日间手术政策演变过程,以期为

DOI:10.13912/j.cnki.chqm.2022.29.10.07

* 基金项目:空军军医大学第一附属医院学科助推计划(XJZT19X11)

俞德梁 刘小南* 通信作者:刘小南

空军军医大学第一附属医院 陕西 西安 710032

进一步规范日间手术发展提供参考。

1 研究方法

1.1 研究工具

采用 DiVoMiner® 在线文本分析软件进行可视化分析, 将相关政策文件信息导入软件, 绘制可视化知识图谱, 分析日间手术相关政策文件的成文时间、发布机构、涉及主题、对日间手术的关注度与关注度、关键词等。

1.2 检索策略

以“日间手术”为检索词, 在中国政府网进行检索, 时间截至 2021 年 10 月 31 日。对检索到的政策文件进行文本识别, 确定包含“日间手术”。将所有政策文件按主题分类、发文机构、成文日期、标题、发文字号、正文、字数、政策全文提及日间手术次数、政策对日间手术的关注角度等进行标注, 形成 XLSX 格式文件, 并导入 DiVoMiner® 软件进行可视化分析。

2 结果

2.1 政策文件发布时间

共检索到相关政策文件 49 份。其中, 首份政策文件成文于 2011 年 9 月 27 日, 检索截止前最后一份政策文件发布于 2021 年 9 月 23 日。从政策文件发布量来看, 自 2015 年开始涉及日间手术政策文件明显增加, 在 2017 年达到最高峰(11 份), 随后政策文件量逐年减少, 近两年再次增多。见图 1。

2.2 政策文件发布机构

政策文件发布机构包括国务院及其组成部门。49 份政策文件中, 13 份由国务院发布(26.53%), 其余 36 份由国家卫生健康委员会、国家

中医药管理局、财政部、国务院医改办、国家医疗保障局、人力资源和社会保障部、国家发展和改革委员会等 14 个相关政府部门发布, 见图 2。

所有政策文件发布机构中, 国家卫生健康委员会最早提及“日间手术”, 为主要发文机构。2015 年, 国务院首次发布日间手术政策文件, 除 2018 年、2020 年外, 2016 年、2017 年、2019 年、2021 年均有相关政策文件发布。国家中医药管理局也于 2015 年首次发布日间手术政策文件, 与国家卫生健康委员会为共同发文机构。财政部发文参与度在各机构中排名第四。2018 年国家医疗保障局成立, 当年即参与发布日间手术相关政策文件。所有政策文件中, 由单一机构发布的共 26 份, 包括国务院 13 份、国家卫生健康委员会 11 份、国家医疗保障局 2 份, 其他均为多部门联合发布。

2.3 政策文件涉及主题

49 份日间手术政策文件主题涵盖三个方面, 其中: 医药管理 24 份, 占 48.98%; 卫生 21 份, 占 42.86%;

社会管理 4 份, 占 8.16%。

2.4 政策文件对日间手术的关注度及关注角度

所有涉及日间手术政策文件中, 全文提及“日间手术”平均 3 次, 最多 20 次, 最少 1 次。其中, 文件标题直接提及“日间手术”3 份, 其他文件全文提及“日间手术”平均 2.6 次, 2016 年、2017 年提及次数明显高于其他年份, 见图 3。此外, 2017 年、2019 年、2020 年各有一份专门针对日间手术的政策文件发布。

所有政策文件提及日间手术的关注角度包括 5 个方面:(1) 关注医疗支付制度 17 次, 占 29.82%; (2) 关注医疗服务能力 15 次, 占 26.31%; (3) 关注医院管理能力 13 次, 占 22.81%; (4) 关注医疗服务体系 6 次, 占 10.53%; (5) 关注医疗服务体系 6 次, 占 10.53%。

对各年度关注角度进行分析显示: 2015 年之前主要从医疗支付制度角度关注日间手术; 2016 年、2017 年均关注日间手术在前述 5 个方面的影响; 2018 年—2020 年主要

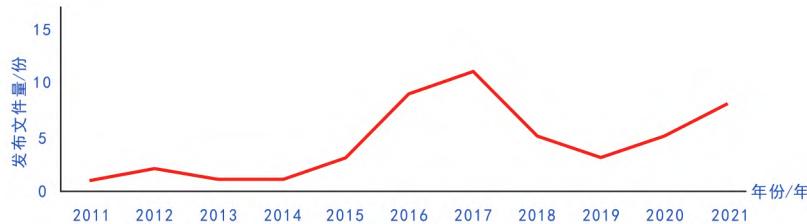


图 1 2011 年—2021 年日间手术相关政策文件发布量

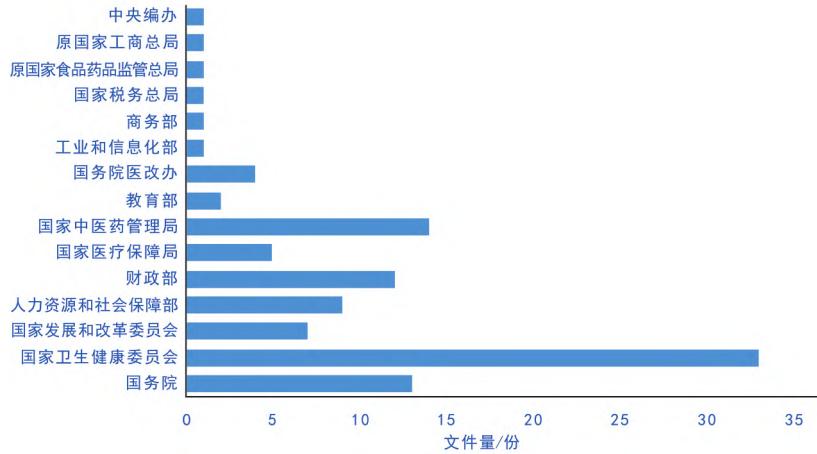


图 2 日间手术政策文件涉及中央政府部门

关注日间手术对医院管理能力、医疗服务能力两个方面的影响;2021年则关注除医疗服务能力以外4个方面的影响。

2.5 政策文件关键词云图分析

对2011年—2021年政策文件进行文本分析,文本云图显示,政策关注核心为“医疗”“服务”“费用”“指标”“医院”等。对所有涉及日间手术政策文件进行整体文本分析,文本云图(图4)显示,“医疗”“服务”是政策关注核心。

历年的云图关键词显示:2016年、2017年、2019年、2020年,“日间”均作为关键词显示在该年政策云图中;在对所有年度政策文件的整体分析中,“日间”亦为其云图关键词之一。

3 讨论

3.1 日间手术政策文件特点

医药卫生政策法规是规范医药卫生事业发展的保障,随着医疗服务模式的不断创新,政策法规必然顺应事业发展进行变革^[3]。日间手术作为一种不同于传统住院治疗方式的围手术期管理模式,具有“高质量、高效率、高效益”等特点,能够提高医疗资源使用效率^[4]。国内日间手术开展已经取得明显成效,这与日间手术政策文件的适时调整有着密切关系。

3.1.1 初步认识日间手术时期的政策特点(2011年—2014年) 我国日间手术开展较晚。2001年,华中科技大学同济医学院附属武汉儿童医院率先开展了日间手术^[5]。随后,上海交通大学医学院附属仁济医院、中南大学湘雅医院、四川大学华西医院等陆续开展了日间手术,这标志着我国日间手术发展进入起步阶段。全国第一份涉及日间手术的政策文件于2011年9月27日由原卫生部发布^[6],文件出发点为“落实公立医院

控费”。

在日间手术开展初期,国内对日间手术的认识比较有限,主要集中在“效率”“费用”两个方面。在各级政府及大型医院探索“看病难、看病贵”解决方案的过程中,日间手术提供了可行性方案。自2011年开始发布的日间手术相关政策文件均以“控费”“医保支付”等为出发点,从提高医疗资源使用效率的宏观角度推进日间手术落地。在这一阶段,日间手术在医疗卫生政策层面上关注度尚不高,日间手术发展较为缓慢。

3.1.2 深入了解日间手术时期的政策特点(2015年—2018年) 2015年10月,中国日间手术合作联盟正式发布中国版日间手术定义^[7]:一是日间手术是有计划进行的手术或操作;二是特殊病例可将住院时间延长至48 h以内。经过多年发展探索,社会各界对日间手术的认识从早期单一的“节约费用”拓展到“更高的手术质量”“更好的服务体验”“更优的管理水平”^[8]。因此,自2015年起,涉及日间手术的政策文件明显增加,对日间手术的关注度明显增强,关注角度也更加全面。

日间手术在医方、患方、医患供需安排三方面均较传统诊疗模式表

现更佳。日间手术落地的核心在于强大的医疗供给能力,即手术质量、管理质量以及体系整合^[9]。这也是当前反复强调加强医疗供给侧改革的原因所在。因此,在这一阶段,“日间”成为医疗卫生政策的重要关键词之一,且主题涉及卫生、医药管理、社会管理三方面。正因为日间手术的复杂性,2015年国务院首次发布涉及日间手术政策文件^[10],从国家层面加以推动。

3.1.3 顶层规划日间手术后的政策特点(2019年至今) 随着对日间手术认识的深入,2019年国家从医疗供给侧改革、支付制度以及患方需求等多维度推进日间手术落地。在医疗供给侧改革方面,着力提升医疗团队的服务能力、医疗机构的管理能力以及医疗体系的整合能力,这是开展日间手术的基础。在医疗服务能力方面,2019年、2020年国家卫生健康委员会通过连续发布日间手术病种术式推荐目录,同时鼓励各级医院根据自身特点与能力开展目录外的病种术式。在医院管理能力方面,2020年国家卫生健康委员会发布《关于进一步完善预约诊疗制度加强智慧医院建设的通知》(国卫办医函〔2020〕405号),要求通过推广预约制、构建智慧



图3 政策文件提及日间手术次数



图4 日间手术政策文件文本云图

医院等方式增强医院管理能力^[11]。同时,要求通过发挥绩效考核指标的引导作用,持续引导医院提升管理能力,从而推进日间手术开展。在医疗体系整合方面,2021年国务院办公厅在《关于印发“十四五”全民医疗保障规划的通知》(国办发〔2021〕36号)中再次提出日间手术与分级诊疗制度结合^[11],联动各级医院通过参与围手术期管理过程,在更大范围内推进日间手术发展,从而更有效地使用医疗资源,更高效地满足人民群众对优质医疗服务的需求。

良好的医疗服务不仅需要医疗服务供给方的强力推进,而且需要支付政策的支持以及需方需求的满足。支付政策通过发挥经济杠杆作用,引导医方、患方选择日间手术服务;需方需求通过强调患者体验评价的重要性,引导医方选择对患方更友好、服务体验更佳的日间手术服务模式。

3.2 对日间手术未来发展的思考

3.2.1 日间手术顶层设计需要理论支持 目前,国内日间手术临床实践较多,但理论研究相对局限,对于日间手术的技术规范、适用边界、内在运行逻辑、对医疗体系的影响、理念可拓展的范围等探讨较少。近年来,日间手术理念逐步向日间化疗、日间透析、日间照护等方面横向拓展,日间医疗概念逐渐成形;将“当天住院当天手术”的院前管理模式用于择期手术围手术期管理^[12],则是对日间手术适用范围的纵向拓展。通过加强日间手术理论研究,寻找其内在规律,才能为政策文件制定提供依据。

3.2.2 日间手术落地实践需要医疗供给方的全面支持 日间手术的落地有赖于医务人员的专业技术、医疗机构的精细化管理以及医疗保险机构的支付引导。医疗服务的基本原则是有效、安全,因此推广日间手术必须推动手术操作的规范

化、标准化。同时,日间手术的高效率开展既有赖于医疗技术的高质量,也需要医疗机构实现对批量患者的精细化管理,包括统一患者入院与出院标准,建立覆盖门诊与住院的全流程临床路径^[13],明确日间手术流程中医疗核心制度的落实细则,构建日间手术全程信息化支持与质量评价机制等。在国内医保基本实现全覆盖、商业补充保险覆盖面日益扩大的条件下,按疾病诊断分组付费与按病种分值付费制度的加速推广,也将有助于从支付政策上引导日间手术落地。

3.2.3 日间手术需要患者与社会的支持和认可 在政策支持、医疗供给充分的前提下,患方的支持与认可是日间手术实现的关键。患者就医依从性受到多种因素影响,诸如文化背景、社会环境、家庭因素、经济成本等。从这个角度来说,日间手术的推广应作为一项系统工程,需要从社会宣传、大众科普、患教咨询等方面共同努力,让更多的政府机构、医疗单位、公益组织以及科普工作者参与其中。

3.3 本研究局限与展望

首先,本研究仅梳理了政府层面发布的日间手术相关政策文件,未进一步对各省市层面的相关政策文件进行收集与分析,因此未能全面展示国内日间手术政策文件的演变过程。其次,本研究未进一步获取近年来全国日间手术开展情况数据,缺乏相关政策文件对日间手术开展情况的影响分析,因此无法对政策效果进行准确评估。在未来的研究中,有必要进一步扩大政策文件的讨论范围,并对其覆盖区域内的政策文件效应进行定量分析,以便为后续政策制定提供参考。

参考文献

[1] 于丽华.中国日间手术发展的历程

与展望[J].中国医院管理,2016,36(6):16—18.

[2] 俞德梁,刘小南,宁鹏涛,等.从日间手术到日间诊疗[J].医学与哲学,2017,38(8):87—89.

[3] 翟文康,张圣捷.政策反馈理论视域:中国医疗卫生政策钟摆式变迁及其逻辑[J].中国卫生政策研究,2021,14(9):1—7.

[4] 蒋丽莎,宋应塞,马洪升.中国日间手术未来发展愿景[J].华西医学,2021,36(2):141—143.

[5] 淳 武,刘亚萍,戴 珂.我国日间手术开展现状与前景展望[J].中国实用外科杂志,2020,40(2):199—202.

[6] 卫生部医管司.卫生部办公厅关于上海市实施医疗费用合理控制工作情况的通报:卫医管函〔2011〕889号[EB/OL].(2011—09—30).<http://www.nhc.gov.cn/cms-search/xxgk/getManuscriptXxgk.htm?id=53072>.

[7] 俞德梁,宁鹏涛,王 娟,等.关于日间手术定义与首批推荐适宜手术的思考[J].医学与哲学,2015,36(24):5—7, 14.

[8] 孙 博,刘 雷,王东光.国内日间手术发展进程、存在问题与对策建议[J].中国卫生质量管理,2018,25(5):17—20.

[9] 杨 玲,黄小龙,罗 旭,等.国外日间手术发展现状与思考[J].中国卫生质量管理,2020,27(4):33—37.

[10] 国务院办公厅.国务院办公厅关于城市公立医院综合改革试点的指导意见:国办发〔2015〕38号[EB/OL].(2015—05—17).http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/17/content_9776.htm.

[11] 国务院办公厅.国务院办公厅关于印发“十四五”全民医疗保障规划的通知:国办发〔2021〕36号[EB/OL].(2021—09—29).http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-09/29/content_5639967.htm.

[12] 俞德梁,刘小南,高博欣,等.计划性手术模式:日间手术管理的新实践[J].中国卫生质量管理,2021,28(7):37—39.

[13] 吴小红.日间手术+临床路径:为患者创造价值医疗[J].中国卫生质量管理,2021,28(4):1.

通信作者:

刘小南:空军军医大学第一附属医院日间手术中心主任

E-mail:liuxnxjh@163.com

收稿日期:2021—12—26

修回日期:2022—05—19

责任编辑:吴小红