

標準作業程序在醫療產業的應用—— 以中央健保局高屏分局爲例

Standard Operations Procedure (SOP) Applied to
Taiwan's Medical Industry: Example on the Kao-Pin
Branch of the National Health Insurance Bureau

林峰立 *Feng Lee Lin*

國立中山大學

National Sun Yat-Sen University

蔡憲唐 *Hsien-Tang Tsai*

國立中山大學

National Sun Yat-Sen University

江宏哲 *Horn-Che Chiang*

中央健保局高屏分局

National Health Insurance Bureau Kao-Pin Branch

鄭榮郎 *Jung-Lang Cheng*

國立中山大學

National Sun Yat-Sen University

* 本文承蒙中央健康保險局之補助（計畫編號：DOH87-NH-020）及高屏分局住院組同仁於研究期間之熱心參與及貢獻，特此誌謝。

壹、意義深遠

自從民國八十四年三月全民健保開辦以來，中央健保局的醫療案件申報給付作業程序便成為全國各醫療院所獲得營業收入或應收帳款的主要管道。在這個相當複雜的作業系統中，如果健保局不能在一定期限內完成申報案件的審核和核付，則必須按照醫療院所的醫療費用申報額全額暫付。雖然在審核完成後，若有溢付情形，健保局可以逕予追扣，但是很顯然的，審核作業程序越長便蒙受越可觀的利息損失。因此，健保局的醫療案件申報給付作業程序對全國醫療產業的影響，不可等閒視之；為該申報給付作業建立標準作業程序 (Standard Operations Procedure, SOP)，秉持 ISO9000 部門程序書的品質要素，進而尋求 ISO 認證，意義深遠。

健保局的住院醫療費用審核給付在健保局所有的醫療案件申報給付中獨占鰲頭。無論就給付金額而言，就審核作業的複雜度和時間長度而言，或是就風險性而言，住院醫療費用的審核給付作業都是注意力的焦點，對全國各級醫療院所的影響也最大。因此，健保局高屏分局為因應我國醫療產業強化成本控制、尋求品質認證、提升服務品質、創造顧客滿意的時代需求，並體認醫療案件申報給付作業程序的效率不僅對於各級醫療院所影響重大，而且對於健保局本身的財務負擔有緊密關係，特於民國八十七年選定該分局的「住院費用組」為推動標準作業程序的示範小組。在健保局高屏分局委託國立中山大學企管系的一項研究計劃中，自然就以該分局的「住院費用組」作為實行全面品質管理 (Total Quality Management, TQM)、提升作業流程效率的優先對象。

貳、工欲善其事，必先利其器

作業程序標準化宛然是實行全面品質管理的一項利器，然而標準化又不僅僅是工具而已。ISO9000 系列的品質認證是全面品質管理的重要環節，而 ISO9000 系列認證的基本精神又在於提倡標準化 (Standardization)，進而養成不斷改進 (Continuous Improvement) 的品質醒覺 (Quality Awareness)。標準化的真正內涵在於追求「言行合一」，也就是所謂的“Document what you do and do as you documented.”。一個組織時時刻刻保持這種「言行合一」的品質醒覺才能不斷改進的創造品質，因而全面品質管理的宗旨就在於落實這種

表裡一致的精神內涵。由此可以看見標準作業程序在全面品質管理中的重要地位。ISO9000 系列認證不只是對歐洲國際貿易的有力工具 (Marash, 1994), 更可以間接地或直接地改善生產力, 提高營業額, 減少生產時間損失, 提高工作士氣 (Hill, 1994; Zuckerman, 1994)。迄至民國八十二年九月, 國內通過 ISO9000 系列認證的企業都以製造業為主, 估計在 140 家至 160 家之間 (林正明, 1993)。但是, 在過去五年來, ISO9000 系列認證蔚為風潮, 國立中山大學的行政部門、台北市政府, 高雄港務局...等公共服務部門紛紛加入認證行列, 更不用說時時以提升國際競爭力為念的私人企業了。服務業爭取 ISO 品質認證雖然已經成局, 但是在我國, 醫療產業作為服務業之大宗在提升醫療服務品質的努力卻大致仍以技術層面的改進為主要, 對於以顧客服務為中心的品質管理還是有待不斷改進。實行全民健保後, 各級醫療院所為求持續經營, 提升管理績效以降低成本, 改進服務品質以爭取顧客, 殆屬必然; 而尋求 ISO9000 系列的品質認證, 落實 ISO 品質精神, 尤為競爭利器。ISO9000 系列的品質策略在於將經營理念、管理功能、作業設計、作業執行相結合, 對外確認顧客需求, 對內實行全面品管。為力求品質, 減少錯誤, 乃針對例行作業進行標準化, 以降低作業與管理的亂度。標準化的宗旨在於訂定「合理的單純化或統一的」規則, 應用於工作中, 最終目的在達到最適當的全面性經濟效用 (Optimum Overall Economy) (廖德福, 1997)。標準化的制定由全體相關人員共同協力進行, 適合實行標準化的事務包括 (1) 重複頻率高者 (2) 可以使其系列化者 (3) 需要量多者 (4) 相同的手續方法或步驟而由很多人一再重複執行者 (5) 有關品質保證工作者; 詳見 (廖德福, 1997)。

ISO9000 系列的品質管理理念詳載於其「品質系統」(Quality System) 一節中, 其中明言要求『為確立和維持品質系統, 因而製訂作業程序書 (Procedure) 及工作指示書 (Instruction), 賦予責任歸屬和執行義務; 為支援其行動計, 因而整備合乎時宜的品質手冊 (Quality manual)』。欲詳其理念架構, 可參閱 (林正明, 1993) 的品質保證模式 (如圖一)。在選定品質保證模式後, 乃從而制定書面化之品質系統, 有關各項定義陳述如下, 並參閱 (古鴻坤, 1995):

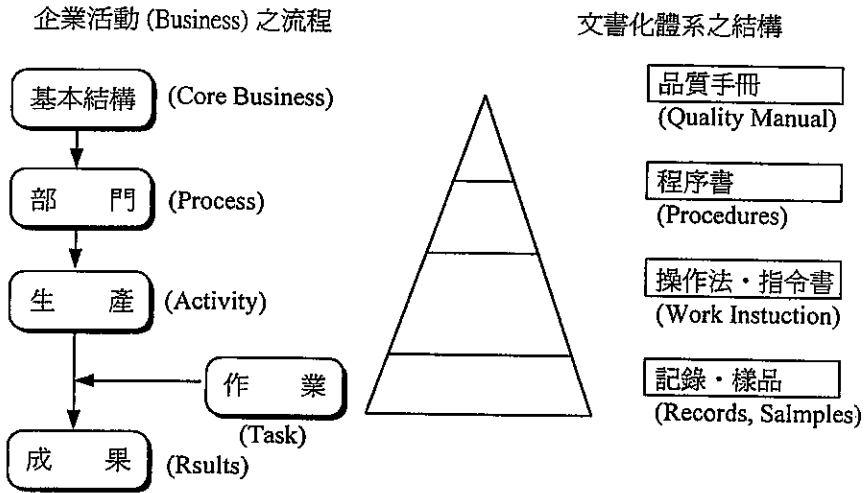


圖 1 品質保證模式

1. 品質手冊：作為品質管理長期運作之依歸，應考量企業未來發展方向。
2. 作業程序書：說明品質管理制度內所有作業之目的、範圍、責任單位、參考資料、作業流程及檢驗點之設置。
3. 工作指示書：說明品質管理制度內每項作業流程與操作程序。
4. 記錄表單：將各種作業必要之執行結果留下記錄或填入表單以備查核。

作業程序書即是所謂的標準作業程序 (Standard Operational Procedure, SOP)，乃員工作業、管理、訓練的基礎，員工據以獲得有效的作業技能，滿足顧客需求。標準作業程序的編寫必須包含下列要項 (杜功華、于瑞華，1995)：

1. WHO (誰是我的顧客)
2. WHEN (何時提供完整的服務)
3. WHAT (服務的內容是什麼)
4. WHICH (提供那一項服務技巧)
5. HOW MANY (服務之頻率為何)
6. HOW (如何更有效率)

制訂標準作業程序時，必須依據 ISO9000 系統條文 4.5 「制訂要領與資料管制」等相關規定，可將其歸納為下列七個要項（池文海，1995）：

1. **目的**：說明建立該項管制的目的。
2. **範圍**：該管制辦法適用的範圍。
3. **定義**：對於部分特殊名詞、意義加以註解，以免混淆或誤解。
4. **流程圖**：繪製流程圖時應秉持必須清楚易懂的原則，其中應包括：
 - (1) **作業流程**：圖示此一管制辦法的作業流程，使從業人員由圖即可瞭解整個作業的概況。
 - (2) **權責**：簡述執行該程序的主辦單位與相關單位。
 - (3) **說明**：作業內容的說明概要，銜接後面的作業說明。
 - (4) **使用表單**：執行此管制辦法時所需的表單。
5. **作業說明**：此段為作業流程的延伸，針對每一個作業內容進行詳細的說明。說明相關人員所進行的工作：作什麼事？有那些事？目的為何？由那些單位來執行？程序為何？但是關於執行技巧或經常變更的事項，則不宜太硬性規定，以確保此管理辦法的彈性。
6. **參考資料**：制定此品質管理辦法所需參考的相關資料。
7. **附件**：此品質管理辦法所需的表格等。

雖然如此，標準作業程序的編寫並無固定的格式，其表達方式完全取決於組織的實際狀況與工作流程程序而定，唯設計上應考慮易於修訂與更新。

參、 “Document What You Do.”

標準作業程序的具體實現就在於 “Document What You Do.” 由於「住院費用組」的各項作業內容符合下列要件：(1) 重複頻率高者 (2) 可以使其系列化者 (3) 需要量多者 (4) 相同的手續方法或步驟而由很多人一再重複執行者 (5) 有關品質保證工作者，因此，適合將該組的作業流程和作業內容筆之於文字，編寫標準化文件，以作為訓練、溝通和工作的依循基準。故特為該小組作業程序的標準化建立行動模式，制定標準作業程序推動流程（如圖

二)，以利標準化之進展。現謹將推動流程概述如下：

1. 收集資料

尋求 ISO9000 品質標準之先必須搜集資料如下：

- (1) 健保局外部：ISO9000 的相關規定、標準作業程序的說明資料，以及醫療產業的有關經驗、論文、報章雜誌的報導等。
- (2) 健保局內部：健保局內部現有住院醫療費用的法規制度、作業規範、程序、表單等。

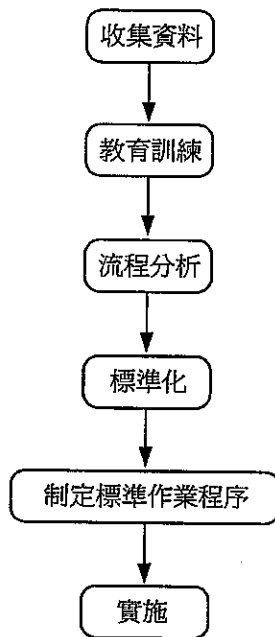


圖 2 標準作業程序推動流程

2. 教育訓練

作業程序標準化需要全組相關成員的團隊參與，參與的成員必須對於 ISO9000 與標準作業程序具有基本知識，以利於標準作業程序的制訂和編寫，並創造各項業務承辦人員的共識。訓練內容包括 ISO9000 品保認證、標準作業程序的理念、流程管理 (Process Management) 與企業流程再造 (Business Process Reengineering)。

3. 流程分析

作業程序在進行標準化之前必須進行流程合理化分析，本研究為確認「住院費用組」的作業內容是否存在耗時的任務、瓶頸點、重複任務等，召開跨組會議，延請「專業審查組」的代表與會討論如何提升專業審查的速率。以目前的情勢來看，專業審查是「住院費用組」各項申報給付作業的瓶頸重點也是最耗時的任務。但是，專業審查的上游作業在於行政審查，經過跨組會議的討論，乃決定著手提升行政審查的速率，因此本文集中研討「住院費用組」作業程序的標準化。

另外，藉由「住院費用組」全員參與方式，召開業務承辦人員會議，共同討論各項作業程序的流程分析，以確認的各項任務的必要性，簡化工作流程的結構。工作流程分析的理論與作法可參閱（戴久永，1992）。經過研討，「住院費用組」的各項作業內容可以細分成分 17 個流程細目，並按照細目的相關性質再彙組成五個作業流程（如表一），每個作業流程所包含的流程細目和執行順序又作成流程圖，如圖三、圖四、圖五、圖六、圖七所示。

表一 住院費用作業流程彙總

NO.	流 程 名 稱	流程細目數
1	審查作業流程	8
2	申復作業流程	4
3	爭議審議作業流程	1
4	住院自墊醫療費用核退作業流程	3
5	電腦當機暫付處理作業流程	1
流 程 細 目 數 共 計		17

4. 標準化

如上所述，標準化的宗旨在於訂定「合理的單純化或統一的」規則，以達成最適當的全面性經濟效用 (Optimum Overall Economy)。因此，在制定標準作業程序之前，有待訂定一套標準依據。依照前述標準作業文件制訂要領，設定標準文件的六個要項：(1) 目的 (2) 範圍 (3) 參考文件 (4) 定義 (5) 作業程序 (6) 附表。每一份標準作業程序書都包含發行日期、起案、審核及核准，表示這些作業程序在制訂完成後，必須經過健保局相關主管的審查與核准才可以分發與執行。作業程序或作業內容如果有所修改，也必須經

過起案、審核及核准的三個階段修訂標準作業程序，以確保標準作業程序書的準確性和正當性。文件編號則採取 QP-IP-XXXX 八位編碼，前二碼 QP (Quality Procedure) 代表作業程序書，其次二碼 IP (In Patient) 代表「住院費用組」，第五、六碼則代表流程編號，後二碼則代表流程中的細目。例如，QP-IP-0101 即表示「住院費用組」第一個作業流程、第一個流程細目的作業程序書。為顯示標準作業程序書的具體內容和格式，請參閱表二：「住院費用組」二次暫付作業標準作業程序書。

5. 制定標準作業程序

標準作業程序的制定應緊守準確和嚴謹的原則，執行時應以下述三點（陸正平，1994）為依歸：(1) 高階主管應親自參與掌握進度，並宣示完成的決心；(2) 可尋求專家顧問的意見，延聘專家審查，衡量文件體系的完整性和合適性；(3) 最重要的是經營管理者需定期查核和評估，與輔導人員及承辦人員進行檢討和溝通，以消除管理界面上的障礙，品保系統方能持之以恆。

因緊守上述重點，這一階段的進行費時最長。「住院費用組」組長幾乎每一次都參與團隊討論，課長更是積極表述意見，帶動與會組員熱烈而活潑的討論；本文作者以專家顧問的立場輔導討論的進行和修繕文件的編寫，力求文件完整、精確和合適；最重要的是，組長的與會討論充分扮演專家顧問和與會組員的溝通橋樑。目前標準作業程序書雖已完成，但有待「住院費用組」組長在實施過程中定期的查核和評估，以求標準作業程序與時俱進，持之以恆。

然而，在制定標準作業程序的過程中，也並不是沒有遭遇問題。主要有兩個問題值得注意：(1) 「住院費用組」的成員對於各項作業流程細目的內容和步驟存有若干認知差異，在與會成員熱烈交換意見之下，不僅達成共識，更使得少數成員獲得正確的作業步驟和操作資訊，彷彿接受了一場在職訓練。(2) 與會組員在撰寫標準作業程序時，雖然具備熟稔的作業知識和專業素養，卻往往表達不夠通順，邏輯不能周全，本文作者必需仔細校訂，方能完稿。因此，我們認為充分的文字訓練是編寫標準作業程序的基本要件，標準作業程序的可讀性不可輕忽。這個重點卻經常為人忽視，標準作業程序(SOP)的研究文獻也很少強調技術文件的文字訓練，這倒是本文作者的深刻心得。

6. 實 施

標準作業程序編寫完成後，「住院費用組」應會同相關部門予以審查，並呈請高屏分局經理核准後方可發佈與實施，實施中應定期追蹤與稽核，參閱（池文海，1995）。健保局的文件審查採三階段審核方式：第一線執行人員為起案成員；其次，「住院費用組」組長為審查人員；最後，由高屏分局經理予以正式核准。目前，尚有待高屏分局經理和「住院費用組」組長依照三階段審核方式正式核准該組的標準作業程序，在實施過程中定期的查核和評估，以求標準作業程序與時俱進，持之以恆，實施才算完成。

肆、結論與建議

這個個案獲得標準作業程序書的具體成果，高屏分局日後在尋求 ISO 品質認證時可以這個具體成果為基礎。這是高屏分局提升經營品質的可行後續發展方向，也是本研究的具體建議。

在另一方面，我國醫療產業各級醫療院所尤須著手管控醫療品質、提升服務水準、促進顧客滿意。具體做法不妨從取得 ISO 品質認證、落實 ISO 品質精神下手，而實施醫療作業程序標準化又允為其中要點。一般而言，規模越大的醫療院所越有實施標準化的空間。

最後，標準作業程序確立之後，作業流程是否順暢還要決定於人力素質是否持續提升、高階管理者和第一線的執行人員是否協力合作、全面品質管理的基本精神是否獲得落實。擁有標準作業程序書只是個起點而已。

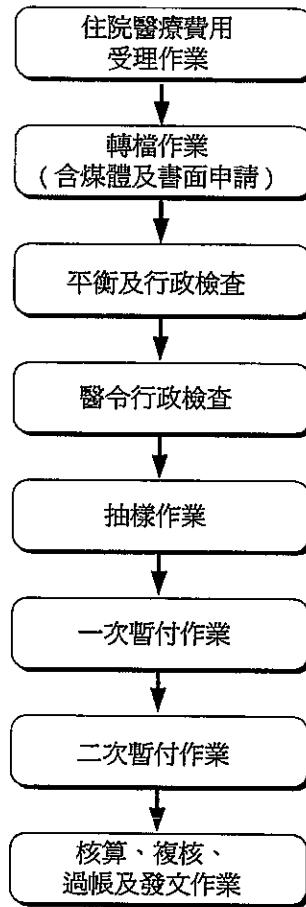


圖 3 審查作業流程

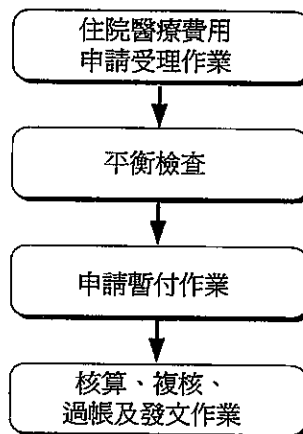


圖 4 申復作業流程

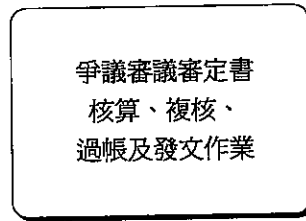


圖 5 爭議審議作業流程

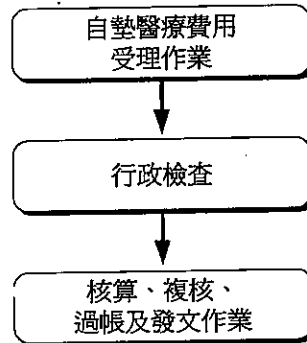


圖 6 住院自墊醫療費用核退作業流程

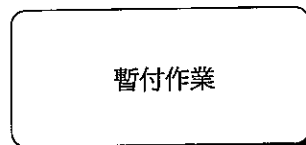




圖 7 電腦當機暫付處理作業流程

表 2 「住院費用組」二次暫付作業標準作業程序書（續下頁）

	中央健康保險局 高屏分局	版 次	頁 次
	住院醫療費用審查作業流程	1	1/2
文件編號	作業程序書	發 行 日 期	
QP-IP-0107	二次暫付作業	087 / 09 / 01	
<p>1.目的 建立二次暫付作業標準程序，依合約對受理後未能於 60 日內核付之醫療院所申請醫療費用，辦理全額暫付。</p> <p>2.範圍 適用於住院費用組對如期申報醫療費用之醫療院所進行二次暫付作業。</p> <p>3.參考文件 3.1 全民健康保險特約醫事服務機構合約第二十條。 3.2 本分局住院費用組工作手冊。</p> <p>4.定義 無</p> <p>5.作業程序</p> <p>5.1 二次暫付檢核批次</p> <p>5.1.1 受理後第 52 天（含逾期申報），鍵入住院暫付批次作業（PG08BB），用滑鼠點選暫付檢核批次作業前的“◇”及，鍵入檢核日期後按執行鍵（F2）。</p> <p>5.1.2 上述步驟執行後待 1~2 分鐘，在暫付檢核維護作業（PG06BE）鍵入檢核日期、暫付別“0”、課別，按查詢鍵（F5）查出各課需二次暫付之醫療院所。在住院暫付批次作業（PG08BB）點選列印暫付檢核清單前的“◇”及逾 60 日未核付前的“◇”，鍵入檢核日期、依課別列印二次暫付檢核清單（PG16BR，如附表二十六），並發至各課給各承辦人員傳閱核對。</p> <p>5.2 核對二次暫付檢核</p> <p>5.2.1 各承辦人員核對二次暫付檢核清單並簽章確定申請金額及暫付金額。</p> <p>5.2.2 如醫療院所因退件、停約、進入司法程序等因素，承辦人員應於二次暫付檢核清單上說明原因並劃線刪除。</p> <p>5.3 暫付複核</p> <p>5.3.1 凡屬具有停約或進入司法程序等狀況之醫療院所，承辦暫付人員在暫付檢核維護作業（PG06BE）中該院所欄位前的“◇”加以點選，並將註記“0”（未暫付）改為“3”（不暫付），按更正鍵（F3）。申報受理後第 53 天（含逾期申報），承辦暫付人在住院暫付批次作業（PG08），點選暫付過帳批次作業前的“◇”及逾 60 日未核付之暫付前的“◇”，鍵入檢核日期後按執行鍵（F2）。</p>			

	中央健康保險局 高屏分局	版次	頁次
	住院醫療費用審查作業流程	1	2/2
文件編號	作業程序書	發行日期	
QP-IP-0107	二次暫付作業	087 / 09 / 01	
<p>5.3.3 上述 5.3.2 步驟執行後待 1~2 分鐘，在暫付檢核維護作業 (PG06BE) 鍵入檢核日期、暫付別 “0”、課別，按查詢鍵 (F5) 查出暫付註記是否由『0』(未暫付)，改為『1』(已暫付) 若暫付別仍 “0”，則再執行 5.3.2 及此步驟。</p> <p>承辦暫付人員於住院暫付批次作業 (PG08BB) 中列印暫付清單及逾 60 日未核付之暫付前的 “◇” 加以點選，鍵入檢核日期，依課別列印醫療費用二次暫付清單 (如附表二十七)。</p> <p>承辦暫付人員逐一將醫療費用二次暫付清單與二次暫付檢核清單核對無誤後蓋章，送主管複核決行。</p> <p>5.4 將決行之醫療費用一次暫付清單送交會計室，該室依總局財務處所發之「暫付請款流程表」(如附表二十八) 依受理日辦理試算、請款、撥款並將暫付款匯至各醫療院所。</p> <p>6. 附表</p> <p>6.1 附表二十六：二次暫付檢核清單</p> <p>6.2 附表二十七：醫療費用暫付清單</p> <p>6.3 附表二十八：暫付請款流程表</p>			
起案		審查	核准

伍、問題討論

1. 在健保給付額已經固定 (價格已定) 的前提下，各級醫療院所應該採取什麼經營策略，才能創造營運空間？
2. 為什麼中小型的地區醫療院所在實施全民健保後，首當其衝，面臨經營困境？
3. 為什麼標準作業程序 (SOP) 和全面品質管理 (TQM) 有緊密的關係？
4. 各級醫療院所的那些營運作業適合實施標準作業程序？標準作業程序對各級醫療院所多少影響？試舉例說明。

5. 各級醫療院所有那些營運作業不適合實施標準作業程序？這些營運作業佔全體營運作業的比重大約有多少？試舉例說明。

陸、參考文獻

- 王麗文譯，1995，「訓練規劃的九大前提」，管理雜誌，134期：154-157。
- 古鴻坤、林志棟，1995，「預拌混凝土申請 ISO 9002 認證探討」，第一屆全國品質管理研討會及中華民國品質管制學會地第三十一屆年會：273-283。
- 林正明，1994，ISO9000 系列-認證申請實務輔導手冊，清華管理科學圖書中心，台北。
- 杜功華、于瑞華，1995，「標準作業程序在服務業全員參與與顧客服務之應用」，第一屆全國品質管理研討會及中華民國品質管制學會地第三十一屆年會：198-198。
- 池文海，1995，「推動 ISO 9002 國際品保系統某端子」，第一屆全國品質管理研討會及中華民國品質管制學會地第三十一屆年會：385-390。
- 陸正平，1994，「本學會在推動 ISO 9000 工廠服輔導工作計劃簡介」，一九九四年台北國際品質會議論文期刊：321-326。
- 黃佑安，1995，「以病患觀點構建之護理服務品質模式」，第一屆全國品質管理研討會及中華民國品質管制學會地第三十一屆年會：235-240。
- 廖德福，1997，「ISO9000 與企業內標準化」，品質管制月刊，33卷9期：58-62。
- 劉黎宗、王學銘，1994，「如何運用 ISO9000 認證落實製程管制」，一九九四年台北國際品質會議論文期刊：333-338。
- 戴久永，1992，全面品質經營，中華民國品質管制學會。
- Hill, F. 1994. Making your quality institution successful : The human side of quality. *CMA Magazine*, 68(4): 27.
- Marash,S.A.,1994. Quality, standard, and free trade. *Quality Progress*, 27(5):27-30.
- Zuckerman, A. 1994. The basic of ISO 9000. *Industrial Engineering*, 26(6):13-15.