

第四章

改善質素保證制度

面對的挑戰

79. 市民有權得到優良的醫護服務。醫護專業人員——醫生、護士、專職醫療人員——在醫護制度中擔當首要角色的，實有責任確保醫護服務能夠維持高水準。市民如對服務水平有所懷疑，便可能不再信賴醫護人員，令醫者與病人的關係受損。實施有效的質素保證制度，可以確保醫護服務符合水準。

80. 一個有效的投訴機制，是激勵改進的強大動力。雖然有些投訴事件可能涉及無心之失或只是出於誤會，但仍可引以為鑑。一個公正、公開、具公信力的投訴機制，可以加強市民對醫護專業人員和服務提供者的信心，有助醫護服務取得成效，並可提高服務質素。

81. 社會輿論反映，有市民懷疑醫護服務水準未符理想。我們會在本章提出一些措施，釋除市民的疑慮。

目標

82. 為保障病人的權益和安全，醫護制度內須設有質素保證機制，以確保醫護服務能夠時刻維持高水準。我們會從教育與培訓、系統支援、規管等多方面着手，致力達到這個目標。在實施質素保證措施之餘，再同時推行公正、公開、具公信力的申訴制度，當能收相輔相成之效。

策略方針

83. 為此，我們建議採取下列策略方針：

- (a) 通過持續教育、支援機制(例如：臨牀工作審核)、以及規管措施，致力加強醫護服務的質素保證。
- (b) 改善病人投訴機制，令市民對醫護服務更有信心。

加強質素保證

84. 香港擁有優秀的醫生和其他醫護專業人員，也具備先進的醫療設施和技術。本港醫療服務質素之高，向來備受海內外人士推崇。不過，我們決不可因此而自滿。醫學知識和醫療技術日新月異，要維持高水準的醫護服務，就要終身努力不懈、與時並進。此外，為確保能經常維持高質素的醫護服務，我們必須同時實施例如臨牀工作審核的系統管制、採取適當的督導、監察及評估措施，必要時須由政府施加規管。

教育與培訓

85. 教育是一項終身事業。我們建議規定所有醫護專業人員，包括醫生、牙醫、護士、專職醫療人員，都必須持續進修，以確保他們掌握最新的醫學知識和醫療技術。對醫護專業來說，這並不是什麼新規定。目前，專科醫生如要繼續名列香港醫務委員會的《專科醫生名冊》，就必須持續作醫學專業進修。此外，《中醫藥條例》亦規定，中醫必須持續作醫學專業進修，才可續領執業證明書。我們欣悉，醫科、牙科和護理人員都贊同這項建議，並已各自着手進行有關的工作。我們鼓勵其他醫護專業人員效法。公營醫療機構亦會以身作則，積極培訓屬下人員。此外，我們亦建議醫護專業的規管機構與高等院校緊密聯繫，以確保醫護人員的課程能夠切合病人的需要和期望。

86. 我們認為，採用全人護理模式，可給予病人最周全的照顧，我們主張由不同專科人員組成醫護隊伍，為病人提供全面而連貫的服務。所有醫護專業人員須具備社會科學和行為科學方面的新知識與技能，以便可更了解心理社會因素與生理因素的相互關連，使醫療護理工作更加得心應手。此外，管理和溝通上的技巧與知識，亦有助醫護人員與病人以及其他同事相處溝通，因而更能適應複雜的工作環境。為落實這個構想，我們會與各醫護專業團體磋商，研究可否把上述各項新知識和技能納入醫護專業人員的培訓計劃，並鼓勵各醫護專業團體加強聯絡，看看如何配合、補足或支援彼此的工作，從而提升整體服務的質素。長遠來說，我們希望香港的醫護人員可以具備更多技能以及廣博的知識，為市民提供更具有成效的醫護服務。

系統支援

87. 我們建議醫護界訂立多個系統支援機制，使醫護服務質素能夠不斷提高。這些機制包括落實臨牀工作常規、訂立臨牀監督制度、定

期進行同儕覆檢和臨牀工作審核、推行風險管理等。公營醫療機構在這些範疇累積了不少經驗，可與私營醫療機構一起推展有關工作。

88. 我們知道醫藥分家有其好處，可以把不同的專業工作分開。目前，公營醫療機構已實行醫藥分家。在私營醫療機構方面，首要的工作是確保有妥善的配藥程序和合理的標準，以保障病人的安全，而病人亦應有權選擇由醫生或是藥劑師配藥。為保障病人的選擇權，我們建議醫生應向病人說明他們不一定要在診所配藥。我們會與香港醫務委員會進行磋商，以期委員會能制定適當的指引，讓醫生知所適從。

89. 香港是個自由市場，政府不宜干預私營醫護服務的收費，但會鼓勵私營機構主動列明收費，方便病人選擇。政府欣悉，香港醫務委員會正採取措施來防止醫生濫收費用。公營醫療機構會定期計算服務成本並公布有關資料，以供市民參考和比照。

90. 要維持高水準的服務，先要有周全的政策；周全的政策建基於準確的資料和正確的信念，更要考慮資源的問題。我們得承認，儘管不少本地醫護研究人員和醫護服務機構都有從事關於醫護服務的資料蒐集和研究，但香港並未有系統地進行這方面的工作，以提供制定政策所需的全面資料。我們建議設立研究處，負責支援政府在蒐集資料、分析問題、決定緩急次序、制定對策、評估成效等方面的工作。研究處將設於衛生福利局，研究工作可由內部進行，也可以外判給合適的機構。

規管措施

91. 我們即將完成有關私家醫院的發牌規定和藥物銷售管制的檢討工作。我們會因應檢討結果，建議修訂有關條例，以施行適當的監管和執法工作。我們欣悉，私家醫院正為改善服務而研究引進醫院服務評審制度。實施發牌規定，可確保只有符合條件的醫院才可營辦醫療服務；而評審制度則有助於進一步提高服務質素。

92. 我們建議全面檢討關於診所運作、使用醫療設施或器材、提供醫療服務等事宜的現行法例，同時探討合約醫療計劃對香港現時的醫護服務所帶來的衝擊，以及對病人的影響。我們的目標，是確保病人在任何情況下都得到高水準的服務，同時確保他們有足夠和合適的資料，以便作出選擇。我們相信，達到這個目標的最佳方法，是靠醫護專業人員合作，以及由業內人士自我規管。不過，我們亦會視乎檢討結果，考慮是否需建議修訂某些法例，以加強現行的規管架構，致力精益求精。

實施

93. 衛生署署長會擔當統籌和規管的角色，以確保醫護服務質素優良。我們會在二零零一年邀請醫護專業人員、服務提供者和病人組織共同研究本章所載的各項建議，以加強對醫護質素的保證。

94. 衛生福利局會立即着手籌設研究處，預期該處會在二零零一年零二年度展開工作。

改善病人投訴機制

95. 香港設有法定的註冊和紀律制度，規管醫護專業人員的操守和執業事宜，並由各有關專業的規管組織施行。舉例來說，在本港執業的西醫是由香港醫務委員會負責規管。各規管組織都為其會員訂立執業守則和專業道德守則，並設有紀律處分機制，以處理和調查市民的投訴。如醫護人員因專業失當而被裁定違反紀律，有關的規管組織可施加懲罰，向其發出警告，甚或撤銷註冊。現行制度是根據專業自我規管的原則運作。

96. 衛生署和醫管局亦設有機制，處理市民對屬下人員的投訴。衛生署會按照《公務員事務規例》的規定進行調查，並採取適當的紀律處分。醫管局則設有雙層的投訴處理制度。病人或市民如有不滿，可直接向有關醫院或醫管局總辦事處投訴。投訴人如不服調查結果，可向醫管局轄下的公眾投訴委員會上訴。該委員會的主席由不屬醫管局管理層的醫管局成員出任，委員則包括社會人士和其他醫管局成員。醫管局現正檢討如何改進委員會的運作和增加其公信力。

97. 近年，有病人組織質疑現行病人投訴機制是否可靠，尤其關注有關機構如何處理對醫生的投訴。有人認為，目前雖有可供病人投訴的途徑，但投訴程序複雜，處理投訴的過程又不公開。況且，要病人找一位醫生來指證另一名醫生，殊非易事，因此，研訊結果往往對醫生有利。以往投訴成功的例子不多，正好說明這點。種種迹象顯示，市民對現行病人投訴機制已漸失信心。

建議

98. 由於醫護專業人員掌握了病人所欠缺的醫學知識和資料，我們必須設有具公信力的投訴機制，以保障病人，防止個別醫護人員舞弊。這個機制必須客觀持平，才可取得病人和醫護人員的信任，令病人可以放心讓醫護人員醫治，而醫護人員診治病人時，也不必因有所

顧忌而採用防禦式療法，以求自保。假如病人和醫護人員互不信任，醫護制度便不能有效運作。

99. 我們建議，在制定改善措施時，必須考慮下列兩項基本原則：

- (a) 投訴機制必須簡單方便和公平公開，令投訴人和被投訴的醫護人員確信會得到公平對待。
- (b) 與本港其他專業人士一樣，醫護專業人員具備所需的專門知識和資格，是評斷同業的工作和操守的適當人選。

100. 現時已有多個可供病人投訴的途徑，包括申訴專員公署、有關的專業規管組織、立法會申訴部、個別醫護機構自設的投訴機制等。我們有必要研究現行機制的運作情況，看看是否有需要增加投訴的途徑。

101. 香港醫務委員會已因應公眾的意見，建議了一些措施，以改善其投訴機制，包括設立委員會來處理有關專業水準的問題、增加醫務委員會的非醫療界成員人數以增加透明度，以及發出指引，協助市民使用投訴機制。我們贊成建議的措施。有關投訴程序的小冊子，經已出版，可供市民使用。該委員會亦正在積極地研究如何把餘下的兩項措施付諸實行。

102. 病人都希望投訴處理程序能夠更加客觀持平。我們認為醫務委員會建議的措施，尚未能完全照顧到這方面的訴求。有見及此，我們建議在衛生署設立申訴處，協助病人提出申訴。衛生署日後會在直接提供醫護服務方面淡出，轉而擔當倡導健康和監管質素的角色；因此，由該署負責這項工作可說最為恰當。申訴處只處理與病人醫療護理有關的投訴，工作包括進行調查、協助投訴人徵詢專家的意見，以及盡量向投訴人提供與個案有關的資料。申訴處會嘗試居中調停，如問題無法解決，就會因應投訴人的要求，把個案交由有關的規管組織處理。由於個案在轉介前已經過詳細調查，規管組織應可迅速決定是否需要進行紀律研訊。裁決和施加紀律處分的權力，仍由規管組織掌握和行使。除成立申訴處外，我們亦建議各規管組織檢討其投訴處理程序，以期作出改善。申訴處成立後，投訴人仍可直接循現有的多個投訴途徑提出申訴，不一定要經由申訴處辦理。如個案涉及觸犯法例或違反發牌規定的行為，得先由執法機關處理。

103. 這個建議有多個優點。第一，申訴處可發揮獨立第三者的功能，令調查工作增加透明度和公信力。第二，投訴人得到申訴處提供

的協助和專家意見，會更清楚了解箇中情況。第三，規管組織擁有最終的裁決和懲處權，不但符合專業自我規管的原則，也可避免由沒有醫學專業知識的非醫護界人士對醫護人員的工作和操守下判斷的情況，因此較易為業界接受。

實施

104. 我們會就設立申訴處的建議，徵詢醫護界和病人組織的意見，然後在二零零一年成立委員會，制定詳細的計劃，以期在二零零二年正式成立申訴處。當局會在申訴處成立兩年後檢討其運作情況。同時，我們會與各個規管組織磋商，研究如何改進其投訴處理程序；第一個磋商的對象會是否港醫務委員會。