

第八章 整體管理和監管

概況

8.1 正如《醫院管理局條例》(第 113 章)第 4 條所載，醫管局的主要職能是*管理和掌管*公立醫院，在執行上須致力達至包括有效率運用資源，及在可獲得的資源範圍內盡可能提供最高水平的醫院服務的目標。除了第七章所述的成本效益和服務管理等方面外，醫管局亦須建立一套有效的風險管理和內部監管制度，以確保該局可按其目標提供優質的公營醫療服務。本章探討醫管局的整體管理和監管安排，主要集中於風險管理和內部監管制度的有效運作。

8.2 醫管局在一九九一年成立之初，已訂有一套框架以便該局執行框架內的措施，策導、監管其轄下組織的運作，促使組織承擔責任。這套框架曾經修訂，以配合多年來不斷轉變的環境和公眾日益提高的期望。現時，這套框架涵蓋下述三個主要元素：

- (a) **架構**——每個層面都設有妥善的組織架構，並清晰界定其角色和責任、轉授權力和問責的安排；
- (b) **制度/程序**——設有多個制度和程序，以具成本效益的方式監管主要工作範疇和風險；以及
- (c) **人員**——聘用能幹稱職、盡忠職守的人員，讓他們對各項成果和制度負責。

框架

I. 架構

8.3 醫管局建立的整體管理和監管架構按不同層面主要分為三個部分：

- (a) 在企業管治層面，醫管局的管治機構(即醫管局大會及轄下各委員會)負責帶領該局履行職務、制訂策略方針、執行監管工作、監督行政管理層，以及就該局的管理和表現作出匯報；
- (b) 在管理和運作層面，以醫管局行政總裁為首的行政管理層獲醫管局大會授予職責及權力，負責管理醫管局的運作，執行該局的法定職能和實現其工作目標；以及
- (c) 為提供獨立的質素保證，醫管局內部和外聘的核數師會執行監督職責，確保該局遵循有關法律規定及政策目標，並就醫管局各方面的運作，包括財務報表及其他主要的服務表現資料，進行獨立監察。

II. 制度和程序

8.4 醫管局大會已制訂了各項制度和程序，藉以策導和監管醫管局的運作：

規劃

8.5 醫管局的策略規劃工作相當重要，為該局提供整體方向，以應付主要挑戰，確保運作具效率及成效。《2012至2017年策略計劃》提供框架，帶領臨床人員及行政人員在服務規劃過程中，建議配合策略計劃的措施。這份《策略計劃》也引導醫管局制訂該五年期內的周年工作計劃。

8.6 正如第五章所述，醫管局每年擬備周年工作計劃，以配合《策略計劃》所載的行動。周年工作計劃訂定主要目標、服務重點和計劃措施，為推行詳細的服務、資源及財政預算規劃提供基礎。周年工作計劃及相關預算由醫管局大會在每個財政年度開始時通過，兩者是重要的管理工具，供日後監察服務表現之用。

政策和程序

8.7 醫管局大會制訂整體政策綱領，為行政管理人員提供指引和劃定範圍，讓他們相應推行經核准的計劃和管理醫管局的運

作。這些政策綱領的例子包括《人力資源政策手冊》、《財務會計手冊》、《採購及物料管理手冊》和《基本工程程序手冊》。醫管局會定期檢討這些現行政策，確保適用合宜，並在有需要時制訂新政策。

制度

8.8 醫管局設有多項制度以支援其運作、減低風險和實現目標。舉例來說，正如在第七章提及，醫管局設立了臨床管治系統，以持續確保服務質素和標準達到一定水平，並不斷加以改善。統籌委員會及中央委員會為醫管局制訂臨床標準，就策略服務規劃提供意見，並在進行臨床審核、實踐最佳作業方式和發展創新質素改善計劃等工作上發揮關鍵作用。部門主管則是臨床專科部門的總管，負責服務的提供和發展、規劃和財政預算、質素保證及員工發展等工作。

8.9 另一個例子是醫管局逐步開發的多個精密的資訊科技系統和一個廣大的網絡，以支援該局的運作，為全港提供服務。這些資訊科技系統不但使程序自動化，令資源得以善用，同時透過減省人手操作和適時提供相關資訊以監察表現，令監管工作更具成效。

監察和匯報

8.10 醫管局制訂了多個監察和匯報機制，以確保服務符合所訂的策略和目標。這些機制有助提供基準資料作監察服務表現之用，從而確定有需要改善的範疇。醫管局病人服務滿意度調查和醫療風險警示事件及重要風險事件報告，便是其中兩個例子。另外還有其他就特定主題定期擬備的問責報告，例如《撒瑪利亞基金運作報告》和《醫管局公積金計劃管理報告》。

審計

8.11 臨床工作審核在整體管理和監管框架中發揮重要作用，目的在於透過有系統的檢討，加強對病人的護理和提升服務的成效。臨床工作審核以標準為本，按實證標準衡量病人護理和服務水平。如現行做法與最佳作業方式不一致，醫管局會設法把兩者的差距收窄。在未有就最佳作業方式議定準則的範疇，醫管局則會採用

以成效為本的準則來衡量。臨床工作審核屬於臨床管治下的一項同儕覆檢程序，在醫院/聯網層面由臨床人員執行，在醫管局層面則透過統籌委員會和中央委員會進行。

8.12 在醫管局各部門分散運作的環境下，醫管局訂有獨立的內部審計職能，以鞏固框架中的監察程序。醫管局的內部審計組按已計劃的程序進行審計，以評估和改善該局的內部監管、風險管理和管治程序的成效。

III. 人員

8.13 醫管局設有既定程序，確保受聘人員具備合適的才能及經驗，並會為人員提供適當培訓，讓他們提高技能，掌握日新月異的科技知識和日趨複雜的服務模式。醫管局除重視員工醫療技術外，亦建立了及推廣其核心價值——以人為先、專業為本、敬業樂業、羣策羣力——以實踐其願景、建立機構文化，以及向人員灌輸這些價值。一個重視病人安全和致力提升服務質素的文化，是醫管局不斷改善醫療服務的重要元素之一。

8.14 醫管局非常重視人員的誠信和道德操守，因此制訂了一套全體人員適用的行為守則。守則闡述醫管局及個別人員在處理工作關係、與外界機構接洽及使用公帑方面應有的行為和表現。醫管局已在聘任條件中訂明應聘人員必須遵守這套行為守則。

資歷認證

8.15 正如第七章所述，醫管局就資歷認證建立了框架，用以核實醫療專業人員的資格、臨床經驗、專業培訓及其他相關專業條件，從而評估這些人員的能力和表現，以至他們在專業領域上能否提供安全及優質的服務。在資歷認證制度下，醫療專業人員必須符合認證條件，方可獨立進行有關的醫療程序/介入手術，以確保服務安全和質素。醫管局會聘用專業人員擬訂資歷認證的重點及工作安排。

內部監管及風險管理

內部監管制度

8.16 從上述框架可見，醫管局已設立了多項內部監管制度，整體來說，這些制度可保證醫管局能夠達到其服務目標、推行可靠的內部和對外匯報機制，以及遵循各項適用的法例、規則及內部政策。

8.17 除了由內部核數師進行獨立審計外，醫管局不時委聘外界顧問進行檢討，以協助該局持續改善服務。近期進行的檢討包括在二零一一年檢討醫管局的管理及監管框架，在二零一一/一二年檢討整體的機構管治安排，以及在二零一二年檢討臨床管治。

風險管理

8.18 除了內部監管制度，風險管理也是醫管局整體管理和監管工作的重要一環。

8.19 所有涉及風險的活動都必須妥為管理，特別是醫療機構的工作，因這類工作有不少潛在風險，而且危險性甚高。不論是臨床或非臨床工作，服務鏈的每一個環節都存在風險。為此，醫管局的風險管理目標旨在：

- (a) 盡量減少可能會對病人、員工和機構造成損害的事件發生的機會；
- (b) 盡量減低病人、僱員及其他人士因提供服務而引致死亡、受傷及/或患病的風險；
- (c) 提高對病人的治療成效；
- (d) 有效管理和保護資源；以及
- (e) 遵循法規，確保機構持續發展。

8.20 督導委員會注意到，醫管局十多年前已開始實施風險管理，當時制訂了高層次的風險框架及相關政策。自此以後，醫管局持續改善風險框架，不但建立了風險管理的文化，還制訂了整個醫管局的首份風險概況。

8.21 醫管局現時的風險管理模式涵蓋臨床風險管理(例如藥物事故等)和非臨床風險管理(例如財政、資訊科技、設施、庫務等事宜)，這兩部分在部門層面都設有可識別、分析和處理相關風險的制度。正如第七章所述，醫管局人員會透過早期事故通報系統，就事故作出通報。該系統會發出警示訊息，讓醫管局人員可更快速及時向高層管理人員通報醫療風險警示事件及重要風險事件。二零一三年年初，醫管局更增設“險失”事件通報機制，讓工作人員識別有潛在危險的情況，以便及早介入。

8.22 醫管局會整理在部門層面識別出的風險，編製醫院/聯網風險記錄表和制訂風險概況，以便向相關的醫院管治委員會通報。在機構層面，醫管局會編製綜合的風險概況，臚列須向醫管局大會轄下有關委員會通報，並會影響整個機構的主要風險。該局也可根據這些資料訂定重要的風險緩解計劃，從而制訂策略，糾正相關問題。

對整體管理和監管的檢討

公眾參與計劃收集所得的意見

8.23 醫管局內外的持份者都對整體管理和監管安排表示關注。局外持份者，特別是病人和市民，尤其關心臨床成效。他們期望醫管局提供更安全的服務，發生更少的醫療事故。

8.24 醫管局內的持份者在關注成效之餘，還就程序提出意見。有前線人員指出，雖然一些專科部門主管只履行行政職務，但是另一些則積極參與臨床監察和管治工作。個別部門主管不同的作風，會影響醫院及各個專科的培訓和對先進科技和治療方案的應用。他們認為，由於不少臨床工作都要由一整個團隊合作執行，因此應清楚界定部門主管所擔當的角色，特別是在臨床管治方面的職能。

8.25 在與員工的會面上，有員工對專科/服務相關委員會的多層諮詢架構表示關注。這些委員會包括統籌委員會/中央委員會/醫管局總辦事處轄下的委員會和醫管局大會轄下的委員會。他們認為，現時所有服務建議都要徵得各層面的委員會批准方可推行，這安排既耗時甚長，亦為臨床人員增加更多的行政工作。臨床人員認為有簡化諮詢程序的空間，藉以促進醫管局臨床服務的發展。

督導委員會考慮的事項

8.26 醫管局從架構、制度/程序及人員三方面，去構建整體的監管框架，以支援其運作和減少風險，從而達到相關目標。督導委員會認為這個框架大致上周全細密。督導委員會委員又注意到，統籌委員會的工作包括訂定服務標準、擬備臨床指引、進行臨床風險評估及就應用和提升科技提供意見，在確保專業服務質素方面擔當重要角色。

8.27 雖然統籌委員會的角色舉足輕重，但有督導委員會委員指出不同專科的統籌委員會的管治功能並不相同，而各聯網的臨床管治措施也未必一致。他們認為，鑑於醫管局架構龐大，運作單位眾多，因此醫管局應加強該局的審計和監管功能以確保服務質素和安全，並鞏固統籌委員會的臨床管治角色。有委員亦建議應檢討部門主管的角色及責任，特別是在臨床管治方面的職責。

8.28 現今醫療系統日見複雜，亦更着重應用科技。督導委員會委員認為，醫管局除了監察本身的表現外，還應制訂妥善和統一的資歷認證安排。統籌委員會在其所屬範疇有既定的臨床管治職能，在為確定臨床實務範圍、訂定標準和劃一規定等工作擬訂程序時，他們也應擔任更重要的角色。

8.29 督導委員會同意，臨床工作審核透過有系統的檢討程序，可鞏固整體的管理和監管框架，並改善對病人的護理和治療成效。督導委員會欣賞醫管局一直推行有效措施(例如手術成效監察及改善計劃)，藉此監察臨床成效。由於服務質素是醫管局整體管理和監管的主要部分，督導委員會認為，醫管局在評估和監察臨床能力和服務成效方面仍有可改善之處，例如透過專科的同儕覆檢，以進一步提高服務質素。

8.30 雖然相對於醫管局的整體服務量而言，醫管局醫療事故的數目只屬少數，可是這類事故一旦發生，都會備受公眾關注。醫療事故還可反映某些範疇可能存在系統問題。雖然督導委員會支持醫管局現時調查醫療事故根本原因的做法，但同時亦建議該局應提升學習和交流的文化，以防範醫療事故再次發生。督導委員會認為，學習的範圍不只限於臨床工作，在與病人溝通和支援病人等其他方面，也應按情況加強。

建議

8.31 建議 10：督導委員會建議：

- (a) 醫管局應加強統籌委員會在臨床管治方面的角色，包括為相關專科制訂臨床工作指引、服務標準、新技術引進及服務發展計劃等，使服務質素和治療方法更趨統一和確保安全；
- (b) 醫管局應檢討部門主管的角色，特別是加強在臨床管治方面的角色；
- (c) 醫管局應檢討統籌委員會/中央委員會與各服務委員會之間的相互關係，以簡化就周年資源規劃和臨床服務發展進行的內部諮詢程序。醫管局應回應前線臨床人員的關注和檢討他們的行政工作，以確保他們能夠專注和集中精力於為病人提供醫療服務的核心職務上；
- (d) 醫管局應通過統籌委員會制訂一套資歷認證和確定臨床實務範圍的制度，以核實專業能力，確保病人安全；
- (e) 醫管局應加強推行臨床成效審計，藉以評估和監察臨床能力和服務成效，改善服務質素；以及
- (f) 在調查醫療事故的根本原因時，醫管局應加強各聯網之間的經驗分享，盡量減低事故再次發生的機會，並應研究措施，以加強與病人溝通和對他們的支援。