

## 香港中文大學醫學院

### 香港醫務委員會面臨的困境

香港醫務委員會(下稱醫委會)作為監察醫生之組織,向來奉行專業自我監管之原則。但是近期市民對醫委會之信心驟降,故實有必要加快作出改革。

現時,醫委會由二十八位成員組成,只有四名並非醫生。而二十四位醫生成員當中,大多數直接代表醫生之利益(七名由香港醫學會提名,七名由業界推選);剩餘的十名成員,四名代表政府及醫院管理局,只有六名代表來自對醫學教育、醫生培訓、專業考試及制訂準則有經驗的學術界(四名來自兩間大學、兩名來自香港醫學專科學院)。醫委會以現行的組織架構,作為業界與公眾糾紛的調停人,其公信力備受質疑。

醫委會負責委任轄下各個委員會及小組委員會,其出任之成員多非取決於其資歷、專業資格或經驗,而是由會內人士推選,故不時出現個別成員兼任多個委員會職責,而復在醫委會大會上審核通過自己的議決。

醫委會之功能既要制訂專業守則並監察其執行,同時要處理由此而引起之糾紛,故其裁決常惹起非議。除非醫委會能彰顯其客觀、持平之原則,否則因公信力不足而難以服眾,直接影響其制訂或執行醫療界專業守則的能力,既未能保障市民免受庸醫之誤,亦不能為受到不公平投訴的醫生討回公道。

我們認為近期外界對醫委會的連串抨擊,並非因為會內成員力有不逮或決策出錯所致,問題的癥結是由於醫委會漸失威信。事件源於九十年代後期,在專業自管的大前提下,醫委會大幅增加了醫療界推選的成員名額。

#### 改革方案

因應傳媒接二連三對醫療專業之抨擊,及醫委會的公信力下降,醫委會的改革事在必行。與此同時亦造就了業界支持改革的契機。

當此良機,改革應該直接指向問題的核心,而不應「頭痛醫頭,腳痛醫腳」,只作些小動作以圖化解載道的怨聲。

## 香港醫務委員會應否繼續存在？

有聲音指出政府應成立申訴處，取代現時醫委會的職權。事實，其他國家亦設有醫委會，總的來說，此等機制在制訂醫療守則和監管業內的專業操守上，能發揮一定的作用。

有專業參與釐定的守則，方易受業內人士所接受及支持，我們認為整體來說，香港的醫生是有能力、可靠及力求上進的，我們不應扼殺他們自我監管的權利，最近有關醫委會公信力的批評，關鍵在於醫委會組織架構上的缺點，與成員的能力和誠信無關，因此醫委會理應繼續存在。

## 香港醫務委員會有何職責？

醫委會的組織和功能由法例規定，卻沒有清楚說明她「為誰而設？為誰服務？」，致使醫生及公眾之間產生不必要的誤會和分歧。必須訂明醫委會的角色，才能作有效的改革。

我們深信，醫委會的首要任務是保障市民，確保有需要尋求醫療服務的香港市民能享用優質的醫療服務。醫委會需制訂及執行嚴格的醫生註冊標準及專業守則；一旦醫生的專業操守或水平備受質疑時，應進行公平、公正、公開的調查，調查屬實後便要採取補救方法或紀律行動。醫委會另一個較次要的功能是維持高質素專業水準、提升業界的地位、加強公眾對醫療界的信賴，以提高醫療界的威望。

## 香港醫務委員會由誰組成？

若要保持「專業自主」，醫委會在組織上應倚重醫生，但若提升醫委會的公信力，則必須大幅增加會內非醫生成員的數目。我們提議將目前二十八名委員的名額減至二十四名，當中包括十名委任醫生，與現行方式相若，十名中有四名來自兩間大學、兩名來自香港醫學專科學院，代表醫學教育、考試政策、專業水平和其他科技等工作範疇；另有四名來自醫院管理局及衛生署，代表醫療行政及管理。上述成員分別來自不同單位，但是他們的專業資格必須先通過嚴格的審查，並獲行政長官的委任。

我們亦提議，醫委會有四名醫生成員應由醫療界直接推選，代表同業立場。

另有十名委任成員應隸屬非醫療界，從業外提供釐定專業守則的見解。我們作如下提議以供參考：衛生福利局提名兩位，代表政府的醫療政策、法律界資深工作者兩位、專職醫療資深工作者（護理、物理治療、藥劑師等）兩位、非醫療界工作者（教師、工程師）兩位及資深公務員兩位。業外人士有助化解矛盾，他們應由衛生福利司提名、行政長官委任。

## 醫委會和小組委員會

醫學的發展日趨複雜，醫委會部分組織架構顯然過時，未能切切實實反映社會的需要，實在有必要作出更改，其成員亦應該在高透明的情況下產生。

醫委會可因應需要而組成轄下的委員會，但某些小組委員會須集中處理技術性或具爭議性的項目，因此，事前清楚界定各委員會的架構和成員，對醫委會的運作更為有利。

**「專業資格及註冊委員會」**——審查註冊申請人的專業資格，確保其符合醫委會之要求才准予註冊；該會亦負責審查各種專業資歷的水平，決定它們與香港現行的標準是否相符。

該會展開上述部分工作已久，並且上了軌道，但仍有需要訂明此委員會的組成成員。我們建議大部分的成員來自學術界，好借助其豐富的學術評估經驗。為免產生流弊，應避免由業內人士推選的委員操控該委員會。

**「進修委員會」**——一旦醫護專業人員持續進修及專業發展成強制性，應成立「進修委員會」，負責策劃和推行深造課程，以及從不同角度評核該等課程。

該委員會應由有科技發展與培訓工作經驗之業內人士組成，成員應包括醫院管理局的資深專家，並由香港醫學專科學院的代表領導。

**「紀律委員會」**——負責處理懷疑醫生瀆職及行為不當的個案。要維持醫委會的公信力，「紀律委員會」的組織架構須正式訂明，成員不必由醫委會內部決定。我們建議該會主席應由法律界資深工作者擔任，或是醫委會內兩名法律界

代表之一，其他成員不論是否來自醫療界，成員數目和出任時期必須事先訂明，皆由衛生福利局委任，以避免臨時委任；為免有「醫醫相衛」之議，醫療界推選的代表也不得出任為該會委員。

「紀律委員會」的權責，除了向醫委會建議向違規醫生施行如吊銷執照、公開譴責、發警告信等之紀律處分外，還會建議禁止違規醫生施行某些醫療程序，規定他們接受適當的培訓，或訂明他們須接受監管的細則。

訂立嚴謹的司法程序，有助鞏固醫委會的權限。當醫委會對違規醫生作出懲處，其裁決不應被其他法院推翻，上訴亦只能要求司法覆核。

上述委員會的主席應由醫委會成員出任，直接向醫委會負責，其餘大多數的成員可以視乎其資歷和經驗而由會外的人士出任。

## **處理市民對醫生的投訴**

瀆職的醫生理應接受紀律處分，帶給病人的傷害亦要盡量彌補，然而，無休止的訴訟對社會百害而無一利。此等訴訟不僅嚴重破壞醫生與病人相互之間的信任，亦會令雙方負上沉重的經濟負擔，更甚是醫生為求自保，處處提防而影響了病人的治療。目前投訴醫生的個案不斷遞增，公眾對醫委會處理投訴的手法怨聲載道，背後原因不一而足，可能是公眾對醫療服務期望日高、市民渴望獲得大額賠償、投訴人受政黨、律師或傳媒的教唆……這些問題並非醫委會施行改革便能即時遏止，也不在今次討論之列；不過，有部分問題仍然可以因今次改革而得到改善。

首先，我們必須界定醫委會在什麼情況下應作出聆訊，這一點與醫委會所擔任的角色有莫大關係。

醫委會負責調查及聆訊有關醫生行為不當或失德的投訴，例如醫生濫用藥物、刑事罪行、行為不誠實、擅作宣傳及其他的違章行為，醫委會處理這類個案一向沒有問題。至於近年常見亦具爭議性的投訴，多集中於病人質疑醫生所提供的治療是否符合專業水平，以及醫委會處理上述投訴時有否不當。因這類投訴引起的不滿情緒，蓋過了討論醫生與病人的關係及醫委會職能的聲音。有些投訴因醫療效果未如理想，有些涉及醫療疏忽，只有小部份是因瀆職無能或失德行為引

起。另一類個案是由專業水平不足引起，處理這類個案，應讓有關醫生接受監管及再培訓，而非對其施以懲罰。

病人大多缺乏醫療知識，對投訴的渠道毫無頭緒，一旦醫療事故發生，病人或其家屬均不清楚事件是源於醫療過程中隱藏著的風險、醫生本人的錯誤決定或疏忽，抑或是制度上的漏洞所引起。當病人受到傷害或其家屬痛失親人，面對的是效能和透明度不足的投訴機制，一時的沮喪極容易化為仇恨。現行的投訴機制最初建立在病人與醫生互相信任的基礎上；但時移勢易，今天只有少數投訴人在醫委會調查後感到沉冤得雪。

改革方案必須從速針對目前投訴機制的缺點，改善處理投訴的流程，精簡程序，及增加透明度。

我們十分贊成於衛生署內成立獨立申訴處，申訴處應作為任何涉及醫療制度投訴的第一站。市民的投訴應全部先交由申訴處處理，由該處初步調查事件、搜集證據及尋求專業意見。申訴處不應就調查作出議決，而是要確保投訴獲轉介至適當的規管機構再作跟進。

申訴處應該只將兩類個案轉介至醫委會：（一）有關專業操守的個案（二）有關醫療水平的個案；第一類個案應有表面證據，顯示醫生可能行為嚴重失當，調查屬實之後便採取紀律處分。第二類個案如醫委會證實醫生未達到專業水平，便要嚴加規管涉案的醫生，或向其提供足夠的訓練及指導。

如果投訴涉及醫生與病人的分歧或爭拗，或投訴人欲索取賠償，又不涉及醫療水平問題的話，申訴處宜建議投訴人入稟法庭循民事訴訟索償，毋須將個案轉介至醫委會。與醫院管理局的服務及行政有關的投訴，申訴處應將其轉介至醫管局轄下的「公眾投訴委員會」處理。

## 綜合上述建議

1. 香港醫務委員會應該繼續存在，但是她的成員、角色和聆訊程序有需要作出全面改革。

2. 香港醫務委員會的首要工作是保障病人權益。醫委會亦應設法提升醫療界的專業水準、地位和公信力，方能為醫療界謀求福祉。
3. 香港醫務委員會應由二十四名成員組成，四名代表由業界推選，二十名屬委任成員，醫生和非醫生各佔一半。十位醫生中四名來自兩所大學、兩名來自香港醫學專科學院、其餘四位成員分別來自醫院管理局及衛生署。十位非醫生分別來自衛生福利局兩位、法律界兩位、專科醫療資深人員兩位、非醫療界資深工作者兩位，以及資深公務員兩位。
4. 醫委會應設立三個常務委員會——專業資格及註冊委員會、進修委員會及紀律委員會，其組織架構和組成的成員需清楚訂明。
5. 醫委會應聆訊何種投訴宜盡早界定，這些投訴應只包括失職或失德，或未有向病人提供合乎水平的醫療服務的個案。
6. 任何市民的投訴應立即轉介至獨立於醫委會外的「申訴處」作出初步調查。有表面證據證實醫生失德或醫療失當，便應交由醫委會再作聆訊。
7. 「紀律委員會」負責聆訊與醫生行為不當有關的投訴，此委員會要有明確的組織架構、成員及委任期，主席一職由資深的法律界人士擔任。投訴一經證實，便應對違規者採取紀律處分，如吊銷執照、公開譴責及發警告信。若結果發現醫生未達到專業水平以致醫療失誤，醫委會應對涉案的醫生嚴加規管，限制他們執行某些醫療程序，或加強他們專業知識的訓練。
8. 香港醫務委員會所作的紀律裁決不應被法院推翻，除非申請司法覆核則另作別論，如此便可以維持醫委會的公信力和認受性。