

立法會衛生事務委員會
改善醫療投訴機制小組委員會
二零零一年五月二十一日會議

改善病人投訴系統的意見

目的

本文旨在列出我們對改善病人投訴系統的意見，供各委員討論。

背景

2. 近年來，公眾開始質疑現行的病人投訴系統的效用和公信力。有人認為，現行投訴系統偏袒醫護提供者，尤其是醫生。同時，系統亦複雜及欠透明度。種種跡象顯示，公眾對現行的投訴系統失去信心。病人與醫護服務提供者之間的信任，是一個有效的醫護制度不可缺少的元素。鑑於公眾對現行投訴系統能否有效地發揮其監察醫護質素及保障大眾利益的關注，我們有須要作出檢討，並引進改善措施以解決現行系統的種種問題。

投訴的成因

3. 對投訴成因的理解是界定投訴系統的角色和功能的重要指引。一個投訴的形成是基於病人所得的服務或治療效果與預期有所距

離。當病人覺得這距離不合理時，便會產生不滿。而影響着病人看法的因素包括：-

- 醫護服務的質素或服務提供者的態度
- 病人與醫護服務提供者的溝通出現問題或誤會
- 病人對醫護服務提供者欠缺信任
- 病人因欠缺醫學知識或資料不足而要求過高
- 情感反應 — 如因失去至親或因自己的疾病而失去健康而感到悲傷

4. 其實，每個投訴的背後都有著不同的心理因素或目的。有些投訴人只希望宣洩心中的不滿，尋求一個合理的解釋或道歉；有些則希望有關服務質素得以改善或認為自己應獲得賠償。

5. 此外，病人只會在對投訴系統信任的情況下才會作出投訴。他須要相信投訴機制或處理投訴組織會重視他的投訴，作出所需的調查，給予清楚的解釋及施行合理的跟進或改善工作。同時，病人亦須認識投訴渠道，並知道及認同投訴乃基本用者的權益，才會作出投訴。

有效的投訴機制的功能和特質

6. 基於上述對投訴的理解，一個有效並能確保投訴得到適當的處理的投訴機制，應在保障大眾利益的前題下，發揮以下功能：-

- i) 調查、分析及找出投訴的原因；

- ii) 澄清投訴人的目的；
- iii) 為投訴人提供所需的資料及個案調查的結果；
- iv) 在投訴人和被投訴者的溝通出現問題時，協助雙方溝通並調停；
- v) 適當地協助投訴人作出投訴；及
- vi) 為醫護服務提供者或機構提供自我檢討和改善的機會。

7. 除此之外，投訴機制亦應擁有以下的特質：-

- i) 眾所周知，方便簡單，以免令病人因手續繁覆而裹足不前；
- ii) 公平、客觀及具透明度以贏取病人及醫護人員雙方的信任。

現行投訴系統及問題

8. 現時，病人可循多個渠道表達不滿，包括個別醫護服務提供者自設的投訴機制，專業規管組織，申訴專員公署，立法會及法庭等。

9. 這些不同的投訴渠道有著不同的角色及功能，以處理不同類型的投訴。同時，它們亦會就投訴的某方面進行調查。就如，服務提供者處理投訴時會以用者利益為出發點，其中亦包括專業服務質素及賠償；專業規管組織會負責處理有關專業失德或失職的個案；申訴專員公署負責調查有關公營服務的投訴，並專注在其行政是否失當；而法庭就必須考慮投訴人是否受損及需要賠償。

10. 我們要檢視一下這些不同渠道相互的關係，及它們如何配合運作去保障病人利益，而找出問題所在，以作為改善投訴機制的指引。現行機制有以下主要的問題：-

- i) 現有的投訴渠道多而且複雜，他們之間的關係亦含糊不清。由於對投訴機制缺乏認識，投訴人感到無所適從，以至投訴人的目的往往未能達到；
- ii) 投訴機制的可信性受質疑，尤其是有關機構處理對醫生的投訴的手法；及
- iii) 投訴過程繁複，並欠缺透明度。

在衛生署設立申訴處的建議

11. 改善措施應針對現行投訴系統的問題，措施應補足現行系統的不足，並加強系統未能有效實施的功能。鑑於現有的多個投訴渠道，我們相信在衛生署下設立申訴處，協助病人作出投訴以及處理有關病人護理的投訴最為恰當。這也是我們在醫護改革諮詢文件中的一項建議。這樣的安排有多個優點：-

- i) 申訴處會協助投訴人了解個案內容及目的，它可為投訴者在整個投訴系統中作嚮導，指引投訴人向適當的投訴渠道作出投訴，從而增加病人對系統的認識，令投訴系統更為易用。

- ii) 申訴處能為投訴人提供方便的一站式服務。它能為投訴進行調查、協助投訴人徵詢專家意見，向投訴人提供與個案有關的資料，令投訴處理過程更具透明度。
- iii) 申訴處能在較早的時候作出調停，使投訴人和被投訴者有機會互相解釋並聽取意見，這樣可減少雙方對立的情況和磨擦，防止醫護人員與病人之間的彼此關係惡化，更可幫助重建病人的信心。
- iv) 衛生署現職的醫護專業人員能協助調查工作更快捷地完成，並提高系統的效率。
- v) 如在醫護改革諮詢文件中指出，衛生署會漸淡出直接提供醫護服務轉而擔當倡導健康和監管質素的角色，因此，由衛生署負責此項工作是最為恰當。
- vi) 由於衛生署屬政府部門，它的工作會自動受申訴專員監察。這會提供一個良好的監控機制。

當然，我們可以定期檢討這個安排是否能有效地運作及獲得公眾支持。

12. 在制定改善措施時，專業自主的原則應受到保障及專重。醫學是一門專門的學問，香港與不少其他地方一樣，透過法例，賦予各專業「自我規管」的權利。我們知道一個行之有效的專業規管系統在保障大眾利益及專業水平上，效果顯著。建議中衛生署轄下的申訴處會就個案作出調查，並在適當的時候把有關的資料交由有關的規管組織處理，裁決和施加紀律處分的權力，仍由規管組織行使及掌握。

這樣，申訴處有助規管組織迅速地作出決定及採取紀律行動，同時，專業自主的原則亦得以保持。

獨立的申訴處

13. 我們曾慎重考慮設立一個獨立的申訴處的建議，但我們必須先解決就有關獨立申訴處多方面的問題，例如：申訴處應獨立於何處，它的職責及權力範圍應如何界定，及它跟其他現行申訴機制如何配合等等。在現行系統上再加上另一個獨立投訴機制可能引發的問題有：-

- i) 衛生署擔當規管的角色，除監管私家醫院和藥物銷售外，更會加強有關診所運作及醫療設備使用等規管工作。由於投訴可能反映個別醫療機構運作出現毛病，衛生署作為規管及發牌機構，有責任就這些問題作調查和跟進。在衛生署以外設立一個獨立的申訴處會令這方面的功能重疊，亦會令現時已相當複雜的系統更為混亂，令機制與機制間銜接的問題更形深化。
- ii) 令專業自主的原則受損，這可能會對其他專業有深遠的影響。
- iii) 由於申訴處的工作須要各種不同的醫護專業人員協助，設立獨立的申訴處會帶來沉重的資源負擔。

香港醫務委員會的改革

14. 專業規管組織的基本目的是保障市民大眾免受不稱職的治療，保持市民對專業人員的信心及專業人員誠信。由於投訴可能反映醫護人員服務的不足，一個有效的投訴系統應起著監察醫護服務質素及改善服務的作用。

15. 近日的公眾討論反映醫務委員會有須要改進，以配合社會的發展及公眾對投訴機制不斷改變的要求，醫務委員會亦正積極朝着這方向進發。它已在委員會下設立一個改革醫務委員會的工作小組，著手對其架構、組成、功能作出檢討，以加強其問責性，透明度、公平性以及確保醫護質素水平。醫務委員會已計劃在數個月後提出有關改革建議。

16. 與此同時，政府會與各有關方面保持對話，以確保透過多方面配合工作，令病人投訴系統得到改善。

衛生福利局

二零零一年五月