

立法會衛生事務委員會  
二零零二年二月四日會議  
香港醫務委員會改革

## 目的

本文件旨在闡述我們對香港醫務委員會(下稱醫委會)的改革建議及設立獨立申訴處的看法。在研究醫委會的建議時，我們亦參照專業規管的作用和目的。

## 背景

2. 二零零一年五月，改革醫務委員會工作小組成立，負責檢討委員會的架構、組成和職能，藉此加強其問責、提高透明度及令委員會的工作能更加公正，以至最終能達到確保為市民提供高水準的醫護服務的目標。醫委會已完成對改革的探討工作，並在二零零一年十二月向政府提交改革建議(見附件)。

## 專業規管的目的

3. 專業規管的首要目的，是保障公眾不會受到差劣執業行為的影響。對醫療專業而言，基本上是保障病人。專業規管的要素包括釐定執業標準；藉備存一份名冊以控制加入醫生行列的人選；以及在特別指定情況下有權把醫生自該名冊上除名。指定的專業組織就是透過這

個制度，來保持高水準的醫護服務，向公眾保證註冊醫生適宜執業，以及保持病人對醫生的信心和雙方互信。因此，處理投訴和紀律處分只屬專業規管的部分主要功能。專業規管的主要功能還包括制定執業標準和教育、釐定註冊準則、審核註冊申請的資格，以及舉辦執業資格試等。

4. 醫療專業與本港其他專業都具有同一特點，就是擁有專門知識和技能，而且這些知識和技能是隨着新的研究結果而不斷革新。因此，非專業人員欠缺足夠的裝備以評估或規管專業人員的執業。本地和海外經驗均顯示，有業外人士參與的專業自我規管是規管專業行為的最有效方法。

#### 對醫委會改革建議的意見

5. 醫委會的改革建議可歸納為下列四大範疇：

(a) 增加醫委會和初步偵訊委員會的業外委員人數

(b) 另設紀律委員會進行紀律研訊

(c) 設立新規定以維持執業水準

(d) 設立申訴處理部，以加強與投訴人的溝通和對投訴人的支援

6. 現於下文撮述政府對上述各個改革範疇的意見。

## 增加醫委會和初步偵訊委員會的業外委員人數

7. 於專業規管組織中設置業外委員，是向公眾表明該專業並非只由業內人士規管。這不但可處理「醫醫相衛」的批評，亦能加強規管系統的公信力，並增加公眾的信心。再者，透過業外人士的參與，便能運用他們的觀點及專長，以令規管組織的治理及運作更為有效。另一方面，規管組織有需要保持足夠的業內委員，以執行有關處理投訴以外的專業規管工作。鑑於引發醫委會改革的事件，增加業外委員是一項提升公眾信心的措施。醫委會建議將業外委員數目增加，無疑是朝着正確的方向邁進，並應獲得支持。

8. 建議中，將初步偵訊委員會的業外委員由一名增加至三名（即業外委員佔全部委員的三分之一），是較現時安排一個顯著的進步。至於規定除非在獲得初步偵訊委員會的主席、副主席及一名業外委員一致同意，否則不能拒絕任可投訴，亦有助加強投訴系統的公信力。此外，建議另設一個紀律研訊機制（見下文第 9 段），能確保分割醫委會調查及仲裁的功能，加上於初步篩選的程序中，設立足夠的措施以保障投訴者，整個投訴系統的公信力將得到保持。

## 另設紀律委員會進行紀律研訊

9. 成立紀律委員會進行紀律研訊，會把調查和仲裁這兩種職能更明顯分開。由於擔任主席一職的人士須具司法背景，而紀律委員會大部分成員又非醫委會委員，因此有助委員會獨立運作。醫委會的一名業內及一名業外委員將是醫委會及紀律委員會的唯一聯系。此外，參與

研訊的業外人士比例也會增加。包括該名具司法背景的主席，業內與業外委員比例為 4 比 3，這似乎亦是一大進步。跟其他擁有專門知識的專業一樣，在有足夠業外人士參與及制衡的機制下，醫生是評斷同業工作及操守的適當人選。另一方面，委員會建議就紀律研訊的適當程序和進行方式制訂書面指引。我們認為這些建議將大大提高紀律研訊程序的透明度、公信力和獨立性。

### 設立新規定以維持執業水準

10. 維持執業水準是醫委會其中一個主要職能，這對保障病人和維持公眾的信心都十分重要。我們認為醫委會建議規定醫生作持續醫學進修，以及設立一個指定的專業表現委員會以處理不符合水準的執業行為，是朝着正確的方向邁進。

### 設立申訴處理部，以加強與投訴人的溝通和對投訴人的支援

11. 據醫委會的統計數字顯示，約有 60% 的投訴被拒，是因為這些投訴並不屬醫委會的職權範圍。擬設的申訴處理部，作為提出投訴的首個接觸點及轉介組織，可加深投訴人明白醫委會投訴機制的職能和作用，以及處理投訴的程序。此外，申訴處理部亦可指導投訴人採用適當的投訴途徑，並在初步偵訊委員會拒絕投訴時，向投訴人充分解釋他們投訴被拒的理由。這樣當有助減少誤解，並令投訴機制更方便易用。

12. 至於申訴處理部同時擔任調解角色的建議，我們認為，為要避免角色衝突，確保這項功能的獨立性，以及與醫委會（尤其是紀律研訊角色）分隔，是十分重要。在這方面，我們需要掌握更多有關該部的組成和運作的資料，及部門與醫委會其他功能的關係，才可作進一步的討論及提出意見。

13. 在我們與本委員會的改善醫療投訴機制小組委員會（下稱小組委員會）的討論中，議員曾就醫委會的改革建議提出以下意見－

- － 醫委會的業外委員比例應增加至約百分之四十至五十；
- － 業外委員在初步偵訊委員會的初步篩選投訴的比重應該加強；
- － 增加初步偵訊委員會的業外人士比例；
- － 原則上不能接納一個經選舉產生的醫委會委員擔任紀律委員會委員。其實，為保持紀律委員會的獨立，醫委會的業內委員不應同時出任紀律委員會委員；
- － 紀律委員會的業外委員比例應增加至百分之五十；
- － 投訴人和醫委會秘書在研訊過程中，應享有同樣權利以雇用法律代表；
- － 應規定所有註冊醫生進行持續醫學進修；及

- 調解的角色不屬專業規管組織職權範圍，故此，醫委會亦不宜執行該功能

14. 我們會跟進議員的意見，並會在與醫委會進一步商討其改革建議時，詳加考慮。

### 設立獨立申訴處

15. 在研究設立獨立申訴處的過程中，我們曾分析現行的投訴系統及醫委會最近的改革建議。我們發現有關醫療服務的投訴大多數都是投訴醫生。據多個專業規管機構的統計數字顯示，市民對醫生的投訴佔最多數。（在二零零零年，香港醫務委員會共接獲 227 宗投訴，而牙醫管理委員會則接獲 87 宗，護士管理局接獲 5 宗，助產士管理局接獲 2 宗，視光師管理委員會接獲 8 宗，醫務化驗師管理委員會接獲 2 宗，物理治療師管理委員會接獲 1 宗，職業治療師管理委員會和放射技師管理委員會並沒有接獲任何投訴。）

16. 正如上文所述，我們相信，推行上述改革措施能提高醫委會的投訴機制的公信力和透明度，使裁決更加公正。這對改善有關醫生的投訴處理機制最為重要。尤其是擬設的紀律委員會已相當獨立，若議員於本文第 13 段所提的意見能付諸實行，紀律委員會本身便會成為整個投訴系統中的一個獨立組織。再加上我們認為，除了醫委會的改革建議外，其他須處理醫療投訴的機構，也應加強與市民的溝通，讓他們知道個別投訴機制和處理程序的功能和作用。投訴人亦應獲得合適的支援，包括有關採取適當的投訴途徑的指導。這些措施如妥善實

行，當能有效解決現行制度的大部分問題，特別是涉及投訴醫生的問題。

17. 在這背景下，我們認為設立獨立申訴處未必是解決現行制度所存問題的最佳辦法，獨立申訴處可能只會是另一個投訴渠道，並增加系統的覆雜性。我們並有以下考慮－

- － 第一，要清楚訂明該申訴處應獨立於那些機構或組織會有困難。我們在小組委員會會議席上討論時，認為要使該申訴處完全脫離有關專業，獨立運作，是既不可行、且不切實際的做法。該申訴處是否需要脫離政府，獨立運作，很大程度上要視乎其職權範圍和職責性質而定。
- － 第二，對於該獨立申訴處的職權範圍和職責，市民、立法會議員和醫護專業人員的期望頗為不同。有人要求該獨立機構，應負責調查、仲裁甚至紀律等事宜，而在這情形之下完全摒棄專業自我規管的原則；但大多數醫護專業人員則普遍認為無需另設機構，即使設立，該機構也只應擔當接收和轉介投訴的角色，而調查、研訊、仲裁和紀律等職能，應繼續由專業規管機構負責。另一項建議是擬設的獨立申訴處，應接受投訴、了解投訴事項、向投訴人作出解釋、提供適當的調解服務，並進行調查。至於研訊、仲裁和紀律等職能，則應交回專業規管機構負責。為使投訴機制能夠有效地運作，我們認為，必須對該機制的組織和運作達成協議。但在現階段，社會上對擬設的獨立申訴處的職權有重大分歧。
- － 第三、根據國際經驗，並沒有一個獨立投訴機構的職權範圍和功能與議員所建議的相類似。舉例來說，英國的醫護服務申訴專員只能調查對國民保健服務所提出的投訴，卻不能處理對私家執業醫護人員或衛生部的投訴。此外，病人必須在

經向當地服務提供者提出投訴後，仍感到不滿，才可向醫護服務申訴專員提出投訴。不然，醫護服務申訴專員是不會直接處理病人的投訴。這種針對公營醫療服務而設的兩層投訴機制，醫院管理局亦已設立類似的投訴機制，以提供第二層投訴處理架構，即公眾投訴委員會，其成員為醫管局和政府以外的獨立人士。在澳洲，新南威爾斯省的醫護服務投訴委員會和維多利亞省的醫護服務委員會，基本上都是衛生部轄下機構。衛生部屬執行部門，與各專業規管機構一起處理病人的投訴。在加拿大的安大略省，申訴專員的權力更加有限，並不能調查就醫生操守提出的投訴。由於其成效和對醫護服務架構的影響，並沒有海外的例子可供借鑑，設立一個類似的獨立組織有甚多不明朗因素。

- 第四，在其他專業界別中，如律師、會計師和建築師，均以專業自我規管原則運作，因此並無類似的獨立申訴處可供參考。
- 第五，要設立一個獨立的申訴處對政府資源將會構成壓力。相對而言，我們較早前建議在衛生署設立的申訴處，可更有效運用資源。
- 第六，衛生署作為規管機構，已有法定權力規管不同的醫療服務機構。由於制訂新法例以賦予獨立投訴機構有關權力亦需要一段時間，因此不能以此解決當前的問題。
- 最後，衛生署作為規管機構，除負責規管私營醫院和藥物售賣情況外，也會加強規管診所和醫療設備和儀器的使用情況。由於不少投訴正正反映醫療機構運作上的問題，因此衛生署作為規管和發牌當局，絕不能坐視不顧，並有需要調查事件。設立獨立申訴處，可能使功能重疊，並令本身已十分複雜的系統更趨混亂，使不同的投訴渠道互相配合時產生更大的問題。



## 結論和未來路向

18. 雖然有關細節仍有待商議，我們認為醫委會的改革建議方向正確。這些建議，對維持醫生高度的執業水準，提高整個制度的公信力和透明度，均發揮重要的作用。我們應該給予時間發展這套機制。在現階段，我們不打算進一步研究設立獨立申訴處的建議。在獲得委員的意見後，我們會就議員於本文第 13 段所提的意見，與醫委會作進一步磋商。

## 徵詢意見

19. 請委員就本文內容提出意見。

衛生福利局

二零零二年二月