

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2898/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會 特別會議紀要

日 期：2006年5月15日(星期一)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：郭家麒議員(主席)
李國麟議員(副主席)
周梁淑怡議員, GBS, JP
陳智思議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
鄭家富議員

缺席委員：何俊仁議員
李華明議員, JP
陳婉嫻議員, JP
楊森議員
李鳳英議員, BBS, JP
方剛議員, JP
李國英議員, MH

出席議員：田北俊議員, GBS, JP
李卓人議員
譚耀宗議員, GBS, JP
張超雄議員

出席公職人員：衛生福利及食物局首席助理秘書長
(安老服務及社會保障)1
馮建業先生

衛生福利及食物局助理秘書長
(安老服務及社會保障)1
禡智偉先生

衛生署助理署長(家庭及長者健康服務)
陳慧敏醫生

醫院管理局東華三院馮堯敬醫院
顧問醫生(老人科)
陳漢威醫生

社會福利署助理署長(安老服務)
吳馬金嫻女士

社會福利署總社會工作主任(牌照)
沃郭麗心女士

**應邀出席的
代表團體** : 香港醫學會

會長
蔡堅醫生

香港藥學會

會長
鄭耀深先生

香港執業藥劑師協會

會長
鍾永明先生

香港醫院藥劑師學會

會長
吳劍華先生

藥物教育資源中心教育總監
崔俊明教授

香港護理員協會

教育主任
鄭逸龍先生

助理秘書
朱賢文先生

香港科研製藥聯會

副會長
陳崇光醫生

執行董事
陳素娟女士

香港老年學會

總監
張玉霞女士

評審主任
趙廸華女士

香港社會服務聯會

長者服務專責委員會副主席
倪江耀先生

服務發展總主任(長者)
吳家雯女士

老人權益促進會

外務副主席
蘇潔燕女士

執委會委員
藍宇喬女士

香港防止虐待長者協會

總幹事
余慧銘女士

全港私營安老院同業會

副主席
朱革寧先生

執委
鄭衛平先生

香港私營安老院協會

主席
翁蓮芬女士

秘書長
陳志育先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)3
余蕙文女士

議會秘書(2)4
邵佩妍小姐

經辦人／部門

I. 安老院舍對藥物的處理

(立法會CB(2)1991/05-06(01)至(06)、CB(2)2023/05-06(01)至(04)及CB(2)2151/05-06(01)號文件)

應衛生事務委員會主席郭家麒議員的邀請，衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)1(下稱“首席助理秘書長(安老服務及社會保障)1”)向委員介紹政府當局提交的文件(立法會CB(2)1991/05-06(01)號文件)。該文件載述政府當局在發生9宗涉及安老院舍被指配錯藥物事故後所採取的跟進工作，以及為加強安老院舍的藥物處理能力而推行的措施。

代表團體的意見

香港醫學會

(立法會CB(2)1991/05-06(02)號文件)

2. 該會主席蔡堅醫生表示，由於長者帶到安老院舍的藥物經由不同途徑取得，故安老院舍必須設立完善的藥物管理制度。此外，安老院舍應增聘人手覆檢分配及派發藥物的程序，每間院舍亦應聘請一名到診醫生協助照顧院友。與此同時，透過培訓計劃提升安老院舍員工的藥物處理能力，亦十分重要。

香港藥學會

(立法會CB(2)2023/05-06(01)號文件)

3. 該會會長鄭耀深先生重點論述以下各點——
- (a) 分配及派發藥物屬高風險的程序，但政府當局擬訂的安老院舍藥物管理工作指引中，卻未有重視有關的風險管理，令人無法接受；
 - (b) 政府當局應為安老院舍訂立完善的藥物管理制度，並盡力不斷改進該制度；
 - (c) 政府當局未有強制要求安老院舍妥善保存分配及派發藥物的紀錄及文件，令人無法接受；及
 - (d) 由於很多院友均患有慢性疾病，安老院舍就像是小型醫院。應考慮在安老院舍聘請到診藥劑師等專業人員，以提升院舍的藥物管理質素。

香港執業藥劑師協會

(立法會CB(2)2023/05-06(02)號文件)

4. 該會會長鍾永明先生表示，政府當局一直忽視藥物安全在社區的重要性。為加深公眾對藥物安全重要性的認識，該會會員在過去3年展開一項計劃，向黃大仙和竹園等當地社區的安老院舍院友及員工講授藥物安全的知識。鑒於計劃具有成效，該會將於下月把計劃擴展至將軍澳。此外，根據今年早前在港島西醫院聯網試行的公私營機構合作計劃，該會與瑪麗醫院的藥劑師緊密合作，跟進安老院舍院友出院後的用藥情況。區內有10間安老院舍(其中8間沒有聘請登記護士)參與計劃，全都受惠於社區藥劑師提供的藥劑服務。

5. 鍾先生促請政府當局加強教育公眾安全管理長者藥物的重要性，以及把設立藥物管理制度訂為安老院舍的先決發牌條件。

香港醫院藥劑師學會

(立法會CB(2)2023/05-06(03)號文件)

6. 該會會長吳劍華先生提到政府當局的文件第8(a)至(c)段時表示，政府當局採取的措施，例如為安老院舍員工制訂藥物安全工作指引、把保健員的訓練時數由6小時倍增至12小時，以及把報讀保健員訓練課程的最低學歷要求由中三提高至中五程度，並非解決問題的長遠方法。反之，政府當局應為安老院舍訂立藥物管理制度，

以及確保安老院舍聘請足夠的經專業訓練人員(例如護士)，負責院舍內分配及派發藥物的工作。在欠缺完善藥物管理機制的情況下，若對派錯藥物的安老院舍加以處分，並不公平。

7. 藥物教育資源中心教育總監崔俊明教授表示，應設立具透明度的機制，以供匯報安老院舍派錯藥物的事故。

香港護理員協會

(立法會CB(2)1991/05-06(03)號文件)

8. 該會的教育主任鄭逸龍先生表示，由於護士擁有專業資格和經專業訓練，他們為安老院舍院友提供的護理服務，質素會勝於保健員。為提高安老院舍的服務質素，他建議政府當局——

- (a) 檢討安老院舍的現行資助機制，以確保院舍能夠聘請足夠人手；
- (b) 訂明安老院舍內護士與保健員的最低比率；
- (c) 確保安老院舍妥善保存藥物儲存和向長者派發藥物的紀錄；及
- (d) 為安老院舍訂立藥物管理指引，以及確保院舍遵守有關指引。

香港科研製藥聯會

(立法會CB(2)2151/05-06(01)號文件)

9. 該會副會長陳崇光醫生表示，安老院舍的分配藥物工作應由經過專業訓練的藥劑師而非保健員負責。政府當局應考慮加強社區藥劑師與安老院舍的合作，以改善安老院舍的藥物管理質素。為免再次發生派錯藥物的不幸事故，政府當局亦應為安老院舍訂立完善的藥物管理和配發制度，以及確保安老院舍遵守有關的藥物分配及派發程序。

香港老年學會

(立法會CB(2)1991/05-06(04)號文件)

10. 該會總監張玉霞女士表示，如要解決問題，必須協助安老院舍設立藥物管理制度及有效的監察機制，以確保員工遵從正確程序，並須增進院舍員工在安全處理藥物方面的知識。政府當局應向安老院舍提供足夠資源以實行此等措施。她進而表示，根據外國的經驗，安老院舍評審制度能夠有效提升院舍的服務質素，當局因而應考慮設立該制度。

香港社會服務聯會

(立法會CB(2)1991/05-06(05)號文件)

11. 長者服務專責委員會副主席倪江耀先生特別指出，護士嚴重短缺的問題已大大影響安老院舍的服務質素。香港社會服務聯會在2005年進行的調查顯示，護士短缺人數達300人，預期到2008年，短缺人數會進一步增加200人。過去3年，各機構聘請護士平均需時6.5個月。服務發展總主任(長者)吳家雯女士補充說，政府當局應重新開辦護士學校，以確保有穩定數目的護士在安老院舍就職。

12. 倪先生進而表示，除護士短缺的問題外，政府當局亦應處理長者服用多種藥物的問題。

老人權益促進會

(立法會CB(2)2023/05-06(04)號文件)

13. 外務副主席蘇潔燕女士請委員留意該會在意見書內提出的以下各點——

- (a) 安老院舍應設有藥物管理制度，以及訂立藥物儲存及藥物派發等方面的指引。政府當局監察安老院舍的藥物管理情況時，應提高警覺；
- (b) 由於護士短缺，不少安老院舍的分配藥物工作須由保健員而非護士負責；
- (c) 社會福利署(下稱“社署”)作為安老院舍的發牌機構，應處罰屢次犯錯的院舍。政府當局應設立有效的事故匯報機制；
- (d) 社署及消費者委員會應教育安老院舍的院友及其家人，讓他們加深認識作為院舍服務消費者的權利；及
- (e) 應加強安老院舍員工的藥物管理及藥物安全訓練。

香港防止虐待長者協會

(立法會CB(2)1991/05-06(06)號文件)

14. 該會總幹事余慧銘女士不滿政府當局拒絕公開證實錯派藥物給院友的安老院舍名稱。由於派錯藥物屬嚴重事故，政府當局應檢控有關的安老院舍。她進而表示，分配及派發藥物是高風險的工作，應由經過專業訓練的護士負責。

全港私營安老院同業會

15. 該會執委鄭衛平先生表示，政府當局應考慮把社署的服務質素標準應用於沒有接受資助的私營安老院舍，藉提高服務要求以改善該等院舍的服務水平。除訂立藥物管理制度外，確保安老院舍的員工遵守相關的藥物處理指引及程序亦同樣重要。向員工提供適當訓練亦甚為重要。

香港私營安老院協會

16. 該會秘書長陳志育先生表示，資源和專業人員的參與是提升安老院舍服務質素的兩項重要元素。雖然他認同為安老院舍訂立良好的藥物管理制度十分重要，但制度的推行需要充足的人力資源。他進而表示，問題的癥結是護士嚴重短缺。在570多間私營安老院舍中，大約只有340名護士，他們需照顧逾40 000名長者。年輕的護士畢業生大多不願意在安老院舍工作，令院舍在招聘護士及其他護理人員方面出現極大困難。護士嚴重短缺已對安老院舍的服務質素造成負面影響。

討論

17. 周梁淑怡議員表示，不同類型的安老院舍(包括受資助、自負盈虧和私營安老院舍)的服務質素可以差別很大。面對人口老化的問題，政府當局應正視改善安老院舍服務質素的需要。她進而表示，政府當局應從宏觀角度處理問題的根源，而不是採取零碎的補救措施以回應派錯藥物的個別事故。她詢問政府當局計劃在宏觀層面採取何種措施，以提高安老院舍的藥物處理能力。

18. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)1回應時表示，政府當局文件載述的多項措施，事實上都是當局在過去數年為改善安老院舍的藥物處理能力而陸續推行的計劃，並非純粹為回應近日事故而採取的行動。該等事故發生後，政府當局已採取措施，進一步加強通報機制，以供匯報安老院舍院友誤服降血糖藥的個案。衛生署、醫院管理局(下稱“醫管局”)及社署亦正加強三方在這方面的合作。

19. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)1進而表示，政府當局已採取多項措施改善安老院舍的服務質素。法例方面，《安老院條例》訂明安老院舍必須達到的最低服務水平。為鼓勵和協助安老院舍把服務質素提升至高於最低法定要求，政府當局會向院舍的護士及保健員提供關於藥物管理的適當訓練及工作指引。社署安老院牌

照事務處除了進行例行的突擊巡查外，在接獲投訴後會進行額外的突擊巡查。他進而告知委員，安老事務委員會已成立“長期護理服務模式”工作小組，研究如何進一步改善長者的長期護理服務，以推動“社區安老”和提升安老院舍的質素。

20. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)¹承認，專業人員可協助提高安老院舍的藥物處理能力。政府當局會在這方面加強與有關專業團體的合作。社會福利署助理署長(安老服務)(下稱“助理署長(安老服務)”)補充說，政府當局已作出安排，稍後將與代表本地專業藥劑師及安老院舍的多個團體會晤，以謀求可行的方法，提升安老院舍的藥物管理能力及技術。

21. 助理署長(安老服務)進而表示，為紓緩安老院舍的護士短缺問題，社署已委託醫管局在2006年3月舉辦為期兩年的社福界登記護士訓練課程，提供110個登記護士的訓練名額，學費由社署全數資助。畢業的學員在完成課程後必須在社福界任職登記護士，為期不得少於兩年。她進而表示，鑒於社福界對登記護士有持續需求，社署已委託醫管局於2006年11月舉辦第二輪的訓練課程，以提供另外110個登記護士訓練名額。至於註冊護士，政府當局從醫管局得悉，在未來數年，每年均會有數百名在本地大學修讀護理學學士學位課程的學生畢業。

22. 助理署長(安老服務)進而表示，社署安老院牌照事務處與衛生署的長者健康服務和醫管局的社區老人評估小組緊密合作，訂立互相通報及轉介機制，以處理在安老院舍發現的問題，包括就院舍院友懷疑誤服藥物作出通報。社署於2003年與衛生署訂立轉介機制，至於與醫管局的轉介機制，則於2006年3月正式確立。她補充說，社署、衛生署和醫管局將於2006年5月下旬舉行會議，討論如何進一步加強藥物管理的通報及轉介機制。

23. 李國麟議員批評，政府當局文件所載的措施未能針對問題的癥結，即安老院舍的護理服務欠缺具效益的長遠計劃。例證之一是困擾社福界達10多年的護士短缺問題，至今仍未解決。他進而指出，長者越來越依賴他人照顧，而服用多種藥物的情況亦日趨普遍，但政府當局卻未有意識到長者護理服務越趨複雜。他詢問政府當局有否制訂任何長遠方案，以解決安老院舍的藥物管理問題。

24. 助理署長(安老服務)回應時重申，安老事務委員會屬下的“長期護理服務模式”工作小組現正研究各種方法，以改進安老院舍的現有服務和制訂長者服務的長遠政

策。首席助理秘書長(安老服務及社會保障)1回應主席時表示，政府當局預期工作小組可在8至10個月內完成研究工作。

25. 李國麟議員表示，安老院舍就像小型醫院，其發牌制度應交由衛生署而非社署管理。助理署長(安老服務)回應時表示，社署安老院牌照事務處由4支專業督察隊組成，分別是消防安全督察隊、屋宇安全督察隊、保健衛生督察隊及社會工作督察隊，其中保健衛生督察隊的督察為經過專業訓練的護士。

26. 李國麟議員表示，政府當局應為安老院舍出現藥物管理問題承擔責任，而不應把保健員當作代罪羔羊。分配藥物並非簡單的工作，除派發藥物外，配藥亦涉及對病人的需要、身體狀況和藥物療效的評估。把保健員的藥物管理訓練時數由6小時倍增至12小時，並不能解決問題。李議員詢問私營安老院舍團體的代表，私營安老院舍有否設立藥物管理制度。

27. 香港私營安老院協會的陳志育先生回應時表示，安老院舍大部分院友服用的藥物均來自公立醫院的配藥處，藥物容器的標籤上都清楚註明服用量。政府當局亦已就保存藥物紀錄和向院友派發藥物事宜訂立清晰指引，這兩項工作應由護士或保健員等經過訓練的人員負責。他進而表示，保健員的訓練課程包括藥物管理的單元，因此，指保健員沒有資格分派藥物和未能勝任這項工作，對保健員並不公平。他認為，安老院舍面對的較嚴重問題是護士短缺。回應李國麟議員的問題時，陳先生明確表示私營安老院舍設有藥物管理制度。

28. 香港社會服務聯會的吳家雯女士告知委員，受資助安老院舍的服務須符合16項服務質素標準。該等院舍亦設有藥物管理制度，涵蓋藥物儲存、藥物分配及派發、藥物管理紀錄及員工訓練等範疇，業界歡迎專業人員協助改進有關制度。吳女士進而表示，由於護士嚴重短缺，她希望政府當局可向安老院舍提供資源，以便院舍聘請配藥員分派院友的藥物。

29. 周梁淑怡議員同意某些團體的意見，認為在安老院舍尚未設立藥物處理和分配制度的情況下，單靠處分來改善院舍的藥物管理並不公平，亦缺乏成效。她進而表示，提升安老院舍的藥物管理能力並不只是政府當局的責任，社會大眾和專業人員的參與對改善院舍的藥物管理亦十分重要。她邀請代表藥劑師的專業團體進一步發表意見，講述應如何改善安老院舍的藥物處理能力。

30. 鍾永明先生同意，改進安老院舍的藥物管理制度並不只是政府當局的責任，因此，香港執業藥劑師協會的會員才會主動推出計劃，加強院舍內的藥物安全教育。他進而表示，大約在3年前，香港藥學會曾協助志蓮淨苑營辦的安老院舍設立配藥部。他補充說，妥善保存和更新安老院舍的藥物儲存、處理及分派紀錄十分重要。

31. 吳劍華先生同意鍾永明先生的意見，認為妥善的藥物管理紀錄十分重要。他表示，香港醫院藥劑師學會曾於2003年就香港安老院舍的藥物相關問題向政府當局提交報告(該報告夾附於該會的意見書內)。報告指出安老院舍的5項藥物管理問題，包括(i)藥物存放的位置、(ii)儲存的質素、(iii)藥物管理制度、(iv)文件紀錄及(v)安老院舍員工的藥物知識。他補充說，由於藥劑界發展迅速，故安老院舍的員工必須知道藥物的最新資料。

32. 李卓人議員表示，問題的癥結在於安老院舍缺乏完善的藥物管理制度。他詢問政府當局有否採取任何行動，處理香港醫院藥劑師學會在2003年提交的報告中所提出的問題。

33. 醫管局東華三院馮堯敬醫院顧問醫生(老人科)回應時表示，社署與醫管局的社區老人評估小組曾在2001年年底的會議上討論該報告。為回應該報告，政府當局在2005年10月發出《安老院實務守則》修訂本，當中的第11章清楚訂明藥物儲存及管理指引。首席助理秘書長(安老服務及社會保障)1補充說，根據經修訂的實務守則，安老院舍除應安排醫管局社區老人評估小組及衛生署長者健康外展隊等有關衛生機關到訪外，亦應增加註冊醫生定期到院舍出診的次數。

34. 香港醫院藥劑師學會的崔俊明教授回應李卓人議員時表示，該會向政府當局陳述該報告後，政府當局並無就如何改善安老院舍藥物管理制度的問題，邀請他們參與進一步的討論。他進而表示，近期安老院舍派錯藥物的事故只是冰山一角。他亦指出，藥劑學及配藥課程分別需要修讀5年及3年，可見藥物管理並不只是向病人分派藥物，而是一項專業的工作。

35. 李卓人議員詢問，鑒於實務守則所載的指引並非法定條文，政府當局會對違反實務守則的安老院舍採取何種行動。

36. 助理署長(安老服務)回應時表示，根據《安老院條例》，政府當局可命令安老院舍採取指定的糾正措施，以糾正問題。倘若有關的院舍未有遵辦，政府當局可向

違規院舍提出檢控或拒絕為該等院舍續牌。主席問及安老院舍因藥物管理問題而被檢控或被拒續牌的個案宗數，助理署長(安老服務)回應時表示，如有安老院舍違反藥物管理實務守則的條文，政府當局一般會轉介院舍接受衛生署屬下長者健康服務的培訓。政府當局亦會向有關院舍發出勸諭信或警告信。

37. 張超雄議員表示，正如不少與會團體所指出，由於安老院舍護理服務日趨複雜，增加保健員的訓練時數及登記護士的訓練名額並不足以解決院舍的藥物管理問題。張議員指出，其他國家的安老院舍一般不會聘請缺乏經驗的新畢業護士。他進而批評，政府當局過去數年一直未有規劃安老院舍的護理服務。他認為政府當局應成立正式的工作小組，以處理安老院舍的藥物管理問題。工作小組的成員應包括政府當局、相關專業團體及安老院舍的代表。

38. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)1重申，衛生福利及食物局、衛生署及醫管局已安排與多個相關專業團體會晤，討論如何加強安老院舍的藥物處理能力，政府當局並樂意向事務委員會匯報討論結果。張議員表示，舉行一次會議並不能解決所有藥物管理問題，並且堅持政府當局應成立工作小組處理問題。

39. 梁劉柔芬議員表示，在知識型社會，重點應是協助和鼓勵安老院舍改進藥物管理工作，而不是利用嚴格的監察和處罰措施強制院舍遵從實務守則。梁劉柔芬議員提及香港藥學會擬備的《安老院藥物管理手冊2006》時表示，政府當局應帶頭定期(例如每年)向安老院舍發布良好作業守則，另外，除藥劑師及護士外，院舍的全體員工亦應具備藥物管理知識。

40. 主席批評，安老院舍的合資格護理人員短缺，以及受資助院舍宿位不足，都證明政府當局忽略安老院舍護理服務的發展。他進而表示，政府當局的文件未能解決問題的根源，令人無法接受。鑒於事態嚴重和迫切，他要求政府當局在一至兩個月內，提交盡快改善安老院舍藥物管理問題的時間表，並提交報告，詳述當局將會採取的改善措施。否則，他會建議事務委員會成立小組委員會跟進此事。

政府當局

41. 首席助理秘書長(安老服務及社會保障)1回應時表示，政府當局的文件已列出當局過去數年為處理問題而採取的措施。他重申，政府當局願意與相關專業團體討論提升安老院舍藥物處理能力的方法，以及向委員匯報討論結果。

政府當局

經辦人／部門

42. 議事完畢，會議於上午10時47分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年8月3日