

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)334/12-13(02)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

## 衛生事務委員會

### 立法會秘書處為2012年12月18日特別會議 擬備的背景資料簡介

#### 有關私營醫院發展及營運的事宜

#### 目的

本文件簡述衛生事務委員會(下稱"事務委員會")委員就有關私營醫院發展及營運的事宜提出的關注。

#### 背景

##### 私營醫院的發展

2. 政府當局表示，全港超過90%的住院服務由公立醫院提供。這導致公私營醫療服務出現失衡的情況，亦限制了兩個界別之間的競爭和合作。公營醫療服務一直是並將繼續是本港醫療系統的基石，然而，政府的政策亦利便私營醫院的發展，以解決公私營醫療界別出現失衡的情況，以及使市民可有更多選擇，獲取可負擔而高質素的私營醫療服務。

3. 行政長官在2008-2009年度的施政報告中公布，政府當局正物色合適的土地，供私營醫院發展之用。這包括位於黃竹坑、大埔、將軍澳及北大嶼山地區的土地。行政長官在其2009-2010年度的施政報告中公布，他已接納經濟機遇委員會提出促進本港6項優勢產業發展的建議。這6項產業包括醫療產業，而私營醫院的發展是其中一項促進醫療產業發展的措施。

4. 政府當局於2009年12月就4幅分別位於黃竹坑、大埔、將軍澳及大嶼山的預留土地邀請各界提交發展意向書後，已制訂一套新的批地安排，並於2012年4月為位於黃竹坑及大埔的兩

幅土地進行招標。招標工作已於2012年7月27日結束。政府當局稍後會批出位於將軍澳及大嶼山的餘下兩幅預留土地。

### 規管私營醫院

5. 衛生署根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第165章)(下稱"《條例》")，對私家醫院的房舍、人手或設備方面作出規管。為確保病人得到優質的護理服務，衛生署制訂了《私家醫院、護養院及留產院實務守則》(下稱"《守則》")，列出良好的實務標準，供私營醫院採用。

6. 目前，本港有11間私營醫院根據《條例》註冊。作為註冊當局，衛生署亦不時對私營醫院進行定期或突擊巡查，以監察私營醫院是否符合《條例》和《守則》的規定。

### **事務委員會的商議工作**

7. 事務委員會於2009年至2012年期間曾舉行多次會議，討論有關私營醫院發展及營運的事宜。委員的商議工作及提出的關注事項綜述如下。

### 檢討《醫院、護養院及留產院註冊條例》

8. 倘私營醫院違反有關房舍、人手或設備的特定條件，雖然衛生署在《條例》下獲授權取消其註冊，但委員察悉並關注到，迄今為止，當局從未撤銷任何註冊。此外，雖然遵守《守則》的規定是私營醫院的一項註冊條件，但衛生署並無法定權力對違反《守則》所載規定的私營醫院施行罰則。委員認為現有的規管機制無效，而問題由於《條例》有不足之處，以致缺乏阻嚇作用所致。他們促請政府當局制訂全面的政策，並檢討《條例》，以有效監管私營醫院，特別是在醫療服務水平、處理醫療事故機制、醫療收費透明度及不遵從規定的罰則等範疇。

9. 鑒於政府當局就《條例》進行檢討及提出立法修訂需要很長的準備時間，部分委員認為政府當局應制訂行政措施，如罰款制度及紀律處分，以便在這段期間內有效規管私營醫院的表現。

## 私營醫院的慈善機構身份

10. 委員對私營醫院的慈善機構身份深表關注。部分委員察悉，一些獲豁免繳稅的私營醫院曾向員工支付巨額花紅，認為這做法可能造成公營醫院人手進一步流失至私營醫院，並引致服務收費上升。他們建議衛生署應發出指引，提醒該等私營醫院其利潤應純粹用作慈善用途。

11. 政府當局表示，申請豁免繳稅的慈善團體須具備一份規管其活動的文書，清晰準確地列明其宗旨。就獲豁免繳稅的慈善團體而言，其收入和財產只能用於促進其所列明的宗旨，並嚴禁在成員之間分攤。稅務局會定期覆查獲豁免繳稅的慈善團體，查核其宗旨是否仍具慈善性質，以及其活動是否符合所述的宗旨。至於加強對私營醫院的財政監管，委員獲告知，衛生署監察私營醫院的財政收益或服務範圍的權力有限，而且衛生署並無法定權力規管私營醫院的收費水平。

## 監察私營醫院的服務收費

12. 委員指出，部分私營醫院在孕婦分娩前增加其產科服務的入院收費，對私營醫院服務收費的水平及增幅，以至其定價缺乏透明度深表關注。他們促請政府當局制訂有效機制，以確保本地孕婦獲優先提供價格合理及充足的私營產科服務。

13. 政府當局表示，儘管衛生署在《條例》下並無法定權力規管私營醫院的收費水平，但《守則》的其中一項規定，是私營醫院須備有收費表，供公眾參閱。衛生署會確保私營醫院遵從《守則》的規定，以及確保私營醫院會公布及更新其價格資料，包括各項套餐價格的收費表，供市民及病人參閱。

## 私營醫院處理醫療事故的機制

14. 委員察悉，私營醫院須遵守《守則》內訂明的規定來處理醫療事故。衛生署在2007年2月實施了嚴重醫療事件呈報系統，規定所有私營醫院須於事發後24小時內呈報屬嚴重醫療事件指定類別的醫療事件、調查呈報事件的根本原因及在事件發生的4星期內向衛生署提交全面調查報告。

15. 政府當局表示，若公營醫院的嚴重醫療事件對公眾即時構成重大影響或涉及病人死亡，醫院管理局會考慮公布事件，而若私營醫院的有關事件對公共衛生系統造成重大影響，或構成持續性公共衛生風險，又或涉及大量病人，則衛生署會考慮

向外公布事故。委員關注到公營及私營醫院在公布嚴重醫療事件方面的準則有所不同。他們促請政府當局消除該等分歧。委員並察悉，私營醫院須自行制訂識別、呈報和處理嚴重醫療事件的政策及機制。他們促請政府當局訂定劃一的機制，供所有私營醫院遵從。

16. 委員亦關注到私營醫院發生醫療事故的情況，特別是並無在嚴重醫療事件呈報系統所規定的時間內向衛生署呈報的那些事故。他們促請衛生署在監察私營醫院的遵從情況方面加強工作，並規定所有私營醫院在不侵犯有關病人私隱的情況下，公布所有嚴重醫療事件。

17. 鑒於私營醫院負責就嚴重醫療事件的成因進行自我調查，部分委員質疑私營醫院在進行調查時能否公正不阿。他們促請政府當局考慮成立一個獨立的法定醫療服務申訴專員公署，調查在私營醫院發生的嚴重醫療事件，藉以確保受影響病人會得到妥善的補償。

#### 發展新私營醫院

18. 部分委員關注到政府當局會削減對公營醫療體系的撥款，從而促進發展私營醫院。他們並擔憂，私營醫療服務的擴展或會令公營醫院人手短缺的問題更趨惡化。政府當局向委員保證，公營醫療服務一直是並將繼續是本港醫療系統的基石，同時還肩負全民醫療安全網的角色。政府當局不會減少其對公營醫療服務作出的承擔。至於人手問題，政府當局表示，醫護人力規劃及專業發展策略檢討督導委員會會就醫護人力規劃及專業發展進行策略檢討。該項策略檢討會顧及公營及私營醫療的服務需求增加，評估各醫療專業的人手需要，目標是在2013年年中完成。

19. 委員認為當局必須確保有足夠的私營醫療服務，以應付本地的醫療需要。在討論將於黃竹坑及大埔兩幅預留土地上發展的新私營醫院所須遵從的一套特別規定時，有意見認為，供本港居民使用的住院病床日數，應由建議的每年最少50%提高至70%。為提供彈性，租契條件可納入一項條文，給予政府在有需要時改變規定的權力。部分委員認為，要求新醫院把產科病床數目維持在不超過醫院病床總數的20%，不能防止這些醫院傾向於日後提供其他特定類別的服務。他們建議，提供特定類別服務若超過醫院病床總數的15%，須得到衛生署的批准。亦有委員建議，兩幅批出土地的投標者，若在其服務建議內提供中醫藥服務，應給予額外評分，以推廣中醫藥在香港的發展。

20. 委員亦就衛生署規管新私營醫院及監察其表現的法定權力提出關注，特別是把其服務收費以具透明度的方式，訂於可以負擔的水平。委員獲告知，為解決費用不明確的問題及提高定價透明度，新私營醫院的標準病床每年最少有30%的住院病床日數，須用於根據症候族羣分類而釐定的套餐收費形式所提供的服務，並須就其服務提供全面詳盡的收費資料，方便公眾和病人參考。

21. 部分委員擔憂，當局有權要求投標者向政府繳付款項彌償相關損失的安排，對未能履行表現要求的投標者或會缺乏阻嚇作用，原因是有關的投標者可把彌償損失的費用完全轉嫁予病人。政府當局表示，當局會制訂多項措施，以便監察新私營醫院的運作。若中標的醫院未能履行任何要求，政府可採取多項措施，當中包括有權要求中標者採取補救計劃、有權介入暫時接管部分或所有醫院服務，以及有權終止服務契約。政府亦可以由中標者所提供的表現保證和銀行擔保書，取得補償。

## 近期發展

22. 自2012年10月初發生一宗醫療美容事件後，公眾關注到政府有需要加強規管美容業，以及要求政府因應醫學和科技的發展，以及國際標準，檢討及改善規管私營醫療機構的法例。政府於2012年10月11日成立私營醫療機構規管檢討督導委員會(下稱"督導委員會")，就私營醫療機構的規管架構進行檢討。政府當局表示，檢討私營醫療機構規管架構的工作預計在一年內完成。政府當局隨後會就督導委員會提出的建議諮詢公眾，並會按情況需要展開立法程序。

23. 就衛生署對私營醫院的規管，審計署最近在以下方面進行了審查，包括：巡查私家醫院、監察嚴重醫療事件及投訴及醫院收費的透明度，以及審查直接批出土地供發展私家醫院。《審計署署長第五十九號報告書》(下稱"《審計報告》")已於2012年11月14日提交立法會省覽。立法會的政府帳目委員會已於2012年11月及12日安排舉行多次公開聆訊，討論私家醫院的規管及批地供私家醫院發展(分別載於《審計報告》第3章及第4章)。

## 相關文件

24. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2012年12月14日

## 有關私營醫院發展及營運的事宜的相關文件

委員會	會議日期	文件
衛生事務委員會 －公營及私營醫院的 醫療事故處理機制	2009年11月9日 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)647/09-10(01)</a>
衛生事務委員會 －私營醫院的發展	2009年12月14日 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
衛生事務委員會 －公營及私營醫院的 醫療事故處理機制	2010年6月14日 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)198/10-11(01)</a>
衛生事務委員會 －私營醫院處理醫療 事故的機制	2011年11月14日 (項目V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
衛生事務委員會 －監察私營醫院產科 服務的收費政策	2011年12月12日 (項目VI)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)1027/11-12(01)</a>
衛生事務委員會 －就於黃竹坑及大埔 發展私營醫院的批地 安排	2012年5月7日 (項目I)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2012年12月14日