

二零一五年十二月二十一日
討論文件

立法會衛生事務委員會

**在衛生署開設兩個首長級編外職位
以檢討私營醫療機構規管**

目的

本文件徵詢委員對當局建議在衛生署開設兩個首長級編外職位的意見。有關職位由財務委員會批准後即時生效，為期三年，以應付部門的運作需要，詳情如下：

- (a) 一個顧問醫生職位(首長級薪級第 4/3/2 點)，掌管新成立的私營醫療機構規管辦事處，以加強衛生署在規管私營醫療機構的能力，為有關的法例檢討工作提供專責支援；以及
- (b) 一個首席醫生職位(首長級薪級第 1 點)，掌管在私營醫療機構規管辦事處新成立的規劃及發展部，以協助法例檢討工作和執行過渡措施，並為私營醫療機構新規管制度進行籌備工作。

背景

2. 為了滿足市民的需求及更有效地保障公眾健康，政府詳細地檢討了私營醫療機構的規管制度，希望加強規管和提升標準。在二零一四年十二月十五日至二零一五年三月十六日，政府進行公眾諮詢，建議設立規管制度以規管三類私營醫療機構，即私家醫院、進行高風險醫療程序的日間醫療機構(日間醫療中心)和由法團組織經營的診所，目的在於加強監管私營醫療機構的運作和管理、推出措施增強消費者使用私營醫療服務的信心，以及制訂現代化和明確的規管框架，從而作出有效的規管。就規管本港各類私營醫療機構而提出的改革建議，已獲得社會支持。政府現正訂定當中細節，以期在二零一六至一七年度立法會會期內，把有關條例草案提交立法會審議。

3. 目前，根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第 165 章)註冊的私家醫院和護養院以及根據《診療所條例》(第 343 章)註冊的

若干診療所的註冊及規管，都屬於衛生署轄下醫護機構註冊辦事處的職權範圍。該註冊辦事處現時在規管私營醫療機構的人手和專門知識方面，遠遠不能應付日益增加的私營醫療機構牌照及註冊工作和有關的法例檢討所需。為承擔新增的工作，衛生署有需要暫時提高該註冊辦事處在規管私營醫療機構的能力，包括加強人力資源和重整架構，把該註冊辦事處改組成為私營醫療機構規管辦事處。新的規管辦事處下設兩個分部，並由一名顧問醫生專責領導。

理據

現有的規管單位

4. 根據第 165 章及第 343 章註冊的醫療機構提出首次註冊和每年的重新註冊，都是由醫護機構註冊辦事處處理。該註冊辦事處亦須處理已註冊醫療機構新增、擴展或更改服務的申請。此外，該註冊辦事處會協助香港警務處調查非法行醫個案，也協助教育局根據《教育條例》(第 279 章)巡察學校衛生。醫護機構註冊辦事處由一名首席醫生領導，轄下有約 40 名專業及支援人員，負責關於私家醫院、私家醫院的衛星診所、護養院及診療所的牌照、規管及監察事宜。

新設的“私營醫療機構規管辦事處”

5. 由於私營醫療機構規管涉及範圍廣泛的專業職責，而改革規管框架的立法工作性質複雜又敏感，因此，我們建議在衛生署轄下以有時限的方式設立一個新的辦事處，為期三年，而現時的醫護機構註冊辦事處則會併入新設的辦事處。私營醫療機構規管辦事處下設兩個分部，分別為規劃及發展部和牌照部。規劃及發展部負責支援立法工作、實施過渡措施，以及為新規管制度進行籌備工作；牌照部則基本上與現時的醫護機構註冊辦事處相同，負責現有的發牌和巡察工作。鑑於私營醫療機構新規管制度的立法工作和過渡措施的推行，時間都非常緊逼，因此，該規管辦事處須盡快投入運作，以加強支援衛生署在醫療規管方面的工作。我們將於二零一八至一九年檢視規管辦事處的工作量，並按既定程序考慮人手需求及將來的運作模式。新設的私營醫療機構規管辦事處的擬議組織圖載於**附件 A**。按建議成立該規管辦事處後的衛生署組織圖載於**附件 B**。

(I) 規劃及發展部

6. 在私營醫療機構規管辦事處下，會有一個新的規劃及發展部，專責支援法律檢討工作。規劃及發展部主要就規管私營醫療機構

的法例草擬和檢討工作，向食物及衛生局提供專業意見和研究資料。規劃及發展部也須與各界持份者聯繫，包括香港醫學專科學院，本地大學醫學院及各醫護團體例如香港醫學會和香港牙醫學會，以便就規管私家醫院、進行高風險醫療程序的日間診療中心和由法團組織經營的診所，擬訂一套更完善的規管標準。

私家醫院

7. 新規管制度制訂了多項規定，涵蓋機構管治、臨牀質素和收費透明度等範疇。機構管治方面，私營醫療機構在日常運作、管理、服務提供和質素提升方面，應按照一套全面的規則行事，並設立有效率和可問責的組織架構，以作支援。新規管制度要求私家醫院提高收費透明度，在一個共通電子平台公布詳盡收費表，並提供認可服務套餐。為配合加強規管私家醫院，規劃及發展部會檢討現行的《私家醫院、護養院和留產院實務守則》。規劃及發展部也會協助實施提高收費透明度措施，包括制訂認可服務套餐，以及開發一個電子平台，供市民查閱私家醫院常見醫療程序在收費方面的統計數據。

8. 此外，規劃及發展部負責監察新建私家醫院遵行服務契約和賣地條件的情況，以及監察以私人協約方式獲批土地的現有私家醫院有否遵行有關提供醫療服務的批地條件。衛生署在二零一三年開始負責監察新建私家醫院執行服務契約。服務契約載列醫院必須遵守的規管規定，並涵蓋訂明的服務規模和範疇(例如病牀議定數目、指明基本服務及其他專科服務)、服務水平(例如在訂明期限獲得醫院認證)、指明服務對象(例如指明本地服務使用者的最低比例)、指明收費政策及機制(例如標準套餐)，以及其他規定。這類輔助食物及衛生局推動私家醫院發展的角色是後來添加，而且有別於現時醫護機構註冊辦事處根據第 165 章履行的發牌職能。為清楚劃分衛生署的這兩個職能角色，我們建議新增與服務契約的執行有關的新職能由規劃及發展部負責，原有的發牌及巡察工作則由牌照部負責。

日間醫療機構(包括日間醫療中心和由法團組織經營的診所)

9. 在建議的規管制度下，日間醫療機構(包括進行高風險醫療程序的日間醫療中心和由法團組織經營的診所)須接受法定註冊制度規管。新的法例也規管進行牙科程序的處所。現時，沒有單一個資料庫是以處所為本的方式全面收集全港日間醫療機構的資料。現有的資料庫用途不一，但綜合其所存資料，估計約有 5 500 個提供私營醫療及／或牙科服務的處所，可能會被納入新法例的規管範圍，而且視乎該等處所之內有關業務的模式，屆時當局須簽發的牌照可能遠多於這

個數目。規劃及發展部會進行全港調查，評估有機會受擬議措施規管的日間醫療機構數目、種類和服務範圍。這項調查需要大量人手負責規劃和設計、收集和分析數據，以及擬備調查報告，所需時間大約一年。

10. 除設立註冊制度外，規管當局也應有機制為上述日間醫療中心和診所制訂核心規管標準，並由香港醫學專科學院提供專家意見。規管標準應涵蓋日間醫療中心的管理和管治、環境設備、服務提供和護理程序、感染控制，以及急救和應變措施。規劃及發展部會與香港醫學專科學院合作為日間醫療中心制訂特定程序的設施標準，以期向業界和設施操作者提供指引，保障公眾安全。這些標準會在新法例生效後強制實施。

11. 在新法例實施前，規劃及發展部會推出日間醫療機構行政表列制度。規劃及發展部也須為其後的註冊制度進行籌備工作，並就該新制度與醫學界和牙醫業界聯繫。

有需要開設一個首席醫生職位

12. 上述工作需要一名首長級人員負責督導和策略規劃，以確保法例檢討工作和相關的籌備工作能順利完成。我們擬於二零一六至一七年度立法會會期內，把有關條例草案提交立法會審議。這是一項重要的條例草案，立法會研議需時，而且我們還須預留充裕時間，處理多項相關事宜，包括：(i)為擬議的新規管制度，研究並制訂設施標準和規管措施；(ii)進行全港調查，評估可能受擬議措施規管的日間醫療機構數目、種類，以及服務規模和範圍；(iii)計劃和準備實施日間醫療機構行政表列制度；(iv)頒布設施標準；以及(v)協助以往非受規管的私營醫療機構準備遵行新規管制度的規定，以確保它們從現行規管制度順利過渡至改革後的制度。因此，我們建議開設一個新的首席醫生職位，職銜定為首席醫生(私營醫療機構)²，掌管在私營醫療機構規管辦事處下的規劃及發展部，為期三年，直至二零一八至一九年度止。首席醫生(私營醫療機構)²的職責說明載於**附件 C**。

(II) 牌照部

13. 牌照部基本上就是現時的醫護機構註冊辦事處，負責私家醫院、護養院和診療所的牌照事宜，以及有關提升私家醫院質素和病人安全的工作。

14. 截至二零一五年九月三十日，根據第 165 章註冊的私家醫院有 11 間(連 15 間衛星診所)，護養院有 58 間，根據第 343 章註冊的診療所則有 106 間。私營醫療機構過去幾年的服務規模和範圍，以所提供臨牀服務的複雜程度和種類而言，都不斷擴大。

15. 牌照部負責私營醫療機構的註冊。除了處理新私營醫療機構的申請和已註冊機構的每年重新註冊外，牌照部還須就已註冊私營醫療機構的擴展或更改臨牀服務的申請，例如新生嬰兒深切治療部、心導管化驗所、腎科中心、腫瘤中心、先進造影設施、核子醫學部等，進行深入評估。在這方面，有四間現有醫院會有新大樓(各有新設牀位數百個)在二零一六年至二零一七年落成啟用，或正在規劃大型擴建工程。對於現有私家醫院發展新大樓和新私家醫院的興建，牌照部會從發牌要求的角度，評估新臨牀服務設施及其他輔助設施(例如手術室及化驗室)是否已適合投入服務。此外，牌照部會向香港警務處提供專業支援，協助調查懷疑非法行醫個案，也協助教育局執行《教育條例》(第 279 章)下有關學校衛生的條文。

16. 現時領導醫護機構註冊辦事處的首席醫生(1)及現時參與牌照事務的專業及支援人員，將組成私營醫療機構規管辦事處轄下新的牌照部，繼續執行有關私家醫院、私家醫院的衛星診所、護養院及診療所的牌照、規管及監察事務。在私營醫療機構規管辦事處成立時，首席醫生(1)便重新命名為首席醫生(私營醫療機構)1。

有需要開設一個顧問醫生職位

17. 現時醫護機構註冊辦事處的運作，由衛生署總部的助理署長(衛生行政及策劃)(首長級薪級第 2 點)負責監督。除了監督醫護機構註冊辦事處的規管和註冊工作外，該助理署長的職責另有多個不同項目，包括(i)執行醫生職系和八個專職醫療職系約 600 名人員的職系管理工作；(ii)規劃和監察衛生署處所的所有基本工程項目、小規模建築工程項目、重建和翻新工程，以及處理各服務單位要求辦公地方事宜和醫院管理局要求使用衛生署處所空間事宜；(iii)從衛生事務的角度，就賣地、市區重建、改劃用途地帶和土地用途檢討事宜提供專業意見；(iv)執行衛生行政職務，例如擔任部門投標委員會／部門顧問公司遴選委員會的主席，以及就申請獲准發表或從事外間活動擔任批核人員；(v)出任若干法定機構的衛生署代表；(vi)擔任與立法會和國際衛生組織(例如世界衛生組織)有關衛生事務的聯絡人；(vii)協助副署長監督署內的培訓工作；以及(viii)監督四名首長級薪級第 1 點人員(包括三名首席醫生和一名護士總監)的工作。助理署長(衛生行政及策

劃)的職務多年來不斷擴展，已無法兼任醫護機構註冊辦事處上述新職能角色。

18. 目前，私家醫院和非分享利潤形式營辦的診療所是由法例第165章和第343章所規管，註冊時須符合有關房舍、人手和設備方面的條件，如違反這些條件，其註冊可被取消。擬議的規管制度會提升規管深度和闊度，適當地加入更多重要的私營醫療機構規管範疇，例如企業管治、臨牀管治和收費透明度。醫療科技與程序日新月異，我們需要得到公共衛生醫學顧問提供專業意見，才可有效地訂立新的全面規管制度。私營醫療機構規管辦事處是大幅擴充而成的新架構，我們建議開設一個顧問醫生職位，職銜定為私營醫療機構規管辦事處主任(規管辦事處主任)，掌管這個新成立的辦事處，使助理署長(衛生行政及策劃)得以專注於其他職務。規管辦事處主任會為該辦事處提供整體策略領導，帶領規劃及發展部和牌照部，監督未來三年的下列工作：(i)就草擬新法例提供專業支援；(ii)監督規管標準和措施的研究及發展，以訂立深度和闊度均有所提升的新規管制度；(iii)策導質素保證工作(包括監察及風險傳達策略)，以改善私營界別的服務質素及安全；(iv)從公共衛生角度，就私營醫療發展為食物及衛生局提供專業支援；以及(v)推行相關政策。

19. 此外，規管辦事處主任會與香港醫學專科學院及其轄下的分科學院合作，共同檢討在日間醫療機構進行的高風險程序的涵蓋範圍，以及私營醫療機構(包括私家醫院)的規管標準。要有效履行職務，規管辦事處主任必須在執行公共衛生行政及法定功能，以至進行醫學研究、設立醫療設施及提供醫療服務方面，具備豐富的知識、才能和經驗。規管辦事處主任必須掌握有關專科範疇在國際間的發展，同時必須鞏固與對外相關機構、本地及海外專業組織及持份者的聯繫網絡以實踐部門使命，以及不時檢討上述規管制度。就私營醫療服務的發展和規管，政府和各界持份者需要中肯的專業意見，在這方面，業內專家對相關課題的深入認識和豐富經驗必不可少。規管辦事處主任須頻繁地參與諮詢持份者的工作，因此必須具備足夠聲望、策略視野及建立共識的能力。這個職位也是以三年為期。當立法會通過條例草案時，規管辦事處主任與立法有關的工作會大致完成，而在任期後半部的工作重點，則是安排從現行規管制度順利過渡至改革後的制度。有關規管辦事處主任的職責說明載於**附件 D**。

非首長級的支援人員

20. 專責的私營醫療機構規管辦事處成立後，其工作量需要人手承擔，為此我們建議開設不同職系的非首長級公務員職位 20 個，為

期三年。這 20 個職位連同現時醫護機構註冊辦事處下約 40 個非首長級公務員職位，將組成私營醫療機構規管辦事處的骨幹，提供所需的專業和行政支援。

曾考慮的其他方法

21. 我們曾經仔細考慮，衛生署可否利用內部調配，安排人手履行規管辦事處主任和首席醫生(私營醫療機構)²這兩個職位的職責。如第 17 段所述，助理署長(衛生行政及策劃)屬下有三名首席醫生和一名護士總監(首長級薪級第 1 點)，協助領導醫護機構註冊辦事處、醫療衛生服務人力組、公共健康護理部、服務發展及策劃組，以及職員訓練組。我們在考慮過助理署長(衛生行政及策劃)和其屬下其他首長級人員的職責範圍和工作量後，認為他們須全力應付各自的職責，在運作上不可能兼顧額外職務而不影響本身的工作。助理署長(衛生行政及策劃)及其屬下的首席醫生和護士總監現有職責範疇載於**附件 E**。

對財政的影響

22. 擬議開設兩個首長級編外職位，按薪級中點估計，所需的額外年薪開支為 3,823,964 元，而所需的每年平均員工開支總額(包括薪金及員工附帶福利開支)則為 5,412,764 元。

23. 該 20 個非首長級公務員職位的按薪級中點估計的年薪開支，全年為 14,282,280 元，而每年平均員工開支總額(包括薪金及員工附帶福利開支)則為 19,034,652 元。我們會把所需的撥款計入二零一六至一七年度的預算內，以應付這項建議所涉及的開支。

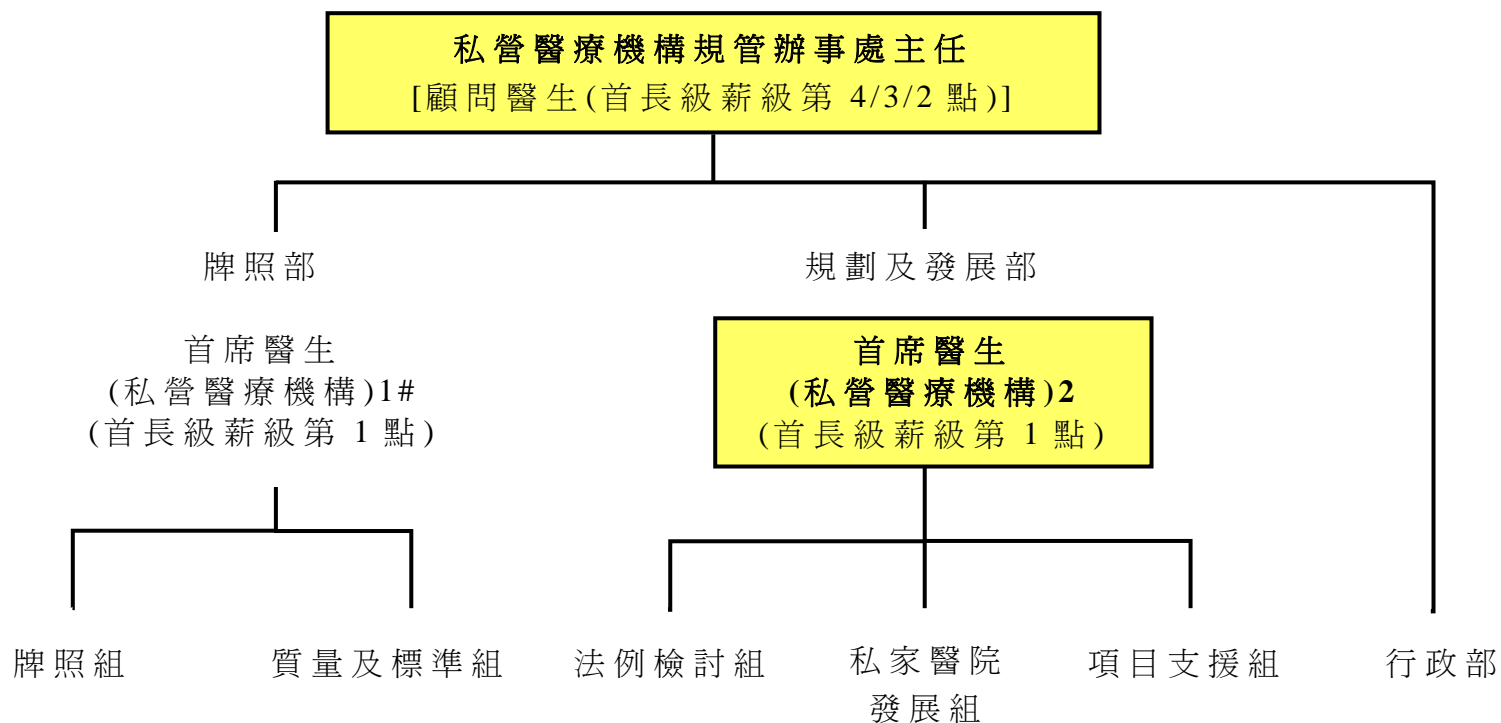
徵詢意見

24. 請委員就本建議提出意見。如獲委員支持，我們計劃在二零一六年一月六日向人事編制小組委員會呈交本建議，以待小組委員會於二零一六年二月五日建議財務委員會審批有關申請。

食物及衛生局

二零一五年十二月

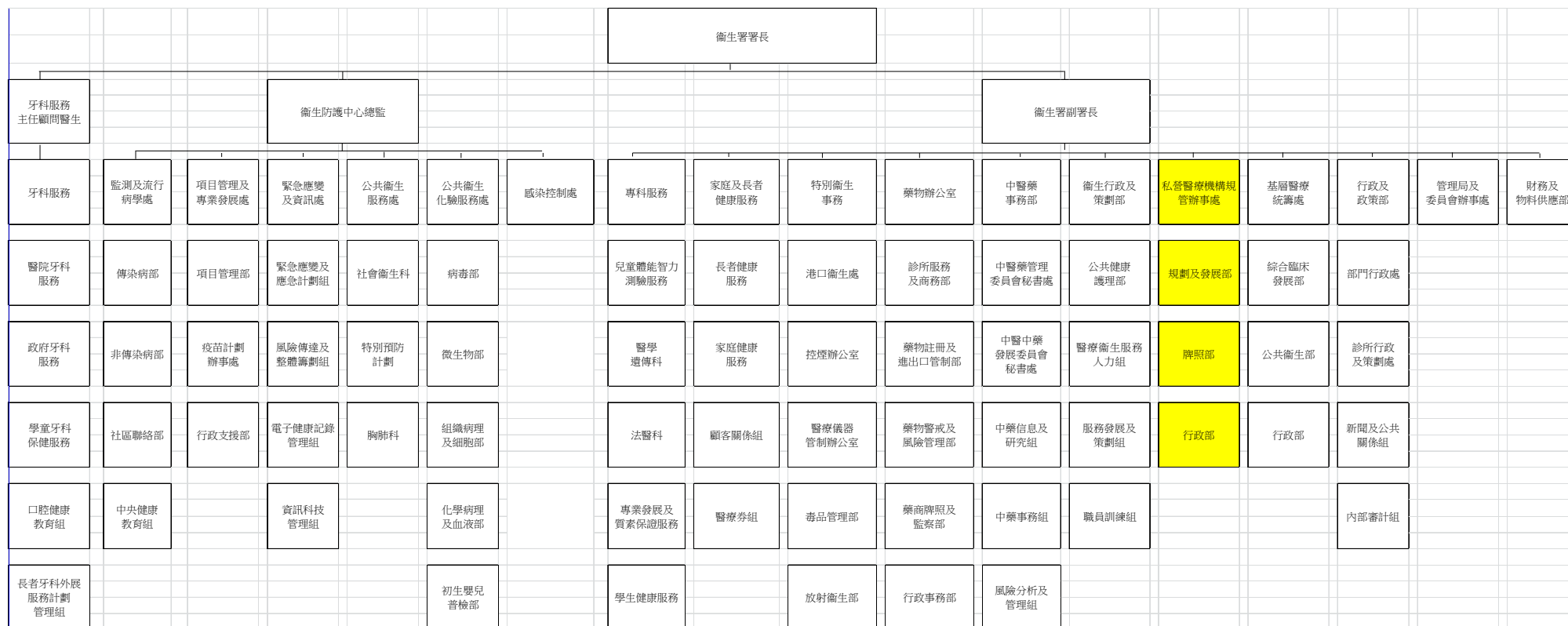
私營醫療機構規管辦事處擬議組織圖



擬增設的職位

此首席醫生職位由衛生行政及策劃部調配而來

建議成立私營醫療機構規管辦事處後的衛生署組織圖



首席醫生(私營醫療機構)2

職責說明

職級 : 首席醫生(首長級薪級第 1 點)

直屬上司 : 私營醫療機構規管辦事處主任

主要職務和職責 :

1. 就法例檢討工作向食物及衛生局提供專業支援；
2. 監督為日間醫療機構標準項目督導委員會及其轄下專責小組提供的專業及秘書處支援服務；
3. 統籌有關發展和發布機構標準的活動；
4. 監督有關日間醫療機構全港調查的籌劃和推展工作；
5. 部署推出日間醫療機構的行政表列制度；
6. 籌劃新法例的實施工作及檢討現行的《私家醫院、護養院和留產院實務守則》；
7. 監督有關衛生服務批地條件和服務契約的監察工作和執法行動；以及
8. 就有關私營醫療機構發展項目及建議事宜，與相關決策局及部門高層和外間機構聯繫。

私營醫療機構規管辦事處主任

職責說明

職級：顧問醫生(首長級薪級第 4/3/2 點)

直屬上司：衛生署副署長

主要職務和職責：

1. 監督《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第 165 章)及《診療所條例》(第 343 章)所訂明對私營醫療機構的規管工作；
2. 從公共衛生角度就私營醫療發展和有關私營醫療機構的法例檢討，向食物及衛生局提供專業支援；
3. 策導有關規管標準及措施的研究及制訂工作，以便進行法例檢討；
4. 推動相關持份者參與制訂規管標準，並徵詢他們的意見；
5. 策導有關日間醫療機構的影響評估調查的籌劃工作；
6. 策導為日間醫療機構實施過渡性的行政表列制度和制定新法例的籌備工作；
7. 就私營醫療機構服務的安全和質素進行的監測和風險通報，策導相關數據收集及分析，並監督醫院認證策略的推行工作；以及
8. 監督為推動新私家醫院發展而推行的政策措施。

助理署長(衛生行政及策劃)及其屬下各首席醫生和護士總監
現有職責範疇

助理署長(衛生行政及策劃)

- (1) 執行醫生和專職醫療職系的職系管理職能；
- (2) 策劃和監察衛生署處所一切基本工程項目、小規模建築工程項目和重置及翻修工程，並處理各服務單位提出的辦公地方要求和醫院管理局提出在衛生署處所徵用地方的要求；
- (3) 就有關賣地、市區重建、改劃用途地帶和檢討土地用途的事宜，從衛生服務的角度提供專業意見；
- (4) 執行衛生行政職務，例如擔任部門投標委員會／部門顧問公司遴選委員會主席，就申請獲准發表或從事外間活動擔任批核人員，以及代表衛生署參與若干法定機構的工作；
- (5) 擔任與立法會和國際衛生組織(例如世界衛生組織)有關衛生事務的聯絡人；
- (6) 支援副署長監督署內培訓活動；
- (7) 監督醫護機構註冊辦事處的運作；以及
- (8) 督導四名首長級薪級第 1 點人員(包括首席醫生(1)、另外兩名首席醫生和一名護士總監)的工作。

首席醫生(1)

(將重行調配至私營醫療機構規管辦事處，並重新命名為**首席醫生(私營醫療機構)1**)

- (1) 監督香港法例第 165 章和第 343 章的執行工作，包括有關私家醫院、護養院、留產院和診療所的註冊、視察，以及對醫療風險警示事件、醫療事故和投訴的調查；
- (2) 領導就有關執行香港法例第 165 章或第 343 章而制訂的程序和指引進行檢討的工作；
- (3) 推廣在私營醫療機構進行的病人安全活動，包括支援全港性的醫院認證計劃的統籌工作，以及制訂本地醫院認證標準；
- (4) 就私營醫療機構規管的檢討事宜，向食物及衛生局提供專業支援；
- (5) 監督有關衛生服務批地條件和服務契約的監察工作和執法行動；
- (6) 就私家醫院服務的發展事宜，向食物及衛生局提供支援；以及
- (7) 監督就學校衛生事宜向教育局提供的支援工作，包括到全港所有學校和正在辦理註冊申請的新校進行視察。

首席醫生(2)

- (1) 協助執行醫生職系和八個專職醫療職系的職系管理職能，以及協助策劃／監察衛生發展項目和辦公地方事宜；
- (2) 統籌各項對衛生署署長的邀請，以及在總部進行的其他項目／活動／訪問；
- (3) 統籌各項醫療及衛生相關題材的事宜，包括《輔助醫療業條例》(第 359 章)、《脊醫註冊條例》(第 428 章)、《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》等；以及
- (4) 監督醫療衛生服務人力統計調查，並統籌特別財務委員會的答覆／資料提供和衛生署年報的編製工作。

首席醫生(4)

- (1) 統籌有關醫療法律問題和其他部門／決策局／機構提出建議法例修訂的事宜；
- (2) 統籌有關經行政長官辦公室、各決策局、立法會、申訴專員、平等機會委員會等轉交的投訴的答覆，以及監督顧客關係組的運作；
- (3) 統籌有關為公務員及合資格人士提供的醫療福利和公務員職前／海外培訓前身體檢查的事宜；以及
- (4) 統籌有關衛生署專科服務的事宜。

護士總監

- (1) 執行護士及護理相連職系的職系管理職能，主管護士及護理相連職系的整體人事管理事宜，並檢討護理人手、資源需求和個別服務的使用率；
- (2) 為護士及護理相連職系人員制訂培訓及發展計劃，以應付服務需求，維持優質服務和促進職業及員工發展；
- (3) 就護理程序和管理制度進行檢討，以配合公共衛生護理管理及實務的新趨勢；
- (4) 以政府護理服務主管身分參與護士管理局和助產士管理局的工作；以及
- (5) 就護理事宜代表衛生署與本地和海外專業團體聯繫。