

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2030/11-12(01)號文件

檔 號：CB2/HS/2/08

研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

立法會秘書處就2012年5月22日會議 擬備的背景資料簡介

配偶為香港居民的內地婦女 使用本地產科服務

目的

本文件旨在概述研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會(下稱"小組委員會")過往就配偶為香港居民的內地婦女使用產科服務的安排所作的討論。

背景

2. 為解決內地婦女增加使用本港產科服務，對公立醫院產科服務造成沉重壓力，亦使本地孕婦無法使用有關服務的問題，醫院管理局(下稱"醫管局")於2005年9月1日推行非符合資格人士產科套餐服務收費，把使用所有公立醫院產科服務的三日兩夜住院費用訂為20,000元。

3. 為了更有效疏導內地婦女的產科服務需求，使她們使用私營醫院提供的有關服務，以及更準確評估產科服務的需求並就擴展服務進行規劃，醫管局自2007年2月1日起實施經修訂的非符合資格人士產科服務安排。在修訂安排下，所有擬使用公立醫院產科服務的非本地孕婦，必須先行預約並繳付39,000元的產科套餐服務收費。該項收費包括在專科門診診所接受一次產前檢查、享用分娩服務及首三日兩夜的分娩住院費用。至於沒有事先預約而經急症室緊急入院分娩的個案，收費則為48,000元。

4. 醫管局於2011年4月8日宣布，暫停接受非符合資格人士預約其轄下醫院的產科服務，直至2011年12月底。

過往所作的討論

5. 委員及團體在小組委員會過往多次會議上，就配偶為香港居民的內地婦女的產科服務安排表達的意見和關注事項，以及政府當局所作的回應，載於下文各段。

政府的產科服務政策

6. 據政府當局表示，鑒於公共資源有限，產科服務政策的目標是確保本港居民獲提供妥善及足夠的產科服務。在2007年，內地婦女在香港所生的活產嬰兒數目有27 574名，其中18 816名嬰兒由配偶並非香港居民的內地婦女所生。2011年的相關數字分別為43 982名及35 736名嬰兒，而在香港所生的活產嬰兒總數則由2007年的70 895名增加至2011年的95 418名。近年內地婦女在公立醫院分娩的數字及全港整體分娩數字分別載於**附錄I及II**。

7. 委員獲悉，由於有越來越多本港孕婦使用公立醫院的產科服務，當局有需要把來港分娩的非符合資格人士的數目限制在公共醫療體系可以應付的水平，並確保本地孕婦可獲得妥善的產科服務及優先使用此等服務。

8. 委員普遍認為，內地母親所生而父親為香港居民的子女實際上是香港家庭的成員。有關產科服務的政策與當局鼓勵生育的人口政策背道而馳，且對家庭團聚和社會共融不利。這些內地婦女應有權使用受資助的產科服務。委員要求政府當局把他們的意見轉達人口政策督導委員會及家庭議會考慮，以便就產科服務政策及有關政策對家庭團聚的影響進行跟進討論。鑒於使用獲資助公共福利的事宜和人口政策有關，委員強烈認為政務司司長應出席小組委員會日後再次討論有關事宜的會議。政府當局表示，督導委員會一直知悉小組委員會有關此事的審議情況。

9. 在2010年1月19日的會議上，小組委員會獲悉，就非符合資格人士(特別是配偶為香港居民的內地婦女)使用公立醫院產科服務的安排的有關事宜，人口政策督導委員會已詳細考慮小組委員會、家庭議會和食物及衛生局的意見。督導委員會認為從人口政策的角度而言，配偶為香港居民的內地婦女即使可

與本地婦女一樣，獲安排在公立醫院按資助收費率使用產科服務，對香港人口也只會造成有限的影響。經考慮產科服務安排的政策目標，以及一旦改變可享用公共醫療服務的符合資格人士的定義，其他以大量公帑資助的醫療服務所受到的連帶影響，督導委員會認為應維持現行對非符合資格人士實施的產科服務收費安排。

10. 委員又獲悉，家庭議會已於2009年9月的會議上，察悉小組委員會對醫管局就非香港居民的婦女實施的產科服務安排的意見。家庭議會已從家庭的角度，就現時適用於非本地居民的婦女的產科服務收費安排進行商議。鑒於有需要在眾多考慮因素之間取得平衡，該會的結論是產科服務收費安排行之有效，現階段並無需要進行檢討。

11. 部分委員雖察悉家庭議會已就有關事宜進行商議，但卻認為該會應以家庭為基礎，進一步考慮使用公立醫院資助產科服務的資格問題。政府當局告知委員，家庭議會已從家庭的角度就有關事宜進行商議，並得出現階段並無需要進行檢討的結論。儘管如此，政府當局會向家庭議會轉達委員的意見，以供考慮。

12. 行政長官於2010至2011年施政報告中宣布，他已要求人口政策督導委員會聚焦研究兩項課題，包括詳細研究內地婦女在香港所生的兒童何時返港就讀、生活和由此而衍生的影響。內務委員會曾於2010年12月10日的特別會議上討論此課題。委員獲悉，鑒於有關課題涉及多方面的複雜事宜，政府當局預計某些範疇需要較長時間進行深入研究及長遠規劃。督導委員會希望可於大約1年內制訂初步建議。

配偶為香港居民的非符合資格人士的產科服務收費

13. 大部分委員認為，政府當局應就非符合資格人士的產科套餐服務收費採用兩級制，向香港居民的內地配偶及配偶並非香港居民的非符合資格人士收取不同費用。小組委員會在2009年7月28日的會議上通過一項議案，要求政府就若港人內地配偶產科服務與港人婦女相同後，對本港公共醫療的承擔能力及人口政策的影響進行評估。

14. 小組委員會亦同意邀請平等機會委員會(下稱"平機會")提供意見，闡釋向配偶為香港居民的非符合資格人士和配偶並非香港居民的非符合資格人士收取相同的產科套餐服務費用，有否對前者構成不公平待遇。平機會就多項事宜提出意見，包

括認為根據現有資料，就配偶為香港居民及配偶並非香港居民的非符合資格人士作出區分，並不涉及反歧視法例。

15. 政府當局在2010年1月19日的小組委員會會議上指出，公立醫院的服務量已面對相當大的壓力。醫管局每年的產科服務量約為42 000宗，在過去兩年已達飽和，其產科服務量在高峰期間內更已達到極限，因而分別須在2008年9月至12月期間及2009年10月至12月期間暫停接受非符合資格人士預約其轄下醫院的產科服務，以確保本地婦女可獲提供足夠的產科服務。倘若配偶為香港居民的非符合資格人士以適用於符合資格人士的收費使用產科服務，政府當局預計此類預約在公立醫院分娩的非符合資格人士的數目將會大幅增加，為公立醫院的服務量帶來巨大壓力。

16. 政府當局告知委員，符合資格人士的定義是在2003年根據《人口政策專責小組報告書》就使用受公帑資助的主要福利的資格所提出的建議(即須居港7年方可使用受資助服務)而獲得採納的。政府當局進一步告知委員，食物及衛生局已因應小組委員會所作商議就此事進行評估。經考慮食物及衛生局在實施產科服務收費安排方面的政策目標、對其他以大量公帑資助的公共福利造成的連帶影響，以及需要確保善用有限的公共資源，政府當局在衡量所有因素後，認為現行對非符合資格人士實施的產科服務收費安排仍屬恰當。

17. 部分委員依然認為，配偶為香港居民的非符合資格人士不應與配偶並非香港居民的非符合資格人士獲得同等待遇。

18. 部分委員關注到，配偶為公務員的內地婦女有資格按本港婦女所支付的同一資助收費，使用公立醫院的產科服務，但其他香港居民的內地配偶則不然。政府當局解釋，公務員的內地配偶是按照公務員醫療福利的一部分，而有資格享用資助產科服務。

醫管局決定停止接受非符合資格人士預約產科服務

19. 委員深切關注到，繼醫管局於2011年4月8日宣布公立醫院將停止接受非本地婦女預約產科服務直至2011年年底後，約有80名配偶為香港居民的內地孕婦未能成功預約本地產科服務。考慮到在2010年內地婦女所生而父親為香港居民的活產嬰兒人數為6 000，委員認為該等對本地產科服務的需求應可由公立醫院吸納。委員強烈促請政府當局及醫管局檢討不接受配偶為香港居民的內地婦女預約的安排，並考慮為港人內地配偶制訂另一級別的產科套餐服務收費。

20. 為了紓緩對公立醫院產科服務量所構成的壓力，並確保預留足夠的分娩名額給本地孕婦，有建議指政府當局應考慮向私營醫院購買產科服務名額，增加每年的產科服務量，以完全滿足對有關服務的需求。

21. 據政府當局表示，政府十分關注近年內地婦女來港分娩的數字持續上升，因為這令到整體醫療系統和本地產科及初生嬰兒服務出現緊張情況。食物及衛生局會收集更多關於產科服務運作情況的資料，並安排公營及私營界別作進一步討論，以期共同商討解決問題的各種可行方法。政府當局強調，從人口政策角度來看，人口政策督導委員會認為，所有配偶為香港居民的內地婦女所享待遇，應與其他非符合資格人士無異。政府當局認為，現行的產科安排是按督導委員會的建議制訂的，有關安排應該維持不變。

限制非本地婦女使用產科服務的措施

22. 委員察悉，政府當局在2011年6月推出措施，以限制非本地婦女使用產科服務。計劃來港在私營醫院分娩的非本地孕婦，必須在香港接受本港產科醫生的產前檢查，以判斷她們是否適合來港分娩。香港婦產科學院已於2011年9月就預測高風險懷孕情況發出專業指引。衛生署亦已統一公營和私營醫院的預約分娩服務確認書的格式，以利便當局在邊境控制站就非本地孕婦進行檢查。

23. 委員察悉並關注到，非本地婦女經急症室到公立醫院分娩的總數，自2011年4月起不斷增加，並上升至2011年11月的205宗。委員從政府當局方面得悉，在2011年1月至11月期間錄得的個案當中，約有25%涉及配偶為香港居民的非本地孕婦。

24. 委員強烈認為，有需要區分非本地婦女配偶的居民身份，以另行劃出產科服務供配偶為香港居民的內地孕婦使用。鑒於此類分娩數字並非特別高，相信對產科服務整體服務量的影響相當輕微。委員又籲請當局改變有關配偶為香港居民的非本地婦女尋求使用公營醫療服務所須符合資格的政策。

25. 政府當局表示，現行符合資格使用本地產科服務的安排，是根據2003年發表的《人口政策專責小組報告書》所提建議擬定的。當局會按個別情況，為符合資格人士提供大幅資助的醫療服務。此外，當局有需要確保有限的公共資源運用得宜。政府當局認為，現時就非本地婦女使用產科服務所作的安排恰當，並會密切監察各項新措施，以限制非本地婦女使用產科服務。

26. 小組委員會在2011年12月13日的會議上獲悉，待政府於2012年首季與醫管局及私營醫院商討後，便會決定2013年非本地婦女來港分娩的名額。政府其後於2012年4月宣布，私營醫院於2013年會暫停接收非本地孕婦的分娩預約。

就沒有使用已預約的產科服務作出的退款安排

27. 委員關注到，政府當局應否檢討向沒有使用已預約產科服務的人士作出退款的安排，並根據通知期的長短按比例退款。

28. 政府當局指出，醫管局已由2007年10月起實施退款政策，若已在公立醫院預約但最終因諸如流產等不幸情況而未能分娩，將可獲發還不超過20,000元的部分退款。據政府當局表示，把退款金額訂於不超過20,000元水平的目的，是希望減低非符合資格人士使用公立醫院產科服務的意欲，以及應付醫管局在推行新產科服務安排時所招致的額外成本，包括作出預約安排的成本及提供服務的額外人手開支。

29. 小組委員會其後獲悉，醫管局決定於2010年7月中把流產、終止懷孕或死胎等個案的退款金額由20,000元修訂為39,000元，而退款須扣除孕婦就該次懷孕所獲醫院服務的應繳費用。醫管局亦會考慮就於2007年2月1日起使用的產科服務所作的退款申請。

30. 有建議指當局應把就已預約個案作出的退款安排擴展至孕婦在內地早產的個案，因為有關的內地孕婦根本沒有使用醫管局轄下醫院的產科服務。當局應考慮就此等個案退還套餐服務收費的部分款項。委員獲悉，醫管局曾詳細討論產科套餐服務收費的退款安排，並決定調整就孕婦出現流產、終止懷孕或死胎的情況的退款金額，因為失去嬰孩對有關家庭來說已屬十分不幸。然而，早產在性質上則與上述情況不同。

收費豁免

31. 委員又關注到，政府當局應否因應法院就有關非符合資格人士產科套餐服務收費的司法覆核作出的判決，檢討醫管局醫療費用及收費的豁免機制。

32. 據政府當局表示，有兩宗涉及公立醫院非符合資格人士產科套餐服務收費的司法覆核申請。在第一宗申請中，申請人提出覆核的事項包括政府不把香港居民的非本港居民配偶納入符合資格人士定義的政策，以及醫管局自2007年2月1日起修訂

非符合資格人士產科套餐服務收費的決定。原訟法庭在2008年12月作出判決，駁回此項申請。申請人已就有關判決提出上訴，上訴法庭於2010年3月進行上訴聆訊。上訴法庭已駁回在司法覆核申請中提出的質疑，並於2010年5月10日作出判決。至於第二宗涉及類似事項的申請，申請人就不能享用獲資助產科服務一事提出覆核，法庭已於聆訊前駁回此項申請。

33. 政府當局解釋，在醫管局現行的豁免機制下，因經濟困難而未能繳付醫療費用及收費的病人，可以申請豁免有關費用及收費。為確保有限的公共資源運用得宜，非符合資格人士在一般情況下不會獲豁免繳付醫管局的服務收費(包括產科服務)。醫管局只會在特殊情況下豁免非符合資格人士繳付醫療費用及收費。法院在上述案件中，並無就豁免機制作出裁決，但要求醫管局重新審議個案中申請人所提出的豁免及減低收費的申請。上述政策將繼續適用於醫管局提供的所有服務(包括產科服務)。

相關文件

34. 相關文件一覽表載於**附錄III**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年5月16日

醫管局轄下公立醫院分娩數字

	分娩總數	符合資格人士分娩數字	非符合資格人士分娩數字 ^註 (其配偶為本港居民的分娩數字)
2002	36,909	28,709	8,200 (7,298)
2003	35,259	26,498	8,761 (7,347)
2004	37,335	26,414	10,921(8,203)
2005	40,916	27,090	13,826 (7,616)
2006	40,063	28,118	11,945 (5,149)
2007	39,183	30,556	8,627 (3,817)
2008	41,031	30,586	10,445 (3,764)
2009	40,575	30,525	10,050 (3,448)
2010	42,606	31,911	10,695 (3,581)

註：

使用醫管局服務的非符合資格人士，並非必須透露配偶的居民身分。以上數字為醫管局所得的資料。

資料來源：醫院管理局

在香港出生的活產嬰兒數字

年份	活產嬰兒 數目 (1) (2)	本地女性所生的 活產嬰兒 數目 (2)	內地女性在香港所生的活產嬰兒數目：			
			其配偶為 香港永久性居民	其配偶並非 香港永久性居民(3)	其他 (4)	小計
2000	54134	45961	7464	709	—	8173
2001	48219	40409	7190	620	—	7810
2002	48209	39703	7256	1250	—	8506
2003	46965	36837	7962	2070	96	10128
2004	49796	36587	8896	4102	211	13209
2005	57098	37560	9879	9273	386	19538
2006	65626	39494	9438	16044	650	26132
2007	70875	43301	7989	18816	769	27574
2008	78822	45257	7228	25269	1068	33565
2009	82095	44842	6213	29766	1274	37253
2010	88584	47936	6169	32653	1826	40648
2011	95418#	51436	6110	35736	2 136	43 982

- 註釋：
- (1) 數字是按事件的發生時間計算某統計期間內在港出生的活產嬰兒總數(即該統計期間內的活產嬰兒)。
 - (2) 數字包括少數由外國(例如菲律賓)女性在香港所生的活產嬰兒，但與內地女性在香港所生的活產嬰兒數目比較屬微不足道。
 - (3) 包括香港非永久性居民(來港少於七年的內地人士包括在這類別)及非香港居民。
 - (4) 在出生登記時，內地母親並沒有提供嬰兒父親居民身分的資料。
 - 沒有數字。
 - # 臨時數字。

資料來源：政府統計處

**配偶為香港居民的內地婦女
使用本地產科服務**

相關文件

委員會	會議日期	文件
衛生事務委員會	2007年1月8日 (議程第V項)	議程 會議紀要
立法會	2007年1月10日	會議過程正式紀錄 第114至164頁(議案)
衛生事務委員會	2007年4月16日 (議程第I項)	議程 會議紀要
衛生事務委員會	2007年4月30日 (議程第I項)	議程 會議紀要
保安事務委員會	2007年5月8日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
衛生事務委員會	2008年2月18日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
研究內地與香港特區 家庭事宜小組委員會	2009年6月29日 (議程第I項)	議程 會議紀要
研究內地與香港特區 家庭事宜小組委員會	2009年7月28日 (議程第I項)	議程 會議紀要
研究內地與香港特區 家庭事宜小組委員會	2010年1月19日 (議程第I項)	議程 會議紀要
研究內地與香港特區 家庭事宜小組委員會	2010年7月13日 (議程第I項)	議程 會議紀要
內務委員會 (特別會議)	2010年12月10日 (議程第I項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
研究內地與香港特區 家庭事宜小組委員會	2011年4月28日 (議程第I項)	議程 IN22/10-11
研究內地與香港特區 家庭事宜小組委員會	2011年12月13日 (議程第I項)	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2012年5月16日