

二零一三年一月十四日
討論文件

立法會衛生事務委員會

醫療保障計劃小組委員會

推展醫療保障計劃的最新進展

目的

本文件回顧醫療保障計劃(醫保計劃)的背景並闡述最新進展。

背景

醫療改革公眾諮詢

2. 在二零零八年和二零一零年，我們進行了兩個階段的醫療改革公眾諮詢。在醫療改革第一階段公眾諮詢，我們就醫療服務改革及六個可行的輔助融資方案諮詢了市民的意見。鑑於市民反對推行任何強制性的輔助醫療融資方案，我們遂按自願參與的原則制訂可行的政策方案。

3. 有見於此，我們在二零一零年的醫療改革第二階段公眾諮詢中，提出自願參與並受政府規管的醫保計劃建議。在醫保計劃下，承保機構會提供標準醫療保險計劃(標準醫保)。這些標準醫保為投保人提供的保障範圍及發還償款水平，應可讓他們在有需要時能夠使用普通病房等級的私營醫療服務。醫保計劃下標準醫保的主要特點，包括人人受保、終身續保；在等候期過後，承保投保前已有的病症；以及透過高風險分攤基金的機制，分擔接納高風險人士投保的風險等，旨在為消費者提供較佳的保障和物有所值的服務，並為願意選用和可以負擔私營醫療服務的人士提供另一種選擇。隨著較多人選用醫保計

劃下的私營醫療服務，公營醫療系統可以更專注於服務其四個目標範疇¹。

4. 醫保計劃旨在輔助公營醫療服務。在本港公私營並行的醫療系統下，公營醫療服務一直是並將繼續是本港醫療系統的基石和全民醫療安全網。多年來，政府不斷投放大量資源改善本港的公營醫療服務。我們已持續大幅增加醫療方面的經常開支：二零一二至一三年度預算的醫療經常開支接近 450 億元，佔政府經常開支總額的 17%。

醫療改革第二階段公眾諮詢的結果

5. 醫療改革第二階段公眾諮詢顯示社會普遍支持政府的醫療改革方向：以強化公營醫療系統為核心，並輔以一個具競爭力及健康發展的私營醫療界別。鑑於本港約有三分之一人口已透過僱主或本身購有醫療保險，市民普遍大力支持加強規管私人醫療保險和私營醫療界別。很多市民都認為擬議的醫保計劃為促進本港醫療系統的長遠可持續發展邁出正確一步。他們同意擬議的醫保計劃可提高私人醫療保險和私營醫療界別的透明度、競爭和效率。他們支持推出醫保計劃，為市民提供物有所值的選擇，並透過讓公營系統更集中服務目標範疇，間接紓緩公營系統的壓力。

最新進展

6. 我們現正根據醫療改革第二階段公眾諮詢的結果推展醫保計劃。我們已在健康與醫療發展諮詢委員會(委員會)之下成立了醫保計劃工作小組及諮詢小組。工作小組會就推行醫保計劃的各項事宜作出建議，例如規管及組織架構、醫保計劃下標準醫保的主要組成部分、支援醫保計劃運作的規則和機制，以及為配合推行醫保計劃提供公帑資助或財務誘因的各個可行方案。諮詢小組會支援工作小組的工作，收集更廣泛的社會意見和建議，並將這些意見和建議轉交工作小組參考和考慮。工作小組及諮詢小組的職權範圍及成員名單分別載於**附件 A** 及 **附件 B**。工作小組在考慮諮詢小組及其他持份者的意見後，預期會於二零一三年向委員會提交有關醫保計劃的建議。

¹ 四個目標範疇為：(i)急症和緊急護理服務；(ii)為低收入人士和弱勢社羣而設的服務；(iii)需要高昂醫療費用、先進技術和不同專科合作診治的疾病；以及(iv)培訓醫護專業人員。

7. 為配合工作小組和諮詢小組的工作，我們委託了顧問就醫保計劃進行研究，以便為工作小組和諮詢小組提供專業及技術性支援。顧問研究包括兩個互相關連的部分：

- (a) 在第 I 部分，顧問會從私人醫療保險承保機構和私營醫療服務提供者收集有關的市場數據，藉以審視和分析香港私人醫療保險的現況；以及
- (b) 在第 II 部分，顧問會就醫保計劃的設計和推行細節提出在技術上和精算上均可行的建議。

8. 就第 I 部分而言，顧問現正以調查和當面諮詢的方式，從私人醫療保險承保機構和私營醫療服務提供者獲取市場數據，以期分析本地私人醫療保險市場的環境和結構。此外，顧問亦正研究一些海外國家(包括澳洲、美國、荷蘭、瑞士和愛爾蘭)的相關經驗。在這些國家，私人醫療保險均在醫療系統中擔當重要的角色。這些研究所得的結果將會提供有用的參考資料，以便顧問在第 II 部分設計一個持續可行的醫保計劃。

9. 在第 II 部分方面，顧問現已開始制訂醫保計劃的詳細設計和安排，當中包括醫保計劃下標準醫保的主要組成部分、支援醫保計劃運作的規則和機制，以及為配合推行醫保計劃提供公帑資助或財務誘因的各個可行方案等。顧問會評估計劃在各個方面的短期和長期影響，以確保計劃的擬議設計在財政上能夠持續，在商業上可行，且能有效達到醫保計劃的政策目標。這些影響評估包括但不限於獲私人醫療保險保障的人口數目、醫療融資架構、公營及私營界別所需的醫療服務量、對政府的財政影響，以及醫療服務和醫療保險市場的發展等。**附件 C** 載有顧問研究的進展詳情。

10. 顧問研究結果將會作為醫保計劃工作小組工作的一部分，公布周知。

徵詢意見

11. 請委員閱悉本文件的內容。

食物及衛生局
二零一三年一月

健康與醫療發展諮詢委員會
醫保計劃工作小組

職權範圍

經參考相關的顧問研究及醫保計劃諮詢小組的意見後，就與落實醫療保障計劃(醫保計劃)有關的事宜，包括但不限於以下所列各項，擬訂有關方案並向健康與醫療發展諮詢委員會提出建議：

- (a) 醫保計劃的立法及組織架構建議，包括法定的醫保計劃當局的權力、職能及組成；規管高風險分攤基金及解決／調解爭議機制的主要條文；在醫保計劃下提供的保險產品及醫療服務的監管架構(例如計劃特點及強制規定)；
- (b) 旨在提高醫保計劃可行性及緩解計劃潛在風險的相關措施，以及基於加強本港醫療系統的長遠持續發展能力及保障合法公眾利益的理據而需要政府介入的事宜；
- (c) 醫保計劃標準醫保的主要組成部分，包括保障範圍、保險賠償限額、保費表、分擔費用要求，以及劃一的條款及條件；
- (d) 支援醫保計劃運作的規則和機制，包括接受投保、續保、核保、保險計劃可攜性、轉移保險計劃、調整保費、透明度要求、分攤高風險、解決／調解爭議，以及在醫保計劃的標準醫保提供附加／額外保障產品等方面的規則和機制；以及
- (e) 在醫保計劃下以財務誘因形式提供公帑資助，或為與醫療改革相關目的而提供公帑資助(特別是運用在財政儲備中預留作支援醫療改革的 500 億元)的資助方式和範圍。

健康與醫療發展諮詢委員會
醫療保障計劃工作小組

成員名單

主席

食物及衛生局常任秘書長(衛生)

非官方成員

殷大偉先生

業榮達先生

陳智思議員, G.B.S., J.P.

陳偉森教授

朱永耀先生

方津生醫生, S.B.S., J.P.

李繼堯醫生

梁栢賢醫生, J.P.

梁憲孫教授

官方成員

衛生署署長

食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

**健康與醫療發展諮詢委員會
醫療保障計劃諮詢小組**

職權範圍

就與落實醫療保障計劃(醫保計劃)有關的事宜，包括以下所列各項，向醫療保障計劃工作小組提供意見和建議：

- (a) 醫保計劃的立法及組織架構建議；
- (b) 旨在提高醫保計劃可行性及緩解潛在風險的相關措施；
- (c) 醫保計劃下標準醫保的主要組成部分；
- (d) 支援醫保計劃運作的規則和機制；以及
- (e) 提供公帑資助的方式和範圍。

健康與醫療發展委員會
醫療保障計劃諮詢小組

成員名單

主席

食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

非官方成員

高德禮博士
陳妙玲女士
陳秀荷女士
蔡靈芝女士
鍾楚震先生
范佐華先生
何錦霞女士
吳智珊女士
郭振華先生
黎志誠先生
林哲玄醫生
劉國輝先生
劉文煒先生
劉燕卿女士
羅致光博士
李國棟醫生
沈茂輝先生
譚仲豪先生
謝秀玲女士
尹志德先生
王君傑先生
葉健民教授
楊超發醫生
袁莎妮女士

官方成員

衛生署署長或代表

醫療保障計劃顧問研究 最新進展

第 I 部分 – 私人醫療保險調查及索償審視

- 在顧問研究的第 I 部分，顧問會從不同來源 – 包括私人醫療保險承保機構及私家醫院 – 收集數據及資料，以期全面審視本港私人醫療保險市場的現況。顧問亦會研究海外的相關經驗，以便為本港提供有用的參考資料及可供借鑒的經驗。
- 在收集私人醫療保險市場數據方面，顧問調查了本港八間主要的醫療保險承保機構，收集有關它們所提供的醫療保險產品、分銷方法、核保安排、索償處理和投保人概況等資料。另外，顧問亦從香港保險業聯會收集了近年醫療保險的保費和索償的詳盡數據。
- 在收集私營醫療市場數據方面，顧問已與香港所有私家醫院會面，以收集有關病人概況的資料、診斷、程序和收費的數據。迄今已有八間私家醫院為這項顧問研究提供或同意提供數據。顧問亦已從醫院管理局和衛生署取得相關資料和數據，以便從人口層面分析醫院服務的使用情況。另外，顧問亦與一些醫療保健網絡會面，以分析私營界別非住院護理服務的市場結構。
- 在研究海外國家的相關經驗方面，顧問集中對五個國家(即澳洲、美國、荷蘭、瑞士及愛爾蘭)進行研究。在這五個國家，私人醫療保險均在醫療系統中擔當重要角色。在所研究的課題中，顧問特別關注這些國家規管私人醫療保險的方法、鼓勵或窒礙投購私人醫療保險的誘因或因素、管理成本與醫療通脹、解決索償糾紛的方法，以及高風險分攤基金的機制等方面。
- 顧問現正分析收集所得的各項數據，包括投保人概況、使用醫療服務的情況、私人醫療保險市場的結構和私營醫療界別所提供的服務等。此外，顧問亦正審視與醫療保障計劃(醫保計劃)設計有關的海外經驗，尤其是一些在香港較為新穎的特點，例如高風險分攤基金。這些研究結果將有助顧問在第 II 部分設計醫保計劃，以及評估計劃各方面的影響。

第 II 部分 – 精算研究

- 在顧問研究的第 II 部分，顧問會就醫保計劃的設計提出在技術上和精算上均可行的建議，同時亦會評估醫保計劃在各個方面的短期及長期影響，當中包括獲私人醫療保險保障的人數、醫療融資架構、公營及私營界別所需的醫療服務量、對政府的財政影響，以及醫療服務和醫療保險市場的發展等。
- 顧問現正制訂醫保計劃的詳細設計，當中包括醫保計劃下標準醫保的主要組成部分(例如保障範圍和賠償限額)、支援醫保計劃運作所必需的運作規則和機制(例如人人受保、終身續保、保險計劃可攜及高風險分攤基金)，以及為配合推行醫保計劃提供公帑資助或財務誘因的各個可行方案。顧問將會以家訪的形式進行消費者調查，測試市場對標準醫保範例的反應。調查結果會用來改進標準醫保的設計，以及協助推算醫保計劃的參與率及評估醫保計劃的各方面影響。