

二零一三年三月四日

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**

**醫護人力規劃及專業發展策略檢討**

**目的**

本文件旨在告知委員有關醫護人力規劃和專業發展策略檢討的進展。

**背景**

2. 二零一零年十月，我們在醫療改革第二階段公眾諮詢提出自願參與並受政府規管的醫療保障計劃(醫保計劃)，以進行公眾諮詢。醫保計劃旨在輔助公營醫療服務，而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，並在政府持續作出投資及承擔下保持強固和穩健。

3. 醫療改革第二階段公眾諮詢的結果顯示，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，同時改革私營醫療界別，使其更具競爭力、更具透明度及更能保障消費者，以確保香港醫療系統的長期及持續發展。市民普遍支持醫保計劃，認為計劃在加強監督和規管私營醫療包括服務的提供和醫療保險的層面上，起了正面和重要的作用。市民也廣泛認同，要發展和推行醫保計劃，必須配合相關工作以確保醫護人力供應充足和促進醫療服務發展，從而提升醫療系統的服務量和確保其服務質素。

4. 根據醫療改革第二階段公眾諮詢的結果，我們正透過三管齊下的工作計劃，推行醫保計劃。工作計劃分別為(i)就醫保計劃制訂具體的方案，包括其規管和組織架構及推行細節；(ii)主要透過規管私家醫院，促進醫療服務的發展；以及(iii)－即本文件的主題－成立一個高層次的督導委員會，就醫護人力規劃及專業發展進行策略性檢討。

## 檢討

### 成立高層次的督導委員會

5. 基於上述背景，政府於二零一二年一月成立醫護人力規劃及專業發展策略檢討督導委員會，就香港的醫護人力規劃及專業發展進行策略性檢討。督導委員會由食物及衛生局局長擔任主席，負責根據檢討結果，就如何應付預計的醫護人力需求、加強專業培訓，以及促進專業發展提出建議，以期確保香港的醫療系統得以健康持續發展。

6. 由於檢討工作繁複而涉及的問題相當廣泛，督導委員會轄下成立了一個統籌委員會，以支援督導委員會的工作。統籌委員會由食物及衛生局常任秘書長(衛生)擔任主席，成員包括來自非醫護背景的六名督導委員會代表。他們出任統籌委員會的非官方委員，同時分別擔任六個諮詢小組(即醫療小組、牙醫小組、護士及助產士小組、傳統中醫小組、藥劑師小組及其他醫護專業人員小組)的主席，聽取並整理是次檢討所涵蓋的醫護人員所提出的意見。督導委員會、統籌委員會和各諮詢小組的授權範圍載於附件 A，成員名單則載於附件 B。

### 檢討範圍及涵蓋項目

7. 策略檢討會評估各個醫護專業的人力需求，當中會考慮到人口老化引致的醫療需求、醫療服務提供模式的改變、醫療界別服務改革所帶來新的及額外的需求、私營醫療服務方面可能增加的需求(包括已知及已規劃的私家醫院發展計劃和推行醫保計劃所帶來的需求)，以及香港以外地方人士對私營醫療服務可能增加的需求等。

8. 除評估人力需求外，策略檢討亦會就專業發展措施提出建議，以保持各醫護專業的專業質素。檢討範圍涵蓋醫護專業的規管架構，包括現有的醫護專業人員法定規管機構的功能及組成。檢討亦會研究不同專業現時釐定及維持專業水平的機制，並考慮採取可行的做法，進一步加強這些專業所提供的醫療服務的專業水平。

9. 醫療界別涵蓋了相當數目來自不同專業範疇的人員，是次策略檢討採取聚焦的策略，不擬對每個範疇逐一加以探討。就是次的檢討，我們會集中檢視受法定規管的 13 個醫護專業，即醫生、牙醫、牙齒衛生員、護士、助產士、中醫、藥劑師、脊醫、醫務化驗師、職業治療師、視光師、放射技師及物理治療師。

10. 從事這 13 個專業範疇的醫護專業人員接近 87 000 人，他們根據相關法例註冊和登記的人數載於附件 C。至於因現時不受法定規管而上文第 9 段未涵蓋的專業範疇，其他醫護專業人員小組在有需要時可提供一個平台，讓各方在諮詢過程中可適當地反映與其未來發展有關的意見。

## **委託進行研究**

11. 為協助督導委員會掌握充分資料，以便就確保醫護專業人員供應充足及加強有關人員專業發展的方法和措施向政府提出建議，我們委託了香港大學及香港中文大學就是次策略檢討提供專業意見和技術支援。香港大學會根據從社會廣泛來源蒐集所得的客觀數據，利用統計學方法和事態模擬進行分析和整合，並考慮所有已知和潛在的因素及考慮事項，全面推算各指定醫護專業範疇的人力需求。香港中文大學則會就本地及海外的規管架構進行比較檢討，內容涵蓋醫護專業人員的註冊、發牌、資歷和專業操守，以及訂立和維持專業水準和持續專業能力的機制。

## **最新發展**

### **檢討工作的進度**

12. 督導委員會及六個諮詢小組於二零一二年召開了兩輪會議，會上各成員就醫護專業的人力情況、面對的挑戰，以及專業發展的未來路向進行了討論。兩所大學亦分別介紹了有關研究的進度，包括從研究國際文獻及海外經驗所得的中期結果。

### **委託進行的研究的中期結果**

13. 就香港大學的研究而言，督導委員會和諮詢小組均注意到，醫護人力規劃是一項極為複雜的任務，在所研究的文獻或地區當中，均找不到估算醫護人力的通用模式。較常用的方法包括人手與人口的比例、以需求／使用率為本或以需要為本的系統模型，

以及供應模型。然而，每種方法均有其優點和限制，在進行預測的過程中，往往涉及不少妥協、簡化和假設。人力推算亦是一項需要大量數據的工作，所用的模型是否可靠，取決於所得的數據及其質素是否完備，尤其是私營界別方面的數據，當中有關病人護理的數據一般較為零散、不完整或並非現成可以取得。

14. 考慮到醫護人力推算所存在的種種限制和挑戰，香港大學現正嘗試建立一套既切合本地情況、又能盡量適應環境變遷的通用預測模型。這個推算模型會計及相關的考慮因素和參數，並先以15至20年作規劃期，估算各有關醫護專業人員的需求和供應情況。模型的目的，是要就不同醫療專業的人力供求情況提供概略參考，以助規劃服務和醫護人員的培訓及發展。

15. 至於香港中文大學方面，他們就亞洲、歐洲和美洲等地區所進行的研究顯示，不少國家均依賴海外醫護畢業生來幫助解決本土短期人力短缺的問題。這些國家聘請世界各地醫護專業畢業生所採用的準則不盡相同。不少地區制定了一份合資格海外院校的認可清單，用以承認和接納非本地畢業的醫療專業人員到本地執業。這些外來的畢業生在醫療機構執業前，或需接受某種形式的專業能力評估，而有些地區則要求他們完成一段指定時間的督導培訓，以代替參加專業或執業資格試或駐院實習的要求。

16. 有關研究亦發現，不少地區正在進行監管方面的改革，目的在更好地保障病人權益，確保病人安全和改善護理質素。有關醫護專業人員的規管方向，正由醫護專業自我規管以保障本身利益，轉為與公眾共同監管，以提高對公眾健康的保障。在規管上全球的趨勢是更公開和更大程度問責，包括讓業外人士在監管機構和其相關的審查及調查委員會有更大的參與。醫護專業人員需要強制性持續進修，以維持他們的專業水平，已成為標準要求。有些地區亦正制訂措施，例如透過重新評審和重新考核，使醫護專業人員受到更嚴格的規管。此外，監管機構進行調查和紀律處分的職能亦越趨獨立和分開，以便在偵查和處理不良表現的事宜時，減少觀感上或實質上的利益衝突。香港中文大學的下一步工作，是整合國際的經驗，並參考本地持份者的意見，以就香港可以借鏡的地方提供更詳細的分析。

## **對香港的啟示**

17. 一如眾多先進經濟體系，香港的醫療系統面對不少挑戰，包括人口老化、與生活模式相關的疾病日漸增加，以及公眾對醫療服務的期望日益提高等。面對這些挑戰，我們需要尋求方法改革醫療系統，使其在改善服務和質素的同時，得以長期持續發展。我們需要確保優質的醫護人手有充足的供應，才能應付這些重大挑戰。為此，我們需要一個靈活的人力供應機制，以應對隨時間所出現的需求波動，並訂立一個制衡得宜的規管框架，以利質素的改善及專業發展。兩所大學從研究各國情況及文獻所得的結論和啟示，為督導委員會提供了有用的參考資料，以便在下一階段的工作中研究一些措施，使香港的醫護專業的運作和規管在配合國際間的最佳做法的同時，又能兼顧本地獨有的因素及考慮情況。

## **下一步工作**

18. 我們現正全力進行策略檢討。視乎督導委員會的討論情況和上述兩項委託研究的進度，我們的目標是於二零一三年內完成策略檢討。檢討完成後，我們會公布督導委員會的建議和該兩項研究的結果。我們會因應這項檢討的結果，跟進各項有關的建議，以期在切實可行的範圍內盡早實行各項建議。

## **徵詢意見**

19. 請委員閱悉本文件的內容。

**食物及衛生局**  
**二零一三年三月**

## 醫護人力規劃及專業發展策略檢討督導委員會

### 授權範圍

1. 就以下事宜向政府提出建議 –
  - (a) 確保醫護專業人員供應充足，以持續滿足不同醫護服務現行及將來需求的方案；及
  - (b) 加強不同醫護專業界別專業水平和素質的整體計劃，包括在現有監管制度中提出必要和合理的改革、提出改善培訓和發展的安排、引入措施，讓香港醫療專業的運作和管理更能配合國際的趨勢。
2. 在預測醫護服務需求時，督導委員會必須審視所能預知的因素，包括及不限於因人口老化而對長期護理及精神健康服務需求的增長、對醫療服務提供模式的變化、因服務改革而出現新的或增加的需求、因醫療保險計劃而對私營醫療服務需求的增長預期、已知及已預期將會興建的私家醫院，以及外來人口對私營醫療服務需求的預計增長。
3. 在督導委員會下須成立一個統籌委員會及合適數量的諮詢小組，聽取意見及提供建議給督導委員會，以促進討論及協助制定建議。
4. 食物及衛生局局長將委任他認為合適的人選為督導委員會、統籌委員會及諮詢小組的成員。

## 醫護人力規劃及專業發展策略檢討統籌委員會

### 授權範圍

1. 提供必要的支援和引導，協助督導委員會引導諮詢小組的討論，包括制定討論議程大綱，制定討論的範圍，提供相關的背景材料，以促進諮詢小組的討論。
2. 有系統和有組織地審視和綜合諮詢小組的意見、評論和建議，包括及不限於整理共通及指出不同的建議，評估其在財政上、法律上、執行上等相關方面的影響。
3. 就技術性的問題（如人力預測計劃）向督導委員會提供建議。
4. 經審視諮詢小組的綜合意見、評論和建議、統籌委員會會員的意見、人力預測計劃的結果及國際的趨勢後，就如何持續確保有充足的醫護人力供應及促進不同醫護專業的發展制定初步方案，以供督導委員會討論和參考。

## 醫護人力規劃及專業發展策略檢討諮詢小組

### 授權範圍

1. 透過統籌委員會，就醫護人力規劃及專業發展策略檢討中的有關範疇，向督導委員會提出意見及建議，當中包括 –
  - (a) 醫護人力的供應和需求，包括人力預測計劃及確保醫護專業人員供應充足，以持續滿足不同醫護服務現行及將來的需求的方案，及
  - (b) 加強不同醫護專業界別專業水平和素質的整體計劃，包括在現有監管制度中提出必要和合理的改革、提出改善培訓和發展的安排、引入措施，讓香港醫療專業的運作和管理更能配合國際的趨勢。
2. 諮詢小組無須就其討論事項達成共識。如有意見分歧，所有的意見、評論和建議，均會經由統籌委員會轉達督導委員會以作考慮。



**醫護人力規劃和專業發展  
策略檢討督導委員會名單**

主席

高永文醫生  
食物及衛生局局長

成員\*

陳章明教授  
陳家亮教授  
鄭慕智博士  
張仁良教授  
何沛謙先生  
林煥光先生  
劉國輝先生  
李心平教授  
梁高美懿女士  
李國棟醫生  
梁憲孫教授  
麥列菲菲教授  
彭耀佳先生  
蔡永忠先生  
葉健雄教授  
陳志輝教授  
(香港中醫藥管理委員會)  
劉允怡教授  
(香港醫務委員會)  
梁栢賢醫生  
(醫院管理局)

---

\* 以組織身份獲委任的成員，其代表的機構註於括號內。沒有指明組織背景的成員則以個人身份被委任。

彭美慈教授  
(香港護士管理局)  
蘇碧嫻醫生  
(輔助醫療業管理局)  
左偉國醫生  
(香港牙醫管理委員會)

官方成員

食物及衛生局常任秘書長(衛生)  
勞工及福利局常任秘書長 (或代表)  
教育局常任秘書長 (或代表)  
衛生署署長  
食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

海外成員

Prof. Sir Cyril Chantler  
Prof. Harvey Fineberg  
Prof. Desmond Francis Gorman

**醫護人力規劃及專業發展  
策略檢討統籌委員會名單**

主席

袁銘輝先生  
食物及衛生局常任秘書長(衛生)

成員

陳章明教授  
鄭慕智博士  
張仁良教授  
何沛謙先生  
林煥光先生  
蔡永忠先生  
梁栢賢醫生

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

## 醫療小組名單

### 主席

林煥光先生

### 替任主席

食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

### 成員\*

周浩鼎先生

林志釉先生

林奮強先生

林本利博士

沈茂輝先生

施榮恆先生

黃帆風先生

鄔滿海先生

邱浩波先生

容永祺博士

陳家亮教授

(香港中文大學醫學院)

陳德茂教授

(香港大學李嘉誠醫學院)

張漢明醫生

(香港醫務委員會執照醫生協會)

張偉麟醫生

(醫院管理局)

傅錦峰醫生

(香港公共醫療醫生協會)

---

\* 以組織身份獲委任的成員，其代表的機構註於括號內。沒有指明組織背景的成員則以個人身份被委任。

江明熙醫生  
(香港醫療專業人士協會)  
李國棟醫生  
(香港醫學專科學院)  
鄧惠瓊教授  
(香港醫務委員會)  
謝鴻興醫生  
(香港醫學會)  
楊超發醫生  
(香港西醫工會)  
翁維雄醫生  
(香港私家醫院聯會)

官方成員

衛生署署長 (或代表)

## 牙醫小組名單

### 主席

蔡永忠先生

### 替任主席

食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

### 成員\*

陳志育先生

陳祖楹女士

陳文綺慧女士

蔡海偉先生

彭淑賢女士

張順彬教授

(香港大學牙醫學院)

招天欣醫生

(香港牙醫管理委員會)

李焯康醫生

(香港牙科醫學院)

梁世民醫生

(香港牙醫學會)

### 官方成員

衛生署署長 (或代表)

---

\* 以組織身份獲委任的成員，其代表的機構註於括號內。沒有指明組織背景的成員則以個人身份被委任。

## 護士及助產士小組名單

### 主席

張仁良教授

### 替任主席

食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

### 成員<sup>\*</sup>

鄭麗玲女士

張滿華博士

蔡黃玲玲女士

劉燕卿女士

梁昌明先生

龐維仁先生

蘇偉文教授

曾建平先生

楊銘灃博士

侯慧莉女士

(香港助產士管理局)

顧慧賢女士

(香港護理學院)

關兆煜先生

(香港護士管理局)

郭彩鳳女士

(香港政府華員會護士分會)

李子芬教授

(香港中文大學那打素護理學院)

---

\* 以組織身份獲委任的成員，其代表的機構註於括號內。沒有指明組織背景的成員則以個人身份被委任。

李燕瓊博士  
(香港公開大學護理學系)  
廖慧嫻女士  
(醫院管理局)  
林崇綏博士  
(臨時香港護理專科學院有限公司)  
麥國風先生  
(香港精神健康護理學院)  
麥艷華博士  
(香港護理教育學會)  
吳惠英女士  
(香港助產士會)  
潘德輝先生  
(香港護士協會)  
蘇肖娟女士  
(香港護士總工會)  
羅鳳儀教授  
(香港大學護理學院)  
黃金月教授  
(香港理工大學護理學院)  
楊煒中先生  
(香港政府華員會登記護士分會)

官方成員

衛生署署長 (或代表)



## 傳統中醫小組名單

### 主席

鄭慕智博士

### 替任主席

食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

### 成員<sup>\*</sup>

鄭錦鐘博士

江炎輝醫生

李兆紅女士

崔偉恒先生

葉振都先生

張國華中醫師

(香港中醫師公會)

馮玖教授

(香港註冊中醫學會)

許文博先生

(香港中醫藥管理委員會)

姜元安教授

(香港中文大學中醫學院)

羅道邦中醫師

(中華中醫師公會)

李煥昌中醫師

(九龍中醫師公會)

盧鼎儒中醫師

(國際中醫中藥總會)

---

\* 以組織身份獲委任的成員，其代表的機構註於括號內。沒有指明組織背景的成員則以個人身份被委任。

呂愛平教授  
(香港浸會大學中醫藥學院)

吳鍾能中醫師  
(香港中華中醫學會)

謝文賢中醫師  
(僑港中醫師公會)

王瑞中醫師  
(香港針灸醫師學會)

黃永浩中醫師  
(港九中醫師公會)

楊卓明中醫師  
(香港中醫骨傷學會)

楊少蓮中醫師  
(香港表列中醫協會)

俞明珠中醫師  
(香港中醫學會)

俞煥彬中醫師  
(新華中醫中藥促進會)

張樟進博士  
(香港大學中醫藥學院)

謝達之博士  
(醫院管理局)

官方成員

衛生署署長 (或代表)

## 藥劑師小組名單

### 主席

何沛謙先生

### 替任主席

食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

### 成員\*

陳麟書先生

劉恩沛女士

李愛清女士

吳守基先生

鄭綺雯女士

(香港執業藥劑師協會)

鄭陳佩華女士

(香港藥學會)

崔俊明先生

(香港醫院藥劑師學會)

李詩詠女士

(醫院管理局)

孫耀燦先生

(香港藥劑業及毒藥管理局)

黃志基教授

(香港大學藥理及藥劑學系)

姚凱詩教授

(香港中文大學藥劑學院)

### 官方成員

衛生署署長 (或代表)

---

\* 以組織身份獲委任的成員，其代表的機構註於括號內。沒有指明組織背景的成員則以個人身份被委任。

## 其他醫護專業人員小組名單

### 主席

陳章明教授

### 替任主席

食物及衛生局醫療規劃及發展統籌處處長

### 成員<sup>\*</sup>

鄭麗玲女士

蔡惠琴女士

葉傲冬先生

林正財醫生

潘國範先生

葉健民博士

陳顯強脊醫

(香港脊醫學會)

陳恩賜先生

(香港職業治療學會)

陳德彰脊醫

(香港脊醫管理局)

鄭荔英博士

(香港理工大學康復治療科學系)

鄭偉雄先生

(香港執業眼科視光師協會)

鍾慧儀女士

(醫院管理局)

方恆脊醫

(香港專業脊醫學會)

---

\* 以組織身份獲委任的成員，其代表的機構註於括號內。沒有指明組織背景的成員則以個人身份被委任。

顧惠芬女士  
(香港醫務化驗師協會)  
關榮豪先生  
(香港放射技師協會)  
郭志濂先生  
(香港醫務化驗學會有限公司)  
黎偉健先生  
(輔助醫療業管理局物理治療師管理委員會)  
林小燕教授  
(香港理工大學眼科視光學院)  
林仲榮教授  
(輔助醫療業管理局視光師管理委員會)  
林達賢醫生  
(輔助醫療業管理局)  
劉兆安先生  
(香港物理治療師工會)  
李永耀先生  
(香港放射治療師協會)  
梁少梅女士  
(醫事生化科學學會香港分會)  
李偉振先生  
(香港醫務化驗所總會)  
麥衛炳醫生  
(輔助醫療業管理局醫務化驗師管理委員會)  
伍孝仁博士  
(香港眼科視光師學會)  
潘綺紅女士  
(香港物理治療學會有限公司)  
蕭敏康博士  
(輔助醫療業管理局職業治療師管理委員會)  
蕭永碧女士  
(輔助醫療業管理局放射技師管理委員會)  
溫文灝脊醫  
(香港執業脊醫協會)  
黃柏良先生  
(香港放射學技師會)  
王鳳恩脊醫  
(中港澳脊醫學會)

嚴國斌先生

(香港光學會)

翁一鳴教授

(香港理工大學醫療科技及資訊學系)

官方成員

衛生署署長 (或代表)

註冊醫護專業人員的人數  
(截至二零一二年十二月三十一日)

專業		(人數)
醫生	正式註冊	13 006
	臨時註冊	275
	有限度註冊	175
牙醫		2 258
牙齒衛生員		344
護士	註冊護士	32 831
	登記護士	10 867
助產士		4 504
中醫	表列中醫	2 733
	註冊中醫	6 565
	有限註冊中醫	74
藥劑師		2 127
醫務化驗師		3 088
職業治療師		1 517
視光師		2 072
物理治療師		2 428
放射技師		1 891
脊醫		172
<i>總數 :</i>		86 927