

二零一五年三月十一日
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**

醫生、牙醫和護士的人手推算

目的

本文件旨在匯報有關香港醫護專業人員長期人手推算的研究進展。

背景

人口老化的挑戰

2. 一如眾多先進經濟體系，香港的醫療系統面對多項重大挑戰，包括人口結構轉變，與生活方式有關的疾病又有所增加，令醫療服務需求上升；醫療科技進步，市民期望醫療服務趕上科技發展，醫療成本因而上漲；醫療開支的增長速度比經濟增長速度快；結果令下一代的負擔日漸沉重。

3. 在眾多挑戰中，人口結構轉變對醫療服務需求的影響最為迫切。到了二零四一年，預計香港人口會增加 130 萬至 850 萬人，屆時每三人中約有一人為 65 歲或以上。比較之下，這個長者群組十年前只佔全港人口的 12%，現在是 15%，人口老化的趨勢實在不容忽視。在醫院病床的使用率方面，65 歲或以上人士的需求量較年輕人士高九倍，而 85 歲或以上人士的病床使用率更是 65 歲以下人士的差不多 20 倍。

4. 為應對這些挑戰和確保醫療系統得以持續發展，政府除改善基層醫療服務、提升基礎設施和加強規管以推動醫院服務的發展、改善公營醫療系統和推廣以公私營協作方式提供醫療服務外，更致力制訂醫療人手策略，確保有充足的合資格人員應付未來的需要及支援醫療系統的發展。

醫護人力規劃及專業發展策略檢討

5. 基於上述背景，食物及衛生局正進行一項醫護人力規劃及專業發展的策略檢討。檢討工作涵蓋 13 個受法定規管的醫護專業，包括醫生、牙醫、護士、藥劑師和專職醫療人員，目的是就如何應付預計的醫護人手需求、加強專業培訓，以及促進專業發展提出建議，以確保醫療系統得以健康持續發展。我們委託了香港大學(港大)建立一個動態的預測模型，用以估算相關專業範疇的長遠人手需求，又委託了香港中文大學(中大)檢視本港及其他地方的醫護專業人員規管架構。

6. 醫護人力規劃是一項極為複雜的任務，不論是在文獻記錄或是研究所檢視的地區中，都找不到估算醫護人力的通用模型。此外，人力推算是一項需要大量數據的工作，所採用的模型是否可靠，取決於所得的數據多少及數據是否完備，尤其是在私營界別醫療和社會護理服務方面，有關的使用數據一般較為零散、不完整或並非現成可以取用。

7. 面對推算醫護人手時遇到的種種限制和挑戰，港大建立了一個切合本地情況的通用預測模型。這個電腦模型採用過往的醫療服務使用率數據，並根據人口增長及人口結構轉變加以調整，然後推算出接受服務人口的醫療服務使用率，從而預測未來的醫護專業人員人手需求。把採用這個方法推算出的需求量，與預計同期醫護專業人員的供應量比較，便可知道人手供應是過剩還是短缺。我們採用這模型來預測各醫護專科的人手供求時，會按情況修改模型，以配合個別專業獨有的使用率參數。這個模型除顧及醫護界別的需求外，也顧及社會護理界別的需求、醫療和社會護理的各個層面(即基層、第二層和第三層)，以及醫護專業人員所服務的不同界別或工作環境。

8. 港大已建立了醫生、牙醫和護士的人手預測模型。由於有關工作性質複雜，因此仍需較長時間完成和核實詳細預測結果。初步的粗略預測顯示，由現時至二零四一年，醫護人手普遍仍然短缺。這趨勢與醫院管理局(醫管局)的預測人手情況大致相同，以該局提供全港絕大部分住院服務(約 90% 的病床日數)來說，人手短缺的情況屬意料之中。截至二零一四年十二月底，醫管局錄得 340 個醫生空缺和 500 個普通科護士空缺。下表載列醫管局醫生和護士人手短缺的預測情況。

二零一五至二零年度醫管局人手短缺的情況

職系	所缺人手		
	2015	2016	2020
醫生	360	400	330
護士(普通科)	150	100	至2022年沒有預期短缺

增加醫護人手的紓緩措施

9. 政府及大學教育資助委員會(教資會)以三個學年為一個周期，為教資會資助院校進行規劃工作。政府和教資會每三年便會重新制訂未來三年資助周期的學術發展路向，包括學士學位數目和這些學位在各學科的分布情況。港大現正進行的研究將有助政府制訂長遠的醫護人手策略。為了配合教資會的三年規劃周期，我們在等待港大研究結果之際，根據醫管局現時的醫護人手短缺預測，與教育局和教資會商議了一項中期安排，由二零一六至一七學年起增加醫科、牙科和其他醫護專業學科的收生人數。待本年稍後教資會與相關院校就新增學額的分配商議完畢並達成協議後，我們便會公布新增學額的詳情。

10. 除了建議增加大學相關醫護專業學科的收生人數外，我們還推行下述額外措施，以增加醫生、牙醫、護士和其他醫護專業人員的供應。

醫生

11. 單靠增加本地供應，無法及時解決醫生人手不足的問題。我們有需要吸引更多海外的合資格醫生，以海外人手配合本港的醫療隊伍並提升其國際視野。現時在海外受訓的醫科畢業生須通過香港醫務委員會(醫委會)主辦的執業資格試，並在認可醫院完成為期 12 個月的駐院實習訓練，才可在香港執業。經討論後醫委會已由二零一四年開始增加執業資格試的次數，由每年一次增至每年兩次。有關實習訓練的執行細節仍待商議，但醫委會原則上同意加強有關安排的靈活性，以協助更多在海外受訓的醫生在香港註冊執業。

12. 在考慮如何解決醫生人手短缺的問題時，我們留意到私營界別在因應市場需求而調節其服務量方面更具彈性。我們會研究透過公私營協作的方式，利用私營界別的人力資源協助醫管局應付部份服務的需求壓力。如上文第 8 段所述，醫管局預計在二零一五年會有 360 個醫生空缺，二零一六年會增至 400 個，二零二零年則會回落至 330 個。為填補這些空缺，醫管局會繼續透過有限度註冊¹方式聘請海外醫生來港執業，除吸納兩間醫學院的畢業生外，也會以合約方式重新聘用本地退休醫生。醫管局也會研究可否提高醫生的退休年齡，例如由 60 歲提高至 65 歲，以配合政府就公務員政策作出的改動。

牙醫

13. 香港現時有 2 343 名註冊牙醫。要成為牙醫，須接受培訓六年；如要成為專科牙醫，則須再受訓至少六年。在過去十年，牙科收生人數一直保持穩定，由 50 至 55 個不等。牙醫與醫生不同，在公營和私營界別任職的醫生人數大致相若，但接近 90% 的牙醫都是在私營市場執業的。

14. 隨着政府推出新的牙科措施，特別是長者牙科外展服務計劃、關愛基金的長者牙科服務資助項目，以及智障人士牙科服務先導計劃，我們預期未來數年資助牙科服務及牙科的人手需求會顯著增加。為了應付急增的需求，除了在二零一六至一七學年起的三年期內增加牙科每年的收生人數外，香港牙醫管理委員會亦計劃增加為海外受訓的牙醫舉辦的許可試，由每年一次增至兩次，以吸引更多合資格牙醫在香港執業，並使本地牙科人才更多元化。

護士

15. 目前全港有 35 821 名註冊護士和 12 226 名登記護士，佔整體醫護人手近一半。有別於醫生或牙醫的情況，提供護士培訓課程的市場相當靈活。港大、中大和香港理工大學(理大)每年合共提供 630 個教資會資助學士學位。此外，醫管局、私家醫院和其他高等教育院校又開辦各類自資的護士課程，每年合共提供超過 2 200 個學額。

¹ 有限度註冊作為聘請海外受訓人員來港執業的方法，現時只適用於《醫生註冊條例》和《中醫藥條例》下的醫療專業人員。就前者而言，海外受訓的醫生如經醫委會按個別情況審批，即可以有限度註冊的形式在香港受聘於指定的工作(例如公立醫院和大學)而無須通過執業資格試。註冊的有效期為一年，如要續期，須重新提交申請。

16. 為了解決預期護士人手不足的問題，在為自資專上教育界別而設的主題資助計劃下，我們會由二零一五至一六學年起每屆資助 420 名學生修讀指定的自資護士學士學位課程。醫管局和私家醫院可按照本身所需的護士人數和技能，靈活地增加自設的護士學校的培訓名額。為配合本地人手供應，香港護士管理局計劃增加海外受訓護士的執業試至一年兩次。

藥劑師及專職醫療人員

17. 現時，在香港註冊的藥劑師有 2 390 名、視光師 2 140 名、職業治療師 1 677 名、物理治療師 2 624 名、放射技師 2 042 名和醫務化驗師 3 228 名。由二零一二至一三學年起，港大和中大的藥劑學科每年合共收取 80 名學生，較之前一個三年期的 58 名有所增加。理大是唯一培訓專職醫療人員的教資會資助院校，由二零一二至一三學年起每年收取 376 名學生。五個相關學科在之前一個三年期的收生人數為 236²人。我們預計在二零一六至一七學年起的三年期有需要略為增加這些學科的收生人數，把有關人員與醫生的比例大致維持在現有水平。由於具備認可資格的海外專職醫療人員無須通過註冊考試也可在香港註冊，而且有關執業試通常只吸引少數欲以此途徑來港執業的考生報考，因此，我們認為無須增加執業試的次數。

18. 我們考慮增加大學學額時，除了以培訓更多醫護專業人員應付未來需求為目標外，也會顧及大學在培訓能力方面的限制以及擴充教學設施需時的問題，務求在兩者之間取得平衡。事實上，全港只有兩間醫學院(即港大和中大)、一間牙醫學院(即港大)，以及一間提供專職醫療人員培訓的教資會資助學院(即理大)。因此，我們正採取多管齊下的方式處理醫護人員人手短缺的問題。除了逐步增加本地培訓的年輕畢業生外，更與相關的專業規管組織緊密合作，鼓勵和吸引在海外受訓的醫護專業人員，特別是香港學生和居民回港執業。

下一步工作

19. 我們的目標是在二零一五年完成策略檢討。檢討完成後，我們會公布兩項研究的結果和相關的建議。

² 由二零一二至一三學年起，理大的每年核准收生額包括視光師 34 個、職業治療師 90 個、物理治療師 110 個、放射技師 98 個及醫務化驗師 44 個。二零一一至一二學年的核准收生額則為視光師 40 個、職業治療師 46 個、物理治療師 70 個、放射技師 48 個及醫務化驗師 32 個。

徵詢意見

20. 請委員閱悉本文件的內容。

食物及衛生局
二零一五年三月