

二零零四年五月十七日會議
討論文件

立法會衛生事務委員會 規管現時無須進行法定註冊的醫護人員的未來路向

本文件告知委員政府對規管現時其工作不受法定規管的醫護人員的立場。

規管醫護人員的概念

2. “醫護人員”一詞尚未有廣受各方接受的定義。廣義來說，醫護人員包括專科醫務人員或專家，以至在提供醫療相關服務過程提供支援工作的一般技能人員。隨著醫療技術不斷進步和日益多元化，這個定義將更形複雜。

3. 醫護人員在工作時與服務對象有不同程度的接觸，有些接觸形式會較為直接。因此，縱然某些醫護行業須受到規管，而各地對某個專業的實際規管架構亦不盡相同。不過，各種規管模式均旨在防止公眾因接受欠佳或未符合標準的服務而可能遭受的健康風險。規管醫護人員可透過許多不同模式進行，包括制定法規(如獨立的法例)；設立法定登記冊；以至實行以學會為本的註冊制度。但不論採用哪種形式，規管架構往往都有其共通點，就是訂立入職條件的最低標準，以及對所規管的執業人員進行質素查核等。

香港對醫護專業的法定規管

4. 香港對醫護專業的法定規管可追溯至一九五七年，當年制定的《醫生註冊條例》(第 161 章)旨在規管醫生的執業。此後，規管牙醫、助產士、護士、藥劑師、五個輔助醫療業(即醫務化驗師、職業治療師、視光師、放射技師和物理治療師)、脊醫和中醫的法定制度亦相繼建立。

5. 上述法定規管制度以專業自我規管作為大前提，並由有關法例所設立的規管機構執行。這些法定團體的成員包

括專業人士和業外人士，並透過註冊制度和法例訂明紀律行動，以規管醫護專業人員的專業實務和操守。有關法例均賦予業界高度自主權和地位；規管機構均獲授權制訂執業守則／專業操守指引，供成員遵守；有關機構亦會設立處理和調查公眾投訴的紀律機制，並在有需要時向成員採取紀律行動。

6. 由於上述規管制度建基於法例之上，故假若須對規管架構的細節進行更改，便須作出相關的法例修訂。衛生署現時為這些法例所成立的委員會提供秘書和行政支援等服務。

法定規管的原則和準則

7. 正如上文所述，規管醫護專業的目的，是為了保障公眾不會因接受不合資格人員所提供的醫護服務所可能遭受的健康風險。政府在研究某些醫護專業應否受到法定規管時，會評估有關醫護工作對公眾的健康風險，以及有關風險水平是否足以成為立法管制有關行業的理由。現把部分主要考慮因素載述如下：

與病人的接觸

8. 醫護人員提供服務的方式各有不同。有些人員的工作性質須經常與病人接觸，並直接向病人提供臨牀治療，而有些醫護人員的職責則只限於向前線同事提供支援。前者的工作對公眾健康的風險水平自然較高，因此有關專業須受法定規管的理據亦較充分。

因不當行為對接受診療人士所造成的風險程度

9. 因醫護人員行為不當而對接受診療人士所造成的風險程度，也會因應不同專業的工作性質有異。進行「入侵性」醫療服務工作的醫護人員，較容易對其服務對象的健康構成即時和及可見的健康威脅，因此他們的工作較應受法律規管。

從事有關專業的人數以及其在公營部門和私營機構的就業分布情況

10. 雖然決定某類醫護人員應否受到法定規管的基本考慮因素為其工作性質對公眾健康的風險水平，但由於從事某類醫護專業的人數關係到其社區覆蓋範圍以至對市民構成的影響，因此有關行業的人數也應在考慮之列。較少人從事的醫護專業，對公眾健康所構成的風險也相對較低。此外，這些人員在公營部門和私營機構的分布情況，也是另一個考慮因素。由於公營部門較廣範採取質素保證措施，例如發出執業指引、提供在職訓練和持續專業進修等，因此，相對於成員主要任職於私營機構的醫護專業，成員主要受僱於公營部門的行業對公眾健康構成的威脅相對較低。

11. 簡單而言，政府在考慮實施法定規管時，一般會優先選擇向人數較多並且主要在私營機構工作、與病人有較多接觸，以及其不當行為對公眾健康構成較大傷害的醫護專業。

現時未受法定規管的醫護人員

12. 目前有多個醫護專業的工作未受法例為本的註冊／登記和紀律制度所規管。為了能實際展示部分此類醫護專業的人數、就業分布和工作範圍，我們參考組成立法會衛生服務界功能界別¹的 15 個醫護專業製作了簡單的背景資料。鑑於我們手上沒有這些醫護人員數目和分布的最新正式統計數字，故有關背景資料是根據衛生署於二零零零年蒐集的數據而估計當時這些專業的人數和就業結構。現把有關資料表列於附件 A。

13. 從附件 A可見，該 15 類不受法定規管的醫護專業人員大都任職於公營部門。我們相信這個就業分布模式於過去數年未有重大改變。如上文所述，公營部門的現存制度已就這些執業人員的工作採取不同形式的管制。雖然資料顯示

¹ 根據《立法會條例》第 20I(1)條所規定。

大部分牙科技術員和牙科手術助理員均任職於私營機構，但由於牙科技術員的工作不涉及與病人直接接觸的工序，而牙科手術助理員的工作則由牙醫親自緊密監督，故此相信有關醫護專業的工作對公眾健康的風險頗低。

14. 基於上述的觀察結果，這些醫護人員並沒有即時受到法定規管的迫切需要。

15. 此外，公眾因接受不受法定規管醫護人員所提供的治療而導致受傷的舉報事故不多，由此可見其工作性質對公眾健康的風險頗低。由二零零零年至二零零三年，衛生署共收到 53 宗涉及在該署任職的未受法定規管醫護人員的投訴，當中只有兩宗被列為“與治療程序有關的受傷”的投訴內容被證明部分屬實；同期，消費者委員會只收到一宗關於非法定規管醫護人員涉嫌行為不當的投訴，而根據私家醫院的資料則沒有收到這類投訴。

16. 此外，雖然這些醫護人員的工作並沒有受到明確獨立的監管，但現存法例有不同保障公眾免受一般醫療不當行為的條文，範圍包括藥物的處方和使用，聲稱有保健功效或療效的商品及服務，以及醫療儀器的使用等。同時，根據普通法，所有執業醫護人員均對病人存有責任，並且應以其行業人員的一般專業水平及操守，謹慎及有技巧地照顧接受診療服務的人士。病人如因接受醫護人員的服務而受到損失或傷害，可以消費者身份循民事訴訟尋求法律補償。

17. 我們亦可參考國際規管這些醫護專業的做法，以便更全面理解有關情況。我們擬備了其他國家對五個選定醫護專業的規管情況一覽表(載於 **附件 B**)。由此可見，各個國家對不同專業的實際規管情況均有所不同。

學會為本的註冊

18. 除了法例為本的註冊外，規管醫護人員亦可透過不同行政措施所實踐，而其中一種方式便是學會為本的註冊制度。

19. 學會為本的註冊制度為一自願參與的計劃，這個計劃能否成功，取決於業界對提升專業標準的訴求及行內取得的共識。在學會為本的註冊計劃下，專業協會將推行入會註冊制度，並公開其會員名單，讓公眾在選擇某類醫護服務時，可有更多參考資料。為了向公眾提供優質的醫護服務，有關專業協會可以制訂相關的專業守則，鼓勵會員在專業方面持續發展並爭取認可資格，制訂學會的質素保證制度，以及設立紀律機制，確保會員均為合資格的專業醫護人員。

20. 為了達到上述目標，衛生署將加強公眾衛生教育，並考慮與有關專業協會合作，以製作教材介紹有關醫療專業的性質，以及其醫護人員的職責和所提供的服務形式，使市民有更多參考資訊作為選擇的依據。同時，衛生署亦會繼續根據公營部門的監察情報，以及透過法律訴訟個案，在發現任何療法對公眾構成即時健康風險時向公眾發出健康指引。

未來路向

21. 鑑於過份規管可能會窒礙競爭，並牽涉社會整體資源的分配，因此，當只有充份證據顯示某醫護專業的工作對公眾構成不能接受的健康風險時，才應對相關醫護專業實施法定規管。故此，現時並無明顯或迫切需要另立法例，以規管目前未受法定規管的醫護人員。在這情況下，政府建議各醫護專業考慮實施以學會為本的註冊制度，就此政府已準備在適當情況下，對有關註冊制度作出合理的協助性推廣。

22. 請委員備悉本文件的內容。

衛生福利及食物局
二零零四年五月十四日

目前不受法定規管的 15 個醫護專業的估計人數¹和分布

| | 公營部門 ² | 私營機構 | 總計 |
|----------|-------------------|------------------|------|
| 聽力專家 | 25 | 6 | 31 |
| 聽力學技術員 | 19 | 4 | 23 |
| 足病診療師 | 21 | 1 | 22 |
| 臨牀心理學家 | 151 | 23 | 174 |
| 牙科手術助理員 | 388 | 778 | 1166 |
| 牙科技術員 | 101 | 274 | 375 |
| 牙科治療師 | 296 | 0 | 296 |
| 營養師 | 100 | 20 | 120 |
| 配藥員 | 943 | 不適用 ³ | 943 |
| 教育心理學家 | 38 | 6 | 44 |
| 製模實驗室技術員 | 28 | 1 | 29 |
| 視覺矯正師 | 16 | 1 | 17 |
| 義肢矯形師 | 96 | 7 | 103 |
| 科學主任(醫務) | 26 | 0 | 26 |
| 言語治療師 | 117 | 30 | 147 |

¹ 有關數字是截至二零零零年七月一日在香港執業的醫護人員數目，這些數字是衛生署在進行二零零零年醫療衛生服務人力統計調查時收集得來。

² 公營部門包括政府、醫管局、學術機構和資助機構。

³ 私營機構內並無“配藥員”的明確職位。在私營機構內，“配藥員”的職責通常納入其他有關的醫護專業人員(例如臨牀護士)的職責。不過，衛生署的配藥員亦在藥物配製中心工作，他們在該中心的主要職責是製造藥劑製品。

部分國家對醫護人員的規管

| | 營養師 | 足病診療師 | 臨牀心理學家 | 義肢矯形師 | 言語治療師 |
|-----|--------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| 英國 | 有 ¹ | 有 ¹ | 無 | 有 ¹ | 有 ¹ |
| 美國 | 有(在 41 個州 ²) | 有 | 有 ² | 不詳 ³ | 有(在 45 個州) |
| 澳洲 | 無 | 有 | 有 | 無 | 有(在昆士蘭) |
| 加拿大 | 有 | 有(在 7 個省) | 有 | 不詳 | 有(在 6 個省) |
| 新加坡 | 無 | 無 | 無 | 無 | 不詳 |
| 韓國 | 有 | 無 | 有 | 有 | 不詳 |
| 日本 | 有 | 無 | 無 | 無 | 不詳 |

註：

在內地，這五個專業並不受法定規管。

備註：

¹ 這是 12 個須向醫療專業管理局註冊的專業之一

² 各州的執業規定(形式包括頒發牌照、證書或實行註冊制度)不盡相同

³ 不詳：資料不詳