

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)902/06-07(01)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會會議文件

立法會秘書處就2007年1月23日特別會議 擬備的背景資料簡介

向公營醫院病人供應自費購買藥物的模式

目的

本文件旨在概述衛生事務委員會(下稱"事務委員會")過往就向公營醫院病人供應自費購買藥物(下稱"自費藥物")的模式進行的討論。

背景

自費藥物的定義

2. 自費藥物不在醫院管理局(下稱"醫管局")藥物名冊內，須由病人自費購買。根據循證醫學、目標補助及機會成本考慮的原則，自費藥物分為4大類別。在公營醫院和診所於2005年7月至10月分階段推行藥物名冊前，這些藥物大部分已由病人自費購買。這類藥物包括——

- (a) 經證實有顯著療效，但超出醫管局一般資助服務範圍內所能提供的極度昂貴藥物；
- (b) 僅經初步醫療驗證的藥物；
- (c) 與其他替代藥物相較僅具邊緣效益，但成本明顯昂貴的藥物；
及
- (d) 生活方式藥物。

自費藥物的供應

3. 現時，需要自費藥物的病人會到私營市場購買。醫管局只向病人供應以下3類自費藥物：

- (a) 不容易從市面買到的藥物(例如《危險藥物條例》(第134章)所界定的危險藥物、某些精神科藥物、腫瘤科藥物以及免疫抑制劑)；
- (b) 撒瑪利亞基金所涵蓋的藥物(分別為干擾素(Interferon)、紫杉醇(Paclitaxel)、生長激素及加以域(Imatinib))；及
- (c) 為方便運作而需要提供的藥物(例如住院病人和日間留院病人需要使用的藥物、注射藥物等)。

事務委員會過往的討論

2006年7月10日的會議

4. 醫管局向委員簡介檢討藥物名冊的結果，其中一項建議是擴大現時由醫管局藥房供應的自費藥物的類別，以便涵蓋所有由醫管局醫生處方由病人自費購買的藥物。

醫管局供應自費藥物對社區藥房的影響

5. 陳婉嫻議員關注到，若醫管局決定向病人供應所有自費藥物，會對社區藥房造成不良影響。

6. 醫管局解釋，該局是因應許多病人的意見而提出這項建議。不少病人表示難以分辨藥物的真偽和確定其來源。一些長期病患者亦指出在坊間購買藥物的問題，並以親身經驗為例，表示曾經要走遍多間社區藥房才能購得全部所需藥物。

7. 醫管局亦表示，為了盡量減少對私營市場造成的干擾，醫管局只會供應醫管局醫生向病人處方的藥物。此外，由醫管局供應的自費藥物，訂價將與市場上的價格相若，因而不會限制病人選擇從其他地方購買自費藥物。不過，這個定價方法只適用於新增的自費藥物。醫管局目前供應的3類自費藥物(上文第3段所提述)大致上仍會繼續按收回成本原則釐訂價格。醫管局作為公營機構，首要目標是為香港市民提供優質的醫療服務。因此，醫管局會把供應自費藥物所得的額外收入，全數用以支付醫管局的公共醫療服務開支，特別是藥物開支。

社區藥房供應自費藥物

8. 李國麟議員詢問醫管局，為何沒有正視藥劑業界的要求，容許在醫管局轄下醫院設立社區藥房，向醫管局病人售賣自費藥物。周梁淑怡議員亦促請醫管局審慎考慮業界的意見，才擴大醫管局藥房所

供應的自費藥物，包括所有自費藥物。周梁淑怡議員指出，由於醫管局多年前公布會推動公私營機構更廣泛的合作，業界已為此作出巨額投資。

9. 醫管局回應時表示，當局對於應如何向醫管局病人供應自費藥物立場中立，最重要的是供應模式須以病人的最佳利益為依歸。醫管局迄今仍未決定向其病人供應自費藥物的模式。在考慮容許社區藥房在醫管局轄下醫院設立藥房，向醫管局病人售賣自費藥物的建議時，醫管局需要考慮多個問題。首先，自費藥物每年的銷售額可能不足以支持多間私營藥房的營運。第二，容許私營藥房向醫管局病人供應自費藥物，可能會造成大公司壟斷的局面。第三，在醫管局轄下醫院出售的自費藥物的質素和安全程度必須得到保證。醫管局會與業界在下周舉行會議，討論由業界向醫管局病人供應自費藥物的可行性。

2006年9月25日的會議

10. 醫管局向委員簡介與私營機構商討向醫管局病人供應自費藥物的最新進展。委員察悉，在2006年7月的事務委員會會議後，醫管局曾與香港執業藥劑師協會、港九藥房總商會有限公司及香港兩大藥物零售集團的代表舉行兩次高層會議，就可否由公私營機構協作在公營醫院內供應自費藥物一事交換意見。私營機構代表對有機會與醫管局合作向公營醫院病人供應自費藥物表示歡迎。他們亦同意有需要在工作層面上進行進一步商討，以便制訂醫管局與私營機構協作模式框架。為此，雙方成立了一個由醫管局及4個私營機構的代表組成的專責小組，以便作深入商討。委員又察悉，專責小組在2006年8月至9月初舉行3次會議後，就有關以招標方式邀請私營機構參與在公營醫院開辦社區藥房，向公營醫院病人供應自費藥物，達成了初步共識。

11. 事務委員會又聽取7個團體(包括消費者委員會、病人組織、醫學界、藥劑業及藥劑師組織的代表)對向醫管局病人供應自費藥物模式的意見。大體而言，消費者委員會和病人組織歡迎由醫管局供應自費藥物，因為會確保藥物的持續供應、品質、安全、價格合理及方便。另一方面，香港醫學會和藥劑師組織認為，由公私營機構協作供應自費藥物，是真正令病人受惠的解決方法。他們又認為，由醫管局供應所有自費藥物，對提升社區藥劑師的專業水平並無益處，而且會令公私營醫療機構的失衡情況加劇。香港科研製藥聯會並無屬意採用某種模式向醫管局病人供應自費藥物，只要有相關的供應模式能夠以合理的價格，為病人提供安全、優質、方便及持續的藥物。

12. 委員提出的主要意見及醫管局和政府當局的回應概述於下文各段。

由醫管局供應自費藥物的利益衝突問題

13. 李鳳英議員認為，雖然由醫管局向公營醫院病人供應自費藥物的建議有其優點，但鑒於自費藥物名單由醫管局決定，而供應自費藥物所得的任何收益會全數撥歸醫管局，視乎醫管局認為適當而定，

因此該建議令人關注利益衝突的問題。醫管局作為公營機構，是否適宜涉足藥物零售商的業務及與私營藥房競爭生意，亦成疑問。陳婉嫻議員、周梁淑怡議員及郭家麒議員提出相若的意見。

14. 政府當局回應時表示，委員無須擔心由醫管局向病人供應自費藥物會出現利益衝突的問題，因為若由醫管局藥房供應自費藥物，其運作情況會公開及具透明度，由公眾進行監察。此外，醫管局須向立法會問責，並作好準備就其運作解答任何質詢。

15. 楊森議員表示，民主黨反對醫管局以招標方式邀請私營機構參與在公營醫院開辦社區藥房，向公營醫院病人供應自費藥物的建議，因為有關項目很可能會由大型藥物零售集團壟斷，其利益掛帥的特質很可能會導致藥物價格上漲。楊議員認為，政府當局遲遲未提出醫療融資方案，促使醫管局以公私營機構協作的方式向公營醫院病人供應自費藥物，以解決預算赤字。楊議員告誡醫管局不應將自費藥物的供應外判給私營機構，因為在訂出醫療融資的安排後，醫管局將很難向病人供應自費藥物。

16. 政府當局指出，最新建議是因應委員在2006年7月10日會議上提出的要求而作出的。委員當時要求醫管局應首先進一步探討可否由私營機構參與在公營醫院供應自費藥物，然後才決定醫管局藥房應否擴大所供應的自費藥物類別，包括向病人處方的所有自費藥物。政府當局又指出，公營醫院藥房供應自費藥物，理據是便利病人選擇及為他們提供方便。賺取收入從來不是醫管局向病人供應自費藥物所關注的事項。

病人組織的參與

17. 關於張超雄議員詢問為何當局並無邀請病人組織參與討論以公私營機構協作的方式在公營醫院供應自費藥物，醫管局回應時表示，在是次會議舉行前，醫管局已諮詢病人組織代表對此事的意見。雖然這些代表屬意由醫管局藥房供應自費藥物，但他們不反對私營機構以招標方式參與在公營醫院供應自費藥物。

18. 李國麟議員認為，醫管局應邀請病人組織參與制訂招標章則，以及監察在公營醫院開辦的社區藥房向醫管局病人供應自費藥物的運作情況。郭家麒議員贊同並進而指出，如未能物色合適的私營機構參與，醫管局打算在本身的藥房供應自費藥物。

19. 醫管局回應時表示會考慮邀請病人組織參與制訂招標章則，因為醫管局向病人供應自費藥物的整體目標，是要符合病人的最佳利益。醫管局又解釋，醫管局決定，如未能物色合適的私營機構參與，便會自行向病人供應自費藥物，以應付一旦發覺計劃不可行或市場上並無人士有興趣進行該計劃。若醫管局有需要向病人供應自費藥物，將須尋求醫管局大會批准。

自費藥物的價格

20. 余若薇議員詢問，鑒於私營市場的藥物供應由兩大藥物零售集團主導，醫管局如何可確保參與的私營機構會將自費藥物的價格定在合理水平。

21. 醫管局回應時表示，醫管局近日就社區藥房對藥物的定價進行一項調查，結果證實並無跡象顯示主要藥物零售集團進行任何價格壟斷，因為一般而言，不同藥房就同類藥物訂定不同價格。為確保公營醫院的社區藥房所供應的自費藥物定價合理，參與的私營機構須保證這些藥物會以市價作為定價的基準。此外，醫管局正考慮訂定參與的私營機構可收取的自費藥物價格上限。為防止香港主要藥物零售集團壟斷招標，醫管局表示，招標章則會加入條款，以便利小型社區藥房進行公平競爭。

2007年1月8日的會議

22. 由219間社區藥房新組成的團體"藥房同業反對醫管局外判醫院藥房大聯盟"向事務委員會提交意見書，反對醫管局以招標方式邀請私營機構參與在公營醫院開辦社區藥房，向醫管局病人供應自費藥物的計劃。有鑒於此，以及考慮到病人組織關注一旦推行上述措施，藥物價格很可能會上漲，委員同意在2007年2月前舉行特別會議，進一步討論向公營醫院病人供應自費藥物的模式。

相關文件

23. 委員可登入立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽及2006年7月10日、2006年9月25日和2007年1月8日事務委員會會議相關的文件及會議紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年1月19日