

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1578/10-11(02)號文件

檔 號：CB2/HS/2/08

## 研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會

### 立法會秘書處就2011年4月28日會議 擬備的最新背景資料簡介

#### 配偶為香港居民的內地婦女 使用公立醫院產科服務的事宜

#### 目的

本文件旨在概述立法會相關委員會過往就新產科服務安排的推行情況所作的討論。

#### 背景

2. 為解決內地婦女增加使用本港產科服務，對公立醫院產科服務造成沉重壓力，亦使本地孕婦無法使用有關服務的問題，醫院管理局(下稱"醫管局")於2005年9月1日推行非符合資格人士產科套餐服務收費，把使用所有公立醫院產科服務的三日兩夜住院費用訂為20,000元。

3. 為了更有效疏導內地婦女的產科服務需求，使她們使用私營醫院提供的有關服務，以及更準確評估產科服務的需求並就擴展服務進行規劃，醫管局自2007年2月1日起實施經修訂的非符合資格人士產科服務安排。在修訂安排下，所有擬使用公立醫院產科服務的非本地孕婦，必須先行預約並繳付39,000元的產科套餐服務收費。該項收費包括在專科門診診所接受一次產前檢查、享用分娩服務及首三日兩夜的分娩住院費用。至於沒有事先預約而經急症室緊急入院分娩的個案，收費則為48,000元。

## 過往所作的討論

4. 衛生事務委員會於2007年1月至2008年2月期間曾先後舉行4次會議，討論非符合資格人士的新產科服務安排，並於2007年4月30日的會議上聽取10個代表團體就此事表達意見。保安事務委員會亦曾於2007年5月8日舉行1次會議，討論有關此等安排的入境配套措施。委員提出的主要意見／關注事項及政府當局的回應載於下文各段。

### 配偶為香港居民的非符合資格人士的產科服務收費

5. 在衛生事務委員會進行討論的過程中，部分委員認為醫管局應就非符合資格人士產科套餐服務收費採用兩級制，向配偶並非香港居民的非符合資格人士收取經修訂的39,000元／48,000元費用；至於配偶為香港居民的非符合資格人士，則可繳付20,000元的舊收費。他們指出，許多配偶為香港居民的非符合資格孕婦因經濟上負擔不來而被迫在內地分娩，此情況對家庭團聚和社會共融不利。在現行入境政策下，父親為香港居民而在內地出生的嬰孩，須根據單程通行證(下稱"單程證")制度申請來港定居，而根據《基本法》第二十四條第二款第(一)項，在香港出生的中國公民不論其父母的身份為何，均擁有香港居留權。

6. 政府當局表示無意對配偶為香港居民的非符合資格人士，實施另一級非符合資格人士產科套餐服務收費。根據人口政策，只有香港身份證持有人或擁有香港居民身份的11歲以下兒童，才有資格享有獲資助的公共福利。並未持有香港身份證的人士(即非符合資格人士)，包括配偶為香港居民的雙程通行證(下稱"雙程證")持有人，則可在繳付適用於他們的指明收費後使用香港的公共醫療服務。儘管政府當局明白香港居民與內地人士通婚的情況日趨普遍，締結跨境婚姻的夫婦實有責任就其醫療需要作出適當的安排。

7. 委員認為政府當局的解釋不能接受，理由如下：首先，20,000元的收費是按照收回成本的原則釐定。其次，配偶為香港居民的非符合資格人士實際上是香港家庭的成員。雖然這些非符合資格人士尚未根據單程證制度成為香港居民，但她們大多是雙程證持有人，除返回內地續辦來港簽注的三數天外，實際上全年留在香港。

8. 衛生事務委員會於2007年4月16日通過一項議案，促請政府當局准許配偶為香港居民的非符合資格人士繳付20,000元的舊收費，並要求政府當局於2007年6月或之前作出回應。政府

當局表示需要更多時間監察新產科服務安排的成效，然後才可對有關安排作出任何修訂。

#### 享用獲大幅資助的社會服務的資格

9. 衛生事務委員會部分委員指出，不容許配偶為香港居民的非符合資格人士享用獲資助社會服務的現行人口政策應予以檢討。他們建議並獲其他委員同意由衛生事務委員會作出安排，以便與其他相關的事務委員會舉行聯席會議，與政務司司長討論配偶為香港居民的非符合資格人士享用公共福利的資格。

10. 政務司司長辦公室表示，在2007年10月12日內務委員會特別會議上，政務司司長已向議員簡介人口政策督導委員會當時正優先處理的各個工作範疇，並與議員交換意見，故此政務司司長當時未能就人口政策中有關配偶為香港居民的非符合資格人士享用公共福利的資格問題，向事務委員會委員提供新的資料。人口政策督導委員會由政務司司長出任主席，核心成員包括財政司司長、教育局局長、保安局局長、食物及衛生局局長、民政事務局局長、勞工及福利局局長、財經事務及庫務局局長，以及相關部門的首長級官員。

#### 非符合資格人士的產科套餐服務收費的退款安排

11. 有建議指，倘若已作出預約安排的非符合資格人士最終因流產或突發事故未能來港分娩而未有使用有關的產科服務，當局應向她們退還預約時繳付的費用。

12. 醫管局表示，不就非符合資格人士產科套餐服務收費訂定退款安排的理據，是要令有關人士重視所作出的預約，因為醫院提供預約服務涉及一定的必需成本(例如預留床位和產房等)，還有未能盡用有限資源所涉及的機會成本。這項不設退款的政策亦有助遏止雙重預約，而這種情況在實施經修訂的非符合資格人士產科套餐服務收費前，可說是屢見不鮮。然而，若已在公立醫院作出預約而最終因諸如流產等不幸情況未能分娩，醫管局會以已經繳付的非符合資格人士產科套餐服務收費，抵銷有關孕婦因此而使用公立醫院相關婦產科服務所需支付的醫療費用。

13. 經考慮新產科服務預約安排實施後的實際情況，醫管局於下述退款政策在憲報刊登後，由2007年10月29日開始付諸實行 ——

- (a) 在兩類特殊情況下可獲退款。第一類是孕婦出現流產、終止懷孕或死胎的情況。第二類是孕婦在繳付預約產科服務費用後，其身份在分娩前由非符合資格人士轉為符合資格人士；
- (b) 已經繳付39,000元公立醫院產科套餐服務收費，並符合上述第一類特殊情況的非符合資格人士，將可獲局部退款20,000元，但退款時需扣除孕婦在是次懷孕期間曾使用公立醫院醫療服務的費用。至於第二類情況，孕婦在繳付套餐費用後，倘於分娩前由非符合資格人士轉為符合資格人士，則可在扣除該名孕婦在是次懷孕期間曾使用公立醫院醫療服務的費用後，獲全數退回產科套餐服務費用；及
- (c) 已於2007年2月1日或之後繳款的非符合資格人士如符合相關準則，均可申請退款。

#### 配套措施的推行情況

14. 政府當局在2007年2月提交保安事務委員會的文件中表示，為配合新的產科服務安排，入境事務處(下稱"入境處")已對所有處於懷孕後期的來港旅客(即懷孕7個月(28週)或以上的孕婦)加強進行入境檢查。如懷疑旅客來港的目的是在港分娩，入境處人員會要求她們出示本地醫院發出的預約確認書。任何旅客如未能符合有關的入境要求，可被拒絕入境。

15. 在保安事務委員會2007年5月8日的會議上，政府當局向委員表示總的來說，入境處前線人員在加強對懷孕旅客進行入境檢查方面並未遇到太大困難，而這些旅客大多清楚知悉新的產科服務安排。在加強實施入境檢查後，申請延長逗留期限的懷孕旅客數目已有下降。

#### 對公立醫院產科服務承擔能力的影響

16. 研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會(下稱"小組委員會")於2009年6月至2010年7月期間曾先後舉行4次會議，討論配偶為香港居民的內地婦女使用產科服務的安排，並聽取多個代表團體表達意見。委員普遍認為有關的產科服務安排與當局鼓勵生育的人口政策背道而馳，且對家庭團聚和社會共融不利。

17. 政府當局強調，鑒於公共資源有限，產科服務政策的目標是確保本港居民獲提供妥善及足夠的產科服務。在2007年，

內地婦女在香港所生的活產嬰兒數目有27 574名，其中18 816名嬰兒由配偶並非香港居民的內地婦女所生。2008年的相關數字分別為33 565名及25 269名嬰兒。由於有越來越多本港孕婦使用公立醫院的產科服務，當局有需要把來港分娩的非符合資格人士的數目限制在公共醫療體系可以應付的水平，因此，所有非符合資格人士應繼續以相同的非符合資格人士收費使用公共醫療體系的相關服務。自2007年2月實施新產科服務安排後，在2010年首5個月錄得在公立醫院分娩的本地孕婦數目，與2006年同期比較上升了13%，而在公立醫院分娩的非本地孕婦的數目與2006年同期比較則下降了16.5%。非本地孕婦經公立醫院急症室入院分娩的數目更大幅減少了93.1%。

18. 政府當局進一步表示，在小組委員會2009年6月29日的會議後，食物及衛生局已因應小組委員會所作商議就此事進行評估。經考慮食物及衛生局在實施產科服務收費安排方面的政策目標、對其他以大量公帑資助的公共福利造成的連帶效應，以及需要確保善用有限的公共資源，當局在衡量所有因素後，認為現行對非符合資格人士實施的產科服務收費安排仍屬恰當。

19. 部分委員依然認為，配偶為香港居民的非符合資格人士不應與配偶並非香港居民的非符合資格人士獲得同等待遇。小組委員會於2009年7月28日的會議上通過一項議案，要求政府就若港人內地配偶產科服務與港人婦女相同後，對本港公共醫療的承擔能力及人口政策的影響進行評估。

20. 小組委員會亦同意邀請平等機會委員會(下稱"平機會")提供意見，闡釋向配偶為香港居民的非符合資格人士和配偶並非香港居民的非符合資格人士收取相同的產科套餐服務費用，有否對前者構成不公平待遇。平機會就多項事宜提出意見，包括認為根據現有資料，就配偶為香港居民及配偶並非香港居民的非符合資格人士作出區分，並不涉及反歧視法例。

21. 政府當局其後於2010年1月19日告知小組委員會，公立醫院的服務量已面對相當大的壓力。醫管局每年的產科服務量在過去兩年已達飽和，其產科服務量在高峰期內更已達到極限，因而分別須在2008年9月至12月期間及2009年10月至12月期間暫停接受非符合資格人士的產科服務預約，以確保本地婦女可獲提供足夠的產科服務。政府當局告知委員，丈夫為香港居民的非符合資格人士若以適用於符合資格人士的收費使用產科服務，預計此類預約在公立醫院分娩的非符合資格人士的數目將會大幅增加，為公立醫院的服務量帶來巨大壓力。

22. 部分委員始終認為，由內地婦女所生而父親為香港居民的子女實際上是香港家庭的成員，此等內地婦女應有資格使用資助產科服務。

23. 委員除要求政府當局跟進小組委員會在2009年7月28日的會議上通過的議案外，亦要求政府當局把他們的意見轉達人口政策督導委員會及家庭議會考慮，以便就產科服務政策及有關政策對家庭團聚的影響進行跟進討論。鑒於使用獲資助公共福利的事宜和人口政策有關，委員強烈認為政務司司長應出席小組委員會日後再次討論有關事宜的會議。政府當局表示，人口政策督導委員會一直知悉小組委員會有關此事的審議情況。

24. 在小組委員會2010年1月19日的會議上，政府當局表示家庭議會已於2009年9月的會議上，察悉小組委員會對醫管局就非香港居民的婦女實施的產科服務安排的意見。家庭議會已從家庭的角度，就現時適用於非本地居民的婦女的產科服務收費安排進行商議。鑒於有需要在眾多考慮因素之間取得平衡，該會的結論是產科服務收費安排行之有效，現階段並無需要進行檢討。

25. 政府當局亦告知委員，就非符合資格人士(特別是配偶為香港居民的內地婦女)使用公立醫院產科服務的安排的有關事宜，人口政策督導委員會已詳細考慮小組委員會、家庭議會和食物及衛生局的意見。人口政策督導委員會認為從人口政策的角度而言，配偶為香港居民的內地婦女即使可與本地婦女一樣，獲安排在公立醫院按資助收費率使用產科服務，對香港人口也只會造成有限的影響。經考慮產科服務安排的政策目標，以及一旦改變可享用公共醫療服務的符合資格人士的定義，其他以大量公帑資助的醫療服務所受到的連帶影響，人口政策督導委員會認為應維持現行對非符合資格人士實施的產科服務收費安排。

26. 部分委員雖察悉家庭議會已就有關事宜進行商議，但卻認為該會應以家庭為基礎，進一步考慮使用公立醫院資助產科服務的資格問題。政府當局表示，家庭議會已從家庭的角度就有關事宜進行商議，並得出現階段並無需要進行檢討的結論。儘管如此，政府當局會向家庭議會轉達委員的意見，以供考慮。

就沒有使用已預約的產科服務作出的退款安排

27. 部分委員認為政府當局應就非符合資格人士的產科套餐服務收費採用兩級制，向香港居民的內地配偶及配偶並非香港居民的非符合資格人士收取不同費用。政府當局應檢討向沒

有使用已預約產科服務的人士作出退款的安排，並根據通知期的長短按比例作出退款。

28. 關於就沒有使用已預約的產科服務作出的退款安排，醫管局已由2007年10月起實施退款政策，若已在公立醫院作出預約而最終因諸如流產等不幸情況而未能分娩，將可獲發還不超過20,000元的部分退款。據政府當局表示，把退款數額訂於不超過20,000元水平的目的，是希望減低非符合資格人士使用公立醫院產科服務的意欲，以及應付醫管局推行新產科服務安排所招致的額外成本，包括作出預約安排的成本及提供服務的額外人手開支。

29. 小組委員會其後獲悉，醫管局決定於2010年7月中把流產、終止懷孕或死胎等個案的退款金額由20,000元修訂為39,000元，而退款須扣除孕婦就該次懷孕所獲醫院服務的應繳費用。醫管局亦會考慮就於2007年2月1日起使用的產科套餐服務所作的退款申請。

30. 有建議指當局應把就已預約個案作出的退款安排擴展至孕婦在內地早產的個案，因為有關的內地孕婦根本沒有使用醫管局轄下醫院的產科服務。當局應考慮就此等個案退還套餐服務收費的部分款項。委員獲悉，醫管局曾詳細討論產科套餐服務收費的退款安排，並決定調整就孕婦出現流產、終止懷孕或死胎的情況的退款金額，因為失去嬰孩對有關家庭來說已屬十分不幸。然而，早產在性質上則與上述情況不同。

### 收費轄免

31. 委員關注到，政府當局應否因應法院就有關非符合資格人士產科套餐服務收費的司法覆核作出的判決，檢討醫管局醫療費用及收費的豁免機制。

32. 據政府當局表示，有兩宗涉及公營醫院非符合資格人士產科套餐服務收費的司法覆核申請。在第一宗申請中，申請人提出覆核的事項包括政府不把香港居民的非本港居民配偶納入符合資格人士定義的政策，以及醫管局自2007年2月1日起修訂非符合資格人士產科套餐服務收費的決定。原訟法庭在2008年12月作出判決，駁回此項申請。申請人已就有關判決提出上訴，上訴法庭於2010年3月進行上訴聆訊。上訴法庭已駁回在司法覆核申請中提出的質疑，並於2010年5月10日作出判決。至於第二宗涉及類似事項的申請，申請人就不能享用獲資助產科服務一事提出覆核，法庭已於聆訊前駁回此項申請。

33. 政府當局解釋，在醫管局現行的豁免機制下，因經濟困難而未能繳付其醫療費用及收費的病人可以申請豁免有關費用及收費。為確保有限的公共資源運用得宜，非符合資格人士在一般情況下不會獲豁免繳付醫管局的服務收費(包括產科服務)。醫管局只會在特殊情況下豁免非符合資格人士繳付醫療費用及收費。法院在上述案件中，並無就豁免機制作出裁決，但要求醫管局重新審議個案中申請人所提出的豁免及減低收費的申請。上述政策將繼續適用於醫管局提供的所有服務(包括產科服務)。

## 最新發展

34. 行政長官於2010至2011年施政報告中，要求人口政策督導委員會聚焦研究兩項課題，包括詳細研究內地女性在香港所生的兒童何時返港就讀、生活和由此而衍生的影響。

35. 內務委員會曾於2010年12月10日的特別會議上討論此課題。根據政府當局提供的統計數字，2009年共有82 095名嬰兒在香港出生，其中37 253名為內地孕婦在香港所生：包括6 213名第一類嬰兒(即其父親為香港永久居民)、29 766名第二類嬰兒(即其父母均不是香港永久居民)，其餘1 274名嬰兒，其內地母親在出生登記時，選擇不提供嬰兒父親居民身分的資料。根據《香港人口推算2010－2039》，內地女性每年在香港產子的總數，預計會上升至約4萬至5萬名(當中約34 000至43 000名為第二類嬰兒)。

36. 政府當局告知委員，鑒於有關課題涉及多方面的複雜事宜，預計某些範疇需要較長時間進行深入研究及長遠規劃。人口政策督導委員會希望可於大約1年內制訂初步建議。

37. 謹請委員注意，按照政府統計處及入境處所整理的統計數字，在2010年，香港註冊出生活產嬰兒的暫時數字為88 200名，當中47 552名(53.9%)的母親為本地婦女或非內地婦女的非本地居民婦女，而68%的嬰兒均在公營醫院出生。餘下40 648名在2010年由內地婦女所生的嬰兒(32 653名(80.3%)父親並非本地居民)當中，有26%在公營醫院出生。

38. 醫管局於2011年4月8日宣布，在2011年4月8日至2011年12月底期間，暫停接受非符合資格人士的產科服務預約。



## 相關文件

39. 相關文件一覽表載於**附錄**，委員可於立法會網站瀏覽有關文件。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2011年4月21日

## 配偶為香港居民的內地婦女使用公立醫院產科服務的事宜

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
衛生事務委員會	2007年1月8日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會	2007年1月10日	<a href="#">會議過程正式紀錄第114至164頁(議案)</a>
衛生事務委員會	2007年4月16日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
衛生事務委員會	2007年4月30日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
保安事務委員會	2007年5月8日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
衛生事務委員會	2008年2月18日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
研究內地與香港 特區家庭事宜小 組委員會	2009年6月29日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
研究內地與香港 特區家庭事宜小 組委員會	2009年7月28日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
研究內地與香港 特區家庭事宜小 組委員會	2010年1月19日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
研究內地與香港 特區家庭事宜小 組委員會	2010年7月13日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
內務委員會 (特別會議)	2010年12月10日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>