

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1183/11-12(02)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會

立法會秘書處為2012年2月28日特別會議 擬備的最新背景資料簡介

非本地婦女使用產科服務

目的

本文件概述自2007年以來，委員就非本地婦女使用產科服務的事宜提出的主要意見及關注。

背景

2. 產科服務的需求(特別是來自內地婦女)近年持續上升。政府當局表示，由內地婦女所生的活產嬰兒已由2007年的27 574名增加至2010年的40 648名。在2010年，由內地婦女所生的嬰兒當中，80%的父親並非本地居民。近年在香港分娩的內地婦女數目載於**附錄I**。在2011年，公營醫院有46 964宗分娩及預約分娩，當中10 110宗涉及非本地婦女。至於私營醫院，在2011年的48 000宗分娩及預約分娩中，非本地婦女佔了約七成(即33 400宗)。公營及私營醫院的分娩及預約分娩的分項數字載於**附錄II**。

3. 為解決內地婦女增加使用本港產科服務，對公營醫院產科服務量造成沉重壓力，亦影響本地孕婦使用該等服務的問題，醫院管理局(下稱"醫管局")於2005年9月1日推出非符合資格人士¹產科套餐服務收費，把費用訂為20,000元。醫管局自2007年2月1日起修訂對非符合資格人士的產科服務安排。在修訂的安

¹ 現時，本港的公營醫療服務以甚高的資助率提供予香港居民。非符合資格人士指非香港身份證持有人及非香港居民身份的11歲以下兒童。非符合資格人士如要使用公營醫療服務，需繳付訂明的非符合資格人士費用。

排下，醫管局會預留足夠的名額給香港居民，確保本地孕婦可比非符合資格人士優先使用產科服務，並只會在有多餘名額時才接受非符合資格人士預約登記。已預約登記的非符合資格人士的套餐服務收費為39,000元，當中包括在專科門診診所接受一次產前檢查、分娩服務及首三天兩夜的分娩住院服務。該項費用需於預約登記時全數繳付。至於未經預約登記及／或未有在醫管局專科門診診所接受任何產前檢查的分娩個案，有關費用將為48,000元。

4. 所有提供產科服務的私營醫院同樣引入了預約制度，並會向已預約登記及繳交住院訂金的非本地孕婦發出預約確認書。

委員的商議工作

5. 委員於不同平台，包括衛生事務委員會(下稱"事務委員會")、保安事務委員會及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")提出的意見及關注事項綜述於下文各段。

產科套餐服務收費水平

6. 政府當局表示，醫管局是以根據向私家病人提供服務的成本而釐定的私家服務收費為基礎，釐定非符合資格人士的產科套餐服務收費。當局在釐定產科套餐服務收費時，亦參考了私營醫院的收費，包括私家醫生的收費，使非符合資格人士不會受較低收費吸引而選擇使用公營醫院。至於就未經預約的個案釐訂較高收費的原因，政府當局表示，倘屬非符合資格的母親在分娩前沒有接受過任何產前護理，所有相關檢查將需緊急進行，而檢查的結果亦需要立即提供予醫護人員，以跟進病人情況。這些個案亦因涉及較多人手和資源。考慮到個案涉及的較高成本及私營醫院的收費，當局為沒有預約的個案訂立較高收費。

為非符合資格人士作出產科套餐服務收費退款

7. 根據醫管局自2007年10月29日起實施的退款政策，非符合資格人士在兩個特殊情況下會獲退還產科套餐服務收費。如該次懷孕出現流產、終止懷孕或死產的情況，則孕婦可於扣除就該次懷孕所獲公營醫院服務的應繳費用後，獲發還不超過20,000元的部分退款。在繳付預約產科費用後及於分娩前，如

孕婦的身份由非符合資格人士轉為符合資格人士²，則可獲全數退款，惟須扣除孕婦就該次懷孕所獲公營醫院服務的應繳費用。

8. 政府當局解釋，退款數額訂為不超過20,000元，目的是希望產科套餐服務收費能夠減低非符合資格人士使用公營醫療服務的意欲，以及涵蓋醫管局推行新產科服務安排所需的額外成本，當中包括運作預約制度的支出及提供服務的額外人手開支。

9. 委員其後獲告知，考慮到因流產、終止懷孕或死產而失去嬰孩對有關家庭屬非常不幸事件，醫管局決定於2010年7月中把該等個案的退款金額由20,000元修訂為39,000元。退款將須扣除孕婦就該次懷孕所獲醫院服務的應繳費用。

公營產科服務量

10. 委員關注到，助產士和初生嬰兒深切治療部護士的人手緊絀，令醫管局的服務量在面對公營產科服務日增的需求時受到限制。他們察悉並關注到，由於私營醫院一般不設初生嬰兒深切治療服務，幾乎所有早產或高危嬰兒都會轉介到公營醫院。

11. 政府當局表示，為應付公營醫院產科服務日增的需求，當局已聘用／調派額外的全職和兼職護士及支援人員。醫管局已推出措施，包括舉辦助產士培訓課程，以在2008年9月前額外供應80名助產士、為執業助產士提供額外增薪點、擢升有能力的人員為資深護師，以及發放逾時工作津貼和以補薪代替假期等，藉以提升產科服務人員的士氣和挽留人手。局方亦已開放額外的產科病牀，增加產科服務的整體服務量，以應付在需求高峰期服務需求的上升。

公營醫院的新生嬰兒深切治療服務

12. 委員深切關注到公營醫院初生嬰兒深切治療部的病床住用率由2010年平均94%升至2011年2月的約108%。由於新生嬰兒深切治療部的工作量沉重及缺乏晉升機會，很多護士均不願意在該部門工作。部分委員建議當局應向在香港出生，但其父母並非本地居民的兒童，就使用公營醫院的新生嬰兒深切治療部收取收回成本水平的費用，或應考慮制定行政措施，限制私營醫院向非本地婦女提供產科服務。

² 符合資格人士指香港身份證持有人及擁有香港居民身份的11歲以下兒童。符合資格人士可接受高度資助的費用使用公營醫療服務。

13. 政府當局表示，目前，100名新生嬰兒當中會有一名需要深切治療服務，而公營醫院可提供的初生嬰兒深切治療服務已到達瓶頸。有見及此，私營醫院應顧及香港在一般產科服務、新生嬰兒深切治療及兒科服務方面的服務量，在向非本地孕婦提供產科服務時採取自律的做法。政府當局向委員保證，當局會與私營界別取得共識，以訂定整體醫療系統可支持的分娩水平。

優先使用公營產科服務

14. 委員關注到公營醫院會否有足夠的服務量，以應付本地孕婦及非本地孕婦的分娩量，政府當局回應時表示，醫管局會在公營醫院預留足夠的本地孕婦分娩名額，並只會在有多餘名額時，才接受非本地婦女的預約。私營及公營醫院現有的預約制度會確保本地孕婦優先使用產科服務。鑑於公營產科服務的需求持續增加，醫管局會由2011年4月至2011年12月，中止非本地婦女的分娩預約。

15. 委員並關注到，私營界別在非本地婦女的服務需求日趨上升之時擴展產科服務，會對本地產科和新生嬰兒科服務造成重大壓力。委員要求當局提供資料，說明衛生署會制訂甚麼措施，確保本地孕婦獲優先提供價格合理及充足的私營產科服務。

16. 政府當局表示，該10間提供產科服務的私營醫院已答允為本地孕婦提供足夠的服務。本地公營及私營醫院已就2012年非本地孕婦來港產子的數目設定上限，該項措施能紓緩整體產科及新生嬰兒科服務的巨大壓力。衛生署會定期搜集資料，監察非本地婦女在私營醫院的分娩預約數目是否符合協定的數目。

配偶為香港居民的非符合資格人士

17. 部分委員認為，推行產科服務安排與當局鼓勵生育的人口政策背道而馳。此項安排並且對家庭團聚和社會共融不利，理由是許多配偶為香港居民的內地人士因經濟上負擔不來而被迫返回內地分娩。

18. 政府當局表示，香港居民與內地居民結婚的普遍情況，並不構成任何理由違反當局行之有效的政策，即只向本港居民而不向他們的非本地配偶提供獲政府大幅資助的醫療服務。締結跨境婚姻的夫婦有責任就其醫療需要作出適當的安排。

19. 事務委員會在2007年4月16日的會議上通過一項議案，促請政府豁免港人家庭(即父親為香港居民而母親為準來港婦女之家庭)需按經修訂的產科套餐服務收費繳費。政府當局就議案作出回應時表示，有關豁免向配偶為香港居民的內地婦女收取非符合資格人士產科服務收費的建議，會重新開放途徑予非符合資格人士來港使用公營醫院的產科服務，從而與需要使用有關服務的香港居民身份的婦女構成競爭。政府當局認為現行對非符合資格人士的產科服務收費安排屬恰當。

20. 小組委員會在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獲給予與港人婦女相同的公營產科服務待遇，對本港公共醫療的承擔能力及人口政策的影響以進行評估。政府當局就議案作出回應時表示，若本港居民的內地配偶以符合資格人士費用使用產科服務，政府當局預計這類非符合資格人士在公營醫院分娩的數字會大幅增加，為醫管局的服務量帶來巨大壓力。

21. 應小組委員會的要求，政府當局已就配偶為香港居民的內地婦女使用公營醫院產科服務的安排的有關事宜，徵詢家庭議會及人口政策督導委員會從家庭及人口政策的角度給予意見。鑑於有需要在眾多考慮因素之間取得平衡，家庭議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。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。

22. 有關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，平等機會委員會就此提出多項意見，包括根據現有資料，認為就配偶是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。

23. 委員雖同意應為本地婦女在公營醫院預留足夠的分娩名額，但他們仍認為，當局應考慮在分配剩餘名額時，優先給予那些配偶為香港居民的非本地婦女。在2011年4月11日的會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府除預留足夠名額給本地孕婦外，其餘產科餘額均以永久性本地居民配偶為優先。

入境配套措施

24. 委員察悉，為配合為非符合資格人士而設的產科服務安排，入境事務處(下稱"入境處")對所有處於懷孕後期(即懷孕28週或以上)的訪客加強入境檢查。如懷疑這類訪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。任何訪客若未能符合有關的入境要求，可被拒入境。

25. 委員關注政府當局會否採取措施，打擊經中介人安排內地孕婦進入香港分娩的活動。政府當局表示，入境處會緊密監察安排非法入境或逾期居留的孕婦在本港產子的非法活動，並會在有需要時採取積極的措施打擊這些活動。

近期發展

26. 政府當局於2011年4月公布控制非本地婦女使用產科服務的7項措施³後，已推行下列主要措施：

- (a) 將2012年接受非本地孕婦來港產子的數目限於35 000名，當中3 400個及31 000個分娩名額分別由公營及私營醫院提供；
- (b) 非本地孕婦必須接受本港產科醫生的產前檢驗，以判斷是否適合來港分娩。香港婦產科學院已於2011年9月就預測高風險懷孕情況發出專業指引；及
- (c) 衛生署亦已自2011年9月統一公營和私營醫院的預約分娩服務確認書的格式，令當局更容易在邊境控制站檢查非本地孕婦。

27. 醫管局表示，非本地婦女經急症室到公營醫院分娩的數目自2011年4月以來不斷增加。急症室到公營醫院緊急分娩的總數由2010年的708宗上升至2011年的1 453宗。急症室到醫院緊急分娩的數字載列於**附錄III**。

28. 行政長官在出席2012年1月19日立法會答問會時公布了4項新措施，遏止孕婦在臨盆一刻才經急症室緊急入院分娩。新措施的詳情如下——

³ 有關措施包括公營及私營醫院會優先向本地孕婦及嬰兒提供服務，以及打擊涉及內地孕婦透過中介人安排來港產子的非法活動。

- (a) 醫管局將檢討非本地孕婦經急症室入院分娩的收費，以遏止內地孕婦"衝急症室"的危險行為；
- (b) 入境處在衛生署增加管制站醫護人手的協助下，加強截查非本地孕婦，並與內地當局保持緊密溝通，共同遏止非本地孕婦在臨盆前強行闖關；
- (c) 警方與內地當局聯手打擊中介公司及其安排未有預約的非本地孕婦乘坐過境車來港的非法行為；及
- (d) 民政事務總署轄下的牌照事務處就取締無牌經營旅館加強巡查及執法力度。

29. 根據醫管局在2012年2月16日發出的新聞稿，瑪嘉烈醫院已停止接受非本地孕婦在2012年內的預約，而瑪麗醫院亦會在未來數月調低非本地孕婦的產科名額。醫管局非符合資格人士產科服務專責小組曾討論2013年的產科服務量，並建議4間公營醫院(包括廣華醫院、瑪嘉烈醫院、威爾斯親王醫院及屯門醫院)於2013年停止接受非本地孕婦預約服務，而另外4間公營醫院(包括東區尤德夫人那打素醫院、伊利沙伯醫院、瑪麗醫院及基督教聯合醫院)的預約名額總數會進一步削減至少於3 000名。醫管局會把建議的計劃提交食物及衛生局考慮。

30. 政府當局表示，食物及衛生局會與私家醫院商討2013年提供予非本地孕婦的分娩名額。當局預計會於2012年4月公布2013年接受非本地孕婦來港產子的數目。

相關文件

31. 立法會網站的相關文件載列於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月23日

附錄 I
Appendix I

內地女性在香港所生的活產嬰兒數目
Number of live births born in Hong Kong to Mainland women

其中內地女性在香港所生的活產嬰兒數目：

Of which number of live births born in Hong Kong to Mainland women:

年 Year	活產嬰兒數目 ⁽¹⁾ Number of live births ⁽¹⁾	其配偶為			小計 Sub-total
		香港永久性居民 Whose spouses are Hong Kong Permanent Residents	非香港永久性居民 ⁽²⁾ Whose spouses are not Hong Kong Permanent Residents ⁽²⁾	其他 ⁽³⁾ Others ⁽³⁾	
2000	54 134	7 464	709	–	8 173
2001	48 219	7 190	620	–	7 810
2002	48 209	7 256	1 250	–	8 506
2003	46 965	7 962	2 070	96	10 128
2004	49 796	8 896	4 102	211	13 209
2005	57 098	9 879	9 273	386	19 538
2006	65 626	9 438	16 044	650	26 132
2007	70 875	7 989	18 816	769	27 574
2008	78 822	7 228	25 269	1 068	33 565
2009	82 095	6 213	29 766	1 274	37 253
2010	88 495 [#]	6 169	32 653	1 826	40 648

註釋：(1) 數字是按事件的發生時間計算某統計期間內在香港出生的活產嬰兒總數（即該統計期間內的活產嬰兒）。

(2) 包括香港非永久性居民（來港少於七年的內地人士包括在這類別）及非香港居民。

(3) 在出生登記時，內地母親並沒有提供嬰兒父親居民身分的資料。

– 沒有數字。

臨時數字。

Notes : (1) The figures refer to the total number of live births born in Hong Kong in the reference period counted by the occurrence time of the events (i.e. births actually taking place in that reference period).

(2) Include Hong Kong Non-permanent Residents (Persons from the Mainland having resided in Hong Kong for less than 7 years being grouped in this category) and non-Hong Kong residents.

(3) Mainland mothers chose not to provide the father's residential status during birth registration.

– Not available.

Provisional figures.

資料來源：政府統計處

Source: Census and Statistics Department

附錄 II

二零一一年公立醫院分娩及預約分娩數字

		二零一一年 分娩數目 (截至 10 月底)	二零一一年 已預約分娩數目 (預產期由 11 月 至 12 月)
符合資格人士		28 256	8 598 ^{註一}
非符合 資格人 士	預約個案	8 485 (2 507) ^{註二}	376 ^{註三}
	非預約個 案	1 249 (315)	-
總數		37 990 (2 822)	8 974

二零一一年私家醫院分娩及預約分娩數字

		2011 年 分娩數目(約數) (截至 10 月底)	2011 年 已預約分娩數目 (約數) (預產期由 11 月 至 12 月)
本地孕婦		12 000	2 600
非本地孕婦 ^{註四}		28 000	5 400
總數		40 000	8 000

註一：當局沒有本地婦女同時於公立及私家醫院預約產科服務的資料。

註二：括號內的數字是配偶為本港居民的非本地孕婦分娩數字。使用醫管局服務的非符合資格人士，並非必須透露配偶的居民身分，因此有關數字乃基於醫管局所得資料而提供。

註三：非符合資格人士在預約醫管局產科服務時並非必須透露配偶的居民身分。

註四：私家醫院沒有使用其產科服務中，配偶為本港居民的非本地孕婦的分項數字。

附錄 III

公立醫院非符合資格人士經由急症室入院分娩數目

	一月	二月	三月	四月	五月	六月	七月	八月	九月	十月	十一月	總數
2010	55	50	50	51	42	52	54	74	84	93	103	708
2011	86	70	71	86	103	122	155	156	175	224	205	1453*

備註

* 總數中約有三成是屬於已預約在公立醫院分娩的個案，但未能及前往已預約的醫院分娩。

資料來源：節錄自政府當局題為"非本地婦女的產科服務"的文件(立法會CB(2)550/11-12(01)號文件)

非本地婦女使用產科服務的相關文件

委員會	會議日期	文件
衛生事務委員會	2007年1月8日 (項目V)	議程 會議紀要 CB(2)833/06-07(01) CB(2)1601/06-07(01)
衛生事務委員會	2007年4月16日 (項目I)	議程 會議紀要
衛生事務委員會	2007年4月30日 (項目I)	議程 會議紀要 CB(2)533/07-08(01) CB(2)205/09-10(01)
保安事務委員會	2007年5月8日 (項目IV)	議程 會議紀要
衛生事務委員會	2008年2月18日 (項目IV)	議程 會議紀要 CB(2)2315/07-08(01)
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會	2009年6月29日 (項目I)	議程 會議紀要 CB(2)2258/08-09(02) CB(2)2258/08-09(03)
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會	2009年7月28日 (項目I)	議程 會議紀要 CB(2)2521/08-09(01)
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會	2010年1月19日 (項目I)	議程 會議紀要 CB(2)2070/09-10(01)

委員會	會議日期	文件
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會	2010年7月13日 (項目I)	議程 會議紀要
衛生事務委員會	2011年4月11日 (項目V)	議程 會議紀要
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會	2011年4月28日 (項目I)	議程 會議紀要
衛生事務委員會	2011年6月13日 (項目V)	議程 會議紀要
衛生事務委員會	2011年12月12日 (項目VI)	議程 會議紀要
研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會	2011年12月13日 (項目I)	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月23日