

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1907/14-15(02)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會

立法會秘書處為2015年7月20日會議 擬備的背景資料簡介

醫院管理局檢討

目的

本文件綜述衛生事務委員會(下稱"事務委員會")過往就醫院管理局(下稱"醫管局")檢討所涵蓋的議題進行的討論。

背景

2. 醫管局是根據《醫院管理局條例》(第113章)於1990年12月成立的法定機構，負責管理全港的公營醫院系統。現時，醫管局透過7個醫院聯網(即港島東聯網、港島西聯網、九龍東聯網、九龍中聯網、九龍西聯網、新界東聯網及新界西聯網)提供各項公營醫護服務。每個醫院聯網均包含一個醫療設施網絡¹，為其服務地區的人口提供完備的全科醫療服務。這些服務包括24小時急症護理、住院服務、日間服務、門診服務，以及復康和社區服務。醫管局幾乎完全依賴(即逾90%)政府的每年撥款，以支持其提供這些服務及應付有關的開支。在2015-2016年度，向醫管局批撥，以應付其日常運作需要的經常性資助金為499億元²。醫管局亦有獲取收入，包括來自醫院／診所收費及其他收入(如利息收入及捐款)，這些收入在2013-2014年度分別達32億元及12億元。現時，醫管局以醫院聯網為基礎管理其內部

¹ 醫管局現時管理42間公立醫院和醫療機構、47間專科門診診所及73間普通科門診診所。這些設施按其地域劃分為7個醫院聯網。每個聯網已根據醫院的所在地點(主要是急症醫院)劃分指明的服務地區。

² 該撥款除了撥予聯網外，還涵蓋醫管局中央統籌的服務。

資源分配。各個醫院聯網在2012-2013年度至2014-2015年度期間的撥款分配摘要載於**附錄I**。

3. 考慮到人口老化及社會對醫療服務需求的變化，行政長官在其2013年發表的施政報告中宣布，政府將成立督導委員會，全面檢討醫管局的運作，探討提高成本效益及服務質素的可行措施。由食物及衛生局局長擔任主席的醫院管理局檢討督導委員會(下稱"督導委員會")在2013年8月成立，檢討醫管局的管理和組織架構、資源管理、人事管理、成本效益和服務管理，以及整體管理和監管。

事務委員會的商議工作

4. 事務委員會曾在2008年至2014年期間舉行的多次會議上討論醫管局檢討所涵蓋的議題，並在兩次會議上聽取團體的意見。委員的商議工作及關注事項綜述於下文各段。

督導委員會的檢討

5. 委員察悉，督導委員會的原來目標是在2014年8月完成檢討，部分委員認為，政府當局應向事務委員會匯報督導委員會所進行的中期檢討結果，特別是在確保醫管局向其醫院聯網作出最佳及較公平資源分配方面的初步構思。亦有委員關注到督導委員會的成員組成，因為大部分來自醫療專業的督導委員會成員為外科醫生及隸屬港島西聯網。

6. 政府當局表示，由於就醫管局的運作而進行的全面檢討，當中所包括的醫管局的資源管理屬一項複雜事宜，督導委員會需要時間研究。政府當局難以就督導委員會何時會完成這方面研究的時間作出承諾。事務委員會在2015年1月19日的會議上聽取食物及衛生局局長就有關衛生事宜進行簡報時，委員獲告知，督導委員會已完成就醫管局檢討各範疇的初步討論，接着將綜合及總結討論及建議，預計檢討工作和有關報告會於2015年上半年完成。

管理及組織架構

7. 委員關注到，各醫院聯網之間出現不平均，是引致經常出現跨網求診的情況的部分原因，特別是在3個九龍聯網。有意見認為若干聯網所涵蓋的範圍有需要作出調整。政府當局解釋，由於每個聯網服務範圍的人口結構和經濟狀況各有不同且不斷改變、跨網使用醫管局的服務，以及每個醫院聯網所照顧

病症的複雜程度不一，以致醫院聯網之間在服務地區人口數目與公共醫療服務需求方面出現差異。此外，各聯網的服務範圍、現有的設施和專長亦不盡相同，理由是醫院的成立原非按聯網的基礎規劃，而且各聯網不是在相同的層面上開展服務。因此，有些聯網確實在醫院設施上有某程度的供求失衡。醫管局已透過服務規劃，包括興建新醫院及設施，以及擴展臨床服務和發展新服務，解決服務供求失衡問題。

8. 事務委員會在2014年5月討論香港佛教醫院的翻新工程的項目時，委員獲告知，醫管局正因應各項因素，包括人口增長和老化的速度、服務模式的改變，以及醫療科技及醫療服務方面的新發展，檢討及評估九龍區醫療服務的整體供求；並正為九龍中聯網制訂臨床服務計劃，以規劃其醫院的日後發展方向。當局的目標是在2014年完成有關檢討及服務計劃。

9. 委員察悉，每個醫院聯網現時由聯網總監領導，他也是聯網內主要醫院的醫院行政總監，管理該聯網的醫院和服務的整體財政及運作。部分委員認為，醫院聯網資源分配不均，是因為醫院聯網之間出現山頭主義。就委員建議，當局應安排醫院行政總監輪流兼任聯網總監，以免聯網總監在分配資源時，厚待他出任醫院行政總監的醫院，以及解決較小規模醫院的利益經常未得到充分考慮的問題，政府當局表示，醫管局會在適當情況下，安排人員輪流填補因自然流失而出現的聯網總監和醫院行政總監空缺。

醫院聯網之間的資源分配

10. 委員已一直深切關注到，即使已考慮到跨網使用服務的因素，若干醫院聯網(如九龍東、新界東及新界西聯網)所獲分配的資源，款額按其人口數目與其他醫院聯網比較不合比例地為低。他們已多次促請醫管局解決醫院聯網之間資源分配不均的問題。在其2008年1月14日的會議上，事務委員會通過一項議案，當中包括促請政府責成醫管局改革其聯網制，糾正不同聯網間及聯網內不同醫院資源分配不均的情況；增加撥款以改善若干醫院聯網資源嚴重不足的情況。

11. 政府當局其後表示，醫管局在2009-2010年度實施了"績效撥款"的撥款模式。在這個模式下，醫院聯網在以下方面獲額外撥款：需求殷切的範疇的服務增長；提升病人安全及質素；以及透過培訓及挽留員工和引入先進醫療科技，以改進服務。

醫管局已就急症住院服務制訂按症候族羣分類的病例組合制度³，以衡量醫院的表現及為醫院聯網的基線開支調整(即若病例組合調整成本較預期為高，便減少該醫院聯網的基線開支，反之亦然)提供指引，並根據病例組合價格，為目標的急症住院服務範疇的服務增長分配撥款。

12. 有委員關注"績效撥款"制度採用病例組合方法會令那些撥款不敷應用的醫院獲得較少撥款，因為這些醫院接收複雜病例的能力有所不及。此外，這個模式主要着重資源需求及服務量，未能促進聯網提供以成效為本的醫療服務。委員仍認為醫管局應採用一個以人口為基礎的資源分配模式。政府當局其後表示，由2012-2013年度起，醫管局會根據以下因素訂定醫院聯網的資源分配(包括人手、設備、設施及其他運作需要)：維持各聯網基本運作(包括聯網的核心基層及第二層醫療服務)，以及轄下管理的中央統籌服務所需的資源；在周年工作規劃中所獲批的新服務所需的額外資源；以及應對其他有迫切需要的範疇或服務差距所需的資源。

13. 委員關注到，新界西聯網欠缺私營醫院服務，以及由天水圍等服務地區到其他醫院聯網須長途跋涉，導致該等地區的人口極為依賴新界西聯網內的公營醫院服務。有委員建議，醫管局應向新界西聯網整體增撥資源，尤其是屯門醫院。據政府當局所述，在2008-2009年度至2012-2013年度期間，新界西聯網的撥款額已獲較高百分率的增幅，共達8%。就委員有關個別醫院聯網每名病人的經常撥款比率的詢問，醫管局表示，根據醫管局最近以症候族羣方法就其病人人口使用的資源進行的一項研究，在7個醫院聯網平均向每名病人分配的資源方面，差距少於10%。

人事管理

14. 委員特別關注到，醫管局現行的人手政策和架構，在吸引和挽留其醫療專業人手(特別是醫生)方面是否最有效。政府當局表示，為吸引及挽留醫生，醫管局近年已推出一系列措施，如增設晉升職位。在推出這些措施後，醫管局的醫生流失率在過去數年已由約5%下跌至最近的約3%。除吸納兩間醫學院的本

³ 病例組合方法是指根據臨床診斷和所進行的程序，並按複雜程度作出調整後，用以說明急症醫院所治療的病人數目和類別。醫管局採用的病例組合模式根據症候族羣制度確立，該制度是國際認許的病人分類制度。該制度根據診斷或所進程序的複雜程度、病人人口特徵(如年齡及性別)、所涉及的併發症及合併症，以及其出院狀況，把急症住院病人人次分為不同組別。症候族羣的不同組別可反映病人不同程度的資源需要，亦可作為提供者服務量的比較。

地畢業生外，醫管局亦已招聘非本地醫生以有限度註冊的形式執業，作為解決人手問題的其中一項短期措施。

15. 有委員認為，當局應給予醫管局總辦事處更大權力，在聯網之間靈活調派其醫療人手，以應付繁忙部門的運作需要，例如許多醫生均不願到該處工作的新界西聯網。政府當局表示，為了更妥善管理公營醫療服務，聯網安排是有必要的。儘管如此，當局期望在中央層面上，醫管局會在醫院聯網之間適當地就其人手及其他資源作出靈活及恰當的調配。事務委員會在2015年4月討論公營專科門診服務的跨網轉介安排時，醫管局表示，新聘用的專科培訓駐院醫生現時除在他們所選的專科工作外，亦須在繁忙的專科工作。

16. 就委員建議，醫管局應提供財政誘因，以吸引醫生到位於偏遠地區的公營醫院工作，特別是隸屬新界西聯網的那些醫院，政府當局表示，當局理解醫管局有需要在醫院聯網之間維持公平及統一的薪酬條件。醫管局近年已採取更靈活的做法來解決人手緊絀的問題，包括透過僱用兼職醫生及改善其特別津貼計劃，以方便個別醫院為應付其特別項目下的運作需要而提供額外的服務節數。醫管局亦正檢討重新僱用本地退休醫生的模式及醫生的退休年齡。有委員認為應向那些醫療人手不足的醫院聯網分配更多撥款，以便它們可鼓勵其醫生增加工作節數，以及僱用更多兼職醫生來加強人手支援。

管理各項服務的輪候時間

17. 委員普遍認為，醫院聯網之間資源分配不均，已導致不同醫院聯網及醫院之間所提供的服務的質素出現差異，特別是若干醫院聯網專科門診診所新症的輪候時間較長。他們察悉，醫管局近年已推出多項年度計劃，以提升處理專科門診個案的服務量和管理輪候時間。不過，他們認為，當局就醫院聯網之間分配資源設立更公平的機制前，應作出安排，以便那些輪候時間較長的醫院聯網的病人，到那些輪候時間較短的聯網求診。

18. 委員其後獲告知，醫管局已於2012年在選定的專科門診服務(例如耳鼻喉科和眼科)試行中央統籌的跨網轉介安排，以縮窄醫院聯網一些專科門診服務在輪候時間方面的差距。為使更多病人可按其意願受惠於跨網轉介安排，醫管局已自2015年1月30日起，分階段將專科門診的輪候時間上載至該局的網站，涵蓋8個主要專科(即耳鼻喉科、婦科、內科、眼科、骨科及創傷科、兒科、精神科和外科)，以便病人在考慮應否接受跨網治療時作出知情的決定。

19. 有委員認為，跨網轉介安排是否可持續，取決於局方向聯網分配的資源會否按其專科門診診所病人的數目作出。局方應增撥資源，以支持那些在新安排下服務需求不斷增加的聯網，藉此確保新安排不會不利於那些因輪候時間原本較短而吸引跨網預約新症的聯網。委員進而建議，較長遠而言，醫管局應加強其基層醫療服務；在醫院聯網之間靈活調派其醫療人手，以應付繁忙部門的運作需要；以及研究每個專科及醫院聯網的服務需求及服務供應，以期制訂解決問題的全面策略，藉以確保所有病人會適時獲提供所需的專科門診服務。

20. 就急症服務方面，委員強烈要求縮短病人接受治療的輪候時間，特別是那些其病情在醫管局急症服務分流制度下被分流為次緊急及非緊急的病人，以及盡量縮窄不同聯網在輪候時間方面的差距。醫管局亦應解決許多病人須在急症室等候一段長時間才獲住院病房收症的嚴重問題，例如透過設立更多急症科病房。政府當局解釋，需求持續高企及醫療人手流失是導致急症室服務輪候時間偏長的原因。醫管局已於2013年推出試驗計劃，增聘醫護人員以減輕急症室的工作壓力。部分委員認為，醫管局應加強其普通科門診服務，以治理病情較不緊急的病人。

21. 委員察悉，財政司司長在2015-2016年度財政預算案中已承諾撥出100億元給醫管局設立基金，利用投資回報資助醫管局推行公私營協作計劃。雖然大部分委員均同意醫管局應擴大及推出更多公私營協作計劃，以更善用私營醫療界別的服務量，從而有助其應付服務需求的增幅，並更方便病人取得不同的服務，但部分其他委員認為，政府向市民提供的獲大幅資助公營醫療服務不能以該等計劃取代。因此，公私營協作措施只應是因應現時的醫護人手限制而用作補足公營醫療服務的臨時措施。

近期發展

22. 在完成為期兩年的檢討後，督導委員會於2015年7月14日發表報告，提出共10項主要建議。醫管局會於3個月內準備一份行動計劃，以期於未來3年推行建議。政府在2015-2016年度至2017-2018年度已預留共11.7億元的一次性額外資源，用於需要更多財政支援的範疇，以便醫管局推行建議。當中包括：以3億元提升新界西、新界東及九龍西聯網的現有服務；以5.7億元重新聘用人手嚴重短缺的職系和專科中的合適退休人員，任期由醫管局決定；以及以3億元加強員工培訓。

23. 政府當局將於2015年7月20日向事務委員會簡介醫管局檢討的結果。

相關文件

24. 立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年7月17日

醫院管理局各醫院聯網於2012-2013年度至2014-2015年度期間的撥款分配

醫院聯網	服務區域	人口 * (截至2014年年中)	撥款分配 (10億元)		
			2012-2013	2013-2014	2014-2015 (2014年12月 31日的推算)
港島東聯網	東區、灣仔及離島(大嶼山除外)	774 500	4.39	4.63	5.01
港島西聯網	港島中、西及南區	530 100	4.53	4.80	5.21
九龍中聯網	油麻地、尖沙咀及九龍城區	536 000	5.47	5.84	6.27
九龍東聯網	觀塘及西貢區	1 098 000	4.12	4.49	4.95
九龍西聯網	黃大仙、旺角、深水埗、葵青、荃灣區及大嶼山	1 945 200	9.00	9.72	10.67
新界東聯網	沙田、大埔及北區	1 266 400	6.49	6.91	7.46
新界西聯網	屯門及元朗區	1 099 400	5.20	5.56	6.08

* 因應自將軍澳醫院和北大嶼山醫院啟用後對附近地區居民提供的新服務，醫管局分別調整了九龍東聯網／新界東聯網和港島東聯網／九龍西聯網的區域人口數字。為方便作出比較，有關數字亦已作相應調整。

資料來源：政府當局就議員在審核2015-2016年度開支預算時所提初步書面問題作出的答覆

醫院管理局檢討的相關文件

委員會	會議日期	文件
衛生事務委員會	2008年1月14日 (項目IV)	議程 會議紀要
	2009年2月9日 (項目V)	議程 會議紀要 CB(2)1478/08-09(01)
	2011年4月11日 (項目IV)	議程 會議紀要
	2011年5月9日 (項目VI)	議程 會議紀要
	2013年3月18日 (項目VII)	議程 會議紀要 CB(2)1640/12-13(01)
	2013年6月17日 (項目III)	議程 會議紀要
	2014年1月20日 (項目IV)	議程 會議紀要 CB(2)1424/13-14(01)
	2014年2月10日 (項目II)	議程 會議紀要 CB(2)2083/13-14(01)
	2014年2月17日 (項目IV)	議程 會議紀要 CB(2)2015/13-14(01)
	2014年5月19日 (項目III)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
	2015年4月20日 (項目IV)	議程 會議紀要

立法會秘書處

議會事務部2

2015年7月17日