

消費者委員會
就《私營醫療機構條例草案》
呈交立法會法案委員會的意見書
2017 年 10 月 9 日

引言

1. 消費者委員會（消委會）歡迎政府制訂《私營醫療機構條例草案》（《條例草案》），就 4 類私營醫療機構（即醫院、日間醫療中心、診所及衛生服務機構）訂立新規管制度，以取代已不合時宜的《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章）和《診療所條例》（第 343 章）。

2. 消委會原則上支持《條例草案》的規管方向，尤其留意到現時擬訂的《條例草案》內某些條文，相比 2014 年《私營醫療機構規管諮詢文件》（《諮詢文件》）作出的建議，回應了保障消費者權益的部份訴求。舉例來說，《條例草案》（一）訂明私營醫療機構負責人的要求及責任¹，當中規定機構持牌人或醫務行政總監須為該機構的運作負上涉及牌照有關責任，持牌人尤其為設立和執行有關機構中的病人護理的質素，以及病人的安全事宜的規則、政策及程序負責；亦規定出任醫務行政總監的資格、經驗和為註冊醫生或牙醫的年資，以及醫務行政總監須時刻為該機構的日常管理及採納和實施關於在該機構提供的醫療服務的規則、政策及程序負責；（二）訂立兩層投訴管理制度²，由《諮詢文件》建議只適用於私家醫院涵蓋至所有受規管的私營醫療機構，更能全面保障消費者權益；（三）訂明獲准機構須確保處所在結構上與任何提供非相關服務的處所分隔，及獲准機構須有直接而非與其他處所共用的入口³，免得公眾對獲准機構提供的服務範圍及種類產生誤會，如有某些處所設計成「診所」的格局或令人認為兩者是有關聯；（四）列出不得用於處所（獲准機構除外）的名稱或描述的詞語⁴，例如：醫院、診所、治療、診斷、醫學及醫療，相信有助釐清及識別現時市場上出現林林總總的醫學美容療程、治療等是否由受規管機構提供；（五）訂明營辦沒有牌照的私營醫療機構的罰則⁵，醫院類別為罰款 500 萬元及監禁

¹ 《條例草案》第 38、47、51、52、53 及 55 條。

² 《條例草案》第 64、65、71-91 條。

³ 《條例草案》第 66 及 67 條。

⁴ 《條例草案》附表 7。

⁵ 《條例草案》第 10 條

5 年，非醫院類別為第 6 級罰款⁶及監禁 3 年，相比《諮詢文件》就有關罰則的建議（分別為監禁 2 年及 3 個月），此等監禁年期應更能反映私營醫療機構所提供之服務涉及的風險和其違反條例規定對消費者健康和利益之影響的嚴重性。

3. 下文將闡述消委會就《條例草案》中其他條文及相關事宜的意見。

醫學治療或醫療程序

4. 《條例草案》第 12 條規定任何並非醫護專業人員的人，不得在任何例外處所以外的處所，為正在罹患（或可能正在罹患）任何疾病、受傷、精神上無能力或身體傷殘的另一人，施行醫學治療或醫療程序及在施行該治療或程序時導致該另一人受人身傷害，一經定罪，可處監禁 3-7 年。然而，《條例草案》並無訂明非醫護專業人員在例外處所（根據《條例草案》內有關「例外處所」的定義，包括領有牌照的私營醫療機構）內施行醫學治療或醫療程序及導致另一人受人身傷害的監管和罰則。

5. 雖然現行法例的規定，醫護專業人員在香港執業前，必須向有關管理局或委員會註冊。有關醫護專業人員各管理局或委員會組織，獨立處理及監管其醫護專業人員的行為。但具體提及非醫護專業人員如進行醫學診斷或施行醫藥治療而導致該人受人身傷害的法律責任的法例卻不多，除第 161 章《醫生註冊條例》提及不是註冊醫生的人，對某人進行醫學診斷或施行醫藥治療而導致該人受人身傷害，即屬犯罪。本會認為《條例草案》亦應清楚訂明禁止非醫護專業人員在領有牌照的私營醫療機構內施行醫學治療或醫療程序而導致該人受人身傷害。有關人士和有關私營醫療機構的持牌人和醫務行政總監若違規，也應須負上法律責任。

6. 另外，消委會認為《條例草案》應在第 103 條賦予衛生署署長（署長）權力，可就有關醫療程序和醫學治療的具體範圍發出規管指引，以應對市場和醫學技術的發展，在不斷更新和演變的醫療程序和醫學治療出現變化時，署長可適時地就有關治療和程序應否在受監管處所進行作出指示。例如：指引可說明現時政府研究必需由醫護專業人員運作受規管的醫療儀器涉及有關的醫學治療，和衛生署指明必須由註冊醫生/註冊牙醫施行的美容程序，若其涉及相當程度的風險，應訂明必須在領有醫療機構牌照的處所進行。規管指引除了令市場有更清楚的規管訊息，有助當局更有效應對涉及高風險的醫療儀器/醫學治療或美容程序的事故時，如 DR 醫學美

⁶ 根據《刑事訴訟程序條例》（第 221 章），第 6 級罰款為 10 萬元。

容集團「毒血針」事件，適時可就情況評估風險，發出指引，以防止事故重複出現，並能令消費者進行這些程序和治療時，得到更多的保障。

規管工具

7. 消委會知悉《條例草案》中訂明規管措施，以處理違反法例及發牌規定（包括違反實務守則）的行為，而有關規管工具包括暫停相關私營醫療機構提供服務和撤銷牌照的權力及罰款⁷。消委會建議，除上述規管工具外，《條例草案》可賦予署長權力，向未達至違反法例及發牌規定，但有不良作業模式或手法的持牌私營醫療機構發出警告信或勸喻，以及早警告及糾正不良操守。

投訴時限

8. 《條例草案》第 84 (2) (b) 條訂明，投訴委員會可於以下情況下，拒絕委出個案小組以考慮某對機構投訴——該投訴所關乎的事件，在該投訴作出當日超過 2 年前發生。消委會認為政府應在執行的可行性及消費者利益上，檢視是否可以延長作出投訴的時限。

9. 根據澳洲新南威爾斯州的《醫療投訴法令》(The Health Care Complaints Act, New South Wales of Australia)，其作出投訴的時限規定為 5 年；而香港醫務委員會（醫委會）的投訴及紀律研訊則沒有規定作出投訴的時限，當事人可隨時作出投訴，雖然醫委會亦在其網頁表明，若投訴涉及的事情在很久以前發生，便可能難於處理，建議投訴人盡快通知他們。

10. 由於一些因醫療事故或處理不當的醫療程序而對當事人健康所產生的影響或所引致的後遺症未必會在短期內出現或被當事人察覺，而且當事人在向投訴委員會作出投訴前已經歷第一層投訴機制而相信會消耗了一段時間，故此，消委會建議政府檢視延長公眾可向投訴委員會作出投訴的時限之可行性，例如延長至 5 年或不設時限，讓受屈消費者能夠行使投訴權利。

⁷ 《條例草案》第 28、29、32、33 及 34 條。

小型執業診所

11. 在《條例草案》第 41 條下，小型執業診所（即以獨資經營的個人營辦的診所或由不多於 5 名註冊醫生或註冊牙醫營辦的診所）將獲豁免；第 43 條訂明，只要診所的經營人無 3 間或多於 3 間的其他豁免診所便可符合要求。消委會認為這豁免安排有可能會產生法例漏洞，假設有 5 名註冊醫生共同經營一間小型執業診所，他們又各自再有兩間小型執業診所，換言之這 5 人群體將可掌管及經營 11 間診所。根據《條例草案》他們會獲豁免，不受規管。在這個例子中，若這 10 多間診所是有聯繫，它們的規模和經營模式可能與法團組織管理的診所（由連鎖醫療集團營辦，受《條例草案》規管的診所）並無很大分別。若不堵塞這漏洞，會形成規管不平衡，影響市場發展。

12. 據立法會參考文件（FH CR 3/3231/16），現時香港約有 5,500 處所（500 間日間醫療中心和 5,000 間醫科及/或牙科診所），當中 70% 是小型執業診所，大多會符合獲得豁免的資格。消委會建議當局訂立機制監管此等小型執業診所的營商行為。如發現獲豁免的小型執業診所作出不良營商行為或有觸犯《條例草案》下受監管機構的條款之嫌，署長可作出適當措施處理問題。

收費透明度

13. 《條例草案》第 61 條訂明，私營醫療機構的持牌人，須將署長指明的、關於該機構提供的收費項目及服務的價目資料，供公眾人士知悉。此外，第 62 及 63 條訂明，醫院的持牌人也必須就署長指明的某些治療及程序，設立服務費用預算制度和公布過往費用及收費的統計數據。據悉，衛生署現正開發網頁，列出常見手術或程序，以提供服務費用預算，同時方便病人查閱私家醫院在各自網站公布的收費統計數據。

14. 消委會建議，衛生署應更有效地利用收集到的收費統計數據，就醫院提供的費用預算及相關的實際收費資料進行分類，並在每隔一段時間（例如 2-3 年）研究市場收費情況，公布結果，一方面可讓消費者知悉費用預算與實際收費差別的趨勢，另一方面若當局發現兩者有顯著差別及幅度有增加趨勢，應予以檢視。

結語

15. 消委會認同有確切需要改革現行的私營醫療機構規管制度，以更有效地保障消費者健康及權益。故此，消委會期望政府考慮上述建議並盡快落實《條例草案》。