

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)423/18-19(04)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會

立法會秘書處為 2018 年 12 月 17 日會議
擬備的背景資料簡介

中醫醫院發展及提供受資助的中醫藥服務

目的

本文件就中醫醫院發展及提供受資助的中醫藥服務方面提供背景資料，並綜述衛生事務委員會("事務委員會")委員及在第五屆立法會由事務委員會委任的中醫藥發展事宜小組委員會("小組委員會")委員就此議題提出的關注。

背景

中醫醫院發展

2. 政府在 2014 年施政報告宣布，當局會按中醫中藥發展委員會¹的建議，預留將軍澳一幅土地用作發展中醫醫院。該醫院會以自負盈虧的方式營運，設有約 400 張病床，提供一系列的中醫住院和門診服務。此外，該醫院亦會與本地 3 間大學的中醫學院/中醫藥學院²及其他相關機構協作，支援臨床培訓、教學及科研工作，並協助加強香港中醫專業培訓及提升中醫藥科研的質素。

¹ 中醫中藥發展委員會於 2013 年成立，由食物及衛生局局長擔任主席，就香港中醫中藥業日後發展的方向及長遠策略，向政府提供建議。該委員會的研究範圍包括(a)發展中醫服務；(b)人才培訓及專業發展；(c)科研；以及(d)發展中藥產業(包括中藥檢測)。

² 現時，獲香港中醫藥管理委員會轄下的中醫組認證的 6 年全日制中醫學學士學位課程由香港浸會大學、香港中文大學及香港大學開辦。香港浸會大學提供 4 年全日制中藥學學士學位課程。

中醫教研中心

3. 為促進以"循證醫學"為本的中醫藥發展，並提供實習培訓予本地中醫藥本科課程的畢業生，政府當局在 18 區各設立一間中醫教研中心。中醫教研中心由醫院管理局("醫管局")、非政府機構和本地設有中醫學位本科課程的大學以三方夥伴協作模式營運，中心的日常運作由非政府機構負責。政府向中醫教研中心提供資助³，相關非政府機構以自負盈虧形式營運中醫教研中心。中醫教研中心提供的服務不屬於醫管局的常規服務。自首間中醫教研中心於 2003 年設立以來，中醫全科門診標準收費一直維持於 120 元(包括診症費用和兩劑中藥)的水平。⁴在 2017 年，18 間中醫教研中心的求診人次已超過 120 萬。

中西醫協作項目先導計劃

4. 為按中醫中藥發展委員會的建議汲取中西醫協作和中醫住院服務營運的經驗，醫管局在 2014 年 9 月推出中西醫協作項目先導計劃("先導計劃")。先導計劃第二及第三階段分別於 2015 年 12 月及 2018 年 4 月展開。根據現時先導計劃，醫管局轄下 7 間醫院為 4 個選定病種(包括中風、下腰背痛症、癌症紓緩治療及肩頸痛)的住院病人提供中西醫協作治療的住院服務和中醫門診跟進服務。

事務委員會及小組委員會的商議工作

5. 事務委員會及小組委員會曾在多次會議上討論中醫醫院及中西醫協作項目的發展，以及中醫教研中心提供的資助中醫藥門診服務。事務委員會亦在 2014 年、2017 年及 2018 年舉行的 3 次會議上聽取團體代表對上述事宜的意見。委員的商議工作及關注事項綜述於下文各段。

³ 在 2018-2019 年度的開支預算中，政府已預留 1 億 1,200 萬元，以支付中醫教研中心的營運開支，並用於毒理參考化驗室的管理和運作、中草藥的質量保證和中央採購工作、促進以"循證醫學"為本的中醫藥發展和提供這方面的培訓，以及提升和管理中醫醫療資訊系統。

⁴ 每間中醫教研中心在提供中醫全科門診服務時，需要撥出最少 20% 的名額供領取綜合社會保障援助人士使用，並豁免 120 元的收費。

中醫醫院發展

中醫醫院的臨床框架

6. 委員支持發展本港首間中醫醫院。然而，該醫院以中醫為主，他們關注到該醫院的臨床做法為何。部分委員認為，中醫醫院可純粹由中醫醫療人員管理和營運。部分其他委員促請政府當局制訂清晰的營運模式，以供中醫師和西醫醫生合作，並訂明臨床路徑，以及按中西醫協作模式處理病人在不同患病階段的轉介和跟進安排。有委員問及是否需要修訂法例，清楚區分特別是在處理急症個案時，中醫師及西醫醫生各自的醫療程序和臨床上的醫療權責，以協助日後的中醫醫院營運。亦有委員關注到，就保障病人權益而言，涉及中醫醫院運作的專業彌償事宜。

7. 政府當局表示，成立一間中醫醫院只提供中醫中藥服務而不採用西方醫療設備和西醫治療處理部分急症和複雜疾病，並不可行。當局認為，提供以中醫主導、中西醫協作服務的醫院，是中醫醫院在目前相關法例及行政框架下最切實可行的運作模式。然而，這牽涉複雜的法律和保險問題，需要仔細研究。先導計劃有助發展中醫醫院的臨床框架。此外，香港中醫藥管理委員會轄下的中醫組備悉有需要加強中醫課程中的西醫相關培訓，以及檢討中醫師的執業限制。

該醫院的營運模式

8. 委員察悉，中醫醫院將不會由醫管局營運，而會由非牟利團體以自負盈虧的形式營運，他們關注到醫院在財政上是否持續可行。委員估計，營運者會把建造及維修醫院大樓的高昂建設及營運成本轉嫁予病人，向病人收取高昂診金之餘，但只給予受僱中醫微薄薪金。亦有意見認為，若開辦全日制中醫學位課程的 3 間本地大學不參與醫院營運，該醫院在教學、臨床實習及科研方面可提供的支援實在有限。事務委員會在其 2014 年 5 月 19 日舉行的會議上通過一項議案，促請政府當局將中醫醫院等納入公營醫療架構，成為經常性資助項目。

9. 其後，政府當局告知委員，經詳細考慮於 2016 年 1 月至 5 月就非約束性意向書所接獲的意見，以及諮詢中醫中藥發展委員會轄下中醫業小組委員會後，政府當局於 2017 年 1 月決定出資興建中醫醫院，並邀請醫管局協助，以招標方式挑選合適的非牟利團體負責營運該醫院。醫管局亦已委託國際顧問公司就中醫醫院的發展模式進行兩個階段的本地持份者及海外專

家諮詢工作，當中內容包括中醫醫院的管治架構、業務模式、運作模式、財政模式及合約管理等。當局預計顧問會於 2018 年上半年完成分析報告。待諮詢工作及分析報告完成後，政府當局會公布中醫醫院的定位及各主要範疇的發展框架。

10. 委員始終認為，中醫醫院應納入公營醫療架構，或其營運應由政府出資，使該醫院提供的服務可獲公帑大幅資助，收費亦可定於廣大市民所能負擔的水平。這樣亦有助中醫藥在促進公眾健康方面擔當更積極的角色。政府當局表示會留待顧問的諮詢工作及分析報告完成後，才決定營運該醫院的合適財務安排。政府當局強調會在營運合約中保留足夠的彈性和空間，以配合長遠發展的需要。

11. 委員在 2018 年 10 月 15 日的事務委員會會議上，聽取食物及衛生局局長就行政長官 2018 年施政報告作出簡報時獲政府當局告知，當局會提供經常性開支資助指定的中醫服務，以及中醫醫院的培訓和研究工作。該醫院亦可以靈活地開發及提供市場主導的附加中醫服務。

中醫教研中心

中醫教研中心的定位

12. 委員關注到，政府當局提供予支援中醫教研中心營運的資助實在偏少，中醫教研中心的中醫全科門診標準收費，遠高於醫管局合資格人士的普通科門診收費的水平。依他們之見，這無助鼓勵市民使用中醫全科門診服務。鑒於市民對中醫門診服務的需求日增，委員認為政府當局應把中醫教研中心提供的服務納入醫管局的標準服務，或中醫教研中心應由政府營運，以顯示當局對中醫藥發展的承擔，並為接受醫療服務的市民提供多一項選擇。

13. 政府當局表示，中醫教研中心的服務在三方夥伴協作的模式下不屬於醫管局的標準服務，但每間中醫教研中心在提供中醫全科門診服務時，需要撥出最少 20% 的名額供領取綜合社會保障援助人士使用，並豁免服務收費。此外，個別非政府機構營運的中醫教研中心亦會為不同組別人士(例如長者)提供折扣。長遠而言，在食物及衛生局("食衛局")轄下新成立的專責中醫藥處將釐定中醫藥服務在公營醫療系統的定位，提升中醫教研中心現行的三方夥伴協作模式，並檢討中醫教研中心僱員的薪酬待遇和晉升安排。

14. 有意見認為，當局亦應考慮把中醫教研中心的服務納入公務員及合資格人士醫療及牙科福利的涵蓋範圍。一如行政長官 2018 年施政報告中公布，公務員事務局會顧及目前公務員醫療福利各個組成部分的運作模式和資源的考慮，研究以何種形式為公務員及合資格人士提供中醫藥服務。

中醫教研中心的角色

15. 有意見認為，中醫教研中心以自負盈虧的形式營運，因此在促進以"循證醫學"為本的中醫藥發展和培訓中醫師方面的支援有限。部分委員認為，政府當局應增撥資源，加強中醫教研中心在這兩個範疇的角色。他們亦關注到，當局有何措施提高受聘於中醫教研中心的中醫師的臨床專業水準。

16. 政府當局表示，醫管局設立了初級和高級獎學金計劃，鼓勵受聘於中醫教研中心的中醫師修讀內地不同中醫藥院校提供的課程。此外，為使中醫師獲得相關的研究知識和治療技術，醫管局已制訂在職中醫師的中醫藥培訓項目，例如現代西醫醫學課程、邀請內地院校的中醫專家提供臨床經驗分享教學的訪問學者計劃，以及培訓中醫師臨床研究技巧的中醫科研實踐培訓計劃。另外，醫管局已與中醫教研中心及本地大學合作，有系統地進行有關中草藥及疾病的研究計劃。

中醫教研中心聘用的中醫師的薪酬待遇

17. 委員察悉，每間中醫教研中心須聘用至少等同 2 名全職高級中醫師及 12 名初級中醫師或進修中醫師。申請到中醫教研中心工作 and 接受培訓的本地全日制中醫學學士學位課程的新畢業生，在首年會受聘為初級中醫師，在第二及第三年受聘為進修中醫師。中醫教研中心的中醫師的聘用條款及薪酬待遇，由聘用的非政府機構釐定。相關非政府機構每年均會按市場情況，調節其聘請的中醫師薪酬水平。委員深切關注到，受僱於該等中心的本地全日制中醫藥學士學位課程畢業生的薪酬水平偏低，醫管局有何機制監察這些中醫師的薪酬水平和每年薪酬調整幅度。部分委員促請政府當局為任職於中醫教研中心的中醫師設立薪級表，改善他們的就業前景。

18. 據政府當局所述，由醫管局透過招標方式選出負責營運的非政府機構，須提交季度財務報告，述明每年獲醫管局提供的資助款項的運用情況，其中包括中醫教研中心的個人薪酬開支總額在內。負責營運的非政府機構與醫管局簽訂的服務合約，訂明最少需要多少名中醫師的人手要求。每間中醫教研中

心的管治委員會由醫管局、非政府機構及本地大學的代表組成，負責監察中心的管理和營運情況，以及留意中醫師的薪酬待遇。一如行政長官 2017 年施政報告中公布，政府當局會檢視 18 區中醫教研中心僱員的薪酬待遇和晉升機會。除了增撥資助予有關的非政府機構以調升中醫教研中心的中醫師職級人員(即大學畢業後第 4 至第 9 年臨床執業的中醫師)的薪酬，醫管局亦正與負責營運的非政府機構檢視中醫教研中心各級僱員的薪酬待遇和晉升機會。

19. 事務委員會在 2014 年 5 月 19 日及 2018 年 4 月 30 日的會議上分別通過了一項及兩項議案，包括促請政府當局將 18 間中醫教研中心納入公營醫療系統，成為經常性資助項目；以及為中醫教研中心的中醫及輔助人員設立具吸引力的薪級表及晉升階梯。

20. 委員在 2018 年 10 月 15 日的事務委員會會議上，聽取食物及衛生局局長就行政長官 2018 年施政報告作出簡報時獲告知，18 間中醫教研中心將會轉型，並於地區層面提供政府資助的門診服務。該等中心每年會提供約 60 萬個獲資助的中醫藥門診服務名額。除了中醫全科門診服務，當局亦會資助中醫師處方的額外服務(例如推拿及針灸)，使這類服務的收費維持在每次 120 元的水平。當局亦會撥款改善受僱於中醫教研中心的中醫師的薪酬待遇，並為他們提供更多培訓機會。

先導計劃的推行情況

21. 有委員問及中西醫協作先導計劃篩選所涵蓋病種的準則。政府當局表示，當局會選定可明確界定納入或排除標準的病種，以及經科研證實中醫治療有效或中西醫協作治療可發揮協同效應的病種。此外，可預見有一定病人數量的病種亦是其中一項選擇。

22. 委員關注到，參加的病人須每日繳付接受以中西醫協作模式診療的費用，以及出院後每次於相關中醫教研中心接受診治的標準診症費用。依他們之見，如此安排或會減低病人參與先導計劃的意欲。委員獲告知，醫管局已委聘外界人士評估先導計劃的成效，評估報告在 2018 年第三季完成並提交食衛局，以供研究中西醫協作服務及中醫醫院的發展。

23. 委員在 2018 年 10 月 15 日的事務委員會會議上，聽取食物及衛生局局長就行政長官 2018 年施政報告作出簡報時獲告知，政府當局會增加資助額，使中西醫協作服務的每天額外收費可由每天 200 元減至 120 元(另需支付 100 元至 120 元的住院費用)，以鼓勵更多病人參與。

相關文件

24. 立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 12 月 14 日

**中醫醫院發展及資助中醫藥服務的提供
相關文件**

委員會	會議日期	文件
衛生事務委員會	2013年1月21日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2013年3月18日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2014年1月20日 (項目 III)	議程 會議紀要
	2014年3月17日 (項目 IV)	議程 會議紀要 CB(2)1798/13-14(01)
	2014年5月19日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2015年1月19日 (項目 III)	議程 會議紀要
中醫藥發展事宜 小組委員會	2016年2月2日*	報告
衛生事務委員會	2017年1月26日 (項目 I)	議程 會議紀要
	2017年10月16日 (項目 IV)	議程 會議紀要
	2017年11月6日 (項目 I)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
	2018年2月12日 (項目 VI)	議程 會議紀要 CB(2)1060/17-18(01)
	2018年4月30日 (項目 I)	議程 會議紀要
	2018年10月15日 (項目 III)	議程

* 發出日期

立法會秘書處
議會事務部2
 2018年12月14日