

新民黨

《2021年醫生註冊(修訂)條例草案》－意見書

背景

1. 食物及衛生局（下稱「食衛局」）在本年 6 月，向立法會提交《2021年醫生註冊(修訂)條例草案》，旨在開闢特別註冊途徑，吸引非本地培訓，屬香港永久性居民的合資格醫生回港執業。
2. 新民黨認為，增加醫生人手實為社會普遍共識，而食衛局提出的修訂，可為非本地培訓醫生在原有的專業資格試以外，新增一個免試選項，吸引他們回港工作，實行「兩條腿走路」，方案值得支持。
3. 長遠而言，除了增加非本地培訓醫生來港工作的誘因外，當局更要推出不同措施，改善本地培訓醫生的工作環境，增加醫生留職公營醫療系統的誘因，提升公營醫療水平。

問題

一、引入非本地培訓醫生的迫切性

4. **醫生人手短缺**—根據當局的統計數字，截至 2020 年底，本港共有 15,298 名正式註冊醫生，人均醫生比例為每 1,000 名人口有 2 名醫生，較其他先進經濟體系明顯落後¹。另一方面，當局在醫療人力推算 2020 中指出，2030 年、2035 年及 2040 年的醫生人手差距分別為 1,610、1,700 和 1,949 名；如果單計公營醫療系統，醫管局在 2020 年、2030 年、及 2040 年，分別有 660、800、和 960 名醫生短缺²。
5. **輪候時間極長**—公營醫療系統人手緊拙，使輪候時間極長。根據醫院管理局（下稱「醫管局」）的數字，2019-20 年度急症室服務平均輪候時間最高可達 277 分鐘³；至於專科服務的輪候期則動輒以年計，其中眼科、耳鼻喉科、及內科更為「重災區」，最長的等候時間分別為 134、148 及 149 星期，相當於 2 年半以上⁴。
6. **人口老化加快**—統計處的數據顯示，人口老化的速度顯著加快，65 歲

¹ 食物及衛生局：https://www.fhb.gov.hk/statistics/cn/health_statistics.htm

² 立法會衛生事務委員會，2021 年 3 月 24 日，「醫療人力工作推算的最新情形」：<https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/panels/hs/papers/hs20210324cb4-600-5-c.pdf>

³ 新聞公報，2021 年 4 月 21 日，「立法會十一題：公立醫院急症室服務」：<https://www.info.gov.hk/gia/general/202104/21/P2021042000635.htm>

⁴ 醫院管理局，2020-2021 年度，「專科門診穩定新症輪候時間」：https://www.ha.org.hk/haho/ho/sopc/dw_wait_ls.pdf

及以上長者的比例，推算將由 2016 年的 17%，增加至 2036 年的 31%，並在 2066 年達到 37%⁵。

- 上文提到當局在醫療人力推算 2020 中指出，本港將在未來 20 年面對醫生人手短缺問題，惟報告以 2017 年的醫療服務水平作推算，未有全面評估人口老化對醫療服務需求增加等因素，亦假設醫療服務水平停留在 2017 年的標準，相信人手短缺情況較估計嚴重。

二、醫生人手不足的成因

- 削減醫科學額**—因財政資源問題，當局在 2001-02 年度開始削減醫科學額，由原來每年 330 個，減至 280 個⁶，直至 2009-10 年，才重新增加學額至 320 個，而在 2021-22 學年，將會有 530 個學額⁷。由於醫生培訓需時長達 7 年（包括 6 年大學課程及 1 年實習），增加學額不足以填補過往醫科生人數減少的影響。
- 回歸後政策轉變**—回歸前，政府容許英聯邦認受國家的合資格非本地培訓醫生在香港自動註冊執業。按當局的資料文件簡介，在 1992-1996 年間，他們平均佔新增註冊醫生的 53.8%，是本港醫生的重要來源。後來當局以政策帶有歧視性為由，在 1996 年 9 月後取消此安排。
- 公私營比例失衡**—據衛生署出版的《2018 年醫療衛生服務人力統計調查》，46.8%在職醫生於包括醫管局及政府在內的公營機構工作、49.4%於私營機構工作⁸；至於在全港的專科醫生當中，約有 45%在公立醫院服務，照顧全港近九成的住院病人，而其餘約 55%則為私人執業，僅照顧全港一成的私家醫院病人。公、私營醫生對病人的比例分別是 0.9:1000 及 4.5:1000⁹。
- 人才流失**—雖然政府已透過增加前線人員津貼，以挽留人才、及改善退休後重聘計劃等措施，希望能減少人手流失¹⁰，惟供應仍然追不上

⁵ 香港統計月刊，2017 年 10 月，“2017 年至 2066 年香港人口推算”：
https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/FA100061/att/B71710FA2017XXXXB0100.pdf

⁶ 新聞公告，2000 年 11 月 29 日，“立法會三題：醫科學士學位課程學額”：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/200011/29/1129247.htm>

⁷ 新聞公告，2019 年 1 月 9 日，“立法會四題：醫生人手”：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201901/09/P2019010900617p.htm>

⁸ 衛生署，“2018 年醫療衛生服務人力統計調查”：
https://www.dh.gov.hk/tc_chi/statistics/statistics_hms/sumdr18.html

⁹ 香港醫學會，2018 年 3 月 12 日，“回應財政預算案”：
<https://www.thkma.org/pressrelease/details/20180312.htm>

¹⁰ 政府新聞網，2021 年 5 月 23 日，“多管齊下 紓緩醫療系統人手壓力”：

需求，有需要多管齊下，另覓其他有效的方法。

三、現時政策的不足

12. 現有政策對非本地培訓醫生的吸引力不足。目前，有意回港工作的非本地培訓醫生需要參加執業資格試，並通過評核期，方可正式註冊；或選擇透過有限度註冊來港執業。
13. 自英聯邦認受國家的合資格非本地培訓醫生可在香港自動註冊執業的政策取消後，非本地培訓醫生的數字及比率大幅下降（見表一）。

表一、1991 至 2020 年非本地培訓醫生人數及比率

	1991-2000 年間	2001-2010 年間	2011-2020 年間
新註冊醫生人數	4,950	3,470	3,687
非本地培訓醫生 人數	2,224	366	396
非本地培訓醫生 比率	45%	10.5%	11%

14. **執業資格試為人詬病**—執業資格試分為三個部份，包括：（一）專業知識考試；（二）醫學英語技能水平測驗；及（三）臨床考試。考生必先通過第一及第二部份，才可參加臨床考試，而臨床考試合格後，方可正式註冊。
15. 根據 2019 年香港醫務委員會舉行的兩次執業資格試的數據顯示，第一及第三部份考試的合格率頗低：在第一部份的專業知識考試中，分別只有 37%及 15%的考生合格；而在第三部份的臨床考試中，則分別有 30%及 46%的考生合格¹¹。
16. 多年來，能夠順利通過考試的醫生不多。有意見認為執業資格試考核內容過於廣泛，試題設定並非以考核應試者的基本醫學知識為主，對於已擁有專科資格的醫生而言，從新考試及實習的安排缺乏彈性和吸引力、晉升階梯和前景亦有限。
17. 有非本地培訓醫生反映，部份內容屬個別專科臨床知識的範疇，對於資深專科醫生來港執業，構成不必要的障礙，不少因而選擇在大學任教。他們質疑執業試考核內容與現實需要脫節，更窒礙本港吸納有經

https://www.news.gov.hk/chi/2021/05/20210523/20210523_100020_883.html

¹¹ 香港醫務委員會執業資格試資訊評台：https://leip.mchk.org.hk/TC/aexam_II.html

驗的專科醫生。

18. **有限度註冊**—透過有限度註冊來港的本地培訓醫生雖然可避免參加執業資格試，但卻不能成為正式註冊醫生。有限度註冊的有效期最長只是3年，屆滿後需要申請續期，續期的有效期同樣最長為3年，而且僅限於在醫管局、衛生署、香港大學及香港中文大學工作。對醫生而言，同樣缺乏彈性和前景。

表二、2016-2020 年間以有限度註冊形式受聘的醫生人數

	2016	2017	2018	2019	2020
人數	134	144	124	154	128

回應

19. 食衛局建議設立特別註冊委員會，以釐訂非認可醫學資格名單。相關機制及準則大致與國際上其他先進地區，例如新加坡¹²等相約。而特別註冊途徑有雙重把關機制。除了從認可資格名單的醫學院校畢業，仍需要通過工作表現審核，才能正式註冊，相信能有效確保醫生的質素，當局亦可考慮於數年後檢視相關機制的成效。
20. 根據當局提供的資料，委員會最多有10名委員，當中只有「由行政長官委任的不多於一名其他人士」有可能為非醫療界持份者。有意見認為非業界代表不足，當局可考慮加入如病人組織等業外委員，以平衡不同聲音。
21. 為處理與執業試相關的爭議，當局應適時檢討執業試內容，在保障醫生質素的同時，亦需要設法吸納不同具專科背景的醫生服務市民，希望更多不同階層的市民能夠受惠於專科治療。
22. 增加醫生人手實在刻不容緩，引入非本地培訓醫生屬國際常見做法，當局應加強解說工作，並以積極的態度，與受港人歡迎的海外醫學院及相關組織建立聯系，主動吸引非本地培訓醫生回港執業。

新民黨
2021年7月

¹² Singapore Ministry of Health:

<https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/quality-of-training-at-overseas-medical-schools-dropped-from-approved-list>