

摘要

背景

醫院管理局(醫管局)成立二十多年來，一直提供各類優質和高專業水平的醫療服務。醫管局在香港的醫療系統起著關鍵的作用，而香港的醫療系統早已在世界各地獲得高度評價，香港持續被評為擁有世界上最高效的醫療系統之一¹。

2. 醫管局可靠和優質的服務，以及其員工的專業精神，深受香港市民認同。根據二零一三年醫管局委託香港中文大學進行的一項病人滿意度調查顯示，超過 80% 的回應者對醫管局的醫生和護士所提供的護理服務評價為良好或非常良好²。在運作的層面，我們的公立醫院近年在應對前所未有的傳染病威脅時，表現出高度的專業精神和耐力。在管治層面，醫管局獲得了香港董事學會的二零一四年度傑出董事獎和董事會多元化卓越嘉許。

3. 自二零零九年開始，約 18 間公立醫院於數年間達到澳洲醫療服務標準委員會的全面認可資格。不同醫院亦獲取了不同的亞洲醫院管理獎項，以表彰這些醫院在亞洲的卓越表現和作業方式。在專業服務方面，醫管局的知名醫療團隊在進行先進治療上表現優異，例如在器官移植和骨髓移植手術，以及把機器人輔助技術應用於手術上的突破，贏得國際好評，更重要的是亦同時令本地病人得益。

4. 醫管局亦透過健全的緊急應變機制，支援政府應對自然和社區災難、流行病和重大國際事件，例子包括在二零一二年南丫島對開的渡輪相撞事件中提供緊急應變支援，以及派遣救援隊在香港以外進行緊急行動。

¹ 香港分別於二零一三年和二零一四年獲彭博評為“世界上最有效的醫療系統”的第一名和第二名。

² 香港中文大學賽馬會公共衛生及基層醫療學院的“個別醫院病人經驗及服務滿意度調查報告 2013”：
http://www.ha.org.hk/visitor/ha_view_content.asp?Parent_ID=220239&Content_ID=222116&Ver=HTML

5. 醫管局的服務範圍廣泛且服務量龐大。在二零一四/一五年度，醫管局的專科門診求診人次達 700 萬，病人住院(包括住院及日間住院服務)日次達 800 萬，急症室求診人次達 220 萬。醫管局的住院服務尤其重要，在二零一三年佔全港住院服務近 90%³。

6. 隨着香港人口急速老化及醫療服務的需求增加，市民對優質公營服務的需求亦持續上升。醫管局現時面對雙重挑戰，既要應付因醫學科技發展而增加的服務成本，亦要應付因人口老化及疾病模式改變(如慢性病發病率增加)而日益增加的服務需求。為此，行政長官在《二零一三年施政報告》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，以期提升醫管局的能力，以應付未來的挑戰。

檢討工作

7. 醫院管理局檢討督導委員會(督導委員會)在二零一三年八月成立，由食物及衛生局局長擔任主席。檢討範圍涵蓋醫管局運作和提供服務的主要範疇，包括管理和組織架構、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。

8. 督導委員會召開了九次會議，舉行了三次公眾論壇和三個持份者論壇，會見了 31 個專業機構和病人組織，並參加了八個醫管局員工論壇，聆聽和與持份者交換意見，督導委員會亦收到了 28 份書面意見書。

檢討結果和建議摘要

9. 本報告載述督導委員會的檢討結果和建議。第一章概述督導委員會的委員名單和職權範圍。第二章重點介紹督導委員會的工作，包括在檢討中舉行的全面的公眾參與計劃，以收集醫管局持份者的意見。第三章載述現況和醫管局面對的主要挑戰。第四至第八章闡述督導委員會就下述五個有關醫管局運作範疇作出的檢討結果和建議：

³ 根據醫管局和衛生署提供的“二零一三年公立/私家醫院病人住院日數”。

- (a) 管理和組織架構；
- (b) 資源管理；
- (c) 人事管理；
- (d) 成本效益和服務管理；以及
- (e) 整體管理和監管。

10. 在管理和組織架構方面，督導委員會認同設立聯網安排有其好處，並認為現時七個聯網的安排恰當。不過，督導委員會建議醫管局應優化聯網的界線，以確保各聯網的醫療服務供應與需求更貼近。舉例而言，雖然黃大仙區屬於九龍西聯網，但是它在地理位置上較接近九龍中聯網，該區大多數的急症病人亦會到九龍中聯網的伊利沙伯醫院求診。督導委員會建議醫管局考慮透過調整九龍西聯網和九龍中聯網的界線，把黃大仙區由九龍西聯網歸入九龍中聯網，此舉可惠及和便利病人。

11. 督導委員會明白資源管理(尤其是聯網間的內部資源分配)是醫管局員工和其他持份者一個主要關注的範疇。督導委員會在檢討醫管局現時的資源分配機制(即主要按各聯網基本運作規模，再按所批准新增服務而調整)後，建議醫管局應採用優化的以人口為基礎的資源分配模式，使聯網間資源分配更透明、更一致和更公平。督導委員會認為以人口為基礎的資源分配模式能反映個別聯網的服務需求，然而一個純粹以人口為基礎的模式未免過於粗疏，難以應付醫管局所提供的服務的複雜性，亦難以反映聯網或醫院因提供專門先進醫療護理所引申的角色和責任分工。督導委員會建議醫管局應制定一個優化的以人口為基礎的資源分配模式，並內置機制，將特別情況納入考慮，例如由選定醫院提供及發展的第三層和第四層服務，或其他並非所有聯網均有提供的中央或支援服務；以及病人因轉介、與提供服務地點接近、或病人選擇而出現的跨聯網求診情況。

12. 醫管局架構龐大，有效的人力資源管理對於激勵員工、發展他們的潛能、確保機構運作暢順和有效地提供服務至為重要。督導委員會明白醫管局以聯網為基礎的權力下放組織架構，旨在使醫院服務能對應區內居民的人口和流行病特徵。在處理員工招聘、晉升和調配事宜時，雖然有需要在中央協調與權力下放之間取得適當的平衡，反映以聯網提供服務的概念，但醫管局總辦事處應加強

其統籌角色，確保聯網內和聯網間的人力資源管理和作業方式一致、公平和公正。此外，醫管局應加強其為高級管理及臨床人員而設的員工發展計劃，包括定時輪調職位，以擴闊他們的視野，使他們熟習醫管局不同範疇的工作，促進高層人員之間的組織合作精神。作為培訓計劃的一部份，醫管局亦應增強實習人員的職位輪調安排，向他們灌輸一個更廣闊的組織視野，為他們未來的專業和事業發展建立更穩固的基礎。

13. 醫管局服務的質素廣受社會認可。然而，很多專科的專科門診服務輪候時間長，以及不同聯網的輪候時間出現差異，是市民持續和主要關注的問題。督導委員會建議醫管局推行全面的計劃，以縮短專科門診和急症室服務的輪候時間，使病人適時獲得醫療服務，並盡量縮減聯網和醫院間在輪候時間方面的差距。醫管局亦應與相關專科協調，以解決醫院急症室出現嚴重滯留等候入院的問題。

14. 督導委員會提出的全套十項建議如下：

管理及組織架構

- 加強管治及理順組織架構

建議 1

- (a) 醫管局大會作為管理委員會，應在領導和管理醫管局方面擔當更主動的角色；
- (b) 現時七個醫院聯網的安排應維持；
- (c) 考慮相關聯網內醫療服務的供求情況和醫院發展/重建計劃，優化醫院聯網(尤其是九龍各聯網)的界線劃分；以及
- (d) 在檢討聯網界線時，應藉機會加強服務的縱向整合，以確保病人可在同一聯網內接受持續護理。

建議 2

- (a) 醫管局總辦事處應加強提供服務方面的整體協調工作，減少聯網之間不一致的地方，同時應監管高度專門醫療服務和先進科技的發展和引入，以確保各個聯網的服務發展得以協調；
- (b) 為確保分工更完善、更有效支援聯網的管理，以及聯網服務能與機構目標更一致，醫管局應：
 - (i) 重新檢視整體的聯網管理架構，聚焦於聯網總監、醫院行政總監、統籌委員會/中央委員會的角色，並將其簡化；以及
 - (ii) 加強聯網總監在醫管局整體管理的參與，尤其是在人事、資源，和服務規劃上的參與；以及
- (c) 為加強聯網內醫院之間的合作和協調，以及區分個別醫院在聯網內的角色，醫管局應考慮：
 - (i) 在適當的情況下把兩間或以上的醫院歸由同一醫院行政總監管理，令所有醫院行政總監的職責範圍相若，以助崗位輪換的安排；以及
 - (ii) 界定聯網內個別醫院的角色，以確保聯網內和聯網間所有醫院的發展能協調有序，規劃周詳。

資源管理

- 促進公平和透明的資源管理

建議 3

- (a) 醫管局應透過檢討現行的做法，並考慮地區及全港的人口特徵，採用一個優化的以人口為基礎的資源分配模式。優化的以人口為基礎的資源分配模式應考慮選定醫院和聯網組織第三層和第四層服務的提供及發展，以至由此引致的所需額外資源，以及因病人跨聯網求診而產生的服務需求；以及

- (b) 醫管局應在合理時間內發展優化的以人口為基礎的資源分配模式，並透過服務計劃和財政預算分配予以推行。對於在新模式下需要額外資源的個別聯網，醫管局應考慮以適當方法處理其經費的需求，並同時維持其他聯網現時的基線撥款，以避免對個別聯網基線撥款產生不必要及不恰當的影響。

建議 4

- (a) 醫管局應致力改善和簡化聯網就新增或改善服務申請增撥資源的程序，力求在下一輪資源分配工作時(即二零一六/一七年度)簡化和加快整個過程，並盡量減少前線臨床人員的行政工作，在運作效率與問責需要之間取得平衡；以及
- (b) 醫管局應加強資源申請和分配過程的透明度，把有關方法、優次和甄選標準與各聯網和在聯網內作更好的溝通。基於同樣的原因，由下一輪資源分配工作(即二零一六/一七年度)開始，醫管局應解釋最終決定和分配結果所依據的理由和考慮因素，讓聯網可更清楚了解在整個機構中，優次是如何決定，以及資源是如何分配的。

人事管理

- 加強員工管理的一致性和加強員工的發展

建議 5

- (a) 考慮到醫管局以聯網為基礎的組織架構，雖然在處理招聘、晉升和調配事宜時，有需要在中央協調與權力下放之間求取適當的平衡，但醫管局總辦事處也應加強其統籌角色，確保聯網內和聯網間的人力資源管理和作業方式一致、公平和公正。醫管局特別應在每年駐院受訓醫生招聘和調派至不同專科的時候，行使更大的中央協調能力，以推廣組織身份和合作精神；
- (b) 醫管局總辦事處應參與晉升選拔和職位調派工作，藉此提高有關過程的透明度。醫管局也應制訂清晰的準則和

指引，並按情況所需明確指定醫管局總辦事處及/或香港醫學專科學院代表須專注考慮的範疇，以提高晉升選拔工作的透明度；

- (c) 醫管局總辦事處應加強為高級管理人員和臨床人員而設的員工發展計劃，給予高級人員不同的工作崗位以吸取廣泛的經驗。作為培訓計劃的一部分，醫管局也應加強實習人員的職位輪調安排；
- (d) 醫管局總辦事處應在情況所需時，例如需要回應大型緊急狀況、人手短缺或服務需求激增時，擔當中央統籌的角色，在機構內安排人手調配；
- (e) 醫管局應加強統籌委員會在不同專科的統籌角色，以滿足個別專科的需要，以及保持各醫院間作業方式一致；以及
- (f) 在各聯網與醫管局總辦事處之間設立定期溝通和匯報機制，以確保各方對機構人事政策的理解一致。

建議 6

- (a) 醫管局在培訓和發展未來一代香港醫療專業人士扮演關鍵的角色。為確保醫管局能有效地執行此功能，醫管局應加強在中央規劃和提供培訓的角色。具體而言，醫管局應在醫管局大會轄下成立一個高層次的中央培訓委員會，以制定整體培訓政策，分配資源專門作培訓用途，以及監督政策在醫管局內的實施；以及
- (b) 醫管局應就培訓訂定甄選機制，以提高透明度和促進員工的事業發展。

成本效益和服務管理

- 提供更好的服務

建議 7

- (a) 醫管局大會作為管理委員會，應在制訂主要標準和目標方面擔當更積極主動的角色，以：
 - (i) 監察整體表現和服務以向公眾問責；以及
 - (ii) 協助制定管理決定以改善表現和推動最佳作業方式；以及
- (b) 醫管局應在二零一五年加強和優化主要表現指標，以求更有效滿足服務需求和執行管理工作，方便服務規劃和資源分配，以及推動各專科、醫院和聯網建立最佳作業方式。

建議 8

- (a) 醫管局應推行全面的計劃，以縮短專科門診和急症室服務的輪候時間，使病人適時獲得醫療服務，並盡量縮減聯網之間在輪候時間方面的差距；以及
- (b) 醫管局應與相關專科協調，以解決有關醫院急症室出現嚴重滯留等候入院的問題。

建議 9

- (a) 醫管局應提升服務量和檢討服務模式，更好地裝備以應付人口老化帶來的挑戰；
- (b) 具體而言，醫管局應加強跟進護理和日間護理服務，並加緊與非政府組織和私營醫療界別合作，為病人(尤其是長者病人)提供全面的醫療和支援服務；
- (c) 醫管局應積極聯同衛生署和與醫療服務相關的福利界別，致力在非醫院環境提供基層醫療和康復服務。這新

護理模式的目的，不僅是要更好地運用資源，亦是要在人口老化的社會裡應付病人(尤其是長者病人)的需求和為他們提供更好的護理；以及

- (d) 醫管局應確保設立有效的機制，在規劃和改善服務時考慮病人的意見。

整體管理和監管

- 加強服務的安全和質量

建議 10

- (a) 醫管局應加強統籌委員會在臨床管治方面的角色，包括為相關專科制訂臨床工作指引、服務標準、新技術引進及服務發展計劃等，使服務質素和治療方法更趨統一和確保安全；
- (b) 醫管局應檢討部門主管的角色，特別是加強在臨床管治方面的角色；
- (c) 醫管局應檢討統籌委員會/中央委員會與各服務委員會之間的相互關係，以簡化就周年資源規劃和臨床服務發展進行的內部諮詢程序。醫管局應回應前線臨床人員的關注和檢討他們的行政工作，以確保他們能夠專注和集中精力於為病人提供醫療服務的核心職務上；
- (d) 醫管局應通過統籌委員會制訂一套資歷認證和確定臨床實務範圍的制度，以核實專業能力，確保病人安全；
- (e) 醫管局應加強推行臨床成效審計，藉以評估和監察臨床能力和服務成效，改善服務質素；以及
- (f) 在調查醫療事故的根本原因時，醫管局應加強各聯網之間的經驗分享，盡量減低事故再次發生的機會，並應研究措施，以加強與病人溝通和對他們的支援。

最終目標：造福公共醫療系統

15. 是次檢討的目的，旨在找出方法改善醫管局的服務和運作，以達至優化香港公營醫療服務的最終目標。公營醫療服務最重要的持份者無疑是醫管局的員工和病人，他們分別是服務提供者和最終服務使用者。督導委員會致力使是次檢討和推行的建議能帶來以下好處：

對病人

- 以較短的輪候時間獲得較好的服務
- 服務容量得以提升，以應付不斷上升的服務需求
- 更有效地運用資源，提供更多選擇及多樣化的服務模式，以滿足不同的需要
- 各聯網提供更為一致的服務
- 安全和服務質素得以提升
- 面對成本上升和人口老化的挑戰時，醫療系統發展的可持續性得以提升

對醫管局員工

- 資源分配更公平和透明
- 為需求最殷切的範疇提供額外人力支援和資源
- 簡化行政和資源分配程序
- 人事管理措施更透明、更一致和更公平
- 優化培訓和員工發展
- 臨床管治得以提升，服務發展更為先進

報告內建議的推行

16. 在作出上述提議時，督導委員會注意到這些建議應給予醫管局方向，讓其推行優化措施以改善運作。醫管局在制定推行建議的行動計劃時應擁有彈性，並適當地讓員工參與。正如督導委員會所提議，政府在二零一五/一六年度至二零一七/八年度已預留共 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，詳情載於下文第 17 至 24 段。

強化資源分配

17. 督導委員會建議醫管局採用一個優化的以人口為基礎的資源分配模式。該局應檢討現行的做法，加以優化，使模式能顧及不同年齡組別的人口和醫管局的病人數目。督導委員會明白，要制訂合適的方法，把相關因素納入優化的以人口為基礎的資源分配模式，並為此達成共識，是需要時間和詳細考慮的。

18. 為評估擬議改變所帶來的影響，醫管局應就人口分佈、各聯網的人口特徵和不同聯網的醫療服務使用模式進行初步分析，以識別在擬議的優化的以人口為基礎的資源分配模式下，會獲得較高的資源分配的聯網，以便盡早規劃和制訂補充措施，減輕在未來數年推出新資源分配模式時對個別聯網造成的影響。作為第一步，有需要優先為三個聯網(分別是新界西聯網、新界東聯網及九龍東聯網)提供額外經費，讓有關聯網在轉換至擬議優化的以人口為基礎的資源分配模式前，由現時起逐步建立服務量，以應付服務地區不斷增加的人口所帶來的需求。此舉亦回應了在員工諮詢論壇中對該三個聯網部分醫院資源分配不足的關注。

19. 政府計劃在未來三年(即二零一五/一六年度至二零一七/一八年度)提供 3 億元的有時限撥款，務求在優化的以人口為基礎的撥款模式推行前，提升這三個聯網的現有服務。

加強人手

20. 督導委員會和市民關注到人手短缺正是造成服務水平不足的主要原因，政府對此深表認同。誠然，督導委員會所提出的多

項建議能否成功推行(例如建議 5 有關人手調配、建議 6 有關培訓、建議 8 有關縮減輪候時間和建議 9 有關提升服務量)，取決於充足的人手和其他因素。

21. 醫管局的人力資源推算顯示，二零一五/一六年度將有 1,244 名員工退休。為了解決人手短缺的問題以及鼓勵知識和經驗的傳承，政府會在二零一五/一六年度至二零一七/一八年度向醫管局提供 5.7 億元的有時限撥款，用以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。我們建議獲重新聘用的退休醫生，只能執行臨床工作，不得擔任管理職務，以助紓緩前線人手短缺的情況，而不會阻礙正常的晉升。此外，重新聘用退休人員，有助挽留經驗豐富的人員以輔導新聘人員，並為培訓工作提供替假人手，加強員工培訓。

22. 從長遠來看，醫管局為配合政府的策略，為二零一五年六月一日或之後入職的新聘人員，採用了較高的退休年齡(即 65 歲)。至於二零一五年六月一日前入職的醫管局員工，他們的退休年齡則維持在 60 歲。如他們希望在 60 歲退休後繼續在醫管局工作，他們可以按現行的招聘政策、做法和甄選過程，申請投考職位空缺。

加強員工培訓

23. 建議 6 列出醫管局應加強在中央規劃和為醫療專業人員提供培訓方面的角色。

24. 政府同意，醫療專業人士的培訓對於維持香港的醫療體系和醫療服務持續改善是非常重要的，因此應優先推行這項建議。為了這目的，政府會在未來三年為醫管局提供 3 億元的有時限撥款，用以加強員工培訓，包括透過獎學金、委託外界舉辦的培訓計劃、職位輪調發展計劃、模擬實習訓練課程、提供額外培訓替假人手等措施，加強員工(特別是臨床人員)的培訓支援。

公私營協作

25. 政府鼓勵醫管局積極探討措施，以縮減於某些專科的長輪候時間。醫管局亦應檢討其服務模式，以應付人口老化帶來的種種挑戰。為此，政府會協助醫管局擴展現有的公私營協作計劃，並推出更多計劃，務求更有效地善用私營醫療界別的服務及資源，以期在醫科及專職醫療學科的畢業生能提供足夠人手前，幫助醫管局應付日益增長的服務需求，使病人能便捷地獲得臨床服務。這方面的主要策略願景是匯聚公私營界別的資源和專長，從而全面改善輪候時間和病人護理服務，加強培訓和經驗分享，協助確保本港醫療系統得以持續發展。

26. 就此，財政司司長在《二零一五/一六年度財政預算案》中承諾撥出 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。

27. 醫管局會積極研究在這策略願景下提供更多公私營協作臨牀計劃的機會，以試點項目形式試行新概念，根據評估試點項目的經驗和成果來制定長期計劃。

時間表

28. 本報告所載的建議，為醫管局定立了整體方向，指導該局改組內部管理結構、優化資源分配機制、改善人力資源管理政策等，從而作好準備以應付當前和未來的挑戰。為了協助醫管局推行這些建議，政府已預留特別撥款，用於需要額外資源開支的範疇，讓醫管局推行建議、制訂詳細計劃和運作程序。為確保本報告的所有建議能及時推行，醫管局會於三個月內準備一份行動計劃，以期於未來三年推行建議。醫管局會定期向食物及衛生局報告執行各項檢討建議的進度。

結語

29. 醫管局一直竭力照顧公眾健康。過去二十年，醫管局的服務範圍和服務量均有所增長，並隨著醫療科技的發展改進。他們的貢獻廣受認許，公眾對醫管局的期望亦與日俱增。是次檢討的目

的，是盤點醫管局的工作，檢討及優化其管理和運作，為作進一步改善訂定新的方向。在本報告書載列的意見和建議指引下，我們有信心，醫管局在面對人口老化、慢性疾病日趨普遍和醫學科技進步的挑戰時，會繼續有效地履行於雙軌醫療制度下作為公營醫療系統基石和提供全民安全網的角色。

30. 最後，督導委員會主席對於所有委員在檢討期間不辭勞苦、獻策獻力，深表謝意。全賴他們的積極參與和寶貴意見，我們才能制訂這份周詳全面的報告，以改善公營醫療服務。主席亦感謝所有給予意見和參與公眾參與計劃的持份者，他們提出的意見極具建設性，對督導委員會制訂各項建議有莫大幫助。此外，醫管局全力支持這項檢討並提供專業支援，在擬備報告期間，該局除提供背景資料外，還就公營醫療服務提供專業意見，主席謹此衷心致謝。