

二零零五年十月十七日會議  
討論文件

立法會衛生事務委員會  
衛生福利及食物局的施政措施

## 目的

本文件旨在為衛生福利及食物局在 2005-06 年度施政綱領中提出的新措施作出闡釋，以及就上一份施政綱領列出的衛生事務措施匯報進度。

## 使命

2. 我們的使命是建立一個健康仁愛的社會，讓每個人都可以享有美滿生活。我們會致力確保醫護制度能提供優質和公平的服務，既高效率又符合成本效益，而且讓每位市民均可使用；此外，我們須籌備所需的基本設施，使公營和私營醫護制度互相銜接，提供協調得當的醫護服務。

## 遠景

3. 我們認為日後的醫療模式應包括下列元素—
- 市民有高水平的健康意識，並會選擇健康的生活方式，為本身的健康負責。
  - 醫護專業界把保健和預防疾病的醫療服務視為首要工作，並以專業和符合道德的方式提供服務。
  - 基層醫療系統能為市民提供大家都能夠負擔的健全家庭及社區醫療服務，著重促進健康和預防性護理，並為不同年齡組別和健康狀況的人士釐訂醫療標準。
  - 醫院服務網絡分布全港各區，為市民在合理範圍內，提供緊急和第二層健康護理服務，方便市民使用和家人探訪。
  - 長者護理服務、長期護理服務和康復護理服務均主張以家居護理為主，輔以社區外展及專業支援，並在各區提供療養和善終服務，以加強維繫家庭支援。

- 具備第三層專科中心和醫院，以發展和匯聚專業知識、技術、特別設施和研究，以應付罕有疾病、重病或複雜手術。
- 公營和私營醫療系統相輔相成，既可促進服務質素和專業水平的良性競爭，又為市民提供更多選擇。
- 醫療融資模式足以鼓勵善用醫護服務；提供符合道德和具成效的專業護理；釐定使用者能夠負擔的合理費用，以及利用公帑集中資助有真正需要的不幸病人和家庭。

4. 來年，我們會推出有關醫護方面的新措施，並持續推動現行的措施，其中包括強化傳染病緊急應變能力和研討醫療服務發展策略及融資方案等重要工作。

## 新措施

### *積極預防和控制中毒事件*

5. 近年來，中毒的實際死亡人數和死亡率均有上升的趨勢。於 2003 年，超過 3,600 人因為中毒而入院，佔全部入院人數的 0.3%。同年，共有 557 人因中毒而死亡，佔全港死亡人數的 1.5%。減少中毒事件的發生率及其嚴重性因此愈見迫切。

6. 醫院管理局（醫管局）、衛生署、學術機構和其他組織一直在預防和控制中毒的不同範疇上工作。這些工作包括中毒事件資料的收集和發放，毒藥學的分析服務，及提升毒物警覺（指監測環境和人口中的中毒風險，監察中毒種類及其嚴重性的趨勢，以及制訂有效措施應付以上風險）。我們認為有需要強化這些工作，並促進其相互之間的協調及融合。

7. 作為第一步，衛生署已成立了毒藥學服務發展工作小組，小組會就中毒防控工作的長遠發展提出建議。來年，小組亦會就成立加強中毒防控工作的協調及融合機制，提出具體方案。

8. 另外，衛生署現正為公營和私營機構的醫護人員籌備有關中毒防控方面的臨床及公共衛生知識的培訓班，目

的是提高他們對中毒防控的認知，加強他們在臨床毒理學的認識，從而強化他們在處理大規模中毒事件的能力。

9. 最近，醫管局和香港中文大學聯合創辦了香港中毒諮詢中心，為香港所有醫護人員提供有關中毒的資訊服務。該中心於 2005 年 7 月正式運作並開始收集選定公立醫院急症室所處理的中毒病人的數據，目的是監察新型含毒物質和研究新類型中毒事件的流行病學，藉此協助加強風險評估及釐定合適的措施以減低中毒事件在香港的發生率。

10. 為改善香港對中毒事件的監測，醫管局已加強在毒藥參考化驗室的人手編制，而實驗室其中一個當前任務是檢討現時公立醫院就大規模中毒事件向有關當局匯報的機制。為此，醫管局正計劃與衛生署為大規模中毒事件設立一個通報和預警制度，有關制度將涵蓋由急症室、醫院實驗室和其他診所部門所接收及匯報的中毒個案。

### ***建立一套全面的癌症監測制度***

11. 在本港，癌病是引致死亡和殘疾的主要原因之一。根據香港癌病資料統計中心(中心)的數據，在 2002 年，新診斷的癌病個案共有 21 861 宗，而因癌病而死亡的有 11 658 人，與 1992 年的相對數字比較，增幅逾 25%。

12. 肝癌和鼻咽癌是本港最常見的其中兩種癌病。肝癌的成因之一是感染乙型肝炎，這在本港人口之中相當普遍。至於鼻咽癌，則是本港第七種最常見的癌病，每年發現的新病例約為 1 000 宗，大部分患者年齡介乎 40 至 50 歲。

13. 為改善本港的癌病護理服務，醫管局會加強中心的設施，以提供更準確和適時的資料。醫管局亦會協調跨中心的肝癌及鼻咽癌臨牀試驗，從而引導發展最佳的臨牀診療常規，以控制和治理這類癌病。與此同時，衛生署會繼續透過中央健康教育組向大眾提倡健康生活方式，包括：控煙、健康飲食、運動推廣及其他健康教育工作，以及其他服務。

## **向學童提倡健康飲食習慣**

14. 肥胖對公眾健康構成的威脅不斷增加，亦對社會的經濟造成沉重的負擔。肥胖除了為有關人士構成生理和社交心理的問題外，還會導致生活質素的下降，甚至乎會導致過早死亡。肥胖，尤其是兒童肥胖的情況，在很多已發展地區越來越受到關注，香港亦不例外；根據衛生署學生健康服務中心的統計資料顯示，小學生的肥胖情況有上升的趨勢，由 1997-98 年的 16.4% 上升至 2003-04 年的 18.7%；這都是由靜態的生活方式和不健康的飲食習慣而造成的。我們認為市民應該從小便開始培養健康飲食的習慣，所以我們確定小學生為目標組別，透過為他們營造一個有利均衡飲食及富健康意識的環境，集中力量協助他們建立健康的飲食習慣。

15. 為此，衛生署正計劃與有關政府部門、專業團體和社區組織合作，在小學推行健康飲食推廣計劃。為加強計劃的成效，衛生署更會利用正在於本港一些地區萌芽的健康城市運動來推動這個計劃。

16. 我們的目標是要提高學生、老師、家長和公眾對健康飲食的重要性的認知，加強香港學生對健康飲食的知識、態度和實踐，以及在校園營造一個支持健康飲食的環境。

17. 我們亦會透過跨界別的夥伴合作形式，加強與學校職員、食物供應商、學生和家長之間的合作，以推動這個計劃。

18. 我們預計計劃將於 2006 至 2007 年推出，並於 2008 年作檢討。

## **探討在香港設立電子病歷系統的可行性**

19. 為加強日後提供的醫護服務，我們的長遠目標之一是設立全港電子病歷系統，以促進病歷流通，使各個層面的醫療護理以及公營和私營醫療系統的病人可以雙向流

動。為落實這項計劃，我們會成立一個由醫管局、衛生署和其他相關團體的代表組成的諮詢委員會，專責研究在本港設立這套系統是否可行。該委員會將審視多個範疇，例如參考其他國家的同類系統，研究對資訊的需求和所需提供的資訊；於公營和私營醫療系統中提供不同層面健康護理的服務提供者的互相配合問題；法律和私隱問題；設立怎樣的諮詢機制以促使社會人士和相關團體接納這套系統；以及整體的系統開發時間表。我們計劃在 2006 年初成立諮詢委員會。

## 持續推行的措施

### *加強我們處理傳染病的緊急應變能力，以及完善應付爆發流感的準備工作*

20. 我們已設立一套全面的預防、監察和衛生知識推廣計劃，預防禽流感爆發。我們亦改變活家禽行業的作業模式，減低顧客與活家禽接觸的機會。雖然鄰近地區相繼出現偶發禽流感爆發事件，我們相信很大程度上是因為上述的努力，禽流感於 2004 年起絕跡於本港。不過，即使有最好的預防措施，我們仍不能完全排除再爆發禽流感的風險。而由禽流感病毒引發流感爆發的危機日深，香港繼續努力加強準備至為重要。

21. 為增強政府和社區的準備，應付禽流感爆發的各種緊急情況，衛生署衛生防護中心一直與有關政府部門及機構合作制訂、檢討和更新應付各種傳染病的應變計劃，包括政府流感爆發應變計劃的架構。該應變計劃採用多專業協作、跨界別，以及人口為本的策略，並明確列出我們因應各種風險級別而採取的監測、調查、港口衛生和感染控制措施。我們已訂立清晰的指揮和應變統籌架構，以執行不同緊急應變級別的行動。應變計劃亦訂明有關的化驗支援和必要的醫療服務的提供事宜，以及有關抗病毒藥物儲備、防疫注射和風險通報等方案。

22. 我們會因應世界衛生組織的意見和我們的運作經驗，不斷更新該應變計劃。我們已經並將繼續定期舉行跨

部門的演習和訓練，測試在傳染病爆發時有關政府部門及機構的應變能力。我們亦將在年底舉行有關禽流感爆發的跨部門演集，以期在下一個流感高峰期到達前作好準備。

23. 為應付大規模傳染病爆發，衛生防護中心正與各個包括醫生、護士、藥劑師的專業團體，以及非政府組織緊密聯繫，以加強我們的應變能力，完善我們於遇上公共衛生的緊急事故時，人手調配的能力。

24. 我們非常明白必須與內地及鄰近地區在處理和控制傳染病方面保持暢順的溝通和合作。我們與廣東省及澳門為確保有關傳染病爆發及事故的資訊得以迅速及適時的通報均付出極大努力。內地衛生部及衛生防護中心已成立了點對點的溝通渠道，以加強有關國家其他地方的傳染病訊息交流。在有關傳染病控制與預防的情報交流及經驗分享方面，香港與內地、廣東省及澳門的衛生機構已確立了一套明確的制度。活動包括定期舉行「粵港澳傳染病專家組」會議、互訪及公共衛生專業人員的短期交換培訓計劃；為我們的合作伙伴舉行工作坊和研討會；以及參與緊急應變措施的策劃和演練等。除了內地，我們的公共衛生專家亦走訪了其他曾爆發禽流感個案的地區(包括泰國、越南和印尼)，以加深對疫情的了解。我們亦積極參加全球的協作，以求與國際合作夥伴交流經驗，加強面對傳染病的準備，和尋求在世界衛生組織框架內的多邊合作機會。傳染病之傳播並不受國界所阻，因此，面對流感爆發的挑戰，國際間的合作是必要的。作為中國的一部分，香港特區會繼續在傳染病信息和控制方面，加強與世界衛生組織的交流和合作，並會就各項公共衛生事宜與世界衛生組織其他成員合作。我們亦會與鄰近地區繼續交流合作。

25. 附件載列這方面的主要措施的詳情。

### *加強衛生防護中心的工作*

26. 衛生防護中心一直對提高社會各界對傳染病爆發的認知與準備起着舉足輕重的作用。在 2004 年「沙士」爆發後成立的衛生防護中心，一直主導制訂及測試上述的應變計劃，並與本地及國際的衛生機構密切合作，應付傳染

病的威脅。

27. 除上述的工作外，衛生防護中心與其轄下的七個科學委員會密切合作。科學委員會於去年對多個受關注的疾病控制專題進行討論及作出建議，藉此協助制訂有關的公共衛生策略。

28. 衛生防護中心的永久性的緊急應變中心將會於2006年初落成，其地位有如應付公共衛生緊急事故的神經中樞。當遇上傳染病爆發事件時，緊急應變中心便會啟動，進行適時及統一的資料發放，以協助制訂對抗傳染病的策略。

29. 為更豐富我們的流行病學專門知識，衛生防護中心繼續舉行現場流行病學訓練計劃，以及為醫護及非醫護人員提供基本及專門的感染控制及傳染病管理訓練。衛生防護中心亦與英國衛生防護局 (Health Protection Authority)，以及中國及廣東省疾病預防控制中心在培訓事宜上建立聯繫。

### ***更新及完善我們預防及控制傳染病的法律架構***

30. 為確保我們的法律架構能配合世界衛生組織於2005年5月通過的《國際衛生規則》，以及提高我們應付新出現傳染病的準備，我們認為現在是重整《檢疫及防疫條例》(第141章)的適當時機，並且已對該條例進行一次全面的檢討，目的是確保現行的法律架構切合時宜，以及可支援我們推行的傳染病控制策略及機制。當局已完成有關的檢討。我們現正就有關的立法建議諮詢有關決策局／部門和機構，稍後會徵詢立法會衛生事務委員會的意見。

### ***檢討醫護服務發展及醫療融資方案的策略***

31. 「健康與醫療發展諮詢委員會」(委員會)於今年7月19日發表了一份題為「創設健康未來」的討論文件，為香港日後的醫療服務模式提出了一系列建議，包括在基層醫療、醫院服務、第三層和特別醫療服務，以及長者、長期護理和康復護理服務方面的改革方向，以期香港的醫療

體系在人口老化及醫療費用不斷增加的種種挑戰下，能持續發展。討論文件正進行公眾諮詢，諮詢期至今年 10 月底。

32. 委員會下一階段會探討醫療融資的問題。委員會將會成立一個工作小組去進行有關的研究和分析，並預計在明年初提出建議，供社會人士討論。

### **提交法例，在室內工作間及其他公共場所實施禁煙，以保障公眾健康**

33. 我們在今年 5 月 11 日把《2005 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》提交立法會審議。該條例草案主要的目的是保障公眾在室內工作間和公眾地方免受二手煙的影響、進一步限制煙草產品的廣告及推廣、以及增加執法的力度。立法會條例草案委員會正就該條例草案進行審議，至今已召開了五次會議。我們會盡力協助立法會早日完成審議程序，以便草案得到通過和執行新的規定。

### **為牙醫專業設立法定專科名冊**

34. 《2005 年牙醫註冊(修訂)條例草案》在今年 7 月提交立法會，以供審議。草案旨在設立載列具備各項牙醫專科資格的註冊專科牙醫名冊。擬議的修訂除能為市民接受牙醫專科服務時提供更佳保障外，亦有助牙醫行業的專科執業發展。我們會與將成立的法案委員會和有關人士緊密合作，務求盡快完成法例修訂工作。

### **繼續促進中醫藥發展**

35. 1999 年訂立的《中醫藥條例》，為中醫藥發展定下健全的法律架構。按《中醫藥條例》成立的法定組織香港中醫藥管理委員會(管委會)，做了大量工作以落實規管架構。所有在本港作中醫執業的人士都必須已經獲管委會註冊或表列。專業守則透過規範執業行為，保障了公眾健康。另外註冊中醫必須履行中醫持續進修，不斷更新專業知識。至於中成藥與中藥材方面，中藥商發牌制度和中成藥註冊制度已於 2003 年設立。中成藥的註冊工作已全面展開，超過一萬六千宗申請正在處理中。



36. 為確保市民健康及中藥用藥標準化，衛生署會繼續制定香港中藥材標準，並期望這些標準能為中藥材的使用作參考。計劃首階段涵蓋八種中藥材，其工作業已完成，結果亦已於 2005 年 7 月公布。

37. 有關中醫診所方面，我們已在衛生事務委員會(委員會)2005 年 1 月的會議上告知委員，政府當局計劃在 2005-06 年度，分階段把中醫診所的數目增至不少於六間。我們檢討過現時三間中醫診所的運作情況，並已在 2005 年 6 月向委員會匯報新診所的發展進度和服務模式。我們至今已物色到六個額外的合適診所選址(位於灣仔、將軍澳、元朗、葵青、屯門及觀塘)，並擬在 2005 年年底之前諮詢委員會及向立法會財務委員會申請撥款，以進行相關的基本工程計劃。如獲得財委會批准撥款，並視乎上述選址可供使用的時間，我們將盡快展開有關診所的工程計劃。我們會繼續物色合適的選址，並會在訂定進一步發展計劃後諮詢委員會。

#### ***為醫院管理局制訂長遠和可持續的撥款安排***

38. 我們已展開一項工作，研究應如何最妥善地安排醫管局的撥款，使醫管局的運作能夠持續下去，並顧及把公營醫護服務重新定位、整合醫管局與其他部門的服務，以及研究醫療融資方案等各項現正推行的措施。鑑於醫管局近年面對的財政壓力，我們希望在來年能讓醫管局有更清晰及穩定的撥款水平，好讓醫管局能更有效地進行服務規劃和重整。長遠來說，醫管局的撥款安排必須與現行醫護服務模式可能作出的改革互相配合，有關改革旨在加強預防疾病的工作，以提升人口的整體健康狀況和減低發病率(從而降低醫療成本)；令公私營醫護界別重新達致適當的平衡；確保更合理使用昂貴的醫院服務；以及進一步改在社區環境中提供醫療服務。

#### ***通過在公營醫療機構推行多元基層護理模式及加強社區醫護服務，加強基層護理服務，以減少倚賴住院護理***

39. 基層護理服務應為個人在其生活環境中提供持

續、全面和全人的護理服務，當中包括疾病預防、教育病人和輔導。醫管局目前正致力推廣社區為本的醫療服務模式，將護理服務移離醫院，轉到病人居住的環境附近。這個從治病模式到保健模式、由醫生主理轉向跨部門及跨界別協作的轉變已漸見成果。醫管局轄下的普通科門診診所已陸續從專科門診診所接收一些情況穩定的長期病患者。為提高公眾（尤其是長者）對摔跌及高血壓危機的警覺，以地區為本的預防摔跌及高血壓治理計劃亦已於今年內開展。社區工作夥伴，包括區議會、福利機構、志願團體、私人執業醫生及有關的政府部門均參加了這些社區健康推廣計劃。

40. 為提升社康護理的質素，醫管局會實施成效為本的家屬護理常規，並推展電腦化護理出院簡報的應用，加強社區護理者的資訊互通。

41. 為了改善長者的社區基層護理，當局安排到診醫生支援醫管局社區老人評估小組的工作。在這項到診醫生計劃下，當局招募私家醫生定期探訪安老院舍，以便在院舍為院友診治偶發疾病及特別跟進較高危或剛出院的長者，目的是減少入院長者數目，以及提高院舍的護理質素。截至本年 8 月，當局已委聘了 21 名到診醫生為 115 間安老院舍提供服務。醫管局為到診醫生提供所需支援，包括提供長期病患者所需的藥物、簡單檢查及醫管局老人專科醫生的專業意見等。

衛生福利及食物局  
二零零五年十月

## 增強應付可能發生流感爆發的準備

### 加強監察

2004年12月，當局把甲型流感(H5)、甲型流感(H7)和甲型流感(H9)加入《檢疫及防疫條例》附表一的傳染病列表中，使之成為本港法例規定須予呈報的疾病。衛生署衛生防護中心已向全港所有註冊醫生發出呈報準則，並提供化驗支援以確定／排除有關診斷。接獲通報後，衛生防護中心的監測及流行病學處會進行個案調查，追查曾與患者接觸的人士，推行衛生教育，以及為曾與患者接觸的人士進行健康監察。此外，當局亦或會向曾與可能或證實個案的病人有接觸的人士，進行檢疫和抗病毒預防性治療。

2. 衛生防護中心一直通過定點監測系統、化驗室監測措施、調查疑似流感爆發，以及監察病人入院數據，密切監察本地流感情況。

### 持續衛生教育

3. 當局已建立專題網站，向市民、醫護專業人士、業界、教師、學生與家長，以及旅遊人士，提供世界各地禽流感的最新情況，並提供預防禽流感的建議。其他提供信息的途徑包括海報、單張、電視及電台播放政府宣傳信息，以及專設熱線。

4. 為了讓全港市民共同參與，當局已透過向各有關界別發出信件和通函，以及向醫護專業人士(如醫生、牙醫、中醫)、學校、幼兒中心、安老院舍，以及服務對象為高危組別的機構，發出定期通訊刊物，向他們提供衛生建議和資訊，以及相關指引、最新資料和教材。有關禽流感的衛生教育，主要是向特定目標組別(例如學校和安老院舍)舉辦衛生講座，現已納入衛生署的持續工作計劃和活動。

### 針對家禽的預防措施

5. 在動物衛生方面，我們自 1998 年起便執行一系列預防措施，防範禽流感爆發。我們的預防計劃涵蓋以下不同範疇：

- (a) 防疫注射；
- (b) 規管本地農場，包括加強執行生物安全措施；
- (c) 入口管制；
- (d) 分隔政策；
- (e) 市場休市清潔日；
- (f) 為批發市場和零售店鋪制定衛生規定；以及
- (g) 監察。

6. 此外，我們已推行優惠計劃，鼓勵活家禽農戶、批發商、零售商和運輸商退還其牌照／租約，並且自願永久結束其活家禽業務，以獲取特惠補助金或貸款。日後，我們會進一步加強我們的預防和控制工作，降低本地家禽農場的牌照許可飼養數目上限，以及在本港實施分區屠宰。

### 抗病毒藥物的儲備

7. 衛生防護中心一直都有儲備抗病毒藥物，作為流感爆發應變計劃的一部分，同時將抗病毒藥物的目標儲存量，維持在大約 2 050 萬粒的水平。衛生防護中心會繼續留意這方面的發展，並會在有需要時向醫生發出指引。

### 國際合作

8. 衛生署曾在本年出席在越南舉行有關人類感染甲型流感(H5)的世界衛生組織會議，並就推行應變計劃方面交流經驗。衛生署的化驗所是世界衛生組織診斷甲型流感感染個案的其中一個參考化驗所，負責為爆發禽流感的東南亞國家的感染個案樣本進行化驗。衛生防護中心總監亦在本年 10 月初出席在華盛頓特區舉行的高層人員會議，就流感爆發的準備進行交流。此外，我們計劃借調公共衛生專業人員，到世界衛生組織接受傳染病控制的訓練。

9. 在動物衛生方面，香港向來積極參與國際獸疫局、世界衛生組織和糧食及農業組織等機構主辦的國際活動。

例如，香港的獸醫專家曾以獨立顧問的身分出席國際獸疫局舉辦的國際會議，分享香港實施入口管制措施以及在農場和濕貨市場執行生物安全措施的经验。最近，食物及環境衛生署派出了一名獸醫專家，前往印尼協助研究當地的禽流感爆發。