

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1228/09-10(04)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2010年4月13日會議 擬備的背景資料簡介

建議引進救護車調派分級制

目的

本文件旨在就政府當局建議在香港引進救護車調派分級制(下稱"分級制")提供背景資料，並綜述保安事務委員會就此所作的討論。

現行的救護車調派制度

2. 現時，緊急救護服務的目標召達時間是12分鐘，並劃一適用於所有召喚。無論傷病者的情況是否危急，消防通訊中心(下稱"通訊中心")均會根據接聽電話的先後次序，依次調派最接近而又可供調派的救護車到場。現行的救護車調派制度不會根據傷病者的病情緩急，訂定處理召喚的優先次序並據以調派救護車。

建議引進救護車調派分級制

3. 根據政府當局在2009年7月提供的資料，超過20個國家的先進救護服務已按照救護車召喚的緊急程度，訂定調派救護車的優先次序。調派分級制有助分辨不同病情或傷勢，以便更快處理情況較為危急的傷病者。

4. 政府當局在2009年7月發出公眾諮詢文件，就下述建議徵詢公眾意見 ——

- (a) 推行分級制，根據傷病的緊急程度，就緊急救護服務召喚進行分級和訂定調派救護車的優先次序；

- (b) 緊急救護服務召喚可按優先次序分為3級，分別是屬於情況危急或有生命危險個案的"級別一"召喚，屬情況嚴重但無生命危險個案的"級別二"召喚，以及屬於非危急個案的"級別三"召喚；
- (c) 為情況危急或有生命危險的個案訂定較佳的目標召達時間承諾。具體而言，政府當局建議把"級別一"召喚的目標召達時間訂為9分鐘，"級別二"召喚訂為12分鐘，"級別三"召喚則訂為20分鐘；及
- (d) 維持現時的服務承諾，即在不同級別召喚中均能就92.5%個案達到新的目標召達時間。

上述建議可歸納如下 ——

召達級別	緊急程度	目標召達時間	達標百分比
級別一	情況危急或有生命危險	9分鐘	92.5%
級別二	情況嚴重但無生命危險	12分鐘	92.5%
級別三	非危急	20分鐘	92.5%

事務委員會所作商議

5. 政府當局曾於保安事務委員會2009年7月6日會議上，向議員簡述其引進分級制的建議。議員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

政府建議引進分級制的目的

6. 部分議員對引進分級制的理由表示關注，並質疑政府當局引進分級制的最終目的，是否為了在長遠而言就提供緊急救護服務徵收費用而鋪路。他們提醒謂對於召喚救護車的傷病者而言，緊急救護服務與生死攸關，因此政府當局須留意在本港引進分級制所造成的連鎖效應。

7. 政府當局回應時表示當局建議推行分級制時，並沒有計劃就緊急救護服務徵收費用。建議引進分級制的主要目的，是更加迅速回應最有需要的傷病者所作出的召喚，為他們提供更佳服

務，從而改善現有的緊急救護服務。政府當局強調，當局一直致力為所有需要送院的人士提供迅速有效的緊急救護服務。雖然大部分亞洲國家普遍採用以輪候方式依次處理的調派制度，而本港現有救護服務的表現亦毫不遜色於大部分海外地方的標準，但政府當局留意到有20多個國家的先進救護服務已採用調派分級制，按照召喚的緊急程度訂定調派救護車的優先次序。政府當局認為香港亦有考慮引進分級制的空間，以期為情況危急或有生命危險的人士提供優先服務。政府當局進一步表示，研究在本港引進分級制的可行性時，當局已參考海外地方(包括澳洲、加拿大、英國及美國各大城市)先進救護服務的優良做法。有關的城市均已採用調派分級制，按照召喚的緊急程度作出分類及訂定處理召喚的優先次序。大部分國家或城市均為最危急的個案訂定8至10分鐘的目標召達時間，至於非危急召喚的目標召達時間則較長。

8. 議員對於在香港引進分級制所帶來的好處亦感關注，他們詢問預計有多少傷病者可受惠於新的調派制度。

9. 政府當局答稱，根據消防處就推行分級制而委託進行的顧問研究的結果，當局估計約有30%召喚的傷病者情況會被列為危急或有生命危險(即"級別一"召喚)。由於"級別一"召喚的目標召達時間會由12分鐘縮短至9分鐘，新調派制度會為情況危急或有生命危險的傷病者提供更加迅速的服務。政府當局告知議員，消防處在2008年共處理約9 600宗疑為心動停止的個案。根據某些醫學研究，此類傷病者每早一分鐘獲得提供緊急護理，其存活率便可增加10%。若推行分級制，心臟病發或心動停止的人士將可因為提供緊急救護服務的所需時間縮短了3分鐘而受惠。

救護服務涉嫌遭到濫用

10. 部分議員對於改善緊急救護服務召達時間的建議雖表支持，但對於推行分級制以解決現行調派制度所存在的問題卻有所保留。他們察悉救護服務的需求在過去多年來一直大幅增加，並詢問救護服務有否遭到濫用。他們認為政府當局應認真研究如何能夠更有效調配現有資源，以及探討防止濫用救護服務的其他可行措施。

11. 政府當局回應時強調，當局極為重視提供優質救護服務的事宜。在有需要時，當局會向消防處增撥資源以改善服務。事實上，除了增加提供救護服務的人手之外，消防處已在2009-2010年度預留資源，用以更換196輛救護車及增購21輛救護車。政府當局表示，因應社會各界對於緊急救護服務涉嫌遭到濫用的關注，消防處已於2009年3月展開抽樣調查，藉以蒐集相關的資料及數據，以便更充分瞭解不適當使用緊急救護服務的問題。消防處從2008

年接獲的救護服務召喚中，以隨機抽樣方式選出約10 000宗個案進行調查。調查結果顯示在抽樣選出的個案中，約有10%傷病者在救護車將他們送到醫院急症室前，並不需要救護員為他們執行基本維生程序。他們的臨床表徵、病歷、引致傷患的原因及過程和維生指數，也顯示其情況不屬危急個案。消防處亦發現此等傷病者在送院後並不需要急症治療，亦無須即時轉介到專科診所作進一步檢查及醫治，也不用入院留醫。換言之，他們並無使用緊急救護服務的明顯需要。基於上述背景，消防處會加強進行公眾教育，提醒市民日後慎用緊急救護服務，從而確保救護資源的運用可達到最佳效益。

分級制發問指引的可靠程度及消防通訊中心操作員的能力是否足以評定召喚的緊急程度

12. 部分議員察悉分級制要求通訊中心操作員向召喚者蒐集重要資料，以便評定每一緊急救護召喚的緊急程度。他們對於新制度能否可靠地確保操作員作出準確無誤的判斷，藉以有效訂定緊急調派服務的優先次序表示關注。他們詢問政府當局會否考慮把緊急救護召喚分為2個而非3個召達級別，即需要迅速及即時處理的"危急／有生命危險"的個案，以及"非緊急／非危急"個案。

13. 部分議員察悉召喚者在擬議分級制下需要先回答多項問題，然後才調派救護車。他們尤其關注到答問程序會否對調派救護車造成延誤，以及阻延為傷病者提供的緊急護理。部分議員表示不會支持政府當局在本港引進調派分級制的建議。他們認為政府當局與其引進分級制，不如檢討目前提供緊急救護服務的情況及有關服務是否足夠，並考慮分配更多資源提供該項服務，藉以改善救護服務在召達時間方面的整體表現。

14. 政府當局回應時解釋，根據擬議的分級制，救護召喚會分為3個召達級別。若傷病者情況危急或有生命危險(例如心臟病發或不省人事)，便屬於需要優先處理的"級別一"召喚。政府當局建議把目標召達時間訂為9分鐘，以便更迅速處理此類個案，增加傷病者的存活及痊癒機會。情況嚴重但沒有生命危險的個案會列為"級別二"召喚，其目標召達時間將仍為12分鐘。非危急個案則會列作"級別三"召喚，目標召達時間是20分鐘。分級制發問指引的設計旨在迅速確定傷病者是否有生命危險，操作員最快可在提出首3條問題後識別出最明顯的危急個案，並立即調派救護車。根據海外經驗，操作員平均只需約15至20秒便能確定傷病者的情況，並訂定適當的救護車調派服務。

15. 政府當局進一步表示，分級制發問指引是以國際救護車調派服務協會通過並獲臨床證明的綱領作為依據。指引問題會以簡

單易明的措辭表達，而且主要可以"是"或"否"作出回答。為確保有關問題能發揮效用及易於理解，消防處會在實施此項建議之前徵詢相關範疇醫療專業人士的意見，務求以精簡措辭發問。政府當局強調，若召喚者不能清晰或具體地回答指引問題，通訊中心操作員會嚴格遵從"如有疑問，即時調派"的凌駕性原則。換言之，通訊中心操作員為審慎起見，會把不肯定的召喚歸類為"級別一"召喚，並盡快調派救護車前往現場。

16. 關於在擬議分級制下採用的指引問題，部分議員認為政府當局不宜直接採用海外救護服務使用的問題，而應修改有關問題以切合本地的文化及語言環境。議員亦要求當局就採用調派分級制的海外經驗提供資料，特別是操作員在評定召喚緊急程度方面的準確程度。

17. 政府當局回應時表示，如在香港推行分級制，消防處會為採購發問指引的軟硬件進行招標。發問指引將有需要作出修訂，以配合本地文化及語言環境。政府當局進一步表示，當局在過去數年已研究採取數項可行措施，以便就緊急救護服務作出持續的改善。有關措施包括在香港引進分級制。根據就引進分級制的可行性進行顧問研究所得的結果，海外先進救護服務所採用的類似調派分級制的表現相當可靠。儘管如此，當局明白在本港引入分級制之前，必須作出進一步的微調和檢核。

消防通訊中心操作員所面對的壓力

18. 部分議員對於一旦實施分級制後，對通訊中心操作員所造成的工作壓力亦感關注。他們詢問政府當局有否評估通訊中心操作員所面對的新增壓力，以及有否訂定任何措施解決此問題。

19. 據政府當局表示，若公眾支持引進分級制，政府將需時2至3年進行有關的籌備工作，包括公眾教育、員工培訓及系統安裝和測試。因此，新的調派制度最快可於2012年推行。根據擬議分級制，在救護車前往現場途中，操作員會繼續向召喚者提出多數條問題，以便取得更多關於傷病情況的具體詳情，然後向前往現場途中的救護隊員轉達所得資料，以便他們可為所需提供的緊急服務作出更佳準備。故此，新制度可讓救護員更有效運用其專業技能，並讓情況危急的傷病者能即場或在送院途中適時獲得專業的院前護理。由於對消防處人員的工作要求將有所提高，政府當局會在有需要時向消防處增撥資源以作配合。此外，為確保在新調派制度開始運作後向公眾提供高質素的服務，當局會向消防處人員提供足夠的培訓。通訊中心所有人員均須修讀緊急調派醫護車輛證書課程，並在考試中取得合格成績，然後每兩年重新考取證

書一次。前線救護隊員亦會接受培訓，以協助他們理解重新調派救護車的經改善機制。

最新發展

20. 政府當局於2009年7月3日就引進分級制的建議展開為期4個月的公眾諮詢。根據政府當局在2009年11月發出的新聞公報，政府在諮詢期於2009年11月3日結束時，共接獲約400份由不同團體及個別人士提交的書面意見。政府當局承諾在完成就諮詢期內接獲的意見進行分析的工作後，於2010年年初向事務委員會匯報有關結果。

21. 為加深議員對擬議分級制運作情況的瞭解，政府當局曾安排議員於2010年1月18日前往消防處總部進行參觀，視察通訊中心的工作流程及聽取有關分級制的簡介。議員於參觀期間曾要求當局就若干事宜提供資料，政府當局尚未就此作出回覆。

相關文件

22. 請委員在立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽事務委員會2009年7月6日會議的文件及紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年4月7日