

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)729/10-11(05)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會

立法會秘書處為2011年1月10日會議 擬備的背景資料簡介

基層醫療發展策略

目的

本文件簡述衛生事務委員會(下稱"事務委員會")過往就基層醫療發展策略進行的討論。

背景

2. 基層醫療是個人和家庭在一個持續醫護過程中的首個接觸點。在香港，基層醫療護理，特別是門診治療護理，絕大部分由私人界別提供。醫院管理局("醫管局")亦通過普通科門診診所，提供基層治療服務，主要對象為低收入人士、弱勢社羣、長期病患者及貧困長者，而衛生署則負責一般促進市民健康的工作及健康教育、疾病預防和控制，以及為某些目標組別人士(例如孕婦、嬰兒及兒童、學生及長者)提供預防性健康服務。

3. 健康與醫療發展諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")於2005年7月19日發表題為《創設健康未來》的文件，就本港醫療體系日後的醫療服務模式提出多項建議，以諮詢公眾。當局的願景是要建立一個醫療系統，而這個系統是建基於一個健全的基層醫療系統。為此，諮詢委員會建議提倡着重持續護理、整全護理及預防性護理的家庭醫生概念；通過公眾教育和家庭醫生，加大力度預防疾病；以及鼓勵並促進醫療專業人員與其他專業人員協作提供經協調的服務，以改善基層醫療系統。

4. 以諮詢委員會的建議為基礎，政府在2008年3月13日為改革醫療制度發表題為《掌握健康 掌握人生》的醫療改革第一階段諮詢文件中，提出4項服務改革建議。重點是加強基層醫療，並提出下列措施：

- (a) 制訂基層醫療服務的基本模式；
- (b) 設立家庭醫生名冊；
- (c) 資助病人接受預防性護理；
- (d) 改善公營基層醫療服務；及
- (e) 加強公共衛生職能。

5. 加強基層醫療的建議在2008年3月至6月的公眾諮詢中得到社會的普遍支持。有鑑於此，行政長官在其2008-2009年的施政報告中公布會分配資源以推行這項建議，而食物及衛生局局長會成立一個基層醫療工作小組(下稱"工作小組")，以落實相關的措施。

6. 2008年10月，工作小組在諮詢委員會下重新成立，就發展本港基層醫療提供策略性建議。工作小組轄下成立了3個專責小組，就加強基層醫療服務的3個範疇建議策略，分別是：基層醫療概念模式和預防工作常規、《基層醫療指南》及基層醫療服務模式。工作小組於2009年提出了一套初步建議，透過下列3個主要範疇的工作，藉以在香港發展更佳的基層醫療服務——

- (a) 制訂基層醫療概念模式和臨牀指引，特別是着重預防和治理常見的慢性疾病，以便為提供加強的基層醫療服務提供指引；
- (b) 建立《基層醫療指南》，以期透過家庭醫生的概念和採取跨專業醫療團隊模式，推廣更佳的基層醫療服務；及
- (c) 制訂可行的服務模式以加強社區基層醫療服務，並通過適當的計劃予以試行，包括設立社區健康中心。

7. 2010年9月，基層醫療統籌處在衛生署轄下成立，以支援基層醫療長遠發展的策略規劃、推行及全面協調。

事務委員會的商議工作

8. 在2010年7月12日的會議上，政府當局向委員簡介根據工作小組的建議所制訂的基層醫療發展策略文件的最新工作版

本(下稱"該文件")。委員察悉，當局的願景是日後發展一個具備以下特點的基層醫療系統——

- (a) 所有市民都可獲得基層醫療醫生的服務，並以他們作為長期的健康伙伴；
- (b) 加強提供全面、持續及協調的醫療服務；
- (c) 由跨專業團隊提供醫療服務，着重預防疾病及防止病情惡化；
- (d) 支持每個人致力改善及照顧本身的健康；及
- (e) 所提供的醫療服務將是優質及以實證為本，由訓練有素的專業人員提供，並且與病人、其家屬及社區共同合作。

9. 當局進而告知委員，工作小組已制訂下列8項主要策略，以加強香港的基層醫療，當局會以**附錄**所載的多項現正推行或將會推行的措施及試驗計劃，落實這些策略——

- (a) 發展由跨專業團隊提供的全面醫療服務；
- (b) 改善個人醫療服務的連貫性；
- (c) 改善不同界別的醫護專業人員之間醫療服務的協調；
- (d) 加強預防性的方針，以應付主要疾病的負擔；
- (e) 加強跨界別協作，以改善優質醫療服務的提供，尤其是為慢性病患者提供的醫療服務；
- (f) 着重以人為本的醫療服務和提升病人能力；
- (g) 支援專業發展和質素改善；及
- (h) 加強架構及基礎設施的支援以應付轉變。

10. 雖然委員支持當局加強基層醫療服務，但他們認為政府當局未能提供任何具體資料，闡釋上述就發展基層醫療而制訂的各項策略如何能在基層醫療的層面真正令市民受惠。有委員認為，即使電子健康記錄互通系統、基層醫療概念模式和臨床指引，以及《基層醫療指南》能令病人得益，亦屬遙不可及。

11. 政府當局表示，電子健康記錄互通系統會提供重要的基建平台，在病人的同意下提供讓不同醫療層面和公私營醫療界別之間分享的病人健康記錄。這會有助在本港提供全面、持續及妥善協調的醫療服務。政府當局亦認為，為慢性疾病及特定年齡／性別組別的健康問題制訂的基層醫療概念模式和臨床指引亦會帶來大量益處。當中包括向市民及公私營醫療界別的醫護專業人員提供大綱，瞭解所應涵蓋的全面基層醫療服務，亦提供通用的參考資料，為本港各界別的不同醫護專業人員提供指引和協調，從而在社區提供持續、全面和以實證為本的基層醫療服務，以治理常見的慢性疾病。概念模式和臨床指引亦會提高病人和照顧者對預防和妥善治理主要慢性疾病的重要性的認識。至於載有不同專業的基層醫療專業人員的執業資料的《基層醫療指南》，一方面會向病人提供足夠資料，協助他們在社區選擇他們的基層醫療服務提供者，另一方面有助促進跨專業團隊中不同基層醫療服務提供者之間的協調。

12. 就發展基層醫療的整體策略的範圍，政府當局表示，該文件主要指由醫生及其他醫護專業人員提供第一個醫療接觸點的醫療服務。

13. 委員察悉政府已為2009-2010年度至2012-2013年度額外預留超過29億元的撥款，以推行配合基層醫療發展策略的各項措施。委員關注到當局會否把額外撥款大部分用於發展全港性的電子健康記錄互通系統及基層醫療統籌處的職員開支，而只把很少的百分比用作改善可令病人直接受惠的基層醫療服務。

14. 政府當局表示，推行第一階段(由2009-2010年度至2013-2014年度)的電子健康記錄發展計劃的財政預算由其他撥款涵蓋。在2010-2011年度至2012-2013年度，用作基層醫療統籌處的員工開支約為3,200萬元，在約29億元的額外撥款中，只佔少於1%。

15. 委員促請政府當局進一步加強為長者提供的基層護理服務。政府當局指出，為落實基層醫療發展的各項策略，當局正準備推出的一項試驗計劃是改善為有需要長者提供的牙科服務。政府當局正與牙科專業人員(包括香港牙醫學會)商討，共同制訂合適的計劃，以加強基層牙科護理服務。有關計劃的詳情會在2010年年底公布。

16. 至於當局會如何加強基層醫療層面的精神健康服務，政府當局表示，醫管局已成立一般精神病診所，為一般精神病患者提供適時的評估和治療服務。醫管局亦會在2010-2011年度的下半年試行於家庭醫學專科診所和普通科門診診所推行綜合精

神健康計劃。根據該計劃，醫管局會把病情穩定和較輕的精神病患者轉介予家庭醫學專科診所和普通科門診診所，由家庭醫學專科醫生及普通科醫生組成的跨專業團隊作進一步治理。

17. 有委員認為政府當局應為加強本港基層醫療的8項主要策略提供時間表、推行的先後次序及所分配的資源。

18. 政府當局表示，雖然當局實際上難以就推行每項策略訂明時間表、給予的先後次序及所分配的資源，但現正推行或將會推行的各項措施／試驗計劃正是為落實這些策略而推行的特定措施，以加強本港基層醫療。

19. 就委員提出訂定表現指標／目標，以衡量新措施成效的建議，政府當局表示，政府會與獨立的評核機構合作，評估改革措施的成效。此外，一些宏觀的指標，例如估計壽命，亦可用作間接反映基層醫療發展的成效。

最新發展

20. 事務委員會在2010年10月15日舉行特別會議，以聽取食物及衛生局局長就《2010-2011年施政綱領》中有關衛生的事宜進行簡報。在會議上，委員獲告知的其中一項事宜，是政府當局計劃在2010年年底發表基層醫療發展策略文件。與此同時，基層醫療統籌處會於2010年起，與醫護專業人員合作開展一個為期兩年的"健康"倡導運動，從而提高公眾對基層醫療在預防和治理疾病方面的好處的認識、鼓勵公眾更充分使用基層醫療服務，以及採取預防性的方式促進健康。

21. 《香港的基層醫療發展策略文件》(下稱"《策略文件》")於2010年12月31日發表。根據《策略文件》，根據所得的經驗和對試驗計劃的評估，當局將採用4至5年的周期，以全面檢討整體的基層醫療發展策略。

相關文件

22. 委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽有關文件及會議紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年1月6日

(節錄自香港的基層醫療改革策略文件 2010 年 7 月 5 日工作版本)

表 1. 發展香港基層醫療的策略及正在和將會推行的措施和試驗計劃

加強基層醫療的措施 和試驗計劃	加強香港基層醫療的策略							
	發展跨專業 及全面的 基層醫療 服務	改善醫療 服務的 連貫性	改善醫療 服務的 協調	加強預防性 方針，尤其 用以應付 慢性疾病	進一步改 善慢性 病患者 醫療 服務的 供應	加強以人 為本的 醫療 服務 及提升 病人能力	支援專業 發展和 質素改善	加強架構 和基礎設 施的支援
制訂概念模式及指引	X	X	X	X		X	X	
《基層醫療指南》	X		X		X		X	X
改善慢性疾病治理 的試驗計劃	X	X	X	X	X	X	X	
社區健康中心／網絡	X	X	X	X	X	X		X
基層牙科護理				X	X	X		
社區精神健康服務	X		X	X	X			
電子健康記錄互通 系統	X	X	X		X	X	X	X
加強有關基層醫療 的研究							X	
設立基層醫療統籌處	X	X	X				X	X