
議案辯論參考資料摘要

改善基層健康服務

1. 背景

1.1 1978年，世界衛生組織在前蘇聯阿拉木圖召開首屆基層健康服務國際會議。出席國家和組織代表在會議上簽署《阿拉木圖宣言》，重申健康不僅是沒有疾病或體虛，而是一個身心健康、社會福祉的完整狀態，為基本人權。達至盡可能最高的健康水平是一項最重要的世界性社會目標，其實現需要衛生界加上許多其他社會和經濟界別的集體行動。大會亦同時提出了基層醫療是達致“全民健康”的關鍵。這份宣言其後啟發了世界各國積極推動基層醫療，不少國家正致力發展或強化其基層醫療系統，並認同應以基層醫療作為有效醫療系統的基礎。

1.2 在香港，基層醫療服務大部分由私營醫療界別提供，主要是由單獨或聯合執業的醫生提供門診治療服務。公營醫療界別則通過由衛生署提供的服務，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提供預防性健康服務。醫院管理局亦通過普通科門診診所，提供基層治療服務。

1.3 政府於2008年3月發表的醫療改革諮詢文件《掌握健康 掌握人生》指出，基層醫療服務不僅醫治偶發性疾病，亦應在市民的家居環境中，為個人提供終身(持續)、全面、全人醫護服務。基層醫療服務着重預防性護理，促進和保障人們身心健康，藉全人護理提升生活質素。這與本港大部分病人普遍就偶發性疾病求診、而私家醫生亦主要提供這類治療的做法大相逕庭。文件強調加強基層醫療服務，特別是提供持續、着重預防、全面和全人照顧的醫療服務，建議措施包括制訂基層醫療服務的基本模式；設立家庭醫生名冊；資助市民接受預防性護理；改善公營基層醫療服務；以及加強公共衛生職能。

1.4 2008年10月，由食物及衛生局局長主持的基層醫療工作小組成立，成員包括公私營界別的醫護專業人員、病人代表及服務使用者，就加強和發展基層健康及醫療服務制訂具體建議。2009年9月，工作小組及其轄下的專責小組提出初步建議，包括為不同的慢性疾病、年齡或性別組別制訂概念模式和臨牀指引、分階段建立一個涵蓋不同醫護專業和基層醫療服務人員的《基層醫療指南》，以及通過公私營界別及非政府機構合作，在不同地區試行設立社區健康中心及網絡。

1.5 2010年10月發表的醫療改革第二階段諮詢文件《醫保計劃 由我抉擇》，開篇部分指出政府自2007-2008年度以來，已將醫療撥款由305億港元增至369億港元，並投放超過150億港元於醫療基建和加強醫療安全網，為醫療改革奠下基礎。當中包括加強基層醫療服務、推動公私營醫療協作、發展電子健康記錄互通，以及強化公共醫療安全網。

2. 事件的最新發展

2.1 政府在2010年12月發表了《香港的基層醫療發展策略文件》，提出改善本港基層醫療服務的主要策略，包括發展由跨專業團隊提供的全面醫療服務、改善個人醫療服務的持續性、改善不同界別的醫護專業人員之間服務的協調、加強以預防性的方針，應付主要疾病所帶來的負擔、加強跨界別協作，以改善提供優質的醫療服務、着重以人為本的醫療服務和提升病人能力、支援專業發展和質素改善、加強架構及基礎設施的支援以應付轉變。文件指出，要提供全面的服務，需要採納以跨專業方式，由不同的醫護專業人員組成合適的團隊共同合作。立法會衛生事務委員會已於2011年1月10日就該文件作出討論。

2.2 2011年，衛生署轄下的基層醫療統籌處將與醫護專業人員合作，於3月展開一個全港性的推廣運動，使市民認識基層醫療在預防和治理疾病方面的好處、鼓勵他們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。載列西醫和牙醫服務資料的《基層醫療指南》第一版亦會於3月推出。

3. 關注事項

落實改善基層健康服務

3.1 衛生事務委員會曾與有關當局舉行多次會議，討論醫療改革諮詢文件。委員普遍支持多項服務改革的建議，但促請當局不要待落實輔助融資安排後才推行服務改革，應立即採取行動加強基層醫療服務。

3.2 議員亦關注到，政府並未提出較實際和具體的改善基層醫療服務建議。建立電子健康記錄以作為公私營互通的資訊平台、制訂基層醫療概念模式和臨床指引等措施，即使最終能令病人得益，亦屬間接性質。

增加基層健康服務的資源

3.3 醫療業界普遍認為，政府投放在提供基層醫療服務和推廣基層醫療概念的資源並不足夠。早前有批評指，基層醫療服務未見改善，政府卻於 2010 年 9 月增設基層醫療統籌處，而非將資源直接用於市民身上。議員認為統籌處職能空泛，大部分撥款用於制訂臨床指引等與服務無關的工作，質疑統籌處工作與衛生署及醫管局重疊，無助改善本港基層醫療服務。

3.4 議員關注到，當局會否把有關資源大部分用於發展電子健康記錄和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。議員認為政府應確保未來數年增撥給醫管局的款項，會主要用於改善服務，而不是用作職員費用。議員亦促請政府增加醫療開支，以解決現行制度的不足之處。

長者基層健康服務

3.5 議員尤為關注長者的基層健康服務，指出現時長者基層醫療服務有所不足，例如長者不懂使用公立門診電話預約、牙科門診服務不足，以及長者健康中心輪候時間太長。

3.6 於 2009 年 1 月展開的長者醫療券試驗計劃旨在透過提供部分資助，試行“錢跟病人走”的概念，讓長者在所屬社區選擇最切合他們需要的私營基層醫療服務。2010 年進行中期檢討時，約共有 28 萬名合資格長者使用了超過 191 萬張醫療券，佔合資格長者超過四成，資助金額達 9,600 萬港元。醫療券使用率偏低，議員相信問題的癥結在於每年的醫療券金額只有 250 港元，而領取醫療券的長者必須年滿 70 歲或以上。議員認為醫療券金額應加至 1,000 港元，領取門檻則降至 60 或 65 歲。

3.7 當局將於 2011 年起開展為期 2 年的基層醫療運動，重點之一是改善牙科護理，優先對象為安老院舍長者。此外，政府將投入近 8,000 萬港元，推行長者基礎牙科外展服務先導計劃，為期 3 年，向居於本港安老院舍和日間護理中心共 79 000 多名長者，提供約 10 萬人次的牙齒護理服務。

公私營醫療界別協作

3.8 公私營醫療界別加強協作，可為市民提供更多服務選擇、推動醫療服務提供者之間的良性競爭和合作，確保公私營界別的資源得到更佳運用。政府已推行多項試驗計劃，推動公私營醫療協作，包括天水圍基層醫療合作計劃、長者醫療券試驗計劃、長者疫苗資助計劃、兒童流感疫苗資助計劃、人類豬型流感疫苗資助計劃、公私營慢性疾病共同護理計劃，以及跨專科的健康風險評估及跟進護理計劃。

3.9 有議員質疑這些協作計劃的成效，認為當局提供的資助不足以向病人提供誘因，鼓勵他們在私營界別獲得治理，從而紓緩現時過分倚賴公營醫療系統的問題。此外，私營界別的配合也是問題。例如，醫管局於 2008 年 6 月推行天水圍基層醫療合作計劃，讓病情穩定、長期需要在公營普通科門診診所跟進病情的長期病患者，選擇由政府提供部分資助接受私家醫生的診治。然而，計劃反應欠佳，區內私家醫生為公立門診的慢性病患者提供治療時，每名病人只獲 105 港元資助，醫生收取病人 45 港元。大部分醫生認為資助額太少，最終只有 6 名醫生參與計劃。

加強健康教育及疾病預防

3.10 在醫療改革第一階段諮詢時提交意見的人士或團體大都認為，現有基層醫療制度只集中提供治療護理，對很多預防性護理的概念，例如健康評估、健康檢查和監測、保健、健康教育和推廣健康生活方式不夠重視。在衛生事務委員會會議上有意見認為，政府應制訂全面的健康政策，除涵蓋基層及預防性醫療服務外，亦應包括其他對市民身心健康至為重要的範疇，如工作與生活平衡、食物安全、環境衛生及空氣質素等。

3.11 基層醫療工作小組已成立專責小組，為不同年齡性別的人士制訂一套着重預防性護理的基層醫療服務基本模式，供醫護人員和市民參考，當中包括評估健康風險、監察和檢查健康問題、健康教育和提倡健康生活方式，以及提供基本預防性護理與治療服務。由於制訂基層醫療服務基本模式的工作相當繁雜，工作小組會先從一些常見的疾病入手，例如高血壓和糖尿病，然後會再擴展至其他疾病。

醫療改革的範疇

3.12 在醫療改革第二階段諮詢提出的自願醫療保障計劃(下稱"醫保計劃")下，門診服務被劃出核准醫保的核心項目外。議員關注到，現時由僱主提供的醫療保險普遍涵蓋門診服務，醫保計劃卻不包括基層醫療。出席衛生事務委員會特別會議的團體均促請當局把醫保計劃的保障範圍擴大至門診服務。

3.13 在 2011 年 1 月衛生事務委員會討論基層醫療發展策略的會議中，有議員指出，即將推出的《基層醫療指南》並不包括中醫和其他醫護專業。另外，也有議員關注到政府文件並未提及中西醫的互相轉介。

4. 立法會參考文件

4.1 衛生事務委員會、財務委員會及立法會會議曾討論此事項。委員會及立法會會議曾研究的相關文件的超連結載於**附錄**。

附錄

2007 至 2011 年有關改善基層健康服務的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
1.	衛生事務委員會	2011 年 1 月 10 日	CB(2)729/10-11(03)	政府就院舍及日間護理中心長者基礎牙科外展服務先導計劃提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/hs/papers/hs0110cb2-729-3-c.pdf
2.	衛生事務委員會	2011 年 1 月 10 日	CB(2)729/10-11(04)	政府就基層醫療發展策略 – 基層醫療推廣運動提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/hs/papers/hs0110cb2-729-4-c.pdf
3.	衛生事務委員會	2011 年 1 月 10 日	CB(2)729/10-11(07)	政府就公營普通科門診診所服務提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/hs/papers/hs0110cb2-729-7-c.pdf
4.	立法會會議	2010 年 10 月 29 日		會議過程正式紀錄 – 致謝議案 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/hansard/cm1029-translate-c.pdf
5.	衛生事務委員會	2010 年 7 月 12 日	CB(2)1995/09-10(01)	政府就醫療服務改革 – 基層醫療發展策略提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/hs/papers/hs0712cb2-1995-1-c.pdf

附錄(續)

2007 至 2011 年有關改善基層健康服務的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
6.	衛生事務委員會	2010 年 7 月 12 日	CB(2)2376/09-10	衛生事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/hs/minutes/hs20100712.pdf
7.	立法會會議	2010 年 7 月 7 日		會議過程正式紀錄 – 第 20 項質詢：長者健康中心 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0707-translate-c.pdf
8.	立法會會議	2010 年 6 月 9 日		會議過程正式紀錄 – 第 8 項質詢：長者牙科服務 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0609-translate-c.pdf
9.	立法會會議	2010 年 4 月 15 日		會議過程正式紀錄 – 法案二讀(恢復辯論)：《2010 年撥款條例草案》 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0415-translate-c.pdf
10.	衛生事務委員會	2010 年 4 月 12 日	CB(2)1466/09-10	衛生事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/hs/minutes/hs20100412.pdf

附錄(續)

2007 至 2011 年有關改善基層健康服務的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
11.	財務委員會	2010 年 3 月 24 日		財務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/fc/fc/minutes/sfc_rpt.pdf
12.	衛生事務委員會	2010 年 3 月 8 日	CB(2)1224/09-10	衛生事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/hs/minutes/hs20100308.pdf
13.	立法會會議	2009 年 12 月 16 日		會議過程正式紀錄 – 第 6 項質詢：長者醫療券試驗計劃 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm1216-translate-c.pdf
14.	立法會會議	2009 年 4 月 1 日		會議過程正式紀錄 – 法案二讀(恢復辯論)：《2009 年撥款條例草案》 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0401-translate-c.pdf
15.	立法會會議	2009 年 3 月 11 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案：推動全民驗身 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0311-translate-c.pdf

附錄(續)

2007 至 2011 年有關改善基層健康服務的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
16.	衛生事務委員會	2009 年 2 月 9 日	CB(2)995/08-09	衛生事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/hs/minutes/hs20090209.pdf
17.	立法會會議	2008 年 10 月 31 日		會議過程正式紀錄 – 致謝議案 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm1031-translate-c.pdf
18.	立法會會議	2008 年 7 月 9 日		會議過程正式紀錄 – 第 2 項質詢：基層健康服務 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0709-translate-c.pdf
19.	衛生事務委員會	2008 年 7 月 7 日	CB(2)2777/07-08	衛生事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/hs/minutes/hs080707.pdf
20.	立法會會議	2008 年 7 月 2 日	CB(2)2448/07-08	衛生事務委員會向立法會提交的報告 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/hs/reports/hscb2-2448-c.pdf

附錄(續)

2007 至 2011 年有關改善基層健康服務的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
21.	立法會會議	2008 年 5 月 29 日		會議過程正式紀錄 – 第 2 項議案：立刻改善本港醫療服務 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0529-translate-c.pdf
22.	衛生事務委員會	2008 年 5 月 17 日	CB(2)2816/07-08	衛生事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/hs/minutes/hs080517.pdf
23.	衛生事務委員會	2008 年 5 月 10 日	CB(2)2799/07-08	衛生事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/hs/minutes/hs080510.pdf
24.	立法會會議	2008 年 4 月 16 日		會議過程正式紀錄 – 法案二讀(恢復辯論)：《2008 年撥款條例草案》 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0416-translate-c.pdf
25.	衛生事務委員會	2008 年 4 月 14 日	CB(2)1936/07-08	衛生事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/hs/minutes/hs080414.pdf

附錄(續)

2007 至 2011 年有關改善基層健康服務的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
26.	財務委員會	2008 年 4 月 3 日		財務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/fc/fc/minutes/sfc_rpt.pdf
27.	衛生事務委員會	2008 年 3 月 19 日	CB(2)2788/07-08	衛生事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/hs/minutes/hs080319.pdf
28.	衛生事務委員會	2007 年 11 月 12 日	CB(2)504/07-08	衛生事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/hs/minutes/hs071112.pdf

參考資料

1. *Legislative Council*. (2011) Available from: <http://www.legco.gov.hk/english/index.htm> [Accessed January 2011].
2. Wisers Information Limited. (2011) *LegCo News Clipping Services*. From 1 January 2007 to 14 January 2011.
3. World Health Organization. (1978) *Declaration of Alma-Ata*. Available from: http://www.who.int/hpr/NPH/docs/declaration_almaata.pdf [Accessed January 2011].
4. 食物及衛生局：《醫療改革諮詢文件：掌握健康 掌握人生》，2008年，網址：http://www.fhb.gov.hk/beStrong/files/consultation/Condochealth_full_chn.pdf [於 2011 年 1 月登入]。
5. 食物及衛生局：《醫療改革第二階段諮詢文件：醫保計劃由我抉擇》，2010年，網址：http://www.myhealthmychoice.gov.hk/pdf/consultation_full_chn.pdf [於 2011 年 1 月登入]。
6. 食物及衛生局：《香港的基層醫療發展策略文件》，2010年，網址：http://www.fhb.gov.hk/download/press_and_publications/otherinfo/101231_primary_care/c_strategy_doc.pdf [於 2011 年 1 月登入]。

資料研究部

2011 年 1 月 14 日

電話：2869 8343

議案辯論參考資料摘要為立法會會議上進行的議案辯論提供背景資料，以供參考。它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等參考資料摘要作為上述意見。參考資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製參考資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。