

立法會衛生事務委員會

基層健康服務

現時情況和未來發展

目的

本文件旨在告知委員香港公營醫療機構現時所提供的基層健康服務，並概述未來發展路向。

背景

2. 根據世界衛生組織的定義，基層健康服務是指“以市民可接受的方式，透過他們全面的參與並以社會和國家可負擔的成本，向每個市民和家庭提供必需的健康服務。健康服務是構成國家健康制度及整體社會和經濟發展的重要部分，而且更是國家健康制度的核心。”基層健康服務是個人和家庭與持續健康服務的首個接觸點，亦是醫護制度的第一個層面。

3. 香港的基層健康服務，包括促進健康、預防疾病和治療等方面的全面服務，由衛生署、醫院管理局(醫管局)和私營醫療機構提供。公營醫療機構提供的基層健康服務載於附件。

基層醫療護理的發展路向

4. 過去數十年，香港在流行病學上經歷多番轉變，各類慢性病、癌症及其併發的殘疾相繼成為發病率和死亡率最高的疾病。不過，傳染病仍然威脅着市民的健康。基層健康服務

強調全面的持續護理服務，對治理這些疾病起了關鍵作用。有效的基層健康服務可以促進身心健康，減少患病和殘疾的機會，並且為涉及大量人手而又相對昂貴的中層和第三層醫療護理服務把關；因而往往能夠紓緩整體醫療護理開支受到的壓力。因此，基層健康服務是全面和有效的醫護制度中的重要部分。世界各國都一致認同，投資在基層健康服務，可以改善醫療成效和市民的健康指標。基層健康服務是對抗疾病和殘疾的第一道防線，應與醫院提供的中層和第三層醫療護理服務一樣，得到同樣的重視。

5. 在二零零零年發出的醫護改革諮詢文件中，我們訂出了基層醫療護理的發展路向。我們須恪守兩大原則：

縱向和橫向的整合

應作出縱向(不同護理層面之間)和橫向(跨專科和跨界別)的整合，才能向病人提供持續、全面和一體化的醫護服務。基層健康服務和中層醫護服務不應割裂，兩者應緊密配合，才可以妥善給予病人因病況轉變而須接受的不同層面護理服務。此外，基層健康服務的發展不能單靠一門專科或由醫療界別獨力承擔。除了家庭醫學專科醫生之外，其他醫生提供基層健康服務的角色也須予以重視，而培訓護士以及藥劑師等其他專職醫療人員提供基層健康服務的工作，也必須得到肯定。與此同時，公營醫療機構必須與其他界別(例如福利界、非政府機構和私營醫療機構等)合作，以便向病人提供持續和全面的醫護服務。

公營／私營醫療機構的合作

私家醫生的角色，特別是向病人提供基層醫療服務的工作，應予以繼續並加強。目前，私營醫療機構在提供基層醫療服務方面扮演重要角色，約有 76% 的普通科門診服務是由私營的普通科醫生提供。我們認為公營醫療機構應探討如何在各方面加強與私營醫療機構的合作，例如提供普通科門診服務；協助醫生完成家庭醫學訓練；提高公營和私營醫護服務的質素；以及使醫護服務更加持續連貫。

下文各段會概述載於上述諮詢文件的基層健康服務的發展方向、有關服務至今的發展情況和未來路向。

加強疾病預防工作

6. 諮詢文件建議衛生署擔任健康倡導者的角色；制訂計劃加強預防疾病的工作；以及繼續鼓勵市民參與健康教育和推廣活動。

7. 自二零零零年起，衛生署已加強各項服務範疇的疾病預防工作。在家庭健康服務方面，該署制訂“幼兒健康及發展綜合計劃”，內容包括(i) 為嬰兒及幼兒提供全面的免疫注射服務；(ii) 監察兒童的健康和發展；以及(iii) 為家長提供親職教育。在學生健康服務方面，該署在二零零二至零三學年正式推出青少年健康計劃，促進中學生的心理社會健康。至於學童牙科保健計劃方面，則致力使學童養成良好的個人護理習慣和進行預防、一般治療及緊急治療，以繼續協助小學生保持口腔健康。學童牙科保健計劃為持續改善服務而推行的品質管理計劃，已於二零零四年一月獲得 ISO 9001: 2000 認證。二零零二年八月，衛生署推出男士健康計劃，以促進香港男士的健康；計劃內容主要包括設立一個備存各種男士健康資訊的網站，而其他的宣傳工作亦會繼續進行。自二零零四年三月起，衛生署亦與公私營醫療機構合作，推行子宮頸檢查計劃，為 25 歲至 64 歲的婦女提供子宮頸普查服務；衛生署轄下所有母嬰健康院和婦女健康中心都有提供這類服務。

8. 鑑於保障健康是政府、非政府機構、社會和個人的共同責任，衛生署十分着重與其他組織協作。該署的反吸煙工作便是其中一個例子。為了減輕吸煙對整體人口造成的負擔，各個不同界別(包括衛生、教育、社會服務、執法、海關、社區團體和業界等)的集體努力，這是極為重要的。為加強與其他界別的協作，衛生署在二零零一年設立控煙辦公室，旨在加強和協调控煙方面的工作。

9. 其他推廣健康的活動主要是由衛生署的中央健康教育組和口腔健康教育組負責。中央健康教育組會透過適時和有效的渠道，例如大眾傳媒、互聯網和衛生教育熱線，向市民提

供健康訊息和指引。此外，該組也會為健康推廣工作者舉辦培訓，並進行研究，評估推廣健康工作的成效。有關口腔健康的資訊會通過報章刊物、電話熱線、互聯網和大眾傳媒，免費向市民提供。衛生署亦藉口腔健康教育巴士、陽光笑容小樂園、口腔健康講座，以及與其他機構合辦活動，向市民提供直接的口腔健康教育服務。二零零二年公布的口腔健康調查結果顯示，本港市民的牙齒健康極需關注。因此，衛生署於二零零三年集中在學校進行口腔健康推廣工作，並推出針對成年人／長者的“全港愛牙運動”，加深市民對牙齒健康的認識和愛護牙齒的重要。

10. 除衛生署之外，醫管局作為本港提供醫療服務的主要機構，對造成醫療負擔的各種病患掌握最新和準確的資料，因此可協助加強疾病預防工作。醫管局一直致力改善向病人提供的健康教育，以減少併發症，並提高治療效果。自一九九四年起，全港所有公立醫院已陸續成立病人資源中心，在前線支援病人教育工作。在醫管局的整體層面，健康資訊天地在一九九九年投入服務，提供渠道讓病人、病人家屬和市民取得健康教育和醫療服務的資訊，亦同時扮演幫助和協調病人互助組織的角色。健康資訊天地的大部分健康教育活動，都是採用實證和互動形式來進行。過去幾年，健康資訊天地已有系統地為學生、青少年、婦女、長者和在職人士等不同人口組別舉辦各項健康推廣計劃，以配合他們的個別健康需要。在推廣健康生活的方面，醫管局於二零零二年開始推出多項戒煙計劃，包括電話戒煙輔導服務計劃，以及在醫院和門診診所設立了 10 間「無煙新天地」社區戒煙輔導中心。在這些戒煙輔導中心開辦後的首 12 個月，已有 4 900 人曾接受有關的輔導服務，成功戒煙比率達 21%。醫管局在日後會進行更多疾病預防工作。在二零零四至零五年度，醫管局會就跌傷和高血壓這兩種傷病推行預防／控制計劃。

11. 衛生署和醫管局在二零零三至零四年度冬季曾聯合推行流行性感冒預防注射計劃，以減少入院個案，並避免因出現與“沙士”類似的流行性感冒徵狀而造成混亂。注射計劃旨在減低醫療服務造成的負擔，尤以居住在安老院舍的長者和殘疾人士為然。鑑於注射計劃能有效防止在院舍和社區爆發流行性感冒，衛生署和醫管局會繼續在二零零四至零五年度

為居住在安老院舍的長者、殘疾人士、長期住院病人和醫護人員進行注射。

重整基層醫療服務

12. 諮詢文件建議，公營醫療機構應率先推廣家庭醫學，並提供有關訓練。文件亦建議，衛生署負責的普通科門診服務，應由醫管局接辦。

13. 家庭醫學是一門專科，讓醫生在病人及其家人熟悉的環境中，為他們提供持續而全面的基層醫療服務。家庭醫學專科醫生不僅提供治療服務，還應與其他提供基層服務的醫生、護士和專職醫療人員合作，協助社區內的病人預防疾病和自我照顧。這門專科着眼於病人的整體健康，包括社會心理健康和身體健康，以及兩者之間的互動和相互關係。世界各地都認同家庭醫學是達致優質基層護理的主要動力。

14. 諮詢文件指出，家庭醫學專科醫生的數目嚴重不足，家庭醫學的效益在本港也受到忽視。醫管局具備適合的設施，能夠肩負主要的培訓工作，因此，於一九九七至九八年度展開家庭醫學的培訓課程。至今，已共有 481 名家庭醫學見習醫生在醫管局接受培訓。這些見習醫生須接受為期六年的培訓。首四年的基本培訓主要是在醫管局進行，餘下的兩年高等培訓則在社區進行。首批見習醫生已在二零零三年取得家庭醫學的專科醫生資格。為了令培訓課程更為充實，醫管局已由二零零三年起為家庭醫學見習醫生開辦額外六個月的非家庭醫學並以社區為本的培訓課程，內容包括老人科、善終服務、女性健康和精神健康。醫管局又計劃在本年稍後時間，在普通科門診診所開設合約駐院醫生職位，為完成了家庭醫學基本培訓的見習醫生提供一條在公營系統中進一步汲取經驗的就業途徑。

15. 我們已按照諮詢文件的建議，在二零零一至二零零三年間分階段把普通科門診診所由衛生署轉交醫管局負責。當局現正計劃改善資訊系統，務求提高服務質素。

16. 由醫管局接辦普通科門診服務的目的，是要促使基層和中層醫療服務連成一體，同時締造有利的環境，以便更廣泛

推行家庭醫學。自醫管局接辦服務後，我們在落實上述目標方面已取得長足的進展。專科與普通科門診服務已採用了相同的臨牀護理系統和議定病人轉介指引，有關服務的縱向整合提供穩固的基礎。各個醫院聯網正逐步按情況把病情穩定的長期病患者從專科門診診所轉到普通科門診診所，使成本較為高昂的專科門診服務可接收其他有需要的病人。隨着基層和中層醫療服務之間的溝通得到改善，我們正慢慢建立連貫、全面和具成本效益的門診服務。在接辦普通科門診服務後，醫管局已開始由專科醫生在部分診所提供以社區為本的內科、老人科、精神科、婦產科和兒科的診症服務，以期減少轉介病人的次數，並提高在診所就醫的長期病患者所獲得的護理質素。醫管局接辦門診服務，也促使醫院和普通科門診診所在處理主要傳染病方面的合作和聯繫，得以加強。

發展以社區、病人、知識為本的一體化健康服務

17. 諮詢文件建議以跨專科和跨界別的形式，發展以社區為本的一體化醫護服務網絡，與醫院服務相輔相成。為協助發展這些服務，諮詢文件亦建議政府用於公營醫護服務的撥款準則，不應再以資源或設施為基礎，而應着眼於市民的需要，以及建基於各類改善醫療效果的計劃；這些計劃的目標應在於促進社區內居民和病人的健康，以及提升他們的生活質素。

18. 近年，醫管局不斷大力擴展社區服務。該局轄下的社康護理服務，一向提供全面的護理和介入服務，以及讓病人在家中繼續接受治療，現已推展至涵蓋包括私營安老院舍在內的所有住宿院舍。隨着社康護理服務的需求日增，社康護士進行家訪的次數，已由一九九九至二零零零年度的 554 269 次增至二零零二至零三年度的 714 000 次；護士人數亦由一九九九至二零零零年度的 320 人增至二零零二至零三年度的 372 人。醫管局的精神科社康服務由不同專業人員提供，包括精神科醫生、精神科社康護士、社工和專職醫療人員。這項服務為精神科病人及其家人提供長期跟進和支援護理，目的是通過密切監察病人是否依照指示服藥和及早介入，幫助病人重新融入社區。醫管局精神科社康服務的外展和家訪次數已由二零零零至零一年度的 8 637 次增至二零零二至零三年度的 23 205 次。

19. 至於在安老院舍住宿的長者，當局在一九九四年成立社區老人評估小組，為長者提供公正獨立的評估服務，並按老人科病人的需要，就他們的整體護理計劃和適當住宿安排提供意見。自二零零三年起，社區老人評估小組獲得到診醫生的支援。在這項到診醫生試驗計劃下，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，目的是減少入院病人數目，以及提高護理質素。

20. 此外，醫管局在二零零零年推出社區專職醫療服務，協助高風險病人可出院回家休養，以及讓病人及其照顧者掌握所需的知識和技巧。參與服務的專業人員包括營養師、醫務社工、職業治療師、物理治療師和言語治療師。他們提供多項服務：在病人出院前後進行家訪；作好出院前準備，並與社區的社會服務機構聯絡；康復輔助器材諮詢和外借服務；教育及支援照顧者；以及向照顧者／院舍提供意見和進行諮詢。社區專職醫療服務與社康護理服務和社區老人評估小組緊密合作，並與各社區組織結為工作伙伴。同時，醫管局亦嘗試利用其他具創意的方式，提供以社區為本、病人為中心的醫療服務。其中一個例子，就是私人執業藥劑師有份參與的“公立醫院及社區藥劑師藥物輔導計劃”。這個試驗計劃在本年年初推行，旨在跟進專科門診診所的病人是否依照指示服藥，務求減少病人因沒有遵守服藥指示而導致不必要入院和再到診所求診的次數。

21. 在協助病人重新融入社區方面，醫管局的日間護理服務設施發揮重要作用。精神科日間醫院和老人科日間醫院提供跨專業評估、持續護理和康復服務，分別幫助精神科病人和老人科病人重新融入社會。醫管局日後會繼續加強社區醫護服務網絡。

22. 至於在改變撥款的基礎方面，衛生福利及食物局自二零零一至零二年度起採用以人口為本的撥款計算程式。此舉讓醫管局可以從醫院調撥資源到以社區為本的醫療服務，並可鼓勵醫管局制訂措施以減少倚賴醫院的護理服務。

結論

23. 我們致力加強基層健康服務的政策原意，是明確及堅定的。我們清楚知道這項政策會帶來以下好處：整體人口的健康得以改善；醫護服務制度更有成效。在這背景下，衛生署和醫管局作為公營部門的主要基層健康服務機構，已進行架構重組和重整服務，並且重行調撥資源，以提高基層健康服務的成效。我們也知道，顯然仍有不少有待改善之處，也可在提供服務方面設計更多創新方式。人口方面的變化、行為和生活方式改變、其他環境和社會的轉變，以及市民期望和需求的變易，使我們須不斷作出改善，以及探討其他可行的途徑。我們會繼續把資源重行調配於醫護服務的上游環節，改善基層健康服務。在全面規劃本港醫護制度的發展時，我們在發展不同層面的健康服務中，致力取得適當的平衡，讓有需要的病人可隨時獲得各種服務。

衛生福利及食物局
二零零四年七月

衛生署和醫管局提供的基層健康服務

衛生署提供的基層健康服務

| | |
|--|--|
| <p>健康教育 (中央健康教育組和 口腔健康教育組)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 與各機構合作，推廣健康、研究和評估推廣計劃的成效、發放有關良好推廣方法的資訊、向參與推廣健康工作的人員提供訓練及利用各種傳媒和推廣活動推動公眾參與各項推廣健康工作，以促進公眾健康。 |
| <p>家庭健康服務 (38 間母嬰健康院 和 3 間婦女健康中 心)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 兒童健康：為 5 歲或以下的兒童提供全面的推廣健康、監察發展及疾病預防服務，其中包括免疫注射服務。 母親健康和家庭計劃：為婦女提供產前和產後護理、子宮頸檢查和家庭計劃服務。 婦女健康：為 64 歲或以下的婦女提供健康教育、輔導及檢查服務。 |
| <p>為學生提供的健康服務 (12 間學生健康服 務中心、3 間健康 評估中心、18 支青 少年健康外展隊和 8 間學童牙科診所)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 為所有中小學生提供健康評估、健康教育 and 個人健康輔導服務。 通過外展青少年健康計劃，在各中學為青少年提供心理社會健康服務。 協助小學生養成良好的個人牙齒護理習慣。學童牙科診所提供的服務包括牙齒健康評估和檢查；口腔健康護理輔導和口腔衛生指導；以及預防性、基本和緊急的治療。 |

| | |
|--|---|
| <p>長者健康服務 (18 間長者健康護理中心和 18 支長者健康外展隊)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 為 65 歲或以上長者提供綜合健康服務，包括健康評估、身體檢查、輔導、治理和健康教育。 • 走進社區和家居，提升長者的自我照顧能力。 • 向負責照顧社區和家居長者的人士提供訓練。 |
| <p>專科門診服務 (19 間胸肺診療所和 9 間社會衛生科診所)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 為肺結核、其他呼吸系統疾病和性病的患者提供免費治療護理。 |

醫管局提供的基層醫療護理服務

| | |
|--|---|
| <p>普通科門診服務 (74 間普通科門診診療所)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 為不同年齡不同健康狀況的市民提供基層醫療護理服務。 |
| <p>專科門診服務 (59 間專科門診診療所及 11 間綜合診所)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 為普通科門診診療所及私家醫生轉介的病人提供不同的專科醫療護理服務。 為無須專科診治的長期患病者提供醫療護理(綜合診所)。 |
| <p>日間醫院服務 (精神科日間醫院和老人科日間醫院)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 為出院的年老病人和精神病病人提供跨專業評估、持續護理和康復服務。 |
| <p>社康護理服務</p> | <ul style="list-style-type: none"> 在病人家中或安老院為出院病人提供外展醫療服務(如護理介入和持續治療)。 |
| <p>精神科社康服務 (精神科社區護理隊、社區老人精神科小組和精神科社康護士服務)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 為出院的精神病患者或年老精神病病人提供指定照顧和康復服務。 為病人及家人提供長期跟進和支援護理。 |
| <p>社區長者服務 (社區老人評估小組和到診醫生)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 就老人科病人的整體護理計劃和適當的宿位安排提供意見。 到安老院舍為入住院舍的長者定期診症，以及診治偶發疾病。 |
| <p>社區專職醫療服務 (跨專業的隊伍，包括營養師、醫務社工和職業治療師)</p> | <ul style="list-style-type: none"> 作好出院前準備，與社會服務人員聯絡以照顧病人的需要，出院後探訪等，藉此提供連貫的照顧服務，確保病人可以在適當時候出院，安心回到社區生活。 與社區組織(例如院舍和家居照顧隊)協作，確保病人得到持續照顧。 |

