

二零一零年四月十二日
討論文件

立法會衛生事務委員會
加強基層醫療服務－成立基層醫療統籌處

目的

本文件旨在向委員簡介當局計劃成立基層醫療統籌處（統籌處）的建議，並請委員支持向財務委員會及其轄下的人事編制小組委員會申請撥款及人力資源，以落實有關建議。

背景

2. 基層醫療是個人和家庭在一個持續醫護過程當中的第一個接觸點。良好的基層醫療為市民提供全面及全人的護理，並特別着重預防疾病、增進健康。政府在二零零八年三月至六月進行的第一階段醫療改革公眾諮詢中，提出加強基層醫療服務的建議，並得到市民普遍的支持。

3. 為了落實加強本港基層醫療服務，由食物及衛生局局長主持的基層醫療工作小組¹在二零零九年制訂了一系列的建議。這些措施包括：

- (i) 制訂基層醫療概念模式和臨床指引；
- (ii) 建立和推廣《基層醫療指南》；以及
- (iii) 根據上文(i)所述的基層醫療概念模式和臨床指引，為改善社區基層醫療服務設計可行的服務提供模式。

4. 加強和發展基層醫療服務是一項長遠和持續的工作。根據第一階段醫療改革公眾諮詢所收集的意見和基層醫療工作小

¹ 健康與醫療發展諮詢委員會轄下的基層醫療工作小組，由行政長官在二零零八／零九年度施政報告提出，於二零零八年十月重新組成，由食物及衛生局局長主持，成員包括醫療專業界別、學術界別、病人組織及其他持份者的代表，就加強和發展本港基層醫療服務提供策略性意見。工作小組成立了三個專責小組，分別負責研究基層醫療概念模式及臨床指引、《基層醫療指南》及基層醫療服務提供模式。工作小組及專責小組於二零零九年就加強和發展基層醫療服務提出了初步建議，包括制訂及推廣治理個別慢性疾病的臨床指引、建立及推廣《基層醫療指南》，以及制訂方案，在不同地區推行各種試驗計劃，以成立不同服務模式的社區健康中心及網絡，提供更全面的基層醫療服務。

組的建議，政府計劃在二零一零年下半年發表基層醫療發展策略文件，提出本港基層醫療服務的未來全面發展策略及具體落實措施，包括向醫護專業人員及公眾進行推廣。

加強基層醫療服務的措施的進展

5. 基層醫療工作小組轄下的專責小組成員和專家們經過一年多的努力後，現正對有關糖尿病和高血壓這兩種本港最常見的慢性疾病的基層醫療概念模式和臨床指引作最後修訂，供醫護專業人員作通用參考，並制訂向市民和醫護專業人員推廣這些臨床指引的策略。基層醫療工作小組會繼續就其他常見疾病或不同年齡／性別的健康問題制訂概念模式和臨床指引，並會對已制訂的概念模式和臨床指引因應最新醫學發展及研究不斷地進行檢討和更新。

6. 與此同時，我們已經開始分階段建立《基層醫療指南》的工作。指南的第一版計劃於二零一零／一一年度推出。我們會首先建立西醫及牙醫的分支指南，然後會陸續建立中醫、護士及其他專職醫療人員的分支指南。計劃建立的《基層醫療指南》是一個便於查閱的電子資料庫，提供不同專業的基層醫療專業人員的執業資料，包括資歷及開放時間，以協助市民選擇他們社區內的基層醫療服務提供者，並促進不同基層醫療服務提供者之間的協作，組成跨專業隊伍。我們正與醫護專業人員共同探討他們加入和繼續列載於指南內所需的專業資歷、經驗及培訓要求；指南的長遠發展，包括日後提升對加入者的相關專業要求；以及有關基層醫療服務提供者的培訓及人力發展等事宜。我們亦正制訂向醫護專業人員及市民推廣指南的策略。

7. 此外，根據基層醫療工作小組的建議，我們正在研究在不同地區試驗成立社區健康中心或網絡，透過公私營醫療界別和／或非政府機構以不同形式合作，根據新的基層醫療概念模式及臨床指引為市民提供更全面的一站式基層醫療服務。

8. 在資源方面，政府已為二零零九／一零至二零一一／一二年度預留約 4.65 億元推行一系列加強對長期病患者治理的基層醫療服務試驗計劃，以落實行政長官在二零零八／零九年度施政報告中所提出的施政措施，作為醫療服務改革的一部分。政府已經由二零零九年八月起，透過醫院管理局（醫管局）陸續開展有關試驗計劃。這些試驗計劃包括在社區內公私營層面同時加強慢性疾病的預防及治理、為高危人士進行健康風險

評估和制訂護理計劃、加強對長期病患者的教育以提高自我照顧的能力等。

9. 根據基層醫療工作小組的建議，政府已為二零一零／一一至二零一二／一三年度再預留合共約 6 億元撥款（其中約 1.69 億元會在二零一零／一一年度撥用），主要用作推行一系列加強基層醫療服務的試驗計劃：

- (a) 2.54 億元用以加強支援長期病患者；
- (b) 6,500 萬元用以設立社區健康中心或網絡；以及
- (c) 8,000 萬元用以與牙科專業合作，推行加強基層牙科服務和促進口腔健康的計劃，特別是針對有需要的長者的計劃。

10. 正如上文第 4 段所述，發展基層醫療服務是一項長遠的工作。政府會繼續視乎基層醫療工作小組的工作進度和建議，以及改革輔助醫療融資安排的進度，在資源上作出配合。

11. 作為一個過渡性的安排，為基層醫療工作小組提供支援以及落實和監察各項試驗計劃的工作現時只由食物及衛生局數名人員負責²。發展和規劃基層醫療服務是一項既規模龐大而又複雜的工作，同時涉及公私營醫療界別、非政府機構、學術界、病人組織等多個持份者的參與。隨着我們推行各項措施，現時的人手安排並不足以應付繁重的工作。

設立專責基層醫療統籌處

12. 為促進香港基層醫療服務的發展和統籌各項加強基層醫療服務的計劃，我們建議在二零一零／一一年度成立專責的基層醫療統籌處（統籌處），負責支援基層醫療工作小組，並為基層醫療的長遠發展進行策略性規劃、落實措施及作整體統籌。由於衛生署是香港其中一個主要的公營基層醫療服務提供者，而在第一階段醫療改革公眾諮詢文件中，亦建議加強衛生

² 現時在食物及衛生局內，有關發展基層醫療服務的政策事宜由一名首長級乙級政務官（首長級薪級第 3 點）及一名首長級丙級政務官（首長級薪級第 2 點）負責。他們並需同時兼顧其他範疇的政策工作。他們現時由從衛生署臨時借調的兩名高級醫生及一名醫生，及局內的兩名政務主任支援與基層醫療服務有關的工作。在成立統籌處後，這兩名首長級乙級及丙級政務官會繼續負責有關發展基層醫療服務的政策事宜。他們的工作量不會減少。

署在為各類基層醫療服務訂定適當水平和質素的角色，因此我們建議統籌處在衛生署下設立。為了確保有更好的協調，我們建議統籌處應由食物及衛生局、衛生署和醫管局具備相關專業知識的人員聯合組成。

13. 在成立統籌處後，基層醫療工作小組、食物及衛生局、統籌處、公私營醫療界別及其他醫療服務提供者在基層醫療方面會分別擔當以下角色：

- (a) 基層醫療工作小組（由食物及衛生局局長主持）－就加強和發展本港基層醫療服務提供策略性方向；
- (b) 食物及衛生局－根據基層醫療工作小組所提出的方向，負責制定基層醫療服務政策和考慮資源方面的需要；
- (c) 統籌處－支援食物及衛生局制訂基層醫療的政策和策略，並負責協調衛生署、醫管局、私營醫療服務提供者及其他相關持份者，以落實政策和推行各項加強基層醫療服務的措施；以及
- (d) 衛生署、醫管局、私營醫療界別及其他醫療服務提供者－負責向市民提供基層醫療服務。

統籌處的職能

14. 建議的統籌處將履行以下主要職能－

- (a) 統籌本港基層醫療服務的發展；
- (b) 制訂和推廣治理個別疾病和適用於個別年齡組別的基層醫療概念模式和臨床指引；
- (c) 根據不同年齡組別的需要和健康風險，制訂有關的預防疾病和促進健康的指引；
- (d) 建立和更新《基層醫療指南》，以推廣「家庭醫生」的概念和促進跨專業協作；
- (e) 探討、計劃和推行不同的基層醫療服務提供模式，包括與公私營醫療界別和／或非政府機構合作，建立社區健

康中心或網絡，在社區內提供全面的基層醫療服務；

- (f) 統籌各項加強基層醫療服務的試驗計劃和監察計劃的進度，並在試驗期內與獨立的評核機構合作，持續評估各項計劃及基層醫療概念模式與服務提供模式的有效性，並制訂進一步發展基層醫療服務的計劃；
- (g) 就本港基層醫療服務的需要及其他地區推行基層醫療改革的成效進行研究；
- (h) 提升基層醫療服務提供者的能力，為不同醫護專業策劃和提供以基層醫療為本的訓練；
- (i) 規劃和監督相關公眾教育工作，持續推廣基層醫療；以及
- (j) 管理和分配資源，以支援各項加強基層醫療服務的試驗計劃和措施。

15. 為確保有效的運作，擬設的統籌處內的人手會按他們的工作分為三類，分別為(a)政策及策略發展；(b)專業和技術支援；以及(c)行政支援。

統籌處的建議人手安排

16. 為了使加強基層醫療服務的各項計劃得到適當層級的管理和統籌，並監察各項試驗計劃的推行和評估其成效，我們建議在統籌處下開設兩個首長級職位，包括一個衛生署助理署長的常額職位（首長級薪級第2點），職銜為基層醫療統籌處處長，以及一個首席醫生的常額職位（首長級薪級第1點），以協助統籌處處長規劃和監督香港基層醫療服務的發展。擬設的衛生署助理署長及首席醫生的常額職位的職責說明，分別載於附件 **A** 及附件 **B**。

17. 我們亦建議由 17 個非首長級公務員職位（包括兩個食物及衛生局現有的職位）支援兩名首長級人員的工作，包括醫生、科學主任（醫務）、護士長、政務主任、行政主任及文書和秘書職系人員。這些職位涵蓋不同職系，以提供推行加強基層醫療服務的計劃所需的支援。統籌處的擬議公務員人手載於附件 **C**。衛生署會按照既定機制開設 17 個非首長級公務員職

位。

18. 除了上述的公務員職位外，我們亦計劃從醫管局借調具備提供和發展基層醫療服務，以及執行其他相關工作（例如制訂臨床指引）的專業知識的人員，包括醫生、科學主任（醫務）、護士長等，詳情載於附件 **D**。

19. 統籌處的擬議組織圖載於附件 **E**，而衛生署在增設建議的統籌處後的組織圖載於附件 **F**。

考慮過的其他方案

20. 我們已認真考慮可否重新調配衛生署署長轄下的其他現有首長級人員執行擬設職位的工作，但認為運作上並不可行，因為這些人員已忙於處理本身的職務，如兼顧其他職務會影響他們的工作質素。有關現時各衛生署助理署長職位的詳細職責說明以及支援他們的首席醫生的人手，請參閱附件 **G**。

對財政的影響

21. 政府已為二零一零／一一至二零一二／一三年度預留 2.26 億元撥款予統籌處（包括在上文第 9 段所述的 6 億元撥款內），其中約有 1.94 億元會用作推行與基層醫療服務發展有關的特定工作，包括制訂基層醫療概念模式和臨床指引、建立和更新《基層醫療指南》、推行和評估新的基層醫療服務提供模式、支援有關基層醫療的研究，以及與醫護專業人員合作，改善與基層醫療相關的培訓和提升能力等。

22. 按薪級中點估計，擬議開設的兩個首長級職位所需增加的年薪開支為 2,725,080 元。實施這項建議所需增加的每年平均員工開支總額（包括薪金和員工附帶福利開支）為 3,703,392 元。

23. 統籌處擬設的 15 個非首長級公務員職位（不包括兩個食物及衛生局現有的職位）所需增加的年薪開支為 8,564,460 元，每年平均員工開支總額（包括薪金和員工附帶福利開支）為 11,923,512 元。

徵詢意見

24. 請委員就設立統籌處及建議的人手安排提供意見。我們計劃在二零一零年五月二十六日向立法會人事編制小組委員會及二零一零年六月十一日向財務委員會申請批准開設兩名建議的首長級職位。如建議得到財務委員會的批准，我們計劃在二零一零年第三季正式設立統籌處。

食物及衛生局
衛生署
二零一零年三月

附件 A

基層醫療統籌處處長 擬議職責說明

職級 : 衛生署助理署長（首長級薪級第 2 點）

直屬上司 : 衛生署副署長（首長級薪級第 3 點）

主要職務和職責 -

1. 按照食物及衛生局的政策督導，規劃和監督香港基層醫療服務的發展。
 2. 監督制訂治理個別疾病和適用於個別年齡組別的基層醫療概念模式和臨床指引的工作。
 3. 監督基層醫療服務提供模式的設計、推行、評估和撥款安排，包括成立社區健康中心或網絡。
 4. 監督分階段建立《基層醫療指南》的工作。
 5. 監督針對不同醫護專業、與基層醫療相關的培訓計劃及其撥款安排。
-

附件 B

首席醫生（基層醫療統籌處） 擬議職責說明

職級 : 首席醫生（首長級薪級第 1 點）

直屬上司 : 基層醫療統籌處處長

主要職務和職責 -

1. 協助基層醫療統籌處處長按照食物及衛生局的政策督導，規劃和監督香港基層醫療服務的發展。
2. 在制訂基層醫療概念模式和臨床指引及訂立服務標準方面，提供專業意見。
3. 協助基層醫療統籌處處長監察和協調新的基層醫療服務提供模式的策劃和設計工作，促進公私營醫療界別和／或非政府機構之間的協作。
4. 協助基層醫療統籌處處長監督研究計劃的推行，以識別市民對基層醫療服務的需求、評估不同基層醫療服務提供模式（包括社區健康中心或網絡）的有效性和效率，以及規劃基層醫療的未來發展方向。
5. 協助基層醫療統籌處處長安排不同醫護專業接受與基層醫療相關的培訓，並協助建立《基層醫療指南》。

附件 C

基層醫療統籌處擬議公務員人手

| <u>主要職責範圍／職級</u> | <u>人數</u> |
|------------------|-----------|
| <u>專業和技術支援</u> | |
| 衛生署助理署長# | 1 |
| 首席醫生# | 1 |
| 高級醫生# | 2 |
| 醫生 | 2 |
| 護士長 | 2 |
| 科學主任（醫務） | 2 |
| <u>行政支援</u> | |
| 高級行政主任 | 2 |
| 一級行政主任* | 1 |
| 二級行政主任 | 1 |
| 文書主任 | 1 |
| 助理文書主任 | 2 |
| 一級私人秘書 | 1 |

政策及策略發展

政務主任*

1

總計

19

* 屬食物及衛生局現有職位。其餘所有職位為衛生署將開設的新職位。

有關人員亦會負責政策及策略發展的工作。

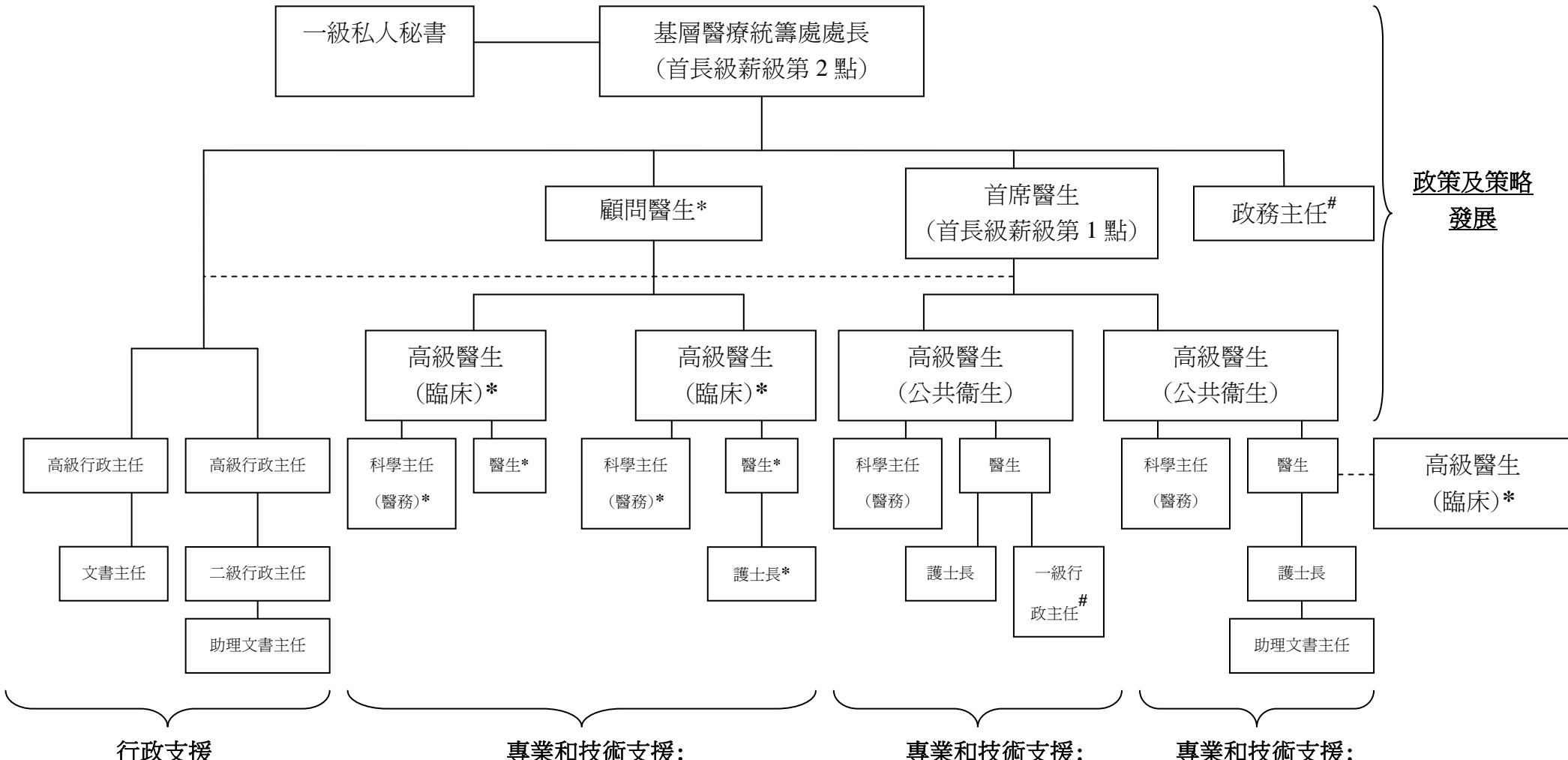
附件 D

基層醫療統籌處擬議從醫管局借調的人手

| <u>主要職責範圍／職級</u> | <u>人數</u> |
|------------------|-----------|
| 專業和技術支援 | |
| 顧問醫生# | 1 |
| 高級醫生# | 3 |
| 醫生 | 2 |
| 護士長 | 1 |
| 科學主任（醫務） | 2 |
| <hr/> | |
| 總計 | 9 |

有關人員亦會負責政策及策略發展的工作。

基層醫療統籌處擬議組織圖



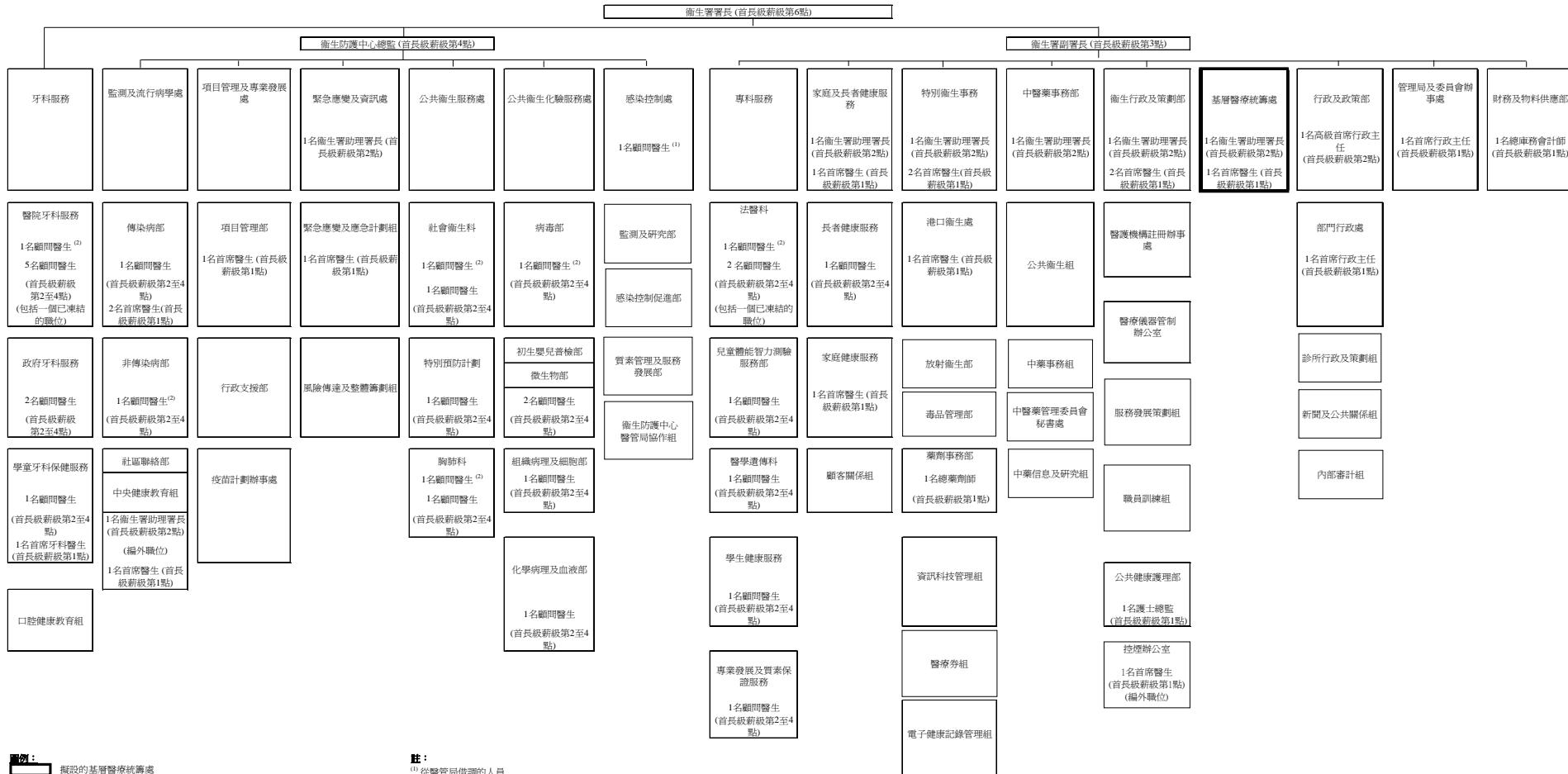
行政支援

圖例:

從食物及衛生局借調的人員

* 從醫管局借調的人員

衛生署在增設建議的基層醫療統籌處後的組織圖



註：
⁽¹⁾ 從醫管局借調的人員
⁽²⁾ 同時擔任該服務處或處的主任顧問醫生，負責整體行政及管理工作

衛生署現時各助理署長的職責說明

衛生署助理署長（衛生行政及策劃）

衛生署助理署長（衛生行政及策劃）負責監督控煙工作、醫護機構註冊、醫療儀器管制、公共健康護理部、醫生職系管理、服務發展和策劃，以及部門衛生行政工作，包括統籌涉及立法會、其他決策局／部門、世界衛生組織、國際及內地的事宜。衛生署助理署長（衛生行政及策劃）轄下有三名首席醫生，分別為首席醫生(1)、首席醫生(2)及控煙辦主管。

衛生署助理署長（特別衛生事務）

衛生署助理署長（特別衛生事務）負責監督港口衛生及放射衛生的管制、藥劑產品的規管、美沙酮診所的運作、人類生殖科技中心的發牌事宜、衛生署的資訊科技發展及管理、醫療券計劃的管理，以及電子健康記錄管理系統的規劃和發展。衛生署助理署長（特別衛生事務）轄下有三名首席醫生，分別為總港口衛生主任、首席醫生(3)及首席醫生(5)。

衛生署助理署長（中醫藥）

衛生署助理署長（中醫藥）負責透過監督為根據《中醫藥條例》成立的法定規管組織香港中醫藥管理委員會所提供的專業及行政支援，以及督導中醫藥事務部的工作，從而監督《中醫藥條例》的實施和執行。《中醫藥條例》訂定對中醫師的規管，並透過中成藥註冊和發牌予中藥業者，規管中藥的使用、製造和售賣。此外，衛生署助理署長（中醫藥）負責監督與本港、海外及內地機構合作，為約 200 種常用中藥材制訂標準的計劃；督導公共健康推廣計劃的推行；以及就與中藥有關的藥物不良反應事故展開調查。衛生署助理署長（中醫藥）亦擔任與內地及海外有關當局在中醫藥的調查、信息交流及能力提升方面的聯絡人。

衛生署助理署長（健康促進）

衛生署助理署長（健康促進）負責制訂、督導及檢討部門在促進健康方面的策略；規劃及推行促進健康的措施；推動及統籌部門內部、部門之間和跨界別的工作；提升社區能力及加強對健康的認識；與本地、國家、地區及國際的健康促進機構、組織及網絡保持連繫；推廣以實證為本的健康促進模式，並進行研究和評估；根據本地有效促進健康的實證經驗，提倡健康生活模式及推廣改善健康的最佳方法；向部門同事、政府機構及社區內的伙伴就促進健康的最佳方法提供專業意見，以加強促進市民健康的能力；以及提倡和推廣促進健康的環境，包括健康校園、健康城市和健康工作間，並就此提出建議。衛生署助理署長（健康促進）轄下有一名首席醫生，即首席社會醫學醫生。

緊急應變及資訊處主任

緊急應變及資訊處主任負責制訂和更新應變計劃；策劃和協調演練，以促使有關人員作好應急準備以處理公共衛生危機；制訂風險通報策略和為主要人員提供培訓；以及統籌制訂衛生防護中心的目標和策略的工作。緊急應變及資訊處主任轄下有一名首席醫生，即首席醫生（緊急應變及資訊處）。

衛生署助理署長（家庭及長者健康服務）

衛生署助理署長（家庭及長者健康服務）負責制訂、執行及檢討有關長者健康服務的策略和項目，以有效地提供服務；就長者健康及基層醫療事宜向食物及衛生局、勞工及福利局、相關政府部門及安老事務委員會提供專業意見；與福利界別、社區團體、醫院管理局及其他相關部門合作，建立和保持有效的溝通網絡，從而加強跨界別的協調和促進持續的交流；監督與長者和基層醫療服務有關的醫療數據的蒐集、分析和發布，並監督相關研究計劃的推行；督導發展各項質素保證計劃和顧客為本的改善計劃；以及監督顧客關係組的工作。衛生署助理署長（家庭及長者健康服務）轄下有兩名首席醫生，分別為首席醫生(4)及首席醫生（家庭健康服務）。