

二零一八年二月十二日
討論文件

立法會衛生事務委員會
發展基層醫療健康護理服務

目的

本文件向委員介紹公營基層醫療健康護理服務的發展，以及有關在葵青區設立地區健康中心試點的最新進展。

背景

2. 香港擁有一個公私營並行的醫療制度，而公營醫療是本港醫療系統的基石和全民安全網。香港的醫療系統與不少發達國家皆面對人口迅速老齡化以及慢性疾病的患病率增加所帶來的重大挑戰。政府有決心加強推動個人和社區的參與，統籌和協調各醫社界別，加強地區基層醫療健康護理服務，以鼓勵市民預防疾病，加強自我照顧和家居照顧，減少住院需要。全面而協調的基層醫療服務系統將提高整體公共衛生水平，並能減少不必要使用醫院服務。
3. 多年來，政府已採取各種措施為促進基層醫療健康護理服務的發展。基層健康服務工作小組在 1990 年發表題為「人人健康，展望將來」報告書，檢視香港的基層醫療制度。報告的建議指導了過去數十年的基層醫療服務的政策。
4. 2008 年，政府公布「掌握健康掌握人生」醫療改革諮詢文件，提出了全面方案以改革醫療體系的建議，包括加強基層醫療發展，特別是提供持續、預防性、全面，及全人的醫療服務。
5. 2010 年，食物及衛生局(食衛局)公佈了「香港的基層醫療發展策略文件」，提出改善基層醫療服務的主要策略和路徑。衛生

署轄下的基層醫療統籌處於同年成立，以協調公、私營醫療服務提供者及其他持份者，推行加強基層醫療的全民政策及策略。

基層醫療健康護理服務

6. 香港的基層醫療健康護理服務主要由公營界別的衛生署和醫院管理局（醫管局）以及私營界別的家庭醫生提供。

衛生署

7. 衛生署是政府的衛生事務顧問，亦是執行政府衛生政策和法定職責的單位。衛生署透過一系列促進健康、預防疾病、醫療護理和康復服務，以保障香港市民的健康。衛生署通過各個工作範疇提供基層醫療服務，並以預防護理為重點。衛生署的主要服務範疇載於附件 A。

8. 在促進健康方面，工作包括針對整個人口和為特定群組而設的活動。衛生署轄下的中央健康教育組為主要推廣健康的服務單位，而衛生署轄下的其他單位也就特定的議題提供推廣健康服務（如針對愛滋病輔導和教育的特別預防計劃、針對牙齒健康推廣的口腔健康教育組）。

9. 在疾病預防和控制方面，家庭健康服務、學生健康服務、長者健康服務、醫學遺傳服務和學童牙科保健服務等服務單位專門為特定年齡組別的人士提供預防性護理。服務範圍包括免疫接種、遺傳病的篩查（如先天性甲狀腺功能不足症），成長監測和發展評估以及包括兒童、中小學生、婦女、長者的健康評估。衛生署亦為學童進行牙科檢查。預防性服務亦涵蓋了兒童出生前的階段，包括為育齡婦女提供的產前/產後護理和家庭計劃服務，以及遺傳病的諮詢。衛生防護中心通過監測、疫情管理、健康促進、風險傳達、緊急應變和制訂應變計劃、感染控制、化驗服務、專科治療和護理服務，以及培訓和研究等工作，在預防和控制傳染病和非傳染病方面發揮著重要作用。

10. 除了這些以中心為本的服務外，衛生署亦推行預防疾病計劃，包括疫苗接種計劃（例如政府防疫注射計劃及院舍防疫注射計劃，分別為居住在社區及安老院舍的長者提供季節性流感疫苗接種

及肺炎球菌疫苗接種）、癌症篩查（如子宮頸癌和大腸癌的篩查計劃）和戒煙服務。

11. 在治療護理和康復方面，胸肺科、社會衛生科和特別預防計劃的專科服務，分別為結核及呼吸系統疾病、性病、病毒性肝炎和愛滋病毒感染/愛滋病提供治療護理以及防治相關的健康促進服務。兒童體能智力測驗服務提供評估和治療方案，以助兒童克服發展問題。

12. 政府於 2009 年推行長者醫療券試驗計劃，資助 70 歲或以上的香港長者使用私營機構提供的基層醫療服務。自 2014 年起，長者醫療券計劃已由試驗性質轉為恆常計劃。計劃自實施以來，我們推出了多項優化措施，例如逐步把每名合資格長者的醫療券金額由最初每年 250 元增加至每年 2,000 元，累積的金額上限也調高至 4,000 元。在 2014 年，每張券的面值由 50 元調整為 1 元以方便長者使用。此外，自 2017 年 7 月 1 日起，長者醫療券的受惠年齡已由 70 歲下降至 65 歲。目前，曾經使用醫療券的長者已有約 95 萬人。

13. 基層醫療統籌處在支援香港發展基層醫療及落實基層醫療發展策略和行動方面扮演重要的角色。基層醫療統籌處透過參考適當的專業意見，製訂及推廣基層醫療概念、主要疾病的臨床參考概覽以及不同年齡組別的預防護理參考概覽，向社區推廣基層醫療。基層醫療統籌處的主要工作載於**附件 B**。

醫院管理局

14. 醫管局亦推行多項措施，加強基層醫療健康護理服務。

普通科門診服務

15. 醫管局轄下普通科門診的服務使用者主要是長者、低收入人士和長期病患者。普通科門診照顧的病人主要分為兩大類，包括病情穩定的長期病患者，例如糖尿病或高血壓病人，以及症狀相對較輕的偶發性疾病患者，如患有感冒、傷風或腸胃炎的病人。

16. 目前，醫管局轄下的普通科門診診所為超過 150 萬名病人提供服務，其中三分之一是 65 歲或以上的長者。在 2016-17 年度，普通科門診提供約 600 萬服務人次，其中約七成為主要服務使用者

(即 65 歲或以上的長者、長期病患者及綜合社會保障援助受惠人)。

17. 鑑於服務需求日增，醫管局一直致力加強普通科門診服務。透過實施各項措施，醫管局在 2012-13 年度至 2016-17 年度期間已合共增加超過 60 萬普通科門診服務人次（包括夜間門診及公眾假期門診服務）。為了應付普通科門診服務的需求，醫管局亦計劃在 2017-18 年度及 2018-19 年度，逐步增加超過 44 000 個普通科門診診症名額。2014 年亦推出了普通科門診公私營協作計劃，為患有高血壓及/或糖尿病（或附帶高血脂症）而病情穩定的醫管局普通科門診病人，在穩定的臨床條件下接受私人醫生提供的補貼治療。現時該計劃涵蓋全港 16 個地區，並會在 2018-19 年度擴展至另外兩個地區。

健康風險評估及跟進護理計劃以及跨專業護理診所

18. 為了加強在普通科門診診所的慢性病管理，醫管局推行了多種措施，如健康風險評估及跟進護理計劃以及跨專業護理診所。醫管局在各聯網內選定的普通科門診設立跨專業醫療團隊，為患有糖尿病及高血壓等疾病的長期病患者進行健康風險評估及管理，以延緩病情發展，預防併發症，提高病人及照顧者的生活質素。至於由護士及專職醫療人員組成的跨專業護理診所，為高危長期病患者，包括因健康問題或出現併發症而需要針對性護理服務的病人，提供更專注的護理。這些服務包括為個別病人提供防止跌倒、呼吸系統問題處理、傷口護理、理遺護理、用藥指導及精神健康支援等服務。

病人自強計劃

19. 病人自強計劃，為公私營協作計劃的一項。此計劃由醫管局與非政府機構合辦，並在各聯網內推行以加強長期病患者對疾病管理的知識，提升自我照顧能力。自強課程內容由計劃的選定非政府機構伙伴所設計。合適的長期病患者(主要為患上糖尿病和高血壓的病人)會獲醫管局轉介參加此計劃。

社區健康中心

20. 為配合政府的基層醫療發展策略，醫管局一直積極籌劃於不同地區發展社區健康中心。為提供綜合和全面的基層醫療服務，

社區健康中心提供醫生診症服務，以及跨專業的服務以配合醫生的診治和控制疾病的進展，強化病人對疾病的管理以提高他們的自理能力。天水圍（天業路）社區健康中心，北大嶼山社區健康中心及觀塘社區健康中心分別於 2012、2013 及 2015 年開始服務。

21. 在規劃公營基層醫療服務時，政府會考慮多項因素，包括基層醫療服務的服務模式、人口變化、服務對象的分佈情況、區內基層醫療服務的供應等。因應服務對象的分佈及各區未來的人口增長情況後，政府計劃在旺角、石硤尾和北區發展社區健康中心。

社康護理服務

22. 社康護理服務為病者提供家居護理服務。社康護士於家訪期間會為病人作適當護理，同時也會向病人及其家人灌輸促進健康及預防疾病的知識。社康護理服務最終目標是為出院病人提供持續性的家居護理，讓他們在家康復。在 2016-17 年度，社康護理服務共進行了 867 226 次家訪，其中約 84% 受訪者為長者病人。

最新發展

23. 行政長官在其 2017 年施政報告中提出，為進一步體驗醫社合作的成效，食衛局會於兩年內在葵青區設立嶄新運作模式的地區康健中心。

24. 為此，政府已於 2017 年 11 月成立基層醫療健康發展督導委員會(督導委員會)。督導委員會由醫護專業界別的主要人士/代表(包括家庭醫學、護士、中藥、藥劑學、物理治療及職業治療)、學者、非政府機構及地區組織組成。督導委員會將會就基層醫療健康護理服務制訂發展策略和藍圖。督導委員會會檢討提供基層醫療健康護理服務的軟件和硬件的效率及效能、強化醫社不同界別之間的聯繫及公私營合作、鼓勵市民採取措施預防疾病、提高他們的自顧和家居照顧能力、加強他們的健康意識及推動健康管理。委員會亦會借助大數據以規劃最切合社區需要的策略，以加強地區層面的基層醫療健康服務。

25. 此外，政府已成立葵青區地區康健中心試點計劃工作小組(工作小組)，由醫護專業人員、地區代表及學者組成，就地區康健中心試點計劃的規劃、落實和檢討提供意見。

26. 因應督導委員會和工作小組的討論，我們會細化地區康健中心試點的具體服務模式和服務範圍，並制訂計劃以徵詢葵青區主要持份者和相關醫療人員的意見。

徵詢意見

27. 請委員備悉公營基層醫療服務的最新發展。

食物及衛生局
衛生署
醫院管理局
2018 年 2 月

衛生署的主要服務範圍

(a) 促進健康

- 中央健康教育組
- 口腔健康教育組
- 特別預防計劃
- 青少年健康服務計劃

(b) 預防及控制疾病

- 衛生防護中心
- 家庭健康服務
- 學生健康服務
- 學童牙科保健服務
- 長者健康服務
- 醫學遺傳服務

(c) 治療護理及康復服務

- 胸肺科
- 社會衛生科
- 特別預防計劃
- 兒童體能智力測驗服務

(d) 透過法定職能的防護工作

- 私營醫療機構規管辦事處
- 控煙辦公室
- 藥物辦公室
- 醫療儀器管制辦公室
- 中醫藥事務部
- 港口衛生處
- 法醫科
- 放射衛生部
- 管理局及委員會（有關醫護人員註冊及規管）

基層醫療統籌處(統籌處)的主要工作

參考概覽

基層醫療參考概覽為基層醫療的醫護專業人員提供通用參考，以助他們在社區內提供持續、全面和以實證為本的護理。通過參考概覽，亦能加強病人（及其照顧者）的自我疾病護理能力，並提高市民對預防和妥善控制慢性疾病的認知。已出版的參考概覽包括下列四個範疇，當中備有單元闡述有關預防護理及疾病治療議題的詳情：

- 一、 香港糖尿病參考概覽 - 成年糖尿病患者 in 基層醫療的護理（現有十二個單元）
- 二、 香港高血壓參考概覽 - 成年高血壓患者在基層醫療的護理（現有十個單元）
- 三、 香港兒童護理參考概覽 - 兒童在基層醫療的預防護理（現有兩個單元）
- 四、 香港長者護理參考概覽 - 長者在基層醫療的預防護理（現有五個單元）

2. 我們持續為這些參考概覽根據科學實證進行檢討和更新，並透過舉辦培訓活動向基層醫療醫生推廣使用參考概覽。

基層醫療指南

3. 《基層醫療指南》（《指南》）是一個包括不同基層醫療服務提供者的個人及執業資料的網絡模式指南，於 2011 年 4 月推出。截至 2017 年 12 月底，共有 1,705 名醫生、426 名牙醫和 1,868 名中醫已登記加入《指南》。《指南》的流動網站亦已於 2016 年 2 月推出。為了輔助基層醫療服務提供者轉介病人接受社區服務，衛生署基層醫療統籌處於 2016 年 11 月在《指南》中建立了一個社區服務資料庫，以常見的問題/情況作索引。統籌處會繼續營運《指南》，並於主要假期時段在公共運輸工具及互聯網等媒體，向公眾推廣《指南》，亦在所有公立醫院急症室擺放介紹《指南》的海報及單張。

推廣基層醫療及家庭醫生概念

4. 舉辦各類宣傳活動以推廣基層醫療及家庭醫生概念，例如：

- 一、 於 2014 及 2016 年與香港電台電視部合作攝製及播映兩輯《我的家庭醫生》電視劇。透過劇集帶出了日常生活中家庭醫生的重要角色及基層醫療的重要性。新的一輯正在籌備中。
- 二、 為響應「世界家庭醫生日」，統籌處一直與香港家庭醫學學院合辦宣傳活動：在電台及臉書進行即時訪問、在本地報章刊出健康專題特稿、拍攝以家庭醫生及家庭醫學為重點的宣傳片於大眾傳媒、Youtube 和社交媒體播放。
- 三、 一套全新製作、有關家庭醫生的政府宣傳片已於 2018 年 1 月 1 日在電視、Youtube 和社交媒體開始播放。