



就立法會衛生事務委員會 討論應付冬季流感高峰期的準備工作 意見書

香港社區組織協會一直關注基層市民的福祉，醫療衛生健康服務亦是基層市民的最大需求之一。

近年冬季流感高峰期一直加重公立醫院的負荷，更影響著依賴公營醫療服務的基層市民。因此，政府必須加強對基層市民的預防流感工作，以免他們感染流感時，因未有能力尋求私營服務的治療，又因公立醫院負荷過重，未能得到適當治療。疫苗注射正正是重要的預防流感的工作之一。

本會今年初，曾就基層市民應對去年流感情況進行問卷調查，共訪問 324 名基層市民。調查結果顯示超過四成基層市民未能受任何流感疫苗注射計劃的保障、受訪者對流感可引發嚴重情況認知不高、「未能負擔注射疫苗費用」是沒有接種疫苗的主要原因、「免費接種疫苗」及「有更方便的途徑接疫苗」是最有效鼓勵接種疫苗的方法（詳情請參閱附件的問卷調查報告）。

為應付今年冬季流感，衛生署已加強疫苗注射，包括：推行「學校外展疫苗接種先導計劃」、透過「疫苗注射計劃」免費為 50 歲至未滿 65 歲人士同時為綜接受助人或有效醫療收費豁免證明書的持有人，讓他們可免費接種流感疫苗；另外，又為「疫苗資助計劃」的合資格年齡由 65 歲降至 50 歲，令 50 歲以上人士可額外付費後經私家醫生注射疫苗。雖然如此，若按照調查結果反映，有關加強措施仍未能涵蓋所有基層市民。就此，本會提出以下意見：

- 一、就「學校外展疫苗接種先導計劃」，根據政府資料顯示，只有 184 間小學有參與有關計劃，較原先會惠及約 200 間小學、10 萬學童為少。換言之，現時有關計劃即只涵蓋全港小學及學童不足三成，覆蓋率仍然偏低。衛生署應為有關計劃訂立七成覆蓋率為目標。同時，為方便 6 歲以下幼童接種疫苗，衛生署也應推動外展疫苗接種至全港約 1,000 間幼稚園，令 18 萬幼童也可於校內免費接種流感疫苗。
- 二、經濟考慮往往是基層市民不接種流感疫苗的原因。現時免費的「疫苗接種計劃」只適用於領取綜援或持有收費減免證明書的孕婦、12 歲以下兒童、50 至未滿 65 歲人士的高風險目標組群等，或領取綜援或持有收費減免證明書、

或傷殘津貼的特定高風險人士。這些條件令基層、未有領取綜援、持有收費減免證明書、傷殘津貼等低收入人士未能免費接種疫苗。政府應放寬「疫苗接種計劃」的條件，令更多身處基層的目標組群受保障。

三、作為第二高危年齡組群的 50 至未滿 65 歲人士，雖然衛生署已將此群組列為「疫苗資助計劃」（或需額外付費）的受保障對象，然而，對於一些來自基層的 50 至未滿 65 歲人士，可能未能支付額外平均約一百元的私家醫生費用而未能受惠於此資助計劃。政府應參考 65 歲或以上長者的安排，為 50 至未滿 65 歲人士的公立病人安排於醫管局門診免費接種疫苗

四、對於其他目標組群，只有在領取綜援、持有收費減免證明書、或傷殘津貼下，才能免費於指定公營診所接種疫苗，實在未能涵蓋有需要的基層市民。因此，政府應將「疫苗接種計劃」的合資格經濟條件放寬至現時領取政府任何經濟援助（例如：學生資助津貼、在職家庭津貼、交通津貼）的目標組群，尤其是特定的高風險人士，使他們可在醫管局或衛生署的公營診所接種疫苗。

二零一八年十一月十四日

香港社區組織協會

基層市民應對流感問卷調查報告

(一) 前言

根據衛生防護中心流感速遞的數據顯示，每年流感季節，香港均有數百宗需接受深切治療的嚴重個案，死亡率一般高約六成多，更有個別兒童死亡個案（見表一）。同時，流感高峰期間，急症室每日求診人次一般有一個月時間高於 6,000 水平，內科病房住用率更經常高於 100%（見表二）。流感高峰期令醫管局急症室及內科均面對嚴峻挑戰，醫護人員及求診市民同樣叫苦連天。

為應對流感，政府推行「疫苗接種計劃」及「疫苗資助計劃」，透過公營診所及私營醫療機構為合資格市民，包括：孕婦、6 個月至未滿 6 歲兒童、6 至未滿 12 歲兒童、50 至未滿 65 歲人士、65 歲或以上長者及特定高風險人士等接種流感疫苗。2017/18 年度兩項計劃分別為 478,600 名及 335,900 名目標組群人士接種疫苗，接種率約為 11%。個別組群的接種率為 33.1%（65 歲或以上）、21.1%（6 歲以下兒童）及 18%（6 至 11 歲）不等。然而，各目標組群的接種率均低於世衛建議的人口接種率應達三成及長者接種率應達七成。

因為經濟條件差、意識薄弱、資訊不足，基層市民應對流感一般較為困難。為了解基層市民應對流感的情況，本會於 2018 年 4 月以問卷形式訪問 324 名本會所認識的基層市民，了解他們從 2017 年 10 月至 2018 年 3 月期間，應對剛過去的冬季流感的情況。

(二) 調查結果

2.1 受訪者社經地位較低

按年齡組別劃分，受訪者中超過四成屬「12 至未滿 50 歲」，約三成屬「12 歲以下」，約兩成屬「65 歲或以上」，「50 至未滿 65 歲」不足一成（見表三）。受訪者的教育程度普遍較低，超過一半（57.4%）均屬小學或未受教育（見表四）。居住方面，超過一半受訪者居住於公屋，亦有約四成居住於套房、床位或板間房等不適切居所中（見表五）。受訪者家庭人數中位數為三人，超過九成受訪者的家庭入息均少於二萬元，只有少數屬於 20,000 至 40,000 的收入組別（見表六）。總括而言，受訪者屬教育程度較低、居住環境較差、收入不高的基層市民。

2.2 現有計劃未能涵蓋有需要的基層市民

如按現時「疫苗接種計劃」的經濟資格劃分，受訪者中只有約四成半符合接種流感疫苗的各项資格，其餘不合資格者中約有四成正在領取綜援以外的經濟援助，如在職家庭津貼、書簿津貼等（見表七）。雖然有一成半不合經濟資格免費

接種疫苗的受訪者沒有領取任何援助，但正如上述數據顯示，這些受訪者同樣來自基層，經濟上較難負擔其他額外開支。

如按現時兩項疫苗接種及資助計劃的條件劃分，符合資格接受其中一項的受訪者只有不足六成，換言之，超過四成基層市民未能受保障。符合資格者以「12歲以下」兒童為主（51.3%），其次為「65歲或以上」長者（35.3%），「50至未滿65歲」則只有不足一成，而高風險人士更只有少於半成可參與（見表八）。

2.3 受訪者對流感可引發嚴重情況認知不高

受訪者對流感可引發情況的認識一般以輕微病徵為主（如咳嗽、發燒），一般約達八成，但對較嚴重情況（如腦病變、死亡）則較低，只有約兩、三成（見表九）。

2.4 受訪者接種流感的情況

縱使約有六成受訪者可接受疫苗接種或資助計劃，但只有不足四成半的受訪者有接種流感疫苗（見表十）。接種者中，以65歲或以上長者的接種率最高，接近七成，其次為12歲以下兒童，接近六成。雖然50至未滿65歲人士可接受「疫苗接種計劃」，但接種率只有四分之一（見表十一）。

受訪者主要在學校、志願機構、公立普通科門診、母嬰健康院等接種疫苗，四者由一成半至兩成多不等（見表十二），相信是受訪者更容易及更經常到達這些接近居住地區的接種地點，其他較不便的接種地點（如胸肺科診所、長者健康中心、學生健康服務中心等）則只有少於半成。

在過去這個流感季節，受訪者中有不足一成（9.2%）曾被醫生診斷為患上流感。另外，受訪者曾出現的流感病徵主要都是較輕微的，如咳嗽、流鼻水、喉嚨痛等，共有五成半以上，同時亦有約半成屬較嚴重的病徵，如支氣管炎、肺炎、腦病變等（見表十三）。

2.5 受訪者對兩項疫苗計劃的認識

受訪者對現時的兩項疫苗計劃的認識不算高，只有多於一半受訪者知道在「疫苗接種計劃」中，自己是否合資格免費接種及於何處接種。受訪者對「疫苗資助計劃」的理解更低，只有約三成知道自己是否合資格，更只有稍多於一成半知悉參與計劃的私家醫生（見表十四）。

受訪者多從電子傳媒取得兩項疫苗計劃的資訊，由三成半至五成半不等，但仍有一成半是從社工中了解到有關情況（見表十五）。可見電視或電台雖然仍然

是不可避免的疫苗計劃資訊傳播途徑，但透過社區內恆常接觸受訪者的社會服務機構人員進行宣傳，也是有頗有效的途徑。

2.6 影響受訪者接種疫苗的因素

按受訪者的年齡組群劃分，各年齡組群接種疫苗的原因均有所不同（見表十六）。一般而言，「了解流感可引致嚴重併發症」會是最主要原因，尤其在 12 歲以下兒童中更為明顯（超過七成）。對 65 歲或以上的長者而言，則是「有專職人員講解資訊及鼓勵」（超過四成）。

至於不接種的原因方面，最主要是「未能負擔注射疫苗費用」，尤其並非接種疫苗目標組群的 12 至未滿 50 歲人士（超過五成），其次為 50 至未滿 65 歲人士（超過四成）（見表十七）。

在不接種疫苗的受訪者中，如要鼓勵他們接種，「免費接種疫苗」是最受認同的建議，除 65 歲或以上的年齡組群外，其餘的組群中均有七成多至約八成受訪者同意（見表十八）。其次是「有更方便的途徑接疫苗」，尤其在 12 歲以下及 12 至未滿 50 歲的群組中均超過四成。

值得注意的是，現時領取綜援的 6 歲或以上的學童可免費到學生健康服務中心接種疫苗，但該些中心地點均不便學童到訪。另外，有領取綜援的中小學及幼稚園的基層學生需額外付費，自行尋找私人醫療機構接種疫苗，對學童的家長造成負擔及不便。由此可以理解為何約有七成 12 歲以下及 12 至未滿 50 歲（此組群包括 12 至 18 歲在學青少年）的受訪者表示「在學校亦可為子女接種疫苗」屬可鼓勵措施。

2.7 其他

除接種疫苗外，受訪者表示他們也會採取其他預防流感的方法，但有多於半成受訪者沒有採取任何措施（見表十九）。最後，約一半（50.5%）受訪者表示會求診中醫預防及治療流感。

（三）建議

基於調查結果，本會對於政府的季節性流感防疫工作提出以下建議：

3.1 應以「免費」及「便利」為原則在地區上鼓勵目標組群接種疫苗

調查結果顯示，未有接種疫苗的受訪者如有免費及更方便的途徑的話，會願意接種疫苗。同時，在地區上有專職人員為目標組群講解流感及疫苗資訊也有助

鼓勵接種疫苗。因此，政府應鼓勵地區團體及組織為目標組群提供有關資訊及免費外展注射。事實上，是次調查受訪者的接種率高於全港水平，原因之一可能與本會職員積極鼓勵有莫大關係。

本會認同衛生署即將推行的「學校外展疫苗接種先導計劃」(「先導計劃」)，方便在學的小學學童於校內免費接種流感疫苗。然而，衛生署估計「先導計劃」會惠及約 200 間小學、10 萬學童，即只涵蓋全港小學及學童約三成多，覆蓋率仍然偏低。衛生署應為「先導計劃」訂立七成覆蓋率為目標。同時，為方便 6 歲以下幼童接種疫苗，「先導計劃」日後應擴展至全港約 1,000 間幼稚園，令 18 萬幼童也可於校內免費接種流感疫苗。

為鼓勵 12 歲以下兒童以外的其他目標組群接種疫苗，政府應透過地區團體及組織（如社會服務機構地區服務單位、區議員辦事處、宗教團體等）宣傳推廣正確流感及疫苗資訊，並應鼓勵地區團體及組織為目標組群進行免費疫苗接種。現正籌備的地區康健中心更應在日後擔起為地區上目標組群接種疫苗的主要統籌角色。

3.2 應放寬「疫苗接種計劃」的條件

從調查結果所見，經濟考慮往往是基層市民不接種流感疫苗的原因。現時「疫苗接種計劃」只適用於領取綜援或持有收費減免證明書的孕婦、12 歲以下兒童、50 至未滿 65 歲人士等目標組群，或領取綜援或持有收費減免證明書、或傷殘津貼的特定高風險人士。這些條件令基層、未有領取綜援、持有收費減免證明書、傷殘津貼等低收入人士未能免費接種疫苗。政府應放寬「疫苗接種計劃」的條件，令更多身處基層的目標組群受保障。

作為第二高危年齡組群的 50 至未滿 65 歲人士，本會認同衛生署於 2018/19 年度的季節性流感疫苗接種計劃開始，將此群組列為「疫苗資助計劃」的受保障對象。然而，對於一些來自基層的 50 至未滿 65 歲人士，可能未能支付額外平均約一百元的私家醫生費用而未能受惠於此資助計劃。政府應參考 65 歲或以上長者的安排，為 50 至未滿 65 歲人士的公立病人安排於醫管局門診免費接種疫苗。

同樣，對於其他目標組群，只有在領取綜援、持有收費減免證明書、或傷殘津貼下，才能免費於指定公營診所接種疫苗，實在未能涵蓋有需要的基層市民。因此，政府應將「疫苗接種計劃」的合資格經濟條件放寬至現時領取政府任何經濟援助（例如：學生資助津貼、在職家庭津貼、交通津貼）的目標組群，尤其是特定的高風險人士，使他們可在醫管局或衛生署的公營診所接種疫苗。

3.3 引入中醫藥協助應對流感

調查發現約有四成受訪者以飲用養生湯水作為預防流感方法之一，同時亦有約一半受訪者會求診中醫預防及治療流感。因此，政府應資助及推動中醫藥發展應對流感的措施，引入中醫藥協助預防及治療流感。

3.4 增加醫護人手及設施

從醫管局數字可見（見表二），過去兩年冬季流感期間急症室求診人次多於 6,000 的日數已較過去幾年為低，但每日經急症室轉介到內科病房的平均人數卻不斷上升、有關人數超過一千的日數亦不斷增加。數據顯示本港踏進流感高峰期間，因應人口結構而產生的需求愈來愈明顯。同時，內科病房病床的住用率長期高於 100%，在在顯示現有的公營醫護人手及設施均不足以應付需求。

為應付長遠及流感高峰期間對公營服務的需求，政府應增加醫護人手及設施。政府更應加強基層醫療健康，令市民有更強健的身體預防流感。

（四）總結

總結而言，每年季節性流感均對市民生命健康構成重大風險，亦對公營醫療體系造成沉重負荷，政府實在應加強應對措施以保障市民。本會總結由是次調查研究所得的建議如下：

1. 為「學校外展疫苗接種先導計劃」訂立七成小學學童覆蓋率作為目標；
2. 將「學校外展疫苗接種先導計劃」逐步擴展至全港幼稚園；
3. 鼓勵及資助地區團體及組織向目標組群宣傳推廣正確流感及疫苗資訊，及提供免費疫苗接種；
4. 地區康健中心日後應擔起為地區上目標組群接種疫苗的主要統籌角色；
5. 為 50 至未滿 65 歲人士的公立病人安排於醫管局門診免費接種疫苗；
6. 為領取政府任何經濟援助的目標組群安排在醫管局或衛生署的公營診所免費接種疫苗；
7. 資助及推動中醫藥發展應對流感的措施，引入中醫藥協助預防及治療流感；
8. 增加公營醫護人手及設施；
9. 加強基層醫療健康，令市民有更強健的身體預防流感。

二零一八年六月廿七日

表一：近年冬季流感傳播率及致命程度的比較

(資料來源：流感速遞)	2015	2016	2017	2018
急症科流感病類症狀組的比率(每一千個有診斷碼的求診個案計)最高值	258.9	295	184.4	274.8
成人(18歲或以上)嚴重個案(即入住深切治療部或死亡)宗數	641	405	66	589
成人死亡個案	495	208	41	390
成人死亡率	77%	51%	62%	66.2%
兒童(18歲以下)嚴重個案	0	27	5	20
兒童死亡個案	0	3	1	2

表二：近年冬季流感高峰期公立醫院服務數字的比較

(資料來源：醫管局)	2015	2016	2017	2018
急症室平均每日求診人次	6011	6072	5842	5762
超越每日平均 6000 求診人次的日數	39	53	30	25
超越每日平均 6000 求診人次的日數的平均數	6597	6479	6327	6332
超越每日平均 7000 求診人次的日數	5	6	0	0
超越每日平均 7000 求診人次的日數的平均數	7308	7377	0	0
經急症室轉介內科病房的每日平均病人數字	948	939	958	993
經急症室轉介內科病房的病人數字超越 1000 的日數	24	25	27	42
內科病床住用率平均數(%)	105	108	103	109
內科病床最高住用率平均數(%)	117	121	118	119

表三：受訪者年齡組別 (N=320)

	百分比
12 歲以下	30.2
12 至未滿 50 歲	41
50 至未滿 65	8.3
65 歲或以上	20.4
總數	100

表四：受訪者教育程度 (N=317)

	百分比
未受教育	10.4
小學	47
中學	39.4
大專或以上	3.2
總數	100

表五：受訪者居住類型 (N=323)

	百分比
床位或板間房	16.4
套房	23.5
全層私人單位	6.2
公屋單位	51.7
寄居	2.2
總數	100

表六：受訪者家庭月入 (N=315, 家庭人數中位數=3)

	百分比
5,000 元以下	29.5
5,000-9,999 元	27.9
10,000-19,999 元	34.9
20,000-39,999 元	7.6
總數	100

表七：受訪者是否符合免費接種疫苗的經濟資格 (N=319)

	百分比
合資格	45.5%
不合資格 (有領取援助)	39.5%
不合資格 (沒有領取援助)	15.0%
總數	100

表八：各合資格群組人數 (N=187)

	受訪者
12 歲以下	51.3%
特定高風險人士	4.3%
領取綜援或收費豁免證明書的 50 至未滿 65 歲人士	9.1%
65 歲或以上	35.3%
總數	100

表九：對流感可引發情況的認識 (N=306)

	百分比
咳嗽	89.5
頭痛	75.2
流鼻水	81.4
發燒	84.3

腦病變	17.0
肺炎	36.9
喉嚨痛	70.9
肌肉痛	40.8
全身疲倦	62.1
嘔吐	40.2
腹瀉	28.1
支氣管炎	39.2
死亡	34.3

表十：有否接種疫苗 (N=320)

	百分比
有	44.4%
沒有	55.6%
總數	100

表十一：各年齡組別接種疫苗情況

	有接種 (%)	沒有接種 (%)
12 歲以下 (N=97)	57.3	47.2
12 至未滿 50 歲 (N=131)	26	74
50 至未滿 65 歲 (N=27)	25.9	74.1
65 歲或以上 (N=65)	69.7	30.3

表十二：於何處接種疫苗 (N=136)

	百分比
母嬰健康院	15.4
胸肺科診所	1.5
長者健康中心	1.5
學校	22.8
學生健康服務中心	2.9
公立普通科門診	19.9
公立專科門診	5.1
私家醫生診所	5.1
外展醫護人員	0.7
志願機制	21.3
其他	3.7
總數	100

表十三：曾出現的流感病徵 (N=307)

	百分比
咳嗽	19.3
流鼻水	19.1
喉嚨痛	17.3
全身疲倦	11.5
頭痛	10.8
發燒	10.1
肌肉痛	3.5
腹瀉	3.0
支氣管炎	2.7
嘔吐	2.1
肺炎	0.3
腦病變	0.2

表十四：對疫苗接種及資助計劃的了解

	知道 (%)	不知道 (%)
是否知道合資格免費接種疫苗 (N=317)	57.1	42.9
是否知道該於何處免費接種疫苗 (N=313)	51.8	48.2
是否知道合資格獲津貼由私家醫生接種疫苗 (N=312)	31.4	68.6
是否知道參與疫苗資助計劃的私家醫生 (N=316)	16.5	83.5

表十五：從何處得知有關接種疫苗的資訊

	免費接種資格 (N=172)	接種地方 (N=153)	津貼計劃資格 (N=91)
電視或電台	46.5	35.9	54.9
報章雜誌	3.5	3.9	3.3
網上宣傳	0	2.0	1.1
宣傳海報	10.5	11.8	5.5
社工	14.0	14.4	15.4
診所醫護人員	9.9	15.0	8.8
親戚朋友	8.1	8.5	7.7
其他	7.6	8.5	3.3

表十六：按年齡組別劃分接種疫苗原因

	12 歲以下 (N=46)	12 至未滿 50 歲 (N=30)	50 至未滿 65 歲 (N=7)	65 歲或以上 (N=46)
了解流感可引致嚴重併發症	71.7%	56.7%	57.1%	17.4%
未見到接種疫苗後有不良反應	30.4%	30%	28.6%	13%
身邊親人或朋友鼓勵	21.7%	16.7%	42.9%	23.9%
有便捷方法接種疫苗	10.9%	6.7%	0%	10.9%
衡量後認為利多於弊	17.4%	16.7%	28.6%	28.3%
有專職人員講解資訊及鼓勵	8.7%	13.3%	0%	41.3%
其他	2.2%	3.3%	0%	6.5%

表十七：按年齡組別劃分不接種疫苗原因

	12 歲以下 (N=40)	12 至未滿 50 歲 (N=89)	50 至未滿 65 歲 (N=18)	65 歲或以上 (N=19)
估計自己不會感染流感	15%	9%	16.7%	21.1%
每年需要再次注射太麻煩	15%	9%	16.7%	15.8%
感染流感也沒有太大問題	5%	7.9%	0%	0%
不知在那裡可接種疫苗	30%	27%	16.7%	5.3%
未能負擔接種疫苗費用	30%	52.8%	38.9%	5.3%
求診時醫護人員沒有建議	7.5%	6.7%	11.1%	10.5%
擔心注射有嚴重副作用	30%	16.9%	22.2%	21.1%
認為自己身體狀況不宜接種	2.5%	2.2%	16.7%	26.3%
要輪候或排期很久才能注射	10%	4.5%	0%	5.3%
提供注射疫苗機構的服務時間 未能配合	17.5%	5.6%	16.7%	0%
不知道有政府資助的免費或津 貼疫苗注射	42.5%	31.5%	16.7%	0%
衡量後認為弊多於利	5%	4.5%	16.7%	31.6%
如患流感會尋求中醫治療	5%	6.7%	16.7%	0%
認為注射後仍有流感，效用不大	12.5%	12.4%	0%	0%
其他	0%	1.1%	0%	15.8%

表十八：按年齡組別劃分可鼓勵接種措施

	12 歲以下 (N=40)	12 至未滿 50 歲 (N=81)	50 至未滿 65 歲 (N=15)	65 歲或以上 (N=12)
有更方便的途徑接種疫苗	42.5%	43.2%	20%	16.7%
免費接種疫苗	80%	80.2%	73.3%	8.3%
認識有關流感或疫曲的資訊	12.5%	21%	26.7%	16.7%
有專職人員講解資訊	15%	17.3%	13.3%	16.7%
有身邊親人或朋友一同接種	5%	9.9%	13.3%	0%
在學校亦可為子女接種疫苗	77.5%	69.1%	20%	16.7%
地區非牟利機構亦可接種	30%	28.4%	13.3%	25%
其他	0%	2.5%	6.7%	16.7%

表十九：其他預防流感措施 (N=307)

	百分比
經常使用梘液和清水洗手	85.1
使用酒精搓手液潔淨雙手	56.2
保持室內空氣流通	82.1
避免前往人多擠逼或空氣流通欠佳的公眾地方	64.3
在公眾地方逗留時佩戴口罩	44.8
保持均衡飲食常運動及充足休息	69.8
飲用養生保健湯水	41.6
沒有採取任何措施	6.2

表二十：會尋求中醫治療流感嗎？ (N=313)

	百分比
會	50.5%
不會	49.5%
總數	100