

立法會衛生事務委員會
監察嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會
所作建議的落實情況的小組委員會

嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會所作建議的落實進度

目的

本文件概述政府落實嚴重急性呼吸系統綜合症專家委員會(專家委員會)所作建議的最新進度。

背景

2. 專家委員會在二零零三年十月向行政長官提交報告，當中提出了 46 項建議，以便香港為日後可能爆發的傳染病作出更妥善的準備。政府成立了內部專責小組，由衛生福利及食物局局長擔任主席，成員包括該局、衛生署和醫院管理局(醫管局)的代表，負責協調有關建議的落實工作。

3. 此外，當局亦成立了一個監督委員會¹，負責監察專家委員會報告所載建議的落實情況。監督委員會在二零零四年一月十九日舉行首次會議，檢討落實建議的進度。衛生福利及食物局局長、衛生署署長和醫管局行政總裁均有出席會議，報告工作進度和商討在哪些範疇採取進一步措施。此外，監督委員會亦曾探訪公共衛生檢測中心和瑪嘉烈醫院，並與綜合症康復者和綜合症死者家屬會面。為增加監督委員會工作的透明度，供監督委員會審議的資料、會議記錄和其

¹ 監督委員會主席由專家委員會聯合主席錢卓樂爵士和葛菲雪教授一起擔任，其他成員為立法會議員勞永樂醫生、李紹鴻教授和楊紫芝教授。

他相關函件已上載監督委員會的網頁，網址為 www.sars-monitoring.com.gov.hk。

落實建議的進度

4. 下文交代落實專家委員會報告所作建議的最新進度。有關“連繫社會各界共同參與”的最新發展，則在另一份文件闡述。

組織架構檢討

5. 我們現正就衛生福利及食物局與轄下部門的關係進行組織架構檢討。檢討工作的第一個目標是設立衛生防護中心，而中心本身也是架構重組的一部分。隨着衛生防護中心的誕生，有關預防和控制傳染病的職、權和責會更為集中。

6. 衛生防護中心會分階段成立，隨着這新機構的發展，當局會考慮把其職能擴展至其他衛生防護範疇，例如非傳染性疾病、食物安全和衛生，以及動物疾病等。

衛生防護中心

7. 我們考慮過本港市民的醫護需求和狀況、專家委員會的建議及由醫護專業人員和學者組成的諮詢委員會的意見後，已制訂一個包括六個分處¹的組織架構，以及以分階段方式設立衛生防護中心的安排。衛生防護中心將於二零零四年年中設立。初期會致力拓展監測及流行病學處和感染控制處的功能。這兩個分處開始運作後，資源會得以強化和整合，以鞏固疾病監察的工作，並把不同環境的感染控制程序標準化。六個分處會於二零零五年全面運作。

8. 衛生防護中心的運作主管為衛生防護總監，向衛生署署長負責。立法會財務委員會在二零零四年二月二十七日批准開設衛生防護總監一職，預計四月底前會委任人選出任該

¹ 六個分處分別是監測及流行病學處、感染控制處、公共衛生化驗服務處、公共衛生服務處、項目管理及專業發展處、緊急應變及資訊處。

職。當局亦已從衛生署和醫管局調派人手，履行衛生防護中心大部分分處主管／首長級職位及其轄下崗位的工作。為配合衛生防護中心在二零零五年全面運作，當局會增添約 200 名人員支援中心的運作。

9. 衛生防護中心的組織架構和工作範圍需要不斷予以檢討和修訂。我們會在二零零五年中心全面運作後進行檢討，考慮是否有需要把中心的工作擴展至其他衛生防護範疇。我們會繼續參考本港和海外醫護專家和其他相關組織的意見，為衛生防護中心制訂未來發展計劃。

應變計劃及緊急應變機制

10. 綜合症的應變機制²建基於衛生署及醫管局制訂的詳盡應變計劃。在對抗綜合症的一役中，衛生署及醫管局是參與最多的運作機構。衛生署的應變計劃包括多個部分，即個案定義、指揮架構、員工調配、溝通程序、港口衛生及檢疫措施、隔離措施的運作指引、撤離居民和在大廈內進行消毒，以及為出現綜合症的各種情況(包括涉及航機、醫院、普通科醫生、安老院舍、學校等)制訂實地調查程序。醫管局的應變計劃包括爆發疫症的定義、適用於醫院環境的三級應變機制及應變措施清單，包括流行病學資料的蒐集和分發、感染控制及疫症爆發的處理、病人調動、人力資源調配、藥物、消耗品及設備的供應，以及臨牀管理及溝通。除衛生署及醫管局外，約有 40 個部門／機構已根據衛生福利及食物局發出的指引制訂應變計劃，合力對抗綜合症。

11. 在過去八個月，醫管局已在公立醫院環境中舉行超過 40 次演習，評估其應變計劃的成效，並確保負責人員能夠落實這些計劃。此外，衛生福利及食物局和衛生署在二零零三

² 這個應變機制的核心部分為三級應變系統，確保當局迅速有效地處理綜合症引致的各種緊急情況：

- 如在香港以外地方出現經化驗結果證實的綜合症個案或香港已發出綜合症警示，便會啟動**戒備級別應變措施**；
- 如香港出現一宗或超過一宗經化驗結果證實的綜合症個案，便會啟動**第一級應變措施**；以及
- 如有迹象顯示綜合症在本地蔓延，便會啟動**第二級應變措施**。

年年底合辦了一項大型演習，藉以加強各機構在應付於社區環境中發生與綜合症相關的緊急事故時的溝通、整體能力和信心，共有十個政府政策局／部門／機構參與該次演習。二零零四年二月，衛生署再與一間私家醫院舉行演習。政府亦已鼓勵其他私家醫院進行內部演習。

12. 衛生署、醫管局和私營醫療機構曾舉行多次會議，以交換疫症資料，並協調監察和應變工作。衛生署的官方網頁已闢設專欄，以便署方與註冊私家醫院和醫護機構聯繫。所有私家醫院都已擬備綜合症應變計劃，並已在院內及／或與衛生署合作進行演習或正計劃進行演習。

13. 上述綜合症應變措施是大規模疫症控制計劃的重要組件，未來的工作是加入更多組件，並把各組件結合起來，使整體計劃能涵蓋可影響本港公眾健康的各種情況。衛生防護中心轄下的緊急應變及資訊處將於二零零四年九月或之前成立，並會在制訂整體疫症控制計劃方面擔當主導角色。該分處將制訂應變計劃處理各種傳染病可能出現的情況，以及安排大型演習／操練，確保有關部門／機構有妥善準備和足夠能力去應付各種可能出現的情況。

信息傳遞

14. 我們明白到信息傳遞是處理疫症的重要環節。我們會讓衛生防護中心負起制訂一套信息傳遞策略的責任。衛生防護中心轄下緊急應變及資訊處的其中一項職責，是制訂和定期更新疫症爆發時採用的信息傳遞策略。在衛生防護中心正式設立之前，衛生福利及食物局、衛生署和醫管局已擬備政府整體的信息傳遞策略大綱，以落實專家委員會在這方面的建議，及切合即時的需要，為應付綜合症和其他傳染病爆發的可能，與公眾保持密切溝通。我們在二零零三年十二月發出一份文件[文件編號 CB(2)476/03-04(02)]中，已向本小組委員會報告這項信息傳遞策略的大綱。當綜合症／其他傳染病的警示升級時，衛生福利及食物局會監察事態的發展，並決定實行信息傳遞計劃的內容，讓市民大眾得悉最新情況。發放的信息包括風險評估；公營醫療機構和其他界別已採取／將採取的預防措施；以及市民應採取的預防措施等。倘若確實出現個案，衛生署會連同醫管局向公眾和傳媒交代疫情

的每日最新資料。如有需要，當局會增加舉行這類新聞發布會的次數。各有關方面在發放信息時，會充分配合。這項信息傳遞策略大綱在剛過去的冬季行之有效。

15. 同時，衛生署和醫管局亦一直加強與傳媒定期連繫，以建立更緊密的伙伴關係，使傳媒更能準確地向公眾傳遞公共衛生的資訊。

16. 衛生防護中心設立後會深化政府整體的信息傳遞策略。衛生署和醫管局亦正就其角色和職能制訂機構本身的信息傳遞策略，以發揮機構在信息傳遞方面的職責。此外，衛生防護中心會確保衛生署和醫管局制訂的信息傳遞策略能互相配合、互補不足，亦能與政府整體的信息傳遞策略銜接。

17. 衛生署和醫管局一直有為員工舉辦訓練課程，以改善他們傳遞信息的技巧。舉例來說，衛生署在二零零三年十二月安排香港大學公共衛生學院舉辦有關風險評估和信息傳遞的工作坊；醫管局在二零零三年十月舉辦有關危機溝通及管理的研討會；以及衛生署、醫管局、衛生福利及食物局和私家醫院均有派代表參加、由紐約風險信息傳遞中心主管在二零零四年三月主講有關風險信息傳遞的訓練班。

18. 在改善與員工的內部溝通方面，醫管局也取得重大進展。各聯網已委任指定的內部溝通協調人員，而各醫院亦已委出員工溝通大使。內部溝通的基本架構亦已革新。有關準備工作已一切就緒，在出現危機時，即可啟動 24 小時的員工支援站。派往這些支援站工作的員工，在二零零四年三月和四月接受訓練。醫管局亦正檢討現有諮詢途徑的效用。

19. 為方便病人在隔離期間與家人溝通，醫院聯網採用了各種不同方案，包括在隔離設施內設置視像電話、公眾電話網絡視像電話和視像會議設備。一旦爆發大規模的疫症時，便會啟動並使用上述設備。

監察、資訊和數據管理

20. 我們正計劃設立傳染病資訊系統，讓公營與私營醫療機構通過這個系統發揮監察疾病的重要功能，包括通報個

案、及時示警和及早診斷出新發現的傳染病，以改善現時的數據管理系統，為傳染病控制工作提供更理想的支援。這個系統會從下列來源收集數據：

- 公營與私營醫療機構的醫生在呈報疾病個案時所提供的病人資料；
- 衛生署和醫管局轄下醫護機構的臨牀和流行病學數據；
- 衛生署和醫管局轄下化驗所的化驗資料；以及
- 在第二階段，從現有普通科門診診所定點網絡，以及公立和私家醫院、學校、安老院舍和私營基層護理診所收集的症狀羣監察數據。

根據現時的預算，這項計劃耗資約 2.34 億元，並會在三年後大致完成。

與珠江三角洲的合作

21. 自去年爆發綜合症後，廣東省、澳門及香港已努力確保可迅速和及時交換有關傳染病爆發和事故的重要資料。粵港澳已設立綜合症通報機制，定期交換最新的有關資料。三地同意每月交換法定須通報的疾病資料，並在有需要時交換受到關注的傳染病資料；在三地之間即時通報性質不明、對公眾健康構成影響，而且突然激增的傳染病個案；以及設立點對點的資料交換機制。三地亦同意探討如何設立通報傳染病資料系統；展開科研協作及加強監測工作的交流和協作；討論和交換關於策劃和制訂傳染病患者入院和治療設施的資料；以及加強公眾衛生和傳染病專業人員的培訓和訪問。

22. 最近在廣東出現的綜合症個案，展示珠江三角洲在預防和控制綜合症方面的協作成果。三地的專家在二零零四年二月進一步合作，就禽流感的預防工作舉行會議，交換意見，並交流治理禽流感的專業經驗。衛生署和醫管局會繼續與廣東和澳門當局保持聯繫，以加強傳染病通報方面的溝通，以及促進三地專業人員進一步交流。

研究和培訓

23. 綜合症疫情過後，政府成立了一項為數 5 億元的研究基金，以鼓勵、促進和資助有關預防、治理和控制傳染病(特別是新現傳染病，如綜合症)的研究。其中 5,000 萬元是通過中國科學技術部發放，以資助內地的傳染病研究計劃；其餘 4.5 億元則用作資助本地的傳染病研究工作。截至二零零四年三月底，控制傳染病研究基金已預留撥款資助下列多項研究計劃：

- 撥款 2,200 萬元，供香港大學進行多項有關新現傳染病的基礎化驗、流行病學和公共衛生研究，此外又撥款 800 萬元供大學把實驗室設施提高至第三級生物安全標準；
- 撥款 2,500 萬元，供香港中文大學進行多項有關新現傳染病的臨牀試驗和公共衛生研究；
- 正考慮撥款，資助一個由香港科技大學、香港理工大學和醫院管理局組成的團體，進行多項有關研究醫院內感染和長期跟進綜合症患者的研究；以及
- 現正考慮撥款 1,800 萬元，以資助 24 項由研究人員擬定課題的傳染病研究計劃，內容包括基礎研究，病原學、流行病學、公共衛生以及臨牀與醫療服務研究等。

24. 為加強感染控制方面的培訓，醫院管理局從培訓和福利基金獲得 1.5 億元撥款，以籌辦有關傳染病控制、流行病學、危機評估、質量管理和風險評估的訓練計劃。在二零零三年九月至二零零四年三月期間，超過 3 萬名來自不同專業的醫院管理局醫護人員(包括承辦商的職員)已接受感染控制方面的基本及／或複修培訓。此外，約 550 名列為培訓對象的專業人員已接受更深入的訓練，訓練範圍包括追查曾與患者接觸的人士、處理疫情、治理禽流感、有關咽喉抽取液方面的訓練、臨牀流行病學與監察，以及應付危機的心理準備。

25. 此外，衛生署已經與香港社會醫學學院、本地大學和海外機構(包括英國公共衛生學院)訂立伙伴計劃，為衛生署員工有系統地提供公共衛生方面的訓練。衛生署員工亦有機會借調到世界衛生組織、亞特蘭大疾病控制及預防中心和英國衛生保護署，以提升他們的才能和工作能力。在二零零三年十一月至二零零四年一月期間，共有 1 176 名醫療／護理／輔助醫療人員透過參與一系列名為“作好準備以防綜合症再次出現”的感染控制研討會，接受有關訓練。

香港內部的協調工作

26. 每個層面的人員能否有效溝通和協調，對處理大規模傳染病爆發至為重要。由二零零三年年底起，衛生福利及食物局擔當更積極的角色，致力統籌跨部門工作，對抗影響本港公眾健康的傳染病。這項工作背後的信念是：採取以人口為本的跨界別工作方式，對有效預防和控制傳染病非常重要，因此除了衛生署／醫管局之外，各部門／機構和社會各界也須參與控制疫情或減低疫症的風險。衛生福利及食物局局長在二零零四年一月主持高層跨部門會議，檢討本港各項可預防綜合症再次出現的措施，就是其中一個典型的例子。跨部門會議會按需要召開，這類會議的一個重要目的，是借助有關部門／機構與其所屬行業的緊密聯繫，動員私營機構參與對抗疫症。

27. 與私家醫院的合作方面，衛生署與私營醫療機構之間已設立有效的疾病監察制度。在該制度下，每間私家醫院須向衛生署每星期報告肺炎個案，以及每日報告綜合症和急性呼吸系統疾病的情況。由二零零四年一月起，私家醫院和醫生亦須報告肺炎病人在出現症狀前 10 天內曾否到過廣東。衛生署亦向私家醫院免費提供有關綜合症的化驗諮詢服務。此外，衛生署還會定期和在有需要時視察私家醫院，以確保醫院落實適當的傳染病控制措施。同時，當局亦專門設立網站，加強與私家醫院溝通。一些私家醫生亦參與各定點監察系統，成為定點監察站的醫生。定點監察系統監察的疾病包括類似流感的疾病、手足口病、急性結膜炎、急性肚瀉疾病和細菌耐抗生素情況等。

28. 至於衛生署和醫管局的合作方面，衛生署與醫管局一起搜集有關為安老院舍的長者進行傳染病定點監察的數據。當局亦會就通報疫症爆發、患上指定傳染病的住院病人出院及死亡數字的資料，定期和在有需要時進行交流。醫管局指派代表擔任登革熱跨部門工作統籌委員會的委員，而衛生署也指派代表擔任醫管局中央傳染病委員會的委員。在醫管局和私營醫療機構的合作方面，醫管局已為私家醫院設立轉介途徑，並制訂轉介指引。

29. 當局已採取行動，改善衛生署、醫管局、私營醫療機構、大學及基層護理界別的工作關係。即將設立的衛生防護中心會吸納來自醫管局、衛生署及學術機構的人員。此外衛生署和醫管局亦會制定人員互調安排，以促進衛生防護中心的工作。衛生防護中心設立後，感染控制處會提供支援，以監察不尋常的感染個案和醫院感染個案，並就這兩類個案進行流行病學調查。有關方面已經同意，醫管局會在二零零四年年中把大約 40 名專業人員借調到衛生防護中心的不同分處，以提供支援，並且就涉及公共衛生的各個專科互相交流的經驗。此外，當局亦已經與大學達成協議，邀請有關範疇的專家擔任名譽顧問，就公共衛生計劃提供意見。衛生防護中心會成立多個科學委員會，成員包括衛生防護中心、醫管局、學術界和其他機構的專業人士，負責提供策略性指引，以處理危害公眾健康的問題。衛生署、醫管局和大學之間亦已設立化驗所網絡。

30. 當局曾與私家醫院和醫學組織討論在爆發疫症時如何加強與私營醫療機構的協作；也曾與志願團體和非政府機構討論如何照顧受疫症影響的人士。所有私家醫院已擬備綜合症應變計劃，並將該計劃呈交衛生署。一些私家醫院已表示願意接收非綜合症病人，以紓緩公立醫院的壓力，使公立醫院可預留更多病牀，照顧綜合症患者。由於多間非政府機構正為社區內的體弱長者提供綜合照顧，所以衛生署正與香港社會服務聯會和其他非政府機構緊密合作，為提供社區支援服務的護老者設計特定的感染控制訓練課程。當局已向安老院舍和殘疾人士院舍發出預防傳染病的指引和預防呼吸道感染和綜合症的補充指引。

31. 現時約有 50 名私家醫生參加定點監察工作。當局現正着手擴大這個監察網絡，邀請中醫師加入；並會推出一個網上通報系統，供私家醫生通報須呈報的疾病。政府、醫管局和幾間大學現已共用化驗資料，供臨牀、流行病學和研究之用。此外，當局亦已成立一個由醫管局領導的專責小組，成員來自 6 間進行綜合症測試的化驗所及衛生署政府病毒科，負責研究所需的程序安排；協助策劃操作程序的應變計劃；以及在進行綜合症測試的各間化驗所，就安全及保安措施進行互相審查和舉行演習。

處理疫情的能力

32. 當局已竭力提高處理疫情的能力。7 個聯網內的 14 間急症醫院約有 1 400 張隔離病牀，可分階段接收綜合症患者。此外，當局計劃在兩間醫院內設立傳染病醫療中心，並會在二零零四年五月就瑪嘉烈醫院的傳染病醫療中心向財務委員會申請撥款。同時，當局已選定一些設施(包括度假營和公屋單位)用作隔離曾與綜合症患者有密切接觸而沒有病徵的人士；並已安排提供足夠的藥物、疫苗和個人防護裝備。

33. 與志願團體合作方面，當局已安排志願團體(如醫療輔助隊和民眾安全服務隊)在疫症爆發時提供後援服務，亦已擬定實施家居／原址隔離時的應變計劃和將居民送往指定檢疫中心的行動指引。

臨牀診治和職業健康

34. 在綜合症的臨牀診治方面，醫管局已擬定綜合症的治療程序，並會將最新指引上載醫管局網頁，以供參閱。在職業健康方面，醫管局已設立警示機制，以便在多名員工同時放取病假和出現相同症狀時作出通報。醫管局總辦事處與各聯網之間以及各聯網之內會建立職業安全健康通訊網絡，並會全面檢討職業安全健康服務。

綜合症過後的社會環境及遺下的影響

35. 醫管局已設立 12 間綜合症跟進診所。所有康復的綜合症患者均獲邀接受磁力共振掃描、心理社會健康評估和其

他功能檢查。約有 13% 的患者獲診斷為患上骨枯症，當局已為這些病人訂立治理程序。

36. 社會福利署已採取積極的跟進行動，按需要為綜合症死者家屬及／或康復的綜合症患者提供各項支援，包括輔導、臨牀心理服務、經濟援助、支援小組、志願服務、義務法律諮詢服務、房屋援助及社區支援服務等。

下一步工作

37. 我們在落實專家委員會報告所作建議方面，已取得實質的進展。其中一些建議，例如組織架構檢討，因涉及設立衛生防護中心，以及日後加強該中心的職能，所以需時推展；至於其他建議，則正在不斷進行。由衛生福利及食物局局長擔任主席的內部專責小組將繼續統籌有關建議的落實工作，並定期向監督委員會和立法會作出報告。

衛生福利及食物局
二零零四年四月