

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1340/13-14(04)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

## 衛生事務委員會

### 立法會秘書處為2014年4月28日會議 擬備的背景資料簡介

### 成人的精神健康服務

#### 目的

本文件就成人的精神健康服務提供背景資料，並綜述衛生事務委員會(下稱"事務委員會")委員就有關精神健康服務的事宜提出的關注。

#### 背景

2. 政府的目標是透過提供包括預防、及早識別、治療及康復服務的服務模式，以推廣精神健康。食物及衛生局透過與勞工及福利局、衛生署、醫院管理局(下稱"醫管局")、社會福利署(下稱"社署")和其他相關政府部門緊密合作，全面負起統籌各項精神健康服務計劃的職責。

3. 醫管局現時透過跨專業的方式，為有精神健康問題人士提供各類醫療服務，包括住院、門診、醫療康復及社區支援服務，參與的專業人員包括精神科醫生、精神科護士、臨牀心理學家、醫務社工及職業治療師。因應現今治療精神病，是把治療重點集中於社區及非住院護理服務的國際趨勢，醫管局近年加強對精神病人的社區支援服務，促進他們康復和重新融入社區。截至2013年12月31日，醫管局在2013-2014年度合共為205 400名精神病患者提供支援。

4. 醫管局已制訂《2010-2015年成年人精神健康服務計劃》，引領其提供成人精神健康服務的發展。計劃為醫管局

訂定新的服務方向，實踐以個人需要為本，提供有效及協助病人復原的醫療服務。病情嚴重或有複雜需要的精神病人會獲安排在合適環境下接受密集及跨界別專科護理；情況不太嚴重的病人，例如一般精神病患者，則會在社區，包括基層醫療，獲得專科支援。計劃的6個主要長遠策略目標如下：

- (a) 發展高質素及成效為本的精神健康服務；
- (b) 致力及早識別潛在精神病患者並作出治療及護理（包括自我管理）；
- (c) 於可行情況下在基層醫療體系為一般精神病患者提供治療及護理；
- (d) 進一步發展及擴展社區精神健康醫護團隊；
- (e) 重整住院及醫院門診服務，提供新的治療環境；及
- (f) 與醫管局以外支援殘疾及復康的機構加強合作。

## **事務委員會的商議工作**

5. 於2007年至2013年期間，事務委員會在多次會議上討論有關精神健康政策及服務措施的事宜，包括與福利事務委員會舉行兩次聯席會議，並在4次會議上聽取團體的意見。委員的商議工作及提出的關注事項載於下文各段。

### 精神健康服務的長期發展

6. 委員認為，由於本港缺乏全面的精神健康政策，現有的精神健康服務遠不足以應付精神病患者及精神病康復者的需要。在事務委員會2007年11月22日的會議上，委員通過一項議案，促請政府當局盡快制訂全面和長遠的精神健康政策，以協調、具成本效益和可持續發展的方式，滿足病人的需要，並指引精神健康服務的發展。在隨後舉行的會議上，委員對政府當局未能提供精神健康服務的長遠發展藍圖，繼續表示失望。他們並對不同政府部門之間在提供服務方面欠缺緊密的協作深表關注。部分委員亦認為，精神健康服務的公共開支不足以應付社區需要。

7. 政府當局表示，建基於在2006年成立的精神健康工作小組的工作，精神健康檢討委員會(下稱"檢討委員會")將於2013年成立，研究目前的精神健康政策，以期制訂本港精神健康服務發展的未來路向。除探討加強本港精神健康服務的方法和措施外，檢討委員會亦會考慮是否有需要修訂《精神健康條例》(第136章)，包括因應海外經驗和本地情況，在本港引入社區治療令的需要及可行性。當局的計劃是於約一年內完成初步檢討。

8. 有委員認為，檢討委員會的首要任務，應是制訂全面的精神健康政策，以解決衛生及福利界所提供的服務分散等問題。委員並認為，政府當局應提出改善措施以應付當前急切需要的範疇，而不應待整項檢討完成後才推出。部分委員促請政府當局加快進行有關法定社區治療令的可行性研究，規定對社區構成威脅的已出院精神病患者須服藥和接受治療、輔導、治理及監察，並賦權院長在適當的情況下把病人羈留在醫院內接受治療。

9. 有關檢討委員會應包括病人組織及精神病患者的照顧者的代表的建議，委員獲告知，檢討委員會的成員會包括醫護專業人員、服務提供者、學者，以及平等機會委員會和病人及照顧者組織代表等持份者。

#### 醫管局的社區精神科服務

10. 委員察悉，現今治療精神病的國際趨勢，是把治療重點集中於社區及非住院護理服務，以增加病人康復後重新融入社會的機會。就此，委員促請政府當局向醫管局增撥資源，以加強社區精神科服務。

11. 政府當局表示，當局已推出多項新計劃及措施加強社區精神科服務，例如精神病患者重投社會康復計劃(毅置安居計劃)、青少年思覺失調服務計劃及個案管理計劃。政府當局會增撥資源，在社區層面加強對精神病患者的支援服務。基層醫療服務提供者日後亦可作出參與，以便及早識別和及早介入處理精神健康問題。

12. 部分委員提及2010年5月8日葵盛東邨發生的一宗涉及一名精神病患者，並釀成兩死三重傷的慘劇，他們促請政府當局及醫管局推行額外措施，以便更能察覺已出院精神病患者精神病復發的跡象。事務委員會亦在2010年5月11日的會議上通過一項議案，促請政府當局成立獨立委員會，調查葵盛東邨事件

的成因，以防止同類事件發生。醫管局其後成立一個檢討委員會，檢討該局對精神病患者的管理和跟進。

13. 在2011年3月14日的事務委員會會議上，當局向委員簡述，該委員會已於2010年8月向食物及衛生局及醫管局提交報告。醫管局會跟進委員會提出的主要建議，包括採用個案管理方式深入跟進高風險精神病患者；向精神病患者的家人加強教育和提供資訊，讓他們掌握偵察病人病情惡化徵狀的技巧；以及改善有關部門和單位之間的溝通機制。

14. 委員進而獲告知，個案管理計劃是加強社區精神健康服務的主要措施。在個案管理計劃下，個案經理會與目標病人建立緊密的服務關係，並按病人的需要安排提供合適的服務，並同時監察病人的康復進展，以及在有精神病復發跡象時迅速安排病人接受治療。醫管局會在2013-2014年度前，把該計劃擴大至15個地區，並在約兩年時間內涵蓋所有地區。為加強對有嚴重精神病的極高危患者的支援，及在危急情況下向急需照顧的精神病患者迅速提供外展服務，醫管局亦於2011-2012年度在全部7個聯網內成立危機介入小組。

15. 部分委員認為政府當局應進一步加強對精神病人及其照顧者的支援服務。有委員亦對個案管理計劃的成效提出關注，因為每名個案經理在同一時間內須為約57名嚴重精神病患者提供個人化及深入的社區支援的情況並非罕見。政府當局表示，預計醫管局會在2013-2014年度增聘56名個案經理，以支援該計劃。醫管局亦委託本地一間大學就計劃的成效進行成效評估研究。

#### 醫管局的精神科門診及住院服務

16. 委員察悉，醫管局曾於2001年在葵涌醫院試行推出精神科專科夜間門診服務，但該項服務於較後時間因使用率偏低而終止。部分委員認為，由於與2001年比較，精神病患者的人數已增加約7萬人，故醫管局有需要重新考慮推出精神科專科夜間門診服務，以便那些日間須工作的精神病患者可安排在夜間覆診。

17. 醫管局解釋，由於醫管局目前人手緊絀，提供精神科專科夜間門診服務會影響相關的日間服務。若人手狀況有所改善，醫管局日後會檢討服務需要。有委員建議，醫管局應考慮把更多日間精神科門診的診症安排編為夜間診症。如此一來，

精神科門診每日的求診人次一方面可維持在相同水平，另一方面亦可解決夜間服務使用率偏低的問題。

18. 部分委員認為，現有的精神科病房未能適切及友善地照顧精神病患者的需要。他們促請醫管局盡快進行改善工程，以改善住院病房的治療環境及重建葵涌醫院。政府當局表示，葵涌醫院的全面重建，將會是香港精神健康服務現代化的一部分。若獲得批准撥款，政府當局初步計劃由2016年年初起分三個階段進行重建工程，預算整項工程於2023年完成。

#### 醫管局及相關政府部門之間的溝通

19. 委員關注到，醫管局如何與區內其他服務提供者建立更緊密的協作，為有精神健康問題的人士提供支援服務。他們促請政府當局改善不同部門之間的溝通，使之能及早介入支援有精神病復發跡象的病人。在一些個案中，警方及房屋署在接獲報告指有人行為異常或有精神健康問題徵狀時，沒有採取跟進行動。

20. 醫管局表示，在聯網的層面上，醫管局轄下醫院的服務人員與區內的服務提供者，一直就為有精神健康問題的人士營辦和提供照顧及支援服務方面保持緊密的溝通和合作。在中央統籌的層面上，醫管局總辦事處會透過既定渠道，定期與社署總部及非政府機構討論其服務策略可如何互相配合。

21. 政府當局進而表示，社署獲新增經常性撥款，把精神健康綜合社區中心(下稱"綜合社區中心")的服務模式推展至全港，以及加強這些中心的人手，為已出院精神病患者、懷疑有精神健康問題的人士、其家人／照顧者及區內居民提供一站式的服務。當局已成立以地區為本的平台(即社區精神健康支援服務地區工作小組)，由地區福利專員及有關醫院聯網的精神科部門主管聯合主持，成員包括非政府機構和其他相關各方(例如房屋署及警方)的代表，負責改善跨界別合作和協作，在地區層面上支援已出院的精神病患者。

#### 精神健康綜合社區中心

22. 委員雖支持把綜合社區中心的綜合服務模式擴展至全港18區，但他們關注到綜合社區中心遇到許多困難，例如缺乏永久會址、遭區內居民反對及人手短缺等。委員深切關注到，當局在全港推展有關服務方面的推行計劃。部分委員認為，精神健康服務的發展不應受制於地區的反對。他們促請政府當局

積極推廣現有綜合社區中心的成功經驗，使地區人士更樂意接受在區內成立綜合社區中心。

23. 政府當局表示，全港現時共有24間由非政府機構營辦的綜合社區中心服務點。19間綜合社區中心已覓得永久會址，當中11間已在運作中。政府當局會繼續為其餘5個綜合社區中心物色適合地點。在覓得永久會址前，這5個綜合社區中心的營辦者會利用其機構的合適處所、當區設施或租用商業樓宇作臨時服務點。作為中期措施，社署會考慮為個別綜合社區中心營辦者在商業樓宇設置綜合社區中心提供租金資助。

#### 對精神病患者的照顧者的支援

24. 委員認為，家人及照顧者的支持是精神病康復者能否在社區康復的關鍵，政府當局應為精神病患者的照顧者提供有系統的培訓和及時的支援。政府當局表示，精神病患者及離院精神病康復者的家人或照顧者，均為醫管局及全港24間綜合社區中心的服務對象組別。此外，本港設有多間受資助的資訊／資源中心，由非政府機構營辦，為殘疾人士(包括精神病患者)的家人或照顧者提供支援。在個案管理計劃下，有緊急需要的家人／照顧者可聯絡有關個案經理，以安排緊急醫療診斷。

#### 精神健康服務的醫護人手

25. 有委員就醫管局的精神健康服務人手不足、近年醫管局的醫護專業人員流失率偏高及在醫管局精神科工作的醫務社工的工作量沉重提出關注。有委員認為政府當局應計算在精神科服務方面的醫療、護理及社工的人手需求。不過，部分其他委員指出，醫管局提供精神健康服務的人手近年來有淨增長。他們認為，人手錯配是導致現時提供的精神健康服務不足以應付有精神健康問題人士需要的其中一項成因。

26. 政府當局表示，在醫管局精神科工作的醫務社工人數近年有所增加後，由個別醫務社工在同一時間跟進的個案數目已有所減少。醫管局亦已調派一些文書助理協助醫務社工處理豁免醫療費用的申請。至於醫療及護理人手，政府當局表示，醫護人力規劃及專業發展策略檢討督導委員會正進行一項有關本港醫護人力規劃及專業發展策略的檢討。政府當局的目標是在2014年完成檢討。

## 最新發展

27. 根據政府當局就議員在審核2014-2015年度開支預算時提出的初步書面問題所作的回覆，醫管局已預留共約9,520萬元，在2014-2015年度作進一步加強精神科服務之用。當中包括進一步擴展個案管理計劃至另外3個地區(即油尖旺、大埔和荃灣(連北大嶼山))，為額外約1 950名嚴重精神病患者提供支援；以及為使病人能早日出院及更易重新融入社會，加強精神科住院病人收症室的治療環境和服務。政府當局表示，醫管局每年在精神健康服務方面的開支在2014-2015年度的預算為40.49億元<sup>1</sup>，與2013-2014年度39.05億元的修訂預算比較，增幅達3.7%。

## 相關文件

28. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2014年4月24日

---

<sup>1</sup> 精神健康服務的開支包括為病人提供服務的直接員工開支(例如醫生、護士及專職醫療人員)、臨床支援服務(例如藥房)的開支，以及其他營運開支(例如公用事業設施收費及設備保養)。

## 精神健康服務的相關文件

委員會	會議日期	文件
衛生事務委員會	2007年11月22日 (項目I)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)1937/07-08(04)</a>
衛生事務委員會	2008年5月19日 (項目V)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
衛生事務委員會及 福利事務委員會	2009年9月30日 (項目II)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)1495/09-10(01)</a>
衛生事務委員會	2010年5月11日 (項目IV)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)1736/09-10(01)</a>
衛生事務委員會	2011年3月14日 (項目VII)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
衛生事務委員會及 福利事務委員會	2011年5月24日 (項目II)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
衛生事務委員會及 福利事務委員會	2012年3月31日 (項目II)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">CB(2)2698/11-12(01)</a>
衛生事務委員會	2013年2月25日 (項目I)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

委員會	會議日期	文件
財務委員會	2014年4月4日 (環節7)	<a href="#">議程</a> <a href="#">政府當局就議員在審核2014-2015年度開支預算時提出的初步書面問題所作的答覆</a> (答覆編號：FHB(H)065、FHB(H)066、FHB(H)069、FHB(H)070、FHB(H)91、FHB(H)142、FHB(H)149、FHB(H)168、FHB(H)276)

立法會秘書處  
 議會事務部2  
 2014年4月24日