

# 《審計署署長第五十一號報告書》 — 第 4 章

## 緊急救護服務

### 撮要

1. 消防處轄下救護總區負責提供緊急救護服務，包括提供院前護理及載送傷病者往醫院。截至二零零八年六月三十日，救護總區有 131 名救護主任及 2 298 名救護員，並有 252 輛救護車、4 輛流動傷者治療車及 34 輛救護電單車。2008-09 年度，緊急救護服務的預算開支為 9.48 億元。審計署最近就提供緊急救護服務進行了帳目審查。

#### 緊急救護服務的使用情況

2. **不當地使用緊急救護服務** 緊急召喚的數目由一九九九年的 421 146 宗增加 152 511 宗 (36%) 至二零零七年的 573 657 宗。根據消防處的經驗，部分緊急召喚並非緊急。以緊急救護資源來處理這類召喚，減少了可供協助真正需要緊急救護服務的病人的救護車數目。在處理每宗緊急召喚時，救護隊員會以人手在救護車出勤記錄內記下資料，但不會在記錄內評估病人的急切程度。消防處計劃在二零零九年年初推出電子救護車出勤記錄。根據醫院管理局公立醫院急症室分流類別計劃的資料，二零零四至二零零七年，由救護車載送的病人中，平均 40.5% 屬次緊急、非緊急或未有分類的個案。審計署建議消防處處長應：  
(a) 在推行電子救護車出勤記錄時，探討可否在記錄內加入病人急切程度的資料，以及利用這些數據編製管理資料，藉此引起市民對適當使用緊急救護服務的關注；及  
(b) 加強公眾教育，鼓勵市民適當使用緊急救護服務。

3. **宣傳運動的效益** 二零零五年十一月，為了推廣適當使用緊急救護服務，消防處開始播放“切勿濫用救護服務”的政府宣傳短片，並展開救護服務推廣日的宣傳運動。二零零六年八月，

消防處檢討宣傳運動的效益。自此，該處再沒有進行檢討。根據政府新聞處的《發起宣傳運動的執行指引》，每次舉辦宣傳運動後必須進行檢討。審計署建議消防處處長應：(a) 依從《執行指引》評估宣傳運動的效益，並找出在推廣適當使用緊急救護服務方面可再作改善的地方；及(b) 使用更廣泛的宣傳途徑，藉此提高宣傳運動的效益。

## 衡量服務表現

4. **救護車召達時間** 自一九九八年十一月起，消防處定下服務表現目標為 92.5% 的緊急召喚能夠在 12 分鐘的目標召達時間內獲得處理。消防處在二零零八年一月至六月期間未能達標。12 分鐘的目標召達時間包括 2 分鐘調度時間及 10 分鐘救護車開抵事故現場的時間。在二零零五年六月採用第三代調派系統後，消防處能夠靈活調派個別地區的救護資源去處理所有地區的緊急召喚，從而縮短救護車前往事故現場的行車時間。然而，可於 10 分鐘行車時間內獲得處理的緊急召喚的百分比，由二零零四年的 91.2% 降至二零零八年首六個月的 87.4%。此外，自一九九九年起，消防處從未檢討 12 分鐘目標召達時間。審計署建議消防處處長應：(a) 確定為何採用了第三代調派系統後，能夠在 10 分鐘行車時間內獲得處理的緊急召喚的百分比仍然下降；(b) 採取措施改善救護車的召達時間；及 (c) 立即就召達時間進行全面檢討。

5. **新界區域的緊急救護服務** 二零零四年一月至二零零八年六月，消防處在新界區域未能達到緊急救護服務的表現目標。在緊急召喚中，能夠在目標召達時間內獲得處理的百分比由 87.1% 至 91.5% 不等。消防處在二零零六年六月檢討所得的結論是新界區域的緊急救護資源已十分緊絀，而新界區域北部的緊急救護服務需求也不斷增加。二零零七年四月，為了進一步提高運作及行政效率，消防處重組救護總區。然而，在重組後，消防處在新界東及西分區仍然未能達標。審計署建議消防處處長應：(a) 密切監察新界東及西分區的服務表現的達標情況；及 (b) 審慎檢討個別分區的救護資源的分配，確保所有分區的服務表現都能達標。

## 救護資源的使用情況

6. **可供調派的救護車數目** 為達致服務表現目標，消防處須確保有足夠的救護車及救護隊員可供調派處理緊急召喚。二零零二年八月，消防處在考慮救護員的病假、培訓、體能測驗和其他與工作相關的活動後，開始定下每天可供調派救護車的基線數目(下稱基線數目)，以監察救護車可供調派的情況。截至二零零八年六月三十日，日更的基線數目為 184 輛，夜更則為 100 輛。二零零七年一月至二零零八年六月，消防處未能達到基線數目的日數，日更有 229 天(547 天的 42%)，夜更則有 435 天(547 天的 80%)。雖然消防處在二零零七年八月推出調派休班救護員在額外的救護車執勤的計劃，以增加每天可供調派救護車的數目。但二零零八年一月至六月，消防處仍未能達到基線數目的日數，日更有 71 天，夜更則有 124 天。審計署建議消防處處長應：(a) 檢討該計劃在達到基線數目的效益；及 (b) 確定日更和夜更均未能達到基線數目的原因，並採取措施，增加每天可供調派救護車的數目。

7. **急切召喚專責車隊** 二零零三年四月，消防處成立急切召喚專責車隊，以便撥出資源提供緊急救護服務。每輛急切召喚救護車均由 2 名救護隊員當值，而非慣常的 3 名救護隊員。自二零零三年九月起，消防處共有 12 輛急切召喚救護車。二零零四至二零零七年，平均每天有 10.7 輛急切召喚救護車可供處理急切召喚。然而，在 10.7 輛急切召喚救護車中，平均只有 6.6 輛(62%)用作處理急切召喚。自二零零四年起，急切召喚的數目相當穩定，維持在 34 175 宗至 37 192 宗之間。然而，急切召喚專責車隊所處理的急切召喚數目，則由二零零四年的 9 390 宗下降至二零零七年的 8 353 宗，減少 1 037 宗(11%)。由緊急救護車處理的急切召喚數目，由二零零五年的 19 821 宗增加 4 808 宗(24%)至二零零七年的 24 629 宗。消防處對上一次檢討急切召喚專責車隊的運作是在二零零四年四月。審計署建議消防處處長應：(a) 全面檢討急切召喚救護服務的效率和效益，並確定急切召喚專責車隊使用量低的原因；及 (b) 確定使用緊急救護車處理急切召喚的原因，以確保救護資源運用得既有效率又有效益。

8. **二級急救醫療助理的訓練** 自二零零五年二月起，消防處承諾為所有緊急召喚提供輔助醫療救護服務，藉以提高危殆傷病者的存活率。緊急救護車必須在一名二級急救醫療助理的督導下，才能提供輔助醫療救護服務。如緊急救護車沒有一名二級急救醫療助理任督導員，則會被指定為浮動急切召喚救護車，通常不用作提供輔助醫療救護服務。審計署注意到，消防處沒有足夠的二級急救醫療助理為所有緊急召喚提供輔助醫療救護服務。由浮動急切召喚救護車處理的緊急召喚數目，由二零零四年的 6 819 宗增加 6 537 宗 (96%) 至二零零七年的 13 356 宗。審計署建議消防處處長應評估提供輔助醫療救護服務所需的二級急救醫療助理的數目，並擴大有關訓練計劃，讓更多救護員受訓成為二級急救醫療助理。

### 救護車的維修

9. **監察不定期維修** 二零零三至二零零七年，由機電工程署(機電署)負責維修的救護車，其維修時間的百分比由 10.3% 增至 15%。二零零七年，不定期維修時間佔總維修時間的 72%。就緊急救護服務而言，救護車進行不定期維修的時間大幅增加，不但會減少救護車車隊可供調派的數目，還會減低其可靠程度。截至二零零八年六月三十日，消防處並無備存個別救護車過往的故障和維修的管理資料。審計署建議消防處處長應：(a) 密切監察救護車車隊的維修時間，特別是不定期維修的時間；(b) 評估救護車發生故障對緊急救護服務的影響；(c) 備存個別救護車過往的故障和維修的管理資料；及 (d) 諮詢機電工程署署長，確定救護車進行不定期維修的時間大幅增加的原因，並且採取措施，藉此減少不定期維修的時間。

10. **交通意外及故障增加** 消防處設有資料庫，備存涉及交通意外的受傷賠償和救護車修理費用。涉及救護車的交通意外數目，由二零零三年的 133 宗增加 30 宗(23%) 至二零零七年的 163 宗。然而，消防處並無備存個別救護車過往的故障資料，即使部分故障是在救護車載送傷病者往醫院途中發生。鑑於二零零八年七月救護車故障頻生，消防處在二零零八年七月二十日開始備存救護車故障摘要。二零零八年七月二十日至八月十九日期間，在 67 輛發生故障的救護車中，53 輛已使用超過 9 年，而 31 輛是當時在載送病人往醫院途中發生故障的。消防處沒有確

定救護車故障增加的原因和影響。審計署建議消防處處長應：  
(a) 全面檢討故障增加的原因和影響，包括對救援行動的影響；  
及 (b) 採取措施，藉此盡量減少故障及提高救護車車隊可供調派的數目和可靠程度。

11. **車輛翻新計劃** 消防處在二零零六年四月參與車輛翻新計劃。在該計劃下，救護車的使用年期會較原先設計的延長兩年，而費用為原先購置成本的 10% 至 20%。截至二零零八年六月三十日，在車輛翻新計劃下八輛救護車的平均維修時間為 12.4%。自二零零七年十一月起，消防處並沒有評估使用在該計劃下八輛已翻新救護車的效益。審計署建議消防處處長應審慎檢討使用在該計劃下已翻新的救護車以維持可供調派救護車數目的效益和效率，在檢討時須考慮個別救護車過往的故障和維修情況，特別是在救援行動中發生故障的風險。

12. **監察定期維修** 根據服務水平協議，機電署在計及救護車於轄下工場進行定期維修的時間後，須維持 92% 的消防處救護車車隊可供調派。審計署注意到，保證可供調派的百分比只適用於服務不多於七年的救護車。服務水平協議生效當日(即二零零六年四月一日)，在 246 輛救護車中，147 輛 (60%) 已使用超過其七年設計使用期 (即高車齡救護車)。然而，協議沒有為這些高車齡救護車定下可供調派的目標數目。審計署建議消防處處長應：  
(a) 為這些高車齡救護車定下可供調派的目標數目；  
及 (b) 密切監察機電署根據服務水平協議提供維修服務的表現。

## 採購替換和額外救護車

13. **救護車車隊老化** 截至二零零八年六月三十日，244 輛救護車(不包括在車輛翻新計劃下的 8 輛救護車)平均已使用 8.1 年。消防處救護車車隊的平均車齡由二零零三年的 5.36 年，增至二零零七年的 7.61 年。高車齡救護車的數目由二零零三年的 23 輛增加 6.7 倍至二零零七年的 178 輛。高車齡救護車的數目大增，很可能是救護車突然發生故障，導致維修時間增加的原因之一。然而，消防處並無備存個別救護車過往的故障和維修的管理資料，所以該處很難列出理由證明需要更換高車齡救護車。審計署建議消防處處長應：  
(a) 提供救護車過往的故障和維修的詳盡管理資

料，證明要求更換救護車確有理據；(b) 檢討決定更換救護車數目的方法；及 (c) 全面檢討救護車車隊的可使用情況。

14. **更換救護車所需的時間** 根據消防處的記錄，更換救護車的程序大約需要三至四個財政年度才能完成。審計署注意到，在 2007-08 年度獲准更換的 88 輛救護車中，83 輛平均已使用 9 年。待替換救護車交付時，這 83 輛救護車將已平均使用約 11 年。審計署建議消防處處長應諮詢機電工程署署長及政府物流服務署署長，考慮加快更換程序。

15. **額外救護車以應付預計增加的緊急召喚** 自二零零一年起，消防處根據二零零一年十二月顧問報告建議的救護車與緊急召喚比率，估計為應付預計增加的緊急召喚所需額外救護車的數目，並向基本工程外的非經常開支資源分配工作申請撥款。然而，這個比率是根據二零零零年的數據來釐定，可能已不再適用。二零零五至二零零七年，政府物流服務署在考慮所有相關因素後，不支持消防處採購額外救護車的建議。審計署建議消防處處長應：(a) 檢討現時估計額外救護車所需數目以應付預計增加的緊急召喚的方法；(b) 全面檢討可供調派救護車的數目和使用量；及 (c) 提供有關救護車車隊可供調派的數目和使用量的詳盡管理資料，證明要求採購額外救護車以應付預計增加的緊急召喚確有理據。

## 當局的回應

16. 當局同意審計署的建議。

二零零八年十一月