

立法會福利事務委員會討論文件

二零零一年五月十四日

為長者提供綜合照顧服務

**目的**

本文件闡述政府在發展長者綜合照顧設施和服務方面的長遠策略。

**引言**

2. 政府委聘香港大學老年研究中心進行顧問研究，檢討現時為住在社區的長者提供的社區照顧和支援服務，以期改善各類服務的相互配合、提高成本效益，以及更方便長者使用。我們曾在二零零零年一月十日的福利事務委員會上，告之委員有關進行是項顧問研究一事。在二零零零年十月十九日舉行的安老事務委員會會議上，委員普遍贊同顧問建議的發展方向，並要求政府根據顧問的研究結果和各項建議，制定實施策略。

**顧問研究結果和建議**

3. 現把顧問的主要研究結果和建議撮述如下：
- (a) 現時通過長者日間護理中心、長者綜合服務中心和長者活動中心為長者提供服務的安排，成本效益不太高，亦未能靈活應付長者不斷轉變的需求；
  - (b) 長者綜合服務中心與長者日間護理中心應合併為長者地區中心，為長者提供多類服務，包括日間照

顧、家居照顧，以及有關教育、發展和外展等方面的服務；

- (c) 長者活動中心應改為長者鄰舍中心，並把工作重點由直接舉辦康樂和消閒活動，轉為主要確保能夠滿足長者在這方面的需要；同時，亦應具備其他職能，包括推行教育和發展計劃；
- (d) 鼓勵安老院舍同時提供長者日間護理中心的服務；
- (e) 為新地區進行規劃時，應沿用現行的規劃標準，即為每 17 000 名 65 歲或以上的長者，開設長者日間護理中心和長者綜合服務中心各一間；為每 2 000 名 65 歲或以上的長者，開設長者活動中心一間。不過，在已發展地區，如已有由多個中心所組成的服務網絡，則不宜增設新中心，但如理由充分，可考慮向現有服務單位增撥資源，以應付額外的服務需求；
- (f) 制定新的《津貼及服務協議》，應較側重服務成效和成果，而不是在資源投入方面；
- (g) 善用並發展社區資源，尤其是較年輕的長者和鄰舍網絡等；
- (h) 實施建議時，應採由下而上的方式，並容許已經準備好作出改變的機構先行改革。

## 當局的回應

### 政策背景

4. 就照顧長者而言，香港的人口結構和社會經濟會在未來數十年間出現兩大轉變。首先，由二零一一年起直至本世紀中葉，香港人口會急速老化，公眾對長期護理服務和其他長者服務的需求亦會激增。

5. 此外，長者的社會經濟地位亦會出現很大的轉變。這一代的長者，除小部分外，大多倚賴家人提供經濟支援。他們在年青時接受的正規教育不多，期望年青一代會緊隨傳統，孝敬他們。下一代長者的社會經濟特徵，則會較為多樣化。在現時受僱的人士當中，約有 40%可以在退休時享有與工作有關的退休金或公積金。與此同時，由於強制性公積金計劃已全面實施，在未來二、三十年將有更大比例的長者可以經濟獨立。這些長者當中，超過 50%曾經接受中學或專上教育，並在香港這個充滿活力的國際大都會工作，不少人對事物的看法，會與這一代的長者有很大的差異。他們會更加獨立自主、積極進取，對年青一輩的期望也有分別。因此，我們須採取與現時大為不同的方式為他們提供服務。

### **服務發展的主要方向**

6. 長者人口迅速增長，在照顧長者方面，其中一項首要工作，是推廣健康和積極的人生；這不但有助提高長者的生活質素，亦可減低社會為長者的健康和長期護理所需承擔的開支。

7. 將來的長者教育程度較高，亦會較為積極主動，因此會為我們帶來機會，或甚至使我們必須採取與現時截然不同的模式，向這些健康長者提供服務／活動。在這些長者當中，很多都會為退休後的生活作出打算。我們不應把這些長者看成被動的服務使用者，反而應推動他們擔任義工，為其他較被動的長者籌辦活動。

8. 至於為體弱長者提供的長期護理服務，我們同意顧問的看法，目前社區照顧的基礎設施分割，並有欠妥善之處。因此，我們希望能逐步發展一個有助為長者提供切合個別需要、全面及綜合的長期照顧服務的基本照顧設施。

### **政策方針**

9. 考慮到上述的背景和服務發展的大方向後，我們建議日後長者照顧服務的政策方針如下：

- (a) 鼓勵和協助長者在規劃服務和推行計劃這兩方面承擔更大的責任；
- (b) 協助服務營辦機構為經濟獨立的長者發展自負盈虧的服務和計劃，並提倡混合的服務模式，為社會經濟條件不同的長者提供更多選擇，滿足他們的需要；
- (b) 提供周全的長期照顧服務，以應付體弱長者在醫療衛生、社會心理及起居照顧等各方面的需要；
- (d) 除去因服務分割而造成的服務障礙，並盡量減省申請各類長者照顧服務所需的手續；
- (e) 建立一個能迅速回應長者不斷轉變的需要，以及有助靈活調配人手和資源的規劃和基本照顧設施。

## **基本照顧設施**

10. 我們贊同顧問的建議，須在日後規劃和建立綜合照顧設施。我們除了能把長者日間護理中心和長者綜合服務中心合併外(即“長者地區中心”的構思)，也應把安老院舍和長者日間護理中心／長者綜合服務中心合併。整合了的設施，服務對象人數增多，不但可取得經濟規模的效益，亦可獲得更多護理、專職醫療和甚至醫療資源，照顧更多老弱長者，滿足他們不同的需要。

11. 這些綜合設施應提供一系列的照顧及支援服務，包括院舍照顧(若設施內有院舍部份)、家居照顧、以中心為本的日間照顧、暫託、護老者支援和教育服務。此外，綜合設施亦應得到足夠及適切的醫療及衛生服務的支援。這類綜合設施能為在家中照顧體弱長者的家庭，提供一站式的服務及支援。

12. 在安老院舍提供日間護理服務還有兩個好處。長者要使用日間護理服務將更加方便，無須因本區的長者日間護

理中心不足而要前往較遠的地方使用有關服務。此外，日間護理的服務時間亦可因而延長。由安老院舍同時提供暫託和護老者支援服務，也能方便長者及其家人使用這些服務。

13. 上述設施的整合工作如要在本港全面推行，實有賴規劃人員的想像力、現有服務營辦機構的通力合作，以及現有服務使用者對有關服務整合情況的理解。由於社會福利署的地區總福利主任會較為熟知區內長者的需要，我們預期他們會在服務規劃和發展方面發揮積極的作用。透過與現有服務營辦機構合作，地區總福利主任可了解現有服務的缺口，並能把握時機，整合有關設施和服務。安老服務地區協調委員會可負責有關設施和服務整合的規劃工作。這個委員會由地區總福利主任擔任主席，與會者包括部門分區代表、服務營辦機構和服務使用者等。這項措施正好配合社會福利署為加強轄下分區主任的職能而建議進行的架構重組。是項建議的重組計劃，已載於另一份文件，供委員於是次福利事務委員會上討論。地區總福利主任在重組計劃下擴展的職責範圍，已載於附件 A。

14. 若地區規劃機制能順利落實，我們便無須硬性按照規劃比例來提供有關設施。在規劃照顧設施和服務時，我們應顧及區內長者的需要、特徵、以及區內的情況。此外，我們亦鼓勵服務營辦機構以靈活的方法營運綜合照顧設施，並力求：

- (a) 盡量維持服務分界的延續性，以免服務使用者在不自願的情況下被轉介到其他服務營辦機構；
- (b) 整合服務分界，既可避免混淆，亦可加強不同服務之間的協調；
- (c) 引入競爭，讓服務使用者在區內選擇不同的服務營辦機構。

我們預期，本港各區最終會建立一個綜合照顧設施的網絡，具備提供護理、專職醫療和起居照顧服務所需的資源，並以靈活的方式，為體弱長者提供長期護理服務。

## **為健康長者提供服務的新構思**

15. 我們大致接納顧問提出有關長者鄰舍中心的構思，特別是下列各點：

- (a) 這些新中心應盡可能放棄直接提供服務，改為協助長者使用社區內所提供的服務。由於很多長者仍然珍視現時長者活動中心直接向他們提供的消閒及康樂活動，因此我們相信轉變會是循序漸進的；
- (b) 新中心應致力推廣健康和積極的人生，以及滿足長者在心理和社交方面的需要，而不是集中於提供康樂活動；
- (c) 我們應讓長者參與中心的運作。

16. 為達到上述(a)項的目的，長者鄰舍中心應與政府各部門、非政府機構和私人服務營辦機構保持聯絡，建立合作關係。這些中心還可成為社區資源的資訊中心，協助長者更易獲得政府和私營機構的服務。

17. 關於上述(b)項，我們贊同顧問的建議，這些中心日後應具備或加強以下職能：

- (i) 促進終身學習；
- (ii) 推廣健康教育，特別是推廣健康的生活方式；
- (iii) 建立網絡和提供外展服務，為社區內亟需照顧的長者(包括獨居的體弱長者)提供支援；
- (iv) 訓練和動員長者為社區提供義工服務；
- (v) 關注長者在心理和社交方面的需要。除上述職能外，長者鄰舍中心亦應向心理方面需要支援的長者提供輔導服務。為此，在需要時，應考慮把長者鄰舍中心與長者健康中心設在同一地點。

關於上述(c)項，我們相信，這是讓長者繼續盡展所長的其中一個最有效的方法。

### **醫療衛生服務與長期護理服務的配合**

18. 我們贊同顧問的建議，除提供綜合長期護理服務外，亦應研究如何使醫療衛生服務與福利服務更配合得宜。雖然我們未必能夠在同一地點提供醫療衛生服務和綜合照顧設施，但我們應鼓勵綜合照顧設施與醫療衛生服務機構建立伙伴關係，確保能以符合成本效益的方式，為須接受長期護理服務的人士，提供妥善的醫療衛生服務。

### **安老事務委員會的意見**

19. 我們已在二零零一年四月二十四日舉行的安老事務委員會上，提交有關政府在發展長者綜合照顧設施及服務方面的長遠策略。委員均作出正面的回應。委員會審議的重點撮述如下：

- (a) 服務規劃應顧及地區特色及區內長者的需要；
- (b) 地區總福利主任在地區規劃工作方面的職能應予以提昇。他們須與區內各有關人士(包括服務使用者)保持緊密的聯繫；
- (c) 應進一步加強醫療衛生及福利界別之間的配合，尤其在照顧體弱長者方面；
- (d) 應試行長者鄰舍中心這個新構思，以及其功能和設計；
- (e) 長者義工是社會寶貴的資產，應給予他們更多機會及更大的責任，參與中心的管理工作，以及推行計劃及活動；

- (f) 社會福利署應找出更多新的地點，試行以綜合模式提供服務，在現有地區進行理順及重整服務的工作。

## **試驗計劃**

20. 我們認為上述的構思實在令人鼓舞，因這些構思與我們希望透過綜合照顧設施提供照顧及支援服務的想法相符。根據這個路向，我們建議在今年進行多項試驗計劃。我們同意顧問的觀點，服務整合最佳構思可能來自那些已準備好迎接轉變的服務營辦機構與前線員工。因此，在落實這項措施時，採取一個自下而上的方法比自上而下的方法可取。在推展新計劃時，我們會邀請服務營辦機構就提供綜合服務提交意見書。我們鼓勵他們考慮地區上的服務缺口，採取最能切合長者不同的需要、靈活及創新的服務運作模式，以及理順現有服務以避免服務重疊及使資源得到最佳的運用。現正考慮的其中三項計劃詳情載於附件 B。地區總福利主任會就這些試驗計劃進行諮詢。

21. 若在周圍地區已有由多個中心所組成的服務網絡，並出現額外需求情況，我們會考慮將服務單位調遷到更合適的地方，或建議現有服務營辦機構設立附屬基地。我們鼓勵服務營辦機構發揮自主性及作出更靈活的服務安排，重整現有服務以切合新的需求及擴展其服務功能。我們會視乎個別情況逐一考慮是否應增撥資源。在新發展區，我們打算在有需要時為新設施撥出額外資源，包括提供更多地方，以便能承擔更多的服務功能。我們已在二零零一至零二年度預留一億四千萬，擴展及改善為長者提供的家居及社區照顧服務，而我們打算利用其中一部份的款項開展這些試驗計劃。

22. 我們相信，有關人士之間建立良好的伙伴關係，是成功落實這些施政方針的一個重要的關鍵。我們會繼續在服務規劃上考慮服務使用者的意見；鼓勵服務營辦機構組成聯盟；推廣衛生及福利界別之間的合作；以促進服務營辦機構之間的協作，使資源得到最大的運用，及以配合得宜的方式提供符合成本效益的服務。



## **徵詢意見**

23. 以上是當局根據顧問研究結果和建議，為體弱長者提供綜合照顧服務的建議策略，以及為健康長者提供服務的新構思。請委員就此發表意見。

**衛生福利局/社會福利署**  
**二零零一年五月**

地區總福利主任擴展的職權範圍

- (a) 蒐集區內有關人士對服務規劃和提供等事宜的意見；
- (b) 根據他們對地區情況的了解，並在考慮整體的服務方向後，提出有關重整服務的建議，以確保服務的組合在滿足區內長者的需要方面，成效最為理想；
- (c) 協助社會福利署總部物色新設施的選址，以及處理新設施的規劃事宜；
- (d) 協調區內的服務機構，訂定地區策略計劃，包括推展新措施及構思計劃，以堵塞服務上的缺口。

試驗計劃

計劃	建議
<p>東涌第 30 及 31 區 (長者綜合服務中心所佔部份的室內樓面面積為 392 平方米)</p>	<p>綜合服務包括日間幼兒園、青年綜合服務隊、家庭服務中心和長者綜合服務中心。服務營辦機構須在服務單位內提供一個有 20 個名額的長者日間護理中心，並試行長者鄰舍中心這個構思。而作為一項增值的建議，服務營辦機構可把合併後的長者綜合服務中心暨長者日間護理中心發展為長者地區中心，提供一整套包括家居照顧及以中心為本的日間照顧、綜合及全面的服務。</p>
<p>樂華邨 (室內樓面面積為 484 平方米)</p>	<p>一個空置的兒童及青年中心。該處將用以開設一個有 60 個名額的日間護理中心。服務營辦機構須與一個長者綜合服務中心結成聯盟；而作為一項增值建議，服務營辦機構可把合併後的長者日間護理中心暨長者綜合服務中心發展為長者地區中心。</p>
<p>新蒲崗軍營用地 (室內樓面面積為 203 平方米)</p>	<p>這個位於新蒲崗軍營用地的服務單位，會用以重置彩虹邨現有的長者活動中心，以重整區內的長者活動中心服務。我們會邀請區內的長者綜合服務中心，在中心內開設一個有 20 個名額的長者日間護理中心；而騰出來的彩虹邨長者活動中心舊址，則會用作附屬基地，承擔長者綜合服務中心部份的功能。作為一項增值建議，我們會鼓勵服務營辦機構把合併後的長者日間護理中心暨長者綜合服務中心及其附屬基地發展為長者地區中心。</p>