

討論文件

立法會福利事務委員會
重整長者社區支援服務

目的

本文件的目的是向委員匯報由二零零一至零二年度起推行新的綜合長者日間計劃的最新進展，並徵詢委員對重整現有長者社區支援服務計劃的意見。

背景

2. 衛生福利局在二零零零年初委託香港大學老年研究中心進行顧問研究，檢討現時為長者提供的社區照顧和支援服務，以期改善各類服務的整合、提高成本效益，以及更方便長者使用。正如顧問指出，在過去數十年間，形形色式的長者服務在不同時間設立，照顧在社區中居住的長者的需要。現時全港有超過 400 個不同的獨立服務單位，包括由 100 多間非政府機構管理的長者綜合服務中心、長者活動中心、長者日間護理中心和家務助理隊。顧問亦觀察到多項問題，例如服務過於分割、協調不足、服務分界混亂而複雜、不合乎經濟效益、服務短缺和重疊、以及制度僵化等。為了解決這些問題，顧問建議整合不同的長者服務項目，組成較大的服務單位，在適當時機，亦會把社區長者服務與其他福利服務，如家庭、青少年和醫療衛生服務等整合。其他建議包括改善長者活動中心和長者綜合服務中心的角色和功能，務求能更妥善照顧在社區中居住的長者的需要。

3. 政府同意顧問的看法，認為目前社區內照顧長者的基本設施過於分割，我們應設立一套規劃和照顧服務的基本設施，既能回應長者不斷轉變的需要，也能促進人手和資源的靈活運用。安老事務委員會和立法會福利事務委員會已分別在二零零一年四月二十二日和二零零一年五月十四日的會議上，通過發展長者綜合照顧設施和服務的建議。

4. 在落實顧問研究的建議方面，我們採取了一項為長者提供

新規劃的社區服務計劃的策略。這個策略的目的是鼓勵現正營辦社區照顧和支援服務的非政府機構，就營辦一些可與他們本身的長者服務單位，或與鄰近其他機構的單位，互相配合以收相輔相成之效，與及攜手合作的新服務單位，提交建議書。我們當時並未制訂有關理順或重整目前所有長者中心¹的具體計劃，部分原因正如顧問所稱，服務營辦機構和服務使用者在顧問研究進行和完成時，對政府的意圖普遍存有懷疑和缺乏信任。基於這個背景，加上其他福利改革正在進行，我們認為採取循序漸進的方式是較審慎的做法。

新的長者綜合計劃的發展

5. 社會福利署（下稱「社署」）接納顧問研究的建議後，已在全港推行共 15 項新的長者日間綜合計劃。這些項目包括設立 20 位、40 位和 60 位不同名額的長者日間護理中心，以配合地區的需要；設立長者地區中心；長者鄰舍中心；以及為現有長者活動中心或長者綜合服務中心提供附屬中心。這些服務計劃已詳載於附件內。

6. 雖然一般的政策方向是把安老服務公開予私營機構競投，但是為了理順服務，上述新一批的長者日間綜合計劃只限於邀請在該地區營辦長者日間服務或安老院舍服務的非政府機構承投，並按照固定價格對質素建議書作出評核和甄選。我們不單要求有關機構把新計劃與其現有服務單位相結合和靈活地運用人手和資源，他們還需要與區內有關人士，如醫療護理專業人員、福利機構、地區團體、學校等組成策略聯盟，以期為長者及其家人提供全面的照顧和支援。

7. 建議書的審核程序均以公開和具透明度的方式進行。社署已邀請署外人士如醫生和對長者服務有認識的相關專業人員等擔任各評審委員會的成員，就有關建議書提供專業的意見和評核。對於非政府機構能提交質素很高的建議書，我們感到非常欣悅，其中包括增值及創新的服務項目，例如一

(a) 與專上院校合作，評估綜合計劃的成效；

¹ 現有 213 間長者活動中心、35 間長者綜合服務中心和 35 間長者日間護理中心以傳統形式經營。在二零零一至零二年度，這類服務的總資助金額為 4.43 億元。

- (b) 與區內的私營安老院舍組成聯盟，為有需要的長者提供住宿暫託服務；
- (c) 把日間護理中心的服務與機構本身設立的長者綜合服務中心或家務助理隊整合，為長者及其護老者提供一站式服務；以及
- (d) 為長者提供額外服務，例如牙齒保健、臨床心理服務、資訊科技園地、為日間護理中心的使用者提供家居環境改善服務、安排私家醫生到日間護理中心為長者提供診療服務等。

在每次邀請服務建議書的工作前後，我們都會舉行簡報會和匯報會，並把有關結果清晰告知參與競投的機構。整體來說，我們認為已在競爭和合作兩者之間取得適當的平衡。

8. 除了這些新的日間綜合計劃外，我們亦計劃在設有適當的護理設施，並明確有服務需求的地區內，把日間護理服務合併在新開辦的安老院舍之內。我們正着手籌辦的計劃包括：黃大仙慈正邨的安老院舍(並設有 20 個名額的日間護理單位)、觀塘德田邨的安老院舍(並設有長者地區中心和 20 個名額的日間護理單位)，以及深水埗富昌邨的安老院舍(並設有 20 個名額的日間護理單位)。以上三項安老院舍計劃預計將於二零零二至零三年度進行競爭性投標。把日間護理服務合併在安老院舍內有兩個好處：首先，長者可更容易獲得日間護理服務，而無需因為區內的日間護理中心不足而要舟車勞頓。此外，日間護理的服務時間也可因這項安排而得以延長。同樣來說，在安老院舍提供暫託和護老者支援服務，可令長者及其家人使用這些服務時會更感方便。

9. 除了福利界之外，我們亦正與衛生署積極探討一項新計劃，目的是把長者健康服務和長者社區服務設立於同一地點內。

重整長者社區支援服務的計劃

推動改變的因素

10. 鑑於福利界在過去兩年來所經歷的轉變，我們認為有需要重新檢討有關落實上文第 4 段所述的顧問建議。新近的發展包括一

- (a) 由二零零一年一月起全面推行整筆撥款計劃以來，非政府機構已有能力和經驗自行管理資源。目前，共有 150 間非政府機構正採用整筆撥款計劃模式營運。這些機構所得的資助金額佔福利方面的經常資助總金額的 96%；
- (b) 社署重組架構後，地區福利專員的職能擴大，因而加強了地區層面的服務機構之間的協調；
- (c) 在推行新的長者日間綜合服務取得成功經驗後，服務機構更樂意作出改變，而且更有信心應付轉變；
- (d) 面對整體財政緊絀的情況，服務營辦機構積極解決他們在運作時缺乏經濟效益的問題，以期改善本身的財政狀況；
- (e) 安老事務委員會舉辦的「康健樂頤年」運動取得成效，有助推動福利機構擴大其現有服務單位的功能；
- (f) 當局已全面整合對家庭和青少年的服務²。

11. 另一方面，改善家居及社區照顧服務的推行，已證明此項服務能有效地照顧在社區居住的體弱長者的需要，亦促進對現時家務助理隊工作的檢討。此外，社署已於二零零二至零三年度取得額外資源，用以改善現時 139 支家務助理隊其中至少一半的服務隊伍，以便能更妥善照顧體弱長者的需要。

12. 此外，有鑑於經濟不景導致公益金所籌得的善款日趨減少，公益金已計劃在大概兩年內削減向成員機構資助的撥款，由每年 1 億 8,000 萬元減至 1 億 2,000 萬元。公益金特別表明，由於長者服務屬於資助服務，而公益金的撥款僅為「額外補貼」³，故此此項服務將是撤銷資助的一個範疇。公益金已向社會福利署署長表達這個意向，並希望社署可作出其他安排，協助有關的非

² 二零零二年四月，社署透過重整現有的家庭服務中心和組成策略性聯盟，並根據香港大學研究小組在安老服務顧問研究完成差不多一年後進行的另一項顧問研究的建議，以試辦形式設立 15 個綜合家庭服務中心。此外，亦制訂了青少年服務的發展藍本，以便把傳統和分割的青少年服務重整為綜合服務隊（數目將會由二零零一至零二年度的 64 支增至二零零三至零四年度的 128 支），以及精簡現有的外展服務以成立地區青少年外展服務隊。

³ 根據以往的津助政策，福利服務劃分為第一類和第二類。只有第一類服務才獲得十足資助。長者活動中心和長者綜合服務中心均屬第二類服務，因此資助金額為標準成本的 80%。詳細一點來說，在長者綜合服務中心方面，僅社會服務和康樂項目獲得 80% 資助，而行政和雜項費用資助金額則為 85%。中心的家務助理服務及長者支援服務隊則獲得十足資助。

政府機構面對這個轉變。

13. 公益金向長者活動中心和長者綜合服務中心成員機構每年的撥款金額約為 2,700 萬元，包括向 89 間長者活動中心資助 1,440 萬元及向 20 間長者綜合服務中心和 1 間綜合中心資助 1,260 萬元(以二零零一至零二年度價格計算)。不過，現時超過半數的長者活動中心和約 10 間長者綜合服務中心是由非公益金成員機構的非政府機構營辦，他們一向都運用自己的渠道應付資助的不足。倘若社署尋求其他方法解決長者活動中心和長者綜合服務中心資助不足的問題，我們認為不應該把公益金成員機構和非公益金成員機構劃清界線，因為這兩類機構在現今經濟氣候下都同樣面對籌款不足的問題。我們預計，如要向所有長者活動中心和長者綜合服務中心提供十足資助，社署需每年額外注資 6,200 萬元。

把困境轉為機會

14. 由於福利界已作出改變的準備，而社署和非政府機構之間亦已建立良好的互信關係，我們將推行計劃，理順和重整一系列的長者社區支援服務，包括現時的長者活動中心、長者綜合服務中心、家務助理、家居照顧及膳食服務⁴。

15. 我們理解到，由於公益金撤銷對長者活動中心和長者綜合服務中心的資助，加上推行資源增值計劃而節省的資源(二零零二至零三年度為三年資源增值計劃的最後一年)，而建議的重整計劃如果以零增長的方式推行，相信會對非政府機構構成困難。因此，我們建議調撥供社署用於改善長者社區服務的現有和新的資源，投入這次服務重整的計劃。

重整社區支援服務的主導原則

16. 在重整現時為長者提供的社區支援服務時，我們已參考兩項顧問研究的建議，即由德勤·關黃陳方會計師行在一九九七年進行的「香港長者對住宿照顧及社區支援服務需要顧問研究」(下

⁴ 家居照顧和膳食服務分別於一九九九和二零零零年以合約形式批給機構承辦，作為傳統家務助理服務以外的選擇。這些合約將於二零零三年三月底屆滿。

稱「德勤顧問研究」)，以及上述由香港大學老年研究中心在二零零零年進行的「長者日間護理中心、長者綜合服務中心和長者活動中心服務檢討及長者綜合照顧服務的發展顧問研究」(下稱「港大顧問研究」)。我們採用的主導原則如下：

- (a) 重整服務的工作應視乎服務使用者而非服務機構的需要。我們應根據人口組合和地理分布充分考慮長者對服務的需要。有關規劃應以地區為基礎；
- (b) 根據港大顧問研究的建議，長者綜合服務中心應發展為肩負較大功能的長者地區中心，而長者活動中心則應發展為肩負較大功能的長者鄰舍中心；
- (c) 應維持及加強對使用者的方便程度，並應保持為使用者提供持續的服務；
- (d) 應考慮更有效地運用資源；
- (e) 盡量鼓勵理順服務的分界，並解決服務嚴重重疊的問題；以及
- (f) 應容許服務機構選擇轉變與否，換言之，應採取「由下而上」而非「由上而下」的方式。我們歡迎有關機構能夠在組織策略聯盟或跨區互換服務單位方面自行達成協議，以收互相配合之效和提高經濟效益。

參照以上原則和現有資源，我們希望就各類服務提出以下的規劃準則：

重整長者活動中心

17. 現時有 79 間機構營辦 213 間長者活動中心。社署會邀請他們考慮轉型為長者鄰舍中心，擴展以下的功能—

- (a) 具教育及發展意義的服務
- (b) 動員義工
- (c) 外展及網絡工作
- (d) 宣傳健康教育及推廣健康生活的活動
- (e) 為輕度弱老提供服務

- (f) 小型飯堂
- (g) 資料及轉介中心
- (h) 輔導工作
- (i) 護老者支援

18. 我們已準備增撥資源於長者社區照顧及支援服務上，並包括用於協助長者活動中心轉變為長者鄰舍中心，以擴展其功能，但所調撥資源不可能完全填補這些中心現時不足的政府資助。這次重整服務在一定程度上，將有助於服務提供者調撥資源，應付因公益金撤銷資助所造成的影響。調撥資助金額的確實數目會視乎我們收到各項重整建議的最終結果而定。舉例來說，倘若有些地區的長者活動中心過分集中，同一區內重疊的服務便有可能關閉，作為重整服務的一部分。此舉有助改善有關計劃的整體財政狀況。對於倚靠公益金提供資助的長者活動中心，任何由於公益金撤銷資助而引致的不足之餘數，須由機構本身以籌款或其他途徑尋求解決。

19. 我們知道，在現時營辦長者活動中心的機構中，24 個是提供單一項服務的非政府機構，各營辦一至兩間長者活動中心。在這些提供單一服務的非政府機構中，六間為公益金成員機構，他們合共營辦八所長者活動中心。這些個別的機構可供調撥的資源有限。若公益金撤銷資助會對這些機構的服務或有關員工造成嚴重影響，我們已要求公益金酌情考慮這些個案。

重整長者綜合服務中心

20. 現時共有 18 間非政府機構營辦 35 間長者綜合服務中心。我們可考慮把現時的長者綜合服務中心重整為長者地區中心，為區內的長者提供一站式和以社區為本的支援服務，並為分區層面的長者服務擔當協調者的角色，輔助社署轄下各地區福利專員的任務。我們會邀請長者綜合服務中心擴展其功能，提供類似新的長者地區中心的服務，以照顧健康長者和體弱長者、護老者以至一般市民的需要。這些擴大的功能包括：

- (a) 協調角色
- (b) 支援角色

- (c) 個案管理
- (d) 社區教育
- (e) 護老者支援
- (f) 與醫療健康服務的聯繫

21. 如果長者綜合服務中心已作好準備及願意重整為長者地區中心，社署將調撥資源，協助他們面對轉變。同樣來說，調撥的資源不可能完全填補這些中心現時不足的政府資助。對於倚靠公益金提供資助的長者綜合服務中心，任何由於公益金撤銷資助而引致的不足之餘數，須由機構本身以籌款或其他途徑尋求解決。

提升家務助理隊

22. 在二零零一年施政報告有關「照顧長者」的施政方針中，政府承諾會在二零零二至零三年度重整至少 70 支家務助理隊，改善及加強他們對體弱長者的照顧。社署將增撥資源提升這些服務隊伍，使他們能夠照顧那些身體機能中度及嚴重受損的體弱長者和殘疾人士。我們希望以一個既定的價格邀請現時的家務助理隊提供類似改善家居及社區照顧服務予這些人士，以便他們可選擇盡量留在社區生活。提升家務助理隊的另一個優點是提供一站式的服務，照顧由身體無缺損以至身體機能嚴重受損的個案，實踐「持續照顧」的理念。

重整家居照顧和膳食服務

23. 截至二零零二年二月二十八日，家居照顧和膳食服務隊處理的個案共 3 262 宗。預計在二零零三年三月三十一日這些服務的合約屆滿時，約有 3 500 宗個案(包括長者 88%、殘疾人士 9% 及家庭 3%)會繼續接受服務。粗略估計約有 880 名使用家居照顧服務的長者和殘疾人士是身體機能中度至嚴重受損的。

24. 雖然家居照顧隊須向有需要的服務使用者加強個人照顧和護理服務，但服務的範圍仍然有限，因為他們並不提供中心服務如日間護理，亦不能處理體弱長者的臨床醫療問題。

25. 事實上，這些經合約和招標批出的家居照顧和膳食服務隊都是在一九九九年推行的權宜措施，因為當時各項福利資助改革的推行並不明朗。故此，為了向服務使用者提供更全面的照顧和支援，家居照顧和膳食服務隊應進行重整。一個可行的方法是邀請現時的家務助理隊以其既有的基本設施和服務範圍，透過提升功能和原隊擴展服務方式，以承接現時由家居照顧和膳食服務隊所服務的九個合約地區。是項邀請亦可推廣至現時所有的家居照顧服務營辦機構，除了一個機構外，他們全部都同時營運家務助理隊，縱使並不一定在同一地區提供服務。至於沒有家居照顧服務隊和膳食服務隊的地區，即中西區、東區及灣仔區、油尖旺區及屯門區，家務助理隊也可以提升功能，提供服務予部分改善家居及社區照顧服務的個案或在原隊增加服務一般長者的名額。我們會向這些擴大功能的家務助理隊增撥資源(這些助理隊可同時申請提升功能，以便為一些改善家居及社區照顧服務的個案提供服務)，根據個別護理需要，為使用者提供一系列協調良好的家居及社區照顧服務。由於重整服務提高了經濟效益，而且都是以原隊擴展服務的方式推行，估計所需的額外資源會是有限和溫和。此舉亦會有助減少每個家務助理／膳食個案的單位成本，而對單位成本問題的關注，正是導致在一九九九年採用合約方式批出有關服務的原因。

諮詢

26. 我們已在二零零二年六月十三日安老事務委員會會議上，徵詢及獲得該委員會對重整長者社區支援服務的建議的全面支持。有些委員認為，重整服務的過程應在社署和有關的非政府機構充分合作下進行，因此建議部門盡早與社會福利界展開商討。此外，政府應容許個別的非政府機構有更多時間制訂本身的理順服務計劃。另有部分委員則建議，政府應藉此機會發展更多自助式服務及由長者團體自行籌辦計劃。舉例來說，有些長者活動中心由於使用率不足而須關閉，社署可考慮讓長者團體管理這些處所及為長者們舉辦不同種類的活動。

27. 在安老事務委員會會議後，社署與香港社會服務聯會(下稱「社聯」)和提供長者社區服務的非政府機構舉行了一連串分享會。社聯已就重整服務的工作提出初步建議。社會福利署署長亦在二零零二年六月二十五日親自主持一個為有關非政府機構舉行的簡報會，約有 100 名機構主管和長者服務的協調主任出席。

各機構的回應令人鼓舞，而會上亦達成共識，就是重整服務的工作應基於互相尊重和體諒的前提下進行。出席者普遍關注的都是實務問題，例如社署增撥資源的水平、重整服務所涉的範疇，以及新的《津貼及服務協議》的規定等。而規模較小及只提供單一項服務的非政府機構，則關注他們在理順或匯合資源的能力問題。我們承諾日後會作進一步的諮詢及提供清晰的指引，以協助非政府機構制訂理順服務的建議。

重整計劃的時間表

28. 社署會在二零零二年七／八月間為有關的非政府機構舉行簡報會及發出重整服務的主導原則和指標。非政府機構將須在二零零二年十月／十一月提交經他們彼此間及與社署各區福利專員磋商後制定的詳細建議書。我們已邀請香港大學的顧問研究小組繼續就這項計劃提供意見。我們會盡可能減少對機構的建議書作詳細審核。我們的目標是在二零零二年十二月／二零零三年一月公布結果，務求擴展或新增的服務都可在二零零三年二月開展，確保現有的家居照顧隊和膳食服務隊的合約在二零零三年三月底屆滿前，這些服務的使用者可順利過渡到已提升或擴展功能的服務隊伍內接受服務。

徵詢意見

29. 請各委員閱悉新的長者日間綜合計劃的發展，並就長者社區支援服務計劃的重整建議提供意見。

社會福利署
二零零二年六月

新開辦長者日間服務計劃的情況
(由 2001-02 年度開始)

序號	計劃名稱	區份	預定服務開始日期	服務承辦機構	獲選機構的創新/增值建議例子
1.	東涌第 30 及 31 區綜合服務計劃 [提供包括長者綜合服務中心、長者日間護理單位(20 位)、家庭與及青少年服務]	離島	2001 年 10 月	鄰舍輔導會	<ul style="list-style-type: none"> 靈活運用地方、人手及資源，以整合服務型式提供服務予青少年、長者及家庭。
2.	嘉惠民道 (40 位的長者日間護理中心)	中西區	2002 年 3 月	聖公會福利協會	<ul style="list-style-type: none"> 中心與馮堯敬醫院合作，後者提供醫療服務支援，例如在長者日間護理中心設立即時視象系統、安排使用中心的長者在老人評估診所得快期服務等。 額外的服務成效指標以評估臨床護理服務的水準，例如控制傳染病、飲食營養及便秘處理等。
3.	將軍澳第 22 區 (長者地區中心暨 20 位的長者日間護理單位) [本計劃會與安老院舍服務結合]	西貢	2002 年 3 月	聖公會福利協會	<ul style="list-style-type: none"> 為長者日間護理單位的長者提供家居風險評估及改善建議，務求令長者可以在家安老。
4.	尖沙咀柯士甸道西 (長者活動中心的附屬中心)	油尖旺	2002 年 3 月	循道衛理楊震社會服務處	<ul style="list-style-type: none"> 在附屬中心提供牙科服務。 在聯盟的長者日間護理中心提供 2 個暫託服務名額。

序號	計劃名稱	區份	預定服務開始日期	服務承辦機構	獲選機構的創新/增值建議例子
					<ul style="list-style-type: none"> 為有需要長者提供臨床心理輔導服務。
5.	幸福邨 (20 位的長者日間護理中心)	深水埗	2002 年 6 月	香港基督教服務處	<ul style="list-style-type: none"> 理順蘇屋邨的長者活動中心服務： <ul style="list-style-type: none"> 香港基督教服務處將轄下一間有服務重疊情況的長者活動中心遷往幸福邨； 原為長者活動中心的地方改作長者日間護理中心； 長者日間護理中心在原本 20 個服務名額之上，再多加 4 個。 長者日間護理中心與機構在區內轄下的家務助理隊整合，提供膳食及人手支援。
6.	寶翠園 (20 位的長者日間護理中心)	中西區	2002 年 6 月	保良局	<ul style="list-style-type: none"> 保良局在區內轄下的陳區碧茵頤養院 (一所護理安老院)開辦長者日間護理中心。 原先寶翠園的地方則提供健康教育、護老者支援服務及義工發展等。
7.	彩虹邨 (20 位的長者日間護理中心)	黃大仙	2002 年 8 月	循道衛理楊震社會服務處	<ul style="list-style-type: none"> 機構會將轄下在邨內的長者綜合服務中心與這長者日間護理中心整合。

序號	計劃名稱	區份	預定服務開始日期	服務承辦機構	獲選機構的創新/增值建議例子
					<ul style="list-style-type: none"> 兩個單位的社工及護理人手可互為補足及支援之用。
8.	樂華邨 (60 位的長者日間護理中心)	觀塘	2002 年 9 月	香港基督教服務處	<ul style="list-style-type: none"> 機構將長者日間護理中心與附近的長者綜合服務中心結合，成爲一條龍服務。 香港中國婦女會黃陳淑英紀念護理安老院與中心結成伙伴，在星期日及假日爲中心使用者提供暫託服務。 中心亦爲區內長者提供膳食服務。
9.	頌安邨 (長者鄰舍中心)	沙田	2002 年 8 月	基督教香港信義會社會服務部	<ul style="list-style-type: none"> 機構會將 3 個新服務單位與區內原有的長者綜合服務中心及自負盈虧的長者日間護理中心整合。
10.	愉翠苑 (長者鄰舍中心)		2002 年 8 月		<ul style="list-style-type: none"> 機構與區內的醫療界及地區組織(例如私營安老院、馬鞍山居民組織、區議員等)建立了廣泛的聯繫網絡，提供全面的服務給長者、護老者、及至整個社區。 機構與香港中文大學合作進行服務評估研究。

序號	計劃名稱	區份	預定服務開始日期	服務承辦機構	獲選機構的創新/增值建議例子
11.	錦泰苑 (長者地區中心暨 20 位的長者日間護理單位)		2002 年 11 月		
12.	萬年街 (長者活動中心的附屬中心)	西貢	2002 年 12 月	香港明愛	<ul style="list-style-type: none"> • 中心會提供 6 個日間暫託服務名額給有需要的長者。 • 中心為居住於西貢鄉郊地區的長者提供外展服務。
13.	天悅邨 (長者鄰舍中心)	元朗	2002 年 11 月	3 項計劃已於 2002 年 5 月 10 日發信邀請機構承辦服務	<ul style="list-style-type: none"> • 三個服務計劃共收到十八份建議書 • 評審委員會將於二零零二年八月舉行會議甄選建議書
14.	富泰邨 (長者鄰舍中心)	屯門	2002 年 11 月		
15.	山景邨 (長者地區中心與及 20 位的長者日間護理單位)	屯門	2003 年 3 月		

社會福利署

2002 年 6 月