

立法會福利事務委員會  
為長者提供住宿照顧服務

目的

本文件闡述為本港長者提供長期護理服務(包括住宿照顧服務)的策略。為鼓勵私人發展商在其新發展物業納入安老院舍，政府建議在計算有關安老院舍院址總樓面面積和地價方面給予豁免。本文件亦徵詢委員對這建議的意見。

長期護理服務的需求

2. 香港的人口不斷老化。在一九八一年，65歲或以上的人士只佔總人口約6.6%（344 300）。到了二零零一年，已攀升至11.2%（753 200）。預期人口老化的趨勢將繼續，到了二零二一年，65歲或以上的人士會佔總人口的15.7%（1 322 500），即每六名香港人中，約有一人是65歲或以上。

3. 在已發展國家中，超過90%的長期護理服務使用者都是65歲或以上的人士。在大部份已發展國家，約有80%的長者患上一種或以上的慢性疾病。然而，不是每位以上長者都會因此而導致身體機能有所缺損（即缺乏日常起居自我照顧能力<sup>1</sup>及／或日常起居生活活動能力<sup>2</sup>）。整體來說，只有約20%的長者的身體機能有所缺損，並長期需要不同程度的護理和支援。此外，約有5%至10%的長者需要尋求一些協助提供上述護理服務。

4. 雖然本港大部分長者都身體健康，但長者病人佔用了本港約半數的醫院病牀，這些長者許多都患有慢性疾病及身體機能有所缺損而需要長期護理。我們預期香港的情況會與其他已發展國家的

---

<sup>1</sup> 六項日常起居自我照顧能力(Activities of Daily Living) 包括：沐浴、如廁、位置轉移、走動、進食和穿衣。

<sup>2</sup> 八項日常起居生活活動能力(Instrumental Activities of Daily Living) 包括：煮食、洗衣、做家務、使用電話、出外、購物、服藥和理財。

情況相似，即約有 5%至 10%的長者會就他們的護理需要尋求一些協助。

5. 由二零零零年十一月起，我們採用了一套國際認可的工具，評估申請長期護理服務的長者的護理需要。在評定長者的護理需要時，我們會考慮到他們的身體缺損程度、護老者及心理上的支援、環境和健康等因素。評估的目的，是把資源集中於協助有真正護理需要的長者，為他們提供合適的服務。

6. 這個評估工具更能針對長者的護理需要而配以更適切的服務。這個評估工具亦能逐步建立較清晰的長者護理概況，並可給予更具體基準供服務規劃之用。但進行是項評估，並非為了削減長者對各項長期護理服務的需求。在經評估的個案當中，有些長者或會獲評估為需要接受更深切，亦即是更昂貴的護理服務。不過，採用上述機制後，應可杜絕過去一直有健康長者入住護理安老院的問題<sup>3</sup>。此外，對正在接受服務的長者而言，評估結果亦可作為規劃個人護理服務的依據。

7. 現時約有 29 000 名長者在輪候津貼住宿照顧服務，平均輪候時間約為 21 個月。然而，輪候冊並未反映服務的真實需要，因為輪候冊上的長者還未通過統一評估機制。根據我們在二零零零年進行的一項調查，約有 28%護養院及護理安老院的申請者的身體並沒有任何缺損<sup>4</sup>。此外，輪候冊上約 50%的長者已居住在受資助安老院舍<sup>5</sup>、私營安老院舍或自負盈虧院舍，或正接受家居及社區照顧服務。

## 提供長期護理服務

## 家居及社區照顧服務

8. 為滿足長者在家安享晚年的意願，我們會在未來幾年較著

---

<sup>3</sup> 根據我們在二零零一年進行的一項調查，約有 19%護理安老院的長者的身體並沒有任何缺損。

<sup>4</sup> 二零零零年的調查是在統一評估機制推出前進行。

<sup>5</sup> 現居於受資助院舍，同時申請其他提供更高程度護理服務的受資助院舍的長者。

重家居及社區照顧服務。我們已在去年四月起推行一套「改善家居及社區照顧服務」，讓體弱長者除了院舍服務外，還有另一個選擇。現時，大概有 29 000 名長者正接受一系列的家居及社區照顧服務，當中約有 5 000 名長者在接受個人/護理照顧服務。我們將繼續擴展「改善家居及社區照顧服務」以及重整現有服務，幫助更多體弱長者在家安享晚年。我們亦會繼續在社區興建綜合模式設施，為照顧居住在家的長者的家庭提供一站式的服務和支援。

## 住宿照顧服務

9. 現時，香港的住宿照顧服務由非政府機構及私營機構提供，它們合共提供約 64 000 個宿位。非政府機構以受資助形式接受政府津貼，提供約 20 000 個受資助宿位，並已全數額滿。另有 3 000 個宿位，是以自負盈虧的方式營辦。

10. 64 000 個宿位中的約 41 000 個宿位由私營機構提供，入住率約 70%。為幫助提升私營安老院舍的服務質素以及增加受資助宿位的供應量，我們透過「改善買位計劃」<sup>6</sup>向私營機構買位，藉此提供財政誘因，鼓勵私營院舍改善服務質素，以期超越發牌標準。在二零零二年三月底或以前，我們將透過「改善買位計劃」提供超過 5 500 個宿位。我們亦已預留資源，在二零零三年或以前提升「買位計劃」餘下的約三百個宿位至「改善買位計劃」的水平。連受資助宿位在內，現時所有津貼宿位的供應量約為 26 000 個。我們會在二零零二至二零零三年度增設 1 600 個津貼宿位。除此以外，有超過 70% 居於私營/自負盈虧院舍的長者，是利用綜合社會保障援助金支付院舍費用。

## 院址為本計劃

11. 發展優質院舍服務的一項主要限制是缺乏合適院址。為了解決這個問題，我們已採取包含兩項措施的院址為本計劃。是項計劃的第一項措施是由政府興建安老院舍的院址，或委託發展商代為

---

<sup>6</sup> 「改善買位計劃」在一九九八年開始實施，代替一九八九年推出的「買位計劃」，以較高的價格，購買質素較高的宿位，包括為長者提供更大的活動空間及提高員工的服務質素。

興建，而政府向發展商支付興建費用。我們已在未來十年內，主要在公共屋邨、市區重建計劃和與鐵路有關的發展計劃，預留約 6 900 個宿位。

12. 我們將透過公開招標，為上述政府院址選取營辦者，提供額外以及優質的津貼宿位及非津貼宿位。去年十二月，我們完成了首次專為安老院舍而建的院址的公開招標。是次公開招標，同時為非政府機構及私營機構提供機會，參與提供優質的安老院舍服務。這次公開招標，亦確保政府津貼的長者護理服務符合成本效益，以及讓市民能享用既優質又較易負擔的非津貼護理服務。社會福利署(社署)會密切監察營辦者的表現，以確保營辦者遵守合約條款和達到協議的服務水平。

13. 院址為本計劃的另一項措施是鼓勵私人發展商提供優質而又專為安老院舍而建的院址。

## **建議計劃**

### **背景**

14. 私營安老院舍在提供長者住宿照顧服務方面，一向扮演重要的角色，但這些院舍的服務質素參差。隨着本港人口老化，我們預期私營機構仍會在這個範疇繼續擔當重要的角色。自去年三月起，所有私營安老院舍已全部達至起碼發牌標準。我們會繼續研究新措施，進一步提升私營安老院舍的服務質素。附件一臚列了社署在這方面實行的措施。

15. 我們留意到，本港現時缺乏地點適中的優質院址供營辦安老院舍之用，即使有這些院址，價格亦相當高昂；此外，由安老院舍營辦商租用的商用單位，租約年期亦通常較短，這些因素都一直妨礙了市民負擔得來而又優質的私營安老院舍服務的發展。我們希望鼓勵在新的私人發展物業內提供優質安老院舍，從而增加市場上專為營辦安老院舍而建的院址的整體供應量。建議計劃下的安老院舍將按商業原則營運。這些院舍的對象將會是願意付出而又能夠負擔市場釐定價格的長者及其家人。

## 建議計劃細節

16. 為鼓勵私人發展商在其新的物業發展項目內加入專為安老院舍而建的院址，我們建議在計算以契約修訂、換地和私人協約方式批地的新私人發展物業的總樓面面積和評估地價時，合資格而又專為安老院舍而建的院址可獲豁免計算在內<sup>7</sup>。

17. 至於享有這項豁免的發展商，則須全數支付安老院舍院址的建築成本，並提供適合安老院舍使用的基本設施，如消防裝置、外牆通風位／通風窗以及電力裝置、公用設施、排水和供水接駁系統。這些安老院舍院址落成後將成為發展商的物業，但只可作安老院舍的用途。

18. 在制訂建議計劃時，我們考慮到有需要讓發展商享有更大彈性，以回應市場情況。只要有關的院址是用作安老院舍用途，我們會給予發展商彈性，容許他們把安老院舍院址出租或出售，或自行或委託營辦商在院址內經營安老院舍<sup>8</sup>。有關發展商/營辦商可按市場情況自行釐定收費。這些安老院舍的運作會根據現行的發牌機制受社署規管。

19. 我們會採取措施，確保建成的院址能在一段合理期間用作安老院舍，並防止建議計劃被不適當使用。有關措施載於附件二。我們認為建議的計劃已在提供誘因與所需規管之間取得平衡。我們相信建議計劃將傳達一個清楚的信息：私營機構將會繼續在提供長者住宿照顧服務方面扮演重要角色。

20. 在制訂建議計劃時，我們已考慮了香港地產建設商會、安老事務委員會和土地及建設諮詢委員會的意見。我們會在計劃實施後的兩年後進行檢討，以評估此計劃是否達到我們的目標。

---

<sup>7</sup> 建議計劃不包括由現有的樓宇改建的院址。但是，如果不限制土地用途契約持有人願意修改他們的契約，加入某些限制(例如在附件二中所載述的限制)，我們亦歡迎他們提交建議。安老院舍院址的總樓面面積最大限定為大約 5 400 平方米(按照受資助安老院的新面積分配表，以可容納 300 人的安老院計算)。此外，安老院舍的大小須與有關地盤互相配合，以免建築物體積過於龐大；同時，有關發展項目內所有經修訂《建築物(規劃)規例》的規定後獲豁免計算的總樓面面積(包括安老院舍的總樓面面積)，不得超過《建築物(規劃)規例》或分區計劃大綱圖規定的核准總樓面面積的 20%，以較少者為準。

<sup>8</sup> 發展商不得分割安老院舍院址，即無論在轉讓業權、出租或放棄管有權方面，發展商均須以安老院舍作為一完整單位處理。

## 法例修訂

21. 為實施本建議計劃，我們將會修訂《建築物(規劃)規例》，給予建築事務監督酌情權，豁免計算新發展物業的安老院舍的總樓面面積，以及制裁未經批准而改變安老院舍用途的發展商。

22. 我們亦會透過上述同一項法例修訂，使根據《建築物(規劃)規例》計算地積比率、上蓋面積及空地提供時，把所有安老院舍列作非住用類別。上述措施的發展背景是安老院舍是用作「居住用途」，故符合《建築物規例》下「住用類別」的定義。故此，專為安老院舍而建的院址應比「非住用類別」用地的地積比率、上蓋面積及空地提供有更嚴格的條件。最近幾年，建築事務監督已視乎個別個案，透過豁免相關的《建築物(規劃)規例》，批准「非住用類別」處所改作安老院舍的申請。建議修訂將提供另一個誘因鼓勵安老院舍的提供，同時為現行做法提供合理依據。這項修訂一經通過，發展商興建安老院舍時，不需要再獲建築事務監督批准，把安老院舍列作「非住用類別」，便能享有較目前為高的地積比率和上蓋面積。

## 徵詢意見

23. 請委員備悉有關為長者提供長期護理服務，包括住宿照顧服務的策略及進展，並就上文第 16 至 20 段所述之建議計劃提出意見。

衛生福利局／規劃地政局／社會福利署  
二零零二年三月

## 加強監管私營安老院舍的改善措施

### 加強安老院員工訓練

根據社會福利署（社署）在二零零零年進行的一項有關從事安老服務的護理員及家務助理員的整體狀況及訓練需要的調查結果所得，我們已發展了一項多技能訓練課程，為提供社區及住宿照顧的護理員工加強訓練。有關訓練課程將用作為安老服務護理員工的訓練範本。我們將會在二零零一／零二年內共提供 400 個訓練學額，另外再在二零零二／零三至二零零五／零六年期間提供 1,760 個訓練學額。

2. 我們已訂立目標，在二零零五／二零零六年度以前，為百分之五十的護理員提供訓練。為了確定目前業內未接受基本訓練的護理員人數，我們計劃在二零零二年初進行一項跟進調查。視乎調查結果所得，我們將再尋求資源，提供額外的 1,440 個多技能訓練學額。

3. 為加強安老院員工的急救知識，我們將在二零零零／零一年至二零零二／零三年期間提供共 1,080 個訓練學額。截至二零零一年十二月底，我們已提供了 528 個訓練學額。

4. 為進一步提高安老院舍的照顧能力，我們亦計劃在二零零二／零三年再提供 684 個保健員訓練學額。

### 向公眾發放有關安老院舍的資料

5. 社署網頁已登載所有已獲發牌照的私營安老院舍及參加「買位計劃」和「改善買位計劃」安老院舍的名單。自二零零一年八月開始，有關各參加「改善買位計劃」院舍的服務提供及設施、面積標準、人手要求等資料亦已加載在該網頁內。

6. 社署已出版了一本「安老院舍服務概覽」以及備有選擇安老院舍小貼士及適應院舍生活小錦囊的小冊子。上述概覽及小冊子已備存於社署各服務單位、非政府機構、私營安老院舍、其他政府部門及公共機構如消費者委員會等，以供取閱。

### **在私營院舍實施服務質素標準**

7. 為進一步改善服務質素，在資助服務單位已發展及實施涵蓋四個主要範疇，即資料提供、服務管理、對使用者服務及尊重使用者的權利的 16 項「服務質素標準」亦已在所有參與「改善買位計劃」院舍逐步實施。為協助該等院舍符合「服務質素標準」的規定，我們已在二零零一年十月編印了「服務質素標準執行手冊」，並分發予各參與「改善買位計劃」的院舍。待取得各參與「改善買位計劃」院舍更多有關「服務質素標準」施行及訓練需要的意見後，我們將考慮將「執行手冊」分發至其他私營院舍，並鼓勵他們自願參與，以進一步提高它們在管理、保健及提供照顧服務方面的服務質素。

8. 按照在二零零一年「照顧長者」施政報告書中的承諾，我們會研究制訂質素保證的措施，以協助私營安老院舍提高服務水平至超逾發牌規定的標準。其中一個選擇可以是以服務質素為安老院舍進行評級。為達到此目的，我們會委託香港老年學會進行一項試驗計劃，以提升服務質素為目標，探討以服務質素為香港安老院舍進行評級的系統的發展與成立。

9. 與此同時，我們將在二零零二年就「改善買位計劃」宿位購買的目標及標準進行檢討，藉以進一步提高安老院舍的整體服務質素。



## **加強檢控違規及服務質素欠佳的私營院舍**

10. 自一九九七年開始，社署已就《安老院條例》第 6(1)條成功檢控共 24 間不合法例規定的安老院舍。它們均以未獲發給牌照或豁免證明書而經營及管理安老院舍而遭受檢控。

11. 為加強對屢次不遵守其他牌照條件的院舍的檢控，以阻嚇違規情況，社署自二零零一年九月開始與律政署展開討論，商討對那些違規院舍進行檢控的方法。作為試驗個案，社署安老院牌照事務處已就兩間獲發牌照的安老院舍搜集證據進行檢控。首宗案件涉及懷疑違反《安老院條例》附屬法例第 11(1)條（即按照安老院所屬種類僱用員工），而另一宗案件涉及懷疑在違反《安老院條例》第 21(3)(b)條的情況下經營安老院舍（即在牌照所指明的處所以外的處所內）。法律意見確定已有足夠證據向上述院舍經營者進行檢控。隨後，法庭於二零零二年一月二十三日及二零零二年一月三十日分別就上述案件進行聆訊，並宣判罪名成立。建基於所汲取的經驗，我們將繼續加強對違規院舍的檢控工作。

**確保院址落成及  
用作安老院舍的措施**

- 批地契約條款會訂明，規定發展商須提供安老院舍院址。
- 倘若安老院舍未有按照發展項目的核准圖則興建，建築事務監督不會簽發佔用許可證。
- 我們會修訂《建築物(規劃)規例》，訂明對擅自更改院址用途的罰則，包括按日累算罰款。
- 擅自更改院址用途或讓院址空置 12 個月或以上，均屬違反批地契約，政府有權採取行動執行契約條款，包括收回和接管安老院舍院址。