

二零零五年三月十四日
討論文件

立法會福利事務委員會

將長者宿舍及安老院宿位轉為 可提供持續照顧的護理安老宿位

目的

當局擬將長者宿舍及安老院宿位轉為可提供持續照顧的護理安老宿位，本文件旨在徵詢委員對有關安排的意見。

政府的安老政策

2. 與國際安老服務的發展趨勢一致，我們在「老有所屬」以及「持續照顧」的原則下為長者提供支援。對於有自我照顧能力的長者，政府鼓勵以及協助他們過積極健康的生活，並透過地區內的長者中心，為他們提供社區支援服務。至於在長期護理方面需要政府提供支援的長者，我們盡量按他們的情況，依以下的安排為他們提供合適的服務：

- (a) 家居及中心為本的社區照顧服務 – 為有長期護理需要，但能夠在居所得照顧的長者而設；

(b) 安老院舍資助宿位 – 為有長期護理需要，但不能在居所得到合適照顧的長者而設；及

(c) 公立醫院 – 為急病、患有嚴重疾病或病情不穩定而須經常留院的長者而設。

3. 為確保更適切地因應護理需要編配服務，並為最有需要的長者提供服務，政府於 2000 年開始採用安老服務統一評估機制，藉以評估長者的護理需要。根據這套評估機制，身體缺損程度被評為中度或以上的長者，可獲考慮編配長期護理服務。

逐步取消長者宿舍及安老院宿位的原因

4. 政府在六十年代推出資助長者宿舍及安老院宿位，當時長者房屋計劃和家居為本的社區照顧服務尚未普及。長者宿舍及安老院宿位的服務對象是有自我照顧能力但有住屋需要的長者，為他們提供羣居地方、膳食、洗衣服務及社交活動。不過，這類宿位沒有長期護理元素。

5. 過去多年，政府推出了全面的長者房屋計劃，以解決有自我照顧能力的長者的房屋需要。目前差不多六成長者在公營房屋(包括居者有其屋計劃的屋苑)居住。在 2004-05 年，公屋輪候冊上長者住戶的輪候數目下降至約 5 300 戶，長者輪候公屋的平均時間亦大幅縮短至約一年左右。

6. 此外，政府推出了家居及中心為本的社區照顧服務，例如「改善家居及社區照顧服務」以及長者日間護理中心，為在家中

安老的長者提供起居照顧。目前約有 22 300 名長者使用各類社區照顧及支援服務。

7. 隨著長者房屋計劃和社區護理服務的發展，長者宿舍及安老院宿位的功能已逐漸過時。我們計劃逐步取消長者宿舍及安老院宿位，以便重整資源，為長者提供更多長期護理宿位。

8. 政府目前提供共約 27 000 個資助安老院舍宿位，相較 1997-98 年度增加近 10 000 個宿位。

現時的情況

9. 政府自 1992 年起停止興建長者宿舍，並於 1998 年停止興建安老院。社會福利署(社署)自 2003 年 1 月 1 日起停止接受入住長者宿舍和安老院的申請，但已在輪候冊上的長者，在有合適的長者宿舍或安老院出現空置宿位時，會獲分配入住有關宿位。

10. 現時全港共有約 7 400 個長者宿舍和安老院宿位，由 34 間非政府機構營辦的 75 間院舍提供。截至 2004 年 12 月 31 日，有 953 名長者仍在輪候入住長者宿舍和安老院宿位。

轉型原則

11. 轉型計劃會以下列方向為依歸：

- (a) 盡量減少對 75 間院舍的現存院友造成滋擾；

- (b) 盡量減低對 75 間院舍的現存員工造成的影響；以及
- (c) 善用資源，及協助現存的營辦機構建立提供長期護理服務的能力。

轉型安排

12. 我們邀請了業界和香港社會服務聯會(「社聯」)參與制訂轉型計劃的執行細節。社署設立了專責小組，成員包括現存的營辦機構及社聯代表，就轉型安排提供意見。專責小組在 2004 年 5 月至 2005 年 2 月期間共舉行過六次會議。業界歡迎政府協助現存的營辦機構將長者宿舍和安老院宿位轉型為護理安老宿位，而非純粹將它們逐步淘汰。下述建議的轉型安排，是與業界深入磋商後的結果。

(a) 轉型規模

13. 根據建議中的轉型安排，現有的 75 間院舍均有機會參予轉型。社署會建立機制，讓 75 間院舍在有秩序和有效率的情況下參予轉型。

(b) 需提供的護理程度

14. 參予轉型的院舍須將其長者宿舍及安老院宿位轉為護理安老宿位。由於體弱長者的健康狀況可能會轉差，所以院舍在提供護理安老宿位時，必須為院友提供持續照顧，直至院友被評為需要療養服務並獲得有關服務為止。

(c) 原址轉型

15. 大部分院舍均須在原址轉型，並且須進行改裝工程，以符合社署對提供持續照顧的護理安老宿位所訂的設施和空間要求。

16. 社署估計大部分院舍均可在原址進行改裝，但所須的工程規模將視乎個別院舍情況而有所不同。只有少數院舍因為結構限制或樓宇潛在的問題而難以進行改裝或屋宇裝備工程，因而不適宜原址轉型。此類院舍或須考慮採用其他方法，如重置院址、合併或關閉院舍。

(d) 分階段轉型

17. 現存院友可繼續留在原有院舍居住。當某院舍的空置宿位因自然流失而累積至某個特定數目，而輪候冊上又再沒有長者填補這些空置宿位時，院舍可將該些空置宿位轉型為某相應數目的護理安老宿位。整個轉型過程可能需時逾五年。

(e) 轉型成本

18. 在轉型安排下，每個提供持續照顧的護理安老宿位帳面上的單位成本為每月 6,225 元。不過，院舍獲政府資助的項目還包括其他與院舍院址有關的經常性開支(如設施保養費用)，所以每個宿位的資助總額將實際遠高於 6,225 元。

轉型計劃的資源

19. 轉型計劃將按現有資助金額不變的形式進行，即是說參與轉型的院舍在轉型後會繼續以目前的資助金額營運(每年的正常調整及其他影響整個業界的調整仍適用)。

20. 行政長官已在 2005 年的施政報告中承諾投放 1 億 8 千萬元的新增款項進行是項轉型計劃。此外，社署會通過服務重整，調配額外資源於轉型計劃上。可動用的資源總額應足夠讓全部 75 間院舍轉型。

21. 由於轉型會以資助金額不變和原址改裝的形式進行，大部分長者宿舍和安老院在轉型後會出現非資助的剩餘空間。我們鼓勵營辦機構以混合模式營辦院舍，利用剩餘的空間提供自負盈虧的服務。

22. 參與轉型的院舍可向獎券基金提交撥款申請，支付改裝工程及添置設備的資本開支。

新增的長期護理宿位數目

23. 現時 75 間院舍除了提供 7 400 個長者宿舍及安老院宿位外，亦同時提供 3 300 個目前未有持續照顧的護理安老宿位(住在這些宿位的院友在身體轉差時可以申請入住護養院)。我們會藉這次轉型，重整這 3 300 個護理安老宿位，以提供持續照顧。因此，整項轉型計劃將涉及共約 10 700 個宿位。

24. 假設現時 75 間院舍的 10 700 個宿位會全部進行轉型，我們推算轉型計劃最終會帶來約 6 200 個提供持續照顧的護理安老宿位，當中包括約 2 900 個新增的護理安老宿位。

25. 現時在長者宿舍及安老院宿位輪候冊上的長者，會繼續在有空置宿位時獲編配長者宿舍及安老院宿位。在轉型過程中，輪候長者宿舍及安老院宿位的人數將逐步減少直至完全消失。由於轉型後將會增加 2 900 個護理安老宿位，長遠來說，這類宿位的輪候時間將會縮短。

不參與轉型的院舍

26. 院舍如無意參與轉型，可與社署作出安排，通過自然流失逐步停辦，或者純粹取消長者宿舍及安老院宿位，改為只提供護理安老宿位。

諮詢

27. 我們於 2004 年 6 月就轉型的原則和實行模式諮詢安老事務委員會。委員大致支持有關原則和實行模式。

28. 我們在擬定轉型安排的過程中，一直與業界緊密接觸。建議大致獲業界支持。此外，我們在 2004 年底和 2005 年初與代表現時在 75 間長者宿舍和安老院服務的前線員工的職工會會面，向他們簡介轉型安排。

時間表

29. 我們的目標是在短期內落實轉型安排和邀請業界提交轉型建議書。部份院舍在設備和環境上已可隨時提供持續照顧的護理安老宿位，我們預期它們可在 2005 年下半年開始進行轉型。

徵詢意見

30. 請各委員就建議的轉型安排提供意見。

衛生福利及食物局
社會福利署
二零零五年三月