

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2163/07-08號文件

檔 號：CB2/PS/1/07

福利事務委員會文件 長者服務小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報長者服務小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

小組委員會

2. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")的委員關注到，雖然香港面對人口老化及長者貧窮問題，但2007-2008年度施政報告及施政綱領並無就改善長者服務提出具體措施。為密切監察長者服務及其他相關措施的推行進度，在2007年10月11日的會議上，事務委員會同意委任小組委員會研究長者服務事宜。

3. 小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄I**及**附錄II**。

4. 馮檢基議員擔任小組委員會主席。在2007年12月至2008年6月期間，小組委員會曾舉行7次會議(包括與政府當局會商的5次會議)及與10個團體會晤。曾向小組委員會提交意見的團體一覽表載於**附錄III**。

小組委員會的商議工作

5. 小組委員會曾審議為長者提供的經濟援助、長者住宿照顧服務，以及長者的社區照顧及支援服務。小組委員會亦考慮公眾、服務使用者及提供長者服務的非政府機構所提出的意見。小組委員會的商議工作綜述於下文各段。

為貧困長者提供的經濟援助

6. 據政府當局所述，截至2007年年中，89%(即570 090人)年滿70歲和78%(即683 947人)年滿65歲的長者正接受公共經濟援助，包括綜合社會保障援助(下稱"綜援")(須接受經濟狀況審查)、高齡津貼(大致無須接受經濟狀況審查)或傷殘津貼(無須接受經濟狀況審查)。

沒有申領綜援的貧困長者

7. 部分委員指出，根據香港社會服務聯會最近進行的一項研究，三分之一的長者人口生活困苦。有鑒於部分貧困長者須依賴高齡津貼維持生計，小組委員會十分關注沒有申領綜援的貧困長者所面對的經濟困難。為向貧困但沒有申領綜援的長者提供更多經濟援助，委員強烈促請政府當局考慮即時增加高齡津貼金額至每月1,000元。部分委員亦建議在高齡津貼以外，為沒有申領綜援的貧困長者提供新形式的收入支援。

8. 政府當局表示，高齡津貼是發放予65歲或以上合資格長者的現金津貼，以應付他們因年老而引致的特別需要。高齡津貼是從政府一般收入撥款支付，屬無須供款且大致無須接受經濟狀況審查的計劃，而非作為一項供長者應付基本生活需要的收入支援。貧困長者可在綜援計劃下申請援助。該計劃提供較高的標準金額、補助金及特別津貼，以應付長者的特別需要。有鑒於部分貧困長者須依賴高齡津貼維持生計，政府當局正積極考慮有關如何為有經濟困難的長者提供針對性援助和支援的意見。雖然政府當局十分重視向有需要長者提供援助，但必須解決的問題，是如何確保在增加對有需要長者的協助時，不會進一步加重高齡津貼計劃對公共財政帶來的長遠承擔。政府當局強調，鑒於人口不斷老化，當局有需要審慎研究長者服務的長遠規劃對資源所造成的影響。勞工及福利局將會深入研究如何改善高齡津貼計劃，並對各種方案持開放態度，亦會徵詢社會各界的意見。當局將可在2008年年底前提出一個社會長遠可持續承擔的方案。

9. 雖然委員不反對政府當局就如何改善高齡津貼計劃進行研究，但他們促請當局盡快完成有關檢討，以及不要引入資產入息審查機制。部分委員認為，政府當局應趁此機會研究為何貧困長者不申領綜援，而依靠高齡津貼維生。部分委員強烈促請政府當局立即進行研究，探討引入全民退休保障計劃的可行性，向有需要的長者提供真正的援助。此外，他們促請政府當局訂立具體時間表，公布中央政策組就退休保障現有三根支柱在財政方面的可持續性進行的研究結果。

10. 事務委員會早前曾就中央政策組的研究進度提出類似的關注，政府當局回應時表示，由中央政策組委任的專家小組已進行"現在及未來長者的財務狀況及退休規劃住戶統計調查"及"香港退休保障的三根支柱的可持續性研究"這兩項研究，作為其研究計劃的一部分。中央政策組已分別於2007年及2008年收到上述第一項及第二項研究的初步結果。專家小組將審議這兩項研究的結果，然後向中央政策組首席顧問提交報告，再由首席顧問經研究報告內容後，於適當時候向行政長官提出意見。

11. 部分委員指出，有些長者因為家庭理由或生活費較低而選擇在香港境外(特別是內地)居住。有鑒於此，該等委員認為政府當局應考慮放寬領取高齡津貼的每年離港日數限制。政府當局表示，領取高齡津貼的每年離港日數限制已自2005年10月1日起由180日延長至240

日。有關措施可讓受助人有更多時間在香港境外的地方旅遊、探訪親友或短期居住，而另一方面則可確保公帑用於把香港視作永久居住地的香港居民。進一步放寬限制亦會使高齡津貼計劃難以管理和監察。

12. 小組委員會仍然認為，對於因不同理由而沒有申領綜援的長者而言，高齡津貼實際上已成為他們的一項收入支援，與政府當局的政策用意剛好相反。小組委員會強烈促請政府當局制訂具體措施，盡快協助這些長者。

13. 政府當局其後於2008年2月公布，為了與高齡津貼受助人分享經濟成果，當局建議向他們每人一次過發放3,000元。這筆額外津貼將於2008年年中向高齡津貼受助人發放。

申領綜援的長者

14. 委員表示，除標準金額外，綜援計劃亦發放多種補助金及特別津貼，以照顧不同類別受助人(特別是長者)的需要。長者可獲發特別津貼，以支付眼鏡及假牙的費用、搬遷費用、往返醫院／診所的交通費，以及醫生建議的膳食和器材的開支。在2008-2009年度政府財政預算案中，政府當局建議向綜援受助人額外發放一個月的綜援標準金額。

15. 部分委員指出，當局要求長者必須以家庭為單位申請綜援，以致部分貧困長者未能符合申請資格。根據此規定，倘若長者的家人拒絕作出申報，表明他們雖然與父母同住，但不會供養父母，或提供文件證明收入不足以供養父母，則該名長者便無法以個人名義申請綜援。小組委員會認為，政府當局應容許長者以個人名義申請綜援，又或容許申請人自行申報沒有家人供養。

16. 政府當局解釋，規定與家人同住的申請人(包括長者)必須以家庭為單位申請綜援，理由是要鼓勵家庭成員互相扶持，並防止有人濫用綜援，推卸照顧長者的責任。這項政策亦符合當局的政策目標，即由政府一般收入支付且無須供款的經濟援助，應給予最有需要的人。政府當局進一步解釋，為計算個別綜援申請應獲發放的經濟援助金額，與申請人同住的家人須申報他們向申請人提供的經濟援助。至於建議容許申請綜援的長者自行申報沒有家人供養，並就所申報的事項負上法律責任，則可能會對申領綜援的文盲長者造成困難。此外，如有充分理據，長者可獲豁免以家庭為單位申領綜援。

17. 委員對於政府當局不願意放寬該規定表示不滿。他們指出，雖然官方紀錄顯示，申請豁免以家庭為單位申領綜援的長者為數不多，但此申請數字未能正確反映問題的嚴重程度，因為部分貧困長者得悉與他們同住的子女需要作出不會供養父母的聲明後，決定不申領綜援。有些長者更搬離不與家人同住，藉以符合申領綜援的資格。部分委員對於須以家庭為單位申請綜援的規定表示有所保留，因為家人給予申請人的經濟援助，未必一定局限於由同住的家人提供。

18. 主席曾致函政務司司長，促請政府當局檢討並放寬長者須以家庭為單位申請綜援的規定。政務司司長在其覆函中重申政府當局對該規定的立場。

長者住宿照顧服務

19. 小組委員會察悉，截至2007年年底，本港65歲或以上的人士共有880 300人，佔總人口的12.7%。及至2036年，此數字預期會攀升至26.4%，達2 261 000人。本港男性與女性最新的預期壽命分別為79.4歲及85.5歲。根據已發展經濟體系的經驗，約有5%至10%的長者需要某種形式的長期護理服務，香港的情況亦然。隨着本港人口迅速老化，長期護理服務的需求一直有增無減。自2003年11月起，長者必須通過統一評估機制下的護理需要評估，方可入住資助安老宿位。

20. 此外，小組委員會察悉，截至2007年10月底，由私營機構及非政府機構營辦的安老院舍共有722間，合共提供71 879個安老宿位，大約相等於目前本港874 000萬名65歲或以上長者人口的8.2%。在這些宿位當中，25 829個(35.9%)是資助宿位。約有85%居於安老院舍的長者獲政府資助，資助形式包括提供資助宿位(24 200人)或發放綜援(24 500人)。委員並察悉，同期約有23 634名長者在資助長期護理服務中央輪候冊(下稱"輪候冊")上輪候資助護理安老宿位及護養宿位。資助護理安老宿位的整體平均輪候時間約為21個月(在參與改善買位計劃(下稱"買位計劃")的私營安老院舍內的資助護理安老宿位的輪候時間約為10個月；在資助／合約安老院舍內的資助護理安老宿位的輪候時間約為32個月)。資助護養宿位的平均輪候時間約為42個月。

為長者住宿照顧服務進行長遠規劃

21. 委員十分關注資助住宿照顧服務輪候時間冗長的問題。雖然資助安老宿位的數目已由1997年的16 000個增至2007年的大約26 000個，增幅達60%，但輪候資助／合約安老院舍的護理安老宿位及護養宿位平均仍分別需時約32個月及42個月。他們認為現時輪候資助住宿照顧服務的情況不可接受。

22. 政府當局表示，資助安老宿位的主要對象是有長期護理需要但未能在家中得到充分照顧的長者。為應付長者對資助安老宿位的需求，社會福利署(下稱"社署")不斷增加資助安老宿位的供應，由1997年的大約16 000個增至2007年的大約26 000個。在2007-2008年度，政府會提供額外743個資助安老宿位(包括在新批出的3間合約院舍提供212個宿位，以及在買位計劃下向私營安老院舍購買531個宿位)。在2008-2009年度，政府會在新批出的合約院舍提供額外107個資助安老宿位。此外，2008-2009年度財政預算案已預留2,980萬元以提供額外278個資助安老宿位。當局另會動用4,000萬元提升19間安老院舍的760個療養宿位，為病情穩定的長者提供療養服務。此外，在2005年起推行的改建計劃下，當局會增設提供持續照顧至護養宿位水平的護理安老宿位，以進一步應付長者的長期護理需要。

23. 至於輪候宿位的情況，政府當局表示，申請資助安老宿位無須接受資產入息審查，而輪候入住參與買位計劃的私營安老院舍的資助護理安老宿位平均需時約10個月。鑒於當局在2003年11月才在統一評估機制下推行申請前的護理需要評估，現時在輪候冊上的長者，並非全部均已接受所需的評估。部分長者申請資助安老宿位的資格仍有待評定。截至2008年2月底，在統一評估機制實施前已申請資助住宿照顧服務的長者當中，有10 661人其後已接受護理需要評估，其中10 337人(97.3%)獲評為符合資格申請資助住宿照顧服務，17人(0.2%)符合資格申請資助社區照顧服務，而267人(2.5%)則不符合申請資格。

24. 政府當局進一步表示，輪候冊上的部分長者在輪候資助宿位時已入住非資助安老宿位，而部分在家中輪候資助安老宿位的長者，亦有使用資助到戶照顧服務或日間護理服務。據政府當局表示，在輪候冊上等候入住資助護養宿位的長者有6 294人，當中10%正接受資助到戶照顧或日間護理服務；4%正入住安老宿位；另有大約50%正領取綜援並入住私營安老院舍。

25. 雖然當局已提供額外的資助安老宿位，但由於人口老化，委員對政府當局為應付長者對資助安老宿位的殷切需求而採取的措施的成效表示有所保留。部分委員雖然認同大部分長者對居家安老並無異議，但他們指出，基於種種原因，在家中照顧有長期護理需要的長者有實際困難。舉例來說，部分長者倘若其家人須於日間上班，他們便會無人照顧。雖然長者輪候入住參與買位計劃的私營安老院舍的資助護理安老宿位平均只需時約10個月，但委員察悉並關注到，部分長者寧願選擇輪候資助／合約安老院舍的資助護理安老宿位(現時輪候入住此類宿位需時約32個月)。這些委員認為，出現這種輪候情況主要是由於長者擔心私營安老院舍的生活質素。小組委員會強烈促請政府當局審慎研究為何長者寧願選擇輪候資助安老院舍的宿位，以及即時採取行動以解決有關問題。

26. 小組委員會又察悉，截至2008年2月底，輪候資助護理安老宿位及護養宿位的長者分別有16 981及6 213人。於2007-2008年度，在輪候此等宿位期間去世的長者分別有2 303及1 539人。委員認為，政府有責任為有長期護理需要的長者提供足夠的安老宿位。就此方面，小組委員會強烈促請政府當局制訂具體時間表和長遠計劃，以增加資助安老宿位的數目及縮短輪候時間。政府當局應訂立服務承諾，訂明編配資助安老宿位的指標。部分委員認為，為確保資助住宿照顧服務能集中照顧最有需要的長者，政府當局應具體訂明，長者有何種程度的身體缺損，才會被分類為有迫切的長期護理需要而須入住資助安老院舍。

27. 政府當局強調，當局完全明白到，鑒於人口老化，長者對資助住宿照顧服務有龐大需求。當局會繼續爭取更多資源，增加資助安老院舍的供應。不過，單靠不斷增加安老宿位的供應並不足以應付因種種因素而造成的持續增長需要，而政府當局會鼓勵公營和私營長者照顧服務均衡發展，讓長者在挑選提供不同服務的優質自負盈虧及私營院舍宿位時能有更多選擇。由於輪候冊上的長者人數受多項因素影響，政府當局無法就編配資助安老宿位的輪候時間訂立服務承諾。儘

管如此，當局會密切監察輪候宿位的情況，並會與安老事務委員會研究為長者提供住宿照顧服務進行長遠規劃。

28. 政府當局指出，有長期護理需要的長者不一定要在安老院舍度過晚年。社署現正同時提供一系列資助社區照顧及支援服務，以便長者居家安老。政府當局進一步指出，關於非資助安老宿位方面，全港約有74 500個安老院舍宿位。現時，約有57 000名長者入住安老院舍的資助或非資助宿位。儘管私營安老院舍約有20 000個剩餘宿位，部分長者寧願輪候資助宿位。政府當局會與安老事務委員會合力研究如何進一步推廣優質自負盈虧／私營住宿照顧服務的發展，以應付長者的長期護理需要。

29. 委員察悉政府當局仍未就長者服務的長遠規劃諮詢安老事務委員會，對當局尚未作出長遠規劃及工作進度緩慢表示不滿，因為安老事務委員會討論此議題已接近10年。政府當局解釋，安老事務委員會在過去兩年一直專注於積極樂頤年的推廣工作，並在2007年年底才開始集中檢討長者住宿照顧服務。基於所涉及的問題相當複雜，該委員會需要一些時間研究此事。

30. 考慮到更改為長者提供及編配安老宿位的現行安排所需的籌備時間，委員認為政府當局應推行過渡措施，以縮短現時在輪候冊上的長者等候入住各類資助安老宿位的輪候時間。鑒於資助安老宿位供應不足及有關的輪候情況，部分委員建議政府當局應按照安老院舍的質素及收費進行分類，並引入資產入息審查機制以編配資助安老宿位。當局可參照編配公共房屋單位及居者有其屋單位的機制。為增加安老宿位的供應，政府當局應劃定土地用途以供興建特建安老院舍、放寬對經營安老院舍的建築要求，以及把空置的政府物業改建作此用途。此外，當局應考慮在買位計劃下增加向私營安老院舍購買宿位的數目。

31. 政府當局向委員保證，安老事務委員會決定進一步研究前扶貧委員會就資助住宿照顧服務的輪候情況提出的建議，並探討下列範疇——

- (a) 如何把資助住宿照顧服務集中照顧最有需要的長者；及
- (b) 如何推廣優質自負盈虧／私營住宿照顧服務的進一步發展，並鼓勵個人、家庭和社會共同承擔責任，以應付長者的長期護理需要。

除考慮扶貧委員會的建議及政府當局在推動"居家安老"的整體目標外，該項研究將會探討長者及邁向年老的人士(即45歲或以上人士)的長期護理需要，以及預測未來對安老院舍宿位的需求。據政府當局表示，預計該項研究可於2009年第一季或之前完成。

32. 委員仍然認為，政府有責任確保於合理時間內為在輪候冊上有長期護理需要的合資格長者編配安老宿位。當局不應純粹因安老宿位不足而剝奪長者入住安老院舍的權利。

安老院舍的質素及監管

33. 委員認為，安老院舍的質素直接影響居於院舍的長者的生活質素。政府當局表示留意到，安老院舍(特別是私營安老院舍)在照顧方面的質素，一直備受大眾關注。當局會致力提升安老院舍的質素，並採取三管齊下的方法，透過牌照規管、提升院舍能力及監管與執法，以提升安老院舍的質素。

34. 當局告知委員，《安老院條例》(第459章)及其附屬法例於1996年6月全面生效，訂明由社會福利署署長負責發牌的安老院舍規管機制。牌照所規管的範疇包括保健、衛生、人手、安全、選址、處所設計、結構、設備、防火措施及院舍面積。所有安老院舍均須領取牌照。資助安老院舍及合約院舍除須符合牌照要求外，亦須符合其與社署簽訂的協議中所訂明多項有關服務成果及服務質素的要求。參與買位計劃的私營院舍須達致其與社署簽訂的協議中所載高於牌照所訂的人手和空間要求。

35. 至於提升院舍的能力，社署在《安老院實務守則》內詳列了一系列要求，並就專題項目為安老院舍提供指引。有關指引涵蓋與安老院舍照顧質素有關的主要範疇，包括藥物貯存及管理、感染控制、食物質素、膳食處理、處理從安老院舍外帶來的食物的良好守則、對有吞嚥困難的長者的餵食技巧、沐浴技巧及安排、人手要求，以及起居和護理照顧。社署會按需要不時加入新的要求，並更新該守則。

36. 至於監管及執法方面，政府當局強調，社署的安老院牌照事務處(下稱"牌照處")每年會定期巡查各間安老院舍不少於7次，亦會突擊巡查安老院舍，以確保其符合發牌規定。倘有需要，牌照處會發出勸諭或警告信及採取檢控行動。社署已增加突擊巡查私營院舍的次數、密切跟進就安老院舍所作的投訴、公開違反發牌規定的院舍的資料，以及提高向屢次不遵從發牌規定的院舍所施加的罰則，藉以加強對安老院舍的監管。

37. 鑒於很多長者現正入住私營安老院舍，小組委員會認為，當局應採取行動，以提高私營安老院舍的服務質素。為此，政府當局應增加買位計劃的宿位數目，因參與該計劃後，資助安老院舍所訂定及實施的服務質素標準便會適用於整間私營院舍。不過，部分團體指出，倘若當局只向私營院舍購買少量宿位，他們難以提升整間院舍的質素，以完全符合買位計劃的要求。

38. 政府當局表示會致力改善私營安老院舍的質素，並認同向私營安老院舍購買宿位會有助提升院舍的質素，因為買位計劃的宿位在牀位空間及人手供應方面必須符合較高的發牌規定。當社署向私營安

老院舍購買某個百分比的宿位時，院舍內其餘所有不屬於買位計劃的宿位，亦須符合買位計劃的規定。當局會向各間私營院舍購買指定數目的宿位，以確保更多私營院舍可參加買位計劃。

39. 部分團體又告知小組委員會，私營安老院舍的服務質素因社福界護士人手短缺而受到影響。政府當局表示，為減輕此問題，社署在醫院管理局的協助下，在2006年開辦了兩班為社福界而設、為期兩年的全日制登記護士訓練課程。第三班已於2007年12月開課，另有兩班將分別於2008年及2009年開辦。這5輪課程合共提供550個培訓名額。鑒於課程學費由政府資助，學員畢業後須在社福界服務不少於兩年。

40. 據傳媒報道，約有40間私營安老院舍打算在未經院友同意的情况下，私自扣取當局將於本財政年度向院友額外發放的一個月綜援金額及一筆過高齡津貼，以資助有關宿費。這種報道令委員深切關注私營安老院舍的監管問題。委員指出，部分私營安老院舍可自由提取某些以綜援金支付宿費的院友的銀行存款，他們強烈促請政府當局調查及監察私營安老院舍的涉嫌不當行為。

41. 政府當局解釋，社署已在《安老院實務守則》第8.2.3及8.5.2段就安老院舍代每名院友持有或存放財物或財產提供清晰指引，有關指引包括——

- (a) 必須在院友入住院舍或當有此需要時，徵求院友及其監護人／保證人／家人／親屬的書面同意及授權；
- (b) 院舍職員不應私自提取及動用院友銀行帳戶內的款項，以支付住宿費用及其他收費，除非安老院舍已設立並執行妥善的監察機制，以防止有關帳戶被濫用或出現爭議；及
- (c) 安老院舍主管必須設立和保存一套全面及經常更新的紀錄系統，供牌照處隨時查閱。根據《安老院規例》(第459A章)第16條及作為良好的行事方式，上述紀錄必須記述安老院舍代每名院友存放或持有的財物或財產。

此外，根據《精神健康條例》(第136章)成立的監護委員會獲得授權，可發出命令把精神上無行為能力的人交由適合的人(例如註冊社工)或社會福利署署長監護。在此情況下獲委任的監護人可代精神上無行為能力的長者控制及處理財產。

42. 鑒於傳媒的報道，社署已於2008年4月8日致函所有安老院舍，並附上若干表格樣本，提醒院舍營辦者須遵守上述指引。據政府當局所知，香港安老服務協會亦已致函所有會員(該會會員均為私營安老院舍營辦者)，勸喻他們在這方面自律。除此以外，牌照處的社署人員每年會前往各間安老院舍進行定期及突擊巡查不少於7次。在巡查期

間或接獲投訴時，巡查人員會查核這些院舍所備存的紀錄，並可能會與院友會晤。倘若發現問題或違規情況，當局會發出勸諭或警告信，要求有關院舍作出所需的補救，並會在適當時候採取檢控行動。據政府當局表示，自1997年起，共有50間安老院舍根據《安老院條例》(第459章)及其附屬法例被定罪。

43. 委員普遍認為，現行措施對違規安老院舍缺乏阻嚇力。部分委員認為，為求質素保證和進一步加強安老院舍的監察，政府當局應對所有安老院舍採用獨立的認證制度。當局可考慮提供誘因，鼓勵安老院舍參加香港老年學會於2005年推出的自願性認證制度。舉例而言，政府當局在考慮向合約院舍或在買位計劃下買位時，應多向獲認證的安老院舍買位。部分團體認同有需要推動安老院舍參與認證制度，以鼓勵安老院舍提升服務質素至高於發牌規定。

44. 政府當局指出，事務委員會於2004年討論此課題時，支持現行安排，讓安老院舍以自願方式參與認證制度。據政府當局表示，現時約有30間安老院舍參與香港老年學會制訂的認證制度。該會將會在其網站公布獲認證的安老院舍的資料。

45. 鑒於社署通常在接獲投訴後才採取執法行動，委員認為政府當局就監管安老院舍的質素所採用的方法過於寬鬆。即使發現問題或違規情況，社署只會發出勸諭或警告信，要求有關院舍作出補救。委員強烈促請政府當局加強監管安老院舍，並提高向不遵從發牌規定的院舍所施加的罰則。

院舍宿位的資助安排

46. 小組委員會察悉並關注到，資助宿位的每月資助由大約8,000元至10,000元不等，但鑒於大部分入住私營安老院舍的長者均有領取綜援，私營安老院舍把宿位的月費訂於綜援水平(即大約5,000元)。這解釋為何私營安老院舍未能達至資助院舍的服務標準。小組委員會認為，政府當局應研究大多數私營安老院舍把收費訂於住院長者獲發的綜援金額的定價政策。為了讓綜援受助長者在挑選優質的私營安老院舍時能有更多選擇，政府當局亦應檢討現時扣減入住私營安老院舍的長者每月綜援金額的安排。在此安排下，長者如獲家人提供經濟支援以支付部分月費，便會被扣減每月綜援金額。當局亦應考慮採用"錢跟老人走"的概念，即直接向長者提供資助，讓他們選擇最能切合本身需要的安老院舍。

47. 政府當局指出，"錢跟老人走"的概念會有深遠的政策影響。政府當局及安老事務委員會在作出任何建議前，必須進行深入研究以詳細探討有關事宜。至於建議由綜援受助長者及其家人共同支付安老院舍費用，這會對整個綜援計劃造成影響，特別是在該計劃下有關"入息"的涵義。儘管如此，安老事務委員會現正研究與住宿照顧服務長遠規劃有關的主要事宜。

長者到戶照顧及支援服務

48. 政府當局表示，"居家安老"是政府安老政策的基本原則。政府當局向委員保證，為協助長者居家安老，當局將會推行一系列服務，以配合長者不同的需要及加強對護老者的支援，當中包括 ——

- (a) 透過受資助非政府機構營運的60支綜合家居照顧服務隊提供到戶服務，為長者提供送飯、家居清潔和護送服務。使用服務的長者無須通過統一評估機制；
- (b) 為有長期護理需要的長者提供的到戶服務包括起居照顧、護理、物理治療、送飯、家居清潔和護送；
- (c) 獲資助的日間護理中心／單位為有長期護理需要的長者提供日間護理服務；
- (d) 在家中安老的長者，在其照顧者暫時不能提供照顧期間(例如護老者放假)，可於資助安老院舍(假如需要留宿)或長者日間護理中心／單位(假如不需要留宿)接受暫託服務；及
- (e) 將於2008年第一季推行試驗計劃，為離院並缺乏自理能力的長者提供綜合出院支援服務。

據政府當局表示，超過22 000名居家安老的長者正接受由政府資助及無須接受經濟狀況審查的社區照顧及支援服務，包括到戶或中心為本的服務。

49. 政府當局進一步表示，當局採取了一系列措施，以加強支援獨居及隱閉長者和護老者。附設於長者地區中心的長者支援服務隊，透過義工向亟需照顧的長者提供照顧、個人協助、輔導及支援等外展服務。2007-2008年度財政預算案預留了3,800萬元經常撥款予長者地區中心及長者鄰舍中心增聘人手，以加強對獨居及隱閉長者的外展工作。

50. 委員又表示，2008-2009年度施政報告預留了2億元的一筆過撥款，在未來5年內協助貧困長者改善家居環境，以期提升有需要的長者的家居安全及生活質素。

51. 雖然小組委員會歡迎政府當局推行措施以協助長者居家安老，但委員認為，與長者人口數目相比，使用有關服務的長者人數偏低。部分委員又表示關注服務質素的問題，特別是近日食品價格上升對送飯服務的影響。這些委員認為，政府當局應增撥資源，以進一步加強到戶照顧及支援服務，以及監察這些服務的質素。

52. 部分設於長者人口較多的地區的長者地區中心指出，當局按照中心與社署簽訂的《津貼及服務協議》撥出資源，令中心面對沉重

的工作壓力及財政困難。部分委員建議，當局應按照個別長者地區中心之會員人數而非所舉辦的計劃數目來釐定所撥出的資源。

53. 委員認為，長者到戶照顧及支援服務絕對不能取代為有長期護理需要的長者提供的安老院舍宿位，因年紀較大的長者始終需要不同形式的長期護理服務。鑒於人口老化，院舍宿位的需求將會不斷增加。委員仍然認為，政府當局有責任為長者住宿照顧服務進行長遠規劃、縮短資助安老院舍宿位的輪候時間，以及加快提供足夠的安老院舍宿位以應付龐大需求。

小組委員會的建議

54. 小組委員會建議政府當局應 ——

為貧困長者提供經濟援助

- (a) 即時增加高齡津貼金額至每月1,000元；
- (b) 在高齡津貼以外，為沒有申領綜援的貧困長者提供新形式的收入支援；
- (c) 訂立具體時間表，公布中央政策組就退休保障現有三根支柱在財政方面的可持續性進行的研究結果；
- (d) 放寬高齡津貼每年准許離港的期限；
- (e) 檢討並放寬有關規定綜援申請人(特別是長者申請人)必須以家庭為單位申請綜援的政策；

長者住宿照顧服務

- (f) 政府當局應參照編配公共房屋單位的機制，就編配不同類別的資助安老宿位訂立服務承諾；
- (g) 當局應考慮按照安老院舍的質素及收費進行分類，並在統一評估機制以外引入資產入息審查機制以編配資助安老宿位，讓長者可根據他們的需要和負擔能力選擇各類安老院舍；
- (h) 當局應採取措施提高服務質素，藉以鼓勵更多在輪候冊上的長者繼續入住私營安老院舍，例如在買位計劃下增加向私營安老院舍購買宿位的數目；
- (i) 政府當局應檢討住宿照顧服務的資助安排，包括 ——

- (i) 每月綜援金額是否足以讓長者入住優質的私營安老院舍；
- (ii) 獲家人提供經濟支援的長者受助人被扣減綜援的安排；及
- (iii) 可否以靈活的方式引入"錢跟老人走"的概念，讓長者可選擇接受哪類住宿照顧服務；
- (j) 社署應增加突擊巡查私營院舍的次數、密切跟進就安老院舍所作的投訴、公開違反發牌規定的院舍的資料，以及提高向屢次不遵從發牌規定的院舍所施加的罰則，藉以加強對安老院舍的監管；
- (k) 當局應採取措施，以紓緩安老院舍護理人員及保健員人手不足的問題；
- (l) 當局應考慮對所有安老院舍採用香港老年學會所訂的認證制度，為長者及其家人提供更多資料，以利便他們選擇安老院舍；
- (m) 當局應提供多些誘因，鼓勵安老院舍參加香港老年學會推出的自願性認證制度，例如在考慮向合約院舍或在買位計劃下買位時，多向獲認證的安老院舍買位；

長者到戶照顧及支援服務

- (n) 為推廣"居家安老"，政府當局應 ——
 - (i) 增撥資源改善社區照顧服務，並加強為護老者提供支援服務(例如緊急暫託服務及護老者資助)，以及加強支援離院長者；及
 - (ii) 提倡尊重長者，推廣個人和家庭共同承擔責任，以照顧長者的長期護理需要；
- (o) 當局應作出安排，確保在公眾假期及星期日為有長期護理需要的長者提供送飯服務；
- (p) 政府當局應為社區內所有長者進行入住院舍前的老人評估，以找出未獲診斷的疾病，並為有健康問題的長者提供適時的治療，從而減輕他們對住宿照顧服務的需要；及
- (q) 按照個別長者地區中心的會員人數撥出資源。

55. 小組委員會並建議事務委員會向政府當局跟進上述建議。

徵詢意見

56. 請委員察悉小組委員會的商議工作，並通過有關建議。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年6月10日

福利事務委員會
長者服務小組委員會

職權範圍

小組委員會負責研究與長者服務有關的事宜，以及經考慮公眾、服務使用者及提供長者服務的非政府機構的意見後，研究改善提供有關服務的可行措施。

福利事務委員會
長者服務小組委員會

委員名單

主席 委員	馮檢基議員, SBS, JP
	何俊仁議員
	李卓人議員
	陳婉嫻議員, SBS, JP
	譚耀宗議員, GBS, JP
	李鳳英議員, BBS, JP
	梁家傑議員, SC
	梁國雄議員
	張超雄議員

(合共：9位議員)

秘書 馬淑霞小姐

法律顧問 李裕生先生

日期 2007年11月30日

曾向長者服務小組委員會提交意見的團體一覽表

1. 長者家專業顧問有限公司
2. 香港老年學會
3. 長者政策監察聯席
4. 中小企國際聯盟 —— 安老委員會
5. 香港防止虐待長者協會
6. 香港安老服務協會
7. 香港社會服務聯會
8. 香港老人科醫學會
9. 救世軍護老者協會
10. 失智症照顧者聯盟

只提交意見書

1. 香港老年精神科學會
2. 一位市民