

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)548/12-13(02)號文件

檔 號：CB2/PS/1/12

福利事務委員會及衛生事務委員會

長期護理政策聯合小組委員會

2013年1月29日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

為長者及殘疾人士提供的資助宿位

目的

本文件旨在簡述立法會及其轄下委員會過往在會議上就為長者及殘疾人士提供的資助宿位所作的討論。

背景

長者住宿照顧服務

2. 目前，全港約有76 000個安老宿位(包括約26 000個資助宿位)，為約61 000名長者服務。資助宿位由非政府機構營辦的津助安老院舍、合約安老院舍，以及參與"改善買位計劃"的私營安老院舍和參與"護養院宿位買位計劃"的自負盈虧護養院提供。

3. 自2001年起，社會福利署(下稱"社署")以公開招標的方式，向非政府機構或私人營辦機構批出合約，以營運20間特建安老院舍。這些合約安老院舍共提供1 552個資助宿位(其中約76%是護養院宿位，24%是護理安老宿位)，以及1 105個非資助宿位。由2013-2014至2014-2015年度，將會有4間新的合約安老院舍／安老院舍暨日間護理單位投入服務，提供額外266個資助宿位(其中90%為護養院宿位及10%為護理安老宿位)，以及177個非資助宿位。

4. 鑒於長者對資助安老宿位有龐大需求，自2003年11月，擬獲得資助安老宿位的長者須通過安老服務統一評估機制(下稱"統一評估機制")下的護理需要評估。然而，資助安老宿位沒有資產入息審查。合資格的長者將會列入中央輪候名冊(下稱"輪候冊")，輪候資助護理安老宿位及護養院宿位。

殘疾人士住宿照顧服務

5. 同樣地，為了識別有真正需要接受住宿服務的殘疾人士，以及為他們配對適當類別的服務，當局由2005年1月1日起採用一套殘疾人士住宿服務統一評估工具。所有殘疾人士資助住宿服務的申請人必須經由該評估工具確定其住宿服務需要，才可登記在輪候冊上或入住所需的服務單位。

6. 據政府當局表示，對於那些不能獨立生活或無法由家人給予充分照顧的殘疾人士，當局提供各種的資助住宿照顧服務，當中包括——

- (a) 嚴重弱智人士宿舍；
- (b) 中度弱智人士宿舍；
- (c) 輔助宿舍；
- (d) 嚴重殘疾人士護理院；
- (e) 嚴重肢體傷殘人士宿舍；
- (f) 長期護理院；
- (g) 中途宿舍；
- (h) 盲人護理安老院；
- (i) 輕度弱智兒童之家／兼收弱智兒童的兒童之家；
- (j) 設有住宿設施的特殊幼兒中心；及
- (k) 綜合職業訓練中心(住宿服務)。

政府依循《香港康復計劃方案》(下稱"康復計劃方案")的策略方向，在2011年11月推出殘疾人士院舍法定發牌制度，規管院舍的水平和營運。作為配套措施，政府亦相應於2011年10月推出

了"私營殘疾人士院舍買位先導計劃"(下稱"先導計劃")，以鼓勵私營殘疾人士院舍提高服務水平，增加受資助宿位的整體供應，從而縮短服務的輪候時間，並協助市場發展更多服務選擇。截至2012年10月底，社署已在先導計劃下購買了245個宿位。同時，政府一直持續地增加資助宿位的供應。截至2012年10月底，共有11 975個殘疾人士資助院舍宿位，較1997年的宿位數目增加約87%。在2012-2013及2013-2014年度，當局將會增加額外694個院舍宿位。

委員的商議工作

安老宿位的供應

7. 福利事務委員會、長者服務小組委員會及殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會曾在多次會議上就長者住宿照顧服務進行討論。委員深切關注到，安老院舍輪候人數眾多及輪候時間甚長。福利事務委員會的委員察悉，截至2012年4月底，資助護理安老宿位及護養宿位的整體平均輪候時間分別為22個月及36個月；他們強調當局有需要就入住院舍及縮短各類宿位的輪候時間訂立具體目標，特別是護養院宿位的供應。委員強烈籲請政府當局預測長者人口對長期照顧宿位的需求，從而更妥善地規劃未來數年供應的額外宿位數目。

8. 政府當局表示，為應付長者對資助安老宿位的需求，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2012年7月底的大約26 176個。政府當局亦已覓得資源增加約1 700個宿位，有關宿位會由2012-2013至2014-2015年度陸續投入服務。政府當局已在11個發展項目內預留用地，興建新的合約安老院舍，並會繼續為此物色合適選址。

9. 儘管當局已提供額外的資助安老宿位，委員認為，鑒於人口老化，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並不足夠。雖然長者輪候參與"改善買位計劃"的私營安老院舍的資助護理安老宿位的平均時間，較輪候資助／合約安老院舍的護理安老宿位的時間為短，但委員察悉，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。他們認為，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。政府當局應考慮此問題，並審慎研究為何長者寧願選擇輪候資助安老院舍的宿位。

10. 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，委員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。

11. 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。當局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，以及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。

12. 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，委員促請政府當局推行過渡措施，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，並引入經濟狀況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，當局可考慮在改善買位計劃下增加向私營安老院舍購買宿位的數目。

13. 對於委員深切關注資助安老宿位的輪候情況及提供這類宿位的長遠規劃，政府當局回應時表示，為照顧長者日趨殷切的護理需要，政府透過興建合約安老院舍(此類院舍同時提供護理安老宿位和護養院宿位)，以增加資助宿位的供應。政府會繼續物色合適的地方興建新的合約安老院舍，並會與現有的合約安老院舍研究把部分護理安老宿位改為護養院宿位，以縮短輪候護養院宿位的時間。政府當局進一步表示，雖然社署不時與各有關的政府部門聯絡，以物色合適的地方興建新的合約

安老院舍，又或把空置的政府處所／學校用地改建為安老院舍，但大部分空置用地均只能作臨時用途，不適合發展安老院舍。此外，《安老院條例》(第459章)訂明，基於消防安全考慮，安老院舍的任何部分所處高度，離地面不得超過24米。這限制了安老院舍的選址和宿額。

14. 政府當局曾在福利事務委員會2012年11月12日的會議上，就興建一間合約安老院舍暨長者日間護理單位及一間長者日間護理中心的建議諮詢事務委員會。委員察悉，由2013-2014至2014-2015年度提供的額外266個資助宿位當中，90%為護養院宿位，10%為護理安老宿位；他們關注護養院宿位與護理安老宿位供應失衡的情況。委員促請政府當局採取長遠計劃，糾正此兩類宿位供應不均的問題，並就設定兩者的適當比例制訂政策。

就長者住宿照顧服務進行的顧問研究

15. 福利事務委員會亦曾討論安老事務委員會就長者資助住宿照顧服務長遠規劃進行顧問研究的結果和建議。在福利事務委員會2010年1月11日的會議上，當局向其簡介研究報告的內容，當中提出了3項建議供安老事務委員會考慮——

- (a) 設立一個合適的經濟狀況審查機制，讓有真正經濟需要的長者獲得資助住宿照顧服務；
- (b) 引入強制性試驗期，要求那些在統一評估機制下獲得"雙重選擇"(即住宿或社區照顧服務)的申請人，必須先嘗試使用社區照顧服務；及
- (c) 透過社會企業及私營市場的參與，擴闊社區照顧服務的範疇及覆蓋面，這亦應為落實任何長期護理服務資助券計劃的先決條件。

16. 委員並不反對"居家安老"的政策方向和引入經濟狀況審查機制，以縮短輪候資助住宿照顧服務的時間，但他們認為，當局不應採用過於嚴格的準則來評估輪候冊上的申請人的經濟狀況，以確保把有限的公共資源分配予最需要長期護理服務的長者。委員又贊同顧問的建議，即待社區照顧服務發展成為可替代住宿照顧服務的另一可行選擇之後，才落實設立一段強制性試驗期，要求獲配"雙重選擇"的長者在選擇住宿照顧服務前先使用社區照顧服務。福利事務委員會曾在2010年2月6日舉行特別會議，聽取24個團體就顧問研究的建議表達意見。

17. 委員亦堅信，推廣"居家安老"及提供額外資助安老院舍宿位兩者並無衝突。考慮到人口老化引致需求不斷上升，以及公眾認為資助安老院舍較私營安老院舍優勝，他們強烈促請政府當局增加資助安老院舍宿位的供應。

18. 安老事務委員會表示原則上接納顧問提出的政策方案。然而，考慮到顧問提出進一步發展社區照顧服務的建議，安老事務委員會決定就優化此類服務作更深入的研究，包括探討可否以較靈活和多元化的模式提供服務，例如讓私人市場和社會企業參與提供有關服務，以期進一步鼓勵長者居家安老，從而避免長者在過早及沒有必要的情況下入住院舍。政府當局亦表示尚未就顧問的結論及建議訂定任何立場。

立法會通過有關安老服務的議案

19. 立法會在2011年6月8日的會議席上，通過一項有關"訂立安老服務5年規劃"的議案，促請政府採取多項措施，當中包括——

- (a) 確立長者院舍服務的5年規劃及服務承諾，大力增加安老院舍宿位名額；檢討統一評估機制；參考現時的學券制模式，向長者提供安老服務費用資助；及加強長者"居家安老"政策的配套措施；及
- (b) 針對現時私營安老院舍質素參差，正視業界的經營情況，研究透過完善土地規劃及房屋政策，為市場提供適宜開辦私營安老院舍的地方；同時，確保買位價格足以支持提供優質服務的成本；及推動老人院舍的自願評審制度，以鼓勵業界提升質素。

增加殘疾人士宿位供應的措施

20. 委員曾在福利事務委員會2007年7月9日的會議上討論2007年康復計劃方案，當中載述各個康復服務範疇的策略性方針及主要建議。由於方案欠缺落實其建議的具體細節，委員對此普遍表示失望。他們要求政府當局制訂具體的措施，以加強為殘疾人士提供康復服務，包括住宿照顧服務。政府當局表示，根據2007年康復計劃方案，政府採取了三管齊下的方式，鼓勵不同界別提供各類殘疾人士住宿照顧服務，即——

- (a) 透過法定發牌制度，規管殘疾人士院舍，一方面保障住宿服務的質素，另一方面協助市場發展不同類型和營運模式的殘疾人士院舍；
- (b) 支持非政府機構發展自負盈虧的院舍；及
- (c) 繼續穩步地增加受資助院舍宿位的數目。

21. 政府當局表示會繼續盡力要求增撥資源，以增加殘疾人士資助宿位的供應。不過，能否提供額外的宿位須視乎是否有合適地點／處所可供興建殘疾人士院舍。

22. 委員普遍認為，即使政府當局難以物色到合適地點興建新的殘疾人士院舍，亦應訂定計劃，訂明每年可向殘疾人士提供的額外宿位的目標數字。政府當局應就為合資格殘疾人士提供資助宿位訂立服務承諾，以縮短輪候時間。為了解決合適處所短缺的問題，政府當局進行城市規劃時，應包括為殘疾人士提供住宿服務。

23. 政府當局解釋，社署已努力把公共屋邨空置的處所改建為殘疾人士院舍，但有關建議往往遇到區內居民反對。因此，社署需要尋找位於偏遠地區的空置物業(例如空置的校舍和職員宿舍)，把該等單位改建為殘疾人士院舍。

24. 由於委員十分關注殘疾人士須長時間輪候資助宿位的問題，福利事務委員會在其2007年11月12日的會議上決定去信政務司司長和財政司司長，要求政府當局制訂長遠計劃及就殘疾人士的住宿照顧服務訂立明確目標，以及為此撥出額外資源。政務司司長在其回覆中表示，政府當局採取2007年康復計劃方案所列的三管齊下措施，以縮短殘疾人士輪候住宿和日間服務的時間。當局在2007-2008年度已額外撥款3,300萬元，以增加490個新的住宿名額。社署亦正積極物色合適的地方，包括空置的校舍，以開展有關服務。

25. 殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會的委員關注到，政府當局有何具體計劃支持非政府機構發展自負盈虧的院舍。政府當局表示會協助非政府機構物色合適的處所、支持他們繳付優惠租金的申請，以及提供撥款支付福利設施的裝修開支。截至2011年3月31日，以自負盈虧方式營運的殘疾人士宿位共有376個。

26. 當局曾在福利事務委員會2009年5月11日及2012年12月10日的會議上，分別就開設兩間新的綜合康復服務中心及為殘疾人士設立兩項康復服務設施的建議諮詢事務委員會。委員察悉並深切關注到，嚴重肢體傷殘人士宿舍及中度弱智人士宿舍的輪候時間相當冗長(2008年，嚴重肢體傷殘人士宿舍的平均輪候時間長達106.8個月，而於2011-2012年度，中度弱智人士宿舍的平均輪候時間則長達84.4個月)。福利事務委員會強烈認為，當局應加快提供殘疾人士資助宿位，把平均輪候時間縮短至一個合理的時限。委員認為，政府當局應審慎考慮在公屋大廈或政府合署等政府處所為弱智人士提供院舍和宿舍。委員重申，政府當局有需要就提供殘疾人士院舍制訂長遠計劃及訂立目標。

27. 政府當局向委員保證，當局已致力增加殘疾人士宿位的數目及縮短有關的輪候時間。具體來說，政府當局會繼續與城市規劃的其他有關當局聯絡，爭取長期的合適地點開設殘疾人士院舍，並且研究把空置處所改建為殘疾人士院舍的可行性。福利事務委員會在2009年5月11日的會議上決定致函教育局局長和政府產業署署長，要求他們協助物色適合的空置處所，以供改建為殘疾人士院舍。教育局局長在其回覆中表示，教育局已向其他政策局和部門提供名單，載列不宜再作學校或其他教育用途的空置校舍。倘有需要，教育局打算協助勞工及福利局及社署物色無須再作學校或其他教育用途的空置校舍，以支援推行其各自職權範圍內的措施。

相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年1月24日

為長者及殘疾人士提供的資助宿位

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2007年11月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>事務委員會主席2007年11月16日的函件及政務司司長2008年1月11日的覆函</u> <u>立法會 CB(2)863/07-08(01)號文件</u>
長者服務小組委員會	2008年1月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長者服務小組委員會	2008年2月19日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長者服務小組委員會	2008年4月11日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
減貧事宜小組委員會	2009年4月6日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2009年5月11日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>教育局局長於2009年6月5日致事務委員會主席的回覆</u> <u>立法會 CB(2)1862/08-09(03)號文件</u>
福利事務委員會	2009年10月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2009年12月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年1月11日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年2月6日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年2月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2011年6月8日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第200至260頁</u> <u>進度報告</u>
殘疾人士及長者 住宿及社區照顧 服務事宜小組委 員會	-	<u>報告(立法會CB(2)2046/10-11號</u> <u>文件)</u>
福利事務委員會	2012年11月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年12月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年1月24日