

2013年2月26日  
資料文件

立法會  
福利事務委員會  
衛生事務委員會  
長期護理政策聯合小組委員會

長者和殘疾人士長期護理政策

## 目的

本文件旨在應長期護理政策聯合小組委員會（聯合小組委員會）要求，就長期護理政策及相關事宜提供補充資料。

## 政策目標

### 安老服務

2. 安老服務的信念是使香港的長者能夠有尊嚴地生活，並為他們提供所需的支援，以期實踐「老有所屬、老有所養、老有所為」的理想。對於經社會福利署（社署）的「安老服務統一評估機制」（統評機制）評核為有長期護理需要的長者而言，當局透過為他們提供一系列的資助社區照顧服務及住宿照顧服務，從而提升這些體弱長者各方面的生活質素，盡量使他們留在社區生活，或在持牌安老院舍得到照顧。

3. 當局對長者的長期護理政策建基於以下三項原則：

(a) 推廣「居家安老為本，院舍照顧為後援」

我們明白大部分長者都寧願留在熟悉的環境中安老，因此居家安老是他們的普遍心願。另一方面，我們明白部分體弱長者基於健康或家庭理由而需要院舍照

顧。因此，當局一直推廣「居家安老為本，院舍照顧為後援」。鑑於人口老化及社會對資助長者社區照顧服務名額和安老宿位的殷切需求，我們致力增加這些服務名額及宿位的供應。請參看第 6 至 9 段的進一步說明。

(b) 在資助住宿照顧服務提倡持續照顧

提供持續照顧元素的宿位可讓住院長者即使在身體狀況變差的情況下，也可繼續留在同一間安老院舍內居住。為此，社署在 2005 年 6 月推行轉型計劃，分階段將 75 間津助安老院舍內沒有長期護理元素的宿位，轉型為提供持續照顧的護理安老宿位。

(c) 協助最有需要的長者

面對人口高齡化，而且公共資源有限，最有需要的長者應可優先使用資助安老服務。為此，社署自 2000 年 11 月起推出統評機制，以便統一評估申請長期護理服務的長者的護理需要，並確保資源得以更妥善地運用。截至 2012 年 12 月，社署在該機制下已完成總共 224 557 個評估個案，當中有 196 861 宗（87.7%）被評定為有長期護理需要。

### 為殘疾人士提供的護理服務

4. 根據《香港康復計劃方案》，當局在提供住宿照顧、日間照顧和社區支援服務方面的政策目標如下：

- (a) 為不能獨立生活或無法由家人給予充分照顧的殘疾人士提供合適的住宿照顧及所需的訓練和支援，從而提升他們的生活質素，並協助他們發展獨立生活的技能；及
- (b) 為殘疾人士提供所需的訓練和支援，協助他們發展潛能，增強他們獨立生活的能力，讓他們能繼續在家中生活，全面融入社會；並提升照顧者的照顧能力和減輕他們的負擔，從而改善殘疾人士及其照顧者的生活質素。

5. 按照上述政策目標，我們致力－
- (a) 持續發展不同支援程度、類別和運作模式的住宿服務；以及日間照顧和社區支援服務，尤其加強以人為本的服務項目、給照顧者的支援、社區互助網絡和多專業支援等，以協助殘疾人士全面融入社群；及
  - (b) 確保住宿服務與社區支援服務互相配合，作雙線並行發展。

## 長期護理資助服務的供應

### 安老服務

#### *社區照顧服務*

6. 資助社區照顧服務名額包括日間護理名額（由長者日間護理中心和日間護理單位提供）和家居照顧服務名額。長者日間護理中心/單位為體弱長者提供起居照顧、護理服務、膳食服務、復康運動、健康教育和社交活動，以及為他們的照顧者提供護老者支援服務。截至 2012 年 12 月底，全港共有 64 間長者日間護理中心和日間護理單位，提供 2 609 個資助日間護理服務名額。同時，「綜合家居照顧服務（體弱個案）」和「改善家居及社區照顧服務」為體弱長者提供 6 699 個名額。上述兩項服務均提供全面長期護理服務，包括照顧管理、基本及特別護理、個人照顧、復康運動、家務和膳食服務、護送服務，以及護老者支援服務。

7. 2011 年 3 月，社署推行為期三年的「體弱長者家居照顧服務試驗計劃」，以支援獲統評機制評為身體機能嚴重缺損及正在輪候資助護養院宿位的長者。計劃採取個案管理服務的模式，每星期七日提供 24 小時緊急支援服務。以家居為本的照顧及支援服務範圍包括臨床事宜管理、醫療、護理及復康服務、起居照顧和支援服務，以及環境和心理社交支援服務。計劃在八個地區推行，包括觀塘、黃大仙、西貢、九龍城、油尖旺、深水埗、東區及葵青。

8. 除了上述以傳統資助模式提供的資助社區照顧服務外，社署會在 2013 年 9 月推行第一階段的「長者社區照顧服務券試驗計劃」。該計劃會採取「錢跟人走」的嶄新資助模

式，讓合資格長者因應個人需要，使用服務券選擇合適的服務。為期兩年的第一階段試驗計劃將於 8 個選定地區推行（即東區、黃大仙、觀塘、深水埗（包括居住在油尖旺及九龍城區的合資格長者）、沙田、大埔、荃灣及屯門）。

### *住宿照顧服務*

9. 資助宿位（即護養院宿位及護理安老宿位）由津助安老院舍、合約安老院舍、參與「改善買位計劃」（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。截至 2012 年 12 月底，全港設有 127 間津助安老院舍、20 間合約安老院舍、40 間自負盈虧的安老院舍／護養院，以及 568 間私營安老院舍（包括 135 間參與買位計劃的院舍），合共提供 75 257 個宿位，當中約 26 000 屬資助宿位。

### 為殘疾人士提供的護理服務

#### *日間照顧和社區支援服務*

10. 社署提供一系列的社區照顧及支援服務，以協助殘疾人士盡量發展體能、智能及適應社群生活的能力，促進他們融入社會，並減輕其家人／照顧者的壓力。這些服務包括－

- (a) 為居住在社區的殘疾人士、其家人和照顧者提供一站式服務和支援的殘疾人士地區支援中心，以加強殘疾人士的家居及社區生活技能，協助他們居於社區。這些中心亦為殘疾人士的家人／照顧者提供訓練及支援，提昇他們照顧殘疾人士的能力，紓緩他們的壓力；
- (b) 在 2011 年 3 月推出的「嚴重殘疾人士家居照顧服務」先導計劃。此計劃透過提供一系列的綜合到戶服務（包括個人照顧服務、接送服務、職業治療／物理治療康復訓練服務及護理服務），以切合正在輪候資助住宿服務的嚴重肢體傷殘和嚴重智障人士的護理及康復訓練需要。我們會在 2014 年 3 月，即三年先導計劃完結後，把服務常規化，並把服務擴展至全港各區。我們亦會把服務對象延伸至非輪候院舍的嚴重殘疾人士；

- (c) 精神健康綜合社區中心，以便為區內的精神病康復者、懷疑有精神健康問題的人士、其家人及照顧者和居民，提供一站式和綜合的社區精神健康支援服務。這些綜合服務包括及早預防和危機處理，透過個案輔導、外展探訪、治療和支援小組、日間訓練及公眾教育活動，以及在有需要時，直接聯絡醫管局聯網的精神科社康服務，以提供緊急醫療診斷或治療；及
- (d) 其他日間照顧和社區支援服務，包括展能中心、日間社區康復中心、嚴重殘疾人士日間照顧、殘疾人士家長／親屬資源中心、四肢癱瘓病人過渡期護理支援中心、殘疾人士社區支援計劃、社區復康網絡、住宿暫顧服務、視障人士康復及訓練中心、為視障人士而設的圖書館服務、為聽障人士而設的綜合服務中心、專職家居訓練及支援服務、由非政府機構提供的職業治療服務、由非政府機構提供的臨床心理服務、中央心理輔助服務（成人服務）、中央輔助醫療服務、殘疾人士社交及康樂中心和殘疾幼兒暫託服務。

11. 除社區支援服務外，社署為未能獨立生活及無法由家人給予充分照顧的殘疾人士提供不同類型的資助住宿照顧服務。截至 2012 年 12 月底，共有 11 975 個資助殘疾人士宿位，包括 245 個在「私營殘疾人士院舍買位先導計劃」（先導計劃）下購買的宿位。

### 對長期護理資助服務的需求

12. 未來需要資助長期護理服務的長者和殘疾人士數目受一系列的因素影響，例如將被評核為有長期護理需要的申請人數目、可供選擇的自負盈虧服務的多樣性及種類、申請人對資助安老服務和殘疾人士護理服務的偏好（相對於自負盈虧服務而言）、申請人對社區照顧服務的偏好（相對於住宿照顧服務而言）、政府會否推行能影響服務使用者選擇護理服務的新措施（例如加強資助社區照顧服務可能會減少資助住宿照顧服務的申請人數目）等。

13. 有關院舍宿位及社區照顧服務名額現時需求的最新數字在下段詳列。

## 安老服務

14. 截至 2012 年 12 月底，約 1 700 名及 450 名長者在中央輪候冊分別輪候日間護理名額及「綜合家居照顧服務（體弱個案）」或「改善家居及社區照顧服務」；約 6 400 名及 22 300 名長者分別在中央輪候冊輪候資助護養院宿位及護理安老宿位。

## 為殘疾人士提供的護理服務

15. 截至 2012 年 12 月底，輪候展能中心服務和院舍服務的殘疾人士分別約為 1 231 人和 7 863 人。

## **長期護理服務的資源規劃**

16. 當局會繼續增撥資源，增加資助安老和殘疾人士院舍宿位及社區照顧服務名額。其中，宿位的供應在土地、人手和籌劃時間等方面需要更多資源。

## 土地

### 安老院舍

17. 當局已採取多管齊下的措施增加安老宿位供應。短期而言，我們會透過買位計劃向私營安老院舍購買宿位，以及善用津助院舍的空間提供更多資助宿位。中期而言，我們會興建新的合約安老院舍以增加資助宿位，特別是護養程度較高的宿位。長遠來說，我們會物色新院舍的選址，包括探討在重建項目加入安老院舍設施，以及將空置的建築物改建為安老院舍。

18. 為推行上述各項中長期計劃，社署一直積極物色合適選址，作新的安老院舍、長者日間護理中心和日間護理單位之用。社署就此會與各有關政府部門（包括地政總署、規劃署和房屋署）保持緊密聯繫，在新發展或重建項目中，盡量預留土地設置上述安老服務設施。社署亦會密切留意一些因服務重組而騰出的政府物業和校舍等，供安老服務之用。

## 殘疾人士院舍

19. 同時，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) 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；以及
- (c) 繼續穩健地增加受資助殘疾人士院舍宿位的數目。

20. 在短期規劃方面，社署會積極物色空置的公共房屋單位，以改建作殘疾人士院舍。同時，社署會繼續從有良好服務水準的私營殘疾人士院舍買位，並檢討和優化先導計劃，以鼓勵市場發展，從而為殘疾人士提供更多服務選擇。在中長期規劃方面，有如第 18 段所提及，社署會爭取在政府大廈的空置處所及空置校舍提供康復設施，並與地政總署、規劃署及房屋署等相關政府部門緊密聯繫，以期盡量在新發展項目或重建項目預留用地，興建康復服務設施。

21. 為得到地區對設立安老和殘疾人士院舍的支持，在確定選址後，社署的地區福利專員會在適當時候進行諮詢工作，聽取地區人士的意見，並與區議會和地區組織緊密合作，以期找出可行的方案，回應地區居民的關注。

## 人力資源

22. 當局一直密切留意社福業界對人手的需求，並已推行下列措施增加人手的供應及提高他們的專業技能，以提高界別的服務質素。

## 登記護士

23. 為紓緩社福界登記護士人手短缺的問題，社署已自 2006 年起與醫院管理局合作推行「社福界登記護士訓練課程」（「訓練課程」）。訓練費用由社署全數資助，所有學員必須簽署承諾書，承諾修畢課程後在社福界工作至少兩年。截至 2013 年 2 月中旬，社署已舉辦 12 班訓練課程，合

共提供約 1 500 個訓練名額。首四班課程中，逾 90%的畢業學員已受聘於社福界。

### *輔助醫療人員*

24. 為減輕非政府機構及買位計劃下的甲一級院舍在招聘和挽留輔助醫療人員方面所面對的困難，社署已獲額外撥款 2.85 億元，在 2009-10 年度至 2011-12 年度這三年間向非政府機構及買位計劃下的甲一級院舍增加撥款，讓它們提供更具競爭力的薪酬，招聘和挽留輔助醫療人員或僱用輔助醫療服務。社署已再獲額外增撥 3.56 億元，在 2012-13 年度至 2014-15 年度期間繼續為業界提供該等支援。此外，當局在 2011-12 年度提高了甲一級院舍的單位資助額，讓院舍聘請員工或僱用專業服務，為體弱長者提供物理治療訓練及康復服務。

### *職業治療師及物理治療師*

25. 在大學教育資助委員會的支持下，職業治療學（榮譽）理學士及物理治療學（榮譽）理學士課程的收生學額，在 2012-15 年三年期內的每個學年內會分別增加 44 個（即由 46 個增至 90 個）及 40 個（即由 70 個增至 110 個）。此外，香港理工大學亦已由 2012 年 1 月起，開辦自負盈虧的兩年制職業治療學碩士課程及兩年制物理治療學碩士課程。為鼓勵職業治療學碩士及物理治療學碩士課程的畢業生加入福利界，社署已推行培訓資助計劃，透過向非政府機構提供撥款，讓機構資助共 59 名已報讀該兩項課程的學生。該 59 名學生已承諾畢業後立即到資助他們的非政府機構工作，為期不少於連續兩年。

### *保健員*

26. 香港有不同培訓機構開辦保健員的訓練課程。這些課程均由社署署長按照安老院規例（第 459A 章）或《殘疾人士院舍規例》（第 613A 章）下的規定批准開辦，採用劃一的課程內容、培訓時數及評核形式。在 2013 年 1 月 1 日，全港有 31 間培訓機構（包括非政府機構及大專院校）開辦 54 項認可的安老院舍保健員訓練課程。這些培訓機構每年培訓出超過 1 500 名保健員，以應付安老院舍業界的人力需求。在 2012-13 年度，54 項認可的訓練課程中，16 項課程獲僱員



再培訓局提供資助，而其他課程則以自負盈虧形式開辦。目前獲批准開辦殘疾人士院舍保健員訓練課程的培訓機構共有 16 間，合共提供 56 個適用於殘疾人士院舍的訓練課程，其中 16 個訓練課程為僱員再培訓局的資助課程。截至 2013 年 2 月 1 日，已有超過 400 名完成保健員訓練課程的畢業學員根據第 613A 章註冊為保健員。

### *護理員*

27. 法例雖然並無硬性規定護理員接受培訓，但社署鼓勵護理員接受與職責有關的訓練。實際上，社署要求買位院舍須確保 75% 的護理員已接受相關訓練，目的是要提升這些私營院舍的服務水平。社署亦要求參與「私營殘疾人士院舍買位先導計劃」的院舍必須確保最少 50% 護理員已完成獲社署認可的訓練課程。

28. 現時有不同培訓機構向護理員提供護老方面的培訓課程或專題培訓課程。例如，僱員再培訓局為在職護理員或有興趣人士提供「保健員證書訓練課程」、「護理員證書訓練課程」及「家居長者照顧員證書訓練課程」。在 2012-13 年度（截至 2012 年 12 月底），約有 1 300 名學員修讀上述僱員再培訓局訓練課程<sup>1</sup>。此外，社署及衛生署一直合力定期為安老院舍照顧人員（包括護理員）提供培訓。參加這些培訓的安老院舍照顧人員每年約有 2 100 名。社署亦有舉辦感染控制課程及精神科藥物管理課程，向所有殘疾人士院舍的感染控制主任及有關員工講解感染控制和處理精神科藥物的原則及保健衛生的事項，以保障殘疾人士院舍的住客及員工的健康。

### *其他有助回應輔助醫療人員及護理人員人手短缺問題的措施*

29. 除了上述措施，當局已推行下列有助回應輔助醫療人員及護理人員人手短缺問題的措施：

- (a) 成立醫護人力規劃和專業發展策略檢討督導委員會（督導委員會）：由食物及衛生局局長擔任主席的督

---

<sup>1</sup> 在該段期間內僱員再培訓局沒有提供「家居長者照顧員證書訓練課程」。

導委員會正就香港的醫護人力規劃及專業發展進行策略性檢討，並會根據檢討結果，就如何應付預計的醫護人力需求、加強專業培訓，以及促進專業發展提出建議；及

- (b) 為安老服務業建立資歷架構：教育局已於 2012 年 2 月協助安老服務業成立行業培訓諮詢委員會，為業界推行資歷架構。資歷架構會建立一條四通八達的銜接階梯，以推廣終生學習，從而提高本地勞動力的質素。行業培訓諮詢委員會更會為業界草擬《能力標準說明》，清楚設定不同職能範疇要求僱員需擁有的技能、知識及成效標準；課程提供者亦可在設計培訓課程時以《能力標準說明》為參照基礎，確保課程符合業界所需。

## 財政資源

### *安老服務*

30. 在 2012-13 財政年度，當局投放在安老服務的開支預計為 50 億 3,000 萬元，若與 2007-08 年度安老服務的 33 億元經常開支比較，增幅達 52.4%。當局會繼續增撥資源增加資助安老宿位及長者社區照顧名額的數目。

### *為殘疾人士提供的護理服務*

31. 在福利範疇下的整體康復服務的經常開支<sup>2</sup>已由 2007-08 年度的 28 億元增至 2012-13 年度的 40 億元，增幅達 43%。當局會繼續調配額外資源，強化康復服務。

---

<sup>2</sup> 不包括綜援計劃及公共福利金計劃的相關款額

## 服務目標

### 安老服務

32. 在住宿服務方面，由 2012-13 年度至 2014-15 年度，超過 1 700 個分布全港的新增資助宿位已陸續／即將投入服務，詳情如下：

安老宿位類別 年度	2012-13 年度	2013-14 年度	2014-15 年度	總數
護養院宿位數目	342	386	154	<b>882</b>
護理安老宿位數目	805	15	12	<b>832</b>
<b>總數</b>	<b>1 147</b>	<b>401</b>	<b>166</b>	<b>1 714</b>

33. 社署亦已預留 11 個選址，興建合約安老院舍，詳情載於立法會 CB(2)548/12-13(01) 號文件第 11 及 12 段，以及立法會 CB(2)574/12-13(01) 號文件第 10 段。在這 11 個選址中，我們預期位於六個選址的安老院舍可在 2013-14 年度至 2017-18 年度投入服務，提供超過 700 個宿位（包括資助及非資助宿位）。這些宿位數字屬初步估算，隨著我們繼續制定項目的細節，這些數字可能改變。基於人口老化及社會對資助宿位的殷切需求，我們會繼續在來年致力增加這些宿位的供應。

34. 在社區照顧服務方面，在 2013-14 年度和 2014-15 年度分別會有 182 及 40 個資助日間護理服務名額投入服務。另外，「體弱長者家居照顧服務試驗計劃」在為期三年的試驗期間，預計可為最少 510 個個案提供服務。至於「長者社區照顧服務券試驗計劃」，社署在第一階段將會發出最多 1 200 張服務券。

## 為殘疾人士提供的護理服務

35. 依循第 19 段所列的策略方向，當局已於 2011 年 11 月推出殘疾人士院舍法定發牌制度；以及於 2010 年 10 月推出為期四年的「私營殘疾人士院舍買位先導計劃」作為配套措施，分階段購買約 300 個宿位。社署亦撥款 3,900 萬元推出私營殘疾人士院舍經濟資助計劃，資助合資格的私營殘疾人士院舍進行改善工程，以符合建築及消防安全的發牌規定。此外，當局於 2013 年的施政報告中承諾繼續增加服務名額，並盡早物色適合的用地和處所，以增加供應。就此，社署正積極研究重新發展屯門小欖醫院舊址與觀塘啓能庇護工場及宿舍舊址的可行性，以期在上述兩地點興建綜合康復服務大樓。視乎技術可行性研究結果，兩個項目共可提供約 2 000 個殘疾人士日間和住宿照顧服務名額。

36. 根據現時規劃，我們將可在 2012-13 至 2014-15 年度期間為殘疾人士額外提供約 815 個資助院舍宿位及 690 個日間訓練名額。除此以外，社署已物色 9 幅用以興建新殘疾人士院舍及日間訓練中心的用地。連同從原址擴充計劃所得的新增名額，我們預計將可在 2015-16 至 2017-18 年度額外提供 2 116 個院舍宿位及 1 530 個日間訓練名額。鑑於計劃在未來數年進行的發展項目仍處於早期策劃的階段，各項目所提供的服務類別和名額可因應處所的實際面積和設計等而有所變動。我們會繼續積極物色更多用地以提供康復服務，應付需求。

## 公眾教育

37. 聯合國《殘疾人權利公約》（《公約》）在 2008 年 8 月 31 日起在中華人民共和國，包括香港特別行政區（香港特區）生效。為推廣《公約》的精神和核心價值，勞工及福利局（勞福局）由 2009-10 年度起，已大幅增加公眾教育活動的經費，由以往每年 200 多萬元增至約 1,300 萬元，務求向社會大眾宣揚無障礙和傷健共融的信息。勞福局與康復諮詢委員會一直緊密協作，透過全港公眾教育活動，積極推動跨界別合力建設平等共融的社會。這些教育活動包括電視及電台節目、實況戲劇、針對年青人及學生的宣傳活動，以及流動展覽。此外，勞福局亦增加撥款，資助區議會、非政府機構、公共機構、本地機構和殘疾人士自助組織籌辦分區公眾教育活動。

## 徵詢意見

38. 請委員備悉文件內容。

勞工及福利局  
社會福利署  
2013年2月