

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)825/12-13(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3月26日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

長者社區照顧服務

目的

本文件旨在簡述立法會及其轄下各委員會過往在會議上就為長者提供社區照顧服務所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，"居家安老"是政府安老政策的基本原則，也是大部分長者的心願。長者重視家人的支持，對熟悉的社區環境亦有歸屬感。為此，政府提供了一系列資助支援服務，包括以中心為本的日間照顧服務及以家居為本的照顧服務。服務範圍包括起居照顧、個人護理、復康運動、膳食及接送等。服務使用者包括希望留在社區生活的長者及正在輪候資助安老宿位的長者。

委員的商議過程

現時所提供的社區照顧及支援服務

3. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")的委員及很多團體均支持政府推行居家安老政策，但關注到為長者提供的住宿照顧服務及社區照顧服務遠遠不足以應付因人口老化而不斷上升

的需求。委員認為，政府當局有必要着力加強各項服務及紓緩輪候情況，並應制訂長遠策略，按照使用者的需要提供長者社區照顧服務，確保把社區照顧服務編配予最有需要的長者。

4. 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，包括確立住宿照顧服務及社區照顧服務的5年規劃及服務承諾，以及爭取增加此兩項服務的名額。

5. 政府當局認為，需要長期護理的長者不一定要入住院舍。發展更完善的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，從而避免他們在過早及沒有必要的情況下入住院舍。因此，為協助長者在社區安老，政府提供了一系列資助社區照顧服務，當中包括——

- (a) 透過全港60間長者日間護理中心／單位，為有長期護理需要但在日間缺乏家人照顧的體弱長者提供以中心為本的日間照顧服務；及
- (b) 為體弱長者提供到戶形式的改善家居及社區照顧服務和綜合家居照顧服務。

6. 政府當局強調，雖然居家安老是政府的政策目標，但當局會繼續為需要住宿照顧服務的長者提供宿位。在家中輪候資助安老宿位的長者，亦有使用到戶形式的資助社區照顧服務或日間護理服務。

7. 事務委員會和在第四屆立法會成立的殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會(下稱"小組委員會")曾於多次會議上討論為加強支援體弱長者、讓他們在社區生活而推出的多項新措施。這些措施包括體弱長者家居照顧服務試驗計劃、護老培訓地區計劃及離院長者綜合支援試驗計劃。

(a) 體弱長者家居照顧服務試驗計劃

8. 委員獲悉，當局將會推行為期3年的試驗計劃，為居於黃大仙、西貢、觀塘、油尖旺、九龍城及深水埗區並正輪候資助護養院宿位的510名體弱長者，推出一套服務內容經加強和度身訂造的全新家居照顧服務。部分委員對試驗計劃表示歡迎，但提醒當局，試驗性質的家居照顧服務既未能適切地滿足長者的不同照顧需要，亦不能紓緩家屬在家中照顧需要深切照顧的長者時所面對的負擔和壓力。委員強烈認為，當局不應以試驗性質的家居照顧服務取代其所提供的額外宿位。

9. 政府當局澄清，正在輪候資助住宿照顧服務的長者的身體機能受損程度，以及其護理需要，是按在國際間廣獲採用的安老服務統一評估機制評估的。試驗計劃為體弱長者提供的個人化家居照顧服務較着重康復及護理元素。有關服務會透過具備長者照顧服務經驗和已在有關地區建立服務網絡的非政府機構或社會企業(下稱"社企")提供，並根據社會福利署(下稱"社署")制訂的收費表獲得政府資助。參加試驗計劃的長者仍然會留在資助住宿照顧服務的輪候名冊上。

10. 部分委員仍然關注到，鑒於有關服務只獲撥一筆過款項，政府對提供加強家居照顧服務是否有長遠的承擔。他們知悉，當局會就試驗計劃進行中期檢討，並於計劃完成時進行最後檢討。若試驗計劃的檢討結果令人鼓舞，政府當局便會考慮在3年試驗期屆滿後，以經常性撥款營辦該計劃，並將計劃擴展至其他地區。

(b) 護老培訓地區計劃

11. 根據護老培訓地區計劃，長者地區中心會夥拍區內的地區組織舉辦護老培訓課程。該計劃旨在透過培訓提升護老者的照顧能力，從而減輕他們在照顧長者時所面對的壓力。中心會招募修畢課程的學員擔任護老員，在地區層面提供護老服務。委員察悉，鑒於反應理想，當局自2010年4月起已把該計劃進一步推展至長者鄰舍中心。

(c) 離院長者綜合支援試驗計劃

12. 小組委員會獲告知，政府當局因應安老事務委員會的意見，與醫院管理局攜手推行一項為期3年的離院長者綜合支援試驗計劃。該計劃於2008年3月、8月及2009年7月分別在觀塘、葵青和屯門展開，旨在為剛離開醫院的長者及其照顧者提供及時的支援，讓長者可以留在家中休養。整項計劃預計可為合共20 000名長者及7 000名護老者提供服務。

13. 據政府當局表示，試驗計劃展示了如何透過醫療和福利服務的協作，為患病長者提供全面及持續的護理。鑒於計劃反應理想，政府當局決定增撥1億4,800萬元經常撥款，將計劃服務常規化，並於2011-2012年度內將服務範圍由現時3區擴展至全港所有地區。預計每年可服務的長者人數將由8 000人增加至33 000人。

14. 部分委員質疑當局是否有需要引入不同的試驗計劃，為體弱長者提供照顧服務，以支援他們在社區安老。這些委員認為，政府當局應在全港為所有體弱長者提供此等服務，而無須在不同的試驗計劃下試行有關服務。

15. 政府當局解釋，推行各項新措施旨在填補服務缺口及互相補足。當局會因應體弱長者的情況和需要照顧的水平及程度，為他們提供特定的家居照顧服務。當局並會採用以長者為本的個案管理服務模式，由負責的個案經理與其跨專業團隊為每名長者按其實際情況訂定個人護理計劃，包括服務類別和時數。

安老事務委員會進行的顧問研究

16. 據政府當局表示，安老事務委員會於2010年4月展開一項有關社區照顧服務的顧問研究，探討如何透過較靈活和多元化的融資及服務模式，以加強這些服務。該研究報告已於2011年6月發表。事務委員會察悉，顧問就下述三大範疇提出了若干建議，供安老事務委員會考慮 ——

- (a) 範疇一：改善現行提供服務的模式及提高服務量；
- (b) 範疇二：根據使用者不同的負擔能力、共同承擔責任及公平分配資源的原則，引入社區照顧服務資助券；及
- (c) 範疇三：營造合適的環境，推動社區照顧服務的進一步發展。

17. 委員認同顧問的建議，認為應進一步加強資助社區照顧服務的發展。然而，委員提醒當局，社區照顧服務絕不可取代長者住宿照顧服務。委員及團體促請政府當局繼續採取具體行動，紓緩資助安老院舍宿位的輪候情況。

18. 委員認為，本港長者入住院舍的比率偏高，主要是居住環境擠迫所致。為鼓勵長者居家安老，政府當局應加強支援體弱長者的家屬照顧者，例如提供照顧者津貼。政府當局表示，已為體弱長者的家屬照顧者提供暫託服務及培訓，以助他們面對在家照顧長者的壓力。此外，當局亦已推行一連串新措施，進一步加強長者社區照顧服務。例如，當局推出的"離院長者綜合支援試驗計劃"，將為離院長者及其照顧者提供適時的支援，協助長者在家中休養。

19. 部分委員及團體非常關注就資助社區照顧服務引入的經濟狀況審查機制和"用者自付的原則"。安老事務委員會表示，所進行的研究旨在探討如何透過較靈活和多元化的服務模式，加強為長者提供社區照顧服務。社區照顧服務資助券可提供誘因，鼓勵正在輪候住宿照顧服務的合資格長者在"雙重選擇"下選擇社區照顧服務，而他們在使用資助券的同時可繼續輪候資助安老院舍宿位。至於根據使用者不同的負擔能力及共同承擔責任的原則引入社區照顧服務資助券的建議，或可有助滿足不同組別長者的種種需要，並對討論如何善用公共資源有啟發作用。安老事務委員會留意到有關建議甚具爭議。倘若政府當局接納顧問所提出的方向，安老事務委員會便會研究有關建議的細節，並且有必要作進一步公開討論。

20. 政府當局表示原則上認同安老事務委員會報告的整體方向，但需要時間詳細研究有關建議，並會告知事務委員會有關建議的未來路向。

21. 行政長官在2011-2012年度施政報告中宣布，政府會引入一個為期4年的社區照顧服務券試驗計劃。行政長官在2012-2013年度施政報告中表明，第一階段的服務券試驗計劃將於2013年9月推出。試驗計劃會採取"錢跟使用者走"的新資助模式，讓合資格長者因應個人需要，使用服務券選擇合適的服務。

22. 政府當局回應長期護理政策聯合小組委員會有關試驗計劃推行細節的詢問時表示，社署會邀請非政府機構及社企表明是否有意參與試驗計劃，並於2013年2月限期前提交建議書。預計遴選程序可於2013年4月完成，以期於2013年9月推出該計劃。

23. 鑒於委員對該計劃所提出的關注，聯合小組委員會同意，在該計劃推行一段時間後，與政府當局商討，以檢討有關的計劃。

相關文件

24. 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3月20日

為長者提供社區照顧服務

相關文件

委員會	會議日期	文件
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3月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
殘疾人士及長者住宿 及社區照顧服務事宜 小組委員會	2010年6月28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7月12日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年4月11日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會</u> <u>CB(2)1907/10-11(01)號</u> <u>文件</u>
福利事務委員會	2011年7月11日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年8月22日 (議程第I項)	<u>議程</u>
福利事務委員會	2012年2月13日 (議程第V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	2012年4月27日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長期護理政策 聯合小組委員會	2013年1月29日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長期護理政策 聯合小組委員會	2013年2月26日 (議程第I項)	<u>議程</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年3月20日