

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)217/13-14(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2013年11月11日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

資助安老宿位的供應

目的

本文件旨在簡述福利事務委員會(下稱"事務委員會")及相關小組委員會過往就資助安老宿位的供應所作的討論。

背景

2. 目前，全港約有76 000個安老宿位(包括約26 000個資助安老宿位)，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。按服務類別劃分的資助宿位供應情況、輪候名單上的長者人數及平均輪候時間(截至2012年12月底)載於**附錄I**。

3. 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。

委員的商議工作

資助宿位的供應

4. 關於已納入供應計劃的住宿照顧服務，政府當局表示已覓得資源增加約1 700個宿位，有關宿位會由2012-2013至2014-2015年度陸續投入服務。這些新增宿位包括6間新合約安老

院舍所提供的資助和非資助宿位、護養院宿位，以及在改善買位計劃下，把沒有長期護理元素的津助安老院舍宿位及甲一級宿位(即人手和空間標準較高的宿位)，轉型為提供持續照顧的護理安老宿位。政府當局亦已在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。

5. 至於護養院宿位的供應，政府當局表示，在合約安老院舍續訂合約或重新招標時，當局透過提升其宿位，把護養院宿位比率由2010年平均約70%，逐步提高至2012年的90%，預計2012-2013至2014-2015年度會有逾310個新增護養院宿位陸續投入服務。在未來數年，政府當局會繼續透過"護養院宿位買位計劃"，向自負盈虧的護養院購買合適的護養院宿位。

6. 儘管如此，委員察悉，所提供的額外資助護養院宿位的實際數目，會視乎服務營辦者的反應而定。部分委員指出，服務營辦者的反應其實取決於購買護養院宿位的價格。至於委員關注到向自負盈虧的安老院舍購買護養院宿位的價格，政府當局回應時表示，價格會根據個別院舍的人手供應、租金、營運成本等因素而定。

7. 委員關注到，把津助安老院舍的宿位轉型為提供持續照顧的護理安老宿位的計劃，進度緩慢。據政府當局表示，轉型計劃可有效增加提供持續照顧的護理安老宿位的供應。當局已就轉型工程批出撥款，但安老院舍會待透過自然流失騰出若干宿位後才進行有關工程，以免對現有住客造成滋擾。

護理安老宿位及護養院宿位的供應

8. 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；他們促請政府當局研究此兩類宿位供應比例失衡的情況，並採取措施，以滿足長者對此等宿位的需求。

9. 政府當局表示，當局一直密切留意各類資助安老宿位的需求。由於護養院提供較細緻的專業護理服務，並需要較精密的支援設備，故此由私營業界提供的護養院宿位十分有限，資助護養院宿位的輪候時間與護理安老宿位相比亦明顯較長。有鑒於此，政府當局認為有需要縮窄這項服務差距，透過採取不同措施來增加資助護養院宿位的供應，其中一個方法是把合約安老院舍中的護養院宿位比率由平均的50%增至90%。政府當局已相應地把資源集中於護養院宿位的供應，因此該等宿位的供應將會佔較大比例。

10. 委員建議，鑒於長者對護理安老宿位和護養院宿位的需求同樣殷切，政府當局應興建更多新的安老院舍，並向私人營辦機構購買更多宿位，以增加整體供應。政府當局解釋，當局一直善用私營業界現成的護理安老宿位，同時協助私營安老院舍提升質素(因為院舍必須符合改善買位計劃協議內所訂的較高服務水平)。根據2013-2014年度財政預算案，當局將會在安老服務方面增加7,300萬元的經常撥款，透過興建3間合約安老院舍、在改善買位計劃下增購甲一級宿位，以及善用津助院舍的空間，提供約600個新增資助宿位。連同早前預留撥款提供的資助安老宿位，2012-2013至2015-2016年度將提供2 300個新增資助安老宿位。

輪候情況

11. 鑒於人口不斷老化，委員深切關注到資助安老宿位輪候時間過長的情況，以及提供此類宿位的長遠規劃。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。委員雖然歡迎政府有關增加宿位供應的措施，但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。

12. 政府當局認為，由於津助／合約安老院舍的需求會因種種因素而改變，例如是否有合適用地加建院舍，以及個別輪候人士的意願，就入住該等院舍訂定目標時間，實在不切實際。值得注意的是，當局並無就資助安老宿位設定任何資產入息審查。所有合資格的申請人(包括在經濟上有能力負擔較高質素私營安老院舍收費的家庭)均會列入輪候冊。

住宿照顧服務的編配機制

13. 委員在事務委員會討論為長者夫婦提供的住宿照顧服務時察悉，對院舍位置有特別要求，是令資助安老院舍宿位輪候時間延長的因素之一。委員亦察悉，申請安老院舍的長者夫婦或會因基於在統一評估機制下評定的身體機能受損程度有所不同，而獲編配入住不同院舍。他們認為，政府當局應充分顧及部分住宿照顧服務申請人希望可與配偶入住同一間安老院舍的意願。委員籲請政府當局檢討現行住宿照顧服務的編配機制，以期作出更靈活的安排，讓長者夫婦即使被評定為有不同的身體機能受損程度，亦可入住同一間提供適當程度照顧的安老院舍。

14. 政府當局表示，在現行機制下，長者只會根據其身體機能受損程度，獲編配提供適當程度照顧服務的宿位。因應其個案社工(即負責有關個案的社工)的建議，體弱長者可獲安排優先入住安老院舍，但條件是申請人對安老院舍的位置或類別沒有特別要求。此安排旨在確保有關程序對輪候冊上的其他申請人公平。

15. 委員指出，因應人口老化，政府當局應及早計劃，確保資助安老院舍宿位供應充足，包括供應特別為小組申請人設計的宿位，以滿足日趨殷切的需求。

16. 據政府當局表示，住宿照顧服務是根據每名申請人完成統一評估當日(即長期護理日期)，以先到先得方式編配的。選擇小組申請的住宿照顧服務申請人若在同一天接受統一評估，便會有相同的長期護理日期。不過，倘若持不同長期護理日期的個別申請人其後決定聯合提交小組申請，小組申請的長期護理日期將會以小組成員原有的長期護理日期中最遲的一個為準。政府當局指出，在輪候冊上的兩萬多名長者當中，輪候資助護理安老宿位及護養院宿位的長者分別有超過三成和兩成拒絕接受宿位安排，即使有關安排已符合他們的意願。這顯示部分申請資助住宿照顧服務的長者其實仍未就入住安老院舍作好準備。儘管如此，政府當局會繼續提供更多資助宿位，同時加強社區照顧服務，以利便長者居家安老。

安老院舍的服務水平和質素

17. 私營安老院舍的服務水平和質素一直是事務委員會關注的課題。委員察悉傳媒不時亦有報道一些私營安老院舍的長者被虐個案，他們對私營院舍的服務質素表示深切關注。部分委員建議，政府當局應向私營安老院舍購買多些宿位，以期改善這些院舍的服務質素。

18. 委員指出，雖然輪候住宿照顧服務的時間過長，但由於部分私營安老院舍質素欠佳，有些長者寧願輪候津助安老院舍的宿位，亦不願意入住私營安老院舍。委員認為，除向私營安老院舍購買更多宿位外，政府當局應協助提升私營院舍的居住環境和服務質素。部分委員察悉並關注到，有些私營安老院舍被指不當使用長者住客獲發的綜合社會保障援助金(下稱"綜援金")；他們詢問有何機制監察私營安老院舍的服務質素。

19. 政府當局表示，在50 000多個私營安老院舍宿位當中，約有7 300個為改善買位計劃下的津助宿位。目前，在《安老院條例》(第459章)下已設有發牌制度規管安老院舍。社會福利署

署長亦已根據該條例第22(1)條發出安老院舍實務守則，確保持牌安老院舍的處所、設計、人手、經營及管理符合發牌條件，而且具備所需資源照顧住客的護理需要，能為他們提供安全衛生的生活環境。當局推行了不同的措施，以鼓勵安老院舍提升服務質素。舉例而言，社會福利署(下稱"社署")自2010年起推行"到院藥劑師服務試驗計劃"，以提升安老院舍及其員工在藥物管理方面的能力。社署又定期向安老院舍的員工提供培訓，以提高他們在長者護理方面的知識及技能。此外，社署一直與衛生署及醫院管理局緊密合作，制訂服務指引及作出個案轉介。

20. 至於監察安老院舍方面，政府當局解釋，社署每年對私營安老院舍進行至少7次巡查(大部分屬突擊巡查)，並會跟進有關盜用長者住客綜援金的投訴個案及從速糾正不當情況。社署網站亦會公開因行為不當而被定罪的安老院舍名單。政府當局表示，為了提供高質素的改善買位計劃名額，當局已預留額外資源，於2012-2013年度增購約600個甲一級宿位，並會提升超過600個甲二級宿位至甲一級水平。

最新發展

21. 政府當局將會在事務委員會2013年11月11日的會議上，就建議申請獎券基金撥款，以在屯門廣財街市舊址興建一間新的合約安老院舍暨長者日間護理中心，徵詢委員的意見。政府當局的目標是於2013年12月向財務委員會提交此項建議。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄II**，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11月5日

資助安老宿位的供應及平均輪候時間

(截至2012年12月底)

宿位類別	資助宿位數目	輪候名單上的長者人數	平均輪候時間(月)
護養院宿位 (包括"護養院宿位買位計劃")	2 957	6 385	37
護理安老宿位 (整體)	21 769	22 293	25
➤ 津助／合約／ 轉型院舍宿位	14 432	不適用	34 (註1)
➤ "改善買位計劃" 提供的宿位	7 337	不適用	7 (註2)
長者宿舍及安老院 宿位	1 551	不適用	不適用
總數	26 277	28 678 (註3)	不適用

註1 如長者申請人對安老院舍的選擇(例如在地點或宗教背景方面)沒有偏好，則津助／合約安老院舍的資助護理安老宿位的平均輪候時間為19個月。

註2 如長者申請人對安老院舍的選擇(例如在地點或宗教背景方面)沒有偏好，當局可於1個月內向他們提供在"改善買位計劃"下的資助護理安老宿位。

註3 包括在輪候安老宿位期間使用資助社區照顧服務的逾3 000名長者。

資料來源：節錄自政府當局為長期護理政策聯合小組委員會2013年1月29日會議擬備的文件(立法會CB(2)548/12-13(01)號文件附件1)

資助安老宿位的供應

相關文件

委員會	會議日期	文件
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>
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>
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</u>
福利事務委員會	2011年10月21日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年3月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年7月10日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</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	2013年1月21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7月2日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>