

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1105/15-16(02)號文件

檔號：CB2/PS/3/14

長者服務計劃未來發展事宜小組委員會 2016年3月22日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 長者院舍住宿照顧服務

目的

本文件旨在概述在立法會及其轄下委員會的會議上就政府當局在長者院舍住宿照顧服務(下稱"住宿照顧服務")方面的政策與措施提出的主要關注。

背景

2. 據政府當局表示，在安老服務方面，政府堅守"居家安老為本，院舍照顧為後援"的原則。此外，行政長官在2014年施政報告中公布，他會委託安老事務委員會(下稱"安委會")在兩年內籌劃安老服務計劃方案(下稱"計劃方案")，以加強安老服務的中、長期規劃。

3. 雖然長者大多屬意居家安老，但部分體弱長者因健康或家庭理由而需要接受院舍照顧。資助安老院舍宿位由非政府機構營辦的津助安老院舍、合約安老院舍、參與改善買位計劃的私營安老院舍，以及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及輪候長者人數(截至2015年11月底)載於**附錄I**。

4. 鑒於長者對資助安老院舍宿位的需求龐大，自2003年11月起，擬獲得資助安老院舍宿位的長者須通過安老服務統一評估機制下的護理需要評估。然而，資助安老院舍宿位不設資產入息審查。合資格的長者會被列入資助護理安老院宿位及護養院宿位的中央輪候冊(下稱"中央輪候冊")。

議員的商議工作

提供住宿照顧服務名額

5. 議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不足以應付因人口老化而不斷上升的需求。據政府當局表示，截至2014年4月，在中央輪候冊上約有3萬名長者申請人。資助住宿照顧服務名額的平均輪候時間少於3年。至於護養院宿位、護理安老院宿位，以及根據買位計劃提供的安老院舍宿位，平均輪候時間分別為31個月、21個月和7個月。在過去5年，中央輪候冊上每年平均約有5 000名長者在獲編配服務名額前離世。議員認為，政府當局有必要着力加強住宿照顧服務及紓緩輪候情況。

6. 關於已計劃提供的住宿照顧服務，政府當局表示，當局會繼續透過多管齊下的方式，在2014-2015年度至2017-2018年度提供約1 700個新增資助安老院舍宿位。社會福利署(下稱"社署")亦已預留合共13幅用地，以供興建安老院舍，並會繼續物色用地作此用途。除此之外，安委會正在籌劃計劃方案，該方案將探討引入住宿照顧服務券計劃的可行性。倘若安委會認為可推出住宿照顧服務券計劃，則連同將於2015-2016至2017-2018年度在該計劃下提供的3 000張服務券在內，政府當局會在本屆政府的任期內提供約5 000個新增資助住宿照顧服務名額。此外，政府當局已在私人土地作福利用途特別計劃(下稱"特別計劃")下接獲43間福利機構的初步建議，涉及63個原址擴建、重建或發展項目。如在特別計劃下接獲的所有建議均能順利落實，則會提供約9 000個新增的安老服務名額，包括7 000個住宿照顧服務名額。

7. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")在2015年4月13日的會議上通過一項議案，支持以公帑資助特別計劃，以及早發展有迫切需要的福利服務，並呼籲此等服務應以公共資助服務為本，自負盈虧服務為副，並以8:2的比例為基準，藉此確保公共資源一視同仁地運用於有需要的羣體，而非偏重有能力付費者。

8. 政府當局解釋，社署在考慮擬根據特別計劃各個項目提供資助服務與自負盈虧服務的比例時，會按照由獎券基金撥款資助的項目的一貫規定及程序，並顧及社會對不同類別服務的長遠需求、服務使用者的選擇，以及有關服務在市場發展的成熟程度。社署亦會在與申請機構磋商其項目所提供的資助服務

與自負盈虧服務的比例時，參考合約院舍的現有比例，例如6:4。在一些個案中，相關比例有所增加，以配合該等個案的特殊情況。政府當局會在2016年7月11日的事務委員會會議上，向事務委員會簡報特別計劃的實施進度。

9. 部分議員認為，政府當局在制訂服務供應計劃時，應推算長者通常需要住宿照顧服務的年齡，以及該等人士佔住宿照顧服務申請人總數的百分比。鑒於安老院舍的供應受土地供應所限，部分議員建議政府當局應制訂有關在新建及現有租住公屋屋邨提供安老院舍的政策，並應考慮使用新租住公屋發展項目大廈地面空置區域興建安老院舍。政府當局應考慮將日間護理單位與安老院舍脫鉤，以便在尋找合適處所作日間護理單位時更靈活。

10. 政府當局表示會在所有新租住公屋發展項目提供福利設施。社署會與房屋署商討，在租住公屋屋邨爭取更多樓面面積興建安老院舍。除設立附設日間護理單位的安老院舍外，政府當局亦會在租住公屋屋邨尋找合適處所設立獨立的日間護理中心。安委會在籌劃計劃方案時，會探討直至2030年安老服務的中、長期發展。安委會所委聘的顧問團隊會檢視人口老化對現有服務的影響，並探討可推動持續發展的措施。顧問團隊亦會檢視長期護理服務的供求情況，同時考慮擬在特別計劃下興建的福利設施。計劃方案預計可於2016年完成。在此期間，政府當局會繼續爭取資源，以加強長期護理服務的供應。

住宿照顧服務券計劃

11. 行政長官在2014年施政報告中宣布，除籌劃計劃方案外，安委會亦受委託在一年內探討引入住宿照顧服務券計劃的可行性。部分議員關注到，如住宿照顧服務券計劃所提供的服務主要由符合改善買位計劃標準的安老院舍提供，住宿照顧服務券計劃的參與率及服務質素將會如何。雖然住宿照顧服務券計劃可令參加改善買位計劃的安老院舍的單位資助額及入住率有所改善，但這些議員認為此做法不能有效解決住宿照顧服務嚴重不足的問題。他們亦認為住宿照顧服務券計劃的受惠人士應無須接受資產入息審查。這些議員擔心，當局建議該計劃的受惠者須以個人為單位接受資產入息審查，是為日後就現有資助住宿照顧服務及社區照顧服務引入資產入息審查而鋪路。

12. 政府當局表示，住宿照顧服務券計劃旨在讓長者(特別是已入住私營安老院舍並正領取綜合社會保障援助的長者)獲得較佳的服務。該計劃亦旨在透過利用自負盈虧安老院舍和私營

安老院舍的宿位，縮短住宿照顧服務的輪候時間。鑒於"錢跟人走"的模式，以及共同付款和自付差額的安排均會有利持續提供住宿照顧服務，亦有助政府當局為此作出長期承擔，住宿照顧服務券計劃會測試此種嶄新資助模式的可行性。該計劃提供的資料亦會有助安委會籌劃計劃方案。政府當局強調，就住宿照顧服務券計劃進行可行性研究，並不會影響政府當局目前為長者提供資助住宿照顧服務的承擔。

13. 事務委員會在2015年3月28日的特別會議上通過一項議案，促請政府當局採取多項行動，包括因應社會服務界及不少長者提出反對，暫停推行住宿照顧服務券計劃，並重新與各持份者從長計議。

安老院舍的服務水平和質素

14. 安老院舍的服務水平和質素一直是議員關注的課題。在2014年1月8日的立法會會議上，議員就私營安老院舍的服務質素提出一項書面質詢。據政府當局表示，如安老院舍內有懷疑虐老的事件，社署定必嚴肅處理。除把個案轉介警方作刑事調查外，社署會按照《處理虐老個案程序指引》與不同專業人士調查及跟進個案，並為有關的長者提供適切的支援服務。社署轄下的安老院牌照事務處會因應個案的性質及嚴重程度，向有關的安老院舍發出勸諭、警告或指示。安老院牌照事務處亦會加強巡查有關的安老院舍及監察該等院舍是否已實施改善措施。

15. 部分議員對津助安老院舍服務質素持續下降的情況表示關注。他們認為，政府資助金額一般並不足以應付津助安老院舍的營運開支，當中約40%的開支須由非資助服務分擔。面對資源不足，招聘人手越見困難，因而直接影響津助安老院舍的服務質素。政府當局應檢討津助安老院舍的資助水平，以改善其服務質素。

監管安老院舍的巡查及發牌制度

16. 鑒於傳媒不時報道私營安老院舍長者被虐的個案，以及最近大埔劍橋護老院的事件¹，部分議員質疑監管安老院舍的巡查及發牌制度是否有效。他們認為，由於《安老院條例》(第459章)(下稱"《條例》")自差不多20年前制定後一直沒有重大修

¹ 根據2015年5月一則新聞報道，大埔劍橋護老院讓部分長者院友脫光衣服在露天平台等候洗澡。

訂，《條例》部分條文已不合時宜。事務委員會在2015年6月8日的會議上通過一項議案，促請政府當局立即檢討《條例》及《安老院實務守則》(下稱"《實務守則》")，以及在過渡期內，社署應嚴格執行《條例》及《實務守則》，確保私營及津助安老院舍的服務質素能達到合理水平。

17. 政府當局表示會對安老服務進行全面檢討。與此同時，當局會在現有法例框架內採取短、中、長期措施，改善監管安老院舍的巡查及發牌制度。就此，政府當局正計劃於2016-2017年度重組社署轄下的安老院牌照事務處及殘疾人士院舍牌照事務處，把兩者合併，並增加人手，全面加強巡查和監管安老院及殘疾人士院舍。社署亦會成立專責督察隊伍、制訂策略及加強巡查表現欠佳的安老院舍、安排督察進行更多覆檢、加強培訓私營安老院舍主管及員工、加強檢控違規安老院舍，以及提高全港安老院舍服務資料的透明度。與此同時，社署會成立專責調查隊伍處理投訴等。

18. 部分議員呼籲政府當局考慮設立官方的安老院舍服務質素認證制度，以及引入安老院舍違規記分制。政府當局表示一直鼓勵安老院舍積極參與獨立的服務質素評審計劃。現時，以下評審服務可供安老院舍自願參與：香港老年學會推出的香港安老院舍評審計劃、香港醫護學會聯同香港生產力促進局推出的優質長者服務計劃，以及香港品質保證局推出的安老服務管理認證計劃。社署在甄選私營安老院舍參加改善買位計劃時，已給予已參與相關服務質素評審計劃並獲得認證的院舍較高評分，以提升其管理和服務質素。政府當局又表示已察悉各界對如何加強監管安老院舍的建議(例如違規記分制)，並持開放態度檢視不同的方案。

廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃

19. 部分議員詢問廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃參加率偏低的原因為何，以及政府當局將會採取甚麼措施，鼓勵更多長者參加該計劃。

20. 政府當局表示，自推出該計劃以來，分別有26名及11名長者選擇入住深圳及肇慶的安老院，並有43宗申請正在處理中。參加率偏低的原因是，長者希望入住鄰近其家屬居所的安老院舍、擔心醫療服務的質素，以及長者在內地缺乏社交網絡。為了讓更多長者選擇入住廣東的院舍，政府當局計劃容許不在中央輪候冊上的長者參加該計劃。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄II**，該等文件已上載至立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年3月18日

附錄 I

資助安老宿位的供應
(截至 2015 年 11 月底)

安老宿位類別	資助宿位 數目	輪候長者 人數
護養院宿位 (包括護養院宿位買位計劃)	3 610	6 179
護理安老宿位 (整體)	22 760	26 793
➤ 津助 / 合約 / 轉型院舍宿位	14 759	
➤ 改善買位計劃宿位	8 001	
長者宿舍及安老院宿位	846	不適用
總計	27 216	32 972 (註)

註： 包括約 3 216 名截至 2015 年 11 月底在輪候資助院舍照顧服務期間使用資助社區照顧服務的長者，但未包括 9 079 名在中央輪候冊上被列為非活躍個案的長者。

資料來源：節錄自政府當局為福利事務委員會 2016 年 1 月 11 日會議擬備的文件 (立法會 CB(2)574/15-16(05)號文件附件 1)。

院舍住宿照顧服務的政策與措施

相關文件

委員會	會議日期	文件
人力事務委員會 及福利事務委員會	2013年2月19日	議程 會議紀要
福利事務委員會	2013年3月11日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2013年6月10日 (議程第III項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2014年1月23日 (議程第II項)	議程 會議紀要
	2014年3月10日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
財務委員會轄下 的人事編制小組 委員會	2014年4月30日 (議程第3項)	議程 會議紀要
立法會	2014年6月11日	會議過程正式紀錄第6-56頁 進度報告
長期護理政策聯 合小組委員會	2014年7月24日	報告 (於2014年7月30日發出)
福利事務委員會	2014年7月25日 (議程第III項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年1月20日 (議程第I項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2015年1月26日 (議程第I項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年2月9日 (議程第V項)	議程 會議紀要
財務委員會	2015年4月2日	政府當局對委員審核2015-2016年度開支預算時所提書面問題的答覆第118-119頁
福利事務委員會	2015年4月13日 (議程第III項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年5月11日 (議程第III及V項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年6月8日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
立法會	2015年6月24日	福利事務委員會報告
福利事務委員會	2015年7月23日 (議程第III項)	議程 會議紀要
內務委員會	2015年12月4日 (議程第I項)	議程
福利事務委員會	2016年1月11日 (議程第III項)	議程
長者服務計劃未來發展事宜小組委員會	2016年1月15日	議程

委員會	會議日期	文件
政府帳目委員會		<u>政府帳目委員會第六十五號 報告書(第4部)摘錄</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2016年3月18日