

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1902/15-16號文件

檔號：CB2/PS/3/14

福利事務委員會

長者服務計劃未來發展事宜小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報長者服務計劃未來發展事宜小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 小組委員會在2015年6月8日由福利事務委員會(下稱"事務委員會")委任，負責研究長者服務未來發展的相關政策和措施，跟進安老事務委員會(下稱"安委會")"安老服務計劃方案"(下稱"計劃方案")的工作，與政府當局商討有關政策，並適時作出建議。小組委員會的職權範圍和成員名單分別載於**附錄I及II**。

3. 小組委員會由張國柱議員擔任主席，曾與政府當局舉行6次會議，並在這些會議上聽取了團體／個別人士就各個關注事項表達意見。曾向小組委員會表達意見的團體／個別人士名單載於**附錄III**。

小組委員會的商議工作

政策、規劃與財政安排

4. 據政府當局表示，面對人口老化及人口越趨長壽的情況，政府當局在提供安老服務方面採取積極的做法，目標是使長者能夠有尊嚴地生活，並為他們提供所需的支援，以促進老有所屬、老有所養及老有所為。政府當局除了推動積極樂頤年

外，亦按照促進"居家安老為本，院舍照顧為後援"的政策目標，為有需要的長者提供優質和具成本效益的長期護理服務。行政長官在2014年《施政報告》中公布，會委託安委會在兩年內籌劃計劃方案，以加強安老服務的中、長期規劃。

5. 委員一再表示深切關注安老服務供應不足，難以應付因人口急速老化及長者貧窮問題而對該等服務帶來的龐大需求。部分委員促請政府當局就各種安老服務(尤其是社區照顧服務及住宿照顧服務)訂定服務目標，以便社福界爭取資源及制訂服務供應計劃。這些委員亦認為，當局應根據使用者的需要而非他們的年齡提供長期護理服務，以及應延展為期6個月的個案管理服務，以加強對服務使用者的支援。當局應在計劃方案中闡明為安老服務訂定服務目標的需要及提供長期護理服務的基礎。

6. 安委會轄下的安老服務計劃方案工作小組(下稱"計劃方案工作小組")已委聘顧問團隊，協助制訂計劃方案。顧問團隊表示，會考慮在計劃方案中加入為需要住宿照顧服務的長者人口訂立的服務目標。然而，政府當局表示，鑒於有各種服務可供有需要的長者選擇，當局難以為提供安老服務訂定服務目標。政府當局規劃服務時會研究社區照顧服務、住宿照顧服務及護老者支援服務的相互作用，但不會訂定服務目標。計劃方案工作小組在籌劃計劃方案有關優化安老服務的初步建議時，會考慮各項試驗計劃的推行情況，例如長者社區照顧服務券試驗計劃(下稱"社區照顧服務券試驗計劃")及為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃(下稱"護老者津貼試驗計劃")的推行情況。

7. 部分委員深切關注到，在提供安老服務的財政安排方面，社會與政府當局的意見並不一致。社會的主要意見是，當局應增撥公共資源，以提供安老服務，而這些服務應以免經濟狀況審查的方式提供。然而，政府當局採用了"共同付款"的原則；根據該原則，經濟狀況較差的服務使用者會獲提供較多政府資助。這些委員察悉，根據政府當局的推算，由於人口老化的趨勢持續，結構性財政赤字可能在15年之內出現，¹ 他們促請政府當局全面檢討提供安老服務的事宜、訂定提供該等服務的計劃，並就相關的開支作出推算。這些委員亦要求政府當局預留一筆款項推行計劃方案，以表明當局的承擔。

¹ 根據政府當局的推算，隨着人口老化的趨勢持續，假設沒有通脹和沒有提升服務，2041-2042年度的安老服務開支將須增加至2014-2015年度開支的2.6倍，而結構性財政赤字可能於2029-2030年度(即15年之內)出現。

8. 政府當局表示，安委會在籌劃計劃方案時，會考慮善用公共資源提供適當的安老服務。此外，安委會將考慮現時和計劃提供的安老服務，並參考相關研究、報告、措施和與長者有關的人口／服務統計數字。在接獲計劃方案的最終報告後，² 政府當局會制訂財政安排，並擬定推行計劃方案的短、中及長期計劃。

社區照顧服務

9. 據政府當局表示，社會福利署(下稱"社署")提供一系列資助社區照顧及支援服務，包括以中心為本和以家居為本的社區照顧服務及護老者支援服務，以協助長者居家安老。如這些服務足夠，很多有長期護理需要的長者便能繼續居家安老而無需過早入住安老院舍。

10. 部分委員認同優質社區照顧服務可有助減低長者對住宿照顧服務的需求，同時深切關注各種社區照顧服務的輪候名單很長。該等服務包括透過綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務、離院長者綜合支援計劃提供的服務，以及長者日間護理單位提供的日間照顧服務。他們促請顧問團隊評估社區照顧服務的需求，以及探討綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務、社區照顧服務券試驗計劃及長者日間護理中心／單位提供的服務之間的關係。顧問團隊表示，在制訂計劃方案時，會因應人口老化的趨勢、長者人口大幅增加及相關政策措施(例如房屋政策)考慮社區照顧服務與住宿照顧服務的服務需求。

11. 部分委員贊同社福界的意見，認為政府當局應增撥公共資源，以增加社區照顧服務(例如綜合家居照顧服務(普通個案)及送飯服務)的供應。他們籲請政府當局將現時在假期提供送飯服務的安排由按要求提供改為自動提供，除非個別服務使用者另有指示。他們認為，提供足夠的社區照顧服務，可防止長者的身體機能由輕度缺損退化至中度缺損；如長者的身體機能退化，當局將需提供更多資源，為他們提供更高層次的服務，例如安排他們入住安老院舍。此外，這些委員認為加強提供社區照顧服務，會讓離院長者能在社區安老而無須再次入院。

² 據政府當局所述，除非有不可預知的發展情況，預期安老事務委員會將於2017年第二季提交安老服務計劃方案的報告。

12. 政府當局承認在提供社區照顧服務方面有改善空間，但同時指出，海外研究的結果並無顯示加強提供社區照顧服務，對防止長者的健康狀況惡化至更高缺損程度有正面影響。政府當局進一步表示，在離院長者綜合支援計劃下，每間參與的醫院均會設立出院規劃隊伍。出院規劃隊伍會與由醫院管理局委託的非政府機構所營運的家居支援隊伍合作，按需要為離院長者提供為期8星期的過渡性康復服務及／或社區照顧和支援服務。如離院長者在退出離院長者綜合支援計劃後需要長期的照顧及支援服務，社署會評估他們的長期護理需要，並為他們安排適當的主流社區照顧及支援服務。

13. 部分委員認為，在認可家居照顧者的協助下，需要長期護理服務的長者可接受妥善的家居為本照顧服務，並繼續居家安老而無需過早入住安老院舍或耗用日間照顧服務。因此，這些委員籲請政府當局進一步發展護老者津貼試驗計劃，並增加每月津貼款額(現時為2,000元)。政府當局表示，第二期試驗計劃將惠及額外2 000名合資格的護老者，兩期計劃的受惠人數合共為4 000人。當局會在適當時候檢討該計劃。

14. 為解決長者護理業人手不足的問題，部分委員促請政府當局以入息補助金聘用女性料理家務者在社區提供安老服務。政府當局表示，非政府機構現時以社署的資助聘用一些女性，提供社區照顧服務，例如以家居為本的改善家居及社區照顧服務。個別非政府機構亦會聘用女性志願人士提供安老服務。

住宿照顧服務

15. 據政府當局所述，安委會除制訂計劃方案外，亦負責研究引入長者住宿照顧服務券的可行性(下稱"可行性研究")。在顧問團隊的協助下，安委會已於2015年年初得出一些初步結果，並就長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃(下稱"住宿照顧服務券試驗計劃")的設計作出初步建議。安委會其後於2015年2月舉行公眾參與活動，就初步建議徵詢持份者的意見。有鑒於公眾對私營安老院舍服務質素的關注，安委會於2015年6月邀請顧問團隊進一步審視住宿照顧服務券的詳細設計，以加強試驗計劃的服務質素保證機制。

16. 鑒於部分安老院舍不符標準的情況，以及院舍內發生虐待長者的個案，部分委員及大部分向小組委員會提出意見的團體均反對推行住宿照顧服務券試驗計劃。他們認為，推行試驗計劃是邁向資助服務私營化的舉措，因為私營營辦商將獲邀參加該試驗計劃。鑒於社區照顧服務嚴重不足，部分委員籲請政

府當局考慮從預留用作支付住宿照顧服務券試驗計劃開支的8億元中撥出一部分，例如整筆款項的一半，以增加所提供的社區照顧服務。這些委員對私營安老院舍提供的服務質素表示深切關注，並籲請政府當局提供具體時間表，說明何時加強對私營安老院舍的監察。他們促請政府當局修訂法例，以加強私營安老院舍在人手供應及空間方面的要求，以及訂明私營安老院舍營辦商的法律責任。這些委員亦要求政府當局考慮為私營安老院舍的前線員工提供工資補助金，以提升他們的服務質素。此外，委員要求政府當局引入安老院舍評審制度，並讓公眾查閱個別安老院舍的評審結果。

17. 政府當局表示，在改善買位計劃的甄選過程中，已參與相關服務質素評審計劃並獲得認證的私營安老院舍會獲得較高的評分。與改善買位計劃相似，當局預期住宿照顧服務券試驗計劃在人手供應及空間標準方面會訂立具體要求。為加強規管私營安老院舍的工作，當局會向社署提供資源，以採取針對性的措施，例如在2016-2017年度把安老院牌照事務處及殘疾人士院舍牌照事務處撥歸社署單一個分科管理，並為該分科提供額外人手。此外，社署會擴展安老院舍服務質素小組計劃的工作；在該計劃下，社區人士會定期突擊探訪不同類別的安老院舍。

18. 小組委員會察悉，事務委員會在2016年6月25日的會議上聽取當局簡報可行性研究的結果及住宿照顧服務券試驗計劃的實施詳情。當局告知事務委員會，住宿照顧服務券試驗計劃第一階段將於2016年第四季或2017年第一季左右推出。事務委員會部分委員深切關注到，一些安老院舍質素欠佳，以致疏忽照顧及虐待長者的事故屢見不鮮。他們亦認為安老院舍目前在人手編制及空間方面的要求未如理想。由於當局未有改善安老院舍的監管制度，又未有在法例下提升人手及服務處所的標準，事務委員會在該次會議上通過一項議案，反對推行住宿照顧服務券試驗計劃。³

為有特殊需要的長者提供的照顧服務

19. 鑒於推算顯示，到了2036年約有28萬名長者或4%的人口患有認知障礙症，部分委員關注到，為認知障礙症長者提供的安老服務不足。這些委員促請政府當局訂定為認知障礙症長者提供服務的未來方向，並制訂相關的服務供應計劃，以確保這方面的服務供應充足。他們又呼籲政府當局考慮推行為認知

³ 事務委員會在2016年6月25日的會議上以5票贊成及兩票反對通過議案。

障礙症長者提供住宿照顧服務的試驗計劃。政府當局表示沒有計劃推行為認知障礙症長者提供住宿照顧服務的試驗計劃。儘管如此，政府當局會進一步研究此項建議，並會把有關為認知障礙症長者提供社區照顧服務的議題納入計劃方案。

20. 小組委員會獲告知，精神健康檢討委員會於2013年成立認知障礙症專家小組，就現時的認知障礙症護理服務進行檢討。部分委員關注政府當局會如何跟進有關的檢討結果。政府當局表示，專家小組會就認知障礙症支援服務及護老者在照顧長者方面的需要提出一系列建議，並會考慮資源分配、人手安排，以及服務機構是否適合推行相關的支援措施／政策。

21. 部分委員強調及早識別認知障礙症的重要性，而鑒於社署安老服務統一評估機制(下稱"統評機制")的評估工具是測試長者的身體機能而非精神狀態，他們詢問該評估工具能否準確地評估認知障礙症長者的能力缺損程度。據政府當局表示，在統評機制下，安老服務申請人的能力缺損程度是根據他們應付日常生活方面的能力、身體機能、溝通能力、記憶力、行為、情緒及健康狀況而作出評估。這套工具被視為能有效評估認知障礙症患者的實際狀況和護理需要。政府當局進一步表示，社署已委聘香港大學秀圃老年研究中心就統評機制進行研究。預期研究結果會有助優化統評機制，以及確定長者的長期護理需要，並為他們提供適切的服務。

22. 對於政府當局在提供安老服務方面的共融政策，部分委員認為，當局應檢討住宿照顧服務名額的編配政策，並應審慎行事，確保入住同一安老院舍的長者的特殊需要不會有太大差別，以致有違政府當局制訂共融政策的原意。這些委員亦關注到，目前缺乏針對性小眾長者的政策及專設服務。他們認為，政府當局應處理有關性小眾長者的身份識別問題。委員亦要求政府當局考慮讓需要住宿照顧服務的性小眾長者入住同一安老院舍。

23. 政府當局表示，根據政制及內地事務局轄下消除歧視性小眾諮詢小組的研究報告，彰顯反歧視精神及防止社會上出現歧視情況，至為重要。社署會向社福機構發放相關信息，並為其員工提供適當訓練，以提升他們對使用服務的性小眾長者的敏感度。至於安老院舍的院友，前線社工會全面評估他們的護理需要，並會按他們的實際情況提供適切的支援及服務。

24. 不過，部分委員認為，諮詢小組研究報告所載有關反歧視策略及措施的建議沒有正視性小眾長者的特殊需要。此外，

相關服務單位的前線社工被指對性小眾長者的特殊需要認識不足。這些委員認為，當局應在安老院舍／長者日間護理中心為性小眾長者院友成立小組。他們又呼籲政府當局在人口普查期間收集性小眾長者人口的資料。政府當局回應時表示，社署會與政府統計處聯絡，研究有關收集性小眾長者的資料的建議，並會與相關持份者會面，討論為這些長者提供服務的事宜。

25. 部分委員關注殘疾長者的特殊需要。他們又要求當局澄清，年逾60歲的殘疾長者獲提供安老服務還是康復服務。由於安老服務或康復服務均無法滿足殘疾長者的護理需要，這些委員促請政府當局填補服務缺口。鑒於安老院舍／長者日間護理中心的人員不懂手語，這些委員亦關注此等院舍／中心的聽障院友所面對的溝通問題。政府當局表示有向安老院舍人員提供手語訓練，讓他們能更好地照顧聽障長者。此外，安老院舍亦有安裝特別設施，例如閃燈裝置，以照顧他們的特殊需要。

26. 部分委員關注為少數族裔長者提供傳譯服務的問題。政府當局回應時表示，鑒於為少數族裔人士提供的傳譯服務使用率偏低，社署會加強這方面的宣傳工作。此外，有關家庭服務及安老服務的宣傳單張均以中、英文及6種少數族裔語言印製，以利便少數族裔人士(包括少數族裔長者)使用為所有家庭及個別人士(不論種族)而設的福利服務。此外，當局亦有提醒社署的所有職員留意少數族裔長者的護理需要。

27. 部分委員對於當局未有就為有特殊需要的長者提供服務訂立服務承諾及時間表(例如服務對象及資源分配)，表示失望。這些委員呼籲各政府政策局／部門通力合作，解決安老服務(包括為有特殊需要的長者提供的服務)不足的問題，並訂立適當的優先次序。此外，他們認為相關議題應在安委會會議上討論，以擬訂政策方向。小組委員會建議，第六屆立法會應繼續跟進政府當局為有長期病患的長者、認知障礙症長者、殘疾長者、少數族裔長者及性小眾長者提供的服務。

其他事宜

28. 為便利長者在社區安老，部分委員籲請政府當局在18區的每一區物色合適用地，為長者提供聚會的地方。此外，這些委員要求勞工及福利局與運輸署聯絡，商討團體提出為往來醫院的低地台綠色專線小巴推行資助計劃的建議。這些委員亦贊同團體的意見，認為食物及衛生局應回應長者對牙科服務的需求，以及放寬長者醫療券計劃參加者的年齡限制。

建議

29. 小組委員會促請政府當局考慮上文所載委員及團體就各個關注事項表達的意見及關注。小組委員會亦建議政府當局應：

政策、規劃與財政安排

- (a) 就各種安老服務(尤其是社區照顧服務及住宿照顧服務)訂定服務目標；
- (b) 在計劃方案中闡明訂定上述服務目標的需要及提供長期護理服務的基礎(即以服務使用者的需要而非他們的年齡為基礎)；
- (c) 延展為期6個月的個案管理服務，以加強對服務使用者的支援；
- (d) 全面檢討提供安老服務的事宜、訂定服務供應計劃，並就相關的開支作出推算；
- (e) 預留一筆款項推行計劃方案，以表明政府當局對提供安老服務的承擔；

社區照顧服務

- (f) 指示顧問團隊評估社區照顧服務的需求，以及探討綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務、社區照顧服務券試驗計劃及長者日間護理中心／單位提供的服務之間的關係；
- (g) 增撥資源，以增加社區照顧服務的供應，並將在假期提供送飯服務的安排由按要求提供改為自動提供，除非個別服務使用者另有指示；
- (h) 進一步發展護老者津貼試驗計劃，並增加每月津貼款額；
- (i) 以入息補助金聘用女性料理家務者在社區提供安老服務；

住宿照顧服務

- (j) 提供具體時間表，說明政府當局何時加強對私營安老院舍的監察；
- (k) 修訂法例，以加強私營安老院舍在人手供應及空間方面的要求，以及訂明私營安老院舍營辦商的法律責任；
- (l) 考慮為私營安老院舍的前線員工提供工資補助金，以提升他們的服務質素；
- (m) 引入安老院舍評審制度，並讓公眾查閱個別安老院舍的評審結果；

為有特殊需要的長者提供的照顧服務

- (n) 訂定為認知障礙症長者提供服務的未來方向，並制訂相關的服務供應計劃，以確保這方面的服務供應充足；
- (o) 考慮推行為認知障礙症長者提供住宿照顧服務的試驗計劃；
- (p) 檢討住宿照顧服務名額的編配政策，並審慎行事，確保入住同一安老院舍的長者的特殊需要不會有太大差別，以致有違政府當局制訂共融政策的原意；
- (q) 處理有關性小眾長者的身份識別問題；
- (r) 考慮讓需要住宿照顧服務的性小眾長者入住同一安老院舍，並在此等院舍為他們成立小組；
- (s) 在人口普查期間收集性小眾長者人口的資料；
- (t) 澄青年逾 60 歲的殘疾長者獲提供安老服務還是康復服務；
- (u) 解決安老服務與康復服務互不銜接的問題，讓殘疾長者可獲得妥善的照顧；

- (v) 讓各政府政策局／部門合力解決安老服務(包括為有特殊需要的長者提供的服務)不足的問題，並訂立適當的優先次序；

其他事宜

- (w) 在18區的每一區物色合適用地，為長者提供聚會的地方；
- (x) 考慮團體的建議，為往來醫院的低地台綠色專線小巴推行資助計劃；及
- (y) 回應長者對牙科服務的需求，以及放寬長者醫療券計劃參加者的年齡限制。

30. 小組委員會建議，第六屆立法會應繼續跟進政府當局為有長期病患的長者、認知障礙症長者、殘疾長者、少數族裔長者及性小眾長者提供的服務。

徵詢意見

31. 謹請議員察悉小組委員會的工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年7月12日

福利事務委員會

長者服務計劃未來發展事宜小組委員會

職權範圍

研究長者服務未來發展的相關政策和措施，跟進安老事務委員會「安老服務計劃方案」的工作，與政府當局商討有關政策，並適時作出建議。

福利事務委員會

長者服務計劃未來發展事宜小組委員會

委員名單

主席	張國柱議員
副主席	鄧家彪議員, JP
委員	梁耀忠議員 梁家傑議員, SC 梁國雄議員 陳志全議員 陳婉嫻議員, SBS, JP 梁志祥議員, BBS, MH, JP 張超雄議員 黃碧雲議員

(合共：10 位委員)

秘書	徐偉誠先生
----	-------

法律顧問	戴敬慈小姐
------	-------

日期	2016 年 1 月 15 日
----	-----------------

長者服務計劃未來發展事宜小組委員會

曾向小組委員會口頭陳述意見的團體／個別人士名單

1. 自強協會
2. 爭取全民退休保障聯席
3. 跨性別權益會
4. 浸信會愛羣社會服務處
5. 敬老護老愛心會
6. 老人權益中心
7. 香港中華基督教青年會柴灣長者鄰舍中心
8. 卓新力量
9. 基督教家庭服務中心
10. 公民黨
11. 長者社區健康連線
12. 關注家居照顧服務大聯盟
13. 民主建港協進聯盟
14. 李峻嶸博士
15. 長者社區照顧服務關注組
16. 荃葵青區長者議會
17. 長者健康關注組
18. 長者院舍關注組
19. 長者醫療關注組
20. 香港老人權益聯盟
21. 基督教香港信義會社會服務部
22. 晚同軒
23. 基層發展中心
24. 伸手助人協會
25. 香港社會工作者總工會長者社區照顧服務關注組
26. 香港認知障礙症協會家屬關顧委員會
27. 香港基督教服務處(長者核心業務)
28. 香港柏金遜症會
29. 全港私營安老院同業會
30. 長者資訊科技發展小組
31. 工黨
32. 長期照顧關注組
33. 張雅嵐小姐
34. 陸錦城小姐

35. 王芷欣小姐
36. 陳慶麟先生
37. 張基先生
38. 張榮燦先生
39. 莊嘉煒先生
40. 周錦培先生
41. 傅煥彬先生
42. 馮興先生
43. 潘御生先生
44. 曾憲康先生
45. 曾家健先生
46. 陳寶蓮女士
47. 西貢區議會議員方國珊女士
48. 馮妙霞女士
49. 徐菊敏女士
50. 李鳳琼女士
51. 黎正卉女士
52. 羅梅香女士
53. 李穎嫦女士
54. 黃明鳳女士
55. 街坊工友服務處
56. 尖碼之聲
57. 同志公民
58. 彩虹行動
59. 香港彩虹
60. 中小企國際聯盟安老及殘疾服務聯會
61. 社區拓展服務
62. 香港社區組織協會
63. 香港防止虐待長者協會
64. 香港安老服務協會
65. 正言匯社
66. 草根人
67. 香港社會服務聯會
68. 香港社會服務聯會長者服務專責委員會
69. 香港社會服務聯會長期護理服務工作小組
70. 香港社會服務聯會認知障礙症服務工作小組
71. 香港盲人輔導會
72. 救世軍
73. 香港女同盟會

74. 青年公民
75. 人手比例不符最低工資關注組
76. 安老服務質素關注組
77. 安老政策研究專責小組
78. 安老院舍服務關注組
79. 私人院舍質素關注組
80. 私營院舍關注組
81. 爭取資助院舍聯席
82. 社工復興運動 — 反「院舍券」社工陣線
83. 長者大聯盟
84. 長者服務工作組
85. 長者服務專業小組
86. 長者政策監察聯席之友
87. 長期護理關注平台
88. 青年民協
89. 前線員工權益關注組
90. 香港長者活力協會
91. 香港基督教服務處長者評議會
92. 婦女聯會
93. 將軍澳長者民生關注會
94. 智障人士老齡化關注組
95. 買位院舍關注組
96. 葵芳邨長者權益關注組
97. 葵涌邨長者權益關注組
98. 認知障礙症照顧聯盟
99. 銀齡發展聯席
100. 鄭詠龍
101. 優質院舍聯席
102. 護老者權益關注組

只向小組委員會提交意見書的團體／個別人士名單

1. 社區及院舍照顧員總工會
2. 劉慧幸
3. 院舍服務關注組
4. 卓新家長網絡