

來函檔號：CB(3)/PAC/R38
本署檔號：SWD 17/150/780/49
電話號碼：2892 5151
傳真號碼：2838 0125

香港中環
昃臣道 8 號
立法會大樓
政府帳目委員會秘書
(經辦人：朱慕潔女士)

朱女士：

審計署署長衡工量值
審計結果報告(第三十八號報告書)

第 5 章：長者住宿服務

二零零二年五月十五日來函收悉，謹此致謝。現就上述有關事項提供進一步的資料，以供政府帳目委員會考慮。為便於參閱，本人對來函提出各點順序回應如下。

(a) 特建安老院舍的供應

正如本署在當局對審計報告的回應中指出，非政府機構經營的資助安老院和私營安老院兩者之間的基本差別之一，在於前者有特建的院舍。正因如此，我們已着手進行一項大型計劃，以便從不同來源尋求特建安老院舍。這些特建的政府院舍將以招標競投方式，編配予非政府機構及私營安老院，以供經營混合模式的津助和非津助服務。截至二零零二年四月，我們已成功覓得的特設院舍樓房將可在未來十年內提供合共 6 726 個宿位。有關這些宿位按供應來源分類的數字摘要如下 —

供應來源	安老院舍宿位數目
公共屋邨發展	3 555
非政府機構用地	771
政府的政府、團體及社區用地	764
市區重建局／地下鐵路公司／九廣鐵路公司發展	646
透過賣地條款取得的私人發展用地	990
	6 726

上述計劃提供的安老院舍一覽表載於附件。

有鑑於公共屋邨發展始終是院舍供應的主要來源，社會福利署署長已請房屋委員會協助在公共屋邨發展內的合適地點提供這類院舍。同時，社會福利署(下稱「社署」)亦已制訂一套新的撥款安排，由社署以獎券基金撥款向房屋委員會付還這類院舍的建築費用，以方便獲得這類安老院舍的供應。

為進一步增加特建安老院舍的供應量，當局亦已擬訂一項計劃，鼓勵私人發展商把安老院舍納入他們的物業發展之內。根據這項建議的計劃，以契約修訂、換地或私人合約方式批地等形式發展的新私人項目，若提供符合資格的特建安老院舍，則院舍面積可獲豁免計算在總樓面面積之內，以及豁免計算在有關發展的地價評估之內。發展商將須支付興建安老院舍的全部費用，並提供安老院舍運作所需的基本設備如消防裝置、接駁渠道等。這些院舍一旦落成後，雖仍屬私人發展商的物業，但只可專門作安老院舍的用途。我們已於二零零二年三月十一日立法會福利事務委員會的會議上，就這項措施徵詢該會意見。規劃地政及工程事務委員會的委員亦獲邀請出席這個會議。我們現正敲定所需的立法修訂，以便落實這項計劃。上文提到在未來十年內供應的數目以及附件所載的特建安老院舍供應數目，尚未包括這個來源可能提供的院舍。

在特建安老院舍的供應有所增加之前，我們會繼續採取各項措施提升私營安老院的質素。這些措施包括把餘下的買位計劃宿位提升至改善買位計劃的水平、在為改善買位計劃宿位續訂服務合約及增購改善買位

計劃宿位時訂立更高的標準，並在資源許可的情況下擴大私營安老院的保健員和護理人員的訓練名額。有關這些措施的詳情已在當局對審計報告的回應中說明。不過，我有需要重申我在政府帳目委員會聆訊中所說的一點，此即當局一方面須對私營安老院的運作施加更多規定以提升質素，另一方面又須顧及這些私營安老院面對的商業現實，並在兩者間謀取平衡。政府一向動用公共資源，直接向私營安老院購買宿位作為津助宿位，藉此使這些安老院改善質素，但我們能夠在這方面動用的公共資源顯然是有限的。

我們相信，服務使用者的選擇也會是提高私營安老院水準的極有效工具。正如較早時所報告，我們已委託香港老年學會進行一項為期兩年的計劃，在本港發展和確立一套為安老院舍而設的認可制度，以便透過頒布安老院舍的質素評估程序和成果監察，確保院舍能夠提高質素的護理和不斷改善其服務表現。我們樂意就這項計劃的進展定期向立法會福利事務委員會報告。

(b)及(c) 劃一所有津助護理安老院的服務水平

目前，政府津助的護理安老院服務是透過以下方式提供的：由政府提供經常資助金作為經費及由非政府機構營辦的傳統護理安老院、根據買位計劃／改善買位計劃向私營安老院購買宿位，以及透過招標競投方式安排的合約安老院所提供的資助宿位。未來，除了有數間護理安老院是由非政府透過政府資助或自資設立之外，當局的政策是以招標競投方式編配日後所有的安老院。這些合約安老院須遵守同一套質素標準、服務成果／成效指標和其他規定。換言之，我們有信心會以劃一的服務水平和透過公開招標而達致具競爭力的成本提供所有新的安老院舍。

值得注意的是，服務水平和服務成本其實是相關的問題。由於非政府機構營辦的傳統資助護理安老院員工成本高昂，要在短期內把這些院舍的成本減至合約安老院的水平，實在萬分困難。因此，我們正嘗試透過在原址擴充服務方式或邀請他們在院舍內增設服務，為院舍進行資源增值。至於提供津助服務的私營安老院，我們不但提高了改善買位計劃的居住面積規定和增加員工人數以縮窄服務水平的差距，而且打算逐步取消所有買位計劃的宿位。為了提高院舍員工的工作能力，我們已改良有關的護理人員課程，並獲得額外資源，為資助及私營機構的安老服務護理人員舉辦更多訓練。這些措施的詳情如下：

- (i) 我們已取得每年 1,180 元的資源，在二零零三年之前把 1 200 個買位計劃的宿位提升至改善買位計劃的水平；

- (ii) 我們已預留 800 萬元，在二零零四至零五年度前為護理人員提供 2 160 個多技能訓練名額。在二零零一至零二年度的 400 個訓練名額中，共有 100 名學員來自私營安老院；以及
- (iii) 我們已在所有新建院舍採用新的設施明細表，務求充分利用院舍的地方和縮窄受資助和私營安老院的居住面積標準差距。

除了推行上述各項旨在促進和協助改善服務的措施之外，我們並無計劃透過立法手段訂立進一步的規定。值得注意的是自《安老院條例》(簡稱《條例》)實施以來，當局和整個福利界經過過去五年來不斷努力，才把現時各安老院的服務水平提升至符合發牌的標準。這項發牌制度有助確保住在護理院舍的長者獲得的服務達到可接受的標準，而且對他們的身體、情緒和社交生活都有益處。發牌制度規管所有護理院舍的運作，包括須在員工規定、居住面積標準、樓宇及消防安全，以及提供健康護理服務方面達到可接受的最低水平。經過社署和有關營辦機構努力不懈，並獲得獎券基金提供撥款改善資助安老院的服務，再加上推行私營安老院的經濟資助計劃¹後，為所有私營安老院發牌的工作已於二零零一年三月完成。自這項工作完成以來，我們一直採取上文(a)段所述的各項措施，以進一步改善安老院的服務水平。鑑於當前的整體營商環境，再加上經濟衰退和失業日趨嚴重令市民較難負擔非資助服務，我們認為在這個時候考慮透過修訂法例來提高居住面積和人手的規定，未必切實可行。我們最不希望發生的，是私營安老院因營運環境轉差而集體倒閉，導致大批長者失去安居的地方。

(d) 護養院宿位的規劃目標

為了配合「安老有所」和「持續照顧」的理念，以及確保能靈活和妥善利用資源，我們認為，為提供護養院宿位另行制訂規劃目標的做法並無好處。我們的目的，是讓安老院能夠在住院長者的身體狀況轉差時為他們提供持續的照顧。為了達到這個目的，所有透過投標競投方式提供的合約安老院都須遵守這些持續照顧的規定。不過，鑑於現時有相當多需要護養院照顧的體弱長者輪候護養院服務，我們正計劃在部分新

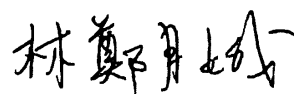
¹ 經濟資助計劃(簡稱「計劃」)於一九九五年實施，旨在協助在《條例》生效時已開設的私營安老院遵守《條例》訂明的安全措施，以及設計和結構規定。由於計劃不只適用於透過買位計劃／改善買位計劃提供資助服務的私營安老院，因此與有關劃一所有資助宿位服務水平的意見其實關係不大。事實上，我們認為，如果私營安老院不徹底進行地方重配，其現有的院舍未必可完全提升至類似資助安老院的標準。下列資料可供政府帳目委員會參考：社署共收到 233 份私營安老院參加計劃的申請，並已向 154 宗獲批申請提供約 2,000 萬元資助。

的合約安老院增設護養院宿位，使這些安老院可以即時收納護養院宿位輪候名單上的長者，為他們提供更妥善的照顧。我們會密切監察新的合約安老院內護養院宿位相對於護理安老院宿位的比例，以確保能夠配合得宜和縮短入住護養院的輪候時間。展望將來，在改善家居及社區照顧獲進一步改善後和考慮到長者的意願，我們便可讓機能受損而需要接受護理及照顧的長者在家中接受照顧。日後，只有需要護養院照顧的體弱長者才需入住院舍接受照顧。最近的一些發展(包括審計署署長報告書的結果和建議)會有助對整體的長期照顧服務作出若干重大的轉變。在未參考可能會出現的轉變前，我們並不宜於現在訂定服務的規劃目標。

(e) 把療養服務轉移到社會福利界

我在公開聆訊上所說的是，由於醫院內的療養宿位不足，照顧這類需要療養長者的部分成本已經轉移，雖然不是直接由醫院管理局（下稱「醫管局」）轉到社署，而是社署自行尋求額外撥款，以設有現金支出限額的療養院照顧補助金形式支付在福利模式下照顧這類長者的療養院營辦者。由於整體財政緊縮，我可以預見社署在自行尋求進一步額外資源以福利模式照顧需療養長者方面，會有重大困難。因此，我提出意見，認為劃定長期照顧的責任時應該把相應的預算經費由醫管局轉到社署作為配合，否則我們面對的後果便是目前在福利模式下為其他長者提供的照顧會受到嚴重影響，例如護養院宿位的輪候時間延長。

社會福利署署長林鄭月娥



副本送：衛生福利局局長（經辦人：聶德權先生）

二零零二年五月二十三日

已覓得用地營辦安老院舍的選址

地區	地址	名額	預定啟用日期
2002/03 年度			
大埔	*船灣第三期	203	2002 年 8 月
九龍城	何文田南邨第三期	148	2002 年 11 月
屯門	*屯門妙法寺重建計劃	82	2003 年 1 月
黃大仙	慈正邨第三期	147	2003 年 3 月
南區	*香港復康會麥理浩復康中心(第一期)	58	2003 年 3 月
九龍城	*香港路德會社會服務處包美達社區中心	100	2003 年 3 月
小計：		<u>738</u>	
2003/04 年度			
東區	愛秩序灣公共房屋第三期	137	2003 年 8 月
觀塘	秀茂坪邨第十五期	140	2003 年 8 月
觀塘	藍田(南)第八期(德田邨)社區中心用地(一至三樓)	100	2003 年 12 月
觀塘	藍田(南)第八期(德田邨)社區中心用地(四至六樓)	100	2003 年 12 月
深水埗	長沙灣邨第三期	105	2003 年 12 月
西貢	尚德邨第九期社區中心用地	200	2003 年 12 月
葵青	葵盛東邨社區中心用地	200	2003 年 12 月
中西區	市區重建局上環皇后街發展計劃	96	2003 年 12 月
小計：		<u>1 078</u>	
2004/05 年度			
葵青	*基督教香港信義會馮鑑社會服務大樓第三期	168	2004 年 6 月
黃大仙	慈安邨第三期社區中心用地	200	2004 年 7 月
東區	愛秩序灣公共房屋第四期社區中心用地	150	2004 年 8 月
荃灣	梨木樹邨第四期社區中心用地	200	2004 年 11 月
元朗	天水圍第 101 區第二期	125	2004 年 11 月
觀塘	順利戲院用地	178	2005 年 2 月
小計：		<u>1 021</u>	

<u>地區</u>	<u>地址</u>	<u>名額</u>	<u>預定啟用日期</u>
<u>2005/06 年度</u>			
葵青	葵涌邨第四期	120	2005 年 6 月
深水埗	*歌和老街	160	2005 年 6 月
北區	粉嶺第 36 區第一期公共房屋用地	125	2005 年 8 月
葵青	石蔭邨第五期	180	2005 年 9 月
深水埗	元州街邨第四期社區中心用地	150	2005 年 11 月
小計：		<u>735</u>	
<u>2006/07 年度</u>			
屯門	屯門第 51 區社區中心用地	150	2006 年 6 月
西貢	將軍澳第 15 區	264	2006 年 8 月
觀塘	秀茂坪(中)社區中心用地	200	2006 年 8 月
深水埗	美孚美荔道(新九龍內地段第 6317 號)	100	2006 年 8 月
觀塘	藍田(北)第十期社區中心用地	200	2006 年 9 月
小計：		<u>914</u>	
<u>2007/08 年度</u>			
油尖旺	大角咀工人房屋用地	100	2007 年 7 月
東區	鯉景道和太安街交界的社區會堂用地	200	2007 年 8 月
油尖旺	市區重建局櫻桃街發展計劃	100	2007 年 11 月
黃大仙	東頭邨重建計劃第 9 期	100	2007 年 11 月
小計：		<u>500</u>	
<u>2008/09 年度</u>			
灣仔	市區重建局利東街及麥加利歌街發展計劃	100	2008 年 4 月
九龍城	何文田邨重建計劃第二期(社區中心用地)	200	2008 年 5 月
觀塘	茶果嶺高嶺土房屋用地	200	2009 年 2 月
中西區	市區重建局第一街／第二街發展計劃	100	2009 年 3 月
小計：		<u>600</u>	

地區	地址	名額	預定啟用日期
<u>2009/10 年度</u>			
元朗	西鐵(朗屏站)發展計劃	125	2009 年 8 月
小計：		<u>125</u>	
<u>2010/11 年度</u>			
元朗	元朗第 15 區綜合發展區	150	2010 年 8 月
荃灣	西鐵(荃灣西站)發展計劃	125	2010 年 8 月
小計：		<u>275</u>	
<u>2011/12 年度</u>			
無		小計： <u>0</u>	—
其他			
	四幅賣地	小計： <u>740</u>	—
		合計：	<u>6 726</u>

- * 這些安老院舍選址是由特定的非政府機構在私人合約方式批出的土地發展，因此不會以招標競投方式編配。

社會福利署

二零零二年五月