

立法會福利事務委員會

體弱長者住宿照顧服務的資助安排

目的

本文件概述目前為體弱長者提供資助住宿照顧服務的安排所存在的問題，並就體弱長者住宿照顧服務制訂院舍費用資助計劃的建議徵詢委員的初步意見。

長期護理服務的需求

2. 香港的人口不斷老齡化。在二零零二年，65歲或以上的人士佔總人口的11.4%(777 000人)。到了二零二二年，這個數字預期會攀升至17.9%，達1 482 500人。由於壽命延長，加上醫學進步，高齡長者(85歲或以上)的人數也會大幅增加，預期會由二零零二年的67 300人增至二零二二年的190 900人，為二零零二年人數的差不多三倍。

3. 根據已發展國家的經驗，儘管生活水準普遍改善，健康意識不斷提高，加上對健康的年長生活的重視，仍有80%的長者患有一種或以上的慢性疾病，估計約有20%的長者身體機能有缺損，即缺乏日常起居自我照顧能力¹ / 或日常起居生活活動能力²，可能長期需要不同程度的護理和支援。約有5%至10%的長者在長

¹ 六項日常起居自我照顧能力包括：沐浴、如廁、位置轉移(由睡牀移動至椅子)、走動、進食和穿衣。

² 八項日常起居生活活動能力包括：煮食、洗衣、做家務、使用電話、出外、購物、服藥和理財。

期護理方面需要某種形式的協助。我們預期香港亦會出現類似的情況。由此推算，在現時本港長者人口中，約有 39 000 至 78 000 名年滿 65 歲或以上的長者在長期護理服務方面需要某種形式的協助。

社區照顧與院舍護理

4. 傳統上，長者的長期護理是由配偶或子女或姻親等非正式護老者在家中提供的，而入住安老院舍只是最後的選擇。近年，越來越多外籍家庭傭工擔當護老者的角色，照顧在家居住的體弱長者；另一方面，安老院舍的需求也日趨殷切。鑑於公帑資助的福利服務在過去十年迅速擴展，政府資助安老院舍宿位總數已由一九九二年的 11 600 個增至二零零二年底的 26 200 個。同期，本港私營安老院舍的數目也由 377 間增至 563 間，合共提供 43 800 個宿位，包括 5 800 個由買位計劃 / 改善買位計劃資助的宿位。

5. 在安老事務委員會督導下，我們把發展重點放在以**社區和家居**為本的照顧服務，以滿足長者的長期護理需要，協助他們在家中養老。即是他們可利用正式和非正式的家居照顧和社區支援服務，盡量留在社區內。有關措施包括：

- (a) 在長者中心設立護老者支援天地，製作培訓教材，以及在安老院舍和日間護理中心開辦暫託服務，以加強對護老者的支援；
- (b) 為獨居的長者或長者夫婦建立支援網絡；
- (c) 在一九九九年推出合約制的家居照顧服務，照顧長者個人的護理需要，超越傳統家務助理隊的服務範圍；
- (d) 在二零零一年四月推出合約制的改善家居及社區照顧服務，為體弱長者個別設計一套家居和日間中心服務，滿足他們的需要，使他們無須入住安老院舍；
- (e) 由二零零三年四月起，把 138 支受資助的家務助理隊提升為綜合家居照顧服務隊，同時提供原先以合約方式批出的家居照顧和膳食服務，為在家居住的長者提供一系列持續的支援服務；以及

- (f) 借鑑推行社區長者綜合項目時的成功經驗，在二零零三至零四年度，重整現有的社區長者服務，包括把現時所有長者綜合服務中心提升為長者地區中心，以及把 110 間長者活動中心提升為長者鄰舍中心。

6. 與此同時，我們已在諮詢安老事務委員會後推出多項有關**院舍服務**的措施，以確保住宿照顧服務能集中照顧有真正護理需要的長者、改善私營安老院舍的質素、提高資助安老院舍服務的成本效益，以及讓有能力負擔的長者更易獲得優質服務。這些措施包括：

- (a) 在一九九八年推行改善買位計劃，並把買位計劃宿位升格為改善買位計劃宿位。就人手編制而言，符合甲一標準的改善買位計劃宿位相當接近資助安老院舍的水平。私營安老院舍一旦參加改善買位計劃，整間院舍都須達致同一標準。目前，有 99 間私營安老院舍符合改善買位計劃的標準。到了二零零三年十二月底，302 個買位計劃宿位會全部提升為改善買位計劃宿位或逐步取消。我們現正計劃購買最後一批額外的改善買位計劃宿位，尚未參加計劃的院舍將獲優先考慮；
- (b) 由二零零零年十一月起採用一套國際認可的工具，評估申請資助長期護理服務的長者的護理需要。這套劃一的工具由認可的評估人員使用，在編配服務時會考慮長者的身體缺損程度、護老者和心理上的支援，以及環境和健康等因素；
- (c) 自二零零一年年初起，以公開競投方式為新建的安老院舍專用院址甄選經營者。這些院舍會同時提供資助和非資助宿位。至今已有五間安老院舍獲批服務合約，共提供 504 個資助宿位。政府每月資助每個宿位的平均費用為 5,663 元，資助護理安老院宿位的費用則為 8,474 元。五間安老院舍也同時提供 213 個非資助宿位，收費由入住六人房而長者身體機能屬中度缺損的 4,200 元，到入住單人房而長者身體機能屬嚴重缺損的 13,500 元。此外，這些獲批服務合約的院舍須為長者提供持續照顧。而由第三間合約院舍開始，約半數的資助宿位是供需要護養院護理服務的長者直接入住。

- (d) 我們已在二零零一年三月完成香港所有私營安老院舍的發牌工作，並編製了安老院舍服務概覽，供服務使用者參考。此外，為確保院舍的質素，我們在二零零二年年中已委託香港老年學會進行為期兩年的先導計劃，為安老院舍制訂一套本地的評審制度。
- (e) 由二零零三年一月一日起停止接受長者加入長者宿舍及安老院的輪候冊，以期日後的資助院舍服務能集中為有護理需要的長者提供服務。

問題

7. 須知安老服務在過去十年取得上述豐碩成果，是由於政府投入大量公共資源。舉例來說，政府在安老福利服務方面的經常開支已由一九九三至九四年度的 6 億元，增加至二零零三至零四年度的 36 億元。特區政府出現嚴重財政赤字令公共資源日漸減少，加上人口老齡化使服務需求不斷增加，現時為長者提供長期護理服務的制度顯然無法持續推行。除要考慮在財政上能否持續下去外，現時提供資助長期護理(尤其是住宿照顧服務)的安排也未能貫徹公平合理、有選擇空間、共同承擔，以及“小政府、大市場”等原則。現把部分問題於下文闡述。

公營和私營的對比

8. 與一般的福利服務主要由公營機構(即社署和非政府機構)提供不同，大部分安老院舍宿位是由私營機構營辦。截至二零零二年十二月底，香港的安老院舍宿位約共 67 100 個：非政府機構提供約 20 000 個政府資助宿位，另有 2 900 個為自負盈虧的宿位，私營安老院宿位則佔 43 800 個。合約安老院舍目前提供 298 個宿位(五個獲批合約的安老院舍現時有兩個已投入服務)，而政府則提供 157 個宿位。雖然經濟下滑，我們仍然見到私營安老院舍的業務大幅擴展。在過去三年，持牌私營安老院舍由 515 間增至 563 間，宿位的數目也由 38 300 個增至 43 800 個。

9. 公營和私營機構存在明顯的差異：由非政府機構營辦的資助安老院舍，服務須受社署監管，設於專為安老院舍而建的院址內，並以高成本運作；私營安老院舍的質素和收費則非常參差。即使是參加改善買位計劃的私營安老院舍，在長者和他們家人的心目中，也是質素不及資助安老院舍。例如由安老院舍服務編配

系統集中管理的護理安老院宿位輪候冊現時有 17 341 名長者，當中只有 1 618 名打算入住私營安老院舍。結果，有能力負擔院舍費用的長者，亦傾向輪候入住由非政府機構營辦的資助安老院舍。

10. 審計署署長在《第 38 號報告書》中，建議採取行動，盡量令所有政府資助的安老院舍服務達到一致的水平。這項建議說易行難，因為涉及複雜的成本問題。目前，施加於所有安老院舍的各項法定標準只屬最低標準，旨在保障安全；如通過發牌制度把標準提高，便會影響安老院舍的經營成本，結果可能令很多長者及其家人無法負擔院舍的費用。同樣，規定參與改善買位計劃的私營安老院舍在每名住院長者可享用的空間、院舍設施、員工資歷和薪酬等方面達到同一標準，亦會提高買位的成本。我們相信，市場上一定會有各類安老院舍供長者選擇，向不同經濟狀況的長者提供服務，以切合他們的需要和負擔能力，而消費者的選擇是促使安老院舍改善質素的最大動力。我們亟需理順現行將政府資助分配予長者的制度。

集中資助有需要的人

11. 在討論醫療融資時，有一個共識認為應把政府大量資助的醫療服務集中照顧有需要的人，並應要求市民承擔更多他們自己的醫療費用。這種共識亦適用於長者的住宿照顧服務。現時長者入住資助安老院舍，是以先到先得的方式按輪候冊上的次序進行，並受安老服務統一評估機制規管。不過，當局並無評估長者或其家人的經濟需要，亦沒有設立機制，讓有能力負擔的人士承擔更多的院舍費用。在這方面，住宿照顧服務連家居照顧服務也比不上，因為後者實施三層收費，按服務使用者的經濟狀況收取服務費用。

12. 由於長者較喜歡入住由非政府機構營辦的資助安老院舍，加上當局亦不會對他們進行經濟狀況評估，因此較為富裕的長者，只要不介意輪候，也可使用獲大量資助的住宿照顧服務。另一方面，經濟欠佳和貧困的體弱長者則多數要通過綜合社會保障援助(綜援)制度，滿足他們的長期護理需要。現有的資助安老院舍宿位編配制度顯然並沒有公平地運用有限的公共資源。事實上，審計署署長已在上述《第 38 號報告書》中建議政府全面檢討為長者提供的資助住宿照顧服務，其中包括應否引入經濟狀況調查制度，使有能力負擔的人士分擔這類服務的費用。

綜援在照顧長期護理服務需要方面存在的不合理情況

13. 綜援計劃旨在援助有需要的個人和家庭，提高他們的收入至能夠應付基本需要的水平。我們以家庭為發放綜援的單位，同時在評估某個家庭是否符合領取綜援的資格時，會考慮整個家庭的資源和需要。當長者入住安老院舍時，其家人只要聲稱無法在經濟上支持有關長者，便很輕易將供養長者的責任完全轉交政府。較早時完成的一項研究顯示，許多長者都是入住資助宿位後，才領取綜援。另一方面，眾所周知，一些私營安老院舍的經營者鼓勵尚未領取綜援的長者辦理申請手續，以確保院舍獲得定期及穩定的收入。部分私營院舍甚至宣傳會協助長者申領綜援，以廣招徠。

14. 截至二零零二年十二月底，共有 39 900 名領取綜援的長者入住安老院舍，他們所住的宿位，包括 21 600 個未獲資助的私營院舍宿位，以及 18 300 個屬於非政府機構所營辦院舍及在買位計劃 / 改善買位計劃下的資助宿位。縱觀上述情況，可見政府不單提供 26 200³個資助安老院舍宿位，還為 70%⁴ 獲配資助宿位的長者支付全部費用，又資助了另外 21 600 名入住私營院舍的長者。

15. 進一步分析上述情況後，發現另外兩個問題：

- (a) 政府以不同方式，資助總數約達 47 800 個⁵ 安老院舍宿位。估計政府的安老服務計劃和社會保障計劃為這些宿位總共耗資 44 億元。不過，以編配服務和規管服務水準而言，社署只能管制納入安老院舍服務編配系統的 26 200 個資助宿位；及
- (b) 政府在上述兩種情況下給予長者的資助大不相同。舉例來說，對於入住非政府機構屬下資助的護理安老院舍的綜援受助長者，政府須支付的款項包括：資助院舍金額 8,474 元；通過綜援繳付院舍所收取的費用 1,605 元或 1,813 元，以及 1,279 元至 1,611 元不等的“零用錢”；以上述款項計算，政府每月在這方面的支出總額超過

³ 包括 20 000 個由非政府機構，220 個由合約院舍，157 個由政府及 5 800 個由買位計劃 / 改善買位計劃下提供的資助宿位。

⁴ $(18\ 300 / 26\ 200) \times 100\% = 70\%$

⁵ 26 200 個資助安老院舍宿位加上 21 600 住在私營安老院舍領取綜援的長者。

11,000 元。另一方面，入住私營院舍的長者獲發放的綜援福利，平均每月只有 5,800 元。

因此，現時為體弱長者提供住宿照顧服務的雙重制度是否物有所值實在成疑。

編配資助宿位欠缺效率和浪費資源

16. 當局現時是透過安老院舍服務編配系統安排長者入住資助安老院舍宿位。由於編配宿位是以先到先得的方式進行，而護理需要評估是在長者獲配宿位時而不是在編入輪候冊時進行，因此，長者拒絕接受所編配宿位的情況時有發生。過去一年，拒絕接受非政府機構的資助護理安老院宿位和買位計劃 / 改善買位計劃宿位的比率，分別是 36% 及 37%。此外，雖然當局要求長者在登記表格上表明意願，但他們可在獲配某院舍的宿位時改變主意，例如，長者為了入住較接近親屬住處的院舍，方便他們探訪，而改變主意。所有拒絕接受所編配宿位和錯配宿位的個案均會造成資源浪費。舉例來說，二零零二年二月及三月政府增購了合共 1 359 個改善買位計劃宿位，但差不多用上整年時間才能把宿位全部編配出去，在一些地區(例如南區及元朗)仍有一些改善買位計劃宿位至今仍然空置。

可考慮的安排 - 院舍費用資助計劃

17. 正如《二零零三年施政綱領》所載，我們的目標是為體弱長者的住宿照顧服務制訂院舍費用資助計劃。院舍費用資助計劃的概念很簡單：政府會以類似“代用券”的形式，直接資助有護理和經濟需要的合資格長者，讓他們可以在自己選擇的院舍獲得住宿照顧服務。用較通俗的說法，院舍費用資助計劃就是“錢跟老人走”，至於傳統的資助模式，則是由政府撥款予提供服務的機構，然後通過一個制度將使用者編配到這些服務。實施院舍費用資助計劃後，原則上所有有護理和經濟需要的長者都會通過這項計劃獲得援助；他們將不再透過綜援系統獲得援助。院舍費用資助計劃在福利服務方面並非新概念。目前，我們通過幼兒中心繳費資助計劃，為有需要的家長提供資助幼兒照顧服務；根據這項計劃，有這類需要的家長接受經濟狀況調查後，即有資格獲得資助，資助額會反映他們負擔有關費用的能力。有關家長便可把子女送往他們所選擇的由非政府機構，或私人營辦的日間幼兒中心。此外，由二零零二年三月起，我們試行了一項採用“代用

券”形式的課餘託管計劃，為領取綜援的單親家長提供受資助的支援服務，以便他們能夠出外工作。符合資格的單親家長會獲發課餘託管計劃代用券，他們可以選擇在參加這項計劃的 130 多間兒童及青年中心免費獲得課餘託管服務。

18. 不過，要實施適用於長者住宿照顧服務的院舍費用資助計劃，實際上還須解決幾個問題。主要的問題包括：

- (a) **對長者進行經濟狀況調查的困難。**舉例來說，長者子女的資產和收入是否也須評估？長者申領綜援時所進行的經濟狀況調查，通常不把長者擁有但用作自住的物業計算在內。但入住安老院舍已滿足了長者的住宿需要，因此在推行院舍費用資助計劃時，應否把這類自住的物業計算在內？
- (b) **參加院舍費用資助計劃的安老院舍的資格。**由於這項計劃其中一個目的是確保長者獲得符合一定質素的護理服務，我們應對有意參加院舍費用資助計劃的院舍施加更嚴格的標準，而不是開放給全港所有持牌院舍參加。現正試行的評審制度，在改善本港安老院舍服務質素方面將扮演一個有用的角色；
- (c) **教導長者並提供院舍資料，以幫助長者或其護老者選擇合適的院舍。**對於缺乏或沒有家人支持的長者，我們或許須設立某種形式的監護人制度，協助長者在院舍費用資助計劃下行使消費者的權益；
- (d) **因應非政府機構院舍營辦者和私營院舍的營辦者不同的經營環境，將費用資助額定於公平的水平。**最重要的考慮因素是非政府機構營辦的院舍通常設於專為安老院舍而建的院址內，無需付出費用，而設於租用的商業樓宇內的私營院舍則須把平均 20% 至 30% 的營運成本用於支付租金和有關的開支；
- (e) **有關長者共同支付款項的事宜。**我們應否讓接受院舍費用資助計劃援助的長者，自行補足所需的費用，以入住質素較高的院舍或臥室有較多私人空間的地方？
- (f) **改變現時資助院舍的資助模式。**除非把現有的資助院舍也全部納入院舍費用資助計劃之內，否則這項計劃的運

作方式始終會不如理想。這就是說，非政府機構營辦的院舍須在市場上爭取長者入住其院舍，不論該長者是否獲得院舍費用資助，以取代對政府資助的倚賴。我們推行幼兒中心繳費資助計劃時，撤銷了給予所有日間幼兒中心的資助，只保留了 5% 的資助，以應付幼兒中心報讀人數的變動情況。不過，鑑於目前失業率高企，任何會令非政府機構員工的工作受到影響的措施，均屬敏感及有爭議性，須要非常小心的考慮。

未來路向

19. 我們於二零零三年四月就我們的初步想法諮詢了安老事務委員會。我們並計劃於短期內為來自非政府機構及私營機構的安老院舍營辦者舉辦研討會，分享我們的初步想法，並徵詢意見。

徵詢意見

20. 請委員在原則上支持院舍費用資助計劃，並就本文件提出的事項發表初步意見。

衛生福利及食物局 /
社會福利署

二零零三年五月