

二零零七年四月十九日
討論文件

特別小組文件第 1/2007 號

扶貧委員會
老人貧窮特別小組
為長者提供長期照顧和經濟保障

目的

本文件旨在概述有關為長者提供長期照顧和退休保障的現行政策和措施，以及這些政策和措施對預防和紓緩未來長者貧窮的影響。

背景

2. 扶貧委員會轄下老人貧窮特別小組於二零零六年六月成立，負責研究清貧長者的主要需要，並與衛生福利及食物局和安老事務委員會合作，訂出短期改善措施和較長遠的政策方向，更適切地照顧清貧長者的需要。
3. 至於預防未來的長者貧窮情況及為他們制訂扶貧措施皆屬較長遠的問題。委員得悉政府正就醫療融資，這個十分重要的課題進行研究。委員亦認為，為長者提供長期照顧和退休保障同樣重要，因此應把這兩個課題納入特別小組的工作計劃內。

長期照顧

現行政策和措施

4. “積極樂頤年”、“社區安老”、“持續照顧”和“把資源集中用於最有需要的長者身上”，是政府安老政策的基本原則。為改善長者的生活素質，政府推廣積極安老。為協助需要長期照顧的長者在社區安老，政府為他們提供資助的上門家居照顧服務和中心為本的社區照顧服務。一些不需要長期照顧但在日常生活上需要協助的長者，可以申請無須接受體格評估的上門服務。至於需要長期照顧但在家中未能獲得足夠照顧的長者，政府會為他們提供資助院舍照顧服務。
5. 為確保公共資源集中用於最有需要的長者身上，政府採用劃一的體格評估機制，以評估擬申請的長者是否真正有需要接受長期照顧服務。

爲在社區安老的長者提供照顧和支援服務

6. 長者地區中心、長者鄰舍中心和長者活動中心，爲在社區安老的長者及照顧他們的人士建立全港性社區支援網絡。長者地區中心及屬下的長者支援服務隊，以及長者鄰舍中心的工作包括通過外展服務接觸獨居長者。二零零七至零八年度政府財政預算案增撥了 3,800 萬元予這些長者中心，以便增加社工人手，進行策劃和動員地區資源（包括義工），從而加強外展工作，以接觸更多獨居長者，特別是隱蔽長者，鼓勵及協助他們建立社交生活，並爲有需要的人士提供轉介和支援服務。

7. 我們亦盡量透過受資助非政府機構提供資助的上門家居照顧服務，讓長者在家中安享晚年。現時約有 3 300 名長者使用須接受體格評估的上門家居照顧服務，包括個案管理、起居照顧、護理服務、康復治療、送飯、家居清潔及護送服務。另外，有 16 000 名長者使用無須接受體格評估的上門家居照顧服務，包括送飯、家居清潔及護送服務。雖然這些服務的使用者無須通過經濟狀況審查，但約有 64% 使用須接受體格評估的上門家居照顧服務和 74% 使用無須接受體格評估的上門家居照顧服務的長者，爲綜合社會保障援助（綜援）受助人。

8. 長者日間護理中心／單位提供的須接受體格評估日間照顧服務，包括起居照顧、復康訓練、送飯和社交康樂服務。現時，全港有 51 個長者日間護理中心／單位，提供 1 975 個日間護理名額。

9. 此外，政府亦爲家庭護老者提供支援，協助他們照顧家中體弱的長者。有關的支援服務包括長者日間及住宿暫託服務，以及資訊、培訓及情緒支援服務。

院舍照顧服務

10. 當體弱長者難以留在家中生活時，可入住安老院舍，接受住宿照顧。本港的非政府機構及私營機構均提供住宿照顧服務。目前，全港約有 73 000 個安老院舍宿位，當中 26 000 個是資助院舍照顧宿位，由資助安老院舍、合約院舍和參加改善買位計劃的私營安老院舍提供。此外，有 23 000 名長者以綜援款項居於私營安老院舍的非資助院舍照顧宿位。換言之，政府直接或間接爲大約 49 000 名長者（在 62 000 名現居於安老院舍的長者中佔逾 75%）提供資助，讓他們接受住宿照顧服務。

11. 在長者資助院舍照顧宿位須提供長期及持續照顧的原則下，社會福利署（社署）已由二零零五至零六年度起，把不包括長期護理元素的長者宿

舍和安老院宿位及部分現時沒有提供持續照顧的護理安老宿位，轉為提供持續照顧的長期照顧宿位。

相關事宜

12. 隨着人口老化，資助安老服務方面的需求將會有增無減。政府在過去十年已大幅增加上門家居照顧服務和資助安老院舍宿位。在二零零六至零七年度，政府在資助院舍照顧宿位、社區照顧服務和其他為長者提供的支援服務方面的開支，約為 29 億元。

13. 社署運用在二零零六至零七年度獲增撥的 2,000 萬元經常撥款，增加了由 60 支綜合家居照顧服務隊，為無須接受體格評估的家居照顧服務名額。新增的名額自二零零七年一月起投入服務，社署預計可多處理約 2 000 宗個案。此外，社署亦已增加改善家居及社區照顧服務隊，為須接受體格評估的長者提供的家居照顧服務名額。社署會繼續監察有關服務的需求，並視乎情況所需，在需求殷切的地區增加服務名額。在二零零七至零八年度，社署會增加 80 個日間照顧名額。

14. 至於資助安老院舍宿位的數目，已由一九九七年約 16 000 個增至現時約 26 000 個，加幅達 60%。在未來兩年（二零零七／零八至二零零八／零九年度）內，政府希望可以額外提供 812 個資助安老院舍宿位（二零零七至零八年度提供 662 個，當中 450 個宿位會向私營安老院舍購買，另外 150 個會使用二零零七至零八年度財政預算增撥的 1,600 萬元增設）。

15. 由於人口老化，資助安老院舍宿位的需求會隨之而增加。目前，資助護理安老宿位的輪候時間平均為 22 個月（私營安老院舍的資助護理安老宿位則為九個月）。粗略估計，政府在未來 30 年可能需多花三倍的開支，才能維持現時資助安老院舍宿位的輪候時間不變¹。

16. 單靠公帑資助的服務，不能解決安老院舍需求日增的情況。我們須考慮較長遠的策略，包括：

- (a) 提倡健康晚年和社區安老，並鼓勵透過家庭和社區網絡提供支援；

¹ 衛生福利及食物局局長二零零五年四月的演辭（網址：www.info.gov.hk/gia/general/200504/13/04130234.htm）。

- (b) 藉鼓勵優質兼自負盈虧的私營安老院舍提供不同服務，以增加具素質的宿位。此外，個人及家庭等多個經費來源，亦有助改善私營安老院的素質；以及
- (c) 考慮把公共資源進一步集中用於協助最需要援助的長者。

17. 在二零零六年四月十日有關清貧長者問題的分享會上²，委員認為最需要的長者往往未必得到資助住宿照顧服務。然而，事實上現時居住在安老院舍的長者當中，約有 70%都是綜援受助人，應否／能否加大力度把資源集中分配在資助安老院舍宿位方面，是一個複雜問題，並須視乎老年人口是否作好準備在社區安老、是否有更健全的市場提供不同的優質住宿照顧服務，以及長者是否有較佳的經濟能力應付長期照顧需要等因素。關於這點，安老事務委員會一直集中關注多個主要範疇，以提倡積極及健康的老年生活，以及進一步支援和鼓勵長者在社區安老。

18. 委員會指出，提供長者照顧服務是其中一個具有發展潛力的社會企業項目。部分委員得悉，英國採用代用券制度，以便更靈活地提供這類服務。他們提議進一步研究現時為長者提供的家居照顧服務，日後如何能進一步鼓勵社會企業的發展。

經濟保障

19. 香港和其他地方一樣，由於人口老化和平均壽命愈來愈長，社會面對很多挑戰。根據政府統計處的人口推算（二零零四至二零三三年），預計到二零三三年，65 歲或以上的長者會超過 200 萬，約佔人口的 27%。長者人口增加的速度初時會較慢，由二零零三年的 11.7% 上升至二零一五年的 14.3%，但在二零一五至二零三三年期間則會加快。老年撫養比率會增加，由二零零三年每 1 000 人供養 161 人增至二零三三年的 428 人。為確保未來的長者有經濟保障和預防他們出現貧困情況，在經濟上作出周詳的安排，以應付年老時的主要需要，是十分重要的。

現行政策和措施

20. 政府一直研究香港退休經濟保障的“三大支柱”的可持續性 –

- (a) 公帑資助的綜援和高齡津貼；

² 請參閱扶貧委員會第 11/2006 號文件的附件。

(b) 強制性公積金計劃；以及

(c) 自願性私人儲蓄及投資。

21. 根據第一支柱，綜援為那些在經濟上無法自給的人士（包括長者）提供安全網。在綜緩計劃下，長者受助人會獲得較高的標準金額、特別津貼和補助金等特別照顧。社會福利署署長亦可行使酌情權，因應個別家庭的情況協助有需要的長者。

22. 除綜援計劃外，還有高齡津貼，為 65 歲或以上的合資格長者提供現金津貼，以應付他們因年老而出現的特別需要。綜援和高齡津貼都是無須供款的計劃，開支由公帑支付。然而，綜援受助人須通過經濟審查，領取高齡津貼的長者則大都無須接受經濟審查。截至二零零六年底，在 70 歲或以上的長者中，有 90%（即 565 456 人）領取公共經濟援助，包括綜援、高齡津貼或傷殘津貼。

23. 除經濟援助外，「公共支柱」亦為有需要的長者設立公共支援網絡，包括大幅資助的公共醫療制度、公共房屋計劃、龐大的長者中心網絡和以中心為本的服務，以及受資助的社區及院舍照顧服務。

24. 關於第二支柱，政府已在二零零零年十二月成立強積金。這是一個由全體工作人口供款及私人管理的退休基金。截至二零零七年三月，約有 234 萬人參加強積金計劃。另外，有 45 萬 1 千名僱員接受《職業退休計劃條例》下的各個退休計劃提供的保障，這些退休計劃早在強積金成立前已存在。

25. 在第三支柱下，香港的政策環境相對較為理想（並無徵收資本增值稅或遺產稅），有利自願儲蓄和投資。家人給予的支援，仍然是長者的主要收入來源。根據政府統計處在二零零三年進行的一項調查，約有 168 萬人給予父母經濟支援，而這方面所涉及的開支每年約為 600 億元。

相關事宜

26. 推行強積金計劃可以確保本港大部分人口在某程度上得到退休保障。然而，以現時的供款額來說，只可以為退休人士提供基本的退休保障。強積金計劃也未能解決所有類別人士的退休保障問題，其中包括月入少於 5,000 元的低收入人士及非工作人口，以及在二零零一年已接近退休年齡的人士，由於供款期短，他們未必能儲蓄到足夠的強積金。這些人士須依賴家人及公共援助等其他經濟支援。

27. 社會人士不斷要求政府推行全民退休保障計劃³。考慮到現時的福利開支水平，以及人口老化對公共援助制度所造成壓力，長遠來說，加強「公共支柱」的方案必須在財政上能夠持續運作。在公共經濟援助方面，二零零四至零五年度綜援和高齡津貼的開支較一九九六至九七年度增加 77%。預計在未來 30 年，為長者提供社會保障的開支可能會由二零零五年的 127 億元增至 300 億元⁴。此外，為長者提供長期照顧的公共開支也會增加（見上文第 12 至 15 段）。

28. 中央政策組現正進行一項研究，探討退休保障的三大支柱的可持續性。研究工作預計可於二零零七年完成，屆時政府會考慮研究結果，並探討如何加強三大支柱。

未來路向

29. 由於人口老化，加上平均壽命愈來愈長，要為長者（尤其是在經濟上無法自給或沒有家人供養的長者）提供足夠照顧是極具挑戰性的工作。長遠而言，長者支援制度必須在財政上能夠持續運作。正如早前的討論⁵，為長者提供支援，應以個人、家庭和社會共同承擔責任的概念為基礎。要做到這一點，實有需要鼓勵建設一個更健全的市場，由優質兼自負盈虧的私營安老院舍提供不同服務，並須提倡個人、家庭及政府等多個經費來源。

30. 就人口老化的趨勢，社會人士的關注主要集中於社會保障、醫療護理和安老服務所帶來的壓力。無可否認，這些都是我們應該關注的事項和面對的挑戰。然而，我們亦須留意，隨着醫療科技進步和市民的健康意識提高，將來會有較多教育程度較高、健康較好和經濟能力較佳的長者。我們應繼續鼓勵長者融入社會，並利用長者這項寶貴資源，協助社會上有需要的人士。

扶貧委員會秘書處

(資料由衛生福利及食物局、中央政策組和財經事務及庫務局提供)

二零零七年四月

³ 在二零零六年六月八日的會議上，立法會福利事務委員會通過一項議案，促請政府當局盡快研究設立可持續運作的老年退休金制度，向所有長者即時發放款項，以應付他們因年老而出現的基本和特別需要。

⁴ 立法會 CB(2)1828/04-05(3)號文件。

⁵ 扶貧委員會第 11/2006 號文件。