

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2499/04-05(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

長者住宿照顧服務

目的

本文件旨在提供關於長者住宿照顧服務的背景資料，以及綜述福利事務委員會(下稱“事務委員會”)自立法會首屆任期至今曾就此議題進行討論的要點。

背景

綜覽

2. 截至2005年6月30日，長者院舍宿位數目有72 199個，其中64%(45 217個)為非津助宿位，36%(26 982個)為津助宿位。在45 217個非津助宿位當中，41 649個由私營機構提供，3 568則由非政府機構開辦的非牟利自負盈虧院舍提供。至於26 982個津助宿位當中，20 750個由非政府機構營辦的資助院舍提供，6 232個則由改善買位計劃下的私營院舍提供。津助院舍包括長者宿舍、安老院、護理安老院及護養院等，以切合長者不同的護理需要。

買位計劃／改善買位計劃

3. 為鼓勵私營安老院的營辦者提高服務質素，以及增加受資助安老院宿位的供應，當局於1989年推出買位計劃。自從行政長官在1997年的施政報告中發表“照顧長者”的策略性政策方針後，當局於1998年推出改善買位計劃，取代買位計劃。在改善買位計劃下，當局支付較高的價錢，以換取在院舍面積及員工人手方面更佳的服务質素。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。

申請資助長者住宿照顧服務的中央輪候冊

4. 為實現“老有所屬”和“持續照顧”的政策措施及精簡申請程序，社會福利署(下稱“社署”)於2000年11月實施中央輪候冊，用以處理長者的資助長期護理服務申請，以便長者可在統一的申請機制下，登記長期護理服務申請。長者長期護理服務包括資助住宿照顧服務及家居與社區照顧服務。中央輪候冊的措施建基於一套用作確定長者護理需要並因應這些需要提供適當服務的國際認可的評估工具。

5. 截至2005年7月31日，申請資助住宿照顧服務中央輪候冊上有21 661名申請人。申請入住安老院的平均輪候時間約為25個月、申請入住護理安老院需輪候約23個月，而申請入住護養院則需輪候約35個月。

安老院舍的規管

6. 安老院舍須根據《安老院條例》(第459章)取得牌照或豁免證明書方可合法經營，受《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第165章)規管的護養院則除外。《安老院條例》於1995年4月1日生效，並於1996年6月1日全面實施。

7. 《安老院條例》訂下安老院舍所須遵守的最低服務水平，包括院舍的面積及人手標準、樓宇及火警安全、位置及設計、供暖、照明及通風、備存住客紀錄等。該條例亦授權社會福利署署長發出實務守則，為安老院舍的保健及照顧服務、營養及飲食、清潔及衛生、社交照顧等方面，定出原則、程序、指引及標準。遵照實務守則的規定是發牌給安老院舍的條件之一。

8. 跟據社署的政策，所有在1995年4月1日及該日後設立並擬開始經營的安老院舍，須受發牌方式規管，而非並以取得豁免證明書的方式規管。在1995年4月1日之前已開始經營，但尚未完全達到發牌規定的安老院舍，則獲發豁免證明書繼續經營，使該等安老院舍可在指定時間內提升服務質素及進行所需的改善工程，以符合發牌規定。

9. 社署在1995年成立“安老院牌照事務處”，執行法例及其附屬規例訂明的人手、面積設計、樓宇結構、安全措施及照顧質素等方面的法定要求。當局採取以下措施，監察安老院舍的服務質素 ——

- (a) “安老院牌照事務處”督察進行突擊巡查，確保安老院舍符合發牌規定；
- (b) “安老院牌照事務處”成立電話熱綫，接受公眾就安老院舍服務提出的詢問和投訴；及
- (c) 當局鼓勵個案工作者及長者家人舉報有關安老院舍營運方面的不當行為或不良行為。

10. 據社署於2005年8月5日發出的新聞稿所述，自1996年開始，社署已成功就38宗涉及安老院舍違反牌照規定的個案提出檢控。

加強規管私營安老院舍的措施

11. 社署實行下列措施，加強規管私營安老院舍 ——
- (a) 社署與衛生署合作開辦護理訓練課程，訓練符合資格的保健員，使安老院舍符合發牌的人手規定；
 - (b) 關於改善買位計劃下的院舍的樓面淨面積、員工人手的要求、服務質素及設施的資料，已上載於社署的網頁，供公眾閱覽；
 - (c) 社署亦公布一份安老院舍總覽及出版一本小冊子，當中包括如何選擇安老院舍及適應安老院舍群體生活的指引，供消費者參考，以期促進質素保證；及
 - (d) 為受津助的服務單位制訂並在這些單位實施的“服務質素標準”，適用於改善買位計劃下的院舍。此等標準就提供資料、服務管理、對使用者的服務及尊重服務使用者的權利等方面訂明各項原則。

在受大廈公契管轄的樓宇經營安老院

12. 私人樓宇始終會是安老院舍的一個重要來源。地政總署已根據安老事務委員會的建議，由2001年2月起，明文規定最低三層通常可獲准作商業用途的新住宅發展物業的公契不得禁止設立安老院舍。

以往的討論

對私營安老院的規管

13. 政府當局於2001年4月9日向事務委員會匯報規管私營安老院的最新情況，並向委員概述進一步改善私營安老院服務質素的措施。

14. 一位委員問及政府當局會採取哪些行動，確保所有參與買位計劃／改善買位計劃的安老院均遵守每名員工每天工作8小時的規定。

15. 政府當局表示，並非所有參與買位計劃／改善買位計劃的安老院均遵守每名員工每天工作8小時的規定。政府當局向委員保證，社署會加強採取行動，確保所有參與買位計劃／改善買位計劃的安老院，特別是那些新成立的院舍，均遵守上述規定。舉例而言，政府當局在邀請私營安老院透過競投形式參與營辦新的安老院時，會規定申辦機構須就其擬提供的服務標準提交資料，說明如何能遵守每名員工每天工作8小時的規定。政府當局進一步表示，政府當局無法要求並未參與買位計劃／改善買位計劃的私營安老院遵守每名員工每天工作8小時的規定。

16. 另一名委員詢問，政府當局會否考慮向並未參與買位計劃／改善買位計劃的私營安老院實施適用於津助福利服務的“服務質素標準”。

17. 政府當局表示，鑒於所有私營安老院現時均已獲發牌照，政府當局計劃使服務質素標準與有關管理、保健及照顧服務及其他適用範圍的發牌標準有一致的準則，以進一步提高服務質素。此外，社署會在徵詢法律專家的意見後，考慮各種途徑及方法，以加強對違反發牌條件的院舍採取檢控行動，藉以阻嚇任何有損長者利益的經營方法。政府當局指出，鑒於經營安老院是一項勞工密集的行業，加上以24小時服務模式運作，倘要密切監察其運作，實在非要動用大量資源不可。向長者及其家人提供更多有關所有持牌安老院的資料(例如這些安老院的服務簡介)，以協助他們選擇安老院，會是較佳的做法。利用消費者的選擇和市場力量來促使安老院(特別是私營安老院)時刻保持良好的服務質素，會更為有效。

18. 一名委員詢問，政府當局會否考慮將那些因未能遵守發牌條件而遭社署發信警告的安老院的名單公布週知。政府當局表示，只要此舉並無違反自然公平的原則，社署會考慮採納這項建議。

香港安老院的“服務質素評級”機制

19. 在同一次會議席上，一名委員建議，政府當局應盡快引入“服務質素評級”機制，藉以為長者及其家人提供更多資料，以便他們選擇安老院舍。政府當局表示，為確保公正持平起見，由獨立的非政府機構推行上述評級機制應較為適合，因此需要一段時間才能引入上述機制。

20. 政府當局其後於2002年年中委託香港老年學會，進行為期兩年的先導計劃，為香港安老院舍發展一套本地的評審制度。

21. 政府當局在2004年7月19日告知事務委員會，當局大致上支持在本港推行安老院舍評審制度，並同意初期採用自願參與的方式，亦贊成由非法定獨立機構擔任評審機構。

以競爭性投標提供新辦安老院舍服務

22. 政府當局於2001年3月5日向事務委員會簡介關於開放新辦安老服務(由家居照顧至院舍服務)的計劃。政府當局計劃在安老服務方面實行競爭性投標，容許非政府機構及私營機構進行競投，並以服務質素及成本效益作為評審標準。大部分出席的委員及全體出席的代表團體(主要屬非政府機構)均表示，強烈反對開放新的安老院舍單位給非政府機構及私營機構參與競投。出席委員及代表團體的意見概述如下 ——

- (a) 私營公司皆以賺錢掛帥，倘若承辦機構要成功投得營辦安老院舍的資格(價格所佔的比重為20%)，而最終又要有利可圖，唯一的方法就是剝削員工，即縮減他們的薪金及訂定過長的工作時間。由於長者住宿照顧服務是一項勞工密集及個人化的服務，很難想像私營公司的上述行為不會影響有關服務的質素；
- (b) 並無需要以公開及公平競爭為理由而讓私營機構競投新辦長者住宿單位，因為非政府機構之間亦可在相同的評選標準下進行競爭；
- (c) 很多實行福利服務競爭性投標的海外國家發現，推行競爭性投標弊多於利；
- (d) 除非有證據顯示由非政府機構營辦的福利服務完全不符合成本效益，其服務質素亦不符理想，否則當局便沒有理由開放新的長者住宿單位予私營機構競投；及
- (e) 政府當局在決定應否就長者住宿照顧服務引入競爭性投標前，應先檢討在買位計劃及改善買位計劃下的私營安老院舍的運作情況。

23. 政府當局回應時表示，本港私營機構積極進取，香港一向引以為榮，而且本港絕大部分的服務均由私營機構提供。為此，委員指私營公司為求賺取利潤而不惜剝削員工及提供質素差劣的服務，實在有欠公平。私營機構往往能夠即時採取靈活的對策，來配合社會瞬息萬變的需要；就這方面而言，公營機構實在無法媲美。由於資源有限，為盡量使多些人士獲享有關服務，政府當局必須就福利服務推行競爭性投標。

24. 政府當局進一步表示，雖然部分由非政府機構以自負盈虧方式經營的安老院舍正面對財務困難，政府當局仍認為就安老院舍進行競爭性投標屬可行之法，原因是以非政府機構現行的人手編制及組織架構，實在難以定出一個能吸引使用者使用其服務的價格。現時，在改善買位計劃下提供的高質素宿位與由非政府機構營辦的院舍宿位比較，兩者的成本有明顯差距，此事正正反映出上述情況。

25. 委員不同意政府當局的說法。楊森議員提出議案，反對讓牟利機構參與提供受資助的長者照顧服務。議案獲出席會議的大多數委員通過。

26. 自2001年開始，當局把由政府特建並收取象徵式租金的新安老院舍開放給非政府機構及私營機構參與競爭性投標。

27. 事務委員會在2005年6月2日的特別會議上，再次通過議案，向政府當局提出要求，當中包括要求檢討新辦安老服務的競爭性投標。

鼓勵私人發展商在其新發展物業納入安老院舍的計劃

28. 政府當局在2002年3月11日的事務委員會會議上簡介關於鼓勵私人發展商在其新發展物業納入安老院舍的建議。根據上述計劃，倘發展商願意接受某些批地契約，確保安老院舍院址落成，在計算各項土地交易(例如契約修訂、換地和以私人協約方式批地)的新私人發展物業地價時，合資格的安老院舍院址可獲豁免計算在內。至於享有這項豁免的發展商，則須全數支付安老院舍院址的建築成本，並提供適合安老院舍使用的基本設施(如消防裝置)。這些安老院舍院址落成後將成為發展商的物業，但只可作安老院舍的用途。只要有關的院址是用作安老院舍用途，政府當局會給予發展商彈性，容許他們把安老院舍院址出租或出售，或自行或委託營辦商在院址內經營安老院舍。有關發展商／營辦商可自行釐定收費。

29. 部分委員認為，既然私人發展商將會在其新發展物業內經營安老院舍，而又可在計算有關安老院舍院址總樓面面積和地價方面獲得豁免，當局應規定發展商將其安老院舍的部分名額撥交社署編配。此外，倘若安老院舍在經營上有所虧損，私人發展商有可能會將其空置。

30. 政府當局向委員保證，當局會採取足夠措施，確保建成的院址只是純粹作安老院舍之用。政府當局又認為，私人發展商將擬作安老院舍的院址空置的機會微乎其微，因為倘若發展商對經營安老院舍業務並無信心，他們根本不會參與這項擬議計劃。

31. 社署其後於2003年7月落實鼓勵私人發展商在其新發展物業納入安老院舍的計劃。

體弱長者住宿照顧服務的資助安排

32. 為確保公帑集中資助亟需住宿照顧服務的長者，政府當局建議為體弱長者住宿照顧服務制訂院舍費用資助計劃，並於2003年5月12日徵詢事務委員會對該建議的初步意見。根據擬議計劃，政府會直接向需要照顧服務及財政援助的合資格長者提供資助，使他們可以享用自選院舍的住宿照顧服務。

33. 事務委員會委員普遍支持擬議院舍費用資助計劃的“錢跟老人走”的構思。不過，委員關注到，缺乏或沒有家人支持的長者如何能夠在掌握充分資料的情況下，就選擇適合的安老院作出決定。

34. 政府當局指出，在現有安排下，居於私營安老院的綜合社會保障援助(下稱“綜援”)受助長者亦面對同樣的問題。為解決此問題，政府當局已經重整及加強為長者提供的社區支援服務，並讓他們知悉，有哪些不同服務可供他們選擇。當局會在擬議院舍費用資助計劃下為長者提供類似的協助，並會設立某種形式的監護人制度，協助那些精神上無行為能力的長者行使消費者的權益。

35. 鑒於政府當局或會在院舍費用資助計劃下引入經濟狀況調查制度，部分委員擔心部分長者可能會由於該項經濟狀況調查包括審查長者所有家庭成員的收入而無法通過審查。委員同意，鑒於經濟狀況調查制度對長者及其家人會造成的影響，當局必須小心訂定資產及入息限額。一名委員建議，院舍費用資助計劃之下的費用資助額，應以累計制計算，並應按照長者子女的財政狀況的轉變，調整費用資助額。這項安排有助減輕一些願意承擔部分供養父母責任的子女的負擔。

36. 為免長者根據擬議院舍費用資助計劃及綜援計劃獲取雙重資助，一名委員建議將所有長者個案抽離綜援計劃，並專為長者另設一項獨立的財政援助計劃。事務委員會要求政府當局考慮此項建議及其他委員提出的意見，並於備妥有關院舍費用資助計劃的細則建議作進一步討論後，再向事務委員會匯報。

37. 政府當局其後表示擬在2005年第四季度舉行的會議上，就會上提出的問題向事務委員會匯報。

相關的立法會質詢及文件

38. 相關文件的清單及議員在立法會會議上提出的相關質詢清單，分別載於**附錄 I 及 II**，以便委員參考，委員亦可於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm>)閱覽詳細資料。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年9月2日

福利事務委員會

自立法會首屆任期至今就長者住宿照顧服務
提交的相關文件

會議日期	文件
2001年3月5日	政府當局題為“社會福利津貼制度改革：新分配福利服務單位”的文件 (立法會 CB(2)975/00-01(07)號文件) 香港社會服務聯會提交的意見書 (立法會 CB(2)975/00-01(01)號文件) 張超雄博士提交的意見書 (立法會 CB(2)975/00-01(05)號文件) 特別會議紀要 (立法會 CB(2)2107/00-01號文件)
2001年4月9日	政府當局題為“私營安老院舍的監管”的文件 (立法會 CB(2)1228/00-01(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(2)1461/00-01號文件)
2002年3月11日	政府當局題為“為長者提供住宿照顧服務”的文件 (立法會 CB(2)1265/01-02(04)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(2)1490/01-02號文件)
2003年5月12日	政府當局題為“體弱長者住宿照顧服務的資助安排”的文件 (立法會 CB(2)2015/02-03(03)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(2)2335/02-03號文件)
2004年7月19日	政府當局題為“香港安老院舍評審制度先導計劃”的文件 (立法會 CB(2)3078/03-04(02)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(2)3257/03-04號文件)

福利事務委員會

自立法會首屆任期至今議員在立法會會議上
就長者住宿照顧服務
提出的相關質詢

<u>會議日期</u>	<u>立法會質詢</u>
2000年12月20日	葉國謙先生就“監察私營安老院舍的服務質素”提出的書面質詢
2001年6月27日	麥國風先生就“安老院舍及學校宿舍的消防安全問題”提出的口頭質詢
2001年7月4日	李卓人議員就“私營護理安老院的服務質素問題”提出的口頭質詢
2001年11月7日	羅致光博士就“向安老院舍內的長者提供療養院服務”提出的書面質詢
2003年6月18日	余若薇議員就“設於商住大廈的安老院”提出的書面質詢
2004年3月24日	麥國風先生就“削減向安老院舍提供的改善買位計劃資助”提出的書面質詢
2004年4月21日	羅致光博士就“處理長者就各類受資助長期服務所提出申請的中央輪候冊”提出的書面質詢
2005年1月26日	楊森議員就“競投提供社會服務”提出的書面質詢
2005年6月29日	梁耀忠議員就“買位計劃私營安老院舍的僱員”提出的口頭質詢