

資料文件

立法會福利事務委員會

長者服務小組委員會

長者的長期護理服務

目的

本文件載述政府在福利範疇下提供長者照顧服務方面的政策，以及過去多年來推行的各項長者照顧服務及相關措施，並向委員匯報有關將由安老事務委員會督導，旨在探討安老院舍照顧服務的長遠規劃所進行的研究的最新情況。

安老政策

2. 香港的人口不斷高齡化。截至二零零七年底為止，本港 65 歲或以上的人士共有 880 300 人，佔總人口的 12.7%。到了二零三六年，這個數字預期會攀升至 26.4%，達 2 261 000 人。本港男性與女性最新的預期壽命分別為 79.4 歲及 85.5 歲。

3. 根據已發展經濟體系的經驗，約有 5% 至 10% 的長者需要某種形式的長期護理服務。香港的情況亦然。本港人口迅速高齡化，儘管同時出現一些有利變數，例如市民越來越注重健康，也越來越重視積極和健康的晚年生活，但長期護理服務的需求仍有增無減。政府十分關注這個情況，並一直致力探討如何迎接這項挑戰。

4. “居家安老”既是政府安老政策的基本原則，也是大部分長者的心願。他們重視家人的支持，對熟悉的社區環境亦有歸屬感。事實上，國際社會均認同“居家安老”有助提升長者的生活質素，而需要長期護理的長者亦不一定需要在安老院舍接受照顧。

5. 為協助有長期護理需要的長者在社區安老，我們向他們提供一系列資助的家居為本和中心為本的社區照顧服務。至於有長期護理需要而未能在居所獲得充分照顧的長者，政府則向他們提供資助的住宿照顧服務。

推動“居家安老”的服務及措施

6. 如上文所述，“居家安老”可提升長者的生活質素。為方便長者在社區安老，政府多年來已推行多項不同的服務，以配合長者不同的需要和加強對護老者的支援。相關的措施包括：

(a) 向有長期護理需要但在日間缺乏家人照顧的長者提供**中心為本的日間護理服務**。目前，全港共有 54 間為長者而設的日間護理中心／單位，為長者提供一系列的照顧服務，由起居照顧、護理、復康運動、膳食，以至往返長者居所與中心／單位的接送服務。現時共有 2 800 名長者使用我們的日間護理服務。

(b) 在二零零一年四月推出**改善家居及社區照顧服務**，為體弱長者提供按個別需要設計的到戶家居服務，滿足他們的生活所

需。改善家居及社區照顧服務所提供的服務包括起居照顧、護理、復康運動、家居安全評估及家居改裝、打理家務和送飯。二零零三年四月，我們將 138 支津助家務助理隊提升為 60 支**綜合家居照顧服務隊**，為在家居住的體弱及非體弱長者提供一系列照顧及支援服務。這些到戶家居服務現時為超過 20 000 名長者提供服務；

- (c) 由二零零三年四月起，將所有長者綜合服務中心及 110 間長者活動中心分別提升為**長者地區中心及長者鄰舍中心**，以加強這些中心的角色和功能，以整合方式為長者提供服務。長者地區中心及長者鄰舍中心現正為社區內超過 18 萬名長者提供服務；以及
- (d) 加強**對護老者的支援**，包括為護老者提供資訊、培訓和輔導服務，協助他們組成互助小組，設立資源中心，以及在長者中心展示和借出復康器材。為了進一步協助須照顧家中長者的家庭成員，我們於二零零七年十月在東區及灣仔、黃大仙及西貢區，以及九龍城及油尖旺推出“**護老培訓地區試驗計劃**”。該項計劃為 11 間長者地區中心各提供五萬元種子基金，支持他們與地區組織合作開辦護老培訓課程和提供“護老”服務。我們預計計劃推出首年內會有 660 名人士接受培訓。

7. 展望未來，政府已預留更多資源，協助長者居家安老和加強對護老者的支援，其中包括：

- (a) 增撥經常撥款 2,000 萬元，以加強**綜合家居照顧服務**。新資源可以額外為 1 500 宗個案提供服務；
- (b) 增撥經常撥款 1,200 萬元，以增設 160 個**日間護理**名額；
- (c) 向長者中心增撥經常撥款 3,800 萬元，以加強中心的人手，以**接觸更多隱蔽及亟需援助的長者**，以及向有需要的長者提供協助。此外，二零零八至零九年度的預算案已進一步預留額外經常撥款 1,800 萬元，讓長者地區中心招聘人手，以**加強中心的輔導及轉介服務**，以及**處理資助長期護理服務的申請**；
- (d) 撥款 9,600 萬元，推行**離院長者綜合支援計劃**，為出院的長者病人提供綜合支援，以及向照顧他們的護老者提供訓練及支援。首項試驗計劃已於二零零八年三月在觀塘推行，而第二項試驗計劃則定於八月在葵青推行。預計每項試驗計劃每年可為 3 000 名長者病人及 1 000 名護老者提供服務；以及
- (e) 一筆過撥款 2 億元，在未來五年**協助有需要的長者改善家居**。計劃的目標對象為缺乏家庭支援、家居環境破舊及設備欠佳，但又沒有經濟能力改善家居環境的長者。我們預計約有 4 萬名長者可在新措施下受惠。

改善資助住宿照顧服務的措施

8. 政府為有長期護理需要但未能在家得到充分照顧的長者，提供資助住宿照顧服務。鑑於服務需求日增，我們已把資助安老宿位的數目，由一九九七年約 16 000 個增至二零零七年約 26 000 個，增幅約 60%。連同非資助安老宿位在內，本港現時共有 74 486 個安老宿位。目前，有 57 142 名長者住在安老院舍的資助或非資助宿位。

9. 過去十年，除了增加資助安老宿位外，我們也推行了多項措施，以確保資助住宿照顧服務能集中照顧有真正護理需要的長者、改善安老院舍的質素、提高資助安老院舍服務的成本效益，以及推動優質的自負盈虧／私營住宿照顧服務的進一步發展。在諮詢安老事務委員會後，我們已：

(a) 於一九九八年推行**改善買位計劃**，鼓勵私營安老院舍提高護理質素。參加改善買位計劃的私營安老院舍，不論政府在該院舍購買宿位的比率為何，整間院舍都須達致已提高的同一標準(如人手和牀位空間方面的規定)。目前，在全港 583 間私營安老院舍中，有 129 間參加了改善買位計劃，提供合共 6 636 個計劃下的宿位。推行改善買位計劃，標誌着在改善私營安老院舍質素方面踏出重要的一步；

(b) 自二零零零年十一月起推出**安老服務統一評估機制(評估機制)**，採用一套國際認可的工具，評估長者的護理需要。在評估機制下，認可評估員在編配服務時，會使用這套標準化

的工具，以評估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。此外，在二零零三年十一月推出中央輪候冊後，評估機制亦擴展至包括所有首次長期護理服務申請的評估。自推出評估機制以來，社會福利署(社署)已為 112 409 名長者進行評估；

- (c) 自二零零一年年初起，以公開競投方式為**特建的安老院舍**甄選經營者，以增加成本效益。至今，已批出 12 份安老院舍合約，提供 957 個資助和 805 個非資助宿位，其中包括護理安老宿位和護養宿位。在同一院舍同時提供資助和非資助宿位的做法，有助推動自負盈虧的住宿照顧服務的發展，為有不同需要的長者提供更多選擇。此外，這些合約院舍的護理安老宿位必須提供**持續照顧**，亦即須提供達到護養程度的護理服務，以便更妥善照顧長者的長期護理需要；
- (d) 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**，並把所有院舍的資料上載社署網站，使服務使用者知道更多這方面的資料；
- (e) 由二零零三年一月一日起停止接受長者輪候沒有提供長期護理的**長者宿舍及安老院**。此舉可集中為有長期護理需要的長者提供資助的住宿照顧服務，並鼓勵沒有長期護理需要的長者留在社區安老；

(f) 在二零零五年六月推行**轉型計劃**，把長者宿舍及安老院舍的宿位，以及沒有提供持續照顧服務的護理安老宿位，轉型為提供持續照顧的護理安老宿位。這個計劃涉及 75 間安老院，當中 58 間已開始進行轉型工程；

(g) 在二零零五年十二月實施新安排，把根據《安老院條例》（第 459 章）遭檢控的安老院舍的資料，在社署的網頁公布；以及

(h) 自二零零七年年中起，針對有較多違規記錄的安老院舍，增加進行常規巡查的次數。此外，我們亦會在非辦公時間、星期日及公眾假期進行巡查，並會特別留意容易違規的事項，包括人手、藥物管理、約束物品的使用等。

10. 展望未來，我們會利用二零零八至零九年度財政預算案預留的 2,980 萬元撥款，額外提供 278 個**資助安老宿位**。此外，我們亦會動用 4,000 萬元，提升 19 間安老院舍的 760 個**療養宿位**，為長者提供療養照顧服務。這項措施旨在提升病情穩定但需要療養照顧服務的長者的生活質素。

監察安老院舍

11. 安老院舍的質素直接影響居於院舍長者的生活質素。因此，政府一直致力提升安老院舍的質素，確保這些院舍的服務達到令人滿意的水平。除通過牌照規管直接打擊違規行為外，我們亦協助安老院舍提

升其服務能力。這是確保居於院舍的長者可在安老院舍得到適切照顧的另一個有效方法。

牌照規管

12. 在一九九六年六月全面生效的《安老院條例》(第 459 章)及其附屬法例，確立了由社會福利署署長負責發牌的安老院舍規管機制。目前，所有安老院舍必須根據《安老院條例》領有牌照。設有護養宿位的安老院舍須根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第 165 章)，向衛生署申請額外的牌照。

13. 就根據《安老院條例》獲發牌的安老院舍而言，社署的安老院牌照事務處(牌照事務處)會負責執行該條例的規定，以確保這些院舍遵守發牌要求。牌照事務處會突擊巡查安老院舍，每間院舍的巡查次數為每年平均七次(包括經常性及突擊巡查)。除經常性的巡查外，牌照事務處在接到投訴後，亦會立即巡查有關安老院舍。如投訴證實成立，牌照事務處會因應個案的性質及嚴重程度，向安老院舍發出勸諭或警告，並跟進個案，以確保院舍作出相應改善。為方便監管，安老院舍須保存全面的記錄，當中包括居於院舍的長者的健康記錄，以及日常事故、意外和死亡事故記錄。牌照事務處的督察在巡查時會檢查這些記錄，並會在有需要時要求安老院舍作出修正。據過往經驗，大部分安老院舍均會就牌照事務處的建議作出積極回應，迅速處理有關問題。自一九九七年以來，牌照事務處已根據《安老院條例》及其附屬法例成功檢控 50 間安老院舍。

14. 除了牌照要求外，津助安老院舍、合約院舍和參加改善買位計劃的私營安老院舍，必須遵守載於他們各自與社署協定，而高於牌照所訂的要求(包括人手及空間要求)。

15. 安老院舍如同時已根據香港法例第 165 章註冊，亦須接受衛生署的監管。衛生署通過每年巡查和突擊巡查，監管有關安老院舍，確保院舍的住宿設施、人手和設備符合法定要求。

提升院舍的服務能力

16. 除了法定的牌照要求外，社署在安老院實務守則內詳列了一系列的要求，並就某些特定的項目為安老院舍提供指引。有關指引涵蓋與安老院舍照顧質素有關的主要範疇，並會不時予以更新。

17. 一如我們在二零零八年一月二十二日長者服務小組委員會會議上提交的文件所闡述，政府多年來已推行多項措施，協助安老院舍提升其服務能力和責任感。舉例來說，社署和衛生署於二零零七年編製“安老院舍藥物管理指南”，以釋除公眾對安老院舍處理藥物的疑慮。社署及衛生署亦與藥劑師協會合辦一系列的講座，向安老院舍講解如何妥善管理藥物。

18. 鑑於社福界護士人手短缺，社署在醫院管理局的協助下，在二零零六年開辦了一個特別為社福界而設、為期兩年的全日制登記護士訓練課程。至今課程已開辦了三班，另有兩班會分別於二零零八年及二零零九年開辦。這五班課程提供合共 550 個培訓名額。由於課程學費

由政府全數資助，學員畢業後須在社福界服務至少連續兩年。此舉有助社福界挽留畢業學員，紓緩業界護士人手短缺的問題。

19. 除了護士外，保健員在照顧院舍內的長者方面亦擔當重要的角色。事實上，安老院舍的人手大部分為保健員。為加強保健員的技巧和能力，社署於二零零六年四月修訂了保健員訓練課程的內容。經修訂的範圍包括把最低入職學歷由中三提高至中五程度、加強課程內容，以增加有關照顧體弱長者的訓練節數(包括約束物品的使用及老人痴呆症的照顧等)，以及把總訓練時數由 210 小時增至 248 小時。

為長者住宿照顧服務進行長遠規劃

20. 鑑於人口高齡化，單靠持續增加資助安老宿位，並不足以應付長者在長期護理服務方面不斷增加的需要。安老事務委員會已因應前扶貧委員會就資助住宿照顧服務的輪候情況所提的建議，討論涉及的主要問題，並決定進行進一步研究，以探討下列事宜：

(i) 如何確保資助住宿照顧服務能集中照顧最有需要的長者；以及

(ii) 如何推動進一步發展優質的自負盈虧／私營住宿照顧服務，並鼓勵個人、家庭和社會共同承擔責任，以照顧長者的長期護理需要。

21. 有關研究亦會考慮扶貧委員會的建議和政府在鼓勵“居家安老”方面的整體目標。

徵詢意見

22. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局

二零零八年三月