

福利事務委員會轄下長者服務小組委員會報告的節錄

X X X X X X X

小組委員會

長者住宿照顧服務

19. 小組委員會察悉，截至2007年年底，本港65歲或以上的人士共有880 300人，佔總人口的12.7%。及至2036年，此數字預期會攀升至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。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。隨着本港人口迅速老化，長期護理服務的需求一直有增無減。自2003年11月起，長者必須通過統一評估機制下的護理需要評估，方可入住資助安老宿位。

20. 此外，小組委員會察悉，截至2007年10月底，由私營機構及非政府機構營辦的安老院舍共有722間，合共提供71 879個安老宿位，大約相等於目前本港874 000萬名65歲或以上長者人口的8.2%。在這些宿位當中，25 829個(35.9%)是資助宿位。約有85%居於安老院舍的長者獲政府資助，資助形式包括提供資助宿位(24 200人)或發放綜援(24 500人)。委員並察悉，同期約有23 634名長者在資助長期護理服務中央輪候冊(下稱"輪候冊")上輪候資助護理安老宿位及護養宿位。資助護理安老宿位的整體平均輪候時間約為21個月(在參與改善買位計劃(下稱"買位計劃")的私營安老院舍內的資助護理安老宿位的輪候時間約為10個月；在資助／合約安老院舍內的資助護理安老宿位的輪候時間約為32個月)。資助護養宿位的平均輪候時間約為42個月。

為長者住宿照顧服務進行長遠規劃

21. 委員十分關注資助住宿照顧服務輪候時間冗長的問題。雖然資助安老宿位的數目已由1997年的16 000個增至2007年的大約26 000個，增幅達60%，但輪候資助／合約安老院舍的護理安老宿位及護養宿位平均仍分別需時約32個月及42個月。他們認為現時輪候資助住宿照顧服務的情況不可接受。

22. 政府當局表示，資助安老宿位的主要對象是有長期護理需要但未能在家中得到充分照顧的長者。為應付長者對資助安老宿位的需求，社會福利署(下稱"社署")不斷增加資助安老宿位的供應，由1997年的大約16 000個增至2007年的大約26 000個。在2007-2008年度，政府會提供額外743個資助安老宿位(包括在新批出的3間合約院舍提供212個宿位，以及在買位計劃下向私營安老院舍購買531個宿位)。在2008-2009年度，政府會在新批出的合約院舍提供額外107個資助安老宿位。此外，2008-2009年度財政預算案已預留2,980萬元以提供額外278個資助安老宿位。當局另會動用4,000萬元提升19間安老院舍的760個療養宿位，為病情穩定的長者提供療養服務。此外，在2005年起推行的改建計劃下，當局會增設提供持續照顧至護養宿位水平的護理安老宿位，以進一步應付長者的長期護理需要。

23. 至於輪候宿位的情況，政府當局表示，申請資助安老宿位無須接受資產入息審查，而輪候入住參與買位計劃的私營安老院舍的資助護理安老宿位平均需時約10個月。鑑於當局在2003年11月才在統一評估機制下推行申請前的護理需要評估，現時在輪候冊上的長者，並非全部均已接受所需的評估。部分長者申請資助安老宿位的資格仍有待評定。截至2008年2月底，在統一評估機制實施前已申請資助住宿照顧服務的長者當中，有10 661人其後已接受護理需要評估，其中10 337人(97.3%)獲評為符合資格申請資助住宿照顧服務，17人(0.2%)符合資格申請資助社區照顧服務，而267人(2.5%)則不符合申請資格。

24. 政府當局進一步表示，輪候冊上的部分長者在輪候資助宿位時已入住非資助安老宿位，而部分在家中輪候資助安老宿位的長者，亦有使用資助到戶照顧服務或日間護理服務。據政府當局表示，在輪候冊上等候入住資助護養宿位的長者有6 294人，當中10%正接受資助到戶照顧或日間護理服務；4%正入住安老宿位；另有大約50%正領取綜援並入住私營安老院舍。

25. 雖然當局已提供額外的資助安老宿位，但由於人口老化，委員對政府當局為應付長者對資助安老宿位的殷切需求而採取的措施的成效表示有所保留。部分委員雖然認同大部分長者對居家安老並無異議，但他們指出，基於種種原因，在家中照顧有長期護理需要的長者有實際困難。舉例來說，部分長者倘若其家人須於日間上班，他們便會無人照顧。雖然長者輪候入住參與買位計劃的私營安老院舍的資助護理安老宿位平均只需時約10個月，但委員察悉並關注到，部分長者寧願選擇輪候資助／合約安老院舍的資助護理安老宿位(現時輪候入住此類宿位需時約32個月)。這些委員認為，出現這種輪候情況主要是由於長者擔心私營安老院舍的生活質素。小組委員會強烈促請政府當局審慎研究為何長者寧

願選擇輪候資助安老院舍的宿位，以及即時採取行動以解決有關問題。

26. 小組委員會又察悉，截至2008年2月底，輪候資助護理安老宿位及護養宿位的長者分別有16 981及6 213人。於2007-2008年度，在輪候此等宿位期間去世的長者分別有2 303及1 539人。委員認為，政府有責任為有長期護理需要的長者提供足夠的安老宿位。就此方面，小組委員會強烈促請政府當局制訂具體時間表和長遠計劃，以增加資助安老宿位的數目及縮短輪候時間。政府當局應訂立服務承諾，訂明編配資助安老宿位的指標。部分委員認為，為確保資助住宿照顧服務能集中照顧最有需要的長者，政府當局應具體訂明，長者有何種程度的身體缺損，才會被分類為有迫切的長期護理需要而須入住資助安老院舍。

27. 政府當局強調，當局完全明白到，鑑於人口老化，長者對資助住宿照顧服務有龐大需求。當局會繼續爭取更多資源，增加資助安老院舍的供應。不過，單靠不斷增加安老宿位的供應並不足以應付因種種因素而造成的持續增長需要，而政府當局會鼓勵公營和私營長者照顧服務均衡發展，讓長者在挑選提供不同服務的優質自負盈虧及私營院舍宿位時能有更多選擇。由於輪候冊上的長者人數受多項因素影響，政府當局無法就編配資助安老宿位的輪候時間訂立服務承諾。儘管如此，當局會密切監察輪候宿位的情況，並會與安老事務委員會研究為長者提供住宿照顧服務進行長遠規劃。

28. 政府當局指出，有長期護理需要的長者不一定要在安老院舍度過晚年。社署現正同時間提供一系列資助社區照顧及支援服務，以便長者居家安老。政府當局進一步指出，關於非資助安老宿位方面，全港約有74 500個安老院舍宿位。現時，約有57 000名長者入住安老院舍的資助或非資助宿位。儘管私營安老院舍約有20 000個剩餘宿位，部分長者寧願輪候資助宿位。政府當局會與安老事務委員會合力研究如何進一步推廣優質自負盈虧／私營住宿照顧服務的發展，以應付長者的長期護理需要。

29. 委員察悉政府當局仍未就長者服務的長遠規劃諮詢安老事務委員會，對當局尚未作出長遠規劃及工作進度緩慢表示不滿，因為安老事務委員會討論此議題已接近10年。政府當局解釋，安老事務委員會在過去兩年一直專注於積極樂頤年的推廣工作，並在2007年年底才開始集中檢討長者住宿照顧服務。基於所涉及的問題相當複雜，該委員會需要一些時間研究此事。

30. 考慮到更改為長者提供及編配安老宿位的現行安排所需的籌備時間，委員認為政府當局應推行過渡措施，以縮短現時在

輪候冊上的長者等候入住各類資助安老宿位的輪候時間。鑑於資助安老宿位供應不足及有關的輪候情況，部分委員建議政府當局應按照安老院舍的質素及收費進行分類，並引入資產入息審查機制以編配資助安老宿位。當局可參照編配公共房屋單位及居者有其屋單位的機制。為增加安老宿位的供應，政府當局應劃定土地用途以供興建特建安老院舍、放寬對經營安老院舍的建築要求，以及把空置的政府物業改建作此用途。此外，當局應考慮在買位計劃下增加向私營安老院舍購買宿位的數目。

31. 政府當局向委員保證，安老事務委員會決定進一步研究前扶貧委員會就資助住宿照顧服務的輪候情況提出的建議，並探討下列範疇——

- (a) 如何把資助住宿照顧服務集中照顧最有需要的長者；及
- (b) 如何推廣優質自負盈虧／私營住宿照顧服務的進一步發展，並鼓勵個人、家庭和社會共同承擔責任，以應付長者的長期護理需要。

除考慮扶貧委員會的建議及政府當局在推動"居家安老"的整體目標外，該項研究將會探討長者及邁向年老的人士(即45歲或以上人士)的長期護理需要，以及預測未來對安老院舍宿位的需求。據政府當局表示，預計該項研究可於2009年第一季或之前完成。

32. 委員仍然認為，政府有責任確保於合理時間內為在輪候冊上有長期護理需要的合資格長者編配安老宿位。當局不應純粹因安老宿位不足而剝奪長者入住安老院舍的權利。

安老院舍的質素及監管

33. 委員認為，安老院舍的質素直接影響居於院舍的長者的生活質素。政府當局表示留意到，安老院舍(特別是私營安老院舍)在照顧方面的質素，一直備受大眾關注。當局會致力提升安老院舍的質素，並採取三管齊下的方法，透過牌照規管、提升院舍能力及監管與執法，以提升安老院舍的質素。

34. 當局告知委員，《安老院條例》(第459章)及其附屬法例於1996年6月全面生效，訂明由社會福利署署長負責發牌的安老院舍規管機制。牌照所規管的範疇包括保健、衛生、人手、安全、選址、處所設計、結構、設備、防火措施及院舍面積。所有安老院舍均須領取牌照。資助安老院舍及合約院舍除須符合牌照要求外，亦須符合其與社署簽訂的協議中所訂明多項有關服務成果及

服務質素的要求。參與買位計劃的私營院舍須達致其與社署簽訂的協議中所載高於牌照所訂的人手和空間要求。

35. 至於提升院舍的能力，社署在《安老院實務守則》內詳列了一系列要求，並就專題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，包括藥物貯存及管理、感染控制、食物質素、膳食處理、處理從安老院舍外帶來的食物的良好守則、對有吞嚥困難的長者的餵食技巧、沐浴技巧及安排、人手要求，以及起居和護理照顧。社署會按需要不時加入新的要求，並更新該守則。

36. 至於監管及執法方面，政府當局強調，社署的安老院牌照事務處(下稱"牌照處")每年會定期巡查各間安老院舍不少於7次，亦會突擊巡查安老院舍，以確保其符合發牌規定。倘有需要，牌照處會發出勸諭或警告信及採取檢控行動。社署已增加突擊巡查私營院舍的次數、密切跟進就安老院舍所作的投訴、公開違反發牌規定的院舍的資料，以及提高向屢次不遵從發牌規定的院舍所施加的罰則，藉以加強對安老院舍的監管。

37. 鑑於很多長者現正入住私營安老院舍，小組委員會認為，當局應採取行動，以提高私營安老院舍的服務質素。為此，政府當局應增加買位計劃的宿位數目，因參與該計劃後，資助安老院舍所訂定及實施的服務質素標準便會適用於整間私營院舍。不過，部分團體指出，倘若當局只向私營院舍購買少量宿位，他們難以提升整間院舍的質素，以完全符合買位計劃的要求。

38. 政府當局表示會致力改善私營安老院舍的質素，並認同向私營安老院舍購買宿位會有助提升院舍的質素，因為買位計劃的宿位在牀位空間及人手供應方面必須符合較高的發牌規定。當社署向私營安老院舍購買某個百分比的宿位時，院舍內其餘所有不屬於買位計劃的宿位，亦須符合買位計劃的規定。當局會向各間私營院舍購買指定數目的宿位，以確保更多私營院舍可參加買位計劃。

39. 部分團體又告知小組委員會，私營安老院舍的服務質素因社福界護士人手短缺而受到影響。政府當局表示，為減輕此問題，社署在醫院管理局的協助下，在2006年開辦了兩班為社福界而設、為期兩年的全日制登記護士訓練課程。第三班已於2007年12月開課，另有兩班將分別於2008年及2009年開辦。這5輪課程合共提供550個培訓名額。鑑於課程學費由政府資助，學員畢業後須在社福界服務不少於兩年。

40. 據傳媒報道，約有40間私營安老院舍打算在未經院友同意的情況下，私自扣取當局將於本財政年度向院友額外發放的一個月綜援金額及一筆過高齡津貼，以資助有關宿費。這種報道令委員深切關注私營安老院舍的監管問題。委員指出，部分私營安老院舍可自由提取某些以綜援金支付宿費的院友的銀行存款，他們強烈促請政府當局調查及監察私營安老院舍的涉嫌不當行為。

41. 政府當局解釋，社署已在《安老院實務守則》第8.2.3及8.5.2段就安老院舍代每名院友持有或存放財物或財產提供清晰指引，有關指引包括 —

- (a) 必須在院友入住院舍或當有此需要時，徵求院友及其監護人／保證人／家人／親屬的書面同意及授權；
- (b) 院舍職員不應私自提取及動用院友銀行帳戶內的款項，以支付住宿費用及其他收費，除非安老院舍已設立並執行妥善的監察機制，以防止有關帳戶被濫用或出現爭議；及
- (c) 安老院舍主管必須設立和保存一套全面及經常更新的紀錄系統，供牌照處隨時查閱。根據《安老院規例》(第459A章)第16條及作為良好的行事方式，上述紀錄必須記述安老院舍代每名院友存放或持有的財物或財產。

此外，根據《精神健康條例》(第136章)成立的監護委員會獲得授權，可發出命令把精神上無行為能力的人交由適合的人(例如註冊社工)或社會福利署署長監護。在此情況下獲委任的監護人可代精神上無行為能力的長者控制及處理財產。

42. 鑑於傳媒的報道，社署已於2008年4月8日致函所有安老院舍，並附上若干表格樣本，提醒院舍營辦者須遵守上述指引。據政府當局所知，香港安老服務協會亦已致函所有會員(該會會員均為私營安老院舍營辦者)，勸喻他們在這方面自律。除此以外，牌照處的社署人員每年會前往各間安老院舍進行定期及突擊巡查不少於7次。在巡查期間或接獲投訴時，巡查人員會查核這些院舍所備存的紀錄，並可能會與院友會晤。倘若發現問題或違規情況，當局會發出勸諭或警告信，要求有關院舍作出所需的補救，並會在適當時候採取檢控行動。據政府當局表示，自1997年起，共有50間安老院舍根據《安老院條例》(第459章)及其附屬法例被定罪。

43. 委員普遍認為，現行措施對違規安老院舍缺乏阻嚇力。部分委員認為，為求質素保證和進一步加強安老院舍的監察，政府

當局應對所有安老院舍採用獨立的認證制度。當局可考慮提供誘因，鼓勵安老院舍參加香港老年學會於2005年推出的自願性認證制度。舉例而言，政府當局在考慮向合約院舍或在買位計劃下買位時，應多向獲認證的安老院舍買位。部分團體認同有需要推動安老院舍參與認證制度，以鼓勵安老院舍提升服務質素至高於發牌規定。

44. 政府當局指出，事務委員會於2004年討論此課題時，支持現行安排，讓安老院舍以自願方式參與認證制度。據政府當局表示，現時約有30間安老院舍參與香港老年學會制訂的認證制度。該會將會在其網站公布獲認證的安老院舍的資料。

45. 鑑於社署通常在接獲投訴後才採取執法行動，委員認為政府當局就監管安老院舍的質素所採用的方法過於寬鬆。即使發現問題或違規情況，社署只會發出勸諭或警告信，要求有關院舍作出補救。委員強烈促請政府當局加強監管安老院舍，並提高向不遵從發牌規定的院舍所施加的罰則。

院舍宿位的資助安排

46. 小組委員會察悉並關注到，資助宿位的每月資助由大約8,000元至10,000元不等，但鑑於大部分入住私營安老院舍的長者均有領取綜援，私營安老院舍把宿位的月費訂於綜援水平(即大約5,000元)。這解釋為何私營安老院舍未能達至資助院舍的服務標準。小組委員會認為，政府當局應研究大多數私營安老院舍把收費訂於住院長者獲發的綜援金額的定價政策。為了讓綜援受助長者在挑選優質的私營安老院舍時能有更多選擇，政府當局亦應檢討現時扣減入住私營安老院舍的長者每月綜援金額的安排。在此安排下，長者如獲家人提供經濟支援以支付部分月費，便會被扣減每月綜援金額。當局亦應考慮採用"錢跟老人走"的概念，即直接向長者提供資助，讓他們選擇最能切合本身需要的安老院舍。

47. 政府當局指出，"錢跟老人走"的概念會有深遠的政策影響。政府當局及安老事務委員會在作出任何建議前，必須進行深入研究以詳細探討有關事宜。至於建議由綜援受助長者及其家人共同支付安老院舍費用，這會對整個綜援計劃造成影響，特別是在該計劃下有關"入息"的涵義。儘管如此，安老事務委員會現正研究與住宿照顧服務長遠規劃有關的主要事宜。

X X X X X X X

小組委員會的建議

54. 小組委員會建議政府當局應 ——

長者住宿照顧服務

- (f) 政府當局應參照編配公共房屋單位的機制，就編配不同類別的資助安老宿位訂立服務承諾；
- (g) 當局應考慮按照安老院舍的質素及收費進行分類，並在統一評估機制以外引入資產入息審查機制以編配資助安老宿位，讓長者可根據他們的需要和負擔能力選擇各類安老院舍；
- (h) 當局應採取措施提高服務質素，藉以鼓勵更多在輪候冊上的長者繼續入住私營安老院舍，例如在買位計劃下增加向私營安老院舍購買宿位的數目；
- (i) 政府當局應檢討住宿照顧服務的資助安排，包括
 -
 - (i) 每月綜援金額是否足以讓長者入住優質的私營安老院舍；
 - (ii) 獲家人提供經濟支援的長者受助人被扣減綜援的安排；及
 - (iii) 可否以靈活的方式引入"錢跟老人走"的概念，讓長者可選擇接受哪類住宿照顧服務；
- (j) 社署應增加突擊巡查私營院舍的次數、密切跟進就安老院舍所作的投訴、公開違反發牌規定的院舍的資料，以及提高向屢次不遵從發牌規定的院舍所施加的罰則，藉以加強對安老院舍的監管；
- (k) 當局應採取措施，以紓緩安老院舍護理人員及保健員人手不足的問題；
- (l) 當局應考慮對所有安老院舍採用香港老年學會所訂的認證制度，為長者及其家人提供更多資料，以利便他們選擇安老院舍；

(m) 當局應提供多些誘因，鼓勵安老院舍參加香港老年學會推出的自願性認證制度，例如在考慮向合約院舍或在買位計劃下買位時，多向獲認證的安老院舍買位；

X **X** **X** **X** **X** **X** **X**