

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)842/09-10(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 2010年2月6日舉行的特別會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 為長者提供資助院舍宿位

目的

本文件旨在簡述福利事務委員會(下稱"事務委員會")、長者服務小組委員會及減貧事宜小組委員會過往就為長者提供額外資助院舍宿位的事宜進行的討論。

背景

2. 本港的安老院舍分別由私營機構及非政府機構營運。
3. 現時，政府在安老院舍提供約26 000個資助宿位，服務的長者數目約佔全港所有居於安老院舍長者的45%。目前有3種不同的資助宿位，包括由非政府機構營辦的資助安老宿位、在合約安老院舍內提供的安老宿位，以及由參與改善買位計劃(下稱"買位計劃")的私營安老院舍所提供的宿位。
4. 鑑於長者對資助安老宿位有龐大需求，自2003年11月，擬獲得資助安老宿位的長者須通過統一評估機制下的護理需要評估。然而，資助安老宿位沒有資產入息審查。合資格的長者將列入中央輪候名冊(下稱"輪候冊")，輪候資助護理安老宿位及護養院宿位。

委員的討論

長者住宿照顧服務

5. 長者服務小組委員會曾在2008年1月22日、2月19日及4月11日會議上討論長者住宿照顧服務。委員獲悉，截至2007年10月

底，資助護理安老宿位的整體平均輪候時間約為21個月(輪候參與買位計劃私營安老院舍的資助護理安老宿位的時間約為10個月；輪候資助／合約安老院舍的資助護理安老宿位的時間約為32個月)。資助護養院宿位的平均輪候時間約為42個月。委員十分關注資助住宿照顧服務輪候時間冗長的問題。他們認為輪候資助住宿照顧服務的情況不可接受。

6. 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院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。

7. 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。

8. 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。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院宿位的長者有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。

9. 雖然當局已提供額外的資助安老宿位，但由於人口老化，委員認為政府當局採取的措施不足以應付長者對資助安老宿位的殷切需求。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。政府當局應考慮這問題，並審慎研究為何長者寧願選擇輪候資助安老院舍的宿位。

10. 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，長者服務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。

11. 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。當局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。

12. 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。

13. 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。

14. 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，委員促請政府當局推行過渡措施，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，當局可考慮在買位計劃下增加向私營安老院舍購買宿位的數目。

15. 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，並探討下列事項 ——

- (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。

16. 在2009年4月6日的會議上，減貧事宜小組委員會聽取當局介紹在2009-2010年度財政預算案內公布有關提升長者住宿照顧服務的措施。委員得悉，社署將透過買位計劃增購500個資助宿位，以及於兩間新建合約安老院舍提供150個新增資助宿位。委員並獲告知，安老事務委員會委託顧問就長者住宿照顧服務所進行的研究，原定於2009年第一季完成，但由於顧問與長者面談時遇到一些不可預見的困難，故此該項研究預期將於2009年第二季完成。

17. 鑑於人口老化，委員深切關注資助安老宿位的輪候情況及提供這類宿位的長遠規劃。政府當局表示，為照顧長者與日俱增的護理需要，政府透過興建合約安老院舍增加資助宿位的供應。合約安老院舍提供護理安老宿位和護養院宿位。合約院舍內的護理安老宿位須提供持續照顧，讓長者在健康轉壞而需要護養程度的照顧時，可繼續留在同一院舍接受照顧。政府會繼續物色合適的地方興建新的合約安老院舍，並且與現有的合約安老院舍研究把部分護理安老宿位改為護養院宿位，以縮短輪候護養院宿位的時間。政府當局進一步表示，雖然社署不時與各有關部門聯絡，以物色合適的地方興建新的合約安老院舍，又或把空置的政府物業／學校用地改作安老院舍，但大部分空置用地都只能作臨時用途，不適合發展安老院舍。此外，《安老院條例》(第459章)訂明，

基於消防安全的考慮，安老院舍的任何部分所處高度，離地面不得超過24米。這限制了安老院舍的選址和宿額。

長者住宿照顧服務顧問研究

18. 在事務委員會2010年1月11日會議上，政府當局向委員簡述安老事務委員會就資助長者住宿照顧服務的長遠規劃所進行的顧問研究得出的結論及建議。事務委員會察悉，安老事務委員會委託了香港大學探討以下課題 ——

- (a) 如何把資助住宿照顧服務給予最有需要的長者；
- (b) 如何推動優質的自負盈虧／私營院舍照顧服務的進一步發展；及
- (c) 如何鼓勵個人、其家人和社會共同承擔責任，以照顧長者的長期護理需要。

19. 事務委員會並察悉，顧問已於2009年12月發表研究報告，當中提出3項建議供安老事務委員會考慮 ——

- (a) 設立一個合適的經濟狀況審查機制，讓有真正經濟需要的長者獲得資助住宿照顧服務；
- (b) 引入強制性試驗期，要求那些在安老服務統一評估機制下獲得"雙重選擇"(即住宿或社區照顧服務)的申請人，必須先嘗試使用社區照顧服務；及
- (c) 透過社會企業及私營市場的參與，擴闊社區照顧服務的範疇及覆蓋面，這亦應成為落實任何長期護理服務資助券機制的先決條件。

20. 委員並不反對"居家安老"的政策方向和引入經濟狀況審查機制，以縮短輪候資助住宿照顧服務的時間，但他們認為，當局不應採用過於嚴格的準則評估輪候冊上的申請人的經濟狀況，確保把有限的公共資源分配予最需要長期護理服務的長者。委員並贊同顧問的建議，即待社區照顧服務發展成為可替代住宿照顧服務的另一可行選擇之後，才應落實設立一段強制的試驗期，要求獲配"雙重選擇"的長者在選擇住宿照顧服務前先使用社區照顧服務。

21. 委員亦堅信，推廣"居家安老"及提供額外資助安老院舍宿位兩者並無衝突。考慮到人口老化引致需求不斷上升，以及公眾

認為資助安老院舍較私營安老院舍優勝，他們強烈促請政府當局增加資助安老院舍宿位的供應。

22. 安老事務委員會表示原則上接納顧問提出的政策方案。然而，考慮到顧問提出進一步發展社區照顧服務的建議，安老事務委員會決定就優化此類服務作更深入的研究，包括探討可否以較靈活和多元化的模式提供服務，例如讓私人市場和社會企業參與提供有關服務，以進一步鼓勵長者居家安老，從而避免長者在過早及沒有必要的情況下入住院舍。政府當局亦表示尚未就顧問的結論及建議訂定任何立場。

2009-2010年度施政報告內的措施

23. 委員察悉，行政長官在2009-2010年度施政報告中宣布多項增加資助安老宿位供應的措施。委員在2009年12月14日的事務委員會會議上討論該等措施的詳情。政府當局表示會採取嶄新及多管齊下模式，透過下述措施加快供應資助護養院宿位及持續照顧宿位：

- (a) 提高現有合約安老院舍內護養院宿位的比率(由平均50%提高至90%)；
- (b) 向自負盈虧的安老院舍購買空置護養院宿位；及
- (c) 通過轉型計劃，善用現有資助安老院舍的空間，以增加可提供持續照顧的長期護理宿位。

詳細資料待財政司司長於短期內公布財政預算案後提供。

24. 政府當局並表示會繼續透過興建新的合約安老院舍，以增加資助院舍宿位的供應。在未來3年，將會有5間新建合約院舍投入服務，提供共308個資助宿位(其中277個為護養院宿位)及205個非資助宿位。此外，長遠來說，待12項興建新合約安老院舍的發展計劃完成後，將可提供約1 000個安老宿位。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**。委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽有關詳情。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年2月1日

附錄

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
長者服務小組委員會	2008年1月22日	政府當局的文件 立法會CB(2)835/07-08(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)1319/07-08號文件
	2008年2月19日	政府當局的文件 立法會CB(2)1038/07-08(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)1651/07-08號文件
	2008年4月11日	政府當局的文件 立法會CB(2)1493/07-08(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2171/07-08號文件
減貧事宜小組委員會	2009年4月6日	政府當局的文件 立法會CB(2)1191/08-09(01)號文件 政府當局就安老院舍的高度限制作出的回應 立法會CB(2)2233/08-09(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)1496/08-09號文件
福利事務委員會	2009年10月22日	政府當局的文件 立法會CB(2)6/09-10(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)379/09-10號文件
	2009年12月14日	政府當局的文件 立法會CB(2)450/09-10(03)號文件 會議紀要 立法會CB(2)598/09-10號文件
	2010年1月11日	政府當局的文件 立法會CB(2)668/09-10(03)號文件

立法會秘書處
議會事務部2
2010年2月1日