

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)2506/10-11(01)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

### 福利事務委員會 2011年8月22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

#### 長者社區照顧服務

#### 目的

本文件簡述福利事務委員會(下稱"事務委員會")及其轄下殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會(下稱"小組委員會")過往就下述事項進行的討論：為長者提供社區照顧服務，以及安老事務委員會就長者社區照顧服務所作顧問研究的結論和建議。

#### 背景

2. 據政府當局表示，"居家安老"是政府安老政策的基本原則，也是大部分長者的心願。長者重視家人的支持，對熟悉的社區環境亦有歸屬感。為此，政府提供了一系列資助支援服務，包括由60間長者日間護理中心／單位提供以中心為本的日間照顧服務，以及由85支家居照顧服務隊提供以家居為本的照顧服務。服務範圍包括起居照顧、個人護理、復康運動、膳食及接送等。服務使用者包括希望留在社區生活的長者及正在輪候資助安老宿位的長者。

3. 2008年，安老事務委員會委託香港大學就長者住宿照顧服務進行顧問研究。顧問的其中一項建議是改善本港的長者社區照顧服務，安老事務委員會遂於2010年4月展開另一項顧問研究，探討如何透過較靈活和多元化的服務模式，加強這些照顧服務。

## **委員的商議過程**

### 目前提供社區照顧及支援服務的情況

4. 委員及很多團體均支持政府推行居家安老政策，但關注到為長者提供的住宿照顧服務及社區照顧服務遠遠不足以應付因人口老化而不斷上升的需求。委員認為，政府當局有必要着力加強各項服務及紓緩輪候情況，並應制訂長遠策略，按照使用者的需要提供長者社區照顧服務，確保把社區照顧服務編配予最有需要的長者。

5. 政府當局認為，需要長期護理的長者不一定要入住院舍。發展更完善的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，從而避免長者在過早及沒有必要的情況下入住院舍。因此，為協助長者在社區安老，政府提供了一系列資助社區照顧服務，當中包括 ——

- (a) 透過全港60間長者日間護理中心／單位，為有長期護理需要但在日間缺乏家人照顧的體弱長者提供以中心為本的日間照顧服務；及
- (b) 為體弱長者提供到戶形式的改善家居及社區照顧服務和綜合家居照顧服務。

6. 政府當局強調，雖然居家安老是政府的政策目標，但當局會繼續為需要住宿照顧服務的長者提供宿位。在家中輪候資助安老宿位的長者，亦有使用到戶形式的資助社區照顧服務或日間護理服務。

7. 事務委員會和小組委員會在多次會議上討論了為加強支援體弱長者、讓他們在社區生活而推出的多項新措施。這些措施包括體弱長者家居照顧服務試驗計劃、護老培訓地區計劃及離院長者綜合支援試驗計劃。

#### **(a) 體弱長者家居照顧服務試驗計劃**

8. 委員獲悉，當局將會推行為期3年的試驗計劃，為居於黃大仙、西貢、觀塘、油尖旺、九龍城及深水埗區並正輪候資助護養院宿位的510名體弱長者，推出一套服務內容經加強和切合其需要的全新家居照顧服務。部分委員對試驗計劃表示歡迎，但提醒當局，試驗性質的家居照顧服務既未能適切地滿足

長者的不同照顧需要，亦不能紓緩家屬在家中照顧需要深切照顧的長者時所面對的負擔和壓力。委員強烈認為，當局不應以試驗性質的家居照顧服務取代其所提供的額外宿位。

9. 政府當局澄清，正在輪候資助住宿照顧服務的長者的身體機能受損程度，以及其護理需要，是按在國際間廣獲採用的安老服務統一評估機制(下稱"統評機制")評估的。試驗計劃為體弱長者提供的個人化家居照顧服務較着重康復及護理元素。有關服務會透過具備長者照顧服務經驗和已在有關地區建立服務網絡的非政府機構或社會企業提供，並根據社會福利署制訂的收費表獲得政府資助。參加試驗計劃的長者仍然會留在資助住宿照顧服務的輪候名冊上。

10. 部分委員仍然關注到，鑑於有關服務只獲撥一筆過款項，政府對提供加強家居照顧服務是否有長遠的承擔。他們知悉，當局會就試驗計劃進行中期檢討，並於計劃完成時進行最後檢討。若試驗計劃的檢討結果令人鼓舞，政府當局便會考慮在3年試驗期屆滿後，以經常性撥款營辦該計劃，並將計劃擴展至其他地區。

#### (b) 護老培訓地區計劃

11. 根據護老培訓地區計劃，長者地區中心會夥拍區內的地區組織舉辦護老培訓課程。該計劃旨在透過培訓提升護老者的照顧能力，從而減輕他們在照顧長者時所面對的壓力。中心會招募修畢課程的學員擔任護老員，在地區層面提供護老服務。委員察悉，鑑於反應理想，當局自2010年4月起已把該計劃進一步推展至長者鄰舍中心。

#### (c) 離院長者綜合支援試驗計劃

12. 小組委員會獲告知，政府當局因應安老事務委員會的意見，與醫院管理局攜手推行一項為期3年的離院長者綜合支援試驗計劃。該計劃於2008年3月、8月及2009年7月分別在觀塘、葵青和屯門展開，旨在為剛離開醫院的長者及其照顧者提供及時的支援，讓長者可以留在家中康復。整項計劃預計可為合共2萬名長者及7 000名護老者提供服務。

13. 據政府當局表示，試驗計劃展示了如何透過醫療和福利服務的協作，為長者病人提供全面及持續的護理。鑑於計劃反應理想，政府當局決定增撥1.48億元經常撥款，將計劃服務常規

化，並於2011-2012年度內將服務範圍由現時3區擴展至全港所有地區。預計每年可服務的長者人數將由8 000人增加至33 000人。

14. 部分委員質疑當局是否有需要引入不同的試驗計劃，為體弱長者提供照顧服務，以支援他們在社區安老。這些委員認為，政府當局應在全港為所有體弱長者提供此等服務，而無須在不同的試驗計劃下試行有關服務。

15. 政府當局解釋，推行各項新措施旨在填補服務缺口及互相補足。當局會因應體弱長者的情況和需要照顧的水平及程度，為他們提供特定的家居照顧服務。當局並會採用以長者為本的個案管理服務模式，由負責的個案經理與其跨專業團隊為每名長者按其實際情況訂定個人護理計劃，包括服務類別和時數。

#### 安老事務委員會進行的顧問研究

16. 安老事務委員會於2011年6月發表其就長者社區照顧服務所進行的顧問研究，隨後事務委員會聽取了簡報，瞭解當中關乎提供資助長者社區照顧服務的結論和建議。事務委員會察悉，顧問在以下3個範疇提出了若干建議，供安老事務委員會考慮——

- (a) 範疇一：改善現行提供的資助社區照顧服務及提高服務量；
- (b) 範疇二：根據使用者不同的負擔能力、共同承擔責任及公平分配資源的原則，引入社區照顧服務資助券；及
- (c) 範疇三：營造合適的環境，推動社區照顧服務的進一步發展。

17. 委員認同顧問的建議，認為應進一步加強資助社區照顧服務的發展。然而，委員警告，社區照顧服務絕不可取代長者住宿照顧服務。委員促請政府當局繼續採取具體行動，紓緩資助安老院舍宿位的輪候情況。

18. 委員認為，本港長者入住院舍的比率偏高，主要是居住環境擠迫所致。為鼓勵長者居家安老，政府當局應加強支援體弱長者的家屬照顧者，例如提供照顧者津貼。政府當局表示，已為體弱長者的家屬照顧者提供暫託服務及培訓，以助他們面

對在家照顧長者的壓力。此外，當局亦已推行一連串新措施，進一步加強長者社區照顧服務。例如，當局推出的"離院長者綜合支援試驗計劃"，將為離院長者及其照顧者提供適時的支援，協助長者在家中休養。

19. 部分委員非常關注就資助社區照顧服務引入的經濟狀況審查機制和"用者自付的原則"。安老事務委員會表示注意到建議中引起爭論的地方。如果政府當局接受顧問提出的方向，安老事務委員會便會研究建議細節，公眾亦須進一步討論。

20. 政府當局表示接受顧問提出的方向，雖然當局仍未就顧問的結論和建議訂定任何立場。當局會進一步充分研究有關結論和建議，並於下一會期向事務委員會作出回應。

21. 事務委員會將於2011年8月22日舉行另一次會議，因應安老事務委員會就長者社區照顧服務所進行的顧問研究的結論和建議，聽取持份者的意見。

## 相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，委員可於立法會網站瀏覽有關文件。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2011年8月16日

## 附錄

### 長者社區照顧服務

#### 相關文件

會議	會議日期	文件
福利事務委員會	2010年1月11日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年2月6日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年3月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
殘疾人士及長者 住宿及社區照顧 服務事宜小組委 員會	2010年6月28日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年7月12日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年4月11日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會 CB(2)1907/ 10-11(01)號文件</u>
福利事務委員會	2011年7月11日 (議程第III項)	<u>議程</u>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2011年8月16日