

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2046/10-11號文件

檔 號：CB2/PS/1/09

福利事務委員會

殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會的商議工作。

小組委員會

2. 在2010年1月11日福利事務委員會(下稱"事務委員會")會議上，委員同意應委任小組委員會，研究有關為殘疾人士及長者提供宿位及社區照顧服務的政策和措施。小組委員會的職權範圍和委員名單分別載於**附錄I及II**。

3. 小組委員會根據《內務守則》第26(c)條，於2010年2月5日取得內務委員會批准展開工作，並於2011年2月25日取得其批准在2010-2011年度會期繼續工作。

4. 小組委員會由張國柱議員擔任主席，共舉行了12次會議，並曾在6次會議上聽取57個團體就多項關注事宜表達意見。曾向小組委員會提交意見的團體一覽表載於**附錄III**。

小組委員會的商議工作

5. 小組委員會曾研究增加住宿照顧服務的長遠策略，以及加強長者及殘疾人士社區照顧及支援服務的新措施。小組委員會亦曾考慮市民、服務使用者及提供有關服務的非政府機構的意見。小組委員會的商議工作綜述於下文各段。

殘疾人士院舍宿位

概覽

6. 現時，約有11 682個殘疾人士院舍資助宿位。當局為那些不能獨立生活或無法由家人給予充分照顧的殘疾人士，提供了各種資助住宿照顧服務，當中包括 ——

- (a) 嚴重弱智人士宿舍；
- (b) 中度弱智人士宿舍；
- (c) 輔助宿舍；
- (d) 嚴重殘疾人士護理院；
- (e) 嚴重肢體傷殘人士宿舍；
- (f) 長期護理院；
- (g) 中途宿舍；
- (h) 盲人護理安老院；
- (i) 輕度弱智兒童之家／兼收弱智兒童的兒童之家；
- (j) 設有住宿設施的特殊幼兒中心；及
- (k) 綜合職業訓練中心(住宿服務)。

7. 據政府當局表示，根據2007年香港康復計劃方案，當局一直採取下述三管齊下的方式，鼓勵不同界別提供各類殘疾人士住宿照顧服務 ——

- (a) 繼續穩步地增加受資助殘疾人士院舍宿位的數目；
- (b) 透過法定發牌制度，規管殘疾人士院舍，一方面保障住宿服務的質素，另一方面協助市場發展不同類型和營運模式的殘疾人士院舍；及
- (c) 支持非政府機構發展自負盈虧的院舍。

殘疾人士院舍分為3類，即津助院舍、由非政府機構營辦的自負盈虧院舍及私營院舍。

8. 現時的宿位供應、在輪候名冊上的殘疾人士數目，以及各類津助院舍的平均輪候時間，載於**附錄IV**。

輪候情況

9. 委員深切關注到，殘疾人士院舍資助宿位的輪候情況。委員察悉並關注到，嚴重肢體傷殘人士宿舍及嚴重弱智人士宿舍在2008-2009年度的平均輪候時間分別為112.4個月及51.6個月。他們認為有關的平均輪候時間不可接受。委員普遍認為，政府有責任為有長期護理需要的殘疾人士提供足夠宿位。就此，小組委員會曾多次促請政府當局制訂具體時間表和長遠計劃，以增加資助宿位的數目及縮短輪候時間，特別是政府當局應訂立服務承諾，訂明編配資助宿位的指標。

10. 政府當局表示注意到殘疾人士對各類康復服務的需求持續上升。據政府當局表示，現時約有11 682個殘疾人士院舍宿位，較1997年的宿位數目增加約81.3%。過去3年，當局增加了1 015個額外的殘疾人士院舍資助宿位。連同已預留的經常性撥款，政府在2010-2011及2011-2012年度會提供合共1 046個額外宿位。

建議增加殘疾人士院舍資助宿位的供應

11. 小組委員會察悉，政府當局計劃引入多項新措施，以增加未來數年資助宿位的供應。為規管殘疾人士院舍的運作及確保其服務質素，當局於2009-2010年度向立法會提交《殘疾人士院舍條例草案》，以推行殘疾人士院舍法定發牌計劃。依循上文第7段所載的策略方向，當局自2010年10月起推出為期4年的私營殘疾人士院舍買位先導計劃，藉此鼓勵私營殘疾人士院舍營辦者提高服務水平，增加資助宿位的整體供應，從而縮短服務的輪候時間，並協助市場發展更多服務選擇。該計劃分兩個階段進行，目標是購買300個宿位。據政府當局表示，視乎獲選的營辦者能否符合該計劃的要求，社會福利署(下稱"社署")估計可於2011-2012年度購買約100個宿位。

12. 委員亦關注政府當局有何具體計劃，採取三管齊下的方式，支持非政府機構發展自負盈虧的院舍，以鼓勵不同界別提供各類殘疾人士住宿照顧服務。

13. 政府當局解釋，政府會協助非政府機構物色合適的處所、支持他們繳付優惠租金的申請，以及提供撥款支付福利設施的裝修開支。為此，以自負盈虧形式運作的住宿照顧服務現時為不同殘疾類別的人士提供合共325個名額。

14. 委員察悉，在殘疾人士住宿服務統一評估機制下獲評估為需要接受各類住宿服務的個案達5 559宗(91%)，他們認為額外的宿位遠遠不足以應付需求。為了監察提供殘疾人士資助住宿照顧服務的進度，委員強調，政府當局有需要就編配各類住宿照顧服務訂定具體目標，以及縮短輪候時間。

15. 政府當局表示完全知悉對資助住宿照顧服務的龐大需求，並會繼續爭取更多資源，以增加該等宿位的供應。然而，由於資助宿位的供應受到種種因素影響，例如是否有合適的用地／處所可供使用，當局難以就編配資助宿位訂立目標。截至2011年4月底，政府已於未來發展項目中預留10個地點，以興建新的殘疾人士院舍。視乎項目策劃及預備工作的進度，當局預計可於2012-2013至2016-2017年度增加大約1 006個額外資助住宿名額。有關詳情載於下表 ——

地區	院舍服務對象	2012-2013至 2016-2017年度 提供的名額數目
九龍西	嚴重肢體傷殘人士、嚴重弱智人士、中度弱智人士及精神病康復者	320
九龍東		200
新界西		210
新界東		226
香港島		50
	合計	1 006

註：據政府當局表示，名額數目乃根據現有資料及計劃所作出的預算。鑑於這些發展項目目前正處於策劃階段，各項目所提供的服務類別和名額可因應處所的實際面積和設計等而有所變動。因此，當局現時未能分項列出各服務類別預計的服務名額。

政府當局向委員保證，將會繼續致力爭取新資源及物色合適處所，興建新的殘疾人士院舍，以繼續穩步地增加為殘疾人士而設的資助住宿名額。

為殘疾人士提供的社區照顧服務

16. 據政府當局表示，康復政策的整體目標是支援殘疾人士全面融入社區。為應付殘疾人士與日俱增的服務需求和不斷轉變的需要，社署近年推出了多項新措施，以加強對殘疾人士的社區照顧及支援服務。

嚴重殘疾人士家居照顧服務試驗計劃

17. 委員支持當局推行為期3年的試驗計劃，在屯門及觀塘提供一套新的家居支援服務，因為在這兩區輪候嚴重弱智人士宿舍、嚴重肢體傷殘人士宿舍及嚴重殘疾人士護理院所提供的資助住宿照顧服務的嚴重殘疾人士人數最多。部分委員認為有必要從速擴展試驗計劃，以涵蓋18區所有合資格的嚴重殘疾人士，不論他們是否正在輪候資助住宿照顧服務。

18. 政府當局表示十分留意嚴重殘疾人士輪候住宿照顧服務的緊張情況。試驗計劃旨在協助殘疾人士在輪候住宿照顧服務期間可繼續留在家中居住，並紓緩家屬照顧者的壓力。參加計劃的殘疾人士仍然會留在資助住宿照顧服務的輪候名冊上。政府當局會在試驗計劃推出後進行中期檢討，以監察推行計劃的進展，並在適當的情況下修訂推行細則。當局會在試驗期屆滿前進行全面檢討，以評估該計劃長遠而言是否可行。倘若檢討結果令人鼓舞，政府當局會考慮在3年試驗期屆滿後，就繼續推行有關項目申請所需撥款，並將該計劃擴展至其他地區。

殘疾人士地區支援中心(下稱"地區支援中心")

19. 委員察悉，為了更切合各類殘疾人士的需要，以及為他們提供一站式服務，社署於2009年1月透過重整現有的社區支援服務，設立了16間地區支援中心。地區支援中心並為殘疾人士的家人及照顧者提供培訓及支援服務，從而提升他們照顧殘疾人士的能力及紓緩他們的壓力。小組委員會從團體方面得悉，在16間地區支援中心當中，僅有兩間已投入運作，原因在於難以覓得合適處所設立中心及招聘相關專業人員(例如臨床生理學家和物理治療師)提供服務。委員贊同團體的意見，認為政府當局應物色並預留合適地方設立福利設施，並在推行新的服務措施前預計人手要求。

20. 政府當局向委員保證，將會致力物色處所以盡快設立16間地區支援中心，為殘疾人士及其家人／照顧者提供一站式的社區支援服務。此等服務旨在強化殘疾人士的家居及社區生活技能，從而協助他們融入社區。截至2011年5月，3所地區支援中心已在永久會址全面投入服務，另有7所地區支援中心的永久會址正進行裝修工程，預期可於2011年年中至年底陸續於其永久會址投入服務。此外，社署正為位於屯門的地區支援中心的永久會址進行籌備工作，包括申請改變土地用途、向獎券基金申請撥款以進行裝修工程等。社署亦已在合適的發展項目預留地方，用作另外4所地區支援中心的會址，並會繼續積極為餘下的1所支援中心物色合適處所。

精神健康綜合社區中心(下稱"綜合社區中心")

21. 委員支持當局推行綜合社區中心服務模式，為向精神病康復者、懷疑有精神健康問題的人士、其家人及照顧者和區內居民提供一站式的綜合社區健康支援服務。委員欣悉，天水圍綜合社區中心試行成功，而當局會每年額外撥款約7,000萬元，於2010-2011年度把此種綜合服務模式推展至全港18區。

22. 儘管天水圍綜合社區中心試行成功，委員察悉並關注到，綜合社區中心遇到許多困難，例如缺乏永久會址、遭區內居民反對及人手短缺等。委員深切關注到，當局在全港推展有關服務方面的推行計劃。

23. 政府當局向委員保證，當局留意到綜合社區中心營辦機構在實務上遇到的困難，並會給予服務營辦機構彈性，讓其在有所局限的環境下善用資源。為解決綜合社區中心會址問題，政府當局正積極透過長期、中期及短期的規劃，在各區物色合適處所。在長遠規劃方面，社署會繼續與地政總署、規劃署及房屋署等相關政府部門保持緊密溝通，在新發展或重建項目的規劃階段，預留地方作綜合社區中心之用。至於中期及短期方面，政府當局會密切留意一些將會因服務重組而騰出的政府物業和校舍，並會積極物色一些空置的公共房屋單位，改建作為綜合社區中心之用。

24. 據政府當局表示，全港現時共有24個服務點提供綜合社區中心的服務。除天水圍綜合社區中心已有永久會址外，社署已將5間精神病康復者訓練及活動中心，改建為綜合社區中心。社署亦成功覓得兩個分別位於香港島及九龍東公共屋邨的處所及一幅在天水圍的新發展用地，用作綜合社區中心會址。此外，社署已在公共屋邨內物色了另外7個地點作此用途，並正進行所

需的籌備工作，包括進行地區諮詢，以爭取地區支持設立這些服務點。在未覓得永久會址前，其他綜合社區中心的營辦機構會利用機構轄下合適的處所作為臨時服務點，在所服務的地區提供一站式的社區支援服務。部分綜合社區中心如暫時未能在所服務的區域內覓得合適的會址，營辦機構會透過當區的現有設施及網絡，例如學校和福利服務單位等，提供外展探訪、小組、個案輔導、活動和社區教育等服務。

25. 委員察悉，政府當局亦正積極研究營辦機構提出在商業處所設置綜合社區中心的建議是否可行。營辦綜合社區中心的機構為此可獲發租金資助，金額上限為當局就設於公營機構作社會福利用途的各類處所所訂的標準撥款，即每平方米45元。此外，當局亦會從獎券基金撥款資助，以應付開設綜合社區中心和購置家具及設備所需的非經常性開支。

26. 委員雖然表揚政府當局在物色綜合社區中心會址方面所作的努力，但認為進度緩慢是因當局倉促推行新的服務模式，且未有就在區內設置綜合社區中心諮詢持份者及爭取當區居民支持所致。此外，當局建議就租用商業處所設置綜合社區中心提供的租金資助水平亦不切實際。

27. 政府當局向委員保證，當局會繼續舉辦服務簡介和活動，加強地區人士對綜合社區中心服務的認識，並爭取地區人士的支持，以期盡快在其他各區落實綜合社區中心永久會址的地點。

長者住宿照顧服務

概覽

28. 據政府當局表示，政府現時在安老院舍提供約26 000個資助宿位，所服務的長者數目約佔全港所有居於安老院舍長者的44%。與1997年約16 000個資助宿位比較，增幅達60%。在這段期間，政府投放於安老服務的開支亦由16.2億元增加至39億元，增幅達140%。2009-2010年度用於提供住宿照顧服務的開支佔安老服務總開支的60%。

29. 資助宿位是由非政府機構營辦的津助安老院舍、合約安老院舍，以及參與改善買位計劃的私營安老院舍提供。現時按服務類別的資助安老宿位供應情況、輪候冊上的長者人數及平均輪候時間載於**附錄V**。

輪候情況

30. 考慮到人口老化問題，以及在個人健康狀況和生活環境影響下，並非所有長者均適合居家安老，委員估計長者對住宿照顧服務的需求將會持續上升。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宿位。就這方面，政府當局應預測長者對住宿照顧服務的需求，從而制訂長遠政策，以可負擔的收費水平提供優質資助宿位，並應就縮短各類宿位的輪候時間訂立具體目標。

31. 政府當局向委員解釋，當局難以就編配資助宿位訂立目標。資助宿位的供應會受種種因素影響，例如是否有合適的用地可供使用，以及個別輪候者是否有屬意的選擇。一般而言，就資助／合約安老院舍的資助護理安老宿位而言，如長者沒有特別屬意的安老院舍選擇(例如院舍的地點或宗教背景)，其平均輪候時間為14個月；至於根據改善買位計劃購買的資助護理安老宿位，其平均輪候時間只需2個月。

增加資助安老院舍宿位供應的新措施

32. 小組委員會察悉，鑑於資助護養院宿位的輪候時間較長，而私營市場為需要護養照顧的體弱長者而提供的宿位又有限，政府決定集中資源增加護養院宿位及可提供持續照顧的長期護理宿位。政府當局遂引入下列各項新措施——

- (a) 提高現有合約安老院舍內護養院宿位的比率，由平均50%提高至續訂合約或重新招標時的90%；
- (b) 向自負盈虧的院舍購買空置的護養院宿位；及
- (c) 透過轉型計劃，善用現有津助安老院舍的空間，以增加可提供持續照顧的長期護理宿位。

33. 委員察悉，除上述新措施外，政府當局承諾透過興建新的合約安老院舍增加資助宿位的供應。在未來4年，將會有6間分別位於深水埗、大角咀(櫻桃街、大角咀道及海庭道／海泓道交界)、東涌和西營盤的新建安老院舍投入服務，提供合共398個資助宿位(其中358個為護養院宿位)，以及265個非資助宿位。長遠而言，社署已在另外10項發展計劃中預留用地，供興建新的合約安老院舍。2011-2012至2014-2015年度資助安老宿位的預計供應數目載於下表。

年度	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	總數
護養院宿位數目 ^{註1}	594 (256)	278	287	46	1 205
護理安老宿位數目 ^{註2}	644 (393)	411 (400)	21	0	1 076
總數	1 238	689	308	46	2 281

註1：以上的護養院宿位會透過7間新建合約安老院舍及護養院宿位買位計劃提供。7間新建合約院舍位於中西區、離島、沙田、深水埗及油尖旺。括號內的數字顯示在護養院宿位買位計劃下新增宿位的數目。

註2：護理安老宿位會在全港各區提供。括號內的數字顯示在改善買位計劃下新增宿位的數目。

34. 委員雖然歡迎當局推行措施以增加宿位供應，但強調其有需要就編配各類宿位及縮短輪候時間訂立具體目標，特別是為長者人口某一指明百分比提供護養院宿位。委員籲請政府當局預測長者人口對長期照顧宿位的需求，從而更妥善地規劃未來數年供應的額外宿位數目。

35. 政府當局請委員注意，資助宿位中央輪候名冊上的許多長者均有接受各類政府津貼／資助服務。這些津貼及資助服務給予長者所需的支援，並有助紓緩其照顧者的負擔和壓力。截至2010年2月，在6 300名輪候資助護養院宿位的長者當中，700名正接受資助社區照顧服務、170名入住資助安老院舍、2 800名入住私營／自負盈虧的安老院舍並領取綜合社會保障援助(下稱“綜援”)，以及約200名留在家中的綜援受助長者未有使用任何資助社區照顧服務。

36. 小組委員會曾研究採納“錢跟使用者走”的概念或共同承擔費用的安排是否可行，讓長者及其家人可選擇優質私營安老院舍。

37. 政府當局認為，安老事務委員會就長者住宿照顧服務所進行的顧問研究的結論顯示，就住宿照顧服務推行資助券計劃可能令宿位需求大幅上升，導致長者在過早或沒有必要的情況下入住院舍。在社區照顧服務發展成熟至讓長者能夠按其需要作出最適當的選擇之前，政府當局無意引入資助券計劃。

38. 至於委員建議設立小組院舍為長者提供多些住宿照顧服務，政府當局解釋，有關建議須從成本效益的角度作進一步研究。目前，一間容納多於5名長者住客的院舍，須受《安老院條例》(第459章)訂明的發牌規定規管。

安老院舍的服務標準和質素

39. 小組委員會認同很多團體對私營安老院舍服務標準和質素，以及社署轄下的安老院牌照事務處(下稱"牌照處")進行的巡查能否有效確保安老院舍符合發牌規定所表達的關注。委員認為政府當局有必要檢討《安老院實務守則》(下稱"《實務守則》")，以確保當中所訂有關經營和管理安老院舍的發牌規定能符合院舍住客今時今日的需要。

40. 政府當局告知委員，當局十分重視為居於安老院舍的長者提供妥善的照顧，並特別設立一個發牌制度，透過《安老院條例》及其規例規管安老院舍，並輔以社會福利署署長根據該條例第22(1)條發出的《實務守則》及其他支援措施，維持安老院舍的質素。政府當局又向委員解釋監察安老院舍的各項措施。一直以來，牌照處平均每年突擊巡查每間私營安老院舍7次，並會按個別安老院舍的風險程度調整巡查的次數。社署接獲投訴後，會立即採取跟進行動，例如巡查有關安老院舍、發出勸諭或警告信，以及監察其所採取的補救措施，並會按情況發出相關指引，以協助整個行業改善服務質素。社署亦會不時檢討和更新《實務守則》，以切合安老院舍住客不斷轉變的需要。社署將於2011年年中成立一個工作小組，負責檢討《實務守則》。

長者社區照顧服務

41. 據政府當局表示，"居家安老"是政府安老政策的基本原則。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59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。

42. 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人口老化引致的不斷上升的需求。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。部分委員認為，政府當局應透過私營機構的參與，進一步發展長者社區照顧服務，以及考慮引入社區照顧服務資助券計劃，讓長者選擇最切合其需要的服務種類。

43. 委員認為，推廣"居家安老"及提供足夠的資助安老宿位，兩者沒有任何衝突。政府當局無論如何也不應以社區照顧服務取代其所提供的住宿照顧服務。委員強烈促請政府當局應着力紓緩長者輪候住宿照顧服務及社區照顧服務的情況。

44. 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，亦有使用資助到戶形式的社區照顧服務或日間護理服務。發展更完善的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，從而避免他們在過早及沒有必要的情況下入住院舍。安老事務委員會已委聘顧問就優化社區照顧服務進行研究，以期進一步鼓勵長者居家安老。研究的範圍包括就社區照顧服務引入發牌計劃和資助券計劃的可行性等相關事宜。

45. 委員察悉，安老事務委員會率領進行的顧問研究預計將於2011年上半年度完成。政府當局會在2011年7月的會議上向事務委員會簡介就社區照顧服務進行顧問研究的結果。

46. 委員籲請政府當局公布各區社區照顧服務的輪候情況。政府當局留意到某些地區的需求，但認為不宜公開有關資料，因為個別地區每月流動率變化很大，此舉或會向輪候人士發布不完整的資料。

新措施

47. 委員知悉當局正陸續推出多項新措施，以加強支援體弱長者及嚴重殘疾人士，讓他們在社區生活。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

48. 委員察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體弱長者，推出一套服務內容經加強和度身訂造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因應長者的不同照顧需要滿足他們的特別需要，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。

49. 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，須經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。試驗計劃為體弱長者所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，並根據社署制定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。

50. 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

51. 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

52. 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護老者提供及時

的支援，讓長者可以留在家中康復。整項計劃預計可為合共20 000名長者及7 000名護老者提供服務。

53. 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1億4,800萬元經常撥款，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。

54. 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。

55. 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。

為老年癡呆症長者提供支援服務

56. 委員雖然讚揚當局為老年癡呆症長者及其照顧者提供支援服務，但他們贊同團體的看法，認為有關的服務範圍相當有限，根本不足以應付人口老化所帶來不斷上升的需求。委員認為，當局應增撥資源，加強長者日間護理中心／單位的長期支援服務，並為長者服務單位人員及家屬照顧者提供相關的訓練課程。此外，政府當局應考慮設立照顧者津貼，以紓緩家屬照顧者的負擔和壓力。

57. 政府當局認為，如能為老年癡呆症長者提供足夠的支援服務，便可避免他們過早入住院舍，並可讓他們繼續在社區中居家安老。儘管如此，社署自1999年起向津助安老院舍發放照顧癡呆症患者補助金，並於2009-2010財政年度將補助金的資助範圍擴展至參與改善買位計劃的所有私營安老院舍。按2010-2011年度施政報告所公布，當局將會向長者日間護理中心／單位發放照顧癡呆症患者補助金。

58. 委員要求當局提供資料，說明擴建現有59間長者日間護理中心的最新執行計劃。他們得悉，政府產業處已在2010年10月同意修訂適用於提供40個名額的長者日間護理中心的設施一覽表，把樓宇實用面積由218平方米增加至267平方米(增幅為22.5%)，並為提供60個名額的長者日間護理中心制訂新的設施一覽表(樓宇實用面積為358平方米)。籌劃中的長者日間護理中心項目均已採用新的設施一覽表。社署會協助營辦現有長者日間護理中心的非政府機構取得新的或額外的處所，以符合改善後的空間標準。

統評機制

59. 鑑於正在輪候資助住宿照顧服務的長者的身體機能受損程度及其護理需要須經統評機制評估，小組委員會曾審視是否有需要檢討該評估機制，以更佳地反映有關的輪候情況。

60. 部分團體曾向委員反映，當局利用統評機制遏抑長者對服務的需求。倘若長者經統評機制評定為既適合住宿照顧服務又適合社區照顧服務，當局通常會因資助安老院舍宿位不足以應付照顧需要而要求他／她先行嘗試社區照顧服務。除非長者獲評定為只適合接受資助住宿照顧服務，否則會繼續留在住宿照顧服務的輪候名冊上，並將不獲編配安老院舍宿位。

61. 政府當局向委員解釋，服務配對旨在根據評估結果為長者提供最適合類別的服務，當局不會因服務的名額緊絀而不向其提供有關服務。在統評機制下，評估員會按長者應付日常生活的能力、身體機能、記憶力、溝通能力、行為及情緒、健康狀況、居住環境及如何應付日常生活(包括其家人照顧他們的能力)，全面評估申請人的身體缺損程度。在進行評估後，當局基本上會按評估完成日期的先後次序提供所建議的服務，但亦會因應每宗個案的特殊情況詳加考慮。安老事務委員會正率領顧問就可否優化社區照顧服務進行持續研究，以期進一步鼓勵長者居家安老，研究範圍包括是否有需要檢討統評機制。

殘疾人士及長者的照顧者

62. 有鑑於資助住宿照顧服務的輪候情況，委員曾多次表示深切關注家屬在家中照顧身體機能嚴重受損的長者和殘疾人士時所面對的壓力。他們強烈促請政府當局向家屬照顧者提供津貼，以紓緩他們的經濟負擔。

63. 政府當局強調其充分肯定家屬照顧者在支援長者居家安老和支援殘疾人士留在社區生活方面所擔當的重要角色。倘若家屬照顧者有經濟困難，他們及其家人可透過綜援計劃獲得經濟援助，以應付基本生活需要。現時，綜援計劃為殘疾人士及長者受助人提供較高的標準金額，以及各項補助金和特別津貼。倘若殘疾人士經醫生證明為需要經常護理並獲社工推薦，可領取“特別護理費津貼”，以支付他們在家中使用特別護理服務的費用，包括聘請照顧者的實際開支。

64. 政府當局向委員解釋為殘疾人士及其照顧者提供的各類支援服務。當局設立了16間地區支援中心，為向居於社區的殘疾人士及其家人提供一站式服務，以加強對他們的支援。當局自2011年3月起推行為期3年的試驗計劃，為大約540名居於觀塘及屯門區並正輪候資助住宿照顧服務的嚴重殘疾人士提供以家居為本的照顧服務。

65. 委員獲悉，當局亦有為長者的家屬和照顧者提供各類支援服務，包括提供資訊、培訓及輔導服務、協助成立照顧者互助小組、設立資源中心，以及介紹及借出復康器材等，以紓緩他們的壓力。政府當局會在設計試驗計劃的服務模式及內容以加強社區照顧服務時，從長者及其家屬照顧者的整體需要作為出發點，盡量強化照顧者的能力，而不是只按長者本身的身體狀況和護理需要編配服務。此外，所有津助安老院舍和長者日間護理中心／單位，亦分別為長者提供住宿及日間暫託服務，為護老者提供紓緩。再者，於2007年10月推出的護老培訓地區計劃資助長者地區中心夥拍區內的地區組織舉辦護老培訓課程，目的是透過培訓課程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。

66. 委員提出向家屬照顧者發放津貼的建議。政府當局的立場是，由於身體機能受損的長者需要不同種類的照顧服務，而住宿及社區照顧服務的專業護理人員能為他們提供較適切的服務，因此當局須詳細並慎重考慮此項建議。

物色合適地點作安老及康復服務設施之用

67. 小組委員會發現其中一項棘手問題，就是缺乏合適用地興建住宿照顧院舍和提供社區照顧服務。政府當局屢次向委員表示，資助宿位的供應須視乎是否有合適的用地／處所可供使用，以致當局難以就編配資助宿位訂立目標。有鑑於此，小組委員會曾審視物色合適用地和預留土地／處所的機制和規劃準則。

68. 為紓緩資助宿位的輪候情況，委員籲請政府當局採取措施，在發展階段物色可行的合適用地，並在所有新的公共屋邨發展計劃中預留用地／處所，以興建新的合約院舍。

69. 政府當局重申其立場，表示一直積極物色合適的地點，以作安老及康復服務設施之用。就此，社署會與地政總署、規劃署及房屋署等相關的政府部門保持緊密聯繫，以期爭取在新發展或重建項目中盡量預留土地以設立安老及康復服務設施。社署亦會密切留意因服務重組而空置的政府物業及校舍等，研究可否作安老及康復服務之用。舉例而言，未來兩年將有939個新增宿位投入服務，當中490個宿位將會在葵涌及何文田兩間新的綜合康復服務中心啟用後提供，該等中心是由前馬頭圍女童院和前南葵涌賽馬會分科診療所改建而成的。餘下的宿位則於其他地點提供，例如前坳背山男童院、空置的醫院員工宿舍及職業訓練中心、在公共屋邨發展項目預留的地方及重建項目(例如長沙灣警察宿舍)。據政府當局表示，社署已於10個發展項目中預留土地興建新的合約安老院舍。政府當局向委員保證會繼續物色合適用地，以興建新的合約安老院舍。

70. 政府當局就規劃機制向委員解釋，在興建或改建院舍時，政府須考慮多方面的因素，包括區內有關服務的供求情況；有關選址的土地面積；交通配套；規劃署的規劃準則和地政總署的土地用途條款等。同時，基於對消防安全的考慮，所有院舍必須符合按法定要求安裝消防裝置，例如視像火警警報器、火警偵測系統、自動滅火花灑系統、緊急車輛通道等。此外，安老院舍的處所亦須離地面不超過24米，以符合消防要求。此高度限制亦將列為殘疾人士院舍的擬訂發牌要求之一。在確定選址後，社署須進行地區諮詢，以確保院舍項目得到區內居民的支持。

71. 委員雖然認同高度限制的主要目的，是在發生火警或其他緊急事故時確保長者的安全，但他們認為此項規定限制了安老院舍的選址和宿額。依他們之見，政府當局應考慮放寬限制，讓更多處所可用作營辦安老院舍，而設於單幢式樓宇的安老院舍則可藉加建樓層增加宿額。

72. 政府當局強調，安老院舍的住客均是體弱長者，當中不少長者需要使用輪椅，部分更需長期臥床。倘若遇上火警或其他緊急事故，他們在逃生時需要極大協助。現時，大部分安老院舍(特別是私營院舍)設於多層住宅或綜合用途建築物內，這些建築物沒有供安老院舍專用的升降機和走火通道。救援行動亦

會對大廈其他使用者構成安全風險。因此，安老院舍離地的垂直距離越短，安老院舍的長者住客及大廈其他使用者的生命在緊急情況下就越能得到保障。

73. 為正視社會福利用地不足的情況，委員強烈促請政府當局審慎評估社會福利需要，並在制訂土地政策時適切配合福利政策的推行。當局尤其應積極考慮在制訂具體發展項目之前，專為福利用途進行土地規劃。

當地居民對安老及康復服務設施的支持

74. 小組委員會曾審視的另一課題，就是當地居民反對有關開設新安老及康復服務設施的建議，尤其是殘疾人士院舍。委員關注到，就建議項目進行公眾諮詢的機制。委員促請政府當局加強公眾教育，並提升公眾對有關設施性質的瞭解。

75. 政府當局認為，開設新的殘疾人士院舍須視乎是否有合適的處所可供使用，以及用地的地理限制。此外，當局間中或需較長時間令區內居民瞭解有關設施的性質。在進行地區諮詢時，社署的地區辦事處會要求相關的持份者(例如醫院管理局的精神科醫生和殘疾人士院舍的服務使用者)協助向區內居民解釋擬議康復服務的性質。政府當局會繼續設法解決在物色合適處所時遇到的困難，並會爭取地區支持興建康復設施，包括殘疾人士院舍。勞工及福利局會持續定期推行教育及宣傳計劃，以期建立一個無障礙的社會。康復諮詢委員會亦曾到訪全港18個區議會，尋求他們支持設立康復服務單位，以及合辦活動推廣共融的理念。在2009-2010年度，有關康復服務的公眾教育計劃撥款已由大約200萬元增至1,200萬元。

76. 為確保長者及康復服務發展不會受到阻礙，委員籲請政府當局加強公眾教育，讓市民能夠更接納弱勢社群融入社區。

徵詢意見

77. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年6月14日

附錄I

福利事務委員會

殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會

職權範圍

小組委員會將研究有關為殘疾人士及長者提供宿位及社區照顧服務的政策和措施，並在有需要時作出建議。

福利事務委員會

殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會

委員名單

主席 張國柱議員

委員 李卓人議員

梁耀忠議員

譚耀宗議員, GBS, JP

湯家驥議員, SC

黃成智議員

葉偉明議員, MH

潘佩璆議員

梁家傑議員, SC

梁國雄議員

(合共：10位議員)

秘書 馬淑霞小姐

法律顧問 易永健先生

日期 2010年11月12日

曾向殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會
發表意見的團體一覽表

1. 自強協會
2. 爭取全民退休保障聯席
3. 恒康互助社
4. 老人權益促進會
5. 浸信會愛羣社會服務處
6. 全港失智症照顧者聯盟
7. 香港明愛
8. 老人權益中心
9. 社區及院舍照顧員總工會
10. 香港社會工作者總工會精神復康服務關注組
11. 康和互助社聯會
12. 民建聯
13. 香港浸會大學社會工作系
14. 路向四肢傷殘人士協會
15. 關注肢體殘障人士(政策小組)
16. 香港老人權益聯盟
17. 基層發展中心
18. 香港老年痴呆症協會
19. 香港肢體弱能人士家長協會
20. 香港老年學會

21. 香港中國婦女會黃陳淑英紀念護理安老院
22. 職工盟資助機構工會委員會
23. 香港長者活力協會
24. 香港傷殘青年協會
25. 香港失明人互聯會
26. 香港傷健協會
27. 香港老年精神科學會
28. 香港復康力量
29. 香港聖公會福利協會
30. 賽馬會耆智園
31. 葵涌邨居民權益關注組
32. 民主黨勞工及福利小組
33. 新生精神康復會
34. 保良局
35. 利民會
36. 香港社區組織協會
37. 香港神託會
38. 聖雅各福群會
39. 香港防止虐待長者協會
40. 嚴重弱智人士家長協會
41. 將軍澳長者民生關注會
42. 香港安老服務協會
43. 正言匯社

44. 香港社會服務聯會
45. 香港弱智人士家長聯會
46. 學前弱能兒童家長會
47. 救世軍護老者協會
48. 香港善導會
49. 東華三院
50. 東華三院黃竹坑服務綜合大樓
51. 殘疾人士成人服務大聯盟
52. 香港殘疾人士成人服務促進會
53. 殘疾人士成人服務關注組
54. 殘疾之友——成人服務跟進小組
55. 長者政策監察聯席
56. 爭取資助院舍聯席
57. 關注社會福利規劃平台

只提交意見書

1. 基督教家庭服務中心
2. 扶康會
3. 香港唐氏綜合症協會
4. 香港復康聯會
5. 香港心理衛生會
6. 龍耳社

附錄 IV

各類資助院舍的 服務名額、輪候服務的殘疾人士數目及平均輪候時間

服務類別	2009-10年度各類住宿照顧服務名額	輪候殘疾人士數目 (截至2009年12月)	2008-09年度平均輪候時間 (以月計)
嚴重弱智人士宿舍	3 058	1 921	51.6
中度弱智人士宿舍	2 178	1 321	39.6
輔助宿舍	400	926	27.2
嚴重殘疾人士護理院	857	328	36
嚴重肢體傷殘人士宿舍	528	375	112.4
長期護理院	1 407	919	22.9
中途宿舍	1 509	735	5.6
盲人護理安老院	825	83	2.6
輕度弱智兒童之家／兼收弱智兒童的兒童之家	56	63	14.9
住宿特殊幼兒中心	110	52	13.8
綜合職業訓練中心 (住宿服務)	170	不適用 ^註	不適用 ^註

註：綜合職業訓練中心（住宿服務）由營辦機構直接收納個案。因此，社署並無有關數據。

附錄 V

現時提供的資助安老宿位及 平均輪候時間

(截至二零一零年二月底)

宿位類別	宿位數目	正在輪候的長者數目	平均輪候時間 (按月計算)
護養院宿位	2 200	6 300	42
護理安老宿位	20 300	19 500	
• 津助／合約安老院舍			30(註 1)
• 改善買位計劃			11(註 2)
長者宿舍及安老院宿位	2 800	不適用	不適用
總計	25 300	25 800 (註 3)	

註 1 津助／合約安老院舍的受資助護理安老宿位而言，如長者沒有特別屬意的安老院舍選擇（例如院舍的地點或宗教背景），其平均輪候時間為 14 個月。

註 2 就根據改善買位計劃購買的受資助護理安老宿位而言，如長者沒有特別屬意的安老院舍選擇（例如院舍的地點或宗教背景），其平均輪候時間為 2 個月。

註 3 當中包括超過 3000 名現正使用資助社區照顧服務並同時輪候資助安老宿位的長者。