

2013 年 2 月 26 日
資料文件

立法會CB(2)673/12-13(02)號文件

立法會
福利事務委員會
衛生事務委員會
長期護理政策聯合小組委員會

資助安老宿位及殘疾人士宿位的供應規劃

當局就所提出事宜的回應

目的

在 2013 年 1 月 29 日長期護理政策聯合小組委員會（聯合小組委員會）會議上，委員和代表團體曾就資助安老宿位及殘疾人士宿位的供應規劃提出多項事宜，而張超雄議員和張國柱議員亦分別於 2013 年 2 月 8 日及 2 月 14 日致函聯合小組委員會秘書處，提出多項問題。本文件旨提供當局就上述事宜的回應。

提出的事宜

2. 在 2013 年 1 月 29 日舉行的聯合小組委員會會議上，委員要求當局提供以下資料：

- (a) 提供長期護理政策文件，當中闡述長期護理服務的方向、會提供的服務類別、服務所需的資源規劃（例如用地／處所、人手等），以及須達成的目標；
- (b) 妨礙當局訂立入住院舍目標時間的因素、社福界面對人手短缺的工種，以及當局為解決問題會採取的具體措施；
- (c) 長期護理設施的土地規劃程序；
- (d) 資助護理安老宿位和護養院宿位現時及過去三年的輪候時間；

- (e) 當局會否考慮容許參與「改善買位計劃」（買位計劃）的院舍，根據所購買的宿位數目按比例輸入外勞，以解決人手短缺的問題；
- (f) 長者人撤回宿位申請的原因；
- (g) 當局會否評估高齡津貼、長者生活津貼和廣東計劃對院舍服務的影響；
- (h) 在較高比率的資助安老宿位獲劃分為資助護養院宿位時，當局如何回應社會對資助護理安老宿位的需求；
- (i) 代表團體所提及的輪候宿位和入住宿位的特別社群（例如癡呆症患者、聽障人士等）數目，以及當局對這些社群的支援；以及
- (j) 對委員和代表團體在會議上所表達意見的回應。

張超雄議員和張國柱議員其後分別於 2013 年 2 月 8 日（見立法會 CB(2)673/12-13(03) 號文件）（附件 A）和 2013 年 2 月 14 日（見立法會 CB(2)673/12-13(04) 號文件）（附件 B）要求提供額外資料。當局對所提出事宜的回應載列於以下各段。

當局的回應

長期護理政策及長期護理所需的資源規劃

3. 當局已向聯合小組委員會提供一份有關長者和殘疾人士的長期護理政策，以及相關土地及人手安排事宜的文件（見立法會 CB(2)673/12-13(01) 號文件），當中涉及上述第 2(a)，(b)，(c) 及部分(j) 段所提出的事宜。

土地

施政報告中提及作房屋發展用途的 36 幅政府／團體／社區用地是否原先供發展院舍之用，以及當局會否打算從該些住屋發展計劃中撥出部分範圍作院舍發展之用（附件 A 問題 2(3)）

4. 在 36 幅擬議作房屋發展的「政府、機構或社區」及其他政府用地中，並沒有涉及原本規動作院舍服務的土地。

5. 在預留土地作各項「政府、機構或社區」用途包括社會福利設施如安老院、護養院及殘疾人士院舍等，規劃署會諮詢有關的政府部門。若社會福利署（社署）需要配合其政策覓地興建有關的社會福利設施時，規劃署會按有關要求，尋找合適的土地。

未能把「爭取資助院舍聯席」所建議的編號 3、5、7、10、21 及 22 用地改為院舍的原因（附件B問題 1 及 2）

6. 至於何以未能把「爭取資助院舍聯席」所建議的編號 3、5、7、10、21 及 22 用地改為安老院舍或殘疾人士院舍，社署認為這些用地不適合發展或重建作上述用途。特別是 3 號用地，鑑於本身的限制（即有大部分用地面積位於陡峭斜坡上，而且沒有適當的車輛通道），因此社署在現階段沒有計劃在該用地發展院舍。如擬在該用地推行任何發展計劃，將涉及多項工作，包括進行詳細的土力研究，以評估斜坡的穩定性，有關研究需時完成。即使我們在研究後進行有關發展項目，所需的地盤平整及斜坡穩定工程很可能涉及大量時間及高昂成本，而可作福利發展用途的地盤面積卻又可能受限制。此外，我們亦需要研究在該處提供一條合乎標準的緊急車輛通道，所涉及的工程會跨越有關用地，並影響鄰近住宅範圍。至於編號 5、7、10、21 及 22 的用地已在有關的分區計劃大綱圖被劃作「休憩用地」之用，即主要是提供戶外公共空間作各種動態及/或靜態康樂用途，以配合當地居民及其他市民的需要。除非改變土地規劃並得到有關方面的批准，否則社會福利設施（包括安老及殘疾人士院舍）的提供並不屬有關用地的准許用途。若社署要研究在上述用地設置社福設施，亦將花上時間而最終結果可能發現在部分甚或全部有關用地設置這些設施的效果均不理想，亦欠成本效益。有鑑於此，社署認為應集中其工作及資源，盡快在其他已被物色作有關用途的用地提供院舍設施。

會否改變公開招標政策以便重新發展非政府機構擁有的土地（附件B問題 3）

7. 正如在施政報告中所提及，我們正與社福機構探討如何更好利用非政府機構擁有的土地，通過原址重建或擴建，提供多元化的津助和自負盈虧設施。我們會認真研究如何能最有效協助、促使和鼓勵非政府機構發揮其所擁有土地的潛力，包括應否微調現行的公開招標政策。

人手

短期及長期人手規劃（附件B問題6）

8. 為檢視社福界的人手需求，社署定期就社福界對各種輔助醫療及護理人員的人手需求（特別是安老和康復服務行業的人手需求）進行推算，並參考相關因素，例如現時的供求情況、未來署方計劃推行的新措施／計劃所衍生的額外人手需求及人口老化等，並會適當地參考其他相關的社福界調查及意見。鑑於社福界殷切的人手需求，社署已推出載列於當局文件（立法會CB(2)673/12-13(01)號文件）中的措施。

前線護理人員的薪酬（附件B問題7）

9. 在前線護理人員的薪酬方面，在整筆撥款津助制度下，非政府機構營運的津助安老院舍可靈活調配所得撥款以安排適當人手及釐定他們的薪酬水平，以確保服務質素及切合服務需要。合約安老院舍及參與買位計劃的院舍的營辦者亦可靈活地按需要調配所得合約款額以聘任適當人手。

安老院舍的人手編制（附件B問題8）

10. 《安老院規例》（第 459A 章）附表 1 列明不同類別的安老院舍就各類員工訂定的最低人手要求。當中載列的法定要求，是經廣泛諮詢安老服務界別不同持份者的意見後定出，現今仍然適用以確保安老院舍達到基本可接受的水準。社署亦一直向提供資助宿位的安老院舍提供各類補助金（包括「照顧癡呆症患者補助金」和「療養院照顧補助金」），以便安老院舍可以靈活地增聘專業人士及／或護理人員或外購相關專業服務。

協助婦女投入市場的措施（附件B問題9）

11. 為支援一些因工作或其他原因而暫時未能照顧子女的父母，社署一直透過資助非政府機構提供多元化的幼兒照顧服務及課餘託管服務，並致力增加服務的彈性。現時非政府機構為不同年紀的兒童提供的各項幼兒照顧服務包括：獨立幼兒中心服務、附設於幼稚園的幼兒中心服務、互助幼兒中心服務、鄰里支援幼兒照顧計劃及課餘託管服務等。現時各類幼兒照顧服務整體而言尚有收費豁免及減免的未用餘額可供

使用，有關的服務亦涵蓋平日、周末以至假日的早、午、晚時段，並在特殊情況下提供留宿服務。我們會密切注視各項服務的運作情況，以滿足社區上的需求。

護理人員的職業晉升階梯（附件B問題10）

12. 資歷架構轄下的安老服務業行業培訓諮詢委員會會為業界草擬《能力標準說明》，清楚設定不同職能範疇要求僱員需擁有的技能、知識及成效標準；課程提供者亦可在設計培訓課程時以《能力標準說明》為參照基礎，確保課程符合業界所需。這有助業內員工確立進修目標和方向，讓有志者可以透過不斷進修而提升自己，強化從業員的專業性和對行業的歸屬感，從而吸納更多人投身或留任社福界。

中介公司向安老院舍及殘疾人士院舍供應臨時人手的資料（附件B問題11）

13. 我們並沒有所需資料。社署並沒有備存有關安老院舍和殘疾人士院舍有否透過中介公司招聘／聘任人手的資料。

輸入勞工以紓緩人手短缺問題（上文第2(e)段及附件B問題12）

14. 至於當局會否考慮容許參與買位計劃的安老院舍為其非資助部分輸入勞工，作為紓緩人手短缺問題的其中一項措施，社署現正密切評估安老院舍業界的人手情況，並會因應最新情況制訂合適的措施。

對資助宿位的需求

資助護理安老宿位和護養院宿位的輪候時間（上文第2(d)段）

15. 在2009年至2012年12月底資助護理安老宿位和護養院宿位的平均輪候時間表列如下：

	平均輪候時間（以月數計） (過去三個月的平均輪候時間)			
	2009年 12月31	2010年 12月31	2011年 12月31	2012年 12月31

	日	日	日	日
護理安老院				
整體	22	21	22	25
津助／合約院舍	31	33	34	34
買位院舍	9	8	8	7
護養院	39	37	37	37

患有老年癡呆症及聽障人士輪候及入住院舍的數目及對這些人士的支援（上文第 2(i) 段）

16. 社署沒有備存輪候或入住資助宿位的老年癡呆症患者或聽障長者申請人數的統計數字，亦沒有把長期護理服務的申請人按身體／精神上的疾病分類。社署以綜合服務模式推行長期護理服務，並向安老院舍發放照顧補助金（即「療養院照顧補助金」及「照顧癡呆症患者補助金」），用以照顧需要特殊護理服務的住院長者。此外，社署已調撥額外資源改善津助及合約安老院舍的設施，務求為不同殘疾類別的長者提供更佳的支援。

影響當局訂立入住院舍目標時間的因素（上文第 2(b) 段）

安老院舍

17. 由於資助宿位的輪候時間受多項因素影響，例如申請人對安老院舍的位置、膳食和宗教背景的特別偏好、申請人有否要求與家人及／或親屬同住特定院舍、個別院舍的流失率等，故我們難以就入住安老院舍設定目標時間。

殘疾人士院舍

18. 殘疾人士院舍的輪候時間同樣受多項因素影響，例如申請人對院舍地點的偏好及個別院舍的流失率等，因此難以預計增加名額後，輪候時間可以縮短多少。

長者撤回宿位申請的原因（上文第 2(f) 段）

19. 長者離開資助安老宿位的中央輪候冊的主要原因包括入住資助宿位、自行撤回申請、以及在中央輪候冊輪候期間離世。有關數目分別表列於附件 C。

資助宿位的供應

在較高比率的資助安老宿位獲劃分為資助護養院宿位時，當局如何回應社會對資助護理安老宿位的需求（上文第 2(h)段）

20. 政府當局已在立法會CB(2)432/12-13(01)號文件第 4 段載述增加資助護理安老宿位的策略。

關於私營院舍的營運和入住者概況的數據（附件A問題 2(2)）

安老院舍

21. 截至 2012 年 12 月底，本港私營安老院舍提供 51 868 個護理安老宿位，其中 7 337 個屬買位宿位。私營安老院舍所提供的宿位的入住率為 75.5%。社署沒有備存居於私營安老院舍長者的年齡和性別概況的統計數字。

殘疾人士院舍

22. 截至 2012 年 12 月底，本港 78 所私營殘疾人士院舍共提供約 4 000 個宿位，平均入住率為 70%。社署沒有備存入住者的概況及接受其他服務的統計數字。

當局會否調整買位計劃下的買位數目上限（附件B問題 5）

安老院舍

23. 由 2003 年起，買位院舍可被購買的宿位數目上限已被定為院舍床位總數的 50%。這項措施既可讓參加計劃的私營院舍在同一院舍內經營非資助部分的業務，又可讓更多院舍參加買位計劃，從而盡量提升私營安老院舍的服務水平。

殘疾人士院舍

24. 社署於 2010 年 10 月推出「私營殘疾人士院舍買位先導計劃」（先導計劃），在為期 4 年的先導計劃期間分階段共購買約 300 個宿位。截至 2012 年 12 月底，合共購買了 245 個買位宿位。社署會視乎私營院舍所提供的宿位質素而繼續

增加購買宿位。與此同時，社署會檢視先導計劃的運作情況，包括是否有需要提高買位數目的上限。

高齡津貼、長者生活津貼及廣東計劃（上文第 2(g)段及附件B問題 4）

25. 高齡津貼、長者生活津貼及廣東計劃屬社會保障計劃，旨在協助長者應付其特別需要和財政需要。就向選擇移居廣東的香港長者提供高齡津貼的廣東計劃而言，申請人一般須要在香港提出申請，而社署亦會委任代理機構，協助處理能出示文件，證明其基於健康原因不宜回港的長者（包括在廣東居家及居於安老院舍的長者）在廣東提出申請。

26. 在長者生活津貼及廣東計劃實施一段時間後，我們會研究向選擇在廣東養老的長者發放長者生活津貼的可行性。

其他（上文第 2(j)段）

27. 下文闡述當局對委員及團體所提出的其他未在上文解答事項的回應。

長者社區照顧名額

28. 在 2013 年 1 月 29 日的會議上，一些委員和代表團體由於關注到資助長者住宿照顧服務，因而就資助長者社區照顧服務和「長者社區照顧服務券試驗計劃」（試驗計劃）提出意見和評論。有關社區照顧服務的資料（包括將於 2013 年 9 月推出的試驗計劃），以及當局增加資助社區照顧服務名額的工作，已於當局的長期護理政策文件中闡述（立法會 CB(2)673/12-13(01)號文件）。

先導計劃下私營殘疾人士院舍的服務質素

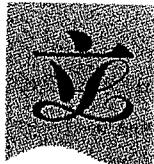
29. 參加先導計劃的私營殘疾人士院舍必須符合高於發牌要求的標準，包括人手和人均樓面面積的要求，並確保最少 50% 護理員已完成獲社署認可的相關訓練課程。買位院舍亦須執行一套同時適用於社署津助服務單位的 16 個服務質素標準。

30. 牌照事務處督察會定期進行突擊檢查，評估這些買位院舍的服務表現，並確有關院舍符合上述規定。除此以外，社署在 2012 年 5 月成立服務質素小組，成員包括殘疾人士／家庭成員／照顧者及區內持份者，以助就改善院舍服務提供意見及建議。

徵詢意見

31. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局
社會福利署
2013 年 2 月



張超雄立法會議員辦事處

Fernando Chiu Hung Legislative Councilor's Office

致立法會長期護理政策聯合小組委員會秘書

有關要求政府當局提供政策文件及資料

長期護理政策聯合小組委員會下次會議於 2013 年 2 月 26 日舉行，延續上次與團體會商的會議，繼續討論「院舍護理服務的規劃及不足情況」。

上次會議期間，不少團體及委員均要求政府提交「長期護理政策文件」，勞工及福利局首席助理秘書長陳吳婷婷女士回應指政府有這份文件的存在，本人認為政府有必要向立法會及公眾提交這份長遠規劃方向及政策文件。本人要求政府在下次會議提供下列兩份資料文件，以供各委員參考及討論：

1. 長期護理政策文件，必須包括以下項目：
 1. 政策理念及價值
 2. 具體目標
 3. 具體服務，包括服務及資助模式，如何達成具體目標
 4. 未來十年的服務需求分析及預測，包括各類別殘疾人士、長者、及特別群組老齡化的問題，當中須包括預期新增輪候人數
 5. 各類服務提供數量及預測，包括長者及各類殘疾人士服務的仔細預測
 6. 各類服務及目標落實之時間表
 7. 人力資源規劃，包括整體需求分析及培訓計劃
 8. 土地規劃及供應策略，及與其他部門協調的工作
 9. 公眾教育及與地區人士協調的工作
 10. 財政預算及安排
2. 回應提問文件：
 1. 就 2013 年 1 月 29 日長期護理政策聯合小組委員會會議中，團體及各委員提出的意見及關注點，作出全面回應。
 2. 現時私營院舍的運作情況及數字，包括整體宿位數量及入住率；及入住私營院舍的長者及殘疾人士整體面貌(profile)，包括殘疾類別、年齡、性別、現正接受日間或社區服務的情況。
 3. 行政長官於 2013 年施政報告提出將 36 幅合共 27 公頃的「政府、機構或社區」(GIC) 用地改作房屋發展，請政府回應 36 幅土地中有否原規劃用作院舍服務的土地被特首徵用作房屋用途？另外，政府會否打算在這些房屋用地中，撥一定樓層及面積用作院舍服務？

長期護理政策聯合小組委員會
主席

張超雄

謹上
二零一三年二月八日



立法會張國柱議員辦事處（社會福利界）
Office of Hon Cheung Kwok Che, Legislative Councillor (Social Welfare Functional Constituency)



致立法會長期護理政策聯合小組委員會

有關要求政府當局跟進回答現時院舍護理服務的規劃及不足情況

長期護理政策聯合小組委員會已於 2013 年 1 月 29 日舉行小組會議，討論現時院舍護理服務的規劃及不足情況。然而，政府當局於 2013 年 1 月 29 日提交的資料文件《資助安老宿位及殘疾人士宿位的供應補充資料》(下稱補充資料) 中並沒有詳盡交代有關長者及殘疾人士的規劃情況，故本人希望政府能跟進回答下列 13 條有關護理規劃問題，以供各委員在日後會議作出參考及討論：

1. 就當局回應「爭取資助院舍聯席」的跟進情況 (補充資料附件 13) 中，請當局詳細解釋何以不就用地編號 3 (沙田廣榮里近帝堡城的用地) 進行車輛通道改善措施，而拒絕研究在該處發展院舍；
2. 隨上，請當局詳細解釋何以拒絕改劃用地編號 5、7、10、21 和 22 的「休憩用地」使用，以研究發展院舍用途；
3. 就資助安老宿位及殘疾人士宿位不足情況，不少社福機構曾向本人表示欲重建其所擁有的社福用地，以釋放出更多土地空間作提供服務之用。唯政府現行的競投合約政策難以鼓勵機構於有關用地進行重建，白白浪費提高土地運用效益、解決宿位不足的機會。當局能否就此在尋找新社福用地的同時，改變現行投標政策，便利機構於原有社福土地用途建築物進行重建並提供更多服務用地，認真解決現時宿位不足的情況？
4. 現時有本港社福機構於內地廣東地區提供頤養服務，唯現行的廣東計劃只涵蓋綜援申請人及將安排予高齡津貼領取人士，政府打算於何時將計劃延展至長者生活津貼的申請人？另外，是否會邀請在廣東地區提供頤養服務的香港社福機構，例如香港復康會和香港伸手助人協會，代長者向政府申報居住年期，以鼓勵有意於內地頤養的人士願意用有關服務，以減輕本地宿位不足的壓力；若否，原因為何？
5. 政府當局不論就長者還是殘疾人士都有向私營院舍進行買位計劃，然而私營院舍有因於政府買位不足而影響參與計劃的意欲。為滿足大量輪候資助宿位人士的需求，政府會否考慮短期內即時增加買位計劃至佔院舍的七成宿位，以吸引更多私營院舍參與，提供更多資助宿位、縮短輪候時間？
6. 現時除了資助安老宿位及殘疾人士宿位嚴重不足外，從事相關的護理照顧服

地址：香港中區立法會道 1 號立法會綜合大樓 906 室

Address: Room 906, Legislative Council Complex, 1 Legislative Council Road, Central, Hong Kong
電話 Tel: (852) 2537 3608 傳真 Fax: (852) 2523 3518 電郵 E-mail: info@cheungkwokche.hk



立法會張國柱議員辦事處（社會福利界）

Office of Hon Cheung Kwok Che, Legislative Councillor (Social Welfare Functional Constituency)



務之專業及前線支援人手亦甚為緊絀，政府當局就此有否作出長、短期的人手和服務規劃；若有，相關規劃政策內容為何；

7. 前線長期護理人手不足，乃有因於最低工資實行後引伸出的薪酬問題，當局會否考慮就此針對前線支援人手低薪問題提高薪酬或推行特別津貼或獎金，以增加職位吸引力；若有，內容為何；若否，原因為何；
8. 由於平均入住安老院舍的長者健康日漸退化，增加了照顧的時間和程序，令現有的照顧人手疲於奔命，難以應付服務需求。當局會否增加安老院舍的照顧人手編制，以便院舍維持服務；若有，內容為何；若否，原因為何；
9. 2010 年統計處數字指出女性不能加入勞動市場的原因有超過 40%是由於料理家務，已婚女性的勞動參與率更由 40-44 歲開始下跌。基於現時本港婦女因照顧家庭需要，就業較男性困難。當局會否考慮推行協助婦女就業的政策(如增加資助托兒及課餘託管名額、延長有關服務開放時間等)，鼓勵婦女投身照顧服務，以助解決長期護理照顧服務人手不足的問題；
10. 除了低薪金及就業支援配套不足外，現時本港長期護理照顧服務的就業前景亦不足夠，除了於資歷架構推動護理照顧行業外，當局會否考慮就該類職業提供職業晉升階梯，提升為專業/半專業職位，提高其職業地位，以鼓勵更多新血從事護理照顧行業；
11. 政府當局知否津助院舍現時因前線照顧人手短缺，而向中介公司招聘臨時人手(時薪或日薪)頂替，以符合條例的限制；若是得悉，能否告知這些機構聘用的人數和內容如何(工種、薪酬情況)；
12. 為應付護理人手不足問題，當局是否打算以引入外勞作長遠解決人手問題的應對政策；若否，政府能否提供一套「長期護理政策」政策規劃以應付未來二十年人口老化的需要(不論是零碎的個別政策，還是整體規劃)；
13. 除了就護理人手作出規劃，當局能否提供未來二十年，長者和殘疾人士的長期護理院舍和社區照顧服務的需求推算數據；政府就未來需求有否進行內部討論；有否打算就此作出全面研究？

張國柱
二零一三年二月十四日

附件C

入住資助宿位的長者數目
(2007-08 年度至 2011-12 年度)

	2007-08 年度	2008-09 年度	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度
護養院宿位	428	618	622	599	779
護理安老宿位	3 906	3 855	3 443	4 294	4 200

自行撤回於中央輪候冊上申請資助安老宿位
的長者數目
(2007-08 年度至 2011-12 年度)

	2007-08 年度	2008-09 年度	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度
護養院宿位	294	290	371	269	333
護理安老宿位	2 168	1 985	2 067	2 292	2 155

**在輪候資助安老宿位期間離世的長者數目
(2007年至2011年)^註**

	2007	2008	2009	2010	2011
護養院宿位	1 619	1 847	1 822	1 823	1 958
護理安老宿位	2 449	2 556	2 716	2 971	3 189

^註：只備存以公曆年計算的數字。

**基於其他因素^註而離開中央輪候冊的長者數目
(2007-08年度至2011-12年度)**

	2007-08 年度	2008-09 年度	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度
護養院宿位	249	250	242	264	212
護理安老宿位	1 378	1 403	1 333	1 501	1 411

^註：其他原因包括申請人不再符合資格接受長期護理服務、失去聯絡及更改服務需要等。由於社署沒有再就個別原因搜集數據，因此未能提供進一步「其他原因」的詳細分類及數據。