

為長者提供的長期護理服務

A. 引言

審計署曾就社會福利署("社署")為長者(65歲及以上的市民)提供的資助長期護理服務及對安老院舍的規管進行審查。

背景

2. 香港正面對人口老化的情況。推廣"居家安老"是政府當局的長期護理政策。社署透過其推行的安老服務統一評估機制提供資助的長期護理服務，包括社區照顧服務和住宿照顧服務。暫未獲得編配資助照顧服務名額的合資格長者，會列入資助長期護理服務中央輪候冊內，以便輪候有關服務。當局會以先到先得的形式，根據中央輪候冊上申請人的登記日期及其作出的選擇編配資助名額。

3. 勞工及福利局("勞福局")是負責監察長者長期護理服務事宜的決策局，而社署則負責透過資助非政府機構及社區照顧和住宿照顧兩類服務的經營者，推行長期護理服務。在2013-2014年度，社署分別動用了9億7,000萬元和34億1,000萬元，為長者提供資助社區照顧服務和住宿照顧服務，分別涉及約14 000名及約30 000名體弱長者。此外，在同一年度，當局又動用了約21億元，透過社署的綜合社會保障援助("綜援")計劃向25 700名入住安老院舍非資助宿位的長者發放綜援。

委員會報告書

4. 委員會報告書載列委員會從證人收集所得的證供。報告書分為以下部分：

- 引言(第A部)(第1段至第7段)；
- 日益增加的資助長期護理服務需求(第B部)(第8段至第47段)；
- 社區照顧服務(第C部)(第48段至第54段)；

為長者提供的長期護理服務

- 住宿照顧服務(第D部)(第55段至第64段)；
- 未來路向(第E部)(第65段至第68段)；及
- 結論及建議(第F部)(第69段至第71段)。

公開聆訊

5. 委員會於2014年12月8日舉行了兩次公開聆訊，就審計署署長報告書的審查結果及意見聽取證供。

勞工及福利局局長發表序辭

6. 在委員會於2014年12月8日舉行的第一次公開聆訊開始時，**勞工及福利局局長張建宗先生**發表序辭，其內容綜述如下：

- 面對人口老化帶來的挑戰，要有效地服務長者，並為未來作出長遠的服務規劃，是政府當局極為重視的施政重點之一。針對體弱長者，政府當局貫徹"居家安老為本，院舍照顧為後援"的政策原則，大量投放資源，提供不同模式的社區照顧服務及住宿照顧服務，為有不同護理需要的長者及其照顧者提供支援；
- 政府當局運用新思維，試行新計劃，探索不同服務模式的可行性(詳情載於審計署署長報告書)，務求令長者服務更多元，讓長者有更多靈活和切合需要的選擇；及
- 勞福局和社署同意審計署署長報告書中提出的多項建議，亦會適當地跟進相關的改善措施。行政長官已委託安老事務委員會("安委會")在兩年內籌劃"安老服務計劃方案"。安委會已成立工作小組跟進有關計劃方案的工作，預計於2016年年中完成。政府當局已將審計署署長報告書轉交安委會，讓安委會在制訂計劃方案時作適當考慮。

勞工及福利局局長的序辭全文載於**附錄14**。

為長者提供的長期護理服務

7. **勞工及福利局局長**補充，安委會亦正研究長者院舍住宿照顧服務券計劃的可行性。“私人土地作福利用途特別計劃”(“特別計劃”)亦已推行，為長者提供多達9 000個長期護理服務名額。

B. 日益增加的資助長期護理服務需求

為長期護理服務的平均輪候時間訂立指標

8. 據審計署署長報告書第2.17段所載，截至2014年8月底，中央輪候冊上輪候資助護理安老院宿位和護養院宿位的申請人數分別為24 250名及6 440名。在同日的平均輪候時間方面，津助／合約安老院舍的護理安老院宿位為36個月，而護養院宿位則為32個月。委員會亦知悉，行政長官在2012年行政長官選舉的競選政綱中表示，他會整合及加強住宿照顧服務，以縮短輪候時間。委員會知悉資助宿位輪候時間漫長，並詢問勞福局和社署會否參考公共租住房屋一般申請人的平均輪候時間，就入住資助宿位設定目標時間承諾。

9. **勞工及福利局局長**解釋，資助住宿照顧服務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、膳食和宗教背景的偏好、申請人有否要求與家人及／或親屬同住特定院舍，以及個別院舍的流轉率等，因此難以就入住安老院舍設定目標時間。

10. 應委員會的要求，**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於**附錄15**)中提供由2011-2012年度至2013-2014年度中央輪候冊上住宿照顧服務申請人的年齡分析。

11. 關於政府當局計劃如何減少資助住宿照顧服務宿位的輪候人數和縮短輪候時間，**勞工及福利局局長**在公開聆訊席上回應，並在其2014年12月29日的函件(載於**附錄15**)中補充：

- 政府當局已採取多管齊下的措施，增加資助宿位的供應，詳情如下：

為長者提供的長期護理服務

- (a) 短期而言，政府當局會透過"改善買位計劃"向私營安老院舍購買宿位，以及善用津助院舍的空間，提供更多具持續照顧元素的資助宿位；
 - (b) 中期而言，政府當局會興建新的合約安老院舍，以增加資助宿位的數目；及
 - (c) 長遠來說，政府當局會繼續與各有關政府部門緊密合作物色合適用地，研究可否在新發展或重建項目、公共租住房屋發展項目、市區重建局發展項目以至空置土地預留土地或處所，用作興建／改建成安老院舍；
- 在2012至2014年間，當局已增設超過1 600個資助宿位，並已計劃在2014-2015年度至2016-2017年度，透過新建的合約安老院舍增加約530個資助宿位和約100個資助日間護理服務名額；及
- 政府當局已推出其他計劃應付宿位需求，包括"特別計劃"和"廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃"。安委會已獲委託探討推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性，並在一年內(即2015年年中左右)提交報告。政府當局已預留約8億元，作為由2015-2016年度起3年間分期推出合共3 000張住宿照顧服務券之用。安委會正籌劃"安老服務計劃方案"，期望可於2016年年中向政府當局提交報告。

住宿照顧服務的輪候時間

12. 委員會知悉，長者對安老院舍的選擇會對住宿照顧服務的輪候時間有重大影響，亦有長者曾因種種原因拒絕接受宿位編配。委員會要求當局就各類資助宿位的平均輪候時間，以及在2011至2013年間拒絕接受宿位編配的長者人數，提供統計數字。

13. **勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中提供了委員會要求的統計數字。他補充，絕大多數輪候的長者對提供服務的院舍均有所選擇。社署會因應長者的個人

為長者提供的長期護理服務

意願為他們編配服務。截至2014年9月底，就長者對院舍位置有個人選擇的申請個案而言，津助院舍及合約院舍的護理安老院宿位的平均輪候時間¹為34.4個月，而參與改善買位計劃的私營安老院則為7.2個月。如果長者對院舍位置沒有個人選擇，參與改善買位計劃的私營安老院的護理安老院宿位的平均輪候時間可縮短至2.2個月。

社區照顧服務

14. 委員會從審計署署長報告書第2.5、2.6及2.9段知悉，政府當局的安老政策旨在鼓勵長者"居家安老"，在2013-2014年度，社區照顧服務的單位成本由每月1,600元至7,100元不等，而資助宿位的單位成本則遠高於此，由每月7,900元至15,600元不等。委員會詢問，政府當局會否增加資源，以提供更多社區照顧服務名額及改善有關服務。

15. **社會福利署署長葉文娟女士**表示，香港長者入住院舍的比率為7%，較其他已發展國家為高。為了配合政府當局提倡的"居家安老"長期護理政策，加上考慮到大多數長者寧可居家安老也不願意入住院舍，社署會加強社區照顧服務的供應，讓更多長者可居家安老。**勞工及福利局局長**在公開聆訊席上表示，並在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充，已推行／將推行的措施包括：

- 由2013-2014年度至2016-2017年度，新的合約安老院舍／合約安老院舍暨日間護理單位和新的日間護理中心已經／將會提供354個日間護理服務名額。當局亦已在11個發展項目中預留用地，以興建新的合約安老院舍及日間護理中心／日間護理單位，預計可額外提供310個日間護理服務名額；
- 在第一階段長者社區照顧服務券試驗計劃下，當局發出了1 200張服務券。社署已委託香港大學秀圃老年

¹ 輪候時間由申請個案被納入中央輪候冊起計算，至入住院舍宿位為止。過去3個月，已入住資助院舍宿位的申請個案的平均輪候時間，包括一般申請個案及優先編配申請個案，但不包括曾列入"非活躍"申請類別的個案。

為長者提供的長期護理服務

研究中心就第一階段試驗計劃進行評估研究。研究結果應可於2015年6月或之前發表；

- 當局計劃在2015年9月推行第二階段長者社區照顧服務券試驗計劃，目標是為更多體弱長者提供服務；
- 為期兩年的"為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃"經已推出，為低收入家庭的護老者提供生活津貼，讓需要長期護理服務的長者能夠在護老者的協助下，得到更適切的照顧及繼續在社區中安老；及
- 在"特別計劃"下提交的建議如能全數順利推行，最多可增設約2 000個社區照顧服務名額。

16. 委員會詢問，對於一些日間護理服務和家居照顧服務平均輪候時間特別長的地區，當局有何措施縮短這些地區的平均輪候時間(見審計署署長報告書第2.14(a)及2.14(b)段)。社會福利署署長在公開聆訊席上回應時表示及勞工及福利局局長在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中解釋：

- 由2012年起，兩間日間護理中心獲准提供跨區服務；
- 在第一階段的社區照顧服務券制度下，社署已指定部分地區的一些社區照顧服務經營者為居於其他地區的長者提供服務；
- 在可能的情況下，政府當局會考慮透過更改合約條款重新分配改善家居及社區照顧服務名額，將輪候人數較少的服務隊的服務名額，調配予服務需求較大的其他地區的服務隊，以善用資源及縮短有關地區的輪候時間；及
- 政府當局在計劃於2014-2015年度至2022-2023年度增設日間護理服務名額，以及將改善家居及社區照顧服務名額分配予不同地區時，已顧及有些地區輪候服務時間較長且需求較高的情況。在非政府機構將由2015年3月起提供的1 500個新增名額中，超過60%的名額會編配給審計署署長報告書提述的5個地區。

為長者提供的長期護理服務

申請狀況列為"非活躍"的長者

17. 委員會從審計署署長報告書第2.18(a)段知悉，截至2014年8月底，有6 800名被評定為"只適合住宿照顧服務"或"雙重選擇"(即住宿照顧或社區照顧服務對申請人均同樣適合)但正在使用社區照顧服務的長者，因其申請狀況列為"非活躍"而沒有被社署計算在中央輪候冊上的長者個案數目內。鑒於這些"非活躍"長者可隨時要求選用住宿照顧服務，而他們的輪候次序不會因其申請狀況曾列為"非活躍"而受影響，委員會詢問，這樣更改分類方法背後的理據為何，因為此舉會令市民對在中央輪候冊上輪候住宿照顧服務的實際長者人數產生錯覺。

18. **社會福利署署長**在公開聆訊席上解釋及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充：

- 社署在2003年10月20日就設立資助長期護理服務的中央輪候冊向立法會福利事務委員會提交文件(載於**附錄16**)，當中提到，為鼓勵被評估為適合接受"雙重選擇"的長者居家安老，當他們接受社區照顧服務後，其住宿照顧服務的申請便會列作非活躍個案處理。為了妥善規劃服務，這些在中央輪候冊上的"非活躍"個案會被分開計算，以免錯誤反映長期護理服務的整體需求；
- 2003年11月實施中央輪候冊前，社署曾廣泛諮詢服務持份者。《長期護理服務登記及編配程序手冊》²(《社署程序手冊》)內已清楚列出非活躍個案的處理方法，而5個分區統一評估管理辦事處("統評管理辦事處")亦有為區內持份者舉辦分享會；及
- 社署於2011年再就檢討中央輪候冊機制進行諮詢期間，因應持份者及長者的訴求，將評定為只適合住宿照顧服務而獲接收使用社區照顧服務的長者的住宿照顧服務申請，列為"非活躍"個案，藉此與評定為適合接受"雙重選擇"但正在使用社區照顧服務的長者的

² 就資助長期護理服務的登記及編配事宜制訂的《社署程序手冊》，供所有認可評估員、負責工作員／轉介工作員、安老院舍和所有中心／服務經營者使用。有關各方須遵守該手冊所訂定的程序。

為長者提供的長期護理服務

安排看齊。社署於2012年10月26日致函通知所有服務持份者此項新安排。《社署程序手冊》也不時更新，以反映申請程序的改動。

19. **社會福利署助理署長(安老服務)李婉華女士**補充，在2012年11月5日之前，如果長者已接受社區照顧服務但仍在中央輪候冊上輪候宿位，社署會按他們的個人選擇，在有宿位空缺時安排他們接受住宿照顧服務。因此，由2012年11月5日起把他們的申請狀況改為“非活躍”，將免卻不時拒絕宿位編配的麻煩。不過，他們可在日後任何時間，要求把住宿照顧服務申請重新列為活躍個案。

20. 委員會詢問，當局有何措施提高適用於非活躍個案的安排的透明度。**社會福利署署長**在會議席上回應時解釋及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充，社署已於2014年11月在該署網站發布有關輪候時間的資訊時附加說明，解釋計算輪候時間的方法，包括在計算中剔除曾列入非活躍申請類別的個案。社署會在2015年第一季再發放有關非活躍個案的定義和數字，令所發布的資訊更加清晰和全面。社署在規劃安老住宿照顧服務時，會考慮各項因素和服務數據，包括由非活躍個案重新納入中央輪候冊成為活躍個案的申請數目。過去3年(即2011-2012年度、2012-2013年度及2013-2014年度)的數字顯示，由活躍狀況轉為非活躍狀況的住宿照顧服務申請個案數目(分別為3 258、4 107及4 979宗)，較由非活躍狀況重新列為活躍狀況的申請個案數目(分別為2 212、2 915及3 471宗)為多。

輪候時間

21. 委員會詢問，社署在計算輪候時間時剔除複雜的入住院舍個案的理據為何。**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中回應時表示：

- 複雜的申請個案除曾列入非活躍申請類別的個案外，亦包括因已入住資助院舍的長者的護理需要有變化而需要調配其他類別宿位的個案，以及由於個案

為長者提供的長期護理服務

情況特殊而獲酌情批准恢復活躍申請狀況的已結束個案；

- 與一般個案相比，有些複雜個案的輪候時間極長(如曾接受社區照顧服務的個案)，有些則極短和偏離常規(如已入住資助院舍的長者需要調配至其他類別宿位的個案)，不適宜將複雜個案與其他長者申請服務的輪候時間作比較，或將這些個案綜合計算在整體輪候時間內。故此，社署自2013年12月起，在計算住宿照顧服務輪候時間時已將複雜個案剔除；及
- 社署認同應就上述計算方法的修改備存妥善紀錄，並會在重新開發長期護理服務編配系統時，徵詢有關服務持份者的意見，檢視輪候時間的計算方法，並會就各項修改備存妥善紀錄。

22. 委員會詢問，社署有何措施縮短處理護理需要評估的平均時間(儘管這方面的處理時間不會計入輪候時間)，尤其是不同的統評管理辦事處處理評估所需的時間各有差異(見審計署署長報告書第2.18(d)段)。

23. **社會福利署署長**在公開聆訊席上表示及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充：

- 社署自2013年1月2日起已把申請長期護理服務的確認日期，由完成長者健康及家居護理評估的日期修訂為提出要求進行評估的日期，因此完成一項評估所用的時間已包括處理評估的時間；
- 5個分區統評管理辦事處的職員須分擔沒有認可評估員的非政府機構的統評工作，並為居於私營安老院舍而申請資助住宿照顧服務的長者進行評估。因此，統評管理辦事處須處理七成的整體統評個案。不同的統評管理辦事處的工作量及完成評估所需的時間各有差異。如因評估隊伍成員放取長期病假或離職而出現人手短缺問題，完成評估的進度將會更受影響；

為長者提供的長期護理服務

- 為應付所增加的工作量，社署已為各區統評管理辦事處的評估隊伍增設9個職位，以加強提供評估服務。41間長者地區中心及119間長者鄰舍中心亦已增聘社工，以加強為居於社區的長者提供的支援，包括處理護理需要；及
- 社署會繼續檢視各區統評管理辦事處的工作量，並會研究措施縮短處理評估的時間，包括適時增加人手。

24. 關於審計署署長報告書第2.21(b)段，委員會詢問，社署將如何解決參與評估工作的"活躍"認可評估員比率偏低，以及評估工作過分集中由統評管理辦事處的36名認可評估員進行的問題。

25. **社會福利署署長**在公開聆訊席上解釋及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充：

- 在2 786名認可評估員中，1 830名為活躍評估員，包括1 021名社署職員、701名非政府機構職員，以及108名受僱於醫院管理局("醫管局")的評估員。至於其餘的認可評估員，有613名因退休或離職等原因而流失，另有343名在職評估員現時在非個案服務單位工作，不會參與有關長期護理的評估工作；
- 社署會繼續舉辦評估員訓練課程，每年訓練約160名評估員；及
- 社署已透過額外的經常撥款，讓41間長者地區中心及119間長者鄰舍中心增聘員工，加強為居於社區的長者提供支援服務，以及將51間長者活動中心提升為長者鄰舍中心。長者中心的認可評估員會為長者進行評估，以分擔統評管理辦事處的工作量。

合約安老院舍

26. 據審計署署長報告書第2.26(a)段所載，在2013-2014年度全年經營的合約安老院舍中，合共有95個(9%)非資助宿位空置。委員會詢問，當局可否調整適用於新建合約安老院舍的"6:4"資助與非資助宿位數目比率，使較受中央輪候冊上申請人歡迎的合約安老院舍可提供更多資助宿位。

27. 社會福利署署長解釋：

- 經徵詢律政司的意見後，社署會在所有為合約安老院舍新訂的合約中加入一項新條款，使政府當局在合約期內有權更改資助與非資助宿位的比率。預計這項新訂條款將於2015年第一季生效；及
- 資助與非資助宿位數目比率一般會訂為"6:4"。社署在釐訂有關比率時，會適度考慮相關安老院舍所在地區的社會經濟因素，以及鄰近非資助宿位的供應情況。

改善買位計劃

28. 委員會從審計署署長報告書第2.30段知悉並關注到，資助宿位並未得到善用。社署在2013-2014年度動用了6億7,300萬元購買改善買位計劃宿位，但在2012-2013年度及2013-2014年度，在7 660個改善買位計劃宿位中，平均約有550至590個宿位一直空置。部分參與改善買位計劃的安老院舍的平均入住率低於50%。委員會詢問，政府當局如何能解決這種不理想的情況。

29. 社會福利署署長解釋，截至2014年9月，有4間參與改善買位計劃的安老院舍的平均入住率低於50%，原因是這些院舍在2014年5月才參加改善買位計劃。當局需時安排長者入住這些院舍的改善買位計劃宿位。**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充：

為長者提供的長期護理服務

- 截至2014年11月底，全港有142間私營安老院舍參與改善買位計劃，提供7 787個資助宿位，當中約有375個宿位空置(4.8%)；
- 社署已實施買位宿位扣減機制。如院舍在兩年的服務協議期內，買位宿位的平均入住率低於92%，社署會在續訂的服務協議中扣減買位數目；
- 社署亦已實施宿位回購機制。如院舍在新服務協議期內的入住率能夠達到指定標準，社署會安排回購被扣減的買位宿位；及
- 為善用安老院舍偶然空置的宿位，自2012年3月開始，所有參加改善買位計劃的私營院舍均可使用其偶然空置的資助宿位提供住宿暫託服務。在2014年4月至9月期間，共有260宗個案曾使用參與改善買位計劃的私營院舍所提供的住宿暫託服務。

30. **社會福利署署長**表示，在中央輪候冊上有5.9%申請人曾表示願意接受改善買位計劃宿位。不過，在2013-2014年度，入住改善買位計劃宿位的個案佔入住宿位個案總數的45%。鑒於私營及自負盈虧安老院舍的宿位空置率高企於24%，社署已推行各種措施改善這些安老院舍的質素，以盡量善用其現時有限的宿位，並借助市場力量提供更多資助宿位。這些措施包括提高買位價格，以及社署只會購買甲一級宿位(即人手和空間標準較高的宿位)，該署並已預留資源，用以把甲二級宿位提升為甲一級宿位，以期提供高質素的改善買位計劃宿位。

住宿照顧服務宿位的編配、配對和入住安排

31. 委員會知悉資助宿位的編配和入住安排出現欠缺效率及浪費資源的情況，並詢問社署將如何解決此問題，使有限的宿位得以善用。

為長者提供的長期護理服務

32. **社會福利署署長**在公開聆訊席上表示及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的覆函(載於附錄15)中述明：

- 根據《津助及服務協議》的規定，所有津助護理安老院、合約院舍及護養院宿位需達致95%的入住率。在過去3年，津助護理安老院、合約院舍及護養院宿位的平均入住率均高於97%，而上述院舍的平均宿位流轉率在25%以上。社署認為，因進行服務配對、院舍呈報空置宿位和安排申請人入住宿位而導致上述宿位空置的時間，在合理範圍之內；及
- 因應審計署署長報告書的建議，社署已致函通知院舍，提醒他們須在《社署程序手冊》訂明的時限內呈報長者離院的情況，包括呈報暫時離院個案。長期護理服務編配系統辦事處("長護編配辦事處")亦將設立確認機制，確保準確無誤地收到院舍的呈報。社署將繼續徵詢所有服務持份者的意見，以期在服務登記、編配及空置宿位呈報方面找出可予改善的地方，從而更加善用資源。

機構名額宿位的管理

33. 據審計署署長報告書第2.37段所載，截至2014年6月，約有1 812個機構名額宿位由政府以每月約2,550萬元提供全額資助，但由非政府機構管理和不是按中央輪候冊編配。這些宿位涉及74間由30個非政府機構營辦的津助安老院舍。委員會詢問這些機構名額宿位的背景。**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中回應時表示，由於其中一間同時提供安老院及護理安老院宿位的院舍於2014年10月轉型，其7個安老院機構名額宿位經已取消。現時全港的機構名額宿位合共僅有1 805個，其中1 290個由經私人協約批地興建的安老院舍提供，515個是透過與有關非政府機構協商提供。

34. **社會福利署署長**解釋，早期的安老院舍是由非政府機構主要以自資方式設立或營辦，而編配長者入住宿位及長者離院的事宜均由營辦這些院舍的非政府機構全權處理。換言之，有關宿位全部均屬機構名額。社署於1970年代才開始提供資助

為長者提供的長期護理服務

宿位。透過社署與非政府機構達成的協議，非政府機構可保留部分宿位自行接收長者入住。

35. 委員會知悉，政府當局於1995年3月告知立法局財務委員會("財委會")，政府當局會積極監察長者入住安老院舍的情況，而且不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在社署輪候冊以外的申請人入住院舍。委員會詢問，政府當局為何沒有遵守承諾，而一如審計署署長報告書第2.48段所述，截至2014年6月，在1 812個機構名額宿位當中，有607個來自25間在1995年前計劃興建但在1995至2002年期間才啟用的津助安老院舍。

36. **社會福利署署長**在公開聆訊席上解釋及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充，政府當局於1995年3月告知財委會，當局將為津助安老院舍擬定清晰明確的入住準則，營辦有關院舍的非政府機構並無酌情權安排不在中央輪候冊上的長者入住院舍。就此，政府當局已停止把機構名額宿位批給在1995年後計劃興建的津助安老院舍。

37. 據審計署署長報告書第2.40段所載，社署曾於2001年及2004年就取消之前批給安老院及長者宿舍的機構名額宿位的事宜尋求法律意見。委員會詢問，根據所得的法律意見，對於那些沒有交還社署以供轉配給中央輪候冊上申請人的機構名額宿位，社署可否撤回資助。

38. **社會福利署署長**在公開聆訊席上表示，社署的目標是確保資助宿位不會減少，因為機構名額宿位須編配予已通過社署評估機制下的護理需要評估的申請人。社署一直與相關非政府機構商討，由該等機構向社署交還機構名額宿位，以便社署轉配給中央輪候冊上的申請人。

39. **勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充：

為長者提供的長期護理服務

- 律政司在2001年提供的法律意見中表示，如何能令非政府機構把機構名額宿位交還社署，存在困難。在欠缺理據取回機構名額宿位的情況下，法院考慮到明確的批地條款後，相當可能會裁定只基於非政府機構拒絕把機構名額宿位交還社署而撤回其資助並不合理；
- 社署認為，隨着安老院及長者宿舍宿位在2004年因轉型計劃而逐步終止提供，非政府機構繼續保留在那些安老院和長者宿舍未轉型時分配予他們的機構名額宿位並不合理。基於此背景，律政司當時認為，社署在私人協約批地協議下，沒有責任為機構名額宿位提供或繼續提供資助，撤回機構名額宿位的資助不會構成違反私人協約批地協議；及
- 社署會再尋求法律意見，以釐清相關非政府機構及社署在管理機構名額宿位方面的權責。

40. 委員會詢問社署自1995年以來為處理機構名額宿位所做的工作。**社會福利署署長**在公開聆訊席上解釋及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中表示，有關措施包括：

- 社署曾在2001年5月發信予營辦津助安老院舍的非政府機構，呼籲他們支持採用安老服務統一評估機制，以處理長者入住機構名額宿位的申請。院舍亦須制訂清晰的入住及離院政策，供服務使用者(包括入住機構名額宿位的長者)參考。院舍亦須確保設有公平、公正及具透明度的機制，以處理有關機構名額宿位的輪候、評估及接收個案事宜；
- 社署曾要求相關的非政府機構於2007年1月1日之前，就處理所有機構名額宿位的申請，採用客觀和全面的安老服務統一評估(即長者健康及家居護理評估)。社署又要求相關的非政府機構就其管理的機構名額宿位編配安排制訂工作手冊。由2008年4月起，每間非政府機構須每年向社署提交一份標準"自我評核表格"，以確定上一個財政年度的機構名額宿位編配

為長者提供的長期護理服務

安排是否符合其工作手冊所載的規定，並就不符規定的情況訂出工作計劃，訂明完成有關工作的時限；及

- 一 隨着安老院和長者宿舍宿位在2005年開始根據轉型計劃而逐步終止提供，社署自1995年起已收回合共1 575個機構名額宿位，當中部分是由非政府機構自願交還。

41. 至於廉政公署在2004年年底至2005年年初進行的審查工作檢討(載於**附錄17**)，**社會福利署署長**表示，審查工作檢討的目的是使這些機構名額宿位的編配過程更加公平透明，並受有效監察，而不是把機構名額宿位收回交給社署。繼審查工作檢討後，社署發出了《津助安老院舍的機構名額宿位編配指引》(載於**附錄18**)，讓非政府機構在編配機構名額宿位時作為參考及落實執行有關細節。

42. 委員會亦從審計署署長報告書第2.49及2.50段知悉，截至2014年6月，在這1 812個機構名額宿位中，193個未獲編配使用；換言之，預計一個月便會浪費270萬元政府經常資助。委員會詢問，政府當局是否認為此情況可以接受，以及社署將如何應對此情況。

43. **勞工及福利局局長**承認，有193個機構名額宿位空置，情況並不理想。**社會福利署署長**表示，社署會繼續與有關的非政府機構及服務單位協調，盡快借調空置的機構名額宿位予社署，以編配給中央輪候冊上的長者入住。社署亦會密切監察機構名額宿位的使用情況，審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配。

44. **社會福利署署長**回應委員會的詢問時承諾，會要求有關的非政府機構在一個月內各自在其網站公布可供申請的機構名額或最近一次編配機構名額宿位的資料。

為長者提供的長期護理服務

資助療養院護理單位宿位的使用情況

45. 委員會從審計署署長報告書第2.51至2.55段知悉，截至2014年6月底，在19間津助安老院舍提供的580個療養院護理單位中，平均有62個已空置至少5年，而有5間安老院舍的這類宿位空置率特別高。審計署亦知悉，截至2014年8月底，約有1 290名在中央輪候冊上輪候住宿照顧服務宿位的申請人獲評定為需要"護養院以外"水平的照顧服務。委員會關注政府當局將如何處理空置的療養院護理單位宿位，以及這些宿位可否編配予該1 290宗個案的部分申請人。

46. **社會福利署署長**在公開聆訊席上解釋及**勞工及福利局局長**在2014年12月29日的函件(載於附錄15)中表示：

- 療養院護理單位附設於津助護理安老院，並駐有額外的護理人員協助照顧長者。療養院護理單位為過渡性措施，旨在支援已入住資助護理安老院宿位而正在輪候醫管局療養服務的體弱長者，讓他們留在院舍內接受適切的照顧，直至獲醫管局安排療養服務；
- 社署於2014年4月致函所有津助安老院舍和參與改善買位計劃的私營安老院舍，推廣療養院護理單位服務。社署將繼續定期進行這方面的推廣工作；及
- 為使療養院護理單位和療養照顧補助金的申請機制能更妥善地互相配合³，並確保療養院護理單位宿位得以善用，社署已在2014年11月邀請津助安老院舍及參與改善買位計劃的私營安老院舍申請2015-2016年度療養照顧補助金時，要求有關安老院舍向新評定為合資格申領療養照顧補助金的院友介紹療養院護理單位服務，並安排有興趣的院友申請入住療養院護理單位，然後才向照顧有關長者的安老院舍發放療養照顧補助金。

³ 療養照顧補助金於1996年推出，旨在加強支援津助安老院舍(其後包括參與改善買位計劃的私營安老院舍)。安老院舍可運用療養照顧補助金聘請合資格職員，以加強照顧入住資助宿位的有需要長者。長者須經醫院管理局轄下的社區老人評估小組評定為符合資格，才能申領療養照顧補助金。

為長者提供的長期護理服務

47. 一如審計署署長報告書第2.60段所載，社署尚未向立法會福利事務委員會匯報，在特建的安老院舍內為病情穩定的體弱長者提供資助療養服務的試驗計劃已遭擱置。**社會福利署署長**回應委員會的詢問時表示，社署仍在考慮有關建議，她承諾向福利事務委員會匯報此事的進展。

C. 社區照顧服務

監察社區照顧服務名額

48. 委員會從審計署署長報告書第3.8至3.11段知悉，根據《社署程序手冊》，服務經營者必須在服務使用者離開服務後兩個工作天內把有關事情通知社署，在收到社署的轉介後，一般須在7個工作天內接收個案並向有關長者提供服務。審計署發現，部分服務經營者需要超過20天才向社署呈報離開服務個案，而其中7宗更需要超過60天才呈報。審計署又發現，截至2014年6月30日，約有148宗日間護理服務個案尚待接收。在這148宗尚待接收的個案中，30%在社署轉介超過一個月後仍尚待接收，其中6宗更已轉介超過兩個月。委員會詢問，出現如此不符規定的個案的原因，以及社署將如何解決此問題。

49. **社會福利署助理署長(安老服務)**解釋，在沒有遵守規定於《社署程序手冊》訂明的時限內安排長者入住宿位的個案當中，大部分是由於服務提供者無法展開接收程序。所涉原因包括：難以與有關長者及／或其親屬取得聯絡(例如親屬繁忙或離港)、長者生病或入住醫院等。此外，部分親屬或須花時間勸服長者(尤其是認知障礙症長者)使用日間護理服務。至於服務提供者方面，部分個案需時安排交通工具或義工接載長者到日間護理中心，或按長者需要為他們安排全時間服務。

50. **勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充，在2013年7月至2014年6月期間的1 608宗日間護理服務接收個案當中，由社署轉介起計，需時最長(即60天以上)才接收的個案有23宗。截至2014年6月30日，約有148宗日間護理服務個案尚待接收，其中由社署轉介起計耗時超過60天仍尚待

為長者提供的長期護理服務

接收的個案有6宗。這23宗及6宗個案需要較長時間接收的原因分別如下：

	原因	2013年7月至 2014年6月期間 需時超過60天 才接收的 <u>23宗個案</u> ⁴	截至2014年6月30日 耗時超過60天 仍尚待接收的 <u>6宗個案</u> ⁴
(a)	難以與有關長者及／或其親屬取得聯絡	9	2
(b)	長者離港、生病或入住醫院	9	2
(c)	須花時間勸服長者使用服務	2	1
(d)	服務提供者需時安排交通工具或義工接載長者到日間護理中心，或未能為長者安排全時間服務	4	2
(e)	長者或其親屬要求延後進入服務	2	2
(f)	其他(例如親屬未能提交身體檢查報告、搬家)	4	1

51. 關於加強社署與社區照顧服務及住宿照顧服務經營者的溝通的措施，**社會福利署署長**在公開聆訊席上表示及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中述明，《社署程序手冊》已清楚列出處理申請、候配及離開住宿照顧服務和社區照顧服務的**安排**。為了優化編配、配對和進入服務的**安排**，以及理順有關流程，藉以縮短所需的處理時間，例如設立制衡機制以助進行更有效的監察，社署已實施以下安排：

⁴ 部分個案有超過一個原因未能按時進入服務，因此總數並不等於23或6。

為長者提供的長期護理服務

- 在住宿照顧服務方面，已於2014年12月發信通知院舍，提醒他們須於《社署程序手冊》訂明的時限內呈報院友離院的情況，包括呈報暫時離院個案。長護編配辦事處將會設立確認機制，確保若服務提供者在院友離開服務或暫時離院的兩個工作天內以傳真向辦事處呈報有關個案，辦事處會於呈報表格蓋上收件日期，並即時將表格傳真至服務提供者作存檔之用。倘若服務提供者於發出傳真的3個工作天內仍未收到辦事處的確認收件傳真，便須與辦事處聯絡，以作澄清；
- 在社區照顧服務方面，已於2014年12月致函所有社區照顧服務提供者，促請他們遵照《社署程序手冊》，於安排長者進入／離開服務時適時作出呈報。此外，為加強與各社區照顧服務提供者的溝通，社署已實施多項措施，包括在發出催辦信的7個工作天後如仍未收到服務提供者的回覆，便會重發催辦信，敦促服務提供者盡快回覆有關接收個案的結果；修訂呈報表格，規定服務提供者若填報預定進入服務日期超過社署發出轉介通知起計7個工作天，必須填寫逾期進入服務的原因；及社署收到日間護理中心／日間護理單位的服務提供者以傳真送達的呈報離開社區照顧服務表格時，會於表格蓋上收件日期，並即時將表格傳真至服務提供者作存檔之用；倘若服務提供者於發出傳真後的3個工作天內仍未收到社署的確認收件傳真，便須致電社署查詢；及
- 新的長期護理服務編配系統(該系統的重新開發工作於2014年11月展開)會提供追查和記錄系統，以監察所遞交的表格或文件；接受透過電子方式傳遞資料；及設立監察制度，確保工作流程符合《社署程序手冊》所載的程序及時限的規定。

52. 委員會詢問，社署在監察社區照顧服務及住宿照顧服務經營者及服務提供者是否遵守《社署程序手冊》所訂的呈報個案規定方面，有否遇到人力資源問題。**社會福利署署長**表示，社署會定期檢討人手情況，並會根據政府的既定機制在有需要時要求增加人手。**勞工及福利局局長**表示，他會確保社署有足夠人手進行工作。

為長者提供的長期護理服務

須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務

53. 委員會從審計署署長報告書第3.26及3.27段知悉，當局透過3項不同的計劃(即"改善家居及社區照顧服務"、"綜合家居照顧服務"和"體弱長者家居照顧服務試驗計劃")，為體弱長者提供類似的社區照顧服務。委員會詢問政府當局有否計劃就這3項計劃進行策略性檢討，以期為長者提供更完善和整合的社區照顧服務，並令社區照顧服務更加物有所值。

54. **社會福利署署長**在公開聆訊席上表示及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中述明：

- 體弱長者家居照顧服務試驗計劃("試驗計劃")、綜合家居照顧服務及改善家居及社區照顧服務的發展背景及資助模式各有不同，但服務對象及內容卻有相類似的方面。為了更善用資源及讓各項服務更能發揮其功能，社署會積極探討整合各項社區照顧服務的可能性；
- 試驗計劃將於2015年2月底完結，屆時其主要服務內容(包括日間到戶看顧及到戶護老培訓)將與改善家居及社區照顧服務的內容合併，以進一步提升對居家體弱長者的支援及照顧；
- 鑒於改善家居及社區照顧服務的24份現行服務合約及10份新訂服務合約將分別於2017年2月底及2018年2月底才完結，社署會繼續研究整合綜合家居照顧服務與改善家居及社區照顧服務，並於後者的服務合約完結前提出整合方案。由於兩項服務計劃的發展過程不同，綜合家居照顧服務同時涵蓋普通個案及體弱個案，而改善家居及社區照顧服務則只涵蓋體弱個案，社署在籌劃兩項服務的整合安排時，須仔細研究非體弱個案的照顧需要。因此，在整合綜合家居照顧服務與改善家居及社區照顧服務方面須作審慎商討；及
- 安委會的"安老服務計劃方案"會就各項資助安老服務(包括社區照顧服務)的需求及供應這些服務所需的設施，作出至2030年的推算。

D. 住宿照顧服務

私營安老院舍的服務標準和質素

55. 委員會從審計署署長報告書第4.7及4.8段和表三知悉並關注到，安老院舍在質素水平(包括空間和人手規定)方面出現差異，原因是不同類別的安老院舍對服務質素的規定各有不同。鑒於政府當局每年動用約21億元透過綜援計劃向25 700名入住安老院舍(大多為私營安老院舍)非資助宿位的長者發放綜援，這些長者須居住在質素水平較低的環境。委員會詢問，政府當局會否檢討《安老院條例》(第459章)，以期提高《安老院條例》所訂的法定最低要求(例如空間及人手規定)，有關要求在過去18年未曾作出修訂。

56. **社會福利署署長**表示，政府當局沒有檢討《安老院條例》的空間及人手方面的法定最低要求的時間表，因為私營安老院舍是為照顧不同的長者而設。此外，私營安老院舍可滿足一些無須通過安老服務統一評估的長者(例如領取綜援的長者)的住屋需要。提高法定最低要求的副作用是會推高營運成本，部分私營安老院舍或會被迫結業。安委會現正研究引入的長者院舍住宿照顧服務券，可推動優質的自負盈虧／私營安老院舍進一步發展，並提供更大靈活性，讓長者可選擇切合其需要的宿位。

57. 委員會詢問當局有何措施提高私營界別安老院舍的服務標準和質素。**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中回應時表示：

- 社署聯同衛生署及醫管局舉辦培訓工作坊，以提升安老院舍員工的護理技巧及知識。衛生署長者健康外展隊伍("外展隊伍")亦會到院舍為員工提供相關的培訓。外展隊伍亦與社署合作，為安老院舍員工安排講座、工作坊及培訓課程；
- 不少培訓機構亦有提供課程予安老院舍員工報讀。課程內容包括認知障礙症護理、安老照顧護理技巧及安老服務溝通技巧等。為提升安老院舍的護理能力和

為長者提供的長期護理服務

服務素質，社署亦有就院舍照顧的主要範疇發出指引，供安老院舍員工參考；及

- 社署只會購買甲一級宿位(即人手及空間標準較高的宿位)，並已預留資源把甲二級宿位提升為甲一級宿位，以期提供優質的改善買位計劃宿位。

58. 委員會詢問，政府當局將如何解決公私營安老院舍所面對的人手短缺問題。**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中提出了多項措施，以解決人手短缺問題。

私人協約批地

59. 委員會從審計署署長報告書第4.25段及個案三知悉，政府收取象徵式地價，以私人協約方式批出一幅土地予一間非政府機構，用以經營安老院舍5，但社署並沒有行使私人協約批地協議訂明的權利，提名長者入住安老院舍5。不過，審計署發現，安老院舍5的空置率達30%。委員會詢問，社署會否探討如何善用有關用地提供更多資助宿位，並與安老院舍5的承批人議定提供予政府當局的宿位名額。

60. **社會福利署署長**在公開聆訊席上表示及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中補充：

- 與個案三有關的用地原於1975年12月以私人協約方式批予非政府機構甲，用以營辦一所非牟利安老院舍。非政府機構甲其後擬重建該安老院舍，但最後決定終止重建計劃，並將該用地交還政府；
- 其時，非政府機構乙在一幅毗鄰用地營運一所非牟利安老院舍，服務紀錄良好。非政府機構乙得悉非政府機構甲打算終止重建計劃並將該用地交還政府後，以私人協約方式向政府申請以象徵式地價批出該用地，用以營辦一所非牟利安老院舍。當時的衛生福利及食物局支持非政府機構乙的申請，條件為非政府機構乙須具資源自行負責建造和營運該所非牟利

為長者提供的長期護理服務

安老院舍，而政府將不會負擔任何建造費用和經常開支，以及該用地不可用作其他用途。當時規劃署認為，只要該用地的用途不變(即維持安老院舍用途)，該署不反對該宗私人協約批地的申請。該用地最終以私人協約方式批予非政府機構乙，以自資經營一所非牟利安老院舍。該院舍在2007年8月啟用，根據獲發的安老院牌照，該院舍可接收最多88名長者；及

- 現時，非津助安老院舍可根據服務需要、人手安排和其他營運原因，在不超出安老院牌照所容許的最高人數的情況下決定接收長者數目。由於有關的安老院舍位處偏僻，沒有公共交通工具直達，因而難於招聘足夠人手或接收更多長者入住。另一方面，該院舍提供的宿位屬非資助宿位，可以在公共資助服務以外，為有需要住宿照顧服務的體弱長者提供一個合適的選擇。社署現時沒有計劃向該院舍購買宿位。

地價優惠計劃

61. 委員會從審計署署長報告書第4.28至4.29段知悉，地價優惠計劃下並沒有任何安老院舍投入服務，並且詢問政府當局有否打算檢討計劃的成效。**社會福利署署長**回應時表示，地政總署已在該計劃下與屯門一間安老院舍簽訂協議，預計該院舍可於2017年投入服務。鑒於在該計劃下的安老院舍所提供的宿位屬非資助宿位，而安老院舍私營市場上尚有空置宿位，政府當局會檢討是否有需要維持地價優惠計劃。

巡查安老院舍

62. 委員會詢問有關監察安老院舍運作的工作，以及過去5年向安老院舍發出警告信及安老院舍被成功檢控的罪行的詳情。

63. **社會福利署署長**在公開聆訊席上表示及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中述明：

為長者提供的長期護理服務

-
- 社署安老院牌照事務處("牌照處")透過突擊巡查監察安老院舍的運作，並採取風險管理的方法進行有關巡查，即按個別安老院舍的表現及風險級別調整巡查次數，以更密切監察高風險的安老院舍。除了例行巡查外，牌照處在收到投訴後，會即時進行突擊巡查及調查。倘若發現有違規情況，牌照處會要求有關安老院舍作出改善。牌照處會視乎違規的嚴重程度，向有關的安老院舍發出勸諭信、警告信或根據《安老院條例》要求院舍採取糾正措施的指示，並會安排跟進突擊巡查，檢視安老院舍作出改善的進度，以保障長者住客的福祉；
 - 在2013-2014年度，全港共有748間安老院舍，其中424間為沒有參與改善買位計劃的私營安老院舍。在2013-2014年度，牌照處共發出351封警告信，其中284封警告信發給192間上述私營安老院舍。在這些私營安老院舍中，127間接獲1封警告信；45間接獲2封警告信；15間接獲3封警告信；及5間接獲4至6封警告信。行動經驗顯示，大部分安老院舍在收到勸諭或警告信後會執行相關的改善或糾正措施，只有小部分安老院舍沒有進行所需的改善；
 - 對於持續違規的安老院舍，牌照處會按情況根據《安老院條例》或《安老院規例》(第459A章)採取檢控行動。根據《安老院條例》及《安老院規例》被成功檢控的罪行，最高可處第6級罰款(第6級罰款現時為50,001元至10萬元)及監禁兩年，並可就該罪行持續的每一日另處罰款10,000元。在2009-2010年度至2013-2014年度，共有35間安老院舍被成功檢控，涉及共46項違反《安老院條例》及《安老院規例》的罪行，而法院就每宗被成功檢控罪行判決的罰則分別為：罰款1,000元至6,000元不等的有40宗，罰款6,001元至12,000元不等的則有6宗；及
 - 為提升安老院舍資訊的透明度，社署已把所有安老院舍的資料上載該署網站，讓服務使用者及公眾人士能掌握更多有關這方面的資訊。上載網站的資料包括所有領有牌照的安老院舍的發牌條件、社署發給安老院舍的函件及被成功檢控的安老院舍等。

為長者提供的長期護理服務

64. **社會福利署署長**回應委員會的詢問時表示，一如審計署署長報告書第4.33(c)段所示，在2013-2014年度，有132間私營安老院舍沒有在非辦公時間內被巡查，故此牌照處尚有改善空間，以達致每年一次在非辦公時間內到每間私營安老院舍進行巡查的目標。

E. 未來路向

私人土地作福利用途特別計劃

65. 委員會知悉，按照政府當局的規劃，住宿照顧服務及社區照顧服務名額可透過特別計劃於未來5至10年內大幅增加。委員會詢問特別計劃的詳情及最新進展。

66. **勞工及福利局局長**在公開聆訊席上及在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中解釋：

- 在特別計劃⁵下，社福機構提交的建議如能通過技術可行測試並得以順利推行，預計在未來5至10年或更長時間可增設安老服務名額。這樣將能有效紓緩對服務需求的壓力及縮短輪候時間。根據參與計劃的申請機構所作的粗略估算，初步涉及的安老院舍有33間，約可提供7 000個宿位；而初步涉及的日間護理中心／日間護理單位則有38間，約可提供2 000個服務名額；及
- 所接獲的初步建議項目處於不同的規劃階段。建議的計劃最終是否可以推行，取決於多項因素，包括土地位置及四周環境、社區設施及交通設施、地契條款訂明的規定及分區計劃大綱圖就用途及發展密度所訂的限制、從地區諮詢收集所得的意見、現有服務分布及擬議服務的供求情況等。視乎完成必要的發展及規劃程序(例如修訂分區計劃大綱圖、取得規劃許可、契約修訂等)所需的時間，推行這些項目可能需要數年甚或更長的時間。儘管如此，政府當局會監察

⁵ 在特別計劃下，政府當局收到40多間社福機構就逾60個項目提交的初步建議，涵蓋不同的福利服務，包括安老服務。

為長者提供的長期護理服務

各個項目的進展，並提供一切所需的協助，讓這些項目盡快落實推行，以縮短長者輪候服務的時間。

長期護理服務編配系統

67. 委員會知悉，在重新開發現有的長期護理服務編配系統後，社署將可加強對社區照顧服務及住宿照顧服務宿位名額編配和個案接收的監察工作。委員會詢問新的長期護理服務編配系統有何新增功能，以及預計新系統何時可以啟用。

68. **社會福利署署長**在公開聆訊席上表示及**勞工及福利局局長**在其2014年12月29日的函件(載於附錄15)中述明：

- 現時的長期護理服務編配系統收集資料，以處理長期護理服務申請個案，並為申請人進行配對。所收集的資料包括：申請人的個人資料、轉介機構及服務提供者的資料、申請服務的詳情(如地區和膳食選擇)、評估結果(如缺損程度和建議的服務類別)、處理申請的資料(如申請狀況及處理階段)、候配名單及配對服務情況等。目前，共有96個社署服務單位和988個非政府機構或醫管局單位作為轉介辦事處及／或服務提供者。院舍／服務提供者、非政府機構和醫管局轉介辦事處透過傳真遞交文件予長護編配辦事處和統評管理辦事處，以處理申請。長護編配辦事處和統評管理辦事處的職員需以人手把資料輸入系統；
- 社署在2014年11月展開長期護理服務編配系統重新開發工作，以更換硬件和軟件確保系統暢順運作、加強系統的安全性及數據保護，以及提升系統的可用性、運作效率及中央輪候冊的服務水平；
- 新系統將於2017年第一季投入服務，並提供以下功能：
 - (a) 提供網上平台，讓988個非政府機構的轉介辦事處及服務提供者可透過電子方式進行服務申請及編配的程序；

為長者提供的長期護理服務

- (b) 容許認可評估員以電子方式提交評估結果予各區統評管理辦事處作質素檢查；
- (c) 透過加強數據驗證、提供較紙張方式為高的傳遞安全性、妥善追查和記錄經遞交的表格及減少耗用紙張，盡量減少人力操作及人為錯誤；
- (d) 可在網上查詢申請狀況和加強統計報表功能。新系統將提供有用的管理資料作服務規劃及監察用途；及
- (e) 加強工作流程監控及按時呈閱功能，以盡量減少人為錯誤，使操作更能符合《社署程序手冊》的規定和業務規則。

F. 結論及建議

整體意見

69. 委員會：

- 對下述情況表示極度關注，並認為不可接受：勞工及福利局("勞福局")作為負責長者長期護理服務的決策局，而社會福利署("社署")作為負責推行各項服務的部門，兩者在履行職責時均未盡全力，這可見於以下情況：
 - (a) 儘管政府當局撥出大量資源以提供社區照顧服務及住宿照顧服務，輪候這兩類服務的長者人數仍不斷增加，新增的社區照顧服務及住宿照顧服務資助名額未能應付持續增長的長者人口的需要；
 - (b) 現時有限的資助住宿照顧服務及社區照顧服務名額未被善用，在2014年11月底，參與"改善買位計劃"的私營安老院舍仍有375個資助宿位空置，而資助住宿照顧服務及社區照顧服務名額的編配和入住安排亦出現欠缺效率和浪費資源的情況；

為長者提供的長期護理服務

- (c) 現時的長期護理服務未能配合或有效輔助政府當局既定的"居家安老為本"政策，這從社區照顧服務的資源、配套及支援服務不足的情況可見一斑。在長者住宿照顧服務供應短缺的問題上，政府當局一貫以"居家安老"政策作為其解決問題不力的藉口；及
 - (d) 不同類別的安老院舍在住客最低人均面積及人手要求方面的服務水平，長期存有重大差異。委員會認為，降低私營安老院舍的服務水平只應是過渡性的權宜安排，但勞福局及社署並無檢討《安老院條例》(第459章)的時間表及計劃，以提升私營安老院舍的服務水平；
- 對於在2013-2014年度有5 700名在資助長期護理服務中央輪候冊上的長者在輪候宿位期間離世，深表遺憾及感到難過；
 - 肯定長者對社會所作的重要貢獻，以及必需按需要提供適切及有質素的社區照顧服務及住宿照顧服務，使長者能夠有尊嚴地生活，並促進長者"老有所屬、老有所養、老有所為"；
 - 知悉以下情況：
 - (a) 在1997年，時任行政長官將"照顧長者"訂為香港特別行政區政府的策略性政策目標。現任行政長官在2012年行政長官競選政綱中就他對長者服務的政策表明，他會制訂長期護理策略，增加家居護理和暫託服務，整合及加強住宿照顧服務以縮短輪候時間，以及鼓勵相關服務提供者提供不同收費水平的服務，以滿足社會不同階層的需要，但政府當局所作的努力和工作至今仍未能實現該等政策目標；及
 - (b) 隨着人口老化，香港65歲或以上的長者人數預計會由2013年約100萬(佔全港人口14%)增加至2021年約145萬及2041年約256萬，分別佔全港人口的19%及32%。香港人口的預期壽命亦持續

為長者提供的長期護理服務

延長。現今香港男性和女性的平均預期壽命分別為81歲和86歲；

日益增加的資助長期護理服務需求

— 知悉以下情況：

- (a) 政府當局的長者長期護理政策建基於下述原則：
 - (i)推廣"居家安老為本，院舍照顧為後援"；
 - (ii)在資助住宿照顧服務方面提倡持續照顧；及
 - (iii)為最有需要的長者提供援助；
- (b) 在2013-2014年度，政府當局用於為長者提供資助社區照顧服務及住宿照顧服務的經常開支達43億8,000萬元，同一年度亦額外增撥21億元，透過綜合社會保障援助("綜援")計劃向居於安老院舍非資助宿位的長者發放綜援；及
- (c) 在立法會福利事務委員會及衛生事務委員會轄下成立的長期護理政策聯合小組委員會於2014年7月發表報告，當中的建議包括就長者長期護理、住宿照顧服務及社區照顧服務的政策及規劃提出多項改善措施；

— 對下述情況表示極度關注，並認為不可接受：新增的資助社區照顧服務及住宿照顧服務名額，未能配合日益增加的需求，這可見於以下情況：

- (a) 在過去5年(即2009-2010年度至2013-2014年度)，資助社區照顧服務名額的增幅為35%，而同期的社區照顧服務輪候個案數目則上升了84%；
- (b) 輪候冊上申請人數眾多，截至2014年8月，約有31 000名申請人正在輪候宿位，而平均輪候時間方面，截至2014年8月，津助／合約安老院舍的護理安老院宿位為36個月，護養院宿位則為32個月；
- (c) 資助宿位在2000年3月底有21 600個，到2014年3月底有26 000個，在14年間只增加了20%；及

為長者提供的長期護理服務

- (d) 中央輪候冊上在輪候宿位期間離世的長者人數，由2010年之前的每年"4 000至4 500名"增加至2013-2014年度的5 700名；
- 知悉政府當局已推出多項新措施，包括"廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃"、"私人土地作福利用途特別計劃"("特別計劃")，以及就推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃進行可行性研究，以應付人口不斷老化及日益增加的資助長期護理服務需求，並已委託安老事務委員會在兩年內籌劃"安老服務計劃方案"。由2015年3月起，當局將會額外提供約230個日間護理服務名額及1 500個新增的家居為本照顧服務名額，而在2014-2015年度至2016-2017年度，則會提供約1 580個新增宿位；
- 對下述情況表示極度關注，並認為不可接受：當局推行的所有新措施現時不能、日後亦將無法有效應付人口老化對社區照顧服務及住宿照顧服務日益增加的需求；
- 強烈促請勞福局及社署：
- (a) 考慮參照公共租住房屋一般申請人平均3年的輪候時間目標，就入住院舍的目標輪候時間訂定類似指標，供中央輪候冊上申請人參考；
- (b) 因應未來長者人口所佔比例和增長的推算及長者人口的需要，加快制訂長者長期護理政策的中期及長期規劃；
- (c) 加快推行各項新措施，大幅增加社區照顧服務及住宿照顧服務的新增名額，以縮短中央輪候冊的輪候時間；
- (d) 進一步加大力度，適時提供更多資助社區照顧服務及住宿照顧服務名額，以應付日益增加的需求；

為長者提供的長期護理服務

- (e) 作為短期措施，盡量善用現時有限的資助社區照顧服務及住宿照顧服務名額，以應付長者人口對長期護理的迫切需要；及
- (f) 加強提供資助社區照顧服務名額，以配合政府當局"居家安老為本"的長期護理政策；

輪候冊

- 對以下情況表示不滿及失望：
 - (a) 中央輪候冊上有關申請人實際數字的資料有欠完整，因為6 800名被評定為"只適合住宿照顧服務"或"雙重選擇"(即住宿照顧或社區照顧服務對申請人均同樣適合)但正在使用社區照顧服務的"非活躍"長者並沒有包括在中央輪候冊內。社署向立法會匯報及／或在該署網站上載輪候資料時，未有適當披露有關這些非活躍個案的資料；及
 - (b) 鑒於這些"非活躍"的長者可隨時要求選用住宿照顧服務(他們在中央輪候冊上的輪候次序不會因其申請狀況曾列作"非活躍"而受影響)，這些隱藏性需求不可以忽視，而且會影響宿位供應的規劃；
- 強烈促請社署向立法會及在該署網站適當披露中央輪候冊上的"非活躍"個案，並在規劃服務時考慮這類"非活躍"個案的需要；

盡量善用現時有限的資助住宿照顧服務及社區照顧服務名額

- 對以下情況表示極度關注，並認為不可接受：
 - (a) 安老院舍逾期呈報離院個案、社署延遲作出轉介安排、安老院舍逾期安排申請人入住宿位，以及安老院舍逾期呈報暫時離院個案，導致資助宿位的編配和入住安排出現欠缺效率和浪費資源的情況；及

為長者提供的長期護理服務

- (b) 社區照顧服務經營者收到轉介後，需時甚久才接收長者並為他們提供服務，而截至2014年6月30日，約有148宗日間護理服務個案尚待接收，反映現時的社區照顧服務名額未被善用；
- 知悉社署已推行措施，加強住宿照顧服務及社區照顧服務名額的編配、配對和個案接收安排的現行機制，詳情載於審計署署長報告書第2.36段；
 - 認為社署應就《長期護理服務登記及編配程序手冊》("《社署程序手冊》")所訂的資助住宿照顧服務及社區照顧服務名額的呈報規定，與相關安老院舍及社區照顧服務經營者加強溝通，並對違規的安老院舍及社區照顧服務經營者採取適當的跟進行動；
 - 知悉社署重新開發長期護理服務編配系統，使處理申請及編配服務的程序更符合《社署程序手冊》的規定；
 - 強烈促請社署檢討其人手是否足以推行新措施及擔當有效的監察角色，確保安老院舍及社區照顧服務經營者遵守呈報規定；並促請勞福局為此向社署提供所需資源；

機構名額的管理

- 對以下情況表示極度關注，並認為不可接受：
 - (a) 政府當局曾於1995年向立法局財務委員會承諾，不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在社署輪候冊以外的申請人入住院舍。然而，截至2014年12月，約有1 805個由政府當局全額資助的住宿照顧服務機構名額宿位仍由非政府機構管理，並且不按中央輪候冊編配，而截至2014年6月，約有193個機構名額宿位未獲編配使用；及
 - (b) 容許非政府機構不按中央輪候冊自行酌情編配機構名額宿位，可能會導致分配不公的情況；

為長者提供的長期護理服務

- 知悉社署曾與營辦津助安老院舍的非政府機構討論有關機構名額宿位的安排，結果自1995年起，約有1 575個機構名額宿位(計至2014年12月)交還社署；
- 知悉社會福利署署長已承諾與非政府機構跟進，把可供申請的機構名額宿位或最近一次編配這類宿位的相關資料上載至有關機構的網站，藉以提高透明度；
- 強烈促請社署：
 - (a) 繼續盡力與相關非政府機構商討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配，因為社署取得的法律意見顯示，社署沒有責任為機構名額宿位提供或繼續提供資助，而撤回機構名額宿位的資助不會構成違反私人協約批地協議或該署在與非政府機構的通信中就這類宿位所議定的條件；及
 - (b) 與相關非政府機構積極討論如何善用空置的機構名額宿位，包括把機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者；

社區照顧服務

長者社區照顧服務券試驗計劃

- 對長者社區照顧服務券試驗計劃的使用及接受程度表示極度關注，並認為不可接受；此計劃旨在測試合資格長者使用"錢跟人走"這項嶄新資助模式的情況；
- 知悉長者社區照顧服務券試驗計劃推行了僅一年，社署已委託香港大學秀圃老年研究中心就該計劃進行評估研究；
- 殷切期待將於2015年6月公布的評估研究結果，以優化長者社區照顧服務券試驗計劃，使其更切合長者的需要。政府當局已承諾向福利事務委員會匯報研究結果；

為長者提供的長期護理服務

住宿照顧服務

- 一 知悉並重申委員會第三十九號報告書所提出的類似關注，根據審計署署長報告書表三及附錄D所載，各類提供護理安老院宿位的安老院舍在住客最低人均面積及人手要求方面的服務水平，存有重大差異。這情況會影響不同類別的安老院舍對長者的吸引力，導致長者需長時間輪候津助／合約安老院舍宿位。提供護理安老院宿位的不同院舍，即合約安老院舍、參與改善買位計劃的私營安老院舍及沒有參與改善買位計劃的私營安老院舍在空間及人手規定方面的差異臚列於下表：

	合約 安老院舍	參與 改善買位 計劃的 私營 安老院舍	沒有參與 改善買位 計劃的 私營 安老院舍
住客人均樓面 淨面積	20.8平方米	8.9平方米	7.5平方米
	按每百名住客計算的 平均員工人數		
護士	7.7	2.6	0.2
保健員	4.6	5.8	3.4
護理員	18.7	14.7	8.4
助理員	8.7	7.0	3.0
其他員工	2.6	1.9	1.3
整體人數	42.3	32.0	16.3

- 一 對於居於私營安老院舍非資助宿位的長者(他們大部分都透過社署綜援計劃領取綜援)必須接受一個無論在面積及人手要求方面，服務水平均遠低於其他院舍的環境，認為不可接受，並強烈促請政府當局推行措施解決此問題；

為長者提供的長期護理服務

- 對以下情況表示極度關注，並認為不可接受：
 - (a) 《安老院條例》就空間及人手規定方面所訂的法定最低要求，在過去18年未曾作出修訂；及
 - (b) 政府當局在改善買位計劃下購買的宿位空置率偏高，意味在2012-2013和2013-2014財政年度，政府每年花費的約5,000萬元，沒有取得良好效益；
- 知悉以下情況：
 - (a) 社署一貫的政策是透過改善買位計劃提升私營安老院舍的質素標準，因為設有改善買位計劃宿位的安老院舍須符合買位協議所訂明的較高標準，而安老院舍內所有資助及非資助宿位都必須達到這些標準；及
 - (b) 社署已推出一項新措施，把空置的改善買位計劃宿位用作提供長者住宿暫託服務；
- 認為：
 - (a) 勞福局及社署應檢討《安老院條例》，並修訂及提升私營安老院舍的服務標準，以達到公眾的期望；及
 - (b) 社署應加大力度向長者推廣改善買位計劃，讓空置的改善買位計劃宿位可用作應付中央輪候冊上申請人的需要，包括住宿暫託服務的需要。

具體意見

70. 委員會：

- 對以下情況表示極度關注，並認為不可接受：
 - (a) 隨着人口老化，資助長期護理服務(包括社區照顧服務和住宿照顧服務)的需求正快速增長；

為長者提供的長期護理服務

- (b) 雖然政府當局已致力增加長期護理服務的供應，但現時資助社區照顧服務和住宿照顧服務名額的輪候名單和輪候時間仍然很長。多年來，資助宿位一直供不應求；
- (c) 當局匯報的資助宿位需求並沒有考慮在中央輪候冊上申請狀況被列為"非活躍"的眾多長者，這些長者正在使用社區照顧服務，但可隨時要求選用住宿照顧服務，而他們在中央輪候冊上的輪候次序不會受影響；
- (d) 在2013-2014年度，政府當局除動用34億1,000萬元提供26 000個資助宿位外，同年亦動用了21億元，透過綜援計劃向另外25 700名入住安老院舍非資助宿位的長者發放綜援。然而，這些非資助宿位的服務質素普遍較低，政府須要盡更大努力，解決這些綜援長者的住宿照顧需要；及
- (e) 政府當局在最近數年推出了各項不同的措施，以應付日益增加的需求。例子包括：2013年9月推出的特別計劃，該計劃旨在鼓勵非政府機構透過原址擴建或重建，善用其擁有的土地提供所需的福利設施(包括安老設施)；已推行的長者社區照顧服務券試驗計劃及即將推出的長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃；及委託安老事務委員會在兩年內籌劃"安老服務計劃方案"。然而，這些措施的推行將面對種種挑戰，效果亦有待觀察；

— 強烈促請勞工及福利局局長和社會福利署署長：

- (a) 繼續增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務的名額，以應付日益增加的需求，並透過縮短資助長期護理服務的輪候時間，減少輪候人數；
- (b) 採納審計署署長報告書第2.29至2.60段及第5.10(h)段所述的審查結果和建議，致力盡量善用現時有限的資助宿位；及

為長者提供的長期護理服務

- (c) 密切監察較近期實施的各項新措施的推行情況，確保有關措施得以適時有效地推行，並能達到預期目標；

日益增加的資助長期護理服務需求

- 一 對以下情況表示極度關注，並認為不可接受：
- (a) 在過去5年(即2009-2010年度至2013-2014年度)，整體社區照顧服務名額增加了35%，但同期的輪候個案數目上升了84%，日間護理服務和家居照顧服務的輪候時間皆頗長。就按地區編配的資助社區照顧服務而言，不同地區的社區照顧服務輪候時間不平均，反映社署有需要在地區層面作出更好的規劃；
- (b) 就資助住宿照顧服務而言，截至2014年8月底，中央輪候冊上約有31 000名長者，較26 000個資助宿位的名額為多，而津助及合約安老院舍的護理安老院宿位輪候時間仍長達36個月，護養院宿位的輪候時間則為32個月；
- (c) 社署匯報／公布的資助住宿照顧服務輪候冊並不包括在中央輪候冊上申請狀況被列為"非活躍"的長者，他們正在使用社區照顧服務，但可隨時要求選用住宿照顧服務。一如審計署署長報告書第2.18(a)段所述，截至2014年8月底所匯報的輪候長者人數(30 690人)，並沒有把6 800名此類長者計算在內；
- (d) 社署2013年的統計數字亦顯示，已入住資助宿位的長者較仍在中央輪候冊上輪候宿位的長者長壽，而中央輪候冊上在輪候宿位期間離世的長者人數，在2013-2014年度多達5 700名，相對來說，在2010年之前每年則為"4 000至4 500名"；
- (e) 社署在向立法會匯報輪候資料及／或把資料上載至該署網站時，沒有披露所採用的輪候人數和輪候時間計算方法，包括對該計算方法所作的

為長者提供的長期護理服務

任何修訂。舉例而言，立法會和公眾並不知道，自2013年12月起，計算輪候時間時，只以入住院舍個案的輪候時間為準，即申請人列入輪候冊日期與入住院舍日期相距的時間，而"複雜"的入住院舍個案則不計算在內；

- (f) 社署需要越來越長時間才能完成長者的護理需要評估，評估結果用作判斷長者的缺損程度，從而為長者配對合適的資助長期護理服務，即"只適合住宿照顧服務"、"只適合社區照顧服務"或"雙重選擇"。舉例而言，在2013-2014年度，完成一項評估平均需時27天，而《社署程序手冊》所訂的目標是"21天內"，在2009-2010年度則平均需時7天，但曾有極端個案需時超過兩個月才完成評估。截至2014年7月底，社署亦積壓了2 900多宗有待進行評估及重新評估的個案；
- (g) 雖然社署的護理需要評估機制作為"把關者"，在政府提供資助長期護理服務方面擔當非常重要的角色，但整個機制早應予以檢討／優化，因為：
- 使用的評估工具已沿用超過13年；
 - 評估工作量的分配極其不均，因為在2 700名認可評估員當中，只有850名參與評估工作，而70%的評估工作是由36名來自社署轄下5個分區安老服務統一評估管理辦事處的認可評估員進行；及
 - 以每年完成約25 000宗評估而言，由社署轄下5個分區辦事處每年以家訪或面晤形式進行的隨機質素檢查合共才只有10次，次數遠不足夠；
- (h) 雖然政府當局一直不斷投放大量資源提供長期護理服務，特別是住宿照顧服務，以應付日益增加的需求，並在2013-2014年度動用43億8,000萬元，為長者提供資助社區照顧服務及住宿照顧服務，但資助宿位數目的整體增幅並不顯著。一如

為長者提供的長期護理服務

審計署署長報告書第2.24段指出，資助宿位在2000年3月底有21 600個，到2014年3月底有26 000個，在14年間只增加了20%；

- (i) 雖然社署自2005-2006年度起推行一項提升安老院和長者宿舍宿位的轉型計劃，把這些宿位轉為提供持續照顧的護理安老院宿位，導致宿位數目減少3 900個，但一如審計署署長報告書第2.26段指出，政府當局因種種限制而未能加快增加宿位的供應，當中的限制包括：
- 興建合約安老院舍一般需時甚久(可長逾10年)，但現時22間正在營運的合約安老院舍僅提供共1 670個資助宿位；
 - 社署未能透過其推行的兩個買位計劃(即改善買位計劃和護養院宿位買位計劃)按預定數目購買宿位；及
 - 社署就向個別安老院舍購買改善買位計劃宿位的數目設下"50%上限"的規定，儘管部分安老院舍可能有空置的非資助宿位，而長者對這些安老院舍的資助宿位亦有需求；
- (j) 在2013-2014年度，政府在資助宿位方面的開支為每個宿位每月7,900元至15,600元不等。由於資助宿位輪候人數眾多，輪候時間又長，加上政府在加快增加住宿照顧服務名額方面受到種種限制，政府當局理應設法盡量善用現時有限的資助宿位。然而，一如審計署署長報告書第2.29至2.60段所述，這些有限的宿位在供應、編配和監察上，有多個不足之處。例子包括：
- 在2012-2013及2013-2014這兩個年度，平均約有550至590個改善買位計劃宿位一直空置。據政府當局表示，截至2014年11月底，空置宿位數目已降至375個；

為長者提供的長期護理服務

- 在2013-2014年度，在參與改善買位計劃的安老院舍中，有三分之一(39間)未能達到社署就其資助宿位所訂的92%入住率，其中3間的入住率低於50%，10間的入住率為"50%至80%"；
 - 資助宿位的編配和入住安排出現欠缺效率和浪費資源的情況，例如安老院舍逾期呈報離院個案、社署在收到空置宿位通知後很久才作出轉介安排，以及安老院舍逾期安排長者入住；及
 - 一方面，現時約有1 290名長者獲評定為需要"護養院以外"水平的照顧服務，並正在中央輪候冊上輪候宿位。但另一方面，在19間津助安老院舍提供的580個療養院護理單位宿位(政府在2013-2014年度用於這些宿位的開支約為5,200萬元)當中，平均有62個宿位已空置至少5年，而5間安老院舍空置的療養院護理單位宿位分別為4至14個不等；
- (k) 社署知悉把機構名額宿位批予非政府機構是一個歷史發展過程，但卻繼續容許有關機構不用按中央輪候冊編配宿位予長者，截至2014年12月，現有機構名額的數目為1 805個。基於以下情況，有需要重新考慮此做法：
- 政府現正面對資助宿位需求日增、宿位嚴重不足的問題，並為機構名額宿位提供100%資助(每月開支約為2,550萬元)；
 - 非政府機構不用按中央輪候冊安排長者入住有關宿位，此做法讓部分申請人比其他仍在中央輪候冊上輪候的有需要長者更早獲編配宿位，可能導致分配不公；
 - 政府當局於1995年3月向立法局財務委員會承諾，不會讓營辦津助安老院舍的非政府

為長者提供的長期護理服務

機構自行酌情安排在社署當時的輪候冊以外的申請人入住院舍；

- 一如審計署署長報告書第2.40及2.50(d)段所述，社署取得的法律意見認為，根據私人協約批地協議，社署沒有責任為機構名額宿位提供或繼續提供資助，而撤回機構名額宿位的資助不會構成違反該協議或該署在與非政府機構的通信中就這類宿位所承諾的條件；及
 - 由非政府機構自行編配的機構名額宿位的整體入住率可低至70%，但津助安老院舍須達到的總目標年度入住率則為95%；
- (l) 儘管當局在1995年3月向立法局承諾，不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在中央輪候冊以外的申請人入住院舍，但社署在沒有告知立法會的情況下，仍把機構名額批予25間在1995年前計劃設置但在1995至2002年期間才啟用的津助安老院舍，而一如其他獲批予機構名額的安老院舍，這些安老院舍獲准不按中央輪候冊編配其機構名額宿位。截至2014年6月，仍有19間這類安老院舍提供共607個機構名額宿位(即當時1 812個宿位的33%)；及
- (m) 市民可能不知道有多少可供申請的機構名額，因為很多非政府機構沒有在網站公布其可供申請的機構名額或最近一次編配機構名額宿位的資料；
- 知悉社會福利署署長已同意審計署在審計署署長報告書第5.10段提出的建議，並已開始實施審計署的部分建議，詳情載於審計署署長報告書第5.11段；
 - 要求勞工及福利局局長和社會福利署署長就他們在審計署署長報告書第5.11段承諾推行的各項措施訂定實施時間表，並向委員會匯報有關進展，包括以下各項：

為長者提供的長期護理服務

- (a) 不同類別長期護理服務的輪候人數和輪候時間；
- (b) 為加強長期護理服務基礎建設而推行的3年計劃，包括更新護理需要評估工具和重新開發長期護理服務編配系統；
- (c) 機構名額宿位的使用情況，以及就收回機構名額宿位及由政府按中央輪候冊編配的可行性進行的檢討的結果；
- (d) 安老事務委員會籌劃"安老服務計劃方案"的進展；
- (e) 安老院舍內可供申請的空置資助療養院護理單位宿位的使用情況；及
- (f) 提供新資助宿位的進展；

社區照顧服務

— 對以下情況表示極度關注，並認為不可接受：

- (a) 在2013-2014年度，政府用於日間護理服務的開支為每個名額每月約7,100元。日間護理服務輪候人數眾多，輪候時間又長。鑒於可供申請的日間護理服務名額有限(僅有2 750個)，而一些服務經營者卻用了過長時間呈報長者離開服務的個案及接收個案並向長者提供服務，情況並不理想。家居照顧服務名額的情況亦然；
- (b) 長者社區照顧服務券試驗計劃自2013年9月實施至今已有一年，在1 200名仍然參加計劃的長者中，約有310人仍未曾使用有關服務，其中180張服務券發出超過3個月，應已作廢，而曾參加計劃的長者中，有27%已退出計劃；及
- (c) 目前為體弱長者提供類似的社區照顧服務的3項計劃，在撥款模式和運作模式方面各有不同。這3項計劃分別為"改善家居及社區照顧服

為長者提供的長期護理服務

務"、"綜合家居照顧服務"和"體弱長者家居照顧服務試驗計劃"。改善家居及社區照顧服務和綜合家居照顧服務由大致相若的非政府機構營辦，當局有需要考慮把這些計劃加以整合，為體弱長者提供一站式服務；

- 知悉社署已委託香港大學就長者社區照顧服務券試驗計劃進行評估研究，社署會因應研究結果，優化這項計劃；
- 知悉社會福利署署長已同意審計署在審計署署長報告書第5.12段提出的建議，並已開始實施審計署的部分建議，詳情載於審計署署長報告書第5.13段；
- 要求勞工及福利局局長和社會福利署署長就他們在審計署署長報告書第5.12段承諾推行的各項措施訂定實施時間表；

住宿照顧服務

- 對以下情況表示極度關注，並認為不可接受：
 - (a) 雖然社署負責有效地規管安老院舍，並正支付大筆款項予居於私營安老院舍非資助宿位的綜援長者(2013-2014年度所涉款項達21億元)，但審計署發現：
 - 沒有參與改善買位計劃的私營安老院舍，大部分在服務質素方面未能與津助／合約安老院舍及參與改善買位計劃的私營安老院舍看齊(見下文(b)段)，許多這類安老院舍只達到法定最低標準；
 - 政府當局在提高《安老院條例》所訂的最低要求方面一直步伐緩慢，該條例在過去18年未曾作出修訂；
 - 在2013-2014年度，社署就不符合發牌規定的情況發出的警告信中，逾80%是發給並非獲

為長者提供的長期護理服務

政府津助的私營安老院舍(儘管這類私營安老院舍僅佔安老院舍總數的57%)；

- 雖然參與改善買位計劃的私營安老院舍有提供資助宿位，但在中央輪候冊上只有約5%長者願意入住改善買位計劃宿位；及
 - 租金高昂和人手不足是許多私營安老院舍面對的兩大問題；
- (b) 一如審計署署長報告書第4.7段表三及附錄D所述，不同類別安老院舍採用的服務質素標準十分參差，尤其是在為每名住客提供的空間和人手方面，而出現差異是由於不同類別安老院舍須符合的服務質素要求各有不同。舉例而言，津助／合約安老院舍和提供改善買位計劃宿位的安老院舍除須達到《安老院條例》訂明的法定最低標準外，也須符合政府與院舍經營者簽立的《津貼及服務協議》／服務合約／買位協議所訂的較高標準，而不設任何資助宿位的私營及自負盈虧安老院舍則只須達到法定最低標準；
- (c) 儘管政府正面對資助宿位嚴重不足的問題，社署沒有行使以象徵式地價向非政府機構批出土地的私人協約批地協議所訂明的權利，與承批人議定提供予政府的宿位名額，亦沒有經常提名長者入住設於有關土地上的自負盈虧安老院舍；
- (d) 政府當局早在2003年推出地價優惠計劃，但經過10多年，截至2014年6月，該計劃下並沒有任何安老院舍投入服務；而雖然政府當局曾承諾不時檢討計劃並評估計劃的成效，但至今從未進行這樣的檢討；及
- (e) 社署未能經常達到其為確保院舍符合發牌規定而訂立的巡查目標，而針對一些被評定屬較高風險級別的安老院舍的跟進巡查，亦沒有在目標時限內進行；

為長者提供的長期護理服務

- 知悉社會福利署署長已同意審計署在審計署署長報告書第5.14段提出的建議，並已開始實施審計署的部分建議，詳情載於審計署署長報告書第5.15段；
- 要求勞工及福利局局長和社會福利署署長就他們在審計署署長報告書第5.14段承諾推行的各項措施訂定實施時間表；

未來路向

- 知悉以下情況：
 - (a) 政府已推出多項措施，應付人口老化和日益增加的資助長期護理服務需求，而有關措施的推行將面對種種挑戰；
 - (b) 勞工及福利局局長已委託安老事務委員會在兩年內籌劃"安老服務計劃方案"，該方案會採納審計署署長報告書所載的審查結果和建議；及
 - (c) 社會福利署署長已同意審計署在審計署署長報告書第5.16段提出的建議。

跟進行動

71. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實委員會及審計署各項建議的進展情況。