

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1390/14-15(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2015年5月11日舉行的會議

## 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

### 資助安老宿位的供應

#### 目的

本文件旨在簡述立法會及其轄下的委員會過往就資助安老宿位的供應所作的討論。

#### 背景

2. 資助宿位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和參與護養院宿位買位計劃的自負盈虧護養院提供。按服務類別劃分的資助宿位供應情況及輪候長者人數(截至2015年1月底)載於**附錄I**。

3. 鑒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安老服務統一評估機制下的護理需要評估。然而，資助安老宿位不設資產入息審查。合資格的長者將會列入資助長期護理服務的中央輪候冊。

#### 議員的商議工作

##### 資助宿位的供應

4. 關於已納入供應計劃的住宿照顧服務，政府當局表示已在17個發展項目預留用地，興建新的合約安老院舍、合約安老院舍暨日間護理單位及新的長者日間護理中心，並會繼續物色合適選址作此等用途。除此之外，政府已委託安老事務委員會

(下稱"安委會")籌劃"安老服務計劃方案"(下稱"計劃方案")，該方案將探討引入長者院舍住宿照顧服務券計劃的可行性。倘若安委會認為可推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃，連同在2015-2016至2017-2018年度在此項試驗計劃下將提供合共3 000張服務券在內，政府會在本屆任期內增加約5 000個資助安老宿位。政府當局又表示，已在"私人土地作福利用途特別計劃"(下稱"特別計劃")下接獲43間福利機構的初步建議，涉及63個原址擴建、重建或發展項目。據政府當局表示，如特別計劃下所收到的所有建議項目均能順利落實，可提供約9 000個新增的安老服務名額。

5. 至於護養院宿位的供應，政府當局表示，在合約安老院舍續訂合約或重新招標時，當局透過提升其宿位，把護養院宿位比率由2010年平均約70%，逐步提高至2012年的90%，預計2012-2013至2014-2015年度會有310個新增護養院宿位陸續投入服務。在未來數年，政府當局會繼續透過"護養院宿位買位計劃"，向自負盈虧的護養院購買合適的護養院宿位。在2015-2016至2016-2017年度，當局將會提供370個護養院宿位。

6. 儘管如此，議員察悉所提供的額外資助護養院宿位的實際數目，會視乎服務營辦者的反應而定，而他們的反應其實取決於購買護養院宿位的價格。政府當局表示，向自負盈虧的安老院舍購買護養院宿位的價格，會根據個別院舍的人手供應、租金、營運成本等因素而定。

7. 議員關注到，把津助安老院舍的宿位轉型為提供持續照顧的護理安老宿位的計劃，進度緩慢。據政府當局表示，轉型計劃可有效增加提供持續照顧的護理安老宿位的供應。截至2014年1月，所有資助護理安老宿位均有提供持續照顧。為了讓入住護養院的長者即使在健康狀況轉差時仍可在同一院舍接受照顧，政府當局計劃提供額外資源，把持續照顧延展至資助護養院宿位。鑒於合約安老院舍的自資宿位收費高昂，部分議員建議，政府當局不應把四成合約安老院舍宿位撥作自資宿位，而應資助其建造工程項目下各合約安老院舍的所有宿位，以收納更多有經濟困難的長者，又或把貧困地區的合約安老院舍中自資宿位所佔比率設於較低水平。

8. 議員強烈呼籲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。政府當局制訂服務供應計劃時，應推算長者通常年屆多少歲便需要住宿照顧服務，以及該等人士佔申請人總數的百分比。考慮到

安老院舍的供應受土地供應所限，政府當局應探討其他方法。部分議員認為，政府當局應制訂有關在新建及現有公共租住房屋(下稱"公屋")屋邨提供安老院舍的政策，並應考慮使用新公屋項目下的大廈地面樓層空置區域來興建安老院舍。政府當局應考慮將日間護理單位與安老院舍脫鉤，以便在尋找合適處所作日間護理單位時更具靈活性。

9. 政府當局表示會在所有新公屋項目下提供福利設施。社會福利署(下稱"社署")將會與房屋署商討，以期在公屋屋邨爭取更多建築面積來興建安老院舍。除設立附設日間護理單位的安老院舍外，政府當局亦會在公屋屋邨尋找合適處所設立獨立的長者日間護理中心。在2014-2015年度將會有220多個長者日間護理中心／單位名額投入服務，當中包括3間設於公屋屋邨的獨立長者日間護理中心的名額。安委會籌劃計劃方案時，會深入探討直至2030年安老服務的中期及長期發展。安委會所委聘的顧問團隊會檢視人口老化對現有服務的影響，並探討措施推動可持續發展。顧問團隊亦會檢視長期護理服務的供求情況，同時考慮擬在特別計劃下興建的福利設施。計劃方案預計可於2016年完成。在此期間，政府當局會繼續爭取資源，以加強長期護理服務的供應。

10. 部分議員認為，政府當局應審視其對安老服務"頭痛醫頭、腳痛醫腳"的規劃。目前，安老服務以零散的方式提供。倘若"居家安老"是政府的政策，家居照顧服務及日間護理服務便應予加強。

11. 據政府當局表示，長者因身體狀況變差而要入住院舍之前，可能需要家人或社區照顧服務(即家居照顧服務或日間護理服務)的支援。中央輪候冊上的每名長者均有一名負責工作人員跟進其長期護理服務申請。提供長期護理服務的機構亦會留意長者的狀況，並會按情況轉介他們接受最切合其需要的服務。政府當局會竭盡所能，改善安老服務的提供。

#### 護理安老宿位及護養院宿位的供應

12. 議員察悉，由2013-2014至2014-2015年度提供的額外266個資助宿位當中，90%為護養院宿位，10%為護理安老宿位；他們促請政府當局研究此兩類宿位供應比例失衡的情況，並採取措施滿足長者對此等宿位的需求。

13. 政府當局表示，當局一直密切留意各類資助安老宿位的需求。由於護養院提供較細緻的專業護理服務，並需要較精密

的支援設備，故此由私營業界提供的護養院宿位十分有限，資助護養院宿位的輪候時間與護理安老宿位相比亦明顯較長。有鑒於此，政府當局認為有需要縮窄此服務差距，透過採取不同措施增加資助護養院宿位的供應，其中一個方法是把合約安老院舍中的護養院宿位比率由平均的50%增至90%。政府當局已相應地把資源集中於護養院宿位的供應，因此該等宿位的供應將會佔較大比例。

14. 議員建議，鑒於長者對護理安老宿位和護養院宿位的需求同樣殷切，政府當局應興建更多新的安老院舍，並把向私營院舍購買宿位的百分比由50%提高至80%，以增加整體供應。政府當局解釋，當局一直善用私營業界現成的護理安老宿位，同時協助私營安老院舍提升質素，因為院舍必須符合改善買位計劃協議內所訂的較高服務水平。

#### 檢討資助與非資助住宿照顧服務名額的比例

15. 部分議員指出，儘管他們屢次要求政府當局增加合約安老院舍資助宿位與非資助宿位的比例，相關比例仍維持於6比4。他們強烈促請政府當局把該比例改為8比2。據政府當局表示，安委會討論計劃方案的範圍時，應會考慮以不同形式提供服務是否可取。

16. 部分議員認為，政府當局若不增加資助宿位的比率，便會資助富裕長者使用非資助住宿照顧服務，同時延長貧窮長者輪候資助宿位的時間。他們呼籲政府當局從速處理此事，並認真檢討其在設定資助與非資助宿位比例方面的政策，從而更能切合長者對資助住宿照顧服務的需求。

#### 就入住安老院舍訂立目標

17. 鑒於人口不斷老化，議員深切關注到資助安老宿位輪候時間過長的情況，以及提供此類宿位的長遠規劃。他們強調當局有需要就入住院舍及縮短各類宿位(特別是護養院宿位)的輪候時間訂立具體目標。

18. 政府當局表示，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位置的特別偏好。長者獲配資助宿位後改變主意的個案，時有發生。因此當局難以就入住安老院舍設定目標時間。雖然當局沒有就入住時間設定目標，但資助宿位的平均輪候時間少於3年。至於護養院宿位、護理安老宿位，以及買位計劃下的宿位，平均輪候時間分別為31個月、21個月和7個

月。政府當局又表示，資助護養院宿位和護理安老宿位輪候人士的平均年齡分別為82.7歲和82歲。至於75歲或以上輪候人士所佔的百分比，護養院宿位為83%，護理安老宿位則為84%。政府當局制訂服務供應計劃時，會密切注視有關的輪候情況。

19. 部分議員認為，政府當局應評估輪候情況，並為不同地區的安老院舍設定不同的入住時間目標。只要普遍認為目前的輪候時間可以接受，便可按此作出入住承諾，然後由政府當局制訂計劃，以兌現此等承諾。政府當局表示會全面檢視提供長期護理服務的情況。

20. 為了讓新建的合約安老院舍可盡早投入服務，部分議員促請政府當局及早為此等院舍進行挑選合適營辦者的招標工作或同時進行建造工程。政府當局表示會在切實可行的範圍內嘗試縮短有關程序，讓新建的合約安老院舍可盡快啟用。

### 安老院舍的服務水平和質素

21. 安老院舍的服務水平和質素一直是議員關注的課題。在2014年1月8日的立法會會議上，議員就私營安老院舍的服務質素提出一項書面質詢。據政府當局表示，如安老院內有懷疑虐老的個案，社署定必嚴肅處理。除把個案轉介警方作刑事調查外，社署會按照《處理虐老個案程序指引》與不同專業人士就事件作調查及跟進，並為有關的長者安排適切的支援服務。社署轄下的安老院牌照事務處(下稱"牌照處")亦會因應個案的性質及嚴重程度，向安老院發出勸喻、警告或指示，並加強巡查有關院舍及監察該等院舍是否已執行改善措施。

22. 部分議員對津助安老院舍服務質素持續下降表示關注。他們認為，政府資助金額一般並不足以應付津助安老院舍的營運開支，當中約40%的開支須由非資助服務分擔。面對資源不足，招聘人手越見困難，因而直接影響到津助安老院舍的服務質素。政府當局應檢討津助安老院舍的津助水平，以改善其服務質素。

### 護理界的人手供應

23. 鑒於宿位供應不斷增加而令護理人員需求更加殷切，部分議員關注護理界人手供應不足的情況。政府當局表示，除為護理人員及護士舉辦傳統培訓課程外，當局已探討創新的方法，吸引新血加入安老服務業。當局推出了"先聘用後培訓"先導計劃，鼓勵青年人在安老院舍擔任護理工作。此項先導計劃讓

青年人邊學邊做，既可在安老院舍工作以學習護理服務的技巧及汲取工作經驗，同時接受有系統的安老服務培訓。這有助他們的事業發展。預計安委會正在籌劃的計劃方案會涵蓋護理界的長遠人手規劃。

## 相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2015年5月6日

**資助宿位的供應**  
**(截至2015年1月底)**

宿位類別	資助宿位數目	輪候長者人數
護養院宿位(包括護養院宿位買位計劃)	3 394	6 384
護理安老宿位(整體)	22 486	25 269
➤ 津助／合約／轉型院舍宿位	14 658	
➤ 改善買位計劃宿位	7 828	
長者宿舍及安老院宿位	1 002	不適用
<b>總計</b>	<b>26 882</b>	<b>31 653<sup>註</sup></b>

註：包括約3 250名在輪候資助住宿照顧服務期間使用資助社區照顧服務的長者，但未包括7 170名在中央輪候冊上被列為非活躍個案的長者。

資料來源：節錄自政府當局為財務委員會2015年4月17日會議擬備的文件(FCR(2015-16)4號文件附件3)。

## 資助安老宿位的供應

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2009年10月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2009年12月14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	-	<u>報告 (立法會 CB(2)2046/10-11 號文件)</u>
福利事務委員會	2011年10月21日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年3月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年7月10日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年11月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2013年1月21日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長期護理政策聯合小組委員會	2013年1月29日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長期護理政策聯合小組委員會	2013年7月2日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2013年11月11日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014年1月8日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第150至155頁</u>

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2014年1月23日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年2月10日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年4月14日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年6月9日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年7月25日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年12月8日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年2月9日 (議程第III項)	<u>議程</u>

立法會秘書處  
 議會事務部2  
 2015年5月6日