

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1033/15-16(05)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2016年3月14日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

安老服務計劃方案

目的

本文件旨在綜述立法會及各相關委員會過往在會議上就安老服務計劃方案(下稱"計劃方案")所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，香港正面對人口老化的情況。在2015年，65歲或以上長者的臨時數目約為112萬，佔全港人口的15.4%。根據政府統計處最新的人口推算，長者人口會一直增加，至2058年到達頂峰261萬人(佔香港總人口的36%)，然後降至2064年的258萬人(36%)。與此同時，香港人口的預期壽命正持續延長。根據推算，男性的出生時平均預期壽命將上升至2034年的84.3年，並進一步上升至2064年的87年。同樣，女性的出生時平均預期壽命則上升至2034年的89.9年，並進一步上升至2064年的92.5年。

3. 在人口老化及人口越趨長壽的影響下，政府當局有迫切需要加強安老服務的中、長期規劃。就此，行政長官在其2014年施政報告中宣布，將會委託安老事務委員會(下稱"安委會")在兩年內籌劃計劃方案。安委會已成立一個專責工作小組跟進這項工作。此外，安委會將會聘請顧問，協助整理和分析有關長者長期護理服務的資料，並在過程中安排諮詢相關持份者和其他關注團體。

4. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")委任長者服務計劃未來發展事宜小組委員會(下稱"小組委員會")，研究長者服務未來發展的相關政策和措施，跟進"計劃方案"的工作，與政府當局商討有關政策，並適時作出建議。小組委員會已編定在2016年2月至6月期間每月開會一次，以完成上述工作。

議員的商議工作

計劃方案的涵蓋範圍

5. 議員屢次促請政府當局及早就長者服務作出規劃。雖然議員贊同有必要籌劃計劃方案，但他們認為政府當局應評估長者對院舍住宿照顧服務及社區照顧服務的需求，並就社福用途處所、人手及財政資源需求作出相應規劃。

6. 政府當局表示一向把長者長期護理需要列為優先處理的工作。安委會在擬訂計劃方案時，會考慮可用作提供安老服務的社福用途處所的供求情況、相關人力需要，以及以不同模式提供服務的可行性和合適性，從而深入探討安老服務的中期及至2030年的長期發展。安委會所委聘的顧問團隊在研究安老服務的長遠發展時，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。安委會亦會檢視長期護理服務的供求情況，同時考慮擬在私人土地作福利用途特別計劃(下稱"特別計劃")下興建的福利設施。在特別計劃下，當局鼓勵社會福利機構透過原址擴建或重建提供所需的福利設施。

7. 政府當局又表示，多項計劃將會連同相關資料和數據(包括安老服務的供求情況)，在計劃方案更廣闊的層面上一併予以考慮。此等計劃包括特別計劃、長者社區照顧服務券試驗計劃、在關愛基金下為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃，以及長者院舍住宿照顧服務券計劃的可行性研究¹。在籌劃計劃方案的過程中，將會進行公眾諮詢。

8. 議員認為，計劃方案不應僅限於研究長者的住宿照顧服務政策，而應同時涵蓋他們有關房屋、經濟保障、醫療衛生、心理、就業及康樂需要等方面的政策。部分議員認為，與其制訂計劃方案，政府當局應在相關政策局／政府部門的協作下，擬備高層次的安老政策藍圖。政府當局表示，計劃方案將會按

¹ 行政長官在其2014年施政報告中宣布，除籌劃計劃方案外，安委會亦獲委託探討引入長者院舍住宿照顧服務券計劃的可行性，並在一年內向政府提交報告。

"居家安老為本，院舍照顧為後援"的指導原則籌劃。政府當局一直致力就不同範疇作出通盤考慮，以制訂安老政策，有關範疇視乎情況包括醫療、房屋及人口策略等。

9. 議員認為，現時長期護理服務的提供過於分割，沒有必要地把服務分類為"長者"及"殘疾人士"，這與不分年齡限制的國際趨勢背道而馳。他們促請政府當局就其長期護理政策進行全面檢討，以期接受助人的需要而非年齡提供服務。議員又認為，計劃方案應與"復康計劃方案"一併籌劃，讓政府當局可以接受助人的需要勾劃長期護理政策的整體發展方向。

立法會通過的議案

10. 立法會在2014年6月11日的會議上通過一項議案，促請政府當局——

- (a) 立即制訂全面護老政策，為未來的護老服務作出詳盡規劃，並促進醫社合作；及
- (b) 不應只以年齡作準則，亦應以長者的需要及長期護理為本，立即制訂全面護老政策。

11. 政府當局表示會繼續投放資源於安老服務，亦會採取多項新措施，為長者提供更為適切的服務，並加強安老服務的規劃。安委會制訂計劃方案時，會在計劃方案更廣闊的層面上考慮上文第7段所述的各項計劃。此外，安委會亦會參考其過往就長者長期護理服務進行各項研究的重點課題²，以及不同持份者和關注團體就長者護理服務表達的意見。

12. 政府當局曾向事務委員會匯報安委會轄下安老服務計劃方案工作小組(下稱"工作小組")籌劃計劃方案的進度，工作小組委聘了一支顧問團隊提供協助。事務委員會察悉，勞工及福利局職責範圍內的政策會成為顧問團隊的研究核心；事務委員會在2015年1月20日的會議上通過一項議案，促請安委會擴展計劃方案的範圍，以及要求顧問團隊擴展其研究範圍，以涵蓋社會福利服務、醫療服務、房屋及退休後的需要。政府當局表示，計劃方案會按"居家安老為本，院舍照顧為後援"的指導原則籌劃。政府當局一直致力就不同範疇作出通盤考慮，以制訂安老政策，有關範疇視乎情況包括醫療、房屋及人口策略等。

² 安委會曾在2009年發表《就長者住宿照顧服務所進行的顧問研究》的報告，並在2011年發表《就長者社區照顧服務所進行的顧問研究》的報告。

13. 部分議員認為，"居家安老為本"的原則僅屬口號而已，因為政府當局在提供長者社區照顧服務方面並無可持續推行的政策，亦無為此編配足夠的資源。部分其他議員表示深切關注長者住宿照顧服務不足，以及政府當局沒有採取行動解決問題。這些議員認為，工作小組籌劃計劃方案時應務實地推算未來5至10年對安老服務的需求，並就如何改善安老服務以應付這方面日趨殷切的需求提出建議，供政府當局考慮。

14. 政府當局表示，計劃方案不僅會檢視各項現時及計劃推行的安老服務，亦會為資助安老服務的供求情況作出較長遠的推算。與此同時，政府當局會繼續採取措施加強安老服務。

相關文件

15. 相關文件一覽表載於**附錄**，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
2016年3月11日

安老服務計劃方案

相關文件

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>
	2014年3月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會轄下的 人事編制小組委員會	2014年4月30日 (議程第3項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014年6月11日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第6-56頁 <u>進度報告</u>
長期護理政策聯合 小組委員會	2014年7月24日	<u>報告</u> (於2014年7月30日發出)
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VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年1月20日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>