

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)631/15-16(01)號文件

檔號：CB2/PS/3/14

長者服務計劃未來發展事宜小組委員會 2016年1月15日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

安老服務的政策與措施

目的

本文件旨在概述議員在立法會及其轄下委員會的會議上就政府當局所採取的安老服務政策與措施提出的主要關注。

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. 面對人口老化及人口越趨長壽的情況，政府當局在提供安老服務方面採取積極的做法，目標是使長者能夠有尊嚴地生活，並為他們提供適當的支援，以促進老有所屬、老有所養及老有所為。政府當局除了推動積極樂頤年外，亦按照"居家安老為本，院舍照顧為後援"的政策目標，為有需要的長者提供優質和具成本效益的長期護理服務。此外，行政長官在2014年施政報告中公布，他會委託安老事務委員會(下稱"安委會")在兩年內籌劃安老服務計劃方案(下稱"計劃方案")，以加強安老服務的中、長期規劃。

4. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")在2015年6月8日的會議上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")，以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。由於當時正在運作的研究政策事宜小組委員會數目已達10個的上限，因此小組委員會被列入輪候名單，待2016年1月有空額騰出時展開工作。

議員的商議工作

計劃方案

5. 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。

6. 政府當局表示，行政長官已於2014年委託安委會在兩年內籌劃計劃方案，以加強安老服務的規劃。安委會在籌劃計劃方案時，會參考其過去就長者長期護理服務進行各項研究的重點課題¹，以及不同持份者和關注團體就安老服務表達的意見。此外，多項計劃會連同相關資料和數據(包括安老服務的供求情況)在計劃方案更宏觀的層面一併予以考慮。該等計劃包括私人土地作福利用途特別計劃(下稱"特別計劃")、長者社區照顧服務券試驗計劃(下稱"社區照顧服務券計劃")、長者院舍住宿照顧服務券計劃(下稱"住宿照顧服務券計劃")的可行性研究，以及由關愛基金資助的為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃(下稱"護老者津貼計劃")。

7. 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

¹ 安委會在2009年發表長者住宿照顧服務顧問研究報告，並在2011年發表長者社區照顧服務顧問研究報告。

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。

8. 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。

9. 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。政府當局應事務委員會要求，會在2016年3月14日的事務委員會會議上簡報籌劃計劃方案的進度。

長者社區照顧服務及對護老者的支援

社區照顧服務券計劃

10. 鑒於政府當局已接納安委會的建議，在2013年9月推行第一階段的社區照顧服務券計劃，部分議員關注該計劃的實施進展。據政府當局所述，至2014年4月初，當局已在8個選定地區把第一階段1 200張服務券全數發給身體機能中度缺損的長者申請人。社會福利署(下稱"社署")考慮香港大學秀圃老年研究中心(下稱"研究中心")進行評估研究所得的初步結果和建議後，審視了可優化的範疇，以及制訂第二階段社區照顧服務券計劃的實施詳情。第二階段預期會在2016年下半年展開，為期兩年。

11. 鑒於服務不符合使用者的需要、服務組合不吸引及服務收費昂貴，是第一階段社區照顧服務券計劃參與率偏低的主要原因，部分議員籲請政府當局在第二階段改善該計劃。部分議員認為應提高服務券的價值，使服務券持有人可獲得更佳服務及使用更多服務節數。議員又要求政府當局檢討服務對象範

圍，並向合資格長者的家人提供更多有關社區照顧服務券計劃的資料。

12. 在2016年1月11日事務委員會會議上，政府當局就實施第二階段社區照顧服務券計劃的建議諮詢事務委員會。根據政府當局所述，為切合研究中心的建議，第二階段將提供5種不同價值的服務券(即8,300元、7,000元、6,250元、5,000元及3,500元，按2015-2016年度的價格水平計算)。此外，第二階段的覆蓋範圍將會擴展至全港18區，而服務對象範圍亦會擴大至經安老服務統一評估機制評估為身體機能嚴重缺損的長者。再者，第二階段將會擴大認可服務提供者的類別，加入私營機構。為確保服務質素，政府當局計劃只限那些能證明具備12個月或以上提供長者社區照顧服務經驗的私營機構參與成為認可服務提供者。概述社區照顧服務券計劃第二階段建議特點與第一階段特點的對照表載於**附錄I**。儘管如此，事務委員會於會議上通過一項議案，反對政府當局在未能建立對私營長者服務機構的監管制度下，將第二階段社區照顧服務券計劃延伸至私營機構。事務委員會將於2016年2月6日舉行特別會議，就政府當局實施第二階段社區照顧服務券計劃的建議聽取團體的意見。

對護老者的支援

13. 部分議員關注到自2014年6月推出的護老者津貼計劃的實施進展，以及當局會提供甚麼其他支援措施，以協助護老者，尤其是需照顧患有認知障礙症長者的人士。

14. 政府當局表示，截至2015年3月，當局在護老者津貼計劃下共收到2 870宗申請，當中1 700宗申請獲審批符合資格。當局正就該計劃進行評估，並會在2016年2月15日的事務委員會會議上簡報該計劃的實施進展。除護老者津貼計劃外，政府當局透過各個服務單位向護老者提供協助。這些單位包括津助及合約安老院舍、參加改善買位計劃的私營安老院舍、資助長者日間護理單位(下稱"日間護理單位")、長者中心和家居照顧服務隊，以及社區照顧服務券計劃。此外，政府當局已在2014-2015年度將護老培訓地區計劃訂定為常規項目，該項計劃會在長者中心提供護老者培訓課程。再者，政府當局已由2014-2015年度起提供約2,200萬元的全年額外經常撥款，讓41間長者地區中心增聘社會工作者，提升對患有認知障礙症長者及其照顧者的支援服務。

長者住宿照顧服務

提供長者住宿照顧服務名額

15. 關於已計劃提供的長者住宿照顧服務，政府當局表示已在20個發展項目預留用地興建新合約安老院舍、附設日間護理單位的合約安老院舍，以及新長者日間護理中心(下稱"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，安委會正在籌劃計劃方案，該方案將探討引入住宿照顧服務券計劃的可行性。倘若安委會認為可推出住宿照顧服務券計劃，則連同將於2015-2016至2017-2018年度在該計劃下提供的3 000張服務券在內，政府當局會在本屆任期內提供約5 000個新增的資助長者住宿照顧服務名額。此外，政府當局已在特別計劃下接獲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。如在特別計劃下收到的所有建議項目均能順利落實，則可提供約9 000個新增的安老服務名額，包括7 000個長者住宿照顧服務名額。

16. 事務委員會在2015年4月13日的會議上通過一項議案，支持以公帑資助特別計劃，以及早發展有迫切需要的福利服務，並呼籲此等服務應以公共資助服務為本，自負盈虧服務為副，並以8:2的比例為基準，藉此確保公共資源一視同仁地運用於有需要的羣體，而非偏重有能力付費者。

17. 政府當局解釋，社署在考慮擬根據特別計劃各個項目提供資助服務與自負盈虧服務的比例時，會按照由獎券基金撥款資助的項目的一貫規定及程序，並顧及社會對不同類別服務的長遠需求、服務使用者的選擇，以及有關服務在市場發展的成熟程度。社署亦會在與申請機構磋商其項目所提供的資助服務與自負盈虧服務的比例時，參考合約院舍的現有比例，例如6:4。在一些個案中，相關比例有所增加，以配合該等個案的特殊情況。政府當局會在2016年7月11日的事務委員會會議上，向事務委員會簡報特別計劃的實施進度。

18. 部分議員認為，政府當局在制訂服務供應計劃時，應推算長者通常需要長者住宿照顧服務的年齡，以及該等人士佔長者住宿照顧服務申請人總數的百分比。鑒於安老院舍的供應受土地供應所限，部分議員建議政府當局應制訂有關在新建及現有租住公屋屋邨提供安老院舍的政策，並應考慮使用新公屋發展項目大廈地面空置區域興建安老院舍。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靈活。

19. 政府當局表示會在所有新公屋發展項目提供福利設施。社署會與房屋署商討，在公屋屋邨爭取更多樓面面積興建安老院舍。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日間護理中心。安委會會在籌劃計劃方案時，會探討直至2030年安老服務的中、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。

住宿照顧服務券計劃

20. 行政長官在2014年施政報告中宣布，除籌劃計劃方案外，安委會亦受委託在一年內探討引入住宿照顧服務券計劃的可行性。部分議員關注到，如住宿照顧服務券計劃所提供的服務主要由符合改善買位計劃標準的安老院舍提供，住宿照顧服務券計劃的參與率及服務質素將會如何。雖然住宿照顧服務券計劃可令參加改善買位計劃的安老院舍的單位資助額及入住率有所改善，但這些議員認為此做法不能有效解決長者住宿照顧服務嚴重不足的問題。他們亦認為住宿照顧服務券計劃的受惠人士應無須接受資產入息審查。這些議員擔心，當局建議該計劃的受惠者須以個人為單位接受資產入息審查，是為日後就現有資助長者住宿照顧服務及長者社區照顧服務引入資產入息審查而鋪路。

21. 政府當局表示，住宿照顧服務券計劃旨在讓長者(特別是已入住私營安老院舍並正領取綜合社會保障援助的長者)獲得較佳的服務。該計劃亦旨在透過利用自負盈虧安老院舍和私營安老院舍的宿位，縮短長者住宿照顧服務的輪候時間。鑒於"錢跟人走"的模式，以及共同付款和自付差額的安排均會有利持續提供長者住宿照顧服務，亦有助政府當局為此作出長期承擔，住宿照顧服務券計劃會測試此種嶄新資助模式的可行性。該計劃提供的資料亦會有助安委會籌劃計劃方案。政府當局強調，就住宿照顧服務券計劃進行可行性研究，並不會影響政府當局目前提供資助長者住宿照顧服務的承擔。

22. 事務委員會在2015年3月28日的特別會議上通過一項議案，促請政府當局採取多項行動，包括因應社會服務界及不少

長者提出反對，暫停推行住宿照顧服務券計劃，並重新與各持份者從長計議。

監管安老院舍的巡查及發牌制度

23. 鑒於傳媒不時報道私營安老院舍長者被虐的個案，以及最近大埔劍橋護老院的事件²，部分議員質疑監管安老院舍的巡查及發牌制度是否有效。他們認為，由於《安老院條例》(第459章)(下稱"《條例》")自差不多20年前制定後一直沒有重大修訂，《條例》部分條文已不合時宜。事務委員會在2015年6月8日的會議上通過一項議案，促請政府當局立即檢討《條例》及《安老院實務守則》(下稱"《實務守則》")，以及在過渡期內，社署應嚴格執行《條例》及《實務守則》，確保私營及資助安老院舍的服務質素能達到合理水平。政府當局表示會對安老服務進行全面檢討。與此同時，當局會在現有法例框架內採取短、中、長期措施，改善監管安老院舍的巡查及發牌制度。

24. 部分議員呼籲政府當局考慮設立官方的安老院舍服務質素認證制度，以及引入安老院舍違規記分制。政府當局表示一直鼓勵安老院舍積極參與獨立的服務質素評審計劃。現時，以下評審服務可供安老院舍自願參與：香港老年學會推出的香港安老院舍評審計劃、香港醫護學會聯同香港生產力促進局推出的優質長者服務計劃，以及香港品質保證局推出的安老服務管理認證計劃。社署在甄選私營安老院舍參加改善買位計劃時，已給予已參與相關服務質素評審計劃並獲得認證的院舍較高評分，以提升其管理和服務質素。政府當局又表示已察悉各界對如何加強監管安老院舍的建議(例如扣分制)，並持開放態度檢視不同的方案。

安老業界的人手供應及培訓

25. 鑒於對長者住宿照顧服務的需求不斷增加，部分議員促請政府當局正視安老業界人手短缺的問題，檢討為私營安老院舍輸入外勞的配額及在本地培育護理員。政府當局表示，截至2015年6月，共有3 224名外勞，當中1 652名(即51.3%)在私營安老院舍任職前線護理員。入住安老院舍的長者人數佔長者人口總數的7%。所佔的百分比如此高，是因為社區及家居照顧服務不足，導致很多長者過早入住院舍。政府當局會全面檢討安老服務，包括加強社區及家居照顧服務。

² 根據2015年5月一則新聞報道，大埔劍橋護老院讓部分長者院友脫光衣服在露天平台等候洗澡。

26. 關於本地護理員的供應，政府當局表示在2013年推出"先聘用後培訓"先導計劃，吸引青年人投身安老服務。在上述計劃下，當局招募青年人在安老院舍提供護理服務，並為他們提供有關護理服務的培訓。由於計劃反應正面，政府當局於2015年7月推行"青年護理服務啟航計劃"，在未來數年提供1 000個培訓名額，為有志在社福界護理工作發展的青年人安排聘用和培訓。此外，教育局已承諾就安老業界設立資歷架構，以期吸引更多新人加入此行業。

27. 政府當局進一步表示，除前線護理員外，安老業界亦需要護士、職業治療師及物理治療師等輔助醫療人員。自2006年起，社署與醫院管理局合辦登記護士培訓課程。社署為該課程的學員提供整項課程的全額學費資助，條件是他們受訓完畢後須符合在社福界連續工作不少於兩年的規定。登記護士培訓課程有逾八成學員在受訓完畢後繼續在社福界工作。當局將於未來數年提供920個額外培訓名額。香港理工大學先後於2012年及2014年開辦了兩屆兩年制職業治療學碩士課程及物理治療學碩士課程。每項課程提供合共約60個培訓名額，而就2012年開辦的課程而言，所有畢業學員均已加入社福界工作。據政府當局所述，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

28. 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
2016年1月14日

第一階段及第二階段
長者社區照顧服務券試驗計劃
主要特點比較

	第一階段	第二階段 錄 I
服務對象的缺損程度	中度缺損	中度缺損或嚴重缺損
試驗地區數目	8 個地區	全港 18 區
認可服務提供者	具備提供長者照顧服務（社區照顧服務或住宿照顧服務均可）經驗的非政府機構／社會企業	- 能證明具備十二個月或以上長者照顧服務（社區照顧服務或住宿照顧服務均可）經驗的非政府機構／社會企業 - 能證明具備十二個月或以上長者社區照顧服務經驗的私營機構
服務券名額	1 200	1 800（最多 3 000 包括由第一階段轉移的 1 200）
服務範圍	- 日間照顧 - 家居照顧	- 日間照顧 - 家居照顧 - 住宿暫託服務
服務提供模式	- 日間照顧（部分時間） - 日間照顧（部分時間）及家居照顧	- 單一中心為本（全日或部分時間） - 單一家居為本 - 中心為本及家居為本的混合模式
服務券價值	單一服務券價值 [\$6,250 (2015-16 價格水平)]	五個服務券價值 [\$8,300, \$7,000, \$6,250, \$5,000 及 \$3,500 (2015-16 價格水平)]
共同付款	五個共同付款級別 (\$500, \$750, \$1,000,	六個共同付款級別：五加一個特定為綜援服

	第一階段	第二階段
	\$1,500 及 \$2,500) • 所需繳付的共同金額根據住戶入息而定，並參考家庭住戶每月收入中位數 • 即使服務卷價值根據綜合消費物價指數按年調整，共同付款金額會固定不變。	務券持有人而設的共同付款級別（服務券價值的 5%, 8%, 12%, 16%, 25% 及 40%） • 所需繳付的共同金額根據住戶入息而定，並參考家庭住戶每月收入中位數 • 服務券價值的政府津貼和共同付款額將根據綜合消費物價指數按年調整。

資料來源：節錄自政府當局題為"第二階段長者社區照顧服務券試驗計劃"的文件
(立法會 CB(2)574/15-16(03)號文件)

安老服務的政策與措施

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)	議程 會議紀要
	2014年3月10日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
財務委員會轄下 人事編制小組 委員會	2014年4月30日 (議程第3項)	議程 會議紀要
立法會	2014年6月11日	會議過程正式紀錄 第8至60頁 進度報告
長期護理政策 聯合小組委員會	2014年7月24日	報告 (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)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年1月20日 (議程第I項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年1月26日 (議程第I項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年2月9日 (議程第V項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
財務委員會	2015年4月2日	政府當局對委員為審核 2015-2016 年度開支預算而提出的書面問題的答覆第118至119頁
福利事務委員會	2015年4月13日 (議程第III項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年5月11日 (議程第III及V項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年6月8日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
立法會	2015年6月24日	福利事務委員會報告
福利事務委員會	2015年7月23日 (議程第III項)	議程 會議紀要
內務委員會	2015年12月4日 (議程第I項)	議程
福利事務委員會	2016年1月11日 (議程第III項)	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2016年1月14日