

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1642/15-16(02)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6月11日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

長者服務的持續發展及規劃

目的

本文件旨在概述議員在立法會及相關委員會的會議上就與長者服務的持續發展及規劃有關的事宜提出的主要關注。該等事宜包括：規劃及檢討、土地及空間、醫社合作、公私營合作、人力資源、長者住屋及退休保障。

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115萬，佔全港人口的15.7%。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。

議員的商議工作

安老服務計劃方案

4. 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。

5. 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、長者院舍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。

6. 政府當局曾向福利事務委員會(下稱"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，而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(下稱"勞福局")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。

¹ 安老事務委員會在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。

7. 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。另有議員表示深切關注住宿照顧服務不足，以及政府當局沒有採取行動解決問題。這些議員認為，工作小組在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。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。

使用有限的土地資源增加為長者提供的資助住宿照顧宿位

8. 據政府當局表示，勞福局和社會福利署(下稱"社署")正積極跟進特別計劃下約60個項目，協助社福機構在其土地進行擴建、重建或新發展，特別是增加安老和康復服務設施。其中5個項目可望在2017-2018年度或之前落成，所提供的服務名額包括約100個資助安老服務名額。事務委員會將於2016年6月13日的會議上聽取當局簡報特別計劃的實施進展。除特別計劃外，政府當局亦會善用津助院舍的空間及興建新的合約院舍，以提供更多資助宿位。

9. 部分議員察悉，安老院舍的供應受土地供應所限。他們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。政府當局應考慮將長者日間護理單位(下稱"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。

10. 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長者日間護理中心(下稱"日間護理中心")。安委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。

公私營合作及醫社合作

11. 部分議員察悉，社署、衛生署和醫院管理局(下稱"醫管局")一直有為認知障礙症長者提供支援服務，但他們認為，鑒於人口老化，所提供的服務根本不足以應付需求。當局應增撥資源，加強日間護理中心／日間護理單位的服務，並為長者服務單位人員及家屬照顧者提供相關的訓練課程。在提供支援服務予認知障礙症長者方面，政府當局應制訂長遠的政策和規劃，而不應採取零碎的方式。該等議員亦促請政府當局透過準確推算認知障礙症長者的人數，識別服務使用者的目標組別，繼而就未來5年所提供的服務制訂具體政策並訂立目標。此外，政府當局應牽頭與醫療及社福界攜手為認知障礙症長者提供支援服務。

12. 政府當局表示，在長遠規劃方面，因應安委會在2011年發表的社區照顧服務顧問研究報告中提出的建議，政府當局會加強社區照顧服務，讓有關服務相對於住宿照顧服務而言，會有更均衡的發展。政府當局致力與醫護和社福界緊密合作，同心協力為認知障礙症患者及其照顧者提供全面的醫療和照顧服務。目前，醫管局轄下的社區老人評估小組和老人精神科外展服務隊為安老院舍提供外展服務，支援認知障礙症長者及其照顧者。此外，公立醫院及一些專科診所設有醫務社會服務，為病人(包括認知障礙症患者)提供心理介入服務。衛生署亦聯同社署及非政府機構舉辦有關認知障礙症的研討會、工作坊和健康講座，提供認知障礙症護理的實用要訣。

13. 政府當局進一步表示，當局已邀請關愛基金考慮與醫管局和社署合作，推行一個為期兩年的認知障礙症護理服務先導計劃，以"醫社合作"模式，透過長者地區中心在社區為患有輕度或輕度至中度認知障礙症的長者提供認知障礙症護理服務，從而縮減患者輪候醫管局評估和專科服務的時間，並能在社區層面上加強認知障礙症的護理服務。

14. 部分議員詢問政府當局會否考慮推行公私營合作計劃，為認知障礙症患者提供診症服務。政府當局表示，醫管局在決定是否為個別臨床服務推出公私營合作計劃之前，會考慮一系列因素，包括服務需求、市場的服務能力和服務質素，以及病人的臨床情況和接受程度。醫管局亦會廣泛諮詢有關的持份者，包括所涉專科和病人的意見。就認知障礙症而言，醫管局會留意情況，再研究公私營合作模式是否適用於該種臨床服務。

安老業界的人手供應

15. 鑒於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。

16. 關於本地護理員的供應，政府當局表示已於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。

17. 政府當局進一步表示，為紓緩社福界護士人手短缺的問題，社署已由2006年起與醫管局合辦一個為期兩年的全日制課程，為社福界培訓登記護士(普通科)/登記護士(精神科)，至今已舉辦14個訓練班，合共提供約1 800個訓練名額。另有920個訓練名額將於未來數年提供。訓練課程由政府全費資助。每名學員均須簽署承諾書，同意於修畢課程後在社福界連續工作兩年。在首9個訓練班的畢業學員中，逾90%於畢業後投身社福界。據政府當局表示，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。

長者的住屋需要

18. 部分議員認為，長者的住屋需要已成為公眾關注的主要議題之一，以及拓展了未來房屋發展的領域。這些議員察悉，香港房屋委員會及香港房屋協會有為長者提供度身訂造的家。他們並詢問政府當局在過去5年有否採取措施，鼓勵私人發展商在發展住宅項目時提供長者宜居單位。這些議員亦促請政府當局在短期內就長者房屋政策進行檢討。

19. 政府當局表示，所有新建私人建築物，以及現有私人建築物的任何改建、改動或加建部分，均須符合根據《建築物條例》(第123章)訂立的現行《建築物(規劃)規例》(第123F章)和

屋宇署發出的《設計手冊：暢通無阻的通道》(下稱"《設計手冊》")所載的最新無障礙設計標準。《設計手冊》第六章列出有關長者及體弱長者的設計指引及考慮要點。實施《設計手冊》所載的規定後，物業發展商更關注有關暢通無阻通道的課題，並意識到為長者提供更易達方便的建築環境非常重要。在城市規劃方面，規劃署正進行《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》(下稱"《香港2030+》")研究，以更新長遠全港發展策略。該項研究會探討多項對香港長遠發展影響深遠的社會和經濟趨勢。該項研究亦會協助制訂適切的都市及空間規劃和發展策略，以配合香港的未來需要，包括研究如何在城市規劃及建築設計等方面應付人口老化帶來的挑戰。當局會在2016年較後時間公布《香港2030+》的初步研究結果及相關建議，並會進行公眾參與活動。

退休保障

20. 議員察悉，扶貧委員會已在其有關退休保障的諮詢文件中，分別根據"不論貧富"的原則及"有經濟需要"的原則提出兩個模擬方案。² 部分議員促請政府當局採取"不論貧富"的原則，以推行不設經濟審查的退休保障計劃，由政府當局、僱主及僱員三方共同供款，以確保長者可安享晚年，有尊嚴地過經濟受到保障的生活。這些議員認為退休保障是每個長者的基本權利，用以表揚他們過往所作的貢獻，不應從扶貧的角度來考慮。然而，部分其他議員反對採用"不論貧富"的原則，因為長遠而言，會對公共財政及年輕一代帶來非常沉重的負擔。這些議員認為不設經濟審查的全民退休保障計劃無法持續，並屬意採用"有經濟需要"的原則，以提供設有經濟審查的非全民退休保障計劃，將公共資源用於幫助最有需要的長者。

21. 政府當局表示，對於本港退休保障的未來路向，當局持開放態度。這是香港特別行政區成立以來，政府當局首次推動公眾參與討論退休保障，展示了現屆政府的承擔和誠意。作為負責任的政府，政府當局必須向香港市民清楚解釋其立場。簡而言之，政府當局對任何不設經濟審查、不論貧富向所有長者提供劃一援助的方案有所保留。然而，政府當局認同現行退休保障制度有改善的空間，以及不希望見到退休保障的工作停滯不前。

² 政府當局的扶貧委員會於2015年12月22日發表一份有關退休保障的諮詢文件，並於同日就該議題展開為期6個月的公眾參與活動。

22. 據政府當局表示，扶貧委員會將會善用公眾參與活動，就如何改善香港退休保障制度聆聽各界的意見。政府當局亦會舉辦公眾論壇和聚焦小組，以蒐集公眾意見。扶貧委員會鼓勵社會各界積極參與公眾參與活動，踴躍提出意見。勞福局已委託一個獨立顧問負責整理、總結和分析公眾參與活動期間收集所得的所有意見。香港退休保障的未來路向，包括時間表及路線圖，預期將於2016年第四季或之前確定，並會載於行政長官的2017年施政報告。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已上載至立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月7日

長者服務的持續發展及規劃

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2015年2月25日	書面質詢(第17項) "認知障礙症"
退休保障事宜小組 委員會	2015年12月30日 (議程第I項)	議程 會議紀要
長者服務計劃未來 發展事宜小組委員會	2016年1月15日 (議程第II項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2016年1月25日 (議程第I項)	議程 會議紀要
扶貧小組委員會	2016年1月26日 (議程第I項)	議程 會議紀要
長者服務計劃未來 發展事宜小組委員會	2016年3月22日 (議程第I項)	議程
立法會	2016年4月13日	書面質詢(第13項) "長者住屋"
長者服務計劃未來 發展事宜小組委員會	2016年4月25日 (議程第I項)	議程

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月7日