

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)599/16-17(02)號文件

檔 號 : CB2/PL/1/16

福利事務委員會及衛生事務委員會

長期護理政策聯合小組委員會

**立法會秘書處就2017年1月16日會議
擬備的背景資料簡介**

綜合家居照顧服務

目的

本文件旨在概述立法會及各相關委員會過往就綜合家居照顧服務所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，為實踐"老有所屬"和"持續照顧"的施政方針，社會福利署("社署")自2003年4月1日把138支家務助理隊提升為60支以機構及地區為本的綜合家居照顧服務隊，目的是提供不同種類的社區支援服務，促使長者、殘疾人士及有需要的家庭能繼續在社區中生活。綜合家居照顧服務按使用者的需要分為兩類，即體弱個案和普通個案。

綜合家居照顧服務(普通個案)

3. 綜合家居照顧服務(普通個案)為身體機能沒有缺損至輕度缺損或殘疾，並有需要的人士提供送飯服務、護送服務、個人照顧、簡單護理和家居清潔。雖然使用綜合家居照顧服務(普通個案)的長者無須通過社署安老服務統一評估機制("統評機制")的評核，但那些沒有或只獲得很少朋友或社區支援及經濟狀況較差的個人及家庭，或那些在綜合家居照顧服務(普通個案)輪候名單上的申請人，或那些退出改善家居及社區照顧服務或綜合家居照顧服務(體弱個案)的人士，可獲得優先服務。為處理申請時有一致的標準，以及讓有迫切需要的長者能盡快獲得適切的

服務，社署與社福界於2015年7月制訂了一份補充資料表格，供前線社工使用。根據營辦綜合家居照顧服務(普通個案)的非政府機構提供的統計數字，截至2015年12月31日，輪候名單上有4 051人，¹而正接受有關服務的長者及殘疾人士分別有17 203人及1 353人。在2015-2016年度(截至2015年12月底)，4 628名長者退出綜合家居照顧服務(普通個案)。

綜合家居照顧服務(體弱個案)

4. 綜合家居照顧服務(體弱個案)為經統評機制評定為身體機能達中度或嚴重程度缺損的長者或嚴重肢體傷殘人士，²提供一套周詳的家居照顧及社區支援服務，並會因應服務使用者的需要，訂定服務範圍和次數。綜合家居照顧服務(體弱個案)的服務範圍包括個人照顧、基本及特別護理、復康運動、輔導服務、24小時緊急支援服務、日間暫託服務、家居環境安全評估和家居改裝、家居清潔、送飯服務、護送服務和護老者支援服務等。截至2015年12月31日，輪候名單上有2 708人，平均輪候時間約為6個月。³此外，綜合家居照顧服務(體弱個案)的使用率為99.1%，當中分別有1 004名長者及106名嚴重肢體傷殘人士正接受有關服務。在2015-2016年度(截至2015年12月底)，264名服務使用者退出綜合家居照顧服務(體弱個案)。

議員的商議工作

用以提供綜合家居照顧服務的資源不足

5. 部分議員對於各類社區照顧服務(例如在綜合家居照顧服務下的送飯和家居清潔服務)的輪候情況表示深切關注。議員要求政府當局提供資料，說明在2015-2016財政年度中綜合家居照顧服務的每年開支，以及在2016-2017財政年度就綜合家居照顧服務的撥款金額。部分其他議員認為，綜合家居照顧服務(普通個案)輪候個案宗數未能反映遠較此殷切的實際需求。該等議員促請政府當局為額外的服務名額提供撥款，以回應市民對個人護理和送飯服務的龐大需求。

¹ 綜合家居照顧服務(普通個案)輪候名單上的4 051人包括3 754名長者、212名殘疾人士及85名有社會需要的個人/家庭。

² 據政府當局表示，由2014年3月1日起，綜合家居照顧服務(體弱個案)不再接受嚴重肢體傷殘人士的申請。有關人士可申請嚴重殘疾人士家居照顧服務。

³ 據政府當局表示，經社會福利署安老服務統一評估機制確定為中度或嚴重程度缺損的體弱長者，可輪候綜合家居照顧服務(體弱個案)及/或改善家居及社區照顧服務，兩項服務的資格準則相同。

6. 政府當局表示，在2015-2016財政年度(修訂預算)中，綜合家居照顧服務的每年開支約為5億9,400萬元，而在2016-2017財政年度就綜合家居照顧服務的預計開支約為6億元。政府當局進一步表示，非政府機構可靈活決定綜合家居照顧服務(普通個案)的名額上限，以便按情況所需滿足長者的服務需要。除綜合家居照顧服務外，政府當局亦有提供其他社區照顧及支援服務，讓體弱的長者可在社區安老。該等服務包括改善家居及社區照顧服務，以及在2013年9月推出的長者社區照顧服務券試驗計劃("社區服務券試驗計劃")。政府當局會密切留意綜合家居照顧服務的需求，並會按情況適當回應長者的服務需要。

7. 部分議員察悉並關注到，就綜合家居照顧服務而言，處理每宗個案平均每月成本將會增加7元，由2015-2016年度修訂預算的1,817元增加至2016-2017年度預算的1,824元，加幅為0.3%，遠低於一般通脹率。就此，部分議員詢問政府當局如何確保能維持相關服務的基本質素，以及能滿足長者的需要。

8. 政府當局表示，2016-2017年度預算資助額的薪酬部分是根據2015年公務員薪級表的水平制訂，而"其他費用"則已按綜合消費物價指數調整。由於"其他費用"所佔單位成本比重相對較小，因此綜合家居照顧服務名額每月單位成本的整體增幅並不明顯。如公務員薪酬在2016-2017年度有所調整，相關成本調整會在2016-2017年度的修訂預算反映。由於綜合家居照顧服務是採用整筆撥款津助制度("津助制度")為撥款模式，營辦綜合家居照顧服務的非政府機構可靈活調配在津助制度下的資助撥款，以支付營運開支，惟須確保服務質素，並達到社署與有關的非政府機構簽署的《津貼及服務協議》所訂明的服務量標準及成效要求。

綜合家居照顧服務下的送飯服務不足之處

9. 部分議員曾多次表示，除非服務使用者另有指示，送飯服務不應僅在平日提供，在周末亦應提供予需要此服務的長者。據政府當局表示，部分服務使用者在周末不需要送飯服務，因為他們於該等日子會由家人照顧。儘管如此，若服務使用者要求在周末送飯，有關的服務機構會作出跟進，並會按服務使用者的真正需要作出所需安排。政府當局在回應部分議員的查詢時表示，社署並沒有就綜合家居照顧服務(普通個案)及綜合家居照顧服務(體弱個案)下的假日送飯服務備存統計資料。

10. 部分議員察悉並關注到，一些營辦綜合家居照顧服務的機構削減送飯服務，或拒絕向部分長者提供該等服務，理由是他們"不夠老、身體尚算健康"。該等議員認為營辦機構未能向長者提供適切的綜合家居照顧服務，有違"老有所屬"和"持續照顧"的施政方針；就此，他們詢問政府當局有否評估營辦綜合家居照顧服務的機構的表現，以及有否採取措施，確保營辦機構會改善其服務。

11. 政府當局表示，經統評機制評定為中度或嚴重程度缺損的體弱長者，可輪候綜合家居照顧服務(體弱個案)及/或改善家居及社區照顧服務。如他們有緊急需要接受有關服務，社署會作特別考慮，安排優先編配服務給他們。至於申請綜合家居照顧服務(普通個案)的人士，綜合家居照顧服務隊會按照申請人的健康狀況及其接受其他社區支援的情況後，優先提供服務予有急切需要的人士。

12. 政府當局進一步表示，社署已與提供綜合家居照顧服務的受資助非政府機構訂定《津貼及服務協議》，要求有關機構按協議的內容提供綜合家居照顧服務，並藉服務表現監察制度，監察有關機構營辦受資助服務的表現。在監察制度下，社署會透過服務單位所提交的定期報告，評核和監察服務單位的服務表現。社署亦會以隨機抽選為原則，到服務單位進行定期或突擊探訪，以評估其表現。若服務單位未能符合《津貼及服務協議》所訂的要求，社署會要求有關的非政府機構提交改善計劃，並會監察其落實改善措施的情況。

綜合家居照顧服務與其他家居為本服務的銜接問題

13. 部分議員認為，離院長者綜合支援計劃並不是完全銜接綜合家居照顧服務，結果令部分長者被忽略。⁴ 該等議員促請政府當局加強當中的銜接，並增加綜合家居照顧服務的名額，以解決問題。此外，他們要求政府當局考慮成立緊急家居照顧服務隊，為有急切需要的長者提供有時限的照顧服務。政府當局重申上文第11段所載在綜合家居照顧服務下現有的服務安排，並補充，該等安排亦適用於由離院長者綜合支援計劃所轉介的申請人。

⁴ 離院長者綜合支援計劃旨在為剛離開醫院的長者病人提供一條龍的支援服務，以減低他們再次入院的機會，並進一步支援護老者。

14. 部分議員認為，現有的各項長者照顧服務零碎不全，他們籲請政府當局重整各類家居為本服務，包括綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務，以及離院長者綜合支援計劃，以提供更加協調的長者服務。此外，他們建議按長者身體機能的缺損程度，為長者提供家居為本服務。

15. 政府當局表示，現有的社區照顧服務發展尚未成熟。為加強服務，社署已推出多項新措施，以提供更靈活的服務；舉例而言，社區服務券試驗計劃以混合模式為長者提供家居照顧服務及日間(部分時間)照顧服務。目前屬綜合家居照顧服務的服務，已納入在混合模式下家居照顧的認可服務範圍。為應付人口老化帶來的挑戰，政府當局亦提供其他類別的社區照顧服務，包括長者日間照顧服務，以協助體弱長者在社區安老。社署會繼續關注及跟進長者的需要。

綜合家居照顧服務的檢討及未來發展

16. 鑑於綜合家居照顧服務供不應求，在各方面亦有不足之處，部分議員促請政府當局就全面檢討綜合家居照顧服務(包括服務內容、營運成本，以及各服務提供者之間的協調)提供具體時間表，並邀請不同持份者(特別是服務使用者)就未來路向提供意見。據政府當局表示，安老事務委員會("安委會")正制訂安老服務計劃方案("計劃方案")，⁵ 並已促請受委聘負責提供協助的顧問團隊，探討綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務、社區服務券試驗計劃及長者日間護理中心/單位提供的服務之間的關係。

17. 部分議員關注到，許多長者遭部分服務機構勸阻而沒有使用社區照顧服務。該等議員認為，當局推算社區照顧服務需求及制訂長遠的社區照顧服務供應計劃時，除考慮實際的服務使用情況外，亦應顧及這些長者的服務需要。顧問團隊表示，經統評機制評定為身體機能中度缺損的長者，符合資格使用社區照顧服務。為預防輕度缺損的長者健康衰退，顧問團隊曾建議考慮為他們提供適合的服務，而為使用者提供的綜合家居照顧服務(普通個案)則應更系統化。當局或有需要考慮改善為缺損

⁵ 行政長官在其 2014 年施政報告中宣布，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("計劃方案")，以加強安老服務的中長遠規劃。安委會為此成立了安老服務計劃方案工作小組，而勞工及福利局亦委聘了香港大學社會工作及社會行政學系的顧問團隊提供協助。除非出現不能預知的情況，當局預期安委會將於 2017 年第二季就計劃方案向政府當局提交報告。

程度未達中等或嚴重程度(即長期護理服務的門檻)的長者提供的服務。當局亦應發展簡化版的統一護理需要評估工具，以識別輕度缺損的長者，並優先讓他們接受綜合家居照顧服務(普通個案)。

相關文件

18. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 1 月 12 日

**綜合家居照顧服務
相關文件**

委員會	會議日期/ 發出日期	文件
第五屆立法會長期護理政策聯合小組委員會	2014年1月14日 (議程第I項)	議程 會議紀要
立法會	2015年4月15日	會議過程正式紀錄 第64至67頁
長者服務計劃未來發展事宜小組委員會	2016年2月16日 (議程第I項)	議程 會議紀要
財務委員會	2016年4月8日	政府當局就審核 2016-2017年度開支預算 管制人員的答覆第240、 241、451至453、462、 946、1489、2191、2215、 2223至2224頁
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 會議紀要
長者服務計劃未來發展事宜小組委員會	2016年5月17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7月12日	報告 立法會CB(2)1902/15-16 號文件
財務委員會	2016年7月	審核2016至2017年度開支預算的報告

福利事務委員會	2016年11月14日 (議程第V項)	議程 會議紀要
第六屆立法會長期護理政策聯合小組委員會	2016年12月16日 (議程第II項)	議程

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 1 月 12 日