

致：立法會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

香港社區組織協會 香港老人權益聯盟  
就「檢討綜合家居照顧服務」立場書

本港人口持續老化，極需完善的長期照顧政策及服務，保障長者晚年有尊嚴的生活。現時津助院舍服務不足，輪候經年，在2016年便有近六千位長者於輪候院舍期間離世，另一方面私人院舍質素令長者憂心，傳媒時有揭發虐老醜聞。政府雖提出「居家安老為本，院舍照顧為後援」的政策原則，可惜在各服務欠缺統籌及人手資源不足下，本港家居照顧服務發展嚴重落後，居於院舍的長者比率為日本、台灣、新加坡的兩至三倍<sup>i</sup>，離「居家安老為本」原則甚遠。

面對長期照顧需要，基層長者無力聘請工人或負擔昂貴院舍，只能依靠現行家居照顧服務，故強烈要求政府在以下各方面改善服務，包括：

**1. 增加社區照顧資源及人手，改善輪候時間**

政府空談居家安老為本多年，惟資源分配仍以院舍為本。首先，2015/16政府資助的社區照顧總名額為11404位，但院舍照顧總名額卻為27253位；再者，2016年財政預算案中社署撥款43億元提供院舍照顧服務，但投放於社區照顧及支援服務只有22億元，服務單位在聘請人手，營運空間及成本緊張下，輪候綜合家居照顧服務(體弱個案)時間於2016年尾上升至10個月<sup>ii</sup>。同時，欠資源及人手下不少有需要長者(普通個案)被拒絕服務，或須輪候逾年才獲支援，令身體情況惡化，輪候時間亦令不少長者無奈入住院舍。

社署近年於院舍照顧服務和社區照顧服務的名額<sup>iii</sup>

	2013/14年	2014/15年	2015/16年
社區照顧服務	9451位	9680位	11404位
院舍照顧服務	25 853位	26 809位	27 253位
院舍照顧服務及社區照顧服務的比例	2.78:1	2.80:1	2.39:1

社署近年用於院舍照顧服務和社區照顧及支援服務的撥款<sup>iv</sup>

	2012/13年	2013/14年	2014/15年 (修訂預算)	2015/16年 (預算)
院舍照顧服務	31億元	34億元	39億元	43億元
社區照顧及支援服務	15億元	16億元	19億元	22億元

## 2. 完善評估機制，將認知障礙及其他有需要長者納入長期照顧系統

社署自 2000 年起推行「安老服務統一評估機制」，未獲評估為中度或嚴重缺損的長者，並不納入長期照顧系統，只能依沒有清晰準則及時間預算的「普通個案」輪候。惟現時評估機制忽略長者因中風或認知障礙症引起的認知能力缺損，亦無高齡、獨居或雙老家庭、緊急或短期照顧需要等考慮因素的標準。評估機制不完善下，輕度缺損及其他有需要長者被迫無了期輪候，不少長者在無支援下身體情況惡化方獲評為體弱個案；亦有長者申請服務時獲告之，因普通個案人手不足，只有召救護車入院，並循「離院長者綜合支援計劃」，方能獲社區照顧服務。綜合家居照顧服務(普通個案) 現正服務近 2 萬名長者<sup>v</sup>，實有必要防微杜漸，提供適切支援以免長者情況惡化。

## 3. 完善服務規劃及整合服務

現有長者社居照顧服務支離破碎，欠缺統一規劃及合作，亦由醫院管理局及社會福利署分別提供，令長者無所適從，不斷轉換服務提供者亦令長者難以適應。其中「綜合家居照顧服務(普通及體弱個案)」及「改善家居及社區照顧服務」由社署提供；「離院長者綜合支援計劃」、「社康護理服務」則由醫院管理局提供，故此在人手，設備，空間及服務地區劃分各方面均出現資源重疊，除浪費資源外亦令服務出現缺口，例如某些地區並無送膳服務，有需要長者只能預購大量乾糧充饑。

## 4. 加強醫社合作，保持長者健康

需要社區照顧服務的長者，均面對健康問題或缺損，惟現時社區照顧忽略長者健康需要，亦未與衛生署十八間「長者健康中心」及醫院管理局七十三間普通科門診合作，構成健康聯網，長者只有經入院方能銜接至離院長者綜合支援計劃。政府應完善規劃醫社合作，例如綜合衛生署長者健康中心，醫院管理局不斷擴展的社區健康中心，及普通科門診等基層醫療系統，識別及轉介有需要長者；亦參考外國經驗，於長期照顧系統加入健康監察，或自理訓練(re-enabling)服務，方能長遠提升長者健康及生活質素，面對人口老化需要。

## 5. 對「安老服務計劃方案」制定建議階段報告中 「社區照顧服務：增長比率倒退」感到失望

2016 年 12 月「安老服務計劃方案」首要策略方針為：加強社區照顧服務以達至「居家安老」和減少住院比率，內文引述「社區照顧服務」中每 1 000 名 65 歲或以上的長者有 14.8 個服務名額，以此為規劃比率，推算未來 2030 年及 2051 年「社區照顧服務」需求，可惜我們不明白 14.8 服務名額「此規劃比率由何而來」？根據 2015 年 7 月「安老服務計劃方案」背景資料數字：

		2015 年服務名額
改善家居及社區照顧服務		7,245
綜合家居照顧服務	普通個案	18,989
	體弱個案	1,120
	總計	27,354
佔 2015 年 65 歲以上長者人口比率	(1,170,000 名長者)	2.34%
		即 2015 年每 1000 名 65 歲以上長者有 23.4 個服務名額

2015 年「社區照顧服務」為 1000 名長者有 23.4 個服務名額，社協不明白為何在為 2030 年及 2051 年「社區照顧服務」規劃比率推算中，反而定下較 2015 年為低的指標(14.8 服務名額)?社區服務規劃增長倒退，完全違反以上「安老服務計劃方案」首要策略，反而按長者人口比例是「削減社區照顧服務」！

香港社區組織協會  
香港老人權益聯盟

## 2017 年 1 月 16 日

---

i 安老事務委員會，就長者住宿照顧服務所進行的顧問研究最後報告  
([http://www.elderlycommission.gov.hk/cn/download/library/Residential%20Care%20Services%20-%20Final%20Report\(chi\).pdf](http://www.elderlycommission.gov.hk/cn/download/library/Residential%20Care%20Services%20-%20Final%20Report(chi).pdf))

ii 社會福利署，輪候資助長者社區照顧服務的人數  
([http://www.swd.gov.hk/doc/elderly/LTC%20Statistics%20CCS\(Chi\)\(Sep%202016\).pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/elderly/LTC%20Statistics%20CCS(Chi)(Sep%202016).pdf))

iii 安老事務委員會 安老服務計劃方案「制訂建議階段」報告  
(<http://espp.socialwork.hku.hk/images/ESPPConsensusBuilding/ReportonFormulationStageChiFinal.pdf>)

iv 社會福利署，立法會財務委員會審核 2015-16 年度開支預算的問題  
(<http://www.swd.gov.hk/doc/finance/FAQBudget16-17/2016-17%20Questions%20and%20Replies-Sorted%20by%20Reply%20No-tc.pdf>)

v 立法會十一題：長者照顧服務  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201504/15/P201504150392.htm>)