

香港社會工作者總工會 – 長者社區照顧服務關注組

對「安老服務計劃方案」意見書

在「安老服務計劃方案」的多次地區諮詢會中，「規劃比率」是其中一個被較多人討論的議題，我亦想就此方面提出意見。

我認為各位議員需要審慎判斷顧問團隊所提議的“每1,000名65歲或以上長者有14.8個社區照顧服務名額”這個「規劃比率的參考數值」。如果社署堅守這比率去預留服務名額，則「居家安老」這策略方針就會變成空談。

如果由我們一般人去制訂一個「規劃比率」，通常我們都會估算某個年份長者對某項服務的需求量，再除以該同一年份長者的人口數目，從而計算出該年份的「需求比率」；然後參照不同年份的「需求比率」去制訂一個跨年度、較長遠的「規劃比率」。不過，現時顧問團隊所建議「規劃比率」的參考值，則是用「2026年的推算服務需求量」作為分子，用「2031年的推算長者人口」作為分母來進行推算。

我嘗試沿用顧問團隊所根據的「服務需求推算」數字，但改用同一年份長者的人口數目作為分母來計算，就會發覺長遠而言，我的計法會令「需求比率」的結果比顧問團隊的推算為高；這顯示「將人口數目推遲5年」的做法會拖低「需求比率」。兩個計算基礎的差別，可以在我向秘書處所提交「意見書」最後一頁的列表上比較出來。

表(1)及表(2)所顯示「院舍照顧服務」「需求比率」的差異還不是很大，但表(3)與表(4)所顯示「社區照顧服務」的「需求比率」，差異便頗明顯。

以上的比較還是沿用顧問團隊的「服務需求數字」，而顧問團隊推算「服務需求」時是頗倚重「現有資助服務使用者人數」作為根據。在之前勞福局及顧問團隊向立法會介紹「制訂建議階段」報告時，很多議員已經指出此數據會嚴重低估“需要真正社區照顧服務”的長者數目。

現時向中度或以上缺損長者提供之社區照顧服務，在推出「第二階段 長者社區照顧服務券試驗計劃」前，只有長者日間護理中心、以及改善家居及社區照顧/綜合家居照顧(體弱個案)服務兩大類。護理中心只在星期一至六、上午8時至下午6時提供服務，有些新承辦中心會服務至黃昏8時，但要使用此服務，都需要有照顧者將長者從家中送往樓下街道旁的客車上落位置才可乘搭車輛，放學時亦需如此接

回；而現有的家居服務則每周只能提供最多 10 小時的上門服務，如果家中沒有照顧者，根本不足以讓長者可以安心留在社區。兩類服務的形式都有很多局限，未能配合很多期望居家安老的長者之需要，令很多有需要的長者未有輪候。新推出的「第二階段 長者社區照顧服務券試驗計劃」，可以讓長者與營辦機構自行商議不同時數、不同服務內容的組合，有稍多彈性；當第二階段試驗走上軌道，應會有較多長者願意使用社區照顧服務。所以「社區照顧服務」的規劃比率應該比 14.8 高。

雖然顧問團隊的報告也說過"2031 年是「規劃人口」的「設計年份」，而「設計年份」會定時更新"、"規劃比率將需定期檢討和更新（如每五年一次）"，但我們知道政府官員有很多政策要兼顧，當這《計劃方案》定下來，我相信會有一段很長的時間都不會將「規劃比率」再拿出來檢討更新；所以很難叫我們將"每 1,000 名中度或以上體弱長者有 14.8 個社區照顧名額"這個比率袋住先。

此外，顧問團隊亦需要針對輕度缺損長者對社區照顧服務之需求，向政府建議如何預留相應的資源和名額，讓輕度缺損長者得到送餐上門、清潔家居、護送覆診等基本家居支援；避免現時長者間互相比拼缺損程度去乞求服務，結果齊齊變成更嚴重缺損、要使用更昂貴服務的境況。

顧問團隊花了很多精神去設計確立一套「規劃比率 參考數值」，對比起現時要艱難尋覓處所空間去開辦服務，這個努力是一個進步，應該被肯定。不過，正如港大社工系另一位教授林一星所言，在一個人口老化的社會中期望所有體弱長者都依靠老人院舍、日間護理中心的正規照顧模式，將來都會難於維持。像顧問團隊這些大學研究力量，在理論層面擁有相當前瞻能力、善於引介外國安老經驗，在服務界具備認受性，所以我們更期望顧問團隊能帶領業界探討及引入更多不同品種、更富彈性、更早介入支援的社區照顧協作模式，以便發揮社區鄰里的互助力量，讓不同需要的長者能有不同選擇，最終能夠在熟悉的居所安享晚年。

運用不同基數計算「需求比率」所顯示的差異

表 1：若用即年數據 計算「院舍照顧服務」之「需求比率」

每 1000 人計	2016	2021	2026	2031	2036	2041
推算服務需求	49	48	46	46	54	62
推算長者人口	實數 1,172.3	1,464	1,829	2,157	2,359	2,489
需求比率	41.8	32.8	25.2	21.3	22.9	24.9

表 2：若循顧問團隊方法，用 5 年前需求對比 5 年後人口 計算「院舍照顧服務」之「需求比率」
人口及需求均是每 1000 人計

服務需求 (實際/推算)	2016: 49	2021: 48	2026: 46	2031: 46	2036: 54	2041: 62
推算長者人口	2021: 1,464	2026: 1,829	2031: 2,157	2036: 2,359	2041: 2,489	2046: 2,547
需求比率	33.5	26.24	21.3	21.3	21.7	24.3

顧問團隊所建議的「規劃比率參考數值」是 21.4

表 3：若用即年數據 計算「社區照顧服務」之「需求比率」

每 1000 人計	2016	2021	2026	2031	2036	2041
推算服務需求	16	24	32	41	47	55
推算長者人口	實數 1,172.3	1,464	1,829	2,157	2,359	2,489
需求比率	13.6	16.4	17.5	19.0	19.9	22.1

表 4：若循顧問團隊方法，用 5 年前需求對比 5 年後人口 計算「社區照顧服務」之「需求比率」
人口及需求均是每 1000 人計

服務需求 (實際/推算)	2016: 16	2021: 24	2026: 32	2031: 41	2036: 47	2041: 55
推算長者人口	2021: 1,464	2026: 1,829	2031: 2,157	2036: 2,359	2041: 2,489	2046: 2,547
需求比率	10.9	13.1	14.8	17.4	18.8	21.6

顧問團隊所建議的「規劃比率參考數值」是 14.8