

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)452/17-18(05)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2017 年 12 月 11 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

資助安老宿位的供應

目的

本文件旨在簡述立法會及其轄下的委員會過往就資助安老宿位的供應所作的討論。

背景

2. 資助宿位由非政府機構營辦的津助安老院舍、合約安老院舍，以及參與改善買位計劃的私營安老院舍和參與護養院宿位買位計劃的自負盈虧護養院提供。按服務類別劃分的資助宿位供應情況及輪候名單上的長者數目(截至 2017 年 5 月底)載於**附錄 I**。

3. 鑒於長者對資助安老宿位有龐大需求，自 2003 年 11 月，擬獲得資助安老宿位的長者須通過安老服務統一評估機制下的護理需要評估。然而，資助安老宿位不設資產入息審查。合資格的長者將會列入資助長期護理服務的中央輪候冊。

議員的商議工作

資助宿位的供應

4. 據政府當局表示，截至 2017 年 5 月底，社會福利署("社署")已在 27 個發展項目中預留用地，以興建新的合約安老院舍、合約安老院舍暨長者日間護理單位和長者日間護理

中心。預計可由 2017-2018 年度起陸續提供約 2 370 個安老宿位(包括資助及非資助宿位)及約 880 個長者日間護理服務名額。除此之外，社署於 2017 年 3 月推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃。在此試驗計劃下，政府會於 2017 年至 2019 年分階段發出合共 3 000 張服務券。政府當局又表示，已在"私人土地作福利用途特別計劃"("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。據政府當局表示，如特別計劃下所收到的所有建議項目均能順利落實，可提供約 9 000 個新增的安老服務名額。

5. 至於護養院宿位的供應，政府當局表示，在合約安老院舍續訂合約或重新招標時，當局透過提升其宿位，把護養院宿位比率由 2010 年平均約 70%，逐步提高至 2012 年的 90%。截至 2016 年 1 月底，社署合共提供 1 991 個資助宿位(其中約 90% 為護養院宿位，10% 為護理安老宿位)，而在 2015-2016 年度至 2018-2019 年度期間，將會新增合共 502 個資助宿位(其中約 90% 為護養院宿位，10% 為護理安老宿位)。

6. 儘管如此，議員察悉所提供的額外資助護養院宿位的實際數目，會視乎服務營辦者的反應而定，而他們的反應其實取決於購買護養院宿位的價格。政府當局表示，向自負盈虧的安老院舍購買護養院宿位的價格，會根據個別院舍的人手供應、租金、營運成本等因素而定。

7. 議員關注到，把津助安老院舍的宿位轉型為提供持續照顧的護理安老宿位的計劃，進度緩慢。據政府當局表示，轉型計劃可有效增加提供持續照顧的護理安老宿位的供應。截至 2014 年 1 月，所有資助護理安老宿位均有提供持續照顧。為了讓入住護養院的長者即使在健康狀況轉差時仍可在同一院舍接受照顧，政府當局計劃提供額外資源，把持續照顧延展至資助護養院宿位。鑒於合約安老院舍的自資宿位收費高昂，部分議員建議，政府當局不應把四成合約安老院舍宿位撥作自資宿位，而應資助其建造工程項目下各合約安老院舍的所有宿位，以收納更多有經濟困難的長者；另一做法是政府當局應把貧困地區的合約安老院舍中自資宿位所佔比率設於較低水平。

8. 議員強烈呼籲政府當局預測長者人口對長期照顧宿位的需求，從而更妥善地規劃未來數年供應的額外宿位數目。政府當局制訂服務供應計劃時，應推算長者通常年屆多少歲便需要住宿照顧服務，以及該等人士佔申請人總數的百分比。考慮到安老院舍的供應受土地供應所限，政府當局應探討其他方法。

部分議員認為，政府當局應制訂有關在新建及現有公共租住房屋("公屋")屋邨提供安老院舍的政策，並應考慮使用新公屋項目下的大廈地面樓層空置區域來興建安老院舍。政府當局應考慮將長者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具靈活性。

9. 政府當局表示會在所有新公屋項目下提供福利設施。社署將會與房屋署商討，以期在公屋屋邨爭取更多建築面積來興建安老院舍。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。在 2014-2015 年度已有 220 多個長者日間護理中心/單位名額投入服務，當中包括 3 間設於公屋屋邨的獨立長者日間護理中心的名額。安老事務委員會("安委會")籌劃安老服務計劃方案("計劃方案")時，已深入探討直至 2030 年安老服務的中期及長期發展。安委會所委聘的顧問團隊檢視了人口老化對現有服務的影響，並探討措施推動可持續發展。顧問團隊亦檢視了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。計劃方案已提交政府，並於 2017 年 6 月 28 日公布。

10. 部分議員認為，政府當局應審視其對安老服務"頭痛醫頭、腳痛醫腳"的規劃。目前，安老服務以零散的方式提供。倘若"居家安老"是政府的政策，家居照顧服務及日間護理服務便應予加強。政府當局表示，長者因身體狀況變差而要入住院舍之前，可能需要家人或社區照顧服務(即家居照顧服務或日間護理服務)的支援。中央輪候冊上的每名長者均有一名負責工作人員跟進其長期護理服務申請。提供長期護理服務的機構亦會留意長者的狀況，並會按情況轉介他們接受最切合其需要的服務。政府當局會竭盡所能，改善安老服務的供應情況。

檢討資助與非資助住宿照顧服務名額的比例

11. 部分議員指出，儘管他們屢次要求政府當局增加合約安老院舍資助宿位與非資助宿位的比例，相關比例仍維持於 6:4。他們強烈促請政府當局把該比例改為 8:2。據政府當局表示，在規劃新的合約安老院舍時，資助與非資助宿位的比例一般會訂為 6:4。社署就個別項目沿用此一般準則時，會適度考慮其他相關因素，例如安老院舍所在地區的社會經濟因素，以及鄰近相關院舍的其他非資助宿位供應情況等。因此，並非所有合約安老院舍均以 6:4 的比例提供資助與非資助宿位。此外，安委會討論計劃方案的範圍時，應會考慮以不同形式提供服務是否可取。

12. 部分議員認為，政府當局若不增加資助宿位的比率，便會資助富裕長者使用非資助住宿照顧服務，同時延長貧窮長者輪候資助宿位的時間。他們呼籲政府當局從速處理此事，並認真檢討其在設定資助與非資助宿位比例方面的政策，從而更能切合長者對資助住宿照顧服務的需求。

就入住安老院舍訂立目標

13. 鑒於人口不斷老化，議員深切關注到資助安老宿位輪候時間過長的情況，以及提供此類宿位的長遠規劃。他們強調當局有需要就入住院舍及縮短各類宿位(特別是護養院宿位)的輪候時間訂立具體目標。政府當局表示，資助宿位的輪候時間受多項因素影響，例如申請人對安老院舍位置的特別偏好。長者獲配資助宿位後改變主意的個案，時有發生。因此當局難以就入住安老院舍設定目標時間。儘管當局沒有就入住時間設定目標，截至 2016 年 1 月底，護養院宿位、津助院舍及合約院舍的護理安老宿位，以及改善買位計劃下私營安老院舍的護理安老宿位的平均輪候時間，分別為 26 個月、37 個月及 8 個月。政府當局制訂服務供應計劃時，會密切注視有關的輪候情況。

14. 部分議員認為，政府當局應評估輪候情況，並為不同地區的安老院舍設定不同的入住時間目標。只要普遍認為目前的輪候時間可以接受，便可按此作出入住承諾，然後由政府當局制訂計劃，以兌現此等承諾。

15. 為了讓新建的合約安老院舍盡快啟用，部分議員建議，政府當局應及早為新建的合約安老院舍進行挑選合適營辦者的招標工作，並讓選定的營辦者參與設計該安老院舍。政府當局表示，一些重要資料(包括新建合約安老院舍的圖則及營運開支)須列入招標文件。在該等資料尚未明確時，展開招標工作並不可行。此外，標書具有有效期，若地盤工程在標書有效期屆滿後才完成，將需要進行額外的行政程序，導致工程計劃延誤。政府當局會嘗試盡可能在施工階段加快籌備招標工作，讓新建的合約安老院舍可盡快啟用。

安老院舍的質素和監管

16. 行政長官在其 2016 年施政報告中宣布，政府當局會全面加強監管安老院舍及殘疾人士院舍，措施包括加強巡查督導、改善規管機制、推動院舍員工培訓等。此外，政府當局於 2017 年 5 月重組社署轄下的安老院牌照事務處及殘疾人士院舍牌照

事務處，將兩者合併成為新的牌照及規管科，並大幅增加人手，以期在各方面加強巡查及監察各院舍。

17. 在 2016 年 12 月 12 日的福利事務委員會("事務委員會")會議上，政府當局向委員簡介其建議增設一個社會福利署助理署長編外職位，以掌管新成立的牌照及規管科。事務委員會支持此項建議，但認為涉及劍橋護老院¹的事件顯示本港的安老院舍存在劣質問題，必須徹底改革整個監管制度。事務委員會通過一項議案，促請政府當局立即成立委員會，改革有關法例及實務守則，藉以在 3 年內提升安老院舍服務質素；開放監察安老院舍的制度；及當安老院舍服務質素惡劣時，接管有關院舍。

18. 政府當局表示會因應計劃方案報告的結果，開展檢討相關法例的工作，並會徹底檢討實務守則。政府當局已在內部進行一些分析，並已開始蒐集業界對修訂相關法例及實務守則的意見。此外，社會人士將會獲邀定期突擊探訪參與"服務質素小組"計劃的安老院舍，並向安老院舍營辦者就其服務給予回饋意見。接管劣質安老院舍在實行上有困難，政府當局會設法加強對有關安老院舍的支援。

相關文件

19. 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
2017 年 12 月 4 日

¹ 據 2015 年 5 月一則新聞報道，大埔劍橋護老院安排部分長者院友脫光衣服，在露天平台等候洗澡。

**資助安老宿位的供應
(截至 2017 年 5 月底)**

安老宿位類別	資助宿位 數目	輪候名單上的 長者數目
護養院宿位(包括護養院宿位 買位計劃)	3 806	6 325
護理安老宿位(整體)	23 072	
➤ 津助/合約/轉型院舍宿位	14 996	30 101
➤ 改善買位計劃宿位	8 076	
長者宿舍及安老院宿位	461	不適用
總計	27 339	36 426 (註)

註： 包括約 3 250 名在輪候資助院舍照顧服務期間使用資助社區照顧服務的長者，但未包括 11 154 名在中央輪候冊上被列為非活躍個案的長者。

資料來源：政府當局為 2017 年 7 月 10 日福利事務委員會會議擬備的文件(立法會 CB(2)1825/16-17(04)號文件)附件 1。

資助安老宿位的供應

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2012年11月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年1月29日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年7月2日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2013年11月11日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014年1月8日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第150至155頁</u>
福利事務委員會	2014年2月10日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年4月14日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年6月9日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年7月25日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年12月8日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年2月9日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2015年6月8日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年7月23日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2016年1月11日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會</u> <u>CB(2)1925/15-16(01)號</u> <u>文件</u>
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)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2016年5月9日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2016年12月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2017年1月9日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2017年1月26日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長期護理政策聯合 小組委員會	2017年6月27日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2017年7月10日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2017年12月4日