

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)537/17-18(01)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2017 年 12 月 21 日舉行的特別會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

安老服務計劃方案

目的

本文件旨在綜述立法會及各相關委員會過往在會議上就安老服務計劃方案("計劃方案")所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，政府統計處最新的人口推算顯示，預期未來人口將持續老化。長者人口由 2016 年的 116 萬(佔總人口的 16.6%)上升超過 100 萬至 2036 年的 237 萬(31.1%)。長者人口超過 230 萬的情況將維持最少 30 年。至 2066 年，長者人口推算達 259 萬(36.6%)，而男性和女性的出生時平均預期壽命，將分別上升至 87.1 年及 93.1 年。

3. 在人口老化及人口越趨長壽的影響下，政府當局有迫切需要加強安老服務的中、長期規劃。就此，行政長官在其 2014 年施政報告中宣布，將會委託安老事務委員會("安委會")在兩年內籌劃計劃方案。為推展有關工作，安委會已成立安老服務計劃方案工作小組("工作小組")，並委聘香港大學社會工作及社會行政學系的顧問團隊("顧問團隊")協助整理和分析有關長者長期護理服務的資料，並在過程中安排諮詢相關持份者和其他關注團體。

4. 據政府當局表示，計劃方案的籌劃工作分為 3 個階段，分別為"訂定範疇階段"、"制訂建議階段"和"建立共識階段"。安委會和工作小組於 2014 年 10 月至 11 月在"訂定範疇階段"

進行第一輪公眾參與活動，與持份者展開討論並收集他們對安老服務的意見，以訂定計劃方案涵蓋的範疇。在訂定涵蓋範疇及確定需要處理的主要課題後，安委會和工作小組會透過 2015 年 6 月至 8 月第二輪公眾參與活動，就處理這些課題的方向和可考慮的建議徵詢持份者的意見，以便在"制訂建議階段"後期勾劃出計劃方案的初步建議。在"建立共識階段"，安委會和工作小組透過 2016 年 10 月至 12 月第三輪公眾參與活動，邀請持份者參與訂定各項建議的定稿並就此建立共識。在公眾參與活動完結後，工作小組考慮了所有收集到的意見，並撰寫計劃方案。計劃方案已在 2017 年 6 月 23 日的安委會會議上獲得通過。計劃方案其後提交予政府當局，並於 2017 年 6 月 28 日公布。

5. 第五屆立法會福利事務委員會("事務委員會")於 2015 年 6 月委任長者服務計劃未來發展事宜小組委員會("小組委員會")，研究長者服務未來發展的相關政策和措施，跟進計劃方案的工作，與政府當局商討有關政策，並適時作出建議。小組委員會於 2016 年 7 月完成其工作，並向事務委員會提交報告。小組委員會所作的建議載於**附錄 I**。

議員的商議工作

安老服務計劃方案的涵蓋範圍

6. 議員屢次促請政府當局及早就長者服務作出規劃。雖然議員贊同有必要籌劃計劃方案，但他們認為政府當局應評估長者對院舍住宿照顧服務及社區照顧服務的需求，並就社福用途處所、人手及財政資源需求作出相應規劃。

7. 政府當局表示一向把長者長期護理需要列為優先處理的工作。安委會在擬訂計劃方案時，會考慮可用作提供安老服務的社福用途處所的供求情況、相關人力需要，以及以不同模式提供服務的可行性和合適性，從而深入探討安老服務的中期及至 2030 年的長期發展。顧問團隊在研究安老服務的長遠發展時，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。安委會亦會檢視長期護理服務的供求情況，同時考慮擬在私人土地作福利用途特別計劃("特別計劃")下興建的福利設施。在特別計劃下，當局鼓勵社會福利機構透過原址擴建或重建提供所需的福利設施。

8. 政府當局又表示，多項計劃將會連同相關資料和數據(包括安老服務的供求情況)，在計劃方案更廣闊的層面上一併

予以考慮。此等計劃包括特別計劃、長者社區照顧服務券試驗計劃、在關愛基金下為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃("護老者津貼試驗計劃")，以及長者院舍住宿照顧服務券計劃的可行性研究¹。

9. 議員認為，計劃方案不應僅限於研究長者的住宿照顧服務政策，而應同時涵蓋他們有關房屋、經濟保障、醫療衛生、心理、就業及康樂需要等方面的政策。部分議員認為，與其制訂計劃方案，政府當局應在相關政策局/政府部門的協作下，擬備高層次的安老政策藍圖。政府當局表示，計劃方案將會按"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。

10. 部分議員認為，現時長期護理服務的提供過於分割，沒有必要地把服務分類為"長者"及"殘疾人士"，這與不分年齡限制的國際趨勢背道而馳。他們促請政府當局就其長期護理政策進行全面檢討，以期接受助人的需要而非年齡提供服務。這些議員又認為，計劃方案應與"復康計劃方案"一併籌劃，讓政府當局可以接受助人的需要勾劃長期護理政策的整體發展方向。另有議員建議，政府當局就長期護理服務訂立年齡要求時，應彈性處理，使 65 歲以下的長者能夠獲享所需服務。

11. 據顧問團隊表示，工作小組認為每個服務類別的申請條件應根據不同因素而定，並建議為不同服務訂立不同的年齡要求。長期護理服務的年齡要求為 65 歲，但長者的護理需要將視乎安老服務統一評估機制("統評機制")的評估結果而定。當局應因應個別長者的情況，在年齡要求方面作出彈性處理。

12. 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

¹ 行政長官在其 2014 年施政報告中宣布，安委會亦獲委託探討引入長者院舍住宿照顧服務券計劃的可行性。顧問團隊獲委聘進行可行性研究。顧問團隊所得的結論是，引入長者院舍住宿照顧服務券計劃是可取及可行的做法。安委會在 2016 年通過顧問團隊的最終研究報告。整體而言，政府當局同意由顧問團隊提出的研究結果和建議，並於 2017 年 3 月推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃。

- (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。

13. 政府當局表示會繼續投放資源於安老服務，亦會採取多項新措施，為長者提供更為適切的服務，並加強安老服務的規劃。安委會制訂計劃方案時，會在計劃方案更廣闊的層面上考慮上文第 8 段所述的各項計劃。此外，安委會亦會參考其過往就長者長期護理服務進行各項研究的重點課題²，以及不同持份者和關注團體就長者護理服務表達的意見。

14. 事務委員會在其 2015 年 1 月 20 日及 2016 年 3 月 14 日會議上聽取當局匯報籌劃計劃方案的進度。事務委員會察悉，勞工及福利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。

資助長期護理服務需求的推算

15. 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。另有議員認為，顧問團隊對於 2016 年社區照顧服務供求情況的推算，未能反映實況；若有足夠的社區照顧服務，住宿照顧服務的需求便不會這麼大。這些議員認為，鑒於大多數長者均希望居家安老，計劃方案就住宿照顧服務建議的規劃比率，較社區照顧服務為高，是錯誤的政策方向。亦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。政府當局應在社區照顧服務和住宿照顧服務兩方面訂立更佳的供應計劃，並應等量齊觀。

16. 據顧問團隊表示，住宿照顧服務及社區照顧服務的需求推算，所依據的是過去數年這些服務的平均需求及使用情況，以及香港人口和不同年齡組別人口截至 2064 年的推算變化。在擬備推算時，已作出不同的假設(例如隨着健康狀況改善，長期護理服務需求將會延後)。根據這些假設，住宿照顧服務及社區照顧服務所需的名額推算比例中長期而言將會趨向 1:1(即由

² 安委會曾在 2009 年發表《就長者住宿照顧服務所進行的顧問研究》的報告，並在 2011 年發表《就長者社區照顧服務所進行的顧問研究》的報告。

現時大約 3:1 的不平衡比例逐步下調)。政府當局進一步表示，住宿照顧服務與社區照顧服務目前的使用量比例為 3:1，主要是由於長者在過早及沒有必要的情況下入住院舍。政府當局希望，透過加強社區照顧服務，以便長者居家安老，住宿照顧服務與社區照顧服務的需求比例最終可改善至 1:1。此外，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。

17. 部分議員認為，許多長者遭部分服務機構勸阻而沒有使用社區照顧服務。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。

18. 據顧問團隊表示，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。顧問團隊曾建議，為預防輕度缺損的長者健康衰退，當局應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。據政府當局表示，由於現時評估範圍太廣，而且完成評估所需時間頗長，政府當局會推行一套簡易的統一評估工具，以識別輕度缺損的長者及其服務需要。

19. 部分議員認為，推算直至 2064 年的長者人口增長，不切實際，因為政府當局無法控制和預測將會從內地移居香港的家庭的數目及成員組合。他們詢問，政府當局有否要求顧問團隊採納某些準則，推算未來的安老服務需求。

20. 政府當局表示，用以籌劃計劃方案的參數，由顧問團隊提出，經顧問團隊與政府當局商討後予以採納。長遠安老服務規劃會以較長期的推算作為參考，而計劃方案所作的建議則涵蓋未來 10 年。因此，推算不應有很大的偏差。政府當局知悉家庭結構、住屋情況等會有變動，故此會將計劃方案視為"活文件"，並會注視有關發展。

為安老服務訂定服務目標

21. 議員表示深切關注安老服務供應不足，難以應付因人口急速老化及長者貧窮問題而對該等服務帶來的龐大需求。部分議員促請政府當局就各種安老服務(尤其是社區照顧服務及住宿照顧服務)訂定服務目標，以便社福界爭取資源及制訂服務供應

計劃。當局應在計劃方案中闡明為安老服務訂定服務目標的需要及提供長期護理服務的基礎。

22. 顧問團隊表示，會考慮在計劃方案中加入為需要住宿照顧服務的長者人口訂立的服務目標。然而，政府當局表示，鑒於有各種服務可供有需要的長者選擇，當局難以為提供安老服務訂定服務目標。政府當局規劃服務時會研究社區照顧服務、住宿照顧服務及護老者支援服務的相互作用，但不會訂定服務目標。工作小組在籌劃計劃方案有關優化安老服務的初步建議時，會考慮各項試驗計劃(例如長者社區照顧服務券試驗計劃及護老者津貼試驗計劃)的推行情況。

提供安老服務的財政安排

23. 部分議員深切關注到，在提供安老服務的財政安排方面，社會與政府當局的意見並不一致。社會的主要意見是，當局應增撥公共資源，以提供安老服務，而這些服務應以免經濟狀況審查的方式提供。然而，政府當局採取了"共同付款"的原則；根據該原則，經濟狀況較差的服務使用者會獲提供較多政府資助。這些議員察悉，根據政府當局的推算，由於人口老化的趨勢持續，結構性財政赤字可能在 15 年之內出現，他們促請政府當局全面檢討提供安老服務的事宜、訂定提供該等服務的計劃，並就相關的開支作出推算。這些議員亦要求政府當局預留一筆款項推行計劃方案，以表明當局的承擔。

24. 政府當局表示，安委會在籌劃計劃方案時，會考慮善用公共資源提供適當的安老服務。此外，安委會將考慮現時和計劃提供的安老服務，並參考相關研究、報告、措施和與長者有關的人口/服務統計數字。在接獲計劃方案的最終報告後，政府當局會制訂財政安排，並擬定推行計劃方案的短、中及長期計劃。

相關文件

25. 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 14 日

**長者服務計劃未來發展事宜小組委員會
作出的建議**

小組委員會建議政府當局應：

政策、規劃與財政安排

- (a) 就各種安老服務(尤其是社區照顧服務及住宿照顧服務)訂定服務目標；
- (b) 在安老服務計劃方案("計劃方案")中闡明訂定上述服務目標的需要及提供長期護理服務的基礎(即以服務使用者的需要而非他們的年齡為基礎)；
- (c) 延展為期 6 個月的個案管理服務，以加強對服務使用者的支援；
- (d) 全面檢討提供安老服務的事宜、訂定服務供應計劃，並就相關的開支作出推算；
- (e) 預留一筆款項推行計劃方案，以表明政府當局對提供安老服務的承擔；

社區照顧服務

- (f) 指示顧問團隊評估社區照顧服務的需求，以及探討綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務、長者社區照顧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；
- (g) 增撥資源，以增加社區照顧服務的供應，並將在假期提供送飯服務的安排由按要求提供改為自動提供，除非個別服務使用者另有指示；
- (h) 進一步發展為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃，並增加每月津貼款額；
- (i) 以入息補助金聘用女性料理家務者在社區提供安老服務；

住宿照顧服務

- (j) 提供具體時間表，說明政府當局何時加強對私營安老院舍的監察；
- (k) 修訂法例，以加強私營安老院舍在人手供應及空間方面的要求，以及訂明私營安老院舍營辦商的法律責任；
- (l) 考慮為私營安老院舍的前線員工提供工資補助金，以提升他們的服務質素；
- (m) 引入安老院舍評審制度，並讓公眾查閱個別安老院舍的評審結果；

為有特殊需要的長者提供的照顧服務

- (n) 訂定為認知障礙症長者提供服務的未來方向，並制訂相關的服務供應計劃，以確保這方面的服務供應充足；
- (o) 考慮推行為認知障礙症長者提供住宿照顧服務的試驗計劃；
- (p) 檢討住宿照顧服務名額的編配政策，並審慎行事，確保入住同一安老院舍的長者的特殊需要不會有太大差別，以致有違政府當局制訂共融政策的原意；
- (q) 處理有關性小眾長者的身份識別問題；
- (r) 考慮讓需要住宿照顧服務的性小眾長者入住同一安老院舍，並在此等院舍為他們成立小組；
- (s) 在人口普查期間收集性小眾長者人口的資料；
- (t) 澄青年逾 60 歲的殘疾長者獲提供安老服務還是康復服務；
- (u) 解決安老服務與康復服務互不銜接的問題，讓殘疾長者可獲得妥善的照顧；
- (v) 讓各政府政策局/部門合力解決安老服務(包括為有特殊需要的長者提供的服務)不足的問題，並訂立適當的優先次序；

其他事宜

- (w) 在 18 區的每一區物色合適用地，為長者提供聚會的地方；
- (x) 考慮團體的建議，為往來醫院的低地台綠色專線小巴推行資助計劃；及
- (y) 回應長者對牙科服務的需求，以及放寬長者醫療券計劃參加者的年齡限制。

2. 小組委員會建議，第六屆立法會應繼續跟進政府當局為有長期病患的長者、認知障礙症長者、殘疾長者、少數族裔長者及性小眾長者提供的服務。

安老服務計劃方案

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2014 年 1 月 23 日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2014 年 3 月 10 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會轄下的人事編制小組委員會	2014 年 4 月 30 日 (議程第 3 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014 年 6 月 11 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第 214-232 頁</u> <u>會議過程正式紀錄</u> <u>第 6-56 頁</u> <u>進度報告</u>
長期護理政策聯合小組委員會	2014 年 7 月 24 日	<u>報告</u> (於 2014 年 7 月 30 日發出)
福利事務委員會	2014 年 12 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 1 月 20 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 3 月 14 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長者服務計劃未來發展事宜小組委員會	-	<u>長者服務計劃未來發展事宜小組委員會報告</u> (於 2016 年 7 月 12 日發出)

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2016 年 11 月 14 日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2016 年 11 月 29 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會</u> <u>CB(2)283/16-17(01) 號</u> <u>文件(只備中文本)</u>
福利事務委員會	2017 年 7 月 10 日 (議程第 II 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 14 日