

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)598/20-21(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

2021 年 1 月 11 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

改善長者社區及院舍照顧服務的措施

目的

本文件旨在概述福利事務委員會及相關小組委員會過往就改善長者社區照顧服務及院舍照顧服務的措施(包括 3 項與居家安老或院舍照顧相關的試驗計劃)所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，其安老政策是提倡"居家安老為本，院舍照顧為後援"，以在社區推廣積極和健康安老。

社區照顧服務

3. 社會福利署("社署")提供各類資助社區照顧服務，包括以中心為本和以家居為本的社區照顧服務，以及護老者支援服務，以協助長者居家安老。社區照顧服務的類別包括綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務和長者日間護理中心/單位。

長者社區照顧服務券試驗計劃

4. 由獎券基金撥款，社署於 2020 年 10 月推出第三階段長者社區照顧服務券試驗計劃("社區券試驗計劃")。¹ 社區券試驗計劃以共同付款模式運作，採用"錢跟人走"的資助模式，讓有

¹ 第一及第二階段社區券試驗計劃分別於 2013 年 9 月及 2016 年 10 月推行。

需要的長者接受社區照顧服務。政府以服務券形式向合資格長者直接提供資助，讓他們選擇最適合其個人需要的服務組合。合資格參加者是在社署安老服務統一評估機制下，被評定為身體機能中度或嚴重缺損，並正在資助長期護理服務中央輪候冊上輪候資助社區照顧服務及/或院舍照顧服務，而尚未接受任何院舍照顧服務或資助社區照顧服務的長者。社區券試驗計劃涵蓋全港 18 區，社區券數目最高可達 8 000 張。

院舍照顧服務

5. 政府當局一直致力增加資助安老宿位的供應，讓因健康或家庭理由而需要院舍照顧的體弱長者入住。香港的安老院舍由非政府機構、非牟利機構及私營機構營運。安老院舍大致分為 4 類：津助安老院舍、合約院舍、非牟利自負盈虧安老院舍和私營安老院舍。

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃

6. 社署於 2017 年 3 月推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃("院舍券試驗計劃")，在 3 年內分批推出共 3 000 張院舍券。經社署安老服務統一評估機制評定為身體機能中度缺損，及正在資助長期護理服務中央輪候冊上輪候護理安老宿位的長者，均符合資格參加院舍券試驗計劃。合資格長者可使用院舍券支付由認可服務機構提供的院舍照顧服務的費用。

支援在公立醫院接受治療後離院的長者試驗計劃

7. 關愛基金於 2018 年 2 月推出為期 3 年的支援在公立醫院接受治療後離院的長者試驗計劃("離院長者支援試驗計劃")，支援剛離開公立醫院並需要過渡期護理及支援的長者，為他們提供為期合共不超過 6 個月的過渡期院舍住宿照顧及/或社區照顧及支援服務，目的是讓他們在接受所需的服務後可繼續居家安老，避免他們過早長期入住安老院舍。離院長者支援試驗計劃由社署負責推行，將運作至 2021 年 1 月底。

委員所作的討論

社區照顧服務供應不足

8. 部分委員對社區照顧服務的輪候時間漫長表示深切關注，並呼籲政府當局評估各類社區照顧服務的需要。據政府當局表示，安老事務委員會通過的《安老服務計劃方案》已提出多項

建議，以加強安老服務的中長期規劃。政府當局已因應人口老化趨勢、相關政策措施及社區照顧服務和院舍照顧服務的服務需要，為落實有關建議作出安排。

9. 另一些委員認為，政府當局應增撥公共資源，以增加社區照顧服務，防止長者的健康狀況惡化。但政府當局表示，海外研究的結果並無顯示加強提供社區照顧服務，對防止長者的健康狀況惡化至更高缺損程度有正面影響。

長者社區照顧服務券試驗計劃

10. 委員對社區券試驗計劃的參與率偏低表示關注，並質疑該計劃在支援長者居家安老方面的成效。政府當局解釋，參與率偏低可能是因為只有身體機能中度或嚴重缺損，並正在資助長期護理服務中央輪候冊上輪候服務而尚未接受任何類型的院舍照顧服務或資助社區照顧服務的長者，才符合資格參加該計劃。為方便合資格長者提交申請，社署的中央工作組及負責的社工會協助他們揀選認可服務機構及服務組合，並會向他們提供認可服務機構的資料，以及在認可服務機構及社署的網頁登載該等資料。

11. 委員詢問社區券試驗計劃會否恆常化。政府當局回應時表示，已在第三階段試驗計劃下推出多項優化措施，包括社區券只設最高及最低面值，讓認可服務機構可更靈活地提供切合服務使用者需要的服務組合。政府當局會監察優化措施的成效，並在第三階段完結後考慮社區券試驗計劃的未來路向。

院舍照顧服務供應不足

12. 由於預期長者人口會持續增長，委員強烈呼籲政府當局推算未來的長期護理服務需求，並為體弱長者規劃額外安老宿位。部分委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，部分其他委員則建議在賣地條件中加入設立安老院舍的條款。政府當局亦應考慮以較低價格向私人發展商出售土地，藉以鼓勵他們將安老院舍納入其發展項目。

13. 政府當局表示正採取措施增加安老院舍的供應，而《安老服務計劃方案》已提出安老服務的策略方針。在公共房屋方面，所有新的公屋發展項目都會提供福利設施。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。與此

同時，政府當局已在合適的土地發展項目和出售土地項目中加入條款，由發展商或承辦者同步興建安老院舍設施。

14. 鑒於資助安老宿位的輪候時間漫長，委員強調當局有需要就入住各類安老宿位(特別是資助護養院宿位)的輪候時間訂立具體目標。政府當局表示，資助安老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偏好。政府當局在制訂服務供應計劃時，會密切注視有關的輪候情況。

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃

15. 部分委員認為，院舍券試驗計劃未必能有效解決院舍照顧服務嚴重不足的問題。他們亦關注參與計劃的安老院舍(大部分為私營院舍)的服務質素，而院舍券試驗計劃設有資產入息審查，可能是為其他類別的資助社區照顧服務及院舍照顧服務日後引入資產入息審查而鋪路。

16. 政府當局表示，院舍券試驗計劃的目的，是讓長者(特別是已入住私營安老院舍並正領取綜合社會保障援助的長者)獲得更理想的服務，同時利用自負盈虧安老院舍和私營安老院舍所提供的宿位，縮短院舍照顧服務的輪候時間。政府當局會繼續努力設法取得合適用地，以興建安老院舍，並正跟進私人土地作福利用途特別計劃下的工程項目，以增加資助宿位的供應。

17. 對於有委員關注私營安老院舍的服務質素，政府當局表示，根據《安老院實務守則》，所有安老院舍須具備所需資源照顧住客的護理需要，為他們提供安全衛生的生活環境。當局亦推行了不同的措施，以鼓勵安老院舍提升服務質素，還定期向安老院舍的員工提供培訓。社署亦一直與衛生署及醫院管理局("醫管局")緊密合作，制訂服務指引及作出個案轉介。為了提供高質素的私營安老院舍宿位，政府當局會在改善買位計劃下購買更多甲一級宿位(即人手和空間標準較高的宿位)。

18. 部分委員呼籲政府當局考慮設立官方的安老院舍服務質素認證制度，以及引入安老院舍違規記分制。政府當局表示一直鼓勵安老院舍積極參與獨立的服務質素評審計劃，並持開放態度，檢視加強監管安老院舍的不同方案。

19. 政府當局進一步表示，所有參與計劃的認可服務機構須符合指定的空間和人手比例標準，以及為服務券持有人提供一套標準服務。社署會進行巡查和突擊檢查、審核紀錄，以及就投訴進行調查等。認可服務機構須加入社署的"安老院服務質素小

組"計劃，並接受社區人士的監察。如認可服務機構被發現違反服務協議，社署會作出警告或懲處。

20. 部分委員促請政府當局委任關注團體的代表加入服務質素小組。他們並認為，安老院舍須簽署"服務質素約章"。政府當局表示，由 2016 年 4 月起，"安老院服務質素小組"計劃已推展至所有類別的安老院舍。政府當局會嘗試招募多些地區領袖、服務使用者及其家人參與"安老院服務質素小組"計劃。

21. 部分委員詢問如何確保長者申請人清楚知悉其權益。政府當局回應時表示，會指派負責個案的註冊社工跟進其申請。相關個案社工會向有關長者申請人簡介其權益，如有需要，會轉介他們聯絡社署院舍照顧服務券辦事處的個案經理，以了解詳情。

檢討資助宿位與非資助宿位的比例

22. 部分委員強烈促請政府當局把合約安老院舍資助宿位與非資助宿位的比例，由 6:4 提高至 8:2。據政府當局表示，在規劃新的合約安老院舍時，一般會採用 6:4 的比例。不過，社署應用此一般準則時，會考慮其他相關因素。有些情況曾採用較高的比例。

支援在公立醫院接受治療後離院的長者試驗計劃

23. 委員認為，政府當局試圖透過離院長者支援試驗計劃，把醫管局的擔子推卸給安老院舍。為避免安老院舍超出負荷，較可取的做法是讓離院長者在家中接受外展服務。政府當局表示，醫管局醫護人員會評估離院長者是否需要過渡期服務，包括臨時院舍照顧服務。醫管局亦會協助規劃長者出院後所需的過渡期支援服務，並安排他們通過合適的服務提供者接受服務。當局設立了機制監察認可服務機構的表現，並檢討為長者提供的出院後支援。政府當局會視乎檢討結果，考慮相關服務的未來路向。

安老服務人手短缺

24. 委員關注安老服務人手短缺及安老院舍護理員薪酬水平偏低的問題。他們詢問政府當局對護理員人手培訓和發展及資歷評審有否長遠政策，藉以吸引新血投身安老服務界。

25. 據政府當局表示，《安老服務計劃方案》提出了一系列措施，以應對安老服務界人手短缺的問題。政府當局亦會繼續推行青年護理服務啓航計劃，在 2020-2021 年度起的 5 年內提供合共 1 200 個培訓名額，以鼓勵更多年青人投身安老服務界。

有特殊需要長者的照顧服務

26. 部分委員促請政府當局訂定為認知障礙症長者提供服務的未來方向，包括制訂相關的服務供應計劃，以及推行為認知障礙症長者提供院舍照顧服務的試驗計劃。鑒於人口不斷老化，政府當局表示已推行不同措施及試驗計劃，以支援認知障礙症患者。政府當局會向長者中心增撥資源，以增加人手、為服務使用者安排活動，並為其僱員及認知障礙症長者的照顧者舉辦培訓課程。

27. 關於安老服務統一評估機制的評估工具能否準確地評估認知障礙症長者的身體機能受損程度，政府當局表示，長者申請人身體機能受損程度是根據他們應付日常生活方面的能力、身體機能、溝通能力、記憶力、行為情緒及健康狀況而評估的。這套工具被認為能有效評估認知障礙症患者的實際狀況和護理需要。

28. 部分委員關注到，目前缺乏針對性小眾長者的政策及專設服務。他們認為，政府當局應處理有關性小眾長者的身份識別問題，並讓性小眾長者入住同一所安老院舍。

29. 政府當局表示，社署會向社福機構發放相關信息，並為其員工提供適當訓練，以提升他們對性小眾長者的敏感度。社署亦會與政府統計處聯絡，以收集這些性小眾長者的資料，並會與相關持份者會面，討論為他們提供服務的事宜。至於安老院舍的院友，前線社工會全面評估他們的護理需要，並會按他們的實際情況提供適切的支援及服務。

30. 部分委員關注殘疾長者的特殊需要。政府當局表示有向安老院舍人員提供手語訓練，讓他們能更好地照顧聽障長者。此外，安老院舍亦有安裝特別設施，例如閃燈裝置，以照顧他們的特殊需要。

31. 部分委員關注為少數族裔長者提供傳譯服務的問題。政府當局回應時表示，有關家庭服務及安老服務的宣傳單張均以中、英文及 6 種少數族裔語言印製。此外，當局亦有提醒社署職員留意少數族裔長者的護理需要。

相關文件

32. 相關文件一覽表載於**附錄**，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

2021 年 1 月 6 日

改善長者社區及院舍照顧服務的措施

相關文件

委員會	會議日期	文件
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
福利事務委員會	2016 年 11 月 14 日 (第 V 項)	議程 會議紀要
	2016 年 11 月 29 日 (第 I 項)	議程 會議紀要
	2017 年 1 月 9 日 (第 IV 項)	議程 會議紀要
	2017 年 2 月 13 日 (第 III 項)	議程 會議紀要
	2017 年 3 月 13 日 (第 VI 項)	議程 會議紀要
	2017 年 7 月 10 日 (第 II 及 III 項)	議程 會議紀要
	2017 年 12 月 11 日 (第 III 及 IV 項)	議程 會議紀要
	2017 年 12 月 21 日 (第 I 項)	議程 會議紀要
	2018 年 1 月 8 日 (第 IV 項)	議程 會議紀要
長期護理政策聯合小組委員會	2018 年 2 月 7 日*	報告

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2018 年 3 月 12 日 (第 V 項)	議程 會議紀要
	2018 年 7 月 9 日 (第 III 項)	議程 會議紀要
	2019 年 2 月 11 日 (第 III 項)	議程 會議紀要
	2019 年 4 月 15 日 (第 IV 項)	議程 會議紀要
	2019 年 5 月 28 日 (第 II 項)	議程 會議紀要
	2020 年 1 月 13 日 (第 IV 項)	議程 會議紀要
	2020 年 7 月 13 日 (第 III 項)	議程 會議紀要
長期護理政策聯合小組委員會	2020 年 7 月 17 日*	報告

* 發出日期

立法會秘書處
議會事務部 2
2021 年 1 月 6 日