

2022年6月13日
討論文件

立法會福利事務委員會
增加安老院舍宿位事宜小組委員會

資助及非資助長者院舍照顧服務概況

目的

本文件簡述資助及非資助安老院的概況，包括資助院舍照顧服務的種類和輪候情況、對居於非資助安老宿位長者的支援，以及安老院住客的醫療健康服務。

背景

2. 政府安老服務的政策方針，是以家居及社區照顧為重點，而院舍則作為輔助。雖然大多數長者都希望在熟悉的環境居家安老，但有部分體弱長者基於健康或家庭理由而需要院舍照顧，政府為此提供各項資助院舍照顧服務，為年齡達 65 歲或以上¹，經「安老服務統一評估機制」評估為需要長期院舍照顧服務的長者，提供住宿照顧。

3. 設立安老院²旨在為有需要的長者提供住宿照顧服務及設施，使他們能夠有尊嚴地生活並安享晚年。社會福利署（社署）

¹ 年齡介乎 60 至 64 歲之間的人士，如通過統一評估及證實確有需要，也可接受住宿照顧。

² 在香港營辦的安老院須受《安老院條例》（第 459 章）及其附屬法例、並輔以社署署長根據《安老院條例》第 22(1)條發出的《安老院實務守則》規管。根據《安老院條例》第 2 條，安老院指慣常有超過 5 名年滿 60 歲的人士獲收容在其內住宿以便獲得照顧的處所。

負責安老院的牌照事宜，通過發牌制度規管長者住宿照顧服務，確保達至可接納的標準。提供非資助宿位的私營院舍及非政府機構營辦的自負盈虧院舍，在符合其安老院牌照所訂明的可收納的最多人數、安老院種類³、附有條件等規定下，在實際運作上或會同時收納需要不同程度照顧服務的住客。截至 2022 年 4 月 30 日，全港共 805 間院舍⁴提供長者住宿照顧服務，宿位約共 75 000 個，居住人數約 60 000 人。安老宿位類別及數目見附件。

4. 多年來政府在資助長者院舍照顧服務投放的資源不斷上升。2022-23 年度安老服務的經常開支預算約為 140 億元，當中約 81 億元用於長者院舍照顧服務，較 2021-22 年度用於長者院舍照顧服務的修訂預算的約 74 億元，增加約一成，也比 2017-18 年度用於長者院舍照顧服務的實際支出的約 48 億元，增加約七成。

資助長者院舍照顧服務

5. 截至 2022 年 4 月 30 日，全港共 358 間院舍，包括 126 間津助院舍、36 間合約院舍、191 間參與「改善買位計劃」的私營院舍，以及 5 間參與「護養院宿位買位計劃」的自負盈虧院舍，向經過「安老服務統一評估機制」評估為需要長期院舍照顧服務的長者提供資助宿位。截至 2022 年 4 月 30 日，資助宿位 30 456 個，較 2017 年 7 月增加 3 153 個，增幅約 12%。

津助院舍

6. 津助院舍指由非政府機構營辦，並通過整筆撥款津助制度接受政府資助的院舍。社署與受津助機構制訂《津貼及服務協議》，以釐定及評估服務表現。截至 2022 年 4 月 30 日，按宿位

³ 《安老院規例》(第 459A 章)第 3 條訂明安老院可分為護養院、高度照顧安老院、中度照顧安老院及低度照顧安老院。社署安老院牌照事務處會考慮安老院在提交牌照申請及其續牌申請時已收納或計劃收納的住客，按他們入住安老院時的健康狀況評估所需的照顧和協助程度，以釐定該院舍的種類。

⁴ 包括 796 間根據《安老院條例》獲發牌的安老院，以及在《私營醫療機構條例》(第 633 章)下所列的 9 間附表護養院。

照顧程度劃分，126間津助院舍共提供 1 574 個護養院宿位、15 236 個護理安老宿位和 67 個安老院宿位。2022-23 年度入住護養院宿位及入住提供持續照顧的護理安老宿位的住客，須向院舍繳交的費用分別為每月 2,054 元及 2,060 元。按每月每宿位計，2022-23 年度護養院宿位⁵的政府平均成本預算為 25,635 元，護理安老院宿位⁶則為 17,926 元。

合約院舍

7. 自 2001 年開始，社署以公開招標方式，向非政府機構和私人機構批出營辦政府發展院舍的合約，並以服務合約形式監管營辦機構的服務表現。截至 2022 年 4 月 30 日，36 間合約院舍中，23 間由非政府機構營運，13 間由私營機構營運。按宿位照顧程度劃分，這些合約院舍共提供 2 509 個護養院宿位和 275 個護理安老宿位。2022-23 年度入住合約院舍資助宿位的住客繳交的費用為每月 2,060 元。按每月每宿位計，2022-23 年度合約院舍資助宿位⁷的政府平均成本預算為 21,630 元。

8. 政府正推行 54 個合約院舍發展項目，預計可陸續提供 10 030 個新增安老宿位。

向私營及自負盈虧安老院購買宿位

9. 社署自 1998 年推行「改善買位計劃」，以增加資助護理安老宿位的供應，並透過改善人手比例和住客人均樓面面積標準，提高私營院舍的服務水平。參與的私營院舍除須遵守法例規定，也必須在管理院舍方面符合社署的「服務質素標準及準則」，涵蓋範圍包括服務質素、保障住客權利、保存及提供服務資料，以及人力資源及財政管理等。

10. 「改善買位計劃」的主要特點之一，是私營院舍一經參與計劃，整間院舍（包括非買位部分）都必須達致已提高的同一標

⁵ 包括津助護養院宿位及「護養院宿位買位計劃」的宿位。

⁶ 包括津助護理安老宿位及「廣東院舍住宿照顧服務計劃」的宿位。

⁷ 包括護養院類別及護理安老類別的宿位。

準。截至 2022 年 4 月 30 日，「改善買位計劃」甲一級院舍 134 間，共提供 8 354 個資助宿位；甲二級院舍 57 間，共提供 2 159 個資助宿位。甲一級和甲二級宿位的住客須向院舍繳交的費用分別為每月 1,763 元及 1,656 元。按每月每宿位計，2022-23 年度「改善買位計劃」宿位的政府平均成本預算為 16,593 元。

11. 社署由 2019-20 年度起的五年期間，在「改善買位計劃」下增購共 5 000 個甲一級宿位。截至 2022 年 4 月 30 日，社署合共增購了約 3 800 個甲一級宿位，當中約 2 300 個新增宿位已投入服務。社署會在 2022-23 年度增購餘下約 1 200 個甲一級宿位。社署並在 2022-23 年度起與「改善買位計劃」的甲二級院舍商討修訂服務合約要求，通過增撥資源提升其質素至甲一級標準，涉及每年額外撥款約 7,400 萬元。

12. 除了購買護理安老宿位，社署在 2010 年起推行「護養院宿位買位計劃」，向自負盈虧的護養院購買宿位。截至 2022 年 4 月 30 日，5 間參與計劃的院舍共提供 282 個資助宿位。2022-23 年度入住「護養院宿位買位計劃」宿位的住客須向院舍繳交的費用為每月 2,060 元。

廣東院舍住宿照顧服務計劃

13. 社署在 2014 年 6 月起向「香港賽馬會深圳復康會頤康院」和「香港賽馬會伸手助人肇慶護老頤養院」購買服務，為輪候資助護理安老宿位並有意在內地養老的長者提供多一個選擇。參加計劃的長者的宿位費用由社署全額資助。截至 2022 年 4 月 30 日，透過參與計劃入住兩間院舍的長者共有 141 人。

14. 為便利長者在內地養老，政府正探討把計劃的範圍擴大至其他在粵港澳大灣區內地城市的安老院，有關院舍須由服務記錄良好的香港非政府機構或私人機構營運。擴大計劃將為選擇在大灣區安老的長者提供更多選擇。政府正制定計劃細節。

長者院舍住宿照顧服務券計劃

15. 社署自 2017 年 3 月起推出「長者院舍住宿照顧服務券（院舍券）試驗計劃」，採用「錢跟人走」的模式，為輪候資助護理安老宿位的長者提供多一個選擇。參加院舍券計劃的院舍必須符合「改善買位計劃」的甲一級院舍的人手比例和住客人均樓面面積標準，以及過往服務表現的指定要求。按照「能者多付」的原則，社署採用八級（由級別 0 至級別 7）的層遞式「共同付款」安排，按長者個人資產及入息定出長者所屬的共同付款級別。負擔能力較低的長者可獲得較多的政府資助。屬最低級別 0 的長者，無須另外自費。2022-23 年度院舍券面值為每月 16,036 元，使用者可額外付款購買升級／增值服務，包括額外物理治療／職業治療節數、單人／雙人房寢室、針灸、中醫治療和按摩服務等。額外付款以不超過院舍券面值的 150% 為限，以 2022-23 年度而言，最多可自行額外支付 24,054 元購買升級／增值服務。

16. 社署會將「院舍券試驗計劃」恆常化，並由 2022 年 4 月起每年額外撥款 3 億 7,000 萬元，把院舍券數目增加至 4 000 張。截至 2022 年 4 月 30 日，有 171 間院舍參加院舍券計劃，正在使用院舍券有 1 980 人。

資助宿位的輪候情況

17. 截至 2022 年 4 月 30 日，分別有 4 192 人和 20 823 人輪候資助護養院宿位和資助護理安老宿位，平均輪候時間分別為 23 個月和 14 個月⁸。

⁸ 截至 2022 年 4 月 30 日，津助及合約院舍的資助護理安老宿位和參與「改善買位計劃」的私營院舍的資助護理安老宿位的平均輪候時間分別為 42 個月和 8 個月。現時，其輪候資助長期護理服務申請日期為 2021 年 12 月 31 日或之前的長者，均獲社署邀請申請院舍券。

支援居於非資助安老宿位的長者

18. 截至 2022 年 4 月 30 日，全港有 643 間私營院舍及非政府機構營辦的自負盈虧院舍，共提供 42 603 個非資助宿位。連同津助院舍和合約院舍的非資助部份，全港非資助宿位有 44 625 個。

院舍外展醫生到診服務

19. 為應對季節性流感及其他偶發性疾病，保障院舍住客的健康，同時減少依賴公共醫療系統，社署自 2018 年 10 月起委託非政府機構，為私營及自負盈虧安老院的住客安排外展醫生到診服務。有關服務包括針對偶發性疾病和非緊急症狀，每星期為每間院舍提供不少於兩次的醫生到診服務；每 12 個月為每位住客進行健康評估及身體檢查；根據住客的健康狀況每六個月進行評估及制訂個人照顧計劃；就院舍妥善保存住客的醫療記錄提出建議；就住客的醫療狀況提供電話諮詢服務，以及每年為院舍員工提供最少一次健康護理和感染控制方面的訓練等。截至 2022 年 4 月 30 日，全港約 98% 的私營及自負盈虧安老院（637 間）使用外展醫生到診服務⁹。

安老院舍外展專業服務

20. 社署自 2019 年 2 月起推行「安老院舍外展專業服務試驗計劃」，委託非政府機構成立地區為本並由社會工作者、物理治療師、職業治療師及言語治療師組成的專業團隊，為私營院舍的住客提供外展服務，支援他們的社交和康復需要。當中的外展言語治療服務也會支援合約院舍（包括其附設的長者日間護理單位）及自負盈虧院舍，為吞嚥困難或有言語障礙的長者提供服務。截至 2022 年 4 月 30 日，約有 51 300 名長者受惠。社署會在 2023

⁹ 津助安老院及合約院舍須分別按《津貼及服務協議》及服務合約，提供註冊醫生到診服務（即到診醫生）及遵守基本服務規定和服務量等規定。社署自 2018 年 10 月起，增加對津助安老院的資助以加強註冊醫生提供到診服務。

年 2 月中將試驗計劃恆常化，從 2023-24 年度起的撥款為每年 2 億 3,850 萬元¹⁰。

推動資訊科技的運用

21. 政府 2018 年 12 月撥出十億元設立「樂齡及康復創科應用基金」（基金），資助合資格的安老及康復服務單位試用和購置／租用科技產品，改善服務使用者的生活，並減輕護理人員和照顧者的負擔和壓力。基金首六個批次批出合共約 4 億 3,000 萬元，資助約 1 400 個安老及康復服務單位購置或租用超過 11 000 件科技產品。政府計劃將申請資格擴展到私營安老院和殘疾人士院舍。社署預計在今年下半年邀請私營安老院和殘疾人士院舍遞交申請。

安老院住客的醫療健康服務

醫療服務

22. 醫院管理局的社區老人評估小組透過定期前往資助及非資助院舍，為病情較嚴重或複雜、行動不便而未能親身到專科門診覆診的院舍長者病人提供跨專業醫療及護理治療。服務包括診症、護理評估及治療，以及由專職醫療人員提供的社區復康服務。社區老人評估小組也加強訓練和教導院舍員工掌握照顧技巧。在 2021-22 年度，社區老人評估小組為居於資助及非資助安老院的長者病人提供超過 81 萬老人科外展服務人次，當中包括在 2022 年第一季的 2019 冠狀病毒病第五波疫情期間，為逗留在安老院的確診／懷疑確診長者病人提供的額外支援。

¹⁰ 津助安老院及合約院舍須分別遵守《津貼及服務協議》的基本服務規定及服務合約所定的人手，包括註冊社會工作者及專業治療師（例如物理治療師或職業治療師或言語治療師等）。專業治療師透過小組或個人形式進行的治療運動及療法，以維持或改善長者的身體及認知機能。政府由 2014-15 年度起，增加向非政府機構提供的每年經常撥款，讓其更有效招聘和挽留專職醫療人員或僱用專職醫療服務。

健康教育服務

23. 衛生署長者健康服務轄下的「長者健康外展分隊」成員包括醫生和護士。外展分隊在資助及非資助院舍和其他長者服務機構，為長者及其照顧者舉辦促進健康的活動（例如健康講座及技巧訓練等）。外展分隊每年為院舍進行綜合評估，以確保院舍正確地執行感染控制措施及其他護理程序。在 2021 年及 2022 年（截至 4 月 30 日），長者健康外展隊伍曾分別到訪及以線上會議形式向院舍提供 5 479 次及 1 583 次健康推廣和照顧技巧訓練。

疫苗接種服務

24. 衛生署自 1998 年起為資助及非資助院舍的住客提供疫苗接種服務，並在 2005 年起將服務擴展至院舍員工。衛生署提供和運送疫苗到各院舍，並由院舍自行邀請已參與「院舍防疫注射計劃」的到診註冊醫生負責為合資格住客及員工接種疫苗。在 2021 年 10 月展開的 2021/22 年度「院舍防疫注射計劃」，截至 2022 年 5 月 15 日，有 40 936 名居於安老院的長者和 12 874 名院舍員工已接受免費季節性流感疫苗接種。

徵詢意見

25. 請委員備悉文件內容。

勞工及福利局
社會福利署
2022年6月

安老宿位類別及數目¹¹
(截至 2022 年 4 月 30 日)

	資助宿位	非資助宿位
護養院宿位	<p>4 365 個</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 574 個設於津助院舍 • 2 509 個設於合約院舍 • 282 個設於參與「護養院宿位買位計劃」的自負盈虧院舍 	<p>1 798 個</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 477 個設於合約院舍 • 321 個設於自負盈虧院舍（其中 95 個設於參與「護養院宿位買位計劃」的自負盈虧院舍）
護理安老宿位	<p>26 024 個</p> <ul style="list-style-type: none"> • 15 236 個設於津助院舍 • 275 個設於合約院舍 • 10 513 個設於參與「改善買位計劃」的私營院舍，分別為： <ul style="list-style-type: none"> - 8 354 個設於甲一級院舍；以及 - 2 159 個設於甲二級院舍 	<p>42 277 個</p> <ul style="list-style-type: none"> • 383 個設於津助院舍 • 162 個設於合約院舍 • 39 271 個設於私營院舍（其中 10 694 個設於參與「改善買位計劃」的私營院舍） • 2 461 個設於自負盈虧院舍（其中 324 個設於參與「護養院宿位買位計劃」的自負盈虧院舍）
安老院宿位 (沒有長期護理元素)	<p>67 個</p> <ul style="list-style-type: none"> • 67 個均設於津助院舍 	<p>550 個</p> <ul style="list-style-type: none"> • 70 個設於私營院舍 • 480 個設於自負盈虧院舍
小計	30 456 個	44 625 個
宿位總計	75 081 個	

¹¹ 截至 2022 年 4 月 30 日，津助院舍及合約院舍的入住率約為 94%，參與「改善買位計劃」的私營院舍約為 84%，其他私營院舍及自負盈虧院舍約為 70%。整體安老院入住率則約為 80%。