
安老事務委員會

長者房屋及院舍服務需求評估
及應付長遠需求策略

執行摘要

執行摘要

引言(第一章)

行政長官在一九九七年的施政報告中，委派安老事務委員會就長者對住屋和院舍照顧的長遠需求，作全面檢討，並提出應付長遠需求的策略性建議。安老事務委員會成立一個房屋及院舍服務專責小組，負責有關工作。

職權範圍和工作計劃

2. 專責小組的職權範圍如下：-

- (1) 檢討長者的房屋和院舍名額的供求情況，以便按照議定政策，增加私營及公營名額的供應量，以應付需求；
- (2) 如可行的話，提議改善有關長者的現行公屋編配政策，包括各項為長者而設的優先計劃，以達致“老有所屬”的政策目標；
- (3) 檢討各類型安老院舍的入院條件和入院安排，以達致為長者提供持續照顧服務的政策目標。如可行的話，應擬訂有助改善提供服務情況的新計劃；及
- (4) 處理安老事務委員會就房屋和院舍事務所指派的任何工作。

3. 專責小組自一九九七年八月底成立，在十月初召開第一次會議，直至一九九八年八月共召開了十次會議。

照顧長者的政策理念(第二章)

4. 專責小組肯定“持續照顧”為長者服務政策的中心概念。長者無論是居住在家中或院舍，在健康出現變化的時候，應仍然可以在熟悉的環境繼續居住，所以小組認為“持續照顧”的概念，應引申至家庭照顧、日間服務及院舍服務之間的聯繫。

5. 專責小組重申，家庭在照顧長者的角色至為重要，而政府應繼續一貫的政策，在公屋編配及稅務方面，鼓勵及協助家庭照顧長者。鑑於兩代之間在溝通方面有隔膜，政府必須通過不同渠道及方式，宣傳如何加強兩代的溝通。另一方面，政府亦應該尊重長者選擇的權利，提供足夠公屋單位，供長者與配偶或單獨居住。

6. 政府應制定政策，讓私人發展商知道他們可以扮演的角色，並鼓勵私人發展商提供備有適當設施的房屋單位，租售給長者居住。

7. 對照顧長者的家庭，政府需加強現有的支援服務、改善長者暫託服務、考慮增加專業的外展支援服務、與及為護老者提供恰當的支援。另外，對於有些無親無故而失去自顧能力的長者，又或即使與家人同住，然而自顧能力較差，在家中無法得到適當照顧的長者，政府應按這些長者的需要，繼續發展院舍服務。

8. 小組重申政府應締造良好的競爭環境，以配合多元化營運模式的發展，給予長者更多選擇，並為市場引入更多競爭，從而提高服務水平。政府亦應制訂一套有關私營安老院舍的政策，為該行業創造基本的生存空間。

9. 長遠而言，當多元化營運發展成熟時，政府可考慮改變其參與形式，由現時參與提供服務，轉為集中購買服務。

評估長者的房屋需求(第三章)

10. 長者對資助租住房屋的潛在需求，主要包括兩方面，即新的房屋需求及衍生的房屋需求。

11. 資助租住房屋的供應來源，主要是房屋委員會編配予長者的新建或騰空的一人及二人單位，以及該會的“長者住屋”單位。

12. 房屋局曾就身體健康長者對一人及二人的資助租屋的需求，進行評估。根據推算，未來十年長者對資助租屋的總需求為 73,730 個單位，而總供應則為 68,560，不足之數為 5,170。然而有關推算可能會受政策或社會環境的改變影響。房屋局表示會建立制度，定期及準確地檢討需求情況，擬備及繼續推行配合長者住屋需求的整體房屋供應計劃，以及需

要注意長者的一些非量化需要。

評估長者對院舍照顧的需求(第四章)

13. 特區政府的安老政策，是鼓勵長者在家中安享晚年，若他們繼續留在社區生活，他們需要合適的社區支援服務。目前為長者提供的住院照顧服務，主要包括下列類別，以切合長者的不同需要：—

- (1) 長者宿舍
- (2) 安老院
- (3) 護理安老院
- (4) 護養院

14. 政府在一九九六年五月委託顧問公司研究長者對住院照顧和社區支援服務的需求。顧問在研究報告中指出，長者對服務的需求不一定代表對服務有實際需要，所以政府在評估長者對院舍服務的需求時，應了解真正的需求量。

15. 根據推算，現時在安老院、護理安老院及護養院輪候冊上 27 000 人，而符合入住準則共約有 13 000 人。在未來幾年，隨著人口老化，每年真正需要院舍服務的長者人數相信會繼續增加。

16. 資助宿位的來源主要有三方面，包括新增的宿位，向私營安老院增購的宿位，及現有資助宿位騰空後再使用。在未來四年，每年宿位的供應量將有三千多至四千多個，而每年估計真正需要院舍服務的長者人數增加大約在 1,700 至 3,300 之間，所以在未來四年，除了二零零一至二零零二年度外，其他三年每年可供編配的宿位數量，都超過同年真正需求的淨增加，所以護理安老院的輪候人數及輪候時間均會縮減。

17. 當局正準備設立統一評估機制，以改善長者服務編配，相信該機制成立後，對甄別真正的需求量有更大的幫助，而當局亦預期會有助於縮減輪候人數及輪候時間。

長者公屋編配(第五章)

18. 專責小組了解到有需要為長者提供附有適當設施和服務的房屋。

房屋委員會和房屋署的各項優先入住公屋計劃，包括單身長者優先配屋計劃、共享頤年優先配屋計劃、家有長者優先配屋計劃及新市樂天倫優先配屋計劃，不但惠及長者，亦讓願意與家中長者同住並照顧他們的家庭受惠。

19. 爲了鼓勵家庭照顧長者，房屋委員會最近曾對長者優先配屋計劃，作出改善，例如把計劃擴展至有年長親人的非核心家庭及進一步縮短輪候時間，由縮短一年改善至縮短兩年。而在居者有其屋及私人機構參建居屋計劃下，家有長者的家庭在中籤機會及選取樓宇方面會獲優惠，例如由普通綠表資格提昇至第三優先選樓資格。而在自置居所貸款計劃下，與長者同住的家庭則會較同期申請者獲優先處理。

20. 另外，房委會在一九九零年起推行“屋邨長者社區服務計劃”（一般稱爲屋邨聯絡主任計劃），目的是連繫屋邨裏的獨居長者，找出他們的個人需要及所需資源，鼓勵他們多參與社區活動和義務工作，並爲他們設立支援網絡。該計劃目前已擴展至 26 個公共屋邨。

21. 概括來說，在公共租住屋邨爲長者提供的房屋，主要分爲兩大類，一類爲長者住屋，另一類爲小型獨立單位。長者住屋有舍監當值，爲住客安排康樂活動並處理緊急事故。每個小型獨立單位，都設有廚房及浴室。這些單位有部分是新建單位，部分由舊型屋邨現有空置單位翻新而成。在大多數公共屋邨內，都有一些特別爲長者而設的設施和服務。房屋委員會會撥出一些地方，讓志願機構開辦社區支援服務，例如社區中心、日間護理中心、健康院、護理安老院等。

22. 長者住屋計劃採用嶄新的長者住屋概念，目標是把家居及各類支援服務綜合起來，讓長者可以在原居所終老，並過健康的生活。計劃中的房屋單位將由房屋協會興建，然後以“終身租約”的方式，給予合資格的長者居住。根據這項計劃，房屋協會首先會推出兩個試驗項目，選址於將軍澳及牛頭角，預計在一九九九年年中開展，在二零零一/零二年度尾完成。

23. 專責小組明瞭公屋資源有限，在考慮優先次序時須顧及供求情況。不過，爲反映不同年齡、不同健康狀況的長者的需求，小組建議：

- (1) 照顧能力有缺損長者的家庭，在輪候時間及分配單位方面應

獲得更多優惠。

- (2) 參照外國安排，為高齡長者，例如 75 歲或以上人士提供更多優惠。
- (3) 房屋署應考慮就屋邨聯絡主任計劃作出檢討。

院舍服務(第六章)

24. 香港現在所面對的院舍短缺問題，其實頗為複雜，大致上可分為下列三方面：

- (1) 資助院舍宿位不足。
- (2) 私營安老院舍的服務質素相當參差。
- (3) 資源錯配問題。

25. 要解決院舍服務不足的問題，不外兩個途徑。第一，我們必需界定服務的真正需求，使有真正需要的長者才能獲得服務。第二，我們需增加宿位的供應量，這方面會從一個多元化的服務營運模式著手。

界定需求

26. 在界定需求方面，專責小組同意，住院照顧服務應集中編配給有真正需要的長者。長遠來說，安老院和護理安老院日後應同樣採用護理安老院現行的入院準則，而身體健壯和有能力照顧自己的長者，應繼續留在社區安老。不過，要實施這項建議，必須改善安老院的設施和人力支援，並提供為長者而設的社區支援服務。專責小組強調，修改後的安老院入住準則只會應用於現時在輪候冊上的長者，不會影響原來的住院長者。小組備悉，政府有關部門會就安老院輪候冊上的長者的安排，作出跟進。

統一評估機制

27. 為確保各項長者服務的資源得到有效的運用和適當的編配，衛生福利局應考慮設立一個長者服務的統一評估機制，把評估工作主要交由

認可評估人員執行。這些評估人員由社康護士、社工和醫護社工等擔任。當個案社工為長者申請院舍或社區服務時，便須把長者轉介予評估人員，待他們評估長者的健康狀況及護理需要，以決定所需服務，並在衡量服務資源及個案的迫切程度後，為長者向服務機構安排服務。

28. 採用劃一的評估準則，評估工作會比現時更客觀及快捷，長者也無須再重複接受評估。由於長者必須通過這個機制申請服務，我們可更清楚了解長者的需要，在策劃服務時加以配合。

29. 小組贊成長者服務統一評估機制的方向，同意新機制可令長者服務的資源能得到更有效的運用，亦可提高評估工作的客觀程度和效率，令有需要的長者能優先獲得服務。小組並提出建議，在制訂評估準則時，非政府機構及其他人士及長者的參與非常重要。在服務的安排上，應盡量顧及長者的個人選擇，並為他們設立適當的上訴渠道。這個機制若果運作良好，可以有助鑑別長者對院舍、家居或其他社區服務的需求，使亟需要院舍服務的長者，可獲優先入住院舍的機會。

增加宿位

30. 為了在短期內增加宿位的供應量，專責小組同意進一步提高現有院舍的使用率，建議資助院舍把辦理手續的時間提前，在未有宿位騰空之前開始處理申請。

31. 小組同意政府應繼續增加向私營安老院舍購買的宿位數目，因為這項措施有助在較短時間內提供宿位。

32. 小組希望通過不同營運模式的院舍，包括資助、私營和自負盈虧院舍增加宿位，推動市場上的競爭，從而改善服務質素，並為服務使用者提供更多選擇。不過，小組認為，政府仍須繼續增撥資源，增建新的資助或自負盈虧院舍。

33. 鑑於院舍需求殷切，而香港市區土地日趨短缺，傳統上興建單座式院舍的做法費時失事，不但未能盡用土地資源，而且發展速度往往無法追上需求的增長。在這方面，專責小組同意有變革的需要。根據一貫政策，政府只會為資助院舍提供特建樓宇，而私營機構則須自行物色合適地方開辦院舍。目前，大部分私營安老院舍都設於非特建樓宇內，由

住宅或舖位改建而成，這些樓宇往往不利於院舍發展優質服務。小組建議把特建樓宇的政策，推展至參加買位計劃的私營院舍，以及自負盈虧院舍。

34. 當局同時也計劃將一些以前預留作社區中心的土地，發展為多用途大廈，在低層為院舍提供院址。與此同時，社會福利署正考慮物色更多適合作安老院舍的現有樓宇，例如空置的商舖或前政府宿舍等，供資助、私營或自負盈虧院舍之用。這項措施不但可增加宿位數目，亦可逐漸取替一些院址欠理想的院舍。社會福利署署長將領導一個跨部門工作小組，跟進有關計劃。

鼓勵私營機構參與提供安老院舍院址

35. 專責小組理解到，在提供地方作院舍用途方面，私營機構也可發揮重要作用。專責小組有成員提出一系列的提議，如下-

- 政府在賣地和考慮發展商修訂土地批約條款的申請時，加入適當的條款。
- 給予建築優惠（如額外地積比率），要求發展商提供地方開設安老院舍。
- 如發展商自願把安老院舍納入發展計劃內，則政府應對其申請酌情作特別考慮。
- 如經營者有意把商場改建為安老院舍，則建議建築事務監督考慮放寬有關條文，批准使用商場作住宅用途，而在修訂批約條款時，政府可考慮收取定額補價。
- 在必要時，政府可考慮修訂法例，以立法手段凌駕大廈業主公契內有關係文，使安老院舍可在私營發展內經營。

36. 有關政策局及部門就專責小組的建議將進行更深入的研究和跟進。

外展健康及醫療服務

37. 在現行制度下，資助護理安老院有獲撥款為住院長者聘請醫生到訪，提供一般醫療服務。小組認同為住院長者提供醫療支援的需要。但認為有需要繼續研究安老院舍服務與醫療服務之間的銜接。

38. 目前醫管局及衛生署分別為社區及院舍的長者提供外展服務，衛生署的長者健康外展隊伍的服務範圍包括私營及資助安老院舍及社區居住的長者，為他們提供預防疾病及促進健康的服務，並為護老者提倡正確護老知識及給予協助。醫管局則提供專科外展服務。專責小組建議將服務擴展至自負盈虧及參加買位計劃的私營安老院。

老有所屬

39. 另一方面，我們會繼續鼓勵和方便長者在家中安老，並集中為未能在社區內得到充分照顧的體弱長者，提供住院照顧服務。為了更深入討論社區服務的政策，安老事務委員會將成立一個“長者家居照顧服務專責小組”，研究有關課題。

自負盈虧安老院舍(第七章)

40. “自負盈虧安老院舍”是指由非政府機構營辦，在日常營運開支方面，並非由政府資助的非牟利安老院舍。政府一直鼓勵院舍服務作多元化發展，為市民提供更多選擇。不過，自負盈虧院舍的發展仍未普遍。專責小組曾檢討自負盈虧院舍的運作，並就發展這類院舍的策略提出建議。

41. 專責小組建議營造更適當的環境，以進一步鼓勵非政府機構開辦自負盈虧院舍。其中可考慮的措施包括：

- (1) 為自負盈虧院舍提供適合的院址。
- (2) 透過向這些院舍買位，提供部分財政協助。
- (3) 小組建議在規劃新院舍時，容許院舍同時設有政府資助及自負盈虧宿位，讓營辦機構可靈活運用資源。
- (4) 專責小組理解現時有關自負盈虧院舍一般員工轉職時，公積金及資歷未獲承認。小組希望，當局會考慮讓一般員工在轉職時，與專業員工一樣，其公積金及資歷可獲承認。

私營安老院(第八章)

42. 私營安老院在提供院舍服務方面擔當非常重要的角色，但是服務水準較為參差。截至一九九八年七月底，全港共有 425 間私營安老院，60 所領有社會福利署發出的牌照，餘下的 365 所則以豁免證明書經營。他們共提供約 24 000 個安老宿位，佔全港宿位總數的 53%。

43. 雖然社會福利署已設有經濟資助計劃，但由於超過八成住在私營安老院的長者是接受綜合社會保障援助，未能支付較高的住宿費用，這或會令院方未能騰出資金作改善工程之用。

44. 私營安老院大多由私人住宅樓宇或商場舖位改建而成，除了受到院舍現址的環境限制外，往往亦會因不符合所在大廈的公契訂明的用途，受到物業的其他使用者反對。

45. 以豁免證明書經營的私營安老院中，有部分未能獲發牌照的另一障礙是不能招聘足夠保健員和護理員。自一九九五年開始，保健員訓練課程培訓了大約 1 150 名保健員，但完成課程學員的流失率達 60%。保健員和護理員人手短缺的主要原因是工作時間長而待遇低。

46. 政府透過調高"改善買位計劃"的買位價格，協助參加計劃的私營安老院經營者以較高工資聘請員工。除了提供經濟支援外，社會福利署亦就人手培訓，例如保健員的供應和提高員工質素方面作出建議及跟進。

47. 專責小組確認安老服務人手培訓是安老事務的一大課題，小組期待安老事務委員會在這方面作出深入的探討和向政府作出建議。

48. 至於私營安老院舍未能符合《安老院條例》內有關屋宇、消防、電器及氣體安全的要求，其實經營者如果聘請認可人士，則應能有效地將問題解決。

買位計劃(第九章)

49. 專責小組在探討私營安老院舍的發展時，理解到這些院舍的經營困難，故希望通過"買位計劃"及 "改善買位計劃"，提供經濟誘因，鼓

勵私營院舍經營者改善服務水準。

50. "改善買位計劃"撮要如下：

- (1) 參加改善計劃的院舍，應持有根據《安老院條例》(第 459 章)發出的牌照。
- (2) 以豁免證明書經營的私營安老院亦可參加 "改善買位計劃"，惟他們須在參加計劃後半年內領得牌照。在這期間，這些院舍的買位價格相應調低。
- (3) 人均樓面淨面積不低於 8 平方米。
- (4) 保健及護理人手都有所增加。
- (5) "改善買位計劃"價格，比對現行計劃大致上改善買位價格每月提高約 1,000 元。
- (6) 為反映保健和護理質素和服務成本的提高，入住改善計劃的長者，應支付較高的費用，改善 A2 級別為 1,603 元而改善 A1 級別則為 1,707 元。

51. 專責小組希望藉著改善買位計劃，逐步令私營院舍提高服務質素，以較高的水平作良性競爭。社會福利署署長現正進行津貼制度的檢討工作，其中一個項目，是擬定津貼及服務協議以及服務質素標準，用以衡量受資助服務的質素。當局會藉着擬定和採用適當的津貼及服務協議、服務質素標準，把管制服務表現的概念，推展至參與買位計劃的私營院舍。

長者院舍服務 - 持續照顧的概念(第十章)

52. 政府現時資助各類型院舍服務，以照顧健康情況不同的長者的護理及社會需要，但目前各類院舍的入院準則有異，一般來說，以長者所需護理程度為基礎，如果長者的健康狀況日差，便可能要轉到另一間院舍接受適當的護理。對長者來說，這種突如其來的環境改變，可能會令他們深感不安。所以，為了貫徹「安老有所」的政策目的，讓長者在

健康狀況變差時，仍可留在熟悉的環境下安老，專責小組重申「持續照顧」的概念在院舍服務中的重要性。

53. 推行「持續照顧」的概念，是使院舍配備適當的設施和人手，以應付健康狀況時刻改變的住院長者所需的護理服務，讓他們繼續留在安老院內，而無須轉到提供較高程度護理的院舍。

54. 爲了實踐這個概念，政府已由一九九六年起發放療養院照顧補助金，讓護理安老院可以聘請額外的員工，爲住院長者提供所需護理服務。

55. 爲了進一步實踐「持續照顧」這個概念，專責小組建議，日後在計算資助院舍所得之整體資助金時，應按安老院內長者所需的護理水平而釐定。並先在兩所護理安老院推行爲期兩年的試驗計劃，以測試成效。