

## 前言

安老事務委員會自一九九七年七月成立，職責在於向香港特別行政區政府，就安老政策及服務提供意見。這份工作回顧，就委員會過去兩年多的工作，作出了匯報。

在過去兩年，委員會的主要工作，包括成立兩個專責小組，評估長者對住屋和院舍照顧的需求，提出應付長遠需要的策略，與及檢討家務助理服務，探討重整服務的方法，以提高服務質素和成本效率。這兩方面的工作報告，在工作回顧中都有簡要的報導。

有鑑於患癡呆症及具情緒鬱結的長者需要特別照顧，加上本港長者的自殺率偏高，故此委員會成立工作小組，研究如何處理這些問題。工作小組提出多項建議，包括加深社會上對這些現象的了解及強化防範措施。

此外，委員會亦就其他安老政策及服務課題，包括香港醫護改革報告有關「護老儲蓄」的建議、對護老者提供支援、開辦日間暫託服務、長者健康服務、長者社交服務網絡計劃、老有所為活動計劃、長者咭計劃等，向政府提供意見。

一九九九是國際長者年，安老事務委員會成立了中央統籌委員會，籌劃五項全港性活動和七百多項地區活動，目的是宣揚國際長者年「長幼一家」的主題。我很感激各界對我們的努力作出熱烈的反應和支持。

在來年，安老事務委員會的工作重點，會集中研究一些需要長遠籌劃的安老課題。我們的大方向，是支援特區政府「老有所養、老有所屬、老有所為」的施政方針。我深信委員會全人，會繼續就本身的專長，向政府提出他們精闢的意見。我亦謹在此代表委員會，向各有關政府部門及非政府機構給安老事務委員會的支持和協助，表示謝意。

**安老事務委員會主席譚耀宗**

二零零零年三月二日

## 目錄

安老事務委員會	第一頁
組織及成員	第一頁
安老事務委員會的工作目標	第一頁
工作回顧	第二頁
老有所養	第三頁
老有所屬	第四頁
老有所為	第十頁
未來的展望	第十三頁
附錄一 安老事務委員會職權範圍	
附錄二 安老事務委員會成員名單	
附錄三 「長者房屋及院舍服務需求評估及應付長遠需求策略」報告執行摘要	
附錄四 「長者家居照顧服務專責小組報告書」執行摘要	
附錄五 研究老人痴呆症工作小組報告	
附錄六 研究老人自殺問題工作小組報告	

# 安老事務委員會

## 一九九七至九九年工作回顧

### 安老事務委員會

自一九九七年，香港特別行政區政府把照顧長者訂為三大施政方針之一，務求做到「老有所養、老有所屬、老有所為」。

2. 安老事務委員會在一九九七年七月成立，就安老政策及服務，向政府提出意見。安老事務委員會的職權範圍現載於附錄一。

### 組織及成員

3. 安老事務委員會有十九位來自非官方及官方的成員。非官方成員包括學者、社會工作者、醫療護理專業人員、及資深社會服務人士。官方成員來自衛生福利局、房屋局、教育統籌局、房屋署、衛生署及社會福利署。委員會的成員名單列附錄二。

### 安老事務委員會的工作目標

4. 安老事務委員會的主要工作目標，是向政府提供適當的意見，以協助政府制訂有效的安老政策及服務計劃，迎接人口老

化所帶來的挑戰。為加強照顧長者，我們必須提高長者的生活素質，促進長者對生命的熱忱，增強代與代之間的溝通，落實政府「老有所養、老有所屬、老有所為」的施政方針。

5. 香港人口正隨著世界各地的趨勢，在逐漸老化。在一九九八年，政府估計本港年齡六十歲或以上的人口為九十三萬，佔總人口的百分之十四。在十年之後，這數字會上昇至一百二十二萬，為總人口的百分之十六。而在二零一六年時，六十歲或以上的人口估計將為一百六十二萬，佔總人口的百分之二十。人口急劇老化，是前所未有的現象，我們必須做好準備及規劃工作，以便能在未來的日子裏，為我們的年長人口提供充份、適當的服務和照顧。

## 工作回顧

6. 安老事務委員會成立伊始，即著手檢討本港安老服務的提供。委員會認為本港為長者提供的保障，以及住屋、醫療、院舍護理、社區支援等各方面的照顧，都已作出相當的努力。但由於這些服務由不同的政府以及非政府機構提供，在落實執行上出現欠缺協調現象，而有些服務，更未能追上年長人口急速增長的需要。

7. 過去兩年多，委員會集中處理如何改善現行的安老服務。其中主要者，是成立兩個專責小組，評估長者對住屋和院舍照

顧的需求，提出應付長遠需要的策略，與及檢討家務助理服務，探討重整服務的方法，以提高服務質素和成本效率。此外，委員會亦曾研究如何加強照顧有特別需要，例如患癡呆症及情緒鬱結的長者。了解到照顧體弱長者的家庭所承受的壓力，委員會亦就此向政府建議，擴展護老者支援服務。

8. 透過強化長者住屋、院舍照顧、家居服務、以及護老者支援的政策及措施，委員會已朝著發展長者長期照顧服務的方向邁進。

9. 這份工作報告將按「老有所養、老有所屬、老有所為」的施政方針，作撮要的敘述。

## 老有所養

10. 一九九七年，委員會建議政府為領取綜合社會保障援助的長者提供額外援助，以照顧他們的基本需要。結果，由一九九八年四月起，受助長者每月可得的綜援標準金額增加了三百八十元。

11. 為了探索提供長者長期護理服務所需經費的可行方案，委員會曾於一九九八年九月組團前往日本考察，汲取日本處理人口老化問題的經驗。同年十一月，委員會舉辦「長期護理服務的發展和財政安排」座談會。哈佛專家小組報告在一九九九年

五月發表後，委員會也先後召開了兩次特別會議，討論報告書建議的「護老儲蓄」計劃。委員會為進一步參考外國的經驗，贊助香港大學舉辦研討會，探討長者長期護理的政策、財政安排、服務規劃、服務方式等。研討會於二零零零年一月十一日及十二日舉行，為期兩天，與會者有來自六個海外國家／地區的十二位專家。

## **老有所屬**

### **A. 長者住屋**

12. 一九九七年十月，委員會成立了房屋及院舍服務專責小組，負責評估長者對住屋及院舍服務的需求，並建議一套應付長遠需要的策略。一九九八年十月，專責小組完成了有關工作。工作報告的執行摘要載附錄三。在長者住屋方面，專責小組建議，房屋編配政策應優先照顧有需要的長者和家有長者的家庭。專責小組也建議制訂政策，鼓勵私人發展商為長者提供附有適當設施的住屋單位。

13. 在房屋編配政策方面，房屋委員會接納安老事務委員會的建議，採取了多項惠及長者的改善措施：

- 准許「家有長者優先配屋計劃」的合資格申請人申請市區的租住公屋。

- 與長者同住的家庭如申請參加受資助自置居所計劃(例如居者有其屋計劃、私人機構參建居屋計劃、自置居所貸款計劃等)時，將獲優先處理。
- 訂立目標，務求在二零零七年底或之前，縮短所有合資格的長者家庭輪候租住公屋的時間至兩年。

14. 安老事務委員會亦曾就下列的長者住屋措施，向政府提供意見：

- 推行長者住屋計劃，提供五百個附設綜合護理和支援服務的住宅單位，以「終身租約」形式租予中等入息的長者。這些單位預期在二零零一年落成。
- 為體健長者，提供經特別設計並附有舍監服務的住屋單位。
- 制訂由私人發展商提供長者住屋的試驗計劃。
- 制訂一套特別為評估長者住屋需求而設的推算模式。

15. 這些措施將相繼在這一、兩年之間落實，例如長者住屋計劃，現已命名為「長者安居樂計劃」，現已開始在佐敦谷及將軍澳興建，而一套特別為評估長者住屋需求的推算模式，亦已開始運作。



## **B. 院舍照顧服務**

16. 在長者住院照顧服務方面，專責小組發現下列情況有待改善：

- 受資助的護理安老院宿位輪候人數眾多，以致輪候需時。
- 收納超過半數本港住院長者的私營安老院舍服務水平參差。

17. 專責小組建議採用一套包括即時、中期和較長遠的策略，一方面縮短受資助住院照顧服務的輪候時間，另一方面鼓勵私營安老院舍提高服務質素。這些措施載於下文第 18 至 26 段。

### 即時措施

18. 即時措施包括增加受資助的安老院舍宿位供應量，以及提高私營院舍的服務質素。

19. 爲了增加受資助宿位的供應量，截至一九九九年六月底，政府共增設了四千三百個受資助的院舍宿位，其中包括向私營院舍購買的一千二百個宿位。平均輪候時間已由一九九七年七月的二十八個月，縮短至一九九九年十月的十七個月。

20. 爲了提高私營安老院舍的服務質素，專責小組建議政府推行「改善買位計劃」。該計劃在促使私營院舍積極改善服務質素方面收效良好。截至一九九九年十月，持牌私營院舍共有二百七十五間，提供的護理宿位約有二萬一千個。相比之下，在一九九七年七月，持牌私營院舍只有十六間，提供的宿位只有一千六百個。至於其餘二百多間仍然以豁免證明書營辦的私營安老院舍，委員會已通過一項計劃，規定這些院舍全部須在二零零一年三月或之前達到發牌標準。

### 中期措施

21. 中期措施包括需求管理和提高成本效率的措施。

22. 專責小組建議政府推行有效的需求管理措施，確保資源用於有需要的長者身上：

- 設立統一評估機制，以甄別需要護理服務的長者。有關方面現正製訂劃一的評估工具，預計在二零零零年年底或之前完成。
- 在二零零零年推行爲期三年的「持續照顧」模式試驗計劃，使長者可在熟悉的環境中安享晚年，無須在健康轉壞時轉送其他院舍。

23. 此外，政府亦應實施一些提高成本效率的措施，以減省院

舍照顧服務的成本：

- 在現有的受資助護理安老院增設宿位，藉此增加供應量。有關方面現已原則上同意，一九九九至二零零零年度會在十五間護理安老院增設二百七十五個宿位。
- 檢討新的護理安老院的內部設施規劃，善用空間，從而減低提供護理安老院宿位的資本成本。

### 較長遠的措施

24. 較長遠的措施包括推行院址為本計劃，以及加強安老服務工作者的培訓。

25. 院址為本計劃旨在提供合適的地方，供受資助和私營機構開辦安老院舍。為此，政府已在公共屋邨以及土地發展公司、九廣鐵路公司、地下鐵路公司的市區重建計劃和鐵路沿綫發展計劃物色地方，在二零零二至二零零八年間提供逾五千二百個宿位。政府也同意在二零零零至零一年度賣地時，會規定發展商在某些土地為安老院舍提供院址。此外，政府正與私人發展商磋商多項措施，例如批出額外地積比率等，藉以鼓勵發展商在發展項目內提供營辦安老院舍的地方。

26. 在人力培訓方面，政府已經成立一個跨部門工作小組，檢討照顧長者的保健護理員工的培訓需要。工作小組會向委員會

提交報告。

## C. 社區支援服務

### 重整家務助理服務

27. 委員會在一九九八年十月成立長者家居照顧服務專責小組，檢討現行的家務助理服務模式，並探討重整服務的方法，以提高服務質素和成本效率。

28. 專責小組在一九九九年六月向委員會提交報告。報告的執行摘要列附錄四。專責小組的建議包括：

- 日後把家務助理服務的兩大範疇，即送飯服務和個人照顧服務分開處理。這項安排可讓有關方面聘用工資較低的工人負責送飯，使薪金較高的家務助理員在培訓後，集中為住在家中的長者提供更多及更好的個人照顧服務。
- 把上述兩項服務透過競投方式批出營辦，以便盡量加強競爭。為了取得成本效率，營辦機構可以靈活決定提供服務的方法，以配合受助長者的需要。
- 加強護理人員和專職醫療人員對家居照顧服務的支援，使長者的醫療衛生服務與福利服務更加配合得宜。

29. 新的家居照顧服務已在一九九九年十二月開始，而膳食服務則在二零零零年二月啓用。

### 對護老者的支援

30. 委員會通過設立兩間護老者支援中心，向照顧家中長者的護老者提供資訊、培訓和情緒上的支持。該兩間中心已在一九九九年初啓用，支援個別的護老者和安老服務機構。此外，該兩間中心也製作護老者資料夾，分發給其他長者社區中心(例如長者綜合服務中心)使用。

### 日間暫託服務

31. 在委員會支持下，社會福利署推出了新的日間暫託服務，減輕照顧體弱長者家庭的負擔。社署原意是在五間長者日間護理中心推行為期三年的試驗計劃。由於福利界反應熱烈，現已把試驗計劃擴展至十二間長者日間護理中心，並在一九九九年十月開始提供日間暫託服務。

## **老有所為**

### **長者健康服務**

32. 經諮詢委員會的意見後，政府承諾在二零零零年三月或之前設立十八間長者健康中心和十八支長者健康外展隊。長者健

康中心採用家庭醫學形式，為長者提供預防和治療疾病的綜合健康服務。十八間長者健康中心現已全部開始運作。

33. 長者健康外展隊的工作，是為長者和護老者提供外展健康教育和促進健康的服務；外展隊定期到訪各服務中心、安老院舍和公共屋邨，向長者灌輸健康知識。十八支長者健康外展隊亦已全部投入服務。

### ***長者患癡呆症及情緒抑鬱／自殺問題***

34. 鑑於患癡呆症的長者需要特別照顧，加上本港的長者自殺率偏高，一個包括安老事務委員會委員、醫療社工專業人員、學者及有關政府部門代表的工作小組於一九九八年八月組成，研究長者患癡呆症和情緒抑鬱／自殺這些問題。工作小組在一九九九年七月向委員會提交報告。該兩份報告現載列附錄五和六。

35. 工作小組提出多項建議，包括以綜合專業界別、系統化的方式處理長者癡呆症和情緒抑鬱／自殺的問題；加深市民認識長者的心理及社會需要；提高有長者的家庭對癡呆症或情緒抑鬱早期徵狀的警覺性；加強培訓專職的護老者和醫護專業人員，使他們能夠辨別有關徵狀；及早為亟需援助的長者提供醫療和外展服務；進行全面研究，蒐集有關長者自殺的詳細資料。

36. 各有關方面正作出安排，以實工作小組的建議。社署製作了三套電視宣傳短片，呼籲公眾關注長者的情緒抑鬱和癡呆症問題，短片的啓播儀式已於一九九九年十月十六日舉行。此外，來自不同界別的專業人士亦會共同研究長者自殺的原因。目前，政府正研究如何為前線工作人員、輔助醫療人員、專業醫療人員和非正式護老者加強培訓，提高他們應付長者情緒抑鬱和癡呆症問題的能力。

### **鼓勵長者積極過活**

37. 爲了提倡「老有所爲」，委員會經討論後通過了多項措施，主要包括：

- 在現有或新啓用的各間長者綜合服務中心設立長者支援服務隊，加強爲長者提供社交網絡服務。服務隊會通過長者義工計劃，鼓勵更多長者參與義務工作。截至一九九九年七月，服務隊共接觸了大約二萬二千位亟需援助的長者，爲他們擴闊社交網絡，並招募了六千位長者擔任義工。
- 在一九九九年開展爲期三年的「老有所爲」活動計劃，撥款資助社區組織爲有需要的長者舉辦服務計劃。截至一九九九年三月，各社區組織共舉辦了二百六十項服務計劃，爲二十六萬四千位長者服務。

- 鑑於長者活動中心和一些政府部門都同樣為長者舉辦社交康樂活動，政府在檢討兩者在這方面的工作關係後，已制訂了一些措施，加強兩者之間的聯繫，改善協調工作，俾能更有效地提供服務。
- 進行長者咭計劃的顧問研究，以推廣這項計劃，並爭取更多贊助機構參加。社署現正制訂公關策略，以便為長者咭計劃進行新一輪的宣傳活動，提昇其公眾形象。
- 統籌一九九九國際長者年的慶祝活動。委員會成立中央統籌委員會，籌劃了五項全港性活動和七百多項地區活動，同時亦積極進行宣傳工作，宣揚國際長者年「長幼一家」的主題。這些活動都能達到預期的效果，喚起市民對敬老護老的關注。
- 委託顧問進行有關長者生活質素的研究，從長者的角度，了解哪些元素是與他們的生活質素息息相關，並根據所得資料，編訂服務的優先次序。顧問會在二零零零年中向政府提交建議。

## 未來的展望

38. 如上文所述，在過去兩年，委員會主要是檢討及處理如何改善現行的安老服務。政府已接納委員會在這方面提出的建議，我們預期當建議相繼落實後，本港安老服務將有一番新的景象，但這並不表示我們的使命已經完成。在新的世紀，安老



事務委員會除了繼續向政府提供改善安老服務的意見外，亦將會用較多時間研究本港安老服務的長遠發展。為未來的年長人口做好長期護理計劃，令到長者的保障更全面化，讓長者有足夠現代知識去配合社會的發展，令他們可以安享健康的老年。此外，安老事務委員會將持續推動一九九九國際長者年活動所建立的敬老風氣及長幼一家的觀念。