

第1章

長者住宿服務

審計署曾就政府在計劃、提供和監察長者住宿服務方面的節省程度、效率及效益進行審查，當中發現以下範疇有可予改善之處：

- 護理安老院津助宿位的供應；
- 長者宿舍和安老院津助宿位及長者住屋津助單位的供應；
- 護養院及療養院津助宿位的供應；
- 政府對津助長者住宿服務的財務安排；
- 社會福利署(社署)對安老院舍的發牌和監察；
- 社署對津助長者住宿服務的監察；及
- 安老院舍的醫護服務。

2. 委員會分別在2002年5月6日及7月4日舉行了兩次公開聆訊，就審計署署長報告書所研究的事項聽取證供。

在2002年5月6日公開聆訊中取得的證供

護理安老院津助宿位的供應

3. 委員會從審計署署長報告書第2.9段了解到，社署近年已增加了資助護理安老院宿位的供應。然而，如表三所示，截至2001年3月31日，輪候名冊上仍有超過16 000名申請人，他們平均須輪候35個月才獲得宿位。相比之下，入住津助宿位(即根據買位計劃提供的宿位)的平均輪候時間，則只需11個月。對於資助護理安老院宿位與津助護理安老院宿位輪候時間的重大差異，委員會表示關注，並詢問導致如此差異的原因為何。

4. **社會福利署署長林鄭月娥女士**回應時表示，社署網頁所載的最新資料顯示，入住資助安老院舍的輪候時間為34個月，但輪候根據買位計劃提供的院舍宿位則只需10個月。

長者住宿服務

5. 至於資助護理安老院宿位與根據買位計劃所提供的護理安老院宿位，兩者服務水平有重大差別的問題，社會福利署署長在審計署署長報告書第2.21段表示，資助護理安老院被認為質素較高，主要因為這類院舍是專為特定用途而興建(特建)，而且使用者對院舍經營者較有信心。委員會詢問政府當局有何計劃在未來10年增加特建安老院舍的供應，並確保私營安老院舍的服務水平可與資助護理安老院舍相若。

6. **社會福利署署長**在2002年5月23日的函件(附錄14)附件中提供了擬建安老院舍的詳細資料一覽表。她又告知委員會，社署已着手進行一項大型計劃，以便從不同來源尋求特建安老院舍。那些特建的政府院舍將以招標競投方式編配予非政府機構及私營安老院，以營辦混合模式的津助和非津助服務。截至2002年4月，社署已覓得擬興建的特建院舍樓房，將可在未來10年提供共6 726個宿位。那些宿位按供應來源分類的數字摘要如下：

供應來源	安老院舍宿位數目
公共屋邨發展項目	3 555
非政府機構用地	771
政府的政府、團體及社區用地	764
市區重建局／地下鐵路公司／九廣鐵路公司的發展項目	646
透過賣地條款取得的私人發展用地	990
總數	6 726

7. **社會福利署署長**又表示：

——鑒於公共屋邨發展項目仍是特建安老院舍的主要供應來源，她已徵得房屋委員會(房委會)協助，在公共屋邨發展項目內的合適地點提供這類院舍。同時，社署亦已制訂一套新的撥款安排，由社署以獎券基金撥款向房委會付還院舍的建築費用，以方便房委會提供這類院舍；

——為進一步增加特建安老院舍的供應，政府當局已制訂一項計劃，鼓勵私人發展商把安老院舍納入其物業發展項目內。根據擬議計劃，以契約修訂、換地或私人協約批地等形式發展的新私人物業發展項目，若提供合格的特建安老院舍，則院舍面積可免計入建築樓面面積及有關發展項目的地價評估之內。發展商只須支付興建安老院舍的全部費

長者住宿服務

用，並提供院舍運作所需的基本設施如消防裝置、接駁渠道等。這些院舍落成後，雖仍屬私人發展商的物業，但只可作安老院舍用途。政府當局現正擬定所需的立法修訂，以落實該項計劃。上述在未來10年供應的特建安老院舍宿位數目及函件附件所載的數目，並未包括由此來源可能取得的宿位數目；

- 在特建安老院舍的供應增加前，社署會繼續採取各項措施提升私營安老院的質素，包括把餘下的買位計劃宿位提升至改善買位計劃的水平、在改善買位計劃宿位續期及增購此計劃的宿位時訂立更高標準，並在資源許可下增加私營安老院的保健員和護理員的訓練名額。然而，當局一方面須對私營安老院的運作施加更多規定以提升質素，另一方面又須顧及院舍面對的商業現實，並在兩者間求取平衡。社署透過政府直接向私營安老院購買宿位作為津助宿位，藉此催使私營安老院改善質素，但在這方面所能動用的公共資源顯然有其限度；及
- 服務使用者的選擇也能有效催使私營安老院提高服務水平。社署已委託香港老年學會進行一項為期兩年的計劃，在本港發展和確立一套為安老院舍而設的認可制度，透過公布安老院舍的質素評估和成效監察結果，以確保院舍能提供優質護理服務，並且不斷作出改善。

8. 委員會察悉，審計署在審計署署長報告書第2.20(b)段建議社會福利署署長聯同衛生福利局局長¹採取行動，盡量劃一所有津助護理安老院宿位在若干範疇的服務水平。委員會詢問：

- 劃一所有宿位服務水平的時間表、財政影響及主要限制為何，例如是否可在每名住客佔用的最低面積、員工的資歷和人數，以及院舍設施方面作出規定，藉以提升私營安老院的質素；

¹ 在主要官員問責制實施後，由2002年7月1日起，先前由衛生福利局局長行使的主要法定職能，已移轉給新的衛生福利及食物局局長。

長者住宿服務

- 落實劃一服務水平的措施，會否導致私營安老院結業；若會，政府當局可如何協助那些院舍提高服務水準，以達到有關要求；及
- 政府有否設立基金，協助私營安老院經營者提升服務水準；若有，基金的申請準則及資助條件為何，以及政府過去數年所接獲和批准的申請分別有多少宗。

9. 社會福利署署長在2002年5月23日的函件中表示：

- 政府津助的護理安老院服務透過各種方式提供，包括由政府提供經常經費資助非政府機構營辦的傳統護理安老院、根據買位計劃或改善買位計劃向私營院舍購買宿位，以及透過招標競投方式取得合約的院舍提供津助宿位。未來，除了有數間護理安老院是由非政府機構透過政府資助或自資設立外，當局的政策是以招標競投方式編配日後所有安老院。那些合約安老院均須遵守同一套質素標準、服務成果、成效指標和其他規定。換言之，政府當局有信心可透過公開招標方式，以低廉的成本提供新的安老院舍，而這些院舍亦可有劃一的服務水平；
- 服務水平和服務成本是同一問題的兩面。就非政府機構營辦的傳統資助護理安老院而言，由於員工成本高昂，要在短期內降低成本，實極其困難。反之，社署正嘗試透過在原址擴充服務的方式或請那些院舍善用舍址增設服務，以增加院舍資源的價值。至於提供津助服務的私營安老院，社署不但提高了改善買位計劃的居住面積和員工人手的最低規定，以縮窄服務水平的差距，並打算逐步取消所有買位計劃的宿位。為提升院舍員工的工作質素，社署已改良有關的護理人員課程，並取得額外資源，為資助及私營機構的安老服務護理人員提供更多培訓。有關措施詳情如下：
 - (a) 社署已取得每年1,180萬元的撥款，在2003年前把1 200個買位計劃的宿位提升為改善買位計劃的宿位；

長者住宿服務

- (b) 社署已預留800萬元，在2004至05年度前為護理人員提供2 160個多技能訓練名額。社署在2001至02年度提供了400個訓練名額，入讀學員中有100名來自私營安老院；及
- (c) 社署已在所有新建院舍採用新的設施明細表，務求充分善用院舍的地方，並縮窄資助和私營安老院的居住面積標準差距；

——政府當局並無計劃透過立法訂立進一步的規定。事實上，自《安老院條例》實施以後，政府當局和整個福利界經過5年多來不斷努力，現已將各安老院的服務水平提升至符合發牌的標準。發牌制度有助確保安老院內長者所獲得的服務達到可接受標準，而且對其身體、情緒和社交生活都有裨益。發牌制度規管所有護理院舍的運作，範圍包括在員工人手規定、居住面積標準、樓宇及消防安全要求，以及提供健康護理服務等方面所須達到可接受的最低水平。經過社署和有關營辦機構努力不懈，並由獎券基金撥款改善資助安老院的服務，再加上為私營安老院推行的經濟資助計劃，所有私營安老院發牌的工作得以於2001年3月完成。發牌工作完成後，政府當局仍一直採取各項措施，以期進一步改善安老院的服務水準。鑒於當前的整體營商環境，再加上經濟不景和失業率日趨嚴重，市民已更難負擔得起非津助的服務，政府當局認為在這時候考慮透過修訂法例提高居住面積和人手的規定，未必切實可行。政府當局最不希望發生的，是私營安老院因營運環境轉差而集體倒閉，令大批長者失去安居之所；及

——私營安老院經濟資助計劃是在1995年實施，旨在協助在《安老院條例》生效時已開設的私營安老院遵守該條例所訂明的安全措施，以及設計和結構規定。計劃不只適用於透過買位計劃及改善買位計劃提供津助服務的私營安老院。事實上，社署亦懷疑，若不徹底進行地方重配，私營安老院現有的院舍未必可提升至與資助安老院相若的標準。社署共收到233份私營安老院參加計劃的申請，有154份獲得批准，所獲資助合共約2,000萬元。

長者住宿服務

逐步取消安老院津助宿位

10. 據審計署署長報告書第3.6及3.7段所載，安老事務委員會在1997年全面評估過長者對住屋及住宿照顧服務的長遠需求，並建議了一套應付長遠需求的策略。安老事務委員會在1998年9月公布的報告內指出，住宿照顧服務應集中編配予有真正需要的長者。委員會建議，身體健壯和有能力照顧自己的長者，應繼續留在社區安老。

11. 不過，審計署署長報告書第3.12段指出，社署仍然接受安老院宿位的申請。截至2001年3月31日，宿位輪候名冊上差不多有6 200名長者，而入住安老院的平均輪候時間為19個月。委員會認為，若社署能逐步取消現有的安老院，並提供社區支援服務，以解決可能需要申請安老院宿位者的需要，便可省下巨額款項，用以資助新的護理安老院宿位。委員會質疑社署為何未有積極落實安老事務委員會的建議。

12. 社會福利署署長解釋：

——自安老事務委員會提出上述建議以來，社署在衛生福利局²的督導下，已在這方面下了不少功夫。社署雖然仍接受安老院宿位的申請，但同意有關問題須在短期內予以處理；

——自1998年起，社署已按安老事務委員會的建議及策略進行工作。當局的明確政策目標，是讓長者在社區得到持續照顧，盡量減少對安老院舍的需要。過去數年，社署已將長者宿舍宿位由1 225個減至2001年的260個。此外，安老院宿位亦因陸續轉為護理安老院宿位而日益減少。因此，在新發展的安老院舍項目中，已不再設長者宿舍宿位及安老院宿位；

——社署於2001年推出一套改善家居及社區照顧服務，經廣泛宣傳後，目前已有1 750名長者接受此類服務。其實以他們的健康情況，他們可能需要入住安老院舍，但現時仍由家人照顧；

² 在主要官員問責制實施後，由2002年7月1日起，先前由衛生福利局執行與衛生及福利事務有關的法定職能，已移轉給新設的衛生福利及食物局。

長者住宿服務

- 事實上，有關工作正在進行，而由於有很多長者仍在安老院居住，社署不能一下子將7 000多個宿位取消。長者對於熟悉的環境有強烈認同感，社署不能只為落實某些政策而要他們遷往別處。然而，為了預備落實審計署的建議，社署曾於2002年年初對正在輪候安老院宿位的超過6 500名長者進行分析，結果顯示他們大部分仍與家人同住，並無住宿需要；及
- 社署曾對在2002年首3個月內接獲的申請安老院個案進行評估。舉例而言，社署在2002年3月1日至31日期間，共接獲約300宗新申請個案，其中有23%的申請人健康狀況良好，並不需要護理服務、房屋或財政援助。他們視此為一種心理及社會保險，擔心日後健康轉壞或與家人關係不佳時，會失去容身之所。在輪候名冊上的超過6 500名申請人中，有1 000多人屬非活躍個案，縱使即時批出宿位，他們亦不會入住。鑒於這種問題，社署正進行籌備工作，希望在2002年稍後時間能向安老事務委員會提交有關落實審計署建議的方案。

13. 根據社會福利署署長的上述回覆，在輪候安老院宿位的超過6 500名申請人中，有超過1 000人屬非活躍個案。就此，委員會詢問其餘申請人是否有住屋需要。

14. **社會福利署署長**答稱，活躍個案共有5 500個，其中半數申請人在公共屋邨居住，其餘則住在私人樓宇。有3 139名申請人與家人或親戚同住。但社署發現有3 792名申請人未有廣泛利用長者日間護理服務、長者活動中心及家居護理服務。他們並不知道社會上有多種支援服務，例如家居打掃、陪同他們求診等服務。社署可告知他們現有的支援服務，並詢問他們是否仍需要心理保險。不過，在改變政策時，社署必須尊重長者的合理期望。若他們選擇繼續輪候安老院宿位，社署也要讓他們這樣做。

15. 委員會察悉政府逐步取消安老院宿位的方向，並詢問過去數年安老院宿位實際供應量的轉變。**社會福利署署長**表示：

- 在2000年，社署轄下的安老院宿位有88個，這數目至今未變；同一時期，資助安老院提供的宿位有7 449個。在2001至02年財政年度完結時，那些宿位的數目已減至7 143個；

長者住宿服務

- 根據目前策略，若安老院內的長者需要更深切的護理，社署會向安老院提出將其宿位轉為護理安老院宿位，並提供所需的額外資源。這樣，長者便無需離開安老院，但缺點是改裝工程進展緩慢。另外，由於現有安老院中有部分固定裝置不能改裝，所以需要進一步分析，以確定適合轉變的宿位數目，從而訂出更佳策略；及
- 社署營辦的安老院其實只有位於沙田的一間。她上任後不久便曾到過該安老院兩、三次，其間曾向院友透露社署有意關閉安老院，部分院友聽後幾乎落淚，要求社署不要將他們遷走，並表示希望在該處終老。

16. 委員會從審計署署長報告書第3.19段得悉有大量長者住屋單位空置。既然社署仍接受安老院宿位的申請，委員會質疑社署為何不盡量把申請人轉介至房屋署(房署)，請他們改為申請長者住屋單位。

17. **社會福利署署長**回應時表示：

- 她曾與房署進行討論，藉提供長者住屋單位或有獨立設備的單位解決此問題。然而，根據社署調查2002年首季接獲的300宗安老院申請個案所得的結果，只有兩名申請人有住屋需要，似乎很多安老院申請人所需要的，是社交及心理支援服務。在過去兩年，社署成立了一個網絡為長者提供支援，並於稍後提升139隊家務助理隊的服務，以期為更多長者提供綜合服務，全面滿足長者的社交和心理需要。此外，社署已採用統一機制，評估住宿照顧服務申請人的護理需要，以確定他們是否真有需要入住護理安老院；及
- 由於社署短期內會諮詢安老事務委員會，並停止接受輪候安老院的申請，因此有需要改善其配套服務。社署希望在停止接受新申請的同時，通知申請人社署可即時為其提供社交支援、膳食及打掃等服務。

18. **衛生福利局局長楊永強醫生**補充：

- 安老事務委員會也曾討論有關長者護理服務需求的整體政策。政府當局會將審計署的部分建議、是次聆訊討論的事項及有關的跟進行動方案，提交安老事務委員會。當局已

長者住宿服務

制訂有關政策，而落實政策時會輔以若干配套措施。政府當局會研究有關措施是否可行，再訂定時間表；及

- 就政策方面而言，政府當局計劃只提供一種安老院舍，讓長者可在同一院舍安老。當局希望為所有護理服務申請人設立一個中央輪候名冊，統一評估申請人需要家居或是住宿服務。現時提供三、四種不同安老院舍的安排，實不理想。大部分申請人在輪候期間都有接受某形式的家居護理服務，輪候數字並未能反映有關情況。

19. 就政府當局計劃只提供一種安老院舍(即“一站式服務”政策)，委員會問及該政策的詳情，以及當局曾否進行諮詢。**衛生福利局局長**在2002年5月24日的函件(**附錄15**)中告知委員會：

- 政府當局自2000年11月起引入統一的護理需要評估機制。是項機制能針對長者在社區和院舍環境內所需的照顧而提供更適切的服務。政府當局下一步是研究為所有資助的社區和住宿照顧服務，設立統一申請機制。其構思是令長者無需再輪候不同服務，而日後所有申請資助長期護理服務的長者，只需在單一的中央輪候冊上登記，當局便會按其護理需要的評估結果編配所需服務。政府當局在現階段正研究方案的細節；及
- 政府當局在實施任何重要新策略時，會諮詢及考慮有關人士的意見，並密切注意推行的適當步伐。

20. 據審計署署長報告書第3.15(c)段所載，由於房委會有剩餘的長者住屋單位，社署現正研究可否與房委會合作，向現已入住和將會入住安老院的住客提供住宿照顧／社區支援的綜合服務。委員會詢問有關事項的進展。

21. **社會福利署署長**告知委員會：

- 社區支援服務範圍在過去兩年已大幅擴展。基於財政壓力，她不能承諾可無限量擴展服務。然而，現時的網絡已很廣大，包括數百間活動中心及綜合服務中心。社署將於2002年稍後時間與營辦機構商討可如何透過重整或重組服務，並作出更有效協調，以幫助更多有需要的長者。舉例

長者住宿服務

而言，綜合服務中心舉辦很多康樂活動，而康樂及文化事務署(康文署)亦舉辦很多同類活動。她曾與康樂及文化事務署署長討論此方面的事宜，例如可否由康文署在公園舉辦太極班，希望藉此令綜合服務中心可騰出更多資源，提供服務以滿足長者社交和心理的需要。社署會定期就提升長者服務的進展向立法會福利事務委員會匯報；及

- 她亦定期與房署討論有關向現已入住和將會入住安老院的長者提供住宿照顧／社區支援綜合服務的方案。她在討論前曾參觀三、四個長者住屋單位，發現單位設計不錯，美中不足的是住客要共用廚廁。但最新設計的天水圍長者住屋，已在每個房間內裝有盥洗盤，雖然廁所是3人共用，但設有3個廁格。長者住屋單位亦設有舍監服務。她了解到天水圍由於位置偏遠，空置率較高。很多長者擔心若遷往天水圍，便要離開他們熟悉的環境。

房屋委員會提供的長者住屋單位

22. 審計署署長報告書第3.18及3.19段指出，截至2001年3月31日，房委會提供的9 383個長者住屋單位，當中有887個空置，浪費房屋資源。關於該887個單位的分布情況，委員會從房屋署署長提供的補充資料(附錄16)獲悉，若干新屋邨長者住屋單位的空置率偏高。舉例而言，在尚德邨的197個長者住屋單位當中，有81個空置。委員會明白，大部分長者都不願與陌生人共住一個單位，因此詢問房署會否讓申請人選擇與其同在長者住屋單位輪候名冊(輪候名冊)內的親友共住一個單位，以期縮短單位的空置時間。

23. **署理房屋署署長鄔滿海先生**解釋：

- 長者住屋單位及單身人士單位在近年的供應量有所增加，是導致空置率偏高的原因。長者如有機會選擇，他們都會屬意入住有獨立設備的小型單位。長者住屋單位空置率偏高的屋邨，大部分均遠離市區。因此，房委會在一年多前已決定停止興建長者住屋單位，並容許公屋輪候冊上60歲以下的申請人申請空置的長者住屋單位；及

長者住宿服務

——尚德邨長者住屋空置單位的數目已減至20個。此外，房署最近已就空置的長者住屋單位推出特快公屋編配計劃。長者如希望盡快獲編配單位與親友共住，可與房署聯絡。然而，房署在處理此類申請時，須考慮申請人在輪候名冊上的優先次序，以確保房屋資源獲得合理分配。

24. 應委員會的要求，**房屋署署長**在2002年5月15日的函件(**附錄17**)中，載述該887個空置長者住屋單位於2002年4月30日的情況如下：

已租出	已安排編配	尚未租出	合計
383	210	294	887

房屋署署長亦表明，現時已向合資格的申請人(包括非長者)建議編配空置的長者住屋單位。自單位空置至今，房署已作出1 253次配屋建議。若較不受歡迎的單位仍無人接受，房署會把那些單位撥入特快公屋編配計劃內，供公屋輪候冊上所有合資格申請人選擇。根據該計劃，申請人如願意接受較不受歡迎的單位，可提早獲得編配房屋。當局會定期在該計劃下推出單位供公屋輪候冊申請人考慮。

25. 鑒於上述回覆，委員會詢問有關充分利用現時仍空置的294個單位的時間安排。

26. **房屋署署長**在2002年6月10日的函件(**附錄18**)中告知委員會：

——房署在2001年4月，已將年齡限制由60歲放寬至55歲，其後又在2001年11月完全取消年齡限制。在實行這些措施後，截至2002年5月31日，獲安置入住長者住屋單位的非長者申請人共有223名，而房署向非長者申請人建議編配的長者住屋單位共有229個，該批單位的入伙日期為2002年6月初；及

——房署已不斷將所有空置的長者住屋單位(包括上述的294個單位)編配予申請人，但部分單位仍會因種種原因不獲接受。為了加快租出空置的長者住屋單位，房署會在2002年6月中旬左右，向輪候冊上排名最後的所有申請人，包括尚未符合居港年期規定者，提出個別邀請，建議他們參加特快公屋編配計劃。申請期定於2002年6月24日至7月8日。按照有關計劃，2002年8月初讓申請人選樓時，上述的294個單位

長者住宿服務

如仍然空置，全數可供合資格的申請人選擇。房署希望在2002年9月選樓期結束時，大部分空置的長者住屋單位均可租出。

27. 委員會進一步詢問：

- 房署有何措施鼓勵長者申請人接受空置的長者住屋單位；
- 若長者申請人的家人所住公屋屋邨有空置的長者住屋單位，房署會否考慮將單位編配予有關的長者申請人；及
- 若把被拒接受1次、2次、3次、4次或5次的公屋單位撥入特快公屋編配計劃內，在該5種情況的每種情況下，長者申請人或公屋輪候冊申請人的平均輪候時間可縮減多少。

28. **房屋署署長**在2002年5月22日的函件(**附錄19**)中表示：

- 房委會客務中心的詢問櫃枱現時已不停向長者申請人播放由房署攝製的推廣長者住屋錄影帶，而全港7個房屋事務詢問處亦定期播放該影帶。影帶會向長者申請人重點推介長者住屋所提供的24小時舍監服務和社交活動。所有長者住屋單位均設有緊急警報系統和專為長者而設的裝備。有興趣的申請人更可由專人帶領參觀長者住屋；
- 房署會盡量根據長者申請人的意願編配長者住屋，若有合適單位，會安排他們入住其家人居所附近的單位。此外，房署已推出共享頤年優先配屋計劃，為申請與長者同住的家庭優先編配單位；及
- 為長者申請人編配單位、安排他實地視察，至他考慮接受單位或拒絕入住，整個過程需時4星期。因此，若委員會假設的5種情況發生，每種情況都會需要4星期的時間。公屋輪候冊的一般申請人及長者申請人現時平均須分別輪候3.2年及1.3年，但在實施特快公屋編配計劃後，他們的輪候時間最短可縮減至3個月左右。按此計劃作出的現行安排已證實能有效充分運用公共房屋資源，並能縮短申請人的輪候時間。

長者住宿服務

29. 委員會詢問：

- 房署有否實施任何行政安排，以便按照長者申請人的意願編配空置的長者住屋單位，例如向公屋屋邨住戶發出通告；
- 房署會否考慮採納以下兩項建議，藉以充分利用空置的長者住屋單位：
 - (a) 若部分公屋居民的父母已在輪候長者住屋，而他們所住的公屋屋邨又有空置的長者住屋單位，房署應邀請他們的父母申請那些單位；及
 - (b) 若有兩名或以上申請人願意共住一個單位，但他們在長者住屋輪候名冊內排名位置不同，房署會否優先向他們編配空置的長者住屋單位；及
- 如上述事項的答案都是肯定，有多少名長者住屋申請人會較正常輪候提早獲得遷置。

30. **房屋署署長**在2002年6月10日的函件中告知委員會：

- 現時已有既定政策，為年長租戶安排特殊調遷，讓他們得以居於家人所居住的公屋附近，方便年青一輩的家庭成員照顧他們。此項政策載於《房屋政策簡介》甲部第四章，該簡介已分發予所有區議員。屋邨管理諮詢委員會已知悉《房屋政策簡介》的內容，在其向屋邨租戶定期印發的屋邨通訊內，亦已詳盡說明這項政策；
- 房署會在編配單位前約見有關長者，以便進行審核。長者如在會晤時要求居於親人所住的公屋單位附近，房署職員會把有關要求記錄在會晤表格上，交由編配小組跟進。房署通常可安排長者入住有關的長者住屋單位，尤其是所要求入住的是空置單位較多的較偏遠屋邨；
- 有關的年長父母須首先已在公屋輪候冊上登記。當房署約見長者進行審核時，會將其遷置意願記錄在會晤表格上。只要資源許可，他們通常都可獲編配指定的長者住屋；

長者住宿服務

- 長者住屋單位共有9 580個，當中只有333個兩人單位(佔3.5%)。這些單位適合夫婦、有親屬關係或無親屬關係而選擇同住的長者申請。房署會鼓勵兩名或以上長者(不論是否有親屬關係)聯名提出一份申請。根據於1979年推出的共享頤年優先配屋計劃，兩名或以上長者，不論是否有親屬關係，均可共同申請公屋而提早一同獲得配屋。若長者已各自提出申請並正在輪候，則較後提出的申請可以移前，與較早提出的合併。自1979年至今，已約有15 000名長者申請人從這項計劃受惠；
- 家庭申請人目前的平均輪候時間為3年。相比之下，單身長者申請人的平均輪候時間為1.2年，顯然已較獲優待，而且大幅提早實現政府到2005年時把輪候時間減至兩年的目標。房署在長者配屋方面，實際上已採納委員會的建議。由於房署現正計劃推廣公眾對共享頤年優先配屋計劃的認識，房署會藉此機會宣傳各項已制訂的措施，以確保所有準長者申請人均對這項計劃有充分了解；及
- 視乎長者住屋單位的地點而定，選擇較不受歡迎長者住屋單位的長者申請人，均可早日獲得配屋。目前的輪候時間最短為3個月左右。這些較不受歡迎的長者住屋單位，可供已在公屋輪候冊登記的8 016名長者申請。這8 016名長者申請人全數均可受惠於委員會的建議。

護養院及療養院津助宿位的供應

31. 審計署署長報告書第4.4段指出，政府未有就護養院宿位的供應訂定規劃比率。委員會詢問，政府何時會就此訂立規劃目標。

32. **社會福利署署長**在2002年5月23日的函件中解釋：

- 為了配合“安老有所”和“持續照顧”的理念，並確保資源獲得靈活妥善運用，政府當局認為，為護養院宿位的供應另行制訂規劃目標的做法並無好處。當局的目的，是讓安老院舍能在住院長者的健康狀況轉壞時，為他們提供持續的照顧。為了達到這目的，所有透過投標競投方式提供的安老院舍，均須遵守這些持續照顧的規定。然而，鑒於現

長者住宿服務

時有為數甚多的長者輪候護養院宿位，社署正計劃在部分新的合約安老院增設護養院宿位，使這些安老院可以即時收納正輪候入住的長者，為他們提供更妥善的照顧。社署會密切監察新的合約安老院內護養院宿位相對於護理安老院宿位的比例，以確保兩者能配合得宜，並能縮短入住護養院的輪候時間；及

——在進一步發展及改善家居及社區照顧，並考慮到長者的意願後，政府或可讓機能受損而需接受護理的長者留在家中接受照顧。日後，只有需要護養院照顧的體弱長者才需入住院舍接受照顧。最近的一些發展(包括審計署署長報告書的結果和建議)會有助當局對整體的長期照顧服務作出若干重大改變。在未顧及可能出現的轉變之前，當局不宜在現階段以任何方式訂定服務的規劃目標。

33. 關於醫院管理局(醫管局)就療養院宿位所訂的規劃目標，委員會從審計署署長報告書第4.6段得悉，醫管局過去多年的療養院宿位規劃目標，是每1 000名65歲或以上的長者設5個宿位。該報告書圖七顯示，在過去數年，醫管局實際提供的療養院宿位數目一直遠少於規劃目標。截至2001年3月31日，實際提供的宿位每1 000名長者只有1.5個。委員會從報告書第4.9(e)段所載醫管局的回應中得悉，由於政策不明確，醫管局並未修訂規劃目標，直至有清晰的政策為止。

34. 基於此背景，委員會詢問：

——當局何時首次就療養院宿位訂定規劃目標；及

——當時有否就療養院宿位的平均輪候時間及縮短所需的平均輪候時間訂定目標。

35. **衛生福利局局長**於公開聆訊及在2002年5月24日的函件中告知委員會：

——每1 000名65歲或以上的長者設5張療養病床的規劃比率，是於1981年由前醫務衛生署轄下醫務發展諮詢委員會通過採用的。當時未有為療養病床的平均輪候時間，或縮短所需的平均輪候時間設定目標；

長者住宿服務

- 自此以後，為體弱長者提供醫療護理服務方面有多項重要發展。於1991年成立的醫管局，每3至5年會就全港不同類型病床(包括療養病床)的需求進行檢討。在進行檢討時，醫管局會考慮多項因素，包括人口統計數字、疾病模式的轉變，以及當時醫院服務的使用情況。有關檢討是醫管局與政府當局討論非經常及經常撥款的基礎，以滿足人口不斷轉變的需要。因應這些檢討，醫管局在1997至98年度定下目標，要在隨後5年提供1 000張療養病床。這項目標預期可如期達致。醫管局在兩年前與政府當局達成協議，把撥款機制由以設施為根據，改為以人口為根據。同時，醫管局會更着重病人出院後的護理及社區照顧服務，以支援他們繼續留在社區生活；
- 鑒於提供醫院病床規劃機制的發展，以及療養病床不斷轉變的需求，政府當局認為原來的規劃比率已不合時宜。當局會在參考為體弱長者提供社區及住宿照顧服務中實踐“持續照顧”所得的經驗後，於適當時候檢討醫管局在提供療養服務方面所擔當的角色；及
- 他認同審計署署長的意見，即療養服務不應在醫院的環境下提供。然而，當局未有就提供療養院服務的適當環境訂定政策方向。由社署提供長者服務是複雜的事宜。社署員工須接受培訓，才可提供療養服務。現時，部分需接受療養的病人是經急症醫院轉介，他們是在患上中風或其他疾病後開始在醫院的環境下接受療養護理。其餘的病人來自中央療養服務輪候名冊(療養輪候冊)。因此，醫管局須深入分析，以了解上述兩類需接受療養的病人數目及有關的財政影響，並會核實可無需在醫院接受護理的同類病人的數目。

36. 對於委員會關注到醫管局未能達致每1 000名長者設5個宿位的規劃目標一事，**醫院管理局行政總裁何兆煒醫生**回應時表示：

- 醫管局日後訂定規劃比率時會與政府達成共識。醫管局已察悉政府的政策方向。舉例而言，審計署署長報告書便曾提述，當局或會考慮由社署而非醫管局提供療養病床；
- 療養院宿位有兩種。醫管局為療養輪候冊的申請人提供療養院宿位，並為經急症醫院轉介的病人提供1 421個療養院

長者住宿服務

宿位。醫管局每年向政府申請撥款時，須列明擬增加的病床類別。醫管局每年與政府討論資源運用的問題時，亦會談及將療養院宿位分為供療養輪候冊申請人使用及供需接受療養的病人使用兩類。現時的政策可能在轉變中。有關停止在醫院環境下提供療養服務的政策經確定後，規劃目標將予修改；及

——日後的政策方向，會以“安老有所”的理念作為基礎，意指醫管局會提供一些外展醫療服務，使長者在健康狀況轉壞時亦可留在同一間安老院舍。事實上，醫管局在過去數年已積極為長者拓展老人科及老人精神科服務，該等服務包括經常派員到私營安老院舍提供支援。然而，規劃比率並未能充分反映醫管局此方面的工作。

37. 據審計署署長報告書圖七所示，截至2000年3月31日及截至2001年3月31日，醫管局所提供的療養院宿位數目相同。鑒於長者人口不斷增加，委員會詢問為何會有此情況，而在1996至2001年期間，所提供的療養院宿位數目相對於申請人數目的情況為何。委員會又從審計署署長報告書註10及11得悉，在1997-98年度至1999-2000年度期間，有超過7 000名長者在輪候療養院宿位期間逝世。在2000年3月，平均輪候時間長達36個月。委員會詢問，在2001年3月及2002年3月，療養院宿位所需的平均輪候時間分別為何。

38. **衛生福利局局長**在2002年5月24日的函件中提供了多項統計數字，包括在1996-97年度至2000-01年度期間的療養輪候冊上申請人的數目，以及同期所供應的療養院宿位數目。他又表示：

——大部分療養輪候冊申請人已正接受某形式的公共服務，他在函件的附件II所列的申請人住宿地方統計分析，正好反映此情況：

- (a) 有20%的申請人居於資助安老院舍，另有50%居於私營或自負盈虧的安老院舍。此外，醫管局轄下的社區老人評估小組為所有資助安老院舍及大部分私營安老院提供外展老人科醫護服務。當局已成立療養服務部，並提供療養院照顧補助金，協助若干資助護理安老院照顧被評估為需接受療養護理的長者；

長者住宿服務

(b) 約有10%的申請人正接受其他種類的醫院治療服務；及

(c) 至於餘下約20%居於家中的申請人，則主要由福利機構按個別需要，為他們提供社區照顧及支援服務，當中包括社康護士服務，以及為滿足體弱長者的個人護理需要而特別設計的一套以中心及家居為本的改善家居及社區照顧服務；

——療養病床的總數已由1996至97年度的1 915張，增加至2001至02年度的2 851張。在2000至01年度，該類病床的數目較上一年度增加了68張，而這些新增病床已分配給已度過急症期的病人，而非療養輪候冊上的申請人。優先分配療養病床給醫院內的病人，可減輕急症病床的壓力，而急症病床的成本遠較療養院病床為高。已度過急症期的病人大部分為長者，當中有些是中風後身體即時出現嚴重缺損而急需療養護理的病人。另一方面，一如上個分段所述，大部分療養輪候冊的申請人已透過不同途徑接受某形式的護理服務；及

——有待處理的療養輪候冊上的申請人數目，已由1998至99年度的5 690名，減少至2001至02年度的4 973名，而在2001至02年度獲編配宿位的療養輪候冊申請人，其平均輪候時間約為39個月。

39. **衛生福利局局長**亦表示，大部分需要療養護理服務的長者生命比較脆弱。在輪候療養院宿位期間逝世的長者人數，已由1998至99年度的約3 500人，減少至1999至2000年度的約2 000人，情況未見惡化。

40. 對於衛生福利局局長於2002年5月24日的函件中稱“政府認為原來的(療養院宿位)規劃比率已不合時宜”的說法，委員會感到驚訝，同時質疑當局在決定取消原來規劃比率前，有否諮詢醫務發展諮詢委員會、醫管局、安老事務委員會或立法會。

41. **衛生福利局局長**在2002年6月12日的函件(*附錄20*)中答稱：

——2001至02年度療養病床的總數為2 851張，即每1 000名65歲或以上的長者有3.8張療養病床。在2003年3月底前，療養病

長者住宿服務

床的總數將增加100張至2 951張，而比率則相應提高至每1 000名長者有3.9張療養病床。政府當局曾在1997至98年度承諾在2002至03年度結束前額外提供1 000張療養病床，這政策目標應可如期達致；及

——政府並無取消該規劃比率，但考慮到比率在1981年訂定後的20多年間，為體弱長者提供的醫療護理服務方面已有多項發展，比率現已不合時宜而須予檢討。政府當局又認為，在檢討中除須考慮規劃比率外，亦應研究市民對療養病床不斷轉變的需求，以及醫管局在提供這類病床方面所擔當的角色。由於這是個複雜課題，政府需要一段時間擬訂建議。待政府當局就個別範疇擬訂具體建議後，定會諮詢有關各方，包括安老事務委員會和立法會有關事務委員會。

42. 委員會從審計署署長報告書表五得悉，每個療養院宿位每月的津助額，估計高達3萬元。相比之下，一如該報告書第4.14段指出，需要療養服務的長者，其護養院宿位的成本將是每月18,625元。據報告書第4.20段所載，醫院管理局行政總裁表示，若把療養院宿位輪候名冊上的長者轉往護養院，醫管局仍須預留床位給已度過急症期但仍需療養的病人，以及現時居所環境不宜提供療養護理的人士。因此，醫管局不可藉着把病人轉往福利機構而節省資源。委員會請醫院管理局行政總裁闡述此點。

43. **醫院管理局行政總裁**解釋：

——每個療養院宿位估計每月達3萬元的津助額，是供療養輪候冊申請人與已度過急症期但仍需療養的病人使用的兩類療養病床的平均津助額。供療養輪候冊申請人使用的1 134張療養病床的成本較低；及

——醫管局並不反對停止在醫院環境下提供療養服務的政策。然而，要注意的是，許多長者現時在私營安老院舍內居住。醫管局需要額外資源來提供外展服務。此外，部分中風病人若無法在私營院舍獲得最適當的護理，將需在醫院接受進一步的醫療護理。若不給予醫管局為療養輪候冊申請人提供療養病床的資源，便有需要進行成本分析。

長者住宿服務

44. 委員會詢問各類療養病床每月的津助金額估計為何，**醫院管理局行政總裁**在2002年5月25日的函件(**附錄21**)中表示，療養輪候冊上需接受長期護理的病人及經急症醫院轉介需接受延續護理的病人，均可入住現有的療養病床。該兩類病床的估計成本分別為每月19,124元及37,826元。

45. 委員會從審計署署長報告書第4.19(c)段得悉，社會福利署署長認為將療養服務的職責轉交由福利機構負責時，必須在預算方面作出相應調配。委員會請社會福利署署長闡述其意見。**社會福利署署長**在2002年5月23日的函件中表示：

——由於醫院內療養院宿位不足，照顧需要療養服務的長者的部分成本已經轉移，雖然並非直接由醫管局轉到社署，但社署已自行尋求額外撥款，以設有現金支出限額的療養院照顧補助金形式，支付以福利模式照顧這類長者的療養院營辦機構；及

——由於整體財政緊絀，她可以預見，社署在自行尋求額外資源，以福利模式照顧需要療養的長者方面會有重大困難。因此，她提出意見，認為在劃定醫管局及社署在提供長期護理服務上的責任時，應同時將相應的預算經費，由醫管局轉撥予社署以作配合；否則社署將面對的後果是，目前以福利模式為其他長者提供的照顧會受到嚴重影響，例如護養院宿位的輪候時間會因而延長等。

46. 委員會對醫管局及社署在提供療養服務方面的資源分配問題表示關注，**衛生福利局局長**回應時表示，政府當局正計劃提供一類可照顧長者不同程度護理需要的安老院舍，為此須與醫管局進行分析，識別哪類的體弱長者可無需住院接受療養護理服務。至於如何分配資源，這須視乎對長者護理需要的評估結果。他同意有需要與醫管局及社署討論在提供療養服務方面兩者的資源分配問題。

政府對津助長者住宿服務的財務安排

47. 委員會從審計署署長報告書第5.8及5.10段得悉，審計署曾研究4個先進國家在提供長者住宿服務方面的安排。審計署發現，一般而言，長者須分擔住宿服務的部分費用，所承擔金額會根據經濟狀況調

長者住宿服務

查制度，按其入息和資產計算。另一方面，委員會察悉，據香港社會服務聯會於2002年5月3日提交的意見書(附錄22)所載，根據2000年的綜合住戶調查，長者的入息中位數是2,600元，預計能負擔更高款額的長者為數不多。若花去不少費用設立行政制度進行評估，而結果只有極少數長者承擔服務所需費用，反而會加重政府的成本。

48. 基於上述背景，並鑒於據審計署署長報告書第5.24(e)段所載，社會福利署署長支持推行某種形式的經濟狀況調查，委員會詢問：

- 政府當局何時接受就提供安老院舍而推行某種形式的經濟狀況調查的原則；及
- 曾否就此方面的事宜進行諮詢。

49. **衛生福利局局長**在公開聆訊及2002年5月24日的函件中告知委員會：

- 政府當局在制訂制度時，須考慮到長者入住護養院的時間會相當長。要確保政府能收回成本，入住院舍的長者每月須繳付6,000元，甚至7,000元到8,000元。由於本港沒有退休金或保險制度，大部分長者實難以承擔更高款額。正如《哈佛報告》所提議，長遠而言，本港須設立保險計劃，讓市民在年老時，可以部分保費支付長期護理服務；
- 政府當局暫時未有任何計劃為長者住宿照顧服務引入經濟狀況調查。然而，在發展一套優質和持久的長期護理服務體系的前提下，當局正研究不同方案，以便把資源用於真正有需要的長者身上，當中包括自2000年11月起推行長者護理需要的統一評估機制。政府當局亦正探討一個方案，研究可否訂定新的資助安排，讓長者在選擇安老院舍時有更大自由，可彈性地分擔更多其本身的護理費用，亦能於短期內得到服務。由於此事甚為複雜，政府當局需要更多時間去研究有關細節及影響，包括長者的負擔能力等。對長者及其家人(尤其是需要護理較高程度服務的長者)而言，要長期承擔比例頗高的住宿照顧費用，是極其沉重的財政負擔；及

長者住宿服務

——與此同時，為創造有利於推行新資助計劃的環境，政府當局已採取若干步驟改善住宿照顧服務的質素，當中包括加強安老院員工的培訓、向公眾發放有關安老院舍的資料、逐步把資助服務的標準推展至私營機構、委託顧問就在本港設立安老院舍的認可制度進行研究，藉以促使院舍提升服務質素；以及透過公開競投方式，為所有由政府提供的新安老院址挑選營辦者，以提供更多優質的津助宿位和非津助宿位。

50. 社會福利署署長補充：

——她曾在審計署署長報告書內作出回應，表示審計署建議推行某種形式的經濟狀況調查值得支持。她的理據是，按照社會福利制度的基本原則，資源應用於有真正需要的長者身上。鑒於財政日見緊絀，把有限的安老院舍宿位名額編配予最有需要的長者的建議，實值得支持；及

——接受經濟狀況調查並不代表長者會或不會取得服務。目前，部分長者福利服務實際上已採取了某種形式的經濟狀況調查。就家居照顧及改善家居照顧服務而言，送飯服務的收費便分作3級，而長者亦須接受經濟狀況調查。若長者正領取綜合社會保障援助(綜援)，每頓飯須付12.6元；如其經濟狀況較佳，入息高於綜援規定但未超出規定的150%，每頓飯便須付15.4元，但如入息高出綜援規定150%或更多，每頓飯收費是18.6元。

對安老院舍醫護服務的監察

51. 據審計署署長報告書第8.5段所載，審計署在探訪20間隨機抽出的安老院舍時，訪問了部分護理人員和住客，並且觀察了院舍提供的設施和服務。報告書圖九顯示，分別有69%和44%的保健員未能就照顧院舍內長者服藥時要注意的事項及成人血壓的正常度數，提供令人滿意的答案。據報告書第8.28段所載，《安老院條例》、《安老院規例》或《實務守則》均沒有條文指明受聘於安老院舍的護理員和助理員的最低資歷。委員會從報告書第8.29段得悉，按照現行安排，護理安老院並不保證每日下午6時至上午7時期間，院內會有受過正式認可醫護培訓的員工當值。由於審計署曾探訪的20間安老院舍中，有15間屬私營院舍，委員會請社會福利署署長對私營安老院舍所提供的醫護服務置評。

長者住宿服務

52. 社會福利署署長解釋：

——目前，私營安老院只須按《安老院條例》向社署領牌，而現時超過500間的私營安老院均已領取牌照。她承認私營安老院的醫護服務水準參差，社署須加強監管。然而，提高服務水平會令這些院舍的營運成本上升。部分在私營安老院居住的長者由中等收入的家人支付開支，私營安老院若增加宿位收費，那些家庭未必負擔得起；及

——每次政府當局討論透過修訂法例加強對私營安老院的監控，均須考慮此舉對商業營運者的影響。但即使有此限制，社署亦正提供誘因，鼓勵私營安老院提升服務質素。第一，政府直接向私營安老院舍買位，以期確保院舍提供更高質素的服務。第二，不論私營或資助安老院的員工，均獲邀參加培訓課程，而大部分課程均由社署資助。事實上，社署會在2002至03年度為保健員提供684個培訓名額，並會在2005年年底前為護理員提供共2 160個多技能培訓名額。

53. 至於社署保健衛生督察隊(督察隊)定期視察安老院舍一事，委員會從審計署署長報告書第8.16段得悉，截至2001年3月31日，督察隊有兩名護士長，負責視察所有安老院舍。一如審計署在報告書第8.17段指出，督察隊目前只有兩名護士長，實難期望督察隊能有效監察安老院舍。委員會認為，雖然衛生署成立了18支健康外展隊伍(外展隊)，負責定期探訪安老院舍，以提供健康教育活動，但外展隊並無監察職能。委員會詢問社署會否採取措施以改善此情況。

54. 社會福利署署長答稱，督察隊沒有足夠的護理人員。她歡迎審計署的建議，由衛生署向督察隊提供專業支援或意見。她會與衛生署署長商討此方面的合作事宜。

55. 因應上述回覆，委員會請衛生署署長就審計署的建議提出意見。衛生署署長陳馮富珍醫生表示：

——每區均設有一支外展隊。原則上，衛生署樂意配合社署的工作。但由於社署負責對安老院舍的發牌工作，前者在此方面的監察職能與衛生署的職能有所不同；

長者住宿服務

- 至於外展隊的工作，衛生署會派遣專業醫療隊伍到安老院舍提供服務。雖然院舍是否採用外展隊的服務全屬自願，但有97%願意接受服務。外展隊會考慮安老院舍的環境和需要，以及員工的培訓需要，就地提供實際培訓和作出建議，以改善院舍的服務。根據外展隊的工作經驗，衛生署會定期向督察隊的護士長提供意見。衛生署會向社署反映安老院舍的問題，但不會透露有關院舍的名稱；及
- 衛生署亦會協助安老院舍草擬《實務守則》，並要求院舍改善未如理想的服務。對規模較大的院舍，外展隊的探訪會較頻密；若個別院舍樂於接受護理教育，外展隊亦會增加探訪次數。她會與社會福利署署長商討有何措施可提升安老院舍的服務水準。

56. 委員會詢問院舍自願採用外展隊服務的事宜。**衛生署署長**回應時表示，若強制規定安老院舍員工接受護理教育，政府當局便須考慮提出相關的法例修訂。由於97%的院舍均接受此服務，她屬意以勸諭方式請餘下3%的院舍接受培訓。

整體討論

57. 委員會從衛生福利局局長2002年5月24日的函件了解到，政府當局暫時未有任何計劃為長者住宿照顧服務引入經濟狀況調查，而正擬訂為接受資助長期護理服務的長者提供一站式服務計劃的細則。依委員會來看，雖然政府當局已採取若干步驟改善長者住宿照顧服務的質素，但落實新策略仍需頗長時間。鑒於長者對院舍服務的需求不斷增加，有不少長者在輪候服務期間逝世，委員會詢問政府當局會採取何種權宜措施，以處理現時情況。

58. **衛生福利局局長**在2002年6月12日的函件中告知委員會：

- 政府當局會繼續將照顧體弱長者的護理需要(包括對住宿服務的需求)列為首要工作。住宿服務輪候冊(當中約有27 000名申請人)並未能完全反映真實需要，原因如下：

- (a) 輪候冊上的申請人未曾接受統一評估機制的護理需要評估；及

長者住宿服務

- (b) 約有半數申請人是在私營或自負盈虧的院舍居住；或居於受資助護理院舍，並正接受照顧程度較低的護理服務；或正接受某種形式的家居及社區服務。

- 政府當局會繼續致力使服務增值，並改善服務，以滿足長者對長期護理服務的需求。自2001年4月起推行改善家居及社區照顧服務後，合資格接受住宿服務的長者可選擇接受新服務以代替住宿服務，或在輪候宿位期間接受新服務。目前，約有29 000名長者正接受一系列社區服務，包括改善家居及社區照顧服務，人數較1997至98年度增加約六成。政府當局有意重整及提升現有的社區支援服務，並進一步擴展改善家居及社區照顧服務，以確保體弱長者經統一評估機制評定其護理需要後，即獲提供適切的護理服務；
- 與此同時，政府當局亦會繼續透過有非政府機構及私營機構參與營運的混合服務形式，提供切合長者需要的住宿服務。本港現時約有26 000個津助宿位，較1997至98年度增加約62%。在2002至03年度，政府當局將增設1 600個津助宿位；及
- 政府當局會參考改善家居及社區照顧服務所得的經驗，以及根據統一評估機制為長者評估的護理需要，定期檢討提供長期護理服務(包括住宿服務)的情況。

在2002年7月4日公開聆訊中取得的證供

房屋委員會提供的長者住屋單位

59. 委員會問及有關887個空置長者住屋單位的最新情況，**房屋署副署長鄔滿海先生**回應時表示：

- 在2002年4月，空置單位的數目已減至294個。在已出租的單位中，有331個租予長者申請人，而租予非長者申請人的則有52個。在安排編配的單位中，向長者建議編配的單位有17個，向非長者建議編配的單位則有193個；及

長者住宿服務

——在公屋輪候冊上登記的申請人數正在下降，目前輪候冊上共有84 000個家庭。申請一人、二人及三人單位的長者住戶總計有8 016個，佔輪候冊上已登記住戶數目不足一成。

60. 鑒於申請租住公屋(公屋)的長者人數眾多，委員會認為不應把空置的長者住屋單位編配予非長者申請人。**房屋署副署長**回應時表示：

——除長者住屋單位外，房署亦將設有獨立設備的一人或二人單位編配予長者申請人。因此，現時有足夠單位編配予長者申請人；及

——部分長者申請人未必滿意某些長者住屋單位的設施或地點，以致有些單位長期空置。他們屬意選擇有獨立設備的單位。房署編配長者住屋單位時，定會優先考慮長者申請人，但剩餘的空置單位亦會編配予非長者申請人。

61. 委員會從房屋署署長2002年5月22日的覆函中獲悉，房署會盡量根據長者申請人的意願編配長者住屋單位，包括安排他們入住其家人居所附近的單位。房屋署署長在2002年6月10日的函件中又告知委員會，房署會在編配單位前約見有關長者，以便進行審核。長者如在會晤時要求入住其親人所住公屋附近的單位，其要求會記錄在會晤表格上，交由編配小組跟進。委員會詢問，房署會否在有空置長者住屋單位的公共屋邨內張貼告示，使邨內租戶若有父母已在長者住屋單位輪候名冊上登記，可鼓勵其父母申請那些空置單位。

62. **房屋署副署長**答稱，房署未有採取此措施，但非常鼓勵長者與親人住在同一公共屋邨，方便年輕一輩照顧他們。房署須考慮發放有關消息會否鼓勵長者獨居。

63. 審計署署長報告書表四顯示，除1999年外，在1998至2001年期間，長者住屋單位的空置百分率持續高企。委員會詢問，既然長者住屋單位輪候冊上申請人數眾多，為何仍有大量單位空置，看來那些空置單位不受歡迎。委員會認為，房委會不斷興建長者住屋單位，以致單位空置的問題遲遲不能解決，浪費納稅人的金錢。

64. **房屋署副署長**回應時表示，1999年的單位空置率不高，但過去兩年確持續上升，原因是長者住屋單位和有獨立設備單位的供應量皆有增加。房委會曾於2000年委託顧問就長者的住屋需求進行研究。因

長者住宿服務

應顧問報告的結果，房委會策劃小組委員會已於2000年11月決定停止興建長者住屋單位。

65. 就房委會停止興建長者住屋單位的決定，委員會詢問：

——房委會或房署何時開始察覺長者住屋單位並非很受歡迎；

——在房委會作此決定前，房署曾否採取任何措施，減少計劃興建的長者住屋單位；及

——房委會討論此事的詳情，以及作此決定的理據。

66. **房屋署署長**在2002年7月12日的函件(**附錄23**)中提供資料，說明房委會決定停止興建長者住屋單位的過程。他表示：

——房委會考慮到長者的特別住屋需要，在1985年決定在公共屋邨興建有舍監服務的長者住屋單位，讓非政府機構能把資源集中用於照顧需要更多支援服務的長者。這項安排獲得社署支持；

——基於上述理念，房委會負起提供長者住屋的責任。長者住屋單位內設置了緊急警報系統，並有24小時舍監服務，一直以來均廣受市民歡迎。安老事務委員會委員在1998年2月參觀長者住屋單位時，對其舒適安逸、照顧周到的環境，印象深刻。當時並無跡象顯示長者住屋不受歡迎，直至1998至99年度，長者住屋的入住率開始放緩。一如審計署署長報告書表四顯示，直至1997年3月底，甚至1999年年初，長者住屋單位的空置率仍屬正常，分別為1.7%及3.7%，但在1998年則較高，即7.9%。由於入住率在1999年有所改善，空置率只有3.7%，房署在作出任何可能影響其他長者服務提供者的決定前，先要密切監察單位的空置率；

——單位空置率在1998年偏高，除由於設施較佳的宿舍式長者住屋有所增加外，也因為專為長者而設、有獨立設備的小型單位供應量亦有提高。可供選擇的住屋種類增多，長者住屋單位的吸引力便隨之下降，尤以不設獨立洗手間的單位為然；

長者住宿服務

- 在1998年，除了7.9%的長者住屋單位空置外，其餘92.1%已入伙的長者住屋單位均保養良好，長者都得以安居。長者住屋的公用設施，以及為住戶舉辦的各項活動，例如電視和其他娛樂節目、書報刊物、奕棋遊戲，以及其他社交及保健活動等，均大受長者歡迎。更重要的是，單位設有的24小時舍監服務令他們感到安心；
- 房署定期檢討房屋的供應和設計，並顧及長者的住屋需求和不斷轉變的需要。房委會推出長者住屋，為健康的長者提供設有舍監服務的房屋，讓非政府機構能集中資源，為健康欠佳的長者提供安老院舍服務。由於減少長者住屋單位可能會影響到其他長者政策及服務，房署認為此事必須連同其他長者服務一併研究。因此，房署曾多次諮詢當時的衛生福利局及其轄下部門，並同時決定全面檢討長者住屋的現行供應及策略，以配合政府“安老有所”和“持續照顧”的承諾。基於上述背景，房署委託顧問公司進行研究；
- 房委會考慮到長者屬意選擇有獨立設備的小型單位，遂於2000年11月決定停止興建長者住屋單位。然而，為了讓長者申請人可選擇入住有獨立設備的小型單位或設有舍監服務的長者住屋單位，房署有需要維持現有的長者住屋單位，並繼續完成業已展開的工程項目；
- 根據顧問研究結果，需與他人共用設施的單位較不受長者住戶歡迎。房委會策劃小組委員會考慮到長者的意願，在2000年11月20日通過多項措施，包括停止興建須與他人共用設施的長者住屋單位，而集中興建更多有獨立設備的小型單位。當局於2001年2月告知安老事務委員會此項新發展，該委員會表示支持；及
- 有關“公共屋邨的長者住屋及照顧服務”的顧問研究全面檢討了目前房委會在租住公屋為長者提供的住屋和支援服務，而長者住屋為其中一項選擇方案。研究的主要目的，是探討可否訂立一個綜合服務模式，達到安老事務委員會提倡的“安老有所”和“持續照顧”這兩個要旨。該項研究參考了多國經驗，並深入探討了“通用設計”此新概念。

長者住宿服務

67. 委員會關注到最後一批的新長者住屋新單位會如何處置，並要求房屋署署長提供資料，說明單位的預計落成日期、數目、地點、配屋時間表和有關的宣傳工作。

68. 房屋署署長在同一函件中提供以下資料：

	地區	屋邨	單位數目	預計落成日期
擴展市區	荃灣	華荔邨	152) 2002年8月1日
	馬鞍山	頌安邨	156	
市區	長沙灣	富昌邨	131)
	總數		439	

房屋署署長亦表示，上述所有單位都會編配給公屋輪候冊上的合資格單身人士，長者可獲優先配屋。房署預計在2002年9月底的首輪配屋時，全數439個單位會安排編配給長者申請人。長者申請人拒絕接受的單位，則會在2002年10月建議編配給非長者申請人。就上述單位的推廣工作，房署會採取以下宣傳措施：

- 在2002年7月下旬於華荔邨、頌安邨、富昌邨和鄰近屋邨張貼告示，宣傳即將出租的新長者住屋單位。該區居民如有長者親屬有興趣入住上述單位，可致電房署熱線，表明他們的意向；
- 在進行審查會晤時，詢問長者申請人是否願意遷往長者住屋單位，並記錄他們的意願。房署會根據申請人所選區域，按資源作出編配；
- 安排長者申請人集體參觀上述3個屋邨的新長者住屋單位，視察其環境和設施；及
- 當長者申請人到房署客務中心與房署人員會晤時，向他們播放有關長者住屋單位的錄影帶。

長者住宿服務

69. 鑒於上述回覆，委員會要求房屋署署長匯報截至2002年11月30日以下事項的情況：

- 空置的長者住屋單位(包括於2002年8月1日落成的最後一批單位)總數；及
- 在最後一批為數439個的新長者住屋單位中，分別租予長者申請人及非長者申請人的數目，以及仍然空置的單位數量。

70. **房屋署署長**在2002年12月11日的函件(**附錄24**)中告知委員會：

- 連同於2002年7月及8月在富昌邨、華荔邨及頌安邨落成的新單位，空置的長者住屋單位共有144個，空置率為1.4%；
- 為加快租出長者住屋單位，房署在剛於2002年10月完成的特快公屋編配計劃中，把862個位於不同地區的長者住屋單位一併推出讓公屋輪候冊申請人選擇，已有801個被選中；及
- 最後一批長者住屋共439個新單位的出租情況如下：

地區	屋邨名稱	新單位數目	已租予長者申請人的單位數目	已租予非長者申請人的單位數目	尚未租出的單位數目			
					已安排編配的單位數目		空置單位數目	
					編配予長者申請人	編配予非長者申請人		
市區	長沙灣	富昌	131	61	2	66	0	2
擴展市區	荃灣	華荔	152	11	15	42	83	1
	馬鞍山	頌安	156	5	5	1	143	2*
總數			439	77	22	109	226	5

* 兩個單位正進行改善工程，暫時不能出租。

長者住宿服務

護養院及療養院津助宿位的供應

71. 對於衛生福利局局長在2002年5月24日的函件中表示，政府當局認為原來的療養院宿位規劃比率已不合時宜，委員會就此指出，在進行審計調查期間，以至第一次公開聆訊中，局長均從未提及此想法，亦從未把此想法告知立法會任何事務委員會。委員會認為應設立機制覆檢該規劃比率。

72. 委員會詢問政府當局何時認定原來的療養院宿位規劃比率已不合時宜。**衛生福利及食物局局長楊永強醫生**解釋：

- 醫管局提供的大部分服務已有所改變，而社會的需求亦已轉變。審計署署長報告書曾提出有關療養院的規劃事宜，而在上次公開聆訊中亦曾討論現時的情況。雖然政府當局認為該規劃比率不合時宜，但這並不表示政府當局已將規劃比率取消，這只代表情況有變而已；
- 以往是由前醫務衛生署轄下醫務發展諮詢委員會就療養院的需求向政府提供意見，自醫管局成立以後，醫務發展諮詢委員會已停止運作。根據《醫院管理局條例》，醫管局須就全港醫療服務的需求向政府提供意見，因此，醫管局須就療養院宿位的規劃比率向政府提交建議。政府及醫管局已同意必須檢討該規劃比率。事實上，醫管局每3至5年便會對療養病人的需求進行檢討，包括全港對療養宿位及服務的需求；
- 原來的規劃比率已不合時宜，原因在於醫學科技發展迅速，同時社署亦逐漸改變提供長者院舍服務的模式。社署已加強推行外展服務，以往必須在醫院接受的治療，現可在醫院以外的地方進行；及
- 據1981年的醫務發展諮詢委員會報告所載，當年是由於有很多已度過急症期的病人需要留院治療，才開始有療養院設立。療養病床是為了紓緩對急症病床的壓力而設，而當時社署提供的長者住宿服務不足，以致很多病人要留在醫院。由於療養宿位的需求有所轉變，政府當局認為現時有需要檢討該規劃比率。

長者住宿服務

73. 委員會進一步詢問：

——在過往20年內當局曾否檢討該規劃比率；及

——醫管局是否已展開有關的檢討工作。

74. **醫院管理局行政總裁**告知委員會：

——該規劃比率自1981年獲得採納後沿用至今，從未作過檢討。訂定有關比率，須經數個相關界別共同商議，並與政府達成共識。檢討範圍亦應包括急症病床和療養病床的數目；及

——醫管局並未展開有關療養院宿位供應的檢討，但察覺到福利界的情況改變，提供服務的模式已有不同，因此認為現時是進行檢討的適當時候。

75. 由於醫院管理局行政總裁認為現時是檢討規劃比率的適當時候，委員會詢問衛生福利及食物局局長該項檢討的時間安排及方向為何。

76. **衛生福利及食物局局長**表示：

——在醫務衛生署的年代，當局是在粗略計算醫院裏有多少病人需要長期護理照顧後訂出有關的比率。據當時的分析，醫務衛生署有85%的病床是編配予長者的，因此該署認為按長者人口所需的病床數目訂定規劃比率是合理做法；

——至於檢討的方向，政府當局會於一年內檢討療養院的規劃事宜，檢討範圍會包括護理安老院、護養院及療養院的服務；及

——檢討的第一部分，是在未來數月內覆檢長者住屋服務的提供；第二部分是在一年內實行中央登記制度；至於第三部分，則是在一年內檢討療養護理服務的提供。然而，第一步便要將提供療養護理的職能轉授社署，未必可能。要落實“持續照顧”的概念，政府當局須重組和重整多項服務，並須加強護理服務。

長者住宿服務

77. 醫院管理局行政總裁在審計署署長報告書第4.20(b)段表示，每年平均有12 000名病人因首次中風入住公立醫院，當中約有一成可能會變成嚴重傷殘，需要療養護理服務。正如審計署署長報告書表七顯示，截至2001年3月31日，每1 000名65歲或以上的長者，實際上只設1.5個療養宿位，而過往數年的平均輪候時間為3至4年不等，不少申請人在輪候宿位期間逝世。鑒於長者對住宿服務的需求日益殷切，而療養宿位嚴重短缺，委員會請衛生福利及食物局局長闡釋檢討工作的方向。

78. **衛生福利及食物局局長**表示：

- 在提供療養服務與落實“持續照顧”的概念兩者之間，有必要作出協調。提供長期護理服務上的責任，不會過分清楚劃定。政府當局須訂立若干準則，據以決定如何劃定責任。然而，在某些情況下，在安老院舍居住的長者會有需要住院，政府當局會盡量減少把院舍長者轉送醫院的需要；及
- 大部分療養輪候冊上的申請人正接受其他服務。由於他們生命比較脆弱，其平均剩餘壽命大多只有一年半至兩年半左右。

79. 鑒於長者住宿服務所涉及的問題頗為複雜，委員會質疑衛生福利及食物局局長能否在一年內完成各項工作。**衛生福利及食物局局長**表示有信心能於一年內完成各項工作。他又在2002年7月16日的函件(附錄25)中表示，政府當局已訂出未來12個月的工作計劃，內容如下：

- 政府當局會制訂並推行一項計劃，逐步取消長者宿舍和安老院，力求盡快針對那些長者的需要，配以適切的服務，例如社區照顧及支援服務、房屋援助等。有關計劃已獲安老事務委員會通過，並於2002年稍後展開；
- 政府當局會為津助長期護理服務，即按現行社會福利制度提供的社區及住宿照顧服務，設立中央登記制度。這安排可免長者循不同途徑排隊輪候不同機構所營辦的不同服務。當局會根據2000年11月實施的統一評估機制，評估長者的護理需要，並按評估結果為他們提供適切的服務。這項工作會於一年內完成；

長者住宿服務

- 為更妥善配合健康長者、體弱長者、護理人員及社會人士的需要，政府當局會參考2000年就社區照顧及支援服務的提供進行顧問研究所得的結果，計劃重組及重整範圍廣泛的現有社區照顧及支援服務，當中包括家務助理隊、家居照顧及膳食服務隊、長者活動中心和長者綜合服務中心。根據擬議的工作計劃，重組服務的工作將於2003年3月展開；
- 為達致護理院舍持續照顧的目標，所有透過公開招標承辦服務的合約院舍，必須符合有關規定。政府當局亦計劃在新合約院舍內增設宿位，供健康情況欠佳而需要護養院照顧的長者入住，以縮短輪候入住護養院的時間。政府當局已於2002年7月12日為3間院舍招標，每間院舍將有部分津助宿位是為此類長者而設；及
- 至於提供療養病床方面，政府當局會進行檢討，範圍包括規劃準則、對療養病床不斷轉變的需求，以及醫管局在提供療養病床所擔當的角色。此外，當局亦會研究在醫院以外的環境下提供療養服務是否可行，使在長期護理制度下為長者提供的服務具有成本效益，並達到持續照顧的效果。

80. 委員會察悉衛生福利及食物局局長承諾在2003年7月底前落實工作計劃，並詢問政府當局能否在提供長者住宿服務方面訂立若干指標。**衛生福利及食物局局長**同意有必要訂立政策指標。他希望在長期護理津助服務的中央登記制度實施後，會確立有關指標。

81. 委員會又詢問：

- 現時是否訂有任何指標或準則，用以衡量提供長者住宿服務的表現，以及若根據那些指標或準則作出評估，政府當局目前的表現如何；及
- 按政府當局的構想，在一年後會採用的是何種指標。

長者住宿服務

82. **衛生福利及食物局局長**在2002年7月16日的函件中表示：

- 政府當局認為，每1 000名65歲或以上的長者設5張療養病床的規劃比率早於20多年前定下，現已不合時宜，當局應檢討提供療養病床的規劃準則；
- 在為體弱長者提供醫療護理服務方面，過去有多項重要發展。醫管局在1991年成立後，每3至5年便會檢討全港對不同種類醫院病床(包括療養病床)的需求。因應有關檢討，政府當局在1997至98年度訂下目標，要在隨後5年增設1 000張療養病床，而這項目標預期可如期達致。到2003年3月，有關比率將提高至每1 000名長者設4張療養病床；及
- 至於提供長者住宿服務的指標方面，政府當局每年都在“照顧長者”施政方針小冊子內臚列來年的措施和目標。除長者住宿服務外，2001年施政方針小冊子還涵蓋其他長者服務，例如經濟支援、住屋、社區照顧及支援、積極健康的生活，以及為亟需照顧的長者提供支援服務。

83. 鑒於衛生福利及食物局局長提供了上述資料，委員會請審計署署長就以下事項提供意見：

- 在2003年3月底前為每1 000名長者提供4張療養病床的比率；及
- 如只計算指定為療養輪候冊上申請人提供的療養病床，截至2003年3月底，每1 000名長者設有的療養病床比率為何。

84. **審計署署長**在2002年8月5日的函件(**附錄26**)中告知委員會：

- 衛生福利及食物局局長曾在2002年5月24日的函件中告知委員會，前醫務衛生署轄下醫務發展諮詢委員會在1981年通過採納每1 000名65歲或以上的長者設5張療養病床的規劃比率。審計署其後向衛生福利及食物局索取有關的醫務發展諮詢委員會文件(審計署在進行帳目審查期間，未獲提供該份文件)。根據該份編號為醫務發展諮詢委員會第15-1980/81號的文件，上述規劃比率是當局於1981年就住院病人的情況而制訂的。按照這基準，到2003年3月每1 000名長

長者住宿服務

者設4張療養病床的預計比率，似乎可以接受。然而，應注意的是，療養輪候冊申請人須輪候約39個月，才可獲配療養病床；及

——如只計算指定為療養輪候冊申請人提供的療養病床，到2003年3月，每1 000名65歲或以上的長者設有的療養病床比率將為1.5。

85. 委員會從社會福利署署長2002年5月23日的覆函了解到，署長預期社署要自行尋求更多額外資源，用以在福利機構照顧需要療養的長者，會有重大困難。委員會詢問所指的困難為何，以及所需撥款的不足款額。

86. **社會福利署署長**告知委員會：

——政府當局於2001年年底完成了對在津助護理安老院內長者體弱情況的研究，醫管局老人外展隊進行評估後，評定約有1 400名長者有需要接受療養服務；

——自1986年開始，政府已採取臨時的權宜措施，以確保體弱情況頗為嚴重但未獲醫院接收的長者能得到更妥善照顧。自此以後，部分護理安老院陸續成立療養部，每個療養部設20個名額，這類名額的資助額每年超過49,000元，當中包括需要療養護理服務的長者獲發的逾4,000元額外資助額；

——政府曾在1994年委任工作小組，重新考慮有關情況。工作小組其後建議成立6間護養院，合共提供1 400個宿位，政府因此決定停止在護理安老院成立療養部，而改為由社署按每名需要療養護理服務的長者每月獲補助5,695元的計算方式，向療養院發放護養院照顧補助金，以供照顧院內需要療養護理服務的體弱長者之用；及

——在1995至96年度，護理安老院內每名經評定為需要療養護理服務的長者，都能獲社署發放療養院照顧補助金。然而，隨着護理安老院內長者被評定需要療養服務的人數日益增加，而社署卻未取得額外資源，社署唯有按比例向有關院舍發放療養院照顧補助金。就2002至03年度而言，照顧360名體弱長者所需的補助金不足之數約為2,200萬元。

長者住宿服務

87. 鑒於社署所獲撥款不足以全數支付所需的療養院照顧補助金，委員會詢問，在完成有關提供療養護理服務的檢討前，政府當局會否考慮向社署增加撥款，以彌補全部或部分的不足款額。

88. **衛生福利及食物局局長**在2002年10月24日的函件(附錄27)中答稱：

——療養院照顧補助金是撥給資助護理安老院，以供照顧經評定為需要接受療養護理的長者。補助金可讓長者留在同一院舍內，接受較深切的護理服務。由於越來越多住在護理安老院的長者被評定為需要療養護理，總數往往超過現有補助金的名額，因此，政府近年須按比例向有關院舍發放補助金。然而，鑒於可用的撥款只得2,975萬元，相等於約476個補助金名額，以目前價格計算，每個名額每年撥款為62,508元，用作補助資助護理安老院提供有關服務。補助金按比例發放給56間住有需要療養護理服務的長者的資助護理安老院，而那些長者仍可繼續在療養輪候冊上輪候醫管局提供的療養病床；及

——在2002至03財政年度，政府沒有增加療養院照顧補助金的撥款。由於財政緊絀，政府當局預計在下個財政年度亦不會增加補助金的撥款。政府當局會在未來12個月全面檢討療養護理服務的提供，以期在目前的經濟環境下，更妥善照顧經評定為需要療養護理服務的長者的需要。與此同時，社署會檢討現行分配療養院照顧補助金的安排，以確保資源能公平分配予各間照顧體弱長者的津助安老院舍。

最新發展

89. 據衛生福利及食物局局長2002年5月24日的函件所載，政府當局雖暫時未有任何計劃引入經濟狀況調查制度，但正研究不同方案，藉以把資源集中用於有真正需要的長者身上，例如訂立新的資助安排。委員會詢問政府當局在此方面的工作進展。

90. **衛生福利及食物局局長**在2003年1月20日的函件(附錄28)中告知委員會，政府當局正初步研究多個方案，以便把資源集中用於有真正需要的長者身上，包括訂立院舍費用資助計劃，讓長者在使用住宿照

長者住宿服務

顧服務方面有更多選擇，亦有較大彈性。待政府當局擬訂有關建議後，便會諮詢有關各方，包括立法會。

91. 委員會亦詢問：

——政府當局落實有關的工作計劃有何進展；及

——衛生福利及食物局有否與醫管局及社署就兩者在提供療養服務方面的資源分配問題展開討論。

92. **衛生福利及食物局局長**在同一函件中表示：

——在舉行首次公開聆訊後，社署已擬訂詳細計劃，逐步取消長者宿舍和安老院，並已將有關計劃付諸實行。由2003年1月1日起，社署已不再安排到其辦事處要求申請長者宿舍和安老院的長者在輪候冊上輪候，而是交由個案工作員評估他們的需要，並立即轉介他們接受適當的服務。為方便進行服務轉介，社署已印製手冊，提供詳盡資料，說明長者可獲得的經濟援助、住屋、社區照顧及支援服務。至於現時在長者宿舍和安老院輪候冊上的約5 600名長者，個案工作員會在未來6個月逐一覆檢每宗個案，以確定申請人的真正福利需要，並盡快向他們提供適當的社區照顧及支援服務、房屋援助等。社署會在短期內去信這些在輪候冊上的長者，向他們提供上述手冊，以供參考；

——社署正提升其電腦系統，以便設立院舍及社區服務的中央輪候登記制度。政府當局預期新系統可在2003年下半年投入服務；

——重整工作包括重整以中心為本的服務，以及提升家居為本的服務。現時的長者活動中心及長者綜合服務中心，將分別提升為長者鄰舍中心及長者地區中心，以便為長者及社會上有需要的人提供擴展服務。現時的家務助理隊將提升為綜合家居照顧服務隊，為體弱長者提供更完善的個人及護理服務。政府當局在重整工作上取得理想成績。重整後的以中心為本服務及提升後的家居為本服務，將於2003至04年度內逐步展開；

長者住宿服務

- 政府當局在2002年7月公開招標承辦的3間合約安老院舍，合共提供超過280個津助宿位，其中約有半數專為健康情況欠佳而有需要入住護養院的長者而設。政府當局日後就政府提供樓房營辦的安老院舍招標時，會繼續實踐“持續照顧”的理念；及
- 將療養護理服務從醫院轉移到非醫院的環境是個複雜問題，當局必須仔細研究。並非所有療養病人均適合從醫院轉往非醫院環境。在上述檢討中，衛生福利及食物局正與醫管局、社署及衛生署制訂準則，用以識別需要接受醫院護理的長者。與此同時，社署已將療養院照顧補助金的受惠對象，擴展至在參與改善買位計劃的私營安老院舍內接受津助服務的長者。修訂後的制度可確保有限的資源獲得更公平分配，同時讓當局更清楚知道需要療養服務的長者總數。這些資料將有助當局進一步探討有關問題。

93. 結論及建議 委員會：

護理安老院津助宿位的供應

- 對以下情況表示關注：
 - (a) 資助護理安老院宿位與買位計劃下的護理安老院宿位的服務水平，以每名住客所佔面積及員工人手的最低規定來衡量，兩者有重大差別；及
 - (b) 截至2002年5月，資助安老院舍的輪候入住時間為34個月，而根據買位計劃提供的宿位則只需10個月；
- 察悉社會福利署(社署)已：
 - (a) 着手進行一項大型計劃，從不同來源取得特建安老院舍；及
 - (b) 委託香港老年學會進行一項為期兩年的計劃，在本港發展和確立一套為安老院舍而設的認可制度，以確保院舍能提供優質護理服務，並且不斷改善其服務；

長者住宿服務

——促請社會福利署署長：

- (a) 採取進一步行動，縮短輪候入住資助護理安老院與買位院舍的時間差異；
- (b) 採取進一步行動，確保買位院舍的服務水平可與資助院舍相若；
- (c) 在長者申請護理安老院宿位時，告知他們不同類別護理安老院宿位的預計輪候時間；及
- (d) 定期把最近的預計輪候時間通知申請人，讓他們能夠在知情的情況下，選擇入住的護理安老院類別；

逐步取消安老院津助宿位

——對下述情況深表關注：雖然政府已接納安老事務委員會在1998年9月提出逐步取消安老院宿位的建議，但社署仍接受安老院宿位的申請，並將申請列入有關服務的輪候名冊上；

——察悉以下事項：

- (a) 社署已停止興建安老院，並正採取行動，在切實可行情況下盡量將現有的安老院宿位改為護理安老院宿位；
- (b) 由2003年1月1日起，社署已停止接受長者宿舍及安老院的申請；及
- (c) 當局會在未來6個月檢討長者宿舍及安老院申請輪候名冊上所有個案(約牽涉5 600名長者)，以期確定申請人的真正福利需要，並盡快為他們提供合適服務，如社區照顧及支援服務、房屋援助等；

長者住宿服務

——促請社會福利署署長：

- (a) 在停止接受安老院宿位的新申請後，確保有足夠的配套服務，如家務助理服務等，以滿足可能需要申請該類宿位的人士對護理服務的需求；
- (b) 把安老院宿位輪候名冊上合資格入住護理安老院的申請人，轉到護理安老院宿位輪候名冊上；
- (c) 加快改建已鑒別為可予提升為護理安老院的安老院；及
- (d) 為不適宜改為護理安老院的安老院房舍另覓其他用途；

房屋委員會提供的長者住屋單位

——對以下情況深表關注：

- (a) 截至2001年3月31日，房屋委員會提供的9 383個長者住屋單位，當中有887個空置，浪費房屋資源；
- (b) 截至2002年4月30日，887個單位中仍有294個空置，而在2002年7月及8月期間，有439個新長者住屋單位落成；及
- (c) 截至2002年11月30日，在439個新長者住屋單位中，有22個已租予非長者申請人，並有226個單位撥給非長者申請人申請；

——知悉房屋委員會：

- (a) 考慮到長者屬意選擇有獨立設備的小型單位，已於2000年11月決定停止興建長者住屋單位，集中興建更多此類小型單位供長者居住；及
- (b) 於2001年11月批准把長者住屋單位租予公屋輪候冊上的非長者申請人和其他遷置類別的人士；

長者住宿服務

——察悉以下事項：

- (a) 房屋署署長已採取措施推銷最後一批新長者住屋單位，包括在屋邨及有關的鄰近屋邨張貼告示宣傳、按長者申請人所選區域編配單位，以及安排申請人集體參觀新單位等；及
- (b) 截至2002年11月30日，空置的長者住屋單位共有144個；

——促請房屋委員會：

- (a) 制訂策略，為有能力照顧自己的長者提供有獨立設備的小型單位；及
- (b) 與衛生福利及食物局局長和房屋及規劃地政局局長共同合作，訂定適當的規劃比率，以便為有能力照顧自己的長者提供該類小型單位；

護養院及療養院津助宿位的供應

——對以下情況表示遺憾：

- (a) 截至2001年3月31日，共有5 218名長者輪候療養院宿位，他們平均須輪候31個月；
- (b) 截至2001年3月31日，醫院管理局為中央療養服務輪候名冊上的申請人提供1 134個療養院宿位，遠少於所需要的宿位數目；
- (c) 即使於2003年3月或之前可為中央療養服務輪候名冊上的申請人再額外提供338張療養病床，這類病床求過於供的問題仍十分嚴重；
- (d) 政府當局未有進行適當諮詢及妥善的政策覆檢，便認為每1 000名長者設5個療養院宿位的規劃比率已不合時宜；

長者住宿服務

(e) 非政府機構提供1 400個獲政府資助的護養院宿位，比率只不過是每1 000名65歲或以上的長者有1.9個護養院宿位；及

(f) 截至2001年3月31日，共有4 729名長者輪候護養院宿位；

——對下述情況深表遺憾及感到難過：在1997-98年度至1999-2000年度期間，有7 000多名長者在輪候療養院宿位期間逝世；

——知悉以下事項：

(a) 在中央療養服務輪候名冊上的申請人當中，有部分人已正在接受某形式的家居及社區服務；

(b) 衛生福利及食物局局長已承諾在2003年7月前落實包括以下事項的工作計劃：

(i) 設立長期津助護理服務中央登記系統；

(ii) 精簡並重整範圍廣泛的現有社區護理及支援服務；

(iii) 增加新合約安老院舍的宿位，讓健康情況欠佳而有需要入住護養院的長者居住；及

(iv) 就規劃準則、對療養病床需求的轉變，以及醫院管理局在提供療養病床方面所擔當的角色等進行檢討；

(c) 社會福利署署長認為，在劃定醫院管理局及社署在提供長期護理服務上的責任時，應同時將相應的預算經費，由醫院管理局轉撥予社署以作配合；及

(d) 衛生福利及食物局局長認為有需要與醫院管理局及社署討論在提供療養服務方面兩者的資源分配問題；

長者住宿服務

—— 察悉截至2003年1月，政府當局在落實上述工作計劃方面，有以下進展：

- (a) 社署正提升其電腦系統，以便設立院舍及社區服務的中央輪候登記制度；
- (b) 重整後的以中心為本服務及提升後的家居為本服務將在2003至04年度內逐步展開；
- (c) 政府於2002年7月招標承辦的合約安老院舍，提供超過280個資助宿位，其中約有半數為健康情況欠佳而有需要入住護養院的長者而設；及
- (d) 衛生福利及食物局正與醫院管理局、社署及衛生署制訂準則，識別需要接受醫院護理的長者；

—— 促請政府當局：

- (a) 在進行檢討時，決定應否在福利院舍環境下而非在醫院環境下提供療養服務；
- (b) 向社署提供額外撥款，以彌補該署為照顧360名體弱長者所發放約2,200萬元療養院照顧補助金的全部或部分不足款額；及
- (c) 就長者長期護理政策進行適當諮詢，包括諮詢立法會；

—— 察悉社署：

- (a) 現已停止護養院的發展項目；
- (b) 將招標承辦新安老院舍，要求院舍附設多種設施，為健康日差的長者提供所需照顧；及
- (c) 已把各類住宿照顧服務的平均輪候時間上載至該署網頁供人瀏覽，並會每季將資料更新；

長者住宿服務

政府對津助長者住宿服務的財務安排

——對下述情況表示關注：資助護理安老院每個宿位的每月成本達8,918元，與社署於2001年7月招標承辦的宿位每月成本只有5,163元相比，高出42%；

——察悉以下事項：

- (a) 社署日後將以公開招標方式在所有新的特建院舍內提供津助護理安老服務；及
- (b) 安老事務委員會曾建議，政府和資助機構應優先照顧有需要但沒有經濟能力的長者，而自負盈虧及私營機構應提供較高質素的服務，讓有經濟能力的長者有所選擇；

——知悉以下事項：

- (a) 政府當局雖仍未有任何計劃引入經濟狀況調查制度，但正研究不同方案，藉以把資源集中用於有真正需要的長者身上，當中包括訂立費用資助計劃的方案；及
- (b) 政府當局會在訂定建議後諮詢有關各方，包括立法會；

——促請衛生福利及食物局局長：

- (a) 盡快全面檢討提供津助長者住宿服務的安排，增加津助長者宿位的數目，以應付長者日益增加的需要。有關的檢討應顧及以下各點：
 - (i) 資助院舍的成本與社署近期各項公開招標取得的成本價差距甚大；
 - (ii) 各個提供長者住宿服務方案的成本效益，這些方案包括以公開招標方式承辦服務、削減資助院舍的經營成本，以及直接向長者發放津助款項；

長者住宿服務

- (iii) 先進國家向長者提供同類福利服務的做法；
 - (iv) 因本港對長者服務的需求日增而需要增撥公共資源的情況；及
 - (v) 安老事務委員會的建議；及
- (b) 在檢討時進行適當的諮詢，包括諮詢立法會；

安老院舍的發牌和監察

——對以下情況表示關注：

- (a) 社署的督察隊在視察安老院舍時，有時並無使用標準視察報告；
- (b) 社署的督察隊有時沒有遵從該署對安老院舍視察次數的規定；及
- (c) 社署採用人手處理檔案紀錄的制度既無效率，亦未能有效監察安老院舍的表現；

對安老院舍醫護服務的監察

——對以下情況深表關注：

- (a) 很多在安老院舍工作的保健員和護理員的知識水平不足以應付一些常見的醫護和緊急情況；
- (b) 部分安老院舍醫護設施不足；
- (c) 社署只有兩名護士長，無法妥善監察671間安老院舍合共提供的58 146個宿位的情況；
- (d) 按照現行規定，護理安老院並不保證每日下午6時至上午7時期間，院內會有受過正式認可醫護培訓的員工當值；及

長者住宿服務

- (e) 部分安老院舍並不接受衛生署健康外展隊伍的提議，讓外展隊為其員工舉辦醫護教育活動；

——促請社會福利署署長：

- (a) 採取行動以修訂《安老院規例》，規定護理安老院在任何時間均須有至少一名受過認可醫護培訓的員工當值；
- (b) 與衛生署署長合作，為在安老院舍工作的保健員和護理員提供更多培訓；
- (c) 請衛生署健康外展隊伍協助，加強對安老院舍醫護服務的視察工作，例如借調人手和提供專業意見；及
- (d) 要求有關方面澄清《安老院條例》是否賦權社署授權健康外展隊伍為安老院舍的員工提供合適的培訓課程；及

跟進行動

——希望當局繼續向其報告：

- (a) 特建安老院舍在供應方面的進展；
- (b) 為安老院舍設立認可制度的進展；
- (c) 為縮短輪候入住資助護理安老院與買位院舍的時間差距，以及確保買位院舍可提供與資助院舍水平相若的服務而採取的進一步行動；
- (d) 為了讓長者在申請護理安老院宿位時得知不同類別護理安老院宿位的預計輪候時間，以及定期通知他們最近的預計輪候時間而採取的行動；
- (e) 逐步取消安老院津助宿位的進展；

長者住宿服務

- (f) 房屋署署長為使空置的長者住屋單位更獲善用而採取的進一步行動；
- (g) 在落實為有能力照顧自己的長者提供有獨立設備小型單位的策略和釐定此類單位的適當規劃比率方面所取得的進展；
- (h) 在落實提供長期津助護理服務的工作計劃方面所取得的最新進展，以及為解決醫院管理局與社署之間療養服務的資源分配問題而採取的行動；
- (i) 在落實審計署署長報告書第6.29段對社署督察隊定期視察工作提出的建議，以及該報告書第7.13段對社署監察津助長者住宿服務提出的建議方面所取得的進展；及
- (j) 在落實審計署署長報告書第8.32(c)及8.33段對監察安老院舍醫護服務提出的建議方面所取得的進展。