

安老服務計劃方案 – 「制訂建議階段」 工作坊

背景資料及討論大綱

前言

安老事務委員會籌劃的「安老服務計劃方案」已於二零一五年一月底完成第一階段，即「訂定範疇階段」的公眾參與活動。安老事務委員會參考了顧問團隊所整理及分析的意見之後，歸納出持份者所關注的六項範疇，進行第二階段 – 「制定建議階段」的公眾參與活動，進一步和持份者商議及探討可考慮的方案。

安老服務計劃方案的主要範圍包括：

- 一、「長者」的定義及安老服務的目標服務使用者
- 二、安老服務
 - 積極樂頤年
 - 社區支援及照顧服務
 - 照顧者支援
 - 院舍照顧服務
 - 各項安老服務的銜接
 - 服務質素監管機制
- 三、人力及培訓
- 四、處所及空間
- 五、安老服務的可持續融資安排
- 六、其他課題
 - 安老服務和其他服務的銜接
 - 計劃服務的模式
 - 資訊科技及訊息發放
 - 認知障礙症患者服務
 - 對少數族裔的支援
 - 善終照顧

安老事務委員會按不同範疇，根據上一階段所得的意見，列舉相關問題，透過工作坊、研討會等形式，邀請相關的持份者商議具體的方案，作進一步的考慮。

「長者」的定義及安老服務的目標服務使用者

「長者」的定義

無論在香港或在國際社會，「長者」一詞都沒有劃一的定義。世界衛生組織指出，現時許多已發展的國家都將「長者」和退休年齡、合資格領取退休金／養老金等年齡掛鉤。世界衛生組織的資料顯示，現時大部分發達國家以 65 歲為長者和非長者的界線；在人口統計中，老年撫養比率亦定義為年滿 65 歲人口數目相對每千名 15 至 64 歲人口的比率；聯合國則考慮到發展中國家人均壽命一般較短，認為年滿 60 歲人士大致可歸類為年長人口。簡而言之，退休年齡及人均壽命為許多國家定義「長者」的考慮。

此外，長者人口亦分為不同的年齡分組，在學術界，一般以 60-64 為邁向老年人士、65-74 為年輕長者、75-84 為中老長者、85 以上為老老長者等。香港政府統計處以 45-59 歲定為邁向老年人士，長者則為 60 歲或以上¹。

退休年齡

香港沒有訂立法定退休年齡，但很多本地企業均以 55 至 65 歲為退休年齡。根據最新的人口政策，為應對人口老化及勞動人口萎縮的趨勢，延長工作年期將會是未來的策略方針。根據 2015 年施政報告的公布，政府會帶頭延長公務員的工作年期，在 2015 年 6 月 1 日或之後聘任為公務員的新入職人員；文職職系人員的退休年齡會由 60 歲延遲至 65 歲，而紀律部隊則由 55 或 57 歲延遲為一律 60 歲²。此外，政府亦鼓勵私營市場及非政府機構延長僱員的工作年期。某些行業的法定工作年齡上限亦作出修改，以容讓僱主在訂定退休年齡方面有更大的彈性。例如：領港員的服務年齡上限由 65 歲延至 68 歲；建議放寬乙類保安人員許可證的 65 歲年齡上限；及建議資助學校放寬 60 歲的退休年齡規定等³。

勞動人口參與率

表一顯示在 2003 至 2013 年間，55 歲以上人士的勞動人口參與率持續上升，意味著長者留在勞動市場的年期越來越長。根據推算，這趨勢會一直持續（見表二）。因此，可預見長者的退休年齡會在未來十年不斷延遲⁴。

表一：勞動人口參與率（2003-2013）

年齡	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
55-59	55.5	55.7	56.1	56.2	57.4	58.5	58.1	58	60.2	61.9	63.9
60-64	29.4	29.1	30.1	31	32.7	32.5	34.3	33.5	35.7	37.8	39.5
65+	5.5	5.6	5.5	5.8	5.4	5.2	5.5	5.7	6.2	7.1	8

¹ 政府統計處(2001)。第二十七號專題報告書:長者及中年人的生活、健康及經濟狀況。取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B11301272001XXXXB0100.pdf>

² 公務員事務局(2015)。公務員退休。取自 http://www.csb.gov.hk/mobile/tc_chi/admin/retirement/183.html

³ 政府新聞公報(2014)。立法會一題:法定退休年齡。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201406/25/P201406250546.htm>

⁴ 政府統計處(2013)。香港統計月刊:已更新的2013年至2041年香港勞動人口推算。取自 http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?productCode=FA100042

表二：勞動人口參與率推算（2014-2023）

年齡	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
55-59	72.8	73.6	74.0	73.9	73.8	73.7	73.6	73.6	73.7	73.9
60-64	43.2	44.7	45.5	45.9	46.3	46.6	47.0	47.4	47.7	47.9
65+	8.5	9.0	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3	9.3	9.4

長者健康及人均壽命

隨著醫療技術的不斷改進及市民對健康的關注，香港成為世界上數一數二的「長壽」地區，媲美如日本及瑞典等正經歷低死亡率的經濟體。在制定 1991 年社會福利白皮書時，男性出生時平均壽命是 75.2 歲，女性則是 80.7 歲。根據統計處 2013 年的數字，香港男性出生時平均預期壽命是 81 年，女性則是 87 年，兩者都較 20 多年前增加了約 6 年⁵。而且有延長的趨勢，預計到了 2031 年，男性的預期壽命為 84 年而女性則為 90 年。數據顯示長者的身體健康正不斷進步，人均壽命延長，對各類安老服務的需求亦可能帶來相應的改變。

各項和長者有關的項目及服務所採納的「長者」定義

一般而言，政府在提供資助服務時，會按各類援助與服務的目的和對象的需要，劃分不同的年齡規定，以確保公共資源用得其所。主要和長者有關的項目及服務的目標使用者規定和如下：

表三：和長者相關的計劃及生活津貼合資格年齡下限

項目	合資格年齡下限
長者咭	65 歲
醫院管理局老人專科服務、老人科日間醫院及其他長者服務計劃	65 歲
長者醫療券試驗計劃	70 歲
房屋委員會長者住屋	60 歲
長者生活津貼	65 歲
高齡津貼	70 歲（年滿 65 歲則可透過「廣東計劃」申請高齡津貼）
綜合社會保障援助計劃（長者定義）	60 歲

表四：安老服務及各積極樂頤年計劃目標服務使用者

安老服務及積極樂頤年計劃	目標服務使用者
長者學苑計劃	60 歲或以上的長者為主要對象，但也可包括年齡不小於 55 歲的人士（負責單位可按個別情況酌情處理）
「老有所為活動計劃」	計劃旨在推廣老有所為的精神及倡導關懷長者的風氣，因此並無指定特定的參與者群組
「左鄰右里積極樂頤年計劃」	以長者為主要對象，但並無特定的年齡要求

⁵ 政府統計處(2014)：統計與你。取自

http://www.censtatd.gov.hk/statistical_literacy/educational_materials/statistics_and_you/index_tc.jsp

安老服務及積極樂頤年計劃	目標服務使用者
長者地區中心	60 歲或以上的長者 ⁶
長者鄰舍中心	
長者活動中心	
長者日間護理中心／單位	60 歲或以上的長者及經安老服務統一評估機制評定為身體機能達中度或嚴重程度缺損的長者
綜合家居照顧服務（普通個案）	60 歲或以上的長者
綜合家居照顧服務（體弱個案）	65 歲或以上以及經安老服務統一評估機制評定為身體機能達中度或嚴重程度缺損的長者（年齡介乎 60 至 64 歲的長者，如證實有需要，亦可使用此服務）
改善家居及社區照顧服務	
資助住宿院舍照顧服務	65 歲或以上以及經安老服務統一評估機制評定為身體機能達中度或嚴重程度缺損的長者（年齡介乎 60 至 64 歲的長者，如證實有需要，亦可使用此服務）
長者緊急住宿服務	
長者住宿暫託服務	60 歲或以上的長者

一般而言，雖然大部份項目和服務都以年齡為合資格人士的單一標準，但部份服務亦會針對長者的身體狀況及照顧需要，除了符合年齡的標準外，亦要求使用者經過身體狀況評估，為有特別需要的長者提供較強的護理照顧。

各項主要安老服務使用者的年齡分佈

附錄一至五（圖 1.1 至圖 5.3）顯示在過往三年各項主要安老服務使用者的年齡分佈（包括長者日間護理中心、改善家居及社區照顧服務、綜合家居照顧服務（體弱個案）及資助長者院舍宿位）。除了長者日間護理中心以 60 歲為年齡標準下限之外，其他需要加強護理照顧的服務都以 65 歲為下限。此外，現時機制亦彈性地為年齡未符下限，但評估為有需要的 60 至 64 歲的人士提供服務。

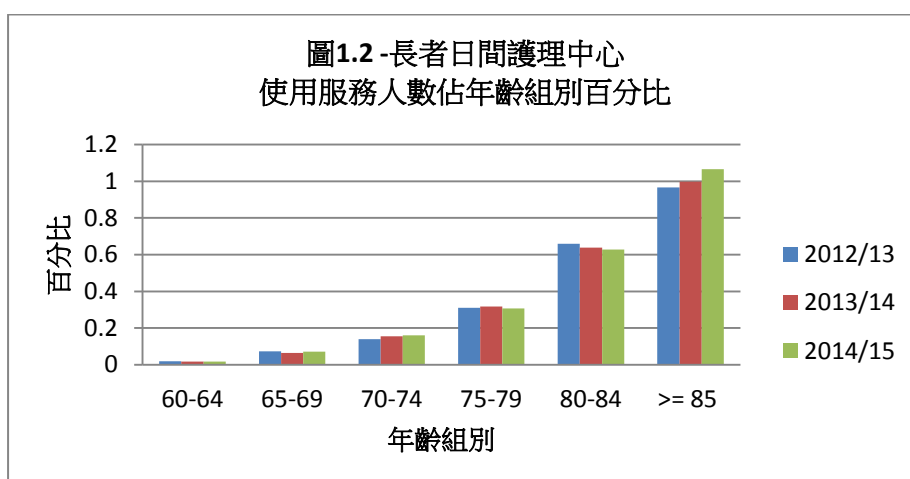
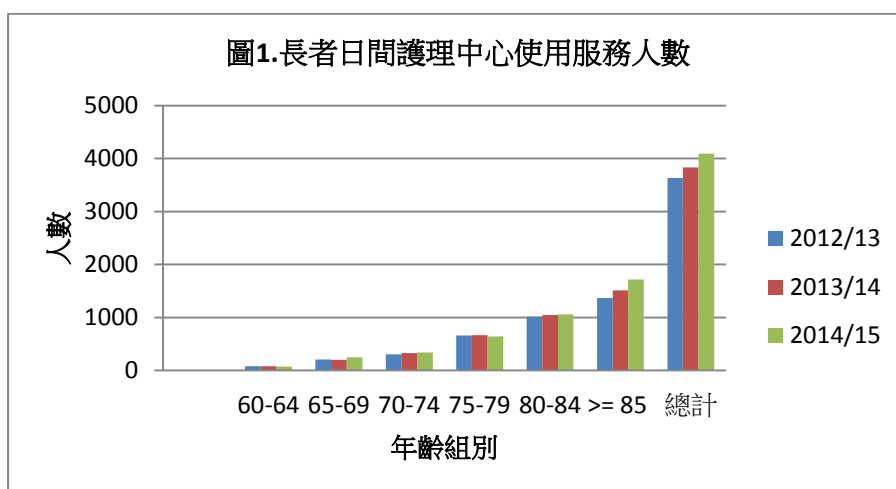
從附錄的圖表所見，絕大部份有需要的長者都在 65 歲或以上開始使用各類型的服務，包括社區照顧服務和院舍服務。以不同使用者年齡組別所佔的比例而言，長者日間護理中心、改善家居及社區照顧服務、綜合家居照顧服務（體弱個案）及資助長者院舍宿位的使用者，均以 85 歲或以上佔多數。私營院舍亦以 85 歲或以上的長者為多。

討論大綱

1. 不同長者服務的合資格年齡規定應否劃一？若是，歲數應為多少？又是否應和退休年齡掛鈎？若否，各項服務的合資格年齡應為多少？
2. 應按照甚麼原則去制定不同長者服務的合資格申請人準則？
3. 不同體弱程度的人士，是否的應達到某個年齡標準，才可成為合資格的服務使用者？

⁶ 部分中心亦會額外容許未滿 60 歲（一般為滿 55 歲）的人士成為附屬會員。有關安排並非社會福利署服務要求的一部分。

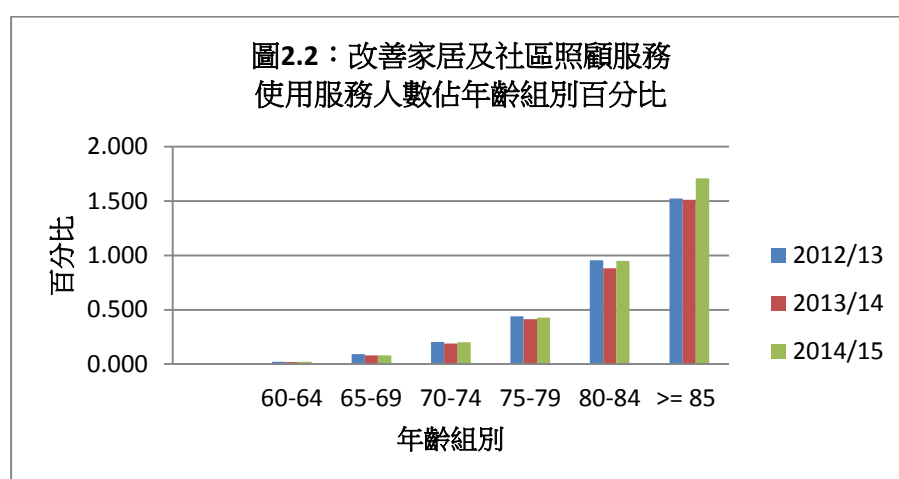
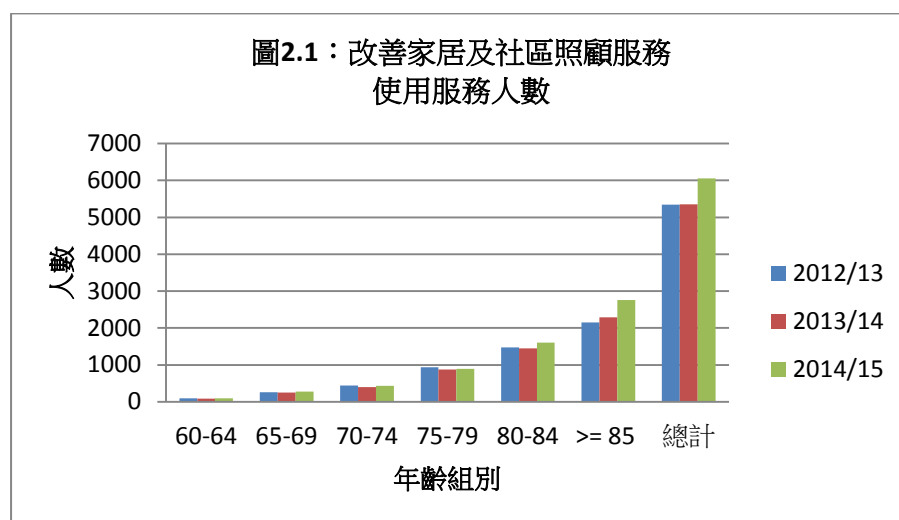
長者日間護理中心



長者日間護理中心	2012/13			2013/14			2014/15		
	人口 ⁷ ('000)	使用服務人數	%	人口 ('000)	使用服務人數	%	人口 ('000)	使用服務人數	%
60-64	437.3	82	0.019	452.6	80	0.018	466.7	78	0.017
65-69	281.2	206	0.073	312.2	200	0.064	345.7	249	0.072
70-74	216.4	302	0.140	210.1	327	0.156	213.4	341	0.160
75-79	212.2	661	0.311	210.8	669	0.317	210.1	645	0.307
80-84	154.1	1,015	0.659	163.8	1,046	0.639	168.6	1,058	0.628
>= 85	141.3	1,366	0.967	151.7	1,513	0.997	161.4	1,721	1.066
總計	1,442.5	3,632	0.252	1,501.2	3,835	0.255	1,565.9	4,092	0.261

⁷ 年終人口

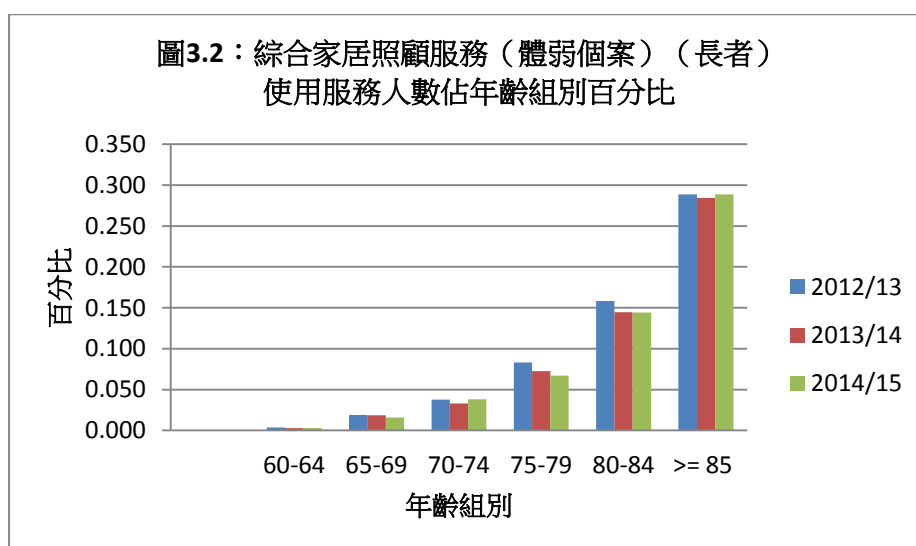
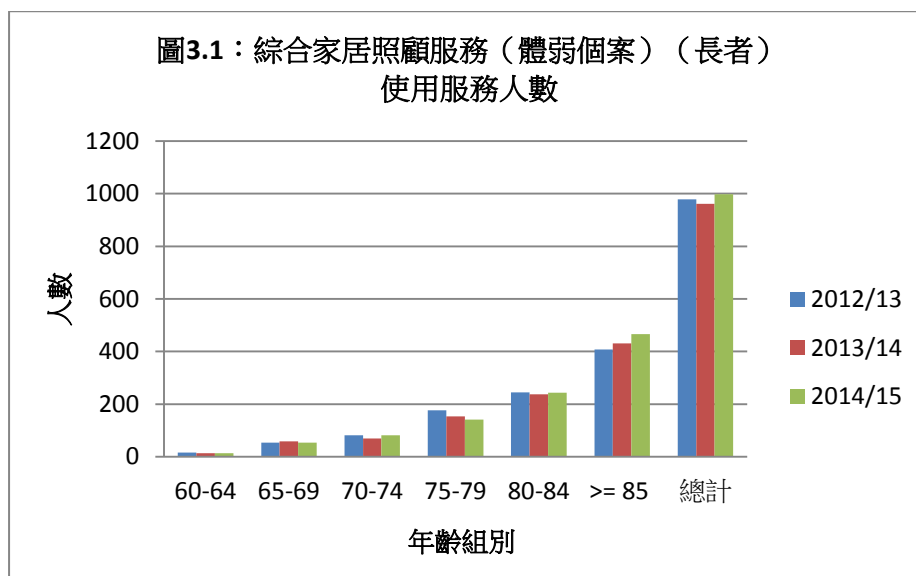
改善家居及社區照顧服務



改善家居 及社區照 顧服務	2012/13			2013/14			2014/15		
	人口 ⁸ ('000)	使用服 務人數	%	人口 ('000)	使用服 務人數	%	人口 ('000)	使用服 務人數	%
60-64	437.3	90	0.021	452.6	89	0.020	466.7	94	0.020
65-69	281.2	257	0.091	312.2	253	0.081	345.7	279	0.081
70-74	216.4	442	0.204	210.1	398	0.189	213.4	432	0.202
75-79	212.2	935	0.441	210.8	874	0.415	210.1	896	0.426
80-84	154.1	1470	0.954	163.8	1443	0.881	168.6	1601	0.950
>= 85	141.3	2153	1.524	151.7	2292	1.511	161.4	2756	1.708
總計	1 442.5	5347	0.371	1 501.2	5349	0.356	1 565.9	6058	0.387

⁸年終人口

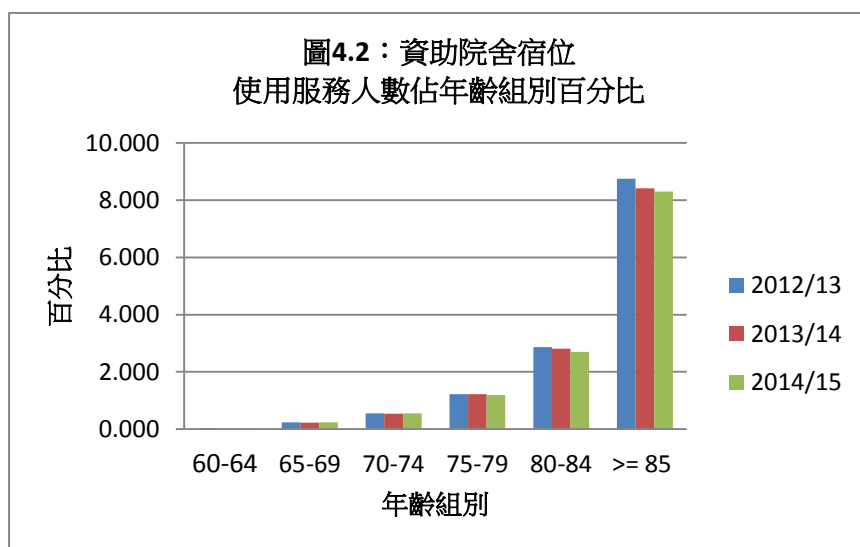
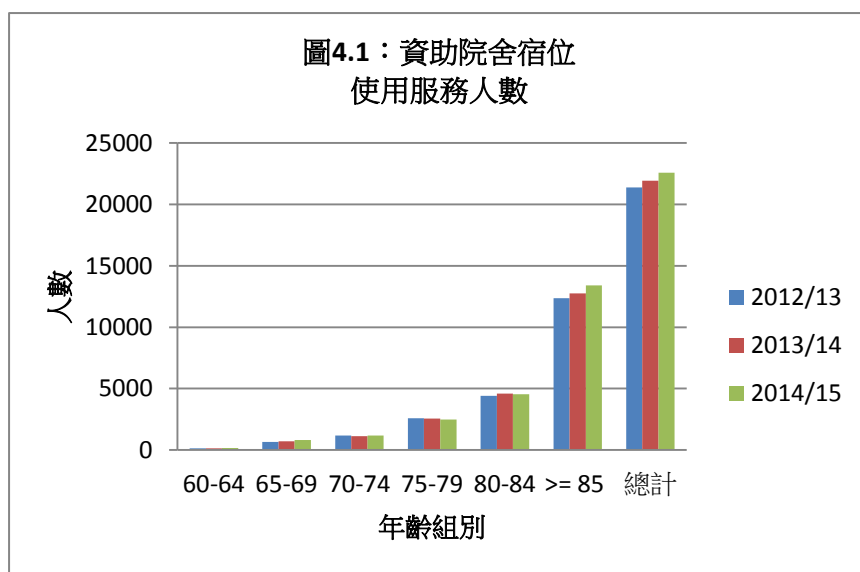
綜合家居照顧服務（體弱個案）（長者）



綜合家居照顧 服務 (體弱個案) (長者)	2012/13			2013/14			2014/15		
	人口 ⁹ (‘000)	使用服 務人數	%	人口 (‘000)	使用服 務人數	%	人口 (‘000)	使用服 務人數	%
60-64	437.3	16	0.004	452.6	13	0.003	466.7	13	0.003
65-69	281.2	53	0.019	312.2	58	0.019	345.7	54	0.016
70-74	216.4	82	0.038	210.1	69	0.033	213.4	81	0.038
75-79	212.2	176	0.083	210.8	153	0.073	210.1	141	0.067
80-84	154.1	244	0.158	163.8	237	0.145	168.6	243	0.144
>= 85	141.3	408	0.289	151.7	431	0.284	161.4	466	0.289
總計	1 442.5	979	0.068	1 501.2	961	0.064	1 565.9	998	0.064

⁹ 年終人口

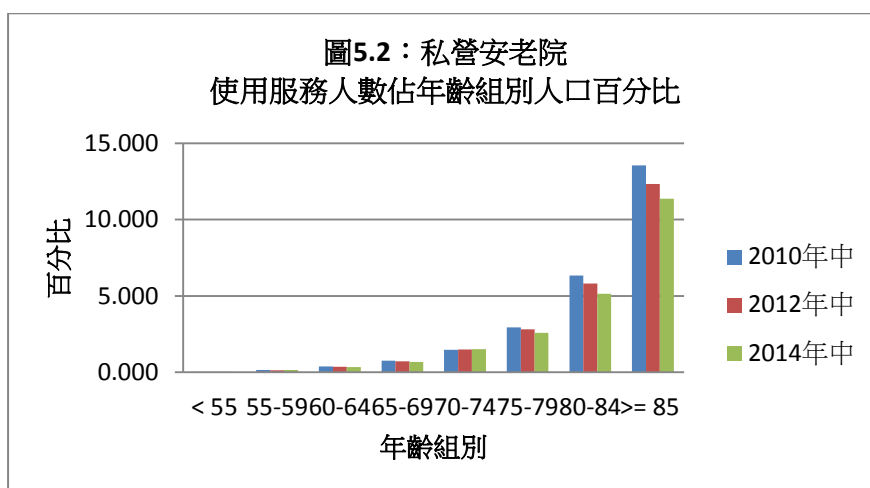
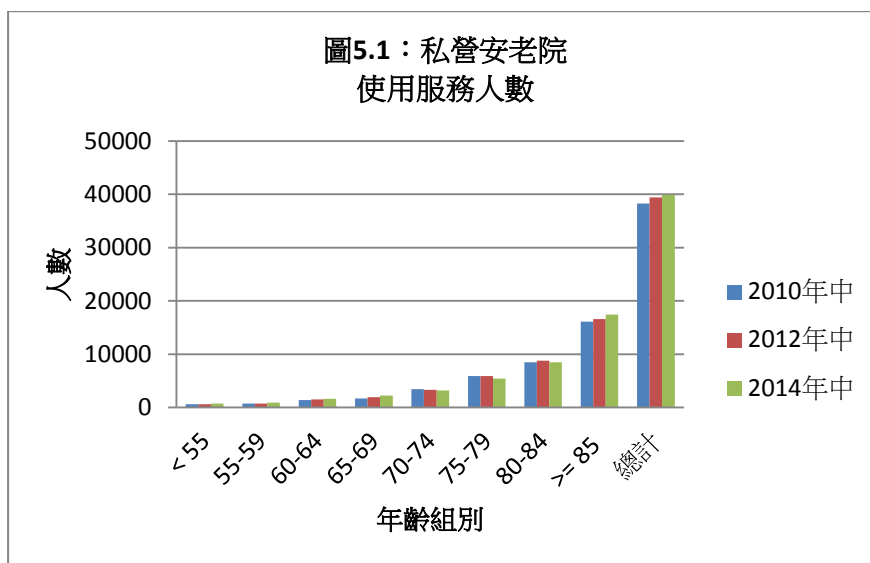
資助安老院舍



資助院舍 宿位	2012/13			2013/14			2014/15		
	人口 ¹⁰ ('000)	使用服 務人數	%	人口 ('000)	使用服 務人數	%	人口 ('000)	使用服 務人數	%
60-64	437.3	140	0.032	452.6	142	0.031	466.7	163	0.035
65-69	281.2	667	0.237	312.2	706	0.226	345.7	808	0.234
70-74	216.4	1190	0.550	210.1	1137	0.541	213.4	1184	0.555
75-79	212.2	2598	1.224	210.8	2570	1.219	210.1	2487	1.184
80-84	154.1	4422	2.870	163.8	4607	2.813	168.6	4544	2.695
>= 85	141.3	12359	8.747	151.7	12759	8.411	161.4	13404	8.305
總計	1 442.5	21376	1.482	1 501.2	21921	1.460	1 565.9	22590	1.443

¹⁰ 年終人口

私營安老院



私營安老院	2010 年中			2012 年中			2014 年中		
	人口 ('000)	使用服務人數	%	人口 ('000)	使用服務人數	%	人口 ('000)	使用服務人數	%
< 55	5291.1	600	0.011	5205.1	600	0.012	5124.2	700	0.014
55-59	492.0	700	0.142	540.7	700	0.129	590.9	900	0.152
60-64	372.5	1400	0.376	428.6	1500	0.350	460.7	1600	0.347
65-69	226.0	1700	0.752	264.5	1900	0.718	326.5	2200	0.674
70-74	231.8	3400	1.467	221.1	3300	1.493	211.8	3200	1.511
75-79	201.3	5900	2.931	209.0	5900	2.823	209.5	5400	2.578
80-84	134.2	8500	6.334	151.1	8800	5.824	165.1	8500	5.148
>= 85	118.8	16100	13.552	134.5	16600	12.342	153.0	17400	11.373
總計	7067.8	38300	0.542	7154.6	39400	0.551	7241.7	39900	0.551