

「安老服務計劃方案」－「制訂建議階段」

工作坊

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 2015 年 1 月底完成第一階段，即「訂定範疇」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」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
 - 住宿照顧服務
 - 各項安老服務的銜接
 - 服務質素監管機制
- 三、人力及培訓事宜
- 四、處所及空間
- 五、安老服務的可持續融資安排
- 六、其他課題
 - 安老服務和其他界別、政策局及部門的銜接
 - 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。

服務設施處所及空間的規劃

社會福利設施及處所的規劃

現時本港預留土地／處所作安老服務設施，是以《香港規劃標準與準則》（《規劃標準》）為基礎。《規劃標準》訂明政府按照人口及其他因素釐定各類土地用途、社區設施和基礎設施規模、位置及地盤規定的一般準則。有關準則旨在作一般參考，讓政府在規劃過程中可預留足夠土地作各項社會和經濟發展之用，並提供合適的公眾設施配合市民需要¹。

現時，《規劃標準》內涵蓋的安老服務設施包括：長者地區中心、長者鄰舍中心、長者日間護理中心／長者護理單位及安老院舍²。根據《規劃標準》第三章「社區設施」，在各區提供該等服務中心時不應有預設標準³。提供設施需考慮的因素，包括有關設施使用者的人口、人口特徵、地理因素、現有設施供求情況，以及可供使用的合適用地或處所。在決定可供使用的用地或處所是否合適設置福利設施時，亦會考慮有關發展項目的位置及發展規模、可供設置福利設施的可用面積、周邊環境的配合、公共交通配套及地區人士的意見等⁴。此外，在評估地區福利需要時，社會福利署（社署）亦會參考地區福利需要社會指標，包括人口及社會經濟特徵、獨居長者及虐待長者的數據等，以回應地區的福利需要⁵。

為配合在提供服務時的工作、空間和地方需要，社署亦制定設施明細表，概括列出各服務處所所需的設施和裝備。安老服務設施明細表對淨作業樓面面積的要求見附錄表二。

政府在發展大型項目時，包括市區重建局的重建項目，可要求在這些項目中提供社會福利設施。規劃署會考慮勞工及福利局及／或社署的意見，並適當地將有關提供社會福利設施的規定加入規劃大綱，當中包括社會福利設施的類別、規模和選址。規劃大綱須提交城市規劃委員會核准，而已核准的規劃大綱將會為有關用地的發展提供指引⁶。

¹ 新聞公報－立法會十八題：康樂及社區設施的規劃標準（2014年10月22日）。取自：

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201410/22/P201410220423.htm>

² 香港規劃標準與準則，二零一四年十二月版本。取自：

http://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/ch3/ch3_text.htm#10

³ 社署於2001年提出整合長者服務，並加強地區規劃機制。建議無須硬性按照規劃比例來提供有關設施。在規劃照顧設施和服務時，應顧及區內長者的需要、特徵、以及區內的情況來制定。立法會福利事務委員會討論文件（2001年5月14日）。取自：

<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/ws/papers/b1462c04.pdf>

而《香港規劃標準與準則》亦修訂了長者服務的規劃基礎，不設預設標準。《香港規劃標準與準則》2014及2002版本在長者服務設施標準的比較見附錄表一。

⁴ 新聞公報－立法會十八題：康樂及社區設施的規劃標準（2014年10月22日）。取自：

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201410/22/P201410220423.htm>

⁵ 社署網頁，取自：

http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_district/page_districtorg/#dppsi

⁶ 議案辯論參考資料摘要－社會福利用地規劃，取自：

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/sec/library/1011rn24-c.pdf>

安老服務的需求

隨着人口高齡化，長者對各類安老服務（特別是社區照顧服務和安老宿位服務）的需求也不斷增加。根據審計署的報告，雖然社區照顧服務名額已由 2009—10 年度的約 7 010 個增至 2013—14 年度的 9 450 個（增幅為 35%），但同期的社區照顧服務輪候個案數目亦上升了 84%，由 2 330 宗增至 4 280 宗。而且，不同地區輪候服務的時間亦有差異。例如日間護理服務的平均輪候時間為 7.7 個月，但若以分區計算，輪候時間由最短的兩個月以下至最長達差不多 21 個月。家居照顧服務的情況也相約，不同區分的輪候時間由 2.2 個月至 11.6 個月不等⁷。而安老院舍方面，根據 2015 年 4 月 30 日的統計顯示，申請各類型資助長者住宿照顧服務的平均輪候時間為 8 個月至 36 個月不等。輪候資助護理安老院及護養院宿位則分別為 36 及 30 個月。

增加安老服務設施及處所的措施

社署在增加安老服務設施的供應方面，採取了一系列的措施，包括和各有關政府部門（如房屋署、地政總署、規劃署和政府產業署）緊密聯繫，研究在其轄下的新發展或重建項目，例如公共屋邨及市建局項目，以及在空置的政府建築物內，興建或改建成安老服務設施⁸。

在新發展項目預留用地

中長期計劃方面，政府已在 11 個發展項目中預留用地興建新合約安老院舍和合約安老院舍暨長者日間護理中心／單位。預計將可以提供共 370 個日間護理名額，及約 1175 個資助及非資助宿位。此外，政府已在另外 3 個發展項目中預留用地興建獨立的長者日間護理中心，預計將可以提供共 178 個日間護理名額⁹。

在公共屋邨提供社會福利設施

房屋委員會在規劃新公共屋邨時，會參考《規劃標準》作為提供社會福利設施的基準，亦會諮詢社署及區議會的意見，盡可能容納福利設施。在 2014-15 至 2017-18 年度投入／將投入服務的 8 間新合約安老院舍及安老院舍暨長者日間護理中心／單位當中，有三間合約安老院舍設於公共屋邨內（附錄表三）。而 11 幅預留作興建新合約安老院舍及合約安老院舍暨日間護理單位的用地中，將位處於公共屋邨內的合約院舍有 7 間（附錄表四）。

除興建附設日間護理單位的安老院舍外，政府亦在公共屋邨尋找合適處所設立獨立的長者日間護理中心。在 2014-2015 年度已有約 230 個長者日間護理中心／單位名額投入服務，當中包括 3 間設於公共屋邨的獨立長者日間護理中心的名額¹⁰（附錄表三）。

⁷ 審計署署長第六十三號報告書第 1 章：為長者提供的長期護理服務。取自：
http://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c63ch01.pdf

⁸ 新聞公報。立法會：勞工及福利局局長就「長期護理政策聯合小組委員會的報告」議案總結發言（2014 年 12 月 4 日）取自：
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201412/04/P201412040997.htm>

⁹ 數字由社署提供。

¹⁰ 立法會福利事務委員會 2015 年 5 月 11 日會議背景資料。取自：
<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ws/papers/ws20150511cb2-1390-4-c.pdf>

私人土地作福利用途特別計劃

此外，政府亦會透過「私人土地作福利用途特別計劃」，邀請福利機構在其土地上透過擴建或重建，增加包括安老宿位等的設施。截至 2014 年 12 月，有 40 多個機構提出 60 多項建議，若全部落成的話，在安老服務方面，預計可在未來五至十年或之後提供約 9 000 個名額，包括 7 000 個為院舍照顧服務宿位及 2 000 個日間護理服務名額¹¹。

安老服務設施選址的考慮因素及困難

在研究個別選址是否適合作為安老院舍或其他長者服務單位時，社署須考慮多方面的因素，包括區內有關服務的供求情況；有關選址的土地面積是否足以興建或改建成一間具有一定規模的院舍、院舍暨長者日間護理單位或長者日間護理中心，以達致成本效益；其位置是否處於公共交通可到達的地方，以方便親友探望；附近環境是否適合長者居住或進出；地區人士的意見；以及規劃署和地政總署分別在規劃及土地用途條款方面的意見等。此外，所有安老院舍都必須符合《安老院條例》關於處所的有關規定，包括安老院的任何部分所處高度均不得離地面超過 24 米，以及不得設於工業建築物的任何部分或位於倉庫、電影院、劇院等處所的上一層或下一層的任何部分。按《規劃標準》，各類長者中心和長者日間護理中心／單位均應設於樓宇的地面或較低樓層，方便使用者前往。即使設於地面一層之上，亦不應距離地面超過 24 米，而且應有升降機直達。

有意見認為政府可透過改建空置政府物業及校舍，以增加宿位的供應。社署會就此進行探討，考慮能否將合適的空置校舍改建成安老院舍之用。

公屋內非住宅處所是否能夠改建取決於多項因素，包括：區內居民是否支持改變有關處所的用途；擬議福利設施與同一公屋用地的其他獲准用途是否相配；以及其他技術考慮，例如相關條例及規例的規定（特別是受相關發牌條例規管的用途）、無障礙通道規定及加設消防裝置的要求。

此外，私營安老院覓地困難亦是業界的挑戰。開設院舍一直被視為「不受歡迎行業」，經常受到居民及地區人士的反對，因此無論是公營還是私營院舍都面對著覓地困難的問題。現時大部分私營安老院都是租用舊樓或村屋經營。有業界人士指曾有投資者因居民反對在屋苑商場開設安老院，被逼與業主解約。業界人士指政府沒有釐清業界的經營類別，也沒有就可供經營安老院的土地類型作出明確指引。經營者在租用地方之後才能去信有關部門申請牌照，但平均要等候半年至一年才獲發牌，不僅要白白支付租金，如不獲發牌，更令投資付諸流水¹²。

¹¹ 政府新聞網，取自：
http://www.news.gov.hk/tc/record/html/2015/02/20150212_232314.lin.shtml

¹² 議案辯論參考資料摘要－社會福利用地規劃，取自：
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/sec/library/1011rn24-c.pdf>

第一組討論大綱：處所及空間的供應

1. 如何估算未來各種長者服務需求？按這些服務現有及已規劃的場地供應，應如何規劃來填補不足，以滿足需求？
2. 如何確保有足夠空間／處所來設置服務單位？有否需要去檢討目前的「設施明細表」？是否需要檢討現有的《規劃標準》，在釐定各類土地用途、社區設施等準則時，恢復包括長者服務處所的供應標準？
3. 在規劃長者服務設施時，應以地區（例如：18 區）、分區或鄰舍層面作為規劃單位還是以人口分佈為基礎？
4. 如何改善長者服務設施的規劃程序，以確保可以持續及穩定地就各項長者服務供應相關的處所（包括切合不同社會經濟狀況、需要及付款能力的長者）？

安老服務的比例

在「訂定範疇階段」的討論中，有持份者表示可考慮為社區照顧和院舍照顧的服務名額和資源投放（包括處所、人手、政府資助等）設特定比例（例如：為社區照顧服務設較高比重，以達致「居家安老」的目標）。然而，亦有意見認為應就各類服務的需求作推算（而非設定某一比例），並以此作為服務供應、處所及人手的規劃基礎。

就長者對長期護理服務的需要而言，在 2010-11 至 2014-15 年度，每年度經社署「安老服務統一評估機制」評定為「只適合住宿照顧服務」、「只適合社區照顧服務」及「雙重選擇」的長者人數如下¹³：

獲配對的長期護理服務	長者人數				
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15 (截至 2015年1 月底)
只適合院舍照顧服務	8265	8487	8909	9007	8496
只適合社區照顧服務	406	418	465	387	297
雙重選擇／百分比	13 588 (61%)	13 991 (61%)	15 085 (62%)	14 302 (60%)	12 455 (59%)

而在資源投入方面，2012-13 至 2015-16 的資助服務撥款數字（百萬元）為¹⁴：

	2012-13 (實際)	2013-14 (實際)	2014-15 (修訂預算)	2015-16 (預算)
院舍照顧服務	3,062.8	3,409.5	3,924.0	4,255.3
社區照顧及支援服務	1,529.0	1,606.1	1,862.6	2,150.9
總額	4,591.8	5,015.6	5,786.6	6,406.2
院舍照顧：社區照顧比例	7:3	7:3	7:3	7:3

第二組討論大綱：規劃長者服務的比例

1. 就社區照顧和院舍照顧這兩項長期護理服務的整體規劃，應否設定一個特定的比例（如：6:4、5:5）？
2. 鑒於資助長者社區及居家照顧服務和安老院舍服務的不斷發展及增長，應如何估算未來的需求？應如何訂定實施計劃（例如：三年／五年滾動計劃）？對人力資源及處所有甚麼影響？
3. 是否需要檢討現有的《規劃標準》，在釐定各類土地用途、社區設施等準則時，恢復包括長者服務處所的供應標準？

¹³ 財務委員會 2015-2016 年度開支預算的問題。社會署網頁。取自：
<http://www.swd.gov.hk/doc/finance/FAQBudget15-16/2015-16%20Questions%20and%20Replies%20Sorted%20by%20Replies%20No-tc.pdf>

¹⁴ 同上。

表一：《香港規劃標準與準則》有關安老服務設施的指引

	2014 年版本	2002 年版本
規劃理念／基礎	不應有預設標準 ¹⁵	以人口為基礎，但可彈性應用，特別是人口分散的區域。
院舍	主要包括護理安老宿位和護養院宿位 ¹⁶ 。各類院舍宿位所需的樓面面積不盡相同。就一間提供 100 個宿位的安老院舍而言，所需的一般為 1096 平方米。	安老院¹⁷： 每 1000 名 65 歲以上長者提供 15 個宿位。淨作業樓面面積 ¹⁸ ：1030 平方米／100 個宿位 護理安老院舍： 每 1000 名 65 歲以上長者提供 17 個宿位。淨作業樓面面積：3061 平方米／250 個宿位 + 1 個 16 座小型客車泊車位+輪椅使用者的上落位置 綜合院舍： 提供包括安老院及護理安老院宿位的院舍，讓身體情況有變的長者可以繼續在同一院舍居住。院舍整體沒有預設標準，按其宿位類別而定。理想比例為 100 個安老院宿位及 150 和護理安老院宿位。淨作業樓面面積為 2870 平方米
長者地區中心	424 平方米	不適用
長者鄰舍中心	303 平方米	
長者日間護理中心／單位	267 平方米／40 個名額 70 平方米／20 個附設於安老院舍的名額 80 平方米／20 附設在長者地區中心的名額	每 17 000 名 65 歲或以上長者一間中心。淨作業樓面面積：每 40 個名額 218 平方米、2 個 16 座小型客車泊車位，以及輪椅使用者的上落位置
長者活動中心 ¹⁹	不適用	每 2000 名 65 歲或以上長者一間中心。淨作業樓面面積 140 平方米
長者綜合服務中心 ²⁰		每 17 000 名 65 歲或以上長者一間中心。淨作業樓面面積：362 平方米、1 個 16 座小型客車泊車位，以及輪椅使用者的上落位置

¹⁵ 《規劃標準》的相關部份列明：各區的長者地區中心及／或長者鄰舍中心，長者日間護理中心／單位的數目，不應只視乎長者人口而定，同時亦會取決於人口特徵、地理因素及服務供求等。而需要長期照顧的長者不一定需要院舍照顧服務。因此，在為長者提供院舍宿位方面，不應預先設定一個以人口為基礎的標準。提供資助院舍宿位應顧及各項因素，例如需求、資源及是否有合適處所可供使用等。

¹⁶ 現有的安老院宿位及長者宿舍宿位將逐步取消，並且提升為提供持續照顧的護理安老宿位。

¹⁷ 自 2003 年起，社署已停止接受入住安老院的新申請，而各安老院亦已由 2005 至 06 年度開始逐步取消並轉型為提供長期護理服務的院舍。

¹⁸ 除另有訂明外，所指的「淨作業樓面面積」包括核准用途分配表內載列的所有房間／空間的室內面積總和（化成整數），但所有構築物及間隔、通道地方、樓梯、樓梯間、升降機大堂，以及洗手間和機電設施如升降機及空調系統等佔用的面積，均不計算在內。

¹⁹ 政府自 2003 年起重整長者社區支援服務，把當時所有的長者綜合服務中心和大部分長者活動中心分別提升為長者地區中心和長者鄰舍中心。及後於 2014 至 15 年度再增撥資源，將所有長者活動中心提升為長者鄰舍中心，當局亦不會再開辦新的長者活動中心。

²⁰ 同上。

表二：安老服務設施明細表²¹

設施種類	淨作業樓面面積（平方米）
長者日間護理中心（40-80名額）	267 - 506
長者鄰舍中心	303
安老院舍（100宿位）	1 096
安老院舍（150宿位）	1 575
安老院舍（200宿位）	2 058
安老院舍（250宿位）	2 538
長者地區中心	424
附設在安老院舍的日間護理單位（20名額）	70
附設在地區中心的日間護理單位（20名額）	80

表三：2014-15至2017-18年度投入服務的及設於公共屋邨內的間新合約安老院舍／安老院舍暨長者日間護理單位（日間護理單位）／長者日間護理中心

地區	地點	資助宿位數目／ 預計資助宿位數目	資助日間護理 名額／ 預計資助日間 護理名額	投入服務年 份／ 預計投入服 務年份	有關福利設施 在屋邨內位置
1. 深水埗	石硤尾公共房屋 發展項目	60	32	2014-15	服務設施大 樓內
2. 沙田	沙田博康邨	不適用	47	2014-15	住宅大廈 地下
3. 葵青	葵涌葵盛西邨	不適用	60	2014-15	住宅大廈 地下
4. 西貢	將軍澳公共房屋 發展項目	不適用	60	2014-15	住宅大廈 地下
5. 深水埗	前長沙灣已婚警 察宿舍公共房屋 發展項目	90	不適用	2015-16	服務設施大 樓內
6. 沙田	水泉澳公共房屋 發展項目	60	不適用	2017-18	住宅大廈下 的基座平台 內
	總數	210	199		

²¹ 適用於新落成的資助安老服務單位。取自社署網頁：
http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_ngo/page_projectpla/sub_elderlyser/

表四：位處於公共屋邨內預留作興建新的合約安老院舍及合約安老院舍暨日間護理單位和長者日間護理中心

地區		地點	預計資助宿位數目	預計宿位投入服務年份	預計資助日間護理名額	有關福利設施在屋邨內的位置
1.	離島	東涌第 56 區公共房屋發展項目	60	2018-19	不適用	住宅大廈地下至二樓
2.	觀塘	安達臣道公共房屋發展項目	60	2018-19	20	服務設施大樓內
3.	葵青	前葵涌已婚警察宿舍公共房屋發展項目	60	2019-20	20	住宅大廈下的基座平台內
4.	沙田	沙田碩門邨二期公共房屋發展項目	90	2020-21	30	福利大樓內
5.	沙田	沙田第 16 及 58D 區火炭公共房屋發展項目	60	2021-22	60	住宅大廈一樓
6.	北區	上水彩園路公共房屋發展項目	60	2022-23	40	服務設施大樓內
7.	北區	粉嶺皇后山公共房屋發展項目	60	有待確定	60	政府綜合大樓內
總數			450		230	

表五：資助宿位／名額的地區分布（截至 2015 年 4 月 30 日）

地區	按服務類別劃分的宿位／名額數目 ^[註1]										
	安老院宿位	護理安老宿位 ^[註2]	護養院宿位 ^[註2]	改善買位計劃下宿位	日間護理中心／單位名額	改善家居及社區照顧服務名額（按地區）（第一批）	改善家居及社區照顧服務名額（按區域）（第二批）	改善家居及社區照顧服務名額（按區域）（第三批）		綜合家居照顧服務（體弱個案）名額	綜合家居照顧服務（普通個案）處理的個案數目 ^[註3]
中西區	-	257	188	488	129	171				40	567
東區	-	459	133	303	216	206	174	173	-	80	1 584
灣仔	-	462	-	54	72	154				30	505
南區	-	1 415	-	466	108	158				80	1 028
離島	67	322	63	-	40	89	-	-	-	20	245
觀塘	-	1 135	434	559	407	421	336	161	-	150	1 946
黃大仙	-	1 053	464	177	290	406	428	170	171	100	1 433
西貢	-	979	292	-	205	228			-	30	388
油尖旺	-	115	158	731	152	188	236	156	-	40	918
九龍城	-	658	90	1 413	158	290				30	1 328
深水埗	-	723	177	320	280	255				143	-
沙田	-	1 268	54	-	313	192	212	182	-	120	1 394

大埔	-	1 200	-	98	64	129				30	698
北區	-	898	299	306	44	141				30	1 203
元朗	-	937	66	661	115	178	256	150	-	90	1 232
屯門	-	934	243	465	110	160				30	1 283
荃灣	-	520	388	870	94	235		180	180	40	425
葵青	-	1 695	345	927	184	336				90	1 155
總計	67	15 030	3 394	7 838 <small>[註4]</small>	2 981	3 937		1 642	1 666		1 120

註 1：全港 210 間長者中心亦提供安老服務。上述服務均開放給所有 60 歲或以上公眾人士，沒有設定會員限額，亦沒有輪候服務名單。

註 2：護理安老宿位包括合約安老院舍及津助護理安老院的宿位。護養院宿位包括合約安老院舍、津助護養院及護養院宿位買位計劃下購買的宿位。

註 3：綜合家居照顧服務（普通個案）的個別服務提供者設定其服務名額。上述圖表內數字反映截至 2015 年 3 月底的服務名額。

註 4：包括 4 410 個甲一級名額及 3 428 個甲二級名額。

表六：各類資助安老宿位及長者社區照顧服務的平均輪候時間及人數（截至 2015 年 4 月 30 日）

服務類別	平均輪候時間（按月） （過去 3 個月的平均輪候時間）	輪候人數
護理安老院 津助及合約安老院舍 「改善買位計劃」院舍 整體	36 8 20	25 130
護養院	32	6 007
長者日間護理中心/單位	7	2 254
綜合家居照顧（體弱個案）／改善家居及社區照顧服務	8	2 358

香港大學顧問團隊
2015 年 7 月