

「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服務對象
- 二、安老服務
 - 積極樂頤年
 - 社區支援及照顧服務
 - 護老者支援
 - 院舍照顧服務
 - 各項安老服務的銜接
 - 服務質素監管機制
- 三、人力及培訓問題
- 四、處所及空間
- 五、安老服務的可持續財政安排
- 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

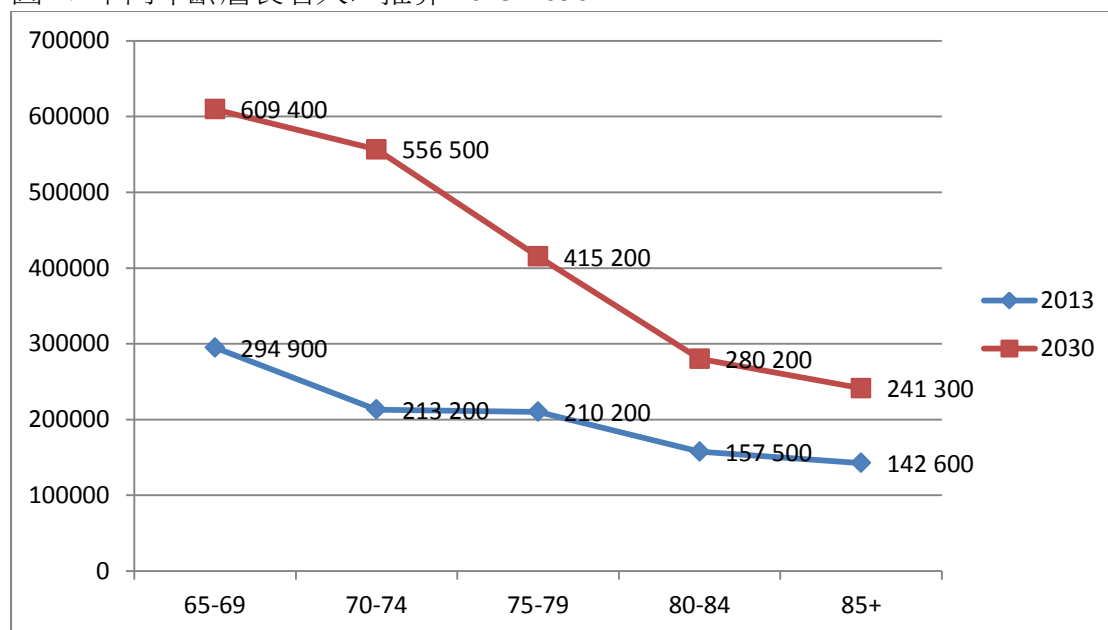
安老事務委員會按不同範疇，根據上一階段所得的意見，列舉相關問題，透過工作坊、研討會等形式，邀請相關的持份者商議具體的方案，作進一步的考慮。

安老服務的可持續財政安排

概述

根據 2012-2041 的人口推算，65 歲或以上長者人數在未來二十年將增加一倍。在 2013 年，65 歲或以上長者人數約一百萬，佔人口 14.2%；但在 2030 年會增至二百一十萬，佔人口總數 25.9%。而 85 歲或以上的長者數目，則由 2013 年的十四萬多增至 2030 年的二十四萬¹。(圖 1)

圖 1: 不同年齡層長者人口推算 2013-2030



安老服務使用者年齡方面，附錄圖 2.1 至圖 5.2 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）。圖表顯示，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。

現時安老服務的資助模式

香港的公共安老服務主要是以政府資助模式提供，政府透過資助非政府機構或私人營運者提供資助服務。在社區照顧服務範疇中，只有極少私營的社區照顧及支援服務。服務成本主要來政府資助，來自使用者的收費只佔極少部分。根據 2011 年的「長者社區照顧服務顧問研究」報告，政府資助改善家居及社區照顧服務佔服務成本達九成；而日間護理服務的資助則佔成本約八成²。院舍服務方面，在

¹香港特區政府統計處(2012) 香港人口推算

<http://www.statistics.gov.hk/pub/B1120015052012XXXXB0100.pdf>

² 「長者社區照顧服務顧問研究」報告（2011）。取自：

<http://www.elderlycommission.gov.hk/cn/download/library/Community%20Care%20Services%20Report%202011%20chi.pdf>

約 60 000 個入住院舍的長者當中，有四成多居於資助宿位，有約五成多居於非資助宿位。若以院舍類型劃分，則有約三成多居於津助、自負盈虧及合約院舍，有約六成多居於私營院舍。政府對不同類型的院舍的資助金額，亦佔成本約七成四至九成不等（附錄表一及表二）。

競爭性服務投標制度

除了直接提供資助外，社署自 2001 年起以合約競投模式批出為長者而設的「合約院舍」和「改善家居及社區照顧服務」的有限期合約。目的是為了讓服務提供者提供更具彈性的服務以提高服務質素，並容許更多機構在符合服務質素規格要求下有機會參與提供有關服務。

自 2001 年開始引入這個資助模式以來，至 2014 年 6 月，社署共批出 24 間合約院舍，並曾有兩間轉換經營者。至於「改善家居及社區照顧服務」方面，該服務自 2005 年起常規化，同樣以合約競投模式揀選服務經營者以批出服務合約。因社署與服務經營者通過延續合約的安排以繼續提供有關服務，所以至今未有轉換經營者³。

在「制定範疇階段」，部分與會者表示，以招標方式競投服務對較小型的機構不利，而且會影響服務的長遠規劃和人手的穩定性，應予檢討。

福利開支

現時香港社會福利服務開支約佔政府整體經常開支的 19%⁴，為各項政策範疇中的第二大支出。而在福利開支當中，安老服務約佔 11%⁵。政府用於院舍照顧服務和社區照顧及支援服務的開支每年都有相當大的增長。舉例來說，在 2012-13 年度至 2015-16 年度期間，有關開支共增加約 36.2%，即每年平均增加約 10.85%。其中，2015-16 年度的開支預算為 66.7 億元，較 2014-15 年度的 59.8 億修定預算增加 11.5%。

³ 政府新聞公報（2014 年 6 月 18 日）。取自：

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201406/18/P201406180845.htm>

⁴ 社會福利署（社署）網頁。取自：

http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_aboutus/page_dswwelcome/

⁵ http://www.healthyhkec.org/SCE9/presentations/plenary1-c_li.pdf

表一：由 2012-13 年度至 2015-16 年度用於院舍照顧服務和社區照顧及支援服務的撥款⁶：

	2012-13 (實際) (百萬元)	2013-14 (實際) (百萬元)	2014-15 (修訂預算) (百萬元)	2015-16 (預算) (百萬元)
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
其他 (例如開辦社福界登記 護士訓練課程等)	302.8	265.8	197.5	260.2
總額	4,894.6	5,281.4	5,984.1	6,666.4

人口老齡化對公共開支的影響

隨着人口高齡化，預計政府在安老服務的公共開支將會愈來愈大。政府於 2013 年 6 月 11 日任命長遠財政計劃工作小組（工作小組），研究如何在公共財政上為人口高齡化及政府其他長遠的財政承擔作出更周全的規劃。工作小組於 2014 年 3 月 3 日發表報告，內容包括香港公共財政現況的財政可持續性評估，以及用以應對即將來臨的財政挑戰的一系列財政措施。

根據工作小組對香港未來 20 至 30 年間的經濟增長、政府收入及政府開支所作的長遠趨勢推算；估計由 2014 至 2041 年間，實質本地生產總值平均每年增長 2.8%，較 1997-98 年度以來的過往趨勢增長率 3.4% 為低⁷。政府名義收入的每年平均推算增長率為 4.5%；而預計政府開支的每年平均趨勢增長率為 5.3%（假設教育、社會福利及衛生服務維持現有服務水平）。但若假設教育、社會福利及衛生服務的服務水平每年增長 1%、2% 或約 3%，在這三種開支情況下，預計政府開支的趨勢增長率分別為每年 6%、6.7% 及 7.5%。

工作小組預計，若政府開支增長持續超越政府收入和本地生產總值的增長，則出現結構性財政赤字似乎在所難免。以現有服務水平維持不變、每年增長 1% 至 2%，以及每年增長約 3% 這三種情況作為假設，工作小組推算，結構性財政赤字將分別於 15 年內、8 至 10 年內，以及 7 年內出現⁸。

⁶ 社署網頁。財務委員會審核 2015-16 年度開支預算的問題。取自：
<http://www.swd.gov.hk/doc/finance/FAQBudget15-16/2015-16%20Questions%20and%20Replies%20Sorted%20by%20Replies%20No-tc.pdf>

⁷ 長遠財政計劃工作小組報告（第一期）。取自：
<http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/report-of-the-working-group-on-longterm-fiscal-planning-phase1.htm>

⁸ 立法會財經事務委員會 2014 年 4 月 7 日會議文件。取自：
<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/fa/papers/fa0407cb1-1180-4-c.pdf>

討論大綱：安老服務的可持續財政安排

1. 因應人口老化，是否需要深入探討長者服務的財政模式？例如，在提供資助安老服務時，政府應否因應使用者的負擔能力而作不同程度的資助（如透過收費、共同付款等模式）？
2. 資助服務是否應設經濟狀況審查，令資源可投放在最有需要的人士身上？政府資助應否按用者的負擔能力而有不同？有經濟能力的長者在使用安老服務時，應否得到資助？以上考慮對共同付款機制及收費安排有何影響？
3. 是否需要檢討以競爭性投標作津助模式的安排？

表二：資助社區照顧服務的平均成本⁹

資助社區照顧服務	年度		
	2013-14 (實際) (元)	2014-15 (修訂預算) (元)	2015-16 (預算) (元)
長者日間護理中心／長者日間護理單位 (每個名額平均每月成本)	7,037	7,631	7,733
綜合家居照顧服務 (處理每宗個案平均每月成本)	1,597	1,742	1,751
改善家居及社區照顧服務 (處理每宗個案平均每月成本)	3,687	3,889	4,596

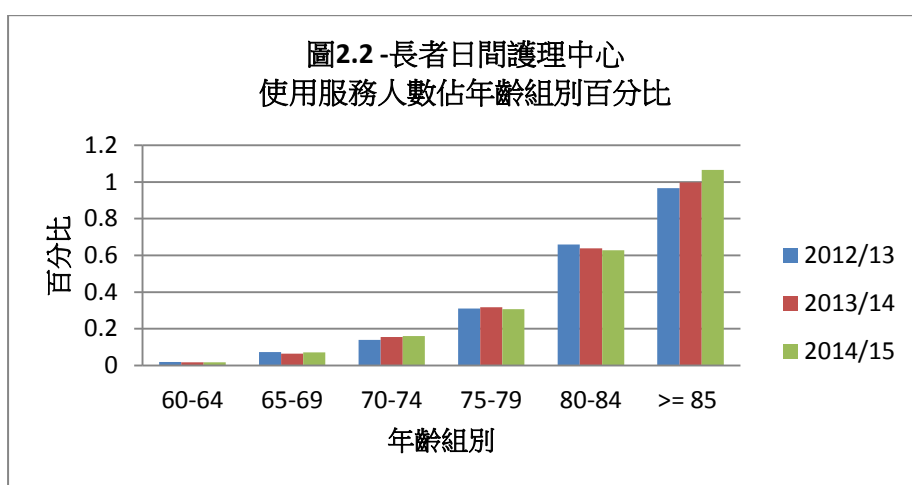
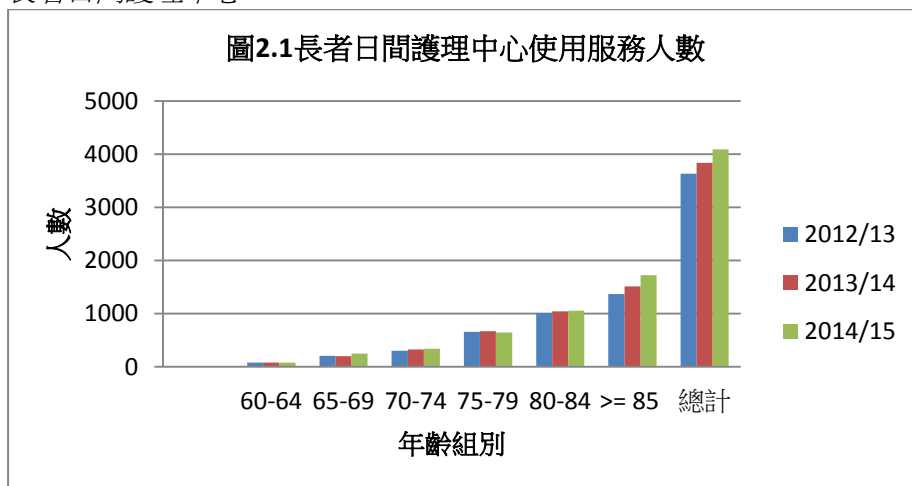
表三：資助院舍服務的平均成本

資助院舍類型	年度			目前收費* (元)
	2013-14 (實際) (元)	2014-15 (修訂預算) (元)	2015-16 (預算) (元)	
提供持續照顧的護理安老院 (每個宿位平均每月成本)	12,747	14,288	14,374	2,000
護養院 (每個宿位平均每月成本)	15,180	20,801	21,034	1,994
「改善買位計劃」 (每個宿位平均每月成本)	7,968	9,544	9,938	1,603-1,707
合約安老院舍 (每個宿位平均每月成本)	11,814	13,336	14,136	2,000

*2015年7月社署網頁資料

⁹ <http://www.budget.gov.hk/2015/chi/pdf/chead170.pdf>

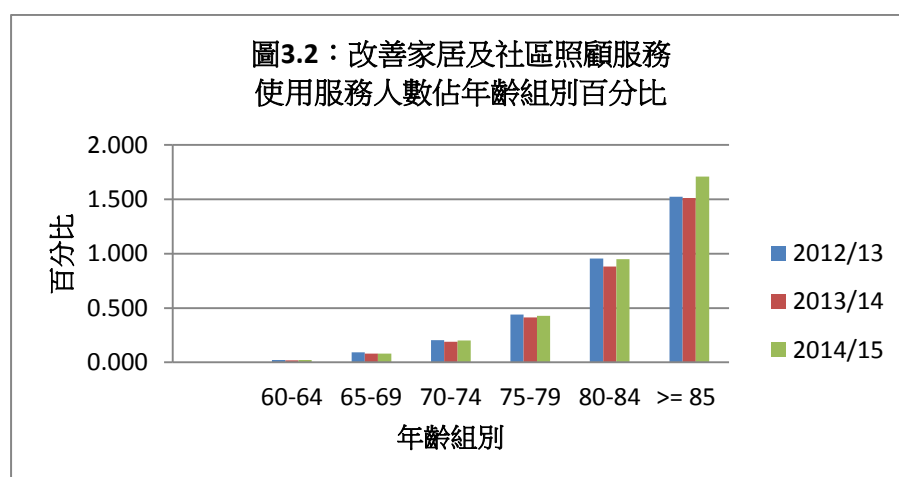
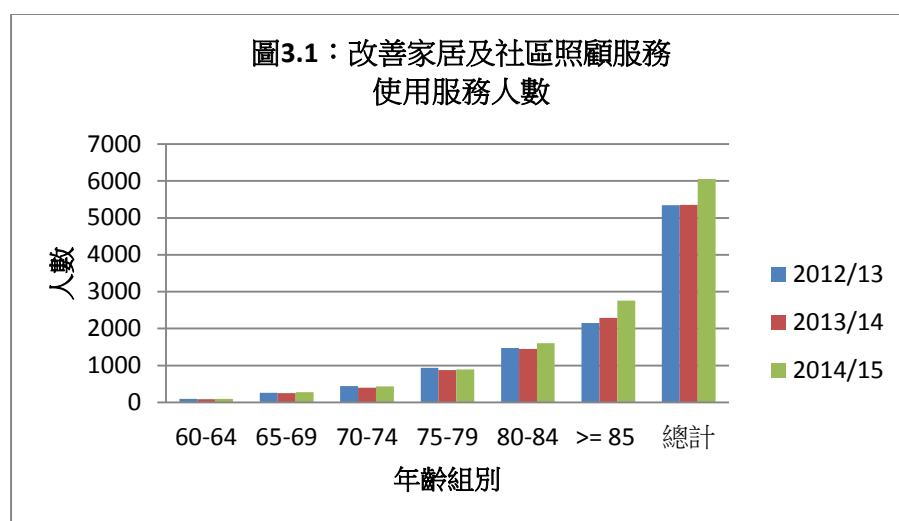
長者日間護理中心



長者日間護理中心	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	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

¹⁰ 年終人口

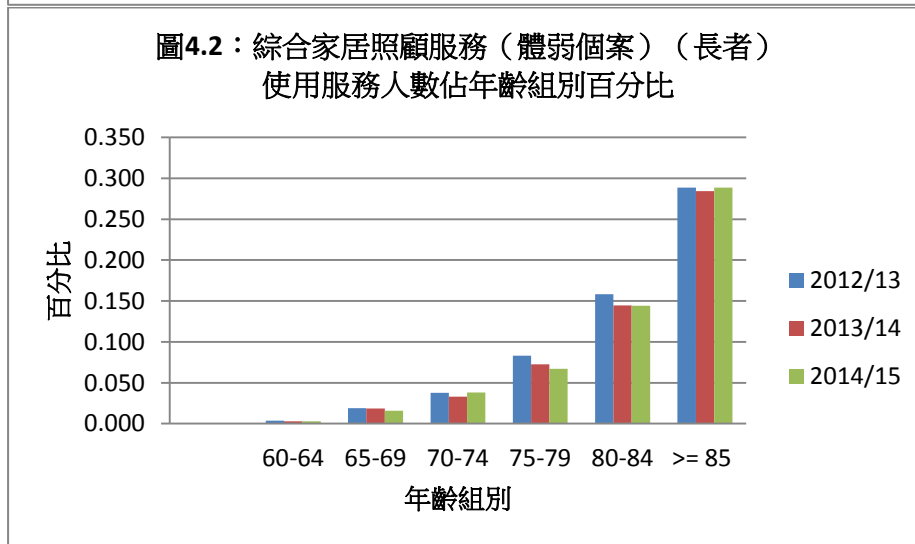
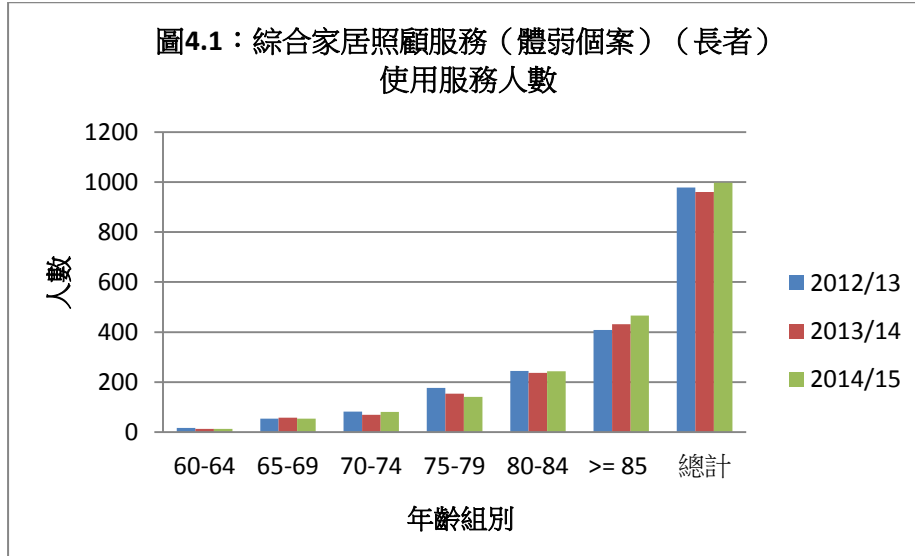
改善家居及社區照顧服務



改善家居 及社區照 顧服務	2012/13			2013/14			2014/15		
	人口 ¹¹ ('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

¹¹ 年終人口

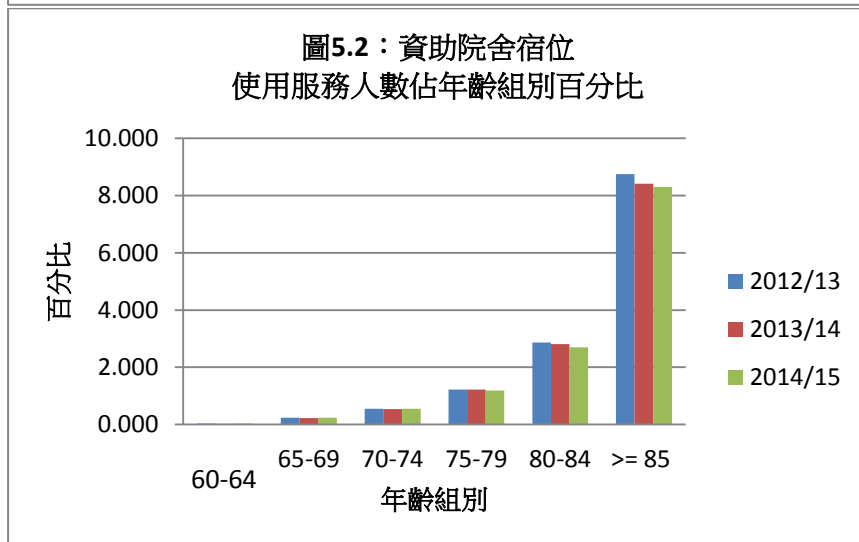
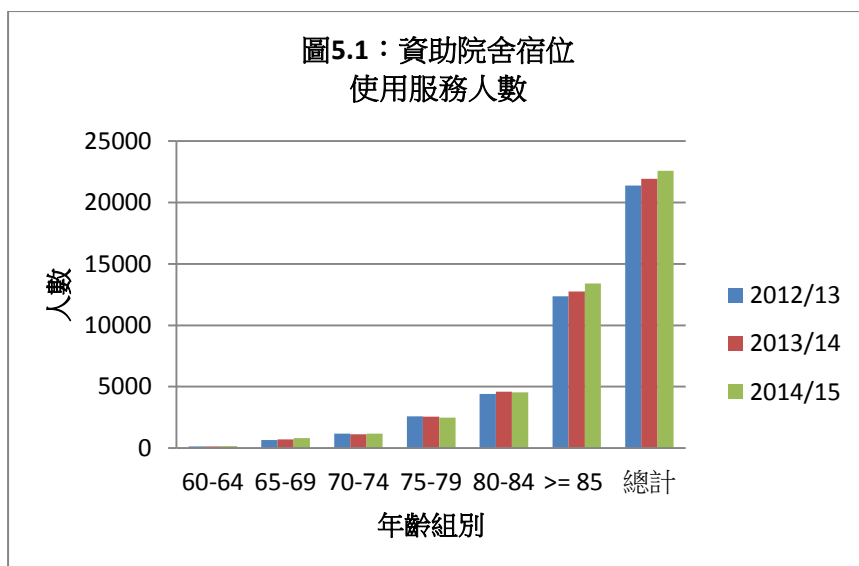
綜合家居照顧服務（體弱個案）（長者）



綜合家居照顧 服務 (體弱個案) (長者)	2012/13			2013/14			2014/15		
	人口 ¹² (‘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

資助安老院舍

¹² 年終人口



資助院舍 宿位	2012/13			2013/14			2014/15		
	人口 ¹³ ('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

香港大學顧問團隊

2015 年 7 月

¹³ 年終人口