

## 「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。

## 計劃服務的模式

### 背景

以往，政府採用白皮書及五年計劃的機制來進行社會福利服務規劃。白皮書臚列了各項福利服務的政策和目標，而五年計劃基本上是一份工作文件，用以監察白皮書的達標情況。五年計劃亦就有關政策綱領內所提供的服務訂立具體目標。社會福利署（社署）會就五年計劃進行定期檢討（在 1973 年至 1984 年期間每年一次，在 1985 年至 1998 年期間則每兩年一次），然後提交社會福利諮詢委員會（社諮會），供其批核及公布。

政府曾在 1973、1979 及 1991 年先後發表三份白皮書，其中最後一份白皮書在 1991 年 3 月發表，名為《跨越九十年代香港社會福利白皮書》，載列了提供社會福利服務的整體概念，以及政府部門和非政府機構在提供這些福利服務方面各自擔當的角色<sup>1</sup>。

在 1991 年白皮書發表後，政府分別在 1993 及 1995 年兩度進行了五年計劃的檢討工作。而衛生福利局在 1998 年 3 月的臨時立法會福利事務委員會中指出，1991 年白皮書內承諾會達到的目標，到 1997 年年底已大部分圓滿實現<sup>2</sup>。

五年計劃主要是以人口為計算基礎，並以設施主導和服務遞增的方式規劃福利服務。計劃所擬訂的服務規劃及目標假設社會的福利需要在質和量方面在五年期內相對穩定<sup>3</sup>。但由於過去數十年社會及經濟持續迅速變化，藉五年計劃設定服務目標和監察所提供的服務，被認為欠缺彈性，不足以應付社會不斷轉變的需要，亦未能適時回應福利需求。因此，在 1999 年後，政府已不再採用五年計劃機制<sup>4</sup>。

其後，政府採取更靈活的方式進行福利規劃，並不時就即時及中期的工作優次徵詢福利界意見。例如，在 2004 年與福利界商討社會福利發展的策略總綱。在 2005-06 年度，社署推出了一個周年諮詢機制，與社福界商討未來應優先處理的工作（與社會服務聯會舉辦的「福利議題及優次會議」<sup>5</sup>）。社署並推出《地區福利規劃指引》，闡述統一的規劃綱領和基本工作流程，說明如何評估地區的福利需要和為其訂定緩急次序，以及如何在地區制定策略以滿足這些需要<sup>6</sup>。

---

<sup>1</sup> 臨時立法會福利事務委員會文件（1998 年 3 月）。取自：  
[http://www.legco.gov.hk/yr97-98/chinese/panels/ws/papers/ws1303\\_4.htm](http://www.legco.gov.hk/yr97-98/chinese/panels/ws/papers/ws1303_4.htm)

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 香港社會福利長遠規劃報告書（2011 年 7）。取自：  
[http://www.lwb.gov.hk/download/committees/swac/SWAC\\_consultation\\_report\\_Chi.pdf](http://www.lwb.gov.hk/download/committees/swac/SWAC_consultation_report_Chi.pdf)

<sup>4</sup> 香港社會福利的長遠規劃諮詢文件。取自：  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ws/papers/ws0605cb2-1649-1-c.pdf>

<sup>5</sup> 參與者除包括政府代表、社會服務聯會及提供服務的非政府機構外，亦會邀請代表服務使用者的團體出席。

<sup>6</sup> 立法會福利事務委員會文件（2010 年 6 月）。取自：  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ws/papers/ws0605cb2-1649-2-c.pdf>

2007 年，行政長官在選舉政綱中承諾會透過社會福利諮詢委員會研究社會福利的長遠發展規劃<sup>7</sup>。

社會福利諮詢委員會在 2011 年 7 月向政府提交《香港社會福利長遠規劃》的報告書，為香港整體社會福利的長遠規劃訂下框架。報告書亦建議配合每年行政長官發表施政報告的時間表，優化規劃安排，推行一個讓社福界及其他持份者互動及充分參與的規劃機制，持續及定期（即每周年）就未來的福利發展及服務進行諮詢及規劃。此機制已在包括三個層面的意見收集，並已在 2012 年度正式開始推行：

地區層面：社署各福利專員在每年首季，透過地區服務規劃會議、區議會轄下相關的委員會及其他合適途徑，以一個互動和參與的方式、收集地區人士及不同界別的持份者就上一年度的服務供應和實踐情況、及來年不同福利服務範疇發展的意見，包括個別服務的整體發展方向、地區的福利服務提供等；

中央層面：社署總部會每年舉行一系列規劃會議，檢視地區層面所收集到的意見後，就各個主要服務範疇確立其發展方向，並邀請持份者就來年的福利發展及優次等提出意見，尋求共識；以及

諮詢委員會：勞工福利局及社署綜合及整理透過各層諮詢機制所收集到的意見，擬備報告，徵詢社諮會的意見；同時按不同的服務範疇，將意見轉交予相關的諮詢委員會參考<sup>8</sup>。

### 現行安老服務的規劃模式

在整體的福利服務規劃的基礎下，現時的安老服務規劃的重點在地區的規劃機制。在規劃照顧設施和服務時，以區內長者的需要、特徵、以及區內的情況來制定<sup>9</sup>。

社署現時共設有 11 個地區福利辦事處。各區的分界主要是根據地方行政分界來劃定。但鑒於各地區在人口、工作量、管理範圍和部門服務單位的數目各有不同，社署 11 位地區福利專員分別掌管一至三個區議會分區。

每個典型的辦事處均由一名福利專員領導。並設有策劃及統籌小組，負責統籌和規劃地區服務、建立地區網絡及與地區組織協作。福利專員負責在地區層面推行福利服務（包括安老服務）政策。按區內的人口特徵及需要進行服務規劃；與區義會、有關的政府部門和地區組織協調及合作，推行相關政策；建立外展網絡幫助有需要的人士和弱勢社群；及推廣義工服務等<sup>10</sup>。

---

<sup>7</sup> 同上

<sup>8</sup> 立法會福利事務委員會討論文件（2013 年 2 月 19 日）。取自：  
<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ws/papers/ws0219cb2-620-6-c.pdf>

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> 社會福利署網頁，取自：[http://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_district/page\\_districtorg/#dppsi](http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_district/page_districtorg/#dppsi)

此外，社署在每個地區都設有安老服務協調委員會，提供平台，讓不同持分者就地區規劃及協調工作進行討論和交流。委員會主席為該區的福利專員，而委員一般包括當區區議員、服務使用者、非政府機構代表及醫院管理局、衛生署、民政事務署、房屋署、社會福利署等政府部門的代表。

### 就現行規劃機制的討論

在立法會福利事務委員會討論社會規劃機制的會議中，有意見認為現行的彈性規劃模式未能就長期的福利發展提出指引，部份委員建議應恢復實行福利服務的五年計劃<sup>11</sup>。

此外，在「訂定範疇階段」，有與會者認為目前諮詢機構應有指定比例或數目的長者的議席，以充分反映長者的意見。

#### 第一組討論大綱: 計劃服務的模式

1. 應如何促進長者參與安老服務的規劃及檢討？規劃及檢討應以地區或全港層面進行？透過哪個特定平台或委員會較為恰當？
2. 現行由各方持分者（包括公營機構、諮詢委員會、政府決策局、政府部門、非政府機構、業界組織、培訓機構、專業團體、工會、服務使用者等）參與的長者服務規劃機制，是否需要作出檢討或改善？
3. 如何可以加強服務使用者的參與？

#### 第二組討論大綱: 計劃服務的時間表

1. 現行的規劃機制除了用作滿足短期（如每年）的服務需求外，能否有效制定服務的長遠規劃？另外，規劃又應否按特定的時間表（如每五年）進行？
2. 以何種方式檢討「安老服務計劃方案」，才可以配合社會的改變和發展？

香港大學顧問團隊  
2015年7月

<sup>11</sup> 立法會福利事務委員會討論文件（2013年2月19日）。取自：  
<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ws/papers/ws0219cb2-620-6-c.pdf>