

第 1 章

勞工及福利局
社會福利署

為長者提供的長期護理服務

香港審計署
二零一四年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十三號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁（網址：<http://www.aud.gov.hk>）。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

為長者提供的長期護理服務

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
為長者提供資助護理服務的政策	1.2 – 1.16
審查工作	1.17 – 1.19
鳴謝	1.20
第 2 部分：日益增加的資助長期護理服務需求	2.1
長期護理服務編配系統	2.2 – 2.10
輪候冊上申請人數眾多和輪候時間頗長	2.11 – 2.22
資助宿位的名額輕微增加	2.23 – 2.28
有需要盡量善用現時有限的資助宿位	2.29 – 2.60
第 3 部分：社區照顧服務	3.1
為長者提供的社區照顧服務	3.2 – 3.6
審查結果	3.7
監察社區照顧服務名額	3.8 – 3.15
推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”	3.16 – 3.22
須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務	3.23 – 3.27

	段數
第 4 部分：住宿照顧服務	4.1 – 4.2
安老院舍	4.3 – 4.5
審查結果	4.6
不同類別的安老院舍採用的質素標準不一	4.7 – 4.15
很多長者不選擇入住參與“改善買位計劃”的私營安老院舍	4.16 – 4.20
在受大廈公契管轄的處所經營安老院舍	4.21 – 4.24
批出土地和給予地價優惠作安老院舍用途	4.25 – 4.29
巡查安老院舍	4.30 – 4.35
 第 5 部分：未來路向	 5.1
政府較近期採取的措施	5.2
將面對的挑戰	5.3 – 5.9
審計署的建議和當局的回應	5.10 – 5.19

附錄	頁數
A：社會福利署安老服務科組織圖 (摘錄) (二零一四年八月三十一日)	84
B：處理中央輪候冊上申請的工作流程簡圖	85
C：政府在二零零零至二零一四年間所提供的資助住宿 照顧服務宿位數目趨勢圖表	86
D：各類提供護理安老院宿位的安老院舍 在空間及人手方面的規定	87 – 88

為長者提供的長期護理服務

摘要

1. 香港正面對人口老化的情況。在一九九七年，香港特別行政區(香港特區)行政長官訂定“照顧長者”為香港特區政府的策略性政策目標，致力改善長者的生活質素，務求做到“老有所養、老有所屬、老有所為”。

2. 推廣“居家安老”是政府的長期護理政策。社會福利署(社署)為那些經該署的安老服務統一評估機制(評估機制)評定為確有需要的長者(年齡 65 歲或以上)提供資助的長期護理服務，包括社區照顧服務和住宿照顧服務。這些資助長期護理服務不設經濟狀況審查。暫未獲得編配資助照顧服務名額的合資格長者，會列入中央輪候冊內，以便輪候有關服務。當局會以先到先得的形式，根據中央輪候冊上申請人的登記日期及其作出的選擇編配資助名額。

3. 在 2013-14 年度，資助的社區照顧服務和住宿照顧服務的經常開支共達 43.8 億元。此外，政府不時向獎券基金申請撥款，以資助發展安老服務，包括興建和設置合約安老院舍，以及推行多項有時限的長者福利項目／計劃(例如撥出 3.8 億元以推行第一階段“長者社區照顧服務券試驗計劃”)。非政府機構也可向獎券基金申請撥款，以支付其安老服務工程項目的非經常費用。審計署最近就社署為長者提供的資助長期護理服務及對安老院舍的規管進行了審查。

日益增加的資助長期護理服務需求

4. **輪候冊上申請人數眾多和輪候時間頗長** 隨着人口老化和港人的預期壽命延長，資助長期護理服務的需求正快速增長。縱使政府已盡力應付不斷增加的需求，但輪候人數眾多和輪候時間頗長的情況卻仍然持續。在社區照顧服務方面，日間護理服務和家居照顧服務的長者輪候人數整體而言正在上升。不同地區的社區照顧服務輪候時間出現不平均的情況亦令人關注。至於住宿照顧服務方面，本港現時約有 23 000 個護理安老院宿位和 3 000 個護養院宿位。據社署報告，截至二零一四年八月底，中央輪候冊上輪候資助護理安老院宿位的長者有 24 250 人，輪候資助護養院宿位的則有 6 440 人，而平均輪候時間方面，津助／合約安老院舍的資助護理安老院宿位為 36 個月，政府向私營安老院舍

摘要

購買的護理安老院宿位為七個月，而資助護養院宿位則為 32 個月 (第 2.11、2.13 至 2.15 及 2.17 段)。

5. 審計署也留意到以下情況：

- (a) **中央輪候冊上有 6 800 名長者因其申請狀況列為“非活躍”而沒有計算在內** 社署向立法會匯報及在該署網站上載的住宿照顧服務輪候資料，當中並沒有反映中央輪候冊上的“非活躍”個案數目。例如，截至二零一四年八月底，中央輪候冊上輪候護理安老院或護養院宿位的申請人據報有 30 690 (24 250 + 6 440) 名，但這個數目並不包括 6 800 名被評定為“只適合住宿照顧服務”或“雙重選擇”(即住宿照顧或社區照顧服務對申請人均同樣適合)，但正在使用社區照顧服務的“非活躍”長者。由於這 6 800 名申請狀況被列為“非活躍”的長者可隨時提出要求選用住宿照顧服務(他們在中央輪候冊上的輪候次序不會因其申請狀況曾列作“非活躍”而受影響)，當局在匯報輪候人數時應披露這些屬於隱藏性，但不可以忽視的需求，並在規劃服務時予以適當考慮 (第 2.18(a) 段)；
- (b) **社署有關中央輪候冊上長者的統計數字** 根據社署的統計數字，中央輪候冊上在輪候宿位期間離世的長者人數，由二零一零年之前的每年“4 000 至 4 500 名”增至 2013–14 年度的 5 700 名 (第 2.18(b) 段)；及
- (c) **有需要檢討評估機制** 社署的評估機制是用作評估長者的缺損程度，以便為長者配對合適的資助長期護理服務。評估機制發揮了“把關”作用，在政府提供長期護理服務方面擔當非常重要的角色。不過，審計署發現，評估機制應予以檢討，原因包括截至二零一四年六月全港約有 2 700 名認可評估員，但根據記錄，當中只有 1 800 名列為“活躍”評估員。分析進一步顯示：(i) 在這 1 800 名列為“活躍”評估員中，在截至二零一四年六月的 12 個月內只有 47% 曾參與評估工作；及 (ii) 70% 的評估工作是由 36 名來自社署轄下五個分區安老服務統一評估管理辦事處的認可評估員進行。評估的目的，是決定為長者提供哪些合適的長期護理服務，而工作量分配極之不平均可能會影響評估工作的質素和效率。這也可能是導致社署需要較長時間進行護理需要評估的原因之一 (第 2.19 及 2.21 段)。

6. **資助宿位的名額輕微增加** 在供應方面，儘管當局多年來已大力增加住宿照顧服務宿位供應，但資助宿位數目的整體增幅並不顯著。資助宿位在二零零零年三月底有 21 600 個，到二零一四年三月底有 26 000 個，在 14 年間只增加了 20%。特別是儘管之前由 74 間安老院和長者宿舍提供的約 10 000 個住宿照顧服務宿位，已轉為約 6 100 個護理安老院宿位，以便為住院長者提供持續照顧，但當局未能適時加快增加供應，以填補因上述整合所導致整體宿位數目的減少(第 2.23 至 2.26 段)。

7. **有需要盡量善用現時有限的資助宿位** 社會對長期護理服務的需求日益增加，而政府在加快增加資助住宿照顧服務名額方面也受到種種限制(見上文第 4 至 6 段)。再者，政府在 2013–14 年度每月須為每個宿位支付 7,900 元至 15,600 元不等，當局應設法盡量善用現時有限的資助宿位。不過，審計署發現，這些有限的住宿照顧服務宿位在供應、編配和監察上都有下列不足之處：

- (a) **“改善買位計劃”下宿位的購買和編配** 截至二零一四年三月底，有 30% 的資助宿位是由參與政府一項買位計劃(即“改善買位計劃”)的安老院舍提供的。在 2013–14 年度，社署用了 6.73 億元來購買 7 660 個“改善買位計劃”宿位。不過，審計署發現，在 121 間參與“改善買位計劃”的私營安老院舍中，有 39 間(32%)未能達到社署所訂的 92% 入住率，其中十間的平均入住率為 50% 至 80%，三間的入住率低於 50%。在 2012–13 及 2013–14 年度，平均約有 550 至 590 個“改善買位計劃”宿位一直空置(第 2.30(a) 段)；
- (b) **住宿照顧服務宿位的編配、配對和入住安排** 審計署留意到，資助宿位的編配和入住安排出現欠缺效率及浪費資源的情況，包括：(i) 安老院舍逾期呈報離院個案(包括長者住客暫時離院個案)；(ii) 社署沒有就轉介安排定下時間承諾；(iii) 安老院舍逾期安排申請人入住；及(iv) 缺乏既定程序處理逾期呈報空置宿位的情況，以及倚靠誠信制度來呈報空置宿位(第 2.34 段)；
- (c) **機構名額宿位的管理** 社署自二零零三年起推出中央輪候冊，以便集中管理所有資助長期護理服務的申請。不過，審計署發現，在 16 460 個由津助安老院舍提供的資助宿位中，有 1 812 個(或 11%)機構名額宿位並不受社署控制，而是由非政府機構管理和不是按中央輪候冊編配，惟獲編配機構名額宿位的長者必須通過社署評估機制下的護理需要評估。這 1 812 個機構名額宿位均由政府全額資助，每月資助額約為 2,550 萬元。審計署認為社署有需要審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配。有關

考慮因素包括：(i) 政府現今正面對資助宿位需求日增，但宿位嚴重不足的問題，以及為機構名額宿位提供 100% 資助；(ii) 非政府機構不用按中央輪候冊安排長者入住有關宿位，可能會提供不公平分配的機會；(iii) 一九九五年三月，當局向立法局承諾，不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在社署輪候冊以外的申請人入住院舍；及 (iv) 由非政府機構自行編配的機構名額宿位的整體入住率偏低 (第 2.37、2.38、2.45 至 2.50 段)；及

- (d) **資助療養院護理單位宿位的使用情況** 安老院舍向來都照顧一些正在輪候入住公立醫院療養牀位的體弱長者。截至二零一四年六月底，有 19 間津助安老院舍開設了 29 個療養院護理單位，共提供 580 個療養院護理單位宿位。在 2013–14 年度，政府為這些宿位支付的開支約為 5,200 萬元。不過，審計署發現，平均有 62 個療養院護理單位宿位 (即 580 個宿位的 11%) 已空置至少五年，而有五間安老院舍的這類宿位空置率更達到 22% 至 53% 不等 (第 2.51、2.52 及 2.54 段)。

為長者提供的社區照顧服務

8. 政府提供範圍廣泛的資助社區照顧服務，協助長者留在社區安老。這些服務包括中心為本的日間護理服務及家居為本的家居照顧服務，主要由獲政府津助或服務費由政府支付的非政府機構營辦。在 2013–14 年度，政府在為長者提供資助社區照顧服務方面的開支約為 9.7 億元 (第 3.2 及 3.5 段)。

9. **監察社區照顧服務名額** 在 2013–14 年度，政府在日間護理服務方面的開支為每個名額每月約 7,100 元，在家居照顧服務方面的開支則為每個名額每月約 3,700 元。由於社區照顧服務名額有限，適時呈報離開服務個案及適時接收個案都是至為重要的。然而，審計署發現，上述兩方面都有可予改善的地方 (第 3.9 及 3.12 段)。

10. **推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”** 這項獲獎券基金撥款 3.8 億元的計劃於二零一三年九月推出，採用“錢跟人走”的模式，以服務券形式向服務使用者 (而非服務提供者) 直接提供資助。審計署留意到，截至二零一四年八月 (計劃推出後一年)，在 1 200 名仍然參加計劃的長者中，約有 310 人仍未曾使用有關服務，其中約 180 人的服務券應已作廢 (第 3.16 及 3.20(a) 段)。

11. **須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務** 據安老事務委員會表示，有效的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，避免他們在過早或不必要的情況下入住院舍。自二零零零年起，社署曾在不同時間推出不同的試驗計劃，以配合常規的社區照顧服務。但社署沒有制訂具體方案，妥為整合、理順或重整這些計劃，以便為體弱長者提供有效的社區照顧服務。舉例來說，分別於二零零一、二零零三及二零一一年推出的“改善家居及社區照顧服務”、“綜合家居照顧服務”和“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”，都是提供類似的社區照顧服務，但在運作模式方面各有差異(第 3.4、3.25 及 3.27 段)。

為長者提供的住宿照顧服務

12. 截至二零一四年三月底，全港有 748 間安老院舍，為長者提供 75 000 個住宿照顧服務宿位(26 000 個資助宿位及 49 000 個非資助宿位)。資助宿位由津助／合約安老院舍及參加政府兩項買位計劃的私營／自負盈虧安老院舍提供，而非資助宿位則由私營及自負盈虧安老院舍提供。在 2013–14 年度，政府動用了 34.1 億元，以提供 26 000 個資助宿位(第 4.2 及 4.3 段)。

13. **不同類別的安老院舍採用的質素標準不一** 除了提供資助住宿照顧服務宿位，社署亦透過其管理的發牌制度對安老院舍作出規管。儘管安老院舍以不設資助宿位的私營安老院舍居多(達 424 間)，但審計署留意到，這些安老院舍的服務質素參差，大部分有別於其他各類設有資助宿位的安老院舍，兩者在空間和人手標準上都有明顯差異。許多這類私營安老院舍只達到法定最低要求。儘管社會對資助宿位需求殷切，但許多私營安老院舍的空置率仍偏高。審計署留意到，私營安老院舍獲發較多不符合發牌規定的警告信。舉例來說，雖然這類私營安老院舍僅佔安老院舍總數的 57%，但在 2013–14 年度，在社署發出的 351 封警告信中，有 284 封(81%)是發給這類院舍的。眾所周知，租金高昂和人手不足是許多這類私營安老院舍所面對的兩大問題。這或可解釋為何當局在提高法定最低要求(18 年來未曾作出修訂)方面一直步伐緩慢(第 4.5 及 4.7 至 4.14 段)。

14. **很多長者不選擇入住參與“改善買位計劃”的私營安老院舍** 雖然在 26 000 個資助宿位中，有 30% 是透過兩項買位計劃（包括“改善買位計劃”）提供，但在中央輪候冊上表示願意入住“改善買位計劃”宿位的申請人的比率，卻由二零零九年三月底的 7%，降至二零一四年三月底的 5%。一如上文第 7(a) 段所述，在 2012–13 和 2013–14 年度，約有 550 至 590 個“改善買位計劃”宿位一直空置，這表示政府每年所支付的約 5,000 萬元，沒有取得良好效益。此外，審計署留意到，在一宗個案中，基於社署在二零零三年就購買資助宿位的數目設下“50% 上限”的規定，故即使長者對某間私營安老院舍的資助宿位有需求，社署也不能因應需求而增加向該院舍購買的宿位數目（第 4.16 至 4.19 段）。

15. **私人協約批地作安老院舍用途** 政府可以象徵式地價向非政府機構批出土地，以作福利用途。根據社署的記錄，約有 50 幅土地已透過私人協約方式批予非政府機構營辦津助及／或自負盈虧安老院舍。審計署在審查數宗這類私人協約批地個案時發現，在兩宗個案（均涉及不設資助宿位的自負盈虧安老院舍）中，社署沒有行使私人協約批地協議訂明的權利，與承批人議定提供予政府的宿位名額（第 4.25 段）。

16. **給予地價優惠作安老院舍用途** 為鼓勵發展商在新私人發展物業內提供安老院舍，當局在二零零三年七月推出“地價優惠計劃”。根據這項計劃，只要發展商符合在提供安老院舍院址方面的若干條件，在評估各類土地交易的地價時，有關合資格的安老院舍院址可獲豁免計算在內。不過，審計署發現，截至二零一四年六月，該計劃下並沒有任何安老院舍投入服務，而社署也未曾進行任何檢討，以評估計劃的成效（第 4.28 及 4.29 段）。

17. **巡查安老院舍** 社署以巡查方式監管所有安老院舍，以確保它們符合發牌規定。社署每年突擊巡查每間安老院舍數次，並採用風險評估方法來執行有關巡查。在 2009–10 至 2013–14 五個年度，共有 35 間安老院舍被成功檢控，涉及共 46 項違規事項。在該 46 項違規事項中，29 項涉及違反有關聘用員工的規定，13 項則涉及違反有關保健事宜的規定（例如藥物管理和使用約束物）。審計署審查社署的記錄時發現：(a) 該署未能經常達到其定下的巡查目標；及 (b) 就 34 間被評定為屬高風險級別的安老院舍而言，有 24 間 (71%) 的跟進巡查沒有在目標時限內進行（第 4.31 至 4.35 段）。

未來路向

18. **政府較近期採取的措施** 每年，政府都會投放大量公共資源，為長者提供資助的長期護理服務。為應付人口老化和日益增加的長期護理服務需求，政府近年推出了各項不同的措施，包括：(a) 在二零一三年九月推出一項特別計劃，邀請社福界非政府機構提交建議書，透過原址擴建或重建，以便善用其擁有的土地來提供福利設施 (包括安老設施)；及 (b) 委託安老事務委員會在兩年內籌劃“安老服務計劃方案”(第 5.2 段)。

19. **將面對的挑戰** 政府為長者提供資助長期護理服務方面，將面對種種挑戰，例如有需要增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務，以應付日益增長的需求，以及有需要適時有效地推行各項措施 (第 5.3 段)。

審計署的建議

20. 審計署的建議載於本審計報告書的第 5 部分。本摘要只列出主要建議。審計署建議社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：

日益增加的資助長期護理服務需求

- (a) 繼續致力增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務的名額，以應付對長期護理服務日增的需求、減少輪候人數和縮短輪候時間；
- (b) 在向立法會匯報輪候資料及／或把資料上載到社署網站時，披露所採用的輪候人數和輪候時間計算方法，包括適當地披露中央輪候冊上“非活躍”個案數目；
- (c) 因應審計署就社署評估機制成效方面所指出的多個不足之處，檢討和優化社署的護理需要評估程序；
- (d) 就上文第 7 及 14 段所述的多個不足之處，盡量使現時有限的資助住宿照顧服務宿位得以善用，包括需要：
 - (i) 透過善用“改善買位計劃”的宿位和盡量減少其空置宿位，以提高其成效；

摘要

- (ii) 探討如何優化有關編配、配對和入住有限的住宿照顧服務宿位的程序，盡量縮短所需時間；
- (iii) 審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配；
- (iv) 採取措施以跟進現時有限而空置率達 11% 的療養院護理單位宿位，並與衛生署署長緊密合作，檢討如何有效地使用津助安老院舍的療養院護理單位宿位；

為長者提供的社區照顧服務

- (e) 加強社署監察現時有限的資助社區照顧服務名額的編配和個案接收安排，並優化《社署程序手冊》所載的程序；
- (f) 繼續監察“長者社區照顧服務券試驗計劃”的成效；
- (g) 制訂長遠策略以提供更完善和更整合的社區照顧服務，從而切合選擇居家安老的體弱長者的真正需要，包括探討如何妥善整合“改善家居及社區照顧服務”與“綜合家居照顧服務”；

為長者提供的住宿照顧服務

- (h) 盡量處理不同類別安老院舍在質素標準方面出現的差異，並特別留意安老院舍行業人手嚴重不足的情況；
- (i) 檢視所有作安老院舍用途的私人協約批地個案，以確定是否有類似情況，即社署並沒有行使權力提名長者入住有關安老院舍；
- (j) 檢討“地價優惠計劃”的成效，並探討制訂適當措施，以改善這項計劃；
- (k) 確保達到就個別安老院舍訂立的巡查目標，並更適時地到較高風險的安老院舍進行跟進巡查；及

未來路向

- (l) 處理將面對的各種挑戰，包括監察“長者社區照顧服務券試驗計劃”、長者院舍住宿照顧服務券計劃和私人土地原址擴建或重建作福利用途的特別計劃。

當局的回應

21. 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。勞工及福利局局長也承諾會把審查結果及建議轉交安老事務委員會，以便該委員會在制訂“安老服務計劃方案”時作適當考慮。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

為長者提供資助護理服務的政策

1.2 香港與許多經濟體系一樣，正面對人口老化的情況。在二零一三年，65 歲或以上的長者數目約為 100 萬，佔全港人口 14%。根據政府的推算，到二零二一年，長者數目將增至 145 萬，佔全港人口 19%。與此同時，香港人口的預期壽命也持續延長。現今香港男性和女性的平均預期壽命分別為 81 歲和 86 歲。

1.3 在一九九七年，香港特別行政區（香港特區）行政長官訂定“照顧長者”為香港特區政府策略性政策目標之一，致力改善長者的生活質素，務求做到“老有所養、老有所屬、老有所為”（註 1）。社會福利署（社署）提供一系列資助社區照顧服務和住宿照顧服務（統稱為長期護理服務），讓那些經該署的評估機制（見第 1.6 段）評定為確有需要的長者使用。這些資助長期護理服務不設經濟狀況審查。當局提供資助長期護理服務，目標是讓體弱長者在入住持牌安老院舍接受照顧之前，能盡量安居家中，留在社區生活。在安老院舍行業中，大部分安老院舍都是由私營機構營辦的。

1.4 政府的長期護理政策建基於以下三項原則：

- (a) 政府的政策是推廣“居家安老為本，院舍照顧為後援”。透過落實“居家安老”的政策，政府鼓勵長者在家養老（這也是長者的意願）（註 2），並提供適當的支援和護理服務，支援照顧長者的家人（註 3）；

註 1：除了社署為長者提供的長期護理服務（本審計報告書的主題——見第 1.19 段）外，政府也提供多種其他安老服務，包括“長者咭計劃”、長者生活津貼、長者優先編配公屋計劃、公共交通票價優惠和“長者醫療券計劃”。這些其他服務不屬於這次審查的範圍。另一審計報告書“為長者提供的健康服務”載於《審計署署長第六十三號報告書》第 2 章。

註 2：我們的社會以華人為主，長者一般都抱有居家安老的願望。

註 3：社區長者部分有私人護理服務支援，例如聘用外籍家庭傭工和本地受薪家務助理／護老者，有些或會使用由私家醫護人員提供的服務。家庭支援一直是重要的支柱，很多長者都由家人照顧。

- (b) 政府在資助住宿照顧服務方面提倡持續照顧。安老院舍提供的持續照顧宿位，可讓住院長者即使在健康狀況轉差的情況下，也能留在同一間院舍內居住和繼續使用護理服務；及
- (c) 鑑於人口老化，加上公共資源有限，最有需要的長者應可優先使用資助護理服務。

1.5 政府勞工及福利局(勞福局)是負責監察長者長期護理服務事宜的決策局。勞福局轄下的社署則負責推行政府的安老服務。一如本港大部分其他福利服務，長期護理服務並非由政府直接提供，而是由獲政府資助的非政府機構及社區照顧和住宿照顧兩類服務的經營者一起提供，服務質素則由社署負責監管。社署屬下的安老服務科(見附錄 A)負責監察社區照顧服務和住宿照顧服務的運作。

安老服務統一評估機制

1.6 由社署負責運作的長期護理服務編配系統，為所有有意獲得資助長期護理服務的申請人提供統一申請機制。長者如欲申請長期護理服務，須經由社署認可轉介單位(註 4)的負責工作員／轉介工作員(統稱負責工作員)提出申請。社署自二零零零年起實施安老服務統一評估機制(評估機制)，為身體機能中度或嚴重缺損、有其他健康問題、在應付日常生活問題及／或環境方面承受風險的長者進行評估，從而決定應為他們提供的長期護理服務。評估工作由認可評估員(包括社工、護士、物理治療師和職業治療師)進行，所採用的評估工具是獲國際認可的“長者健康及家居護理評估”。評估員須接受所需培訓並通過認可考試，以確保達到有關的知識和技能水平。

1.7 社署會按照評估結果，為長者配對合適的資助長期護理服務，包括“只適合住宿照顧服務”、“只適合社區照顧服務”或“雙重選擇”(即住宿照顧或社區照顧服務對申請人同樣適合)。暫未獲得編配資助名額的合資格長者，會列入資助長期護理服務中央輪候冊(中央輪候冊)內，以便輪候有關服務。

註 4：這些認可轉介單位是指社署、非政府機構和醫院管理局(醫管局)轄下的福利／安老服務單位，包括社署和醫管局轄下的醫務社會服務部、非政府機構和社署轄下的綜合家庭服務中心、非政府機構的長者地區中心、長者鄰舍中心／長者活動中心。

中央輪候冊

1.8 社署自二零零三年起推出中央輪候冊，以便為資助長期護理服務進行登記和編配。中央輪候冊推出後，長者只須透過資助長期護理服務的統一申請機制登記一次，便可獲有關方面按評估結果安排提供合適的服務。中央輪候冊預期可達到以下目的：

- 精簡申請程序，集中處理。長者不再需要指明某項服務或向不同的非政府機構申請不同的服務；
- 更妥善協調服務的編配。長者申請長期護理服務時會接受評估，被評定為有護理需要(即身體機能中度或以上程度缺損)的長者會登記在中央輪候冊上，以待編配或安排輪候合適的服務。至於被評定為沒有護理需要(即身體機能沒有缺損或輕度缺損)的長者，則會按需要被轉介使用其他地區支援服務；
- 把資源集中用於有長期護理需要的長者身上。中央輪候冊可使服務規劃和資源管理更為有效；及
- 鼓勵居家安老。即使長者獲配對任何住宿照顧服務，但如他們希望留在家中生活，仍可選擇使用社區照顧服務。

1.9 按照中央輪候冊的規定，所有長期護理服務申請都必須經由認可轉介單位的負責工作人員提出轉介(見第 1.6 段)。負責工作人員透過以下方式支援長者：向社署轄下安老服務統一評估管理辦事處(統評管理辦事處)(見附錄 A)申請長期護理服務、在長者輪候長期護理服務期間留意他們的情況和福利需要、向長者講解評估結果，以及跟進他們的福利需要。住宿照顧服務由長期護理服務編配系統辦事處(長護編配辦事處)編配，社區照顧服務則由統評管理辦事處編配。這兩個辦事處是按申請人在中央輪候冊上的輪候次序及其就配對服務作出的選擇來編配照顧服務。一般來說，申請人如表明有限定偏好，輪候時間便會較長。

資助社區照顧服務

1.10 資助社區照顧服務是按地區編配，主要是由獲政府津助或服務費由政府支付的非政府機構提供。截至二零一四年三月，約有 27 000 名長者正使用獲政

府資助的社區照顧服務。資助社區照顧服務包括“中心為本”日間護理服務及“家居為本”家居照顧服務，概述如下：

各類政府資助社區照顧服務

I. “中心為本”日間護理服務

- 這類服務由八十年代開始提供，服務範圍包括為體弱長者提供個人照顧、護理、膳食服務、復康運動、健康教育和社交活動。服務對象為 60 歲或以上、沒有家人或在日間缺乏家人照顧的體弱長者。
- 截至二零一四年三月，全港共有 67 間長者日間護理中心／單位，合共提供 2 750 個服務名額。其中 58 間長者日間護理中心由非政府機構營辦，並獲政府提供整筆撥款津助，而九間附屬於合約安老院舍的長者日間護理單位，則由非政府機構／院舍經營者營辦，並獲政府以支付服務費方式資助。

II. “家居為本”家居照顧服務

- 服務範圍包括基本及特別護理、個人照顧、復康運動、家務料理和送飯服務、護送服務，以及護老者支援服務。這些服務主要是透過下列兩項計劃提供的：
 - (a) “改善家居及社區照顧服務”(在二零零一年推出)由非政府機構營辦，並獲政府以支付服務費方式資助。截至二零一四年三月，全港共有 24 支“改善家居及社區照顧服務”隊，為 5 580 名 65 歲或以上(或 60 至 64 歲證實確有需要)的體弱長者提供服務；及
 - (b) “綜合家居照顧服務”於二零零三年透過重整不同的家務助理隊、家居照顧隊和膳食服務隊而成，由非政府機構營辦，並獲政府提供整筆撥款津助。截至二零一四年三月，全港共有 60 支“綜合家居照顧服務”隊，為 1 120 名體弱長者和 17 300 名 60 歲或以上、身體機能沒有缺損或輕度缺損的長者提供服務。

資料來源：社署的記錄

資助住宿照顧服務

1.11 香港的住宿照顧服務是以公營和私營模式混合提供的。事實上，大部分住宿照顧服務宿位都是由私營市場提供。截至二零一四年三月，約有 61 200 名長者正使用住宿照顧服務，其中約有四成入住資助宿位。資助宿位是由津助／合約安老院舍提供，或透過向參與政府“改善買位計劃”和“護養院宿位買位計劃”的私營／自負盈虧安老院舍（註 5）購買宿位而提供。

1.12 扼要來說，住宿照顧服務宿位分為兩類，即護理安老院宿位和護養院宿位。護理安老院宿位提供予經評估機制評定為身體機能中度缺損的長者，護養院宿位則提供予經評定為身體機能嚴重缺損的長者。居於護理安老院的長者獲提供有限度的護理服務，而居於護養院的長者則獲提供定時的基本醫療和護理服務。各類政府資助住宿照顧服務概要如下。

註 5： 自負盈虧安老院舍是指並沒有獲政府津助以支持其營運的非牟利安老院舍。

各類政府資助住宿照顧服務

資助住宿照顧服務為那些由於個人、社會、健康或其他原因而未能在家中獲得充分照顧的 65 歲或以上 (或 60 至 64 歲證實確有需要) 的長者提供住宿照顧服務和設施。

I. 津助安老院舍

津助安老院舍早於七十年代開始推出，由非政府機構營辦，並獲政府提供整筆撥款津助。截至二零一四年三月，全港共有 127 間津助安老院舍，提供約 14 790 個護理安老院宿位，1 570 個護養院宿位及 100 個安老院宿位。

II. 合約安老院舍

合約安老院舍由二零零一年起推出，是由政府設置的特建院舍。這些院舍在建成後，會透過競投由非政府機構／院舍經營者營辦。每份合約為期五年，約滿後可續期五年。截至二零一四年三月，全港共有 22 間合約安老院舍，提供 210 個護理安老院宿位及 1 460 個護養院宿位。

III. “改善買位計劃”

“改善買位計劃”於一九九八年推出，以取代先前的“買位計劃”。在“改善買位計劃”下，政府每月向參與計劃的私營安老院舍提供資助，以購買這些院舍的宿位。截至二零一四年三月，全港共有 135 間私營安老院舍參與計劃，提供 7 660 個護理安老院宿位。“改善買位計劃”宿位分兩類，分別為甲一級宿位和甲二級宿位，前者在空間及人手方面較為優越。

IV. “護養院宿位買位計劃”

“護養院宿位買位計劃”在 2010-11 年度推出，由政府向自負盈虧安老院舍購買護養院宿位。截至二零一四年三月，全港共有四間自負盈虧安老院舍參與計劃，提供 160 個護養院宿位。

資料來源：社署的記錄

註：安老院舍行業也提供約 49 000 個非資助宿位。截至二零一四年三月，入住這類宿位的長者有 36 000 名，其中約 25 700 名正領取綜合社會保障援助 (見第 2.10 段)。

長者使用長期護理服務的情況

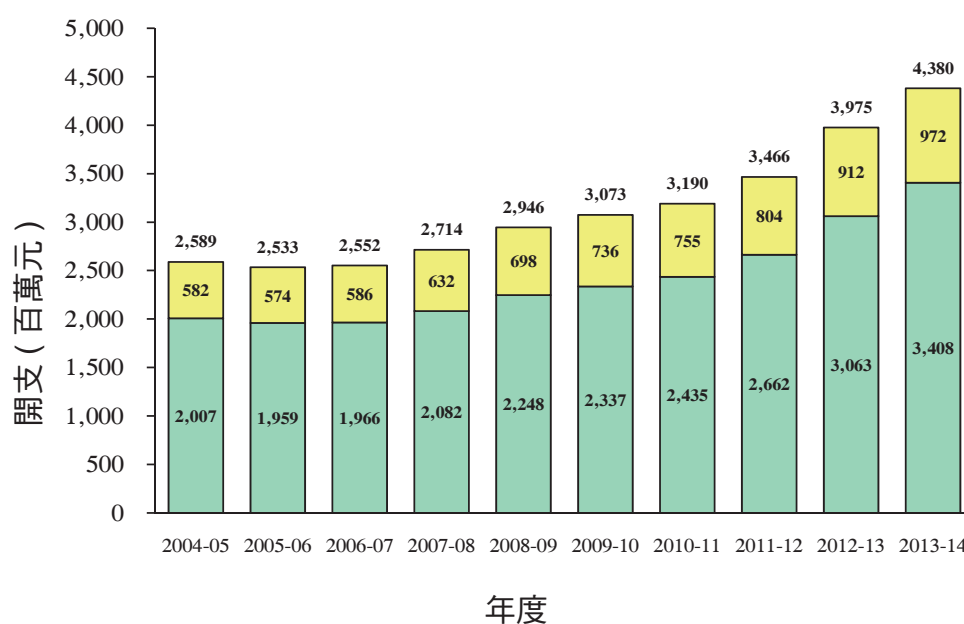
1.13 一如《二零一四年施政報告》所述，政府會秉承敬老、愛老、護老的精神，促進長者在各生活層面的健康發展，包括透過提供各類的支援服務，盡力讓長者盡量留在社區，並為有需要的長者，提供住宿照顧服務。相對於長者人口在二零一三年達 100 萬 (見第 1.2 段)，在 2013–14 年度，約有 14 000 名體弱長者曾使用資助社區照顧服務，約有 30 000 名體弱長者則曾使用資助住宿照顧服務。

提供資助的社區照顧服務及住宿照顧服務的開支

1.14 一直以來，當局每年都從政府一般收入撥出大量資源以提供安老服務。在 2013–14 年度，社署動用了 43.8 億元，為長者提供資助社區照顧服務 (9.7 億元) 及資助住宿照顧服務 (34.1 億元)，與 2004–05 年度 25.9 億元的開支相比，增幅為 69% (見圖一)。

圖一

提供資助的社區照顧服務及住宿照顧服務的經常開支
(2004-05 至 2013-14 年度)



說明： 社區照顧服務 住宿照顧服務

資料來源：社署的記錄

1.15 此外，政府不時向獎券基金申請撥款，以資助發展安老服務，包括興建和設置合約安老院舍，以及推行多項有時限的長者福利項目／計劃（例如撥出 3.8 億元以推行第一階段“長者社區照顧服務券試驗計劃”）。非政府機構也可向獎券基金申請撥款，以支付其安老服務工程項目的非經常費用（註 6）。二零一三年九月，當局進一步推出一項特別計劃，邀請社福界非政府機構提交建議書，透過其擁有的土地進行原址擴建或重建來提供所需的福利設施，特別是安老及復康設施。當局也承諾由獎券基金撥出款項，以資助特別計劃下各個可行項目的非經常費用。政府會在規劃或發展過程中為土地擁有人提供適切的協助。為確保獎券基金有足夠資源作上述用途，立法會財務委員會（財委會）在二零一四年二月批准從政府一般收入轉撥 100 億元予獎券基金。

註 6：根據《政府獎券條例》(第 334 章) 第 6(4) 條的規定，財政司司長可批准由獎券基金撥出款項，為支援及發展社會福利服務提供資助。在 2012-13 和 2013-14 年度，當局批准由獎券基金撥出約 14 億元，以資助多個安老服務項目。

安老院舍的規管

1.16 《安老院條例》(第 459 章) 及其附屬法例《安老院規例》(第 459A 章) 訂明透過由社署管理的發牌制度對安老院舍作出規管(註 7)。《安老院條例》旨在確保安老院舍的長者住客所獲得的服務達到標準，令他們在體格、情緒和社交方面均有所裨益。社署也根據《安老院條例》發出實務守則，就安老院舍的管理和營運訂明有關的原則、程序、指引和標準。

審查工作

1.17 二零零二年，審計署曾就長者的住宿照顧服務進行審查，並在《審計署署長第三十八號報告書》(二零零二年三月) 發布有關結果。二零零二年七月，政府帳目委員會在審閱該份審計報告書後提出了一些結論和建議，部分載列如下：

- (a) 政府帳目委員會關注到，津助安老院舍宿位與“改善買位計劃”宿位在服務水平方面有重大差異，而這兩類宿位的輪候入住時間也出現同樣情況，前者需時 34 個月，後者則只需十個月；及
- (b) 政府帳目委員會促請社會福利署署長採取進一步行動，減少上文第 (a) 項所述在輪候時間和服務水平方面的差異。

1.18 在《二零一四年施政報告》中，香港特區行政長官宣布會委託安老事務委員會(該委員會是負責就安老政策事宜向政府提供意見)，在兩年內籌劃“安老服務計劃方案”。二零一四年四月，勞福局告知立法會，鑑於人口老化和人口越趨長壽，政府有迫切需要加強安老服務的中長期規劃，並同時就資助長期護理服務的可行安排進行探究。關於這方面，當局也已委託安老事務委員會就長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃進行可行性研究。

註 7：所有安老院舍是根據《安老院條例》而獲發牌，而只提供護養院宿位的安老院舍則例外，因他們是由衛生署根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第 165 章) 規管。

引言

1.19 二零一四年四月，審計署就社署為長者提供的長期護理服務展開審查，並把重點放在輪候情況、增加和善用現時有限的資助長期護理服務名額，以及對安老院舍的規管等事宜上。審計署留意到，政府帳目委員會在二零零二年指出津助安老院舍宿位與“改善買位計劃”宿位在輪候時間和服務水平方面的差異（見第 1.17 段），至今仍然存在。本審計報告書涵蓋以下部分：

- (a) 日益增加的資助長期護理服務需求（第 2 部分）；
- (b) 社區照顧服務（第 3 部分）；
- (c) 住宿照顧服務（第 4 部分）；及
- (d) 未來路向（第 5 部分）。

審計署發現多個範疇有可予改善之處，並提出建議以處理有關問題。

鳴謝

1.20 在審查期間，勞福局和社署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：日益增加的資助長期護理服務需求

2.1 本部分探討日益增加的資助長期護理服務需求及當局針對這些需求而採取的多管齊下措施。鑑於下文第 2.2 至 2.10 段所述情況，本部分涵蓋以下事宜：

- (a) 輪候冊上申請人數眾多和輪候時間頗長 (第 2.11 至 2.22 段)；
- (b) 資助宿位的名額輕微增加 (第 2.23 至 2.28 段)；及
- (c) 有需要盡量善用現時有限的資助宿位 (第 2.29 至 2.60 段)。

長期護理服務編配系統

中央輪候冊

2.2 一如第 1.8 段所述，社署在二零零三年推出中央輪候冊，以便為資助長期護理服務進行登記和編配。長者可透過社署、非政府機構和醫管局的認可轉介單位的負責工作員申請長期護理服務。社署只接受經轉介的護理服務申請。長者須透過社署的統一評估機制 (前稱“把關機制”) 接受護理需要評估。評估工作由社署培訓和認可的評估員 (註 8) 進行。當局會按評估結果，為長者配對合適的長期護理服務。合資格的長者會列入中央輪候冊內，輪候評估所建議的服務。

2.3 附錄 B 展示了長期護理服務申請的處理程序 (從申請人提出申請到獲編配服務)。在申請人列入中央輪候冊前，社署除了安排認可評估員進行護理需要評估外，也安排由分區統評管理辦事處進行質素檢查，以確保評估準確 (見附錄 B 第 (a) 至 (h) 項程序)。評估結果的有效期為 12 個月，如申請人在獲編配長期護理服務前，評估結果的有效期已屆滿，便須接受重新評估。當局是以先到先得的形式，根據申請人的長期護理服務申請日期 (註 9) 和其作出的選

註 8：認可評估員是來自不同行業的專業人士，例如社署、醫管局或非政府機構的社工、護士、職業治療師和物理治療師。他們須完成有關使用長者健康及家居護理評估工具的訓練。

註 9：從二零一三年一月起，社署以登記日期 (即收到負責工作員申請為長者安排進行護理需要評估的日期) 作為長期護理服務申請日期。在二零一三年之前，該署以評估完成日期作為長期護理服務申請日期。

擇(例如特定地區或安老院舍、安老院舍的宗教背景和膳食安排)來編配照顧服務。

2.4 申請人是否符合各種資助照顧服務的申請資格是由評估結果決定。因此，社署的評估機制發揮了“把關”作用，在政府提供資助長期護理服務方面擔當非常重要的角色。

資助社區照顧服務

2.5 為配合政府“居家安老”的政策，當局鼓勵那些獲配對住宿照顧服務但希望繼續留在家中生活的申請人使用社區照顧服務。據安老事務委員會表示，有效的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，避免他們在過早或不必要的情況下入住院舍，而當局應進一步發展社區照顧服務，以幫助長者留在家中生活。為體弱長者提供的社區照顧服務名額在十年間增加了 80%，由 2003-04 年度的 5 260 個增至 2013-14 年度的 9 450 個。

2.6 在 2013-14 年度，政府動用了 9.7 億元，以提供各類資助社區照顧服務(見第 1.14 段)。根據社署管制人員報告，在 2013-14 年度，政府為提供社區照顧服務，用於每個日間護理服務名額的開支為每月約 7,100 元，每個“改善家居及社區照顧服務”名額為每月約 3,700 元，而每個“綜合家居照顧服務”名額則為每月約 1,600 元。使用日間護理服務的長者須每月支付標準收費 900 至 1,000 元，而家居照顧服務的收費各有不同，視乎使用服務的長者的家庭收入及服務用量而定(例如送飯服務收費為 12.6 至 18.6 元，家居照顧收費為每小時 5.4 至 19.0 元)。

2.7 另一方面，身體機能沒有缺損或輕度缺損的長者，可申請“綜合家居照顧服務(普通個案)”，但無需經社署評估機制評估。營辦“綜合家居照顧服務”的非政府機構會各自為這類普通個案備存輪候冊。

資助住宿照顧服務

2.8 現時，全港共有約 75 000 個由 748 間安老院舍提供的住宿照顧服務宿位(詳情見第 4.2 段)。在這 75 000 個宿位中，26 000 個為資助宿位(約 23 000 個資助護理安老院宿位和約 3 000 個資助護養院宿位)。在這 26 000 個資助宿位

中，約三分之二由津助安老院舍和合約安老院舍提供，其餘三分之一則由參與“改善買位計劃”和“護養院宿位買位計劃”的私營／自負盈虧安老院舍提供。

2.9 在 2013–14 年度，政府動用了 34.1 億元，以提供資助住宿照顧服務（見第 1.14 段）。政府在資助宿位方面的開支為每個宿位每月 7,900 至 15,600 元不等（註 10）。使用服務的長者也須每月支付 1,600 至 2,000 元服務費。

2.10 此外，在 2013–14 年度，政府另又動用了 21 億元（註 11），透過社署綜合社會保障援助（綜援）計劃向 25 700 名入住安老院舍非資助宿位的 60 歲或以上長者發放綜援。換言之，政府除了提供 26 000 個資助宿位（見第 2.8 段）外，還間接為 25 700 名入住安老院舍非資助宿位的長者提供資助，其中約 8 250 名是在中央輪候冊上的長者（註 12）。

輪候冊上申請人數眾多和輪候時間頗長（第 2.1(a) 段）

2.11 在需求方面，隨着人口老化和港人的預期壽命延長，資助長期護理服務的需求正快速增長。縱使政府已盡力應付不斷增加的需求，但輪候時間頗長的情況卻仍然持續。

資助社區照顧服務

2.12 在過去五年，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%），而同期的社區照顧服務輪候個案數目則上升了 84%，由 2 330 宗增至 4 280 宗。根據社署的紀錄，社區照顧服務的輪候情況如下：

註 10：根據社署管制人員報告，在 2013–14 年度，政府為提供資助宿位而須支付的開支為：每個“改善買位計劃”宿位每月 7,900 元，津助安老院舍每個資助護理安老院宿位每月 13,200 元，合約安老院舍每個護理安老院宿位／護養院宿位每月 12,700 元及每個“護養院宿位買位計劃”宿位或津助安老院舍護養院宿位每月 15,600 元。

註 11：截至二零一四年三月，入住非資助宿位的綜援受助長者有 25 700 人，他們每人每月平均領取的綜援金額為 6,953 元。按此計算，政府在向這些長者發放綜援方面的開支約為 21 億元（6,953 元 × 12 × 25 700）。

註 12：勞福局於二零一四年一月告知立法會，截至二零一三年九月底，中央輪候冊上有 29 000 名申請人，其中約有 8 250 名為入住安老院舍非資助宿位的綜援受助長者。

日益增加的資助長期護理服務需求

(a) 輪候日間護理和家居照顧服務的長者人數與社區照顧服務名額的比較：

截至 三月底	日間護理服務		家居照顧服務 (註)		總計	
	名額	輪候個案 數目	名額	輪候個案 數目	名額	輪候個案 數目
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a) + (c)	(b) + (d)
2010 年	2 310	1 580	4 700	750	7 010	2 330
2011 年	2 330	1 970	4 700	1 340	7 030	3 310
2012 年	2 560	2 260	6 200	910	8 760	3 170
2013 年	2 670	2 170	6 700	1 250	9 370	3 420
2014 年	2 750	2 100	6 700	2 180	9 450	4 280

資料來源：社署的記錄

註：家居照顧服務包括“改善家居及社區照顧服務”和“綜合家居照顧服務(體弱個案)”，兩者提供的服務相若。事實上，選擇這兩類服務的長者都是在同一輪候冊內。

(b) 這兩類社區照顧服務在過去五年的平均輪候時間：

財政年度	平均輪候時間(月數)	
	日間護理服務	家居照顧服務
2009-10	6.8	2.5
2010-11	8.0	4.0
2011-12	9.3	4.5
2012-13	8.8	2.6
2013-14	8.5	5.3

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.13 從上表可見，社區照顧服務的長者輪候人數整體而言正在上升，而輪候時間頗長，反映當局有需要定期檢討並在適當時增加社區照顧服務名額，以應付因人口老化而導致服務需求日益殷切。二零一四年十月，社署告知審計署，該署已計劃在二零一五年三月新增 1 500 個家居照顧服務名額，而這 1 500 個新增名額將因應各區不同的需求而作出分配。因此，2014-15 年度的輪候情況將會有所改善。

2.14 一如第 1.10 段所述，資助社區照顧服務按地區編配，主要是由獲津助的非政府機構透過屬下在全港 18 區的中心／服務隊為區內長者提供。因此，在規劃服務時，有關方面應考慮各區的輪候個案數目和輪候時間。審計署發現：

- (a) **日間護理服務：**截至二零一四年六月的季度，日間護理服務的平均輪候時間為 7.7 個月，相比之下，一些地區（主要在新界）的平均輪候時間特別長（接近或甚至超過 12 個月），而有些地區的平均輪候時間則短至兩個月或以下，詳情如下：

地區	截至二零一四年六月的季度 平均輪候時間 (月數)
新界區 1	20.7
新界區 2	18.7
新界區 3	14.1
新界區 4	12.6
新界區 5	11.6
新界區 6	11.1
九龍區 1	2.3
香港區 1	1.6
九龍區 2	1.4

資料來源：審計署對社署記錄的分析

- (b) **家居照顧服務**：截至二零一四年六月的季度，家居照顧服務的平均輪候時間為 7.3 個月。相比之下，部分地區的平均輪候時間特別長；相反，一些地區的平均輪候時間則較短，詳情如下：

地區	截至二零一四年六月的季度 平均輪候時間 (月數)
九龍區 3	11.6
新界區 7	10.1
香港區 2	9.7
新界區 3	9.5
九龍區 4	9.4
新界區 4	5.7
九龍區 5	2.2

資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.15 據社署表示，不同地區的輪候時間各有差異，是由於多項因素所致，包括某些地區的人口不斷增加、可提供的日間護理／家居照顧服務名額、日間護理／家居照顧服務名額的流動率，以及是否有可設置新長者日間護理中心／單位的處所，而其中部分因素並非當局所能控制。不過，不同地區的社區照顧服務輪候時間不平均的情況令人關注。審計署留意到，社署已採取若干措施來縮短某些地區的輪候時間，例如：(a) 作出彈性安排，容許新設的長者日間護理中心提供跨區服務；以及 (b) 為“改善家居及社區照顧服務”的區域隊伍重新分配服務名額。儘管如此，審計署認為社署有需要繼續更有效地規劃所提供的社區照顧服務。

2.16 有別於定期把住宿照顧服務的輪候資料上載到部門網站的做法（見第 2.17 段），社署並沒有發布社區照顧服務的輪候資料。為配合政府的“居家安老”政策，社署有需要考慮在其網站發布社區照顧服務的輪候資料。

資助住宿照顧服務

2.17 住宿照顧服務宿位是按全港需求而編配。一如第 2.16 段所述，社署會每月把住宿照顧服務的輪候資料上載到其網站。當局亦不時向立法會匯報中央輪候冊上的申請人數，間中也會報告各類資助住宿照顧服務的輪候時間。住宿照顧服務在不同時期匯報／公布的輪候情況如下：

- (a) 輪候人數 (本港現時約有 23 000 個護理安老院宿位和 3 000 個護養院宿位)：

資助服務	中央輪候冊上的申請人數 (註 1)		
	截至二零零八年 三月底 (i)	截至二零一一年 三月底 (ii)	截至二零一四年 八月底 (iii)
護理安老院宿位 (註 2)	16 700	20 340	24 250
護養院宿位 (註 3)	6 230	6 410	6 440
總計	22 930	26 750	30 690

資料來源：社署的記錄

註 1：中央輪候冊上的長者在輪候資助宿位期間大都是居於家中或安老院舍的非資助宿位。

註 2：護理安老院宿位主要由津助安老院舍和參與“改善買位計劃”的私營安老院舍提供。

註 3：護養院宿位主要由津助／合約安老院舍提供。

日益增加的資助長期護理服務需求

(b) 輪候時間：

資助宿位	過去三個月平均輪候時間 (月數)		
	截至下列月份為止		
	二零零八年三月 (i)	二零一一年三月 (ii)	二零一四年八月 (iii)
護理安老院宿位			
• 津助／合約安老院舍	32	32	36
• 參與“改善買位計劃”的私營安老院舍	9	8	7
總計	21	22	20
護養院宿位	43	39	32 (註)

資料來源：社署的記錄

註：根據社署的解釋，護養院宿位的輪候時間縮短，主要是由於二零一四年八月底前的 12 個月內增設了護養院宿位。

2.18 不過，社署匯報／公布的輪候人數和輪候時間（分別載於第 2.17(a) 及 (b) 段），並沒有反映中央輪候冊上被列為“非活躍”個案數目和處理評估所需的時間。有關輪候時間的計算方法及對該計算方法所作的修訂，也沒有妥善記錄。以截至二零一四年八月底所匯報的輪候人數和輪候時間為例（見第 2.17(a) (iii) 及 (b)(iii) 段），審計署發現以下情況：

輪候人數

(a) 中央輪候冊上有 6 800 名長者因其申請狀況列為“非活躍”而沒有計算在內：

- (i) 在二零一二年十一月五日前，社署把被評定為“只適合住宿照顧服務”，但在輪候住宿照顧服務期間使用社區照顧服務的長者列為“活躍”個案，並在匯報輪候人數時把這類個案計算在內。由二零一二年十一月五日起，社署把這類長者個案的申

請狀況改列為“非活躍”，在匯報中央輪候冊上的長者人數時並不把這類個案計算在內。然而，這項有關個案狀況的改動，社署在匯報輪候冊上的長者個案數目時，並沒有披露。社署的《中央輪候冊程序手冊》(《社署程序手冊》——註 13) 也沒有作出適當修訂，以反映“只適合住宿照顧服務”長者個案的申請狀況已改為“非活躍”；

- (ii) 截至二零一四年八月底，中央輪候冊上輪候護理安老院或護養院宿位的申請人據報有 30 690 名(見第 2.17(a)(iii) 段)，但這個數目並不包括 6 800 宗被評定為“只適合住宿照顧服務”(見上文第 (i) 項) 或“雙重選擇”，但正在使用社區照顧服務的“非活躍”長者個案(註 14)；及
 - (iii) 由於上文第 (ii) 項所述的 6 800 名申請狀況列為“非活躍”的長者可隨時提出要求選用住宿照顧服務(他們在中央輪候冊上的輪候次序不會因其申請狀況曾列作“非活躍”而受影響)，這些需求是隱藏性，但不是可以忽視的。當局在匯報輪候人數時應披露這些資料(例如附加註釋)，並在規劃服務時予以適當考慮。事實上，審計署發現，在二零一四年一月至八月的八個月內，在中央輪候冊上獲編配住宿照顧服務的 3 400 宗個案中，有 560 宗(16%) 涉及該類申請狀況曾列作“非活躍”但已重新申請住宿照顧服務的長者個案；
- (b) **社署有關中央輪候冊上長者的統計數字：**根據社署的統計數字，在二零一三年，中央輪候冊上在輪候資助宿位的長者，平均壽命為 83 歲。至於已入住資助宿位(護養院宿位／護理安老院宿位)的長者，平均壽命則為 87 歲。此外，中央輪候冊上在輪候宿位期間離世的長者人數，由二零一零年之前的每年“4 000 至 4 500 名”增至 2013-14 年度的 5 700 名(其中 1 800 名在輪候護養院宿位期間離世，3 900 名則在輪候護理安老院宿位期間離世)；

註 13：就資助長期護理服務登記和編配事宜制訂的《社署程序手冊》，是供所有認可評估員、負責工作員、安老院舍和中心／服務經營者使用的。有關各方須遵從該手冊所載列的程序。

註 14：根據社署的解釋，在二零一二年十一月五日前被評定為“只適合住宿照顧服務”，但暫時選用社區照顧服務的長者，會繼續列為中央輪候冊上的“活躍”個案。至於被評定為“雙重選擇”(即住宿照顧或社區照顧服務對申請人同樣適合)，但正在使用社區照顧服務的長者，一向被列為“非活躍”個案，在匯報有關人數時並不計算在內。

輪候時間

- (c) **計算方法和對該計算方法所作的修訂沒有妥善記錄：**審計署發現，社署沒有備存妥善記錄，以記載所採用的輪候時間計算方法。社署在回覆審計署的查詢時解釋，在計算輪候時間方面，該署是計算過去三個月內入住院舍個案的平均輪候時間，即申請人列入輪候冊日期與入住院舍日期相距的平均日數（見附錄 B 第 (i) 至 (o) 項程序）。即使社署已告知審計署在二零一三年十二月修訂了輪候時間的計算方法，即不把複雜的入住院舍個案（例如那些申請狀況曾列作“非活躍”的個案）計算在內，但沒有備存妥善記錄，記載這次修訂的理據，以及新方法對計算所得的輪候時間有多大影響；及
- (d) **處理評估所需的時間並無計算在內：**雖然合資格長者在列入中央輪候冊前須經過評估，但社署在計算輪候時間時，卻沒有計及處理評估所需的時間，包括護理需要評估所用的時間，以及該署在等候申請人確認是否願意列入中央輪候冊所需的時間（見附錄 B 第 (b) 至 (h) 項程序）。據社署表示，即使申請人同意接受評估，仍需要等候一段時間，讓申請人確認是否願意列入中央輪候冊。《社署程序手冊》訂明，護理需要評估（不包括統評管理辦事處進行質素檢查所需的時間）一般應在三個星期（或 21 天）內完成。由於評估工作量不斷增加（註 15），加上評估工作過份集中由統評管理辦事處的認可評估員處理（見第 2.21(b) 段），五個分區統評管理辦事處近年明顯需要較長時間才能完成評估。在 2013–14 年度，完成一項評估平均需時 27 天，在 2009–10 年度則平均需時七天，有關詳細分項數字表列如下：

註 15：以大約五年前（2008–09 年度）的工作量作比較，社署當時每月接獲 1 500 宗申請，到了 2013–14 年度，則每月接獲 2 500 宗申請。

財政年度	處理一項護理需要評估平均所需時間					
	辦事處 1	辦事處 2	辦事處 3	辦事處 4	辦事處 5	全部
	(日數)					
2009-10	6	10	6	7	7	7
2010-11	7	10	7	13	7	9
2011-12	12	12	7	17	9	11
2012-13	12	17	8	28	20	17
2013-14	24	19	14	36	42	27

審計署特別留意到：

- (i) 在 4 700 宗於二零一四年首三個月接獲並在八月中前完成評估的申請中，有一半需時超過 21 天完成，其中很多甚至需時超過兩個月才完成；
- (ii) 經評估後，統評管理辦事處須進行質素檢查 (見附錄 B 第 (e) 項程序)，以確定評估是否有任何不一致或欠妥之處。儘管《社署程序手冊》訂明質素檢查所需的標準時間定為兩個星期，審計署卻發現，截至二零一四年八月中，就二零一四年首三個月接獲的評估個案而完成的質素檢查工作中，有 16% 需時超過兩個星期完成，其中有些甚至需時超過兩個月才完成；及
- (iii) 截至二零一四年七月底，統評管理辦事處積壓了 2 900 宗有待進行資格評估及重新評估的申請。

有需要檢討評估機制 以應付日益增加的需求

2.19 如第 1.6 段所述，社署實行統一評估機制以協助評估長者的缺損程度，從而為長者配對合適的資助長期護理服務，包括“只適合住宿照顧服務”、“只適合社區照顧服務”或“雙重選擇”。由於評估機制決定申請人是否符合各種照顧服務的申請資格，因此，評估機制作為“把關者”，在政府提供資助長期護理服務方面擔當非常重要的角色。

2.20 透過社署評估機制得出的評估結果，也有助負責工作人員及安老院舍／中心經營者因應個別長者的需要，為他們設計護理計劃，並在有需要時轉介他們使用合適的專業介入服務。

2.21 不過，審計署發現社署的評估機制有下列多項應予以檢討之處：

- (a) **使用的評估工具為舊版本：**目前用以進行評估和配對服務的評估工具是 2.0 版本，由二零零零年十一月起一直使用至今（逾 13 年）。二零一三年七月，社署從獎券基金取得撥款，用以委託本地一所大學進行多項工作，包括檢討評估工具，並把工具由 2.0 版本更新至 9.1 版本。評估工具更新後，可：
 - (i) 協助政府根據申請長者的需要和迫切性，更合適地為他們配對資助長期護理服務，並更詳細評估長者的健康狀況，包括身體機能受損程度、認知能力（例如思想是否前後一致）、溝通能力、疼痛與情緒，以及社會支援與環境風險；及
 - (ii) 讓長者照顧服務的經營者更準確了解不同體弱程度的長者所需要的照顧服務。

二零一四年九月，社署告知審計署，該署已委託該所大學進行為期三年的計劃，以更新評估工具，並開發更有效的統一評估系統，從而改善服務配對。不過，更新評估工具的工作要到二零一六年年初才可完成；

- (b) **認可評估員參與評估工作的比率偏低：**根據長期護理服務編配系統顯示，截至二零一四年六月，全港約有 2 700 名認可評估員，但根據記錄，其中只有 1 800 名列為“活躍”評估員（註 16）。不過，經分析電腦系統所載截至二零一四年六月的 12 個月內完成的評估，結果顯示在這 1 800 名“活躍”評估員中，在該 12 個月內只有 850 名（47%）曾參與評估工作，至於另外 950 名（53%）“活躍”評估員是否仍經常參與評估工作，令人存疑。另一項分析顯示，就二零一四年第一季接獲的申請而言，在二零一四年八月中前完成的 6 800

註 16：截至二零一四年六月，這 1 800 名列為“活躍”的認可評估員是在社署、非政府機構和醫管局擔任與評估工作有關的職位，其中大部分任職於社署（約 1 000 人）和非政府機構（約 650 人）。社署轄下的五個分區統評管理辦事處共有 47 名在職認可評估員。

宗評估中，有 70% 是由 36 名 (即 1 800 人的 2%) 來自五個分區統評管理辦事處的認可評估員進行的 (註 17)。整體上，參與評估工作的“活躍”認可評估員比率偏低，以及評估工作過分集中由統評管理辦事處的 36 名認可評估員處理等情況，實在令人關注。評估的目的，是決定為長者提供哪些合適的長期護理服務，而工作量分配極之不平均可能會影響評估工作的質素及效率。這也可能是導致社署需要較長時間進行護理需要評估的原因之一 (見第 2.18(d) 段)；及

- (c) **所進行的隨機質素檢查次數有限：**因應廉政公署 (廉署) 在二零零九年提出的建議 (註 18)，社署已制定規定，由二零一零年十一月起，每個分區統評管理辦事處除了進行文件質素檢查以確定每項評估的結果之外 (見第 2.18(d)(ii) 段)，還須每季進行少量以家訪或面晤形式的隨機質素檢查工作，以防評估失準和查找評估失準之處。不過，在這次審查中，審計署發現，在二零一一至二零一四年 (截至二零一四年六月) 的三年半內，五個分區統評管理辦事處在隨機質素檢查方面只進行了 36 次探訪 (即一年約十次探訪)，其中一個辦事處在這些年間完全沒有進行這類探訪，另一個則 (在二零一一年) 只進行了一次探訪。鑑於近年評估工作量有所增長 (上升至每年約 25 000 宗評估)，當局應檢討每年只進行十次隨機質素檢查是否足夠。

2.22 鑑於評估機制發揮“把關”作用，社署有需要檢討如何優化評估程序，並適當地加強制衡。二零一四年九月，社署向審計署表示該署將重新開發長期護理服務編配系統，並會進行為期三年的計劃以加強香港的長期護理服務基礎建設 (見上文第 2.21(a) 及 5.8 段)，其中工作包括檢討評估機制，以期提升該機制的效率和準確度。

註 17：二零一四年九月，社署告知審計署，基於分工緣故，統評管理辦事處處理了大部分評估工作，但由二零一四年十月起，非政府機構會增加人手以營運長者地區中心和長者鄰舍中心，故可分擔更多評估工作，屆時情況將得以改善。

註 18：二零零九年十月，廉署曾就社署管理資助長者長期護理服務中央輪候冊的事宜完成一項審查工作檢討。

資助宿位的名額輕微增加 (第 2.1(b) 段)

2.23 在供應方面，當局一直不斷投放大量資源來提供長期護理服務，特別是住宿照顧服務，以應付日益增加的需求。多年來，香港特區行政長官都在施政報告中表示，有需要為長者提供更多資助宿位。為增加這類宿位的名額，政府近年已推行多項措施，當中包括以下各項：

- 《二零一零至一一年施政報告》：透過加建院舍及充分利用現有院舍的空間，提供額外的宿位，並在“改善買位計劃”下增加較高質素宿位的供應。
- 《二零一一至一二年施政報告》：增加買位，以減輕津助和合約院舍的壓力。
- 《二零一三年施政報告》：多管齊下增加資助安老宿位：
 - 短期而言，政府會透過“改善買位計劃”向私營安老院舍購買宿位，以及善用津助院舍的空間，提供更多資助宿位；
 - 中期而言，政府會興建新的合約安老院舍以增加資助宿位，特別是護養程度較高的宿位；及
 - 長遠來說，政府會物色新院舍的選址，並探討可否在重建項目加入住宿照顧服務設施，以及把空置的建築物改建為安老院舍。

由二零一三至二零一五年，社署會提供超過 1 700 個新增資助宿位。此外，政府已在 11 個發展項目內預留用地興建新的合約安老院舍。

- 《二零一四年施政報告》：政府會繼續透過多管齊下的方式，包括“私人土地作福利用途特別計劃”及其他措施，增加資助安老宿位的供應。政府將向一間位於深圳並由香港非政府機構營辦的安老院舍購買宿位，讓正在中央輪候冊上輪候資助宿位的長者可選擇入住。政府也正與另一間位於肇慶並由香港非政府機構營辦的安老院舍商討類似安排。政府並已預留約 8 億元，作為支付在 2015–16 至 2017–18 這三年內分三期合共推出 3 000 張院舍住宿照顧服務券的費用。

2.24 在過去五年，社區照顧服務名額一直穩步增加 (見第 2.12(a) 段)。住宿照顧服務方面，儘管當局多年來已大力增加宿位供應，包括多管齊下增加資助宿位，但審計署留意到，資助宿位數目的整體增幅並不顯著。如下表所示，資

助宿位在二零零零年三月底有 21 600 個，到二零一四年三月底有 26 000 個，在 14 年間只增加了 20% (有關年度趨勢圖表載於附錄 C)：

安老院舍類別	資助宿位數目	
	二零零零年三月底	二零一四年三月底
(a) 津助安老院舍	18 330	16 460
(b) 合約安老院舍	(尚未投入服務)	1 670
(c) 參與“改善買位計劃”或“護養院宿位買位計劃”的私營／自負盈虧安老院舍	3 250	7 820
總計	21 580 (約 21 600)	25 950 (約 26 000)

資助宿位數目未有顯著增加的原因，會在下文剖析。

2.25 宿位轉型後，服務質素有所改善，但數目減少 安老院和長者宿舍提供的住宿照顧服務宿位，數目大幅減少(註 19)。社署自 2005-06 年度起，推行一項提升安老院和長者宿舍宿位的轉型計劃，把這些宿位轉為提供持續照顧的護理安老院宿位。社署表示，政府的政策是在資助住宿照顧服務方面提倡持續照顧，讓住院長者即使在健康狀況轉差的情況下，也能留在同一間院舍內居住(見第 1.4(b) 段)。因推行轉型計劃，之前由 74 間安老院和長者宿舍提供的約 10 000 個住宿照顧服務宿位，已轉為約 6 100 個提供持續照顧的護理安老院宿位。

2.26 為填補因轉型計劃而減少的 3 900 (10 000 減 6 100) 個宿位數目，當局應盡更大努力以增加整體宿位名額。但審計署發現，政府未能適時加快增加供應：

註 19：居於安老院的長者須經評估機制評定身體機能沒有缺損或輕度缺損，而居於長者宿舍的長者則無須經評估機制評估。自二零零五年起，當局定下目標，逐步終止提供安老院和長者宿舍宿位，以便把資源轉用作提供更多長者長期護理服務。當局自一九九二和一九九八年起分別停建新的長者宿舍和安老院。

(a) 合約安老院舍提供的資助宿位數目有限：

- (i) 審計署留意到，興建合約安老院舍所需的時間不能由社署完全控制。一般而言，興建一間合約安老院舍（從物色到合適選址至院舍開始運作）需時甚久（可超逾十年）。儘管如此，但現時 22 間正在營運的合約安老院舍只可提供共 1 670 個資助住宿照顧服務宿位。雖然在 2014–15 至 2016–17 年度預計有七間新的合約安老院舍可投入服務，而當局也已預留 11 幅用地作興建新的合約安老院舍之用，但根據社署的初步估計，新建院舍在九年內只可提供額外 2 000 個宿位（包括資助和非資助宿位）；及
- (ii) 合約安老院舍一般都是特建院舍，建設費用高昂（註 20），並且如上文 (i) 所述，需時多年設置。社署透過公開招標，把合約批給院舍經營者，以營辦合約安老院舍。根據合約，院舍經營者可在安老院舍內提供一定比率的非資助宿位（註 21）。自二零零九年起，社署大致採用了“6:4”的資助和非資助宿位數目比率，應用於新建的合約安老院舍。截至二零一四年六月底，有十間合約安老院舍按照“6:4”的比率來提供資助和非資助宿位。然而，審計署發現，在 2013–14 年度全年經營的合約安老院舍中，有 95 個（9%）非資助宿位是空置的，個別院舍則有 1 至 19 個這類空置宿位。這顯示部分合約安老院舍可能有剩餘宿位。實際上，社署只在延長／續訂合約時，才會調整資助與非資助宿位的比率，而這並非經常發生。鑑於資助長期護理服務需求日益增加，加上設置合約安老院舍的費用高昂，當局有需要確保每間合約安老院舍的資助和非資助宿位都得以善用，例如探討是否可在日後的標書／合約中，彈性處理資助與非資助宿位的比率；及

(b) 未能達致／持續按預定數目購買“改善買位計劃”和“護養院宿位買位計劃”宿位：

- (i) 在二零一四年三月底前的十年內，社署大致上已完成六輪“改善買位計劃”的買位工作，目標是購買共 2 290 至 2 390 個宿位，以便在原本的 5 840 個“改善買位計劃”宿位（截至二零零

註 20：以觀塘某間提供 100 個住宿照顧服務宿位及 20 個日間護理名額的合約安老院舍為例，其建造費用估計為 6,500 萬元。

註 21：合約院舍的經營者，須就所提供的非資助宿位的收費及其任何調整尋求社署批准。

三年三月底) 之上增添宿位數目。不過，在二零一四年三月底，這類宿位只淨增加了 1 820 個 (即預定數目的 76% 至 79%)。根據社署的記錄，多年來，曾有院舍經營者停辦院舍或決定退出“改善買位計劃”。社署也曾因數個經營者未有遵從“改善買位計劃”買位協議所訂的條件，而減少向他們買入宿位以作懲罰。此外，在最近數輪買位工作中，有少數申請參與“改善買位計劃”的經營者即使申請獲批，也沒有接納社署提出的要約；

- (ii) 在二零一零年推出的“護養院宿位買位計劃”也出現同樣情況。雖然社署擬向約 40 間自負盈虧安老院舍 (見第 4.2(e) 段) 購買共 380 個可於 2011–12 年度投入服務的護養院宿位，但最終卻只能向四間這類院舍購買共 161 個護養院宿位 (即 380 個宿位的 42%)。但審計署留意到，截至二零一四年三月底，這 40 間安老院舍的非資助宿位的整體入住率只有約 75%，顯示社署仍可向這些安老院舍購買更多護養院宿位；及
- (iii) 自二零零三年起，社署就向個別安老院舍購買“改善買位計劃”宿位的數目設下“50% 上限”(註 22) 的規定。由於曾出現以下情況，這項規定或有需要予以檢討：雖然安老院舍有空置的非資助宿位，而長者對有關安老院舍的資助宿位也有需求，但因上述“50% 上限”的規定，社署不能向這些安老院舍增購“改善買位計劃”宿位 (另見第 4.19(c) 段及第 4.20(c) 段)。

2.27 雖然當局盡了很大努力增加資助宿位的數目並改善宿位的服務質素，但審計署留意到，這些努力需要一段頗長時間才能取得成效，而即使取得成效，成效也不一定顯著。鑑於人口老化，而資助長期護理服務的需求又日益增加，第 2.24 段所述資助宿位整數輕微增加的情況，實在令人關注。雖然當局鼓勵長者居家安老，但仍有部分體弱長者因健康或家庭理由而需要院舍照顧服務。因此，應付不斷增加的需求對政府來說仍然是一項挑戰。最近，當局推出了“私人土地作福利用途特別計劃”(見第 1.15 段)。據當局表示，如非政府福利機構就特別計劃提出在其擁有土地進行原址擴建和重建的建議能全部得以順利落實，可額外提供大量安老服務宿位。不過，這項計劃發展需時，未來在落實計劃方面也會遇到挑戰 (見第 5.6 段)。

註 22：在二零零三年之前，社署可向個別安老院舍購買多達 70% 的宿位，作為“改善買位計劃”宿位。據社署表示，購買宿位的比率上限自二零零三年起由 70% 減至 50%，旨在讓更多私營安老院舍參加“改善買位計劃”，從而協助提高私營安老院舍的質素。

2.28 儘管輪候資助宿位的人數眾多，輪候時間頗長，而政府在增加宿位供應方面又受到限制，但審計署留意到，供應大部分宿位（見第 4.2(c) 及 (d) 段）的私營安老院舍有空置的非資助宿位，整體空置率為 26%（註 23）。這意味着這些安老院舍可能有剩餘的宿位名額。就此，政府推行《二零一四年施政報告》所載的院舍住宿照顧服務券（見第 2.23 段），長者日後或可選擇入住自負盈虧或私營安老院舍所設而又達到社署標準的非資助宿位。

有需要盡量善用現時有限的資助宿位（第 2.1(c) 段）

2.29 政府每年都投放大量資源來提供長期護理服務，加上社會對這類服務的需求日益增加，而政府在加快增加住宿照顧服務名額方面又受到種種限制。再者，政府每月須為每個宿位支付 7,900 元至 15,600 元不等（見第 2.9 段），當局應設法盡量善用現時有限的資助宿位。就 26 000 個現有的資助宿位而言，審計署發現，這些有限的住宿照顧服務宿位在供應、編配和監察上，都有下列不足之處：

- (a) “改善買位計劃”宿位的購買和編配（第 2.30 段及第 2.31 段）；
- (b) 住宿照顧服務宿位的編配、配對和入住安排（第 2.32 至 2.36 段）；
- (c) 機構名額宿位的管理（第 2.37 至 2.50 段）；及
- (d) 資助療養院護理單位宿位的使用情況（第 2.51 至 2.60 段）。

“改善買位計劃”宿位的購買和編配（第 2.29(a) 段）

2.30 截至二零一四年三月底，有 30% 的資助宿位是由參與“改善買位計劃”的安老院舍提供的。社署每年投放大量資源於這項買位計劃上。舉例來說，在 2013–14 年度，社署用了 6.73 億元來購買“改善買位計劃”宿位。不過，審計署留意到：

- (a) 截至二零一四年三月底，在 121 間參與“改善買位計劃”的安老院舍（不包括 14 間在 2013–14 年度分期買位和接收個案的安老院舍）中，有 39 間（即 121 間院舍的 32%）未能達到社署所訂的 92% 入

註 23：安老院舍非資助宿位空置率的計算方法，是把牌照所訂宿位名額（適用於沒有參加“改善買位計劃”的私營安老院舍）／實際名額（適用於參加“改善買位計劃”的私營安老院舍），減去安老院舍的資助宿位數目（如有）和非資助宿位的住客人數。

住率(見第 4.19(a) 段)，其中 13 間的入住率偏低，當中十間的平均入住率為 50% 至 80%，三間的入住率低於 50%。在 2012-13 及 2013-14 年度，在 7 660 個“改善買位計劃”宿位中，平均約有 550 至 590 個宿位一直空置；及

- (b) 社署在二零一二年四月開始推出減少買位機制。如參與“改善買位計劃”的安老院舍在買位協議期內平均入住率未能達到 92%，則在買位協議續期時，社署會減少向該院舍購買宿位(註 24)。據社署表示，因此而騰出的資源可用以購買有較大需求的安老院舍宿位。就 39 間未能達到社署所訂 92% 入住率的安老院舍而言，社署已在二零一四至二零一六年的買位協議下向其中 25 間減少購買宿位。不過，這 25 間安老院舍在協議續期後首三個月(二零一四年四月至六月)，仍有約 140 個空置的“改善買位計劃”宿位，而其中 11 間的入住率仍然低於 90%。

2.31 據社署表示，“改善買位計劃”旨在提升私營安老院舍的服務標準和縮短長者輪候資助護理安老院宿位的時間。在應付中央輪候冊上長者的住宿照顧服務需求方面，“改善買位計劃”宿位仍然十分重要。雖然“改善買位計劃”有助大幅增加政府提供的資助宿位，但在善用“改善買位計劃”宿位方面仍有改善空間。有關審查結果在第四部分再作詳述。

住宿照顧服務宿位的編配、配對和入住安排(第 2.29(b) 段)

2.32 一如較早前所述，在 2013-14 年度，政府在住宿照顧服務宿位方面的開支為每個宿位每月 7,900 元至 15,600 元不等，即每個宿位每日約 260 元至 520 元不等。為確保這些宿位得以善用，社署規定安老院舍必須達到 92% 至 97% 的年度目標入住率(按每月最後一天計算)。為方便按中央輪候冊進行配對和編配宿位，社署也制訂了一個“候配名單”機制，確保在預期快將有空置宿位出現時，合資格的申請人可迅速獲編入與其配對的安老院舍(見附錄 B 第(j)至(l)項程序)。獲配對的申請人如接受某安老院舍提供的宿位，長護編配辦事處便會在有空置宿位出現時安排申請人入住。此外，《社署程序手冊》已訂明不同處理階段所需的時間，例如安老院舍須在長者住客離開院舍後兩個工作天內把有關事情通知社署，以及負責工作員須在六個星期內確定長者是否接受編入住宿照顧服務候配名單的安排。

註 24：減少買位機制不適用於在二零一二年四月後才參加“改善買位計劃”的安老院舍，以及在二零一二年四月後獲社署增購“改善買位計劃”宿位的安老院舍。

2.33 在下列情況下，安老院舍住客會停用長期護老服務：

- (a) 長者住客自行退出服務；
- (b) 長者住客的健康情況好轉，不再符合住宿照顧服務的資格或不再需要有關服務；
- (c) 長者住客已在其本人或代表的同意下轉用其他服務；或
- (d) 長者住客離世。

根據《社署程序手冊》所載，如有安老院舍住客停用長期護理服務，有關的安老院舍應在該服務使用者停用服務後兩個工作天內通知社署轄下的長護編配辦事處。長護編配辦事處會按中央輪候冊進行宿位配對，然後向有關安老院舍發出轉介安排的信件，而院方則應盡快聯絡有關長者，並在三個星期內安排長者入住宿位。

2.34 經審查社署的記錄後，審計署留意到，資助宿位的編配和入住安排出現以下欠缺效率和浪費資源的情況，當局有需要對此作出改善：

- (a) **安老院舍逾期呈報離院個案：**根據《社署程序手冊》，安老院舍須於長者住客離開院舍後兩個工作天內把有關事情通知社署。不過，經分析約 300 宗由安老院舍向長護編配辦事處呈報的一般離院個案（有關宿位均在二零一四年四月再獲編配長者入住），結果發現許多個案都不符合“兩個工作天”的呈報規定，有約 50 宗是在長者離院超過七日後才呈報的，但有關院舍對此沒有給予解釋，而其中 11 宗更是在長者離院逾一個月後才呈報。在該 11 宗個案中，有一宗極端的個案，社署是在長者離院近兩年後才獲有關院舍通知。儘管如此，沒有證據顯示社署曾向逾期呈報離院個案的安老院舍採取任何跟進行動（例如要求院舍解釋及／或向院舍發出勸諭信）；

- (b) **社署沒有就轉介安排定下時間承諾：**一如較早前所述，社署實施“候配名單”機制，以方便按中央輪候冊進行配對和編配宿位。在“候配名單”機制下進行覆查期間(註 25)，申請人須表示同意入住有關宿位並具備有效的評估結果。在收到安老院舍的空置宿位通知後，社署會安排轉介一名申請人入住有關空置宿位(即轉介安排)。鑑於社署沒有就轉介安排所需的時間作出服務承諾，因此，審計署審查了全部 174 宗社署在二零一四年四月向津助和合約安老院舍作出的轉介安排，並發現有 42 宗(即 174 宗安排的 24%)是在收到空置宿位通知超過一星期後才作出的，其中七宗更是超過一個月才作出轉介。經向長護編配辦事處的人員查詢後，審計署得悉，該辦事處未能提早安排轉介，很多時是要等候長者入住宿位前的重新評估結果(註 26)；
- (c) **安老院舍逾期安排申請人入住：**一如第 2.33 段所述，社署作出轉介安排後，安老院舍應盡快聯絡有關長者，並在三個星期內安排長者入住。經分析安老院舍呈報的入住院舍個案(載於長期護理服務編配系統)，結果顯示在二零一四年六月前的 12 個月內處理過的 4 666 宗入住院舍個案中，有 1 353 宗(29%)是在社署作出轉介安排超過一個月後才獲安排入住宿位，其中 89 宗是在兩至六個月後才獲安排入住宿位：

入住宿位所需時間	入住宿位個案宗數
2 個月以上至 3 個月	81
3 個月以上至 4 個月	4
4 個月以上至 5 個月	3
5 個月以上至 6 個月	1 (需時 177 天)
總計	89

同樣地，沒有證據顯示社署曾就逾期安排入住宿位的個案採取任何跟進行動(例如要求院舍解釋及／或向院舍發出勸諭信)；

註 25：在“候配名單”機制下進行覆查期間，申請人可選擇不接受有關配對安排，並從“候配名單”中剔除。如申請人符合《社署程序手冊》所訂的某些情況，便可繼續在中央輪候冊上輪候宿位(見附錄 B 第(I)項程序)。

註 26：一如第 2.3 段所述，評估結果的有效期只有 12 個月，而由於輪候時間很長，申請人須接受重新評估。此外，社署已積壓了多宗有待進行評估的申請(見第 2.18(d)(iii) 段)。

- (d) **安老院舍逾期呈報暫時離院個案**：根據《社署程序手冊》，安老院舍應在下列情況安排長者住客暫時遷離院舍宿位：(i) 長者已入住醫院兩個月或以上，但無法確定其出院日期；或 (ii) 長者已離港一個月或以上，但沒有確實的回港日期。在這些情況下，安老院舍須通知長護編配辦事處，以安排其他長者入住宿位，並在確定暫時離院長者的回來日期後，再次通知有關辦事處，以安排有關長者重新入住院舍。審計署審視了長護編配辦事處在二零一四年一月至七月收到的所有 38 份暫時離院通知書，發現有若干安老院舍逾期提交多份通知書，其中有 11 份 (即 38 份通知書的 29%) 是在長者暫時離院約兩個半至十個月後長護編配辦事處才收到的，但有關院舍對此沒有給予解釋。在這 11 宗逾期呈報個案中，除了一宗涉及長者住客離港 (並在五個月後才呈報) 外，其餘十宗涉及長者住客入住醫院。不過，沒有證據顯示社署曾就逾期呈報暫時離院個案採取任何跟進行動 (例如要求院舍解釋及／或向院舍發出勸諭信)；及
- (e) **缺乏既定程序處理逾期呈報空置宿位的情況，以及倚靠誠信制度呈報空置宿位**：空置宿位可能會在以下情況出現：服務使用者離開院舍、社署新近購買了宿位，以及安老院舍原址擴建後宿位增加。不過，《社署程序手冊》並無訂明程序，說明如何處理逾期呈報空置宿位的情況，以及應採取的跟進行動。此外，社署並無設立妥善的機制，以記錄個別安老院舍資助宿位的使用率。雖然提供資助宿位的安老院舍須每年達到某個入住率的要求 (例如津助安老院舍須達到 95%)，但社署仍須倚靠安老院舍準確及適時地呈報出現的空置宿位。當局並無推行適當的制衡措施，以確保不會出現沒有呈報空置宿位的情況。

2.35 一如前文所述，資助宿位有限，政府在提供這類宿位方面的開支高昂。“候配名單”機制與社署就個別安老院舍訂立的目標入住率，都有助確保資助宿位得以善用。不過，一如第 2.34(a) 至 (d) 段所述，審計署發現，社署曾用較長時間作出編配入住宿位的安排，而安老院舍方面也用了較長時間呈報空置宿位和安排申請人入住。這些情況應予改善。特別是就這些有限的住宿照顧服務宿位而言，社署有需要探討如何優化編配、配對和入住程序，以盡量縮短所需的處理時間，方法包括施加適當制衡以助進行更有效的監察。

2.36 在回應審計署查詢時，社署在二零一四年十月向審計署表示會由二零一四年十一月起推行以下措施，以改善目前情況：

- (a) 向安老院舍發出通知，提醒他們須根據《社署程序手冊》所訂明的時限，適時向長護編配辦事處呈報長者住客離院及暫時離院個案；
- (b) 設立確認機制，確保長護編配辦事處收到安老院舍呈交的離院通知書，以便適時轉介個案，安排長者入住宿位；
- (c) 要求有關方面以書面解釋為何逾期回覆及逾期呈報住客離院個案，用作研究需要改進的地方；
- (d) 為有關方面舉辦分享會，協助他們遵守規定，在《社署程序手冊》訂明的時限內，完成安排長者入住宿位的程序；及
- (e) 設立按時呈閱系統，並加入合適的制衡功能，以便更有效地監察將進行的長期護理服務編配系統重新開發工作。

機構名額宿位的管理 (第 2.29(c) 段)

2.37 一如上文第 1.8 段所述，社署自二零零三年起推出中央輪候冊，以便集中管理所有資助長期護理服務的申請。此舉不僅簡化了申請和編配程序，還讓長者無須向不同機構申請和輪候不同的服務。中央輪候冊也有助當局進行有效的服務規劃和資源管理。不過，審計署發現，截至二零一四年六月，在現有的 26 000 個資助宿位中，有 1 812 個是由非政府機構管理和不是按中央輪候冊編配 (註 27)，涉及 74 間由 30 個非政府機構營辦的津助安老院舍。這 1 812 個宿位屬“機構名額”宿位，在津助安老院舍提供的 16 460 個資助宿位中佔 11%。

2.38 雖然這 1 812 個機構名額宿位由政府 100% 資助，每月資助額約為 2,550 萬元 (註 28)，但非政府機構可全權決定何時接受機構名額宿位的入住申請／為這類申請進行登記，惟獲編配機構名額宿位的長者必須通過社署評估機制下的護理需要評估。換言之，只有經社署評估機制評定為適合使用住宿照顧服務的長者，才可獲編配機構名額宿位。

註 27：該 1 812 個機構名額宿位並不包括另外 230 個由獲編配機構名額的住客入住 (截至二零一四年六月底)，並將在轉型計劃 (見第 2.25 段) 完成後刪除的安老院宿位。

註 28：根據社署的 2014-15 年度管制人員報告，政府在津助安老院舍資助護理安老院宿位方面的開支為每個宿位每月 14,100 元。該 1 812 個機構名額宿位的每月開支則為 2,550 萬元 (14,100 元 × 1 812)。

2.39 **把機構名額宿位批予非政府機構的發展過程** 根據社署的記錄，早期的安老院舍是由非政府機構主要以自資方式營辦，而當時編配入住宿位的事宜也由這類機構全權安排。隨着長者住宿照顧服務逐漸擴展，社署承擔起為大部分這類安老院舍提供全額資助的責任。由於有愈來愈多長者向社署求助申請入住安老院舍，社署遂要求津助安老院舍按該署的輪候冊（現稱中央輪候冊）接收申請個案。而營辦這些津助安老院舍的非政府機構亦獲編配“機構名額”，供他們自行接收個案（註 29）。有關機構名額的安排一般如下：

- (a) 在私人協約批地條件中訂明，有關安老院舍須預留最少 80% 的宿位名額，讓社署提名的申請人入住（“80% 社署名額”）（註 30）；或
- (b) 至於公共屋邨內的安老院舍（由中標的非政府機構租用房屋委員會轄下處所來營辦），有關機構名額的事宜是社署與有關機構在通信中議定。

2.40 為鼓勵非政府機構興建及營辦安老院舍，當局有時會以私人協約方式向他們批出土地。非政府機構也可申請獎券基金撥款，以支付設置安老院舍所需的部分建築及其他非經常費用。然而，社署在與非政府機構的通信中也清楚表明，即使非政府機構預留社署名額，也不自動保證該機構可獲得任何資助或獎券基金的非經常性撥款以營辦安老院舍。社署在與非政府機構的通信中強調，機構可因應需要另行向獎券基金申請撥款及／或申請其他類別的社署資助，而有關方面則會按個別情況考慮。因此，把機構名額宿位批予非政府機構和為這類宿位提供資助應屬兩回事，這一點社署在兩次取得的法律意見中進一步獲得確定（註 31）。所以，社署沒有責任為機構名額宿位提供或繼續提供資助，而撤回機構名額宿位的資助不會涉及違反私人協約批地協議。對於在公共屋邨營辦安老院舍的非政府機構獲批的機構名額宿位，上述原則也同樣適用。

註 29：二零一四年十月，社署告知審計署，把機構名額批予非政府機構是一項由來已久的安排，旨在答謝非政府機構當時資助設置安老院舍的非經常費用。

註 30：根據有關規管私人協約批地上的安老院舍的《地政處指示》（在一九九八年前發出），雖然訂立了一項特別條件，規定有關安老院舍須預留最少 80% 的宿位名額，讓社署提名的申請人入住，但也指出這些預留宿位未必經常有人入住。

註 31：社署曾於二零零一年就機構名額宿位的編配事宜尋求法律意見，並於二零零四年就取消之前批給安老院及長者宿舍的機構名額宿位事宜再度尋求法律意見（見第 2.44 段）。

2.41 **廉署在二零零五年進行的檢討** 在二零零五年六月進行的審查工作檢討中，廉署關注到機構名額宿位的入住程序所涉及的風險，特別是可能出現濫用優先編配安排和操控輪候名單等問題。在該次檢討中，廉署發現，當時本港有 3 165 個機構名額宿位，而在其探訪的九間非政府機構中，有六間在二零零四年編配機構名額宿位的對上一次輪候時間均少於一年（註 32）；而受訪機構中，只有一間把機構名額宿位開放予公眾申請。廉署建議社署加強管控，包括規定非政府機構須採用社署的評估機制，以處理入住機構名額宿位的申請。

2.42 繼廉署的審查工作檢討後，社署於二零零六年六月發出了指引，讓提供機構名額宿位的非政府機構跟從。根據社署的指引（現仍生效），每間非政府機構可按照其使命、願景、價值觀和服務策略，自訂入住宿位準則。儘管有些非政府機構會把機構名額宿位開放予年長的公眾人士申請，但也有部分可按照本身訂立的人住宿位準則，繼續接收經由機構董事或捐助人轉介、屬機構員工家人或親屬或機構服務單位會員或與機構信奉同一宗教的長者的個案。

2.43 為遵行社署的指引，由二零零八年四月起，每間非政府機構都須每年向社署提交一份標準“自我評核表格”，以確定上個財政年度的機構名額宿位編配安排是否符合其工作手冊所載的規定，並就任何不符規定的情況訂出工作計劃，訂明完成有關工作的時限。換言之，社署採用了誠信呈報的制度（註 33），管理機構名額宿位主要倚靠非政府機構本身的管治。

2.44 **把安老院和長者宿舍宿位轉型為提供持續照顧的護理安老院宿位** 隨着安老院和長者宿舍宿位在二零零五年開始逐步終止提供（見第 2.25 段），之前批給非政府機構的這類宿位機構名額，在安老院舍開始根據轉型計劃把宿位轉型後不復存在。在轉型計劃推行期間，社署也鼓勵參與轉型計劃的安老院舍把所有或部分機構名額下的護理安老院宿位交還社署，以便轉配給中央輪候冊上的長者。隨着之前批給安老院和長者宿舍的機構名額宿位終止提供，而一些津助安老院舍又自願交還部分機構名額宿位，截至二零一四年六月，全港共有 1 812 個機構名額宿位。

註 32：這似乎比 2004–05 年度中央輪候冊上申請人輪候護理安老院宿位平均所需的 30 個月時間為短。

註 33：除了每年呈報的規定外，非政府機構無須向社署提交其工作手冊副本，包括所採用的人住宿位準則、優先編配宿位準則、機構名額宿位的輪候和編配監察機制等方面的資料。

審查結果

2.45 **以全額資助批予不按中央輪候冊編配的機構名額宿位是否適當** 在二零零三年推出的中央輪候冊提供了統一的渠道，讓長者申請資助長期護理服務。一如前文所述，由於資助宿位有限，中央輪候冊上總有大量申請人在輪候。社署容許有關機構不用按中央輪候冊編配約 1 800 個資助宿位，並容許這些宿位的編配安排不受其控制，這做法或可能已對中央宿位編配機制造成損害。

2.46 由於機構名額宿位的編配是由有關的非政府機構／安老院舍管理，並且與中央輪候冊分開處理，因此，部分在中央輪候冊上的長者或會向不同的安老院舍申請輪候機構名額宿位。有些安老院舍甚至訂下規定，要求機構名額宿位申請人必須同時透過社署的中央輪候冊申請長期護理服務。不用按中央輪候冊編配機構名額宿位的做法，可能會讓一些在較近期才申請機構名額宿位的人士佔優，比仍在中央輪候冊上輪候的有需要長者更早獲編配宿位（註 34），這可能會提供不公平分配的機會。審計署揀選了一些屬下安老院舍有相當多機構名額宿位的非政府機構，審視其網站上的資料。結果發現，這些機構很多沒有在網站公布其可供申請的機構名額或最近一次編配機構名額宿位的資料。

2.47 審計署審查了所有 29 份社署在二零一四年四月收到由各間非政府機構提交的機構名額宿位入住表格後，發現在這 29 宗入住宿位個案中，有大部分（72% 或 21 宗）所涉及的長者也同時是社署中央輪候冊上的申請人。這不符合政府的長期護理服務政策，即透過中央輪候冊集中處理所有資助長期護理服務的申請。根據社署的指引，提供機構名額宿位的非政府機構可各自制訂其入住宿位準則和輪候機制（見第 2.42 段）。

註 34：一如第 2.3 段所述，當局是以先到先得的形式，根據申請人申請長期護理服務的日期和其作出的選擇，為中央輪候冊上的長者編配照顧服務。

2.48 **在一九九五年向立法局財委會作出的承諾** 早於一九九五年三月，當局告知立法局(現稱立法會)財委會(註 35)，政府會積極監察長者入住安老院舍的情況，而且不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在社署輪候冊以外的申請人入住院舍。但審計署留意到，當局在沒有告知立法會的情況下，仍把機構名額批予 25 間在一九九五年前計劃設置但在一九九五至二零零二年期間才啓用的津助安老院舍(註 36)。截至二零一四年六月，這些安老院舍共提供 607 個機構名額宿位(即 1 812 個宿位的 33%)。當局雖然已停止把機構名額批予在一九九五年後計劃設置的津助安老院舍，但仍繼續准許所有已獲批機構名額的安老院舍不按中央輪候冊編配其機構名額宿位(見第 2.37 段)。

2.49 **機構名額宿位未獲充分使用** 一如第 2.38 段所述，截至二零一四年六月，有 1 812 個機構名額宿位是由非政府機構不用按中央輪候冊編配的，而這些宿位都獲得政府全額資助。根據社署的記錄，審計署留意到，截至二零一四年六月，在現有的 1 812 個機構名額宿位中：

- 在 1 812 個機構名額宿位中，只有 1 275 個(70%)成功地由非政府機構自行編配(個別安老院舍的機構名額宿位入住率由 17% 至 100% 不等)。
- 另有 344 個(19%)非正式地一次過“借給”社署，以安排中央輪候冊上的申請人入住(註)。
- 其餘 193 個(11%)則未獲編配使用。

註：根據《津貼及服務協議》的規定，這些津助安老院舍必須在一年內使其資助宿位(包括機構名額宿位)的整體入住率維持在不少於 95% 的水平。有安老院舍曾要求社署轉介中央輪候冊上的長者入住部分空置機構名額宿位，以達到議定的 95% 入住率。

審計署也留意到，有部分安老院舍即使曾一次過把機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者，但其機構名額宿位的空置率仍偏高。表一列載三個例子：

註 35：當時政府申請從獎券基金批出一筆為數 8,380 萬元的撥款，供一間非政府機構(承諾分擔工程費用總額的 20%)設置一間新的長者護養院。

註 36：這 25 間津助安老院舍包括六間護養院。這些護養院在一九九八年及一九九九年間啓用，獲當局一次過批予機構名額，但當居於這些宿位的長者離院後，這些機構名額便會逐步取消。

表一

三間津助安老院舍的社署名額宿位和機構名額宿位
(二零一四年六月底)

安老院舍	資助宿位					
	社署名額		機構名額			
	宿位數目 (a)	按中央輪候冊入住的人數 (b) (佔 (a) 的百分比)	宿位數目 (c)	入住的人數		
				由安老院舍編配入住的人數 (d) (佔 (c) 的百分比)	一次過借給社署的宿位入住人數 (e) (佔 (c) 的百分比)	總數 (f)=(d)+(e) (佔 (c) 的百分比)
1	130	130 (100%)	25	7 (28%)	10 (40%)	17 (68%)
2	154	154 (100%)	36	18 (50%)	8 (22%)	26 (72%)
3	97	95 (98%)	20	8 (40%)	5 (25%)	13 (65%)

資料來源：社署的記錄

從表一可見，三間津助安老院舍的社署名額宿位入住率分別達 100%、100% 和 98%。不過，如三間院舍沒有把部分機構名額宿位借給社署，則這類宿位的入住率可分別低至 28%、50% 和 40%。事實上，在過去數年，部分津助安老院舍（包括上述三間安老院舍）向社署報稱，其提供的資助宿位（即社署名額宿位加上機構名額宿位）未能達致《津貼及服務協議》中訂明的 95% 每年入住率，理由之一是機構名額宿位入住率不足。

2.50 截至二零一四年六月底，仍有 193 個機構名額宿位空置，一個月便浪費了 270 萬元政府經常資助 (14,100 元 × 193 —— 見第 2.38 段註 28)。有見政府正面對資助宿位嚴重不足的問題，上述情況極不理想。審計署認為，社署須更積極聯絡非政府機構，要求他們把空置的機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者，並須審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配。有關考慮因素如下：

- (a) 政府現今正面對資助宿位需求日增，但宿位嚴重不足的問題，以及為機構名額宿位提供 100% 資助；
- (b) 非政府機構不用按中央輪候冊安排長者入住有關宿位，可能會提供不公平分配的機會 (見第 2.46 段)；
- (c) 一九九五年三月，當局向立法局財委會承諾，不會讓營辦津助安老院舍的非政府機構自行酌情安排在社署輪候冊 (即現時的中央輪候冊) 以外的申請人入住院舍 (見第 2.48 段)；
- (d) 社署取得的法律意見認為，根據私人協約批地協議，社署沒有責任為機構名額宿位提供或繼續提供資助，而撤回機構名額宿位的資助不會涉及違反該協議或該署在與非政府機構通信中就機構名額宿位所承諾的條件 (見第 2.40 段)；及
- (e) 由非政府機構自行編配的機構名額宿位的整體入住率可低至 70%，但這些津助安老院舍須達到的總目標年度入住率則為 95% (見第 2.49 段)。

在回應時，社署表示同意密切監察機構名額宿位的使用情況，並會要求非政府機構把空置的機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者。該署也會審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配 (見第 5.11(m) 段)。

資助療養院護理單位宿位的使用情況 (第 2.29(d) 段)

2.51 截至二零一四年六月底，有 19 間津助安老院舍開設了 29 個療養院護理單位，共提供 580 個療養院護理單位宿位 (納入為第 4.2 及 4.3 段所述的護理安老院宿位)。在 2013–14 年度，政府為這 580 個療養院護理單位宿位支付的開支約為 5,200 萬元。

2.52 安老院舍向來都照顧一些正在輪候入住公立醫院療養牀位的體弱長者(註 37 及 38)。自一九八六年起，多間津助安老院舍設立了療養院護理單位，並增加護理人手，以照顧院舍內的體弱長者，讓他們可留在院舍使用所需的療養服務。據當局表示，在非醫院環境下為病情穩定的體弱長者提供療養服務，長遠而言，可確保醫院提供的療養服務集中給予最有需要的病人(包括患病的長者)。此外，這也有助增加長者療養宿位的供應，並縮短體弱長者輪候入住療養牀位的時間。

2.53 為加強支援，當局另外在一九九六年設立療養院照顧補助金，供安老院舍申請。安老院舍可運用補助金增聘人手，以加強照顧入住資助宿位的有需要長者。在 2013-14 年度，每年每宗個案所得的療養院照顧補助金為 70,539 元。同年，當局向 88 間津助安老院舍和 37 間參與“改善買位計劃”的私營安老院舍發放共 9,500 萬元補助金。由於資源所限，當局透過配額制度，並根據安老院舍每年獲醫管局確定的合資格長者人數，按比例發放療養院照顧補助金(註 39)。

審查結果

2.54 一如較早前所述，本港只有 580 個療養院護理單位宿位。審計署發現，平均有 62 個療養院護理單位宿位(即 580 個宿位的 11%)已空置至少五年，而有五間安老院舍的這類宿位空置率特別高。這五間安老院舍空置的療養院護理單位宿位由 4 至 14 個不等，佔其療養院護理單位宿位總數的 22% 至 53%。

註 37：醫管局提供一般療養服務，照顧因健康狀況而須在醫院環境下使用長期醫療護理服務的長者(社福機構(非醫院環境)未能提供這種水平的護理服務)。申請人須經醫管局轄下的社區老人評估小組評估，合資格者會列入中央療養服務輪候冊，等待編配醫管局轄下醫院的療養病牀。

註 38：截至二零一四年三月，可供中央療養服務輪候冊上合資格申請人申請的醫管局療養病牀共有 1 234 張，但在輪候的申請人則有 2 400 人。醫管局表示，在 2013-14 年度，入住這類牀位的平均輪候時間為 27 個月，約有 800 名在輪候冊上的合資格申請人在輪候期間離世。

註 39：長者申領療養院照顧補助金的資格須經醫管局轄下的社區老人評估小組評估。

2.55 另一方面，審計署留意到，截至二零一四年八月底，約有 1 290 名在中央輪候冊上輪候住宿照顧服務宿位的申請人獲評定為需要“護養院以外”水平的照顧服務。鑑於療養院護理單位宿位有限，加上在中央輪候冊上輪候的體弱長者眾多，580 個療養院護理單位宿位中有 11% 持續空置的情況，須予以檢討。

2.56 上述五間安老院舍的療養院護理單位宿位空置率偏高(見第 2.54 段)，可能是由於社署就療養院護理單位宿位訂立嚴格的入住資格準則所致。有關入住資格準則如下：

- (a) 體弱長者必須現居於津助安老院舍或已入住私營安老院舍的“改善買位計劃”宿位；
- (b) 他們必須經醫管局轄下的社區老人評估小組評定為達到需要入住療養宿位的程度；及
- (c) 他們必須未曾登記領取療養院照顧補助金(見第 2.53 段)。

2.57 社署告知審計署，在津助安老院舍設立療養院護理單位屬權宜措施，用以應付長者對療養牀位的殷切需求，直至這類牀位有足夠供應為止。社署也告知審計署，為免雙重補助，已登記領取療養院照顧補助金的院舍住客不合資格入住療養院護理單位宿位。此外，勞福局告知審計署，提供療養院護理單位宿位是持續照顧政策的一部分，而非直接接收中央輪候冊上輪候護養院宿位的長者的替代安排。

2.58 審計署亦發現，由於全部 19 間設有療養院護理單位的安老院舍都未有向衛生署(即根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》負責規管療養服務的部門)註冊(見第 1.16 段註 7 及註 40)，所以這些院舍不可直接接收正輪候護養院宿位的長者，並安排他們入住療養院護理單位宿位。現時入住 19 間津助安老院舍所提供療養院護理單位宿位的長者，大多是先前已居於該等院舍的護理安老院宿位的住客，但他們的健康狀況已轉差，經醫管局評定為有療養服務需要。

註 40：據社署解釋，福利界曾表示未能聘請足夠護士人手，以符合衛生署根據香港法例第 165 章所訂的註冊要求。

2.59 在非醫院環境下為病情穩定的體弱長者提供療養服務，是一項良好的權宜措施，可有助減輕對醫院療養服務的需求。不過，有迹象顯示，當局並無有效執行這項措施。審計署認為，社署有需要與勞福局和衛生署緊密合作，以檢討和優化現行安排。

2.60 社署早於二零零四年告知立法會，該署會推行一項試驗計劃，在特建的安老院舍內，為病情穩定的體弱長者提供資助療養服務。不過，在聽取福利界提出的意見後，當局認為提升現有津助安老院舍的部分宿位以提供療養服務，可能更具成本效益。結果，試驗計劃遭擱置。不過，社署尚未向立法會匯報此事的進展，而計劃的推行事宜仍列為立法會福利事務委員會將跟進的待議事項。

第 3 部分：社區照顧服務

3.1 本部分更詳細探討社署提供的社區照顧服務。

為長者提供的社區照顧服務

3.2 政府提供範圍廣泛的資助社區照顧服務，協助長者留在社區安老。這些服務主要由獲政府津貼或服務費由政府支付的非政府機構營辦。社區照顧服務(註 41) 主要由長者日間護理中心／單位(中心為本服務)或在長者家中由相關的服務隊(家居為本服務)提供。

中心為本服務

- (a) **長者日間護理中心／單位** 服務對象為經社署評估機制評定為身體機能中度或嚴重缺損並適合使用日間護理服務的長者。這類中心／單位為體弱長者提供個人照顧、護理、復康運動和社交活動(註 42)；

家居為本服務

- (b) **“改善家居及社區照顧服務”和“綜合家居照顧服務(體弱個案)”** 這兩項服務都為體弱長者提供一系列全面的服務，包括護理計劃、基本及特別護理、個人照顧、復康運動、輔導服務、24 小時緊急支援、日間暫託服務、家務照顧服務、送飯服務、護送服務及護老者支援服務。與長者日間護理中心／單位類似，有關長者須經社署評估機制評定為身體機能中度或嚴重缺損，才符合資格使用這些服務；及
- (c) **“綜合家居照顧服務(普通個案)”** 這項服務對象為身體機能沒有缺損或輕度缺損的長者，並不屬於政府資助的長期護理服務。與上述服務不同，有關長者無須經評估機制評估。“綜合家居照顧服務(普通個案)”涵蓋個人照顧、簡單護理、送飯服務、護送服務和家居

註 41：除社區照顧服務外，社署也資助非政府機構營辦 211 間長者中心，包括長者地區中心、長者鄰舍中心和長者活動中心，在地區和鄰舍層面為長者及護老者提供社區支援服務。

註 42：長者日間護理中心和長者日間護理單位所提供的服務大致相同，不同之處在於前者通常是獨立的服務單位，而後者則附屬於安老院舍或長者地區中心。

清潔。營辦這類服務的非政府機構會各自就這些普通個案備存輪候冊。

3.3 截至二零一四年三月底，長者日間護理中心／單位和家居照顧服務隊的數目，以及所提供的資助社區照顧服務名額表列如下：

服務	長者日間護理中心 ／單位或家居照顧 服務隊數目	所提供的 資助名額
日間護理服務	67	2 750
“改善家居及社區照顧服務”	24	5 580
“綜合家居照顧服務” (註)	60	1 120 (供體弱長者使用)

資料來源：社署的記錄

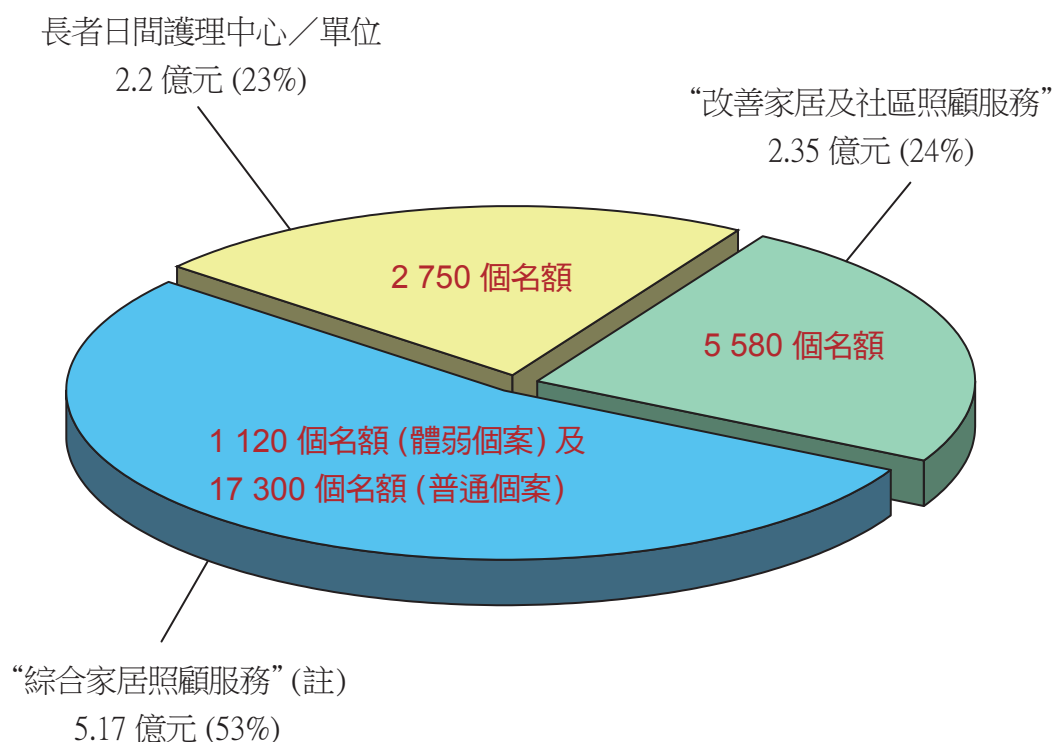
註：每支“綜合家居照顧服務”隊都為體弱和普通個案的長者提供服務。“綜合家居照顧服務(普通個案)”不設服務名額。普通個案的長者無須經社署評估機制評估。非政府機構每年為約 23 000 名普通個案的長者提供支援。

3.4 政府的政策是鼓勵長者居家安老(見第 1.4(a) 段)。據安老事務委員會表示，有效的社區照顧服務可鼓勵長者居家安老，避免他們在過早或不必要的情況下入住院舍(見第 2.5 段)。安老事務委員會曾於二零一一年委託顧問進行一項社區照顧服務研究。研究報告指出，有效的社區照顧服務可減少或延遲長者入住院舍，提升年長服務使用者的身體機能，以及減慢他們的認知能力衰退。在另一份於二零零九年發表的住宿照顧服務研究報告中，亦指出長者(或其家人)傾向選擇住宿照顧服務多於社區照顧服務，這可能是因為資助社區照顧服務不足，以及私營社區照顧服務的發展未及資助社區照顧服務般成熟，令長者及護老者在沒有其他選擇的情況下，只好選擇住宿照顧服務。因此，二零零九年發表的研究報告建議推廣社區照顧服務，在社區提供充足及有質素的服務及支援，讓長者繼續在自己熟悉的社區居住。

3.5 在 2013-14 年度，政府在為長者提供資助社區照顧服務方面的開支約為 9.7 億元。圖二載列 2013-14 年度的開支分項數字：

圖二

提供社區照顧服務的開支
(2013-14 年度)



資料來源：社署的記錄

註：截至二零一四年三月底，不屬於政府資助長期護理服務的“綜合家居照顧服務(普通個案)”為 17 300 名身體機能沒有缺損或輕度缺損的長者提供服務，另有約 5 000 名長者正在輪候這類服務。一如較早前所述，使用“綜合家居照顧服務(普通個案)”的長者無須經社署評估機制評估。

政府近年推出的措施

3.6 一如第 3.2 段所述，社區照顧服務主要由長者日間護理中心／單位，以及家居為本的“改善家居及社區照顧服務”隊和“綜合家居照顧服務”隊提供。近年，政府推出了多項其他有時限的一次過計劃，以配合現有的社區照顧服務。例如：

- (a) 二零一一年三月推出為期三年的“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”(撥款額為 7,200 萬元)，為那些經評估機制評定為身體機能嚴重缺損並正在輪候資助護養院宿位的長者，提供家居為本的護理及支援

服務。這項計劃的推行期已延長一年，至二零一五年二月結束，其後會納入“改善家居及社區照顧服務”內；

- (b) 二零一三年九月推出為期四年的“長者社區照顧服務券試驗計劃”(見第 3.7(b) 段)。第一階段計劃為期兩年，獲撥款 3.8 億元。這項試驗計劃提供嶄新形式的社區照顧服務，透過使用服務券，讓合資格的長者能自由和靈活地選擇所需的社區照顧服務；及
- (c) 二零零七年十月推出屬社區支援計劃的“護老培訓地區試驗計劃”。在試驗計劃下，每間參與計劃的長者中心會獲批一筆過 50,000 元的種子基金，與選定地區的社區組織合作，在地區和鄰舍層面提供長者護理技能的基本培訓和護老者服務。計劃在二零零九年擴展至全港各區，並改稱為“護老培訓地區計劃”，至今全港共有 119 間長者中心參與計劃(撥款額為 600 萬元)。計劃已在 2014–15 年度常規化，每年撥款額約為 670 萬元。

審查結果

3.7 本部分探討下列審查事項：

- (a) 監察社區照顧服務名額(第 3.8 至 3.15 段)；
- (b) 推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”(第 3.16 至 3.22 段)；及
- (c) 須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務(第 3.23 至 3.27 段)。

監察社區照顧服務名額

離開服務

3.8 根據《社署程序手冊》，服務經營者必須在服務使用者離開服務後兩個工作天內把有關事情通知社署。審計署分析了由二零一三年七月至二零一四年六月 12 個月內呈報的離開服務個案，結果如下：

由離開服務 起計的日數	向社署呈報的離開服務個案數目	
	日間護理服務	家居照顧服務
5 天內	1 117 (85%)	1 691 (82%)
5 天以上至 10 天	112 (8%)	278 (13%)
10 天以上至 20 天	56 (4%)	78 (4%)
20 天以上	35 (3%) (註)	23 (1%) (註)
總計	1 320 (100%)	2 070 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：有七宗個案(五宗日間護理服務和兩宗家居照顧服務)是服務經營者在使用者離開服務超過 60 天後才向社署呈報，其中需時最久才呈報的日間護理服務和家居照顧服務個案，所涉日數分別為 230 天和 78 天。

3.9 儘管服務經營者都能在五天內《社署程序手冊》所訂兩個工作天以外再加數天作為寬限期)向社署呈報大部分離開服務個案，但有些個案卻需要超過 20 天才呈報，而其中七宗更需要超過 60 天才呈報，情況極不理想。社區照顧服務名額有限(見第 2.12 段)。一如第 2.6 段所述，在 2013-14 年度，政府在日間護理服務方面的開支為每個名額每月約 7,100 元，在家居照顧服務方面，政府為每個“改善家居及社區照顧服務”名額每月開支則約 3,700 元。因此，適時呈報離開服務個案是至為重要的。社署有需要找出逾期呈報的原因，並採取行動改善有關情況。二零一四年九月，社署向審計署表示會加強現行機制，確認接獲離開服務通知，以確保能適時和準確掌握可用名額的資訊。

接收個案並提供服務

3.10 根據《社署程序手冊》，服務經營者在收到社署的轉介後，一般須在七個工作天內接收個案並向有關長者提供服務。審計署分析了由二零一三年七月至二零一四年六月 12 個月內接收的日間護理服務個案，結果如下：

由社署轉介 起計的日數	接收的日間護理服務 個案數目
15 天內	831 (52%)
15 天以上至 30 天	561 (35%)
30 天以上至 60 天	193 (12%)
60 天以上	23 (1%) (日數最長為 144 天)
總計	1 608 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

儘管《社署程序手冊》訂明須在七個工作天內接收個案，但從上表可見，近半數個案都是服務經營者在收到社署轉介超過兩個星期後才接收並獲提供服務，顯示情況有可予改善的地方。

3.11 審計署也發現，截至二零一四年六月三十日，約有 148 宗日間護理服務個案尚待接收，即服務經營者已收到社署的轉介，但基於某些原因，有關長者仍未開始就社區照顧服務名額而取得服務。就這 148 宗尚待接收個案而作的案齡分析顯示，其中有 61 宗 (41%) 在轉介超過 15 天後仍尚待接收，情況如下：

由社署轉介 起計的日數	尚待接收的日間護理服務 個案數目
15 天以上至 30 天	44 (72%)
30 天以上至 60 天	11 (18%)
60 天以上	6 (10%) (日數最長為 164 天)
總計	61 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

儘管《社署程序手冊》訂明須在七個工作天內接收個案，但從上表可見，約有 30% 的個案在社署轉介超過一個月後仍尚待接收，其中六宗更已轉介超過兩個月。

3.12 一如第 2.12(b) 段所述，日間護理服務的輪候時間頗長。由於社區照顧服務名額有限，適時接收個案是至為重要的。就服務經營者在很多情況下都未能適時接收個案並為長者提供服務的情況，審計署向社署查詢，所得到的解釋包括難以與有關長者及／或其親屬取得聯絡、他們已離港、生病或入住醫院，以及須花時間勸服他們使用服務及／或安排交通工具接載他們往返中心。審計署認為，社署有需要與服務經營者緊密合作，共同探討如何安排早日接收個案，為長者提供服務。二零一四年九月，社署向審計署表示會加強現行機制，早日接收新個案，以便使用空出的日間護理服務名額。

3.13 就二零一三年七月至二零一四年六月 12 個月內接收的家居照顧服務個案而言，雖然服務經營者能適時為大部分經社署轉介的長者提供服務，但審計署仍留意到，有少數個案在經轉介一個月後仍未能獲提供服務。

3.14 根據《社署程序手冊》所載的規定：

- (a) 如社署在作出轉介後七個工作天內未收到服務經營者的回覆，便應向有關經營者發出催辦函；
- (b) 如服務經營者在社署作出轉介後 14 個工作天內都無法聯絡有關長者，便應聯絡有關的負責工作人員，以了解長者的情況；及
- (c) 如服務經營者仍未能接收個案，為有關長者提供服務，便應把與個案相關的文件交還社署，並註明原因。如因有關長者入住醫院且未能確知出院日期、離港或無法聯絡上而不能繼續進行接案工作，社署便會自動暫緩處理有關個案最多三個月。如有關的負責工作人員在三個月的暫緩期間不提供進一步資料，社署便會結束有關個案。

就第 3.10 及 3.11 段所指需要頗長時間才能接收或尚待接收的個案而言，審計署發現，沒有證據顯示社署曾適時採取行動，向服務經營者跟進個案接收進度，或暫緩處理有關個案（見個案一所示）。基於資助社區照顧服務名額嚴重不足，社署有需要加強監察社區照顧服務名額的編配和個案接收安排，包括加強與服務經營者溝通。

個案一

1. 審計署從社署的記錄中選取了一宗轉介個案，以確定社署是否有向長者日間護理中心作出跟進，確保有關長者能適時獲編配未用的服務名額。審計署發現，雖然社署已在二零一四年三月初作出轉介，但有關長者要在四個月後，即二零一四年七月初，才開始使用日間護理服務。

2. 首先，社署以郵遞方式發出轉介通知，但服務經營者在一個星期後才收到。由於某些原因，服務經營者在二零一四年五月底，即社署作出轉介超過兩個月後，才能成功安排與有關長者會面。其後再過一個月零十日，即二零一四年七月初，有關長者才開始使用日間護理服務。

審計署的意見

3. 在處理這宗轉介個案時，社署沒有按照《社署程序手冊》所載的規定，適時向服務經營者或有關的負責工作人員跟進有關轉介個案，例如採取措施確保服務經營者已適時收到轉介通知並作出安排、查詢和確定轉介個案的處理進度，以及在有需要時暫緩處理有關個案，並另作轉介安排。

資料來源：社署的記錄

3.15 二零一四年十月，社署向審計署表示會由二零一四年十一月起推行類似就住宿照顧服務所採取的措施（見第 2.36(a) 至 (e) 段），以改善社區照顧服務名額的編配、配對和個案接收安排，包括向社區照顧服務提供者發出通知，提醒他們須適時向統評管理辦事處呈報使用者離開服務的個案，並要求他們以書面解釋為何逾期回覆接收個案和逾期呈報使用者離開服務的個案。

推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”

3.16 “長者社區照顧服務券試驗計劃”為期四年，分兩個階段推行。第一階段於二零一三年九月推出，為期兩年，獲獎券基金撥款 3.8 億元。這項計劃採用“錢跟人走”的模式，以服務券形式向服務使用者（而非服務提供者）直接提供資助。每張服務券的價值定為每月 6,000 元。合資格長者（註 43）可自行選擇切合其個人需要的服務提供者、服務種類和服務組合。計劃的認可服務範

註 43：第一階段的合資格長者須符合以下準則：(i) 經社署評估機制評定為身體機能中度缺損，並且正在中央輪候冊上輪候社區照顧服務及／或住宿照顧服務；及 (ii) 在本港十個選定地區的其中一區居住。

圍，與提供社區照顧服務的長者日間護理中心和“改善家居及社區照顧服務”相若。

3.17 為服務券持有人提供服務的認可服務提供者共有 62 個，分別由 29 間非政府機構和兩間社會企業營運。服務提供者可每季根據所提供的服務，向政府申請發還資助。

3.18 為監察計劃的運作，社署制定了一項評估計劃，向認可服務提供者進行評估探訪和抽樣巡查（預約或突擊），以查核個別服務券持有人的全部相關記錄和檔案、付款及服務時數記錄，以及有關收費、投訴調查和服務是否符合 16 項服務質素標準等資料。

審查結果

3.19 社署計劃在第一階段發出 1 200 張服務券，並在二零一四年四月初達標。截至二零一四年八月，約有 1 600 名長者參與“長者社區照顧服務券試驗計劃”。審計署留意到，計劃的下述特點有別於傳統的社區照顧服務計劃：

- (a) 計劃旨在測試“錢跟人走”這項嶄新資助模式的可行性，由政府以服務券形式向服務使用者（而非服務提供者）直接提供資助；
- (b) 合資格長者可自行選擇切合其個人需要的服務提供者、服務種類和服務組合；及
- (c) 計劃提供的服務由政府資助，而資助金額會按層遞式的共同付款安排分為五級，負擔能力較低的使用者可獲較多政府資助。社署會考慮服務券持有人的家庭入息來釐定他們的共同付款金額。正在領取綜援的服務券持有人，可申請綜援計劃下的特別津貼，以支付共同付款金額的部分費用。

3.20 截至二零一四年九月，“長者社區照顧服務券試驗計劃”推行了僅一年。鑑於試驗計劃推出時間尚短，審計署還沒有全面檢討其運作情況。不過，審計署留意到以下各項可能需要社署注意的事宜：

- (a) **部分服務券持有人仍未曾使用獲發的服務券** 截至二零一四年八月，在 1 200 名仍然參加計劃的長者中，約有 310 人仍未曾使用有

關服務，其中約 180 人的服務券是已發出超過三個月的，應已作廢；及

- (b) **長者退出計劃** 截至二零一四年八月，已有 433 名長者 (即 1 600 名長者的 27%) 退出計劃，其中 164 人退出是因為將獲編配／已獲編配其他類型的長期護理服務，另有 135 人退出是因為沒有合適的服務提供者／服務組合。

3.21 在這方面，社署在二零一四年十月告知審計署：

部分服務券持有人仍未曾使用獲發的服務券 (第 3.20(a) 段)

- (a) 該署知悉有些服務券持有人仍未使用服務券。但根據“錢跟人走”的資助模式，認可服務提供者須在向服務券持有人提供服務後才會獲政府發還資助款項；
- (b) 社署除了在二零一四年四月發信提醒負責工作人員和服務券持有人／護老者外，還直接聯絡他們以找出仍未使用服務券的原因，並鼓勵他們使用服務券。社署會繼續盡力協助服務券持有人使用服務券；

長者退出計劃 (第 3.20(b) 段)

- (c) 該署也知悉 27% 的服務券使用者已退出計劃。但是，為確保服務的編配符合公平原則，當局必須按中央輪候冊上的次序邀請申請人參加計劃。可以理解的是，較早獲當局確認有長期護理服務需要的申請人，可能會在下列情況下於參加計劃後不久便退出：(i) 獲編配津助住宿照顧服務；或 (ii) 因健康轉差而入住私營安老院舍；及
- (d) 社署已委託本地一所大學就“長者社區照顧服務券試驗計劃”進行評估研究，其中會探討服務券持有人退出計劃的原因。研究結果將有助當局設計第二階段計劃。

3.22 “長者社區照顧服務券試驗計劃”採用了嶄新的資助模式，但由於這個模式對社會服務界來說非常新穎，因此將需要時間發展。對於社署採取措施，致力為第二階段計劃作好準備，包括委託進行有關社區照顧服務的個案分類研究，以及就第一階段計劃的進展及服務成效進行評估，審計署表示歡迎。視乎這項大學研究的結果，社署會在優化計劃後才繼續推展有關工作。

須採取更具策略性的方法以推行社區照顧服務

3.23 截至二零一四年三月，本港有 86 間非政府機構提供社區照顧和支援服務。這些機構營辦約 360 個服務單位，提供多元化的服務，包括日間護理服務 (67 間中心)、家居照顧服務 (24 支“改善家居及社區照顧服務”隊及 60 支“綜合家居照顧服務”隊)，以及教育、社交和康樂服務 (211 間長者中心)。

3.24 早於二零零零年，當局委聘顧問檢討為社區長者提供的社區照顧和支援服務。顧問觀察到多個問題，包括當時社區內照顧長者的基本設施過於分割、協調不足及服務重疊。在二零零三年，當局根據顧問的建議，透過提升長者中心，以及把家務助理隊、家居照顧隊及膳食服務隊重整為綜合家居照顧服務隊，藉以重整長者社區照顧和支援服務。

3.25 此後，社署曾在不同時間推出不同的試驗計劃，以配合常規的社區照顧服務，從而照顧社區長者的需要。這些計劃包括“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”，以及較近期的“長者社區照顧服務券試驗計劃”(見第 3.6(a) 及 (b) 段)。不過，這些計劃大多是在不同時間以試驗／有時限方式推出，例如為期數年、在選定地區推行，或為特定類別的長者而設。社署沒有制訂具體方案，妥為整合、理順或重整這些計劃，以便為體弱長者提供有效的社區照顧服務。長遠而言，社署有需要制訂妥善的策略，以一站式為那些照顧居家體弱長者的家庭提供各項所需的服務和支援。

3.26 雖然當局盡了很大努力推出不同類型的嶄新社區照顧服務，但審計署留意到，分別於二零零一、二零零三及二零一一年推出的三項計劃(即“改善家居及社區照顧服務”、“綜合家居照顧服務”和“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”)，都是為體弱長者提供類似的社區照顧服務。這三項計劃提供的服務雖然相若，但在運作模式方面各有差異(見表二)。

表二

為體弱長者提供的“改善家居及社區照顧服務”、“綜合家居照顧服務”和
“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”作比較

計劃	“改善家居及社區照顧服務” (註 1)	“綜合家居照顧服務” (註 1)	“體弱長者 家居照顧服務 試驗計劃” (註 2)
推出日期	2001 年 4 月	2003 年 4 月	2011 年 3 月
推行期	持續進行	持續進行	4 年 (由 2011 年 3 月至 2015 年 2 月)
撥款來源	政府一般收入	政府一般收入	獎券基金
撥款模式	服務費	經常整筆撥款津助	一筆過撥款
監察	社署安老服務科轄下的 合約管理組	社署津貼科	由社署安老服務科 轄下的合約管理組和 一個督導委員會監督 (註 3)
服務經營者 (註 1)	24 支來自 14 間 非政府機構的服務隊	60 支來自 24 間 非政府機構的服務隊	3 間非政府 機構
名額	1 453 個名額 (2001 年 4 月) 5 579 個名額 (2014 年 3 月) 7 079 個名額 (2015 年 3 月)	自 2003 年 4 月起為 體弱長者提供共 1 120 個名額	自 2011 年 3 月起 提供共 300 個名額
服務地區	18 區	18 區	8 區
服務對象	經社署評估機制評定為身體機能中度或嚴重缺損的 長者		身體機能嚴重缺損並 正在中央輪候冊上輪 候護養院宿位的長者
服務	三項計劃提供的服務基本上是相同的。有關服務包括：護理計劃、基本及特別護理、個人照顧、復康運動、日間暫託服務和護老者支援。		

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：在 13 個地區中，“改善家居及社區照顧服務”和“綜合家居照顧服務”由相同的非政府機構營辦，而有七支“改善家居及社區照顧服務”隊與其相關的“綜合家居照顧服務”隊均設於同一處所內。

註 2：這項計劃在二零一五年二月期滿後將會與“改善家居及社區照顧服務”整合。

註 3：督導委員會的成員包括社署、勞福局、衛生署、醫管局及香港社會服務聯會的人員。

3.27 從表二可見，雖然三項社區照顧服務計劃的服務範圍相若，但其運作模式卻各有不同。審計署留意到，當局已計劃在二零一五年把“體弱長者家居照顧服務試驗計劃”納入“改善家居及社區照顧服務”內（見第 3.6(a) 段）。一項早於二零零二年進行的調查，確定了“改善家居及社區照顧服務”能有效減低長者（尤其是那些選擇與家人同住而不願入住安老院舍的長者）對住宿照顧服務的需求。不過，由於“改善家居及社區照顧服務”和“綜合家居照顧服務”都已運作了超過十年，現在是檢討的適當時候。為協助社區的體弱長者居家安老，當局有需要考慮如何為他們提供更完善和更整合的社區照顧服務，包括如何妥善整合“改善家居及社區照顧服務”與“綜合家居照顧服務”，以及如何使服務內容更豐富充實。其他考慮因素包括資助模式和私營市場上是否有提供其他形式的社區照顧服務（例如傭工和護老者）。

第 4 部分：住宿照顧服務

4.1 本部分更詳細探討為長者提供的住宿照顧服務。

4.2 截至二零一四年三月底，全港有 748 間安老院舍，提供 75 000 個住宿照顧服務宿位，有關分項數字如下：

安老院舍類別	院舍 數目	資助宿位 數目 (A)	非資助宿位 數目 (B)	總計 ((C)=(A)+(B))
(a) 津助安老院舍 (註 1)	127	16 460	340	16 800
(b) 合約安老院舍 (註 2)	22	1 670	1 200	2 870
(c) 參加“改善買位計劃”的私營安老院舍 (註 3)	135	7 660	7 560	15 220
(d) 其他私營安老院舍	424	—	36 310 (註 4)	36 310
(e) 自負盈虧安老院舍				
(i) 參加“護養院宿位買位計劃” (註 5)	4	160	360	520
(ii) 其他	36	—	3 460	3 460
總計	748	25 950 (約 26 000)	49 230 (約 49 000)	75 180 (約 75 000)

註 1：津助安老院舍由獲社署提供整筆撥款津助的非政府機構營辦，主要提供護養院宿位或護理安老院宿位。

註 2：這些是特建的安老院舍，由政府透過公開招標向非政府機構／私營機構批出營辦合約。

註 3：“改善買位計劃”自一九九八年推行，透過向私營安老院舍購買宿位，以增加資助宿位的供應和鼓勵私營院舍改善護理質素。

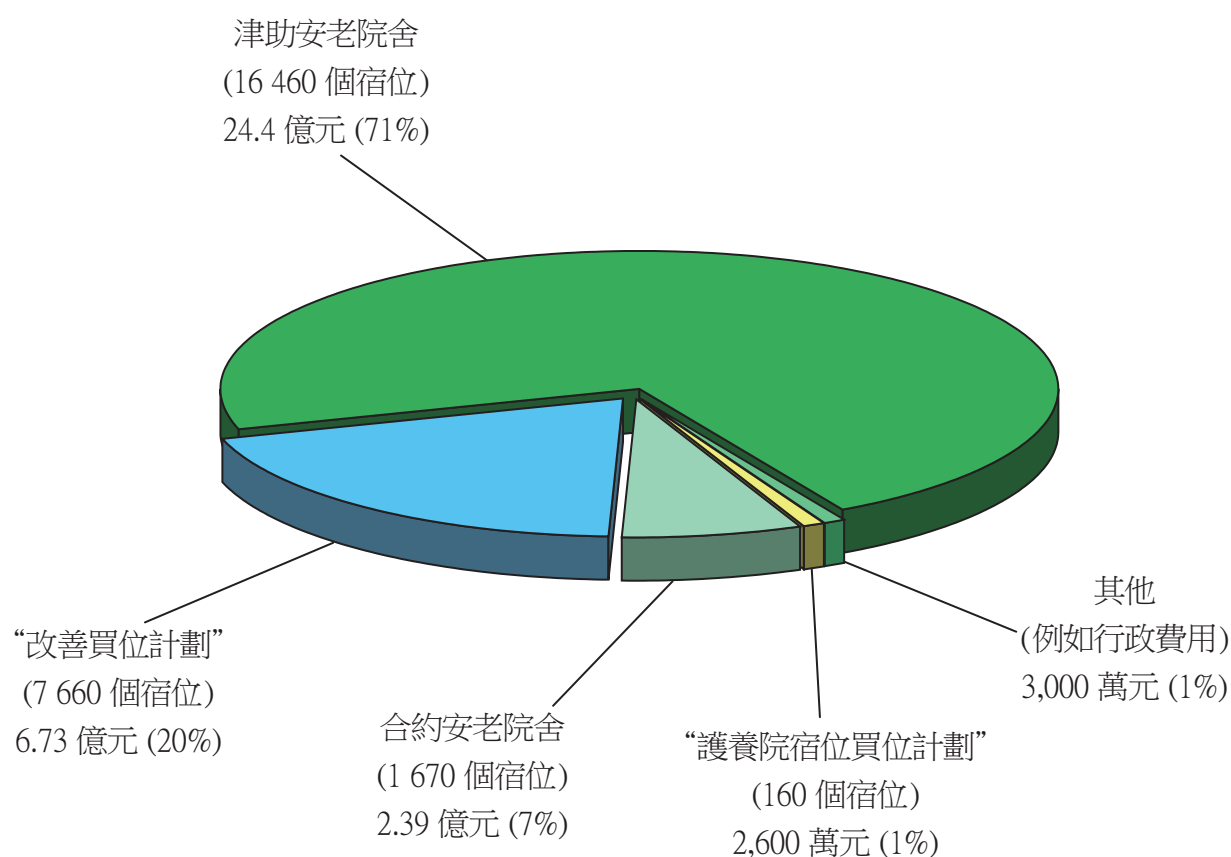
註 4：這是安老院舍牌照所訂的宿位名額。截至二零一四年三月底，這類院舍實際只提供 31 000 個宿位。

註 5：“護養院宿位買位計劃”自二零一零年起推行，透過向自負盈虧安老院舍購買宿位，以增加資助宿位的供應，讓身體機能嚴重缺損的長者入住。

圖三顯示 2013–14 年度的 34.1 億元開支 (見第 1.14 段) 是如何分配，以提供 26 000 個資助宿位。

圖三

在提供住宿照顧服務方面的開支
(2013–14 年度)



資料來源：社署的記錄

安老院舍

4.3 上述 748 間安老院舍 (見第 4.2 段) 合共提供約 75 000 個宿位，其中約 26 000 個由政府資助 (23 000 個護理安老院宿位和 3 000 個護養院宿位)。截至二零一四年三月底，這 748 間安老院舍共為 61 200 名長者提供服務。私營安老院舍 (見第 4.2(c) 及 (d) 段) 的非資助宿位整體空置率則為 26%。

住宿照顧服務

4.4 一如第 1.14 段所述，在 2013–14 年度，政府從政府一般收入撥出 34.1 億元，用以提供住宿照顧服務。這筆開支未計及下列項目：

- (a) 政府從獎券基金撥出頗大筆款項，用以支付設置合約安老院舍或翻新津助安老院舍（第 4.2(a) 及 (b) 段）的非經常開支。例如，在 2013–14 年度，政府從獎券基金撥出約 8,200 萬元，用以支付這方面的開支；及
- (b) 政府每年另撥出 21 億元，透過社署綜援計劃向 25 700 名居於安老院舍非資助宿位的長者發放綜援。這是政府以另一種方式為這些長者提供資助（見第 2.10 段）。

4.5 在這 748 間安老院舍中：

- (a) 713 間是由社署根據《安老院條例》發牌和規管（見第 1.16 段）；
- (b) 十間只提供護養院宿位的院舍已根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章）向衛生署註冊；及
- (c) 25 間同時提供護理安老院宿位和護養院宿位的院舍須受上文第 (a) 及 (b) 項所述兩條條例的發牌和註冊規定規管。

審查結果

4.6 社署除了為長者提供資助住宿照顧服務，亦規管所有根據《安老院條例》獲發牌照的安老院舍。本部分探討下列事宜：

- (a) 不同類別的安老院舍採用的質素標準不一（見第 4.7 至 4.15 段）；
- (b) 很多長者不選擇入住參與“改善買位計劃”的私營安老院舍（第 4.16 至 4.20 段）；
- (c) 在受大廈公契管轄的處所經營安老院舍（第 4.21 至 4.24 段）；
- (d) 批出土地和給予地價優惠作安老院舍用途（第 4.25 至 4.29 段）；及
- (e) 巡查安老院舍（第 4.30 至 4.35 段）。

不同類別的安老院舍採用的質素標準不一

4.7 一如第 4.2 段所示，在全港的安老院舍中，以不設資助宿位的私營安老院舍居多。審計署留意到，這些安老院舍的服務質素參差，大部分有別於其他各類設有資助宿位的安老院舍（見第 4.2(a) 至 (c) 及 (e)(i) 段）。如下表三所示，兩類院舍提供的空間和人手有明顯差異。

表三

安老院舍護理安老院宿位提供的空間和人手

	設有資助宿位的安老院舍			不設資助宿位的安老院舍	
	津助 安老院舍 (第 4.2(a) 段)	合約 安老院舍 (第 4.2(b) 段)	參與“改善買 位計劃”的 私營安老院舍 (註 1) (第 4.2(c) 段)	沒有參與“改 善買位計劃” 的私營 安老院舍 (第 4.2(d) 段)	自負盈虧 安老院舍 (第 4.2(e)(ii) 段)
住客人均 樓面淨面積	17.5 平方米	20.8 平方米	8.9 平方米 (甲一級： 9.9 平方米 甲二級： 8.3 平方米)	7.5 平方米	17.1 平方米
按每百名住 客計算的平 均員工人數					
護士	5.1	7.7	2.6	0.2	3.2
保健員	2.8	4.6	5.8	3.4	4.6
護理員	16.3	18.7	14.7	8.4	15.2
助理員	12.8	8.7	7.0	3.0	9.8
其他員工 (註 2)	3.2	2.6	1.9	1.3	2.2
整體人數	40.2	42.3	32.0	16.3	35.0

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：“改善買位計劃”宿位可分為甲一級和甲二級，前者質素較佳，對政府而言開支亦較大。

註 2：安老院舍也聘用其他類別的員工，例如主管、社工、職業治療師和物理治療師。據社署表示，私營安老院舍普遍會僱用替假人員，但這類人員不包括在數字內。

4.8 一如表三所示，安老院舍在質素水平(例如空間和人手)方面出現差異，原因是不同類別的安老院舍對服務質素規定各有不同，情況如下：

安老院舍類別	必須符合的服務標準
津助／合約安老院舍 (見第 4.2(a) 及 (b) 段)	除了達到《安老院條例》訂明的法定最低標準外，津助／合約安老院舍也須符合院舍經營者與政府簽立的《津貼及服務協議》或服務合約所訂明的較高標準。
設有“改善買位計劃”宿位的私營安老院舍 (見第 4.2(c) 段)	除了達到法定最低標準外，設有“改善買位計劃”宿位的安老院舍也須符合買位協議所訂明的較高標準。“改善買位計劃”的一項主要特點，是私營安老院舍一經參與計劃，不論政府買位的數目多少，整間安老院舍(包括非資助宿位)都必須達到相同的較高標準。
不設任何資助宿位的私營／自負盈虧安老院舍 (見第 4.2(d) 及 (e)(ii) 段)	私營安老院舍只須達到法定最低標準。

私營安老院舍的服務標準和質素

4.9 就護理安老院宿位的空間和人手規定而言，《安老院條例》所訂明的規定，有別於社署在規劃津助／合約安老院舍時或向私營安老院舍購買“改善買位計劃”宿位時所訂下的規定。附錄 D 以表列方式詳細展示三者之間的分別。

4.10 截至二零一四年三月底，本港有 424 間沒有參與“改善買位計劃”的私營安老院舍。這些院舍共提供約 31 000 個非資助宿位(見第 4.2(d) 段註 4)。有別於設於公共屋邨或政府特建綜合大樓內的津助／合約安老院舍，這類私營安老院舍很多都設於商業或住宅樓宇內，地方空間相對較小，租金卻較為高昂。根據社署的記錄，許多這類安老院舍只達到法定最低要求，情況如下：

- (a) **空間規定：** 在這些安老院舍中，91 間 (21%) 為每名住客提供的樓面淨面積為超過 8 平方米 (最大為 24 平方米)，333 間 (79%) 為每名住客提供的樓面淨面積則由“6.5 至 8.0 平方米”不等。雖然這些安老院舍都達到“6.5 平方米”的最低法定水平，但與津助／合約安老院舍的“16 至 18 平方米”或提供“改善買位計劃”宿位的私營安老院舍的“8 至 9.5 平方米”相比，則仍遠遠有所不及 (見附錄 D)；及
- (b) **人手規定：** 這些安老院舍許多僅符合法定最低人手規定。例如，《安老院規例》規定：
- 除非有保健員在場，否則在上午 7 時至下午 6 時的期間，每 60 名住客須有 1 名護士 (不足 60 人作 60 人論)；或
 - 除非有護士在場，否則在上午 7 時至下午 6 時的期間，每 30 名住客須有 1 名保健員 (不足 30 人作 30 人論)。

根據各安老院舍向社署提交的報表，這 424 間安老院舍合共只聘請了 61 名護士和 1 085 名保健員，顯示：

- 這些安老院舍大部分都沒有聘請護士，因為《安老院條例》對此並無強制規定；及
- 每間安老院舍平均只為每 30 名住客聘請 1.05 名保健員 ($1\,085 \div 30 \approx 36.17$)，僅符合安老院舍內“每 30 名住客須有 1 名保健員”的法定最低要求。

儘管社會對資助宿位需求殷切，但許多私營安老院舍的空置率仍偏高。

4.11 審計署同時留意到，私營安老院舍獲發較多有關不符合發牌規定的警告信。舉例來說，在 2013–14 年度，在社署發出的 351 封警告信中，有 284 封 (81%) 是發給私營安老院舍的，即使這類院舍僅佔安老院舍總數的 57% ($424 \div 748 \times 100\%$)。

4.12 二零一四年十月，社署向審計署表示已透過“改善買位計劃”提升私營安老院舍的質素標準。為優化“改善買位計劃”，該署採取了以下措施：

- (a) 由 2011–12 年度開始，向私營安老院舍購買的宿位只限於甲一級宿位；

- (b) 由 2011-12 年度開始，提高甲一級宿位的資助額，以提供物理治療服務；
- (c) 分別在二零一二和二零一四年進行了兩輪工作，把甲二級宿位提升為甲一級宿位；及
- (d) 在 2014-15 年度，提高所有“改善買位計劃”宿位的單位資助額，以加強這些安老院舍所提供的照顧和支援服務。

4.13 《安老院條例》旨在確保安老院舍的長者住客所獲得的服務達到可接納的標準，令他們在體格、情緒和社交方面均有所裨益(見第 1.16 段)。社署也已根據該條例發出《安老院實務守則》，確保持牌安老院舍的處所、設計、人手、經營及管理符合發牌規定，而且具備所需資源照顧住客的護理需要，能為他們提供安全衛生的生活環境。雖然社署已推行多項措施以提升安老院舍的服務質素，包括提高津助／合約安老院舍和參加買位計劃的安老院舍的服務標準，以及在二零一三年發出最新的安老院實務守則，但審計署留意到，《安老院條例》所訂的法定最低要求(例如空間和人手規定)在過去 18 年未曾作出修訂。

4.14 眾所周知，租金高昂和人手不足是許多這類私營安老院舍所面對的兩大問題，要解決殊非容易。這或可解釋了儘管申訴專員公署曾在二零一二年三月建議社署適時和定期檢討有關法例(尤其是關於安老院舍的法定最低要求)，但當局在提高《安老院條例》所訂的最低要求方面卻一直步伐緩慢。在二零一二年十月就跟進申訴專員建議事項所作的工作進度報告中，社署表示已不時檢討有關法定最低要求，而任何對該條例作出主要修訂的建議都必須要有充分理據，並獲有關各方和市民大眾的支持。

4.15 審計署雖然得悉社署會不斷檢討該條例，但也特別關注到安老院舍行業人手嚴重不足的問題。當局在較近期推出了一項措施，容許參加“改善買位計劃”的私營安老院舍自二零一四年四月起聘用輸入護理員，為入住非資助宿位的長者提供服務。這項措施可助紓緩行業人手不足的問題。不過，當局須就個別的輸入護理員申請個案徵詢勞工顧問委員會(註 44)的意見。隨着長期護理服務的需求日益殷切，政府有需要審慎檢討如何從根源着手來解決問題。

註 44：由勞工處處長擔任主席的勞工顧問委員會屬非法定組織，負責就勞工事宜向勞工處處長提供意見。

很多長者不選擇入住參與“改善買位計劃”的私營安老院舍

4.16 一如較早前所述，在 26 000 個資助宿位中，有 30% 是透過兩項買位計劃提供，即“改善買位計劃”和“護養院宿位買位計劃”，後者仍然以非常細小的規模推行（見第 4.2(c) 及 (e)(i) 段）。當局表示，“改善買位計劃”（或一九九八年前的“買位計劃”）除了增加資助護理安老院宿位的供應外，也有助提高私營安老院舍的質素，原因是私營安老院舍一旦參加計劃，整間院舍都須達到同一標準。截至二零一四年三月底，全港有 7 660 個“改善買位計劃”宿位，其中 4 090 個為甲一級宿位，3 570 個為甲二級宿位（註 45）。在 2013–14 年度，入住“改善買位計劃”宿位的個案佔入住宿位個案總數的 45%。

4.17 雖然“改善買位計劃”宿位已訂立較高的質素標準（見第 4.7 及 4.10 段），但仍未能與津助或合約安老院舍看齊（見第 4.7 段及附錄 D）。可能因為這樣，在中央輪候冊上表示願意入住“改善買位計劃”宿位的申請人的比率，由二零零九年三月底的 7%，降至二零一四年三月底的 5%，而“改善買位計劃”宿位的輪候時間則為七個月，遠比津助／合約安老院舍宿位的輪候時間為短（見第 2.17(b) 段）。

4.18 雖然參加“改善買位計劃”的安老院舍的甲一級和甲二級宿位在 2013–14 年度的整體入住率分別達 95% 和 91%，但審計署留意到，在這些院舍中，有 13 間（即 121 間院舍的 11%）的入住率偏低（在 80% 以下），有三間更低於 50%（低至 32%）。在 2012–13 和 2013–14 兩個財政年度，在 7 660 個政府買入的“改善買位計劃”宿位中，約有 550 至 590 個一直空置，這表示政府每年所支付的約 5,000 萬元，沒有取得良好效益。

4.19 審計署也留意到下列各項可能影響了計劃的成效：

- (a) 在二零一二年四月開始推出的減少買位機制（見第 2.30(b) 段）：為處理“改善買位計劃”宿位的空置問題，社署在二零一二年四月開始推出減少買位機制。在這個機制下，所有在二零一二年四月已提供“改善買位計劃”宿位的私營安老院舍，在二零一二年四月至二零一四年三月的兩年買位協議期內，其平均入住率必須達到 92%。如實際平均入住率低於 92%，則在隨後的兩年買位協議期內（即由

註 45：在 2013–14 年度，政府在市區甲一級和甲二級宿位方面的開支分別為每個宿位每月 8,800 元和 6,600 元，而在新界區甲一級和甲二級宿位方面的開支則分別為每個宿位每月 8,000 元和 6,000 元。

二零一四年四月至二零一六年三月)，當局會按比例減少向有關院舍購買的宿位數目。在減少買位機制下，當局共減少購買 143 個“改善買位計劃”宿位，涉及 25 間安老院舍。不過，審計署留意到仍有進一步改善的地方。例如，在二零一四年四月前，某安老院舍獲當局買入 190 個“改善買位計劃”宿位，但自二零一四年四月起，該院舍獲當局買入的“改善買位計劃”宿位已減至 175 個。儘管如此，審計署留意到，在二零一四年六月前的三個月內，該院舍仍分別有 33、35 和 41 個空置宿位，佔 175 個購買宿位的 19% 至 23%。二零一四年九月，社署告知審計署，在現行兩年服務協議下，上述減少買位機制一直為該署採用。社署會密切監察“改善買位計劃”宿位的入住情況，務求使公共資源用得其所；

- (b) **把空置的“改善買位計劃”宿位用作提供住宿暫託服務：** 二零一二年三月，社署推出一項措施，把空置的“改善買位計劃”宿位用作提供長者住宿暫託服務（註 46）。但審計署發現，就空置的“改善買位計劃”宿位而言，用作提供該類服務的宿位所佔比率不高。在 2013–14 年度，經呈報的暫託服務個案只有 486 宗，每宗個案的入住期間由 1 日至 85 日不等。這類用作提供住宿暫託服務的宿位只佔期內空置的“改善買位計劃”宿位總數的 6%。當局或須加強推廣有關措施；及
- (c) **有需要檢討“50% 上限”的規定（見第 2.26(b)(iii) 段）：** 據社署表示，這個“50% 上限”的規定於二零零三年訂立，既可讓參加計劃的私營安老院舍在同一院舍內經營非資助宿位業務，又可讓更多院舍參加“改善買位計劃”，從而盡量提升私營安老院舍的服務標準。個案二的例子說明，一如前文所述，鑑於中央輪候冊上申請人的輪候時間很長，當局或有需要不時檢討“50% 上限”的規定。

註 46：住宿暫託服務專為在社區生活並需要一定程度個人照顧的長者提供臨時或短暫的住宿照顧。這項服務旨在紓減長者家人或親屬等主要護老者長期照顧長者的壓力，並讓他們可短暫歇息。

個案二

1. 社署向某間設有 430 個宿位的安老院舍（安老院舍 4）購買半數（即 215 個）宿位。截至二零一四年三月三十一日，安老院舍 4 的所有“改善買位計劃”宿位都已住滿，但 20 個非資助宿位則仍然空置。
2. 根據中央輪候冊截至二零一四年三月的資料，有 37 名長者表明希望入住該安老院舍。該 37 名長者年齡由 64 歲至 101 歲，已經輪候了 2 至 15 個月不等。
3. 儘管安老院舍 4 有空置的非資助宿位，但基於“50% 上限”的規定，社署不能向該安老院舍增購宿位。

資料來源：社署的記錄

4.20 社署在二零一四年十月向審計署表示：

- (a) “改善買位計劃”旨在提升私營安老院舍的服務標準和縮短長者輪候資助護理安老院宿位的時間。在應付中央輪候冊上長者的住宿照顧服務需求方面，“改善買位計劃”宿位仍然十分重要；
- (b) 該署正努力敦促參加“改善買位計劃”的私營安老院舍提升入住率，確保公共資源得以善用（見下文 (c) 段）。截至二零一四年三月底，中央輪候冊上雖然只有 5% 的申請人選擇入住“改善買位計劃”宿位（見第 4.17 段），但在 2013–14 年度所有入住院舍個案中，入住“改善買位計劃”宿位的個案卻佔 45%；及
- (c) 社署推行不同措施，包括在 2014–15 年度提高“改善買位計劃”宿位的買位價格，以及在 2012–13 和 2014–15 年度把現有的甲二級宿位提升為甲一級宿位，以期增加“改善買位計劃”對院舍經營者和申請長者的吸引力。雖然社署正努力敦促設有“改善買位計劃”宿位的私營安老院舍提高入住率，但該署認為撤銷於第 4.19(c) 段提及的“50% 上限”規定仍屬言之過早，並會在探討長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的日後發展時一併研究此事。安老事務委員會現正研究這項試驗計劃是否可行（見第 5.2(b)(ii) 及 5.5 段）。

審計署察悉社署於上文 (c) 段的意見，並認為社署有需要繼續定期檢討“50% 上限”的規定。

在受大廈公契管轄的處所經營安老院舍

4.21 本港大部分的安老院舍都屬私營院舍(見第4.2(c)及(d)段)。當局在二零零三年六月向立法會表示，許多私營安老院舍都是座落於屬共同業權物業及受大廈公契管轄的商業或住宅樓宇。

4.22 地政總署已根據安老事務委員會的意見，由二零零一年二月，起明文規定最低三層可獲准作商業用途的新住宅發展物業的大廈公契不得禁止設立安老院舍。二零零三年六月，當局告知立法會一項高等法院裁決，即某大廈的業主立案法團獲法院根據大廈公契的一項條文頒發禁制令，禁止有關的經營者使用大廈處所營辦安老院舍。在這宗法院案件中，法官裁定該安老院舍是包括在有關大廈公契所訂明“旅館”一詞的涵義範圍內。鑑於上述法院案件，當局告知立法會，在長遠目標方面，安老院舍最好設於特建處所內經營。在另一宗個案中，一間設於某處所的安老院舍在轉手時就大廈公契引起法律衝突。社署就此個案在二零一二年進一步取得法律意見，認為執行大廈公契規定不屬於《安老院條例》的宗旨之一，即使有證據顯示有人明顯違反大廈公契，社署也沒有法律責任拒絕安老院舍牌照的申請。

4.23 審計署留意到，政府另一部門(即民政事務總署)也就在受大廈公契管轄的樓宇內經營旅館事宜實施大致相若的發牌制度。旅館業監督在處理有關在受大廈公契管轄的樓宇內經營旅館的牌照申請時，並沒有獲相關法例授權考慮旅館的經營是否符合公契條款。但由二零一四年四月起，民政事務總署牌照事務處實施通報系統，發信給有關的業主立案法團、居民組織及／或有關大廈的物業管理公司，讓他們有足夠時間考慮會否就任何違反大廈公契的情況採取法律行動。牌照事務處在批出牌照申請前，會再發信給有關各方。與此同時，當局也正在檢討旅館發牌規定的相關法例。

4.24 鑑於第4.23段所述有關“旅館”方面的較新發展，審計署認為，社署有需要聯同勞福局密切留意現行的安老院舍發牌規定，並於適當的時候評估“旅館”的發展可能對安老院舍帶來的影響。在回應時，社署表示安老院舍在業務性質、服務對象、鄰里接受程度和服務使用者流動率等方面，與旅館大不相同，而且安老院舍須受另一法例(即《安老院條例》)和另一發牌制度規管。根據社署資料，在過去三年，無紀錄顯示有安老院舍因大廈公契引起的衝突而倒閉。儘管如此，社署表示會密切留意“旅館”的發展，以及民政事務總署對《旅館業條例》(第349章)有關大廈公契部分的檢討結果和可能作出的立法修訂，

並會在適當的時候就監管安老院舍的法律架構和發牌制度評估有關發展可能對安老院舍帶來的影響。

批出土地和給予地價優惠作安老院舍用途

私人協約批地

4.25 政府可以象徵式地價向非政府機構批出土地，以作福利用途。根據社署的記錄，約有 50 幅土地已透過私人協約方式批予非政府機構營辦津助及／或自負盈虧安老院舍（見第 4.2(a) 及 (e) 段）。審計署審查了數宗這類私人協約批地個案，並發現在兩宗個案中，社署沒有行使私人協約批地協議訂明的權利，提名長者入住設於有關土地上的安老院舍（註 47）。就這兩宗私人協約批地個案而言，社署可按照其與承批人議定的名額提名長者入住有關院舍。該兩間安老院舍均為自負盈虧院舍，沒有提供資助宿位（例子載於個案三）。

註 47：在其中一宗私人協約批地個案中，有證據顯示有關安老院舍曾在一九九六年之前安排少數由社署提名的長者入住，但社署並沒有按照批地條件與承批人議定有關名額。

個案三

1. 二零零五年一月，當局收取象徵式地價，以私人協約方式批出一幅偏遠土地，用以經營一所非牟利安老院舍（安老院舍 5）。安老院舍 5 已在二零零七年八月啓用。私人協約批地協議訂明的規定之一，是社署有權根據經由或將由社會福利署署長與承批人雙方議定的入住準則和名額，提名長者入住安老院舍，而院方須安排獲提名的長者入住院舍。
2. 根據社署的記錄，安老院舍 5 為自負盈虧院舍，提供 88 個非資助宿位。然而，審計署發現，並無記錄顯示社署已與承批人議定提名入住該院舍的名額。
3. 根據社署的記錄，安老院舍 5 在 2009–10 至 2013–14 五個財政年度的入住率，只有 61% 至 68%。
4. 二零一四年九月，社署告知審計署，由於安老院舍 5 提供的住宿照顧服務宿位全部都是非資助宿位，社署並沒有行使權力提名長者入住該安老院舍。

審計署的意見

5. 鑑於該幅用地是以象徵式地價批出，安老院舍 5 空置率達 30% 的情況令人關注。政府正面對資助宿位嚴重不足的問題（一如第 2 部分所述），社署亦應探討如何善用有關土地以增加資助宿位，並與承批人議定提供予政府的宿位名額。

資料來源：社署的記錄

4.26 根據審查結果，社署有需要檢視所有私人協約批地個案，以確定是否有類似情況，即社署並沒有行使權力提名長者入住安老院舍，以及應該與承批人共同探討如何善用有關的私人協約批地，包括但不限於使用該等土地提供額外的宿位及其他安老設施。

4.27 二零一四年九月，社署告知審計署，對於有關在私人協約批地上營運的福利設施是否令人滿意這一點，社署並無忽視，而且還一直在研究制訂改善機制，以加強監察非政府機構（包括但不限於經營安老院舍者）所持有的私人協約批地。

“地價優惠計劃”

4.28 為鼓勵發展商在新私人發展物業內提供安老院舍，當局在二零零三年七月推出“地價優惠計劃”。根據這項計劃，只要發展商符合在提供安老院舍院址方面的若干條件（例如總樓面面積以 5 400 平方米為上限），在評估各類土地交易（例如契約修訂、換地及私人協約方式批地）的地價時，有關合資格的安老院舍院址可獲豁免計算在內。

4.29 計劃首次推出時，當局承諾會不時檢討計劃，並在適當時評估計劃的成效。當時計劃下的首間安老院舍預計於 2006–07 年度啓用。然而，審計署發現，雖然計劃自推出至今已有十年，但截至二零一四年六月，該計劃下並沒有任何安老院舍投入服務。當局只收到三份申請，地政總署則只批出一份，而有關安老院舍應在土地契約簽訂日期起計的 54 個月內（即二零一七年年中前）投入運作。沒有證據顯示社署曾進行任何檢討，以評估計劃的成效和改善計劃的運作。二零一四年十月，社署表示擬檢討該計劃。

巡查安老院舍

4.30 根據《安老院條例》，所有安老院舍（見第 4.5 段）都必須妥為領有牌照，並須符合以下方面的發牌規定：安老院舍的管理和人手、設施和設備、處所的位置、結構及設計，以及建築物安全、防火措施、保健和衛生情況等。該條例也授權社署監察安老院舍。社署可以巡查院舍、指令院舍採取糾正措施，並在出現以下情況時，命令院舍停止經營：如所僱用的人士並非經營或管理院舍的適當人士、院舍的處所不適合作有關用途、處所不符合任何規定，或院舍的經營方式有違公眾利益。

4.31 社署轄下設有安老院牌照事務處（牌照處），專責處理安老院舍的牌照／續牌申請，並持續監管安老院舍的運作，以及為安老院舍的經營者提供指導及意見，確保安老院舍能持續符合《安老院條例》、《安老院規例》及《安老院實務守則》所訂明的發牌規定（見第 1.16 段）。牌照處有四支由 41 名員工（包括借調自屋宇署和消防處的人員）組成的專業督察隊伍，就屋宇安全、消防安全、保健衛生及社會工作等範疇執行巡查工作。

4.32 牌照處每年突擊巡查每間安老院舍數次，並採用了風險評估方法來執行有關巡查，即按個別安老院舍的風險級別調整巡查次數，以便更密切監察高風

險的安老院舍(例如增加巡查這類安老院舍的次數)。倘若在巡查時發現違規情況，牌照處會要求有關安老院舍作出糾正，並會視乎違規的嚴重程度，向違規的安老院舍發出勸諭／警告信或根據《安老院條例》要求院舍採取糾正措施的指示；在有需要時，牌照處會採取檢控行動。在 2009–10 至 2013–14 五個年度，共有 35 間安老院舍被成功檢控，涉及共 46 項違規事項。在該 46 項違規事項中，29 項 (63%) 涉及違反有關聘用員工的規定，13 項 (28%) 則涉及違反有關保健事宜的規定(例如藥物管理和使用約束物)。

審查結果

4.33 未能經常達到巡查目標 例如：

- (a) 牌照處就建築物安全方面訂立巡查目標，大約每年一次到每間安老院舍進行巡查(即就處所的結構和設計及建築物安全等事宜進行巡查)。在二零一一年一月至二零一四年三月的 39 個月內，牌照處進行了約 2 300 次這類巡查。平均而言，牌照處能達到所訂目標，即在這段期間曾三次到每間安老院舍進行巡查。對於一些需要留意的安老院舍，牌照處進行了超過三次(最多達七次)巡查。然而，審計署留意到，在該 39 個月內，有 84 間安老院舍只被巡查兩次，有七間更只被巡查一次；
- (b) 牌照處就消防安全方面訂立巡查目標，大約每年一次到每間安老院舍進行巡查(即就防火措施事宜進行巡查)。在二零一一年一月至二零一四年三月的 39 個月內，牌照處進行了約 2 600 次這類巡查。平均而言，牌照處能達到所訂目標，即在這 39 個月內曾三次到每間安老院舍進行巡查。對於一些需要留意的安老院舍，牌照處進行了超過三次(最多達八次)巡查。然而，審計署留意到，在該 39 個月內，有 72 間安老院舍只被巡查兩次，有三間更只被巡查一次；及
- (c) 牌照處訂立巡查目標，每年一次在非辦公時間內到每間私營安老院舍進行巡查。在 2013–14 年度，牌照處進行了 582 次這類巡查。平均而言，牌照處能達到所訂目標。然而，審計署留意到，年內有 132 間私營安老院舍沒有在非辦公時間內被巡查。

二零一四年十月，社署向審計署表示採用風險評估方法來執行安老院舍巡查工作，並會優先處理投訴事宜。社署同意，雖然建築物安全和消防安全方面的巡

查次數和在非辦公時間內進行的巡查次數平均都超逾所訂目標，但對各院舍進行的巡查次數卻分配不均。社署承諾致力改善這個情況，平均分配對各院舍進行的巡查次數，並因應個別院舍的風險級別和其他運作需要，更有效地對個別院舍進行周年巡查，以及達到各項巡查目標。

4.34 沒有適時到較高風險的安老院舍進行跟進巡查 牌照處在巡查安老院舍後，會根據所發現的違規事項的數目和性質來評定院舍的風險級別。安老院舍的風險級別可分為高、中或一般。院舍如嚴重違規，例如其員工聘用安排違反發牌規定或特別護理程序欠佳，會被評定屬高風險級別。如安老院舍被牌照處評定屬中或高風險級別，巡查次數便會增加，以確保違規事項得以適時糾正。此外，社署會向被評定屬高風險級別的安老院舍發出警告信，正式要求他們糾正違規事項，其後再到院舍進行突擊巡查以作跟進。安老院舍必須作出糾正，並隨時接受牌照處的跟進巡查。如在跟進巡查時再發現違規情況，牌照處會視乎情況把行動升級，包括提出檢控。

4.35 審計署審查了牌照處在 2013–14 年度到高風險安老院舍進行跟進巡查的記錄，並發現：

- (a) 有 34 間安老院舍被評定屬高風險級別；
- (b) 其中只有 10 宗 (29%) 的跟進巡查是在目標時限內進行；及
- (c) 其餘 24 宗 (71%) 的跟進巡查是在目標時限過後一至三個月才進行。

社署承諾日後會致力在目標時限內進行跟進巡查。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分檢視政府較近期就長期護理服務採取的措施，並指出將面對的挑戰，以及載述審計署就未來路向提出的建議。

政府較近期採取的措施

5.2 每年，當局都會投放大量公共資源，為長者提供資助長期護理服務。為應付人口老化和日益增加的資助長期護理服務需求，政府近年推出了各項不同的措施，詳情如下：

- (a) 在二零一三年九月推出一項特別計劃，邀請社福界非政府機構提交建議書，透過原址擴建或重建，更好地善用其擁有的土地來提供福利設施，包括安老設施（見第 1.15 及 2.27 段）。政府承諾會資助特別計劃下各個可行項目的非經常費用；
- (b) 一如第 1.18 段所述，委託安老事務委員會：
 - (i) 在兩年內籌劃“安老服務計劃方案”；及
 - (ii) 就推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃進行可行性研究。政府為此已預留 8 億元，以支付在 2015–16 至 2017–18 三個年度內分三期合共推出 3 000 張長者院舍住宿照顧服務券的費用；
- (c) 在二零一四年年中推行“廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃”，在兩間位於廣東省並由香港非政府機構營辦的安老院舍提供約 400 個住宿照顧服務宿位。該計劃旨在讓中央輪候冊上輪候資助護理安老院宿位的長者在“改善買位計劃”以外有多一個選擇；
- (d) 在 2014–15 年度預算中撥款 1.72 億元，在“改善家居及社區照顧服務”計劃下，額外新增 1 500 個家居為本的社區照顧服務名額，以配合現有的 5 600 個“改善家居及社區照顧服務”名額；及
- (e) 一如《二零一四年施政報告》所公布，勞福局會在護養院宿位方面增撥資源，以提供持續照顧服務。

將面對的挑戰

5.3 基於人口老化和需求日增，輪候人數和輪候時間不斷增加。儘管近年當局致力處理這些問題，但審計署留意到，政府為長者提供資助長期護理服務方面，將面對以下種種挑戰：

- (a) 有需要增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務的名額，以應付日益增長的需求 (特別是不斷增加的輪候人數和輪候時間)；
- (b) 有需要加強社區照顧服務，鼓勵長者居家安老，避免他們在過早或不必要的情況下入住院舍；
- (c) 有需要在資助社區照顧服務和住宿照顧服務名額的供應、配對和編配方面提升效率，並減少浪費情況；
- (d) 有需要處理安老院舍行業人手嚴重不足的問題 (見第 4.15 段)；
- (e) 有需要提升私營安老院舍 (大部分住宿照顧服務宿位由這類院舍提供) 的服務標準和質素，並善用私人市場的剩餘宿位名額 (見第 2.28 及 4.10 段)；
- (f) 有需要汲取推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”的經驗 (見第 3.22 段)，並探討推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性 (見第 5.2(b)(ii) 段)；
- (g) 有需要制訂長遠策略，並考慮妥善整合“改善家居及社區照顧服務”、“綜合家居照顧服務”及其他現行的試驗／有時限的計劃，藉此提供更完善和更整合的社區照顧服務，從而切合長者的真正需要 (見第 3.27 段)；
- (h) 有需要適時有效地推行各項政府近期推出的措施 (見第 5.2 段)，以便達到預期目標 (另見第 5.4 至 5.8 段)；及
- (i) 有需要提升長期護理服務編配系統，以便有效地支援按中央輪候冊為長期護理服務進行登記和編配 (見第 5.9 段)。

5.4 “廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃”(見第 5.2(c) 段) 在廣東推出這項試驗計劃，旨在為選擇在內地養老的長者提供另一個選擇。按兩間安老院舍可提供約 400 個住宿照顧服務宿位計算，估計該計劃每年所涉及的經常開支為 3,264 萬元。計劃在二零一四年六月底推出後，社署發出了 7 000 封邀請信。

據社署表示，當局已清楚留意到長者及其家人可能產生的疑慮，另在為計劃設計服務組合時，亦已特別注意有關提供醫療服務的安排。

5.5 “長者社區照顧服務券試驗計劃”和長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃（見第 3.16 及 5.2(b)(ii) 段） 當局自二零一三年九月起推出“長者社區照顧服務券試驗計劃”，對象為居於選定地區（18 區中的 10 個地區）的中央輪候冊上合資格體弱長者。計劃有助測試採用“錢跟人走”這項嶄新資助模式的可行性，由政府以服務券形式向服務使用者（而非服務提供者）直接提供資助。社署會因應個案分類研究和第一階段計劃評估的結果（見第 3.22 段）優化這項計劃，並在兩年內推出第二階段計劃。推行“長者社區照顧服務券試驗計劃”所得的經驗，也有利於當局着手推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃，安老事務委員會正進行後者的可行性研究。不過，當局有需要注意住宿照顧服務與社區照顧服務兩者的特點各有不同。

5.6 “私人土地作福利用途特別計劃”（見第 5.2(a) 段） 勞福局在二零一四年二月告知立法會，指非政府福利機構對這項特別計劃反應熱烈。該局收到約 40 間非政府福利機構提交的初步建議，涉及超過 60 個原址擴建、重建或發展項目。當局表示，根據非政府機構申請人的粗略估計，如所有接獲的建議都能順利推行，最多可增設約 9 000 個住宿照顧服務和社區照顧服務名額。審計署對特別計劃表示歡迎，如計劃順利推行，可大大紓緩服務需求的壓力和縮短輪候時間。然而，當局在推行計劃時須面對各項挑戰，例如計劃要推行一段時間方見成效。一如當局在二零一四年二月告知立法會財委會，由於完成必要的發展和規劃程序（例如修訂分區計劃大綱圖、取得規劃許可或修訂契約）需時，有關項目可能需要數年或更長時間推行，故當局須密切監察有關情況，並有需要制訂指引，以方便非政府福利機構在獎券基金資助的特別計劃下推行項目，包括如何與政府各部門聯絡和使有關土地得以地盡其用。

5.7 在 11 幅預留土地上興建合約安老院舍（見第 2.26(a) 段） 在 11 幅預留土地上興建合約安老院舍，同樣要面對上述特別計劃所遇到的困難。鑑於過往設置合約安老院舍及安排院舍投入運作需時甚久，如何確保新的合約安老院舍能適時設置、盡快投入運作和得以善用，都是當局要面對的挑戰。

5.8 加強長期護理服務基礎建設的計劃 一如第 2.21(a) 段所述，當局已在二零一三年委託本地一所大學推行為期三年的計劃，以檢討和更新護理需要評估工具，並為長期護理服務制訂更完善的服務配對、評估和協調機制，從而加強長期護理服務的基礎建設。

5.9 **長期護理服務編配電腦系統逾期重新開發** 現有的長期護理服務編配電腦系統在二零零三年推出，支援為長者長期護理服務進行登記和編配。系統的使用者包括社署轄下五個分區統評管理辦事處、勞福局和醫管局。雖然這個系統具有關鍵功能，但運作效率和效益未如人意。有關的硬件和系統軟件都已過時，而處理申請的工作流程則頗為複雜（註 48）。當局有迫切需要重新開發這個電腦系統（例如網上系統），以便更有效地支援按中央輪候冊為長期護理服務進行登記和編配（註 49）。二零一四年十月，社署表示已在二零一二年三月完成有關重新開發系統的可行性研究，並會在二零一四年十一月展開重新開發系統的工作。

審計署的建議和當局的回應

第 2 部分：日益增加的資助長期護理服務需求

5.10 審計署建議社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：

- (a) 繼續致力增加資助社區照顧服務和住宿照顧服務的名額，以應付對長期護理服務日增的需求、減少輪候人數和縮短輪候時間（見第 2.12 至 2.15 及 2.17 段）；
- (b) 繼續更有效地規劃各區提供的社區照顧服務（見第 2.15 段）；
- (c) 在社署網站發布社區照顧服務的輪候資料（見第 2.16 段）；
- (d) 在向立法會匯報輪候資料及／或把資料上載到社署網站時，披露所採用的輪候人數和輪候時間計算方法，包括適當地披露中央輪候冊上“非活躍”個案數目（見第 2.18(a) 段），以及在規劃服務時須對這類申請狀況被列作“非活躍”個案予以適當考慮（見第 2.18(a)(iii) 段）；
- (e) 備存妥善記錄以記載所採用的輪候時間計算方法，並適當地披露對有關計算方法曾作出的修訂（見第 2.18(c) 段）；

註 48：例如，社署轄下五個分區統評管理辦事處須根據負責工作人員、院舍／服務經營者、非政府機構和醫管局交來的申請個案／資料，以人手把大量數據輸入電腦系統，並須以文件方式（例如透過傳真）與各方通訊。

註 49：社署在二零一三年二月獲批撥款 970 萬元，用以重新開發長期護理服務編配電腦系統。該系統原定在二零一四年十二月投入運作，但在較近期已推遲到二零一六年年初中才投入運作。

- (f) 因應審計署就社署評估機制成效方面所指出的多個不足之處，檢討和優化社署的護理需要評估程序 (見第 2.22 段)；
- (g) 探討是否可在日後的標書／合約中適當地彈性調整資助與非資助宿位的比率，並採取措施確保個別合約安老院舍的宿位得以善用 (見第 2.26(a)(ii) 段)；及
- (h) 處理第 2.30 至 2.60 段所述的多個不足之處，盡量使現時有限的資助住宿照顧服務宿位得以善用，包括需要：
 - (i) 透過善用宿位和盡量減少空置宿位，以提高“改善買位計劃”的成效 (見第 2.30(a) 及 (b) 段)；
 - (ii) 探討如何優化有關編配、配對和入住有限的住宿照顧服務宿位的程序，盡量縮短所需時間，包括施加適當制衡以助進行有效的監察 (見第 2.34 及 2.35 段)；
 - (iii) 更積極主動聯絡非政府機構，要求他們把空置的機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者，並審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配 (見第 2.50 段)；
 - (iv) 採取措施以跟進現時有限而空置率達 11% 的療養院護理單位宿位，並與衛生署署長緊密合作，檢討如何採取權宜措施，有效地使用津助安老院舍的療養院護理單位宿位，以應付長者對療養宿位的殷切需求 (見第 2.54 及 2.59 段)；及
 - (v) 就社署於二零零四年建議在非醫院環境下為長者提供療養服務一事，向立法會匯報有關進展 (見第 2.60 段)；

5.11 **當局的回應** 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。此外，她表示：

- (a) 當局留意到，香港的人口不斷老化，長者對社區照顧服務和住宿照顧服務的需求快速增長。政府已致力增加社區照顧服務和住宿照顧服務的名額；

社區照顧服務：

- (b) 在過去五年 (即 2009–10 至 2013–14 年度)，服務名額增加了 35% (見第 2.12(a) 段)。在二零一三年九月推出的“長者社區照顧服務券試驗計劃”提供了 1 200 個社區照顧服務名額，並吸引了不同類型

的服務提供者進入市場，進一步增加社區照顧服務量。社署現正計劃在二零一五年九月前推行第二階段試驗計劃，目標是為更多體弱長者提供服務。該署也計劃在 2014–15 年度，新增 1 500 個“改善家居及社區照顧服務”名額；

- (c) 社署會繼續有效地規劃各區提供的社區照顧服務。該署已採取多項措施，增加各區提供的社區照顧服務名額，以應付殷切的服務需求，包括：
 - (i) 在二零一二年作出彈性安排，容許兩間新設的長者日間護理中心提供跨區服務 (見第 2.15(a) 段)；
 - (ii) 在二零一三年九月推出的第一階段“長者社區照顧服務券試驗計劃”下，容許選定地區的認可服務提供者為跨區服務券使用者提供服務；及
 - (iii) 在二零一四年三月更改合約條款時，為三個“改善家居及社區照顧服務”區域隊伍重新分配服務名額 (見第 2.15(b) 段)，並在 2014–15 年度，因應各區不同的需求分配新增的 1 500 個“改善家居及社區照顧服務”名額 (見第 2.13 段)；
- (d) 社署已預留多幅發展用地，包括一些位於服務需求殷切的地區的用地，以設立新的長者日間護理中心／單位；
- (e) 社署計劃在二零一四年十一月前，把日間護理和家居照顧服務的平均輪候時間及輪候個案數目等資料上載到其網站；

住宿照顧服務：

- (f) 在二零一二至二零一四年間，增設了超過 1 600 個資助宿位。社署計劃在 2014–15 至 2016–17 年度，透過新的合約安老院舍增加約 530 個資助宿位 (和約 270 個資助日間護理服務名額)。該署已在 11 個發展項目 (見第 5.7 段) 中預留用地，以興建新的合約安老院舍，提供約 710 個資助宿位 (和約 310 個資助日間護理服務名額)；
- (g) 就二零一三年九月推出的特別計劃而言，如所有接獲的建議都能順利推行，該計劃最多可增設約 9 000 個住宿照顧服務和社區照顧服務名額；
- (h) 一如《二零一四年施政報告》所公布，安老事務委員會會就推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃進行可行性研究 (見第 5.5 段)。如

屬可行的話，當局會按計劃在三年內推出共 3 000 張院舍住宿照顧服務券；

- (i) 在二零一四年六月推出的“廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃”(見第 5.2(c) 段)，為中央輪候冊上輪候資助護理安老院宿位的長者提供多一個選擇，讓他們可選擇入住兩間位於廣東省並由香港非政府機構營辦的安老院舍；
- (j) 關於在匯報輪候時間時反映中央輪候冊上的“非活躍”個案數目和處理評估所需的時間，以及在匯報輪候資料時披露所採用的輪候人數和輪候時間計算方法(見第 2.18 及 5.10(d) 和 (e) 段)，社署認為：
 - (i) 輪候時間的計算方法在業界眾所周知。為了更妥善匯報輪候資料，社署會提供附註，說明輪候時間的計算方法，包括不把中央輪候冊上的“非活躍”個案計算在內；
 - (ii) 經廣泛諮詢有關持份者後，當局自二零一二年十一月起把評定為“只適合住宿照顧服務”，但正使用社區照顧服務的長者個案的狀況列為“非活躍”(見第 2.18(a)(i) 至 (iii) 段)，以回應申請長者的訴求。此舉可確保這類申請人日後如有需要使用住宿照顧服務，其申請可於最短時間內獲得處理(註 50)。當局已就有關諮詢工作和審批過程備存記錄；及
 - (iii) 對於將進行的長期護理服務編配電腦系統重新開發工作(見第 5.9 段)，社署會就輪候時間計算方法及系統須產生哪些資料等事宜諮詢持份者，務求使匯報工作和服務規劃更趨完善；
- (k) 關於檢討和優化社署的護理需要評估程序(見第 5.10(f) 段)，社署已在二零一三年七月取得獎券基金撥款，用以委託本地一所大學推行一個為期三年的項目，包括更新評估工具、修訂臨床評估規程，以及更新服務配對決策表，從而改善服務配對安排(另見第 5.8 段)；
- (l) 社署會在即將重新開發的長期護理服務編配系統中推行措施，以監察統評管理辦事處每季匯報隨機質素檢查的工作(另見第 2.21(c) 段)；

註 50：當申請狀況列為“活躍”的住宿照顧服務申請人到達其輪候次序時，不時都有機會獲編入“候配名單”。他們如在“候配名單”階段拒絕編配安排，其申請可能會就此結束(在某些情況下除外)。然而，現時做法是把這類住宿照顧服務申請人在中央輪候冊上的申請狀況改為“非活躍”，他們便不會獲編入“候配名單”，直至他們重新提出將申請狀況改為“活躍”(他們在中央輪候冊上的輪候次序期間不會受影響)。

- (m) 社署會密切監察機構名額宿位的使用情況，並會要求非政府機構把空置的機構名額宿位編配給中央輪候冊上的長者。社署也會審慎檢討是否可收回機構名額宿位，由政府按中央輪候冊編配。社署也表示，把機構名額批予津助安老院舍是一項由來已久的安排，旨在答謝非政府機構當時資助興建和設置安老院舍的非經常費用。當局已停止把機構名額批予在一九九五年後計劃設置的津助安老院舍，並於過去幾年採取措施收回部分機構名額宿位，例如在安老院舍根據轉型計劃開始把宿位轉型後，逐步終止提供安老院和長者宿舍的機構名額宿位（見第 2.44 段）。再者，如第 2.48 段註 36 所述，批予六間津助護養院作一次過使用的機構名額宿位，也已在這些宿位的長者住客離院後逐步取消；
- (n) 一如第 2.57 段所述，在津助安老院舍設立療養院護理單位屬權宜措施，可讓體弱長者在獲醫管局提供療養牀位前，繼續獲得護理服務。社署已於二零一四年四月向所有津助安老院舍和參與“改善買位計劃”的私營安老院舍發出通函，以推廣療養院護理單位服務，並將繼續定期進行這方面的推廣工作。為使療養院護理單位宿位和療養院照顧補助金（見第 2.53 段）的申請機制能更妥善地互相配合，並確保療養院護理單位宿位得以善用，社署會研究採取措施，在有療養院護理單位宿位可供使用時，積極主動向經醫管局轄下社區老人評估小組確定有療養服務需要的資助宿位長者住客提供這類宿位，然後才向照顧有關長者的安老院舍發放療養院照顧補助金；及
- (o) 有關社署於二零零四年建議在非醫院環境下為長者提供療養服務一事（見第 2.60 段），當局會向立法會匯報有關進展。

第 3 部分：社區照顧服務

5.12 審計署建議社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：

- (a) 加強社署監察現時有限的資助社區照顧服務名額的編配和個案接收安排，並與營辦日間護理／家居照顧服務的非政府機構緊密合作，優化並在有需要時修訂《社署程序手冊》所載的程序（見第 3.14 段）；
- (b) 繼續監察“長者社區照顧服務券試驗計劃”的成效，注意在計劃推行首年內，有 27% 使用服務券的長者已退出計劃（見第 3.20(b) 段）；及

- (c) 制訂長遠策略以提供更完善和更整合的社區照顧服務，從而切合選擇居家安老的體弱長者的真正需要，包括有需要探討如何妥善整合“改善家居及社區照顧服務”與“綜合家居照顧服務”(見第 3.25、3.27 及 5.3(g) 段)；

5.13 **當局的回應** 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。她表示：

- (a) 會由二零一四年十一月起就社區照顧服務推行類似就住宿照顧服務所採取的措施，以改善社區照顧服務名額的編配、配對和個案接收安排(見第 2.36 及 3.15 段)；
- (b) 社署已委託本地一所大學就“長者社區照顧服務券試驗計劃”進行評估研究，其中會探討服務券持有人退出計劃的原因(見第 3.21(d) 段)；及
- (c) 社署會研究是否可整合“綜合家居照顧服務”與“改善家居及社區照顧服務”，但此事須審慎處理。由於兩項服務的發展過程不同，“綜合家居照顧服務”同時涵蓋普通及體弱個案，而“改善家居及社區照顧服務”則只涵蓋體弱個案。在策劃兩項服務的整合安排時，須仔細研究非體弱個案的照顧需要。

第 4 部分：住宿照顧服務

5.14 **審計署建議** 社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：

- (a) 盡量處理不同類別安老院舍在質素標準方面出現的差異，並特別留意安老院舍行業人手嚴重不足的情況(見第 4.10 及 4.15 段)；
- (b) 致力提高“改善買位計劃”的成效，並善用“改善買位計劃”宿位，包括定期檢討“50% 上限”的規定(另見第 5.10(h)(i) 段)；
- (c) 密切留意較近期有關政府規管受大廈公契管轄的旅館的發展，並於適當的時候評估有關發展可能對安老院舍的影響(見第 4.23 及 4.24 段)；

- (d) 檢視所有作安老院舍用途的私人協約批地個案，以確定是否有類似情況，即社署並沒有行使權力提名長者入住安老院舍，並與承批人共同探討如何善用有關的私人協約批地，包括但不限於使用該等土地提供額外的資助宿位（見第 4.26 段）；
- (e) 檢討已推出超過十年的“地價優惠計劃”的成效，並探討制訂適當措施，以改善這項計劃（見第 4.29 段）；及
- (f) 確保達到就個別安老院舍訂立的巡查目標，並更適時地到較高風險的安老院舍進行跟進巡查（見第 4.33 至 4.35 段）。

5.15 **當局的回應** 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。她表示：

- (a) 社署會與相關決策局和部門緊密合作，繼續解決人手不足的問題。就此，當局已採取多項措施來解決問題，包括：
 - (i) 由食物及衛生局局長擔任主席的醫護人力規劃和專業發展策略檢討督導委員會，現正就本港醫護人力規劃和專業發展進行策略檢討；
 - (ii) 在大學教育資助委員會支持下，在二零一二至二零一五的三年期內，職業治療、物理治療和護理課程的收生學額都已大幅增加；
 - (iii) 在二零一三年透過獎券基金推出“先聘用後培訓”先導計劃，招募青年人在安老院舍提供護理服務，並安排他們接受在職培訓，以及由政府資助他們修讀兩年制的兼讀文憑課程；
 - (iv) 推出一項名為“青年護理服務啓航計劃”的項目，由 2015–16 年度起分期提供共 1 000 個額外名額；
 - (v) 社署會繼續開辦社福界登記護士訓練課程，以期在未來數年提供超過 900 個學額。社署全數贊助培訓費用，而所有學員都必須簽署承諾書，表示願意在受訓完畢後投身社福界工作，為期最少兩年；及
 - (vi) 培訓資助計劃透過向非政府機構提供撥款，讓機構資助學生修讀兩年制的職業治療學碩士課程／物理治療學碩士課程。這些學生必須承諾在畢業後立即到資助他們的非政府機構工作，為期不少於連續兩年；

- (b) 除了採取第 4.19 及 4.20 段所述的措施以善用“改善買位計劃”宿位外，社署還會繼續推廣各類資助宿位（包括私營安老院舍的“改善買位計劃”宿位）提供的住宿暫託服務；
- (c) 一如第 4.24 段所述，社署會密切留意當局對《旅館業條例》有關大廈公契部分的檢討結果和可能作出的立法修訂的發展，並會就監管安老院舍的法律架構和發牌制度評估有關發展可能對安老院舍帶來的影響；
- (d) 社署一直在研究制訂改善機制，以加強監察非政府機構（包括但不限於經營安老院舍者）所持有的私人協約批地；
- (e) 社署擬檢討“地價優惠計劃”（見第 4.29 段）；及
- (f) 一如第 4.33 及 4.35 所述，社署承諾以風險評估方法，平均分配對各院舍進行的巡查次數，及在目標時限內進行跟進巡查。

第 5 部分：未來路向

5.16 審計署**建議**社會福利署署長應與勞工及福利局局長合作：

- (a) 處理第 5.3 至 5.8 段指出的各種挑戰，包括監察“長者社區照顧服務券試驗計劃”和長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃、私人土地原址擴建或重建作福利用途的特別計劃，以及在 11 幅用地設置合約安老院舍；
- (b) 盡早重新開發長期護理服務編配系統，使系統能更有效地支援按中央輪候冊為長期護理服務進行登記和編配（見第 5.9 段）；及
- (c) 繼續不時監察長期護理服務的輪候人數和輪候時間，確保情況沒有轉差。

5.17 審計署也**建議**勞工及福利局局長在制訂和推行“安老服務計劃方案”時，應採納本審計報告書所載的審查結果和建議。該方案現正由安老事務委員會籌劃（見第 1.18 段）。

當局的回應

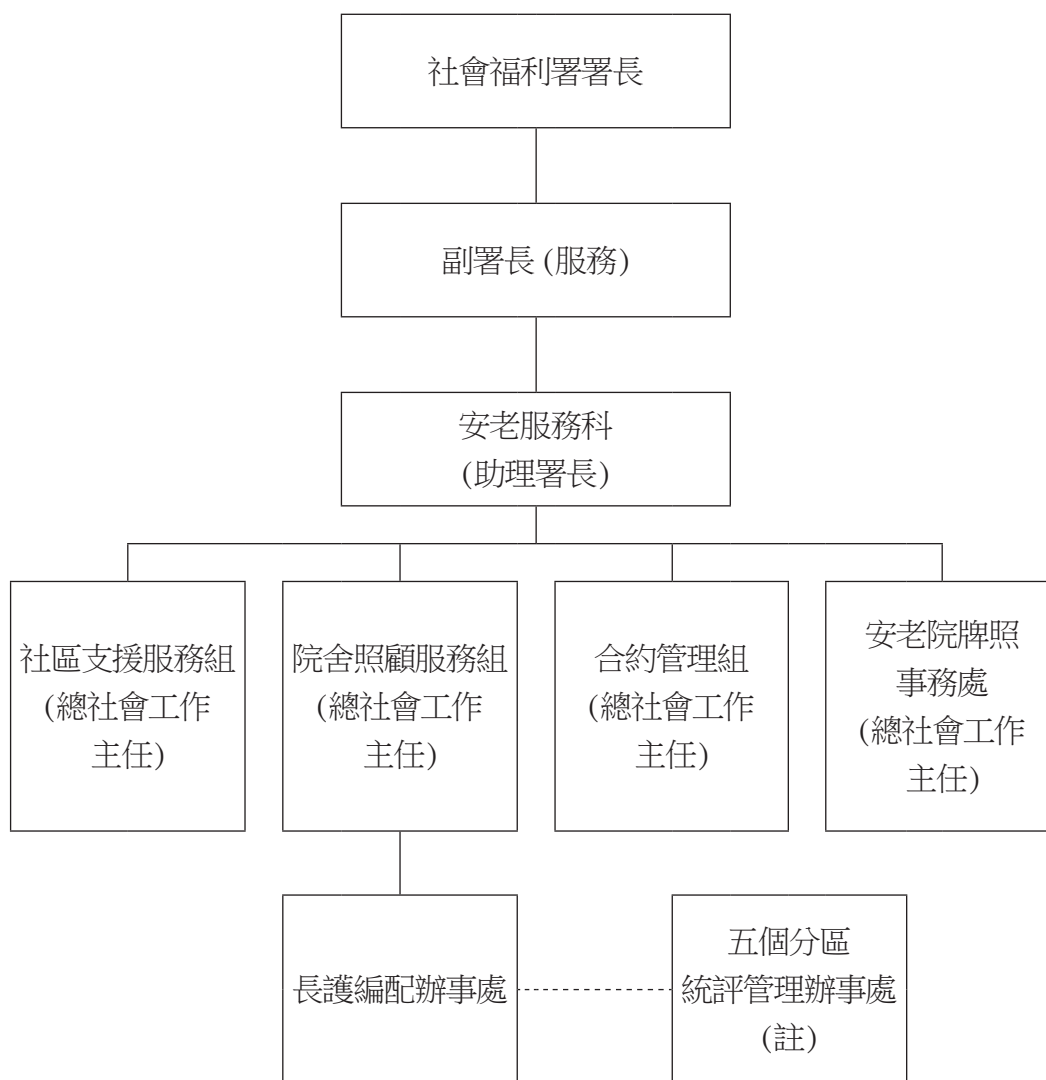
5.18 社會福利署署長同意審計署的建議，並獲得勞工及福利局局長的支持。她表示：

- (a) 社署會留意“長者社區照顧服務券試驗計劃”評估研究及長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃顧問研究的結果；
- (b) 關於“私人土地作福利用途特別計劃”，社署會繼續與非政府機構申請人及相關部門緊密聯繫，確保土地得以善用，並確保土地的用途符合提供福利設施的要求，以及有關項目可盡快完成；
- (c) 社署會致力精簡工序，讓新的合約安老院舍（見第 5.7 段）可盡快投入運作；及
- (d) 長期護理服務編配電腦系統重新開發工作已定於二零一四年十一月展開，會作出的改善包括妥善追查和記錄經遞交的表格、透過電子方式傳遞表格，以及改善工作流程，確保符合程序手冊和作業守則中有關處理申請及編配服務的規定。

5.19 關於第 5.17 段所載的審計署建議，勞工及福利局局長表示，安老事務委員會正與各持份者及有關方面聯繫，以釐定“安老服務計劃方案”的範疇。他承諾會把審查結果及建議轉交安老事務委員會，讓該委員會在制訂計劃方案時作適當考慮。

附錄 A
(參閱第 1.5 及 1.9 段)

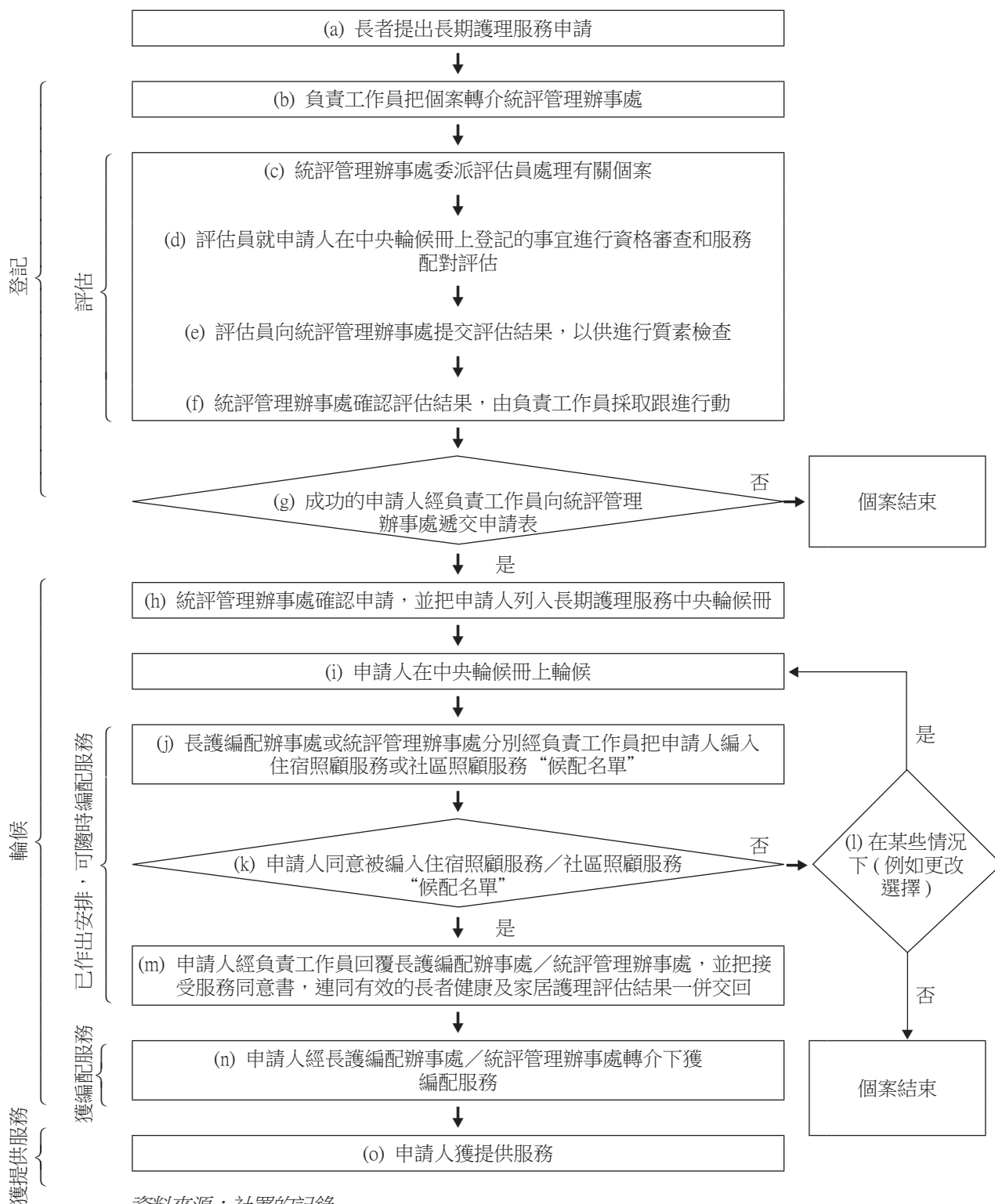
社會福利署安老服務科
組織圖 (摘錄)
(二零一四年八月三十一日)



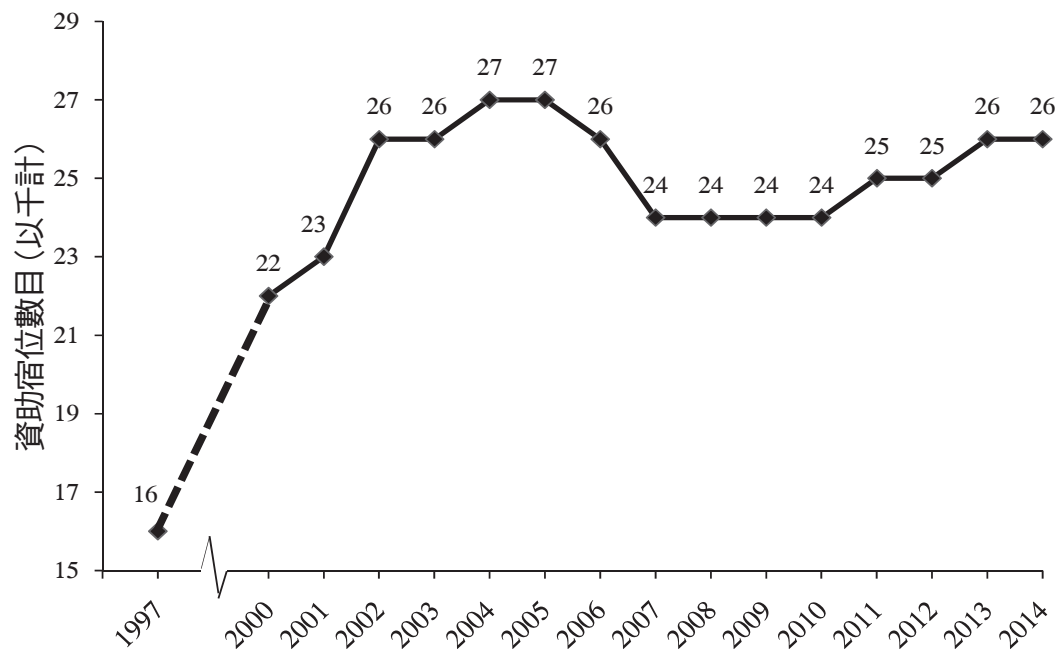
資料來源：社署的記錄

註：社署轄下的五個分區統評管理辦事處分別為港島區、東九龍區、西九龍區、東新界區和西新界區提供服務，負責監察評估機制的運作。

處理中央輪候冊上申請的工作流程簡圖



政府在二零零零至二零一四年間所提供的
資助住宿照顧服務宿位數目
趨勢圖表



資料來源：社署的記錄

附錄 D

(參閱第 4.9、4.10(a) 及 4.17 段)

各類提供護理安老院宿位的安老院舍 在空間及人手方面的規定

空間	津助／ 合約安老 院舍	參與“改善 買位計劃” 並提供甲一 級宿位的私 營安老院舍	參與“改善 買位計劃” 並提供甲二 級宿位的私 營安老院舍	提供護理安老院宿位的 安老院舍須符合的 法定最低要求
為每名住 客提供的 樓面淨 面積	16 至 18 平方米	9.5 平方米	8 平方米	6.5 平方米
人手	一間設有 40 個宿 位的護理 安老院的 估計人手 要求	一間設有 40 個宿位的護 理安老院的人手要求（按 每名員工每天工作 8 小時 計算）		最少有兩更工作人員輪 班當值。每名員工的工作 時數須視乎僱傭合約 而定。
主管	1	1	1	1
註冊／ 登記護士	4	2	無須僱用	（除非有保健員在場， 否則，在上午 7 時至下 午 6 時的期間，）每 60 名住客須有 1 名護士在 場（不足 60 人作 60 人 論）
保健員	無須僱用	2	4	（除非有護士在場，否 則，在上午 7 時至下午 6 時的期間，）每 30 名 住客須有 1 名保健員在 場（不足 30 人作 30 人 論）

附錄 D

(續)

(參閱第 4.9、4.10(a) 及 4.17 段)

人手	津助／ 合約安老 院舍	參與“改善 買位計劃” 並提供甲一 級宿位的私 營安老院舍	參與“改善 買位計劃” 並提供甲二 級宿位的私 營安老院舍	提供護理安老院宿位的 安老院舍須符合的 法定最低要求
護理員	9	8	8	— (在上午 7 時至下午 3 時的期間，) 每 20 名住客須有 1 名護理員在場 (不足 20 人作 20 人論) — (在下午 3 時至晚 上 10 時的期間，) 每 40 名住客須有 1 名護理員在場(不 足 40 人作 40 人論) — (在晚上 10 時至上 午 7 時的期間，) 每 60 名住客須有 1 名護理員在場(不 足 60 人作 60 人論)
助理員	8	8	6	(在上午 7 時至下午 6 時的期間，) 每 40 名住 客須有 1 名助理員在場 (不足 40 人作 40 人論)
總計	22	21	19	

資料來源：社署的記錄