

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)。

摘要

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

摘要

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)。

摘要

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。