

第 5 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

卫生福利局
房屋局

政府部门

社会福利署
卫生署
房屋署

公共机构

医院管理局

长者住宿服务

香港审计署
二零零二年三月二十日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

长者住宿服务

目 录

	段数
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1 – 1.5
帐目审查	1.6 – 1.9
当局的整体回应	1.10 – 1.11
第 2 部分：护理安老院津贴宿位的供应	2.1
社署津贴的护理安老院宿位	2.2
审计署对社署提供护理安老院宿位的情况的意见	2.3 – 2.19
审计署对社署提供护理安老院宿位的情况的建议	2.20
当局的回应	2.21 – 2.22
第 3 部分：长者宿舍和安老院津贴宿位及长者住屋津贴单位的供应	3.1
社署提供或津贴的长者宿舍	3.2
社署提供或津贴的安老院宿位	3.3
审计署对逐步取消安老院宿位的情况的意见	3.4 – 3.13
审计署对逐步取消安老院宿位的情况的建议	3.14
当局的回应	3.15 – 3.16
房屋委员会提供的长者住屋	3.17
审计署对房屋委员会提供长者住屋单位的情况的意见	3.18 – 3.25
审计署对房屋委员会提供长者住屋单位的情况的建议	3.26
当局的回应	3.27 – 3.28
第 4 部分：护养院及疗养院津贴宿位的供应	4.1
社署津贴的护养院宿位	4.2
医院管理局提供的疗养院宿位	4.3
审计署对提供护养院及疗养院津贴宿位的意见	4.4 – 4.15
审计署对提供护养院及疗养院津贴宿位的建议	4.16 – 4.17
当局的回应	4.18 – 4.19
医院管理局的回应	4.20
第 5 部分：政府对津贴长者住宿服务的财务安排	5.1
政府对提供长者住宿服务的津贴	5.2 – 5.3

目 录 (续)

	段数
审计署对提供津助长者住宿服务的政府财务安排的意见	5.4 – 5.21
审计署对提供津助长者住宿服务的政府财务安排的建议	5.22
当局回应	5.23 – 5.24
审计署对发放综援金给入住疗养院的长者的意见	5.25 – 5.29
审计署对发放综援金给入住疗养院的长者的建议	5.30
当局回应	5.31
第 6 部分：社署对安老院舍的发牌和监察	6.1
《安老院条例》的发牌规定	6.2 – 6.9
社署安老院牌照事务处的工作	6.10 – 6.15
审计署对督察队定期视察的意见	6.16 – 6.28
审计署对督察队定期视察的建议	6.29
当局回应	6.30 – 6.32
第 7 部分：社署对津助长者住宿服务的监察	7.1
由非政府机构以政府资助提供的津助宿位	7.2 – 7.5
审计署对社署监察津助长者住宿服务的情况的意见	7.6 – 7.12
审计署对社署监察津助长者住宿服务的情况的建议	7.13
当局回应	7.14
第 8 部分：安老院舍的医护服务	8.1
社署对安老院舍医护服务的监察	8.2
卫生署在加强安老院舍医护服务方面的角色	8.3 – 8.4
审计署对监察安老院舍医护服务的情况的意见	8.5 – 8.31
审计署对监察安老院舍医护服务的情况的建议	8.32 – 8.33
当局回应	8.34 – 8.35
附录A： 护理安老院、长者宿舍、安老院、护养院和疗养院的津助宿位及长者住屋津助单位的入住准则	
附录B： 医院管理局及社署津助宿位的申请程序	
附录C： 各类护理安老院在员工方面的最低规定(每40个宿位计算)	
附录D： 估计可节省的金额及因而可增设的津助宿位数目	
附录E： 多付给入住医院管理局辖下医疗机构的长者的综援金	

目 录 (续)

- 附录F : 《安老院规例》附表1内每类安老院舍的最低人手规定
- 附录G : 一九九九年四月一日至二零零一年三月三十一日期间社会工作督察队、保健卫生督察队、屋宇安全督察队及消防安全督察队未能如期进行的视察
- 附录H : 资助非政府机构的安老院舍的服务质素标准
- 附录I : 卫生署健康外展队伍在二零零零年举办的健康教育活动
- 附录J : 卫生署健康外展队伍近年的主要活动
- 附录K : 审计署访问的保健员及护理员的教育程度、工作经验及曾受培训的分析
- 附录L : 中文版从略

长者住宿服务

撮要及主要审计结果

A. 引言 根据《安老院条例》，社会福利署(社署)负责安老院舍(包括护理安老院、长者宿舍及安老院)的发牌及规管事宜。社署亦提供资助给一些非政府机构，并向私营安老院舍买位安置该署津助住宿服务轮候名册上的长者。此外，房屋委员会设长者住屋计划，为长者提供特别的租住公屋单位，而医院管理局则提供疗养院宿位给需要长期住院的长者。在2000-01年度，为满足长者的住宿需求而动用的公共资源共25亿元(第1.1至1.11段)。

B. 护理安老院津助宿位的供应 截至二零零一年三月三十一日，社署共津助10 210个在资助安老院舍内的护理安老院宿位和4 303个在买位院舍内的护理安老院宿位。上述14 513个宿位，即为每1 000名长者(65岁或以上)提供了19.3个津助护理安老院宿位。过去三年，社署已增加了5 302个津助护理安老院宿位，其中3 103个(59%)透过买位/改善买位计划提供。不过，审计署注意到，资助院舍的服务质素(以每名住客所占的最低面积和员工的最低要求而言)较买位的院舍为高。因此，大部分长者宁愿轮候35个月才入住资助宿位，也不愿意接受只需轮候11个月的买位宿位(第2.1至2.22段)。

C. 安老院津助宿位的供应 截至二零零一年三月三十一日，社署共津助7 537个在资助安老院及一间社署营办的安老院内的宿位。安老事务委员会认为，身体健壮和有能力照顾自己的长者，应继续留在社区安老。政府已接纳安老事务委员会的建议，把安老院逐步取消。不过，审计署注意到，社署仍然接受安老院宿位的申请，并将之列入安老院的宿位轮候名册内。审计署估计，政府取消这7 537个安老院宿位可节省的金额每年达3.652亿元。这笔款额可用作津助5 895个新设护理安老院宿位(第3.1至3.16及5.20段)。

D. 长者住屋单位的供应 截至二零零一年三月三十一日，房屋委员会共提供9 383个长者住屋单位给60岁或以上的租户。审计署注意到，在上述长者住屋单位中，有657个(7%)已空置超过六个月(其中174个单位已空置超过24个月)。审计署估计这657个空置的长者住屋单位损失的租金收入一年达800万元。房屋委员会已停止兴建长者住屋单位，而集中兴建有独立设备的小型单位供长者居住(第3.17至3.28段)。

E. 疗养院津助宿位的供应 医院管理局提供津助疗养院宿位给那些需要个人照顾，医疗护理和其他专业服务的长者，让他们得以颐养天年。截至二零零一年三月

三十一日，医院管理局共提供1 134个疗养院宿位。然而，轮候名册上有5 218人，平均轮候时间为31个月。审计署注意到，提供上述1 134个宿位，即每1 000名长者(65岁或以上)设1.5个疗养院宿位，远低于医院管理局每1 000名长者设五个疗养院宿位的规划目标(第4.3及4.6至4.20段)。

F. 护养院津助宿位的供应 津助护养院提供的服务类型，介乎疗养院与护理安老院之间。截至二零零一年三月三十一日，社署共津助1 400个由非政府机构管理的护养院宿位，而护养院宿位轮候名册上则有4 729人。照顾需要疗养服务的长者，其护养院宿位的成本为每月18,625元，疗养院宿位的成本则为每月30,000元。审计署注意到，在先进的国家，毋需深切医疗服务的长者，通常会在福利院舍环境下的护养院内接受照顾，而不是在医院环境下的疗养院。审计署估计，假如把投放在该1 134个疗养院宿位的资源转用于提供同一数量的护养院宿位，安置毋需深切医疗服务的长者，每年将可节省1.548亿元。这笔款额可用作津助693个新设护养院宿位(第4.2、4.4、4.5及4.10至4.20段)。

G. 提供长者住宿服务安排的成本效益 二零零一年七月，社署招标承办一间位于政府楼宇内的护理安老院。每个以招标形式提供的护理安老院宿位的每月成本为5,163元，远低于资助非政府机构护理安老院的8,918元。此外，审计署注意到，先进国家的长者通常可自由选择由政府代办机构或私人经营者提供的住宿院舍。这些国家的政府则直接向长者(而非服务机构)发放津助款项，用以津助院舍费用。审计署估计，如果政府在提供10 210个现有资助护理安老院宿位时采取更具成本效益的安排(例如以公开招标方式邀请承办有关服务、削减资助院舍的经营成本，或直接向长者发放津助款项)，每年可节省4.601亿元。省下的资源可用作津助7 426个新设护理安老院宿位(第5.11至5.15及5.20至5.24段)。

H. 提供长者住宿服务的财政资源 在2000-01年度，政府付出总额为24.18亿元的津助，透过社署及医院管理局提供长者住宿服务。基于人口老化，审计署估计这方面所需的公共资源在二零零九年会增至26.32亿元，到二零一九年更会增至37.34亿元。截至二零零一年三月三十一日，长者轮候资助护理安老院宿位平均需35个月，津助疗养院宿位需31个月，津助护养院宿位则需13个月。在现行安排下，申请津助宿位的长者毋须接受资产和入息上限审查。审计署注意到，先进国家的长者通常须付出一笔款项，支付部分或全部宿位费用，而款额则根据他们的入息和资产计算出来，这通常称为经济状况调查制度。审计署亦注意到，安老事务委员会曾指出，政府和资助机构应优先照顾有需要但没有经济能力的长者。审计署估计，当局如就津助长者住宿服务作出某种形式的经济状况调查，政府每年可节省2.69亿元。这笔款额可用作津助175个新设护养院宿位和3 711个新设护理安老院宿位(第5.1至5.10及5.16至5.24段)。

I. **安老院舍的发牌和监察** 社署成立了四支督察队，负责定期视察安老院舍，即社会工作督察队、保健卫生督察队、屋宇安全督察队及消防安全督察队。审计署曾进行抽样审查，发现四支督察队有时没有遵从社署的视察次数规定。审计署亦注意到，目前把699间安老院舍的视察结果和跟进工作记录在约2 800个纸文件夹的做法，既无效率，又未能让社署有效地监察安老院舍的表现(第6.1至6.32段)。

J. **津助长者住宿服务的监察** 一九九八年年底，社署引进服务表现监察制度，监察受政府资助的非政府机构的服务表现。审计署认为，社署应改善有关制度，采用风险评估方法厘定评估次数及推行电脑化评估系统。审计署亦认为，社署应为买位 / 改善买位计划下院舍所提供的服务引进自我评估和社署评估（第7.1 至7.14 段）。

K. **安老院舍的医护服务** 二零零一年十二月，审计署在顾问及社署协助下，探访20间随机抽选的安老院舍，并访问了在这些安老院舍工作的16名保健员(保健员须完成一个认可的医护培训课程)及80名护理员。审计署注意到，在安老院舍十个常见的医护和紧急情况下，很多受访的保健员和护理员的护理知识并不足以协助长者住客。审计署注意到，这些安老院舍的医护设施仍有可以改善之处，例如加装叫唤铃系统、及提供病牀和高背老人椅设施。审计署认为，社署的保健卫生督察队目前只有两名护士长，因此未能妥善监察699间安老院舍，以确保这些安老院舍为长者提供满意的医护服务(第8.1 、8.2 、8.5 至8.18 、8.32 、8.34 及8.35 段)。

L. **卫生署健康外展队伍提供的培训** 卫生署成立18支健康外展队伍，为729间长者住宿机构的长者和护理人员提供健康教育活动。审计署注意到，健康外展队伍到这些机构提供健康教育活动的次数有差异。二零零零年，在这729间住宿机构中，22间没有健康外展队伍到访，但另外38间曾有健康外展队伍到访超过20次。审计署认为到访次数的差异是由于这些机构可选择是否接受健康外展队伍的服务所致(第8.3 、8.4 、8.20 至8.26 及8.33 至8.35 段)。

M. **审计署的建议** 审计署提出以下主要建议，认为社会福利署署长应：

护理安老院津助宿位的供应

- (a) 采取行动，尽量划一所有津助护理安老院宿位的服务水平，包括每名住客占用的最低面积、员工的资历和数目，以及院舍设施(第2.20(b)段)；

安老院津助宿位的供应

- (b) 就逐步取消现有安老院一事，订定工作计划及目标完成日期（第3.14(d)段）；

安老院舍的发牌和监察

- (c) 采用风险评估方法厘定视察安老院舍的次数，使那些高风险的安老院舍须接受更多视察(第6.29(c)段)；
- (d) 采用电脑化视察系统，方便策划、记录和监察督察队的视察工作(第6.29(d)段)；

津贴长者住宿服务的监察

- (e) 采用风险评估方法厘定社署评估的次数，使未能符合服务质素标准的资助院舍和未符合服务水平准则的买位院舍须接受更多视察(第7.13(a)段)；

安老院舍的医护服务

- (f) 要求社署督察队对发现提供服务和设施不足的安老院舍进行视察(第8.32(b)段)；及
- (g) 着手修订《安老院规例》，规定护理安老院在任何时间都须有至少一名曾接受认可医护培训的人员当值(第8.32(c)段)。

N. 审计署提出以下主要建议，认为卫生福利局局长应：

护养院及疗养院津贴宿位的供应

- (a) 进行全面检讨以决定应否在福利院舍环境下而非在医院环境下提供疗养服务(第4.16(a)及(b)段)；及

政府对津贴长者住宿服务的财务安排

- (b) 全面检讨提供津贴长者住宿服务的安排。检讨时应考虑下列各点：
 - (i) 资助院舍的成本与社署最近招标取得的成本价差距甚大(第5.22(a)段)；
 - (ii) 各个提供长者住宿服务方案的成本效益。这些方案包括：在可行的情况下，以公开招标方式承办有关服务；削减资助安老院舍的经营成本；及直接向长者发放津贴款项(第5.22(b)段)；及
 - (iii) 应否引入经济状况调查制度，使有能力负担的人士分担提供住宿服务的费用(第5.22(d)段)。

O. 审计署亦提出以下主要建议，认为房屋署署长在谘询房屋委员会后应：

长者住屋津贴单位的供应

- (a) 制定策略为有自我照顾能力的长者提供有独立设备的小型单位(第3.26(a)段)；及
- (b) 考虑把长期空置的长者住屋单位，分配给房屋委员会轮候名册上其他合资格的申请人，使这些单位得以充分利用(第3.26(c)段)。

P. 审计署亦提出以下主要建议，认为社会福利署署长应与卫生署署长合作：

安老院舍的医护服务

- (a) 向在安老院舍工作的保健员和护理员提供更多培训(第8.33(a)段)；
- (b) 请卫生署健康外展队伍协助加强对安老院舍医护服务的视察工作，例如借调人手和提供专业意见(第8.33(b)段)；及
- (c) 请求有关方面澄清《安老院条例》是否赋权社署授权健康外展队伍为安老院舍的员工提供合适的培训课程(第8.33(c)段)。

Q. **当局的回应** 当局大致上同意审计署的建议 (第2.21、2.22、3.15、3.16、3.27、3.28、4.18、4.19、5.23、5.24、8.34及8.35段)。

第 1 部分：引言

背景

政府的长者住宿服务政策

1.1 政府在一九九一年公布了《跨越九十年代香港社会福利白皮书》。书中指出，长者住宿服务的对象，是因为健康或其他理由无能力照顾自己，并且在有需要时没有亲友照顾的长者。

1.2 政府在一九九七年发表的《施政报告》中，将“关怀长者”定为政府的重点政策目标之一，务求令长者能够“老有所养、老有所属、老有所为”。安老事务委员会(注1)于一九九七年七月成立，主要工作是就安老政策和服务向政府提供意见。

社会福利署的角色

1.3 《安老院条例》(第459章)在一九九六年六月全面生效。该条例授权社会福利署署长监察及规管为60岁或以上人士提供住宿照顾服务的安老院舍。该条例规定，凡为长者提供住宿照顾服务的护理安老院、长者宿舍和安老院，均必须向社会福利署(社署)申领牌照。

主要的服务供应机构

1.4 下列公营机构为长者提供住宿服务：

(a) 社署：

- (i) 向由非政府机构经营的安老院舍提供资助；
- (ii) 向私营安老院舍购买宿位，安置社署住宿服务轮候名册上的长者；及
- (iii) 自一九九八年起，在六间设有医护设施的护养院提供 1 400 个津助宿位(见下文第4.2段)；

(b) 医院管理局为需要长期住院的长者提供疗养院宿位；及

(c) 房屋委员会设长者住屋计划，为长者提供特别的租住公屋单位，为有需要入住公屋的人士提供协助。

注 1：安老事务委员会由 20 名非官方和官方成员组成。非官方成员包括学者、社会工作者、医护专业人员和社会服务界的社区领袖。官方成员包括来自卫卫生福利局、房屋局、教育统筹局、房屋署、卫生署、社会福利署和医院管理局的代表。

长者住宿服务的类别

1.5 长者住宿服务大致有下列六个类别(括号内为2000-01 年度的估计公共开支费用):

- 护理安老院(14.194亿元);
- 长者宿舍(760万元);
- 安老院(3.652亿元);
- 护养院(2.172亿元);
- 疗养院(4.082亿元); 及
- 长者住屋单位(6,200万元)。

入住上述类别的津助宿位的准则，载于附录A。申请入住由医院管理局和社署提供的津助宿位的程序，载于附录B。入住这些津助院舍和长者住屋单位须缴付费用。截至二零零一年三月三十一日，为长者提供的津助与非津助宿位数目，载于下文表一。

表一

截至二零零一年三月三十一日的长者宿位数目

宿位类别	宿舍 / 院舍 / 疗养院 / 公共屋邨数目	宿位数目	占总数的 百分比	
(A) 津助宿位				
<i>护理安老院</i>				
——由非政府机构提供	87间 (注1)	10 210	14 513	20.6%
——根据买位计划及改善买位 计划由私人经营者提供 (见第2.7段)	96间	4 303		
<i>长者宿舍</i>				
——由社署提供	1间 (注2)	69	260	0.4%
——由非政府机构提供	6间 (注1)	191		
<i>安老院</i>				
——由社署提供	1间 (注2)	88	7 537	10.7%
——由非政府机构提供	76间 (注1)	7 449		
<i>护养院</i>				
——由非政府机构提供	6间	1 400		2.0%
<i>疗养院</i>				
——由医院管理局提供	13间	1 134		1.6%
			24 844	35.3%
<i>长者住屋单位</i>				
——由房屋委员会提供	49个屋邨	9 383		13.4%
			34 227	48.7%
(B) 非津助护理安老院宿位				
——由私营机构提供	520间	34 354	35 993	51.3%
——由非牟利机构提供	30间	1 639		
			70 220	100.0%
	总计			

资料来源：社署、医院管理局和房屋委员会的记录

注1：部分非政府机构在同一院舍内提供超过一种住宿服务(例如护理安老院、长者宿舍或安老院服务)。

注2：社署辖下一间安老院舍提供69个长者宿舍宿位和88个安老院宿位。

帐目审查

1.6 香港人口持续老化，愈来愈多长者需要津助的住宿服务。在2000-01年度：

- (a) 政府支出24.18亿元津助24 844个宿位，包括护理安老院、长者宿舍、安老院、护养院和疗养院的宿位(详情见下文第5.2段表五)；
- (b) 房屋委员会提供9 383个长者住屋单位，成本为6,200万元(见下文第3.18段)；及
- (c) 为应付长者住宿需求而动用的公共资源，总计约24.8亿元(24.18亿元+ 6,200万元)。

1.7 公众一向关注私营安老院舍的医护和住宿服务质素。一九九四年，当局制定《安老院条例》，授权社署监察和规管长者宿舍、安老院和护理安老院的服务。

1.8 在上述背景下，审计署最近进行审查，检讨了下列项目：

- (a) 护理安老院津助宿位的供应(第2部分)；
- (b) 长者宿舍和安老院津助宿位及长者住屋津助单位的供应(第3部分)；
- (c) 护养院和疗养院津助宿位的供应(第4部分)；
- (d) 政府对津助长者住宿服务的财务安排(第5部分)；
- (e) 社署对安老院舍的发牌和监察(第6部分)；
- (f) 社署对津助长者住宿服务的监察(第7部分)；及
- (g) 安老院舍的医护服务(第8部分)。

1.9 是次帐目审查旨在审核政府在计划、提供和监察长者住宿服务方面的节省程度、效率及效益。审计署发现多个可予改善的地方。审计署估计每年因此可节省12亿元，这笔款项可用作多津助868个护养院宿位及17 032个护理安老院宿位(见下文第5.20段)。审计署对有关的问题，作出了一系列建议。

当局的整体回应

1.10 社会福利署署长表示：

- (a) 审计署就提供津助长者住宿服务的节省程度、效率和效益进行检讨，可说正合时宜。香港正面临人口老化的问题。目前65岁或以上人士在整体人口中所占的比率稍高于10%，预计到二零二一年年底前会升至15.7%；

- (b) 如果政府希望继续照顾有需要的长者，为他们提供优质的支援服务，就必须采取具前瞻性和有远见的模式。面对财政紧缩的现实，为应付长者的住宿及照顾需要而实施的持续政策和策略，必须加倍着重经济效益，并需要不同界别的合作。在财政安排方面，必须把政府的津助给与需求最殷切的人士。社会福利署署长很高兴看到，这连串互有关连的事宜，在本审计报告内都能够逐一予以探讨；
- (c) 审计署的若干建议已考虑到社署近期在提高长者住宿照顾服务的经济效益方面的措施，例如报告书第 5.11 至5.12 段提及投标营办特建安老院舍的做法；及
- (d) 社署深明要改变长者住宿服务的现行制度，将牵涉到复杂的问题，尤其是当前经济环境困难，公众都关注失业率不断上升的情况。因此，社署认为在实施任何新策略和经修订的安排前，充分征询有关各方的意见以期就采取的行动取得共识，至为重要。社署的改革步伐应切合实际，并须顾及提供服务的机构及其员工、服务使用者，以至整个社会的合理关注。

1.11 卫生福利局局长表示：

- (a) 在香港，大部分长者都身体健康。卫生福利局已经开始，并会继续以长者及步入晚年人士的身心健康为重点，向社会各界宣传“康健乐颐年”的观念；
- (b) 有部分长者因长期患病及身染残疾，而长期需要特定形式的照顾和支援。为应付长者人口不断增长所带来的需求，卫生福利局的首要任务是以全面、以客为本和综合的方式提供优质的长期护理服务；
- (c) 为满足长者在家安享晚年的选择，以及尽量使他们仍然融入社区，卫生福利局日后会继续着重家居及社区照顾，让体弱长者在住宿照顾以外有另一可行选择。该局会扩展辖下的改善家居及社区照顾服务，并会重组现有的服务，务求使更多体弱长者受惠。此外，该局会继续兴建社区综合设施，为家有老弱长者需要照顾的家庭提供一站式服务和支援；及
- (d) 对于在家中无法得到所需照顾的长者，卫生福利局会按他们不同的需要提供合适的住宿照顾服务。该局会继续发展由非政府机构和私营机构参与的可延续及优良的住宿照顾制度。

第 2 部分：护理安老院津助宿位的供应

2.1 本部分探讨社署向长者提供津助护理安老院宿位的情况。

社署津助的护理安老院宿位

2.2 护理安老院指提供住宿照顾、监管及指导予年满 60 岁人士的机构。入住的长者一般健康欠佳，而且一些身体机能丧失或衰退，以致在日常起居方面需要专人照顾料理，但不需要高度的专业医疗或护理。截至二零零一年三月三十一日，共有87间资助护理安老院，合共提供10 210个宿位。此外，共有520间私营护理安老院和30间非牟利护理安老院，合共提供 40 296 个宿位（社署根据买位 / 改善买位计划向这些私营安老院购买了 4 303个宿位）。入住政府资助或买位的护理安老院须缴付费用，资助宿位的费用为每月1,605元至1,813元不等，买位 / 改善买位计划宿位的费用为每月1,295元至1,707元不等。

审计署对社署提供护理安老院宿位的情况的意见

一九九四年十月《审计署署长报告书》中有关护理安老院宿位的部分

2.3 在一九九四年十月《审计署署长第二十三号报告书》第8章内，审计署检讨了社署提供护理安老院宿位的情况，其主要意见如下：

- 一九九四年，护理安老院宿位的比率是每1 000名60岁或以上的长者设6.8个宿位，未能符合规划比率(即每1 000名60岁或以上的长者设11个护理安老院宿位)；及
- 截至一九九四年三月三十一日，社署的护理安老院宿位轮候名册上共有11 228名申请人，轮候时间平均为36个月。

2.4 一九九五年一月，立法会政府帐目委员会建议：

- (a) 当局应尽一切办法达到护理安老院宿位的规划目标；及
- (b) 卫生福利局局长应全面统筹有关提供长者住宿服务的事宜。

2.5 一九九五年五月，当局在回应政府帐目委员会所作建议的政府覆文中指出，卫生福利局已成立安老服务组，以协调和监察有关照顾长者的服务的整体政策。今次帐目审查的范围，包括护理安老院宿位的供应和政府帐目委员会所作建议的实施情况。

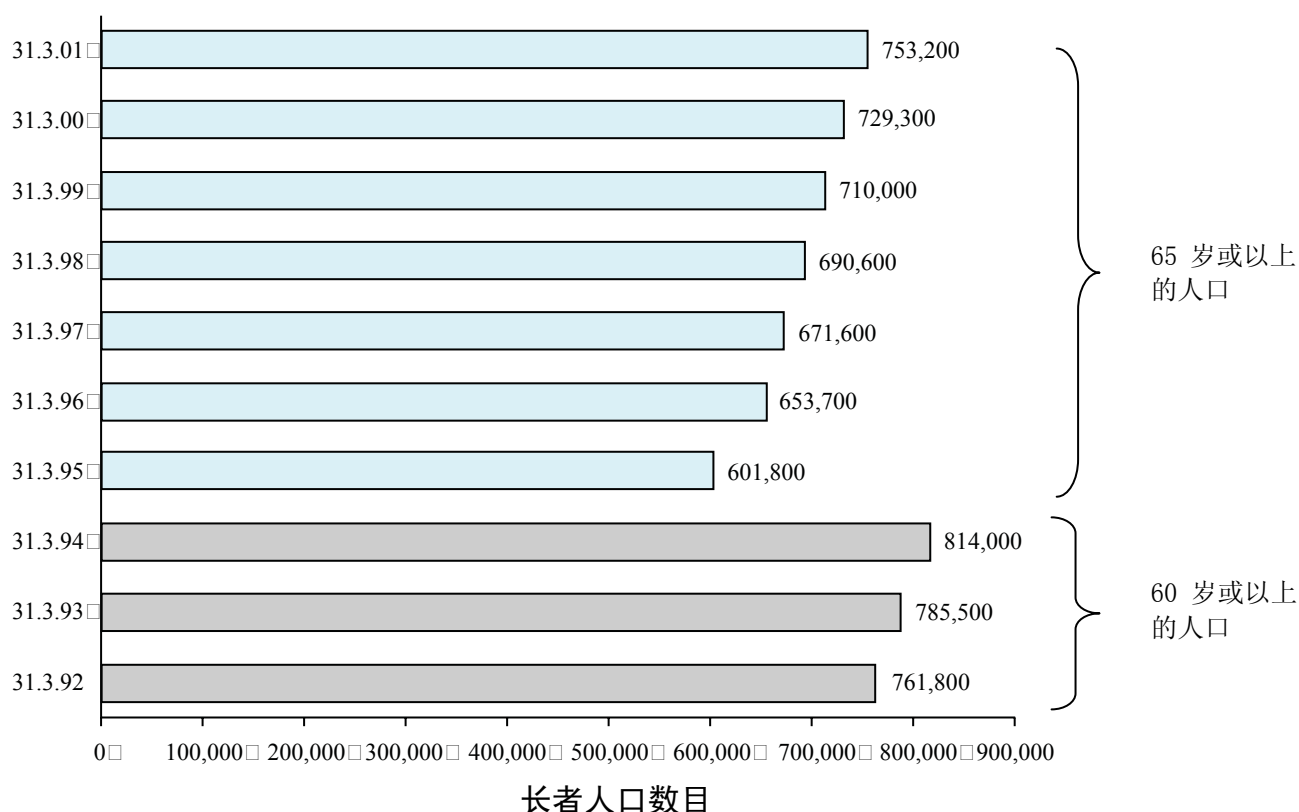
落实护理安老院宿位的规划目标

2.6 一九九三年十一月，政府委出一个老人服务工作小组(由卫生福利局局长领导)，全面检讨长者服务，并就长者服务的目标和未来发展制订建议。一九九四年八月，工作小

组提交《老人服务工作小组报告书》，其内提出的建议包括修订护理安老院宿位的规划比率，由每1 000名60岁或以上人士设11个宿位，改为每1 000名65岁或以上人士设17个宿位。一九九五年年初，社署接纳并实施上述经修订的规划比率。下文图一显示本港在一九九二年至二零零一年间的长者人口数目。

图一

一九九二年至二零零一年间的长者人口数目(注)



资料来源：政府统计处的记录

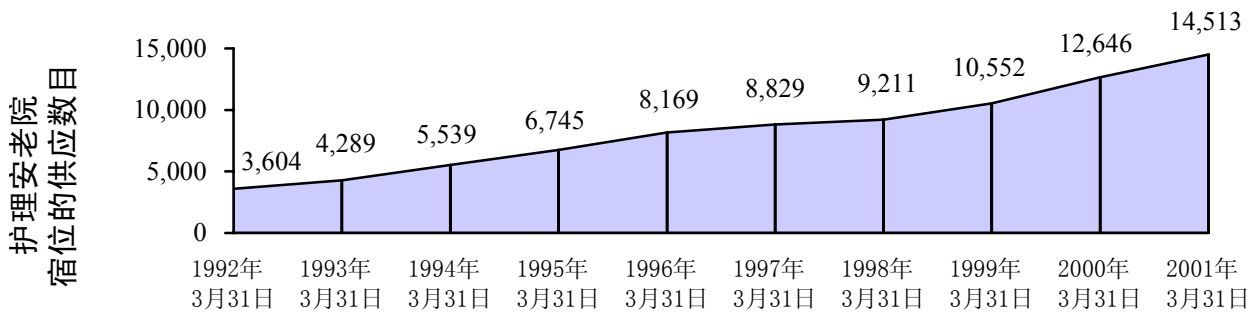
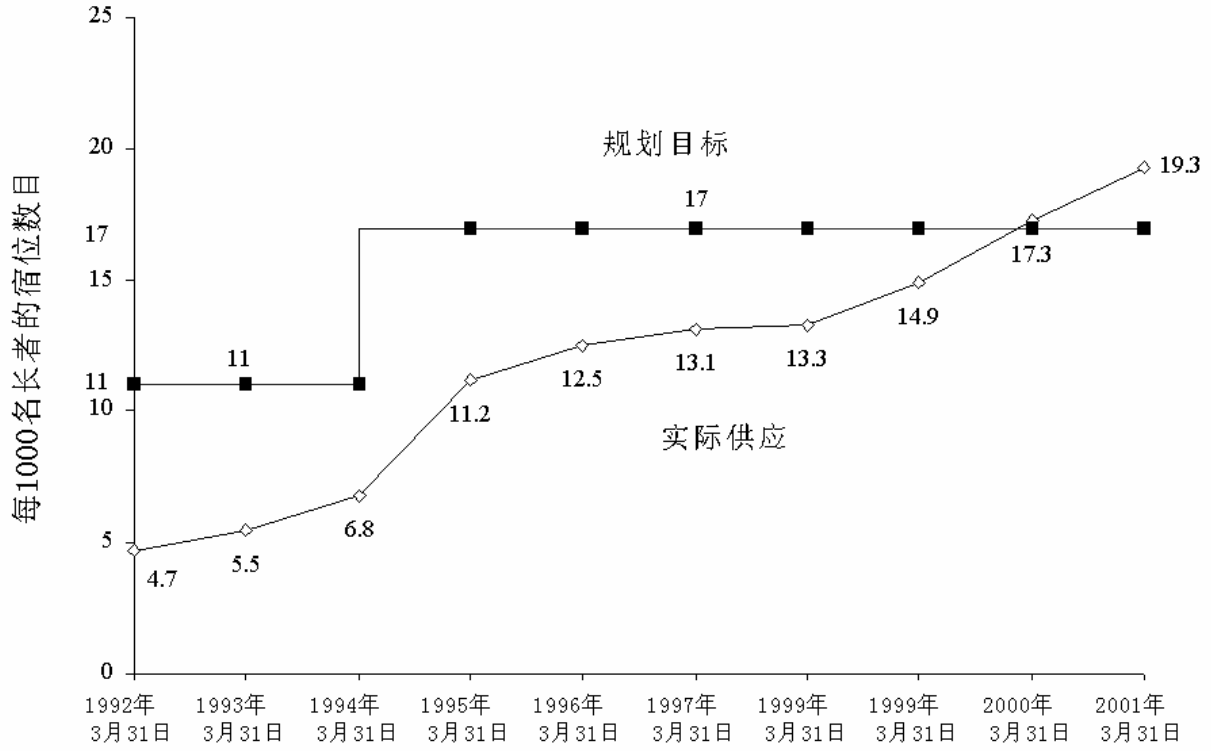
注：在一九九五年之前，规划比率按60岁或以上的人口制定。由一九九五年起，规划比率已修订为按65岁或以上的人口制定。

2.7 下文图二显示在一九九二年至二零零一年间，由社署津助的护理安老院宿位(包括透过买位计划和改善买位计划提供的宿位，见下文第2.10至2.12段)的规划目标和实际供应情况。

图二

一九九二年至二零零一年间

津助护理安老院宿位的供应情况(注)



资料来源：社署和政府统计处的记录

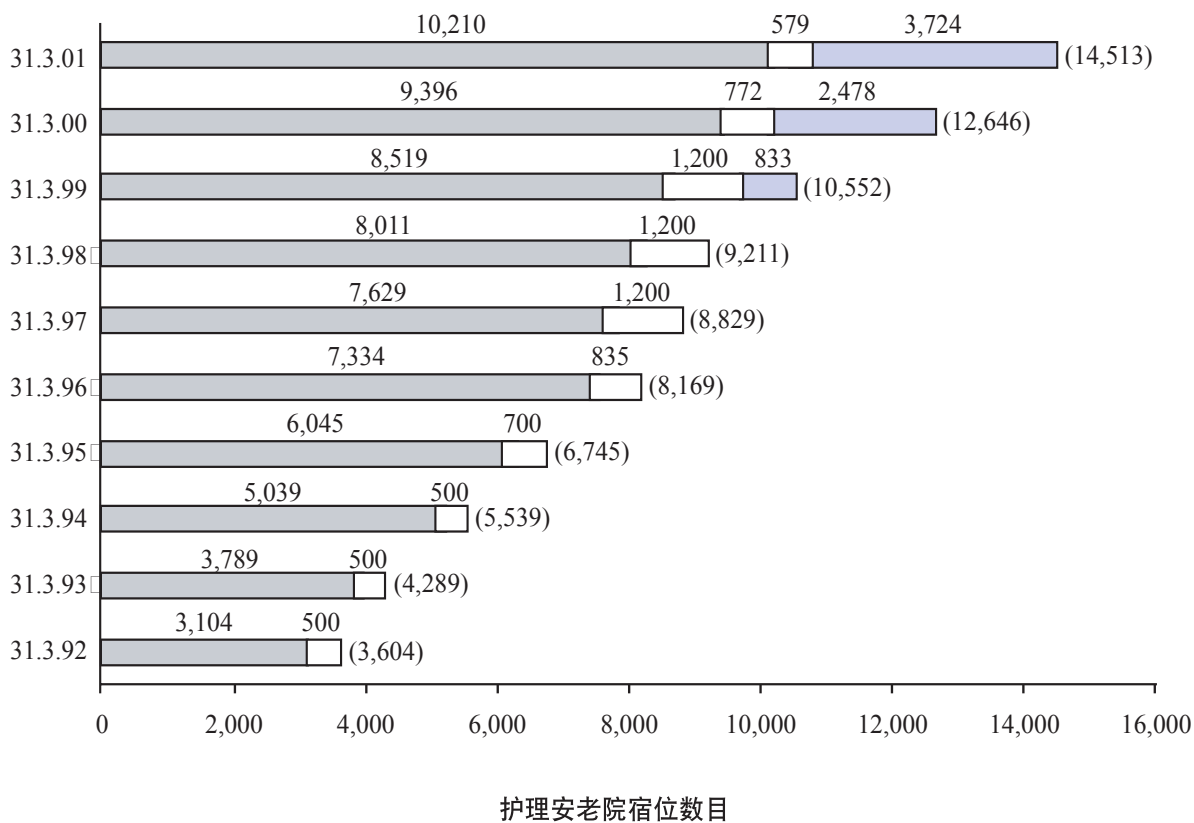
注：在一九九五年之前，规划比率按60岁或以上的人口制定。由一九九五年起，规划比率已修订为按65岁或以上的人口制定。

社署近年增加护理安老院宿位的供应量

2.8 如上文图二显示，社署已透过买位计划、改善买位计划和资助非政府机构去增加津助护理安老院宿位，由二零零零年三月起，已达到这方面的规划目标。下文图三显示在一九九二年至二零零一年间的津助护理安老院宿位数目。

图三

一九九二年至二零零一年间
透过政府资助和买位计划 / 改善买位计划提供的津助
护理安老院宿位数目(注)



图例：
 非政府机构提供的资助宿位
 买位计划提供的宿位
 改善买位计划提供的宿位

资料来源：社署的记录

注：买位计划和改善买位计划分别于一九八九年十月和一九九八年七月推出。

2.9 一九九八年四月至二零零一年三月期间，社署已增加2 199个(即10 210个- 8 011个) 资助护理安老院宿位。同期，社署再透过买位计划和改善买位计划，增加3 103个(即579个+3 724个- 1 200个)津助护理安老院宿位，以达到每1 000名65岁或以上长者设17个津助护理安老院宿位的目标比率。在2000-01年度，社署共支出14. 194亿元以提供护理安老院宿位(即10.926亿元用于10 210个资助宿位，3.268亿元用于购买4 303个宿位)。

透过买位计划及改善买位计划为长者提供护理安老院宿位

2.10 **买位计划** 一九八九年十月，社署实施买位计划，向私营安老院舍购买500个宿位，以安置该署护理安老院宿位轮候名册上的申请人，经费由奖券基金拨款支付。由一九九三年十月起，买位计划改由社署的补助金资助。根据买位计划，社署与个别私营安老院舍的经营者签订服务合约，订明购买的宿位数目、每个宿位的费用、员工数目和每名住客所占的面积。合约一般为期六个月，如果服务令人满意，可予续订。买位计划的宿位共分三类，即甲一级(由2000-01年度起已不再提供)、甲二级(每名住客所占的最低面积为8平方米)和乙级(每名住客所占的最低面积为7平方米——见下文第2.14段表二)。

2.11 买位计划有两个主要目的：

- 增加津助的护理安老院宿位，以缩短在社署宿位轮候名册上长者的轮候时间；及
- 提高私营安老院舍的服务水平，因为根据买位计划，经营者需符合的服务标准较《安老院条例》所订的为高(例如该条例规定每名住客所占的最低面积为6.5平方米，买位计划则为7至8平方米)。

社署已订下目标，在二零零三年年底前以改善买位计划的宿位取代所有买位计划的宿位。

2.12 **改善买位计划** 一九九八年七月，社署实施改善买位计划。根据该计划，安老院舍在每名住客所占的最低面积(由每人8平方米增至9.5平方米)和员工规定(见下文第2.14段表二)两方面的要求均较高。由二零零零年年初起，更规定参加该计划的安老院舍必须有30%的护理员曾接受个人起居照顾员培训，而这个百分比由二零零二年年年初起更提高至50%。改善买位计划的宿位分两类，即改善甲一级(每名住客所占的最低面积为9.5平方米)和改善甲二级(每名住客所占的最低面积为8平方米)。

资助护理安老院宿位与买位 / 改善买位计划下护理安老院宿位在服务水平上的差别

2.13 视乎有否资源而定，透过买位计划和改善买位计划取得津助护理安老院宿位，不失为社署增加这类宿位供应量的一个方法。不过，审计署注意到，资助护理安老院宿位与买位计划和改善买位计划下的护理安老院宿位，无论在服务水平和轮候入住时间方面，均有重大差别(见下文第2.14至2.19段)。

2.14 *资助护理安老院宿位与买位 / 改善买位计划下护理安老院宿位的服务水平* 服务水平主要以每名住客所占的最低面积和员工的最低规定衡量，两者均在与受资助团体(如属资助宿位) 和私人经营者(如属买位)签订的服务合约中订明。下文表二载述各类资助宿位和购买宿位的每名住客所占面积及员工的最低规定。

表二

各类津助护理安老院宿位在每名住客所占面积
及员工方面的最低规定

护理安老院宿位类别	每名住客所占的最低面积	护理安老院的员工 数目的最低规定 (每40个宿位计算) (见附录C)
非政府机构的资助宿位	10.5平方米	21.75
买位计划下的宿位		
—— 甲二级	8平方米	11
—— 乙级	7平方米	11
改善买位计划下的宿位		
—— 改善甲一级	9.5平方米	21
—— 改善甲二级	8平方米	19

资料来源：社署的记录

2.15 员工的最低规定载于附录C。虽然资助护理安老院和改善买位计划安老院的最低员工数目大致相同，但前者的专业人员较后者为多。举例来说，一间设有40个宿位的资助护理安老院有一名高级社会工作助理、一名福利工作员、一名注册护士和三名登记护士，而改善甲一级的改善买位计划安老院则只有一名安老院主管和两名注册护士 / 登记护士。

2.16 *申请入住资助护理安老院和买位 / 改善买位计划下的护理安老院的轮候时间* 申请社署津助护理安老院宿位的人士，须表明是否愿意入住买位计划或改善买位计划下的护理安老院。显然由于资助护理安老院宿位的服务水平较高，以致截至二零零一年三月三十一日，社署护理安老院宿位轮候名册的申请人当中，只有 9% 表示愿意入住买位计划或改善买位计划所提供的宿位。因此，截至二零零一年三月三十一日：

- (a) 愿意入住买位计划或改善买位计划下所提供的宿位的申请人平均只需轮候11个月(注2)；及
- (b) 资助安老院舍宿位的申请人平均需要轮候35个月。

下文表三显示过去四年内，社署护理安老院宿位轮候名册上的申请人数目和平均轮候时间(分为愿意和不愿意入住买位计划或改善买位计划下所提供的宿位两种)。

表三

护理安老院宿位的平均轮候时间

截至 三月三十一日	资助护理安老院			买位计划或改善买位 计划下的院舍		
	宿位的 供应数目	在轮候 名册上的 申请人数 (注2)	平均 轮候时间 (月数)	宿位的 供应数目	在轮候 名册上的 申请人数 (注3)	平均 轮候时间 (月数)
一九九八年 (注1)	8 011	16 088	28	1 200	3 190	19
一九九九年	8 519	16 311	29	2 033	1 157	9
二零零零年	9 396	16 087	27	3 250	2 034	13
二零零一年	10 210	16 370	35	4 303	1 578	11

资料来源：社署的记录

注1：安老院舍服务编配系统由一九九七年十一月起开始记录有关资料。

注2：申请人只接受资助护理安老院的宿位。

注3：申请人亦会接受买位计划或改善买位计划下的院舍的宿位。

2.17 由于资助护理安老院宿位需求较大，只接受这类宿位的长者须轮候约35个月。较多长者选择入住资助护理安老院，可见这些院舍的护理服务质素被认为较佳，主要原因是这些院舍提供较好的设施和较多具资历的员工。

注 2：平均轮候时间是按照在一个财政年度内，申请人入住安老院舍前的轮候月数计算(下称平均轮候时间)。

2.18 审计署认为有需要减少入住不同类别的护理安老院在轮候时间方面的差异，方法是透过改善在买位计划及改善买位计划下的院舍的服务质素，来提高长者接受这些院舍的宿位的意愿。

2.19 此外，审计署认为长者非常关注申请入住护理安老院宿位所需的轮候时间。因此，社署应向服务使用者和市民提供这方面的资料。

审计署对社署提供护理安老院宿位的情况的建议

2.20 审计署建议，社会福利署署长联同卫生福利局局长应：

- (a) 采取行动，减少轮候入住资助护理安老院与在买位计划或改善买位计划下的院舍的时间差异；
- (b) 采取行动，尽量划一所有津助护理安老院宿位在下列范畴的服务水平：
 - (i) 每名住客占用的最低面积；
 - (ii) 员工的资历和数目；及
 - (iii) 院舍设施；
- (c) 在申请人递交护理安老院宿位的申请时，通知他们不同类别的护理安老院宿位的预计轮候时间；及
- (d) 定期把最近的预计轮候时间通知申请人，让他们能够在知情的情况下，选择一类护理安老院。

当局的回应

2.21 社会福利署署长表示：

- (a) 审计署的发现正确，非政府机构经营的资助护理安老院内的津助宿位，与买位计划 / 改善买位计划下所提供的宿位有差别；
- (b) 社署已采取措施，确保改善买位计划下院舍的服务水平，与资助院舍的相若，例如规定改善买位计划下的院舍要提供较高的服务水平、须达到服务质素标准和最少有一半的护理员曾接受适当的训练；
- (c) 资助护理安老院被认为质素较高，主要是因为这类院舍是专为特定用途兴建的，而且使用者对院舍经营者较有信心。社署针对造成差异的主因，着手增加特建安老院舍的供应，并设立一套独立的认可制度，评估和确保所有院舍的服务质素；

- (d) 社署同意应向准服务使用者提供更多资料。鉴于现时轮候时间的差异不能立即减少，社署会向使用者提供资料，让他们及其家人能在知情的情况下作出选择，并且已在其网页内提供下列资料：改善买位计划下院舍的设施、服务范畴、面积和员工数目，以至多种住宿照顾服务的平均轮候时间(每季更新)；及
- (e) 二零零一年十二月，社署出版了安老院舍服务概览，让市民更容易取得有关资料。社工可向社署查看经其转介的住宿服务申请的状况。

2.22 卫生福利局局长表示，为减少资助和买位院舍服务水平的差异，卫生福利局正在并且会继续研究确保服务质素的措施及其他措施，希望进一步提高私营院舍的服务水平。

第 3 部分：长者宿舍和安老院津助宿位及长者住屋津助单位的供应

3.1 本部分探讨社署提供的长者宿舍和安老院宿位，以及房屋委员会提供的长者住屋单位的供应情况。

社署提供或津助的长者宿舍

3.2 长者宿舍指提供住宿照顾、监管及指导予年满60岁人士的机构。入住的长者有能力照顾自己的个人卫生，亦有能力处理关于清洁、烹饪、购物的家居工作及其他家务。截至二零零一年三月三十一日，共有七间长者宿舍(注3)，合共提供260个宿位，每年开支为760万元。入住长者宿舍的长者每月支付 502 元的费用。一九九四年，老人服务工作小组(见上文第2.6段) 建议逐步取消这类宿位。工作小组认为，房屋委员会为身体壮健的长者而设的长者住屋计划，在很大程度上与长者宿舍计划重迭。社署已着手把长者宿舍宿位改变为安老院宿位(注4)和护理安老院宿位。长者宿舍宿位的数目，已由一九九七年三月的987个，减至二零零一年三月的260个。

社署提供或津助的安老院宿位

3.3 安老院(或《安老院条例》所指的中度照顾安老院) 指提供住宿照顾、监管及指导予年满60岁人士的机构。入住的长者有能力照顾自己的个人卫生，但在处理关于清洁、烹饪、洗衣、购物的家居工作及其他家务方面，则有些困难。安老院会为入住者安排膳食、洗衣服务、有限度的起居照顾和社交活动。截至二零零一年三月三十一日，共有77间安老院，合共提供7 537个宿位，其中76间(合共提供7 449个宿位) 获政府资助而由非政府机构营办，余下一间(提供88个宿位) 由社署营办(见上文第1.5段表一)。入住安老院的长者每月支付由1,429元至1,506元不等的费用。

审计署对逐步取消安老院宿位的情况的意见

安老院宿位的规划目标和供应量

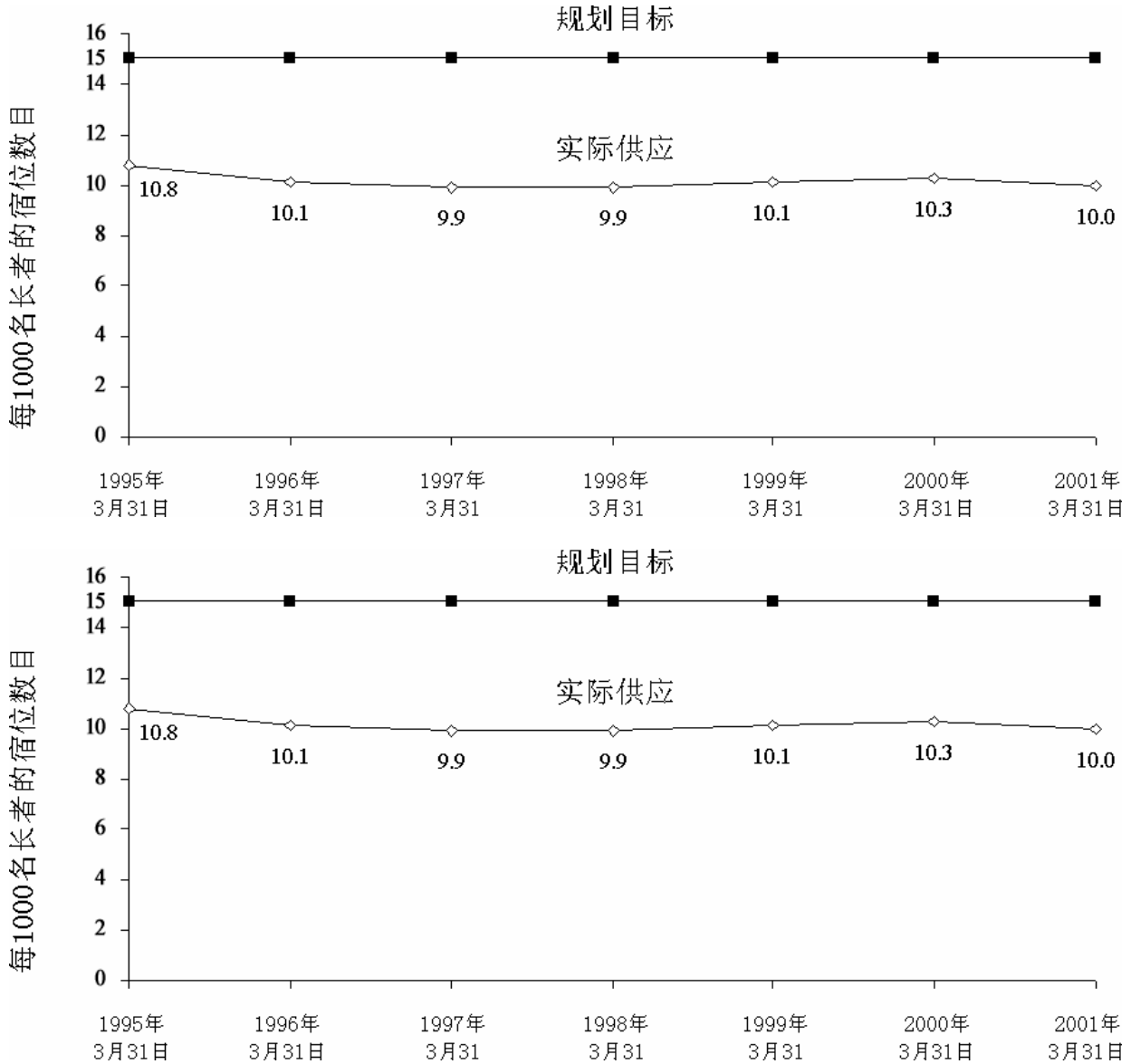
3.4 一九九五年，社署采纳了老人服务工作小组的建议，把安老院宿位的规划比率由每1 000名年满60岁或以上人士设10个宿位，改为每1 000名年满65岁或以上人士设15个宿位。下文图四显示过去七年内，社署津助安老院宿位的规划目标和实际供应情况。

注 3：七间长者宿舍之中，一间由社署直接营办，其余六间获政府资助，由非政府机构营办。

注 4：政府在二零零零年发表的施政报告中，承诺逐步把现有的安老院宿位(已确认为可予提升的)改变为护理安老院宿位(见下文第3.9段)。

图四

一九九五年至二零零一年
津助安老院宿位的供应情况



资料来源：社署及政府统计处的记录

3.5 如上文图四显示，安老院宿位的实际供应量远低于目标，而且近年安老院宿位的供应量只有轻微增长。显然这是由于政府在一九九七至一九九八年间全面评估安老服务后，决定逐步取消安老院宿位所致(见下文第3.6至3.9段)。

安老事务委员会对逐步取消安老院宿位的建议

3.6 一九九七年，安老事务委员会全面评估过长者对住屋及住宿照顾服务的长远需求，并建议了一套应付长远需求的策略。

3.7 安老事务委员会在一九九八年九月公布的报告内指出，住宿照顾服务应集中编配给有真正需要的长者。因此，委员会建议：

—— 长远来说，安老院和护理安老院日后应同样采用护理安老院现行的入院准则；
及

—— 身体健壮和有能力照顾自己的长者，应继续留在社区安老。

3.8 实施上述改革时，安老事务委员会建议修订后的入住准则应该只适用于轮候名册上的长者。已入住安老院的长者应该不受影响。

3.9 在二零零零年的施政报告中，政府主动提出逐步把现时的安老院宿位(适合改变的)改变为护理安老院宿位，目标是在2001-02年度改变200个宿位。

3.10 二零零零年五月，社署研究安老院的供应情况，以找出适合改变宿位的安老院。社署进行调查后发现，在7 836个宿位中(包括7 537个安老院宿位及299个长者宿舍宿位)，只有2 977个(38%) 技术上可改变为护理安老院宿位。

3.11 二零零一年八月，社署回应审计署查询有关逐步取消安老院的情况时表示：

- (a) 根据“老有所属”的指导原则，应该鼓励长者住客在健康状况转差时留在原来的院舍；
- (b) 把安老院宿位改变为护理安老院宿位，是实现“老有所属”的措施；
- (c) 在上述背景下，长远来说，社署打算把安老院逐步取消；
- (d) 社署制定逐步取消安老院的计划时，已考虑下述因素：
 - (i) 安老院的实际情况是否容许改变其宿位；
 - (ii) 安老院的住客是否合资格获配护理安老院宿位；及
 - (iii) 是否有额外的经常拨款，把安老院宿位改变为护理安老院宿位；
- (e) 社署会研究其他方法(例如把安老院改变为新的房舍)，逐步取消那些因实际情况所限而有困难作出改变的安老院；及
- (f) 社署会加强社区支援服务，以应付可能选择重返社区的长者的需要。

3.12 不过，审计署注意到，社署仍然接受安老院宿位的申请。这些申请都列入安老院宿位轮候名册上。截至二零零一年三月三十一日：

- 宿位轮候名册上有6 194名长者；及
- 入住安老院的平均轮候时间为19个月。

审计署认为，社署应该为逐步取消安老院(如安老事务委员会所建议) 这目的而订定计划。

3.13 逐步取消安老院的计划，应该订定一个把现有的安老院改为护理安老院或作其他用途的时间表。安老院现时的住客如符合入住准则，应该转往护理安老院。至于不适合改变宿位的安老院(62%)，则应设法把房舍改作其他用途。

审计署对逐步取消安老院宿位的情况的建议

3.14 审计署建议社会福利署署长应：

- (a) 停止接受安老院宿位的新申请；
- (b) 把安老院宿位轮候名册上合资格入住护理安老院的申请人，转到护理安老院宿位轮候名册上；
- (c) 把目前的安老院住客转往护理安老院；
- (d) 就逐步取消现有安老院一事，订定工作计划及目标完成日期；
- (e) 采取行动，加快改建已鉴别为可予提升为护理安老院的安老院；及
- (f) 为不适宜改变为护理安老院的安老院房舍寻找其他用途。

当局的回应

3.15 社会福利署署长表示：

- (a) 根据施政方针，长者的福利设施应集中用于需要照顾的体弱长者身上，而长者的住屋需要可透过长者住屋计划解决。社署已采取多项措施，处理辖下现有的安老院宿位，例如停止兴建安老院，以及在可行的情况下，尽量把现有的安老院宿位改变为护理安老院宿位；
- (b) 社署没有停止接受安老院宿位的新申请，亦没有关闭部分安老院，原因是有关决定可能令部分将会和现已入住安老院的长者不满，而且部分安老院的在职员工也会受影响。例如，社署曾在长者住客强烈反对搬迁的情况下，搁置分拆辖下一间提供长者宿舍和安老院宿位的院舍。卫生福利局承认可能需要继续备存安老院剩余宿位轮候名册；及
- (c) 社署会与卫生福利局共同再研究逐步取消安老院宿位的现行措施，看能否定下明确的推行时间表。由于房屋委员会有剩余的长者住屋单位，社署现正研究可否与房屋委员会合作，向现已和将会入住安老院的住客提供住宿照顾 / 社区支援的综合服务。

3.16 卫生福利局局长指出，该局乐意按照审计署的建议，与社署和其他有关机构制定逐步取消安老院的长远策略，包括拟定逐步取消安老院宿位轮候名册的时间表，以及为不能改变为护理安老院的安老院房舍物色其他用途。

房屋委员会提供的长者住屋

3.17 房屋委员会于一九八七年开始推出长者住屋单位，为60岁或以上、有自我照顾及独立生活能力的租户提供住宿服务。长者住屋单位特别为那些需要入住公营房屋的长者设计。根据长者住屋计划，每名住客可获编配一个单位(或与其他住客共住一个单位)，并与毗邻单位的两至三位住客共用厨房和浴室等设施。长者住屋单位设有舍监服务。长者可透过高龄单身人士优先配屋计划或共享颐年优先配屋计划，申请入住这些特别设计的单位。共享颐年优先配屋计划专为两位或以上同意同住的长者提供住屋。

审计署对房屋委员会提供长者住屋单位的情况的意见

房屋委员会提供的长者住屋单位

3.18 截至二零零一年三月三十一日，房屋委员会提供9 383个长者住屋单位，每年成本是6,200万元(注5)，共7 870位住客入住这些单位。租住这些单位的长者须缴付租金，每月由283元至1,760元不等。下文表四显示过去五年所提供的长者住屋单位数目。

注 5：由于长者住屋单位的运作及折旧成本是每单位每月1,568元，而住客缴付的平均月租是1,020元，因此每年成本是6,200万元(即 $[1,568\text{元} - 1,020\text{元}] \times 9\,383 \times 12$)。

表四

房屋委员会提供的长者住屋单位数目

截至 3月31日	提供单位 数目	编配单位 数目	空置单位 数目	空置单位在可供编配单位中 所占的百分比
	(a)	(b)	(c)=(a) - (b)	(d)=(c) ÷ (a) x100%
1997	4 046	3 977	69	1.7%
1998	5 648	5 204	444	7.9%
1999	7 201	6 933	268	3.7%
2000	8 786	8 059	727	8.3%
2001	9 383	8 496	887	9.5%

(注)

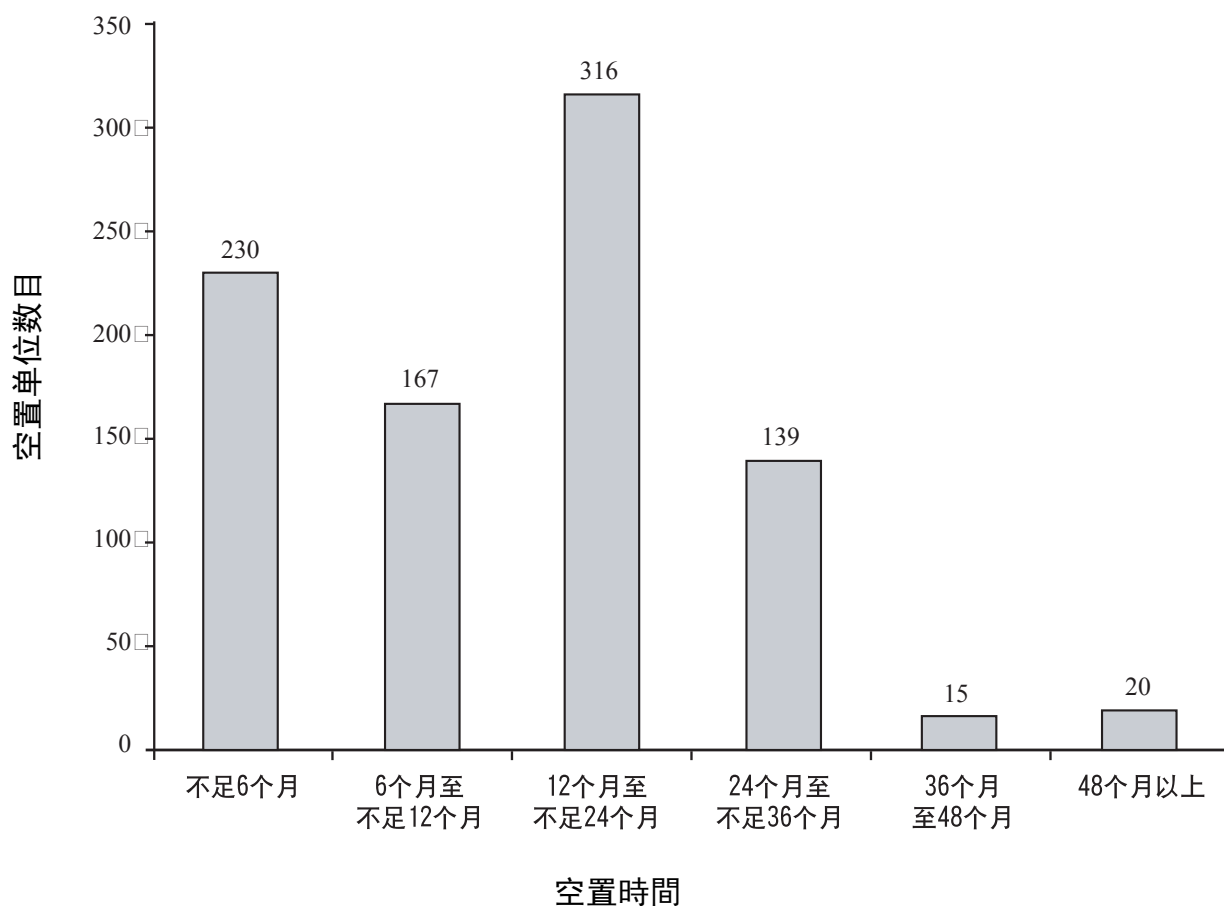
资料来源：房屋委员会的记录

注：截至二零零一年十二月三十一日，所提供的长者住屋单位共有9 691个，其中 8 905 个住屋单位已获编配，786个住屋单位(8.1%) 仍然空置。

3.19 下文图五是截至二零零一年三月三十一日，887 个空置的长者住屋单位的空置时间分析。

图五

截至二零零一年三月三十一日
887个长者住屋单位的空置时间分析



资料来源：房屋委员会的记录

3.20 审计署认为，长者住屋单位长期空置的情况并不理想。审计署估计，657个空置半年以上的长者住屋单位(167 + 316 + 139 + 15 + 20) 所损失的租金，每年达800万元(注6)。

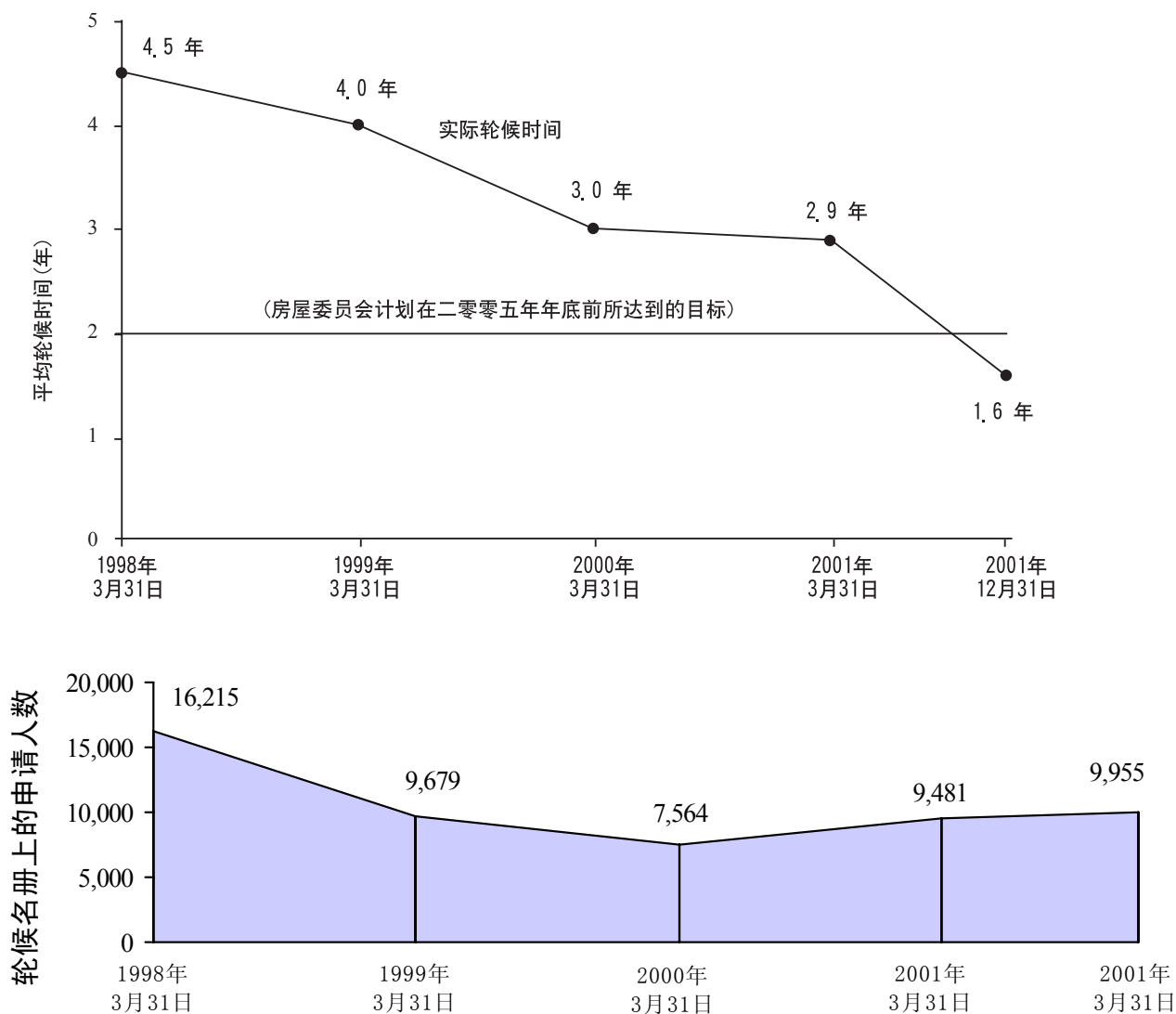
长者住屋单位的规划目标

3.21 房屋委员会长者住屋单位的规划目标，是在二零零五年年底前把平均轮候时间减少至两年。下文图六显示一九九八年至二零零一年间，单身长者申请长者住屋单位的平均轮候时间。

注 6：由于长者住屋单位的平均月租是每个单位 1,020 元，因此，每年所损失的租金估计约 800 万元 (即1,020 元× 657 × 12)。

图六

一九九八年至二零零一年间
长者住屋单位的平均轮候时间



资料来源：房屋委员会的记录

3.22 如上文图六显示，自二零零一年年底起，房屋署已可以达到轮候时间的目标。然而，部分长者住屋单位长期空置(见上文第3.18段表四和第3.19段图五)。房屋署在回应审计署的查询时，指长者住屋单位的受欢迎程度和需求受下列因素影响：

- 部分长者不愿与人分享长者住屋单位内的设施；
- 部分长者住屋单位地点欠佳；及
- 部分长者不愿入住因前租户曾发生悲剧而空置的单位，例如有人在单位内逝世或自杀。

公共屋邨的长者住屋及照顾服务的顾问研究

3.23 二零零零年十一月，房屋委员会辖下的策划小组委员会通过有关“公共屋邨的长者住屋及照顾服务”的顾问研究结果。该顾问研究：

- 发现长者住屋不大受长者租户欢迎，原因是要与他人共用设施；及
- 建议兴建有独立设备的单位，以满足单身长者租户的住屋需要(保留公用休息室、舍监服务和紧急警钟)。

3.24 房屋委员会已决定：

- 停止进一步兴建长者住屋单位；及
- 在考虑到长者的选择和供应的成本效益因素后，集中兴建更多有独立设备的小型单位供长者居住。

3.25 房屋委员会为有自我照顾能力的长者提供有独立设备的小型单位，以取代长者住屋单位，是正面的做法。审计署认为：

- (a) 为了计划周详地向有自我照顾能力的长者提供有独立设备的小型单位，房屋委员会有需要为此制定策略(根据未来的人口预测)，以每1 000名长者为单位，订定合适的规划比率(近似疗养院、护理安老院和安老院宿位的规划比率)。房屋委员会可按这个规划比率计划房屋单位的长远供应量，以满足长者的需要。由于卫生福利局负责长者服务和设施的整体供应，卫生福利局应与房屋局和房屋委员会一同订定这方面的规划比率；及
- (b) 鉴于有657个(167 + 316 + 139 + 15 + 20)长者住屋单位(占9 383个的7%)已空置超过六个月(见上文图五)，房屋委员会应采取行动，把这些空置单位分配给其他在房屋委员会租住公屋轮候名册上的申请人，以改善这些空置单位的使用率。

审计署对房屋委员会提供长者住屋单位的情况的建议

3.26 审计署建议，房屋署署长在与房屋委员会商议后，应：

- (a) 制定策略为有自我照顾能力的长者提供有独立设备的小型单位；
- (b) 与卫生福利局局长和房屋局局长共同合作，就为有自我照顾能力的长者提供上述小型单位订定适当的规划比率；及
- (c) 考虑把长期空置的长者住屋单位，分配给房屋委员会轮候名册上其他合格的申请人，使这些单位得以充分利用。

当局的回应

3.27 房屋署署长表示：

- (a) 他赞成审计署对房屋委员会提供长者住屋单住的意见和建议；
- (b) 二零零零年“公共屋邨的长者住屋及照顾服务”的顾问研究，是由房屋委员会建议进行的。为满足长者的需求，房屋委员会采纳了研究的建议，以制定长者住屋及照顾服务的策略。有关策略主要秉承政府在提供长者住屋服务方面的两大原则：即“老有所属”及“持续照顾”；
- (c) 二零零一年十一月，房屋委员会租住房屋小组委员会批准把长者住屋单位租予公屋轮候名册上的非长者申请人和其他迁置类别的人士，以充分运用房屋资源；及
- (d) 有关提供小型单位予有自我照顾能力的长者的规划比率，房屋委员会是根据房屋局的建议执行，而有关建议是房屋局根据与规划署商议后制定的房屋需求模式作出的。

3.28 房屋局局长表示原则上赞成审计署的建议，就提供有独立设备的小型单位予有自我照顾能力的长者制定合适的比率。

第 4 部分：护养院及疗养院津贴宿位的供应

4.1 本部分探讨社署津贴的护养院宿位及医院管理局提供的疗养院宿位的情况。

社署津贴的护养院宿位

4.2 政府在一九九三年发表的《施政报告》中，公布会建立设有医护设施的老人护养院网络。护养院专为因健康状况而无法在护理安老院得到充分照顾的长者而设，提供非医院形式的住宿护理设施。入住的长者并不需要像疗养院所提供的深切医护服务。护养院提供的服务介乎疗养院和护理安老院之间，使用护养院服务的长者，收费为每月1,994元。自一九九八年以来，六间非政府机构为由社署转介的长者提供1 400个资助护养院宿位。在2000-01年度，资助款额为2.17亿元。

医院管理局提供的疗养院宿位

4.3 医院管理局辖下的医院提供疗养服务，让那些健康情况在积极治疗下也不可能有进展的长者及残疾人士获得照顾。这些医院的疗养服务提供个人照顾、医疗护理和其他专业服务，让长者得以颐养天年。申请疗养院宿位的人士，须接受医院管理局的健康评估。合资格的申请人将列入于中央疗养服务轮候名册上，等候编配疗养病牀。截至二零零一年三月三十一日，医院管理局辖下 13 间机构合共提供1 134张疗养病牀，每年成本为4.08亿元(注7)。使用疗养病牀的人士须缴付住院费每日68元。

审计署对提供护养院及疗养院津贴宿位的意见

护养院宿位的规划目标

4.4 审计署留意到，政府并没有就护养院宿位订定规划比率。截至二零零一年三月三十一日：

—— 护养院宿位的比率为每1 000名65岁或以上的长者设1.9个宿位(注8)；及

—— 护养院宿位轮候名册上有4 729名长者。

4.5 审计署留意到，虽然轮候入住护养院的时间平均只需13个月(截至二零零一年三月三十一日)，但预料不久将来，轮候时间会大幅延长(见下文第5.17段)。鉴于长者及其

注 7：除了为医院管理局轮候名册上的申请人提供疗养病牀之外，截至二零零一年三月三十一日，医院管理局共为经急症医院转介的病人提供1 421个康复疗养病牀。这类病人会在康复后出院。

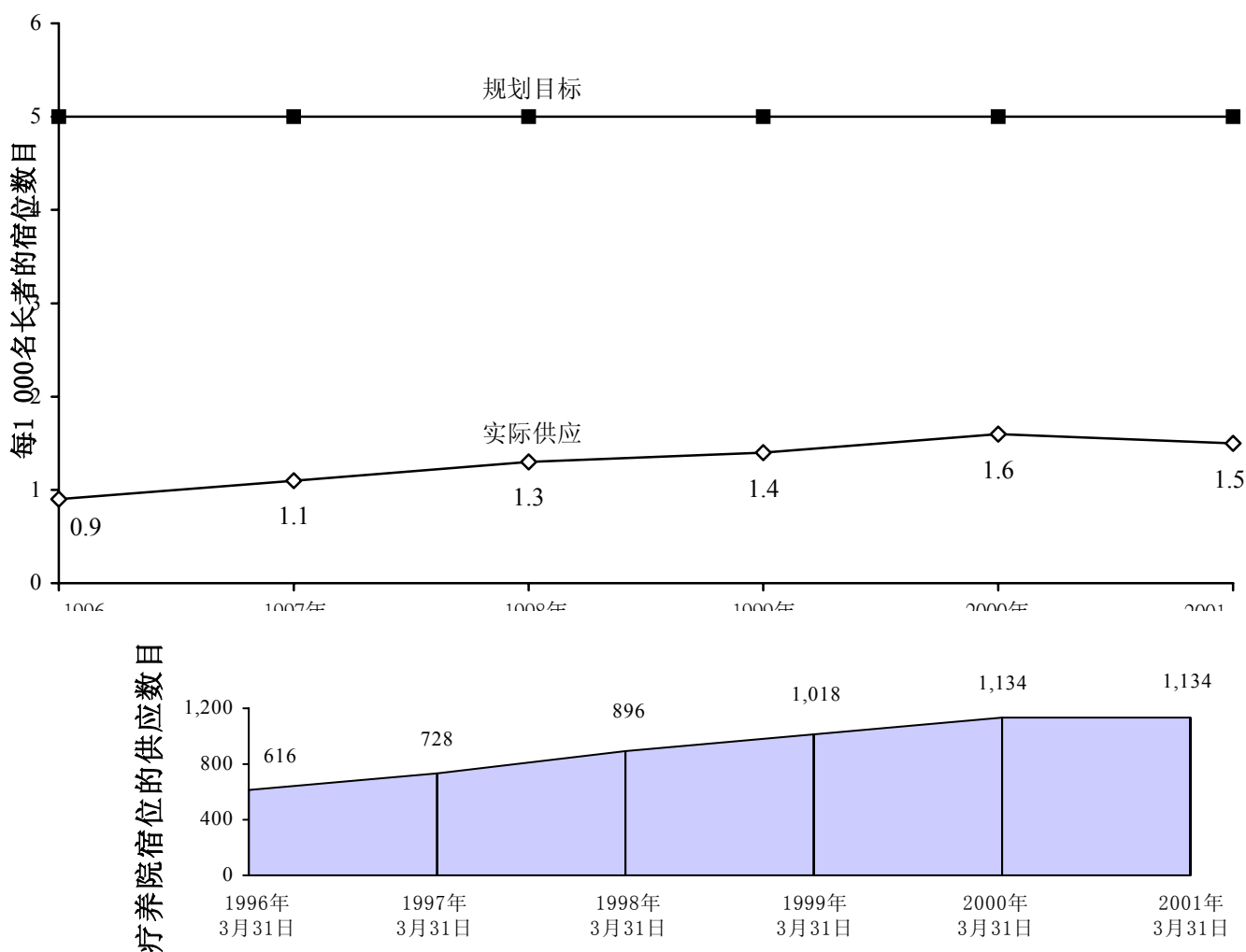
注 8：截至二零零一年三月三十一日，753 200名长者(见上文第2.6段图一) 设1 400个护养院宿位(见上文第1.5段表一)，因此，比率为1.9 [1 400 ÷ (753 200 ÷ 1 000)]。

家属都会关注轮候护养院宿位的时间，社署应把平均轮候时间告知他们，让他们好作安排。

医院管理局就疗养院宿位订立的规划目标

4.6 医院管理局过去多年的疗养院宿位规划目标，是每1 000名 65 岁或以上的长者设5个宿位。下文图七显示过去六年内，医院管理局疗养院宿位的规划目标和供应量。

图七
1996年至2001年疗养院宿位的供应情况



资料来源：医院管理局及政府统计处的记录

4.7 审计署注意到，在过去数年，医院管理局实际提供的疗养院宿位远较规划目标为少。二零零一年五月，医院管理局在回应审计署的查询时表示，疗养院宿位的供应量，须按政府就新病牀服务批给医院管理局的拨款每年予以调整。

4.8 截至二零零一年三月三十一日，疗养院宿位轮候名册上共有5 218名长者(注9)。有关轮候名册上的长者人数在2000-01年度的变化如下：

疗养院宿位轮候名册上的长者数目	
截至2000 年4 月1 日	5 086
加：2000-01年度的新申请人	2 671
	7 757
减：下述申请人	
· 获编配宿位者	(347)
· 撤回申请者	(546)
· 轮候期间逝世者(注10)	(1 646)
	5 218

上述347名获编配宿位长者在入住前平均需轮候31个月(注11)。

注 9： 截至二零零一年三月三十一日，这5 218名长者的住处如下：

住宿地方	(人数)	长者 (百分比)
医院(不包括疗养院)	504	9.7%
资助护理安老院 ¹	049	20.1%
安老院	39	0.8%
资助护养院	64	1.2%
私营安老院舍	2 507	48.0%
公营房屋	296	5.7%
私人楼宇	456	8.7%
其他	303	5.8%
	5 218	100.0%

资料来源：医院管理局的记录

注 10： 在轮候疗养院宿位期间逝世的长者人数：1997-98年度共有1 641人；1998-99年度共有3 499人；及1999-2000年度共有2 006人。

注 11： 平均轮候时间：在1998年3月是44个月；在1999年3月是46个月；及在2000年3月是36个月。

疗养服务政策有欠明确

4.9 从上文第4.6段图七可见，医院管理局实际提供的疗养院宿位(即在二零零一年三月三十一日是每1 000名65岁或以上的长者设 1.5 个宿位)，远低于规划比率所订的目标，即每 1 000 名65岁或以上的长者设5个宿位。二零零一年五月，医院管理局在回应审计署的查询时表示：

- (a) 根据“老有所属”的政策目标，在福利院舍环境下，预料护理安老院及护养院在照顾体弱长者方面将发挥更大的功用；
- (b) 卫生福利局曾多次与医院管理局商讨及研究停止在医院环境下提供疗养服务的政策，但为严重残疾病人提供急症期过后的护理服务则除外；
- (c) 当局亦曾讨论如何鼓励私人机构更积极在社区层面提供疗养服务；
- (d) 在公立医院附设疗养院的规划目标，日后可能有变；及
- (e) 由于政策不明确，医院管理局并未修订规划目标，直至有清晰的政策方向为止。

有需要检讨疗养服务

4.10 鉴于疗养院宿位现时尚欠高达70% (注12)，而且轮候入住时间长达31个月，审计署认为卫生福利局应从速进行检讨，决定疗养院和护养院日后的角色和须提供的宿位数目，以应付长者的需求。

4.11 审计署注意到，护养院的服务类别，介乎疗养院与护理安老院之间。政府提供每个疗养院或护养院宿位的成本如下：

- 由医院管理局提供的疗养院宿位，每月30,000元；及
- 由受资助非政府机构提供的护养院宿位，每月12,930元。

4.12 鉴于疗养院宿位显著不足，而用于提供1 134个疗养院宿位的资源又相当多(每年4.08亿元——见下文第5.2段表五)，如果把资源改为投放于提供护养院宿位，似乎会令更多长者受惠。在这方面，审计署所作的研究发现，四个先进国家(澳洲、加拿大、英国及美国)的长者，如果并非需要深切医疗服务，一般都会由不属于医院环境下的护养院照料(即并非入住疗养院)。

注 12：尚欠的2 632个(即70%)宿位名额的计算如下：

目标供应额(753 200 ÷ 1 000 × 5)	3 766
减去实际供应额	(1 134)
	—————
	2 632
	=====

4.13 二零零二年三月，医院管理局回应审计署对疗养服务的意见时表示：

- (a) 当局一直把疗养病牀的规划比率定为就每1 000名65岁或以上人士提供5张病牀。然而，由于病患者的病情各有不同，而且为病患者提供的支援服务亦不断发展，长者对住院服务的需求已经改变；
- (b) 社署发放疗养院照顾补助金（见下文第4.14段），应付轮候疗养院宿位的长者的护理服务需求。外国通常只有一类长者住宿照顾服务，通称护养院。这类服务的规划方针，是把服务视为一个整体来作全盘考虑，而非由零碎的组合部分各自提供服务；及
- (c) 疗养及护养服务是不同程度的护理服务。病患者如果由医院所提供的疗养宿位转送到护养服务机构，必须有额外的医疗，护理和个人护理支援，才可得到适当程度的照顾。

4.14 社署告知审计署，如果居住在护养院的长者经社区老人评估小组评定为需要疗养服务，该署会发放一笔疗养院照顾补助金给他居住的护养院，金额为每月5,695元，作照顾该体弱长者之用。因此，照顾需要疗养服务的长者，其护养院宿位的成本将会是每月18,625元（即12,930元+5,695元）。按这个金额计算，审计署估计，如果把投放在医院管理局1 134个疗养院宿位的资源转用于在福利院舍环境下提供同一数量的护养院宿位，安置无需高度医疗照顾的长者，政府每年将可节省1.548亿元 $[(30,000元 - 18,625元) \times 1 134 \times 12]$ 。这笔款项足以用来增加693个护养院宿位 $(1.548亿元 \div 12 \div 18,625元)$ ，应付疗养院宿位轮候名册上的长者的需要，而现时的轮候时间约为31个月。

4.15 审计署注意到，卫生福利局正考虑停止在医院环境下提供疗养服务，但为严重残疾病人提供急症期过后的护理服务则除外。倘若这项考虑付诸实行，扩展护养院在福利院舍环境下提供长者护理服务的角色会是合适的做法，此举亦有助控制成本。审计署认为，卫生福利局应对疗养院和护养院的角色和服务供应情况进行全面检讨，当中须顾及两者所提供的服务和涉及成本各有所异。

审计署对提供护养院及疗养院津助宿位的建议

4.16 审计署建议卫生福利局局长应：

- (a) 顾及长者对服务的需求及有关措施对财政的影响，全面检讨在提供福利服务给长者时，疗养院宿位及护养院宿位的角色；及
- (b) 在进行检讨时，决定应否在福利院舍环境下而非在医院环境下提供疗养服务。

4.17 审计署亦建议社会福利署署长应：

- (a) 在申请人递交护养院宿位申请时，把估计轮候时间通知申请人；及
- (b) 定期把最新的估计轮候时间通知申请人。

当局的回应

4.18 卫生福利局局长表示：

- (a) 为了让长者在熟悉的环境度过晚年，卫生福利局正逐步把“持续照顾”概念引入家居和社区照顾服务，以及住宿照顾服务内。在住宿照顾服务方面，卫生福利局正计划提供一类可应付长者不同程度护理需要的安老院舍。这样，长者健康日差时便毋须转换院舍；
- (b) 长远而言，在发展“持续照顾”的概念下，卫生福利局会构思最佳长期护理服务模式，包括提供疗养服务的最合适环境；及
- (c) 当局在加强家居和社区照顾服务并推广“持续照顾”概念后，应重新研究现行的护理安老院宿位规划比率。

4.19 社会福利署署长表示：

- (a) 社署同意，该署与医院管理局在为体弱长者提供长期护理方面的角色，应予检讨，以期在考虑成本之余，亦全面实践“持续照顾”概念。卫生福利局局长注意到，不同界别有可能携手合作，所以已经与卫生署署长、医院管理局行政总裁和她本人召开多次会议，共商有关各界别的长者住宿服务互相配合的事项；
- (b) 根据过往经验及日益着重的“持续照顾”概念，独立提供护养院设施的做法并不可取。因此，该署现已停止护养院的发展项目。为配合“持续照顾”概念，该署将招标承办的新安老院舍，会附设多种设施，能够为健康日差的长者提供所需照顾；
- (c) 鉴于现行的财务限制，把疗养服务的职责转交福利院舍环境时，必须在预算方面作出相应调配；及
- (d) 社署已把各类住宿照顾服务的平均轮候时间上载至该署网页(并会每季更新)，以供浏览。

医院管理局的回应

4.20 医院管理局行政总裁表示：

- (a) 倘若把疗养院宿位轮候名册上的长者转往护养院，医院管理局仍须预留牀位给已度过急症期但仍需疗养的病人及现时居所的环境不宜疗养护理的人士；
及
- (b) 举例说，每年平均有12 000名病人因首次中风入住公立医院，当中约百分之十可能会变成严重伤残，需要疗养护理服务。这些重症病人由于得不到最合适的照料，因此现居于私营安老院。他们应接受短期的进一步医疗护理，直至有合适的环境才转院。因此，医院管理局不可藉着把病人转往福利机构而节省资源。

第 5 部分：政府对津助长者住宿服务的财务安排

5.1 本部分探讨政府对津助长者住宿服务的财务安排。本部分亦报告审计署对先进国家提供类似服务的最新发展情况的研究。

政府对提供长者住宿服务的津助

5.2 下文表五显示用于提供长者住宿服务的估计政府经常津助(注13)。

注 13：由房屋委员会辖下的长者住屋提供的津助住屋所涉及的成本，并不包括在下文表五内，因为有关成本由房屋委员会承担，并非直接由政府支付。

表五

政府提供长者住宿服务的估计津贴

津贴宿位类型	截至二零零一年 三月三十一日的	每个宿位的	估计每年津贴额(注) (c) = (a) × (b) × 12 (亿元)
	津贴宿位数目 (a)	估计每月津贴额 (元) (b)	
护理安老院			
—— 由非政府机构提供	10 210	8,918	10.926
—— 根据买位计划及改 善买位计划由私人 经营者提供	4 303	6,328	3.268
长者宿舍			
—— 由社署提供	69	3,538	0.029
—— 由非政府机构提供	191	2,070	0.047
安老院			
—— 由社署提供	88	5,969	0.063
—— 由非政府机构提供	7 449	4,015	3.589
护养院	1 400	12,930	2.172
疗养院	1 134	30,000	4.082
总计	<u>24 844</u>		<u>24.176</u>
			约24.18亿元

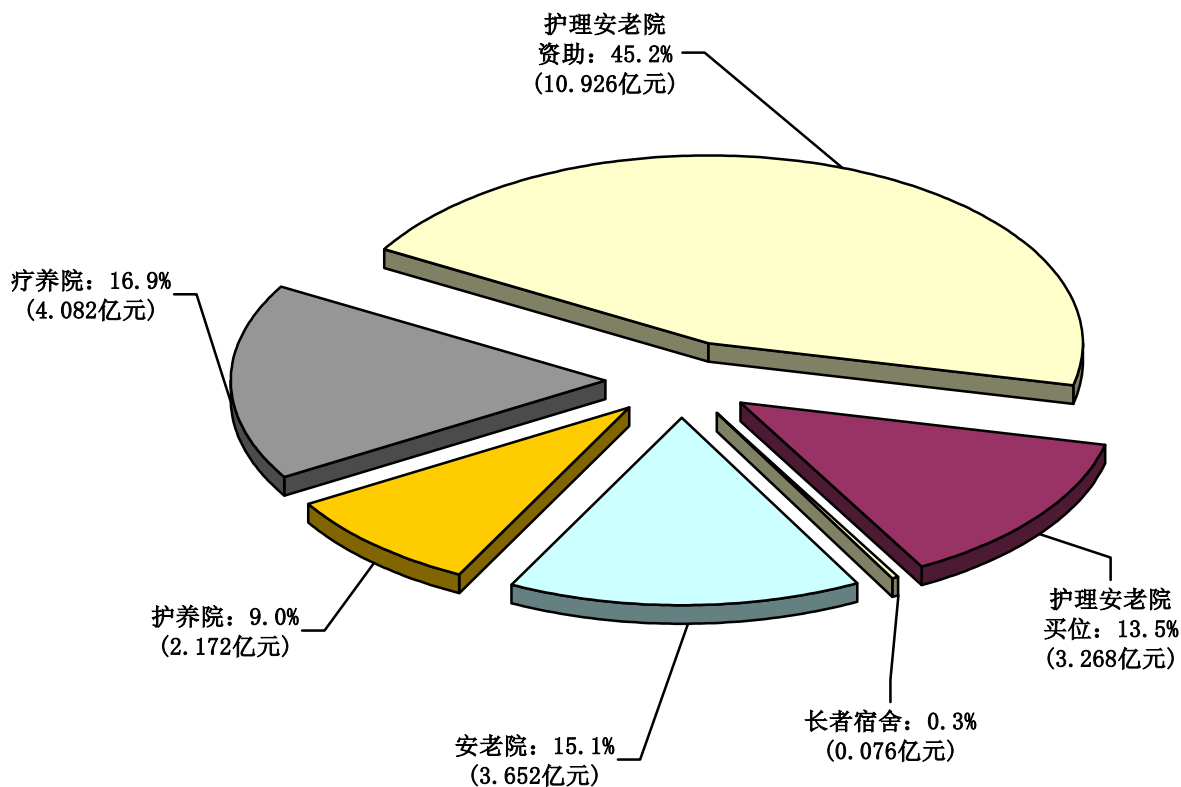
资料来源：社署及医院管理局的记录

注：除政府为津贴长者宿位而直接提供的津贴金外，在2000-01年度，社署向19 852名入住私营或自负盈亏的安老院舍的长者支付合共13.97亿元的综合社会保障援助金(见下文第5.6段)。

5.3 下文图八显示2000-01年度用于提供津助长者住宿服务的24.18亿元政府资源的分配情况。

图八

2000 - 01年度用于提供津助长者住宿服务的24.176亿元公共开支的分配情况



资料来源：社署及医院管理局的记录

审计署对提供津助长者住宿服务的政府财务安排的意见

用于津助长者住宿服务的公共资源

5.4 如上文表五显示，在2000-01年度，社署及医院管理局付出总额为24.18亿元的津贴，用以提供津助长者住宿服务。

5.5 根据现行安排，申请社署及医院管理局津贴宿位的长者，在入住宿位前须分别接受这两个机构的评估(见附录B)。只有健康状况符合入住准则的长者，才会获准入住社署津贴的院舍或医院管理局的疗养院。此外，在评估津贴宿位的申请时，社署有时还会考

虑有关申请人社交及居住的状况。现时，申请社署或医院管理局津助宿位的长者，并不需经资产和入息考虑，即毋须接受经济状况调查。不过，如属由房屋委员会提供的长者住屋单位，则申请人须符合房屋委员会的资产和入息上限(注14)。

为入住非津助安老院舍的长者提供综合社会保障援助

5.6 截至二零零一年三月三十一日，入住私营及自负盈亏安老院舍的长者有26 905名。在这些长者当中，有19 852名(即74%)接受综合社会保障援助(综援)计划下的某种形式福利。在2000-01年度，根据综援计划给予这19 852名长者的金额，总数达13.97亿元，平均每名长者每月获得5,864元。

预计现行安排所需的公共资源

5.7 根据政府统计处估计，在未来二十年，65岁或以上的人口会不断上升。2000-01年度在提供津助长者住宿服务方面的政府拨款估计为 24.18 亿元。审计署据此推算，在这方面所需的公共资源，在二零零九年会上升至26.32 亿元，二零一九年则会上升至37.34亿元。(为求简便，其他影响推算的因素，例如将来政策及长者一般健康状况的改变，都不入考虑之列。)下文表六列出人口预测和资源估计的详情。

表六

人口预测及提供津助长者住宿服务估计需要的公共资源

年份	总人口数目 (a)	65岁或以上 人口数目 (b)	估计需要的 公共资源 (c) (注) (亿元)
二零零二年	695 万	79 万	24.18
二零零九年	746 万	86 万	26.32
二零一九年	828 万	122 万	37.34

资料来源：政府统计处的记录及审计署的估计

注：(c) = [24.18亿元 ÷ 79万人] × (b) 栏人口数目

注 14：截至二零零一年十二月三十一日，申请长者住屋单位的单身长者的入息和资产价值上限，分别为每月6,200元和总值21万元。

先进国家提供津助长者住宿服务安排的发展情况

5.8 审计署研究了澳洲、加拿大、英国及美国四个先进国家在提供长者住宿服务方面的安排，发现四国的安排大体上相近。

5.9 **住宿服务的选择** 这四个国家的合资格长者可因应情况，选择由私人经营者、非牟利机构或政府代办机构提供的住宿服务。政府会根据长者拥有资产的价值和入息计算津助额，然后把津助款项直接给予长者，以支付全部或部分住宿服务费用。

5.10 **对申请人的评估** 这四个国家的长者都须接受健康评估，以决定合适的住宿服务类别。一般而言，长者须承担住宿服务的部分费用，所承担金额，将会根据经济状况调查制度，按其入息和资产计算。审计署注意到，这四个国家普遍都设有不同形式的退休保障计划或长期护理保险计划，协助长者承担住宿照顾的费用。

社署最近推行的公开招标承办护理安老服务计划

5.11 二零零一年七月，社署推行一项计划，招标承办一间位于政府楼宇内的护理安老院。中标者(机构A) 获批一份为期五年的经营合约。该间护理安老院可容纳社署宿位轮候名册上的120名长者，而社署每年会向机构A支付 700 万元，用于提供其中115个津助宿位(另外五个宿位的费用以单位成本支付)。根据这项计划，该署每月付给机构A的费用，平均为每个护理安老院宿位5,072元(即政府的成本)。把每个宿位每月91元的社署行政费用计算入内后，每个以招标方式提供的护理安老院宿位的每月经常费用为5,163元。因此，由机构A提供的每个护理安老院宿位的每月成本，与资助护理安老院的8,918元(见上文第5.2段表五) 比较，低出42%。

5.12 审计署注意到，以公开招标方式提供护理安老服务的新计划，为社署另辟了由服务机构提供护理安老服务的途径，在减低成本之余，也能维持合理的服务水平。为求向社署宿位轮候名册上的合资格长者提供符合成本效益的护理安老服务，审计署认为社署日后提供津助护理安老服务时，应尽量采用公开招标安排。

需要检讨提供津助长者住宿服务的安排

5.13 **政府在提供长者住宿服务方面的角色** 由政府拨款提供的长者宿位达24 844个(见上文第5.2段表五)，占全港总共60 837个公营及私营宿位(包括24 844个津助宿位和35 993个非津助护理安老院宿位——见上文第1.5段表一)的40.8%。社署也负责规管由私营机构和非政府机构提供的长者住宿服务(注15)。随着人口老化，住宿服务需求日增。政府交由社署和医院管理局提供的住宿服务，在应付不断增加的需求方面，未必能够符

注15: 根据《安老院条例》，社署负责监察和规管安老院舍的服务，这些院舍包括长者宿舍、安老院和护理安老院(见上文第1.3段)。

合成本效益。在先进国家，政府部门或代办机构一般不会直接拨款给提供住宿服务的机构。这些国家的长者通常可自由选择院舍，政府则直接向长者(而非服务机构) 发放资助款项，用以支付院舍费用。审计署认为，假如有合适的规管机制，以招标竞投方式获取这类服务，可帮助政府提高成本效益。当局或须检讨香港现时由政府直接拨款给服务机构的做法。审计署认为， 卫生福利局应检讨政府在提供长者住宿服务方面的角色。

5.14 私营机构的参与 最近推行的计划(上文第5.11段已提及) 显示，如果以招标竞投的方式营办护理安老服务，可节省大量资源，并且可以让非政府机构及私人经营者提供具成本效益的服务。在这方面，审计署留意到，财政司司长在二零零一年三月发表的2001 - 02年度财政预算案演词中提及，政府已：

“利用外判服务，给予私营机构更多机会参与公共服务，提高了服务效率及素质。”(审计署强调)

财政司司长进一步指出(第106段) *“提高公营部门的工作成效是我们对市民的长期承诺”*。主要目标包括让私营机构以不同形式参与公共服务。

5.15 社署最近公开招标承办一间新护理安老院的管理工作，显示社署在提供服务方面可收到较高的成本效益(见上文第5.11段)。公开招标的安排显示，在毋须纳租的情况下，护理安老院每个宿位的每月经营成本约为5,163元，远低于现时资助护理安老院的8,918元。这5,163元或可作为经营护理安老院宿位的基准成本。审计署注意到，日后位于政府物业内的护理安老院，将采用公开招标的安排。审计署认为，在可行的范围内，现有的护理安老院也应采用同类安排，以确保可达致较低的住宿服务成本。另一方面，社署亦应参考基准成本，考虑降低现有资助院舍的经营成本。省下的资源可用作提供更多护理安老院宿位，缩短现时颇长的轮候时间(见下文表七)。

5.16 就长者住宿服务实施经济状况调查 如上文第2、3及4部分所述，津助长者宿位显著短缺，轮候时间亦长。(尽管护理安老院宿位以规划目标来说并非短缺，但申请人仍需久候。)下文表七撮录截至二零零一年三月三十一日的津助长者宿位数目和轮候时间。

表七

截至二零零一年三月三十一日
津助长者宿位数目和平均轮候时间

津助宿位类别	提供的宿位数目	轮候名册上的长者数目	平均轮候时间(月数)
护理安老院	14 513	17 948	—
—— 由非政府机构提供	10 210	16 370	35
—— 根据买位计划及改善买位计划由私人经营者提供	4 303	1 578	11
护养院	1 400	4 729	13
疗养院	1 134	5 218	31
总计	17 047	27 895	

资料来源：医院管理局及社署的记录

5.17 由于长者年事已高，津助长者住宿服务的轮候时间长久的情况实不理想。护养院宿位在一九九八年才开始提供，初期的轮候入住时间较短。不过，护养院宿位的平均轮候时间，已由二零零一年三月的13个月增至同年十二月的16个月。鉴于宿位轮候名册上的申请人众多(截至二零零一年三月三十一日的人数为4 729名)，宿位却只有1 400个，长久的轮候时间很可能在短期内恶化。

5.18 审计署认为，为解决住宿服务供不应求的问题，以及缩短轮候时间，这项服务需要更多资源。在提供服务方面，当局可实施某种形式的经济状况调查制度(如澳洲、加拿大、英国和美国等先进国家所采用的制度)，以取得更多资源。关于这点，审计署注意到，居住在资助院舍和买位/改善买位计划下的院舍的长者中，分别约有79%和53%是综援受助人(见下文第7部分第7.3及7.5段)。由此可见，可能仍然有相当百分比居于津

助院舍的长者的资产和入息水平超过了合资格申领综援的上限。经济状况调查制度可鉴别出那些有能力支付费用的人士，从而有助当局减少提供这方面服务所需的资源，也使政府可将资源津助真正需要援助的长者。

5.19 审计署注意到，安老事务委员会在一九九八年九月公布的报告书(见上文第3.7段)内表示：

- (a) 政府和资助机构应优先照顾有需要但没有经济能力的长者，而自负盈亏及私营机构应提供较高质素的服务，让有经济能力的长者有所选择；
- (b) 应把资源用于有真正需要的长者身上，提供服务时也应考虑其需要的急切程度；及
- (c) 有经济能力人士应负担一定程度的费用。

节省公共资源和增设津助长者宿位

5.20 审计署估计，本报告第3、4及5部分所载有关津助长者住宿服务财务安排的措施推行后，有关的资源将可大幅节省。要大幅节省资源，所受的限制不少，或许在短期内难以实现。不过，审计署相信，只要政府为推行这些措施制定工作计划，并且定下目标日期，长远来说，每年可以节省多达 12 亿元。估计节省的资源及因而可增设的宿位数目，载于下文表八。审计署估计节省的资源可用以增设868个护养院宿位及17 032个护理安老院宿位，有助大幅缩短长者轮候津助住宿服务的时间(见上文第5.16段表七)。

表八
估计可节省的资源及
因而可增设的津助宿位数
(详细计算方法见附录D)

本审计报告提及 可节省成本的措施	估计每年 可节省的金额 (亿元)	估计可利用省下的 资源提供的额外宿位数	
		护养院护	理安老院
(a) 逐步取消7 537个安老院宿位 (见第3.14(d)及5.21(b)(i) 段)	3.652	-	5 895
(b) 在医院环境下提供的1 134个长期护 理宿位转为在福利院舍环境下提供 (见第4.13 及4.14 段)	1.548	693	-
(c) 以基准成本提供10 210个资助护理 安老院宿位(见第5.15及5.21(a) 段)	4.601	-	7 426
(d) 就23 531个津助护理安老院宿位、 4 303个购买的宿位和2 093个护养 院宿位实施经济状况调查 (见第5.18及5.21(b)(ii) 段)	2.690	175	3 711
总计	12. 491	868	17 032
	约12亿元		

资料来源：社署和医院管理局的记录及审计署的估计

5.21 为回应载于上文表八的审计署估计节省的资源，二零零二年三月：

- (a) 社署表示，审计署估计可节省的成本，大部分只有在提供有关服务时一切“重新开始”才可省回，因为现有的服务机构一直沿用旧的资助制度及固有的员工职制。这些对员工的责任必须肯定和尊重，而且部分责任已在合约上订明(注16)；及

注 16：审计署相信，政府有需要为推行这些提高成本效益的措施制定工作计划，并且订下目标日期(见上文第5.20段)。

- (b) 卫生福利局表示：
- (i) 把安老院宿位改为护理安老院宿位是既定政策，该局现正分阶段推行。此外，日后可能需要向现时及或会入住安老院的住客提供某类形式的房屋援助(注17)。7 537个安老院宿位中，只有38%可改作护理安老院宿位(注18)；及
 - (ii) 长者及其家人如要为住宿照顾服务(特别是护理水平较高的服务) 长期承担大比重的费用，会是沉重的财政负担。

审计署对提供津助长者住宿服务的政府财务安排的建议

5.22 审计署建议，卫生福利局局长应全面检讨提供津助长者住宿服务的安排，增加津助长者宿位的数目，以应付不断增加的需要。检讨时应考虑下列各点：

- (a) 资助院舍的成本与社署最近招标取得的成本价差距甚大；
- (b) 各个提供长者住宿服务方案的成本效益。这些方案包括：
 - (i) 在可行的情况下，以公开招标方式承办现时由非政府机构透过资助形式提供的安老院舍服务；
 - (ii) 参照社署最近招标取得的较低成本价削减资助安老院舍的经营成本；及
 - (iii) 采用政府直接向长者发放津助款项的安排，让长者自由选择所需的住宿服务；
- (c) 先进国家提供同类福利服务给长者的做法，以及因长者服务在香港需求日增而需要增拨公共资源的情况；
- (d) 应否引入经济状况调查制度，使有能力负担的人士分担提供住宿服务的费用，而他们所支付的费用可用来增加长者宿位；及
- (e) 安老事务委员会建议，政府和资助机构应优先照顾有需要但没有经济能力的长者，而自负盈亏及私营机构应提供较高质素的服务，让有经济能力的长者有所选择。

注 17：因安老院宿位逐步取消而估计节省的3.652亿元可用以资助不同的长者服务(住屋或护理需要)。为简单及举例说明起见，审计署举例说明这笔款项可用以增设护理安老院宿位。

注 18：审计署建议，对于不宜改作护理安老院的安老院，社署应研究将其改作其他用途(见上文第3.14(f)段)。

当局回应

5.23 卫生福利局局长表示：

- (a) 在制定一套优质并可持续发展的长远安老制度方面，卫生福利局研究数个方案，包括为住宿照顾计划作出新的津贴安排，让长者选择院舍时有更大自由度，并且能迅速获得所需服务；及
- (b) 为迎接转变，卫生福利局正采取多项措施，增加优质私营安老院舍的供应量。这些措施包括建立一套院舍认可制度、以公开招标方式在所有政府新建的特建院舍内提供长者住宿服务，并推行计划鼓励私人发展商在新发展项目内兴建特建院舍。

5.24 社会福利署署长表示：

- (a) 社署邀请非政府机构和私营机构公开招标承办政府特建院舍内的护理安老院的做法，获审计署认同是符合成本效益的服务方式，社署为此感到高兴；
- (b) 继西营盘社区综合大楼安老院舍的首次招标成功后，社署在二零零二年三月再次就一间位于何文田的院舍招标。另外在 2002-03 年度首季，将会再为四间院舍公开招标。社署日后将以公开招标的方式在所有新特建院舍内提供津贴护理安老服务；
- (c) 社署将透过严密监管，确保以公开招标方式选出的院舍经营者会提供优质服务。例如这些院舍经营者需要成立使用者委员会，收集使用者的意见并找出需要改善的地方。社署计划邀请业外人士任评审员协助监管这些院舍；
- (d) 审计署正确地指出，由于人口不断老化，住宿照顾服务的需求将会上升。即使以具成本效益的方法提供津贴服务，由于开支由纳税人负担，此服务仍需以最需要政府帮助的人士为对象；
- (e) 审计署提出推行某种形式经济状况调查的建议，值得支持。其他福利计划，如综援、幼儿中心缴费资助计划和家务助理 / 家居护理服务，都有类似的做法；及
- (f) 社署同意，在编配服务时必须尊重使用者的选择。社署现时按长者的选择和宿位的供应分配宿位，并非最具成本效益的安排。社署相信，审计署建议政府向合格的长者发放津贴，由他们自行选择院舍的做法，确有帮助。为准备实施这项安排，社署有需要设立认可制度，确保院舍提供优质服务和运作时保持高透明度。在社署的支持下，一间非政府机构最近获政府奖券基金拨款，在未来两年为安老院舍设立一套认可制度。

审计署对发放综援金给入住疗养院的长者的意见

入住疗养院的综援受助人

5.25 根据社署的规则，综援受助人入住医院管理局辖下医疗机构一段时间后，其综援金额通常会调低。在某些特殊情况下，例如综援受助人需持续缴付安老院舍费用一段时间，社署人员会行使酌情权，调整综援金额。

审计署的资料核对工作

5.26 二零零一年八月，审计署进行了资料核对工作(注19)，比较入住医院管理局辖下疗养院的长者与综援受助人的资料。审计署发现，其中六名综援受助人曾入住医院管理局辖下疗养院，但没有即时向社署申报住院一事。社署在这六宗个案多付了共407,686元综援金。在该六宗个案中：

- (a) 四宗是社署在二零零一年十二月接获审计署通知有关调查结果前已发现的(这些个案的综援受助人住院8至34个月后，其家人才向社署申报)；及
- (b) 两宗是审计署核对资料后发现的。

5.27 向该六名综援受助人追讨多付的407,686元款额的结果如下：

- (a) 在两宗个案中，社署已收回多付的全部款项，共165,058元；
- (b) 在一宗个案中，社署分12期扣减该名受助人其后领取的综援金，以讨回多付的共18,216元款项；及
- (c) 在三宗个案中，社署正考虑采取何种行动讨回多付的共224,412元款项。

该六宗多付综援金个案的详情载于附录E。

5.28 二零零一年十二月，审计署通知社署附录E所载的发现。社署回应如下：

- (a) 社署管理综援计划时，需靠综援受助人(或其家人)在情况有变(包括入院)时自行申报；
- (b) 社署人员在处理新个案和复核个案时，会提醒综援受助人在情况有变时立即申报；
- (c) 附录E所载的六宗个案均为延迟申报或没有申报的个案；

注 19：所使用的资料是截至二零零一年三月三十一日的个人资料。

- (d) 为了防止留院的综援受助人不作申报，社署已取得个人资料私隐专员批准，可以把综援受助人及医院管理局病人的个人资料互相核对；
- (e) 社署在二零零一年八月首次进行了资料核对工作；及
- (f) 社署的特别调查组会审查个别的个案，以确定是否有多付综援金的情况。

5.29 审计署认为，社署应定期提醒综援受助人需即时向该署申报入院一事。这项安排有助社署及时调整综援受助人(包括长者)的综援金额。

审计署对发放综援金给入住疗养院的长者的建议

5.30 审计署建议社会福利署署长应：

- (a) 从速向曾入住医院管局辖下医疗机构的综援受助人追讨多付的综援金；及
- (b) 定期提醒综援受助人在指定时间内向社署申报入住医院管理局辖下医疗机构一事。

当局回应

5.31 社会福利署署长表示：

- (a) 按一般做法，社署会确保尽早追讨所有多付的综援金，以免浪费公帑；及
- (b) 社署的一贯做法，是提醒所有综援申请人和受助人，在入住政府或资助住宿机构、或医院管理局辖下的医疗机构时，必须向该署申报。综援受助人须签署承诺书，答应会把上述变更申报。社署亦会继续致力防止综援受助人不把上述变更申报。

第 6 部分：社署对安老院舍的发牌和监察

6.1 本部分探讨社署督察队所进行的视察。视察的目的是确保安老院舍遵守《安老院条例》的发牌规定。

《安老院条例》的发牌规定

《安老院条例》

6.2 《安老院条例》在一九九六年六月全面实施，规定安老院舍(即长者宿舍、安老院和护理安老院，见上文第1.3段)须获社署发出牌照或豁免证明书才可经营。根据该条例第 2 条，安老院舍的释义为“惯常有超过5名年满60岁的人士获收容在其内住宿以便获得照顾的处所”。该条例规定，社署须负责管理安老院舍发牌制度，以便管制和监察院舍运作。该条例的目的是确保安老院舍达到可接受的服务水平，使入住长者在体格、情绪和社交生活上都获得妥善照顾。截至二零零一年十二月，699 间安老院舍中，有 698 间已获社署发牌，余下一间则按豁免证明书经营，有待社署复核。

《安老院规例》

6.3 《安老院规例》根据《安老院条例》第23条制定。该规例当中订明：

- (a) 不同类别安老院舍的定义；
- (b) 注册成为保健员的资格；
- (c) 安老院舍经营者的职责；
- (d) 主管的职责；
- (e) 安老院舍位置和设计的规定；
- (f) 预防火警及其他危患的措施的规定；及
- (g) 罪行、罚则和费用。

6.4 《安老院规例》附表1列出了每类安老院舍的最低人手规定(见附录F)。该规例附表2规定，安老院舍每名住客的居住面积不可少于6.5平方米。

根据《安老院条例》制定的《实务守则》

6.5 社会福利署署长根据《安老院条例》第22(1) 条发出《实务守则》，为安老院舍的经营、料理、管理和管制事宜，定下原则、程序、指引及标准。

6.6 社会福利署署长如认为申请用作安老院舍的房舍不符合《实务守则》所列关乎设计、结构、防火、健康、卫生或安全的任何规定，可拒绝发牌予申请人。

对安老院舍的监察

6.7 《安老院条例》第17条授权社会福利署署长委任社署和屋宇署人员，以及注册医生和注册护士为安老院舍督察。这些督察和消防处人员可在任何合理的时间进入安老院舍视察。

6.8 根据《安老院条例》第19条，社会福利署署长可向安老院舍发出指示，以确保：

- (a) 院舍的经营和管理情况令人满意；
- (b) 院舍以恰当方式促进其住客的福利；
- (c) 院舍备有足够的所需器材及设备，以预防火警或其他很可能危害住客的生命或健康的灾患；及
- (d) 该条例的条文获遵从。

6.9 社会福利署署长在下列情况下，可下令停止将房舍用作安老院舍：

- 她认为院舍内住客可能遇到危险；或
- 她指示中的规定未能在所指定的某期限内获遵从。

社署安老院牌照事务处的工作

6.10 社署的安老院牌照事务处(下称“牌照事务处”)负责监察和发牌给安老院舍(即长者宿舍、安老院和护理安老院——注20)。牌照事务处以高级社会工作主任为首，辅以三名社会工作主任。为确保安老院舍遵守《安老院条例》、《安老院规例》和《实务守则》列明的规定，社署成立了以下四支隶属牌照事务处的督察队，定期视察安老院舍：

- 社会工作督察队；
- 保健卫生督察队；
- 屋宇安全督察队；及
- 消防安全督察队。

注 20：卫生署负责护养院的监察及发牌工作，而医院管理局则负责疗养院的营运和监察事宜。

社会工作督察队

6.11 社会工作督察队由两名助理社会工作主任、四名总社会工作助理和十名高级社会工作助理组成。督察队的视察范围主要是检查安老院舍的整体管理、人手和最低面积是否符合规定、家具和设施、一般医护服务、营养和饮食、院内的清洁和卫生，以及向住客提供的社交生活照顾。

保健卫生督察队

6.12 保健卫生督察队由两名护士长组成。每名护士长会单独视察安老院舍，以检定院舍在医护服务、住客的营养和饮食、房舍的清洁和卫生情况方面，是否符合发牌规定。

屋宇安全督察队

6.13 屋宇安全督察队内两名屋宇测量师和一名测量主任，是从屋宇署借调过来的。屋宇测量师负责审核安老院舍的建筑图则，并视察院舍是否符合有关楼宇安全的发牌规定，包括屋宇设计、结构安全、逃生途径、耐火结构等。测量主任则协助屋宇测量师进行实地视察，并向屋宇署索取批准建筑图则，以便进行查证。

消防安全督察队

6.14 消防处借调两名高级消防队长至消防安全督察队，负责检定安老院舍的防火措施及消防装置是否妥善完备。

安老院舍的视察工作

6.15 上述四支督察队各自进行视察。每次通常由一名人员负责。安老院舍在视察前不获事先通知。例行视察按照预定次数进行(见下文第6.18段表九)。社会工作督察队的人员负责统筹所有督察队的视察工作，他们会根据四支督察队的视察结果，向安老院舍经营者发劝谕信和警告信。自二零零零年年中起，社署和消防处的高级人员曾抽样视察安老院舍，确保社会工作督察队、保健卫生督察队和消防安全督察队妥善进行视察。为确保屋宇安全督察队的视察标准一致，由二零零一年十月开始，社署引入一套制度，安排两名屋宇测量师每月进行对换抽样视察。

审计署对督察队定期视察的意见

6.16 为确保《安老院条例》、《安老院规例》及《实务守则》的规定获遵从，上述四支督察队会定期视察安老院舍。在安老院舍申请发牌或续牌时，通常每支督察队都会在牌照签发或续发前进行视察。

督察队采用标准视察报告

6.17 社署设计了多款标准视察报告，供社会工作督察队、保健卫生督察队及消防安全督察队视察安老院舍时填写(同时适用于例行视察及有关发牌或续牌的视察)。这些标准视察报告列明视察时须特别注意的环节。督察队须在报告内提供每个视察环节的结果 / 评语。审计署注意到屋宇安全督察队的督察只会就新牌照申请进行视察时，使用一份标准的视察核对表；就续牌进行视察时，则会在有关的安老院舍的个别档案内记录视察结果和评语，然后把档案交给负责的社署人员审阅和采取所需行动。审计署认为，社署应设计一份类似其他督察队的视察报告，供屋宇安全督察队为续牌事宜时使用。

视察次数

6.18 社署已为四支督察队视察安老院舍的次数定下指引，详情载于下文表九。

表九

社署规定定期视察持牌安老院舍的次数

安老院舍类别	督察队的视察次数			
	社会工作督察队	保健卫生督察队	屋宇安全督察队	消防安全督察队
私营安老院舍	每半年一次	每半年一次	每年一次	每年一次
买位计划或改善买位计划下的私营安老院舍	每季一次	每半年一次	每年一次	每年一次
资助安老院舍	每年一次	每年一次	每年一次	每年一次

资料来源：社署的记录

6.19 **审计署的审查** 审计署随机抽选十间安老院舍，探讨社会工作督察队、保健卫生督察队及消防安全督察队在一九九九年四月一日至二零零一年三月三十一日期间，在例行视察时使用标准视察报告的情况。审计署注意到，社会工作督察队及消防安全督察队有时并无使用标准视察报告(他们把视察结果及评语记录在安老院舍的个别档案内)。在审查督察队在这两年间视察这十间安老院舍后，审计署发现：

- (a) 在总共13次的例行视察(注21)中, 社会工作督察队有四次(31%)没有使用标准视察报告; 及
- (b) 在两次例行视察(注22)中, 消防安全督察队没有使用标准视察报告。

6.20 审计署认为, 在视察时使用标准视察报告的好处如下:

- 有助确保视察时能顾及所有须特别注意的环节;
- 这样的视察记录可方便采取跟进行动; 及
- 有助社署、消防处及屋宇署的高级人员查证各督察队有没有妥善进行视察。

6.21 为确保督察队用于监察安老院舍表现的资源得以善用, 审计署认为社署应以风险评估方法厘定视察安老院舍的次数。根据这个方法, 安老院舍可分类如下:

- (a) 低风险(即一向遵守规定的安老院舍);
- (b) 中度风险(即间中违反规定的安老院舍); 及
- (c) 高风险(即经常违反规定的安老院舍)。

视察次数可按评定的风险高低调整。

6.22 **审计署的审查** 审计署随机抽选十间安老院舍, 然后把四支督察队在二零零一年三月三十一日为止的两年内例行视察安老院舍的次数, 与上文第 6.18 段表九所列的社署规定视察次数比较(注23)。审计署注意到, 四支督察队有时没有遵从视察次数规定。没有遵从规定的情况撮述于下文表十。

注 21: 在一支督察队为签发或续发牌照(或豁免证明书)而视察某间安老院舍后, 下次例行视察同一院舍的时间可根据社署的核准视察次数(见上文第6.18段表九)调整。社会工作督察队进行了另外 40 次有关签发或续发牌照的视察, 但那些视察不在这次审计署审查范围内。

注 22: 消防安全督察队在这段时间还进行了另外22次有关签发或续发牌照的视察, 但那些视察不在这次审计署审查范围内。

注 23: 社署没有设立记录视察工作的中央系统。各项视察记录分别存于有关的安老院舍的个别视察档案内。

表十

一九九九年四月一日至二零零一年三月三十一日期间

未如期视察十间安老院舍的情况

(详情见附录G)

	社会工作 督察队	保健卫生 督察队	屋宇安全 督察队	消防安全 督察队
未如期视察的次数	9 次	10 次	3 次	1 次
平均延误	4 个月	5 个月	5 个月	5 个月

资料来源：社署的记录

6.23 从上文表十可见，四支督察队并非经常遵从社署的视察次数规定。审计署认为社署有需要推行措施，以确保四支督察队能如期进行妥善的定期视察。

6.24 **确保如期进行视察的机制** 截至二零零一年十二月三十一日，四支督察队各自备存699间安老院舍的个别视察档案 (因此共有2 796个视察档案)。关于消防安全督察队和屋宇安全督察队的视察安排，负责的牌照事务处高级社会工作主任在审阅督察提交的视察报告后，会在个别视察档案上注明，提醒牌照事务处总务组的人员在下次视察(根据规定次数)前再呈阅档案。总务组的人员会按时把视察档案呈交负责的高级社会工作主任，由该名主任指示督察队进行视察。

6.25 社会工作督察队和保健卫生督察队则并非依赖总务组按时呈阅档案，而是由每名督察各自保存登记册，以便他们按照规定次数策划和控制视察工作。他们的登记册自行设计，格式各有不同。

6.26 **需要电脑化系统** 审计署认为，目前把699间安老院舍的视察结果和跟进工作记录在约 2 800 个纸文件夹内的做法，既无效率，又未能让社署有效地监察安老院舍的表现。靠人手呈阅约 2 800 个纸文件夹的方法，有时会导致延误。在探讨安老院舍的表现时，社署人员要翻查四个档案(社会工作督察队、保健卫生督察队、屋宇安全督察队及消防安全督察队各队的档案)。整个过程不但费时，还需要大量行政工作。

6.27 审计署认为，要促进效率和效益，社署须引入电脑化视察系统。这系统能有效地帮助督导人员和高级管理人员随时审查督察队的工作表现和安老院舍的表现。系统的设计应包括一些特别报告，用以记录未能完全符合社署规定的安老院舍的表现。为了方便督察队输入视察结果，该署可考虑为督察购置手提电脑，并把标准视察报告储存入内，供督察在视察期间当场填写。

6.28 电脑化视察系统能：

- (a) 有助确保视察工作按社署规定的次数如期进行；
- (b) 方便督察填写视察报告和向安老院舍经营者发出催办信或警告信；及
- (c) 方便牌照事务处的督导人员和社署的高级管理人员监察督察队的视察工作及安老院舍的表现。

审计署对督察队定期视察的建议

6.29 为建立效率与效益兼备的机制，让社署根据《安老院条例》监察安老院舍的表现，审计署建议社会福利署署长应：

- (a) 设计一种标准视察报告，供屋宇安全督察队为续牌事宜而视察安老院舍时使用；
- (b) 规定该四支督察队必须使用标准视察报告；
- (c) 采用风险评估方法厘定视察安老院舍的次数，使那些高风险的安老院舍须接受更多视察；
- (d) 采用电脑化视察系统，方便策划、记录和监察督察队的视察工作；及
- (e) 利用该套电脑化视察系统，就表现欠佳的安老院舍提供定期特别报告，以便社署高级管理人员进行特别监察。

当局的回应

6.30 社会福利署署长表示：

- (a) 社署对审计署就加强其对安老院舍的发牌监管和监察的建议表示欢迎。鉴于视察资源有限，采用风险评估方法是必须的。由二零零一年四月起，负责督导社会工作督察队和保健卫生督察队的人员，在考虑已提交的视察报告后，会视乎个别院舍遵守发牌规定的情况，在其视察档案上注明再次呈阅日期。社署将进一步建立这套风险评估方法；
- (b) 社署相信，监察安老院舍的工作在电脑化系统辅助下可大为改善。社署已预留改善现有电脑系统的资源，用以协助监察安老院舍的表现；及
- (c) 社署会考虑审计署就监察安老院舍表现所提出的建议。

6.31 消防处处长表示：

- (a) 他支持审计署有关规定四支督察队必须使用标准视察报告的建议，并已提醒借调到社署牌照事务处的人员使用标准视察报告；及
- (b) 他亦支持审计署有关督察队在策划、记录和监察视察工作方面推行电脑化系统的建议，并表示会尽力协助推行有关系统。

6.32 屋宇署署长表示：

- (a) 如果由一名屋宇署高级人员负责到安老院舍进行抽样巡查，并且负责核实屋宇安全督察队填写的报告，他同意会有好处。由于此举涉及资源问题，他会向社署重提此事，以找出可行的解决办法；
- (b) 对于审计署建议设计一种标准视察报告，供屋宇安全督察队为续牌事宜而使用，他表示支持。屋宇安全督察队现正着手设计一种供视察安老院舍时使用的标准视察报告；
- (c) 他支持以风险评估方法厘定视察安老院舍的次数。他注意到，屋宇安全督察队进行视察时，主要关注屋宇设计及消防安全建设这些并非瞬息万变的事项；及
- (d) 对于审计署建议采用电脑化视察系统，他表示支持。

第 7 部分：社署对津助长者住宿服务的监察

7.1 本部分探讨社署对以下津助住宿服务的监察工作：由非政府机构以政府资助提供的服务和在社署买位 / 改善买位计划下由私营安老院舍提供的服务。

由非政府机构以政府资助提供的津助宿位

7.2 在2000-01年度，社署给予非政府机构的资助共16.734亿元，用以提供19 250个宿位，让安老院舍的长者入住(见上文第5.2段表五)。

7.3 社署定下资助院舍收费最高限额 (由每月502元至1,994元不等)，款额主要根据资助院舍所提供的服务而定。社署向这些提供服务的非政府机构发放资助款额时，会把这些收费考虑在内。有经济困难的住客可申请综援，用以支付住院费用。截至二零零一年三月三十一日，在18 269名入住资助院舍(共有19 250个宿位) 的长者当中，有14 464人(79%) 正领取综援。

买位计划和改善买位计划下提供的宿位

7.4 截至二零零一年三月三十一日，社署透过买位计划和改善买位计划向96间私营护理安老院提供津助。在2000-01年度，社署给予这些私营护理安老院的预计津助共3.268亿元 (见上文第5.2段表五)，用以透过买位计划和改善买位计划提供 4 303 个宿位，让社署所推荐的长者入住。津助额已在个别护理安老院的服务合约上列明，每个宿位每月金额由4,571元至6,880元不等。

7.5 入住买位计划和改善买位计划下院舍的住客亦须缴交月费。这些费用由服务经营者收取，而社署在计算买位津助时，会把这些费用考虑在内。有经济困难的住客可申请综援，用以支付住院费用。截至二零零一年三月三十一日，在3 674名入住买位 / 改善买位计划下院舍(共有4 303个宿位) 的长者当中，有1 935人(53%) 正领取综援。

审计署对社署监察津助长者住宿服务的情况的意见

资助机构须遵守的规定

7.6 提供长者宿舍、安老院和护理安老院住宿照顾服务的资助机构，须遵从《安老院条例》内适用于所有安老院舍的社署规定 (见上文第6.2至6.6段)。此外，提供各类长者住宿服务的资助机构，都必须达到与社署签订的津贴及服务协议内规定的附加服务标准。主要的标准如下：

- (a) 资助院舍的平均入住率不得少于95%；
- (b) 资助院舍须在每名住客入住后三个月内为他制定个人护理计划；及

(c) 资助院舍每年须检讨大部分(不少于90%) 住客的个人护理计划。

服务表现监察制度

7.7 一九九八年年底，社署引进服务表现监察制度(监察制度)，由1999–2000 年度起，分三个阶段推行。在监察制度下，受社署资助的非政府机构须每年就19项服务质素标准(见附录H) 向社署辖下服务表现事务组提交自我评估报告。非政府机构内的每个服务单位(例如安老院舍) 都须提交评估报告。其后，社署会选出部分由资助非政府机构提供的服务，再作社署评估。监察制度的三个推行阶段如下：

第一阶段： 推出5项服务质素标准，用于评估资助非政府机构的所有服务(1999 – 2000年度)；

第二阶段： 再推出5 项服务质素标准，用于评估资助非政府机构的所有服务(2000–01年度)；及

第三阶段： 全面推出共19项服务质素标准(注24)，用于评估资助非政府机构的所有服务(2001–02年度)。

7.8 社署已经为资助非政府机构提供培训，使这些机构能够参与监察制度。在自我评估及 / 或社署评估后，如发现有些非政府机构的资助服务单位未能达到服务质素标准的要求，社署会要求该资助服务单位拟定改善工作计划，并会跟进和检讨该项工作计划的进度，以确保该服务单位达到所需标准。

对资助非政府机构的监察有待改善

7.9 审计署注意到，监察制度仍在推行。审计署认为，社署在监察资助非政府机构服务表现的工作方面，该监察制度所提供的机制，效率既高，收效又大。审计署认为，社署如要促进利用该制度监察资助非政府机构表现方面的效率和作用，便应采取上文第6部分建议的优良管理方法，改善该制度。这些方法包括采用风险评估方法厘定评估的次数、引进电脑化评估系统、以手提电脑进行视察和提供特别报告给社署高级管理人员作监察之用。

买位 / 改善买位计划下的私营院舍须遵守的规定

7.10 根据买位计划或改善买位计划提供护理安老服务的私营院舍，须遵守《安老院条例》内适用于所有安老院舍的社署规定(见上文第6.2至6.6段)。此外，这些私营院舍还

注 24 : 该19项服务质素标准，最近已根据顾问研究的建议精简为16项。

须符合有关每名住客所占面积及员工方面最低规定的附加服务规定(见上文第2.14段表二和附录C)。

监察买位 / 改善买位计划下私营院舍的表现

7.11 监察私营院舍有否遵守买位合约内服务规定的工作，由牌照事务处辖下四支督察队在定期视察这些院舍时兼顾(见上文第6.10至6.15段)。

7.12 自一九九八年十一月起，社署规定改善买位计划下的院舍须遵守19项服务水平准则，这些准则由原来为非政府机构定下的19项服务质素标准修订而成(见上文第7.7段和附录H)。然而，社署并未为改善买位计划(买位计划将于二零零三年取消)下提供服务的院舍安排自我评估和社署评估。审计署认为，为确保改善买位计划下的私营院舍按照社署的服务水平准则提供理想服务，社署应规定这些院舍须像非政府机构一般，进行自我评估和接受社署评估。优良的管理方法(上文第6部分建议)亦应获采用，使监察过程效率更高，成效更大。

审计署对社署监察津助长者住宿服务的情况的建议

7.13 审计署建议社会福利署署长应：

- (a) 采用风险评估方法厘定社署评估的次数，使未能符合服务质素标准的资助院舍和未符合服务水平准则的买位院舍须接受更多视察；
- (b) 引进电脑化系统，促进社署策划、记录和监察对资助和买位院舍的评估工作；及
- (c) 在电脑化评估系统协助下，提供有关表现欠佳的资助和买位院舍的定期特别报告，以便社署高级管理人员进行特别监察。

当局的回应

7.14 社会福利署署长表示：

- (a) 社署同意审计署有关加强监察以下院舍的建议：非政府机构经营的资助院舍、买位计划和改善买位计划下的私营院舍，以及招标承办的院舍；及
- (b) 社署会采用风险评估方法，以符合成本效益的方式监察这些院舍。

第 8 部分：安老院舍的医护服务

8.1 本部分探讨社署对安老院舍医护服务的监察，以及卫生署为安老院舍提供的医护培训。

社署对安老院舍医护服务的监察

8.2 如上文第 6.12 段所述，社署牌照事务处辖下的保健卫生督察队已经成立，负责定期视察安老院舍，检查它们有否遵守有关医护服务、住客营养和饮食、院舍清洁和卫生情况的发牌规定。保健卫生督察队由两名护士长组成。

卫生署在加强安老院舍医护服务方面的角色

8.3 一九九八年七月，卫生署设立长者健康服务，以期加强为长者提供基层医护服务，从而提高他们的自我照顾能力，鼓励他们建立良好的生活习惯，同时鼓励家人照料长者，减低他们染病和罹患残疾的机会。长者健康服务的两大服务范畴如下：

- 由18支健康外展队伍提供外展健康教育服务；及
- 在18间长者健康中心提供长者综合医护服务。

8.4 该18支健康外展队伍定期到长者综合服务中心、长者活动中心、房屋委员会的长者住屋及安老院舍提供教育活动，改善长者注意身体健康和提高自我照顾能力。此外，健康外展队伍亦会为护理人员(即保健员及护理员)提供培训和支援，加深他们对长者健康的认识和改进照顾长者的技巧。二零零零年，健康外展队伍在各安老院舍为长者及护理人员举办了 11 944 次健康教育活动，内容涉及40个为长者而设及14个为护理人员而设的专题(见附录I)。健康外展队伍在这些中心、长者住屋及安老院舍同意下，免费举办这类健康教育及培训活动。健康外展队伍近年的活动撮述于附录J。

审计署对监察安老院舍医护服务的情况的意见

审计署到20间随机抽选的安老院舍探访时的观察所得

8.5 **审计署探访20间安老院舍** 二零零一年十二月，审计署在征得社署同意后，随机抽选20间安老院舍(注25)进行探访。在探访这随机抽出的20间安老院舍(注26)时，审计署在顾问(注27)的协助下访问了一些护理人员 and 住客，并且观察了院舍提供的设施和服务。

8.6 有关的访问包括下列范畴：

- (a) **访问安老院舍的护理人员** 审计署小组访问该20间安老院舍(注28)共16名保健员和80名护理员。访问员就十个常见的医护和紧急情况，逐一询问保健员和护理员如何协助长者住客(注29)；
- (b) **访问安老院舍的住客** 审计署小组访问该20间安老院舍共100名长者(每间安老院舍五名)。访问员征询他们对安老院舍提供的服务的意见，包括日常护理服务、膳食质素和分量、社交活动安排、私人财物保障、个人隐私保障、投诉处理手法及居住环境；及
- (c) **观察医护设施和服务** 审计署小组视察安老院舍的环境和卫生情况、供住客穿着的衣物、住客用膳时获得的协助、护理设施及保障住客安全的措施。

受访者的回应和观察所得，由审计署小组记录在问卷 / 核对表上，并交由审计署的顾问复核。

8.7 **访问护理人员的观察所得** 关于在安老院舍十个常见的医护和紧急情况下如何协助住客的情况，未能提供满意答案的保健员和护理员的百分比分别载于下文图九及图十。有关的评估由审计署顾问根据在探访时受访者的答案作出。

注 25：截至二零零一年十二月三十一日，全港共有699间安老院舍，包括135间资助和564间私营 / 自负盈亏安老院舍。审计署抽选的20间安老院舍(占安老院舍总数3%)包括四间资助安老院舍、一间非牟利并自负盈亏的安老院舍和15间私营安老院舍(包括两间改善买位计划下的安老院)。

注 26：在开始探访每间安老院舍时，审计署人员告知安老院主管，他接受探访是完全出于自愿的。

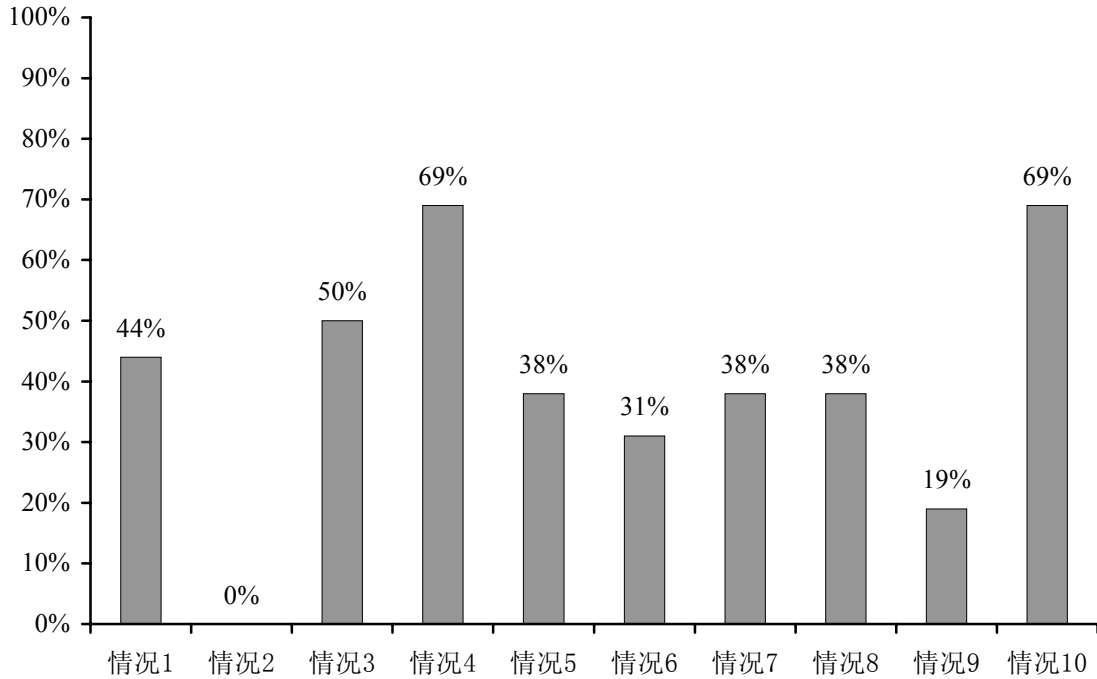
注 27：审计署委任四间为保健员(见下文第8.27段)提供培训机构的其中一间为探访工作的顾问。该培训机构派出两名人员陪同审计署小组进行探访，其中一名是有经验的注册护士。社署亦派出一名人员陪同审计署小组探访，从旁协助。

注 28：审计署计划每间安老院舍访问五名护理人员。不过，在探访时，有些安老院舍的当值护理人员不足五名，还有些护理人员不愿意受访。因此，只有96名护理人员受访。

注 29：在访问安老院舍员工或住客前，审计署人员已告知受访者，他接受访问是完全出于自愿的。

图九

未能就常见的医护和紧急情况
提供满意答案的安老院舍保健员所占百分比



十个常见的医护和紧急情况(注).

资料来源：审计署与保健员的访问

注：情况1 —— 成人血压正常度数。

情况2 —— 若院舍住客为癫痫症(抽筋)患者，在量度体温时，会选用哪个方法。

情况3 —— 照顾糖尿病患者最重要注意事项。

情况4 —— 院舍内正常长者服药要注意的主要事项。

情况5 —— 在喂食长者过程中，如何避免发生哽塞情况。

情况6 —— 若住客于吞咽过程中出现哽塞情况，会如何处理。

情况7 —— 若住客因不慎滑倒地上，导致前额流血，会即时如何处理。

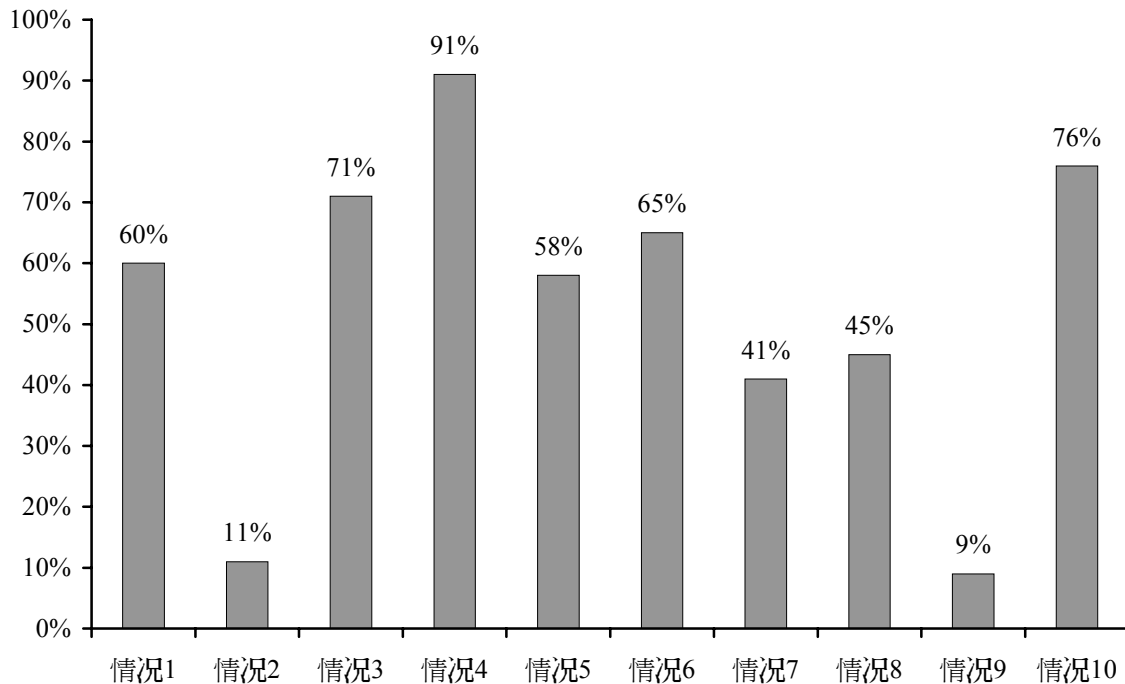
情况8 —— 若住客被热水烫伤，会如何处理。

情况9 —— 对于失禁的长者，如何知道他们排尿量不正常。

情况10 —— 对于倚靠尿管的长者，如何知道他们排尿量不正常。

图十

未能就常见的医护和紧急情况
提供满意答案的安老院舍护理员(注1) 所占百分比



十个常见的医护和紧急情况(注2).

资料来源：审计署与护理员的访问

注 1： 根据现行安排，护理员毋须具备医护资历，所以可能未经医护培训。这次访问护理员的目的，就是评估他们的医护知识水平是否足够，从而确定他们的培训需要。

注 2： 与上文图九所述的情况相同。

8.8 有关保健员和护理员(接受审计署访问者)的教育背景、曾接受长者护理的培训，以及长者护理工作的经验，载于附录K。

8.9 如上文图九和图十显示，在安老院舍十个常见的医护和紧急情况下，很多保健员和护理员的知识水平不足以协助长者住客。如附录 K 显示，从未接受为长者而设的正规医护培训的护理员占41.2%(即1 - 58.8%)。在这方面，审计署注意到，现时《安老院条例》、《安老院规例》或《实务守则》内并无条文规定受雇为护理员(见下文第8.28段)须具备的最低资历。但是，社署规定，改善买位计划下安老院的护理员中须有半数曾接受医护培训(见上文第2.12段)。审计署认为，保健员和护理员的医护知识水平须予提高。

8.10 关于审计署对保健员和护理员的医护知识水平的观察所得，社署在二零零二年三月回应时表示：

- (a) 社署同意安老院舍的医护服务良莠不齐；及
- (b) 受访者(保健员和护理员) 人数只占业内护理人员数目的1% 左右，而且并非现时从事护理工作的每名人员都须要接受有关培训(见上文第2.12段)。

8.11 为确保在安老院舍工作的护理人员能因应需要为长者住客提供妥善及有效的照顾，审计署认为社署应与卫生署商讨，为安老院舍的保健员和护理员提供所需的相关培训(见下文第 8.26 段)。在设计培训课程时，社署应考虑上文第 8.7 段图九及图十撮述的审计署访问安老院舍护理人员时的观察所得。

8.12 **访问住客的观察所得** 审计署与该20间安老院舍100名住客的访问发现，住客大致满意安老院舍提供的医护服务。不过，他们的主要投诉如下：

- (a) 损失私人物品(十名住客，或10%)；
- (b) 不满院舍的环境(五名住客，或5%)；
- (c) 安老院舍没有跟进他们的投诉(三名住客，或3%)；及
- (d) 冬天时在安老院舍感觉寒冷(三名住客，或3%)。

8.13 审计署注意到，社会工作督察队和保健卫生督察队在视察时会访问住客和他们的家人。审计署认为，督察队应作跟进，向安老院舍提出住客的合理建议和根据的投诉，并以标准视察报告记录访问详情。

8.14 **对安老院舍医护设施和服务的观察所得** 审计署探访上述20间安老院舍后，发现提供的医护设施和服务大致上可以接受。不过，仍有不足之处如下：

- (a) 一间安老院舍的护理员表示不懂如何正确操作氧气机和吸痰机；
- (b) 一间安老院舍浴室入口阔度不足以让轮椅通过；
- (c) 三间安老院舍的地面湿滑；
- (d) 三间安老院舍未装有完善的叫唤铃系统。这三间安老院舍只向有需要的住客提供手动叫唤铃。中央电子叫唤铃系统效用应更大；
- (e) 七间安老院舍内用于照顾院内体弱和长期卧牀住客的病牀数目不足；
- (f) 三间安老院舍的高背老人椅数目不足；及
- (g) 三间安老院舍的家具太多，或会危及住客。

审计署注意到，上述部分不妥或不足之处并无抵触发牌规定，例如在安老院舍提供病牀便不是发牌规定之一。然而，在这些范畴作出改善，可向住客提供质素更佳的服务。

8.15 审计署认为，社署督察队(尤其是保健卫生督察队)应把类似上文第8.14段所述的事项加入视察核对表内。督察队视察安老院舍时如发现不足之处，应要求有关院舍及早改善。

社署对安老院舍医护服务的监察

8.16 如上文第6.12段所述，社署保健卫生督察队定期视察安老院舍，确保院舍提供满意的医护服务。截至二零零一年三月三十一日，保健卫生督察队有两名护士长，负责视察671间共提供58 146个宿位(10 210 + 4 303 + 191 + 7 449 + 35 993——见上文第1.5段表一)的安老院舍。两名护士长的职工成本估计为每年170万元(注30)。保健卫生督察队的规定定期视察次数，为私营安老院舍及自负盈亏安老院舍每半年一次，而资助安老院舍则为每年一次。此外，该督察队亦须就安老院舍申请发牌或续牌时进行视察。根据《安老院条例》第20条，安老院舍如果不能在通知书上指明的期限内遵从社会福利署署长指示的要求，可遭署长下令停止该房舍作安老院舍用途。

8.17 从附录 G 可见，1999-00及2000-01年度内，保健卫生督察队并无如期到六间安老院舍进行十次视察。审计署认为，保健卫生督察队目前只有两名护士长，因此未能妥善监察671间安老院舍(截至二零零一年十二月三十一日共 699 间安老院舍)，以确保院舍按《安老院条例》规定为长者提供满意的医护服务。

8.18 如上文第8.3段所述，为加强对长者的基层医护服务，卫生署成立了18支健康外展队伍，由66名人员(注31)负责定期探访安老院舍，以提供健康教育活动。该18支健康外展队伍的职工成本估计为每年3,800万元(注32)。审计署认为，这些具备专业资格的健康外展队伍，可为社署保健卫生督察队提供有效率和效益的支援。

8.19 审计署认为，社署应请卫生署健康外展队伍提供支援，以加强视察安老院舍内有关医护服务的事项。支援方法可以是借调人员，以及就如何设计有效率和效益的视察核对表及其他有关事宜提供专业意见。

卫生署健康外展队伍为安老院舍提供的培训

8.20 审计署注意到，自一九九八年起，卫生署健康外展队伍一直为安老院舍提供培训。健康外展队伍探访安老院舍时，除了为长者举办医护活动外，还为安老院舍的护理人员举办有关护理技术和技巧的医护教育活动，内容包括约束物的正确使用方法和喂食技巧及体温、脉搏、呼吸等的量度方法(见附录I)。

注 30：该项成本估计是根据库务署职工成本计算便览第2001 / 1号所载的职工成本计算出来。

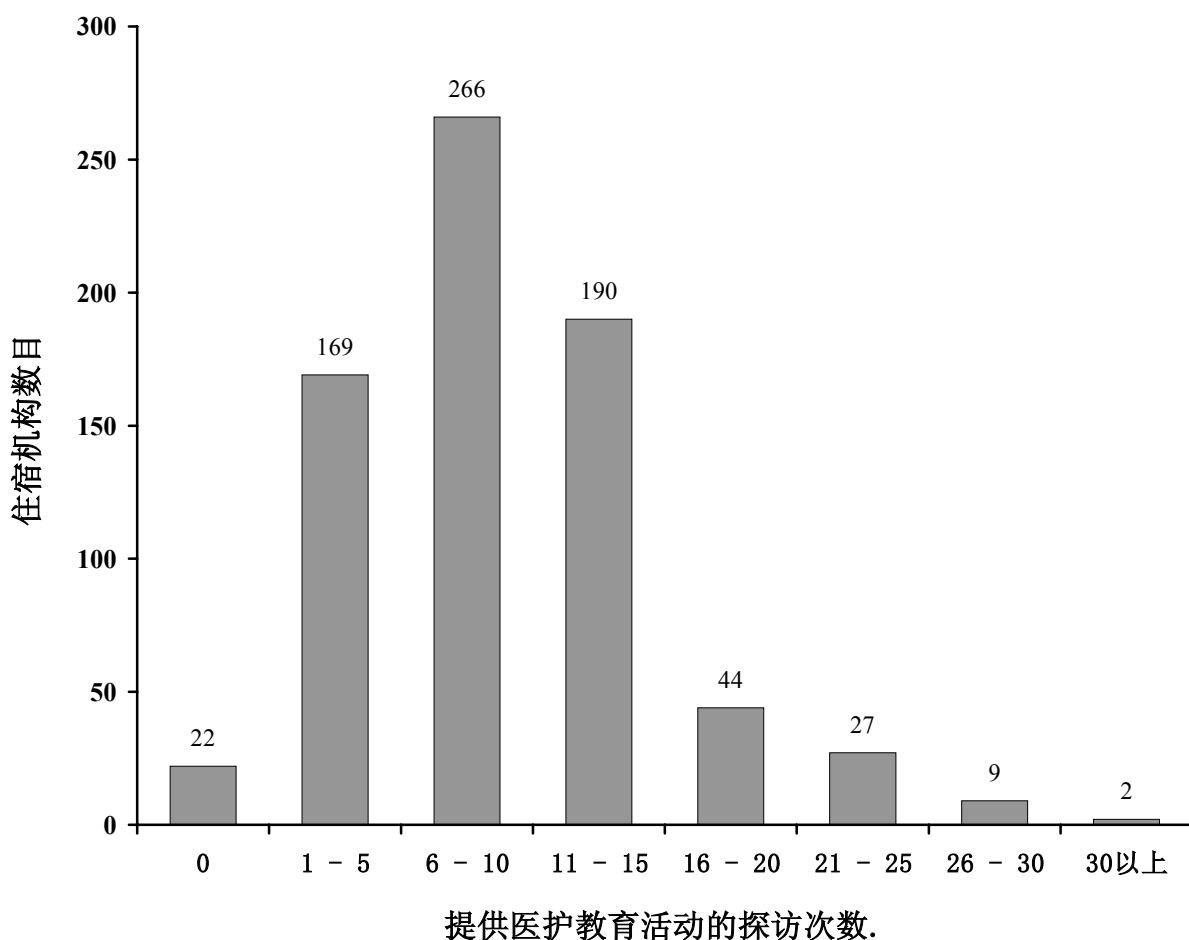
注 31：18支健康外展队伍的66名人员是1名高级医生、3名医生、17名护士长、18名注册护士、18名文书助理和9名司机。

注 32：该项成本估计是根据库务署职工成本计算便览第2001 / 1号所载的职工成本计算出来。

8.21 二零零零年，在729间包括安老院舍在内的住宿机构之中，健康外展队伍探访了707间(97%)。在该年内，健康外展队伍探访这707间机构以举办健康教育活动的次数分析。下文图十一显示健康外展队伍在二零零零年探访这729间机构的次数分析。

图十一

二零零零年健康外展队伍探访729间住宿机构
提供医护教育培训的次数分析



资料来源：卫生署的记录

8.22 如上文图十一显示，在二零零零年，该729间住宿机构中有：

- (a) 22间(3%) 没有健康外展队伍探访；
- (b) 169间(23%) 曾有健康外展队伍探访1至5次；及
- (c) 38 (27 + 9 + 2) 间(5%) 曾有健康外展队伍探访超过20次。

8.23 健康外展队伍到这些机构提供健康教育活动的次数多寡，可能由于这些机构的性质和背景不同而有差异。由于机构可选择是否接受健康外展队伍的服务，不同机构的不同程度意愿会影响使用服务的次数。

8.24 卫生署不时把可供参与的健康教育活动通知住宿机构。这些活动通常是应机构的要求而举办。对于一些新机构或向来甚少要求此项服务的机构，健康外展队伍会联络其管理层，提议举办健康教育活动的。不过，不是每间机构都接受有关提议，其所持原因如下：

- (a) 有关机构不需要此项服务，因为他们熟悉有关的健康教育活动内容；及
- (b) 这些活动的举办时间不合适，因为有些机构正值装修。

8.25 审计署认为，健康外展队伍提供的医护教育培训，在改善安老院舍的医护服务素质方面很有效用。不过，由于卫生署无权要求安老院舍接受健康外展队伍提供的培训，健康外展队伍为安老院舍而设的培训计划的效益受到影响。

8.26 为使健康外展队伍能在所有安老院舍举办培训，社署应考虑如何根据《安老院条例》第19(1)条(注33)，授权健康外展队伍为安老院舍员工提供适当的医护培训。

在安老院舍工作的保健员、护理员和助理员

8.27 如附录F所述，“保健员”是安老院舍内照顾长者的其中一类员工。根据《安老院规例》第4条，保健员是指完成一项由社会福利署署长批准的培训课程，或因为他所受的教育、培训或所具备的经验，令署长认为他是合适的人选。保健员须向社署申请注册。社署与四个培训机构合办保健员培训课程，在一九九五年至二零零一年间，举办了共73个课程，学员人数达2 482名。每个课程包括共162小时讲课、40小时实习及一日探访长者服务机构的活动。学员须参加并通过笔试和实务测试。课程费用为7,500元，当中5,000元由社署津助。学员须签署承诺书，保证会担任安老院舍保健员至少六个月，否则须向社署退还5,000元津助(注34)。

8.28 《安老院条例》、《安老院规例》或《实务守则》并没有条文指明受聘于安老院舍的护理员和助理员的最低资历。审计署注意到，部分在安老院舍工作的护理员曾接受急救培训或修读医护服务课程(见附录K)。

注 33：根据《安老院条例》第19(1)条，社会福利署署长可就任何安老院舍发出她认为需要的指示，以确保：

- (a) 该安老院舍的经营和管理情况令人满意；及
- (b) 该安老院舍以恰当方式促进其住客的福利。

注 34：若保健员已工作超过六个月，但不足十二个月，只须向社署退还2,500元津助。

8.29 《安老院规例》(见附录F)列明, 护理安老院(住客不多于40名)须符合下述规定: 在下午六时至上午七时期间, 须有两名员工当值(该两名员工可以是主管、助理员、护理员、保健员或护士)。不过, 没有保证每日下午六时至上午七时期间, 护理安老院内会有受过正当和认可医护培训的员工当值。审计署认为, 现行的安排未能确保护理安老院的长者在任何时间都得到满意的医护服务。入住护理安老院的长者多属身体虚弱和已丧失部分身体机能, 需由他人照顾日常起居(见上文第2.2段)。他们在任何时间都需要小心照料。审计署认为, 社署应修改《安老院规例》, 规定在任何时间, 护理安老院内都须有至少一名受过认可医护培训的员工当值。

改善安老院舍提供的医护服务

8.30 审计署认为, 健康外展队伍如扩展为安老院舍提供的服务(见上文第8.19段), 将有助提高这些院舍的医护服务素质。审计署亦认为, 社署和卫生署应作出安排, 让健康外展队伍为安老院舍设计和举办合适的培训课程时, 能够以社署督察队在视察安老院舍时察觉的缺点、不足之处或有需要改善的地方为根据。

8.31 审计署亦相信, 改善安老院舍护理人员的培训(见上文第8.29段)和医护设施, 更会进一步提高安老院舍的医护服务水平。

审计署对监察安老院舍医护服务的情况的建议

8.32 为改善安老院舍提供的医护服务素质, 审计署建议社会福利署署长应:

- (a) 要求社署督察队把视察安老院舍时访问住客的资料记录下来, 并与院舍联络, 跟进合理的建议和有关投訴;
- (b) 要求社署督察队对发现提供服务和设施不足的安老院舍(例如叫唤铃系统和病牀数目)进行视察; 及
- (c) 着手修订《安老院规例》, 规定护理安老院在任何时间都须有至少一名曾接受认可医护培训的人员当值。

8.33 审计署亦建议社会福利署署长应与卫生署署长合作:

- (a) 向在安老院舍工作的保健员和护理员提供更多培训, 特别是有关视察院舍时发现的缺点或不足之处的培训;
- (b) 请卫生署健康外展队伍协助加强对安老院舍医护服务的视察工作, 例如借调人手和提供专业意见; 及
- (c) 请求有关方面澄清《安老院条例》是否赋权社署授权健康外展队伍为安老院舍的员工提供合适的培训课程。

当局的回应

8.34 社会福利署署长表示：

- (a) 社署会修订视察报告，把视察安老院舍期间访问住客和其家人的记录包括入内；
- (b) 叫唤铃系统功能现已包括在社会工作督察队的视察范围内，而供残疾人士使用的设施，会成为处理新安老院舍发牌事宜时的考虑因素。按照现行的发牌规定，病牀不属安老院舍的标准设施，但保健卫生督察队会提醒安老院主管购置病牀，以便照顾体弱长者的需要；
- (c) 社署明白审计署关注到保健卫生督察队护理人手不足，难以有效监察安老院舍的医护服务。所有私营安老院发牌工作在二零零一年三月完成后，社署即加紧改善上述服务的质素。社署会不时检讨可否以修订法例方式改善上述服务；
- (d) 社署一向致力加强安老院舍员工的培训。社署已预留额外资源，在2001-02 至2005-06年度，为照顾体弱长者的护理员提供合共2 160个多技能培训名额。此外，在2002-03年度，社署会继续为安老院舍员工提供1 080个急救证书课程，以及684个专为保健员提供的培训名额；及
- (e) 审计署建议社署利用卫生署健康外展队伍的资源和专业知知识加强监察安老院舍医护服务，社署对此表示欢迎。社署会向卫生福利局局长提出讨论审计署的建议。

8.35 卫生福利局局长表示，卫生福利局已承诺并预留资源加强安老院舍前线员工及专业人员的培训。

护理安老院、长者宿舍、安老院、
护养院和疗养院的津助宿位及长者住屋津助单位的入住准则

护理安老院

申请入住津助护理安老院的人士，必须：

- (a) 通常年届65岁或以上(注)；
- (b) 健康欠佳或有身体机能残疾，以致在个人护理和日常活动方面需要协助；
- (c) 能借助助行器具或轮椅走动；
- (d) 没有家人可以提供必需的协助，或长者本身会为家人带来很大压力；及
- (e) 精神状况适合过群体生活。

长者宿舍

申请入住津助长者宿舍的人士，必须：

- (a) 通常年届65岁或以上(注)；
- (b) 有社交或住屋需要，而且不能独立生活；
- (c) 有能力照顾个人卫生和进行日常活动；及
- (d) 身体和精神状况适合过群体生活。

安老院

申请入住津助安老院的人士，必须：

- (a) 通常年届65岁或以上(注)；
- (b) 有社交或住屋需要，而且不能独立生活；
- (c) 有能力照顾个人卫生和清洗个人衣物；
- (d) 在处理 / 照顾日常生活(如煮食、打扫、上市场和粗重洗熨) 方面有困难；及
- (e) 身体和精神状况适合过群体生活。

护养院

申请入住津助护养院的人士，必须：

- (a) 通常年届65岁或以上(注)；
- (b) 最少符合下列其中一个条件，但所需要照顾的程度不比下列其中一项为高：
 - (i) 申请人患有疾病，病情稳定，但仍需要定期的基本医护照顾；及 / 或
 - (ii) 申请人有长期身体残障，行动时无论有否助行器具或轮椅，都要一人协助，但并非完全倚赖轮椅；及
- (c) 精神状况适合过群体生活，而且并无持续性的暴力、自毁 / 自残或破坏行为的倾向。

疗养院

申请入住津助疗养院的人士，必须为下列长者：

- (a) 有长期身体残障，经过评估证实需要长期住院接受积极的康复治疗，使其尽量发挥尚余的能力，尽量恢复至适当的照顾程度；
- (b) 是末期病患者，需要持续的医疗或护理照顾；
- (c) 是长期病患者，经过评估证实需要深切的专业护理，例如胃造口喂饲；
- (d) 即使尝试接受过深切的康复治疗，但仍然丧失身体机能和需长期卧床，并需要长期接受医疗及 / 或护理照顾；或
- (e) 持续出现长期精神病患后遗症，接受精神病评估和治疗后仍然需要深切的精神病护理。

长者住屋单位(由房屋委员会提供)

- (a) 申请入住高龄单身人士优先配屋计划下的长者住屋单位的人士，必须：
 - (i) 年届58岁或以上 (在配屋时须年满60岁)，在香港居住满七年而且仍然在本港居住；

- (ii) 每月总收入和资产净值不超过房屋委员会规定的最高入息和总资产净值限额；及
 - (iii) 符合适用于一般家庭申请公屋的所有申请条件。
- (b) 在共享颐年优先配屋计划下，两名或以上的长者，无论是否有亲属关系，如果在配屋时同意同住，便有资格申请入住长者住屋单位，但他们必须：
- (i) 在一起提交申请表格时年届58岁或以上；
 - (ii) 家庭总收入和资产净值不超过房屋委员会规定的最高收入和总资产净值限额；及
 - (iii) 符合房屋委员会适用于一般家庭申请公屋的所有申请条件。

资料来源：社署、医院管理局及房屋委员会的记录

注：年龄介乎60至64岁之间的长者，可提出申请，但须证明确实需要住宿照顾服务。低收入、缺乏家人或护理人员照顾及/或居住环境欠佳的申请人将获优先考虑。

医院管理局及社署津助宿位的申请程序

社工的初步评估

1. 长者住宿照顾服务的申请，一般由社署或非政府机构的社工提出。每当发现有长者需要住宿照顾服务，社工首先会初步评估其健康状况和护理需要，从而决定最合适的住宿照顾服务类别。根据初步评估结果，社工会代长者向医院管理局(如属疗养院宿位)或社署(如属护养院、护理安老院、安老院或长者宿舍宿位)申请，以待处理。

医院管理局疗养院宿位申请的评估工作

2. 社工如发现有长者需要医院管理局的疗养院照顾服务，会代为向医院管理局中央疗养服务轮候名册办事处申请。办事处接到申请后，会交由医院管理局社区老人评估小组(评估小组)按递交申请先后次序进行评估。合资格申请人的名字，会按递交申请的先后时间顺序加入轮候名册内。评估小组或会根据既定的准则，优先编配宿位给部分申请人。有关的个案工作者也会考虑把不合资格接受疗养院服务的长者转介社署，以便轮候住宿照顾服务(见下文第3至5段)。

社署住宿照顾宿位申请的评估工作

3. 负责的社工如发现长者需要社署的住宿照顾服务(即护养院、护理安老院、安老院或长者宿舍)，会代为向社署安老院舍服务编配系统办事处申请。申请人可在申请表上注明：

- (a) 选择哪一间院舍、哪个地区或区域内的院舍；及
- (b) 是否愿意接受买位 / 改善买位计划下的宿位。

4. 社署在接获申请后，会把申请分类编入有关的轮候名册内(即护养院、护理安老院、安老院或长者宿舍)。每名申请人都须接受由社署的安老服务统一评估管理办事处统筹的评估。评估人员通常由社工、护士或职业治疗师担任。申请人如接受评估人员的建议，其申请会按原来的申请日期编入适当的轮候名册内。在有宿位腾空时，合资格的申请人会按先到先得的原则获编配宿位。不合资格的申请人会获通知评估结果。

附录B
二之二
(参阅第1.5及5.5段)

5. 二零零零年十一月，安老服务统一评估机制内设立上诉程序。长者如果不满意评估结果或获编配的宿位，可向安老服务统一评估管理办事处提出上诉。同样，津助院舍如果认为社署安排入住的长者不适宜入住该院舍，亦可向有关的评估办事处(共有五个区域评估办事处)提出上诉。评估办事处会安排各方作出调解。如调解工作未能奏效，申请人或院舍可再向五个区域上诉委员会中其中一个再提出上诉。每个区域上诉委员会由该区福利专员担任主席，并有两名或以上独立成员，人选可以是医生、辅助医疗人员、福利机构社工或社区领袖。委员会会就上诉作出裁决，并向该名长者申请人建议最佳福利计划。

资料来源：医院管理局及社署的记录

各类护理安老院在员工方面的最低规定(每40个宿位计算)

	资助安老院舍 员工数目	买位计划下的 私营安老院舍 员工数目		改善买位计划下的 私营安老院舍 员工数目	
	(注1)	甲二级 (注2)	乙级 (注2)	改善 甲一级	改善 甲二级
高级社会工作助理	1	-	-	-	-
安老院主管	-	1	1	1	1
福利工作人员	1	-	-	-	-
物理治疗师	0.25	-	-	-	-
注册护士	1	6 (注3)	6 (注3)	2 (注3)	-
登记护士	3				-
保健员	-				4
护理员	8	-	-	8	8
助理员	-	4	4	8	6
二级工人	3	-	-	-	-
助理文书主任	1	-	-	-	-
司机	1	-	-	-	-
炊事员 / 厨师	2.5	-	-	-	-
员工总数	21.75	11	11	21	19

资料来源：社署的记录

注 1：资助护理安老院内员工与住客的比例如下：

1名登记护士：14名住客

1名护理员：5名住客

1名二级工人：15名住客

1名物理治疗师：150名住客

资助护理安老院的住客人数一般是100至250人。

注 2：买位计划下甲二级或乙级院舍的医护人员与住客比例是1：7。医护人员中最少应有一名注册护士、登记护士或保健员。

注 3：此员工数目由下列四类员工组成：注册护士、登记护士、保健员及护理员。

估计可节省的金额及因而可增设的
津助宿位数目

第5.20段表八显示的数字	估计的根据
(a) 逐步取消7 537个安老院宿位	
(i) 每年节省3.652亿元	$[(5,969 \text{ 元} \times 88 \text{ 个宿位}) + (4,015 \text{ 元} \times 7\,449 \text{ 个宿位})] \times 12$ (5,969元和4,015元分别为社署和非政府机构为一个安老院宿位提供的每月津助额。)
(ii) 节省的金额可用作提供5 895个额外的护理安老院宿位	$3.652 \text{ 亿元} \div 12 \div 5,163 \text{ 元}$ (5,163元为社署最近招标中为一个护理安老院宿位提供的每月津助额。)
(b) 把1 134个在医院环境下提供的长期护理宿位改由在福利院舍环境下提供	
(i) 每年节省1.548亿元	$1\,134 \text{ 个宿位} \times (30,000 \text{ 元} - 12,930 \text{ 元} - 5,695 \text{ 元}) \times 12$ (30,000元和12,930元分别为一个疗养院和护养院宿位的每月津助额, 5,695元则为社署发放的每月疗养院照顾补助金。)
(ii) 节省的金额可用作提供693个额外的护养院宿位	$1.548 \text{ 亿元} \div 12 \div (12,930 \text{ 元} + 5,695 \text{ 元})$
(c) 以基准成本提供10 210个资助护理安老院宿位	
(i) 每年节省4.601亿元	$10\,210 \text{ 个宿位} \times (8,918 \text{ 元} - 5,163 \text{ 元}) \times 12$ (8,918元为资助护理安老院宿位的每月津助额, 5,163元则为社署公开招标中为一个护理安老院宿位提供的每月津助额。)
(ii) 节省的金额可用作提供7 426个额外的护理安老院宿位	$4.601 \text{ 亿元} \div 12 \div 5,163 \text{ 元}$

第5.20段表八显示的数字	估计的根据	(亿元)
(d) 对23 531个津助护理安老院宿位(注1)、4 303个购买的宿位和2 093个护养院宿位(注2) 实施经济状况调查	(i) 23 531个津助护理安老院宿位： $5,163 \text{ 元} \times 12 \times 23\,531 \times (1 - 79\%) \times 50\%$ (注3)	1.531
(i) 每年节省2.69亿元	(ii) 4 303个购买的宿位： $6,328 \text{ 元} \times 12 \times 4\,303 \times (1 - 53\%) \times 50\%$ (注4)	0.768
	(iii) 2 093个护养院宿位： $[12,930 \text{ 元} \times 1\,400 + (12,930 \text{ 元} + 5,695 \text{ 元}) \times 693] \times 12 \times (1 - 79\%) \times 50\%$ (注5)	0.391
	总计	2.690
(ii) 节省的金额可用作提供175个额外的护养院宿位	$0.391 \text{ 亿元} \div (12,930 \text{ 元} + 5,695 \text{ 元}) \div 12$	
(iii) 节省的金额可用作提供3 711个额外的护理安老院宿位	$(1.531 \text{ 亿元} + 0.768 \text{ 亿元}) \div 12 \div 5,163 \text{ 元}$	

资料来源：社署及医院管理局的记录，以及审计署的估计

注 1：该23 531个宿位包括10 210个资助护理安老院宿位、因逐步取消安老院宿位而获得的5 895个护理安老院宿位(见上文(a)项)，以及因采用基准成本而获得的7 426个护理安老院宿位(见上文(c)项) [10 210 + 5 895 + 7 426 = 23 531]。

注 2：该2 093个宿位包括1 400个护养院宿位，以及因把1 134个在医院环境下提供的长期护理宿位改由在福利院舍环境下提供后可增设的693个宿位(见上文(b)项) [1 400 + 693 = 2 093]。

注 3：资助院舍的住客中有79%为综援受助人(见上文第7.3段)。假设(a)余下的21%住客(1-79%)都有入息和资产，可用以弥补部分或全部津助额；(b)这21%的长者能够支付费用来弥补0%至100%的津助额，而且这些长者的人数是平均分布的。因此，他们平均可付出的款额应可弥补津助额的50%。

注 4：买位/改善买位计划下院舍的住客有53%为综援受助人(见上文第7.5段)。买位/改善买位计划下每个护理安老院宿位的每月津助额为6,328元。

注 5：每月5,695元的疗养院照顾补助金可能需用于照顾转送至护养院的病患者(见上文第4.14段)。

多付给入住医院管理局辖下医疗机构的长者的综援金

长者(注)	入住医院管理局 辖下医疗机构日期	估计多付的 综援金额	备注
A君	2000年8月7日	18,216元 (2000年8月 23日至2001年 4月22日)	长者的家人申报入院一事时，社署始获通知多付了综援金。多付了的金额会分 12 期从日后的综援金中除扣。
B君	2000年1月31日	17,138元 (2000 年2月 17日至2001年 2月16日)	长者的家人申报入院一事时，社署始获通知多付了综援金。该名长者在 2001 年10月去世，而社署亦在同月讨回多付了的款项。
C 君	1999年10月29日	147,920元 (1999年10月 30日至2001年 10月24日)	长者的家人申报入院一事时，社署始获通知多付了综援金。社署已在 2001 年 10 月讨回多付了的款项。
D君	1998年12月24日	125,866元 (1998年12月 24日至2001年 11月21日)	长者的家人申报入院一事时，社署始获通知多付了综援金。社署正考虑追讨款项的方法。
E 君	2000 年8月14日	58,325元 (2000年9月 2日至2002年 1月9日)	审计署在2001年8进行审计调查时发现有多付了综援金的情况。社署正考虑追讨款项的方法。
F 君	2000年12月4日	40,221元 (2000年12月 10日至2001年 8月9日)	审计署在2001年8月进行审计调查时发现有多付了综援金的情况。该名长者在2001年11月去世。社署正考虑追讨款项的方法。
总额		407,686元	

资料来源：社署的记录

注：长者在入院前是居于租住公屋或私营安老院舍。

附录F
(参阅第6.4、
8.27及8.29段)

**《安老院规例》附表1内
每类安老院舍的最低人手规定**

员工种类	安老院 (即《安老院条例》内指 的“中度照顾安老院”)		
	护理安老院		长者宿舍
主管	1名主管	1名主管	1名主管
助理员	在上午7时至下午6时期间，每40名住客须有1名助理员(不足40人作40人论)	在上午7时至下午6时期间，每40名住客须有1名助理员(不足40人作40人论)	在上午7时至下午6时期间，每60名住客须有1名助理员(不足60人作60人论)
护理员	(i) 在上午7时至下午3时期间，每20名住客须有1名护理员(不足20人作20人论)； (ii) 在下午3时至下午10时期间，每40名住客须有1名护理员(不足40人作40人论)； (iii) 在下午10时至上午7时期间，每60名住客须有1名护理员(不足60人作60人论)	无需雇用护理员	无需雇用护理员
保健员	除非有护士在场，否则在上午7时至下午6时期间，每30名住客须有1名保健员(不足30人作30人论)	除非有护士在场，否则每60名住客须有1名保健员(不足60人作60人论)	无需雇用保健员
护士	除非有保健员在场，否则在上午7时至下午6时期间，每60名住客须有1名护士(不足60人作60人论)	除非有保健员在场，否则须有1名护士	无需雇用护士

资料来源：《安老院规例》

注：护理安老院或安老院另须符合下述规定：在下午6时至上午7时期间，须有两名员工当值，该两名员工可以是主管、助理员、护理员、保健员或护士。

一九九九年四月一日至二零零一年三月三十一日期间
社会工作督察队、保健卫生督察队、屋宇安全督察队及消防安全督察队
未能如期进行的视察(注)

安老院舍	安老院舍类别 (以牌照或豁免证明书经营)	规定视察次数: 每次视察相距的时间	未能如期进行的视察		相距时间 (c) = (b) - (a)
			第一次 视察日期 (a)	第二次 视察日期 (b)	
<i>(A) 社会工作督察队九次延迟视察的情况</i>					
A	资助(豁免证明书)	6个月	2000年2月22日	2001年3月26日	13个月
B	资助(豁免证明书)	6个月	1999年2月12日	2000年3月22日	13个月
		6个月	2000年3月22日	2001年1月12日	9个月
C	自负盈亏(牌照)	12个月	2000年1月14日	2001年7月10日	17个月
D	买位计划(牌照)	3个月	2000年8月1日	2001年2月8日	6个月
E	买位计划(牌照)	3个月	2000年8月10日	2001年3月15日	7个月
F	改善买位计划(牌照)	3个月	2000年2月16日	2000年6月27日	4个月
G	私营(牌照)	6个月	1999年12月18日	2000年7月19日	7个月
H	私营(牌照)	6个月	2000年1月13日	2000年12月1日	10个月
<i>(B) 保健卫生督察队十次延迟视察的情况</i>					
C	自负盈亏(牌照)	6个月	1998年2月27日	2000年3月21日	24个月
		6个月	2000年3月21日	2001年5月25日	14个月
D	买位计划(牌照)	6个月	1999年7月20日	2000年3月21日	8个月
		6个月	2000年3月21日	2000年11月2日	7个月
E	买位计划(牌照)	6个月	1999年4月27日	1999年12月16日	7个月
F	改善买位计划(牌照)	6个月	1998年12月14日	1999年10月13日	10个月
		6个月	1999年10月13日	2000年6月19日	8个月
		6个月	2000年9月26日	2001年7月18日	9个月
G	私营(牌照)	6个月	1999年7月28日	2000年7月11日	11个月
H	私营(牌照)	6个月	2000年1月11日	2000年9月8日	7个月
<i>(C) 屋宇安全督察队三次延迟视察的情况</i>					
C	自负盈亏(牌照)	12个月	1998年2月19日	1999年7月22日	17个月
D	买位计划(牌照)	12个月	1999年7月13日	2001年2月12日	19个月
G	私营(牌照)	12个月	1999年7月21日	2000年12月8日	16个月
<i>(D) 消防安全督察队一次延迟视察的情况</i>					
D	买位计划(牌照)	12个月	1999年8月13日	2001年2月1日	17个月

资料来源: 社署的记录

注: 在上述两年内对这十间安老院舍进行的视察: 社会工作督察队共进行了53次视察, 保健卫生督察队进行了34次, 屋宇安全督察队进行了22次, 消防安全督察队则进行了24次。

资助非政府机构的安老院舍的服务质素标准

标准编号

1. 服务单位确保制备说明资料，清楚陈述其宗旨、目标和提供服务的形式，随时让公众索阅。
2. 服务单位随时准备向公众提供服务政策和程序方面的最新资料。这些政策和程序应详述服务单位如何处理提供服务方面的重要事项，并应记录在案。
3. 服务单位存备其服务运作和活动的最新准确记录。
4. 所有职员、管理人员、管理委员会和 / 或理事会或其他决策组织的职务及责任均有清楚的界定。
5. 服务单位实施有效的职员招聘、发展、培训、评核和调派守则。
6. 服务单位制订有效的机制，让服务使用者、职员及其他关注的人士就服务单位的表现提出意见。
7. 服务单位定期检讨及评估本身的表现。
8. 服务单位显示本身能有效地管理财政。
9. 服务单位遵守一切有关的法律责任及专业守则。
10. 服务单位采取一切合理步骤，以确保职员和服务使用者处身于安全的环境。
11. 服务单位确保服务使用者获得清楚明确的资料，知道如何申请接受和退出服务。
12. 服务单位运用有计划的方法以评估和满足服务使用者的需要(不论服务对象是个人、家庭、团体或社区)。
13. 服务单位保证尽可能与其他服务单位协调其活动，以促使服务使用者获得最佳的服务成效。
14. 服务单位支持服务使用者维系家庭关系和社交关系。

标准编号

15. 服务单位尽量尊重服务使用者的自决权利。
16. 服务单位尊重服务使用者的私人财产权利。
17. 服务单位尊重服务使用者保护私隐和保密的权利。
18. 每一位服务使用者及职员均有自由申诉其对机构或服务单位的不满，而毋须忧虑遭受责罚。
19. 服务单位采取一切合理步骤，确保服务使用者免受侵犯。

资料来源：社署的记录

注：服务质素标准适用于资助团体内的所有服务单位。安老院舍是部分资助团体的服务单位之一。在每项标准下，社署都已列明资助团体为达到有关标准而须遵守的准则。

卫生署健康外展队伍
在二零零零年举办的健康教育活动的

(A) 长者健康教育活动的

- | | |
|--------------|---------------|
| 1. 颈、腰、背护理 | 21. 认识流行性感冒 |
| 2. 烧伤与烫伤 | 22. 睡眠健康 |
| 3. 白内障 | 23. 认识冠心病 |
| 4. 霍乱病 | 24. 足部护理 |
| 5. 认识胆固醇 | 25. 心理健康 |
| 6. 排便秘笈 | 26. 老化过程 |
| 7. 糖尿病 | 27. 饮食健康 |
| 8. 抑郁症 | 28. 口腔健康 |
| 9. 消化不良 | 29. 认识退化性关节炎 |
| 10. 长者常见饮食问题 | 30. 骨质疏松症 |
| 11. 长者保健运动 | 31. 前列腺的毛病 |
| 12. 慎防跌倒 | 32. 听觉保健 |
| 13. 慎防食物中毒 | 33. 吸烟与健康 |
| 14. 肩周炎 | 34. 长者常见的气喘问题 |
| 15. 痛风症 | 35. 长者皮肤护理 |
| 16. 认识中暑 | 36. 吞咽 |
| 17. 认识肝炎 | 37. 认识真菌 |
| 18. 预防家居意外 | 38. 结核病 |
| 19. 高血压 | 39. 控制体重 |
| 20. 低温症 | 40. 妇女健康普查 |

(B) 护理人员健康教育活动的

- | | |
|-------------|----------------|
| 1. 正确使用约束物品 | 8. 帕金森症 |
| 2. 外用药物的使用 | 9. 预防血液传染病 |
| 3. 老年痴呆症 | 10. 疥疮 |
| 4. 量度血压 | 11. 压力处理 |
| 5. 长者的喂饲 | 12. 中风 |
| 6. 急救常识 | 13. 量度体温、脉搏、呼吸 |
| 7. 安全扶抱技巧 | 14. 助行器具及轮椅 |

资料来源：卫生署的记录

卫生署健康外展队伍近年的主要活动

健康外展队伍自一九九八年七月成立以来的主要活动如下：

- (a) 健康外展队伍曾与其他长者服务机构合作，为长者及护理人员举办健康教育活动，对象包括区内的健康长者及住宿机构内的长者。一年一度的预防流行性感疫苗注射计划，则为住宿机构内的长者而设；
- (b) 二零零一年，健康外展队伍曾探访逾90%的长者综合服务中心、长者活动中心、长者住屋及住宿机构最少一次，推行健康教育活动。在二零零一年预防流行性感疫苗注射计划方面，86.9%的住宿机构住客曾接受防疫注射；
- (c) 二零零一年，卫生署向曾参与健康教育活动的人士及服务中心或机构的主管进行顾客满意程度调查，结果显示顾客都十分满意上述活动；
- (d) 该署以多种形式推行健康教育活动，包括注入互动元素的讲座、工作坊、研讨会和康乐活动；
- (e) 在为机构提供教育活动及技巧培训课程方面，健康外展队伍会评估其特定培训需要，当中考虑到护理人员的独特情况和技巧水平，以期针对不足之处设计合适的课程；
- (f) 卫生署在二零零零年七月至二零零一年七月期间举办了一项有关支援糖尿病患者的教育活动，其后向119间曾参加的住宿机构进行跟进研究。该项活动的内容包括营养教育、食物卫生及餐单设计。卫生署在审阅活动前后的院友餐单后，发现84%的餐单在事后有所改善；
- (g) 健康外展队伍透过不同媒体推行公共健康教育，传播有关健康的忠告及信息。健康外展队伍除了设有24小时电话资讯服务及网页外，还出版专讯和不同主题的小册子，更以运动乐颐年等为题制作录影带和视像光碟，派给长者服务机构，亦以成本价向市民发售；及
- (h) 健康外展队伍已经与社署牌照事务处洽商，探讨协助安老院舍(特别是情况有待改善的院舍)更加善用健康外展队伍服务的途径和方法。

资料来源：卫生署的记录

**审计署访问的保健员及护理员
的教育程度、工作经验及曾受培训的分析**

详情		接受访问员工总人数	
		保健员 (a)	护理员 (b)
		16	80
教育程度:	无正规教育	0%	2.5%
	小学程度	0%	28.8%
	初中程度	6.2%	45.0%
	高中程度	81.3%	20.0%
	大专程度	12.5%	3.7%
接受教育的地方:	香港	50.0%	35.0%
	中国内地	43.8%	52.5%
	海外	6.2%	10.0%
	无正规教育	0%	2.5%
长者护理培训:	曾受培训	100%	58.8%
长者护理工作经验:	不足1年	12.5%	22.5%
	1至3年	37.5%	33.8%
	3年以上至6年	43.8%	36.3%
	6年以上至9年	0%	3.7%
	9年以上	6.2%	3.7%

资料来源：审计署与保健员和护理员的访问