

## 公民黨就《安老服務計劃方案》提交意見書

根據政府統計數字 2015 年 10 月公布的《2015 年至 2064 年香港人口推算》顯示，65 歲或以上的長者佔全港人口比例將由 2014 年的 15.4% 升至 2034 年的 30%，再進一步升至 2064 年的 36%；即到 2064 年每三名港人，其中一人將為 65 歲或以上的長者<sup>1</sup>。隨著人口高齡化，長者社區照顧服務質與量，必須相應增加支援。

常言道：「在家千日好」。現時私營安老院質素良莠不齊，儘管政府企圖以私營安老院填補長者對安老院舍的需求，但長者在私院被虐待的事件一再發生、院舍條例修訂遲遲未得到政府落實，在有關監管不足下實在影響市民信心。長者及照顧者皆表示入住院舍是最迫不得以的選擇，居家安老才是首選，但老化過程當中，各人身體機能衰退速度不一，或突然遇上意外，社區支援是必不可少安全網。公民黨認為，落實有尊嚴、有質素的居家安老，減輕現時長者宿位需求的壓力，政府應投入資源提升綜合家居照顧服務，為有意留在社區安老的長者提供更適切的照顧。

### 增加長者日間護理中心服務 加強社區安老配套

在欠缺整體規劃下盲目增加私營院舍宿位，並非解決安老照顧的長久之策；長者日間護理中心的服務需要日增，但名額不足之餘，各區的資源分佈亦不平均。截至 2016 年 12 月底，輪候資助長者社區照顧服務的人數達 7,864 人<sup>2</sup>，平均輪候時間為 10 個月。若按政府現時計劃，每年增加不足 100 個的名額，完全追不上人口變化，輪候數字及時間只會不斷增加。

對比同樣面對高齡化問題的新加坡，香港政府在社區安老配套更落後十一年，2001-2005 年獅城投放於「長者護理計劃」的資源，居家照顧所獲預算為院舍資助之 5 倍、投放於健康長者於社區安老的預算更是院舍資助的 11 倍<sup>3</sup>，成功令大量社區為本的福利機構為長者提供區內安老的服務，實施以來，護理院舍只有些微增長。公民黨建

<sup>1</sup> 政府統計處

<sup>2</sup> 社會福利署([http://www.swd.gov.hk/doc/elderly/LTC%20Statistics%20CCS\(Chi\)\(Dec%202016\).pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/elderly/LTC%20Statistics%20CCS(Chi)(Dec%202016).pdf))

<sup>3</sup> 長者社區照顧服務顧問研究 - 最後報告 (安老事務委員會, 2011)

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

議港府信守「居家安老為本，院舍照顧為後援」的願景，承諾增撥款項讓社會服務機構得到充足資源，提升「綜合家居照顧服務」的服務功能及質素，鼓勵「居家安老、社區支援」，真正惠及各區長者不同階段的需要。

### 為長者提供晚期照顧 讓長者可選擇「在家離世」

現時，香港針對長者的晚期照顧和資源投放，落後面對相同人口老化問題的新加坡十五年以上。因此，在參考過台灣及英國的社區安老系統和日本的全民安老服務七級評估系統<sup>4</sup>後，公民黨建議政府可考慮訂定新例及倡議於醫管局或消防處建立「次急救護車服務」，讓已簽署預設醫療指示決定「自然離世」的市民，不須因召喚救護車而被逼接受創傷性救護程序搶救，既尊重長者及家人意願，有尊嚴離世，同時減低醫院病床的負擔。

現時，醫管局轄下 42 家公立醫院和醫療機構共有 27,000 張病床，約 9 成港人於醫院離世，按政府統計處推算，至 2041 年每年將有 82,400 人離世<sup>5</sup>，若制度上不及時改善，勢必令公營醫療系統癱瘓。公民黨倡議 10 年內成立院舍及在家離世的醫療網，讓臨終護理、善別及善終服務可於社區處理。公民黨同時建議政府，積極發展多元和彈性的上門服務，並將「臨終護理」和「晚期照顧」納入正規的醫療系統，亦將注重長期病患與長者「身心靈社」的舒緩治療—即得病後身體料理、獲知病況後心理輔導、知悉無法治癒的靈性修導、整個過程中社區支援—由現有不足一半公營醫院擴展至全港 42 家公立醫院和醫療機構。

### 配對長者需要 改善服務輪候優次

社會福利署轄下的家居照顧服務分兩大類，第一類為「改善家居及社區照顧服務」(EH)；第二類為「綜合家居照顧服務」(IH)，前者必須接受「安老服務統一評估」，被評為中度或嚴重受損的體弱長者，才可以獲得服務，惟服務網綁式要求長者必須參加所有活動，甚至需舟居勞頓去完成「復康運動」，實行以來，行動不便長者情願在評

<sup>4</sup> 日本厚生勞動省 ([http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/nintei/dl/block\\_2.pdf](http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/nintei/dl/block_2.pdf))

<sup>5</sup> 政府統計處

([http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp190\\_tc.jsp?productCode=B1120016](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp190_tc.jsp?productCode=B1120016))

估後改為選擇較貼近他們生活需要的「綜合家居照顧服務」，令後者經常有人插隊，大排長龍。究其因，是制度將資源錯配，沒有彈性讓長者選擇，將問題延長，亦對健康尚可的長者不公，或因不能及時得到支援，更容易發生意外或令病情惡化，結果更早跌入「中度缺損」的情況而要使用更昂貴的「長期護理服務」。

展望未來 15 年，長者人口倍增，政府「安老事務委員會」顧問報告竟指每 1,000 位 65 歲以上長者分別有 21.4 個院舍宿位服務、14.8 個社區照顧服務名額，後者獲政府投放資源比前者更少。公民黨建議，政府理應正視問題，增撥社區照顧資源不少於院舍資助；社署可參考日本的長者服務七級識別制<sup>6</sup>，更有彈性將有不同需要的長者分流，更貼合長者需要配對服務，改善評估進入服務的優先次序，提供及時適切的支援。

### 全面檢視福利服務制度 源頭改善人力緊張問題

要長者安心在社區安老，家人和基層護理人員的支援不可少，但現時基層護理人員空缺率和流失率偏高，又因 2001 年時任社會福利署署長林鄭月娥力推外判制，工作不穩，令很多有志為長者服務的年輕社工、醫療人員因前途不明而卻步。

公民黨認為，政府應全面檢視福利服務人力緊張問題，將社福機構行之有效的先導計劃納入制度，將服務常規化，以穩定專業人手，吸引人才投身長期護理專業。

---

<sup>6</sup> 日本厚生勞動省「安老服務使用分佈及分析」（安老服務檢討委員會，2010）  
《介護保険の認定およびサービス利用状況について》

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/01/dl/s0115-9j.pdf>

[www.civicparty.hk](http://www.civicparty.hk)

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111

傳真 Fax : 2865 2771

電郵 Email : [contact@civicparty.hk](mailto:contact@civicparty.hk)

## 結語

《2015年至2064年香港人口推算》顯示，香港於2030年，65歲以上的人口將佔香港整體人口三成。現在距離2030年只剩下13年，政府不但未有具體的政策時間表，《香港規劃標準與準則》更完全未有相應的部署。因此，公民黨要求，政府必須盡快訂定有關的規劃標準與準則，好讓整個社會更能为人口老化的問題做準備，包括增撥資源，增加設施。此外，為貫徹「居家安老為本，院舍照顧為後援」的願景，公民黨對有效落實社區安老有以下建議：

1. 增加長者日間護理中心服務，加強社區安老配套；
2. 考慮訂定新例及倡議於醫管局或消防處建立「次急救護車服務」，讓決定「自然離世」的市民不須召喚救護車服務；
3. 倡議10年內成立院舍及在家離世的醫療網，讓臨終護理及善終服務可於社區處理；
4. 積極發展多元和彈性的上門服務，並將「臨終護理」、「晚期照顧」和「舒緩治療」納入正規的醫療系統；
5. 配對長者需要，改善服務輪候優次；和
6. 源頭改善人力緊張問題。

2017年2月

公民黨

[www.civicparty.hk](http://www.civicparty.hk)

地址：香港北角屈臣道4-6號海景大廈B座2樓202室

Address : Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong

電話 Tel : 2865 7111

傳真 Fax : 2865 2771

電郵 Email : [contact@civicparty.hk](mailto:contact@civicparty.hk)

The Civic Party Limited (company number 1030722) is a company limited by guarantee incorporated under the laws of Hong Kong.  
The address of the Registered Office is Unit 202, 2/F, Block B, Sea View Estate, 4-6 Watson Road, North Point, Hong Kong.