

安老事務委員會 第一百次會議記錄

日期：2019年8月21日（星期三）

時間：下午3時正

地點：香港添馬添美道2號政府總部地下3號會議室

出席人士：

主席

林正財醫生，SBS，JP

委員

陳美潔女士，MH

陳綺貞女士

張亮先生

蔡海偉先生，JP

鍾慧儀女士

李子芬教授，JP

李輝女士

樓瑋群博士

彭飛舟醫生

蘇陳偉香女士，BBS

謝文華醫生

黃傑龍先生

余翠怡女士，BBS，MH

葉文娟女士，JP

黃宗殷先生，JP

馮品聰先生

李兆妍醫生，JP

陸子慧先生

溫永權先生

社會福利署署長

勞工及福利局副秘書長

食物及衛生局首席助理秘書長（衛生）

署理衛生署助理署長（長者健康服務）

署理房屋署助理署長（屋邨管理）（一）

醫院管理局經理（長者醫療服務）

列席人士：

吳家進先生

署理勞工及福利局首席助理秘書長

陳德義先生

社會福利署助理署長（安老服務）

關婉玉女士

署理社會福利署助理署長（牌照及規管）

議程第 3 項：2020-21 年度安老服務的建議及優次

(討論文件 EC/D/01-19 號)

5. 勞工及福利局(下稱“勞福局”)副秘書長黃宗殷先生表示，政府在 2007 年委託社會福利諮詢委員會(下稱“社諮會”)就香港社會福利的長遠規劃進行研究，以確保香港的社會福利政策及服務能適時及有效地回應社會上不斷轉變的福利需求。社諮會於 2011 年 7 月向政府提交的《香港社會福利長遠規劃》報告書中，建議每年定期在地區層面、中央層面及各諮詢委員會(包括本委員會)就未來的福利發展及服務進行諮詢及規劃。因此，社會福利署(下稱“社署”)每年都會透過地區福利專員在地區搜集意見，而社福機構層面則由香港社會服務聯會(下稱“社聯”)協助整合各持份者對安老服務的建議。有關各社福機構和相關持份者對 2020-21 年度安老服務議題及其優次的建議和意見，已載列於委員會討論文件 EC/D/01-19 號，上述文件已於會前發送予各位委員參閱。黃先生以投影片向委員簡介討論文件內容，並希望各委員能就 2020-21 年度的福利服務議題及建議發表意見，作為政府制訂《施政報告》參考之用。

6. 主席及委員就討論文件及安老服務事宜，提出了下列意見及提問：

照顧者政策及支援服務

- (a) 委員會認同應加強對照顧者的支援，建議政府可透過收集有關照顧者的數據，作出深入研究分析，以協助制定全面的照顧者支援政策，再輔以資源配合相應設施及配套的發展。
- (b) 有委員欲了解政府就「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」進行評估的進度。

長者地區中心及長者鄰舍中心的服務

- (c) 考慮到長者地區中心和長者鄰舍中心的工作範圍已有所改變，建議政府盡快檢視其功能與角色，加強推廣積極樂頤年、健康老齡化及退休生活規劃。

- (d) 期望政府可優化現行的《處理虐老個案程序指引》，協助前線員工在提供輔導服務時處理懷疑虐待個案。

加強認知障礙症服務及支援

- (e) 委員會認為可透過公眾教育加強市民對認知障礙症患者的了解及關心，協助尋找及支援認知障礙症患者。
- (f) 建議在社區基層醫療服務的層面，強化對認知障礙症患者及其照顧者的支援。

回鄉養老

- (g) 有委員認為可把握「粵港澳大灣區」發展的機遇，推出更多便利「跨境安老」的措施，為有意選擇在內地養老的香港長者提供多一個選擇。

樂齡科技

- (h) 樂齡科技不但可改善服務使用者的生活，亦可減輕護理人員與照顧者的負擔和壓力。長遠而言，有委員認為政府可檢視如何獲取及運用有關數據資料，以助安老服務政策的制定。

善終照顧

- (i) 善終照顧是安老服務不可或缺的一部分，建議政府積極探討各種善終照顧模式，以加強優質善終照顧。

福利服務規劃

- (j) 推行「私人土地作福利用途特別計劃」(下稱“「特別計劃」”)能讓申請機構在其土地上透過擴建、重建或新發展，提供或增加政府認為有殷切需求的福利設施，當中包括安老服務名額。建議政府繼續與參與「特別計劃」的非政府機構保持聯繫，並可考慮透過採用新的建築規格或設計模式等，以期使新設施能更適切地回應長者的需要及配合科技的應用。

人手規劃

- (k) 為解決業界長期人手不足問題，建議政府進一步探討如何促進社福界照顧服務行業的專業化發展。

7. 社署署長葉文娟女士、黃先生、食物及衛生局（下稱“食衛局”）首席助理秘書長（衛生）馮品聰先生及社署助理署長（安老服務）陳德義先生對委員的意見及提問回應如下：

照顧者政策及支援服務

- (a) 社署已委託香港大學秀圃老年研究中心為「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」及另一項「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」作綜合評估，以協助政府考慮兩者的未來路向。屆時將一併檢討現有的申請資格、津貼金額及是否將試驗計劃恆常化等相關事宜。評估研究預計將於 2019 年內完成。

長者地區中心及長者鄰舍中心的服務

- (b) 因應《安老服務計劃方案》的建議，社署正積極籌備開展有關檢討長者地區中心及長者鄰舍中心功能和角色的工作。社署計劃在檢討工作中一併考慮檢討長者中心的服務內容、人手和處所等。
- (c) 社署已成立跨專業的工作小組就《處理虐老個案程序指引》進行檢討並諮詢業界意見，修訂本暫定於 2019 年推出。

加強認知障礙症服務及支援

- (d) 社署正就更新安老服務統一評估機制的評估工具諮詢持分者。新的評估工具將可以更詳細評估長者的健康狀況，以更有效地區分社區照顧服務和院舍照顧服務的不同需要，同時將因認知功能缺損而產生的護理需要納入考慮。

回鄉養老

- (e) 政府在 2014 年推出「廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃」，向兩間分別位於深圳鹽田和肇慶，並由香港非政府機構營運的安老院舍購買宿位，讓正在香港輪候入住資助護理安老宿位的長者可自願選擇入住，以提供多一個養老地點的選擇。政府已在 2017 年宣布延續試驗計劃三年，並會繼續檢視試驗計劃的情況以釐定未來路向。

樂齡科技

- (f) 社署於 2018 年 12 月推出 10 億元「樂齡及康復創科應用基金」（下稱“基金”），目的是資助合資格安老及康復服務單位購置、租借和試用科技產品。基金第一批次已於 2019 年 2 月底截止申請。社署共接到 244 個服務單位提交申請使用超過 1 300 項設備，反應相當正面。社署委託社聯設立的跨專業專家小組，亦會持續就各申請項目的可行性、持續性、和應用普及程度等提供專業意見。
- (g) 社署正籌備進行社會福利界的資訊科技策略檢討，為社福界制定運用資訊科技的未來發展方向。

善終照顧

- (h) 政府一直致力推動長者醫療服務發展，並加強為末期病人提供紓緩治療服務。為讓晚期病人在治療和護理安排方面有更多選擇，政府將於 2019 年下半年會就預設醫療指示和晚期照顧服務諮詢公眾。公眾諮詢結果會用作研究預設醫療指示及晚期照顧服務的未來路向。
- (i) 自 2015-16 年度起，所有新投入服務的合約安老院舍及現有合約安老院舍在新的合約下，均會為長者和其照顧者提供生命晚期照顧服務。合約安老院舍可利用社署增撥的資源，採用協調及跨專業的方法為患有致命疾病或長期病患的臨終住院長者提供專業而有系統的全人照顧服務，以及為照顧者提供支援。

福利服務規劃

- (j) 社會對各項社福服務的需求甚殷，政府亦一直採取多管齊下的方式增加需求殷切的福利服務，包括優化第二期「特別計劃」的社福服務設施清單，以涵蓋現時或可見將來均需求殷切的長者、殘疾人士和兒童照顧服務。在安老服務方面新增的服務包括提供持續照顧的護理安老院暨長者日間護理單位及護養院暨長者日間護理單位。另外，政府亦支持非政府機構在「特別計劃」項目中除了以提供有殷切需要的福利設施為核心部分外，發展非牟利長者住屋計劃，從而鼓勵有關機構善用用地的發展潛力，並同時為居住環境不理想或正居於／輪候公屋但有獨立生活能力的長者，提供適切、可負擔的住屋。此外，政府鼓勵社福機構了解及考慮採用「組裝合成」建築法興建設施，以加快社福設施的落成。

議程第 4 項：檢討院舍法例及實務守則

(討論文件 EC/D/02-19 號)

8. 社署署長葉文娟女士表示，行政長官在 2016 年、2017 年及 2018 年《施政報告》提出了多項加強監管長者及殘疾人士院舍的措施，以提升其服務質素。為進一步優化院舍的監管制度，社署於 2017 年 6 月成立包括各界九方代表的檢視院舍法例及實務守則工作小組（下稱“工作小組”），檢視現時的安老院及殘疾人士院舍法例和實務守則。工作小組在 2017 年 6 月至 2019 年 5 月期間，共召開了 19 次會議（包括 12 次工作小組會議及 7 次聚焦小組討論），深入探討需要改善的範疇及可行措施，並提出 19 項具體建議。葉女士指出，為了增加透明度及讓公眾人士知悉工作小組的工作進度，工作小組的會議議程、文件、會議記錄以及報告均已上載至社署網頁。此外，葉女士亦表示，工作小組的建議雖不能保證將來院舍違規行為不會發生，但相信能有效優化院舍的監管，提升其服務質素，並使住客得到更大保障。

9. 署理社署助理署長（牌照及規管）關婉玉女士接續透過投影片，向委員逐一簡介工作小組就院舍的分類、院舍的法定最低人手要求、院舍住客法定最低人均樓面面積、院舍持牌人的規定、院舍主管

及保健員註冊制度、住客的年齡，以及罪行與罰則等八個範疇提出的 19 項建議的詳細內容。

10. 主席及委員在聽取簡介後，提出下列意見及提問：

- (a) 是否工作小組的所有建議均需要經法例修訂實施？
- (b) 有委員反映業界關注提升法定最低人手要求及上調人手比例（尤其是護理員及護士），在現時人手短缺下對院舍的影響。為協助業界能順利執行有關調升人手的要求，建議政府應開展探討輸入勞工的可行性。
- (c) 為院舍保健員的註冊資格引入續期及持續進修的規定，或會間接影響醫院內同樣從事護理支援工作的健康服務助理／醫護支援人員。建議政府在作進一步諮詢時，可加入聽取醫護界的意見。
- (d) 認同透過過渡安排，能給予現有院舍經營者合理時間執行上調院舍住客法定最低人均樓面面積的要求。期望政府能在 8 年的寬限期間，加快院舍照顧服務的規劃，以增加院舍宿位名額的供應。
- (e) 要切合不斷轉變的服務需要及提升院舍的服務質素，應為院舍不同類別的員工提供培訓及持續進修。
- (f) 欣悉自社署於 2017 年 5 月成立「牌照及規管科」，採取多管齊下的方式加強院舍的監管工作，並在業界的共同努力下，院舍的整體服務質素得以提升。

11. 葉女士、黃先生及關女士對委員的意見及提問回應如下：

- (a) 在工作小組提出的 19 項建議中，有 14 項需經修訂《安老院條例》、《安老院規例》、《殘疾人士院舍條例》及《殘疾人士院舍規例》才可實施；另有兩項建議涉及《安老院實務守則》及《殘疾人士院舍實務守則》的修訂，預計可於短期內實施；其餘三項關於維持現行院舍的分類及住客的年齡等的建議，則不涉及法例及實務守則的修訂。

- (b) 為減低對現有院舍住客的影響，政府就上調院舍住客法定最低人均樓面面積設立過渡安排，容許院舍在 8 年的寬限期內，透過逐步減少宿位以符合新住客法定最低人均樓面面積的要求。另一方面，政府亦將由 2019-20 年起至 2023-24 年五年內於「改善買位計劃」下每年增購 1 000 個（即合共 5 000 個）甲一級宿位，以增加資助安老宿位的供應。
- (c) 為紓緩社福界的護士人手短缺，社署在 2006 年至 2016 年期間與醫院管理局合作開辦共 14 班兩年制社福界登記護士（普通科）／登記護士（精神科）訓練課程，合共提供約 1 800 個訓練名額，當中逾九成人於畢業後投身社福界。社署亦已委託香港公開大學由 2017-18 年度起連續四年，合共提供 920 個訓練名額。訓練課程全數由社署資助，學員須簽署承諾書，同意畢業後在社福界連續工作兩年。
- (d) 政府會繼續推行「青年護理服務啓航計劃」，在未來數年額外提供 1 200 個培訓名額，並優化現行計劃，務求吸引更多青年人投身社福界的護理行業。
- (e) 社署已於 2019 年第一季起分階段推出一個為期五年的計劃，全數資助全港所有安老院和殘疾人士院舍的主管、保健員和護理員修讀在資歷架構下認可的訓練課程，整項計劃可惠及超過 1 000 間安老院及殘疾人士院舍的員工。社署亦向院舍提供培訓津貼，讓院舍在其保健員及護理員修讀課程期間，作出適當的人手安排以維持院舍的運作。
- (f) 為了持續提升安老院員工有關照顧長者的知識和技能，社署在過去多年與衛生署合辦安老院員工培訓課程，課題包括藥物安全、感染控制、防跌技巧、認知障礙症患者的照顧、防止虐老、意外處理，以及處理工作壓力等。
- (g) 根據現行的《安老院規例》及《殘疾人士院舍規例》，保健員須向社署署長註冊，以便受僱在安老院及殘疾人士院舍工作。工作小組建議於該兩條法例進一步引入有關保健員續期及持續進修的規定，旨在提升安老院及殘疾人士院舍的服務質素。因應委員的意見，勞福局會與社署及食衛局／醫院管理局（下

稱“醫管局”)解釋工作小組的改善建議應不會對現時醫院內工作的健康服務助理／醫護支援人員的資格帶來影響。

(會後補註：勞福局已與社署及醫管局釐清在院舍工作的保健員與在醫院工作的健康服務助理／醫護支援人員，雖然同樣從事護理支援工作，但兩者的資格要求不盡相同。其中一個重點在於前者現時須根據相關的院舍規例，在完成社署指定訓練課程後經社署註冊；後者則須完成獲醫管局認證的訓練課程，但不須註冊。因此，工作小組建議修改相關院舍規例，加入有關保健員續期及持續進修的規定，應不會對在醫院工作的健康服務助理／醫護支援人員的資格帶來影響。然而，委員關注在修改相關院舍規例的過程中，持份者或會提出是否須就醫院的健康服務助理／醫護支援人員引入與保健員相似的註冊安排。勞福局已向食衛局初步轉達有關意見，以作適當跟進。)

12. 主席感謝工作小組為檢視安老院及殘疾人士院舍法例及實務守則所作的努力和貢獻，認為有關建議已力求平衡各方持份者的意見，是得來不易的成果。本委員會普遍支持工作小組提出的建議，並備悉政府將就有關建議繼續諮詢不同持份者，及計劃於今年稍後作進一步的地區諮詢。待敲定法例修訂建議後，政府會擬備條例草案並提交立法會審議。另一方面，社署亦計劃於今年稍後推出經修訂的《安老院實務守則》及《殘疾人士院舍實務守則》。

議程第 5 項：各工作小組及專責委員會的工作進度匯報

居家安老工作小組

13. 主席表示，居家安老工作小組於本年 8 月 19 日舉行第三次會議，委員備悉「外傭護老培訓試驗計劃」的推行進度，認為試驗計劃效果理想，期望計劃能擴展至更多地區推行。

長者學苑發展基金委員會

14. 本委員會秘書莊國榮先生匯報，長者學苑發展基金評審撥款申請小組委員會於本年 8 月 15 日召開會議，就 2019-20 年度第一輪撥款申請進行評審。在是輪撥款申請中，除新增了 20 間中、小學申

請成立新的長者學苑外，香港中文大學亦加入成為最新一間專上院校的長者學苑。2019-20 年度第二輪撥款申請的截止日期為本年 10 月 31 日，秘書處將繼續進行宣傳工作，鼓勵更多辦學團體參與「長者學苑計劃」。

議程第 6 項：其他事項

關注團體就近日社會事件向委員會遞交信件

15. 主席表示，有關注團體在會議前就近日社會事件向本委員會遞交信件，包括指個別安老院舍受催淚煙影響。就此，社署署長葉文娟女士向委員會簡介社署為相關事件所採取的措施。葉女士表示，社署一直密切留意各區的情況，盡可能在公眾活動前提醒相關地區的安老院舍安排應變措施及留意服務使用者的身體狀況，並在事後聯絡及巡查有關機構與服務單位，了解其服務使用者、員工、設施及運作情況。據社署了解，有關院舍的運作正常，亦沒有服務使用者感到身體不適。委員會希望有關部門能繼續採取適當措施，務求使相關安老服務不受影響。

會議結束時間

16. 會議於下午 5 時 40 分結束。

下次會議日期

17. 下次會議暫定於 2019 年 11 月 15 日舉行。

2019 年 11 月