

扶貧委員會 加強支援有需要的長者

目的

本文件旨在就進一步加強協助和支援有需要的長者的措施，徵詢委員的意見。

背景

2. 在二零零六年九月的扶貧委員會老人貧窮特別小組會議上，委員檢視政府與非政府機構攜手支援長者的現有措施和工作，包括接觸與社會隔離的“隱蔽長者”的工作。委員知悉政府以長者地區中心、長者鄰舍中心及長者支援服務隊為核心，建立了範圍相當廣泛的社區支援服務網絡，以及一個關愛長者的社會。儘管如此，鑑於人口高齡化，委員要求政府考慮採取進一步措施，以協助有需要的長者，特別是隱蔽和獨居長者。

支援有需要的長者的基本原則

3. 長者是社會寶貴的資產。事實上，大部份長者都體魄強健，可以獨立生活。政府的安老政策本着“社會共融”及“積極樂頤年”的理念協助長者在社區安老，享受積極人生，並在有需要時向他們提供支援。我們幫助隱蔽和獨居長者融入社會，為他們提供援助，並鼓勵他們透過參與社區活動享受積極人生。

4. 幫助有需要的長者並不能單靠經濟援助。事實上，並非所有有需要的長者都需要經濟援助。部份或許有這需要，但有很多長者(尤其是隱蔽和獨居長者)其實更需要支援服務和情緒支援。例如，他們可能需要公共醫療服務、公共房屋或社交網絡；在社區安老的長者或許需要資助家居照顧服務；年老體弱的長者或許需要資助院舍照顧服務。我們的公共醫療系統、公共房屋計劃、長者中心以及資助的家居照顧及院舍照顧服務，是構成為有需要的長者提供支援網絡的重要一環。

加強主動接觸更多隱蔽及獨居長者

5. 現時由長者地區中心、長者鄰舍中心和長者支援服務隊提供的服務，為長者(尤其是隱蔽和獨居長者)提供了一個範圍廣泛的社區關懷支援網絡。現時全港共有 41 間長者地區中心和 115 間長者鄰舍中

心，在社區推廣積極樂頤年，為長者及其照顧者提供服務，照顧他們在心理、社交和個人發展方面的需要。長者地區中心和長者鄰舍中心設有外展服務，主動接觸亟需照顧的長者，與他們建立互信，並為他們提供照顧、個人援助、輔導和支援服務。長者地區中心和長者鄰舍中心有超過 17 萬名長者會員。長者支援服務隊亦服務多達 6 萬名長者，其中約 3 萬人為獨居長者。現時，約 30%長者地區中心會員及 26%長者鄰舍中心會員為獨居長者。長者地區中心及長者鄰舍中心的會員當中，領取綜合社會保障援助(綜援)及/或公共福利金計劃的人士，分別佔 28%及 21%。

6. 隱蔽和獨居長者是社會上亟需照顧和高危的羣組，因為他們通常欠缺家庭支援，沒有正常的社交生活和網絡，又不為現有社區支援網絡所知。部分隱蔽或獨居長者可能立即需要情緒支援和福利服務，部份亦可能在稍後日子需要協助。

7. 根據政府統計處的資料，二零零五年香港約有 109 300 名 65 歲或以上的獨居長者，約佔長者總人口 13%。不過，由於隱蔽長者與社會隔離，我們難以確定獨居長者之中有多少屬於隱蔽長者。要找出和接觸隱蔽長者並非易事，而通過外展服務接觸他們亦需要大量人手。在借助義工進行外展工作時，長者地區中心及長者鄰舍中心亦須調配人力資源(尤其是社工)，以策劃外展工作和督導義工。除主動接觸長者外，長者地區中心及長者鄰舍中心須照顧超過 17 萬名長者的服務需要，以及處理數目不斷上升的輔導個案和申請資助長期護理服務的個案。由於工作量不斷增加，長者地區中心及長者鄰舍中心需要額外資源，以加強其外展服務。

建議措施

8. 我們建議由二零零七至零八年度起，為所有 41 間長者地區中心和 115 間長者鄰舍中心增撥資源，以增聘一名社工，加強外展工作，接觸更多長者，把他們納入其聯繫網絡。通過這項措施，我們希望協助社區內一些與社會隔離的隱蔽長者建立社交網絡，並找出一些情況特殊（例如家庭狀況複雜）的長者，向他們提供協助。

9. 當長者地區中心或長者鄰舍中心接觸到隱蔽或獨居長者後，會與他們建立互信、確定其需要、幫助他們脫離孤寂生活，並向他們提供所需的支援和服務。長者如有健康問題，長者地區中心或長者鄰舍中心可轉介他們到醫院管理局接受治療。長者如有房屋需要，中心可轉介社會福利署（社署）考慮作出體恤安置建議。對於有經濟困難的長者，中心可協助他們申請經濟援助。如有需要，長者鄰舍中心和長者地區中心亦會為需要資助社區照顧服務或院舍照顧服務的長者安排體格評估。此外，中心隨後亦會不時致電該些長者或進行家訪，與他們保持聯絡和提供所需支援和協助。

10. 如委員同意推行有關建議，我們將需要每年 3 800 萬的新增經常開支以推行該建議。

其他支援有需要的長者的措施

11. 過去數年，政府本著推廣積極樂頤年、社區安老和提供持續照顧等理念，增撥了超過六億元經常開支以加強長者服務。如推行第 8 至 9 段所述的建議，以加強長者地區中心及長者鄰舍中心的外展工作，可能會出現資助的到戶家居照顧服務和院舍照顧服務需求增加的情況，因為有些被納入聯繫網絡的長者可能需要服務，因而亦需要相應地加強有關服務。我們會繼續加強對有需要的長者的支援。有關的主要措施詳列於第 12 至 20 段。

進一步加強支援在社區安老的長者

12. 長者如果能夠在社區作息，維持正常的社交生活，對身心均有益處。鼓勵和協助長者在社區安老，是本港安老政策的基本原則之一。我們為社區安老的長者提供到戶家居照顧服務以及中心為本的社區照顧服務。

13. 在家居為本的社區照顧服務方面，有些在社區安老的長者由於年老和缺乏家庭支援，即使沒有長期護理需要，也可能在日常生活上需要協助。我們為這些長者提供送飯、家居清潔及護送等服務，使用者無須接受體格評估。現時約有 16 000 名長者使用這些服務。雖然這些服務的使用者無須經過經濟狀況審查，但當中約 74% 為領取綜援人士，反映低收入人士為服務的主要受惠者。

14. 至於有長期護理需要而在社區安老的長者，可使用更全面但須接受體格評估的到戶家居照顧服務，包括個案管理、起居照顧、護理服務、康復治療、送飯、家居清潔及護送服務。超過 3 000 名體弱長者現正使用這些服務。雖然這些服務的使用者無須經過經濟狀況審查，但當中超過 50% 為領取綜援人士，再次反映低收入人士為服務的主要受惠者。

15. 現時 18 支改善家居及社區照顧服務隊(服務隊)提供須接受體格評估的到戶社區照顧服務，部分服務隊即將接近其服務量上限。為應付日益增加的需求，社署會由二零零八至零九年度起，在服務很可能出現供不應求的地區增設服務隊，從而增加額外的服務名額。

16. 另一種無須長者接受體格評估的資助家居照顧服務的需求亦日益增加。為改善在社區安老長者的生活質素，我們在二零零六至零七年度政府財政預算案額外預留了 2 000 萬元經常開支，增加這些無須接受體格評估的家居照顧服務的名額。我們預期新增的服務名額可在二零零七年一月推出。

17. 增加上述家居照顧的服務名額，將可讓更多有需要的長者受惠，特別是獨居及隱蔽長者。

加強支援需要資助院舍照顧的長者

18. 雖然我們鼓勵社區安老，我們亦明白有部分長者可能會因體弱或缺乏家庭支援而需要院舍照顧服務。我們為有需要的長者提供大幅資助的院舍照顧服務。本港資助安老宿位的數目，已由一九九七年約 16000 個增至現時約 26 000 個，升幅達 60%。雖然資助安老宿位的使用者無須經過經濟狀況審查，但 26 000 個資助安老宿位中約 70% 使用者為領取綜援人士。

19. 為了使長者能在安老院舍獲得持續照顧，我們已着手把約 10 700 個未能提供長期護理和持續照顧的資助安老宿位，轉型為提供持續照顧的宿位，讓長者須接受更高程度的護理時，不用遷往別的安老院舍。

20. 鑑於資助院舍照顧服務的需求日增，我們正採用雙管齊下的方式，即一方面增加資助安老宿位的供應，為更多需要資助安老宿位的長者提供支援，另一方面把提供長期護理和持續照顧訂為規劃新資助安老宿位的主導原則。在二零零七至零八年度，政府已預留了 1 600 萬元經常開支，在新的特建安老院舍增加資助安老宿位。我們會繼續留意有需要的長者對資助安老宿位的需求。

徵詢意見

21. 請委員就以下各點提供意見：

- (一) 加強長者地區中心及長者鄰舍中心主動接觸隱蔽及獨居長者的工作(第 8 至 9 段);以及
- (二) 其他加強長者服務以支援有需要的長者的措施(第 12 至 20 段)。

衛生福利及食物局
二零零七年一月