

**扶贫委员会  
老人贫穷特别小组  
为长者提供长期照顾和经济保障**

## 目的

本文件旨在概述有关为长者提供长期照顾和退休保障的现行政策和措施，以及这些政策和措施对预防和纾缓未来长者贫穷的影响。

## 背景

2. 扶贫委员会辖下老人贫穷特别小组于二零零六年六月成立，负责研究清贫长者的主要需要，并与衞生福利及食物局和安老事务委员会合作，订出短期改善措施和较长远的政策方向，更適切地照顾清贫长者的需要。

3. 至于预防未来的长者贫穷情况及为他们制订扶贫措施皆属较长远的问题。委员得悉政府正就医疗融资，这个十分重要的课题进行研究。委员亦认为，为长者提供长期照顾和退休保障同样重要，因此应把这两个课题纳入特别小组的工作计划内。

## 长期照顾

### *现行政策和措施*

4. “积极乐颐年”、“社区安老”、“持续照顾”和“把资源集中用于最有需要的长者身上”，是政府安老政策的基本原则。为改善长者的生活素质，政府推广积极安老。为协助需要长期照顾的长者在社区安老，政府为他们提供资助的上门家居照顾服务和中心为本的社区照顾服务。一些不需要长期照顾但在日常生活上需要协助的长者，可以申请无须接受体格评估的上门服务。至于需要长期照顾但在家中未能获得足够照顾的长者，政府会为他们提供资助院舍照顾服务。

5. 为确保公共资源集中用于最有需要的长者身上，政府采用划一的体格评估机制，以评估拟申请的长者是否真正有需要接受长期照顾服务。

## 为在社区安老的长者提供照顾和支持服务

6. 长者地区中心、长者邻舍中心和长者活动中心，为在社区安老的长者及照顾他们的人士建立全港性社区支持网络。长者地区中心及属下的长者支持服务队，以及长者邻舍中心的工作包括通过外展服务接触独居长者。二零零七至零八年度政府财政预算案增拨了 3,800 万元予这些长者中心，以便增加社工人手，进行策划和动员地区资源（包括义工），从而加强外展工作，以接触更多独居长者，特别是隐蔽长者，鼓励及协助他们建立社交生活，并为有需要的人士提供转介和支持服务。

7. 我们亦尽量透过受资助非政府机构提供资助的上门家居照顾服务，让长者在家中安享晚年。现时约有 3 300 名长者使用须接受体格评估的上门家居照顾服务，包括个案管理、起居照顾、护理服务、康复治疗、送饭、家居清洁及护送服务。另外，有 16 000 名长者使用无须接受体格评估的上门家居照顾服务，包括送饭、家居清洁及护送服务。虽然这些服务的使用者无须通过经济状况审查，但约有 64% 使用须接受体格评估的上门家居照顾服务和 74% 使用无须接受体格评估的上门家居照顾服务的长者，为综合社会保障援助（综援）受助人。

8. 长者日间护理中心 / 单位提供的须接受体格评估日间照顾服务，包括起居照顾、复康训练、送饭和社交康乐服务。现时，全港有 51 个长者日间护理中心 / 单位，提供 1 975 个日间护理名额。

9. 此外，政府亦为家庭护老者提供支持，协助他们照顾家中体弱的长者。有关的支持服务包括长者日间及住宿暂托服务，以及信息、培训及情绪支持服务。

## 院舍照顾服务

10. 当体弱长者难以留在家中生活时，可入住安老院舍，接受住宿照顾。本港的非政府机构及私营机构均提供住宿照顾服务。目前，全港约有 73 000 个安老院舍宿位，当中 26 000 个是资助院舍照顾宿位，由资助安老院舍、合约院舍和参加改善买位计划的私营安老院舍提供。此外，有 23 000 名长者以综援款项居于私营安老院舍的非资助院舍照顾宿位。换言之，政府直接或间接为大约 49 000 名长者（在 62 000 名现居于安老院舍的长者中占逾 75%）提供资助，让他们接受住宿照顾服务。

11. 在长者资助院舍照顾宿位须提供长期及持续照顾的原则下，社会福利署（社署）已由二零零五至零六年度起，把不包括长期护理元素的长者宿

舍和安老院宿位及部分现时没有提供持续照顾的护理安老宿位，转为提供持续照顾的长期照顾宿位。

### 相关事宜

12. 随着人口老化，资助安老服务方面的需求将会有增无减。政府在过去十年已大幅增加上门家居照顾服务和资助安老院舍宿位。在二零零六至零七年度，政府在资助院舍照顾宿位、社区照顾服务和其它为长者提供的支持服务方面的开支，约为 29 亿元。

13. 社署运用在二零零六至零七年度获增拨的 2,000 万元经常拨款，增加了由 60 支综合家居照顾服务队，为无须接受体格评估的家居照顾服务名额。新增的名额自二零零七年一月起投入服务，社署预计可多处理约 2 000 宗个案。此外，社署亦已增加改善家居及社区照顾服务队，为须接受体格评估的长者提供的家居照顾服务名额。社署会继续监察有关服务的需求，并视乎情况所需，在需求殷切的地区增加服务名额。在二零零七至零八年度，社署会增加 80 个日间照顾名额。

14. 至于资助安老院舍宿位的数目，已由一九九七年约 16 000 个增至现时约 26 000 个，加幅达 60%。在未来两年（二零零七 / 零八至二零零八 / 零九年度）内，政府希望可以额外提供 812 个资助安老院舍宿位（二零零七至零八年度提供 662 个，当中 450 个宿位会向私营安老院舍购买，另外 150 个会使用二零零七至零八年度财政预算增拨的 1,600 万元增设）。

15. 由于人口老化，资助安老院舍宿位的需求会随之而增加。目前，资助护理安老宿位的轮候时间平均为 22 个月（私营安老院舍的资助护理安老宿位则为九个月）。粗略估计，政府在未来 30 年可能需多花三倍的开支，才能维持现时资助安老院舍宿位的轮候时间不变<sup>1</sup>。

16. 单靠公帑资助的服务，不能解决安老院舍需求日增的情况。我们须考虑较长远的策略，包括：

- (a) 提倡健康晚年和社区安老，并鼓励透过家庭和社区网络提供支持；

---

<sup>1</sup> 卫生福利及食物局局长二零零五年四月的演辞（网址：[www.info.gov.hk/gia/general/200504/13/04130234.htm](http://www.info.gov.hk/gia/general/200504/13/04130234.htm)）。

(b) 藉鼓励优质兼自负盈亏的私营安老院舍提供不同服务，以增加具素质的宿位。此外，个人及家庭等多个经费来源，亦有助改善私营安老院的素质；以及

(c) 考虑把公共资源进一步集中用于协助最需要援助的长者。

17. 在二零零六年四月十日有关清贫长者问题的分享会上<sup>2</sup>，委员认为最有需要的长者往往未必得到资助住宿照顾服务。然而，事实上现时居住在安老院舍的长者当中，约有 70%都是综援受助人，应否 / 能否加大力度把资源集中分配在资助安老院舍宿位方面，是一个复杂问题，并须视乎老年人口是否作好准备在社区安老、是否有更健全的市场提供不同的优质住宿照顾服务，以及长者是否有较佳的经济能力应付长期照顾需要等因素。关于这点，安老事务委员会一直集中关注多个主要范畴，以提倡积极及健康的老年生活，以及进一步支持和鼓励长者在社区安老。

18. 委员曾指出，提供长者照顾服务是其中一个具有发展潜力的社会企业项目。部分委员得悉，英国采用代用券制度，以便更灵活地提供这类服务。他们提议进一步研究现时为长者提供的家居照顾服务，日后如何能进一步鼓励社会企业的发展。

## 经济保障

19. 香港和其它地方一样，由于人口老化和平均寿命愈来愈长，社会面对很多挑战。根据政府统计处的人口推算（二零零四至二零三三年），预计到二零三三年，65岁或以上的长者会超过 200 万，约占人口的 27%。长者人口增加的速度初时会较慢，由二零零三年的 11.7% 上升至二零一五年的 14.3%，但在二零一五至二零三三年期间则会加快。老年抚养比率会增加，由二零零三年每 1 000 人供养 161 人增至二零三三年的 428 人。为确保未来的长者有经济保障和预防他们出现贫困情况，在经济上作出周详的安排，以应付年老时的主要需要，是十分重要的。

## 现行政策和措施

20. 政府一直研究香港退休经济保障的“三大支柱”的可持续性—

(a) 公帑资助的综援和高龄津贴；

---

<sup>2</sup> 请参阅扶贫委员会第 11/2006 号文件的附件。

(b) 强制性公积金计划；以及

(c) 自愿性私人储蓄及投资。

21. 根据第一支柱，综援为那些在经济上无法自给的人士（包括长者）提供安全网。在综援计划下，长者受助人会获得较高的标准金额、特别津贴和补助金等特别照顾。社会福利署署长亦可行使酌情权，因应个别家庭的情况协助有需要的长者。

22. 除综援计划外，还有高龄津贴，为 65 岁或以上的合资格长者提供现金津贴，以应付他们因年老而出现的特别需要。综援和高龄津贴都是无须供款的计划，开支由公帑支付。然而，综援受助人须通过经济审查，领取高龄津贴的长者则大都无须接受经济审查。截至二零零六年底，在 70 岁或以上的长者中，有 90%（即 565 456 人）领取公共经济援助，包括综援、高龄津贴或伤残津贴。

23. 除经济援助外，「公共支柱」亦为有需要的长者设立公共支持网络，包括大幅资助的公共医疗制度、公共房屋计划、庞大的长者中心网络和以中心为本的服务，以及受资助的社区及院舍照顾服务。

24. 关于第二支柱，政府已在二零零零年十二月成立强积金。这是一个由全体工作人口供款及私人管理的退休基金。截至二零零七年三月，约有 234 万人参加强积金计划。另外，有 45 万 1 千名雇员接受《职业退休计划条例》下的各个退休计划提供的保障，这些退休计划早在强积金成立前已存在。

25. 在第三支柱下，香港的政策环境相对较为理想（并无征收资本增值税或遗产税），有利自愿储蓄和投资。家人给予的支持，仍然是长者的主要收入来源。根据政府统计处在二零零三年进行的一项调查，约有 168 万人给予父母经济支持，而这方面所涉及的开支每年约为 600 亿元。

### **相关事宜**

26. 推行强积金计划可以确保本港大部分人口在某程度上得到退休保障。然而，以现时的供款额来说，只可以为退休人士提供基本的退休保障。强积金计划也未能解决所有类别人士的退休保障问题，其中包括月入少于 5,000 元的低收入人士及非工作人口，以及在二零零一年已接近退休年龄的人士，由于供款期短，他们未必能储蓄到足够的强积金。这些人士须依赖家人及公共援助等其它经济支持。

27. 社会人士不断要求政府推行全民退休保障计划<sup>3</sup>。考虑到现时的福利开支水平，以及人口老化对公共援助制度所造成压力，长远来说，加强「公共支柱」的方案必须在财政上能够持续运作。在公共经济援助方面，二零零四至零五年度综援和高龄津贴的开支较一九九六至九七年度增加 77%。预计在未來 30 年，为长者提供社会保障的开支可能会由二零零五年的 127 亿元增至 300 亿元<sup>4</sup>。此外，为长者提供长期照顾的公共开支也会增加（见上文第 12 至 15 段）。

28. 中央政策组现正进行一项研究，探讨退休保障的三大支柱的可持续性。研究工作预计可于二零零七年完成，届时政府会考虑研究结果，并探讨如何加强三大支柱。

## 未来路向

29. 由于人口老化，加上平均寿命愈来愈长，要为长者（尤其是在经济上无法自给或没有家人供养的长者）提供足够照顾是极具挑战性的工作。长远而言，长者支持制度必须在财政上能够持续运作。正如早前的讨论<sup>5</sup>，为长者提供支持，应以个人、家庭和社会共同承担责任的概念为基础。要做到这一点，实有需要鼓励建设一个更健全的市场，由优质兼自负盈亏的私营安老院舍提供不同服务，并须提倡个人、家庭及政府等多个经费来源。

30. 就人口老化的趋势，社会人士的关注主要集中于社会保障、医疗护理和安老服务所带来的压力。无可否认，这些都是我们应该关注的事项和面对的挑战。然而，我们亦须留意，随着医疗科技进步和市民的健康意识提高，将来会有较多教育程度较高、健康较好和经济能力较佳的长者。我们应继续鼓励长者融入社会，并利用长者这项宝贵资源，协助社会上有需要的人士。

扶贫委员会秘书处

*(资料由卫生福利及食物局、中央政策组和财经事务及库务局提供)*

二零零七年四月

---

<sup>3</sup> 在二零零六年六月八日的會議上，立法會福利事務委員會通過一項議案，促請政府當局盡快研究設立可持續運作的老年退休金制度，向所有長者即時發放款項，以應付他們因年老而出現的基本和特別需要。

<sup>4</sup> 立法会 CB(2)1828/04-05(3)号文件。

<sup>5</sup> 扶贫委员会第 11/2006 号文件。