

二零零五年九月五日
討論文件

立法會福利事務委員會

長者住宿照顧服務

目的

本文件旨在向委員介紹由社福界提供的長者住宿照顧服務的情況，目前的監察機制，以及進一步改善安老院舍質素的措施。

住宿照顧服務概況

2. 本港的安老院舍分別由私營機構及非政府機構營運。截至二〇〇五年七月三十一日止，全港共有 744 間安老院舍¹，當中 578 間由私營機構營運， 166 間由非政府機構營運。它們總共提供 72 259 個宿位，相等於目前本港 842 000 名 65 歲或以上長者人口的百分之九。目前大約有 56 200 名長者居於安老院舍。

¹ 安老院舍的種類計有：長者宿舍、安老院、護理安老院及護養院。爲了加強資助住宿照顧服務的長期護理成分，我們剛推出了一項轉型計劃，將長者宿舍及安老院內的宿位提升爲提供持續照顧的護理安老宿位。

3. 在 72 259 個宿位當中，26 982 個(即 37%)是資助宿位。資助宿位分三類，分別位於由非政府機構營運的資助院舍、由非政府機構或私營機構營運的特建院舍，以及參予「改善買位計劃」的私營院舍。除了 26 982 個資助宿位外，目前約有 22 000 名長者利用綜合社會保障援助金，入住私營院舍內不屬於「改善買位計劃」的宿位。

4. 為確保公共資源用於最有需要的長者身上，長者須通過統一評估機制下的身體評估，才會獲得資助長期護理服務(包括資助安老院舍宿位)。目前，資助長期護理服務沒有資產入息審查。

5. 我們把資助宿位的整體供應，由一九九七/九八年約 17 000 個增加至二〇〇四/〇五年約 27 000 個，增幅約為 60%。目前有大約 21 600 名長者在中央輪候名冊(輪候冊)上等候各類資助住宿照顧服務。資助護理安老宿位的平均輪候時間約為 22 個月，參予「改善買位計劃」的私營院舍內的資助宿位的輪候時間約為 10 個月。

6. 由於我們於二〇〇三年十一月才開始引入長者申請宿位前須接受統一評估機制下的身體評估的要求，所以並不是所有在輪候冊上的長者均已接受身體評估。部份在輪候冊上的長者是否符合資助長期護理服務的資格，仍有待評估及確定。此外，部份在輪候冊上的長者在輪候資助宿位時，已入住私營安老院舍，而部份在家中輪候資助宿位的長者，亦有使用資助社區支援及照顧服務。

監察機制

7. 安老院舍的質素直接影響居於院舍長者的生活。政府一直致力提升安老院舍的質素，確保其服務符合牌照要求。我們透過牌照規管、提升院舍能力，以及監察與執法三管齊下，以達致這個目標。

牌照規管

8. 於一九九六年六月全面生效的安老院條例(第 459 章)，確立了由社會福利署(社署)署長負責發牌的安老院舍規管機制。牌照要求所涵蓋的範疇包括保健、衛生、人手、安全、選址、處所設計、結構、設備、防火、以及院舍面積。目前所有安老院舍均受牌照要求規管。

9. 津助院舍除了須符合牌照要求外，更要符合「資助及服務協議」中所訂明多項有關服務成果、主要服務項目(包括人手)及服務質素(以十六個服務質素標準為參考)的要求。參予「改善買位計劃」的私營院舍須要達致高於牌照所訂定的人手以及面積要求。

提升院舍能力

10. 協助院舍提升能力和責任感是最有效和最直接確保長者在院舍得到適切照顧的其中一種方法。就此，社署在安老院實務守則(守則)內詳列了一系列的要求，並就個別的項目

為院舍提供指引。有關指引涵蓋了與院舍照顧質素有關的主要範疇，包括食物質素、膳食處理、處理外來食物的良好守則、對有吞嚥困難的長者的餵食技巧、沐浴技巧及安排、人手要求，及起居和護理照顧。社署會按需要不時加入新的要求，並更新守則。

11. 社署與衛生署合作，共同為院舍直接提供各類建議、訓練和教育，協助院舍達至牌照要求。

監察及執法

12. 安老院牌照事務處²(牌照處)負責巡查安老院舍，所有巡查都是突擊巡查。牌照處平均每年突擊巡查每間院舍六次。除了經常性的突擊巡查外，牌照處在收到投訴後，會即時額外對有關院舍進行突擊巡查。

13. 為方便監管，安老院舍必須保存全面的紀錄，包括院友的健康紀錄、日常事故及意外和死亡紀錄。牌照處督察會於巡查時檢查有關紀錄，如發現有問題或不尋常事故，會要求院舍作出改善。牌照處會按情況向院舍發出勸諭或警告信，甚至採取檢控行動。

14. 根據過往經驗，大部份院舍均會就建議作出積極回應，及早處理不當的情況。由 1996 年至今，牌照處成功

² 牌照處是社署轄下的一支跨專業隊伍，由四隊分別負責消防、建築安全、保健衛生、以及社會工作的專業督察隊所組成。

檢控了 38 宗院舍違反牌照要求的個案。牌照處於 2004 年吊銷了一間私營安老院舍的牌照。

15. 有提供各類資助宿位的安老院舍，除了面對經常性的突擊巡查和就投訴而進行的額外巡查外，其服務質素亦受「資助及服務協議」內的條款監管。

社區監管

16. 為加強社區監察安老院舍的角色，社署於二〇〇四年四月起在九龍城區和中西區試辦了一項為期兩年的「安老院舍服務質素小組」計劃。位於這兩區內的合約院舍和參與「改善買位計劃」的私營院舍，可自行參與計劃，接受由當區人士和當區區議員組成的服務質素小組每半年一次的訪查。服務質素小組的成員在每次訪查後會向安老院舍提出改善建議，並由社署與院舍再行跟進，情況與太平紳士巡查安老院舍相約。社署會在短期內檢討該計劃的成效，並決定該計劃日後的路展路向。

投訴機制

17. 根據海外經驗，有效的監管不能單靠發牌機關及經營者，長者及其家人或照顧者亦可發揮積極的監察角色。所以，接受公眾投訴/意見是牌照處監管機制中重要的一環。

18. 自二〇〇一年起，牌照處每年接獲約 240 宗投訴，當中大部份來自院友的家屬和親戚，主要關於院舍的照顧質

素。社署認真處理每宗投訴。該署就投訴的跟進工作不只局限於巡查及監察有關院舍妥善執行改善措施，更透過事後發出指引促使整個業界從個別事件中汲取教訓。

現時主要的措施

19. 安老院舍(特別是私營安老院舍)在照顧方面的質素，一直備受公眾人士關注。就此，在安老事務委員會及衛生福利及食物局的支持下，社署、衛生署及醫院管理局(醫管局)於過去數年先後推出了多項措施，以改善安老院舍的照顧質素。這些措施包括：

- (a) 社署於二〇〇一年成立了一個跨部門及跨專業的工作小組，檢討安老院舍的衛生及護理質素，並就有關院舍衛生和護理事宜制訂指引／參考資料，供院舍參考。工作小組在制訂指引時，會參考其他有關方面的建議，包括死因研究庭就個別事故的建議；
- (b) 衛生署的長者健康外展隊伍與牌照處攜手合作，評估安老院舍的感染控制能力和有關培訓需要。此外，牌照處會把在巡查中發現護理能力和方法欠佳的院舍轉介衛生署，由後者到院舍提供培訓；
- (c) 醫管局的社區老人評估小組，以及該局在「到診醫生／社區老人評估小組合作計劃」³下聘請的外展醫生，定

³ 醫管局在二〇〇三年十月推出到診醫生／社區老人評估小組合作計劃，招募私

期到訪安老院舍，為院友提供醫療照顧；

- (d) 由二〇〇三年十一月起，每間安老院舍均需委任一名感染控制主任，負責院內有關預防和處理傳染病的事宜。有需要的安老院舍當時獲得一筆過撥款改善感染控制設施；
- (e) 將長者護理課程納入教育統籌局的「技能提升計劃」內，使一些專為安老院舍員工而設的培訓課程獲得該計劃資助。在二〇〇四和二〇〇五年間，該計劃共資助了約 400 個有關課程；
- (f) 社署支持香港老年學會的建議，由獎券基金撥款該會，於二〇〇二至二〇〇四年間推行試驗計劃，為本港安老院舍發展一套院舍質素評審制度；及
- (g) 社署透過單張指導市民如何選擇安老院舍，並在其網頁提供有關資料。

新措施

20. 為進一步改善長者住宿照顧服務的質素，社署現正推行下列措施：

- (a) 加強牌照處的人手及員工培訓，以迎接新挑戰，並改善牌照處處理投訴的能力；

家醫生擔任到診醫生，以兼職形式上門為安老院舍提供診療服務。

- (b) 加強巡查及對違反牌照要求的院舍的執法；
- (c) 在二〇〇五年十月實施經修訂的安老院實務守則，守則會多方面提高對院舍質素的要求／標準，其中會建議安老院舍儘量安排到診醫生每一至兩週到院一至兩次，並在有需要時再到診，以加強對院友的醫療支援；
- (d) 加強院友及其家人對投訴渠道的認知。社署最近已要求各安老院舍在院內當眼處列出社署安老院舍投訴熱線電話號碼及院內投訴渠道；以及
- (e) 與效率促進組共同檢討牌照處現行的監管流程，例如改善安老院舍在通報及紀錄方面的工作，以改善效率。

背景

21. 有關長者的調查顯示，大部份長者身體健康和有自我照顧能力。我們鼓勵及協助這些長者健康及積極地安享晚年。對於有長期護理需要及需要政府支援的長者，我們在「社區安老」及「持續照顧」的原則下，為他們提供資助長期護理服務。我們遁兩方面為長者提供長期護理服務。能夠在家中接受照顧的長者，我們為他們提供一系列資助的到戶照顧服務、「中心為本」的日間照顧服務及護老者支援。已如世界各地安老服務的發展趨勢一樣，我們把資助住宿照顧服務的對象定為有長期護理需要但無法在家中得到適切照顧的

長者，並同時鼓勵長者透過其熟識的社區網絡及合適的家居照顧服務，留在社區安老。

衛生福利及食物局
社會福利署
二零零五年九月