

資料文件

**立法會福利事務委員會
長者服務小組委員會
長者住宿照顧服務**

目的

本文件旨在向委員闡述長者住宿照顧服務的概況，包括資助安老宿位的供求情況以及安老院舍的規管制度。

長者住宿照顧服務現況

概覽

2. 本港的安老院舍分別由私營機構及非政府機構營運。截至二零零七年十月底，全港共有 772 間安老院舍¹，其中 583 間由私營機構營運，另有 189 間由非政府機構營運。這些安老院舍共提供 71 879 個宿位，約相等於目前本港 874 000 萬名 65 歲或以上長者人口的 8.2%。目前約有 57 500 名長者居於安老院舍。

¹ 這個數字包括所有類別的安老宿位，包括長者宿舍宿位、安老院宿位、護理安老宿位及護養宿位。為了加強資助住宿照顧服務的長期護理成分，我們於二零零五年推行了一項轉型計劃，將長者宿舍宿位及安老院宿位，以及一些沒有提供持續照顧的護理安老宿位，提升為提供持續照顧的護理安老宿位。

資助安老宿位的類別

3. 在 71 879 個安老宿位當中，25 829 個(35.9%)是資助宿位。資助宿位分三類，分別設於非政府機構營運的津助安老院舍(18 693 個宿位)、由非政府機構或私營機構以合約方式在特建院址營運的合約院舍(745 個宿位)，以及參與「改善買位計劃」(買位計劃)的私營安老院舍(6 391 個宿位)。

資助安老宿位的需求

4. 長者對資助安老宿位有龐大需求。自二零零三年十一月，擬獲得資助安老宿位的長者須通過統一評估機制下的護理需要評估。資助安老宿位沒有資產入息審查。

5. 截至二零零七年十月底，約有 23 634 名長者在中央輪候名冊(輪候冊)上輪候各類資助安老宿位，其中 17 340 名長者輪候資助護理安老宿位，6 294 名長者輪候資助護養宿位。資助護理安老宿位的整體平均輪候時間約為 21 個月(在參與買位計劃的私營安老院舍內的資助護理安老宿位的輪候時間約為 10 個月；在資助／合約安老院舍內的資助護理安老宿位的輪候時間約為 32 個月)。資助護養宿位的平均輪候時間約為 42 個月。

6. 由於我們在二零零三年十一月才開始規定長者申請資助宿位前須接受統一評估機制下的護理需要評估，所以並不是所有在輪候冊上的長者均已接受評估。部分在輪候冊上的長者是否符合資助安老宿位的資格，仍有待評估及確定。此外，輪候冊上的部分長者在輪候資助安

老宿位時，已入住非資助安老宿位，而部分在家中輪候資助安老宿位的長者，亦有使用資助到戶照顧或日間護理服務。

增加資助安老宿位

7. 我們已把資助安老宿位的整體供應，由一九九七年約 16 000 個增至二零零七年約 26 000 個，增幅約為 60%。

8. 社會福利署(社署)通過以下途徑增加資助安老宿位的供應：

(a) 社署自二零零一年起推出特建安老院舍作公開競投。合約院舍須同時提供資助和自負盈虧的宿位。截至二零零七年十月底，社署已批出 12 份合約，兩份批予私營機構，10 份批予非政府機構。在 12 間合約院舍當中，有 9 間已投入服務，共提供 745 個資助安老宿位(455 個為提供持續照顧的護理安老宿位，290 個為護養宿位)。

(b) 社署自一九八九年起向私營安老院舍購買宿位。截至二零零七年十月底，共有 131 間私營安老院舍參與買位計劃，提供 6 391 個資助宿位。社署在二零零七至零八年度會增購 531 個買位計劃的宿位。

9. 以投標方式批出合約院舍的服務合約，目的是以公平及公開的原則分配公共資源、通過良性競爭提升安老服務的質素，並增加其成本效益。審計署署長於二零零二年有關長者住宿服務的第 38 號報告書，亦建議政府當局檢討提供安老宿位的成本效益，並在可行的情況

下，考慮以公開招標方式外判資助住宿照顧服務，以降低資助安老院舍的經營成本。

10. 合約院舍有助促進優質的自負盈虧安老宿位的發展，亦有助增加長者日間護理名額。合約院舍除提供訂明的資助安老宿位外，亦須提供一個指定數額的非資助安老宿位。部分合約院舍亦提供資助日間護理名額。因此，每當政府推出合約院舍作招標時，優質的非資助安老宿位的供應便會增加，而資助日間護理名額亦可能會有所增加。

11. 向私營安老院舍購買宿位有助提升這些院舍的質素。買位計劃的宿位在牀位空間及人手供應方面，須符合高於發牌的要求。當社署在私營安老院舍購買其部份宿位時，該安老院舍內其餘的所有不屬買位計劃的宿位，亦均須符合買位計劃的規定。買位計劃已證明是提升私營安老院舍服務標準及質素的有效方法。

提升現時的資助安老宿位

12. 除了增加資助安老宿位的供應外，社署現正把沒有長期護理元素的長者宿舍宿位、安老院宿位以及部分沒有提供持續照顧的護理安老宿位，轉為提供持續照顧的護理安老宿位，從而把資助安老宿位的護理質素提升至護養宿位的水平。

13. 為了提升病情穩定但需要療養服務的長者的生活質素，以及進一步落實“持續照顧”的原則，我們會提升現時津助安老院舍內部分宿位的規格，以提供療養照顧。我們將於二零零八年第二季向福利事務委員會闡述有關建議。

住宿照顧服務的長遠規劃

14. 面對人口高齡化，單靠不斷增加資助安老宿位，不足以應付不同及持續增長的需要。我們會繼續協助長者在“社區安老”，同時亦會繼續推廣個人、家庭和社會共同承擔責任，以照顧長者的需要，並鼓勵公營和私營安老服務均衡發展，令長者可以在提供不同服務的優質自負盈虧及私營院舍宿位方面有更多選擇。我們會與安老事務委員會研究長者服務的長遠規劃，以期回應持續增長的需求。

安老院舍的監管

15. 安老院舍的質素直接影響居於院舍長者的生活質素。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。我們通過牌照規管、提升院舍能力，以及監管與執法三管齊下，以達致這個目標。

牌照規管

16. 於一九九六年六月全面生效的《安老院條例》(第 459 章)(《條例》)及附屬法例，確立了由社署署長負責發牌的安老院舍規管機制。牌照所規管的範疇包括保健、衛生、人手、安全、選址、處所設計、結構、設備、防火措施、以及院舍面積。所有安老院舍均須領取牌照。

17. 津助安老院舍除須符合牌照要求外，還要符合社署在“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 16 個服務質素標準為參考)的要求。合約院舍須符合服務合約內訂明的服務成果要求。參與買位計劃的院舍須達致高於牌照所訂的人手和空間要求，並且須符合 16 個服務質素標準。

18. 合約院舍、有護養宿位的自負盈虧安老院舍，以及資助護養院須根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第 165 章)註冊。衛生署為護養院的註冊主管當局。

提升院舍能力

19. 協助安老院舍提升能力和責任感是最有效和最直接確保長者在安老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，並就專題項目為安老院舍提供指引。有關指引涵蓋與安老院舍照顧質素有關的主要範疇，包括藥物貯存及管理、感染控制、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，以及起居和護理照顧。社署會按需要不時加入新的要求，並更新守則。

20. 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勞工及福利局(勞福局)(及前衛生福利及食物局)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) 就有關健康和護理事宜制訂指引／參考資料，供安老院舍參考；並在制訂指引時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。舉例來說，為回應備受公眾關注的安老院舍藥物處理問題，社署及衛生署於二零零七年年初與藥劑師協會攜手就安老院舍如何妥善管理藥物制訂「安老院舍藥物管理指南」，並舉行講座；
- (b) 自二零零三年八月起，衛生署的長者健康外展隊伍與社署的安老院牌照事務處² (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安老院舍轉介衛生署，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，定期到訪安老院舍，為院友提供醫療照顧；
- (d) 由二零零三年十一月起，每間安老院舍均需委任一名感染控制主任，負責統籌院內有關預防和處理傳染病的事宜。提出要求的安老院舍獲發一筆過撥款以改善感染控制設施；

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。

³ 醫管局在二零零三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。

- (e) 為提高保健員的質素，以及考慮到有需要加強保健員的技能，保健員訓練課程的內容已於二零零六年四月按最新公布的守則而作出修改。經修訂的範圍包括把最低學歷由中三提高至中五程度、加強課程內容及增加總訓練時數；
- (f) 把長者護理課程納入勞福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。由二零零五年至二零零七年年底止，技能提升計劃已為 4 000 名不同級別的安老院舍員工舉辦了 200 多項課程；以及
- (g) 社署通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。

21. 為減輕社福界護士人手短缺的問題，社署在醫管局的協助下，在二零零六年開辦了共兩班為社福界而設、為期兩年的全日制登記護士訓練課程。第三班已於二零零七年十二月開課，還有另外兩班將於二零零八年及二零零九年開辦。這五輪課程將提供合共 550 個培訓名額。課程學費由政府資助，學員畢業後須在社福界服務不少於兩年。

監管及執法

22. 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七次。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。津助院舍和合約院舍除須符合牌照要求外，亦須分別受社署的津貼科和合約管理組監

管。上文第 18 段所述根據香港法例第 165 章註冊的院舍，亦須受衛生署監管。

23. 為方便監管，安老院舍必須保存全面的記錄，包括院友的健康記錄、日常事故，以及意外和死亡記錄。牌照處督察會於巡查時檢查有關記錄，如發現有問題或不當情況，會要求安老院舍作出改善。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。

24. 根據過往經驗，大部分安老院舍均會就建議作出積極回應，及早處理不當情況。由一九九六年至今，牌照處根據《條例》及其附屬法例成功檢控了 50 間安老院舍，所涉的違規事項共 55 宗。

25. 社署自二零零五年十二月十五日起實施新安排，若根據《條例》及／或其附屬法例於當日或其後成功檢控安老院舍，社署便會在其網頁公布有關院舍的資料。

投訴機制

26. 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管角色。因此，聽取公眾意見／設立投訴機制是社署監管制度重要的一環。

27. 自二零零一年起，牌照處每年接獲約 260 宗有關安老院舍的投訴，當中大部分來自院友的家屬和親戚，主要關乎安老院舍的照顧質素。社署均認真處理每宗投訴。該署就投訴而進行的跟進工作，不只

局限於巡查及監察有關院舍執行令該署滿意的改善措施，更通過在事後就專題項目發出指引，幫助整個業界從個別事件中汲取教訓。

勞工及福利局
社會福利署
二零零八年一月