

## 香港老年學會

### 長者住宿照顧服務

根據勞工及福利局及社會福利署於 2008 年 1 月 22 日提交予立法會福利事務委員會長者服務小組委員會有關長者住宿照顧服務的文件，香港老年學會有以下意見：

#### 長者住宿照顧服務現況

2. 長者需要住宿照顧服務的原因很多，如：因健康問題引至失去自我照顧能力但缺乏家人或護老者照顧、家人沒有照顧體弱長者的知識及技能、長者家居環境不合適為長者進行日常照顧及護理等。政府的文件中提及住院長者人數共 57 000 名，但沒有分析住院原因及體弱長者的健康情況，亦沒有指出入住私營安老院的長者人數有多少，及在私營安老院住宿的長者的健康、精神、行為偏差的情況是否如傳聞所說是整體住院長者中最惡劣的。

3. 同樣地，政府的文件亦沒有分析在中央輪候冊上的 23 634 名的長者的健康情況，以及在輪候期間接受的服務，至於“並不是所有在輪候冊上的長者均已接受評估”的說法，更令本會關注，因為「安老服務統一評估機制」實施至今已超過 4 年（自 2003 年 11 月開始規定長者要在輪候前已被確定入住資助安老宿位的資格），而輪候時間最長的資助護養院平均輪候時間亦只約為 42 個月。文件沒有交代部份輪候者是否已去世？輪候中的長者的健康是否非常差？有多少自聘傭工或使用資助到戶照顧或日間護理服務？是否如文件中所指部份已入住非資助院舍，即使院舍環境及服務欠佳，但收費較廉？究竟確實輪候人數有多少？

#### 增加資助安老宿位

4. 政府指自 1997 年至 2007 年增加資助安老宿位的幅度是 60%，但沒有數據解釋如何策劃增加的幅度，本會認為政府應有一套完整的政策來發展長者住宿照顧服務，正如第 3 段的分析，中央輪候冊的輪候人數並非是準確的數字，以此作為策劃標準，只會誤導公眾。面對人口持續老化的壓力，政府應考慮人口老化速度，和推算老年人因嚴重病患而需依賴他人照顧的數目、永久傷殘及有復康能力而出院的長者數目等，從而配合發展適當的院舍服務。在資源分配方面，

除了增加土地及樓房資源外，應從新考慮"錢跟老人走"的代用券制度。

5. "錢跟老人走"的優點，首先是將目前林林總總的資助形式及相關申請手續合而為一，減少對公眾的混淆（如合約院舍內的資助及非資助宿位均須經評估，確定申請人的缺損程度後，資助宿位申請人須在資助長期護理服務中央輪候冊登記，而非資助宿位申請人則無須在該輪候冊登記等）；其次，長者及其家人享有選擇權，為長者做最合適個別需要的選擇；第三，有經濟能力的長者可負擔不同比例的住院費用；第四，無論資助、非資助，合約、自負盈虧院舍必須大力改善服務才能吸引用家，這將會是提升所有安老院舍的服務質素的最有效的方法。要將安老院舍納入"錢跟老人走"的資助模式，必須評定院舍的服務質素等級屬優良，以及定時覆檢服務質素是否能維持在高水平，目前唯有香港老年學會的「香港安老院舍評審計劃」能夠充份發揮這項功能。

### 提升服務水平及長遠規劃

6. 至於文件中提及社會福利署基於"持續照顧"的理念而把資助安老宿位的護理質素提升至護養宿位的水平、及提升津助安老院舍內部份宿位的規格，以提供療養照顧等的措施，可以說是老生常談、小規模的改善計劃，對大部份的安老院舍，尤其是私營安老院的質素提升沒有任何影響。

7. 以"社區安老"為基礎的社區支援服務與住宿照顧服務當然有密切的關係，事實上，大多數長者都寧願在家中和熟悉的社區環境中渡過晚年，除非逼不得已都不選擇入住安老院舍，但社區支援服務與住宿照顧服務只可說是相輔相成，而發展和規劃的範疇不盡相同，要鼓勵"公營和私營安老服務均衡發展"固然是政府的責任，但在文件中政府沒有針對性地及清晰地處理及交代如何進一步增加安老院舍宿位和提升院舍質素的政策和計劃。本會認為在這階段，政府要與安老事務委員會研究長者服務的長遠規劃，以"回應持續增長的需求"是急不容緩的工作，但在過渡時期，應盡量利用社會上現有的質素提升或評審計劃，改善安老院舍的服務質素。

### 安老院舍的監管

8. 《安老院條例》下的發牌制度是要求保證安老院舍的運作維持最基本的水平，但發牌條件沒有制訂有關安老院舍服務的成效標準，因此，不能反映市民對優質院舍服務的要求，條例及其附屬法例已實施了 11 年，從來沒有修改，不可算與時俱進。社會福利署雖然曾經修訂「安老院實務守則」，但過程冗長，不能在短時間內作出更改；而社會福利署的「服務表現監察制度」並非專為鑑定安老院舍服務質素而訂定，此外，雖然有數間安老院舍參加「國際性標準化組織」

的管理系統認證和「五常法」認證，但大多數安老院舍認為它們沒有擬定專為鑑定安老院舍服務質素的標準和護理流程的細節。至於政府文件中陳述過去數年改善安老院舍的照顧質素的多項措施，都是以個別課題為主，而非完整的優質服務質素保證計劃，其他有關監管、突擊檢查、執法、處理投訴等，亦都不能切實提升安老院舍的服務質素。

9. 目前，只有本會設立的「香港安老院舍評審計劃」是一套完備的安老院舍評審制度，計劃的目的是訂定專為鑑定安老院舍服務質素的標準，推廣持續質素改善的理念，及發展本港優質安老院舍服務。

### 香港安老院舍評審計劃

10. 香港老年學會於 2002 年至 2004 年在獎券基金支持下舉辦了「香港安老院舍評審先導計劃」，計劃的目的包括：

- (a) 為香港安老院舍訂立一套以自願參與的安老院舍評審制度；
- (b) 透過推動持續改善及成效監察，提升安老院舍服務質素；
- (c) 估計設立評審機制所需的成本開支，及自願參加評審的安老院舍應負擔的費用；以及
- (d) 為公眾人士在選擇私營或非牟利院舍內的非津助宿位時提供參考指標。

在先導計劃完成後，本會獲得安老事務委員會及立法會福利事務委員會的支持，在 2005 年設立「香港安老院舍評審先導計劃」，推行以自願參與及同儕評核的方式運作的評審制度。

11. 「香港安老院舍評審計劃」要求安老院舍在下列長者醫護及復康服務達到評審標準，方可被評為通過評審：院友入院後照顧、入住及退院服務、評估院友需要、藥物管理、排泄的處理、皮膚護理及褥瘡預防、摔跌的處理、餵食、使用約束物品及藥物、活動能力評估及處理、營養、扶抱技巧、感染控制、慢性痛症的處理、臨終及哀傷處理、特別護理的程序、心理支持及社交照顧、康樂及社區活動、長者認知/情緒/感官/溝通能力。通過評審的安老院舍須就上述課題自行製訂不同的臨床和實務指引及審核表格，由香港老年學會委派專業醫療護理人士及社工作實地評審，以確定安老院舍能為長者提供全面而優質的個人醫護照顧服務。

12. 「香港安老院舍評審計劃」建基於持續質素改善、成效監察、自願參與、同儕評核的理念，推動本港優質安老院舍的發展，除了上述有關服務流程及照顧過程的評審範疇，亦包括院舍管治、環境、資訊管理及溝通三個評審範疇，為安老院舍注入專業服務的精神，使長者不必依賴昂貴的醫院服務。此外，香港老年學會為通過評審的安老院舍進行週年覆檢，評定安老院舍是否保持高水平的服務質素。目前已有 25 間安老院舍，包括津助、自負盈虧、合約及私營院舍通過評審及第一次周年覆檢，此外，當中有 13 間安老院舍亦已通過第 2 次週年覆檢。

13. 曾參加評審的安老院舍的職工，包括管理階層、專業醫護及社工人員、前線保健員、護理員、助理員等，都滿意香港老年學會「香港安老院舍評審計劃」為他們的工作帶來巨大的幫助，雖然在參加製訂臨床和實務指引、自我評審、及實地評審的過程中遇到不少困難和壓力，但全部曾參與的員工都可以接觸、認識和實踐全面優質管理學以改善服務。此外，所有改善計劃是由院舍提出和由「香港安老院舍評審計劃」人員為院舍度身訂造，而本會在週年覆檢時，證實大部份院舍都能落實院舍的改善建議。由於安老院舍是人力密集的服務性行業，員工在優質服務方面的認知和投入是重要的，而最終得益的當然是長者院友。「香港安老院舍評審計劃」亦接到不少長者、家人、醫護及社工人員、安老服務業界正面的評價。長遠而言，「香港安老院舍評審計劃」可為安老院舍業界帶來新局面，保障長者在安老院舍得到全面優質服務。政府應該透過政策的方針及資源的配合以推廣及倡導本港院舍參與安老院舍評審。

## 人力培訓

14. 政府應採取積極行動，培訓更多專業護士包括註冊及登記護士，解決護理人手極度缺乏的問題。此外，目前保健員在考獲登記資格後無需再參加任何訓練課程便可獲得年度續牌，政府應考慮要求所有保健員每年定期進修，以更新及增進他們的護理知識。而為家庭護老者提供護老技能的訓練，使居住安老院舍的長者有機會離院接受家居照顧，以騰空寶貴的宿位的資源，亦是發展長者住宿照顧服務不可忽略的一環。

## 建議

15. 本會現向政府提出有關長者住宿照顧服務的建議如下：

- (a) 為了策劃長者住宿照顧服務未來的發展，政府應分析在院舍內住宿和在中央輪候冊等候評估或配位的長者的健康、護理需要、家庭情

況等，而非只側重入住或輪候人數及資助及非資助宿位的數目。  
(第 2, 3 段)

- (b) 盡快落實一套完整的長者住宿照顧服務政策。 (第 4 段)
- (c) 從新考慮"錢跟老人走"的代用券制度。 (第 4, 5 段)
- (d) 盡快進行長遠性規劃長者住宿照顧服務的工作。 (第 7 段)
- (e) 透過推廣安老院舍的評審制度，以提升院舍的服務質素，在未來的院舍買位及院舍競投時候要求所有院舍進行質素評審。 (第 8 至 13 段)
- (f) 盡快為安老服務業培訓充足的專業護士人才，及為保健員和家庭護老者等相關人士提供培訓及持續在職訓練。 (第 14 段)

香港老年學會  
2008 年 2 月 10 日