

香港社會服務聯會
對長者住宿照顧服務的意見
「向立法會福利事務委員會長者服務小組委員會」提交的意見書
2008年2月18日

前言

社會福利界一直重視長者「居家安老」的信念。我們贊同當長者有「長期護理需要」，但因為各種原因，未能在家居環境得到適切照顧的時候，他們必須要得到合理的支援，包括日間或住宿照顧服務。

過往幾年，除社會福利界外，長者及其家屬都就「住宿照顧服務」提出客觀的分析和具體的訴求。本會亦於2月初就有關08/09年度財政預算，分別向部門及公眾表達了有關建議¹，在此不再詳述。

本文件主要向委員提出本會對「長者住宿照顧服務」的關注，以及反映其對長者的影響。

1. 關注宿位輪候名冊上長者的現況

目前有接近6300名長者正在輪候資助護養院宿位，其平均輪候時間約為47個月，以最新獲編配宿位者的服務申請日期，女性為2003年1月，男性為2004年8月²。對一個嚴重缺損，未能自我照顧而需要護養院宿位的長者而言，這4至5年間，面對身體機能的變化，又得不到服務編配，長者及照顧者的壓力實在無法想像。

審計署於2002年3月公佈的第38號報告書中，也曾指出護養院的輪候時間長久，實不理想，當時輪候期只不過是16個月。由此可見，這五年期間，申請人「滯留」的現況每況越下。雖然本會無法得知及並沒有任何渠道了解申請人的住處分析和這數年的變化（例如可成功得到服務、等待期間逝世）；但同類之分析，審計署曾經用於了解療養宿位輪候名冊的長者上，本會認為委員值得就輪候護養院的長者作出詳細了解。需要護養院宿位的長者，是不能長期地得不到適切服務。

¹ 目前有超過2萬2千名長者等候入住安老院舍，一般要輪候三年，社聯建議撥款8.6億，增加8000院舍宿位。

² 參考社會福利署網頁

本會促請委員深入了解護養院服務嚴重不足的情況，並且就政府目前沒有就護養院宿位訂定規劃比率作出跟進。

2. 關注護士人手不足，住宿照顧服務困難重重

近年來，安老服務一直都關注護士人手不足的問題。面對護理服務的需求有增無減，但護士流失及人手供應持續不足，機構難以平衡服務質素。繼 2005 年後，社聯於 2007 年中，再次進行一項護士人手狀況調查，回覆機構共 45 間，佔社聯安老服務會員機構的全部。結果顯示截至 2007 年 5 月，登記護士短缺數目為 701 個，註冊護士短缺數目為 54 個，佔了認可人手編制的 49% 和 13%；若再加上 08-09 年預期的人才流失，例如填補將退休護士、安老院舍轉型和增加單位數目後的額外人手需求等，登記護士必須額外增加 200 人，註冊護士必須額外增加 209 人；而 08-09 年整體護士短缺將高達 1184 人。另外機構回覆由 2007 年 2 月至 5 月期間的離職人數有 113 人，當護士離職後機構平均需要 3.7 個月才可成功聘請到另一位合適護士填補崗位。

人手供應不足所帶來的惡果，受影響的當然是服務使用者及團隊中的工作人員，而機構根本無法獨力提高比較吸引的招聘條件應付問題，這是一個十分嚴重的惡性循環，整個社福界的護理服務，已經面臨重大人力不足的危機。

本會建議：

- (1) 制訂長遠的護理人手訓練策略，一方面增加現時特別為「社福界登記護士訓練課程」的名額，讓長者服務營辦機構可推薦更多員工進行培訓；
- (2) 另一方面開拓登記護士的訓練途徑，例如重開護士學校、提供兼讀制登記護士培訓課程、與健康護理的副學士課程銜接等。
- (3) 當局亦需增加註冊護士的培訓名額。
- (4) 另外，當局必要協助資助機構解決醫院與社福界兩者因制度不同，而帶來護士薪酬和福利條件的待遇差距，吸引現職護士投身及留在社福界工作。
- (5) 社福界強調政府與教育團體合力探討及創設介乎保健員與登記護士之間的新職系，經適切培訓以專職在福利機構內承擔護理工作，而社福界亦可作出配合，提供實習機會及銜接業出路。

3. 關注未來療養及長期護理宿位安排

按社會福利署二零零八年一月向立法會福利事務委員會長者服務小組委員

會提交文件³第13段指出，署方將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，稍後將會於2008年第二季向福利事務委員會提出有關建議。業界非常關注事態發展，本會就社署提議以2千萬，將目前29間提供580個療養宿位名額⁴的護理安老院，轉型為29間護養院⁵，並且以該牌照的運作常規作分析。結果發現提議轉型後療養院宿位的成本將會是每月 \$ 13623⁶，相比2002年審計署估計的成本還要降低27%⁷；業界再次比較由醫管局提供的療養院宿位每月成本 \$ 30000以言，這是業界不能接受的方案，不合理的成本計算，不但不能夠維持服務，結果還要犧牲服務質素，本會將會未來數月繼續與社署商議有關提議。

本會認為社署應全面檢討：—

- i. 護理安老院、護養院、療養院的角色和服務銜接，以及服務輪候及短缺情況；
- ii. 並且建議當局應有系統及科學化地計算成本和編定長期護理宿位的人手比率。相信須以長者個人為本，以其身體殘弱的程度及所需之護理服務作指標，定期檢討和相應發放不同類別服務的資助金額，這才能保障體弱長者能夠得到適切的服務。

³ 立法會CB(2)835/07-08(01)號文件

⁴ 自1986年，政府已經在福利界的護理安老院加設療養單位，為達到療養程度但仍等待進入醫院管理局療養院的長者提供服務。目前共有29個療養單位，照顧580位療養長者。

⁵ 持有衛生署護養院牌照

⁶ \$ 5950（護理安老院每月津助，以人工中位數計算）+ \$ 4800（療養個案補助金每月數額）+ 每年2千萬（580個案）

⁷ \$ 12930（護養院每月津助）+ \$ 5695（療養個案補助金每月數額）（審計署2002年報告）