

香港社會服務聯會
向立法會福利事務委員會提交的意見書

〈津助安老院舍及長者社區照顧服務的非專業前線照顧人員的人手情況〉

2013年3月11日

根據統計處最新的推算，65歲長者人口數目由2006年的86萬，(即百分之十二)，到2041年將大幅增加至256萬，佔全港人口三成。80歲或以上的高齡長者人口數目，由27萬急升至87萬。隨着長者數目上升，社區照顧和院舍服務、基層護理和專職醫療人手的需求必定相應增加。但眾所周知，近年安老服務經常出現人才流失與人手短缺的情況。當務之急，我們必須要儘快解決人手問題，避免影響服務的質素。

有見及此，為進一步了解實際情況及探討如何解決問題，香港社會服務聯會安老服務專責委員會分別於2012年舉行五個聚焦小組，及於2013年1月邀請立法會張國柱議員辦事處，香港大學社會工作及社會行政學系副教授羅致光博士合作，進行一項護理及專職醫療人手短缺的調查，向52間非政府機構及其轄下285個安老服務單位發出問卷。截止會議今日，共收回28間機構及174個單位填寫的問卷。初步調查結果顯示，多個護理工種的職位，均出現嚴重人才流失及人手短缺。回應今日立法會福利事務委員會議程，本文只集中講述有關家務助理及個人照顧工作員職系的情況。

1. 初步調查結果

基層護理人員流失及空缺嚴重

表一：2012年人手流失率與空缺率

| | 家務助理 | 個人照顧工作員 |
|----------------|-------|---------|
| 編制人手 (回覆問卷) | 536.5 | 2,612 |
| 2012年1月1日人手 | 475.5 | 2,252 |
| 2012年12月31日人手 | 492.5 | 2,288.3 |
| 2012年離職人數 | 105.5 | 531.5 |
| 2012年流失率 | 21.8% | 23.4% |
| 2012年12月31日空缺率 | 8.2% | 12.4% |

從表一所見，家務助理及個人照顧工作員的流失率在2012年高達21.8%及23.4%。

面臨退休潮

一般而言，家務助理及個人照顧工作人員的年齡都為中年人士，年青人參與這個行業甚少，從表二所見，39歲或以下的工作員，只佔家務助理的15%，及個人照顧工作人員的11.2%。由於為長者提供照顧服務，需要一定的體力勞動，所以60歲或以上工作員只佔家務助理的1.5%，及個人照顧工作人員的2.6%。而50-59歲的工作員則佔了半數。我們可以預見在未來十年間，每年平均退休的工作員，達至5%或以上¹，相對香港整體勞工約2.6%的退休率為高。

表二：工作人員年齡分布

| | 家務助理 | 個人照顧工作人員 |
|--------|-------|----------|
| 年齡 | % | % |
| 39 或以下 | 15.0% | 11.2% |
| 40-49 | 34.2% | 35.6% |
| 50-59 | 49.3% | 50.6% |
| 60 或以上 | 1.5% | 2.6% |
| | 100% | 100% |

基層護理員工來源逐步減退

表三：工作人員學歷

| | 家務助理 | 個人照顧工作人員 |
|---------|-------|----------|
| 學歷 | % | % |
| 內地初中 | 25.2% | 23.4% |
| 內地高中 | 11.7% | 15.8% |
| 香港小學畢業 | 14.1% | 18.0% |
| 香港中一至中三 | 36.9% | 32.5% |
| 香港中四或以上 | 12.1% | 10.3% |
| | 100% | 100% |

從表三，我們可以觀察到現象背後兩個隱憂。中三或以下學歷的員工佔大部分：家務助理的76.2%及個人照顧工作人員的73.9%。在香港普及教育發展至12年免費教育，至今實行已有四年，未來初中以下教育水平的人士將會越來越少。此外，不少工作人員都是在內地接受教育：家務助理的36.9%及個人照顧工作人員的39.2%。而另一方面從近年新來港人士的教育水平有逐漸提高的現象²，我們可以預計日後新來港人士加入長者照顧行業的比例，將會有可能下降。

¹ 部分長者照顧服務員工，未足60歲便已退休。

² 如持有專上教育的新來港人士由2003年佔9.6%升至2012年的13.7%，相反地小學或以下教育程度的新來港人士則有2003年的16.1%下降至2012年的13.6% (2010及-2011年的數字則為11.2%和10.9%)。

離職原因

表四：離職原因

| | 家務助理 | 個人照顧工作員 |
|---------|-------|---------|
| 薪金不理想 | 28.9% | 30.8% |
| 福利不理想 | 7.9% | 7.9% |
| 工作環境不理想 | 5.3% | 5.1% |
| 工作時間不配合 | 0.0% | 14.0% |
| 工作性質不合 | 15.8% | 7.0% |
| 工作壓力 | 7.9% | 13.1% |
| 工傷 | 2.6% | 1.4% |
| 其他 | 31.6% | 20.6% |
| | 100% | 100% |

薪金不理想明顯是基層護理人員離職的主因之一，對個人照顧工作員而言，由於多數人在院舍工作，需要輪班工作亦是一個離職原因之一。雖然工作壓力，現時看來不是最主要原因，但若人手不足，情況不斷惡化，這個原因會有上升的可能。

2. 初步建議

長者照顧服務人才流失及人手短缺情況，近年已有明顯不斷惡化的現象。社福機構受制於緊拙的資源，服務機構難於提供較佳的聘用條件去招攬所需的人才和挽留員工。雖然社會服務機構所提供的薪酬，由平均一萬元至最高接近一萬七千元不等，不少已將入職薪金定為一萬一千元的機構，在聘請人手上仍出現很大的困難。社聯安老服務專責委員會初步有如下的短、中長期建議：

提供特別津貼

建議政府短期內提供特別津貼，提議社會福利署透過獎券基金，為受資助機構個人照顧工作員職位，提供相當於政府總薪級表兩個薪級點的津貼。

雖然今年財政司長的 2013-14 年財政預算案演辭中，表示增撥一億六千四百萬元經常開支於安老院舍，實際上這一筆錢需要用於調升持續護理宿位的護理照顧程度之比率，及將全港 7,850 個津助護理安老院宿位，轉型提升至持續護理宿位；所增加的資助或人手，用以應付目前和日後那些達護養照顧程度的長者之用。

今次我們提出的特別津貼，乃從檢討個人照顧工作人員的薪金出發。改善薪酬待遇，減低聘請個人照顧工作人員的困難；否則惡性循環，如社福機構沒有足夠人手應付服務需求時，只好安排現有員工分擔工作量或聘請替工。今次調查結果顯示，甚至有近三成的受訪單位表示要外購治療及護理服務，每月外購護理服務的時數達到 57,760 小時。

制訂長期護理服務規劃

政府應儘快開始長期護理服務人力規劃的工作，及訂立具體的目標，確保業界有充足的人手應付服務需求。

目前全港資助安老服務單位約有超過 8,100 個基層護理職位，按照是次調查計算，有關人手空缺已近達 1,000 人，嚴重影響服務質素。預期至 2016 年，按政府已公佈新增安老服務估計，再需要額外增聘 800 個基層護理職位。另外，未來十年 80 歲或以上高齡長者數目急速增長，單以增加服務解決現時輪候冊的需求，基層護理職位需要相應增加最少 6,000 個，因此政府必須協助業界規劃及培訓人才。

在基層護理員工培訓上作出相應部署

在今年財政司長的 2013-14 年財政預算案演辭中，表示零售業的空缺率超過百分之三，為協助零售業長遠健康發展，政府會成立一個由商務及經濟發展局領導的零售業人力發展專責小組，研究人力供求的問題。但家務助理及個人照顧工作人員的空缺率則高達 8.2% 及 12.4%³，為零售業空缺率的 2 倍至 4 倍之上，為何政府又沒有採取任何行動呢？雖然零售業對香港的經濟及旅遊業固然重要，但直接影響家居、日間中心及院舍的長者照顧服務，家務助理與個人照顧工作人員便同樣重要。

預算案演辭中，財政司長表示欣賞建造業議會的做法。據了解，〈強化建造業人力訓練〉在發展局支持下推出，計劃提高了培訓津貼，及協助畢業學員尋找收入較高及較穩定的工作，以培訓所需人員。有關訓練津貼，最高為 8,000 元（包括每月基本津貼最高 6,000 元及畢業鼓勵津貼每月最高 2,000 元），並且為畢業學員提供就業安排，首六個月的收入每月將不低於 9,000 元至 1 萬元，訓練名額在未來三年將增加至 6,000 名，讓更多轉業或待業人士有機會報讀課程。

³ 遠過於相對全港同期的空缺率約為 2.6%。

同樣安老服務也可以參考建造業議會的做法。因此，我們建議加強統籌業內基層護理人員培訓，可以考慮以“先聘用後培訓”的方式進行。提供培訓津貼，吸引新人入行。

資歷架構

我們贊成儘快建立安老服務業的資歷架構，改善行業的晉升制度，鼓勵自我增值，提升專業化服務。政府應與不同的持份者合作，包括機構和僱員，幫助市民進修安老服務業時有更清晰的方向，平衡處理工作經驗和上課學習的認可計算。政府應考慮提供誘因，讓員工有更多時間持續進修。

推廣「資歷架構」，也同樣重要。以往也曾有報導指出「資歷架構」，宣傳嚴重不足；曾有一項共一千多名初中至中七的學生接受調查訪問發現，有七成受訪中學生不清楚「資歷架構」的推行和獲取「資歷架構」資訊的途徑，有超過八成中學生認為「資歷架構」不易理解，有八成中學生認為政府有需要資助被納入「資歷架構」的課程。更有逾九成中學生認為其作用不明顯以及推行的時間表含糊，情況令人關注。所以香港教育協會曾建議加強「資歷架構」在學校和電視的宣傳，如製作電視節目和舉行講座等。政府有需要特別投放資源，協助提昇行業形象，讓年青人認識安老服務的職業前景，吸引他們投身安老服務行業。

改善基層護理人員的晉升階梯

要改善整個基層護理人員的晉升階梯，政府也有一定的責任，要指明這條路徑上有多少崗位，分佈如何。就以政府總薪級表為例，我們注意到福利工作員、特殊幼兒工作員、工場導師、司機、技工和工人都有晉升階梯。政府都為這些職系訂立一級、二級、三級，甚至高級的晉升階梯；但是個人照顧工作員就沒有晉升的職級。政府應該設立高級個人照顧工作員的職級，制定晉升標準，為業界整體增加晉升機會，並就有關職系的薪酬架構進行檢討。

改善基層護理人員的人手編制

政府有責任清楚列明及定時檢討，整個界別提供服務的標準及人手安排；特別是基層護理人手編制，必須按體弱長者比率相應增加，以能夠提供持續適切的照顧。這不單確保服務單位有能力照顧相約護理程度需要的長者，確保服務質素達一定水平，而且也為全港市民承諾監察服務質素及提升專業化服務。

在此，我們再一次強調政府應顧及實踐持續照顧的原則，讓正在輪候療養服務的體弱長者，能夠留在現居的院舍、護養院內接受照顧，不要莫視基層護理人員工作的艱辛。政府必須考慮按長者的健康狀況，以調高療養程度照顧比率的方式，向護養院盡快提供療養院照顧補助金，以聘請額外人手。目前護養院的療養程度比率約為 6：4，可供政府參考（六成護養程度及四成療養程度）。不然，勞工及福利局在勞工問題的領域上，等同無視整體基層護理人員工傷的風險。

假如政府認為津助安老院舍的人力的規定情況，已於《安老院條例》（第459章）及《安老院規例》（第459A章）作出合理考慮，我們期望議員提出檢討及修訂《安老院條例》是必要的一步。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。須以個人為本，以其身體殘弱的程度及所需之護理服務作指標，這才能保障體弱長者能夠得到適切的服務。

檢討保健員的註冊制度

法例規定安老院舍保健員必須註冊，政府提供給議員們的文件內有關保健員的部份，除了列出註冊及培訓的人數外，我們期望還能夠討論入讀保健員課程的學歷資格、註冊資格、續牌制度及吊銷的機制。據了解，於 2010 年過萬名保健員當中竟然只有一人曾因為行為失當被「釘牌」；根據規例，除非社署認為他／她們不再勝任才會「釘牌」，這令人質疑現行制度的監管成效，促請社署訂立續牌制度，定期考核保健員水平。

照顧者津貼

談到照顧體弱長者，也需要帶出家庭照顧者的現況。護老者是長期護理系統中不可或缺的重要一環。香港主要的照顧者以女性親人居多。擔任家庭照顧通常沒有酬勞，而且使女性不易出外工作賺錢，這些都會影響其經濟保障，也會產生相當大的身心壓力。其他已發展國家、城市對家庭照顧者的支持，頗為重視。政府可以參考其他已發展國家經驗，引入照顧者津貼；從社會人力資源、釋放婦女勞動力的角度也有好處，同樣可以減輕這些家庭對公共服務及其經濟壓力的需求。照顧者津貼的重要社會意義，在其不再視照顧病弱家人，為家庭獨自的責任與無償的工作。政府可與全港市民有更深入的探討，制定合宜的相關政策，長遠將護老者的能力加以善用，使之納入正規的照顧系統。例如英國、澳洲、芬蘭等均設立了「照顧者津貼」（Care Allowance），承認護老者照顧工作的價值，澳洲更另設「照顧者收入津貼」（Care Payment）為全職護老者提供照顧報酬。

總結

全球都面對專業護理人手不足的難題，香港亦不例外，人手短缺不但影響服務提供，亦直接推高服務成本。如果政府沒有清楚訂定長期護理政策，評估服務需求，教育部門亦難以預早對人力資源發展作出規劃，將來即使政府願意大量投放資源，服務亦不能即時開展。香港面對人口老化所帶來長期護理服務的需求，不再是個人的問題，而是一個需要社會集體處理的社會發展議題。

完

聯絡人：

香港社會服務聯會

長者服務總主任 陳文宜（電話：2864 2951）