

香港老年學會

私營的安老院舍及殘疾人士院舍的質素和監察事宜

香港老年學會簡介

香港老年學會於 1986 年由一群熱心香港安老服務的專業人士發起及成立，主要成員包括老人科醫生、老人精神科醫生、護士、社會工作者、物理治療師、職業治療師、老年學學者、心理學家、營養學家等，目的是促進社區人士關注香港的長者醫療、衛生、福利、長期照顧的政策及服務，以及提升本港老年學研究和教育的水準。過去 28 年來，本會曾舉辦各類型學術研究、專業講座、研討會、大型本地及國際會議、出版刊物等，並於 2000 年創辦香港老年學學院及於 2005 年成立「香港安老院舍評審計劃」，致力培訓安老服務業界人士及發展優質安老院舍服務。

安老院舍照顧服務現況

2. 由於人口急劇老化，特區政府必須正視本港長者對長期護理服務的需求，尤其是因健康欠佳、缺乏家人照顧、家居環境惡劣等種種問題而需要住宿照顧服務的長者。

3. 特區政府於 2013 年立法會的文件中指出全港約有 76,000 安老院舍宿位，其中只有 26,000 個是政府資助宿位，分佈在津助安老院舍、合約安老院和參與「改善買位計劃」的私營安老院舍，即由政府直接資助的宿位只佔 65 歲以上人口的 2.5%，遠低於國際水平。此外，截至 2014 年 3 月 31 日，共有 29,444 名長者在社會福利署的長期護理服務中央輪候冊內輪候入住資助安老院舍宿位，輪候時間長達 36 個月，而 61,000 名已入住各類型院舍院舍的長者中不少住在私營院舍，資料亦顯示，為數甚多私營院舍內的長者依靠社會福利署發放的綜合社會保障援助金繳交院舍費用，故政府正間接資助長者入住私營院舍，因此，私營院舍在長期照顧服務的範疇扮演非常重要的角色。

4. 現時入住私營安老院不須評估長者需要，由於家人缺乏有關優質院舍的資訊，他們須憑參觀院舍時所得的主觀印象、職員簡介、收費等，來作出選

二零一四年五月二十六日

立法會福利事務委員會會議

討論文件

擇入住院舍的決定，包括服務質素欠佳的私營安老院；再者，綜援金不足以支持長者入住收費較高、服務質素較好的私營安老院，做成質素低劣的院舍仍有生存空間。

5. 除了私營安老院舍外，本港在過往 10 年間亦新增了為數甚多的私營殘疾人士院舍，原因是殘疾人士進入老化階段，及政府資助的殘疾院舍宿位不足，但目前沒有任何法例監管私營殘疾人士院舍，故殘疾人士院舍的發展及監管是社會需要關注的課題。

6. 由於大部份入住安老院舍及殘疾院舍的人士都缺乏自我照顧能力，更可能因認知障礙症、中風、智障等使他們沒有能力對所接受的照顧作出反應，所以特區政府需要肩負監管對所有類型的院舍的責任，及促進改善院舍質素的發展。

院舍的質素監管

7. 在監察安老院舍服務質素方面，社會福署透過津助制度對津助院舍有一套較完整的服務質素保證機制，福利機構亦透過董事局進行定期監察，所以津助院舍是有一定程度的質素保證；參與「改善買位計劃」的私營安老院舍必須遵守社會福利署訂立的服務質素指標；至於收費較高的自負盈虧院舍，多由社會知名人士組成的諮詢委員會負責監管院舍的服務質素；而沒有接受任何政府資助的私營院舍，只須由社會福利署根據《安老院條例》監管，無須再作其他服務質素的鑑定。由於現時並無一套劃一的安老院舍服務質素監察系統，因此，安老院舍的服務質素存在很大的差異。

社會福利署的監管及質素保證機制

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，雖然社會福利署曾修訂「安老院實務守則」，但過程冗長，不能在短時間內作出更改，事實上，《安老院條例》自 1996 年全面實施以來從未進行修訂，與時代有所脫節。此外，社會福利署為的津助機構制訂的「服務表現監察制度」適用於所有社會服務，未能充份及適當地表達長期照顧

二零一四年五月二十六日
立法會福利事務委員會會議
討論文件
服務的質素保證要求。

提升安老院舍服務質素

9. 本會認為長期照顧服務必須設有服務質素保證機制，目的是確保入住的院友得到妥善的照顧，及協助長者及護老者選擇優質院舍。隨著社會對安老服務業的要求日高，香港需要有一套與時並進的院舍質素標準，並高於現有的基本發牌標準。在創立這些標準時必須考慮下列條件：樓宇及設施、管理及護理人員等的資格及數目、員工培訓、照護服務的水平及程序、及質素評鑑系統等。

政府的角色

10. 在提升安老院舍的質素的過程中，政府的角色是制訂政策、完善監管制度、提供人力及培訓、提供誘因促使院舍建立質素保證機制等。現時受社會咎病的現象是一小撮私營的院舍收取低微的收費及提供不符合水平的服務，使其他私營院舍在收費的限制下亦未能提供更優質的服務，所以，社會福利署作為執法機構應該嚴謹的執法，對持續不達標的院舍在屢次警告後撤銷其牌照，這樣才可鼓勵私營院舍切實改善服務質素以保持市場競爭力。此外，社會福利署向私營院舍買位時，亦應肯定已參與質素提升計劃的院舍；長遠而言，在未來所有受政府資助的宿位都應接受質素認證，以劃一所有接受資助宿位的服務水平。

「香港安老院舍評審計劃」

11. 目前，只有本會設立的「香港安老院舍評審計劃」是一套完善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」。在先導計劃完成後，本會分別在2004年6月14日得到安老事務委員會及在2004年7月19日得到立法會福利事務委員會的讚賞及支持接納。

12. 經詳細試驗及反複研究，本會在2005年實施「香港安老院舍評審計劃」，推動本港院舍持續改善服務質素。香港安老院舍評審計劃是本會因應本

二零一四年五月二十六日

立法會福利事務委員會會議

討論文件

港安老院舍實際情況而為院舍度身訂做，評審計劃設有 4 個評審範疇（服務流程及照顧過程、院舍管治、環境、資訊管理及溝通）及 40 項評審標準，以自願參與及同儕評核的方式運作的評審制度。評審計劃於 2008 年獲得國際健康照顧品質協會（International Society of Quality in Health Care）的認證及於 2013 年通過複檢，確立了「香港安老院舍評審計劃」在國際間的認可評審地位，是本港唯一符合國際安老院舍評審標準及機制的評審計劃。絕大部份（93%）曾參加評審的安老院舍都給予「香港安老院舍評審計劃」正面的評價，此外，2014 年已受訓的評審員超過 300 人，隨時可以投入評審工作。

13. 「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。自 2002 年至今本會已為本港超過 115 間津助、私營、自負盈虧及合約安老院舍進行以持續質素改善為目的之院舍評審，証明有關計劃的可行性及廣為業界所認同。

14. 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，均認為「香港安老院舍評審計劃」帶來明顯的進步。「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。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。

「促進香港安老院舍宿位及質素的發展」

15. 本會呼籲政府嚴肅處理資助院舍宿位不足的問題，盡快增加資助院舍宿位以應付本港長者對長期護理服務持續高企的需求，使長者能得到適切的照顧。並對私營院舍作質素監察，透過市場汰弱留強方法使質素欠佳的院舍被淘汰，以保障入住長者的福祉。

16. 本會理解目前很多私營安老院對全面優質管理認識不深，他們是在寬

二零一四年五月二十六日

立法會福利事務委員會會議

討論文件

鬆的法例內的最低要求水平下運作，要改善及推動本港安老院舍的質素，首要是提升護理人手的護理知識，確保長者能夠得到適切的照顧，否則要解決本港安老院舍質素良莠不齊的問題，實是遙遙無期。

17. 本港缺乏一套完整的安老政策及長遠規劃，服務遠遠追不上長者的需求，本會認為在現階段，特區政府應與安老事務委員會及安老服務業界共同研究長者服務的長遠發展方向，以回應持續增長的需求，這是急不容緩的工作；此外，政府應同時透過現有的評審計劃提升及改善安老院舍的服務質素。

香港老年學會對院舍質素及監管的建議

18. 香港老年學會有以下建議：

- a. 政府應就長者長期護理服務製訂前瞻性的政策原則及策略，本會亦呼籲立法會福利事務委員會的長期護理服務工作小組成為一常設小組，定期關注本港長期照顧服務的發展及監察。而政府應設立跨部門、跨界別工作委員會，以推動長期護理服務的發展。
- b. 政府應正視安老院舍宿位嚴重不足的問題，並增撥財政資源增加津助院舍。
- c. 積極向提供長者護理住宿服務的機構，推動及推行評審計劃，以提升院舍服務質素。
- d. 透過公眾教育，加強服務使用者對安老院舍優質服務的認識。
- e. 政府應在全港安老院舍推行全面優質管理，檢討法例下的發牌條件及解決院舍人力資源不足及良莠不齊的問題。

香港老年學會長期關注本港的安老服務發展及長期照顧服務的各種政策、培訓及優質服務，本會歡迎立法會各位議員及社會關注長者服務的人士加入我們的行列，共同推動安老服務的發展。歡迎各位聯絡本會會長梁萬福醫生或總監翁麗女士（電話：2775 3553）電郵至 info@hkag.org 向本會查詢

二零一四年五月二十六日
立法會福利事務委員會會議
討論文件

香港老年學會
2014年5月26日

參考資料：

香港老年學會(2004) 「香港安老院舍評審先導計劃報告書」

香港老年學會，和富社會企業 (2013) 「香港安老院舍服務研討會論文集」

香港老年學會 (2012) 「香港安老院舍評審計劃五年檢討報告書」