



香港社會服務聯會
向立法會福利事務委員會特別會議
安老服務計劃方案
提交的意見書

對安老服務計劃方案期望

我們認同政府啟動以成效為本 (Outcome-oriented) 的安老服務計劃方案，並優先處理長期護理服務；重點處理範圍應包括 (1) 擬訂服務規劃標準及目標、(2) 檢討目前的服務成效、(3) 革新和協調服務供應方式，在規劃過程，要針對長期護理服務的專業發展，作為基礎、(4) 加強質素保證機制、(5) 討論長期護理融資、(6) 落實執行共同承擔責任的原則，例如促進公私營機構、醫療和社會服務的協作、鼓勵個人和家庭於長期護理及家庭照顧的責任、(7) 在福利處所 (土地) 及資源作出配合，及 (8) 釐定相應社會工作和醫療人力供應、跨局配套，和公私營機構的角色和合作模式。政府必須要協助解決醫院、社福界、商界三方面因制度不同，而帶來護理專業人士及前線人員薪酬和福利條件的待遇差距，吸引現護理專業人士及前線人員投身長期護理工作。

訂立長期護理政策

我們認為政府需要明確地訂立長期護理政策

- 使用長期護理服務，必須基於其身體缺損的程度、家庭支援情況，以及其特別需要 (如患有認知障礙症、末期病患等)，作為考慮準則；
- 政府有責任建構一個公平、方便的機制，讓有需要和合乎資格的長者，容易使用及進入長期護理服務的系統，並保持有效的服務監察；
- 我們肯定護老者在正規或非正規支援的價值，政府應作出實質的支持。因此需要制訂全面護老者政策及支援措施。

包含範圍

規劃基礎：

- 業界強調政府必須掌握香港長期護理全面的數據，應該不斷進行有系統的分析。例如善用統一評估辦事處每年所收集的數據，加以採用和分析，以作擬訂人口政策、服務發展、規劃和撥款的根據。
- 建議政府應公布有關長期照顧臨床評估資料予醫療及社福服務界參考，以促進地區醫療及社福服務的協作，就長期護理需要，跨局商討回應策略及作培訓人手之準備。

個案管理：

- 促請政府確立長期護理個案管理制度及人員的資歷、評審及訓練標準。建議政府與業界及有關的持分者，共同制定有關的實務守則和執行細節。受實務守則指導規管的個案管理，乃是一項受政府監督的程序，亦應該是一個有資源投放的項目；有關個案管理機制必須由政府授權，以處理及協調不同專業和團隊的護理工作，連結資源，以有效執行照顧計劃。

長者支援服務預防性的角色：

- 長期護理服務與非長期護理服務之間的配合不足。目前暫未有積極發展「長者地區中心」及「長者鄰舍中心」預防性的角色；為特別高風險群組的長者，提供所需的支援服務，減慢他們身體退化的情況，延遲他們對其他較深層長期護理服務的需求。

人才規劃及培訓：

- 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。要指明這個職業生涯有多少崗位，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、保健員的職級，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。
- 法例規定安老院舍保健員必須註冊，我們期望安老服務計劃方案制訂時，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。

服務監察及監管服務：

- 現時的安老院條例只規管至護理安老院程度，故院舍如只領有安老院的牌照，便不應收納護養院，甚至療養院程度的長者，否則便應申領護養院牌照，以確保長者真正獲得符合並護理程度的照顧。不然，政府要考慮統一院舍發牌制度，例如理順及統一現行的院舍發牌制度，讓院舍申領單一牌照，但可因應照顧及護理程度而發出不同的人手編制要求，避免院舍需要分別向社署及衛生署申領不同的牌照。當局應依據以上的情況，作出有效的驗證、監督院舍照顧人員資歷和人手比率的巡查。
- 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。
- 此外由於綜援金亦應視為公帑，因此政府理應要求收納長者以綜援金形式支付院費的院舍接受評審，其中可引入政府的「16項服務質素標準」，或「安老院舍評審」，

以確保服務能維持相當的質素。

- 政府儘快將目前「改善家居及社區照顧服務」納入整筆撥款項目中，毋須再重複以競爭性投標重新分配服務，並依循社會福利署現行之服務表現監察制度監管服務。

長期護理補助、資助及融資：

- 香港面對人口老化所帶來長期護理服務的需求，是一個需要社會集體處理的議題，正如教育、保安、醫療一樣，因此「長期護理」應為政府及市民共同承擔的社會責任。目前正在討論醫療融資及退休保障的同時，亦應一併探討長期護理融資的方案。應深入地理解長者及護老者對「長期護理融資」的理解及期望，可考慮不同的方案，例如政府提高直接稅（如薪俸稅），作為補助政府長期護理服務的開支；或政府增設專為長期護理的稅項；或購買長期護理保險等，原則是政府及個人均有責任供款，而且僱主也應參與供款。至於取用服務時，可包括現金津貼，用作購買或補貼由機構、私人市場，以及護老者提供的服務。
- 資助與評估機制掛鉤 我們建議這些長者可以透過現行的「安老服務統一評估機制」，評估其殘障程度，以釐訂照顧需要及資助標準金額，藉此有效地協助長者獲得適切的照顧。
- 綜援制度與長期護理保障的協調應該是分開綜合社會保障援助及長期護理保障。綜援金額是為有經濟困難的人士，提供最基本的生活津貼；長期護理補助是為體弱人士，提供照顧及護理服務的支出，二者應分為兩個本質不同的資助。我們建議理順這兩個系統，將目前用以補貼長者部分或全部私營安老院舍費用的綜合社會保障援助，劃為長期護理服務的專屬資助。政府應該為有經濟困難的長者，額外提供長期護理補助，足夠支付其長期護理服務的需要。

支援護老者：

- 政府需要增加資訊的透明度，協助長者和家人及早適當地安排照顧事宜，例如他們十分關注輪候服務的時間，也會考慮家居及社區照顧服務地域範圍。因此建議社會福利署分區把服務輪候人數和進度上載至該署網頁，以供網上查閱瀏覽，讓長者及家人好作安排。其次服務轉介者或安老服務統一評估管理辦事處應讓長者在申請服務時，把有關輪候進度等資料通知申請人。以進一步實現全港及地區化服務規劃。
- 護老者在整個長期護理系統中，一直都有著重要的角色。我們建議仿效外國的經驗，設立護老者津貼，讓家庭護老者有足夠的鼓勵和支持，繼續於家裡照顧體弱長者。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。

長者服務專責委員會

2015年1月