



香港安老服務協會

The Elderly Services Association of Hong Kong

立法會CB(2)1943/14-15(01)號文件

LC Paper No. CB(2)1943/14-15(01)

致 立法會福利事務委員會主席
張國柱議員

張主席：

全面改善私營安老院服務質素的方案

日前大埔安老院發生懷疑虐老事件，傳媒廣泛報導引起社會人士對整體安老院服務質素的高度關注。事件暴露出本港安老服務積累已久的深層問題，包括現行的安老政策、資助制度、院舍用地和人手短缺等問題，面對長者安老這項重大的民生議題，政府當局應有勇氣和決心透過今次事件作出大刀闊斧的改革，提出徹底的解決方案並落實相關措施，以改善私營安老院的服務質素，讓有需要的長者能安享晚年。

香港安老服務協會作為代表四百多間安老院舍的行業組織暨專業團體，透過三十多年的實踐經驗，就全面改善私營安老院的服務質素提出本建議方案。

香港安老院舍的現況

直至目前為止，香港私營安老院提供的宿位總數約 43,000 個，私院服務佔整體安老院舍服務的七成。

由於目前大部份安老服務的開支由政府承擔，市民大眾並不瞭解相關服務所需投放的資源多少。實際上津助和私營安老院所需投放的資源差距極大，津院和私院在資源懸殊的情況下，其所提供的服務必然會有所區別。

現時，無論長者入住津助或私營院舍，由政府直接或間接承擔的資助費用高達 80% 至 100%，服務使用者只需負擔其中不超過 20% 的費用。在這樣的情況下，市民大眾自然會選擇服務條件較好的津助院舍，尤其目前申請入住津助院舍更毋須通過經濟狀況審查。

潛而默化地津助院舍服務成為市民大眾心目中院舍服務的基準。惟現今私營市場的條件和安老院條例的門檻遠低於這標準，試問社會福利署如何可以透過監管將每月 3,180 元的服務水平提升至 16,288 元的服務水平？



香港安老服務協會

The Elderly Services Association of Hong Kong

長者入住不同院舍實際可享資源：

	一般私營院舍	甲二買位	甲一買位	津助院舍
數量	424 間	56 間	79 間	149 間
宿位	約 27,100	約 4,500 (買位) 約 4,500 (私位)	約 3,400 (買位) 約 3,400 (私位)	約 18,700
市佔率	56.8%	7.3%	5.5%	30.4%
人均面積	6.5 平方米	8 平方米	9.5 平方米	20.5 平方米
政府資助金額	\$6,500 (綜援)	\$7,692 (市區)	\$9,978 (市區)	\$14,288
長者住客收費	/	\$1,603	\$1,707	\$2,000
租金成本	\$2,800/宿位	\$3,446/宿位	\$4,092/宿位	免租
長者實際可享資源	\$3,180 (20%)	\$4,734 (29%)	\$6,191 (38%)	\$16,288*

*津助院舍每個宿位，其成本如包括土地和建築成本在內，預計每人每月高達 30,000 元。

一直以來私營安老院淪為低質素院舍的社會問題，關鍵在於安老政策和福利制度的畸型，導致私營院舍在商業市場顛倒發展，私院變相成為長者服務的安全網，為社會上最有逼切需要、體弱、貧困的長者提供院舍照顧服務。

由於政府資助服務沒有設立經濟狀況審查機制，令到公共資源未能集中照顧社會最貧困七成長者的需要。令人差異的是公共資源長期傾斜於津助院舍，結果令到社會福利開支過去十年大幅膨脹超過一倍，而實際上過去十年資助宿位的數量並沒有顯著的增加，問題出在那裏？

如要市場需求與市場發展平衡，政府應該從結構上打破幾十年未曾改變過的院舍住宿照顧服務資助制度。



安老政策的目標和方向

要改善目前資助制度所存在資源錯配的情況，使最有需要的長者可優先使用資助的長期護理服務，政府於制訂安老政策時應清晰地區分公、私營機構在安老服務方面所擔當的角色。

- 公營機構（津助院舍）應服務社會上健康及經濟方面最有需要的長者。

公共資源不應以劃一的標準資助有經濟能力和貧窮的長者，否則難以確保公共資源集中用在最有需要長者身上的政策原則能夠落實。政府資助服務應儘快設立經濟狀況審查機制，政策推行時中央輪候冊上已登記輪候資助服務的長者應不受影響，有經濟能力的長者入住津助院舍應支付比貧窮長者更多的費用，公共資源應按用者的負擔能力而作不同程度的資助。

- 私營機構（私營院舍）應服務社會上較有經濟能力的長者，或對院舍服務有逼切需要的合資格長者，可透過政府的資助（服務券）在私營市場購買服務。

改善私營安老院的服務質素要從三方面著手

要徹底解決私營安老院的服務質素問題，政府應考慮由政務司司長領導的專責小組在跨政策局的層面，從政策、土地、人手三方面著手，大刀闊斧地推行改革措施。

(1) 安老政策方面：

長者住宿照顧服務券是推動私營安老院改善服務質素最有效的政策。



香港安老服務協會

The Elderly Services Association of Hong Kong

- ◇ 服務券是一項可持續和公平的資助制度
- ◇ 有助縮短中央輪候冊長者輪候資助宿位的時間
- ◇ 提升部份現時入住私營安老院長者的生活質素
- ◇ 推動私營安老院透過良性的競爭提高服務質素
- ◇ 確保公共資源用得其所，避免因院舍資助宿位空置問題而浪費公帑
- ◇ 落實將公共資源集中用在最有需要長者身上的原則，鼓勵個人、家庭 and 社會共同承擔照顧長者的責任。

利用現有社會資源擴大優質院舍供應

本會建議政府制定政策目標，透過每年增加 3,000 張長者住宿照顧服務券，於五年內令私營市場超過七成的安老院提升服務質素達到服務券認可機構的服務水平。

服務券推行初期，為確保市場上有超過 200 間合資格的認可機構參與計劃(包括買位院舍、合約院舍及其他有能力提升成為認可機構的院舍)，政府可透過維持買位名額不變或增加買位名額的安排，提升 56 間甲二級買位院舍升為甲一級買位院舍，增加合資格認可機構的數量，令長者在不同的社區有足夠的服務提供者可供選擇。

由於認可機構有別於買位院舍有固定的資助宿位名額，故建議以實際入住長者人數計算認可機構所需聘請的護理人員名額，有關安排靈活而具成本效益，有助吸引更多院舍提升服務質素成為認可機構。

推行服務券的其中一項配套措施是設立個案管理的安排，政府可考慮透過專業培訓，培養個案經理擔任長者評估、服務轉介和服務監察的角色，個案經理所發揮的角色不但能為長者提供專業服務，同時亦能發揮監管者的角色，有效減少政府在服務監管方面的行政開支。



香港安老服務協會

The Elderly Services Association of Hong Kong

提升行業透明度和公眾知情權

為使公眾人士掌握安老院的服務質素等相關資訊，本會建議服務券的認可機構必須通過安老院的評審和認證制度。按目前政府提出推行服務券的初步建議，本會認為香港品質保證局的『安老服務管理認證計劃』是較為適合認可機構推行的一套認證制度。長遠而言，本會期望本港安老服務行業能建立分級認證制度，推動院舍服務的多元化發展，令服務使用者有更多的選擇。

(2) 土地供應方面：

目前，本港七成的安老院舍服務由私營機構提供，惟政府並沒有為私營院舍的用地訂立規劃準則，導致今天私營安老院面對租金高、租期短的經營困局而拖低服務質素，現況不利於私營機構改善長者的生活環境和發展優質服務。

私院的現況有如七十年代初，小學校舍不足的情況，要徹底解決私營安老院舍服務質素問題，本會建議政府像當年承擔小學義務教育時一樣，在新屋邨、新地區發展加入安老服務設施規劃，按需要承擔起興建院舍的責任。在全港各區興建單幢式大型院舍(每幢大廈可設置 2 至 3 千張宿位)，透過招標的方式交由區內多間不同營運者管理，私院既可透過搬遷改善長者的生活環境，政府亦可於招標條件設立開辦院舍的服務規格和利潤管制等措施。

為增加安老院舍的用地，滿足本港人口老化長者對長期護理服務的需求，同時提高長者社區照顧服務的水平，減輕公共醫療系統的負擔。**本會建議政府使用綠化地帶或郊野公園用地興建安老院舍**，務實解決安老服務這個深受社會關注的重大民生議題。



香港安老服務協會

The Elderly Services Association of Hong Kong

(3) 人力資源方面：

人手短缺是安老服務行業燃眉之急的問題。本會建議政府儘快成立安老服務業人力發展專責小組，以推動行業人力資源的發展。

解決安老服務行業人手短缺問題，從根本處提升安老院舍的服務質素。

- 讓所有安老服務機構(包括津院及私營院舍)以 1:1 的人手比例聘請外地勞工參與提供長者服務工作(相關安排可參考:台灣安老服務行業輸入外地勞工的比例是 1:1，新加坡安老服務行業輸入外地勞工的比例是 3:7)。
- 擴充外籍家庭傭工的職能，讓安老服務機構可以透過增聘額外人手的安排，聘請已受訓的外籍傭工參與提供長者服務工作(包括院舍及其他社區照顧服務)。

設立安老服務行業專有新職位

培養年青人投身安老服務行業是穩定行業人力資源的一項重要措施，而青航計劃是推動本港安老服務發展一個重要的里程碑，當中最為關鍵的一步是為參與計劃的青人設立專業的晉升階梯，以專業化的新職位吸引年青人留在安老服務行業。

政府投放資源推行第一階段為期三年的青航計劃，為參與計劃的青人提供先入職後培訓的安排，關鍵是最後大部份參加者能否透過計劃踏上青雲路(專業階梯)？目前計劃的安排令人憂慮，如政府未能為第一階段的參加者創造向上流動的機會，計劃失敗告終將會影響政府日後推行相關計劃的成效。



香港安老服務協會

The Elderly Services Association of Hong Kong

本會強烈建議政府當務之急要為安老服務行業設立四個相等於資歷架構第四級別資歷的新職位：

1. 營運經理

安老院服務質素管理是一個重要的職能，政府可要求認可機構必須聘請一名合資格的營運經理出任安老院主管一職。相關職位是安老服務行業的專業管理職系，政策落實後行業可創造近千個管理人員職位。

2. 保健師

為現職保健員增設一個新的培訓課程和晉升階梯，政府可考慮將保健師納入註冊制度，該職位的員工須具備長者照顧服務所需的綜合技能，等同一名登記護士的職能，認可機構聘請一名保健師等同聘請一名登記護士的名額。

3. 個案經理

配合服務券的推行，政府可考慮設立個案經理的職位，個案經理為社署認可的評估員，擔任長者評估、服務轉介和服務監察的工作。

4. 康復主任

安老服務其中一項專業的職能，是為長者提供專業的康復照顧服務，政府可要求認可機構根據入住長者的人數比例聘請合資格的康復主任，相關政策的落實，安老服務行業可創造數以千計的新職位。

安老服務長遠可持續的融資安排

一直以來政府視安老服務為福利政策的其中一個範籌，政府依靠稅收支付大比例的安老服務經常開支，惟資助服務的供應量仍遠遠未能滿足長者的需求，因此，單靠福利政策去處理人口老化問題並不現實，亦難以持續。



香港安老服務協會

The Elderly Services Association of Hong Kong

未來十年，香港新生代的長者，無論教育水平或經濟能力均會比上一代長者優勝，他們不會完全依靠政府提供資助服務，他們會更多地追求服務的可選性和多樣性，而非像現在般的標準化服務。

根據政府的資料顯示，現時長者入住安老院平均入住時間少於三年，亦即每名長者平均在長期護理服務的開支預算約五十萬元。政府可考慮建立長者長期護理保險制度，透過政府注資及個人供款的方式建立長者長期護理保險制度，以承擔長者未來長期護理服務所需的開支，推行長者長期護理保險制度是香港社會長遠可持續的融資安排。

此致

香港安老服務協會
主席



陳志育 謹啟

二〇一五年七月十五日