

香港社會工作者總工會 - 長者社區照顧服務關注組(下稱「關注組」)

對「長者服務的持續發展及規劃」意見書

長者社區照顧服務關注組是由一班前線同工於 2010 年所組成。而於去年 (2015 年)年中，我們收集了 630 位從事不同安老服務單位的同工意見，並向勞工及福利局、社會福利署、安老事務委員會、港大顧問團隊提交《安老服務計劃方案：安老業界調查研究報告書》，內容包括：社區照顧、院舍照顧、安老服務的可持續財政安排，以及人力資源的問題等。對於今日 (6 月 11 日) 立法會就「長者服務的持續發展及規劃」收集公眾陳述，關注組意見如下：

1. 大力增加社區照顧服務

我們認同長者服務的規劃和發展，應該以「居家安老為本，院舍照顧為後援」為原則來考慮。因此，我們認為政府需要即時和長遠地大力增加社區照顧服務 (有護理需要) 的資源，如加強有預防功能的普通個案服務 (ordinary case)、以及加強屬補救性、提供予屬中度缺損 (moderate) 和嚴重缺損 (server) 長者的護理服務。具體而言，政府應即時增加資源以滿足綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務，以及日間護理中心的長者及輪候長者的服務需要。在有足夠的社區照顧服務資源配套下，長者便能真正的享受居家安老，從而令安老院舍能集中精力滿足已不能在社區生活的嚴重缺損長者需要。我們認為，只有這樣，政府才能因而作出精準的資源需要推算，因應人口老化所需要的院舍照顧服務，再預留足夠的人手、土地等作服務推展。

2. 加強安老教育及人手培訓

關注組建議勞福局和安委會與教育局、職訓局等部門繼續加強溝通和進行政策協調，就安老及康復服務等服務範疇上，預留學額予專業學科的人力培訓外(增加培訓職業治療師、物理治療師、護士的名額，包括全日制課程及兼讀制課程，長遠增加專業人手供應)，亦要增加前線人員的職安健培訓以減少他們的勞損，又可考慮增加敬老、安老等長者友善的學習單元至中學及大學的通識科內，增撥資源供院校和醫療機構就防治年老疾病作出研究，讓社會共同建設長者友善環境。

3. 訂立職業晉升階梯

現時教育局亦為部份安老服務從業員引入資歷架構。關注組認為在資歷架構以外，勞福局應訂立明確的職業晉升階梯，讓有職訓需要的學生在選科上能有更清晰的方向，並多作宣傳。此舉除可吸引新人入行外，亦能提高前線安老從業人員的投入感和成就感、減低人手流失。例如照顧員、保健員這一類職位，在進一

步受專業訓練後，可晉升為「護理師」、「護士」等，擁有專業地位，同時能滿足安老服務界對專業人員的極大需求。政府亦應每 5 年就安老業界的前線和專業人手做出規劃 (去年在關注組的安老業界問卷調查中，近 9 成受訪者支持建立護理職系資歷架構，改善行業的晉升制度。亦有近 9 成受訪者支持政府應為護理服務(人手)作出五年規劃)。

4. 設立護理員鼓勵津貼

安老服務要有充足人手，政府當局需要在建立職業晉升階梯以外，即時改善工作條件。關注組一直建議政府改善前線工作人員的工作環境，如為前線護理員設立指定薪津用途的「鼓勵津貼」(Hardship allowance)，為個人照顧工作員職位提供額外的資助撥款，改善待遇以吸引新人入職 (去年在關注組的安老業界問卷調查中，超過 9 成受訪者都支持設立護理員津貼以作鼓勵及挽留人手)。

5. 改善安老業工作環境

此外，關注組亦建議政府就安老服務的員工加強規管工作時數 (減少長時間的工作)；增添輔助儀器，如吊機，減輕個人照顧員因扶抱等而造成的工傷、勞損 (跟業界做全面的檢討，更新現時「獎券基金」的「家具及設備參考表」)；提供醫療保障等。

6. 重建薪級表

當然，現時最主要的問題是在整筆撥款津助制度下，社福界機構將合約員工的薪酬與公務員薪級表 (Master pay scale) 脫勾，年資不再受到認可，出現同工不同酬的情況，令人手流失成為社福界的老問題。面對人口老化，不論是院舍照顧服務，還是社區照顧服務，都需更進一步的增加行內勞動人口 (前線和專業人員同樣出現短缺)。當全面開放引入外勞是政治上不可行 (去年在關注組的安老業界問卷調查中，「非常不同意」及「不同意」政府就改善人手不足而建議輸入外勞的受訪者共有 56.3%；選擇「非常同意」及「同意」受訪者只有共 19.5%)、引入外勞對從業員來說亦是進一步影響其工作環境，重建薪級表、設立專款專用的鼓勵津貼、建立明確晉升階梯，便是當局急需規劃和做好的事。

7. 立法預留安老用地

現時政府當局嘗試就安老服務預留用地作興建院舍及日間護理中心之用，然而，在其他的社區照顧服務上 (包括社區照顧服務券、綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務、長者地區中心、長者鄰舍中心等)，營辦的非政府機構亦時刻面對服務量大、活動空間不足、租金高昂、車位租約加價或因領展出售車位而不被續約等問題。因此，關注組認為政府應在院舍照顧服務以外，預留用地作興建社區照顧服務用途，亦要就不同的服務規模預留車位予服務單位。長遠來說，政府可考慮透過立法在城市規劃的過程中預留足夠用地作安老服務之用 (例

如去年在關注組的安老業界問卷調查中，有 84.9%受訪者支持政府應立法規定在任何社區按比例興建院舍)。

8. 立即檢討安老院條例

此外，現時《安老院條例》對院舍的監管和質素要求非常落後，條例於 1995 年訂立後，雖曾因應不同社會需要而有修補，但當中影響服務質素至為重要的，是對各類安老院的最低人手標準，卻未有重大修改。有關部份的條例要求仍過份偏低，已不合現代照顧體弱長者的實際所需人數比例。我們認為政府應立即檢討安老院條例，加強對院舍質素的監管 (詳見關注組今年 3 月的「院舍照顧服務」意見書)。同時，更新輔助醫療和前線照顧人員人手編制、以及人均面積，尤其是照顧認知障礙症長者的護理員，提高人手比例，減少超時工作的壓力、改善工作環境及服務質素，以減低流失率 (去年在關注組的安老業界問卷調查中，近 9 成受訪者皆支持就條例進行檢討)。

9. 改革安委會 設立跨部門小組

我們認為安老政策不應只指向福利政策，更包括長者退休保障、長者醫療及長者住屋。然而，安委會只能游說勞福局推行該會的建議，其建議難以要求其他政府部門著力推行。除勞福局及社署外，只有食衛局、食衛局、房屋署、衛生署、醫管局積極派員出席安委會會議，意味政府認為交通運輸、教育等政策，與這批佔人口比例愈來愈多的長者無甚關連。

其次，安老事務委員會一直處於勞工及福利局轄下，只屬顧問角色，無法推動各政府部門執行政策建議。再者，安委會的所有委員都是由政府所任命，委任委員所用的遴選機制、決定委員續任的原則不公開，使安委會的委員不一定能代表使用服務長者的需要。第四，安委會的運作透明度不足，會議不設公眾旁聽。雖然安委會有在網頁內公佈已被通過的會議記錄，但平均每兩月舉行一次會議時才通過上一次記錄並於會後公佈，故公眾只能在會議舉行的兩個月後才看到每次的會議記錄，對於在關鍵時候提供重要意見予安委會的機會很低。

因此，我們認為長者政策實非單由社會福利署和安老事務委員會可以全面處理，面對一個如此重要及龐大的政策範疇，政府應該設立跨部門工作小組，全方位制定長者人口政策，並且需要成立一個能讓公眾參與的中央機制以策劃、推動和監察長者政策的執行，及定期作出檢討。另一方面，安老事務委員會應吸納一般服務使用者或其照顧者作為委員，如透過邀請長者自助/自務會社推薦代表由政府委任，以第一身反映長者需要；並開放會議讓公眾旁聽；以及安排運輸、教育、庫務科等政府部門代表列席。

10. 定期就長者服務進行規劃及檢討

至於安老服務的規劃及檢討，我們認為政府應定期（如每五年）在全港層面與地區層面邀請長者參與，兩層並行，以促進長者參與社會。如以區議會劃分，我們建議政府在各區設立長者議會/長者事務委員會，長者成員能夠有發言及投票權，讓長者和關注長者事務的人士能就長者事務（包括福利、醫療、房屋以外的事務）發表意見及參與政策制訂的過程。

11. 訂立長者影響政策評估

在政策制定方面，安老事務委員會可參考家庭議會的做法。我們建議政府各部門在制訂所有政策時，必須評估有關政策對長者的影響，訂立一套長者影響評估框架清單，並在政策文件及立法會參考資料中列出評估結果。此外，在各部門進行公眾諮詢過程中，就對長者可能構成影響的新政策，徵詢安老事務委員會的意見。此舉長遠而言，能令社會提高對長者友善政策影響之意識，並促使政府對創造長者友善社區而負起責任，最終達至長者觀點主流化。

~完~

2016年6月

通訊處：九龍上海街 473 – 475 號上海中心 4 字樓