

資料文件

立法會福利事務委員會 香港安老院舍評審制度先導計劃

目的

本文件旨在告知委員有關香港老年學會就建立一套適用於香港的長者住宿照顧服務評審制度的主要建議。有關建議載於香港老年學會「香港安老院舍評審制度先導計劃」(「先導計劃」)的終期報告之內。報告的摘要現夾附於本文附件。

背景

2. 安老院舍目前受《安老院條例》及其附屬法例監管。由非政府機構營運的受資助安老院舍，以及參與改善買位計劃的私營安老院舍，均須按社會福利署(社署)的要求實施「服務質素標準」。此外，部分院舍領取了國際標準化組織(ISO)的認證或已實施「五常法」。然而，發牌條件的要求只保證安老院舍達到最基本的水平。「服務質素標準」、ISO 認證，和「五常法」亦並非專為鑑定長者住宿照顧服務的質素而訂定。

3. 為進一步提高長者住宿照顧服務的水平，二零零一年的施政報告訂下了研究制訂質素保證措施的目標，以協助私營安老院舍把服務水平提升至超逾發牌規定的標準。我們認為有關措施須考慮到我們在照顧體弱長者長期護理需要的長遠策略，以及著重加強消費者教育，讓他們更易獲得有關安老院舍質素的資訊。

我們相信有需要以一個獨立的評審制度的形式，推行質素保證。

4. 在社署的支持下，香港老年學會獲得獎券基金撥款 300 萬港元，以推行先導計劃。為期兩年的先導計劃於 2002 年 7 月展開，目的是為香港安老院舍發展及訂立一套評審制度。香港老年學會最近完成了該計劃，並向社署提交了終期報告。

5. 為了監察先導計劃的進度，我們成立了一個督導委員會，成員包括衛生福利及食物局、社署、衛生署、醫院管理局、香港社會服務聯會、香港私營安老院聯會、全港私營安老院同業會以及香港老年學會的代表，就計劃提供指導。

6. 在先導計劃期間，香港老年學會就海外的評審制度進行了資料搜集和實地考察、先後分兩輪為 37 間私營安老院舍和非政府機構安老院舍進行了先導評審、為先導評審培訓了 122 名評審員，並訂定了一套經過驗證的評審標準、制度和機制。

主要研究結果

7. 外地發展安老院舍評審制度的經驗顯示，評審制度能有效提倡質素保證，並促進長者住宿照顧的服務質素的持續改善。報告指出了評審制度的國際發展趨勢，包括：發牌制度與評審制度並存、評審過程強調同儕評核，以及將更主力地由非法定獨立機構擔任執行機構。

8. 報告指出業界普遍接受評審的概念。參與先導評審的院舍均認為評審制度的推行，有利提昇安老院舍的服務質素，並有助業界之間建立優良服務典範。他們絕大多數認為由香港老年學會設計的評審工具、標準，和過程適合本港安老院舍。他們幾乎全部表示願意在評審制度正式在香港實施後，繼續參加評審。

香港老年學會的建議

9. 香港老年學會建議了一套程序和成效並重的評審工具，並建議評審制度以同儕評核、持續改善和自願參與為原則。評審工具共有 40 項評審標準，涵蓋範圍包括院舍管治、環境、服務流程及照顧過程，以及資訊管理及溝通。評審過程包括院舍的自我評估、由評審員進行的外部評審，以及由評審委員會聽取匯報。整個過程一般需時 6 個月。院舍可就評審結果向上訴委員會提出上訴。

10. 為方便執行，香港老年學會建議開始時先採用一套簡單的評級制度。參與評審的院舍會獲評定為通過評審或未能通過評審。長遠而言，可考慮進一步公佈通過評審的院舍的優越之處，讓消費者更全面掌握個別安老院舍的資訊，令評審制度發揮更大效益。

11. 香港老年學會建議跟隨國際趨勢，以 3 年為一評審週期，另每年進行簡單覆審。

12. 香港老年學會並建議成立一個評審機構，負責進行評審工作、研究及發展，以及發放資訊。在考慮過由政府部門、法定機關，或非法定獨立機構擔任評審機構的三個方案的優點和限制後，該會建議評審機構最初應由一個擁有豐富專業背景並熟識安老服務的非法定獨立機構擔任。

13. 香港老年學會認為，由於先導計劃已發展出一套評審標準和工具，評審員已完成培訓，而建議中的評審制度亦得到業界的認同，所以應盡早落實全面推行評審制度。

預計經費

14. 香港老年學會估計評審機構需要約 73 萬港元作為開辦費用。此外，該會估計最初每年會有大約 70 間安老院舍申請進行評審，而評審機構每年的經常性開支將約為 358 萬港元。以收回全部成本計算，每間參與評審的安老院舍將需要繳付約 5 萬港元的評審費。

公眾諮詢

15. 在整個先導計劃期間，香港老年學會積極鼓勵業界參與。除了參與兩輪先導評審的 37 間安老院舍外，不少從事長者住宿照顧的專業人士亦透過工作小組、聚焦小組，以及其他諮詢場合，就評審工具、制度，和程序提供意見。例如香港老年學會於 2002 年 12 月與香港社會服務聯會合辦了一個關於評審制度的研討會；又於 2003 年 10 月和 2004 年 6 月分別舉行了兩次匯報會，向業界介紹先導計劃的進展和成果。在發展評審制度的過程中間，香港老年學會已儘量吸納各方意見。

16. 香港老年學會於 2004 年 6 月 14 日向安老事務委員會介紹其主要的研究結果和建議。委員大致上支持在本港推行安老院舍評審制度，並同意初期採用自願參與的方式，亦贊成由非法定獨立機構擔任評審機構。

未來路向

17. 衛生福利及食物局和社署會參考各界就香港老年學會的報告所提出的意見，再詳細考慮報告的建議，並研究跟進方案。

徵詢意見

18. 請各委員就香港老年學會的建議提出意見。

社會福利署

二零零四年七月



香港老年學會

香港安老院舍評審制度先導計劃

報告摘要

二零零四年六月

香港安老院舍評審制度先導計劃

報告摘要

背景

香港正面對急劇的人口老齡化。根據政府統計處於 2004 年的預測，65 歲或以上人士佔本港總人口的百分比，將會由 2003 年的 11.7%，增加到 2033 年的 27%。根據海外經驗，65 歲或以上人士當中有 5.5%需要不同程度的院舍照顧。隨著長者數目不斷增加，未來二十年本地對院舍照顧宿位的需求將有增無減。

2. 截至 2003 年底，本港各類型安老院舍提供的住宿名額達 69 615 個，其中由私營安老院舍提供的宿位佔總數的 66%，其餘的宿位分別屬於政府資助（佔總住宿名額的 29.6%）或以自負盈虧模式經營（佔總住宿名額的 4.4%）。

3. 目前，安老院舍受到《安老院條例》及其附屬法例轄下的牌照制度所監管。由非政府機構營運的受資助安老院舍，以及參與改善買位計劃的私營安老院舍，均須實施一套「服務質素標準」。部分私營安老院舍或受資助安老院舍已領取國際標準化組織（ISO）的認證或已實施「五常法」。然而，發牌條件的要求只保證安老院舍達到最基本的水平，而「服務質素標準」、ISO 認證和

「五常法」亦非專為鑑定長者住宿照顧服務的質素而訂定。因此，有意見認為香港應發展一套切合本地安老院舍的具體護理過程和經營環境的評審制度。

先導計劃

4. 在社會福利署（下稱「社署」）支持下，香港老年學會獲得獎券基金諮詢委員會撥款，以推行「香港安老院舍評審制度先導計劃」。「先導計劃」為期兩年，由 2002 年 7 月至 2004 年 6 月，目的如下：

- (a) 為香港安老院舍訂立一套以自願性質參與的安老院舍評審制度；
- (b) 透過推動持續改善及成效監察，提升安老院舍服務質素；
- (c) 估計設立評審機制所需的成本開支，及自願參加評審的安老院舍應負擔的費用；以及
- (d) 為公眾人士在選擇私營或非牟利院舍的非津助宿位時提供參考指標。

5. 先導計劃的督導工作由一個督導委員會負責，成員包括衛生福利及食物局、社署、衛生署、醫院管理局、香港社會服務聯會（下稱「社聯」）、香港私營安老院協會、全港私營安老院同業會，及香港老年學會的代表。此外，香港老年學會亦成立了一個工作小組，以統籌先導計劃的進展。工作小組由擁有不同專業經驗的人士組成，包括醫療衛生、護理以及院舍照顧界別人士。

6. 先導計劃共分為四個階段。第一階段由 2002 年 7 月至 12 月，包括文獻資料搜集，實地考察美國、加拿大、英國和澳洲的評審制度，並草擬評審工具。第二及第三階段由 2003 年 1 月至 12 月，主要工作包括推出第一及第二輪的先導評審、培訓評審員，以及開展評審工具的驗證工作。期間，共 37 間安老院舍參與先導評審，當中 23 間為私營安老院舍，14 間為非政府機構的非牟利安老院舍，而完成培訓的評審員共 122 名。第四階段由 2004 年 1 月至 6 月，主要工作是完成制定整個評審制度。

7. 在整個先導計劃期間，香港老年學會均非常重視業界的參與和意見，並積極鼓勵業界就評審標準和評審制度提出建議。除了參與先導評審的個別安老院舍外，不少專業人士、先導計劃下的評審員、安老院舍的員工和管理層等亦透過問卷調查及聚焦小組，參與評審工具的驗證。此外，香港老年學會多次徵詢業界對評審制度的意見，包括於 2002 年 12 月與社聯合辦研討會，以及於 2003 年 10 月及 2004 年 6 月舉行匯報會。

主要研究結果及觀察

8. 護理服務的品質保證備受全球關注。為了提升長者住宿照顧服務的水平，多個主要海外地區均已發展出本身的一套評審制度。海外的經驗顯示，評審制度能有效為醫療衛生及住宿照顧服務確立品質保證，以及推動其持續改善。評審制度的國際發展趨勢主要如下：

- (a) 發牌制度與評審制度並存；

- (b) 多由非法定獨立機構負責運作；
- (c) 能促進服務質素的持續改善；
- (d) 建基於同儕評核的概念，在過程中發揮教育及顧問的功能，並注重評審員的培訓以控制質素；
- (e) 評審標準切合安老院舍的情況；
- (f) 應同樣注重服務流程和成效監察；
- (g) 評審方法已發展成熟；
- (h) 有助建立有關安老院舍質素的資料庫；以及
- (i) 獲國際認可及應用。

9. 由於得到私營和非政府機構的安老院舍的參與，先導計劃得以成功推行。這項計劃證明了在本港推行安老院舍評審制度，有利提升安老院舍的服務質素，並有助業界之間建立優良服務典範。參與先導計劃的院舍均認為評審工具和標準可靠合用、易於理解、切實可行，並對院舍服務質素的改善甚有幫助。他們對評審過程，包括外部評審、終結會議、匯報會，以及評審員的質素均表示非常滿意。絕大多數參與先導計劃的院舍認為整個過程有助他們把服務質素提升。所有曾參與計劃的院舍均表示將來仍會繼續參加評審，並且會推薦其他院舍參與。他們相信評審機制同樣適用於私營以及非政府機構的安老院舍。

10. 香港老年學會認為，由於先導計劃已發展了合適並經過驗證的評審標準和工具，又有為數不少的評審員完成培訓，評審制度亦得到各專業團體及業界的認同，現在已具備客觀條件推行安老院舍評審制度，並建議以同儕評核和

品質保證為原則，推動安老院舍持續改善服務質素。香港老年學會認為應抓緊時機，盡早落實全面推行評審制度。

建議

評審標準

11. 參考文獻搜集所得的資料和兩輪的評審經驗，加上各有關方面提出的意見，香港老年學會建議了一套程序和成效並重的評審標準。評審標準共 40 項，其中 28 項標準分別屬於「評審主要範疇」以下的「院舍管治」、「環境」、「服務流程及照顧過程」以及「資料管理及溝通」四大範圍；其餘 12 項標準屬於「補充評審範疇」。40 項評審標準清單載於附錄一。這些評審標準參考了英國國家護理標準局（National Care Standards Commission）2003 年所採用的「持續質素改善」（Continuous Quality Improvement）模式。

12. 香港老年學會已為建議的評審工具進行驗證。驗證結果顯示，這套工具的內容合用可靠，並可廣泛應用於香港各類型安老院舍。

評審制度及機制

13. 香港老年學會建議日後的評審制度以自願參與和同儕評核的形式推行，並建議成立一個評審機構。擬接受評審的院舍首先須向評審機構提出申請。所有參加評審的院舍須接受一日的「評審前訓練」，然後向評審機構遞交

政策文件、工作指引、「院舍基本資料」，並填寫「院舍自我評估檢核表」。

進行外部評審時，評審員會以 3 至 5 天時間在院舍進行實地考察。評審員在完成評審報告後，會在日後舉行的匯報會向院方以及評審機構代表作出報告。評審機構下設的評審委員會，將根據評審報告及匯報會的結果，決定院舍是否通過評審，然後通知院舍其評審結果。由提出申請到接獲結果，一般需時 6 個月。假如院舍不同意評審結果，可向上訴委員會提出上訴。附錄二的流程圖解釋建議中的評審機制。

14. 為方便執行，香港老年學會建議在推行評審計劃初期，採用簡單的評級制度。參與評審的院舍會被評定為通過評審或未能通過評審。較長遠來說則應同時提供通過評審的院舍的補充資料，特別是個別院舍優越之處，讓消費者更全面掌握個別院舍質素的資訊，令評審制度發揮更大效益。

評審周期

15. 香港老年學會建議跟隨國際趨勢，以 3 年為一評審週期，另每年進行簡單覆審。

評審機構

16. 成立評審機構的方案有三：由政府部門、法定機關，或非法定獨立機構擔任評審機構。

17. 假如香港要推行強制性評審制度，最合適的做法是委任一個政府部門擔任評審機構的角色，以確保評審制度獲業界遵守並得到全港性的推廣宣傳。但我們並不建議香港推行強制性的評審制度。況且，根據外國的經驗，政府部門多集中處理規管及發牌工作，而非擔任評審的角色。

18. 由法定機關擔任評審機構的好處是機構的合法性經立法確認，在推廣評審制度的過程中，亦有所需的法律依據，而機構的組織架構和目標亦會由立法訂明。再者，法定機構具較強的公信力和問責性。然而，評審制度的推行仍屬探索階段。我們相信整項計劃有待時間改進，而計劃涵蓋的內容亦需要按實際的經驗以及環境的變化而進一步改善。以法定形式推行評審制度的一個缺點，是每當有必要就評審制度作出改變時，都有可能要修改有關法例和規例，導致不必要的延誤。因為修例工作需時，而實際所需時間將視乎有關修訂相較政府其他立法以及修例工作的總體緩急次序安排。總括而言，我們認為現階段以非法定形式設立評審制度較為可取，待計劃實施數年後，可以再就這個模式進行檢討。

19. 由非法定獨立機構擔任評審機構，其優點包括：

- 一個自願參與的評審制度，較適合由非法定獨立機構運作。
- 擁有豐富專業背景和悠久歷史的非法定獨立機構，較易獲得業界的支持，並充份發揮同儕學習的功能。
- 世界各地就醫療衛生及長期照顧服務質素的認證工作，多由非法定獨立機構擔任。

- 非政府的獨立機構在多方面，包括與專業團體或其他安老服務機構的協作上均有較大的彈性。
- 由非法定獨立機構承擔評審的工作，較易因應業界和社會環境的轉變而作出配合，並實踐持續改善服務質素的目標。

20. 在設立同儕評核自願評審制度的前提下，香港老年學會建議推行評審制度初期，應由非法定獨立機構擔任評審機構，負責推行以自願性質參與的評審制度。該機構必須是註冊的非牟利團體，在業界應享有良好聲譽，以及對本地安老服務有豐富的認識。評審機制的運作應由一個督導委員會負責監督，其成員應包括該非法定獨立機構的董事會成員，以及分別來自私營安老院和資助院舍的資深管理人員及專業人士。

評審機構的功能

21. 評審機構應設有下列功能：（一）安老院舍的評審；（二）研究及發展；（三）宣傳及發放資訊。

22. 爲了讓消費者更易獲得安老院舍質素的資料，建議的評審機構應提供有效途徑，以便市民查閱有關資料。評審機構可考慮設立網站、編製通訊、進行定期宣傳活動，以宣傳評審制度及介紹通過評審的院舍的資料。此外，亦應建立機構的整體形象，加強市民對計劃的認識和認同。

23. 要獲得國際認可，建議的評審機構可考慮尋求「認可護理計劃領導綱領」(Agenda for Leadership in Programs for Healthcare Accreditation (ALPHA)) 的認證。有關計劃由國際醫護服務質素組織(International Society for Quality in Health Care Inc (ISQua))推行。ISQua 是一間非牟利組織，以澳洲為基地，致力推動護理服務質素及安全性的持續改善。

成立評審機構以及推行評審制度的預算經費

24. 香港老年學會預計評審機構需要 73 萬港元作為開辦費用。假設每年有 70 間安老院舍參加評審，評審機構另外需要 358 萬港元作為每年經常性開支。以收回全部成本計算，每間參與評審的安老院舍將需要繳付約 5 萬港元的評審費。

過渡安排

25. 香港老年學會建議將來成立的評審機構應考慮承認所有在先導計劃中成功通過評審的院舍的評審結果。同樣地，所有在先導計劃中完成培訓的合資格評審員，亦應獲將來的評審機構承認其評審員資格。

未來路向

26. 在落實香港老年學會的建議時，我們須進一步考慮以下事項：

- (a) 如何提名一間機構負責推行建議的自願參與評審制度；以及
- (b) 如何鼓勵較少資源的安老院舍參與評審制度。

香港老年學會

2004 年 6 月

院舍評審標準

評審主要範疇

(A) 院舍管治

標準 1：全面質素管理

標準 2：服務操守

標準 3：風險管理

標準 4：購買服務

標準 5：職業安全

(B) 環境

標準 6：院舍環境及設施

標準 7：院舍提供的服務

標準 8：食物及環境衛生

標準 9：社區協作

(C) 服務流程及照顧過程

標準 10：院友入院後照顧

標準 11：藥物管理

標準 12：排泄處理

標準 13：皮膚護理及壓瘡預防

標準 14：摔跌處理

標準 15：餵食

標準 16：營養

標準 17：活動能力評估及處理

標準 18：使用約束物品及藥物

標準 19：扶抱技巧

標準 20：感染控制

標準 21：長者認知、情緒、感官及溝通能力

標準 22：慢性痛症處理

標準 23：臨終處理

標準 24：特別護理程序

標準 25：心理支持及社交活動

標準 26：康樂及社區活動

(D) 資料管理及溝通

標準 27：資料管理

標準 28：溝通

補充評審範疇

標準 29：資料提供

標準 30：政策檢討及修訂

標準 31：紀錄

標準 32：職務責任

標準 33：人力資源管理

標準 34：計劃及檢討

標準 35：財務管理

標準 36：法律責任

標準 37：安全環境

標準 38：入住及退院服務

標準 39：評估院友需要

標準 40：長者權益保障

評審流程

所需時段

