

香港老年學會

安老事務委員會督導

長者住宿照顧服務所進行的顧問研究

香港老年學會簡介

1. 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。本會一直留意本港安老服務的發展，透過舉辦研討會、講座、訓練課程、定期出版刊物等，推動各界人士關注長者服務。本會於 2000 年創辦香港老年學學院，為安老服務行業提供專業、管理、前線護理人員訓練，並於 2005 年 3 月推行「香港安老院舍評審計劃」。

2. 根據安老事務委員會於 2010 年 1 月 11 日提交予立法會福利事務委員會有關長者住宿照顧服務所進行的顧問研究報告，香港老年學會有以下意見：

訂立長者長期護理服務政策原則

3. 香港現正進入人口急劇老化時期，將面對因老齡化而帶來巨大的長期護理服務的需求。由於本港缺乏一套完整的政策及規劃，在未能刻劃長遠規劃的情況下，服務遠遠追不上長者的需求，但顧問研究並無就本港長者在長期護理服務需要作出科學化的分析及推算，而只重複現有服務的不足。本會要求政府設立長者院舍服務及社區照顧服務的人口指標，然後根據該指標製定短期、中期、長期的服務規劃及資源配套方案。本會亦呼籲立法會福利事務委員會設立長者長期護理服務工作小組，定期監察政府部門的工作進度。此外，政府應設立跨部門、跨界別工作委員會，由政府官員、社福機構代表、專業組織代表、長者、社會人士共同組推動長期護理服務的發展。

安老院舍宿位的供應

4. 顧問研究指出香港的安老院舍入住率偏高以及應盡量利用私營安老院舍的空置宿位，本會對此兩項看法皆不敢苟同。

5. 首先，社會福利署透過津助、合約、買位院舍共提供 22,081 個宿位，只佔 65 歲以上人口 2.5%，遠低於國際水平。大量長者只選擇輪候津助院舍宿位，正正反映津助院舍宿位供應嚴重不足。

6. 另一方面，導致本港長者入住院舍偏高的原因，在於私營安老院宿位過多，及入住私營安老院沒有任何限制，不但入住前不須評估，並且入住院舍更打開申請綜援方便之門，引致大量的長者及其家人以長者健康理由入住私營安老院而獲發綜援，加重政府在綜援的負擔，及出現長者在不理會私營安老院的服務質素情況下入住。政府應制定有關政策以堵塞這些濫用情況、檢討利用綜援入住私營安老院的現象、及綜援金往往因金額不足以支持長者入住高服務質素私營安老院而導致質素低劣的私營院舍有生存空間的情況。

7. 我們不贊同以私營安老院的空置宿位作為應付政府津助院舍宿位不足的說法。私營安老院的空置率是由於私院數目過多及服務質素低劣而使長者不願入住，透過市場汰弱留強方法經營不善院舍理應被淘汰，而非納入宿位供應網內。

8. 本會呼籲政府嚴肅處理津助院舍宿位不足的問題，盡快增加津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，使長者能得到較佳的照顧。

入息審查

9. 本會同意能者自付是未來長期護理服務的方向，但以本港缺

乏退休養老金制度而言，絕大部份現有長者是沒有能力負擔高昂的長期護理服務費用，以現有服務使用者中達 8 成可以領取綜援，即是絕大部份院舍服務使用者最終仍是需要政府負擔住院費用，所以本會並不以為現時是引入入息審查的理想時機。況且，目前已有不少的非牟利及自負盈虧院舍為富裕人士提供高服務質素宿位的選擇，而這些長者是不會使用津助院舍宿位，要使有能力人士減少倚賴政府資助院舍，政府應鼓勵更多非牟利及自負盈虧院舍的成立。

長遠承擔

10. 長遠而言，長期護理服務的承擔應從長者的退休保障做起，只有確保退休長者有充足的生活費用，才可要求他們承擔部份長期護理服務的經費。此外，政府應考慮引入長期護理服務保險制度，以保證有充足的資源來發展長期照顧服務。

安老院舍服務質素

11. 香港老年學會一直關注本港安老院舍服務質素，本會曾於 2002 至 2004 年進行香港安老院舍評審制度先導計劃，並分別在 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。經詳細試驗及反復研究，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。本會很遺憾顧問沒有參閱有關評審計劃的報告及整個評審計劃的發展，亦沒有在聯絡本會的情況下作出不符事實的評論。

12. 本會現澄清香港安老院舍評審計劃是本會因應本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，評審計劃的目的和理念是透過持續質素改善、成效監察、自願參與、同儕評核等，以提升安老院舍服務質素。評審計劃已於 2008 年得到國際健康照護品質協會的認證，確立了香港安老院舍評審計劃在國際間的認可評審地位，亦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，已受訓的評審員超過 250 人，隨時可以投入評審工作。

13. 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，首要是修改現行法例，提高對護理人手的基本要求，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。另一方面，現時護理及照顧人手嚴重不足，

已達影響服務質素之邊緣，政府應盡快落實院舍護士及照顧人手的培訓，為長者服務提供足夠的人力資源，讓安老院及其他長期護理服務能夠僱用充足的人力資源，才可以為長者提供適切的照顧，長遠亦可控制成本，讓長者服務收費保持在市民可負擔的能力之內。在確保法例要求的人手得到充足保障及供應後，政府應要求所有接受公帑資助的院舍必須通過質素評審機制，這樣便可確保香港安老院舍的質素得到保障而受公帑資助的宿位能為長者提供最完善的照顧。

建議

14. 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具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設立長者長期護理服務工作小組，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數目。
 - (c) 目前並非推行入息審查的最佳時刻。

- (d) 政府應考慮引入長期護理服務保險制度。
- (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的問題。最終在政策上需要所有政府資助宿位必須通過比發牌條件高的質素評審。
- (f) 盡快落實院舍護士及照顧人手的培訓，為長者服務提供足夠的人力資源，保障服務質素。

香港老年學會

2010年1月29日