

香港社會服務聯會

對長者住宿照顧服務顧問研究建議 及 進一步發展社區照顧服務的意見

2010年2月6日

香港社會服務聯會（以下簡稱社聯）藉著立法會福利事務委員會特別會議的討論，就有關長者住宿照顧服務顧問研究，以及進一步發展社區照顧服務，表達以下的關注和一些具體的建議。

基礎原則

1. 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。
2. 尊重長者使用長期護理服務的基本權利。然而，長者使用長期護理服務，必須基於其身體缺損及精神健康的程度、家庭支援情況，及其特別需要（如患有老年痴呆症、末期病患等），以作為考慮準則。
3. 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。
4. 以「全人照顧」、「多樣化持續服務」作為長期護理服務的原則，服務營運者與政府應共同承擔責任，並推動長期護理服務的發展與普及。
5. 護老者在正規或非正規支援的價值，應受到肯定，政府應對護老者作出實質的支持。

基於以上的原則，社聯提出以下的關注和建議：

- 1 從資源及人手方面著手，改善嚴重體弱長者輪候服務的狀況
 - 1.1 鑑於適合照顧嚴重體弱長者的宿位明顯不足，社聯重申政府需要盡快提供更多護養宿位、持續照顧的安老宿位及療養院宿位。
 - 1.2 由於輪候護養及療養宿位需時，社聯建議政府增加撥款，短期內為居於家中及正輪候服務的嚴重體弱長者，提供額外的家居照顧服務時數，以加強對護老者的支援，減低輪候期間的照顧困難，協助他們繼續承擔照顧長者的責任。

1.3 社聯期望政府繼續增加經常撥款給照顧已達療養程度或患有老年痴呆症長者的資助安老院舍及參加「改善買位計劃」的私營安老院舍，以加強人手照顧該體弱長者之用。

2 改善社區照顧服務的措施

2.1 申領服務的系統應為一站式，讓合乎需要的長者及護老者容易、盡早計劃和取得社區照顧及支援服務，這才能使長者有信心繼續留在家中生活，延遲入住安老院舍。

2.2 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。因此社聯建議社會福利署（以下簡稱社署）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。

2.3 社聯認同家居及社區照顧服務的重要性，故此政府每年為服務增撥資源尤其重要。除增撥資源外，社聯認為政府應改善目前服務供應的方式。首先，理順現有的到戶及日間護理中心服務，例如長者可同時使用到戶及日間中心服務；第二，加強醫療及社福服務的協作，例如確立「離院長者綜合支援試驗計劃」，以照顧離院長者出院後在康復和社會支援兩方面的需要，協助他們繼續留在社區生活；第三，增撥資源積極鼓勵創新服務，例如晚間家居服務、晚間照顧中心、長者復康巴士等，以及加強可使用服務的次數。

2.4 社聯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。政府必須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。社聯建議政府應公佈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，就長期護理需要共同商討回應策略及作培訓人手之準備。

2.5 社聯認為政府需要考慮設立護老者津貼。護老者在整個長期護理系統中，一直擔當著重要的角色。我們建議借鑑外國的經驗，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。

3 提高整體長期護理服務的水平 and 選擇

- 3.1 要改善私營安老院的質素，首先必須要求院舍清楚列明提供服務標準及人手安排。現時私營安老院舍的質素問題，源於其提供的照顧人手比例，與其收納入住長者的殘障程度有極大的差距。政府有責任規範私營院舍，要求私營院舍清楚闡明其服務標準及照顧人手之運作，以確保院舍有能力照顧相若護理程度需要的長者。例如私營安老院若收納身體缺損達護養院及療養院程度的長者入住，則需要安排護士於日間和夜間當值，同時要求有合理指標的護理員工數目，確保服務質素達一定水平。
- 3.2 政府應及早全面檢討及修訂《安老院舍實務守則》及《安老院條例》，予以公眾人士查閱有關服務標準水平。政府要考慮《安老院條例》之定位，例如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。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。社署應依據以上的情況，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。
- 3.3 長者的消費權利應受重視，長者及家人有權在消費者市場作出合理的問責及監察。一方面可以加強消費者教育，尤其是長者及家人在考慮和挑選合適的服務時，可以就各服務水平有一個更充分的了解及比較，並作出一個明智的選擇，另一方面可以增加服務營運者的服務透明度。社聯提倡仿效醫院管理局，設立嚴重失當事故報告機制。對於已受到多次警告的安老院舍，如未有任何改善，社署應考慮停止牌照。社署需要預備與界內院舍安排緊急接收程序，務使居於受懲處院舍的長者得到照顧，令制裁所涉及的影響減至最低。
- 3.4 目前政府正透過不同方式資助各類型的院舍，包括津貼非政府機構提供宿位、向私營安老院買位及發放綜援以支付長者於私營安老院的居住費用。以上三種情況均涉及公帑的運用，政府應要求相關的院舍執行及通過政府推行的 16 項服務質素標準評審。另外可鼓勵服務營運者參加其他服務標準評審，例如香港老年學會於 2002 推出的「安老院舍評審計劃」等，以確保服務能達致相當的標準和質素。

4 融資、綜援制度與長期護理保障的協調

- 4.1 政府必須分開綜合社會保障援助及長期護理的補助金。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。社聯建議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，劃為專屬長期護理服務的補助金。政府應該為有經濟困難的長者，額外提供專屬長期護理補助金，以足夠支付其長期護理服務的需要。
- 4.2 長期護理補助金的資助應與評估機制掛鉤。社聯提出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，以釐訂照顧需要及長期護理資助標準金額，藉此有效地協助長者獲得適切的照顧。
- 4.3 社聯認為長期護理應為政府及市民共同承擔的社會責任，社會應建立一個政府和用家共同支付（co-payment）的合理資助系統，其中可包括定額資助(fixed sum subsidy)、比例資助 (sliding scale subsidy)及資產審查制度(means-testing)等。政府更加需要理順目前不同類別長期護理服務的資助計算標準；因應服務使用者的護理和照顧所需要的人手及資源，確立科學化的「單位成本」計算方法。社聯非常關注每一年財政預算案內管制人員報告所列出的服務單位成本，有關數字可能會誤導公眾，政府須要向外公佈「單位成本」所包含的部門行政費用的支出。

5 改善長期護理服務人力不足現象

- 5.1 開拓長期護理人手訓練途徑，現時護士及長期護理人員普遍不足，政府必須統一及籌備醫護與社福界護士人手需求評估，解決因制度不同而帶來護士薪酬待遇的差距，減少長期人力不足的影響。
- 5.2 全面訂立有系統的機制，以制訂及定期檢討長期護理服務人力資源的供求及培訓，其中包括社工、輔助醫療人員以及長期護理服務人員等。

完