

致福利事務委員會及衛生事務委員會
長期護理政策護理小組
立法會議員台鑑:

私營安老院 私營殘疾院舍 服務質素何時能改善???
(香港社區組織協會)

2015年5月劍橋安老院事件(長者被集體露天沖涼), 2016年10月康橋殘疾院舍事件(智障人士被性侵事件), 2017年6月6日, 筲箕灣發生陳氏年老夫婦不願入安老院, 最後發生殺人事件, 香港社區組織協會(社協)關注長者安老議題超過廿七年, 社協不明白要大幅改善「私營院舍服務質素」, 長者還要等多久? 「劍橋事件」苦候至今, 勞福局才表示2017年6月剛成立了工作小組作出檢討, 即是兩年後才成立工作小組, 不知何時才再具體政策檢討及大幅改善???而「殘疾人士院舍條例」要待2019年才全部發牌極不合理。

(表一) 「私營院舍服務質素」政策檢討太慢

發生問題院舍	被「非社署」揭發問題	至今	政策檢討太慢
大埔劍橋安老院:	2015年5月被傳媒揭發長者被集體露天沖涼事件	至今2年1個多月	1996年「安老院條例」(第459章)發牌制度, 2017年6月才成立工作小組, 檢討法例及服務守則;
康橋殘疾院舍	2016年10月被揭發智障人士性侵事件	至今8個月	2011年「殘疾人士院舍條例」要等至2019年底前在需要全部符合發牌條件; (2017年6月才成立工作小組, 檢討法例)

勞福局以「安老服務計劃方案」為由拖延檢討

由2015至2016年, 有個叫「安老服務計劃方案」, 中間又提到安老院條例要檢討, 據勞福局表示此「安老服務計劃方案」("計劃方案")的報告, 估計將於2017

年第二季完成，政府當局會因應其結果，才開展檢討「安老院法例」及「殘疾人士院舍條例」的工作，社協認為因此要等兩年並無必要，而且沒有檢討時間表，至今不知政府何時才再具體檢討報告。

政府安老服務私營化決心 比「改善院舍服務質素」要大得多

政府「推行服務私營化」的決心非常明顯及具體，政府繼續大力推行院舍服務券(2017-2019年增加3000張「長者院舍住宿照顧服務券」)，由2016-2017年增加社區照顧券至合共5000張，，但政府何時要具體改善私院質素則不知道，政府的背後的思考是服務券會鼓勵私院改善質素，包括甲一級/甲二級會獲得更多政府資助，其他人手比例較低的院舍會慢慢減少或被淘汰，但過個假設性的緩慢過程需要多久呢？至今沒有具體時間表。

政府消極做法 未能檢討法例 不能改善私院質素

從政府今天文件只是消極做法，加強巡查50,673個私院宿位，而加強巡查是被動做法，即是當中有良莠不齊的私院院舍服，政府部門試試是在一年中巡查7次(見表2)，看看是否巡出問題來？而非主動做法，例如何時可修改法例增加人手，或者在安老服務中進行工資補貼，改善人手質素，到今天，長者最具體知道的是輪候資助院舍平均是37個月(見表三)而護養院等候24個月看似不及輪資助院，實際是因為「輪資助護養院」是被評定為「嚴重缺損長者」，他們更體弱可能更快入私院，更可惜是，2016年輪候資助安老院已突破至6104名長者等候時去世。(見表三：2017年尚有36,426長者輪候資助院舍)

(表二) 私營安老院及私營殘疾院舍宿位(至2017年5月)及社署監管辦法

	私營	現時社署監管方法: 巡查或發牌
安老院	547間(50,673宿位, 佔全部72,000宿位68%)	4支專業督察隊進行巡查, 平均每間私營院舍每年巡查7次, 另一專責隊伍會加強巡查個別違規院所;
殘疾院舍	私營67間 非私營241間	308間殘疾院舍中, 只有約100間在2018年能符合發牌規定;

(表三) 「輪候資助院舍」長者人數及時間(截至2017年5月31日)

	輪候人數	輪候時間
資助護理安老宿位	30,101	37個月
護養院宿位	6,325	24個月
合計	36,426	

香港社區組織協會 對院舍服務質素建議

1) 定具體「安老院條例」及「殘疾院舍條例」檢討時間表;

- 2) 大幅改善院舍人手比例;
- 3) 政府檢討增加「居於院舍長者綜援金額」，令在法例改善的前提下，院舍有足夠資源增加人手;
- 4) 考慮引入工資補貼，增加安老人手及改善質素。

資助殘疾院舍嚴重短缺，精神病康復者無奈入私院

根據醫院管理局的數據，現時在醫管局接受治療的精神病患者，由 2011/12 年度 187,000 人，增至 2015/16 年度 226,000 人，過去 5 年增加 21%，有不同住宿需要的人數亦相應增加，今年 4 月發佈的《精神健康檢討報告》，亦沒有探討及研究改善精神病康復者住宿服務。由 2011 年至今，中途宿舍的名額沒有增加過，維持 1,509 個宿位，長期護理院則由 2011 年 1,507 增至現在的 1,587 個名額，部份有住宿照顧需要的康復者被迫住質素差劣的私院，現在輪候中途宿舍人數達 721，長期護理院則有 2111，政府只計劃未來 5 年增加 485 個宿位，缺乏長遠規劃下，資助宿位長期供不應求¹。

「殘疾院舍條例」形同虛設，豁免牌照不停延長寬限期

《殘疾人士院舍條例》(下稱條例)於 2011 年 11 月 18 日開始生效，旨在透過由社署管理的發牌制度，管制殘疾人士院舍，確保院舍的住客所獲得的服務，能令他們在體格、情緒及社交方面均達到可接納的標準。可是條例生效至今將近第 6 年，只有 15% 資助殘疾院舍及 31% 私營殘疾院舍獲發牌。政府現在將寬限期延至 2019 年年底，寬限時間太長。

「殘疾院舍條例」要求過低，缺乏復康元素

除了基本設施，作為提供照顧護理院舍，人手是重要影響服務質素的指標，院舍分為低度、中度及高度照顧類別。可是，即使以 30 名住客的高度照顧院舍為例，條例要求最低人手要求，晚間 10 時後只有 1 名主管及 1 名保健員，日間最高要求只有 1 名主管、1 名助理員、2 名護理員及 1 名保健員，共 5 個職員²。沒有足夠的人手配合，院舍無法提供個案輔導及活動，協助院舍內的精神病康復者康復，融入社區。舍友之間遇有衝突或情緒不穩的情況，亦沒有受過相關訓練的人員處理，社署正研究院舍主管需具備專業資格的要求，此建議需要盡快展開，並增加專業人員及輔助專業人員的人數，提升院舍質素至合理水平。

香港社區組織協會 對殘疾宿舍建議：

1. 制定殘疾人士長期護理政策：評估有需要的殘疾人士數目及服務需求，制定

¹社會福利署網頁

²社會福利署網頁

長遠的護理政策。

2. 政府增加資助院舍名額，承擔照顧殘疾人士責任。
3. 縮短殘疾院舍豁免證明書的寬限期，嚴格執行《條例》，期限屆滿後不再續發豁免書。
4. 提升條例要求，特別人手比例要求，增加專業及輔助專業人手，加強監察及懲處違規院舍，(強制私營院舍必須開放予精神健康綜合社區中心入內為康復者舍友提供服務)。

香港社區組織協會

2017年6月27日