

## 「安老服務計劃方案」 – 「制訂建議階段」

### 工作坊

### 討論大綱

#### 前言

安老事務委員會籌劃的「安老服務計劃方案」已於二零一五年一月底完成第一階段，即「訂定範疇階段」的公眾參與活動。安老事務委員會參考了顧問團隊所整理及分析的意見之後，歸納出持份者所關注的六項範疇，進行第二階段 - 「制定建議階段」的公眾參與活動，進一步和持份者商議及探討可考慮的方案。

「安老服務計劃方案」的主要範圍包括：

一、「長者」的定義及安老服務的目標服務使用者

二、安老服務

- 積極樂頤年
- 社區支援及照顧服務
- 照顧者支援
- 住宿照顧服務
- 各項安老服務的銜接
- 服務質素監管機制

三、人力及培訓問題

四、處所及空間

五、安老服務的可持續融資安排

六、其他課題

- 安老服務和其他界別、政策局及部門的銜接
- 計劃服務的模式
- 資訊科技及訊息發放
- 認知障礙症患者服務
- 對少數族裔的支援
- 善終照顧

安老事務委員會按不同範疇，根據上一階段所得的意見，列舉相關問題，透過工作坊、研討會等形式，邀請相關的持份者商議具體的方案，作進一步的考慮。

## 各項安老服務的銜接 安老服務統一評估機制及個案管理<sup>1</sup>

### 「安老服務統一評估機制」(統評機制)及其服務編配

#### 背景

「安老服務統一評估機制」(統評機制)由社會福利署(社署)於 2000 年 11 月開始推行,由認可評估員,採用一套國際間認可的評估工具,評估長者在護理方面的需要,並編配合適的長期護理服務;包括護理安老院、護養院、長者日間護理服務、「改善家居及社區照顧服務」及綜合家居照顧服務(體弱個案)等。合資格的長者會列入中央輪候冊<sup>2</sup>內,輪候評估所建議的服務。

#### 評估內容

評估員會採用「長者健康及家居護理評估」工具,就申請人的自我照顧能力、身體機能、記憶及溝通能力、行為情緒等各方面的受損程度;以及其健康狀況、環境危機和應付日常生活的能力等作全面的評估,從而識別申請人的長期護理需要。

「長者健康及家居護理評估」的結果有效期為 12 個月。

#### 認可評估員

認可評估員均為專業人士,例如社會工作者、護士、職業治療師和物理治療師等;他們需接受使用「長者健康及家居護理評估」的訓練並取得認可資格,方可執行評估工作。

截至 2015 年 3 月 31 日,共有 2 882 名已接受訓練及獲認可的評估員。其中 2 207 人為現職評估員。當中有近六成受僱於社會福利署,三成半服務於非政府機構,其餘則受僱於醫院管理局<sup>3</sup>。但根據審計署的報告顯示,大部份在職的認可評估員並不「活躍」。以審計署採用 2014 年 6 月的數字而言,在當時 2 700 名認可評估員中,只有 31.5%在之前的十二個月內曾經參與評估工作。再者,評估工作似乎只集中在社署五個分區安老服務統一評估管理辦事處(統評辦事處)的評估員。審計署的分析顯示,在二零一四年八月中前完成的 6 800 宗評估中,有 70% 是由 36 名來自五個分區統評辦事處的認可評估員進行的<sup>4</sup>。

#### 服務編配及個人護理及照顧計劃

長者經評估為有長期護理需要,並經中央輪候冊接受服務後,提供服務的機構便會根據評估結果和有關資料,為該名長者制訂個人護理及照顧計劃。在統評機制下,提供服務的機構有責任監察其所照顧的長者的健康狀況。若發現其健康狀況有轉變,便會再一次評估其健康狀況,決定是否需要提供其他類別的服務。

《社署程序手冊》訂明,護理需要評估一般應在三個星期(或 21 天)內完成。

<sup>1</sup> 主要資料來源:

i. 社署網頁。取自:[http://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_pubsvc/page\\_elderly/sub\\_standardis/](http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_standardis/)

ii. 立法會福利事務委員會 2014 年 7 月 25 日文件。取自:

<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ws/papers/ws0725cb2-2077-4-c.pdf>

<sup>2</sup> 社署自 2003 年開始推出

<sup>3</sup> 社網頁。取自:[http://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_pubsvc/page\\_elderly/sub\\_standardis/](http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_standardis/)

<sup>4</sup> 香港審計署第 63 號報告書第 1 章。取自:[http://www.aud.gov.hk/pdf\\_ca/c63ch01.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c63ch01.pdf)

正如上文提及，大部份的評估工作目前由社署五個分區統評辦事處進行。另外，根據社署的《津貼及服務協議》，長者地區中心及長者鄰舍中心亦會進行評估工作。近年，評估工作所需要的時間有上升趨勢。其中，於 2009-10 年度，評估工作平均需時七天，而於 2013-14 年度，完成一項評估平均需時 27 天<sup>5</sup>。

### 檢討評估工具

現時採用的評估工具為舊版，較為著重評估長者的身體健狀況和功能，但對其他如認知能力等功能的敏感度則較弱。為更精確地評估長者的狀況，編配更合適的服務，社署於 2013 年 11 月委託香港大學秀圃老年研究中心推行一項為期三年有關改善香港長期護理基礎設施的計劃。目的之一是檢視及更新統評機制的評估工具，推廣一套更有效的評估系統，從而改善長期護理服務的編配工作。更新工作預期於 2016 年完成。

#### 第一組問題：統評機制及其服務編配

1. 如何改善評估長者照顧需要的機制（安老服務統一評估機制），加強服務編配的效率和效益？
  - i. 現時進行安老服務統一評估的過程需時約三個星期（社署估計），辦理所需時間是否需要檢討？
  - ii. 統評機制應否由一個機構集中進行？若是，社署是否適合擔當此角色？
  - iii. 統評機制除了評估長者在護理方面的需要，並編配合適的長期護理服務之外，是否還可以進一步為提供服務的單位制定護理計劃，從而評估所需資源的投放（例如人力資源等）？
  - iv. 有鑑於人口老化，應否檢討現時認可評估員的數量和培訓工作？
2. 若所有綜合家居照顧服務（普通個案）的長者都進行安老服務統一評估，認可評估員、辦事處及其他設施等是否足夠？進行評估的合適辦理時間為何？

<sup>5</sup>香港審計署第 63 號報告書第 1 章。取自：[http://www.aud.gov.hk/pdf\\_ca/c63ch01.pdf](http://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c63ch01.pdf)

## 個案管理模式

現行安老服務未有一個統一的個案管理模式。正如上文提及，就長者長期護理服務而言，經統評機制評估為有長期護理需要的長者會有負責工作人員（**Responsible Worker**）跟進其個案，按長者的需要作轉介，並協助長者申請所需的服務。另外，部份安老服務亦會要求服務單位為服務使用者訂定個人照顧計劃、和其他福利服務或醫療人員聯絡，統籌照顧工作等。這些安老服務的例子包括：

### 長者長期護理服務

- i. 綜合家居照顧服務（體弱個案）：根據津貼及服務協議，服務營辦者須為被評估為身體機能屬中度或嚴重缺損程度的服務使用者制訂個人照顧計劃，並在合適情況下讓他們的家人或代表參與其中、與其他服務提供者（例如其他福利服務或醫療及健康人員）聯絡及統籌義工探訪及為服務使用者舉辦社交活動等。有關計劃須在收納服務使用者後一個月內制訂，以及每年最少檢討一次<sup>6</sup>。
- ii. 改善家居及社區照顧服務：要求服務營辦者提供一名指定的「護理經理」負責統籌、跟進、檢討及更新服務使用者的個人照顧計劃。
- iii. 長者日間護理中心／單位：服務營辦者須為服務使用者制訂個人照顧計劃。有關計劃須在收納服務使用者後一個月內制訂，以及每年最少檢討一次。
- iv. 長者社區照顧服務券試驗計劃：第一階段試驗計劃由服務提供者進行個案管理為長者擬訂個人護理計劃，並定期進行檢討<sup>7</sup>。

### 其他安老服務

- v. 為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃：認可服務機構會為服務使用者（即護老者）安排培訓、確認津貼發放資格等。另外，服務機構亦會按需要為護老者提供輔導、轉介及支援服務。

#### 第二組討論問題：個案管理

1. 個案管理應採用甚麼模式才合適？在社區照顧服務及院舍照顧服務中，個案經理的具體職責／工作為何？個案管理應維持多長時間？
2. 在個案管理的模式中，負責工作人員應擔當甚麼角色？
3. 個案經理的角色應由非政府機構或由政府部門擔當較為適合？又或者應由一所獨立機構擔當？
4. 由非政府機構或由政府部門擔當個案經理角色的利弊為何？
5. 有鑑於統一評估機制可為個案制定護理計劃和源運用組別，個案管理應否和安老服務統一評估機制整合？
6. 長遠而言，個案管理可以如何發展？

<sup>6</sup> 社署網頁。取自：

[http://www.swd.gov.hk/doc\\_sc/Subv\\_SAMPLE%20FSAs%202015/Elderly%20Services/EC7-c\\_F.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc_sc/Subv_SAMPLE%20FSAs%202015/Elderly%20Services/EC7-c_F.pdf)

<sup>7</sup> 立法會福利事務委員會文件。取自：

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ws/papers/ws0213cb2-950-1-c.pdf>

香港大學顧問團隊

2015年6月