

「安老服務計劃方案」 – 「制訂建議階段」

工作坊

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」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」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。

安老服務 院舍照顧服務

資助安老院舍照顧服務概覽¹

長者宿舍² - 為有社交及住屋需要，但能夠照顧自己的長者。提供群居的住宿服務、舉行活動及安排人員全日 24 小時予以支援。

安老院³ - 為未能獨自在社區中生活，但無需倚賴他人提供起居照顧或護理服務，以及在「安老服務統一評估機制」(統評機制)下被評為沒有或輕度缺損的長者，提供住宿照顧、膳食及有限度的起居照顧服務。

護理安老院 - 為健康欠佳、身體殘疾、認知能力稍為欠佳及在「安老服務統一評估機制」下被評為中度缺損而未能自我照顧起居，但在精神上適合群體生活的長者，提供住宿照顧、膳食、起居照顧及有限度的護理服務。部分護理安老宿位由合約院舍或參與「改善買位計劃」的私營安老院提供。

「改善買位計劃」 - 向私營安老院購買宿位，透過改善員工比例和人均面積標準，以進一步提高私營安老院的服務水平，同時提供更多資助宿位以縮短長者輪候入住資助護理安老院宿位的時間。

護養院 - 為健康欠佳、身體殘疾、認知能力欠佳及在統評機制下被評為嚴重缺損而未能自我照顧起居、但在精神上適合群體生活的長者，提供住宿照顧、膳食、起居照顧、定時的基本醫療和護理及社會支援服務。部份護養院宿位由合約院舍提供。

「護養院宿位買位計劃」 - 為落實增加護養院宿位的措施，社署於 2010 年起推行「護養院宿位買位計劃」，向非牟利及非政府機構營辦的自負盈虧護養院購買空置的護養院宿位。

合約院舍⁴ - 為身體機能中度至嚴重受損的長者（符合護理安老院或護養院條件），提供安老院舍服務。

廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃 - 為申請或已在中央輪候冊上輪候入住資助護理安老宿位的合資格長者提供多一個選擇，讓他們可按本身的意願及考慮自願選擇入住以下由香港非政府機構在廣東營辦的兩間安老院，包括由香港復康會

¹ 社署網頁，取自：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_residentia/
² 自 2003 年 1 月 1 日起，社署已停止接受入住長者宿舍的新申請。長者宿舍將由 2005-06 年度開始逐步取消並轉型為提供長期護理服務的院舍。
³ 自 2003 年 1 月 1 日起，社署已停止接受入住安老院的新申請。安老院由 2005-06 年度開始逐步取消並轉型為提供長期護理服務的院舍。
⁴ 自 2001 年開始，社署引入公開競投方式，選取合適的營辦機構，為身體機能中度至嚴重受損的長者提供安老院舍服務。社署並以服務合約去監管營辦機構的服務表現。

在深圳營辦的香港賽馬會深圳復康會頤康院及由伸手助人協會在肇慶營辦的香港賽馬會伸手助人肇慶護老頤養院。

*長者緊急住宿服務及長者住宿暫託服務*⁵ - 為長者提供緊急和臨時的住宿照顧服務，直至與長者的家人取得聯絡，安排接回長者返家照顧或另作安排，以避免長者因缺乏即時的照顧／居所而發生危險。至於長者住宿暫託服務，則專為在社區中生活，但在個人照顧方面需要家人或親屬協助的長者提供臨時而短暫的住宿照顧，以紓減主要護老者長期照顧長者的壓力，並讓他們在有需要時能得到短暫休息的機會，從而鼓勵及協助居家安老。

其他支援

特別照顧補助金

- **療養照顧補助金**
為幫助資助安老院舍持續照顧經醫生評估為長期病患或身體欠佳，而正在輪候療養病床的體弱院友，政府於 1996 年 2 月開始，向受資助的安老院舍發放「療養照顧補助金」。由 2003 年 4 月開始，「療養照顧補助金」已擴展至參與「改善買位計劃」的私營安老院舍。
- **照顧認知障礙症患者補助金**
政府於 1999 年開始，向受資助的安老院舍發放「照顧認知障礙症患者補助金」，旨在幫助資助安老院舍提供更適切的照顧和訓練予已經醫生評估為認知障礙症的患者。由 2009 年 4 月開始，「照顧認知障礙症患者補助金」已擴展至參與「改善買位計劃」的私營安老院舍。

安老院舍內的「療養護理單位」

「療養護理單位」附設於部份受資助安老院舍內，駐有額外的護理人員協助照顧長者。「療養護理單位」旨在幫助被評估為長期病患或殘疾而正在輪候療養服務的體弱院友，能留於現居的院舍內接受照顧。如院友願意，亦可繼續輪候入住醫院的療養病床。現有 19 間受資助的護理安老院內設有「療養護理單位」，共提供 580 個宿位。

鼓勵在新私人發展物業內提供安老院舍院址計劃

政府在 2003 年 7 月宣布鼓勵在新私人發展物業內提供安老院舍院址的計劃。根據計劃，在進行土地交易時（包括契約修訂、換地與及私人協約方式批地），只要發展商願意加入一些契約條款，則合資格的安老院舍院址可獲豁免繳付地價。截至 2014 年 6 月，該計劃下並沒有任何安老院舍投入服務⁶。

⁵ 「制定建議階段」將另設工作坊詳細討論暫託服務及緊急住宿服務

⁶ 香港審計署署長第 63 號報告書第 1 章。取自：http://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c63ch01.pdf

安老院舍宿位名額及輪候概覽

截至 2015 年 3 月 31 日為止，全港共有 737 間安老院舍，包括 127 間津助院舍、24 間合約院舍、39 間自負盈虧院舍及 547 間私營院舍⁷。各類安老院舍宿位名額的數目如下⁸：

	宿位名額總數					總數
	資助宿位		非資助宿位			
	津助、自負盈虧及合約院舍內的資助宿位	改善買位計劃下的資助宿位		非牟利自負盈虧／合約院舍的非資助宿位		
甲一 ⁹		甲二 ¹⁰				
長者宿舍	—	—	—	15	—	15
安老院	67	—	—	740	—	807
護理安老院	15 030 ¹¹	—	—	3 013	—	25 877
護養院	3 394 ¹²	—	—	1 374 ¹³	—	4 768
私營安老院	—	4 406	3 428	—	41 768	41 768
總數	18 491 (25%)	7 834 (11%)		5 142 (7%)	41 768 (57%)	73 235 (100%)

截至 2015 年 4 月 30 日，在長期護理服務中央輪候冊內登記輪候各類型的資助長者住宿照顧服務的人數如下：

資助宿位類別	輪候人數 ¹⁴
安老院宿位	2 ¹⁵
護理安老宿位	25 130
護養院宿位	6 007
總數	31 139

⁷ 立法會福利事務委員會文件，取自：

<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ws/papers/ws20150608cb2-1595-7-c.pdf>

⁸ 資料來自社署網頁

⁹ 立法會福利事務委員會文件，取自：

<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ws/papers/ws20150608cb2-1595-7-c.pdf>

¹⁰ 同上。

¹¹ 包括提供持續照顧服務的護理安老院宿位。

¹² 包括「護養院宿位買位計劃」下的護養院宿位。

¹³ 包括只在衛生署註冊的自負盈虧護養院的宿位數目。

¹⁴ 為鼓勵被評估為同時適合接受住宿或社區照顧服務（即所謂「雙重選擇」個案），或只適合接受住宿照顧服務的長者在熟悉的環境中安享晚年，如果他們希望留在家中居住，仍然可以選擇接受社區照顧服務。當他們接受社區照顧服務後，其住宿照顧服務的申請便會列作「非活躍」個案處理。於此期間，社署不會向「非活躍」個案的長者作出服務編配；但當這些長者在日後有需要，可要求把他們的住宿照顧服務選擇重新列為活躍個案。一旦重列活躍個案後，社署便會根據其原本的申請日期及按照有效的評估結果，在有宿位時安排他們接受住宿照顧服務。截至 2015 年 4 月底，共有 8 098 宗「非活躍」的個案申請。

¹⁵ 由 003 年 1 月 1 日起，社署已停止接受津助安老院宿位的新申請。現時可供申請的資助長者住宿照顧服務包括護理安老宿位及護養院宿位。

根據 2015 年 4 月 30 日的統計顯示，申請各類型資助長者住宿照顧服務的平均輪候時間為：

資助長者住宿照顧服務	輪候時間（以月數為單位，並以過去 3 個月的平均數計算） ¹⁶
護理安老宿位	
津助院舍及合約院舍	36
參與改善買位計劃的私營安老院	8
兩者綜合	20
護養院宿位 ¹⁷	30

私營安老院宿位空置情況

私營安老院非資助宿位的整體空置率為 24%¹⁸。而在 2012-13 及 2013-14 年度，在 7 660 個“改善買位計劃”宿位中，平均約有 550 至 590 個宿位一直空置¹⁹。

預計增加的資助安老宿位

政府在增加資助安老宿位的措施包括興建新的合約安老院、透過「改善買位計劃」及「護養院宿位買位計劃」向私營或自負盈虧安老院舍購買宿位、善用津助和合約院舍空間，護養院宿位買位計劃等。此外，政府亦會透過「私人土地作福利用途特別計劃」，邀請福利機構在其土地上透過擴建或重建，增加包括安老宿位等的設施。長遠來說，政府會繼續物色新院舍的合適選址，亦會探討在重建項目內加入安老院舍設施，以及將空置的建築物改建為安老院舍。預計由 2014-15 年度到 2017-18 年度，會新增約 1 710 個資助安老宿位名額。而「私人土地作福利用途特別計劃」下約 60 個項目則預計可在未來五至十年可以提供約 7 000 個住宿名額²⁰。

安老院舍的監管

根據《安老院條例》，所有在港經營的安老院舍必須領有由社署發出的牌照。它們須符合關於安老院舍的管理和人手、設施和設備、處所的位置、結構及設計、建築物安全、防火措施、保健和衛生等方面的發牌要求。此外，社會福利署署長已根據《安老院條例》第 22 條發出《安老院實務守則》（實務守則），列出

¹⁶ 為過去三個月已入住資助安老院舍宿位的一般申請個案，由被納入中央輪候冊至入住院舍宿位的平均輪候月數。曾優先獲得編配宿位的個案、曾被列為「非活躍」而於過去三個月內進入服務的個案、和由安老院宿位轉到同一院舍內經轉型而可提供持續照顧的護理安老宿位等個案，因其輪候時間與一般申請個案相比，可能會有極長或極短的情況，故此並不包括於計算的個案內。

¹⁷ 包括津助及自負盈虧護養院與及合約院舍內提供的資助護養院宿位。

¹⁸ 參與「改善買位計劃」的私營院舍以實際床位數目作計算空置率，而其他私營安老院舍以牌照容額作整體容額計算空置率。

¹⁹ 香港審計署署長第 63 號報告書第 1 章。取自：http://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c63ch01.pdf

²⁰ 政府新聞網，取自 http://www.news.gov.hk/tc/record/html/2015/02/20150212_232314.lin.shtml

經營、料理、管理或以其他方式管制安老院舍的原則、程序、指引及標準。實務守則亦載錄有關牌照、建築物及住宿設備、消防安全及防火措施、樓面面積、家具及設備、管理、員工、保健及照顧服務、感染控制、營養及飲食、清潔及衛生設備，以及社交照顧等的詳細規定。

《安老院條例》及其附屬法例授權社署監督安老院舍。社署安老院牌照事務處（牌照處）採用了風險評估方法來進行巡查安老院舍，並會優先處理投訴。所有巡查皆屬突擊性質，以持續監察安老院是否符合發牌的要求。而牌照處所有督導主任也必須根據隨機抽樣進行覆檢巡查，以確保牌照處巡查的質素。在巡查後，牌照處會視乎個別安老院在巡查時發現的違規事項的數量及性質，評定其風險級別為高、中或一般。個別安老院的巡查次數會因應風險級別而調整，以便增加對較高風險的安老院的巡查次數，確保違規事項得以適時糾正。倘若在巡查時發現違規情況，牌照處會要求有關安老院作出改善。視乎違規情況的嚴重程度，社署會向違規的安老院發出勸喻或警告信。根據《安老院條例》的條文，社署可向安老院發出指示，要求採取糾正措施。如安老院沒有遵從指示的規定，社署可採取檢控行動，並在出現／察覺到危險或院舍未能符合要求時，命令院舍停止經營。

安老院舍服務質素

現時各類安老院舍都有空間及人手方面的規定（見附錄）。資助安老院舍以及參與「改善買位計劃」的私營安老院舍必須同時在管理院舍方面符合由社署所訂的「服務質素標準及準則」，涵蓋範圍包括院舍運作時的服務質素、保障服務使用者的權利、服務資料的保存及提供，以及人力資源及財政管理等。

此外，本港多間機構推出各項安老院舍的服務質素評審計劃。這些計劃以自負盈虧的方式營運，而安老院舍以自願性質參與評審計劃。自 2012 年 3 月開始，社署已在網頁提供私營安老院舍所獲有關評審計劃認證的資料，好讓服務使用者在選擇安老院舍時可掌握更多資訊以作出適當的決定。另外，以鼓勵安老院舍持續改善服務。社署在增購「改善買位計劃」宿位時，亦加入申請院舍參與評審計劃的情況作為評分項目之一，以鼓勵安老院舍參與評審計劃²¹。

創新科技署的香港認可處於 2013 年 6 月在其認證機構認可計劃下推出安老院服務提供者管理體系認證服務，讓認證機構也受到一套客觀及符合國際標準的認可。香港老年學會的「香港安老院舍評審計劃」於 2014 年 6 月取得該認證。

²¹ 社會福利署署長在「香港安老院舍服務發展方向」研討會致辭全文，取自：
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201304/30/P201304300293.htm>

第一組討論問題：資助安老院舍照顧服務

1. 有鑑於「私人土地作福利用途特別計劃」等措施的推行，在提供資助安老宿位方面，應如何策劃？是否應增加資助宿位數目？
2. 應如何充分運用私營機構所營運的安老院舍宿位？
3. 應如何計劃改善買位計劃的比重？
4. 現行「改善買位計劃」甲一級的空間標準和人手規定是否需要檢討？若是，應以何為恰當？
5. 如何加強現行牌照處的監察機制？
6. 是否需要檢討《安老院條例》及其附屬法例？若是，需要檢討的範疇為何？
7. 《安老院條例》應否對安老院發牌有更嚴謹的規定？若是，應以何為恰當？
8. 是否需要檢討實務守則？若是，需要檢討的範疇為何？
9. 應如何推動安老院舍的評審機制？應否將自願參與評審計劃為質素保障的一部份？若是，可如何進行？

第二組討論問題：非資助安老院舍照顧服務

1. 應如何充分運用私營機構所營運的安老院舍宿位？
2. 應如何計劃改善買位計劃的比重？
3. 現行「改善買位計劃」甲一級的空間標準和人手規定是否需要檢討？若是，應以何為恰當？
4. 如何加強現行牌照處的監察機制？
5. 是否需要檢討《安老院條例》及其附屬法例？若是，需要檢討的範疇為何？
6. 《安老院條例》應否對安老院發牌有更嚴謹的規定？若是，應以何為恰當？
7. 是否需要檢討實務守則？若是，需要檢討的範疇為何？
8. 應如何推動安老院舍的評審機制？應否將自願參與評審計劃為質素保障的一部份？若是，可如何進行？
9. 政府應否提供誘因，鼓勵私營安老院提升其質素（例如維修、參加評審計劃等）？

各型院舍在空間及人手方面的規定

	合約院舍及 津助院舍	甲一級院舍	甲二級院舍	其他院舍 ²²
空間規定				
人均樓面 淨面積 (平方米)	由政府根據 當時「設施 明細表」提 供處所，一 般較甲一院 舍規定為高	9.5	8	6.5
人手規定²³				
主管	須分別遵守 《津助及服 務協議》的 「基本服務 規定」或安 老院舍營辦 者與社署簽 訂的服務合 約所定的人 手安排規 定。有關規 定一般較甲 一院舍的規 定為高	1	1	1
註冊／登 記護士		2	-	(除非有保健 員在場，否 則，在上午 7 時至下午 6 時 的期間，)每 60 名住客須有 1 名護士在場 (不足 60 人 作 60 人論)
物理治療 師		0.5	-	-
保健員		2	4	(除非有護士 在場，否則， 在上午 7 時至 下午 6 時的期 間，)每 30 名 住客須有 1 名 保健員在場 (不足 30 人 作 30 人論)

²² 包括自負盈虧院舍和未有參與「改善買位計劃」的私營院舍。這些院舍須符合以上表格載列，訂明於《安老院規例》第 459A 章的規定。

²³ 就「改善買位計劃」下的甲一級院舍及甲二級院舍而言，有關要求為一間設有 40 個宿位的護理安老院的人手規定，並按每名員工每天工作 8 小時計算。

護理員		8	8	<p>(在上午 7 時至下午 3 時的期間，) 每 20 名住客須有 1 名護理員在場 (不足 20 人作 20 人論)</p> <p>(在下午 3 時至晚上 10 時的期間，) 每 40 名住客須 1 名護理員在場 (不足 40 人作 40 人論)</p> <p>(在晚上 10 時至上午 7 時的期間，) 每 60 名住客須有 1 名護理員在場 (不足 60 人作 60 人論)</p>
助理員		8	6	<p>(在上午 7 時至下午 6 時的期間，) 每 40 名住客須有 1 名助理員在場 (不足 40 人作 40 人論)</p>

香港大學顧問團隊
2015 年 6 月