

「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 2015 年 1 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。

人力資源

背景

在「訂定範疇階段」的討論中，有與會者表示輸入外勞是紓緩前線護理員人手短缺問題的方法之一，但也有參加者關注這會影響社福界的勞動力市場和服務的質素。其他建議還包括鼓勵鄰舍間的義助、利用「義工津貼」作為鼓勵、釋放中年婦女的勞動力，並鼓勵年輕長者協助年老長者等。

非專業前線照顧人員的人手情況

根據《安老院規例》訂明各類安老院的最低人手要求，非專業前線照顧人員包括護理員及助理員（包括廚子、家務傭工、司機、園丁、看守員、福利人員或文員等職務的人）。護理員為最主要負責提供日常照顧工作的院舍員工，必須依從護士或保健員設計的起居照顧程序表，向住客提供日常起居照顧服務¹。

至於長者社區照顧服務方面，社會福利署（社署）在 2001 年推出整筆撥款津助制度，在這制度下，非政府機構在確保服務質素和達到在《津貼及服務協議》內的規定和服務表現標準要求的大前提下，可靈活調配撥款和安排適當的人手²。於 2011 年的「長者社區照顧服務顧問研究」，曾探討三種社區照顧服務（分別為：改善家居及社區照顧服務、長者日間護理中心／單位及綜合家居照顧服務）實際聘用的人手數目。安老事務委員會於 2011 年公布的「長者社區照顧服務顧問研究」報告，公布三種社區照顧服務（分別為：改善家居及社區照顧服務、長者日間護理中心／單位及綜合家居照顧服務）實際聘用的人手數目。根據其中一個服務區域內三種社區照顧服務的綜合數據，非專業的前線照顧人員主要為起居照顧員，平均佔人手編制的 57%³。

根據一項 2013 年 1 月對安老服務護理及專職醫療人手短缺狀況的調查發現，安老服務行業的多個護理工種均出現嚴重人才流失及人手短缺。其中家務助理及個人照顧工作人員這兩個工種均出現高流失率及員工年齡偏高的情況。數據顯示家務助理及個人照顧工作人員的流失率超過兩成，而半數現職員工的年齡已到 50 至 59 歲。此外，由於基層護理員工的學歷要求不高，但香港在普及教育下，未來初中以下水平的人士將越來越少，可能會影響有興趣入職人士的人數。再者，前線護理工作屬厭惡性質，很難吸引年輕人進入這一行業。研究亦發現家務助理及個人

¹ 安老院實務守則，取自：

http://www.swd.gov.hk/doc/LORCHE/CodeofPractice_201303_20150313R.pdf

² 社署網頁。財務委員會審核 2015-16 年度開支預算的問題，取自：

<http://www.swd.gov.hk/doc/finance/FAQBudget15-16/2015-16%20Questions%20and%20Replies%20Sorted%20by%20Replies%20No-tc.pdf>

³ 長者社區照顧服務顧問研究報告，取自：

<http://www.elderlycommission.gov.hk/cn/download/library/Community%20Care%20Services%20Report%202011%20chi.pdf>

照顧工作人員的空缺率方面分別為 8.2% 及 12.4%，而薪金不理想是基層護理人員離職的主因之一⁴。

釋放婦女的勞動力

女性是本港勞動力重要的一部分，在 2013 年，本港總勞動人口 358 萬人當中（不計算外籍家庭傭工），約有 159 萬是女性，女性勞動參與率為 50.6%，相對於男性勞動參與率（69.1%），有相當增長的空間。根據政府統計處早前的一項統計調查，有相當數目的女性料理家務者（約 41 900 人，或 8% 年齡介乎 30 至 59 歲的女性）表示如有合適的工作機會，會願意工作。在 2015 年的《施政報告》中，就香港人口政策的未來方向方面的其中一項重點政策是釋放本地勞動潛力，當中包括促進更多有意就業的婦女投入勞動市場。

就加強婦女就業方面，婦女事務委員會（婦委會）特別採用「婦女就業」作為 2014-15 及 2015-16 年度的工作主題，婦委會透過「資助婦女發展計劃」撥款 200 萬予婦女團體及相關非政府組織，舉辦促進婦女就業的項目。政府積極探討加強幼兒照顧，令婦女能更安心地進入或重返職場。在 2015-16 年度，再培訓局會開展「先聘用、後培訓」試點計劃，協助 40 歲或以上的婦女及料理家務者入職為安老院舍的「護理員」⁵。

輸入外勞

「補充勞工計劃」自 1996 年 2 月 1 日開始實施。根據這項計劃，本港各行業的僱主如未能在本地聘得所需人手，可輸入屬技術員級別或以下的勞工。在 2003 年非典型肺炎（「沙士」）發生前，政府有買位的私營安老院舍可使用「補充勞工計劃」。後來因為經濟逆轉、本地工人面對就業困難，政府規定買位的私營院舍不得輸入外勞。近年安老服務出現人手短缺問題，為紓緩護理員的人手壓力，政府決定容許參與改善買位計劃的安老院舍由 2014 年 4 月 1 日開始，其非買位部分可如私院一樣申請輸入護理員⁶。

透過「補充勞工計劃」申請輸入勞工的僱主，必須進行四個星期的本地公開招聘。此外，僱主擬提供的工資不能低於政府統計處就相關工種所公布的每月工資中位數。所有申請會按照個別情況考慮，例如僱主是否確實需要輸入勞工、本地僱員的數目、僱主的業務及財政狀況等。

自 2010 年至 2014 年，在「補充勞工計劃」下申請和獲批輸入的護理員（長者服務）人數見表一。

⁴ 香港社會服務聯會向立法會福利事務委員會提交的意見書（2013 年 3 月 11 日），取自：
<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/ws/papers/ws0311cb2-761-3-c.pdf>

⁵ 勞工及福利局網頁，取自：http://www.lwb.gov.hk/blog/chi/post_24012015.htm

⁶ 政府新聞網新聞公報，取自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201403/23/P201403230554.htm>

表一：在「補充勞工計劃」下申請和獲批輸入的護理員（長者服務）人數

年份	申請輸入人數	獲批輸入人數	年底時的每月工資中位數(元)
2010	984	636	7590
2011	771	431	8440
2012	1233	864	9020
2013	1069	651	9750
2014	1885	1377	10560

* 資料來源：勞工及福利局局長就財務委員會審核 2015 至 2016 年度開支預算管制人員的答覆（總目 90）。

第一組討論問題：輸入外勞

1. 輸入外勞（可加入年期限制）可否考慮作為紓緩人手短缺問題的臨時措施？若是，甚麼類型的工種或崗位可以考慮透過輸入外勞政策聘用？

善用社區資源支援長者居家安老

除了正規的受薪人員之外，許多非政府機構都會組織各類義務工作者，為長者提供社區支援和家居照顧服務。社署的資助服務中，亦包括了長者支援服務隊。長者支援服務隊是一項社區支援服務，附設於長者地區中心內，透過服務有需要的長者，給予長者一份關懷和幫助。服務隊除了探訪社區內有需要的長者，提供情緒支援及轉介長者接受常規服務之外，還協助處理簡單的個人需要，例如接送往返診所和處理簡單的家務，使長者在這支援網絡下，繼續積極地在社區生活⁷。

社署由 1998-99 年起推行「老有所為活動計劃」，目的透過資助社會服務機構、地區團體、學校及義工組織等舉辦活動，推廣老有所為的精神及倡導關懷長者的風氣。

此外，由勞工及福利局與安老事務委員會推行的「左鄰右里積極樂頤年計劃」，亦鼓勵跨界別合作，聯繫不同組織及有意服務社區的人士，於鄰舍層面發展支援社區的關愛網絡，推廣積極樂頤年和愛老護老的訊息⁸。

保障義工的措施

現時本港非政府機構在保障義工的安全及責任方面的措施，會按個別機構的政策而定。法例亦未有規定非政府組織必須為義工購買保險。根據一項在 2010 年的調查顯示，在受訪的非政府組織當中（包括福利服務及其他類型的非政府組織），

⁷ 社會福利署網頁，取自：

http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_csselderly/id_supporttea/

⁸ 為更有效地運用資源，鼓勵長者積極參與社會事務，政府將於 2016 年初合併「老有所為活動計劃」及「左鄰右里積極樂頤年計劃」。

約有一半有使用義工，而當中有 28.5% 未有為其義工購買任何保險^{9,10}。

第二組問題：善用社區資源支援長者居家安老

1. 應如何動員、培訓和監察各類非正規或沒受薪的照顧者（包括鄰居、義工、學生和年輕長者），讓他們可以為鄰近的長者提供社區支援和家居照顧？
2. 若動員鄰居等非正規人員照顧附近有需要的長者，例如需要綜合家居照顧服務（普通個案）長者、獨居長者等，應如何處理培訓、督導和保險等問題？

香港大學顧問團隊

2015 年 7 月

⁹ 文匯報有關義務工作發展局一項研究的報道（2010 年 5 月 6 日），取自：
<http://paper.wenweipo.com/2010/05/06/HK1005060044.htm>

¹⁰ 香港大學公民社會與治理研究中心及政策二十一有限公司《香港義務工作研究》（2010 年 5 月）。取自：http://www.avso.org.hk/symposium/pdf/HKU%20PPT_Press%20Conf_chi_final.pdf