

資料來源:香港 01 周報(日期:2019 年 1 月 21 日)

【安老 Q 嘜】安老院自願認證計劃將推行 私營院舍質素就能改善？



周報

撰文：陳琬蓉

2019-01-20 18:23

最後更新日期：2019-01-21 12:39

無論長者的定義是 60 歲還是 65 歲，當他們無法自理又缺乏親人照顧時，入住安老院幾為最後歸宿。安老院舍本屬以人為本的服務，但在資助宿位嚴重不足下，承擔本港主要院舍安老功能、以基層長者為主要對象的私營院舍，即使環境差服務劣，仍能在扭曲了的市場上「唔憂做」。政府為改善此情況，今年首季將推出五年計劃，首次資助全港私院參加自願質素認證計劃。資助計劃能否

達到提升服務質素的目標，讓一眾基層長者不再居於「生存之上、生活以下」的私營安老院？

未來廿年的香港「三人行必有一老」，當長者日漸衰弱或大病初癒，家居條件難以滿足長期護理要求時，無可避免要考慮入住安老院。由於輪候津助安老院宿位的時間漫長，為求盡快讓老人家入住宿位，家屬唯有轉求私營安老院。但是，私營院舍質素參差，於是所有問題就由「如何選擇好的私院」開始。

個別私營院舍服務未如理想，小則對待老人態度不佳，大則照顧程序紊亂等，令人難以放心；卻礙於輪得資助宿位遙遙無期，加上預算所限及難以親力親為照顧，唯有繼續忍受。再望老人家，雖然定時每日三餐按點作息，但卻失去生氣，只懂目光呆滯盯着電視，日復一日……以上情景，可能「是他也是你和我」。私營院舍市場可謂百貨應百客，當部分私院的主要客源為輪不到津院宿位的基層長者時，便未必能滿足院友最低要求以外的需要。但安老並非一盤簡單買賣，服務質素豈可單純「將貨就價」？



當部份入住私營院舍的院友是領取綜援的長者時，服務質素便無可避免與經濟能力掛鉤，違反院舍安老服務以人為本的本意。（資料圖片 / 吳鍾坤攝）

私院質素管理成界外區域

本港的安老院舍照顧服務模式主要分為資助及非資助兩種。資助安老院包括由政府資助、非政府機構營運的「津助安老院」，「合約安老院」則由政府興建、非政府/私營機構競投營運；以及參與了政府「改善買位計劃」的私營院舍。沒有資助的安老院除了由非牟利機構營運的「自負盈虧院舍」外，主要便是沒有參與買位的私院。截至去年 9 月，這類沒有參與買位的私院佔全部安老宿位的 56%，當中不乏基層長者以綜援金入住的「蚊型私院」。

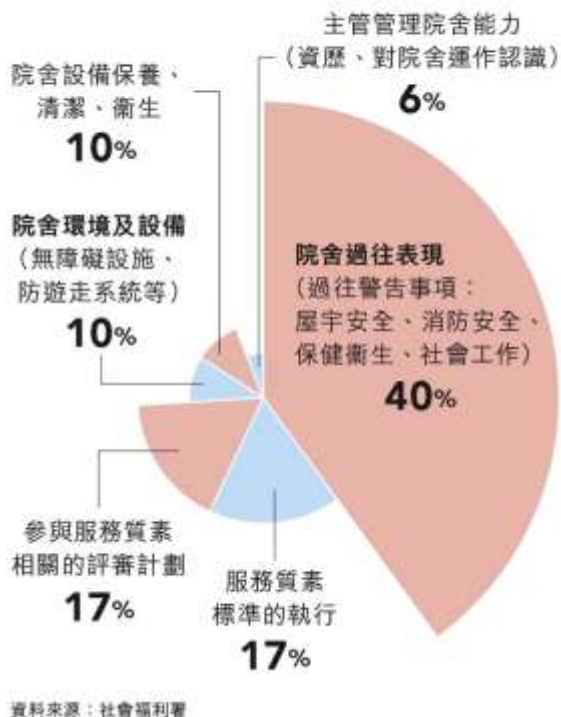


相比起私院，津助院舍普遍具有人手足、地方大的優勢，故為長者輪候宿位炙手可熱之選。（資料圖片 / 李澤彤攝）

各類院舍營運模式不同，在監察安老院舍服務質素的把關上差異甚大。以津助院舍為例，因為營運機構受政府整筆過撥款資助的緣故，不僅需要跟從社會福利署的《津貼及服務協議》來達到質素標準及員工培訓，而且機構自身具備依一系列指引建立的系統化管理，並需定期受董事局監督問責；自負盈虧院舍雖無政府資助，但由非牟利機構營運，亦多有獨立諮詢委員會負責管理及質素事宜，加上收費偏高，所以，兩者的服務質素俱有一定保證。

相比之下，參與買位的私營院舍雖然需根據「買位協議」來達到政府的要求，但追溯買位計劃的本意，當局是希望藉此提升私院的人均面積、人手及硬件標準，院舍需跟從的「服務質素標準」雖然是買位要求之一，但並非主要考量（見下圖）；而且，「服務質素標準」主要側重透過不同操作程序達至通用的服務標準，並非專門針對安老院舍的長期護理服務。至於沒有接受任何資助的私營院舍，僅受《安老院條例》監管，並不需滿足法例以外的質素要求。基於服務質素高低因院舍規模、資源而異，故難以「一本通書讀到老」，在法例中強制要求所有院舍達至劃一的服務質素。

2018年社署「改善買位計劃」 評分詳情



如此一來，政府責成私院提升服務質素之手現時只能「伸」到參與買位的院舍，對於無參與買位的院舍鞭長莫及。

維護安老服務質素能否「兩條腿走路」，除了條例監督以外，也讓安老院舍自發地持續改善服務質素。去年《施政報告》提及：「推出一項五年計劃，全數資助所有私營安老院舍參與認證計劃。」安老院認證是什麼？它對院舍提升質素的效果，與社署現行的監管巡查又有何不同？

為何需要質素評審？

安老院認證，意指對院舍在服務、管理、護理等範疇進行質素及成效評審，作用類似考試，從而達到保證質素的目標。有別於發牌制度，評審制度主要由獨立機

構執行，而且質素要求上並非只為滿足法例規定，而是在基本要求以外，設有可達到的最高水平，從而促使院舍提供優良服務。與社署派員突擊巡查不一樣，質素評審主要由評審員定期前往院舍實地視察，並提供改善意見；院舍在評審中不達標，並不會像違反法例監管般被警告甚至檢控，而是會被要求持續改善。



安老院認證，意指對院舍在服務、管理、護理等範疇進行質素及成效評審。（資料圖片／鄭子峰攝）

在香港，安老院質素評審工作最早由社署獎券基金支持的非牟利機構開展先導計劃。截至現時，坊間共有四種安老院舍認證計劃。當年有份籌劃先導計劃的香港老年學會副總監趙迪華形容，理想的認證是一把「尺」，評審員根據環境、營運、管理、人手及護理流程等範疇，監察院舍的服務質素是否到位，從而督促院舍進步。

「這好比一個內外循環監察的機制，如果院舍本身無例可循，建立良好的質素管理根本無從入手。」趙迪華以人力資源管理為例，指出部分私院未必會有系統地根據長者需要、比例、所需經驗來思考應該要請一個怎麼樣的照顧員：「他們只

懂得『隔離老人院出 13,000 元請人，咁我出 13,050 元啦！』，只求（照顧員）

『有手有腳』，不敢奢望太多，但照顧老人家並非這樣。」



坊間共有四種安老院舍認證計劃。（鄭子峰攝）

趙迪華是註冊護士，她指出，安老院的管理操作與照顧質素息息相關，但在法例要求上卻是「界外區域」。所以她認為，當院舍根據評審要求建立了一套系統及「內審」機制時，再由「外審」的評審員持續監察服務成效，才能協助院舍全面建立提高服務質素的程序及意識。

社署現時除了《安老院條例》以外，還有提供予院舍日常運作參考的《安老院實務守則》。《守則》與質素評審的功能有什麼分別？趙迪華以《守則》中的「必須尊重住客的尊嚴」為例，指出《守則》為院舍提供了規範的框架，卻難以單靠其達到提升服務質素的功能：「什麼是『不被尊重』？如果很大聲跟他說話算不算？……在實際營運上，仍需有人提供更多指引，讓員工知道如何達到規範要求。」



趙迪華指安老院的管理操作與照顧質素息息相關。(資料圖片 / 鄧倩瑩攝)

趙迪華強調，讓院舍內部建立自我督促的機制，對提升質素十分重要。她指出，如果安老院本身對監管有恃無恐，或者並未意識到好的服務質素對整體營運的重要性，單靠社署監管只能是頭痛醫頭。「有些安老院覺得『你即管嚟多幾次、寫多幾張嘢(檢控)畀我囉，有本事咪釘我牌』！因為他們看穿了政府不敢輕舉妄動。」

事實上，社署監管被譏為「無牙老虎」已非首次。申訴專員公署繼 2014 年發表報告後，去年 12 月再發表了針對安老院服務監管的報告，不僅指出條例過時的弊病，還批評社署的執管過於寬鬆，除了「劍橋虐老」事件外，過往四年便無任何嚴重違規的安老院被撤銷牌照；而且檢控率偏低，亦曾出現延誤執管的問題，加上巡查只有半日，被指未夠深入全面。有意見認為，由於一旦撤銷安老院牌照，安頓長者便會成為一大問題，政府在處理私營安老院質素問題上注定只能處於被動。



有意見認為由於一旦撤銷安老院牌照，安頓長者便會成為一大問題。（資料圖片 / 高仲明攝）

趙迪華認為，這種被動間接地限制了政府為安老體系質素的創新想像，只能「見邊個窿填邊個窿」；再加上改善買位計劃推行了逾廿年，買位資助對私院的吸引力已不如當初：「他們開始會覺得如果參加買位後『收來收去都係啲啲（經濟欠佳的長者）客』，倒不如不參加更有彈性，價錢還可以自由調節。」

所以，她指出，改善安老院服務的責任不僅在政府，還有私院營運者，最重要是讓營運者意識到優質服務有市場：「在商言商，如果他們發現做到優質服務後多了客，便可以長做長有，對整個安老市場都是好事。」她認為，評審的另一功用便是讓安老院市場朝向優質方面發展。



社署的執管過於寬鬆，除了「劍橋虐老」事件外，過往四年便無任何嚴重違規的安老院被撤銷牌照。（資料圖片 / 梁鵬威攝）

2015 年「劍橋虐老」事件發生後，關注院舍質素的立法會議員張超雄曾提倡全面引入安老院認證制度，但時任特首梁振英反駁，指院舍問題涉及土地樓房、人手供應不足等，並不是單憑認證制度可以解決的。如今政府推行全面資助私院認證計劃，張超雄對此表示歡迎，但同時強調認證制度必須公正，不涉及過多商業成分，才能有效為院舍質素把關：「如果認證門檻相對低，那麼對提升質素的幫助也不大。」



張超雄曾提倡全面引入安老院認證制度，但遭時任特首梁振英反駁。（資料圖片 / 李澤彤攝）

上文節錄自第 147 期《香港 01》周報（2019 年 1 月 20 日）《資助安老私院申「Q 嘍」長者真可「住好啲」？》。