

資料來源:香港 01 周報(日期:2019 年 1 月 21 日)

## 【安老 Q 嘜】評審難吸引業界參與 蚊型私院是「扶不起的阿斗」？



### 周報

撰文：陳琬蓉

2019-01-21 14:24

最後更新日期：2019-01-21 14:24

為改善私營安老院質素長期參差不齊的情況，政府今年第一季將首次推出五年計劃，資助全港 500 多間私院參加安老院自願質素認證計劃。現時除了基本的法規監管指引外，還有甚麼自願措施讓安老院自發提升質素？參與比例與成效如何？對於業界而言，政府掏半億資助私院參與「安老 Q 嘜」，能大幅增加他們參與的誘因嗎？業界的聲音是怎樣？

前文：甚麼是安老認證？

## 【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？

現時本港提升安老院質素的自願措施除了各種認證計劃外，還有社署轄下的安老院服務質素小組。小組由社會人士組成，透過突擊探訪安老院，對其設施及服務提出意見，藉此改善院舍質素。至於認證計劃，除了由職業安全健康局推出的認證是免費外，其餘都需要收取評審費用；各種認證的評核要求、評核時間均有所不同，但所有計劃均設有評審周期，當認證到期後便需要再續審，否則便會被取消資格（見表一）。

安老院舍提升質素自願措施一覽(表一)

名稱	政府部門 / 法定機構		坊間機構		
	安老院服務質素小組	香港安健院舍認證計劃	香港安老院舍評審計劃	優質長者服務計劃	安老服務管理認證計劃
主辦單位	社會福利署	職業安全健康局	香港老年學會	香港護理學會生產力促進局	香港品質保證局
形式	實地探訪	認證計劃	認證計劃	認證計劃	認證計劃
開始年份	2004	2007	2005 (2002: 先導計劃)	2009	2012
針對範疇	設施服務	職安健康	院舍管治環境服務及照顧流程資料管理及溝通	環境服務態度系統	服務管理質素 意見調查微生物測試
評審標準項目	(不適用)	14	40	19	8
措施有效周期	2年	3-5年不等	3年	3年	3年
定期覆審	X 突擊探訪	(未有提供)	✓	✓	✓
評分等級	X	✓ 分為三級	X	X	X
周期費用	全免	全免	\$45,500-\$71,500 視乎床位數量	\$9,800 / 1年	(未有提供) 視乎規模 - 需評審範圍
現時參與院舍數量*	245	43	47	18	27
獲香港認可處認證*	(不適用)	X	✓	X	X

\* 院舍可同時參加多於一種計劃

# 在此指香港認可處認可的「安老院服務提供者管理體系認證」

註：社署曾以質素基金委託香港老年學會在2016-2018年為津院以外院舍推行「安老院質素提升計劃」，計劃已於上年10月完成

資料來源：綜合各種機構資料及查詢回覆；資料更新至2019年1月

## 參與提升質素安老院舍比例 (表二)



註：部分院舍同時參與「質素小組」與「認證計劃」  
資料來源：社會福利署長者資訊網

### 優質概念未入屋 有心更要有系統

社署規定，參與買位的私營院舍必須參加社署的質素小組，而私營院舍參加任何一種認證計劃，均可以在買位的評分項目中佔有一定分數。但根據社署數字，現時本港僅有約三分之一的安老院舍參與社署的質素小組，參與認證計劃的院舍更是少於十分一（見表二），當中包括津助院舍等。可見現時本港安老院舍界中，參與這些自願措施遠未成主流。另外，即使參與認證計劃是買位計劃的計分條件之一，根據社署長者資訊網資料，亦有為數不少的買位院舍現時並未參與認證計劃。

對於質素評審在港未成氣候，有份參與其中一個認證評審計劃的香港老年學會副總監趙迪華不諱言，有不少院舍在認證計劃屆滿後退出。以她負責的認證計劃為例，自 2005 年起通過首次評審的院舍有 94 間，但現時持有效認證的院舍只有 47 間，流失了一半。她直指原因是「無誘因」：「儘管參加認證可以有效提升質

素，但以津院為例，他們每分每刻都要收入，為什麼還要參加呢？再談私院，儘管他們發現有效改善質素，但沒有後續誘因，便逐漸放棄。」

趙迪華強調，維持服務質素並不是一勞永逸的工作，除了需要持續檢視以外，最重要是院舍管理層有追求管理質素的「心」。她在參與院舍評審的十多年經驗中發現，曾有一些院舍參與評審的初期表現不俗，後來卻未如人意，原因便是維持服務質素的標準只是靠個別員工來建立，並非管理層有意識地從上而下將質素提升系統化：「如果單靠『人治』來維持質素，而不是有系統地維持，當個別有心的主管一走，設施逐漸變得殘舊，而老闆也沒有質素保障的概念，便難以維持了。」



趙迪華強調，維持服務質素並不是一勞永逸的工作，除了需要持續檢視以外，最重要是院舍管理層有追求管理質素的「心」。（鄧倩瑩攝）

**評審添壓力 業界求易捨難**

現時業界參與自願認證計劃需自掏腰包，加上需耗費人力物力，在無法例要求之下參與率偏低自可想像。社署今年第一季推出五年計劃，資助全港 500 多間私院自願參與認證計劃以提升質素。這能增加業界參與的誘因嗎？當中有什麼考量？

本身是連鎖私營安老院負責人的香港安老服務協會主席李輝，旗下院舍有參與政府買位，亦先後參與過上述不同的院舍認證計劃。她認為，認證的主要作用是發出「安老 Q 嘜」，增加消費者信心，讓第三方人員協助改善服務質素，增加院舍參與買位計劃的勝算。



私營業界代表李輝表示，參與認證不僅是院舍簡單接受評核，還需要人手及文書工作等配合，如果評審後院舍被要求改善設施，更需要額外開支。（鄭子峰攝）

參與認證不僅是院舍簡單接受評核，還需要人手及文書工作等配合，如果評審後院舍被要求改善設施，更需要額外開支。李輝指，普通「蚊型」牌照院舍從資源及人手上未必應付到認證要求：「例如評審覺得院舍的梯級未能完全達到『無障礙通道』，便會列為『肥佬』項目，要求改善。但對於這些老人院來講可能真的改善不了。」李輝形容，參與認證評審某程度是「吃力不討好」。她以其院舍經驗解釋，雖然可以全面監督院舍的服務質素，卻往往讓員工疲於奔命，偶有怨言：「他們會覺得社署本身已有巡查監管，現在還要給幾萬元讓第三方公司挑剔自己……」

她形容，院舍一到定期檢查的時候便全員緊張，久而久之為員工構成壓力，並非管理初衷：「考核會很仔細。有時候員工在非重要項目漏掉一些操作步驟，便可能不合格，影響整體考核分數，這都會讓他們感到氣餒。」她苦笑：「而且參加評審各樣執漏，掃把都要買多幾支啦！」



李輝表示，參與認證評審後在日常運作中亦對員工有更為具體的程序指引，例如廚房的生熟區亦要清楚劃分，但偶然卻讓員工疲於奔命。（鄭子峰攝）

她又指出，現時坊間認證價錢及難度有高有低，評核準則卻只是分為「通過/不通過」，行外人未必知道各種認證的具體分別，造成業界參與認證比率偏低，以及求易不求難的情況：「反正都是『買張 Q 嘍』而已，私院又不會因此大幅增加收費，不如參加個容易又便宜點的認證計劃！」

社署回覆《香港 01》查詢時表示，五年資助計劃會全數資助獲香港認可處「安老院服務提供者管理體系認證」的認證計劃，總資助額約為 5,200 萬元。李輝認為即便有資助，都未必能夠大幅提高普通院舍參與的誘因：「他們可能寧願不要資助，因為你變相增加我的工作量，日常運作我都已經應接不暇，還要做一些額外工夫？」



現時坊間認證價錢及難度有高有低，評核準則卻只是分為「通過/不通過」。（鄭子峰攝）

對於當局未來或有意普及認證計劃，李輝指出全額資助的評審計劃對普通的牌照院舍要求比較嚴苛。她以「低班生」形容質素欠佳的安老院：「上學都有分高低班啦！他們在認證不能一步到位，如果一時之間要他們達到幾十項標準、二百多項規條，就像要小學生去讀大學一樣。」她頓一頓：「在認證中，一旦評核不達

標，是需要補交文件證明有後續改善，院舍人力物力都要為了評審準備，但普通院舍有無足夠資源做到？」

李輝又指出，要求認證的範圍不應只局限於私院，而應擴大到津院：「津院一向有人手足、地方大、管理佳的優勢，不做認證不等於他們質素低，但久而久之會有一點點『皇帝女不憂嫁』的感覺……」她指出，有些津院歷史悠久，管理模式難免有點故步自封，運作未必較有系統管理的私院佳。她指出，如果政府想全面提升安老院舍的服務質素，長遠應將認證範圍「一把尺拉勻」。



李輝指出，如果政府想全面提升安老院舍的服務質素，長遠應將認證範圍擴展到私院，「一把尺拉勻」。

（鄭子峰攝）

### 推動認證第一步 先從買位入手

勞工及福利局局長羅致光上月在電視節目中談及安老院質素問題，當中提及自願性認證計劃，他指出若然反應冷淡，不排除將來在指引中加入相關要求。假如院舍拒絕跟從，當局可作出警告，甚至停牌或吊銷牌照，「種種可能性都存在」，足見政府對全面整頓業界質素勢在必行。推動院舍評審固然能在基本條例督管外提供多一重監察，但現時私院業界礙於條件所限及缺乏參與誘因，讓業界全面接受「內審外評」難以一蹴而就。新政策推行在即，應如何循序漸進？

趙迪華認同，短期內即使有全額資助，仍難以大幅提高無參加政府買位的私院接受評審的誘因，因為院舍會因此要額外投資改善設施：「這些院舍的賺蝕情況很容易隨着老人家離世而受影響，是難以預計的。」她認為政府推行五年計劃時，應首先要求所有參與買位的私營院舍參與質素評審：「買位院舍有若干床位是接受政府資助的，從根本上已經封了『蝕本之門』<sup>①</sup>，所以要求它們在質素上提升更多，亦是情理之中。」

<sup>①</sup>「蝕本之門」：根據最新的社署買位機制，私院申請買位或累積總買位數量不可超過該院舍床位總數的一半。一旦成功申請買位，以甲一級院舍計算，扣

除經過統評機制入住的長者需要支付 1,707 元外，政府會就每張床位補貼 10,329（新界）或 10,902（市區）元。而在買位協議下，即使私院不是全數床位獲得買位資助，全院亦需要達到協議中對人均面積、人手比例等相應要求。



在買位協議下，即使私院不是全數床位獲得買位資助，全院亦需要達到協議中對院舍人均面積等相應要求。（鄭子峰攝）

長遠而言，趙迪華認為還要修改參與買位計劃的評分準則，讓認證由評分項目之一變為參與買位的門檻；下一步則推而廣之，將質素評審擴展至津助院舍及參與「院舍券」計劃的非買位院舍。

至於條件難以改進的私營院舍，她期望在市場良性競爭下自然淘汰：「現在的安老院情況比較怪誕，質素高的買位院舍有空的非資助宿位，最差的安老院因收費平，反而爆滿。」

本港現時有 548 間私營安老院，當中 139 間參與買位計劃，約佔四分之一。而在三萬多個安老院舍照顧宿位中，買位宿位佔近 8,000 個；政府在上年《施政報告》中提及會在未來五年增購 5,000 個甲一級買位宿位，增購量逾六成。趙迪華認為可藉此五年之機，由買位院舍帶頭認證，收蔚然成風之效：「只要將質素概念普及化，久而久之，便會連拿綜援的老人家都懂得不選擇劣質院舍。」





現時安老院買位宿位佔近 8,000 個，政府則在上年《施政報告》中提及會在未來五年增購 5,000 個甲一級買位宿位，增購量逾六成。（資料圖片／高仲明攝）

李輝則指在商言商，即使有資助參與認證，業界仍缺乏動力參與，是可以理解的：「業界會問：『有咩好處先？』因為現在評審和不評審除了買位加分以外，根本沒有分別，也沒獎勵。」她認為，即使質素評審後對院舍有一定幫助，但院舍和長者並不能直接受惠：「做認證亦是落錢在認證公司袋，政府不如投放更多資源在老人家身上，錢跟人走。」

她援引參觀廣州養老院為例，指出當地正推行靠第三方評審的星級制評級，當院舍取得五星級，更會獲發 20 萬元人民幣（約 23.2 萬港元）獎勵津貼，亦會有塊「牌匾」列明院舍獲得的評級。如此一來，便可以提高院舍改善質素的動力：「其實要做到五星級要求，院舍的花費絕對不止 20 萬。重點是有分別。」

有聲音認為，若要質素評審在安老院業界內登堂入室，應考慮將發牌制度與評審制度掛鉤，但趙迪華與李輝均不同意。趙迪華以澳洲推行院舍評審制度為例，指當地亦是推行自願參與近二十年後，在今年年初才強制資助院舍接受認證，本港不宜操之過急。李輝則認為將二者掛鉤，無可避免導致難以達標的私院倒閉，本末倒置：「政府如果強推，豈不是會導致床位供應下跌，『愈追愈落後』？」但她補充，如果政府將質素評審列為發新牌的附加要求，相對較易成事：「現在進入行業的再不是小資本，即使評審是進入行業的條件，也有財力應付。」不過李輝重申，提升安老院質素並非十年八載能成事：「正如日本有關樂齡科技的福祉展已經推了四十年，香港的樂齡科技展才開始第二年，剛剛起步！」



李輝認為，推動全面質素評審需有後續誘因。（鄭子峰攝）

### 外地認證各適其適 評審監管不宜混淆

在海外各地，安老院舍照顧服務參加質素認證已經是大勢所趨，部分西方國家，安老院舍參與質素評審甚至是獲得政府撥款資助的必備條件。趙迪華援引澳洲經驗，指出澳洲在 1997 年推行《安老照顧法例》及 1999 年的評審撥款準則後，

鼓勵安老院舍若要取得政府撥款資助，要在營運一年後取得評審資格，其後按時覆檢。她指出，澳洲政府當年的形式是以十分優惠的價錢為院舍支付第一年的評審費用，其後就需要自費。

鼓勵模式實行近二十年後，澳洲聯邦政府今年開始實施新例，規定所有安老院舍若要取得資助，便必先通過安老院舍質素評審；而且在認證到期的 28 天內必須續牌，否則就不能取得政府任何資助。趙迪華稱基於制度改動，在澳洲的長者如若選擇入住沒有接受質素評審的院舍，便不會獲發政府資助。她指出，在足夠時間轉化下，儘管澳洲當年推行認證時參與度不甚理想，但今天成為主流亦無太大難度。



趙迪華以澳洲為例，指出讓安老質素評審成為主流亦需廿年時間。（鄧倩瑩攝）

中國內地近年亦陸續為養老院推行俗稱「星級制」的安老院舍評級計劃，對條件優良的安老院舍予以鼓勵。以廣東省為例，繼 2017 年推行試點計劃後，在去年推出《養老機構星級評定方法》，根據不同條件以一星至五星為安老院舍評定高低級別。最高評級的「五星」院舍可獲 20 萬人民幣獎勵，「四星」可獲 10 萬（約 11.6 萬港元），「三星」則可獲 5 萬（約 5.8 萬港元）。

理想而言，評審制度應與發牌及監管制度分開，因為一旦兩者由同一機構執行，評審所帶來的質素提升作用便會與法定基本要求有混淆，無法突顯高低質素之別。老年學會當年撰寫的先導計劃報告指出，英國的國家照顧標準委員會（NCSC）負責安老院的評審制度之餘，亦是法定的規管機構，負責強制性註冊，要求院舍每年需註冊一次。當評審制度轉為強制性後，不僅機構會面臨評審時間不足、淪為匆忙巡查，亦會影響質素控制，例如機構會因角色衝突，難以同時發揮監督取締與教化指導作用，失去評審本意。而院舍營運者也可能因此向評審機構施壓，要求降低評審標準以保持業界生計，長遠難以達到提升質素的效果。