

社會福利署 香港社會服務聯會

2018 福利議題及優次會議

2018 年 5 月 15 日

分組討論 – 長者服務

摘要

主持： 社會福利署助理署長 (安老服務) 陳德義先生  
香港社會服務聯會長者服務專責委員會主席 伍庭山先生

(1) 主席伍庭山先生介紹會議目的及流程。

(2) 社會福利署(社署)陳德義先生簡介去年訂定之重點建議的實施情況，重點如下：

**2.1 認知障礙症支援** – 政府在施政報告及財政預算案公佈在認知障礙症服務方面增加資源，包括 1) 將「智友醫社同行」計劃由 2019 年 2 月起常規化；2) 向長者鄰舍中心、長者日間護理中心／單位、綜合家居照顧服務(體弱個案)和改善家居及社區照顧服務增撥資源，以加強公眾教育及對認知障礙症患者的照顧；3)加強有關認知障礙症的；以員工培訓及 4)推行涵蓋全港的公眾教育活動。而新增人手將牽涉津貼及服務協議的更新。

**2.2 照顧者支援** - 關愛基金「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」及「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」將會在 2018 年 9 月完結，政府已委託香港大學評估兩項試驗計劃對照顧者及服務使用者的成效，稍後會有結論。此外，社署將會向長者中心，特別是長者地區中心及長者鄰舍中心，以及家居照顧服務隊增撥資源，加強支援有需要的護老者。

**2.3 臨終照顧服務** - 社署目前集中在合約院舍發展臨終照顧服務，現時已有 18 間合約院舍提供相關服務，並會於日後新成立的合約院舍中包含臨終照顧的空間。社署強調有關服務必須得到醫護及法律方面配合。

(3) 社聯報告早前在相關的委員會及服務網絡會議上，收集業界就 2018 福利議題及優次的意見，並得出重點建議如下：

**3.1 議題一：優化日間及住宿暫託服務**

3.1.1 增加指定暫託住宿服務名額，檢視及優化服務提供方法

3.1.1.1 增加指定暫託住宿服務名額，並清晰劃分現時暫託住宿服務、緊急住宿服務及過渡性護理住宿服務的定義、申請資格及服務內容，避免出現服務被誤用的情況，讓需要休息或處理個人事務的照顧者能迅速得到暫託服務。

- 3.1.1.2 加強住宿暫託服務應在不影響現有宿位數量的前設下進行，建議可增加資源讓院舍原址擴充，或在新成立的院舍內加設一定數量的暫託單位，並提供合理資源營運服務，包括社工、護士、治療師及文職同工，以處理個案之緊急需要及照顧安排。
- 3.1.2 增加指定日間護理中心暫託名額，檢視及優化服務提供方法
  - 3.1.2.1 建議以個案比例的形式，按個案數量為日間護理中心提供額外人手及設備(如車輛及司機人手)資源，讓服務單位可能提供更多暫託名額，並建立機制促進服務申請及提供。
  - 3.1.2.2 政府長遠應掌握各區使用日間暫託服務的最新情況，能有效地規劃地區性的日間暫託服務單位，並考慮開展居家暫託服務，讓照顧者在就近地區容易獲得適切的服務。
- 3.1.3 與會者其他補充意見：
  - 3.1.3.1 同工支持加強暫託服務。同工反映不少照顧者不懂得尋求支援，即使懂得尋求支援的照顧者，基於服務量不足、服務時間難以協調等原因，亦難得到服務。同時，服務單位在處理嚴重認知障礙症患者的暫託需要上亦面對一定困難。
  - 3.1.3.2 同工建議應以個案管理模式為照顧者提供支援。個案管理模式讓工作人員可為整個家庭的需要作出全面計劃，讓照顧者不用再花時間為每項服務作出申請，減少精神壓力。
  - 3.1.3.3 同工表示提供暫託服務的單位需要高機動性，包括需要足夠人手及不同技巧去支援照顧者及個案的即時需要。有建議希望政府考慮以上門形式提供日間暫託服務，免卻認知障礙症患者因未能適應日間護理中心的環境，而未能得到合適支援。另外亦有建議開拓社區資本，安排有經驗的照顧者為其他照顧者提供居家暫託，提高照顧者獲得休息的機會，亦可紓緩專業人手的壓力。
  - 3.1.3.4 同工反映少數族裔照顧者的需求不斷增加。他們對政府提供的支援服務並不掌握，而且對認知障礙症的了解不多，照顧者感到困擾但不懂得尋求協助。同工建議政府需同時留意對少數族裔照顧者的支援，例如少數族裔照顧者到長者地區中心申請服務時，中心職員是否可掌握少數族裔人士的語言及文化差異。
  - 3.1.3.5 同工強調照顧者需要適時及彈性的服務安排。大部分照顧者需要暫託服務的時間不長，可能只需要數小時外出處理個人事務或稍作休息，如能提供居家暫託服務，更可減低安排長者外出及需轉換環境的憂慮。
  - 3.1.3.6 同工指出以偶然空置宿位提供暫託服務並不屬於津貼及服務協議內容，社署不能依賴這些名額提供服務，而且部分私營院舍並不知悉其單位有否提供住宿暫託服務。另外建議社署可從現時中央輪候冊上的個案，開

始收集與照顧者相關的數據，以作規劃暫託服務的基礎。

3.1.3.7 同工查詢關愛基金「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」完結後的安排。

3.1.4 社署回應：

3.1.4.1 社署提出現時各種暫託服務使用率平均介乎 60-70%，認為使用率並不算高。社署估計原因可能是資訊不流通，照顧者未能即時容易獲得服務空缺資訊，需要增加透明度。同工回應 60%-70% 已是很高的使用率，因單位在接收個案的同時，其實牽涉大量行政工作。

3.1.4.2 社署會在 2019 年提供實時系統，讓有需要人士可直接於網上查詢各種暫託服務的空位，呼籲業界協助到時提供更新資訊。同工建議實時系統可包含以偶然空置宿位提供暫託服務的空缺。

3.1.4.3 社署強調每年均有為暫託服務提供資源，然而數據指出使用率未達飽和，但同工及服務使用者則表示經常未能獲得服務，應找出問題根源並解決。

3.1.4.4 社署表示本年度的財政預算案已指出會在長者中心增加個人照顧工作人員人手，希望能提供暫託服務。同工表示即使增加人手，長者中心的空間仍是問題。此外，在長者中心提供暫託服務將涉及中心的角色定位問題。社署回應指新增資源目標在於為護老者提供更多支援，中心可按需要彈性地提供服務，例如為護老者提供資訊及照顧技巧訓練。

3.1.4.5 就關愛基金「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」，社署表示現正由香港大學負責評估試驗計劃對照顧者及服務使用者的成效，政府將於評估完成後擬定長遠的發展計劃和方向。

## 3.2 議題二：加強認知障礙症服務

3.2.1 以試行模式在五區設立中度及嚴重認知障礙症日間護理中心，在環境設備、訓練、專職人員及服務流程上，配合有行為與心理症狀(BPSD)的患者需要，並為完成「智友醫社同行計劃」及認知缺損程度達中度的患者提供延續服務。另外，中度及嚴重認知障礙症日間護理中心應繼續沿用醫社合作模式，讓患者在社區亦能繼續獲得醫護人員的跟進，實踐居家安老。

3.2.2 增加綜合家居照顧服務(普通個案)在認知障礙症服務上的資源，協助發掘及支援社區上的認知障礙症患者。服務隊能發揮預防性的功能，包括早期識別、初步介入、提供認知訓練活動、家居環境檢視及改裝，以全面支援個案繼續安全地居家安老。

3.2.3 需要檢視現時的評估準則能否反映現況需要，並向院舍內未達醫管局評定為合資格個案的認知障礙症患者提供資源，為其提供個別化的服務安排及照顧計劃，以

有效處理認知障礙症出現的輕微或嚴重問題行為。

#### 3.2.4 與會者其他補充意見：

3.2.4.1 同工表示有 BPSD 的患者難適應一般日間護理中心的環境，而且其行為問題亦會對其他使用者造成困擾，因此建議為有 BPSD 的患者設立專門的日間護理中心，並在部分地區內試行。新單位可試行不同的介入方法，希望能為患者提供更好的照顧。

3.2.4.2 同工表示，現時「照顧認知障礙症患者補助金」(補助金)的評估表並不能如實反映院舍內的認知障礙症個案情況，例如仍然沿用醫院管理局現時已減少使用簡短智能測驗(MMSE)，及低估患者的照顧需要，令部分認知障礙症院友難以達到標準，未能獲得資助。

3.2.4.3 同工關注補助金的撥款機制，表示補助金佔院舍運作資金頗高比例，而現時的運作機制需時，有機會令院舍錯過撥款期限，因此失去一定數額的資助。同工認為有關機制已運作 20 年，已有足夠基礎轉為恆常撥款。

#### 3.2.5 社署回應：

3.2.5.1 社署指出每年增加的長者日間護理中心約 2-3 間，要額外增加專門的認知障礙症日間護理中心會有難度。另外，認知障礙症議題在政府架構內屬食物及衛生局政策範圍，有關建議的中心必須得到適當的醫療支援，因此必須與食物及衛生局商討。

3.2.5.2 就補助金評估表的建議，社署表示評估表是從支援需要角度設計，並不是從醫護角度設計，而且社署已於 2014 年與業界更新評估表格，至現時為止只使用 2 次，認為現階段並非最佳時機再作修改，並指出任何申請撥款機制也有時限申請，應按時跟從。

3.2.5.3 社署認同補助金的份額正逐年增加，需要審慎處理，現階段以補助金形式發放屬更合適做法。

### **3.3 議題三：增加綜合家居照顧服務隊資源**

3.3.1 保障長者獲得持續性的家居照顧服務，增加綜合家居照顧服務(體弱個案)服務名額，確保長者可以在身體情況轉變時，能選擇留在原隊接受服務，並得到「零等候」的服務銜接，將對長者及其照顧者的影響減至最低。

3.3.2 政府需正視居家安老的服務需要，增加綜合家居照顧服務隊資源。業界於過去已多次提出硬件配置限制了服務提供數量，社聯亦理解空間處所非即時可解決的問題，因此建議政府提供誘因及服務彈性，以助擴闊服務提供的方式，例如增加津貼購買飯餐的費用、支援額外聘請兼職員工等，以回應急劇增加的服務需求。

#### 3.3.3 與會者其他補充意見：

- 3.3.3.1 同工表示關愛基金「支援身體機能有輕度缺損的長者試驗計劃」的服務金額並不足以支付單位的行政費用，前線同工只可集中尋找足夠資源提供服務，無法顧及如何優化服務。同時，部份地區幅員甚廣，建議應增加配套資源，例如車輛。
- 3.3.3.2 有意見指出長者社區照顧服務種類繁多，不明白政府為何不將資源投放於恆常服務上，反而不停推行新計劃或增加社區照顧服務券，令服務使用者感到混亂，前線同工亦需要以舊有人手支援新的服務需要，令服務質素下降。
- 3.3.3.3 同工指出社署早前提及，某些地區如觀塘有龐大的服務需要，建議應在這些地區直接成立新隊伍，以回應長者的需要。同時，現時家居照顧服務的種類繁多，社署應展開整合家居照顧服務的討論。同工提出整合家居照顧服務的同時，需考慮資助模式及各種服務的行政費用。
- 3.3.3.4 同工歡迎本年度財政預算案為個人照顧工作人員提供兩個增薪點，但措施並不適用於投標式或合約服務的員工，同工認為此安排會造成員工分化，機構亦難以為投標式或合約服務聘請員工。
- 3.3.3.5 同工指於改善家居及社區照顧服務(EHCCS)已推行多年，服務亦行之有效，建議政府應將服務轉以恆常化方式提供資助，讓機構可為服務進行更長遠的規劃，讓前線同工的薪酬得到保障，亦讓長者可以穩定地使用服務。

#### 3.3.4 社署回應：

- 3.3.4.1 社署表示 EHCCS 已以合約形式資助服務恆常運作多年。同工表示持續以合約形式提供服務並非業界期望的恆常化資助模式。
- 3.3.4.2 社署認為就家居照顧服務，社署一直與業界同工進行討論及嘗試優化，例如就綜合家居照顧服務建立補充資料表。就綜合家居照顧服務，社署希望可根據關愛基金「支援身體機能有輕度缺損的長者試驗計劃」的成效再作討論。
- 3.3.4.3 社署明白服務受場地及人手限制，會嘗試考慮提高不同服務的彈性，例如設立社區飯堂以應付家居照顧服務的膳食需要，從而解決服務隊未能於社區上建設廚房的問題。社署強調服務不會因這些困難減少或暫停，期望與業界共同找出可行的改善方法。

### 3.4 其他議題

- 3.4.1 同工表示少數族裔人士申請社會服務有困難，除了需要翻譯服務外，很多少數族裔人士未能讀寫中英文，需要口述服務，建議加強同工文化敏感度的培訓，並可參考綜合家庭服務中心聘請少數族裔同工，為少數族裔人士提供支援。基於少數族裔人士的文化，同工認為社區照顧服務比院舍服務更能配合他們的需要。
- 3.4.2 同工表示現時社署會為空間不足的長者中心安排輔助場所(sub-base)，但位置與主

要中心的距離甚遠，而且需要提供與主要中心一樣的服務時數及服務量，令單位感到吃力，而且對 sub-base 同工的支援亦不足。

- 3.4.3 同工要求檢討整個薪酬架構及人力編制。意見指出薪酬是年青人進入行業時必然會考慮的因素，亦會考慮行業的升遷機會對其人生規劃的影響，面對人手不足的問題，政府應考慮以具有吸引力的條件吸引年青人進入行業。
- 3.4.4 同工提出現時業界已開始嘗試運用科技提供服務，例如現正推行的「落得樓」計劃。但由於計劃有時限，同工希望社署了解服務使用者，特別是居住於唐樓的長者需要，考慮全面發展樂齡科技。
- 3.4.5 有意見關注現正進行的檢視院舍實務守則及法例工作，其中就人均面積的討論，希望社署明白長者需要，特別是需要高度照顧的長者，其生活空間應有 8+8 平方米。
- 3.4.6 同工提出社區照顧服務券的個人照顧計劃牽涉大量行政工作，希望社署可建設電子系統，方便同工處理工作。

#### 3.4.7 社署回應：

- 3.4.7.1 社署關注少數族裔人士的人口增加而帶來的服務需求，並認同需要確保資訊流通。初步建議例如可在少數族裔人士較集中居住的地區，由 1-2 間長者中心專門處理。
- 3.4.7.2 就入住院舍長者的生活質素，社署認同需要顧及長者在生理、心理及社交各方面的需要。財政預算案已公佈將於來年增加資源，成立跨專業隊伍為私營院舍內的長者提供專業服務。
- 3.4.7.3 財政預算案已公佈成立 10 億元「樂齡及康復創科應用基金」，以發展樂齡科技，待成立基金的相關工作完成後，所有資助單位均可向基金提出申請，在服務上應用樂齡科技。
- 3.4.7.4 社署將逐步為各種服務建立電子系統，以加強資訊流通，並希望各機構在電子系統推出時提供協助。
- 3.4.7.5 關於前線人手短缺，社署表示勞工處將於 7 月舉行大型招聘會，並特別為院舍聘請前線照顧員而設，希望各機構屆時踴躍參與。

#### (4) 總結

- 4.1 就社署的回應，社聯期望可與社署深入探討暫託服務的現況，包括服務使用者及轉介社工持續表示暫託名額不足、社署認為 70% 的使用率顯示宿位尚未善用、院舍同工表示 70% 已經是服務可承載的上限。故此，要提供適時及到位的暫託服務，社署需要與業界一同探討及解決問題。另外，業界亦關注綜合家居照顧服務隊的發展方向，期望社署亦可與業界一同探討方向。
- 4.2 主席伍庭山先生感謝社署助理署長（安老服務）陳德義先生及其團隊參與本年度福利議題及優次會議，亦感謝業界同工積極參與。