



The Hong Kong College of Community Health Practitioners Working Papers Series

粵港澳大灣區安老對香港的啟示

吳迦銓*

香港香港理工大學專業進修學院
老齡化和醫療管理研究中心
kctng@speed-polyu.edu.hk

方玉輝

香港香港理工大學專業進修學院
老齡化和醫療管理研究中心
yffong@speed-polyu.edu.hk

* *Corresponding author.*

論文摘要

香港的資助安老院舍輪候時間長，每年有超過五千名在輪候冊上的長者未獲分配院舍已經逝世。此外，現時香港安老院舍的人均面積小、人手短缺。隨著廣深港高速鐵路及港珠澳大橋分別於 2018 年 9 月及 10 月正式開通，香港人可以更便捷地往返粵港澳大灣區（「大灣區」）各城市，為香港長者增添了一個安老的選擇。大灣區的安老服務具備長者福利完善、院舍床位數目不斷增加、人手比例高及交通便利等優勢。對香港的長者而言，於大灣區安老需要重新適應新環境，以及面對粵港醫療水平的差異，令部分香港長者卻步，但大灣區各城市之間的合作及交流有助改善上述問題。另外，香港安老業的人才培訓亦有待加強，以吸引更多年青人投身安老事務，以進一步優化香港的安老業人手比例及服務質素。

KEYWORDS: 粵港澳大灣區、安老服務、人手不足

1. 引言

香港的人口老化問題愈趨嚴重，而政府的長者安老政策未見成效。因此在現有的資源下，香港長者要安享晚年究竟有何選擇？隨著廣深港高速鐵路及港珠澳大橋分別於2018年9月及10月正式開通，香港人往返粵港澳大灣區（「大灣區」）各城市更加方便，這對香港長者安老有重要啟示。此文主要探討大灣區安老對香港居民的啟示。

2. 香港安老院舍的現況

2.1. 資助院舍輪候時間長

香港社會福利署截至2018年9月30日的數據顯示，香港共有二萬七千多個資助安老院、護理安老院及護養院宿位（社會福利署，2018a）。而非資助宿位（包括自負盈虧院舍及合約安老院舍、私營安老院）則有超過四萬七千個，佔全港安老院舍宿位百分之六十三。而2011-2012年度至2015-2016年度期間，護養院及護理安老院宿位的平均輪候時間分別為26個月及20個月。不過，從2011年起至今長者在輪候院舍期間離世的每年平均人數超過5600人，七年間有上升趨勢。此外，私營安老院可參與社會福利署推行的「改善買位計劃」，而平均入住率為百分之九十一（新聞公報，2018）。反觀，沒有參與此計劃的平均入住率為百分之八十三。這反映香港的資助安老院舍宿位嚴重不足，供不應求，使長者輪候資助安老院舍的時間延長。

2.2. 安老院舍人均面積小

根據香港安老院規例（香港法例第459章），安老院按每名住客計算的最低面積為6.5平方米。反觀，澳洲法例規定每名安老院舍住客的最低面積為12平方米（Department of Health & Human Services，2013）。基於土地短缺，香港的安老院舍大多以法例規定的最低面積為標準，為長者提供服務。這顯示香港安老院舍的最低人均面積相對小。但人均面積小對長者的身心均有影響，太擠擁可能對長者的健康構成負面的影響，以及影響了長者之間的私隱，從而影響長者的心理健康（Tao et al., 2018）。因此，作者建議最理想的人均面積為15平方米。

3. 導致安老院舍輪候時間長的原因

3.1. 安老院舍宿位不足

立法會秘書處資料研究組 (2017) 指出，從 2011-2012 年度至 2015-2016 年度期間，資助護理安老院宿位及資助護養院宿位的數目均上升，分別上升百分之四至二萬三千個及百分之三十至三千六百個。不過，對比 2011-2012 年度至 2018 年 9 月 30 日，全港安老院舍所提供的宿位總數則有輕微下跌趨勢，下跌接近百分之三至七萬三千個。反觀，長者人口從 2011 年的九十四萬多人增至 2016 年一百一十六萬人，增幅接近百分之二十四 (政府統計處，2018)。這反映縱使資助安老院舍宿位增加，但尚未能應付輪候冊上眾多長者申請人的需求。加上香港安老院舍的宿位未能跟上長者人口的升幅，導致長者輪候資助安老院舍的時間更長。

3.2. 安老院舍人手不足

除了安老院舍宿位不足以應付長者人口的升幅外，安老院舍的前線人手不足亦增長了長者輪候安老院舍的時間。而資助安老院舍服務員及其他職位空缺率超過百分之十五 (新聞公報，2017)，人手不足令安老院舍未能容納更多長者，也未能興建更多安老院舍。此外，香港法例對三類安老院舍 (包括高度照顧安老院、中度照顧安老院及低度照顧安老院舍) 的人手安排，有法例規管的最低員工數目 (社會福利署，2013)。任何安老院都需要一名主管，而高度及中度照顧安老院則每 40 名住客便需要一名助理員，而低度照顧安老院則每 60 名住客需要一名助理員。護理員的人手方面，只有高度照顧安老院規定不同時段需要不同人手的數量。保健員的人手方面，高度照顧安老院則每 30 名住客必須有一名保健員，中度照顧安老院則每 60 名住客才需要一名保健員。護士的人手方面，在沒有保健員的情況下，高度及中度照顧安老院分別需要每 60 名住客有一名護士及在任何情況下需要一名護士。這反映香港的安老院舍人手非常不足。基於最低員工數目的規定，一名照顧員需要照顧多名長者，除了對吸引新人入行有負面影響外，亦影響照顧長者的服務質素。Shah (2017) 指出安老機構人手不足，令員工壓力增加，從而影響對長者的照顧。因此，安老院舍人手不足的問題亦值得關注。

4. 粵港澳大灣區

4.1. 長者福利

近年，香港政府開始鼓勵長者前往廣東省居住，並設立「廣東計劃」，向 65 歲或以上選擇移居廣東省的合資格香港居民每月發放現金高齡津貼（社會福利署，2016）。再者，如果連續領取綜援金的長者預算到廣東省或福建省長期居住，便可申請綜援長者廣東及福建省養老計劃，合資格的長者每月可獲發一次的標準金額及每年一次的長期個案補助金（社會福利署，2018b）。因此，政府提供的福利津貼有助減輕長者前往廣東省安老的經濟負擔。此外，現時香港有兩所安老院分別由香港復康會及伸手助人協會在深圳及肇慶營辦，並參與了香港的「廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃」，向已在輪候入住資助護理安老宿位的長者提供食宿、護理等資助，讓長者可以更快入住安老院舍，盡快得到身體及心靈上的照顧（社會福利署，2018c）。

4.2. 安老院舍床位數目不斷增長

除了以上兩間在大灣區的安老院舍可供香港長者選擇外，「第一養老」在大灣區營運連鎖安老院，提供大量宿位，主要為高齡、失能、失智長者提供安老生活（深圳第一養老，2016）。雖然現時沒有整個大灣區安老院舍的確切數據，但廣東省擁有超過二千七百所安老院舍及超過四十三萬張床位（廣州市民政局，2017）。其中，在大灣區內的廣州市、佛山市及珠海市分別有五萬多、近三萬及近四千床位（周劍倩，2016）。再者，廣東省根據中央人民政府的指導，期望在 2020 年實現全廣東省的養老床位達五十五萬張，期望社區養老服務設施的覆蓋率達百分之一百（廣東省民政廳，2016）。由此推斷，大灣區各城市將逐漸增加更多安老院舍的床位，應付供不應求的情況，也為香港長者提供一個安老選擇。

4.3. 安老院舍人手比例高

上述兩間參與「廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃」的安老院舍已通過「香港安老院舍評審計劃」的認證。根據認證於人手方面的要求，一名護理員需要照顧五名長者（香港老年學會，2018）。這顯示粵港澳大灣區的安老院舍在護理人手方面著重人手比例，以達至最佳的護理照顧。除了身體上的照顧外，院舍亦有駐院社工提供全面的心理照顧，務求為長者提供全面的護理，以提升長者的生活質素。另外，廣東省人民政府辦公廳（2018）已開始規定安老服務的人才培訓，鼓勵向從事養老工作的人員提供補貼，

例如完善職業技能等級及薪酬待遇，讓從事養老服務的人員有可觀及固定的收入，以吸引更多年青人加入安老行業。除了薪酬制度外，擴大養老技能培訓至不同院校，亦有助吸引及提升養老服務的人手。

4.4. 院舍環境優勝

相比之下，香港大部分安老院舍位於住宅大廈的樓層，大灣區的安老院舍則是以一幅土地興建，其住宿環境（包括空氣、面積等），也比香港的院舍優勝。住宿環境面積大，可以令長者有更多空間獲得照顧，還可以提升私隱度，長遠對長者的身心健康有幫助。另外，大灣區安老院舍人員的方言以粵語為主，香港長者可以有效地與院舍的員工溝通，言語溝通方面不成問題。

4.5. 入住價格較低

在香港入住資助安老院舍每月需要支付近港幣二千元，而私營院舍則需要支付港幣四千五百至二萬元不等，但院舍的服務水平及住宿環境非常參差（消費者委員會，2015）。相比之下，大灣區提供的安老院舍每月收費則比較便宜，由人民幣二千至六千元不等。由於有「廣東計劃」的資助，香港長者不需要支付昂貴的住宿費，亦可享有較佳的服務水平。

4.6. 交通便利

廣深港高速鐵路及港珠澳大橋的開通有助香港人更便捷地前往粵港澳大灣區的城市。高速鐵路貫通中國各地，從香港乘坐高速鐵路至肇慶只需兩小時，加上安老院舍鄰近高鐵站，有助在大灣區城市養老長者的家人前往探望。

5. 往粵港澳大灣區安老問題

5.1. 長者需重新適應新環境

香港長者需要重新適應新的居住環境，是他們不前往大灣區養老的原因之一。因為他們居港多年，已適應社區的交通、娛樂、膳食等方面，所以他們未必願意重新適應新的居住環境。加上長者習慣與社區內的其他長者生活，轉換居住地點可能影響長者的社交圈子，從而令長者對大灣區安老卻步。因此，粵港兩地有需要加強推廣香港長者到大灣區安老，例如舉辦參觀內地安老院舍的活動，讓他們親身了解大灣區的環境。

5.2. 醫療水平差異

陳潔、王潤良 (2018) 指出香港人拒絕異地安老的其中一個原因是基於不信任內地的醫療體系。加上香港長者在內地無法使用香港醫療券等醫療福利，導致部分長者不選擇到粵港澳大灣區安老。因此，粵港兩地之間的醫護合作及交流有助促進內地醫療的發展，從而加強香港長者對內地醫療服務的信任。

6. 粵港澳大灣區安老對香港安老業的啟示

資助安老院舍輪候時間長、服務水平參差、安老人手短缺均是香港現時安老業面對的問題。縱使大灣區能夠為香港長者提供其他安老的選擇，但香港安老業界亦可以於多方面改善服務質素。雖然土地不足的問題導致安老院舍人均面積小，但香港人手短缺的問題可以參考廣東省的養老培訓政策，吸引更多人才為安老業界服務。香港的人才培訓可以從課程出發，提供專業資格證書及學位課程，讓有興趣人士在獲取證書後更容易投入安老行業，並提升安老服務的水平。此外，提高安老行業的起薪點及改善晉升前景，亦能為投身安老行業的年輕人提供更清晰的目標。

7. 結語

現時香港的人口老化問題十分嚴重，如果政府未能及時提供有效的解決措施，有關問題仍會於往後數十年繼續困擾香港。大灣區為香港長者提供了多一個安老選擇，輪候時間既不太長，亦可獲得更佳的護理。再者，「廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃」能為長者提供經濟資助，一來讓長者以低價入住大灣區的安老院舍，還可以為長者提供其他經濟援助。因此，香港長者往大灣區的安老院舍安老，是解決香港長者輪候安老院舍各式問題的有效措施之一。

參考文獻

- Department of Health & Human Services. (2013). *Supported residential services design guidelines*. Retrieved from <https://www2.health.vic.gov.au/Api/downloadmedia/%7B0A1125A5-1D17-4055-AC57-1F106B216122%7D>
- Shah, H. B. (2017). Understaffed and Overworked: Poor Working Conditions and Quality of Care in Residential Care Facilities for the Elderly. Retrieved from <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1789&context=pubs>
- Tao, Y., Lau, S., Gou, Z., Fu, J., Jiang, B., & Chen, X. (2018). Privacy and Well-Being in Aged Care Facilities with a Crowded Living Environment: Case Study of Hong Kong Care and Attention Homes. *International journal of environmental research and public health*, 15(10), 2157.
- 立法會秘書處資料研究組 (2017)。〈長者住宿照顧服務〉。擷取自網頁 <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617iss22-residential-care-services-for-the-elderly-20170314-c.pdf?fbclid=IwAR3RkEjpMzo6s0Y2C6ebneKKS0c3VT3wL1h0flABkuLadvyBQ26qrPdAxno>
- 社會福利署 (2013)。〈安老院實務守則〉。擷取自網頁 https://www.swd.gov.hk/doc/LRB/LORCHE/CodeofPractice_C_201303_201503R5.pdf
- 社會福利署 (2016)。〈廣東計劃申請指引〉。擷取自網頁 https://www.swd.gov.hk/gds/doc/Guidance_Notes_CHIN.pdf
- 社會福利署 (2018a)。〈安老院舍照顧服務概覽(資助與非資助宿位之比率) (截至30.9.2018)〉。擷取自網頁 [https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/632/tc/4.Provision_of_RCHes_\(Subsidised_versus_Non-subsidised_Places\)\(30.9.18\)chi.pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/632/tc/4.Provision_of_RCHes_(Subsidised_versus_Non-subsidised_Places)(30.9.18)chi.pdf)
- 社會福利署 (2018b)。〈綜援長者廣東及福建省養老計劃〉。擷取自網頁 <https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/252/PCSSALeaflet0318.pdf>
- 社會福利署 (2018c)。〈「廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃」〉。擷取自網頁 <https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/2781/tc/AnnexFeb2018.pdf>
- 周劍倩. (2016). 廣東機構養老: 結構性困局與突围. *廣東經濟*, 10, 33-39.

- 政府統計處 (2018)。〈香港 2016 年中期人口統計 - 主題性報告：長者〉。擷取自網頁
<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11201052016XXXXB0100.pdf>
- 香港老年學會 (2018)。〈先後參與「先導計劃」及「評審計劃」安老院舍資料〉。擷取自網頁 http://www.hkag.org/RACAS/list/accredited_list.html
- 消費者委員會 (2015)。〈安老院舍收費差異大 雜費項目多 — 《選擇》月刊第 467 期〉。擷取自網頁
https://www.consumer.org.hk/ws_chi/news/press/elderlyhome_0915.html
- 深圳第一養老 (2016)。〈關於我們〉。擷取自網頁 <http://www.senior-nursing.com/aboutaboutus.html>
- 陳潔、王潤良 (2018)。〈粵港養老業協同發展研究〉。《廣州大學學報（社會科學版）》，第 17 卷第 8 期，頁 51-56。
- 新聞公報 (2017)。〈立法會七題：安老服務業的人手短缺情況〉。擷取自網頁
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201711/29/P2017112900365.htm?fontSize=1>
- 新聞公報 (2018)。〈立法會二十題：有關安老院舍的統計資料〉。擷取自網頁
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201807/04/P2018070400664.htm>
- 廣州市民政局 (2017)。〈廣東最佳養老機構〉。擷取自網頁
<http://www.gz.gov.cn/gzsmzj/mtgz/201710/3ee970cdd1934cc58efe490ccbd29b57.shtml>
- 廣東省人民政府辦公廳 (2018)。〈廣東省人民政府辦公廳關於全面放開養老服務市場提升養老服務質量的實施意見〉。擷取自網頁
<http://www.zqmw.gov.cn/u/cms/www/201801/241615311g16.pdf>
- 廣東省民政廳 (2016)。〈廣東省民政廳 廣東省發展和改革委員會關於印發《廣東省養老服務體系建設“十三五”規劃》的通知〉。擷取自網頁
<http://www.zhanjiang.gov.cn/fileserver/News/224b72ea-b135-4b79-aabd-173b3d8a2a3d.pdf>