

社會福利署

「香港提供保健和康復服務的院舍員工之
技能及資歷要求」

顧問研究報告摘要

2024 年 12 月 30 日

報告摘要

背景

現時大多數安老院和殘疾人士院舍（院舍）的住客均需要護士、保健員、護理員和各類治療師等院舍員工或外展服務人員為他們提供保健照顧服務。鑒於院舍在招聘或挽留各類提供保健和康復服務的員工時經常遇到困難，《2022 年施政報告》宣布全面檢視院舍員工技能及資歷要求，為他們構建專業標準和晉升階梯。政府就此成立了「院舍康健服務人手檢討督導委員會」（督導委員會），由前安老事務委員會主席林正財醫生擔任主席，成員包括院舍營辦人／機構、專職醫療人員、工會代表等持份者及相關政策局／部門的代表等。社會福利署（社署）委託力橋培訓顧問有限公司（顧問）進行檢討的具體工作，並定期向督導委員會匯報。檢討的範疇涵蓋：

- (a) 檢視各類提供保健和康復服務的院舍員工之技能及資歷要求，從而為院舍員工構建專業標準和晉升階梯；
- (b) 探討在院舍增設新職級的可行性和推行方案，包括所需的資歷、培訓、註冊要求、監管框架、提供保健和康復服務的各類員工的分工和協作等；以及
- (c) 有助院舍招聘和挽留員工的因素。

國際情況文獻研究

2. 國際上對長期護理服務的定義為：在持續一段時間內，為失去部分或全部自理能力的人提供一系列健康護理、個人照顧和社會服務。如何確保長期護理服務的質素是國際研究的常見主題。經多年研究，住客享有的照顧時數是確保服務質素的關鍵指標。澳洲、美國和新西蘭每名住客每日平均享有照顧時數的標準，介乎 2.00 小時至 3.58 小時之間。

3. 在院舍員工職業發展方面，各國因文化背景、社會需求和政策支持等因素的不同而呈現差異。超過三分之二的經濟合作暨發展組織（經合組織）成員國，對於個人護理員的教育和培訓沒有特定的學歷要求。另一方面，超過四分之三的經合組織成員國，對擔任護士工作的人則有不同的培訓要求。

本地行業概況

4. 截至 2024 年 9 月 30 日，本港共有 817 間安老院，提供超過 77 000 個宿位；以及 344 間殘疾人士院舍，提供超過 19 000 個宿位。整個院舍服務行業合共聘用超過 44 000 名員工。
5. 《安老院規例》（第 459 章附屬法例 A）和《殘疾人士院舍規例》（第 613 章附屬法例 A）分別載述有關安老院和殘疾人士院舍的營辦、人手、管理及監管的規定。《2023 年院舍法例（雜項修訂）條例》（2023 年第 12 號條例）（《修訂條例》）於 2023 年 6 月 16 日刊憲，旨在加強監管及提升院舍的質素。除部分與人手及人均樓面面積相關的規定分階段實施外，《修訂條例》的大部分規定自 2024 年 6 月 16 日起生效。
6. 為加強對院舍的監管，社署轄下的安老院牌照事務處及殘疾人士院舍牌照事務處分別設有四支專業督察隊伍，其中保健衛生督察隊專責處理涉及護理程序的投訴。在院舍主要護理專業人員中，社署負責保健員的註冊及規管，護士管理局、物理治療師管理委員會及職業治療師管理委員會，負責規管相關專業人員。《修訂條例》下引入院舍主管註冊制度的主要條文已於 2024 年 6 月 16 日開始生效。院舍營辦人須由 2025 年 6 月 16 日起僱用註冊主管或註冊主管（臨時）為主管。
7. 為提升院舍員工的技能，社署在 2019 年推出為期五年的「院舍員工培訓資助計劃」，全數資助全港所有安老院和殘疾人士院舍的主管、保健員和護理員修讀在資歷架構下認可的訓練課程。
8. 為紓緩人手短缺的情況，社署自 2006 年起全額資助「社福界登記護士（普通科）訓練課程」的學費，現時接受資助的學員須承諾在畢業後在社福機構工作最少三年。社署亦自 2012 年起推行培訓資助計劃，向資助安老服務或康復服務的非政府機構提供撥款，為被該些機構聘用的指定職業治療學或物理治療學課程的學員，提供全數學費資助，而接受資助的學員須承諾在畢業後於有關機構工作最少三年（碩士畢業生）及兩年（學士畢業生）。
9. 院舍業界一直面對專業護理人手緊張的挑戰。部分「社福界登記護士（普通科）訓練課程」的畢業學員在服務社福界一段時間後，基於個人職業發展和工作性質等考慮，最終選擇轉投醫護界，令社福界一直未能建立專屬的專業護理人才，持續在業界服務。再者，社會普遍對院舍職位和工作認識不多，一般認為院舍內的護理崗位欠缺專業性，導致未能吸引新人（尤其年青人）入行；在院舍工作的保健員沒有清晰的晉升階梯，亦令業界難以挽留有抱負、有能力的人才。按目前情況估算，未來五年業界合共需要補充超過 2 300 名護士，以應對現有院舍因應實施《修訂條例》和新增院舍須增聘護士的需求，以及補充現有登記護士的空缺和流失。

院舍服務數據搜集分析結果

10. 於 2023 年 11 月底至 2024 年 3 月期間，顧問按院舍的類別、性質、規模等抽樣 30 間安老院及 22 間殘疾人士院舍進行實地觀察，瞭解院舍運作、各工作崗位所需具備的技能、各類員工的工作量和工作時間分配比重，及住客所需各項護理照顧服務的頻率和平均每項服務所需的時間和員工數目等。顧問根據院舍回覆表格及工作日誌表，統計各類員工提供的保健及照顧服務內容和時數，包括可用作國際基準比較的工作崗位（即註冊護士、登記護士、保健員和護理員）及其他工作崗位員工（如社工、治療師、助理員等）。基於院舍全日 24 小時運作，所有工作崗位的每週總工作時數除以七日，以計算每個工作崗位平均每日工作時數。

11. 安老院的數據分析結果如下：

- (a) 5 間護養院樣本，每名住客每日享有由可用作國際基準比較的工作崗位員工所提供的照顧時數為 3.29 小時，當中包括註冊護士 0.55 小時、登記護士 0.34 小時、保健員及護理員 2.39 小時，由其他工作崗位員工提供的服務 1.11 小時，合共 4.40 小時。
- (b) 25 間護理安老院及安老院樣本，每名住客每日享有由可用作國際基準比較的工作崗位員工所提供的照顧時數為 2.64 小時，當中包括註冊護士 0.18 小時、登記護士 0.23 小時、保健員及護理員 2.22 小時，由其他工作崗位員工提供的服務 1.17 小時，合共 3.81 小時。

12. 殘疾人士院舍的數據分析結果如下：

- (a) 11 間高度照顧殘疾人士院舍樣本，每名住客每日享有由可用作國際基準比較的工作崗位員工所提供的照顧時數為 2.39 小時，當中包括註冊護士 0.10 小時、登記護士 0.25 小時、保健員及護理員 2.03 小時，由其他工作崗位員工提供的服務 2.03 小時，合共 4.42 小時。
- (b) 由於中度照顧殘疾人士院舍樣本的住客通常在日間外出接受訓練或上班，顧問分別計算了住客每日平均留在各院舍樣本的時數。透過上述調整，7 間中度照顧殘疾人士院舍樣本，每名住客每日享有由可用作國際基準比較的工作崗位員工所提供的照顧時數為 1.34 小時，當中包括註冊護士 0.02 小時、登記護士 0.13 小時、保健員及護理員 1.19 小時，由其他工作崗位員工提供的服務 1.24 小時，合共 2.58 小時。
- (c) 由於低度照顧殘疾人士院舍樣本的住客通常在日間外出上學、接受訓練或上班，顧問分別計算了住客每日平均留在院舍的時數。透過上述調

整，4 間低度照顧殘疾人士院舍樣本，每名住客每日享有由可用作國際基準比較的工作崗位員工所提供的 0.39 小時的照顧時數，全部由保健員及護理員提供，及由其他工作崗位員工提供的服務 1.81 小時，合共 2.20 小時。

13. 在不同工作崗位的職務內容方面，數據顯示院舍內登記護士和保健員的工作相當接近。安老院的登記護士和保健員在 21 項保健及照顧服務中，有四分之三的內容重疊，當中保健員擔當「個人起居照顧護理」的比重較大，而兩者在「藥物管理」及「特別護理程序」方面的工作時間則相若。兩者沒有重疊的工作包括由保健員負責使用約束物品和帶領小組，及由登記護士負責協助住客使用導尿管、抽痰、更換造口袋。至於殘疾人士院舍，在 20 項保健及照顧服務中，登記護士和保健員的工作內容有九成重疊，沒有重疊的工作為保健員負責進行腹膜透析和帶領小組活動。

持份者意見

14. 為收集持份者的意見和建議，顧問共進行了四場工作坊 / 研討會 / 伙伴協作團隊會議和 12 場焦點小組討論，並與立法會議員、為院舍提供外展服務的醫生、護理學界代表、院舍營辦人、不同工作崗位的院舍員工等多方持份者進行訪談。顧問直接接觸超過 340 名持份者，討論內容包括院舍員工的職業發展情況和所需培訓、院舍住客的保健服務需求、新職級的角色和職責、新職級培訓課程的內容、實用性和可行性，以及影響院舍招聘和挽留員工的因素等。顧問收集到的意見主要有：

- (a) 關於職業發展情況，大部分參加者認為院舍服務行業（特別是安老服務方面）有很大的發展潛力，對專業人員的需求與日俱增。不過，院舍員工面對的晉升階梯問題，主要源於機構編制所限，往往要等待上級職位空缺才可晉升，保健員的晉升機會更為有限。另外，坊間的進修課程授課模式多為全日制，在院舍人手緊絀的情況下難以騰出進修時間，這影響了院舍員工的職業發展。
- (b) 另外，如何維持專業標準和為院舍員工提供充足培訓也至關重要。大部分參加者認為主管需加強人力資源管理、跨領域協調、危機處理、創新思維和財務管理等綜合能力。註冊 / 登記護士則需加強臨終關顧、院舍與醫院和家人的協作、溝通技巧、機構文化認同等。保健員的培訓應涵蓋專門護理知識和溝通協作能力。至於護理員及其他前線護理人員，除了基本急救、職業安全健康、以人為本的文化外，還應加強對工作意義的認同、緩解工作壓力的培訓。整體而言，各工作崗位均需全面提升專業技能，並加強溝通協作、創新思維等軟實力。

- (c) 對於設立新專業職級，大部分參加者認為可為保健員提供晉升階梯，在獲得適當培訓及資格認證後，他們所擔當的專業角色將更明確，有利職業發展及提升工作滿足感，有助挽留人才。持份者表示，現時保健員已承擔部分藥物管理和特別護理等工作，經適當培訓及評核後，他們可進一步勝任現時由登記護士在院舍負責的工作。培訓內容須妥善制定，包括入讀的學歷要求、課程和考核標準等，以確保新專業職級的質素。

15. 為更廣泛地收集意見，顧問邀請全港院舍員工、「社福界登記護士訓練課程」的講師和學員、業界培訓機構代表，以及其他持份者參與問卷調查。顧問成功收到 1 257 份院舍員工和 99 份非院舍員工的回覆，主要包括保健員 297 名、主管 / 舍監 290 名、護理員 159 名和「社福界登記護士訓練課程」學員 41 名。

- (a) 對於設立新專業職級，大部分(83.85%院舍員工和 84.85%非院舍員工)回覆者認為新專業職級的員工須具中五或同等學歷水平（與修讀登記護士課程的學歷要求相同），大部分（87.67%院舍員工和 54.55%非院舍員工）回覆者亦認為新專業職級的員工必須具備一定院舍工作經驗。
- (b) 在培訓內容方面，80.99%院舍員工回覆者期望課程涵蓋「臨床護理培訓」和 55.53%院舍員工回覆者期望涵蓋「心理、社交及心靈服務培訓」，以裝備新專業職級的員工應對不同工作需要。
- (c) 逾半數護士回覆者認為當課程內加入適當培訓，新專業職級將具備執行一系列專業護理工作的能力，包括打胰島素針（74.89%），抽痰（65.80%），督導前線院舍員工（61.90%），執行個案管理（59.74%），制定護理計劃（54.55%），執行腹膜透析（53.68%），以及協助有特別護理需要的院舍住客進行復康運動（50.65%）。
- (d) 關於新專業職級與現有保健員之間的工作關係，各有超過四成的院舍員工和非院舍員工回覆者認為，兩者之間是否存在從屬關係需因應院舍的實際情況做出彈性安排。
- (e) 就新專業職級的職稱，最多回覆者支持的三個選項為「保健主任」、「護理保健師」和「保健師」，其中「保健主任」較能突出新職級在保健服務範疇的主導地位，至於「護理保健師」和「保健師」則較強調其護理專業背景和實務工作性質。
- (f) 對於是否讓低於中三學歷的現職護理員修讀「護理員進階訓練證書課程」，並在修畢後可銜接「保健員訓練課程」晉升為保健員，大部分（79.71%院舍員工和 84.85%非院舍員工）回覆者認為應維持現時修讀「護理員進階訓練證書課程」的學歷要求。

- (g) 在吸引及挽留人才的方法上，最受重視的是「提供職業發展和晉升機會」，各專業領域均有超過七成回覆者認同此舉有效。同時，護理員工視「加強專業培訓和持續教育」為最有效推動院舍服務行業更專業化的方法。
- (h) 值得注意的是，作為日後很大機會加入院舍服務行業的學員，「提供彈性上班時間和工作安排」(75.61%)，「建立良好的工作環境和支援系統，強化溝通和回饋機制，培養團隊文化和價值觀」(73.17%)，「推行員工認可和獎勵計劃」(73.17%)，及「利用科技設備改善工作環境」(68.29%)均具吸引力。超過半數的學員回覆者也認為只要經過適當培訓和評核，新專業職級的員工能勝任問卷內所列出的絕大部分專業護理工作（抽痰和協助有特別護理需要的院舍住客進行復康運動除外）。

16. 顧問亦就初步建議諮詢相關專業團體、康復諮詢委員會和安老事務委員會。綜合諮詢所得的意見，大致可歸納為三方面：

- (一) 建議為新專業職級訂立嚴謹的專業資格培訓及評核機制，確保其有能力提供所需的保健及照顧服務；
- (二) 建議設立規管機制以處理工作違規及投訴等，確保新專業職級的專業水平和服務質素；及
- (三) 建議加強向業界及公眾的解說工作，指出新職級是專為社福界而設的全新專業護理崗位，專責服務所需的護理程序。增設該職級可協助社福界應對未來人口高齡化和業界欠缺專業護理人才的挑戰。

研究建議

建議 1：增設「護理保健師」職級

17. 隨著院舍業界對專業的護理服務需求愈來愈大，有需要培育專業護理人才以持續支持行業穩健發展。目前，院舍基本服務涵蓋多項護理程序，但社福界缺乏專屬的專業護理人才。因應不同院舍的實際情況，這些護理程序大多由登記護士和保健員一同執行，故兩者之間的職責出現重疊。因此，顧問建議增設新的專業職級，在安老院、殘疾人士院舍及其他安老／康復福利服務單位專責服務所需的護理程序，為社福界培育專屬的專業護理人才。

18. 顧問建議加強協助業界及公眾理解，新職級是一個專為社福界而設的全新專業護理崗位，可吸引有志在社福界發展的人士加入，同時為保健員提供更好的職業發展前景，挽留人才。新職級為院舍營辦人在聘用專業護理人才方面提供多一個選項，讓院舍在人力資源的運用方面更具靈活性。對整個社福界而言，增設

新職級可為業界培育專屬護理人才，減少與醫護界競爭人才，有助紓緩院舍人手緊張的情況。

19. 參考各方意見，以及考慮新職級培訓課程內容和主要職責等後，顧問建議採用「護理保健師」(Health&Care Practitioner)為新職級的職稱，反映該職級涵蓋護理(care)與保健(health)兩方面的職務，並著重實務操作(practice)。完成培訓及經註冊後的「護理保健師」除可在院舍工作外，還可在安老／康復福利服務單位(例如長者日間護理中心)內工作，執行服務所需的護理程序。由於新職級與院舍內其他工作崗位的從屬關係及其薪酬水平屬院舍內部管理事務，顧問建議應由院舍營辦人按其實際情況自行衡量和決定。

(a) 「護理保健師」的註冊及續期要求

任何人士如欲獲取註冊「護理保健師」資格，必須已修讀由社署署長書面批准的指定培訓課程；註冊或註冊續期的有效期限不超過五年。長遠而言，社署可考慮將持續進修要求作為「護理保健師」續期的條件。

(b) 規管機制

社署就規管院舍服務設有專業督察隊伍進行突擊巡查並處理涉及護理程序的投訴等，隊伍由高級護士主任、護士主任和註冊護士組成，具備專業醫護背景和豐富經驗。顧問建議參考現行保健員的規管機制，由社署負責「護理保健師」的註冊、註冊續期，以及處理涉及護理程序的投訴等。就「護理保健師」的質素保證和專業規管，顧問建議社署建立一套註冊、評核、註冊續期和規管機制，以確保「護理保健師」的專業能力並確保其受有效監管。同時，社署應適時檢視有關規管機制，包括「護理保健師」培訓課程的質素、註冊「護理保健師」的進修及評核等，以維持其專業水平，確保住客獲得安全可靠的照顧。

若社署署長信納「護理保健師」不再有能力執行該崗位的職務，或不再是註冊「護理保健師」的適當人選時，可取消其「護理保健師」的註冊。

(c) 「護理保健師」培訓課程

為確保「護理保健師」的知識和能力足以應付日後的護理工作，他們必須修讀社署署長指定的培訓課程。顧問建議現職保健員晉升為「護理保健師」的培訓課程以「專業文憑」為資歷名銜。

在設立「護理保健師」初期，顧問建議首先邀請現職、持有有效保健員註冊，並擔任保健員不少於三年的保健員，接受培訓。「護理保健師」培訓課程以「專業文憑」為資歷名銜，屬資歷架構級別四。顧問建議供

現職保健員修讀的培訓課程總學習時數為 760 小時（包括 480 小時面授時數及 280 小時實習），相當於 76 個資歷學分的學習量，涵蓋 2 個資歷架構級別三能力單元、33 個級別四能力單元及 9 個級別五能力單元。「護理保健師」培訓課程的入讀學歷要求與登記護士一致。就社福服務單位所需的護理工作而言，「護理保健師」培訓課程的評核要求與登記護士相同。為確保「護理保健師」有足夠能力應付日後的護理工作，建議將相關的護理技巧應用（例如進行肌肉注射、插入或更換留置尿道導尿管及鼻胃管）列為培訓課程「核心能力」的課題，學員必須全部通過評核，方可獲頒畢業證書。

(d) 對「護理保健師」的需求預測

顧問預測院舍業界在 2029 年或之前潛在需要約 220 名「護理保健師」。在 2030 年或之後的中長期需求，則視乎各類院舍的增長及設立新職級之後的實施情況。

建議 2：調整「護理員進階訓練證書課程」的培訓內容

20. 顧問建議維持「護理員進階訓練證書課程」的入讀資格，並調整培訓內容，更著重實務操作經驗和能力，以吸納和挽留合適的人才，提升院舍服務質素。目前「護理員進階訓練證書課程」的總面授時數為 150 小時，當中包括中文 35 小時、英文 35 小時、運算 28 小時和資訊科技 28 小時，另外 24 小時為「認識藥物基本知識」、「掌握與長者溝通技巧」和「掌握與家屬溝通技巧」。由於語言能力可透過其他渠道持續進修，而保健員的工作亦以實務為主，顧問建議減少中文和英文學習時數，並加強職業相關知識的培訓（例如預防虐老、協助長者使用輔助器材）。有關修訂已提交予資歷架構秘書處和香港學術及職業資歷評審局，並確定課程繼續維持屬資歷架構級別二。至於修訂後的課程能否維持屬保健員銜接課程，可由社署決定。由於課程的內容改動幅度已超過現行課程總資歷學分的 10%，故現時提供該課程的培訓機構須向評審局更新課程評審。顧問建議社署盡早與相關的培訓機構磋商，以便培訓機構有足夠時間修訂課程內容及完成更新課程評審。

建議 3：調整法定人手要求

21. 本研究顯示，根據現時《安老院規例》和《殘疾人士院舍規例》的法定人手要求，院舍的員工配置可以滿足住客護理照顧的需要。因此，顧問建議在維持現行法定人手要求基本不變的前提下，將「護理保健師」引入規例。另一方面，顧問建議將現時護養院的法定人手要求按總床位數目釐定修訂為按住客數目釐定，以跟隨國際慣例及本港其他照顧程度院舍的法定人手要求；並清晰闡述保健員的人手規定，以反映他們在護養院擔當的重要角色。

建議 4：招聘和挽留員工

22. 顧問建議院舍營辦人透過增加職業發展及晉升機會、應用資訊科技及樂齡科技、鼓勵院舍員工接受培訓、改善工作環境及文化，以及建立員工參與及激勵機制，吸引及挽留員工。

結論

23. 本研究分析了提供保健和康復服務的主要院舍員工所需具備之技能及資歷要求。鑑於香港至 2050 年將成為全球人口高齡化最嚴重的地區之一，有必要盡快採取行動紓緩院舍業界的人手短缺問題，以確保院舍服務質素。