

基層發展中心

地址：荃灣沙咀道305號眾安大廈3字樓A1室 電話：(852) 2411 0196 傳真：(852) 2612 4222 電郵：hkgdc8964@gmail.com

「砌理由、閃水喉」無助解決「結構性老年貧窮」問題

安老事務委員會近日發表「就長者住宿照顧服務所進行的顧問研究」(下稱報告)，引起社會廣泛爭議。基層發展中心(下稱本會)對於報告所出的三項主要建議並不同意，並且認為香港現時面對的是「結構性老年貧窮」問題，政府必須懸崖勒馬，扭轉安老服務私營化的施政方針。

虐老事件只是冰山一角

本會認為，社會近日關注安老院的種種問題，不論是私營安老院方面因服務質素低劣引致的虐老問題、走法律罅「出假單騙綜援」的濫收費用問題；抑或是資助安老院方面要收緊申請資格、輪候年期過長出現死亡率偏高的問題，都只是冰山一角。問題的核心是：政府的施方針向『大市場、小政府』傾斜，非但沒有增撥資源解決累積多年的服務需求，反而不斷「諗縮數」將解決長者住宿服務的責任推給私營市場，令問題不斷累積，令長者不斷受苦。

「砌理由、閃水喉」：一份有預定結論的研究報告

制訂任何公共政策，必須審視「政策精神」能否解決當前社會的矛盾和回應社會的期望；再討論「服務模式」能否配合社會實際的需要和符合社會發展的趨勢；而所謂「服務融資」，不單是「誰應付鈔」的問題，也要考慮「誰曾付出」的問題。今次研究報告引經據典、交足數據、轉彎抹角地重提「居家安老」作為安老政策的新方向，將「安老」這個包袱交回家人，是明知無法解決「私營安老院」這個老大難的問題，亦不願承擔像興建公屋那樣投入資源！

現時「報告」提出的三項建議，背後的精神是「居家安老」、「只服務最有需要人士」及「社會共同承擔責任以發展優質服務」。但只要細心詳閱後，就發覺這份「報告」的論點矛盾重重，有關建議好像為一早定下的框框及結論而作出。

「又老又窮」是問題的關鍵

「報告」指出：「絕大多數的香港長者都希望一個自己熟悉的環境安老...而不是入住安老院舍」(第 24 段)、「居家安老是香港大部份長者的意願」(第 41 段)，但報告卻指出相比其它社會，香港的院舍入住率偏高(第 26 段)。此外，「報告」在建議要引入經濟狀況審查機制，但卻不否認按現時情況，「不論採用那一個入息限額，對縮短中央輪候冊名單的作用不大...預計對輪候時間的影響亦很少」(第 154 段)。為何一份嚴謹的研究報告，出現如此矛盾的結論呢？

「報告」認為是「由於家庭規模縮小，照顧家中長者的能力下降...關鍵因素包括身體突然轉差和離院後缺乏過渡性的支援」(第 27 段)等社會性因素，完全沒有提及我們這一代長者「缺乏基本退休生活保障」，與及香港社會貧富懸殊極為嚴重所造成的根本性矛盾，令一般基層家庭在「經濟上」也無力照顧出現健康惡化的長者！。但「報告」也不敢隱瞞一個事實：

現時 7 萬多名居於安老院舍的長者，有超過 75% 以上都是領取綜援！(第 40 段)「又老又窮」才是整個問題的關鍵。可以說，要處理香港社會「老齡化」的問題而迴避「貧窮化」的問題，是無視香港社會貧富懸殊的矛盾。「報告」的建議，只是轉移視線，為政府「砌理由、閃水喉」！

「居家安老」矛盾重重

「報告」指觀察到家人在家中照顧體弱長者的能力每況愈下...由於支援服務不足，本來可以居家安老的長者，可能會選擇入住安老院舍(第 45 段)，因此建議檢討符合接受社區或住宿照顧服務「雙重選擇」的申請人，必先試用社區照顧服務。(第 194 段)。但「報告」又指「如果要引入社區照顧服務資助券，必須有成熟的私營市場...以防止濫用資助券」(第 202 段)。問題是，「報告」忽略家人在照顧體弱長者方面，除了「照顧能力」不足外，「經濟能力」不足也是一個大問題。自 1999 年開始，與子女合住的長者不能再獲得「獨立申領綜援」的權利，如果長者因為健康出現惡化，而家人又缺乏經濟能力，將長者送進安老院舍反而可以獲得獨立申領綜援的權利。如果「報告」建議引入家庭經濟狀況審查機制，將會令這種「被逼分家」的情況更趨嚴重。這種政策上的不協調，與「報告」建議居家安老的精神是互相矛盾的。

「錢跟誰走」進退失據

「報告」指出：「由於不少私營院舍使用者都是綜援受助者，他們已成爲的營院舍宿位現成的市場...若實行住宿照顧服務資助券機制可能會推動私營院舍尋求質素認證或評審，有助提升服務質素」(第 212 段)。但「報告」又擔心：「引入住宿照顧服務資助券計劃可能會引致額外住宿照顧服務需求，結果導致長者提早或在不必要的情況下入住院舍」(第 165 段)。一個顧問報告如此患得患失、進退失據，說到底都是一個「錢」字。由於政府的長者住宿照顧服務長期依賴私人市場解決，在香港這個缺乏「全民基本退休保障」的社會中，絕大部份身體欠佳而家人又缺乏經濟能力的長者，只能依靠微薄的綜援金入住院舍。政府其實心裏明白，經營私人安老院也不過是一盤生意，以現時接近八成長者都只能依靠綜援金入住安老院舍，如果經營者不是「將價就貨」就只能「走法律罅」以維持生存，提升服務質素實在談何容易。

如何回應「結構性老年貧窮」問題

只是空談如何解決香港的「人口老化」的危機而迴避其與「貧窮化」之間的結構性關係，任何安老服務的改革都注定失敗的。沒有人會反對「居家安老」的精神，問題是能夠居家安老的經濟及社會條件是否存在。現在的問題並非「長者住宿照顧服務」是否遭到濫用，而是政府缺乏應付人口老化的願景，各項政策之間互相矛盾，造成結構性停滯。本會欣賞安老事務委員會今次作出的努力，但認爲顧問研究報告未能對症下藥。本會現提出下列四點建議：

- 1) 盡速設立「全民退休保障計劃」，爲香港的長者建立經濟安全保障，應付香港「老齡化」和「貧窮化」的結構性問題，讓長者真正有機會在「居家安老」或「住宿照顧」作出選擇。
- 2) 在倡導「居家安老」精神的同時，必須要全面檢討現時各項與安老服務有關的政策矛盾，包括綜援政策、安老服務統一評估機制、資助／私營安老院政策、社區照顧服務政策等。
- 3) 矯正過往「安老服務私營化」的政策方針，集中資源在短期內解決現時仍然輪候住宿照顧人士的需要，同時要加強「醫療系統」與「社區照顧系統」及「公私營院舍」之間的協調，避免現時醫療專業人士不必要地將康復後獨居或體弱的長者，經常轉介往私營安老院。
- 4) 反對將服務進行任何經濟審查。由於年老體弱是人生無可避免的階段，故應尊重長者及家人「居家安老」或「住宿照顧」的選擇意願，令貢獻社會一生的長者可以「安享晚年」。