

工黨

立法會福利事務委員會

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃

意見書

2015年3月28日

1. 制定長期護理政策

長者、殘疾人士及所有有長期護理需要的人士，應當得到按其護理需要的照顧服務，國際社會以社區為本的照顧服務，主張去院舍化及社區自主生活。現時香港的狀況是由於社區照顧服務極度不足及未能應對長者及殘疾人士的需要，不少長者及殘疾人士而被迫入住及輪候院舍。然而，資助院舍服務長期不足，輪候時間數以年計，每年輪候院舍期間離世的動輒數以千計；私營院舍質素存疑，空置率偏高；規管院舍的條例要求嚴重偏低及未能跟隨政府院舍水平；全港長者資助及私營院舍總名額約佔長者人口 8%，遠高於經濟合作與發展組織 (OECD) 的約 4.5%；社區支援服務嚴重不足，名額偏低。在這些種種的情況下，其實是與政府的政策口號「居家安老為本，院舍照顧為後援」背道而馳。

隨人口老化及殘疾人口上升，在社區照顧服務欠缺長遠規劃下，對院舍的需求將不斷不健康地上升。對此，工黨認為政府必須制訂長期護理政策，全面規劃長者及殘疾人士的護理服務，並真正貫徹社區為本的理念，而非散件式地推出不同服務，而此等服務卻未能應對實際需要。工黨必須指出，以社區為本的照顧服務，應為政策主線，及應大幅增加相關資源。

2. 關注社會福利服務私營化

服務券的方式，以「錢跟人走」、「服務使用者選擇」作為主軸，政府亦表明透過服務使用者的選擇，可以推動改善私營院舍質素，這是政府以私營及市場化機制，看待社會服務的提供。

本質上，工黨反對將社會福利服務私營化，社會福利服務乃是人本服務，市場的運作徹底摧毀服務質素及人本精神，當牟取利潤及利益成為提供服務的主因時，服務使用者的福祉及權利變成一個次要的目標，是非常危險的情況。用者自付和功利主義是不應出現在社會福利服務當中，因為絕大部份的福利服務使用者皆是弱勢群體，如日後政府服務因私營化而令公營及資助服務逃避責任及萎縮，首當其衝受到影響的是弱勢群體。

故然在私人院舍市場早已存在的情況下，服務私營化已無可避免，惟政府政策絕不應加劇相關的情況，工黨對政府推出住宿照顧券，極度擔憂政府進一步將應有的公共責任外判至市場，市場對政府的資金來源亦視之為「大水喉」，急不及待擴展生意，對政策長遠規劃有害而無利。政府以 8 億的龐大開支推行住宿照顧券，工黨建議應重新計劃應如何善用公共資源，以提供妥善的資助長期照顧服務。

3. 擔心「共同付款」將在整體的長期護理服務引入資產審查概念

事實上，不論是社區照顧服務券及關愛基金的護老者津貼項目，已引入資產審查及共同付款的安排。將護理需要與經濟需要掛勾，是極度危險的情況。長期護理需要乃不分貧富，而有

需要人士尋求社會的協助，得到適切護理服務，亦應當是一種權利。我們極度擔心在住宿照顧券項目引入審查機制後，將來在政府資助院舍服務或其他長期護理服務皆出現資產審查，在護理需要上外加限制。

4. 要求院舍提高質素理應是規管而不是誘因

政府指推出住宿照顧券可提供誘因讓私營院舍提高質素，工黨認為政府完全走錯方向。自政府推出買位計劃後，分為甲一及甲二級別院舍，2014年10月審計報告指出，「在中央輪候冊上表示願意入住“改善買位計劃”宿位的申請人的比率，由二零零九年三月底的7%，降至二零一四年三月底的5%，而“改善買位計劃”宿位的輪候時間則為七個月，遠比津助／合約安老院舍宿位的輪候時間為短」，同時部份買位院舍的入住率仍然偏低，可見買位院舍整體不受歡迎。同時，以甲一買位院舍為例，其人均面積及人手編制雖然高於非買位私營院舍，但距離政府資助院舍及合約院舍仍有極大差距，買位的政府資助明顯未能有效改善院舍質素。

私營院舍質素一直為人詬病，當中不少院舍的質素，實是社會不能容忍，我們不能接受一個先進發達的香港社會，讓我們付出一生的長者在苦無選擇下，入住該等不堪的院舍。歸根究底，是院舍條例過時及不足，和監察及執法不力，縱容該當質素極差的院舍存在。院舍條例的標準，是遠低於政府資助院舍及合約院舍的標準，條例亦已有多年沒有修訂。工黨認為，推動院舍質素的改善，應全面檢討條例，並加強監察及執法，同時有勇氣及承擔，將不符社會標準的院舍取締。我們明白政府可能擔心出現院舍倒閉情況，對政府資助服務造成更大壓力。我們認為，那政府應當一併檢討現行資助模式及社會政策，如我們尊重每一位有長期護理需要的人，便應當作出長遠承擔。

5. 社會工作者的角色

政府的建議中，社工需要擔當「個案管理」，為長者「推介」院舍、配對及跟進。這做法會令社工角色混淆，及有為私院介紹顧客及推銷之情況，或有違社工專業操守，社工及服務使用者的專業關係亦會有機會被破壞，政府必須注意。

6. 推行的時間表

目前尚有其他「試驗計劃」正在進行，包括社區照顧服務券、關愛基金護老者津貼等，該些項目尚未有確實成效的驗證，在社區照顧服務券的低使用率上，可見到服務使用者未有充足資訊，及對使用相關服務得不到適當協助，而社會服務機構的人手及資源安排上亦出現困難。加上，是次就住宿照顧服務券的諮詢及公眾參與不足，公眾對不同的項目認知不足，實是障礙其使用；社會服務機構也對住宿照顧券有極大擔憂及關注。在種種的問題待澄清及處理，及時機過急的情況下，工黨促請政府暫緩推行計劃，並作出全面的研究及公眾諮詢。

撰寫人：盧浩元