

香港社會服務聯會
就「長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃」
向立法會福利事務委員會提交的意見書
2015年3月28日

香港社會服務聯會反對現在試行院舍照顧服務券，意見如下：

1. 社會福利界不接受沒有基礎的服務規劃

1.1. 面對人口高齡化，長者院舍照顧服務是一項重要的長遠社會福利規劃項目。釐定長期護理政策目標、規劃基礎及措施，應以需求及數據為本，才能有效解決社會問題。

1.2. 就「院舍照顧服務券試驗計劃」（院舍券）感興趣人數的推算，問卷調查結果顯示每十位在中央輪候冊的長者中，只有一位長者表示願意考慮院舍券及贊成經濟審查。顧問團隊假設截至2014年10月，共有24,754位長者正輪候資助護理安老宿位，有感興趣使用院舍券的長者應有2,400位，安老服務業界表示對估算存疑。第一，素來長者入住院舍事宜，其家人參與作決定的因素非常重要。然而今次的受訪對象，以長者為主，業界推測長者及其家人最後的真實意向決定，未有充分反映，結果可能還低於10.5%。第二，如果長者及其家人充分理解，於不久將來政府會有新增資助安老宿位提供，這因素也會影響他們考慮接受院舍券的決定。業界相信被訪者不清楚知道，約有1,580個新增資助安老宿位，已經或將會在2014-15年至2016-17年期間投入服務；長者並不知道政府已在12個發展項目中預留用地，以興建新的合約安老院舍；與此同時，長者也沒有知悉當局正積極跟進「私人土地作福利用途特別計劃」下約60個項目，協助社福機構原址擴建或重建，特別是增加安老和康復服務設施。

1.3. 儘管院舍券是一個試驗計劃，但顧問團隊於細節上的提議，對日後長期護理政策和服務規劃，有關鍵性影響，不容過分簡單處理。

2. 長期護理服務發展不能要一個「假的」錢跟人走

- 2.1. 「錢跟人走」應該被理解為一項嶄新資助模式，由政府以服務券形式向服務使用者直接提供資助。合資格長者可自行選擇切合其個人需要的服務提供者、服務種類及服務組合。
- 2.2. 參考外國的經驗，並沒有界分院舍券或社區照顧券；「錢跟人走」的資助金額，應該與評估機制掛鈎，例如透過現時的「安老服務統一評估機制」，以釐訂長者照顧需要的資助金額。長者所獲得的「資助」，能讓其自行選擇服務提供者、服務種類和服務組合，這才是「真的」錢跟人走。業界認為政府推行院舍券前，應當理順不同類別長期護理服務的資助標準。
- 2.3. 舉例多年來，業界不斷要求政府儘快檢討院舍的人手比例，因應長者的護理及照顧所需要的人手及資源，確立院舍照顧的真實成本計算。假如今次政府在未有真實成本計算下，而決定引入院舍券，政府豈不是做了一個錯誤的決定，用一個粗疏不合時宜的計算，訂定一個需要共同付款的院舍券價值。這處理方法不但沒有解決問題，只會令一項嶄新資助模式，一開始便存有不公正的狀況，嚴重違反向服務使用者清楚說明成本計算及共同付款的標準。因此，業界極力反對任何破壞長期護理政策原則、規劃基礎及措施的試驗計劃。

3. 政府未推出院舍券前，應先檢討「改善買位」制度及院舍服務人手比例

- 3.1. 2002年審計報告內容所指，資助院舍的服務質素，較買位院舍為高（以每名住客所佔的最低面積和員工的最低要求）。因此，當年大部分長者寧願輪候35個月才入住資助宿位，也不願意接受只需輪候11個月的買位宿位，審計署認為主要原因是資助院舍提供較好的設施和較多具資歷的員工。當時，審計署建議社會福利署採取行動，盡量劃一所有津助（用公帑）宿位的服務水平，包括每名住客佔用的最低面積、員工的資歷和數目，以及院舍設施。

- 3.2. 從政府2013 - 14 年度服務的資助額比較，差異很大。「改善買位計劃」宿位每月為7,900 元、「津助安老院舍」宿位每月為13,200 元，「合約安老院舍」宿位每月為12,700 元、及「護養院宿位買位計劃」宿位或「津助護養院宿位」每月為15,600 元。十二年後，問題仍舊存在，根據2014年審計報告資料，在2013至14年度社署用了6.73 億元，購買7,660 個「改善買位計劃」宿位。不過，在121 間參與的私營安老院舍中，有39 間未能達到92% 入住率，其中10 間的平均入住率為50% 至80%，3 間的入住率低於50%。
- 3.3. 許多長者不選擇入住參與「改善買位計劃」的私營安老院舍。願意入住買位宿位的申請人的比率，由2009年的7%，進一步下降至2014年的5%。假如政府沒有首先解決長者不願意接受買位宿位的原因，而相反匆忙地推行院舍券，這豈不是仍然重複及擴大這十數年的問題。
- 3.4. 社署曾擬向約40 間自負盈虧安老院舍，購買共380 個護養院宿位。截至2014年3月，全港只共有4 間自負盈虧安老院舍參與計劃，提供160 個護養院宿位。這反映目前院舍實施的最低人手比例，已不符合實際需要和資助額的計算。雖然顧問團隊表示今次自負盈虧安老院舍，也可以參加「長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃」，但眾所周知院舍券的面額，並不足以提供「合約安老院舍」的服務水平。業界建議政府必須先檢討「改善買位」制度及院舍服務人手比例。（見圖一：2014年審計報告資料）

安老院舍護理安老院宿位提供的空間和人手

| | 設有資助宿位的安老院舍 | | | 不設資助宿位的安老院舍 | |
|-----------------|------------------------|------------------------|---|-------------------------------------|------------------------------|
| | 津助安老院舍 (第 4.2(a) 段) | 合約安老院舍 (第 4.2(b) 段) | 參與“改善買位計劃”的私營安老院舍 (註 1) (第 4.2(c) 段) | 沒有參與“改善買位計劃”的私營安老院舍 (第 4.2(d) 段) | 自負盈虧安老院舍 (第 4.2(e)(ii) 段) |
| 住客人均樓面淨面積 | 17.5 平方米 | 20.8 平方米 | 8.9 平方米 (甲一級： 9.9 平方米 甲二級： 8.3 平方米) | 7.5 平方米 | 17.1 平方米 |
| 按每百名住客計算的平均員工人數 | | | | | |
| 護士 | 5.1 | 7.7 | 2.6 | 0.2 | 3.2 |
| 保健員 | 2.8 | 4.6 | 5.8 | 3.4 | 4.6 |
| 護理員 | 16.3 | 18.7 | 14.7 | 8.4 | 15.2 |
| 助理員 | 12.8 | 8.7 | 7.0 | 3.0 | 9.8 |
| 其他員工 (註 2) | 3.2 | 2.6 | 1.9 | 1.3 | 2.2 |
| 整體人數 | 40.2 | 42.3 | 32.0 | 16.3 | 35.0 |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

3.5. 較早前，於 2013 年 1 月，社聯為〈津助安老院舍及長者社區照顧服務的非專業前線照顧人員的人手情況〉進行一項護理及專職醫療人手短缺的調查，已向立法會福利事務委員會提交的意見書。內容指出政府有責任清楚列明，及定時檢討整個界別提供服務的標準及人手安排，修訂《安老院條例》。特別是基層護理人手編制，必須按體弱長者人數比率相應增加，以能夠提供持續適切的照顧。這不單確保服務單位有能力照顧相約護理程度需要的長者，確保服務質素達一定水平，而且也為全港市民承諾監察服務質素及提升專業化服務。因此業界反對顧問團隊和政府繼續使用不符合實際需要的人手比例，計算院舍券及相關的資助。

4. 雖然院舍券是一個三年試驗計劃，但這同時帶來「居家安老」、「社區照顧服務券試驗計劃」三年負面的影響

4.1. 縮短院舍服務輪候時間，減低長者入住安老院舍的動機、或減少長者過早、不必要入住院舍的有效途徑，便是為長者提供完善足夠的社區照顧服務。但現實上，社區照顧服務的支援，總是不足夠。

4.2. 根據立法會資料顯示，正在輪候護理安老院或護養院宿位的長者，在家中安老，接受社區照顧服務的時數，以2008年第四季的数字為例，機構每季為每名長者，提供由44小時至60小時不等的直接照顧服務（即每星期3.5小時至5小時），例如特別護理、失禁護理、糖尿護理、呼吸護理及感染控制、復康練習、洗澡、量體溫、量血壓等（當中並未計算送飯、家居清潔、接送等的支援服務的時數）。最近當業界比較「社區照顧服務券試驗計劃」及「院舍照顧服務券試驗計劃」內容時，同等中度缺損及經濟狀況的申請人，手持社區照顧券或院舍券的資助金額，也有超過48%的差異，證明政府實踐「居家安老」的支援措施，明顯不足夠，政策出現混亂。

4.3. 在2013年，當政府推行「社區照顧服務券試驗計劃」時，雖然並不容易，但是業界仍願意試行，因為透過此計劃，1) 正積極處理和計算準確的「服務成本計算」(True Unit Cost)、2) 試驗「共同付款比率」(Co-payment)、3) 制訂 Case Mix & Resources Utilization Groups (RUGs)、4) 制訂服務成效指標 (Outcome Indicators)、5) 建立資料技術系統 (IT)、6) 提升有效的統一評估工具、7) 設立個案管理機制。勞工及福利局、社會福利署、業界和服務使用者團體都相信有關的試驗方向和經驗，有助長期護理服務發展。現階段業界認為整體長期護理服務發展，應有共同目標，不應各有各做；應全面運用 InterRAI 照顧需要評估系統，並引入其中的「臨床評估紀錄」、照顧計劃規範、成效量度評估、使用者滿意程度評估和服務質素標準評審認證。業界強烈反對現在推行「院舍照顧服務券試驗計劃」，因為以上七項實際的工作、方向、定位及時間表，於「院舍照顧服務券試驗計劃」內，從未清楚交待。

4.4. 業界認為社區照顧服務券第一階段的經驗是重要的。業界相信第一階段的經驗，有助第二階段的設計和優化。例如建議優化及改善服務券可購買的服務項目、如何加強切合長者社區安老的安排，如何優化社區券使用者知情選擇、負責工作人員的角色、與認可服務提供者協調工作安排等等。業界認為政府必須首先全力處理「社區照顧服務券試驗計劃」。如果政府堅持同步試驗院舍券，那麼其試驗計劃的設計，只能用作暫住性質、或用作協助長者離開醫院，過渡長期護理照顧的項目（Transitional Care）。雖然院舍券是一個三年試驗計劃，但匆忙推行，將同時打擊「居家安老」及「社區照顧服務券試驗計劃」發展，帶來三年負面的影響。

5. 政府未推出院舍照顧服務券前，應先設立個案管理機制、細節及配套

5.1. 避免長者過早或不必要地入住院舍，致力處理服務輪候的社會問題，是關乎社工基本價值觀及信念。業界相信大多數長者最希望留在自己家中安老。因此社工有責任鼓勵及協助長者居家安老，實現自我。業界反對現階段試行院舍券，乃因為社工有需要幫助社會大眾知道，及減少其對長期護理選擇或選擇權，一知半解。

5.2. 正如2011年，安老事務委員會就長者社區照顧服務所進行的顧問研究指出「長者地區中心」、「長者鄰舍中心」，實際上是另一種社區支援服務，可以作為社區中的「前台」，負責識別及轉介有需要接受社區照顧服務的長者。全港長者地區中心、長者鄰舍中心，每年為超過25萬名長者提供服務。長者服務包括護老者支援服務、輔導服務、非預約服務、教育及發展活動、健康教育、膳食及洗衣服務、發放社區資訊及轉介服務、外展及社區網絡工作、社交及康樂活動，以及義工發展。目前的長者地區中心、長者鄰舍中心，除了應付現時核心工作外，政府部門、關愛基金給予的其他工作安排，也應作工作量檢討。籌劃「院舍照顧服務券試驗計劃」過程中，長者地區中心、長者鄰舍中心的同工，缺乏參與機會，未充分說明長者地區中心、長者鄰舍中心服務的角色。

5.3. 業界強調個案管理是一項新的服務，需要由專業人士評估長者及其家庭的需要，適當的安排、協調、監督、評估及倡導的服務，以滿足長者的需要。業界認為政府實行院舍券前，需要先確立個案管理人員的資歷、評審及訓練標準、需要制定個案管理實務守則，以界定重要的步驟和執行細節，強化個案管理全面發展。

5.4. 設立個案管理機制必須由政府授權及提供所需的人力資源，以處理及協調不同專業和團隊的護理工作，連結資源及執行照顧計劃。業界認為受實務守則指導監管的個案管理，乃是一項受政府監督的程序，亦應該是一個由政府支付的項目。

6. 假如8億元用在社區照顧服務方面，會點樣？

6.1. 根據審計報告，在2013至14年度，政府在社區照顧服務方面的開支約為9.7億元。與政府今次預留8億元款項相比，相等於2011 - 2012整年社區照顧服務的開支。這不禁令人提出疑問，假如善用8億元在社區照顧服務方面，會點樣？

6.2. 在過去五年，社區照顧服務名額已由2009年的7,010個，增至2014年的9,450個，增幅35%；但是同期的社區照顧服務，輪候個案數目則上升了84%，由2,330宗，增至4,280宗。雖然2014年日間護理服務和家居照顧服務，平均輪候時間為8.5個月及5.3個月，部份新界區的日間護理服務的平均輪候時間特別長，超過1年。業界認為政府用好8億元，縮短新界區的日間護理服務輪候時間至1個月，這可以減少長者因得不到支援，而過早或不必要地入住院舍。

6.3. 家居照顧服務在大部份地區(除了新界第4區及九龍第5區)，平均輪候時間十分長，接近10個月。業界期望政府用好8億元，縮短家居照顧服務輪候時間至1個月，可以減少長者因得不到支援，而過早或不必要地入住院舍。

6.4. 業界期望政府用好8億元，縮短服務輪候時間之同時，亦應增加認可評估員數目，處理評估工作。長期護理服務評估的目的，是決定為長者提供哪些合適的長期護理服務，根據2014年審計報告，截至2014年6月，全港有2,700名認可評估員，明顯不足。截至2014年7月底，已經積壓了2,900宗有待進行資格評估的申請。

6.5. 業界期望政府用好8億元，檢討「改善家居及社區照顧服務」和「綜合家居照顧服務」，協助社區的體弱長者居家安老，應考慮如何為他們提供，更完善、更整合、更豐富的社區照顧服務。

7. 假如8億元用在院舍照顧服務方面，會點樣？

7.1. 從院舍規劃以言，檢討有關《安老院條例》，調整人手編制，這是非常基本的要求。

7.2. 如果長者對某間私營安老院舍的資助宿位有需求，社署可以取消買位數目的「50%上限」；可因應需求而增加購買宿位數目，以示鼓勵。

7.3. 檢討「改善買位計劃」及「護養院宿位買位計劃」，包括每個宿位平均每月成本、人均樓面淨面積等。政府應善用現存的機制，增加宿位供應。

7.4. 增加暫住服務名額，改變服務統籌機制，設立中央資料庫，提供資訊讓護老者即時得到暫住服務，減輕照顧者壓力。

7.5. 另外，照顧者時有遇到緊急狀況，例如自己急病入院，政府可考慮加設緊急暫住服務，進一步紓緩護老者的壓力。

8. 院舍券不能解決綜援體制問題，應該從檢討綜援制度解決問題根源

8.1. 綜援體制出現問題，應該從綜援制度去解決。業界反對政府在概念混亂下試行院舍券。

- 8.2. 由於綜援金應該視為公帑，因此政府有理由可以要求「收納以綜援金支付院費」的院舍，接受基本的服務表現監察和評審。大致上政府可以引入「16項服務質素標準」或「安老院舍評審計劃」，以確保服務能維持相當的質素。粗略估計全港最少有九成私營院舍，即時需要接受基本的服務表現監察，提升服務。
- 8.3. 多年來，政府將綜援保障與長期護理補助混為一談，目前政府雖然有為居於非資助院舍而年老、殘疾或經醫生證明為健康欠佳的綜援受助人，每月可獲發金額為285港元的院舍照顧補助金，這是以減輕院費負擔，但仍未解決綜援制度問題。
- 8.4. 綜援保障與長期護理補助，應該是兩個不同的概念。綜援金額是為有經濟困難的人士，提供「生活上」最基本的津貼，人人平等；但長期護理補助卻是為體弱而需要照顧的人士，提供護理照顧的開支補助，二者應分為兩個不同本質的資助。政府應該為「有經濟困難及長期護理需要」的人士，除了發放綜援金外，亦需要額外為他們提供長期護理補助金。以至令那些長者有足夠的錢，支付因為其長期護理照顧，而帶來的開支。就這個建議，政府已經可以在綜援體制裏面，改善部分私營院舍收費及服務，與綜援金額掛勾的狀況，而無需要強硬推行院舍券。
- 8.5. 社會福利署歷任署長林鄭月娥女士曾提及「社會上是否出現了一個現象，即最貧困無助的長者，只能透過綜援計劃接受『將價就貨』而有欠妥善的私院服務？」對一般不理解安老服務的公眾人士而言，署長的良好意願，言之成理，但從事實真相去分析，卻有誤解。我們不得不回到過去，由2002年開始，重新了解及判斷。當時保守估計居於資助安老院舍的長者，有超過七成人士領取綜援。假設資助安老院舍，被有經濟能力的長者佔用，使貧困無助的長者，要入住『將價就貨』而有欠妥善的私院的說法，就不能成立。當年的處景和今天的狀況，沒有太大改善，仍舊因為長者不願意選擇買位院舍，資助院舍等待的時間非常長。因此目前最需要解決的問題，是盡快做好社區照顧服務，檢討改善買位院舍制度，理順每類型服務成本，做好長期護理服務規劃、處理最低人手比例已不符合實際需要的問題，取代質素惡劣的服務。

9. 結論

9.1. 回顧2009年安老事務委員會就長者住宿照顧服務，委托香港大學進行顧問研究，2010年1月11日立法會福利事務委員會討論文件，結論如下：

- 9.1.1. 提倡「居家安老」和提供支援服務或資助，讓長者繼續在家居住而無須入住安老院舍，是世界趨勢；
- 9.1.2. 在實行較低稅制的地方，長期護理服務通常是選擇性地提供，其中有很多地方採用經濟狀況審查或財政評估以作甄選；
- 9.1.3. 香港長者的入住院舍比率較其他國家為高，而社區照顧服務的使用率則相當低。因此，顧問認為有空間優化及推廣社區照顧服務；
- 9.1.4. 推行安老院舍照顧服務資助券計劃，可能會誘發大量對安老院舍宿位的需求，導致長者在過早或沒有必要的情況下入住院舍。

9.2. 當年，顧問小組提出了三項建議：

- 9.2.1. 為長期護理服務制訂可行及可持續的融資模式
- 9.2.2. 重新考慮服務配對機制
- 9.2.3. 進一步發展社區照顧服務，及加強對照顧者提供支援服務

9.3. 業界接着跟進報告提議，作出建議：

- 9.3.1. 檢討及優化長期護理服務基建(Infra-structure)，及
- 9.3.2. 為長期護理服務作長遠規劃。

9.4. 業界欣賞滿意政策局及行政部門接受提議，分別成立工作小組及委託顧問進行相關研究。

- 9.4.1. 基於這份報告，政府在2013年推出「社區照顧服務券試驗計劃」，業界雖然對某些條款有意見，仍積極全面配合，希望在第一階段試驗後，檢討、優化，再推行第二階段試驗。
- 9.4.2. 希望藉著推出社區照顧券，可以發展及加強社區照顧服務，配合護老者支援服務，可使家人讓體弱長者願意留在社區，減低長者提早或不必要入住院舍，而將院舍留給最有需要的一群，例如獨居、缺乏家庭支援、及家庭有照顧困難的長者入住；院舍券在這時期推

行，是明顯不成熟的階段。

9.5. 業界欣賞政策局在過去一年推出「私人土地作福利用途特別計劃」(Special Scheme on Privately Owned Site for Welfare Uses)，致力增加長期護理宿位，擬定服務用途。業界同樣需要指出，如沒有加強發展相關社區照顧服務及措施，及減低不必要入住院舍措施，所有增加長期護理宿位的努力，也變成白費心機，而輪候時間仍然無期，使最需要入住院舍接受照顧的長者都得不到服務。

9.6. 業界重申不是反對「錢跟人走」，否則不會於2013年支持「長者社區照顧服務券試驗計劃」，但「錢跟人走」作為一個嶄新的資助模式，應該審慎考慮當中各項元素，包括面值、共同付款比率、服務種類、資產審查、操作方式等等。

9.7. 香港社會服務聯會反對現在試行院舍照顧服務券。

完