

福利事務委員會：

私營院舍的服務質素及監管事宜  
意見書

政府過往規劃失誤，以致現時院舍服務公私營失衡，私營院舍的服務質素參差，虐老違規的事屢見不鮮，故失去民心，市民對私院嗤之以鼻，輪候資助院舍的長者高達三萬。即使如此，討論改善私院舍服務質素仍是捉錯用神。

私營院舍的服務質素為人詬病，箇中原因在於私營院舍本身牟利的經營模式。安老服務並非商品，不能依賴一般市場模式運作。眾多所謂措施(包括院舍服務券)和監管制度根本難以奏效及持續。長遠而言，院舍服務不能依靠私營院舍，政府必需承擔安老服務責任(如同承擔醫療及教育責任)，增加資助宿位，改變現時公私營服務失衡的情況，以達至政府「老有所養」的政策目標。

**安老服務非商品 院舍服務券不可行**

是次會議討論私營院舍的服務質素，不免令人想起長者院舍住宿照顧服務券計劃。劍橋護老院虐老事件遭揭發後，政府延遲推行服務券。不過勞工及福利局一再強調已為此預留八億元，可預見推行服務券快將成事實。局方及安老事務委員會委都指出，服務券每張價值 11685 元，長者可以於私營院舍購買「甲一」水平的宿位，藉此改善私營院舍的服務質素；而服務券利用「錢跟人走」的模式，增加長者的選擇。但揭開糖衣後，則發覺院舍服務券難以改善私營院舍的質素，亦難以確保長者住得有尊嚴。

- **長者並無選擇**

首先，我們必須清楚明白大多長者都是沒有選擇的情況下才入住安老院舍。隨年紀漸長，身體機能衰退，長期病患纏身，加上子女親友無暇照顧及缺乏護理知識，老人家才逼不得已「選擇」入住安老院舍。現時院舍服務公私營失衡，有三萬名長者輪候資助院舍，每年平均約有 6000 人在輪候期間死亡。長者對院舍服務需求殷切，私營院舍並不需要擔心沒有生意。故此，以服務券作為誘因使私營院舍改善質素並不可行。

- **「改善買位計劃」千瘡百孔**

院舍服務券計劃用於達至「改善買位計劃」中「甲一」私營院舍宿位。然而，現行的「改善買位計劃」已經千瘡百孔。合約院舍、津助院舍、甲一院舍，以及甲二院舍在人均面積、人手規定的要求都不一致。以上宿位皆為政府資助，政府何以在重視平等社會，同時要求長者接受院舍照顧服務不一的事實？

審計署就長者長期護理服務的審計報告揭露，截至 2014 年 3 月，三成參與「改善買位計劃」的安老院舍未能達到社署所訂的入住率，其中 13 間入住率偏低。而 2013 至 2014 年度，在 7600 個「改善買位計劃」宿位中，平均約有 550 至 590 個宿位一直空置。「改善買位計劃」意在改善私營院舍質素，然而入住率

偏低及空置率偏高。這是否因為市民根本對私營院舍沒有信心(或其他原因)? 政府從未就此究其因果, 卻又推行院舍服務券, 宣稱可以改善私院質素, 其理據何合在?

#### - 利潤先行 難保資源用得其所

院舍服務券重要的弊端在於難以確保資源是否真正用於改善服務。私營院舍以市場模式經營, 牟得最大利潤是經營者的最要考慮。院舍服務券將公共財政用於私人企業, 當中多少資源用於長者身上, 實在難以監察。

#### 增加資助宿位 長遠承擔安老責任

護老院虐老事件遭揭發後, 再掀起討論私營院舍的質素。過去數月, 安老事務委員會委托的研究團隊就「安老服務計劃方案」進行公眾諮詢。在眾多的公眾討論中(或者包括今日的會議), 有論述指, 短期內政府不能大幅增加資助宿位, 故此必需善用現有的服務(或依賴私營安老院), 以解決現時資助服務不足及應付長遠人口老化。在這基礎之上, 討論改善私營院舍是必然的。

以上論點, 似是而非。事實上, 政府亦可以在短期內增加資助院舍的宿位。現時部份的資助宿位是透過合約院舍提供的。審計署指出, 2009 年起, 社署規定合約院舍的資助和非資助宿位的數目比率為六比四。而 2013-14 年中, 有 95 個非資助宿位是空置的。故此, 政府可在延長/續訂合約時, 增加資助宿位的比例, 然而, 審計署指調整比例「並非經常發生」, 令人質疑政府無決心增加資助院舍宿位。

長期而言, 政府應承擔整體安老服務責任。安老服務如同教育及醫療服務, 服務私營化並不合乎社會期望。

#### 最後重申：

1. 透過推行院舍服務券改善私人院舍服務並不可取。
2. 政府應立即增加資助院舍宿位, 長遠承擔整體安老責任。

2015 年 7 月 23 日  
李劍寶先生