

正言匯社
就福利事務委員會
私營院舍的服務質素及監管事宜
意見書

撰寫人：盧浩元

社會福利署安老院實務守則其中有一點：「安老院應盡量營造家居氣氛，使住客仿如置身家中。」我們在難以想像，在現時私營安老院質素參差，甚至出現大埔劍橋護老院事件，職員將長者脫光衣服，露天等待洗澡，是「家居氣氛」；我們也難以想像，面對定時定刻的作息時間表，對日常起居、飲食、外出皆沒有自主主權的院舍生活，是「置身家中」。若社會福利署官員認為，住安老院是可以有「家的感覺」，我們邀請官員立即入住安老院。

這是可悲的現實，事實上，沒有人希望入住安老院，面對刻板的生活，承未提及如今要面對「安老院」變成「虐老院」，歸根究底，是政府對社區照顧和長期護理服務的承擔遠遠不足，令長者苦無選擇下入住質素極差的私營安老院。

條例不足，執法不力

《安老院條例》(下稱條例)本身已是一個大問題，當時的條例已被社會聲音指標準定立過低，遠低於政府資助院舍及合約院舍的標準，條例已有近二十年沒有就主體內容作出修訂。其中一項重點為院舍人均面積，條例的基本要求是 6.5 平方米，然而政府資助的安老院舍及合約院舍，是有約 17-21 平方米，私院及買位院舍則為約 7-10 平方米，明顯可見，條例要求過低，致院舍質素差劣。除人均面積以外，人手比例、膳食、藥物等的安排也是處於相當低的標準，實有必要檢討及修訂。

下表列出現時條例對人均面積的要求及各級院舍的平均情況：

院舍類別	住客人均樓面淨面積	院舍類別	住客人均樓面淨面積
安老院條例的最低要求	6.5 平方米	非政府機構自負盈虧安老院舍	17.1 平方米
沒有參與買位計劃的私營院舍	7.5 平方米	津助安老院舍	17.5 平方米
甲二級買位院舍	8.3 平方米	合約安老院舍	20.8 平方米
甲一級買位院舍	9.9 平方米		

資料來源：審計署第六十三號報告書

條例不足，執法更不力，社署自己承認在監管院舍時，會採用勸喻、警告、檢控的三層方法，下表分析過去 4 年數字，可見政府執法極度不力。

	勸喻信	警告信	檢控
2010-11	3264	404	18
2011-12	3097	377	5
2012-13	3042	348	10
2013-14	3204	364	11

資料來源：立法會財務委員會審核 2014-15 開支預算回答編號 LWB(WW)0871

社會福利署未有向公眾清晰表達相關準則，在何等種類或程度的違規行為會分別採取勸喻信、警告信、檢控等的不同「懲罰」，亦未有就院舍收到各級懲罰的若干數量後，會否作更嚴重的懲罰。如我們理解以上的懲罰皆有違反條例或實務守則，即每年約有 3500 宗院舍違規個案，當中平均只有約 0.4% 社署會正式檢控，比率實是極低。再者，我們並不知道實質檢控的罰款水平。按條例本身，最高的罰則為第六級罰款(港幣十萬元)及監禁兩年，基本上社會的理解，從未有院舍持牌人面對最高水平的罰則。

反對社會福利服務私營化

在私院質素未解決下政府仍然希望推行「院舍照顧服務券」，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。

事實上，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，首當其衝受影響的是弱勢群體本身。

誠然，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，對於政府推出院舍照顧券，筆者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 億的龐大開支推行院舍照顧券，以大量公共資源資助私人市場運作，道理上實是說不通，我們相信，以此等龐大的公帑足以大幅改善資助長期護理服務。

殘疾人士院舍問題的獨特性

除了《安老院條例》，《殘疾人士院舍條例》亦同樣定於極低的標準，有必要作出檢討。再者，在條例於 2011 年生效以來，仍有相當高比例的殘疾人士院舍未有取得牌照，而是以豁免證書書代之，社署對豁免的年期，及要求院舍全面領取牌照，仍未有清晰的政策及時間表，實是不能令殘疾人士及其家庭安心。我們理解到，有不少殘疾人士院舍是會接收不同類型的殘疾人士，如智障人士、肢體殘疾人士、精神病患者或康復者，其實上述不同殘疾人士的需要非常不同，在此等複雜的照顧安排，將會更令院舍質素限制。社署須正視此等問題。

建議

1. 全面檢討及提升安老院條例及殘疾人士院舍條例
2. 全面加強執法，取締不乎標準的院舍
3. 全面規劃資助長期護理服務