

政府應推動和發展優質的私營住宿照顧服務

優質院舍聯席
陳靜如

2015年，私營安老院行業經歷了一次沉痛的洗禮，一單個別院舍管理不當的事件，成為2015年香港十大新聞之首，讓整個行業蒙受奇恥大辱，令人痛心的是香港私營安老服務，竟淪為被公眾貼上質素低劣、虐老的標籤。作為有良知的服務提供者，焉能不以之為恥？焉能不奮起自強？

私營安老服務走過三十多年的歷史，為何被認為普遍服務質素不如非政府機構？是政府安老政策未能因時制宜？是施政者無力承擔進入老齡化社會的社會資源重組改革？還是執政者閉門造車不察民需？是私營安老服務沒能得到與非政府機構同等的資源？是大部份私營安老院提供的服務以領取綜援長者為對象？還是經營者個人的素質問題？

機遇與挑戰

香港安老院始於六十年代，由少數宗教團體為獨居無依長者提供住宿照顧服務，六十年代末，為回應社會的需要，各志願組織(非政府機構)紛紛引入外國新的服務模式，例如：社康護理、家務助理及老人宿舍等。進入七十年代，老年人口大幅上升，非政府機構開始營辦安老院舍。八十年代香港步入人口老化，為回應社會的需要，私營院舍在這時期應運而生，九十年代初醫管局成立後，私營安老院的發展進入了空前的「蓬勃期」，醫管局為了更有效使用公營醫療床位，曾經遍佈醫院走廊的帆布床，那些長期居住於醫院的長期臥床慢性病人，陸續被轉介到私營安老院居住。然而，當時政府並沒有對公營醫療改革，作出相應的後勤支援，如何支援離院的長期臥床病人？社會上亦沒有為安老行業開設普及性技術培訓課程，要維持長期病患者照顧的服務，全靠當時有內地醫護專業經驗的安老院經營者，大力擴張安老院以配合需求，私營安老院舍急速轉型為護理單位，為急切需要院舍服務的長者提供長期護理服務，私院扮演著一個非常重要的角色。一直以來私營安老院舍提供的服務量，佔市場總宿位約70%，由於大部份私營安老院舍的服務使用者，都是領取綜合社會綜援的受助人(約佔80%)，致使服務資源主導一部份私營院舍，只能為長者提供與綜援金額相匹配的簡單基本生活照顧，私院的服務條件與質素參差，其因在市場的供求互相制衡。為何政府資助的院舍，不能為急切需要長期護理服務的長者提供及時的院舍照顧服務？為何大部份領取綜援的受助人，需要依靠私營市場來為他們提供服務？

時代的使命

2013 年香港正式踏入「高齡化社會」，即 65 歲或以上的長者佔整體人口 14%。預計十五年後 2031 年，65 歲老年人口將翻倍為 216 萬人，佔整體人口 26.5%（香港特別行政區政府統計處，2011）。

香港人口結構特徵以及 2041 年人口預測

人口特徵	2001	2011	2021	2031	2041
人口數量	6,708,389	7,071,576	7,662,100	8,160,800	8,469,000
65 歲或以上長者人口	747,052	941,312	1,450,800	2,159,800	2,558,000
佔總人口百份比	11.1%	13.3%	18.9%	26.5%	30.2%

人口老化和預期壽命的延長，使長者長期護理服務的需求不斷增加，目前，香港的長期護理服務近乎普及化，無論是由政府提供直接資助或間接資助的住宿照顧服務，其大部份的資源都來自政府的稅收，沒有經濟狀況審查制度的篩選機制。鑑於香港奉行低稅制，長遠來說，我們難以維持一個全民高度資助的長期護理服務體系。

今天，香港作為全球人均收入最高地區之一，我們深知此社會財富，來自所有長者一生努力拼搏、創建的共同成果。我們有責任建立和我們經濟實力相匹配的安老服務，來回饋長者的貢獻，讓他們安享幸福晚年。我想這應是全社會人士的共同心願與期盼，因此我們需要為未來三十年人口老化的需求，設計一份務實及能持續發展的安老服務發展藍圖。因此，政府有必要擬訂一個在供應及財政上均可持續發展的住宿照顧服務模式，以回應目前安老服務的困局和長遠人口老化的社會需求。

1. 訂立長期融資的方案

借鑑比香港更早步入老齡社會的國際經驗，當中如荷蘭、德國、日本和盧森堡，選擇建立全面的長期護理保險制度，以規劃老齡社會的長期護理服務融資。目前世界上人口老化最嚴重的日本，自 2000 年長期介護保險生效後十年內，長者護養院的數目便已上升了 3,400 間，而長者日間護理中心亦上升至 40,000 間，安老行業的蓬勃發展，不但振興了內需，提高了國內的生產力，更為年青人帶來了不少機遇，也因行內的市場競爭激烈，推動了護理服務的發展成為亞洲典範。

2. 設立合理的資助模式，讓最有需要的長者優先使用公帑資助的服務，以確保「公平分配資源」

香港現有安老院宿位 73,595 個，佔 65 歲或以上老人比例 7%，現時是採取由政府提供，全民普及及毋須篩選的公帑資助模式，其結果是讓大部份最有經濟困難的長者，依靠微薄的公共援助金接受私營院舍提供最基本的生活照顧服務，而政府透過直接資助的安老宿位，全港 65 歲以上的長者僅 2.6% 可使用，目前，入住資助院舍的輪候時間仍需時 8-36 個月（資料來源社會福利署直至 2015 年 12 月 31 日的數據）。隨著人口老化及長者發病率不斷增加，我們憂慮香港現行普及供應模式能否持續？如何確保有限的公共資源能有效及及時地照顧到社會最貧窮的長者？參考經濟先進及發達國家為例，他們的長期護理服務，皆以選擇性提供（經濟狀況審查）為服務準則，如澳洲、加拿大、韓國、匈牙利、愛爾蘭、墨西哥、新西蘭、波蘭、西班牙、瑞士、英國和美國。在提供長期護理服務時，會透過經濟狀況審查評估使用者的收入和資產，以確保資源可運用於最有需要的長者身上。

3. 鼓勵個人、家庭和社會共同承擔責任，以照顧長者的長期護理需要

《禮記·禮運》“大道之行也，天下為公。選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，少有所長，鰥寡孤獨廢疾者，皆有所養。”禮記道出三千年來，中國人追求理想的大同社會藍圖是：賢人主政，開創公平、公義、守望相助的社會，讓人盡其才，達己達人的和諧社會。

2014 年，安老事務委員會的「長者院舍住宿照顧服務券」可行性研究報告，在意見調查中的大部份受訪者均表示支持就住宿照顧服務實施經濟狀況審查。六成多的受訪者認為，應把資源分配給有真正經濟需要的人士。院舍住宿照顧服務券的方案，提供了一個層遞式及經濟審查制度，目的是將公共資源集中照顧最有需要人士，以及鼓勵有能力的個人、家庭和社會共同承擔照顧長者的責任。也讓服務使用者可以更自由地在市場上，選擇適合個人需要的服務，其優點就在於能為目前的安老服務困局提供務實的解決方案，也可間接推動私營院舍提升服務質素，最重要的是他能為長遠的人口老化而產生的長期護理財政需求，以居安思危的視野，制定了一個公平、合理，讓安老服務可持續發展的資助模式，讓「老有所養、老有所屬、老有所為」，在低稅制的香港，成為全民共同開創的未來，對於未來的世代，他必將產生意義重大的歷史影響！

4. 進一步推動發展優質的私營住宿照顧服務

為了全面提升私院安老服務的整體服務質素，以配合人口老化帶來的護

理服務需求，以及改善資助宿位輪候人數眾多和輪候時間過長的情況。政府是時候拿出仁者的勇氣，徹底改革現行的資助模式，重新定位津助院舍與私營院舍的服務對象，讓公帑津助的院舍承擔起為最少資源、最有需要長者的照顧，讓社會上較有經濟能力的長者，或對院舍服務有逼切需要的合資格長者，可透過政府層遞式及經濟審查制度，領取資助(服務券)在私營市場購買服務。用資助券的形式，採用“錢跟人走”的概念，可以讓津助院舍與私營機構各得其位，各擔其責，為不同階層和需要的長者，發展收費合理、適切、與時並進的長期護理服務，以滿足社會不同階層長者的需要，同時讓長者和家人在自由市場上方便、自主選擇適合他們的服務。

推動和鼓勵私人產業在服務提供上擔當一個更積極主動的角色，充分釋放市場的資金流動，必將讓私人產業投放更多的資本，為長期護理服務創造更多的新意和優質服務；同時也可讓私人產業透過競爭負起持續優化、發展服務的市場動力和典範角色。

優質服務始於誠立於理

本人從事私營安老服務工作 22 年，自一九九七年特區政府成立，把照顧長者訂為三大施政方針之一，並以「老有所養、老有所屬、老有所為」作為安老政策方向。本人對政府推行仁政，關顧民生深表支持，也許諾自己要為推動優質安老服務盡己所能，回饋家庭長輩及社會長者為後人、為社會貢獻一生的功德。儘管私營安老服務一直以來備受社會爭議和責罵，本人從 22 年工作歷練中深知，若要全面提升私營安老服務的整體質素，關鍵在於改變私營安老服務的整體服務對象，畢竟私營市場是消費者務實而忠誠的追隨者，唇齒相依，因為存亡與共。所以優質服務的前提必須先建立優質服務的物質條件和精神主體，核心在於誠意正心。

今日香港作為全球最富裕的地區之一，無論津助還是私營院舍都應有條件提供和我們社會財富相匹配的安老服務，作為業界資深的經營者，放眼亞洲及全球的優質安老服務，我認為香港要提供優質的安老服務，還必須要回應香港本土當下的現實狀況，政府與經營者誠意溝通，以長者福祉為依歸，以負責任之心，共同關注下列兩點解決之道：

一、 政府政策層面

1. 為私營院舍提供政策支援，提供私營院舍可發展優質服務的市場商機
2. 策略性規劃未來十年安老院舍的土地及院址供應，供營辦商招標租用

3. 增撥資源，為行業未來十年的人力資源需求策劃、培訓足夠專業護理人才，包括擴大和優化現行「青航計劃」的規模

二、 經營管理層面

1. 正確的服務理念，確認長者對家庭和社會的貢獻，予以應有的尊敬和禮遇
2. 舒適的院舍環境與周全、安全的服務設施配套
3. 建立優質的服務系統，有專業認受性的服務質素標準與定期外部監控機制
4. 為長者提供健康、足夠的物質生活條件，並發展和關顧長者的潛能和精神生活
5. 為院舍管理者、專業人士及護理人員提供規範及技術培訓，以提高個人能力和服務質素

優質服務是始於對長者的敬意，也是出自善良的人性，故此，他的發展是不可阻擋的趨勢，順者昌，逆者亡，是自然之理。在此我呼籲我們所有的炎黃子孫，以我國數千年的敬老文化傳統，識自本心，見自本性，做好全民敬老之工作，讓長者無論在家或在院舍都能享受幸福的晚年。

2016年3月18日