小麗民主教室
就「安老服務計劃方案」提交的意見書

前言

面對人口老化的問題，安老服務的需求將會大幅增加。雖然政府於 2014 年委托安老事務委員會籌劃「安老服務計劃方案」(下稱「方案」)及聘用顧問團體進行相關研究，然而方案的「制訂建議階段」報告(下稱「報告」)在服務需求推算上低估全港長者對於長期護理的需要。另一方面，報告內容傾向將安老服務私營化，顯示政府逃避承擔安老服務的責任。以下將會就報告內容提出四點質疑及提供相關建議：

問題一: 錯誤估算服務需求

根據報告的「規劃比率的參考數值」顯示，每 1000 名 65 歲或以上的長者分別有 21.4 個院舍宿位服務及 14.8 個社區照顧服務名額。這個服務需求的數字是以資助服務使用者人數及中央輪候人數作為推算基礎，然而這樣會忽略了沒有使用現行資助服務的長者的照顧需要，例如不少家中欠缺照顧者的長者，他們實際上有照顧需要卻未有申請相關服務[1]；或中度缺損的長者因身體狀況稍為改善便被拒絕使用綜合家居照顧服務(體弱個案)等等。因此，顧問報告嚴重低估了整體對各項安老服務(尤其是社區照顧服務)的實際需求。

問題二: 資助社區照顧服務嚴重不足

現時資助社區照顧服務名額嚴重不足，根據 2016 年 10 月底的統計顯示，綜合家居照顧服務(體弱個案)、改善家居及社區照顧服務，以及長者日間護理中心/單位的平均輪候時間均為 10 個月。無論是身體中度缺損或輕度缺損的長者皆得不到合適的支援，甚至出現互相分薄資源的情況。缺損程度達中度的長者面對社區照顧服務名額不足，未能獲得足夠的照顧，而缺損程度相對較輕的長者則長期輪候不到社區照顧服務，導致他們身體機能快速退化，變成體弱個案，加劇服務需要。對此，報告卻沒有提出大幅增加資助社區照顧服務的名額，根據報告預算，至 2026 年將會只新增 2,767 個服務名額[2]，無疑是杯水車薪，更與「居家安老為本，院舍照顧為後援」的政策定位背道而馳。

問題三: 安老院條例不合時宜，私營安老院參素質差

現有《安老院條例》自 1994/95 年訂立以來，多年來均沒有作任何修改，標準過低。條例訂明安老院的人均面積要求只是不少於 6.5 平方米，僅稍高於公屋

---

[1] 根據統計處的資料顯示，2009 年全香港 60 歲以上居家長者中，約有 28 萬人需要照顧，當中接近 15 萬人更加沒有照顧者。

[2] 根據報告第 96 頁，此數字是將預計新增日間護理中心及私人土地作福利用途特別計劃下的服務名額相加而得出。

擠迫戶的人均面積[3]；而對於人手比例的要求亦嚴重偏低，如晚間至翌日早上時段內護理員與住院長者的最低人手比例為 1:60，導致私營院舍的服務質素參差，但報告卻未有就上述問題提出具體建議。同時，社會福利署亦未能有效監管私營院舍的服務，導致私院虐老事件頻頻發生，不少長者因而不願入住私營院舍，寧願繼續輪候質素較有保障的津助院舍。然而津助院舍輪候時間極長，每年約有 6000 長者於輪候期間死亡，反映院舍宿位服務問題十分嚴重。

問題四: 以「共同付款」名義引入資產審查，將安老服務推向私營化

報告反覆強調共同付款等概念，以此引入分級制經濟審查及各項服務券[4]，企圖以財政資源不足的理由將安老服務的責任推向服務使用者本身，只會迫使他們依靠私人市場提供的安老服務，然而私營機構的服務質素差參、欠缺監管下甚至出現濫收費用的情況，最終導致服務券很大機會成為賺錢的工具，受害的則是沒有經濟負擔能力的長者。

建議

就著安老服務規劃方案的各種問題，以及政府欠缺對安老服務作出應有的承擔，本團體有以下建議：

1. 要求顧問團體立即公開服務需求推算背後的各項假設及數據，並重新檢視本港長者對安老服務的「實際需求」；
2. 政府應大幅增撥資源於資助社區照顧服務上，並儘早訂立合理的服務指標及輪候時間，以達致「居家安老為本，院舍照顧為後援」的目標；
3. 全面修改《安老院條例》，提升人均面積及人手比例等準則，並全面檢討監管及發牌制度，以改善安老院舍資素；
4. 反對長期照顧服務私營化，要求政府立即停止讓私營公司參加第二階段「長者社區照顧服務券試驗計劃」，以及擱置推行「院舍住宿照顧服務券試驗計劃」，並且將有關資源撥至資助社區照顧服務及津助安老院舍宿位。

小麗民主教室
2016 年 11 月 29 日

[3] 公屋租戶的人均面積低於 5.5 平方米便被界定為擠迫戶。
[4] 各項服務券是指「長者社區照顧服務券試驗計劃」及「院舍住宿照顧服務券試驗計劃」。