



香港社會服務聯會
The Hong Kong Council of Social Service

贊助人
行政長官
董建華先生
行政總裁
方敏生女士

PATRON
The Honourable
TUNG Chee Hwa
CHIEF EXECUTIVE
Ms. Christine M. S. FANG

敬啟者：

審計署之長者住宿服務報告

審計署於二零零二年四月二十四日發表了「長者宿舍服務」的報告。由於此報告對資助安老院舍服務有極深遠的影響，本會曾就報告內容與業界討論。得悉帳目委員會將於日內討論此報告，本會特致函表達我們的意見，希望委員會考慮。隨函附上本會的意見，請代為向各委員傳閱。

如有任何查詢，請致電 2864 2929 與本人聯絡。

多謝垂注！

此致
政府帳目委員會秘書
徐偉誠先生

行政總裁

方敏生謹啟

副本送： 社聯主席陳智思議員
衛生福利局局長楊永強太平紳士
社會福利署署長林鄭月娥太平紳士

二零零二年五月三日

附件



香港新尼路15號匯豐公署社會服務大樓13樓 13/F, Duke of Windsor Social Service Bldg., 15 Hennessey Rd., Hong Kong
Tel: (852) 2864 2929 Fax: (852) 2865 4918 council@hkcss.org.hk http://www.hkcss.org.hk

A MEMBER OF THE COMMUNITY CHEST 香港公益金會員

對審計署之長者住宿服務報告的回應 (二零零二年四月)

1. 安老院舍服務的價值

- 1.1 「年長的一輩辛勤半生，貢獻社會。我們有責任確保「老有所養、老有所屬、老有所為」，讓長者都能安享晚年。」以上是行政長官董建華先生於其一九九八年的施政報告發言，清楚指出為長者提供良好照顧是政府及社會的責任，亦是表示我們對他們貢獻社會的尊重和敬意。
- 1.2 自六十年代開始，香港已因應長者的生理及社交需要，不斷發展出一系列的資助院舍服務。歷年來，資助院舍一直提供高質素的服務，而服務亦廣為市民大眾及長者受落。單從長者及其家人甘願為一個資助宿位等待三十五個月，而不選擇十一個月入住政府向私營安老院購買的宿位便是一個佳證。
- 1.3 考慮到現時香港面對的經濟困難，非政府機構將願意探索能夠提供同樣高質素的服務，而更具成本效益的方法，例如：由護養院照顧療養個案，逐步取消安老院等。

2. 安老院舍服務的方向

- 2.1 安老事務委員會於二零零零年的報告中，再一次確定「老有所屬」及「持續照顧」為安老服務的政策方向，讓長者在其熟悉的環境下養老，而不需要因健康轉差而不斷要轉換院舍。事實上，不少研究均指出轉院、搬遷等均會增加長者的死亡率。

3. 資助護養院及療養服務

- 3.1 要真正體現「持續照顧」，安老院舍應按長者的需要而提供不同程度的照顧及護理，包括中度缺損(護理安老院)及嚴重缺損(護養院及療養院)的長者。基於上述理念，我們支持政府應檢討及決定是否由社福界照顧需要療養服務的長者，非政府機構亦十分願意與政府商討如何順利地進行有關的轉交。

- 3.2 在二零零零年，安老事務委員會核下的長者房屋及院舍服務專責小組已提出安老院舍服務應由護理安老院開始。我們同意有關的方向，所以長遠來說，護理安老院應提昇功能至能照顧療養個案，使長者可在同一院舍內終老。這樣才能真正達至「持續照顧」的理想。

4. 逐步取消安老院

- 4.1 基於我們認同安老院舍應朝「持續照顧」的方向，我們同意有關的服務應針對有護理需要的長者而設。安老院的開展始於六十年代，功能是為健康且能夠獨立自理的長者解決房屋及社交需要。*由於現時房屋署已有「長者住屋」供他們選擇，我們同意安老院可逐步取消。*
- 4.2 事實上，非政府機構已盡力協助將安老院轉型至護理安老院。然而，因搬遷對長者的健康有不良的影響，我們不認同審計署的建議，把現有的安老院院友搬遷至護理安老院。政府應把這些安老院應轉型或給予他們額外津貼去提供較高程度的照顧，貫徹「持續照顧」的精神。

5. 護理安老院服務

- 5.1 審計署的報告指出了一個事實，現時的資助院舍服務質素與「買位計劃」下的私營安老院服務水平不盡相同，報告並建議要提高買位院舍的服務水平來拉近距離。*我們支持這個建議，並認為政府應盡快提昇買位院舍的服務質素至合適水平。*

6. 政府對津助長者住宿服務的財務安排

6.1 不同程度護理的單位成本計算

- 6.1.1 報告中對護理安老院、護養院及療養服務均建議不同的單位成本，*我們十分認同這個看法，因營運成本實在是按不同程度的護理程度而有所增減。*
- 6.1.2 然而，我們對有關的數據感到混淆。社會福利署署長曾在二零零一年七月的簡介會中指出整筆撥款下之護理安老院單位成本是 6,958 元，而非審計署報告中所指的 8,918 元。我們亦發現二零零二年管制人員報告中的護理安老院單位成本是 8,708 元。*由於不同的文件顯示了不同*

的數字，可能會誤導公眾，我們認為委員會宜藉此機會為不同程度的照顧計算出準確的單位成本，讓公眾參考。資助安老院舍服務提供者在此有豐富的經驗，固我們十分樂意在這方面提供協助。

6.2 以 5163 元作為護理安老院的基準成本

6.2.1 我們同意各護理程度均應有其單位成本，但由於該間以招標形式競投的護理安老院是全港首間以此模式營運的院舍，加上該院舍只投入服務兩個月（由二零零二年三月起），有關的單位成本是否足夠或能否維持服務質素，仍是未知之數，現階段實在不適宜以此作為基準。

6.2.2 同時，我們應考慮該院舍的性質並非與現有的資助院舍完全相同。這間招標院舍是以混合模式營運，包括資助及自負盈虧兩部份。其中資助宿位的院費是 1,813 元，再加上社署的 5,163 元資助，每個資助位表面成本是 6,976 元；然而，自負盈虧部份的院費則是 8,500 元至 12,000 元。當所有的宿位均是在同一屋簷下營運時，它們的成本將由整體收入平均分擔，因此，我們估計平均後的單位成本將會高於政府資助的 5,163 元。

6.3 以公開招標方式承辦安老院舍，包括新推出及現時由非政府機構以一般資助形式提供的院舍

6.3.1 我們同意社署署長在報告中的回應，即只有在提供全新的服務時才可省回審計署估計可節省的成本。如將現有院舍重新招標只會為員工、長者及其家人帶來不必要的憂慮。事實上，院舍服務乃人力密集的行業，要下調現有的營運成本，只有減薪或減省人手兩個方法。提供長者護理需要專門的培訓，因此員工是否穩定便是服務質素的關鍵，不停更換職員會對長者造成不良的影響。

6.3.2 事實上，將現有院舍的單位成本與公開招標院舍的單位成本作比較有欠公平。機構在現時開辦院舍，可以現在已大幅下調的人工水平去僱用員工，惟現有院舍則必須對僱用多年的員工履行合約，而早年經濟蓬勃時的薪金水平較現時水平高出不少。

6.3.3 事實上，大部份非政府機構已在二零零零年四月採用整筆撥款模式，它們需要由現時至二零零五年內不斷將營運成本下調至薪金的中位數。**因此，這些資院舍的單位成本已會因此而大幅下調，實在無需要再透過其他方法，例如：公開招標，來達至成本效益。**

6.4 向長者直接發放津助款項

6.4.1 我們認為要成功推行向長者直接發放津貼前，必須有以下的配套，包括：

- 清晰及準確的市場資料
- 服務質素評核制度，及
- 市場上有充裕的高質素院舍服務

6.4.2 現時，我們對何謂高質素安老院舍服務，仍未有客觀標準。即使長者獲發津貼，他們如沒有清楚的市場資料，也不能找到合適服務。他們亦可能會因沒有服務質素保證或評核制度而受騙，得不到合適的照顧。社署剛委任了一個學會去為評核制度進行研究，但需要兩年時間才會完成。在上述配套未設立時，現階段實不適宜推行直接向長者發放津貼。

6.4.3 在長者找尋院舍宿位時，可能需要個案經理的協助，這對老年痴呆症患者及沒有親友的長者尤其重要。在計算可節省的成本時，便要把增加的行政成本一併考慮。

7. 安老院舍引入經濟狀況調查

7.1 面對不斷老化的人口，我們同意政府應研究「長期護理服務的融資」，這包括安老院舍服務部份。

7.2 當我們深入理解審計署的建議，我們會認為這是一種「共同付款」的安排，要求經濟狀況較佳的長者多付一些院費，而「經濟審查」這個詞匯未能完全描述有關的建議。然而，「共同付款」只是長期護理服務融資的其中一種安排，**因此，我們認為政府應全盤考慮「長期護理融資」機制，而非割裂的逐一建議。**

- 7.3 報告亦指出採用「經濟審查」的國家均有不同形式的退休保障或長期護理保險制度。香港的強制性公積金仍在起步，更未有長期護理保險，似乎不能與這些國家相比。根據二零零零年的綜合住戶調查，長者的入息中位數是 2600 元，不難估計大部份長者均沒有很大的付款能力。如花去不少行政費成立所需的行政制度去審查及批核津貼，而最終只有很少長者可以負擔較多院費，這樣反而會增加政府的成本。
- 7.4 審計署報告沒有臚列經濟調查的條件，例如：長者子女的經濟狀況是否需要一併審查。如有此安排，我們十分憂慮部份長者會因此而被家人遺棄。香港一直對「家庭照顧」這寶貴的傳統而感到自豪，我們實在不可以承受這傳統因此而遭到破壞。

8. 總結

- 8.1 我們深信「持續照顧模式」是安老院舍服務的政策方向。作為資深的服務提供者，我們十分樂意與政府一同體現持續照顧的理想。亦是在這個理念下我們願意探索如何以較具成本效益的方法，去提供同樣高質素的服務，例如，在護養院內提供療養服務，逐步取消安老院等。
- 8.2 在這個持續照顧模式中，院舍將按長者的需要而提供不同護理程度的服務。我們珍惜是次機會，與政府一同準確地計算出不同護理程度服務的單位成本，為長期護理系統奠下基石。
- 8.3 隨著人口不斷老化，長期護理服務的融資將是未來的一個重要課題。入息審查、共同付款抑或是「錢跟人走」是否適用於香港，實在需要更深入的探討和分析。
- 8.4 上述的種種課題均對服務提供有重大而深遠的影響，政府應諮詢長者、其家人及服務提供者，把他們的關注一併考慮。

二零零二年五月