

# 基層發展中心

## 爲生者悲、爲死者嘆：勿讓當政者用時間消滅需要

安老事務委員會繼去年發表「長者住宿照顧服務」研究報告後，今年再公布「長者社區照顧服務」的顧問研究(第二份報告)。基層發展中心(下稱本會)對於報告所出的主要建議並不同意，並且認為香港正面臨「結構性老年貧窮問題」，政府必須扭轉「安老服務私營化」的施政方針。

### 居家安老：道德口號只是轉移視線

本會去年就安老事務委員會發表第一份顧問研究時已經作出批評：沒有人會反對「居家安老」的精神，問題是能夠居家安老的經濟及社會條件是否存在。只是空談如何解決香港的「人口老化」的危機而迴避其與「貧窮化」之間的結構性關係，任何安老服務的改革都注定失敗的。

我們去年批評「第一份報告」的立論矛盾重重，有關建議為一早定下的框框及結論而作出。儘管第二份報告大談政策的理念和原則，諸如「以人為本、居家安老、共同承擔和公平分配」，報告亦指「是次研究的受訪者大多數接受選擇性地向真正有需要的人士提供政府資助服務」(報告第 199 段)與及「大多數來自不同組別的受訪者同意，建議的資助券計劃實行經濟狀況審查」(報告第 200 段)，為推行「經濟審查」製造民意基礎。但同樣為整項研究定出底線：「假定香港應不會大幅改變現行稅制及財務政策的大前提下……繼續為長者提供長期護理服務。」(報告第 215 段)花了兩年研究，所謂「居家安老」的理念，不過是「睇𩶻𩶻食飯」的道德口號！

### 倒果爲因：問題是「政府失責」而非「服務失衡」

報告斷定「現時香港的長者長期護理服務出現了失衡的情況，社區照顧服務的規模及政府支出明顯落後於院舍服務……無疑與居家安老的原則背道而馳」(報告第 214 段)報告列出大量數字，顯示現時全港「住宿照顧」佔長者人口近 7% (約 74000 人)，在國際上屬於高水平，與「社區照顧」的服務提供率是 10 比 1(資助院舍服務與社區照顧服務是 3 比 1，開支差距高近七倍)，從而「引導公眾相信」香港長者現時過度依賴住宿照顧，將責任歸結為照顧護理服務出現「失衡」，服務發展方向應該轉為增強「社區照顧」，為「家居照顧」提供支援。

### 爲生者悲、爲死者嘆：勿讓當政者用時間消滅需要

但報告「沒有陳述」一項基本的事實：自 2003 年起，所有獲准納入中央輪候冊申請住宿照顧的長者，必須是經過政府「統一評估機制」確定為「有需要人士」。換言之，現時居於資助院舍兩萬多名長者與及在輪候冊上一萬名申請人，都是「經確認需要住宿照顧服務」的長者 (有關數字已經沒有計算八年來每年未能獲得住院照顧而死去近二萬名長者)。這三萬名有需要人士，連同五萬多名因為各種原因選擇入住私營安老院的長者，當中接近 75% 是申領綜援。

以上一大堆數字反映了甚麼？反映了香港出現了一種「結構性老年貧窮」的趨勢。「又老又窮」才是整個問題的關鍵。醫療服務的改善令香港長者「延長衰退的歲月」；家庭核心化的發展令「家庭照顧能力下降」；缺乏養老保障令長者的生活方式「缺乏選擇權」。第一份研究報告指：「居家安老是香港大部份長者的意願」(第 41 段)我們無須質疑，但「住宿照顧」服務成為一群「人又老、錢又無、身體又唔好、子女幫唔到」長者們最後、也是最無奈的選擇。這到底是報告

所指在護理服務發展上「失衡」？還是政府在安老政策及服務需要規劃上出現「卸責」呢？

### 服務資助券：是斷錯症、落錯藥

兩份報告的結論只有一個：減低長者選擇「資助住宿照顧服務」，為了盡快擴大社區照顧服務，會積極引入「私人市場」提供服務，誘因是引入有經濟審查的「服務資助券」。我們認為這只是「飲砒霜止肚痛」，對結構性老年貧窮問題沒有對症下藥，而服務市場化只會令問題更加惡化。現在的問題不是長者「住宿照顧」與「社區照顧」服務是否失衡的問題，而是長者「有沒有條件選擇留在社區居家安老」的問題！

報告指「現時香港使用院舍照顧服務的人數佔 65 歲以上人口的 7%，在國際上屬於較高的水平」，但卻沒有正視這種與居家安老的原則背道而馳的現象，是由於政府各項政策不協調所造成！自 1999 年開始，與子女合住的長者不能再獲得「獨立申領綜援」的權利，如果長者因為健康出現惡化，而家人又缺乏經濟能力，將長者送進安老院舍反而可以獲得獨立申領綜援的權利。在回應第一份報告建議日後長者入住資助院舍，須引入家庭經濟狀況審查機制時，我們已提出警告有關建議會令「體弱長者離家住院的情況會更趨嚴重」。本會在 2006 年約見房署高層時反映「富戶政策」推行多年來，造成公屋出現大量「長者戶」和「貧困戶」，不單令家庭支援不足，更會影響房委會的財政收入，署方在明白問題的嚴重性後立即調整政策，造成雙贏局面。

### 如何回應「結構性老年貧窮」問題

兩份報告的底線是：政府稅制這個「老虎屁股」摸不得，但人口老化對院舍服務的需求只會不斷增大，不能開源，只有節流，只能借用幾十年前的政策口號轉移視線，一面以「社區照顧」將長者推回以「家居照顧」為主，同時又拉住市場填補服務罅隙，就透過這樣的「一推一拉」，把責任推掉，始終是為政府「搵理由、閃水喉」。

一句話，要處理香港社會未來「**老齡化**」的問題而迴避「**貧窮化**」的問題，是無視香港社會貧富懸殊的矛盾。儘管香港這個社會機器目前仍能如常運轉，但各個社會系統之間已出現結構性不協調，本會欣賞安老事務委員會去年和今年兩項顧問報告作出的努力，但解決問題已不能靠「少修少補」了事，政府必須有決心制訂一套「長遠安老策略」，從長者的**經濟生活保障**、**醫療復康**、**護理照顧**、**服務支援**各個環節作整體配套，按長遠需要預留足夠的財政資源作出配合，才能讓長者有條件選擇「居家安老」或「住宿照顧」安享晚年。以下是本會提出的建議：

- 1) 盡速設立「**全民退休保障計劃**」，為香港的長者建立經濟安全保障，應付香港「**老齡化**」和「**貧窮化**」的結構性問題，讓長者真正有機會在「居家安老」或「住宿照顧」作出選擇。
- 2) 在倡導「**居家安老**」精神的同時，必須要全面檢討現時各項與安老服務有關的政策矛盾，包括長者綜援政策、服務評估機制、公私營安老院、社區支援服務，並預留足夠資源配合。
- 3) 矯正過往「**安老服務私營化**」的政策方針，集中資源在短期內解決現時仍然輪候住宿照顧人士的需要，同時要加強「**醫療系統**」與「**社區照顧系統**」及「**公私營院舍**」之間的協調，避免現時醫療專業人士不必要的將康復後獨居或體弱的長者，經常轉介往私營安老院。
- 4) **反對將服務進行任何經濟審查**。由於年老體弱是人生無可避免的階段，故應尊重長者及家人「居家安老」或「住宿照顧」的選擇意願，令貢獻社會一生的長者可以「安享晚年」。