

# 基層發展中心

## 老無所養老難安 安老服務做吓樣

### —— 安老政策首重養老 根本精神在於敬老

面對社會人口老化的挑戰，但落實全民退休保障仍遙遙無期。梁振英在 2014 年施政報告中宣布委託安老事務委員會在未來兩年研究「安老服務計劃方案」，有關計劃建議分三個工作階段，大方向仍是強調「居家安老」為主，住宿照顧為輔，延續安老會在 2009 年及 2011 年發表的「長者住宿照顧服務」及「長者社區照顧服務」兩份顧問研究的建議，引入「錢跟人走」及「經濟審查」的服務券建議。基層發展中心(下稱本會)一直倡議政府要就香港人口老化問題制訂「長遠安老策略」，並落實「全民退休保障計劃」，對於政府今次願意主動制訂「安老服務計劃方案」表示支持，但並不同意過去顧問報告作出的方向及主要建議。本會認為香港除了面對「老齡化」趨勢外，社會同時面對持續「貧窮化」，形成對退休長者極為不利的「結構性老年貧窮」問題，政府現時大力提倡「安老服務私營化」的方針，只會令問題不斷惡化！

#### 「居家安老」只是道德口號 「老無所養」難以安享晚年

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。政府制訂任何公共政策，必須審視「政策精神」能否解決當前社會的矛盾和回應社會的期望；再討論「服務模式」能否配合社會實際的需要和符合社會發展的趨勢；而所謂「服務融資」，不單是「誰應付鈔」的問題，也要考慮「誰曾付出」的問題！

安老政策，首重養老；政策精神，在於敬老！養老、安老和敬老，是制訂任何安老政策的核心元素，缺一不可。政府一向視基建、科研、教育，甚至醫療是產業，是「社會投資」，但改善民生的社會保障及福利服務只是「社會開支／負擔」。政府堅持簡單稅制，資源只向所謂「最有需要人士」提供，迴避調節市場分配不均和維持社會公平應有的角色。由於種種社會制度和個人際遇的限制，我們不應以累積的財富衡量個人一生的貢獻。只要不死，人皆會老。長者貢獻一生，用青春、血汗創造了社會財富，社會有責任為每一個持分者提供基本的經濟生活保障。因此，要制訂安老服務計劃，必須落實全民退休保障制度。

#### 為生者悲、為死者嘆：勿讓當政者用時間消滅需要

審計署在 2014 年 10 月公有的審計報告指，資助長期護理服務需求快速增長，日間護理服務和家居照顧服務長者輪候人數整體而言正上升，而政府在 2013 年推出「錢跟人走」的長者社區照顧服務券試驗計劃，推出一年多以來，反應未如理想。報告披露社署數字指，截至去年 8 月底，中央輪候冊上輪候資助護理安老院宿位有 2.425 萬人，平均輪候時間 3 年，但有 6800 名長者因狀況列為「非活躍」而沒有計算在內。報告亦指 2013-14 年度有 5700 人等輪候宿位期間離世，較 2010 年前 4000 至 4500 名為多！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 2 萬多名申請人，都是「經確認需要住宿照顧服務」的長者（有關數字已經沒有反映十年來每年未能獲得住院照顧合共死去的數萬名長者）。

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」。對於安老會顧問研究報告指「居家安老是香港大部份長者的意願」，我們無須質疑，但諷刺的是，入住安老院已成為一群「人又老、錢又無、身體又唔好、子女幫唔到」的長者們最後、也是最無奈的選擇！

### 服務資助券：是斷錯症、落錯藥

本會曾經指出，安老會過去兩份顧問研究報告指向一個結論：減低長者選擇「資助住宿照顧服務」，而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！

本會多次指出，現時種種令長選擇院舍住宿的原因，除了因長者的家人無力作出照顧外，主要是由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。本會過去回應顧問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，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。署方在知悉問題的嚴重性後已作出政策調整，推出天倫樂計劃。反觀社署明知問題存在，但政策多年來仍寸步不讓。

### 如何回應「結構性老年貧窮」問題

要處理香港未來「老齡化」的問題而迴避「貧窮化」的問題，是無視香港的社會現實矛盾。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，本會認同政府今次主動提出制訂「安老服務計劃」，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) **養老**：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，讓長者在居家安老或住宿照顧真正有機會作出選擇。
- 2) **安老**：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，包括長者經濟生活保障、公營醫療及離院照顧安排、公屋政策及護老者政策的配合、長者護理服務評估機制、公私營安老院及社區支援服務的配套等，並預留足夠資源落實。
- 3) **敬老**：反對要為服務進行任何經濟審查。政府倡議居家安老，鼓勵家人照顧長者之外，必須承認在現代社會，「生老病死」已非單純於個人問題。長者不論貧富，經歷年老患病，始終會走到不能自理的階段，社會不能只提居家安老的口號，政府必須在醫護系統提供基本及實質的照顧服務，讓所有長者可以安享晚年，有經濟條件的長者天自行選擇。
- 4) **資源**：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」、「社區照顧」及「公私營院舍」各系統之間的協調，避免現時醫療專業人士不必要地將康復後獨居或體弱的長者，經常轉介往私營安老院。