

立法會福利事務委員會
長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃
公聽會

爭取資助院舍聯席

意見書

2015 年 3 月 23 日

行政長官在《2014 年施政報告》委託安老事務委員會就引入院舍服務券計劃完成可行性研究。安委會在 2014 年 3 月將可行性研究交由轄下的長期護理服務模式工作小組（工作小組）跟進，並委聘香港大學社會工作及社會行政學系作研究顧問，於 2015 年 2 月推出「長者院舍住宿照顧服務券」可行性研究初步建議。

根據社會福利署（社署）的統計數據，截至 2014 年 12 月，有超過 31000 人正在輪候護理老安院或護養院，而平均輪候時間約 3 年，輪候期間死亡人數約五千至六千人。其中，輪候護理老安院的長者超過 69% 已年過 80 歲，約 16000 人；而輪候護養院的長者超過 65% 已年過 80 歲，約 4100 人。可見，輪候冊的長者已非常年老及體弱，他們的晚年生活十分困苦。在一定程度上政府要求已通過評估的長者再苦等院舍照顧服務，是虧待了我們的長者。

聯席自 2009 年起不斷要求向政府於三至五年內，把長者輪候院舍最長時間縮短至 12 個月；訂立長遠規劃，於五年內縮減一半輪候殘疾人士院舍的人數。聯席認為要保障長者可以安享晚年，政府必須重新推出長遠社會福利服務規劃，改善院舍照顧現況的人手不足及津助院舍宿位嚴重短缺等問題，對症下藥，按市民的需要提供足夠及優質的院舍照顧服務。就此，聯席在此作出補充，希望顧問團隊能就以下範疇訂定方案建議。

1. 非市場化院舍照顧服務

顧問團隊向安老事務委員會屬下的長期護理服務模式工作小組負責，而工作小組的職權範圍有三個大方向，其中包括：「提升現有服務及進行轉型、協調及改善醫療、衛生、福利、房屋、政府部門及私營市場等方面在提供安老服務的界面及可行的長期護理融資方案，例如院舍費用資助計劃的可行性及可取性」。以上所指，意味政府有意把安老院舍服務推向市場。

現時研究的主軸是透過院舍券令服務使用者可入住私營院舍，而因應其個人或家庭收入而需作共同付款，意味著是能者多付。現階段是先向私人辦理院舍作出試驗，聯席擔心政府有意把提供安老院舍服務的責任進一步外判予市場，不希望政府強把長者推出到私營市場。

2. 免經濟審查及取消共同付款

現時，長者只要通過統一評估機制，則每月支付 1994 至 2000 元院費以接受優質的津助院舍照顧服務。據顧問團隊的問卷調查結果，只有 34.4%長者願意考慮院舍券，其中約 10.5%長者願意考慮並贊成經濟審查。換句話說，大部分長者不考慮及不支持院舍券。按常理，研究團隊應該建議推出不設任何經濟審查院舍券。為甚麼研究團隊會建議院舍券設個人入息及資產、能者多付、及層遞式計算長者及政府付款的比例？

聯席反對在津助長者院舍住宿照顧服務增設經濟審查制度。另外，免經濟審查能夠消除不必要的歧視及可能令長者使用院舍券的意欲增加。

建議：

- 2.1 只要長者通過統一評估機制，則按其需要及意願決定是否使用院舍券；
- 2.2 免經濟審查，應以長者的護理需要而提供院舍照顧服務，收費應按護理安老院及護養院的收費價目。保留現時長者院舍住宿服務的單一收費模式，即長者每月支付約 2000 元，其餘費用由政府津貼。

3. 完善的個案管理服務

研究建議設 6 個月冷靜期，並提供 6-7 個月個案管理服務，個案管理服務由負責轉介院舍服務負責工作員(RW)提供。可惜，這是有時限個案管理服務，若一個中度缺損的老人家在 7 個月後對私營院舍有任何意見，則沒有跟進個案管理服務。

建議：

- 3.1 社署設立個案經理作服務轉介或設專職負責工作員處理長者個案申請、轉介、長期跟進及介紹院舍券內容等；
- 3.2 在冷靜期後，若長者繼續使用院舍券，長者成為「非活躍」個案，但仍保留中央輪候冊的輪侯；
- 3.3 在冷靜期後，若長者繼續使用院舍券，社署仍須提供個案管理服務，並定期探訪長者，以掌握長者的院舍照顧服務質素；
- 3.4 冷靜期以 6-7 個月為上限，應讓長者彈性退出院舍券計劃，若長者試用院舍券一個月則希望離開私營院舍，不再使用院舍券，則可恢復原本在中央輪候冊上的狀態。

4. 規管認可服務機構及院舍券面值

根據顧問研究的建議，全港 18 區所有達到「改善買位計劃」甲一級標準的安老院舍可申請成為認可服務機構（RSP）。可惜，長者、家屬、安老業界反映甲一級標準的安老院舍的質素都參差不齊，過往，長者在逼不得以入住買位的私院，絕大部分長者都不願參加「改善買位計劃」。

現時，政府提供一個護理安老院的每月成本約 14000 元，但是，建議的院舍券面值為 11685 元，那是否代表使用院舍券的長者就用差一些的院舍服務？若非牟利機構營運的自負盈虧院舍、合約院舍有意想試院舍券，都因唔夠錢而卻步，聯席建議：

- 4.1 提高院舍券的面值至合理水平；**
- 4.2 認可服務機構（RSP）應為非牟利機構營運的自負盈虧院舍、合約院舍，即私營安老院不能申請成為認可服務機構；**
- 4.3 地方租金及人力資源直接影私營院舍住宿照顧服務的可持續性，故私院面對的結業風險比較高，考慮到服務的延續性，故不建議向私營院舍發院舍券；**
- 4.4 大部分私院的住宿照顧服務質素差，現時又欠缺公正的監察機制。故先改善投訴機制，再設公正的監察機制。投訴機制由社署負責，短時間內處理投訴及跟進。試驗階段不建議向私營院舍發院舍券。**

5. 照顧認知障礙症患者

顧問研究第 3.1 項建議「院舍券的對象可定為經「安老服務統一評估機制」評定為需要護理安老程度的院舍照顧服務的長者。」但有部份認知障礙症患者亦需要院舍照顧，家人已經照顧得非常吃力，但未被評為中度缺損，他們連輪候院舍的資格都欠缺。故當局應考慮認知障礙症患者的需要，容許這類長者使用院舍券。

6. 照顧補助金

顧問研究第 5.2 項建議「對於第 0 級別使用者，若經評估確定，可考慮對他們額外消耗性用品（例如紙尿片）、特別膳食，以及復康物資等的需要，提供「照顧補助金」。」

而第 1 至 7 級別的中度缺損的長者，則又採取用者自付的制度。可是，這種安排對本身有不同的醫療護理需要長者而言是不合理的，聯席建議向所有級別使用者提供「照顧補助金」。

7. 公開透明資訊

顧問研究第 3.3 項建議，申請者在接受院舍券計劃的邀請並接到院舍券後，將自動被安排為「非活躍」個案。並表示會考慮採用隨機抽樣方法，分 5 個階段邀請輪候冊上的長者試用院舍券，此做法有黑箱作業的味道。誰有資格試用院舍券，則只有社署知道。或是，社署像六合彩「搞珠」一樣在電視機現場直播隨機抽輪候號碼，則知道院舍券花落誰家。若社署採取如此公開透明的方式，聯席深表欣賞。

在社署未有承諾直播隨機抽輪候號碼前，聯席建議：

7.1 以公平為原則，按長者輪候的先後次序而分發院舍券。例如：社署盡快在各區舉行多場講座，向輪候冊前 1000 位長者詳盡解說院舍券計劃，諮詢其意願，並要求長者在二至三星期內回覆是否試用院舍券。

7.2 社署設專線電話解答長者、家屬、同工、公眾的查詢；

7.3 若社署堅持隨機抽樣作邀請，請尊重長者意願，長者有權拒絕接受院舍券計劃的邀請，免得長者自動被安排為「非活躍」個案，影響院舍的輪候情況。

8. 擴大公眾諮詢

建議顧問團隊延長諮詢期及在各區的長者地區中心、長者鄰舍中心及長者活動中心舉辦多場大型公眾諮詢會，就試驗計劃的徵詢各持份者，例如：長者、家屬、照顧者、安老服務同工等，以真正了解社會大眾對院舍券的看法及意見。

總結

前車可鑑，社署急急推出「錢跟人走」的長者社區照顧服務券，卻令安老業界出現惡性競爭，長者卻得不到合適的社區照顧服務。又如，社署推出「廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃」，沒有真正諮詢長者與家人的需要，結果是花費同工時間處理大量行政工作，而大部分長者也不願回內地接受院舍照顧服務。既然，政府已預留約 8 億元作院舍照顧服務券，聯席希望顧問團隊認真考慮就以上各項意見，了解長者的真正意願及福祉，定出以人為本的政策及服務。請顧問團隊不要急於以「目標為本」完成研究，應推出免審查的院舍券，以節省人力資源及行政工作，讓長者得到合宜院舍照顧服務。

爭取資助院舍聯席 團體名單

(按筆劃序排列)

成員團體

1. 扶康家長會
2. 長者政策監察聯席
3. 香港老人權益聯盟
4. 香港肢體弱能人士家長協會
5. 香港長者協會
6. 香港弱智人士家長聯會
7. 香港復康力量
8. 學前弱能兒童家長會
9. 勵智協進會
10. 嚴重弱智人士家長協會

支持團體

1. 正言匯社
2. 民主黨
3. 立法會張國柱議員辦事處
4. 立法會張超雄議員辦事處
5. 全港長者及護老者權益聯席
6. 自強協會
7. 香港心理衛生會立人坊家屬幹事會
8. 香港心理衛生會官塘工場家屬會
9. 香港心理衛生會李鄭屋工場家屬會
10. 香港明愛長者聯會
11. 香港社區組織協會
12. 香港社會工作人員協會
13. 香港社會工作者總工會
14. 香港社會服務聯會
15. 香港唐氏綜合症協會家長委員會
16. 香港復康聯會
17. 香港傷殘青年協會
18. 香港職工會聯盟工會
19. 香港耀能協會
20. 基督教香港信義會長者及康復服務
21. 基督教家庭服務中心
22. 循理會白普理德田長者服務中心
23. 循道衛理觀塘社會服務處
24. 聖雅各福群會復康服務會員家屬聯會
25. 凤溪公立學校鳳溪護理安老院
26. 鄰舍輔導會康復服務部家屬聯會
27. 鄰舍輔導會富泰鄰里康齡中心
28. 關注長者權益大聯盟