



「長者院舍住宿照顧服務券」可行性研究意見書

根據社會福利署的統計數據，截至 2014 年底，有超過 31000 人正在輪候護理老安院和護養院，據統計輪候期間死亡人數約五千至六千人。其中，年過 80 歲而輪候護理老安院和護養院的長者分別是 16000 人和 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。在某程度上政府要求已通過評估的長者再苦等院舍照顧服務，是一種虧待。

其實，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，改善社區照顧和院舍照顧的服務質素和服務短缺的狀況。對於研究團隊的初步報告，本辦事處收集了業界的意見，經過分析後有以下意見：

1. 院舍照顧服務市場化進一步外判政府責任

現時研究的主軸是透過「院舍券」令服務使用者可入住合格院舍，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，同工們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。

再者，現時私院質素參差，社署又甚少對違規安老院「釘牌」，當冷靜期過後，長者如發現所屬私院質素不能接受，要返回津助院舍，便要重新進入中央輪候冊，變相被迫留在私營安老市場。因此，完善的監察制度是十分重要，研究團隊在此著墨不多，實要倍加努力。

我們認為政府不應借此縮減傳統津助院舍服務的資源投放，更應作長遠承擔，按人口狀況重新推出 5 年及 10 年的社會福利服務規劃，檢視和規劃津助院舍的用地、人手培訓和訂定資歷認可階梯等。

2. 經濟審查、共同付款是潘朵拉的盒子

是次院舍券引入「共同付款」，以將公共資源集中於最有需要人士為名，於安老院舍服務引入入息及資產的經濟審查，進一步令人擔心政府是否想以此券作測試，企圖於日後的傳統津助院舍服務中引用能者多付原則，引入相同的經濟審查制度，為安老服務設置更多門檻，推卻政府提供安老院舍服務的責任。業界對於共同付款概念亦甚有爭議，究竟是權利還是福利，這是一個意識形態的討論。



研究團隊應該從數據得悉，無論現時在私院或津院的長者，大部份都是基層長者，究竟如何釐訂資產和收入的審查指標才是最公平，「能者多付」的分隔線如何定位，這都是研究團隊優先處理的重要議題。

「長者生活津貼」已經告訴我們，有長者做「月光族」盡快花光儲蓄避免做夾心階層，子女亦減少甚至不予「零用錢」以期減低長者額外資產以便符合申領門檻，這些都有違政府推動家庭價值的社會政策。再者，跟據顧問團隊的問卷調查結果，有 34.4%長者願意考慮院舍券，其中只有約 10.5%長者願意考慮並贊成經濟審查，反映就算是考慮使用院舍券的長者，都有 90%不贊成經濟審查。可見，院舍券應不設任何經濟審查，才符合長者的意願。

同時對用者來說，免經濟審查的資助制度，才能消除不必要的歧視及增加長者使用的意欲。另一方面，引入經濟審查的資助制度，則令前線同工增加和長者及其家人的磨擦機會，承受不必要的壓力。我們認應由市場發展多類的院舍，適合基層、中產和富豪使用。

3. 冷靜期後的個案管理

顧問團隊建議「個案管理由轉介社工（RW）提供為期 6-7 個月的個案管理服務」。我們認為政府不能假設 6-7 個月後，長者對該院舍沒有任何不滿。因此，我們建議將「轉介社工」職位恆常化，以便更公平公正地處理長者申請、轉介、跟進個案及介紹院舍券等。在冷靜期後，個案成為非活躍個案，但仍須按需要提供個案管理服務，另外每半年定期探訪個案，以保障長者使用院舍的質素。

4. 設立完善投訴機制

按顧問團隊建議認可服務機構（RSP）須是達到「改善買位計劃」甲一級標準的安老院舍。可惜，私院的住宿照顧服務質素一直參差不齊，現時監察機制亦因為人手不足而十分被動，故我們建議社署轄下 13 區設立「關注院舍質素監察小組」，主動探訪各津/私院，提出改善建議並向中央監管小組匯報或投訴；投訴結果於資訊及通訊科技平台內作明確紀錄，以確保有充分的認可服務機構資訊。

5. 照顧有認知障礙症的服務對象

顧問團隊建議「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」。然而，現時統一評估機制未能全面反映認知障礙症患者的需要，縱使有部份認知障礙症患者亦需要使用院舍照顧，該批長者有可能不被評為中度缺損，不能輪候院舍。當局應該考慮這些人士的需要，調整使用門檻，讓他們能按需使用院舍券。



6. 即時改善監察機制及認證計劃

根據安老服務計劃港大顧問團隊的資料指，現時香港長者服務的水平認證計劃共有 4 種。然而，當中的評審準則、程序、收費、及獲發認證後的覆檢各有不同，有些費用全免，有些高至近七萬元才能完成認證審核。為保障院舍服務質素，我們有以下建議：

- 6.1 社署應協調各認證計劃，訂定一套社會關心及認可的服務指引；提供主要的評審準則及範疇、就認證提供資助、並要求必須定期覆檢；
- 6.2 參考外國的社會服務質素保證機制，要求審核小組須加入使用者為小組成員，以助維護和宣揚長者友善政策。
- 6.3 加強監管私營市場，規定外勞的薪酬、待遇、福利及工作條件，以保障外勞和本地勞工的權益，維持服務質素；

7. 院舍住宿照顧服務的可持續性問題

租金及人力資源是直接影響院舍住宿照顧服務的可持續性，兩者皆因市場波動受極大影響。唯現時院舍券計劃分五個階段推出，三年內市場會是如何變動卻是無人知曉。假若不幸市場出現大波動，RSP 突然結業，接受院舍券的服務使用者會即時受到影響，當局將如何安排為這些長者提供住宿？

8. 公平地提供照顧補助金

團隊建議使用院舍券的長者必須是屬中度缺損或以上，但只向原來申領綜援的長者提供照顧補助金，以讓他們應付復康物資等需要的開支。其他經評估後的長者同樣有不同程度的醫療護理需要，卻不能獲得補助，最不幸的便是那些生活在夾縫的困難長者。我們建議向所有級別使用者提供「照顧補助金」，讓所有體弱長者都能得到照顧補助。

9. 參與用者自主性及強化服務公開性

研究建議「申請者在接受院舍券計劃的邀請並接到院舍券後，將自動被列作非活躍個案」，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使用。我們反對有關的建議，因這有違輪候先後的公平性，我們有以下建議：

- 9.1 以公平為原則，從輪候冊中排序較前的長者開始詢問其意願，社署可先向輪候冊中前 1000 位長者詳盡解說院舍券計劃，各區同時期舉行幾場講座，並要求於一個期限內回覆。
- 9.2 設專線電話解答長者、家屬、同工、公眾的查詢，以方便持份者；



10. 延長公眾諮詢

顧問團隊在二月初到立法會簡介一次院舍券計劃，其後有幾場邀請的「公眾」參與活動。安老服務的業界都不太知悉研究諮詢開始及完結。就試驗計劃的建議設計徵詢相關持份者，應擴大至準用家，即 50 歲或以上人士，例如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大型公眾諮詢會，了解社會對院舍券的看法及意見。故本辦事處建議顧問團隊延長及公開透明地作公眾諮詢。

總結

今屆政府為長者院舍服務推出新計劃，意為長者住宿照顧提供多一項選擇，並在這方面進行諮詢及規劃。但前車可鑑，上一次社署急急推出「錢跟人走」的長者社區照顧服務券，卻沒有於事前清楚計算服務成本、人力資源、場地租金、治療儀器等；再者，認可服務提供者（RSP）在資訊不透明的情況下「假」競爭，社會資源花費了，長者卻得不到合適的社區照顧服務。就以上長者院舍住宿照顧服務券的十大項意見，希望顧問團隊認真考慮，本著長者的真正意願及福祉，定出以人為本的政策及服務。

二零一五年三月四日