

**香港社會工作者總工會私院服務監察小隊**  
**向立法會福利事務委員會**  
**2016年6月25日舉行的會議**  
**就「長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃」提交的意見書**

香港社會工作者總工會私院服務監察小隊要求政府撤回《長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃》(下稱院舍券)，因為院舍券從來不是長者及民間團體的意願。

從政府委託港大顧問團隊就院舍券進行的民間調查可知，長者並不樂意接受院舍券。翻查資料，港大顧問團隊在 2015 年 2 月 9 日於立法會福利事務委員會發表的《「長者院舍住宿照顧服務券」可行性研究》的簡報顯示，約 950 名在中央輪候冊的受訪長者中，願意考慮院舍券的僅有三成，願意考慮院舍券並贊成經濟審查的只有一成；甚至本會的「長者社區照顧服務關注組」於 2015 年進行的問卷調查訪問了 630 位從事不同安老服務單位的同工，結果反映「認為院舍券屬理想」的只有 22.2%，「認為院舍券不理想」更達 43.5%。顯然，長者及同工皆不接受政府落實院舍券。因為長者真正需要的是居家安老，入住院舍只是最後的一步，所以政府不應推行院舍券，更不應將主要由政府承擔的安老服務責任推向質素參差的市場。

由政府提出院舍券至今，長者及民間團體一直要求政府撤回院舍券。即使去年被傳媒揭發劍橋虐老事件後，政府仍未就此撤回院舍券，更甚是政府未曾就院舍券進行任何公眾諮詢。延至 2016 年 4 月 20 日，勞工及福利局、社會福利署、安老事務委員會及院舍券的香港大學顧問研究團隊代表才肯首次與十多個社福業界及民間團體、近 200 位持份者(當中大部分是長者)會面。會上長者及民間團體強烈反對院舍券，並即場讀出《「長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃」立場書》，要求政府立即撤回院舍券、即時停止讓私營單位參與第二階段的社區照顧服務券、修訂《安老院條例》、就長期護理服務(社區及院舍服務)展開全面諮詢，以及將預留用於院舍券的 8 億元全數轉用於現行恆常津助的社區照顧服務。

長者與民間團體之所以反對院舍券，正因為院舍券非政府所言，有改善市場上參差的院舍服務質素之效。政府訂定院舍券與市區的甲一級院舍每月成本掛鉤，定下面值\$12,134。在 2015 年 2 月 9 日於立法會福利事務委員會發表的《「長者院舍住宿照顧服務券」可行性研究》的簡報上，院舍券面值只有\$11,685，與 2015 年的甲一級院舍的每月成本掛鉤，到上述提及的 2016 年 4 月 20 日政府與民間團體的對談會上，政府公布院舍券最新面值為\$12,134。雖則政府調整過院舍券面值至 2016 年的甲一級院舍的每月成本，但提升金額仍不足以提升長者住宿照顧服務的質素，因為院舍券的金額不包括長者住院期間的日常生活開支。

至今，政府向外宣傳院舍券面值\$12,134，卻未有廣為向公眾講述院舍券不涵蓋長者住院期間的日常生活開支。使用院舍券的長者不僅需經過經濟審查，其個人入息(例如每月退休金、利息、股息等)不超過\$5,000 及個人資產(例如現金、銀行存款、物業等)不超過\$43,500，才被評為「共同付款層遞式制度」的 0 級別，獲院舍券全額\$12,134 資助。屬 0 級別的長者需再經社署評定，社署才按不同程度需要提供「照顧補助金」，以支付包括即棄用品(例如紙尿片)、特別膳食及復康消耗用品的費用。其餘

經過經濟審查後，超過 0 級別的個人入息及資產的規定的長者，不僅被劃分為 1 至 7 級別，還要分別承擔\$1,213 至\$9,101 不等，政府分擔餘額。對 1 至 7 級別長者最雪上加霜的是，需自行支付日常生活開支。然則，港大顧問團隊在上述提及的 4 月 20 日會議上，展示其問券調查結果顯示有超過七成合資格長者屬 0 級別，但政府未有交代「照顧補助金」是否足以支付整筆日常生活開支；另外，政府規定使用院舍券的長者不可同時領取綜援，但長者住院舍期間的日常生活開支動輒數千元，即使長者仍可再經過經濟審查領取長者生活津貼，餘下的 1 至 7 級別的長者在缺乏充足經濟支援及不允許申請綜援的苦況下，其晚年積蓄也在院舍券的共同付款制度下消耗——如此，長者為晚年的身後事預留的資金所剩無幾，何如政府所言院舍券是惠及長者的政策？

觀乎院舍券以甲一級院舍的空間及人手編制為最低標準，但甲一級院舍的問題已可從 2014 年 10 月審計署發表的《第六十三號報告書》得知。該《報告書》揭示現時甲一級院舍的人均面積是 9.9 平方米，雖然分別高於《安老院規例》列明院舍最低人均面積的 6.5 平方米及社署規定甲一級院舍的人均面積要求的 9.5 平方米，卻仍遠低於津助及合約院舍分別 17.5 平方米及 20.8 平方米。在機構現時每月成本近\$12,000，當機構收到院舍券後，無法不以甲一級院舍的空間為最高標準，因為機構需顧及成本及利潤，難以有更多的資金提升院舍服務質素以高於甲一級院舍的空間標準。

在人手編制上，《第六十三號報告書》揭示現時甲一級院舍的護士與長者的比例是 2.6：100(換算後為 1：38)，無疑優於《安老院規例》的 1：60，卻仍不及社署規定甲一級院舍的 2：40。試問現時甲一級院舍承擔近\$12,000 的成本也無法解決人手緊拙的問題，\$12,134 的院舍券如何將院舍的護士人手比例改善為 2：40 呢？最大問題是既然政府現時可以容忍甲一級院舍的人手比例不符社署規定，政府會否在推行院舍券後，繼續視而不見，任由機構在成本不足的情況下，仍提供人手編制劣於甲一級院舍的標準予長者入住？

事實上，現時的院舍為何久未提升院舍的空間及人手編制仍可生存，歸究結底，盡是政府在法例上縱容院舍的後果，因為《安老院舍條例》及《安老院舍規例》已有二十年來未曾修訂過最低人均面積及人手編制，但政府竟以推出院舍券為提升院舍質素的手段，是於理不合，因為香港政府不是沒有資源大幅增加津助/合約院舍的名額，政府更不應再抱持修訂《安老院舍條例》和《安老院規例》的最低人均面積及人手編制會令更多院舍倒閉為藉口；加上世界各地法例規定的空間及人手編制已經高於香港，例如英國及日本等地的院舍最低人均面積皆高於 10 平方米，而鄰近台灣的法規列明護士與長者的比例是 1：20，香港不應再落後改革，應以更為長者設想的人道角度，盡快提升院舍的最低人均面積及人手編制，以改善長者入住安老院時的生活基本需要。

根據《審核 2016-17 年度開支預算》，政府預計在 2016-17 至 2018-19 年度新增的資助宿位合共 978 個，於 2016-17 年度投入服務的資助宿位僅得 693 個，另加由 2016-17 年度起每年撥款 1 億 4,000 萬元用於增加資助安老宿位及改善現有院舍服務中，新增的資助宿位只有 305 個。換言之，於 2016-17 年度新增的資助宿位僅有 998 個，只是每年有 30,000 名長者輪候院舍服務的三十分一，更是每年有 5,000 名在輪候院舍期

間離世的長者數目的五分之一，政府應大幅增加津助/合約院舍的數目，大幅減少現時長者需輪候 36 個月才得到津助/合約院舍服務的時間。

要是政府落實其口號「居家安老為本，院舍照顧為後援」，不僅須增加津助/合約院舍宿位，也應推動資助院舍向長者提供更多復康服務，降低長者因衰老而需入住院舍的可能，更應將為院舍券預留的 8 億元轉用作現行恆常的社區照顧服務。參考本會「長者社區照顧關注組」於 2015 年的研究，以 2015 年年底數字粗略估算，只需 4 億 4,800 萬元，便足以承擔全部輪候綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務和長者日間護理中心的個案一年的成本開支。

當現時政府財政儲備坐擁超過 8,000 億元，政府實在有充足資源加強社區照顧服務，延緩長者的衰老情況，讓更多長者可以居家安老，更可減低長者需要入住院舍的可能性。因此，政府當下要做的不是推行院舍券，反之應將為院舍券預留的 8 億元轉用作社區照顧服務，並增加資源以加大津助/合約院舍的名額，也須盡快修訂《安老院條例》及《安老院規例》，以提升最低的人均面積及人手編制，確保長者得到受尊重的安老院生活。

撰寫人：黃創筠  
2016 年 6 月 22 日