



香港安老服務協會

The Elderly Services Association of Hong Kong

立法會福利事務委員會 2016 年 11 月 29 日會議

香港安老服務協會

回應

安老事務委員會的
安老服務計劃方案「制訂建議階段」報告

就報告的整體回應

1. 私人營運的安老院佔了市場 70%左右（包括買位及合約院宿位），但在安老事務委員會的安老服務計劃方案「制訂建議階段」報告中，就私院的情況卻著墨不多，更有錯漏及誤導的地方，有些描述亦沒有數據支持，兼且分析欠奉，亦無改善建議。

例子 1

報告第 124 段指出，各種非資助的宿位的空缺率由 15%至 26%不等，但私院的非資助宿位空缺是根據社署發牌規定而估算，實際的床位可能少於發牌規定。這不是一個紮實研究應採取的態度，顧問團應向社署查詢實際數字。作為監管機構，社署不可能沒有這些數據。

本會留意到在 2016 年 11 月 14 日的會議上，梁志祥議員及張建宗局長都有提及私院有 1 萬個空置宿位，這與報告指出空缺百份比不謀而合；我們認為政府不會希望私院質素下調，以發牌標準增加床位，因此，我們有理由相信這些數據是錯的，是誤導市民及立法會議員的。

例子 2

報告第 64 段指出與院舍照顧比較，居家安老是一個更具成本效益的安排。報告提及 OECD 歐美日七國的數據支持其說法，卻獨無本地數據，這不是一個嚴謹研究報告應有的態度。

現時香港的公屋有很多獨居或與配偶同住的長者，在計入政府在房屋方面的開支，居家安老是否真的更具成本效益，有待顧問團再作評估。

例子 3

在下文第 2 段詳述。

報告第 129 段

2. 安老事務委員會的安老服務計劃方案「制訂建議階段」報告有如下描述：

129. 香港的院舍照顧服務是由非政府機構和私人營運者透過公營和私營的模式提供。資助和非資助宿位分別佔 36% 和 64%。雖然津助／合約安老院舍宿位的平均等候時間為 37 個月，較私營界別資助宿位的八個月為長，很多長者仍寧願選擇由非政府機構所提供的資助宿位。

報導突顯了三大課題：

- (a) 報導有失實的地方、矮化私人營運者。
- (b) 報告並無分析是何等因素，導致上述的市場生態。
- (c) 報告更無任何改善建議，不良的市場生態恐怕祇會持續，甚至惡化。

報導失實、矮化私人營運者

- 3. 營運模式，除公營和私營外，還有公私營協作，即合約院舍及改善買位計劃。
- 4. 2001 年，政府引入合約院取代津院，用投標方式揀選營運者；政府給于合約院的資助，類同但稍低於津院，這是因競投制度而產生的成本效益。

5. 私院經營者可和非政府機構公平競投合約院。現時全港共有 27 所合約院，當中 6 所是由私人營運者營辦。這說明，在同等政府資助下，私人營運者可提供媲美非政府機構的高質服務，兼賺取合理回報。

6. 報告第 129 段最後一句“很多長者仍寧願選擇由非政府機構所提供的資助宿位”，沒提及私人營運合約院同受歡迎，是妄顧事實，矮化私人營運者的能力。

相比津院／合約院，為何買位院較不受歡迎？

7. 除提供免租、面積寬敞、設備完善的院舍外，政府每月為每個合約院的資助宿位發放營運津貼約 16,200 元，連同長者收費的 1,707 元（以護理安老院水平計算），合約院每個津助宿位的每月收入約為 17,900 元（免租）；津院所得的資助更高（見上文第 4 段）。

8. 甲一(11,853-12,416 元)及甲二(9,387-9,858 元)買位平均價格每月約為 11,000 元(已包括長者需付的費用)，遠低於津院／合約院津助宿位所獲的 17,900 元，在計及買位院需付擔的高昂租金，買位院所得的資源實不及津院／合約院的一半。俗語說「一分錢、一分貨」，買位院所提供的服務，實不能和津院／合約院相提並論。

9. 換句話說，相比津院／合約院，改善買位計劃較不受長者歡迎，問題不在買位院；究其原因，只有一個，即政府投放資源不公，嚴重傾斜於津院／合約院。

社會的主流看法（被誤導的）

10. 香港社會有一個根深蒂固的觀念：私人營運的安老院無良、祇向錢看、不顧長者福祉，解決方法是大幅增加合約院，取締私人營運院舍。（註：2001 年，政府引入合約院取代津院，見上文第 4 段）

11. 社會人士對私院的誤解，源於業界極少數害羣之馬，他們的惡劣事跡，經傳媒廣泛報導後，被無限放大；業內正面消息，因無新聞價值，傳媒鮮有報導。本會重申不能接受害羣之馬的惡行，冀望政府採取嚴厲果段行動，保障長者權益。

12. 本會支持「政府大幅增加合約院」的建議，正如上文第 5 段所述，私人營運者有心及有能力競投合約院，與非政府機構良性競爭，造福長者。但遠水不能救近火，兼且除財政及土地考慮外，還有人力資源等問題，試問市場怎能在短時間提供數以千百計的護士、社工、物理治療師、職業治療師等專業人士。本會認為我們仍須採取所有可行的方法，強化私院的服務水平。

私院市場生態

13. 因應資源的多寡，各類別的私人營辦安老院的服務質素便有不同，由最優質、可媲美非政府機構營辦的，私人營運合約院（7 所），甲一及甲二買位私院（142 所），至非買位私院（404 所）。

14. 正如前文第 8 段所說，由於資源有限，買位私院的服務水平，不能和津院／合約院的相提並論。要注意的是，買位私院按政府的服務條款運作，得到政府認同才可獲續約，亦因為這些服務條款比發牌標準更嚴謹，政府的監管更能到位，不會出現不能接受的老人院事故。

15. 安老事務委員會的安老服務計劃方案「制訂建議階段」報告第 129 段清楚指出，市場並不認同現行的買位標準，因此，政府要檢視市場需要，提升買位服務指標，相應提升買位價格。

16. 至於非買位私院，可分兩大類別；小部份的非買位私院提供可媲美甲一買位私院、甚或更佳、的服務，吸引一個極小的高消費羣。

17. 絕大部分的非買位私院，由於沒有政府資助，兼且絕大部分的院友是綜援受助者，所得的資源甚為貧乏，服務水平也因而遜於有政府資助的宿位；香港不時出現的老人院事故都是發生在這類非買位私院。這個市場現有約 2 萬多名長者接受服務。他們是被遺忘的一羣。

院舍照顧服務券試驗計劃

18. 根據政府提交給立法會的文件，試驗計劃旨在測試在資助院舍照顧服務試行「錢跟人走」的資助模式。考慮到有關院舍券潛在效益的分析，試驗計劃的設計應能測試院舍券是否可以：

- (a) 為有需要的長者提供綜援以外的經濟支援，使他們可從合資格的私營或非政府機構營運的安老院舍得到院舍照顧服務；
- (b) 根據經濟狀況，讓有能力的長者及其家人共同分擔部分服務費用；
- (c) 為合資格長者提供更多院舍照顧服務選擇，從而善用私營安老院舍的資源，並提升其服務質素；及
- (d) 鼓勵私營及自負盈虧安老院舍更積極投入安老服務，在中長期提供更多有質素的護理宿位。

19. 院舍券的目標之一是提升私營安老院的資源，並提升其服務質素；可是按照政府的推行計劃安排，第一階段只限於津助／合約及自負盈虧院參與；甲一買位私院祇能在第二階段參與，即試驗計劃推行後 12 個月；其他院舍則納入第三階段，即推行計劃後 24 個月。

20. 上述推行計劃的安排是倒行逆施，與目標不符：得到政府資助最多的津助／合約院可在第一階段參與，現行沒有接受政府資助的排到最後（即 24 個月後）；試問津院／合約院怎樣可以因獲得院舍券而提升其服務質素？

21. 本會建議在推行試驗計劃時，合併第一及第二階段，現行的甲一買位院已有充分準備，為持有院舍券的長者服務。

反對院舍券的聲音

22. 社福界普遍有一個反院舍券的聲音，認為甲一買位水平不理想，因此，政府應取消院舍券試驗計劃，把資源撥往社區照顧服務。

23. 首先，我們得承認無論院舍或社區照顧服務皆嚴重不足，我們要兩條腿走路，兩者並進；第二，自 2013 年 9 月，政府透過獎券基金撥款 10 億元，推出社區照顧服務券試驗計劃，政府亦已預留 8 億元，推行院舍券試驗計劃；第三，甲一買位標準雖不理想，但相對沒有政府資助的私院則是一大進步；第四，任何改善計劃不能一步到位，要按步就班；第五，若取消院舍券試驗計劃，我們又可對得起那些住在私院非資助宿位的長者？

24. 院舍券試驗計劃原定於去年推行，已拖了一年多，本會認為政府應盡快落實計劃。

外勞

25. 由於勞工短缺，買位私院聘請外勞，為其非買位部份宿位的長者服務，是一個獲得政府批准的普遍的現象。此課題並沒有出現在顧問公司就院舍參與院舍券意向的調查問卷，因此，本會深信這些聘用外勞的買位院是可以參與院舍券的計劃；本會懇請政府正式確認此安排。

改善買位計劃

26. 2016 年 2 月，財政司司長宣佈撥款，提升 1,200 甲二買位（現有 3,378 個）至甲一水平。10 個月後，經過三次諮詢，這個升級計劃還未落實，為甚麼呢？政府遲遲不落實計劃，不但對營運者不公，亦有負長者期望。

27. 本會希望政府能優化批核程序：預先批核，避免私院花了大量金錢和時間，最後申請卻不獲批，或在時間上有不配合的地方。

28. 現時有不少私院設在村屋或其他民居，祇有一條走火通道及沒有升降機。近年來，政府收緊了發牌要求，不再批准新的村屋申請作安老院，但原已領有安老院牌照的村屋則可續牌，換句話說，政府認為所謂火警風險是可接受的。

29. 本會要求政府確認此等已領有牌照的私院，如能符合其他買位條件，可參加改善買位計劃甲一級，或參加升級計劃。須知現行很多非買位私院皆遇到這個難題，問題如不獲解決，則住在這些院舍的 2 萬多名長者的生活就得不到改善。

私人安老院發展基金

30. 2016 年 11 月 14 日的會議上，梁志祥議員提及他於先前向張建宗局長呈上一份意見書，建議政府成立一個 100 億元的私人安老院發展基金，協助私院改善基建，從而提升服務。這個建議，類似津院／合約院的安排，本會鼎力支持。

安老服務質素認證

31. 一個良好及適切的安老服務質素認證應能表達整間安老院的表現，包括人手要求。

32. 如一間私院在人手配搭上不完全符合政府的規格，例如以保健員代護士，但得到良好的認證，本會認為政府應考慮批准這間得到認證院舍的買位申請。

參觀私人營運院舍

33. 為讓尊貴議員們能切實掌握私人營運安老院的情況，包括合約院、買位院。及非買位院，本會誠邀你們參觀我們的院舍，在得到你們的同意後，我們會作適當安排。

香港安老服務協會



2016年11月25日