

工友權益聯社

Labour Rights Commune

2016 年 11 月 29 日福利事務委員會就「安老服務計劃方案」及 「居家安老為本，院舍照顧為後援」的政策討論提交立場書

工友權益聯社（工社）於 1999 年 6 月成立，以社區為本的組織手法協助失業及基層工友建立自助互助的組織，共同爭取合理的工作權益及生活保障，實踐基層工友之間互助共生的理念。

隨著香港邁向老齡化社會，長者面對養老及老安問題越趨嚴重，2014 年梁振英政府稱香港長者入住安老院舍比率高達 7%，相比其他鄰近及發展國家為高，為了縮減長者入住院舍比例，在《施政報告》中宣布，「以社區照顧為本，院舍照顧為後援」作為香港安老政策的綱領，並委託安老事務委員會（安委會）進行「安老服務計劃方案」（計劃方案），就未來安老服務制定長遠服務規劃。

共同付款為名 經濟審查為實

兩年過去，「計劃方案」諮詢已踏入最後階段，有關政策對未來社會影響深遠，然而在諮詢期間，官方代表及顧問團隊多次回應市民指，是次諮詢不會處理涉及部門間（如：財稅改革或房屋規劃）及政策間（如：綜援政策或醫社問題）之矛盾。顧問團隊只會按照合約指示研究安老政策，其他範圍一概不處理。政府一方面標榜由規劃到建立共識都在聽取市民意見，因此擬定十九大範圍以讓市民討論，務求營造有關方案乃透過公眾參與得出的社會共識。另一面卻清楚表態未能將市民意見如實反映及撰寫在報告內，理由很簡單，不是研究範圍。由此可見，政府明顯是「假諮詢」，目的非為全港長者及未來的安老服務作全面及完整的長遠規劃，相反藉機會將安老服務引入所謂市民「共同付款」的模式、製造既定政策及民意假象，實際是要服務使用者通過經濟審查意圖卸責，將長者安老責任推卸家庭一力承擔。

事實上，「以社區照顧為本，院舍照顧為後援」早在七十年代已提出，1977 年香港老人服務十年規劃綠皮書曾就政策目標、居家服務、住院照顧等 11 範疇提出建議，當中提及：「老年人在不同年齡階段中需要各種不同的服務……，當一個家庭在照顧老人方面感到吃力時，政府便要提供各種服務作為對家庭一種支持和協助……；要達到使老人得到家居照顧的目的，不但須滿足老人的基本需要，最重要的還要充分給予他們所需的個人照顧，特別是缺乏家人照顧的無依老人，可能以尋求住院照顧作為唯一的解決辦法……。為了改善安老院服務水準參差，制定三種方法：第一，訂定服務標準；第二，社會福利署協助各院達到協議的標準；第三，研究立例管制各院所」。

二十年過後，香港回歸之時，首位行政長官董建華提出三老政策：「老有所養、老有所屬、老有所依」為長者安老政策訂下清晰施政藍圖，制定長者晚年在醫食住行長、中、短期的目標及福利規劃。可惜 1998-99 年香港遇上亞洲金融風暴，整體經濟陷入困境，普遍基層市民面對裁員、減薪、加工時，政府不但未有協助市民渡過難關，更全面緊縮經常性開支，率先帶頭將公務員職位改以合約聘用，及大規模將公共服務外判；就連社會服務也不能幸免。在時任社會福利署署長林鄭月娥帶領下，社會服務資助模式於 2001 年改以「整筆撥款津助模式」，結果造就今天安老服務無法迎接並趕上

老齡化及貧窮化社會的新形勢、服務斷層無法到位、人手不足人才欠奉、條例過時質素參差、更逐步邁向私營化的局面。

三老政策無疾而終 社會政策互相矛盾

所謂的三老政策，就在這情勢下無疾而終。1999 年，政府以行政措施剝奪長者個人申領綜援的權利。為了減低人口老化帶來的各項安老服務開支，2000 年 11 月安委會發表報告，引入「安老服務統一評估機制」，對有長期照顧需要的長者設健康審查，藉此將長者推向市場。事實證明，回歸將近二十年，政府以「大市場、小政府」的施政方針推行不同的社會政策，不斷透過公營服務外判化、市場化以至私營化等手段以大幅減低公共開支。梁振英上任後發表的第三份施政報告，進一步將社會服務推向市場及私營化，所謂貫徹「居家安老為本」的政策，其實就是「**錢跟人走、能者多付、用者購服務**」，所謂「**居家安老為本、院舍照顧為後援**」正是梁振英政府慣用的語言偽術，以概念先行、經重新包裝，將本來屬於政府的角色及社會責任，推卸得一乾二淨。施政報告清楚交代梁振英的施政理念不但將「長者社區照顧服務」市場化，就連「長者院舍住宿照顧服務」亦會陸續交由私營院舍提供服務。

除此以外，政府各項社會政策間均出現互相矛盾的情況嚴重，就以房屋政策為例，一方面要求子女照顧年長父母，讓長者居家安老；另一方面卻透過「富戶政策」迫令有經濟能力的子女遷出單位，導致長者最終變成獨居或兩老的公屋戶；「長者生活津貼」及「低收入在職家庭津貼」的政策亦突顯經濟審查無助長者及其家人獲得經濟支援。以「低收入在職家庭津貼」為例，津貼只會為兒童提供額外支援，而沒有考慮長者的需要，令需要照顧年老家庭成員的在職人士得不到同等的支援。若家庭成員同時申請交通津貼、長者生活津貼或護老者津貼，「低收入在職家庭津貼」的入息審查會將上述三項津貼金額計算在住戶入息內，結果令部份低收入家庭失去申請資格。至於關愛基金核下的護老者津貼不但要與長者生活津貼、綜援金等對沖，而被照顧的長者更不能使用日間服務，並要減少使用社區照顧服務。護老者津貼本是對照顧者貢獻的一種肯定，但政府卻視為扶貧措施，引入嚴苛的審查制度，扭曲照顧者津貼的理念。

服務券助消滅長者貧窮及需要

現正實施的第二階段「長者社區照顧服務券」試驗計劃不但引入私營機構提供服務，更偷步向長者及家庭引入經濟審查，以圖製造服務使用者共同付款的事實，將來對「計劃方案」更有參考價值。而即將分階段推出的 3,000 張「長者院舍住宿照顧服務券」就更能徹底地將安老服務推向私營市場，將有住宿照顧及經濟需要的長者改以「長者院舍住宿照顧服務券」替代，美其名是讓長者有選擇，並可讓私營院舍透過良性競爭以提升服務質素，實情是當長者選擇服務券後便同時取消領取綜援資格；此舉能一次過消滅長期處於高位的長者綜援及輪候資助院舍的數字，並為政府解決「老大難」的長者貧窮問題。說到底，政府所謂「居家安老」，只是將長期照顧的責任推卸給長者或其家屬及照顧者，各種經濟審查的制度亦反映政府的政策理念根本不尊重長者過往對香港發展作出的貢獻。當長者身體轉差，無奈進入院舍時，政府卻在各項社會保障及服務政策上作出「配合」，透過醫務社工協助他們投向市場，任由他們在私營市場下被受壓迫；目的只為「卸責」。

社工推長者入住私營院舍的真實個案：「陳伯現年 84 歲，三個月前跌倒入院，住院一個月後，醫生要求陳伯出院，由於家人未能照顧，女兒要求醫務社工安排陳伯離院後，先入住長者暫託住宿服務，以便身體逐漸康復及回家。然而社工並未提供任何服務，只給予私營安老院舍名單，著其女兒自行尋找私院服務」。

「因為資源有限，你唔係獨居長者……我哋暫時畀唔到服務你，因為你唔係最有需要……我哋依家都有好多獨居長者排緊隊，我明白你嘅需要，但我哋都係提供唔到陪診同清潔服務畀你……由宜家

開始排隊，大約等兩年左右，一係你試下搵其他家人幫手……伯伯都係要住老人院，呢張係私家老人院嘅名單，你叫亞女續問打去問下邊間有位啦……排政府安老院，有排等，又要先做評估，合資格先可以排隊架……」。

長者及其家屬都能清楚背誦以上的對話，因為這是醫護人員及社工們經常給他們的回覆。雖然「計劃方案」建議以「個案管理」模式改善現況，我們認為若政府繼續充耳不聞，不改施政及公共理財的方針，拒絕為安老服務作長遠規劃，迴避現時部門及政策間之矛盾；即使採用「個案管理」模式也不能改變現況，最終社工都是配合政府施政，繼續執行「個案趕你」，協助有需要的長者更有系統地運用「服務券」投向私營市場，以達至政府減貧的終極目的。

服務斷層無法到位 人手不足人才欠奉

安老院及相關照顧服務需求大增，在實施「整筆撥款津助模式」後，政府過去十多年來不但未有增加資源增設服務，近年更要求各政策局和部門在 2015/16 年起連續三年，財政封套開支需要節省 2%，我們認為此舉對政府各項民生政策造成極壞的影響。事實上，隨著社會服務推行「整筆撥款津助模式」後，社福機構也逐步仿效政府做法，為求節流將職位合約化、工作零散化，嚴重時曾出現時薪工。社區照顧服務單位內的工友職位（送飯或清潔服務）曾一度由全職工變時薪工，工友一般要到送飯時間才上班，至送飯完畢下班，每天工作 2-3 小時；由於每周工作時數不足，最終連基本勞工保障也被剝奪。

眾所周知，安老服務需要不少前線服務員，亦需配合不同專業（如：護士、物理治療師、職業治療師等）以提供服務，然而不少機構卻出現同工不同酬的情況，職位亦多以合約方式聘用，甚或部份工作崗位會因應資源不足而被取消；結果導致人才流失，加上進升機會少，且欠缺在職培訓，故甚少年青人投入工作。因此，政府須撥亂反正，取消「整筆撥款津助模式」，改善工作待遇及薪酬，並加強在職培訓及設進升階梯，以吸引年青一代投入服務。

條例過時質素參差 輸入外勞壓低工資

政府自 2003 年終止提供安老院宿位後，私營安老院數目由原來的 200 多間大幅增加，直至現時超過 570 間私營安老院舍。私營院舍人手不足素質參差已是常識，政府條例過時引致無法嚴格規管私營院舍服務，結果縱容它們為了賺取利潤而不斷減低成本，當中不乏聘請未經培訓的工友擔當照顧職位，又或提供「便價」膳食給長者。實施最低工資後，為了進一步縮減人手，工友們就必然成為被剝削的最佳人選；加上尚未立法標準工時，私院老闆經常要求工友長時間工作（一人返兩更），加上院舍長期人手不足，很多時由一名工友照顧多名長者；儘管工傷亦強迫工友按時上班，結果不但長者長期缺乏照顧，工友們亦缺乏勞工保障及長期受壓迫至體力不支。

近年安老服務業界多次要求放寬輸入外勞。根據現行機制，僱主可透過補充勞工計劃，在未能聘請本地工人時向政府申請輸入外勞。為了通過審批關卡，無良僱主往往會造假，製造勞工短缺的假象，從而獲批輸入外勞。安老院舍透過補充勞工計劃進行本地招聘時，聲稱每天工時為 9 小時，但工友實際每天工作最少 12 小時。這些情況反映，僱主根本無意在本地進行招聘，卻透過假招聘來敷衍補充勞工計劃，意圖蒙混過關。說到底，無良僱主一心只想壓低工資，而輸入外勞就最為他們壓抑勞動成本，維護自己最大利潤的最有效武器。

事實上，香港女性的勞動參與率只有 54.8%（187.7 萬人），較經濟合作和發展組織（OECD）國家平均數 64.6% 為低。假如香港的女性勞動力參與率提升至 OECD 國家的平均水平，即有 33 萬 5 千名勞動力投入市場。可是，勞動市場上的空缺多數很長，加上工資低，待遇條件太差，而政府在社區層面提供的社區及支援服務照顧又極為薄弱，令本來有就業意欲的婦女卻步。

隨著人口持續老化，社區照顧服務已嚴重供不應求，截止 2016 年 10 月底，輪候資助長者社區照顧服務人數已接近 8,000 人。而院舍照顧服務方面，政府資助安老院舍宿位不足的問題一直未有改善，現時私營院舍佔全港安老宿位約七成，長期有空置率，因為私營宿位的整體質素嚴重偏低，長者根本不想選擇入住。截至 2016 年 10 月底，輪候資助安老院舍已超過 36,000 位長者，由於輪候時間過長，2015 年的數字顯示，**每年有超過 5,000 名長者在輪候院舍期間離世。**

造成今天的局面，始作俑者乃政府也。本工社曾多次出席諮詢會及由立法會舉行的公聽會就「計劃方案」發表意見，我們強烈要求：

- （一）民間社會爭取全民退休保障超過半世紀，梁振英政府不但拖延公布退休保障公眾諮詢結果，更逃避政治責任及社會承擔，公然向市民「走數」。我們認為要實現「計劃方案」提及的願景：「敬老、愛老、護老」，以達致「老有所養」的使命，首要向所有 65 歲或以上長者落實免經濟審查的全民退休保障，讓全港長者老有所養，活得有尊嚴、安心渡晚年。
- （二）反對政府藉「服務券」形式，偷步在安老服務引入經濟審查機制意圖卸責。
- （三）社會既然有共識要應對未來人口老化帶來的社會問題，政府首要停止安老服務外判及市場化的施政方針，回到「以民為本」的安老政策，並有必要就醫療護理、社區照顧及安老院舍服務作長遠規劃，針對服務的未來需要，有計劃增加各項支援服務和資源，包括在每個新建公屋預留位置，因應全港市民需求增設合乎比例的公營護老院舍服務，縮短輪候時間，並對殘障人士及其家庭亦要大力加強支援，例如：每個屋邨樓下設立長者鄰舍中心、無障礙通道、屋邨升降機塔等。
- （四）停止任何分化長者的政策及措施，取消塑造長者自我標籤的行政手段，所謂「體弱個案、綜合家居改善服務」是令長者學習自己本來是有需要變成無需要。政府必須撥亂反正，按長者心意選擇晚年「退休醫食無憂、積極參與社會」的生活模式。
- （五）修改安老院舍條例及加強對私營院舍的監管，增加院舍照顧服務人手編制，並制定清晰及完善的服務指標，以改善私營院舍的服務質素。
- （六）政府應採取措施杜絕濫用合約制，扭轉工作零散、彈性的趨勢。取消「整筆撥款津助模式」，提高資助水平以改善服務質素。盡快立法標準工時，嚴格規管輸入外勞計劃，以防止無良僱主借機壓低工資，確保勞工有保障。
- （七）透過改善員工待遇，增加在職培訓及提供進升工作機會，以吸引更多青年就業及應徵空缺。政府亦必須做好就業配套措施，特別提供足夠及合適的托兒及社區支援服務，令更多婦女投入勞動力市場。