

二零一二年二月十三日
討論文件

立法會福利事務委員會
長者社區照顧服務券試驗計劃

目的

當局計劃推行長者社區照顧服務券試驗計劃。本文件載述計劃的初步建議，請委員提出意見。

背景

2. 安老事務委員會在二零一一年七月向本委員會提交其長者社區照顧服務顧問研究報告。該顧問研究探討如何透過較靈活和多元化的服務模式，加強社區照顧服務，為居家安老的長者提供更佳支援。安老事務委員會建議政府應引入一項服務券計劃，讓合資格的長者可選用切合其需要的社區照顧服務。行政長官接納安老事務委員會的建議，在二零一一至一二年度施政報告中宣布，政府會籌劃服務券試驗計劃。

社區照顧服務的現行資助模式

3. 目前，社會福利署(社署)透過資助或支付合約金額，委託非政府機構提供社區照顧服務。合資格使用社區照顧服務的長者可選擇家居照顧或日間照顧，並會獲區內指定的服務單位提供服務。所有使用者均須繳交服務費用。家居照顧服務的費用視乎使用者的住戶收入及服務使用量而定，日間照顧服務的使用者則須繳付標準金額。

社區照顧服務券

4. 服務券計劃是一項嶄新的資助模式，政府會向服務使用者而非服務提供者直接提供資助，換言之，即錢跟使用者走。這種個人資助就如給予使用者服務券，讓他可選擇最切合本身需要的服務提供者、服務種類及服務組合。使用者並可額外付款，向服務提供者購買更多／非必要的服務。因此，服務不受限於個別服務提供者的服務量，而且

服務券計劃將促使市場更具彈性及多元化。服務提供者亦有誘因改善服務質素，並更能回應使用者的需要。

初步建議

實施時間表

5. 我們需要時間全面測試這個嶄新資助模式是否可行。因此，我們擬推行一項為期四年的試驗計劃。在首兩年(即第一階段)，計劃的設計會較簡單，讓服務提供者和使用者均能更容易適應。在其後兩年，我們會引入較複雜的元素，以照顧長者不同的需要，及進一步確定這種資助模式是否可行。

參加資格

6. 為符合讓最有需要的長者優先使用資助服務的原則，我們建議只有經社署「安老服務統一評估機制」評定為身體機能中度或以上程度缺損的長者，才可參與試驗計劃。為確保計劃順利推行，第一階段會由身體機能中度缺損的長者開始。視乎第一階段的成果，我們或會在第二階段包括護理需要較複雜的身體機能嚴重缺損長者。

服務範圍

7. 服務券持有人可使用各項與現行服務相若的服務(就家居照顧而言，這是指改善家居及社區照顧服務)。額外的好處是長者可選擇同時使用家居及日間照顧服務。有關選擇如下：

(A) 混合模式：日間(部分時間)及家居照顧服務；或

(B) 單一模式：日間(部分時間)照顧服務。

8. 選擇方案 A 的長者可於一星期內不同日子使用日間及家居照顧服務。這符合安老事務委員會的建議，即這兩類服務不必互相排斥，而應互相補足，讓長者更能受惠。

9. 混合的服務模式亦可提高人手調配的效率。日間護理中心可以小組形式向長者提供專業服務(例如物理治療及職業治療)；至於較為個人或基本的服務(例如個人護理、送飯、清潔等)，則可由護理員在家中提供。

10. 長者如欲使用日間照顧服務，但不需要家居照顧服務，可選擇方案(B)。這個方案亦可鼓勵沒有家居照顧團隊但以自負盈虧方式經營日間護理中心/單位的服務提供者參與計劃。他們提供的額外服務名額，將有助紓緩日間照顧服務的壓力。

試驗地區和服務提供者

11. 我們建議在選定地區推行試驗計劃。至於選擇哪些地區，則會視乎地區情況，例如輪候資助社區照顧服務和住宿照顧服務的長者人數、區內服務提供者是否已準備好提供自負盈虧的社區照顧服務等。

12. 在試驗計劃的第一階段，我們會邀請非政府機構和非牟利機構(包括社會企業)參與，因為他們為長者提供社區照顧服務的經驗較為豐富。營辦安老院舍的非政府機構或有剩餘空間經營額外的一個日間護理單位，因此可能會有興趣參與。事實上，由於安老院舍全日 24 小時有員工當值，其日間護理單位的開放時間或可更具彈性，切合使用者的需要。安老院舍亦可更善用一些設施(例如廚房、餐廳、康復室、活動室等)，為其社區照顧服務的使用者提供服務。長遠而言，要成功推行服務券計劃，我們必須鼓勵不同類型的服務提供者(包括私營營運者)加入市場。視乎試驗計劃第一階段的成果，並根據我們在服務券制度下取得關於質素控制的經驗，我們或會在第二階段把計劃擴展至包括私營營運者。

服務券的價值及經濟狀況審查機制

13. 在制訂試驗計劃下的服務券價值、共同付款比率及經濟狀況審查機制時，我們建議在適用和恰當的情況下，參考現有各項資助社區照顧服務的相關安排。服務券的價值是指長者購買服務時可使用的金額；共同付款比率則是指這個金額中長者須支付的部分。長者會接受經濟狀況審查以評估其財政狀況，從而定出共同付款比率。此服務券計劃依循兩個基本原則：第一，安老服務的責任應由納稅人和服務使用者共同承擔，因此我們期望使用者能分擔費用。第二，有負擔能力的人士應支付多些費用，以便有更多公共資源可用於協助最需要的人士。這些原則一直沿用於各項資助社區照顧服務，並且在安老事務委員會顧問所進行的研究調查中，獲大部分持份者支持。

14. 由於在這項試驗計劃下，服務使用者獲得的服務類似現有的社區照顧服務，因此服務券的價值應與現行的服務成本相若。現時，資助日間照顧服務的單位成本約為每月 7,500 元，改善家居及社區照顧服務的單位成本則約為每月 3,500 元。這些數額可作為參考指標，大致

顯示如服務以混合模式或部分時間制運作，服務券的價值可考慮定於哪個水平。

15. 在計劃的第一階段，所有服務使用者均為身體機能中度缺損的長者，有相類似的護理需要。這讓我們可採用一個較簡單的設計，同時方便營運者和服務使用者。我們建議為所有使用者設定單一的服務券價值，即每月 5,000 元。視乎第一階段的成果，我們會考慮在第二階段訂定不同的服務券價值，以照顧服務使用者更多樣化的護理需要。

16. 共同付款比率可參考改善家居及社區照顧服務、體弱長者家居照顧服務試驗計劃及日間照顧服務的現行收費表，詳情載於附件 A。我們建議，試驗計劃下提供的服務應繼續由政府資助，而政府會向所有服務使用者(包括選擇不接受經濟狀況審查者)提供佔服務券價值至少一半(即 2,500 元)的資助。共同付款將採用層遞式制度，以便負擔能力較低的使用者可獲較多政府資助，這與安老事務委員會的建議一致。經濟能力最低的一群長者，其共同付款額將為每月 500 元，約為全日制日間照顧服務現行收費水平的一半。所有使用者一旦參加服務券計劃，便須繳交適用的共同付款額。使用者可額外付款，以享用更多及非必要的服務。

17. 共同付款比率的詳情載列如下：

服務券價值：5,000 元

組別	政府資助 比率(%)	政府資助 金額(元)	使用者共同 付款比率(%)	使用者共同 付款金額(元)
I	90%	4,500 元	10%	500 元
II	85%	4,250 元	15%	750 元
III	80%	4,000 元	20%	1,000 元
IV	70%	3,500 元	30%	1,500 元
V	50%	2,500 元	50%	2,500 元

18. 一如現行的做法，經濟狀況審查會評估服務使用者的住戶收入。就善用公帑而言，這做法較只審查長者的收入更為公平。雖然大部分長者未必有固定收入，但他們通常由家人支持。因此，計及住戶收入有助我們確定長者的真正援助需要，以及更審慎地分配公共資源。長者或其住戶的資產價值則無須經過經濟狀況審查。

19. 我們建議參考家庭住戶每月收入中位數，為不同人數的住戶設定不同的住戶入息限額。就獨居長者而言，我們建議設定較寬鬆的限額，即收入不超過家庭住戶每月收入中位數 75%的長者，便可領取最高政府資助額，這是由於獨居長者的人均生活開支通常較高，而且在有需要時，可以調動資源的空間較少。至於其他人數的住戶，如收入不超過家庭住戶每月收入中位數的一半，最高政府資助額便適用。詳情載於附件 B。

20. 根據經濟狀況審查結果，每名長者將獲發個人社區照顧服務券，說明他可得的政府資助額。實際上，長者不會收到現金。個別長者的政府資助額及服務使用量，會記錄在其個人帳戶內。其後，政府會向服務提供者發還相關款項。

個案管理

21. 服務券制度為服務使用者提供更多選擇，但政府仍有責任確保使用者按需要得到適切的護理，而且服務令人滿意。一些推行類似服務券制度的國家會採用個案管理模式，以進行服務配對、質量監察和成本控制。個案經理會按每名長者的護理需要為其擬訂個人護理計劃，並定期檢討其健康狀況和更新計劃。定期檢討有助當局監察和比較服務提供者的表現。個案管理亦可作為預算及成本控制的有效工具，特別是當不同長者因護理需要各異而令服務價值出現很大差別之時。

22. 在試驗計劃的第一階段，服務使用者有相類似的護理需要，他們的服務券也有同等價值。這樣，所需進行的預算工作將會較少，而在護理規劃及服務提供方面涉及的利益衝突亦會較少。因此，我們認為第一階段可由服務提供者進行個案管理。我們會要求服務提供者為個別長者擬備護理計劃，並定期進行檢討。同時，我們亦會著手制訂質素監察機制，利用一套統一評估工具，讓我們可以客觀地監察服務提供者的表現。

23. 如上文所述，我們會考慮在第二階段把服務券計劃擴展至包括身體機能嚴重受損的長者，並釐訂不同的服務券價值。屆時，我們或需要考慮邀請公正持平的外界機構，利用在試驗計劃第一階段中制訂的統一評估機制，進行個案管理工作。我們會研究以個案管理模式為長者提供長期護理的影響，包括對人手和財政的影響，以及如何配合根據安老服務統一評估機制作出的護理需要評估。

對財政的影響

24. 我們會就試驗計劃向獎券基金申請一筆過撥款資助。如前文所述，每位試驗計劃參加者的服務券價值將為 5,000 元，長者的共同付款比率由 10%至 50%不等。參與試驗計劃的長者人數，將視乎在選定地區獲評為身體機能中度或以上程度缺損的長者人數而定。

未來路向

25. 我們擬在二零一三至一四年度推出第一階段試驗計劃。同時，我們會全力展開準備工作，例如擬訂推行細節、諮詢持份者，以及開發所需的資訊科技基礎建設，以管理服务券的帳戶。

26. 推行這項試驗計劃，是為發展穩健及蓬勃的社區照顧服務業而邁出的重要一步。不過，這並不會影響現行資助社區照顧服務的供應。值得注意的是，在試行嶄新的服務券制度之餘，我們會繼續增加以傳統資助模式資助的服務名額，以應付社會大部分的服務需求。我們亦充分知悉部分長者需要院舍照顧服務；政府會繼續致力提供更多資助宿位。總括來說，政府投放於安老服務的資源不會減少。事實上，政府在安老服務的經常開支一直穩定增長，由二零一一至一二年度的 43.7 億元增加 15%至二零一二至一三年度預計的 50.3 億元。這正反映了我們在這方面的承擔。

徵詢意見

27. 請委員就當局的建議提出意見。

勞工及福利局
社會福利署
二零一二年二月

改善家居及社區照顧服務收費表				
入息水平		綜合社會保障援助(綜援)水平或以下	綜援水平至綜援水平的1.5倍	綜援水平的1.5倍以上
膳食服務		12.6 元	15.4 元	18.6 元
洗衣服務	輕量	0.7 元		
	中量	0.9 元		
	重量	1.8 元		
直接服務、家居服務及接送服務(每小時)		5.4 元	11.7 元	19.0 元

體弱長者家居照顧服務試驗計劃收費表								
入息水平		綜援水平或以下	綜援水平至綜援水平的1.5倍	綜援水平的1.5倍以上至3倍	綜援水平的3倍以上至4倍	綜援水平的4倍以上至5倍	綜援水平的5倍以上至6倍	綜援水平的6倍以上
膳食服務		12.6 元	15.4 元	18.6 元	25.0 元	30.0 元	30.0 元	30.0 元
洗衣服務	輕量	0.7 元			5.5 元 (每磅)	11.0 元 (每磅)	14.0 元 (每磅)	14.0 元 (每磅)
	中量	0.9 元						
	重量	1.8 元						
護理人員提供的直接服務(每小時)		5.4 元	11.7 元	19.0 元	25.0 元	30.0 元	40.0 元	60.0 元
專業人員提供的直接服務(每小時)		5.4 元	11.7 元	19.0 元	30.0 元	85.0 元	120.0 元	150.0 元

長者日間護理中心 / 單位收費表		
服務種類	月費	按日收費
提供膳食的日間護理服務	901 元* 988 元**	36 元* 39.5 元**
日間暫託服務 (包括接送服務)	不適用	40 元
部分時間服務*** (包括接送服務)	不適用	40 元
接送服務	30 元	不適用
* 50% 殘缺或獨居長者的收費 ** 100% 殘缺 / 正領取傷殘津貼的長者收費 *** 一星期內接受少於 4 天長者日間護理中心 / 單位的服務		

合約安老院舍附設的長者日間護理單位收費表		
服務	月費	按日收費
日間護理服務	1,000 元	不適用
日間護理服務 (需要一日少於三餐膳食的服務使用者)	900 元	不適用
接送服務	30 元	不適用
部分時間服務使用者的每日費用 (包括接送服務)	不適用	40 元

住戶每月收入及長者社區照顧服務券五個共同付款水平

住戶人數	共同付款額(元) (共同付款比率(%))				
	500元 (10%)	750元 (15%)	1,000元 (20%)	1,500元 (30%)	2,500元 (50%)*
	家庭住戶每月收入中位數的75% (包括綜合社會保障援助(綜援)受助人)	家庭住戶每月收入中位數	家庭住戶每月收入中位數的125%	家庭住戶每月收入中位數的150%	高於家庭住戶每月收入中位數的150%
1	≤ 5,400元	5,401元 - 7,200元	7,201元 - 9,000元	9,001元 - 10,800元	> 10,800元
	家庭住戶每月收入中位數的50%(包括綜援受助人)	家庭住戶每月收入中位數的75%	家庭住戶每月收入中位數	家庭住戶每月收入中位數的125%	高於家庭住戶每月收入中位數的125%
2	≤ 7,500元	7,501元 - 11,250元	11,251元 - 15,000元	15,001元 - 18,750元	> 18,750元
3	≤ 10,250元	10,251元 - 15,375元	15,376元 - 20,500元	20,501元 - 25,625元	> 25,625元
4	≤ 13,250元	13,251元 - 19,875元	19,876元 - 26,500元	26,501元 - 33,125元	> 33,125元
5	≤ 17,050元	17,051元 - 25,575元	25,576元 - 34,100元	34,101元 - 42,625元	> 42,625元

*這個類別包括選擇不進行經濟狀況審查者

二零一一年第三季的家庭住戶每月收入中位數

住戶人數	50%	75%	家庭住戶 每月收入中位數	125%
1	3,600.00元	5,400.00元	7,200.00元	9,000.00元
2	7,500.00元	11,250.00元	15,000.00元	18,750.00元
3	10,250.00元	15,375.00元	20,500.00元	25,625.00元
4	13,250.00元	19,875.00元	26,500.00元	33,125.00元
5	17,050.00元	25,575.00元	34,100.00元	42,625.00元