

新民黨
就長者社區照顧服務券試驗計劃之意見

背景

1. 長者是家庭和社會當中的重要成員，面對香港日益嚴重的人口老化問題，政府有必要及早妥善規劃本港的安老服務，讓一生辛勤的長者能夠安享晚年，老有所依。
2. 現行的社區照顧服務資助模式由社署提供資助，以非政府組織為基礎，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。
3. 所有服務使用者均需要繳交一定費用，家居照顧服務視乎其收入及服務使用量定價，日間照顧服務的使用者則須繳付標準金額。
4. 特首於去年提出「長者社區照顧服務券」，期望以嶄新的概念，籌劃長者社區照顧服務券試驗計畫，讓錢跟隨長者走，直接資助合資格長者選用所需服務。
5. 新民黨認同長者社區照顧服務券的概念，認為「錢跟長者走」能夠達致效用最大化，便利長者的需要，提升服務素質。
6. 新民黨認為實行「長者社區照顧服務券」試驗計劃能夠帶動「居家安老」的風氣。現今輪候長者院舍的人數眾多，院舍數目供不應求。透過推行社區照顧服務，長者能夠以家居為基礎，達到安老的目的。
7. 新民黨亦歡迎政府願意承擔部份服務券的支出，唯有關金額與比例則有待商榷。而試驗計劃先接受身體機能中度或以上程度缺損的長者，讓他們可以優先使用公帑資助的服務，符合公平分配資源的原則。

「錢跟長者走」維護自由選擇權

8. 在「錢跟長者走」的新概念下，新方案比現行的制度更能維護長者的自由選擇權。長者及其家人將享有更大的選擇權與自由度，讓長者作出最適合個別需要的選擇。服務券以長者家庭為單位，讓有經濟能力的長者負擔不同比例的服務費用，自由選擇他們所喜愛的服務。
9. 在服務素質上，「錢跟長者走」實質上是把市場競爭的機制直接引入長者社區服務中，促進長者社區服務機構間競爭。
10. 長者及其家人能夠運用消費者權利，有效淘汰素質差的服務營運者，現存的服務營運者必須大力改善服務才能吸引用家。服務券的出現將有效提升社區安老服務的素質。
11. 若要將長者社區服務納入「錢跟長者走」的資助模式，在長遠上必須有系統地審核其服務素質，定期覆檢服務供應商能否長期提供高水平的服務。

推動居家安老

12. 現時長者院舍的普及程度比社區照顧服務的為高。據安老事務委員會的資料顯示，對比起許多世界各地的國家，香港擁有更高的院舍入住率。在二零零九年，六十五歲或以上的長者入住率為百分之六點八，對比起日本、新加坡、中國、英國、加拿大、美國等國家為高。

13. 在本港的安老服務上，現時院舍服務及社區照顧服務的名額及開支都出現失衡情況。政府數據顯示，在二零一零至一一年度，資助院舍服務名額是 24,746 個，而社區照顧服務只有 7,089 個名額。在財政上，資助院舍服務的開支是 25.49 億元，而社區照顧服務的開支僅為 3.81 億元。

14. 政府一貫提倡「居家安老」的概念，長者社區照顧服務券能有效配合政府的主張，作為推動「居家安老」的先導計劃。服務機構可提供不同形式的日間護理服務如物理治療，及送飯、陪診等家居照顧服務予合資格的長者，讓長者能夠留在家中，安享晚年。家庭是長者最熟悉與最有感情的地方，對比起入住長者院舍，更多長者皆希望留在家中安老，保持與家人及鄰里之間的緊密關係。

15. 長遠而言，按其他國家的經驗，有效的社區照顧服務能減低或推遲長者入住院舍，改善長者服務使用者的身體機能，以及減低認知能力退化，減少對入住安老院舍的需求。

共同付款制度

16. 長者社區照顧服務券試驗計劃能夠推動居家安老的普及，有效減低安老院舍的需求，容讓長者在熟悉的朋儕與環境之中安享晚年，唯服務券的細節與社區照顧服務的配套有待討論。

17. 根據國際經驗，社區照顧服務主要沿用兩種制度，一種是高稅制模式，由國家庫房承擔，另一種是社會保險模式，由國民選購的長期照顧保險承擔服務費用。而以資助使用者的方式和使用者「共同付款」分擔服務費用亦屬常見的操作。

18. 共同承擔制度能夠透過對服務使用者進行個人資產審查，讓使用者承擔部分責任的同時，紓緩政府在社會福利上的負擔，令社會福利服務得以持續發展，並確保社會資源優先使用在最有需要之長者身上。

19. 根據政府的方案，共同承擔制度按長者家庭的收入調整資助比率，政府從最少資助五成到最高的九成，金額由二千五百元到四千五百元不等。唯即使身處最低的階層或申領綜援人士，仍須繳交一成的服務券價值，即五百元。

意見及建議

在服務使用者上

20. 新民黨對共同付款制度的比例有所保留。共同付款制度無疑能夠讓服務使用者分擔部份責任，有效地減低濫用服務的情況。但是，最基層的一群服務使用者能否承擔部份開支成為疑問。

21. 事實上，每月五百元的開支對低收入或基層人士而言，是一筆很大的數目。要求他們共同承擔付款將會減少他們參與計劃的誘因，令基層長者得不到適切的援助。

22. 我們認為局方應加強參與服務券計劃的誘因，吸引更多基層或低收入家庭參與，否則計劃最終只會淪為對較有經濟能力家庭的補貼（即集中於組別

五，由政府資助服務券金額一半的群組），卻未能顧及基層人士，有違公平分配資源的原則。

23. 在服務的選取上，由於現時未曾為「社區照顧服務」有一廣泛通用的定義，究竟服務券應涵蓋什麼服務內容，各方仍然未有共識。以家居照顧服務為例，一般家庭以「鐘點」形式聘用護理員，但若果有家庭選擇聘請全職護理員，甚或聘請外傭以照顧長者的時候，長者服務券又應否資助這類開銷？而在日間照顧服務上，日間安老中心提供許多不同類型的服務，唯某些服務需要收取額外費用，如物理治療、推拿、按摩等等。當該類開支介乎於必需品與非必需品之間，服務券又應否資助這類開銷呢？

24. 局方未能清楚列明長者社區照顧服務券的涵蓋範圍，容易令人感到混淆。不同家庭與長者對「居家安老」有不同的期望及要求，為免出現爭拗，局方宜在諮詢公眾期間，開宗明義地列舉出長者服務券所資助的服務類型，讓長者在參與計劃之前能夠清楚了解資助的情況與類型。

25. 在金額方面，局方應定期檢視每月五千元的長者服務券金額，衡量能否於市場上購置足夠的服務。由於不同程度的身體機能缺損需要不同程度的服務，當局方以個案管理的形式來運作服務券時，應增添服務使用量的評估，按照長者身體狀況所需要的服務量，即身體健康狀況作出評估，檢討每月五千元的金額是否足夠讓普遍長者使用服務。

26. 除此以外，有關方案規定所有使用者一旦參加計劃，便必須繳交共同付款額。若果有長者參與計劃，但服務的使用量並未如預期的多，對如何處置剩餘的金額則未有交待。

27. 當局既然容許使用者按他們的需要，自由地在服務券之上額外付款，以享用更多服務的同時，同樣應開放討論空間，讓公眾討論如何處置剩餘金額的問題。

28. 為了成功推行服務券計劃，新民黨認為局方應推出妥善的監察及監管制度，監察資助券使用者與服務營運者的素質。在受助家庭上，當局應避免直接發放現金，以確保服務使用者將資助正確地用於長者社區照顧之上。

29. 由於現時試驗計劃只接受身體機能中度或以上程度缺損的長者，政府應做好把關的工作，監察會否為了欺騙服務券的使用而誇大長者的病情。另一方面，由於服務券涉及利益，有人可能轉移服務券的服務以圖取利潤。局方除了要妥善監察外，亦應清晰訂明串謀行騙者的刑罰，以儆效尤。

在服務供應者上

30. 在服務營運者方面，過往社會福利署透過資助或支付合約金額，以委託非政府機構提供社區照顧服務。但在服務券實施後，對有關機構的直接資助會否減少？局方宜在諮詢過程之中，公佈有關資助金額的轉變，讓服務營運者在服務券推出前作相應的準備。

31. 社區照顧服務資助券的效果很大程度上取決於服務營運者的素質。現實上，由於社區照顧服務涵蓋範圍太廣，服務營運者太多，短期內難以發牌制度規管。然而，長遠上，如社區照顧服務資助券試驗計劃成功，局方有必要設立獨立監察和臨床評估機制，以確保服務素質。

32. 在「錢跟長者走」的前提下，服務券試驗計劃能有效地促進市場競爭，驅使服務營運者提高服務素質。成功的營運必須引入競爭，才能帶來進步。開放社區照顧服務業的市場能有助打破現時壟斷的局面，長遠能減輕政府的財政負擔，長者亦可按照自己的承擔能力作出適合自己經濟能力與生活需要的選擇。

33. 現存的安老服務一般由非政府機構營運，並未開放市場予私人機構，造成由非政府機構壟斷市場的局面。然而，許多非政府機構本身無力營運安老服務，大多只能外判予坊間的私人公司。若果當局願意直接開放安老服務予私人市場，其營運費用將有望下降，而其服務素質亦可提升。

34. 有關安老服務的員工嚴重不足問題，尤其是有經驗的日間護理員及家居護理員，即使提供很基本的服務，人手亦十分之缺乏。新民黨提議研究可否開放本地市場，在不衝擊本地就業的情況下，增加「補充勞工計劃」的名額，有限度增聘外地有經驗的護理員，以解決人手不足的問題。

35. 各種社區照顧服務的服務時間應該延長至非辦公時間及週末和公眾假期，以更迎合服務使用者及其家人的需要。現時無論以家居為本的照顧服務或以中心為本的日間護理服務，一般的辦公時間只在平日的朝九晚五，少量延長至晚上九時。在發展長者服務券的同時，亦要改善相關機構的服務時間、服務的範圍及場地空間。

36. 新民黨建議以中心為本的日間護理中心與以家居為本服務家居照顧服務可加強合作，在服務券的框架之下，按長者不同的需要自由調配，讓長者可以任意選擇單一或混合模式的服務，包括單一日間照顧服務模式、單一家居照顧服務模式及混合模式，而不是只限於某一類的模式。

總結

37. 政府願意推出長者社區照顧服務券，為長者的退休生活作出更大的承擔，是值得肯定的。然而，有關服務券的細則與社區照顧服務業的長遠發展，例如釐定服務券的資助範圍、服務券的資助金額、共同付款制的比例、如何促進社區照顧服務業的市場發展等等，尚有許多討論的空間。局方在推行試驗計劃前，應先就以上各範疇作出研究與諮詢，服務券方能有效地推出，惠及一眾長者的需要。