

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1397/12-13(02)號文件

檔 號：CB2/PS/1/12

福利事務委員會及衛生事務委員會

長期護理政策聯合小組委員會

2013年6月24日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

長者社區照顧服務券試驗計劃

目的

本文件旨在簡述福利事務委員會(下稱"事務委員會")和長期護理政策聯合小組委員會(下稱"聯合小組委員會")過往就長者社區照顧服務券試驗計劃(下稱"試驗計劃")的推行所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，在安老服務方面，政府堅守"居家安老為本，院舍照顧為後援"的原則。這也是大部分長者的心願。長者重視家人的支持，對熟悉的社區環境亦有歸屬感。為方便長者居家安老，社會福利署(下稱"社署")已透過資助或支付合約金額，委託非政府機構提供多項長者社區照顧服務。該等服務包括以中心為本的日間照顧服務及以家居為本的照顧服務；服務範圍包括起居照顧、個人護理、復康運動、膳食及接送等。服務使用者包括希望留在社區生活的長者及正在輪候資助安老宿位的長者。在現行服務模式下，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。

3. 安老事務委員會在2011年7月發表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。其中一項重點建議是政府引入一項社區照顧服務券計劃，讓合資格的長者可選用切合其需要的社區照顧服務。前行政長官接納安老事務委員會的建議，在2011-2012年度施政報告中宣布，政府會引入一個為期4年的社區照顧服務券試驗計劃，為有長期照顧服務需要的長者提供直接資助，以便他們居家安老。

4. 現任行政長官在其2013年施政報告中宣布，將於2013年9月推出首階段的試驗計劃，採用"錢跟人走"的嶄新資助模式，讓合資格長者因應個人需要，使用服務券選擇合適的服務。

委員的商議過程

安老事務委員會進行的顧問研究

5. 事務委員會在2011年7月11日的會議上聽取了簡報，瞭解安老事務委員會就長者社區照顧服務進行顧問研究的結論，以及研究報告所作的建議。事務委員會又於2011年8月22日舉行特別會議，聽取持份者的意見。事務委員會察悉，顧問就下述3個主要範疇提出了若干建議，供安老事務委員會考慮 ——

- (a) 範疇一：改善現行提供服務的模式及提高服務量；
- (b) 範疇二：根據使用者不同的負擔能力、共同承擔責任及公平分配資源的原則，引入社區照顧服務資助券；及
- (c) 範疇三：營造合適的環境，推動社區照顧服務的進一步發展。

6. 委員認同顧問的建議，認為應進一步加強資助社區照顧服務的發展。然而，委員提醒當局，社區照顧服務絕不可取代長者住宿照顧服務。委員及團體促請政府當局繼續採取具體行動，紓緩資助安老院舍宿位的輪候情況。

7. 部分委員及團體非常關注就資助社區照顧服務引入的經濟狀況審查機制和"用者自付原則"。安老事務委員會表示，所進行的研究旨在探討如何透過較靈活和多元化的服務模式，加強為長者提供社區照顧服務。社區照顧服務券可提供誘因，鼓勵正在輪候住宿照顧服務的合資格長者在"雙重選擇"下選擇社區照顧服務，而他們在使用服務券的同時可繼續輪候資助

安老院舍宿位。至於根據使用者不同的負擔能力及共同承擔責任的原則引入社區照顧服務券的建議，或可有助滿足不同組別長者的種種需要，並對討論如何善用公共資源有啟發作用。安老事務委員會留意到有關建議甚具爭議。倘若政府當局接納顧問所提出的方向，安老事務委員會便會研究有關建議的細節，並且有必要作進一步公開討論。

8. 政府當局表示原則上認同安老事務委員會報告的整體方向，但鑒於該報告於2011年6月才發表，當局需要時間詳細研究有關建議，並會於2011-2012年度立法會會期內告知事務委員會有關建議的未來路向。

服務券計劃的初步建議

9. 前行政長官在2011-2012年度施政報告中宣布為期4年的社區照顧服務券試驗計劃後，事務委員會在2012年2月13日的會議上聽取了當局簡介有關該計劃的初步建議，並在2012年4月27日的會議上聽取了團體對該計劃的意見。

10. 據政府當局表示，在2013-2014年度推行的服務券計劃將採用一個嶄新的資助模式，政府會向服務使用者而非服務提供者直接提供資助。在首兩年(即第一階段)，政府當局會由經社署"安老服務統一評估機制"評定為身體機能中度缺損的長者着手。視乎第一階段的成果，政府當局會在第二階段把因身體機能嚴重缺損而有較複雜護理需要的長者納入此計劃。

服務券的價值

11. 委員獲悉，在第一階段，為身體機能中度缺損的長者設定的服務券價值為每月5,000元。委員察悉，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；部分委員質疑把服務券價值設定為5,000元的理據及基準。部分委員認為，當局應設定不同的服務券價值，以切合服務券持有人的具體需要。政府當局解釋，在這項試驗計劃下，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。資助日間照顧服務和改善家居及社區照顧服務的單位成本，可作為參考指標，大致顯示如服務以日間及家居照顧服務混合模式或日間照顧服務單一模式運作，服務券的價值可定於哪個水平。

12. 委員獲悉，在計劃的第一階段，服務使用者均為身體機能中度缺損的長者，並有相類似的護理需要，故此政府當局

建議為所有使用者設定單一的服務券價值，即每月5,000元。此外，這樣可採用一個較簡單的設計，同時利便營運者和服務使用者熟悉此項計劃。政府當局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。

共同付款安排

13. 委員察悉並關注到，共同付款將採用層遞式制度，按經濟狀況審查機制釐定比率。部分委員關注到，推行服務券計劃，旨在藉邀請私營營運者加入市場，將資助服務私營化。他們關注現有社區照顧服務使用者會否因使用私營營運者所提供的社區照顧服務而須支付較高費用。委員詢問，倘若實際服務成本超逾服務券的價值，共同付款將如何安排。

14. 政府當局表示，試驗計劃下提供的服務將繼續由政府資助，政府會向所有服務使用者提供佔服務券價值至少50%至90%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。使用者可額外付款，以享用更多及非必要的服務。

15. 政府當局又表示，一如現行的做法，當局會進行經濟狀況審查，以評估服務使用者的家庭收入。此舉將有助確定長者的真正援助需要，以及更審慎地分配公共資源。長者或其家庭的資產價值則無須通過經濟狀況審查。

16. 政府當局向委員保證，推行這項試驗計劃，並不會影響現行資助社區照顧服務的提供。政府當局會繼續致力提供更多傳統資助模式的資助社區照顧服務及住宿照顧服務名額。

個案管理模式

17. 政府當局表示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。部分委員關注到，如果服務券持有人的個人護理計劃由服務提供者執行，個案經理為服務券持有人擬訂該等計劃時會否偏頗不公。政府當局表示，在試驗計劃的第一階段，服務使用者有相類似的護理需要，他們的服務券價值也劃一，故此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，政府當局認為第一階段可由服務提供者進行個案管理。政府當局會考慮邀請公正持平的外界機構，進行第二階段的個案管理工作。

質量監察機制

18. 委員察悉，政府當局會鼓勵更多社會企業(下稱"社企")和私人市場在試驗計劃下提供社區照顧服務；部分委員深切關注到，隨着更多新的服務提供者加入，加上安老服務業界人手短缺的情況日益嚴重，服務質素可能會下降。他們籲請政府當局實施質素監察機制，監察服務提供者的表現。政府當局表示充分瞭解監察服務質素對該計劃的重要性；為推行試驗計劃，當局會實施監察機制，利用一套統一評估工具來量度服務成效。至於人手規劃，政府當局表示已獲得各培訓機構的支持，增加培訓名額的供應。教育局亦已承諾就安老服務業界設立資歷架構，以期吸引更多新人加入此行業。

最新發展

19. 委員最近在2013年3月及5月舉行的聯合小組委員會會議上討論提供社區照顧服務的事宜時察悉，在試驗計劃第一階段，當局會在8個選定地區最多發出1 200張服務券給身體機能中度缺損的申請長者。委員及團體重申，他們關注服務範圍、非政府機構和社企是否已就提供優質服務作好準備，以及推展該計劃所需的人手供應是否充足。應聯合小組委員會的要求，政府當局會在2013年6月24日的聯合小組委員會會議上向委員匯報試驗計劃的進展。會上亦會聽取公眾對試驗計劃的意見。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站

立法會秘書處
議會事務部2
2013年6月19日

長者社區照顧服務券試驗計劃

相關文件

會議	會議日期	文件
福利事務委員會	2011年7月11日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年8月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年10月21日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年2月13日 (議程第V項)	<u>議程</u>
福利事務委員會	2012年4月27日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2013年1月21日 (議程第I項)	<u>議程</u>
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年3月26日 (議程第I項)	<u>議程</u>
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年5月28日 (議程第I項)	<u>議程</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年6月19日