

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)770/14-15(07)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2015年2月9日舉行的會議

### 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

#### 長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性研究

#### 目的

本文件旨在綜述立法會及各相關委員會過往在會議上就長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性研究(下稱"可行性研究")所作的討論。

#### 背景

2. 據政府當局表示，鑒於人口老化及人口越趨長壽，政府有迫切需要就長期護理服務訂立一套可行的、能同時兼顧院舍照顧服務和社區照顧服務的財政安排。引入服務券是其中一項可讓安老服務得以持續發展的長遠策略。透過服務券模式，長者及其家人會有更大的空間去選擇和決定所需使用的長期護理服務，同時亦有助促進改善院舍照顧服務和社區照顧服務。

3. 有關長者院舍住宿照顧服務券計劃(下稱"住宿照顧服務券計劃")的課題已在2009年由安老事務委員會(下稱"安委會")委託進行的長者住宿照顧服務顧問研究中獲得考慮，安委會隨後於2011年公布長者社區照顧服務顧問研究。政府當局已採納安委會的建議，並於2013年9月展開為期4年的長者社區照顧服務券試驗計劃(下稱"社區照顧服務券試驗計劃")，由政府直接資助服務使用者而非服務提供者，以測試"錢跟人走"這項新的資助模式。隨着社區照顧服務券試驗計劃的展開，政府當局認為現在是合適時機，汲取制訂該試驗計劃的經驗，探討引入長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃(下稱"住宿照顧服務券試驗計劃")的可行性。

4. 行政長官在其2014年施政報告中已宣布，安委會將會進行可行性研究，並在一年內向政府提交報告。可行性研究主要由安委會現有的長期護理服務模式工作小組進行。安委會並計劃委聘顧問進行研究，以評估計劃是否可行，以及按需要諮詢持份者和關注團體的意見。若認為可試行住宿照顧服務券試驗計劃，安委會將根據上述顧問研究的建議，制訂計劃的各項細節。安委會／顧問／政府在與相關持份者舉行詳細介紹會、諮詢和討論時所得的進一步資料，亦會列入考慮之列。

## 議員的商議工作

### 可行性研究

5. 議員一直促請政府當局改善長者住宿照顧服務。然而，他們對可行性研究意見紛紜。部分議員不反對探討住宿照顧服務券計劃。不過，他們認為有必要就住宿照顧服務訂明清晰的政策方向，包括服務券在住宿照顧服務所佔的比重，以及安老院舍自資宿位對資助宿位的比例。此外，在住宿照顧服務券計劃下所提供的服務，應與資助安老院舍所提供的服務相若。再者，長者和殘疾人士均需要院舍照顧，服務券計劃應同時涵蓋他們。無論如何，政府當局應給予議員多些時間討論住宿照顧服務券計劃的內容，然後才就任何建議徵詢他們的意見。另有一些議員對於可行性研究表示強烈保留；他們質疑，參與率偏低的首階段社區照顧服務券試驗計劃仍在檢討中，政府當局為何必須在此刻探討住宿照顧服務券計劃的可行性。他們指出，安委會在2009年進行長者住宿照顧服務顧問研究，其結果並不建議引入住宿照顧服務券計劃，因為該計劃可能會鼓勵部分對院舍照顧服務沒有迫切需要的長者使用住宿照顧服務。因此，這些議員不支持可行性研究。

6. 政府當局表示，根據2014年施政報告，除在一年內進行可行性研究外，安委會亦獲委託在兩年內籌劃安老服務計劃方案(下稱"計劃方案")。安委會將會同時推展上述兩項工作，使計劃方案會為探討住宿照顧服務券計劃提供更全面的背景，而住宿照顧服務券計劃亦會為計劃方案提供資料。此外，當局會汲取制訂社區照顧服務券試驗計劃的經驗，探討住宿照顧服務券計劃的可行性。政府當局強調，是否引入住宿照顧服務券試驗計劃，將會視乎可行性研究的結果及安委會的建議而定。在現階段，政府當局沒有計劃推出住宿照顧服務券計劃。

7. 關於安委會委員對住宿照顧服務券試驗計劃的看法，政府當局表示，雖然安委會的委員對住宿照顧服務券持不同意見，但他們同意應進行研究，探討引入住宿照顧服務券計劃的可行性。倘若安委會的研究建議推行住宿照顧服務券試驗計劃，政府當局會在向立法會財務委員會(下稱"財委會")申請所需撥款前，就該計劃徵詢福利事務委員會(下稱"事務委員會")的意見。

### 改善長者住宿照顧服務

8. 據政府當局表示，截至2014年4月，在資助長者長期護理服務中央輪候冊(下稱"輪候冊")上約有3萬名長者申請人，輪候時間一般約為20至30個月。在過去5年，輪候冊上每年平均約有5 000名長者在獲編配服務名額前離世。議員察悉並深切關注到，長者住宿照顧服務嚴重不足。他們詢問，政府當局將如何改善長者長期護理服務的供應，特別是加強住宿照顧服務和縮短輪候時間。部分議員不滿政府當局只進行研究，而沒有採取具體措施從速解決問題。

9. 政府當局表示明白長者對住宿照顧服務的迫切需要，並會推行多項措施應付需求。舉例而言，政府當局已在11個發展項目預留用地，以興建新的合約安老院舍，並會繼續為此物色合適選址。未來3年將會新增1 500多個安老宿位。中、長期而言，倘若在私人土地作福利用途特別計劃(下稱"特別計劃")下所有項目均按建議開展，預計會額外提供7 000個宿位。特別計劃鼓勵社福機構透過原址擴建或重建善用其土地，提供多元化的服務和自負盈虧設施。此外，政府當局會透過買位計劃增加宿位數目。若推行住宿照顧服務券計劃，預計在現屆政府任期內將可額外提供約5 000個資助宿位。同時，當局亦會提供／推行相關的支援服務／計劃，例如日間護理服務、到戶服務及"為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃"，協助長者在社區安老。

10. 部分議員指出，雖然資助安老院舍輪候人數眾多，但私營安老院舍由於質素參差，入住率僅約為70%至80%。利用私營市場應付資助安老院舍宿位短缺問題將會徹底失敗。他們表示，部分非政府機構降低其投標價，以獲取政府當局的安老院舍合約，結果令其員工的薪酬被壓低，亦對此等安老院舍的服務質素造成不良影響。他們促請政府當局直接或透過受津助機構提供資助安老院舍服務。政府當局強調無意改變其在提供資助住宿照顧服務方面所擔當的角色。特別計劃將會為安老服務處所及人手需求的長遠規劃提供一個基礎。

## 立法會通過的議案

11. 立法會在2014年6月11日的會議上通過一項議案，內容包括促請政府當局加大力度推行安老院舍重建及增建計劃，在更多公私營發展項目預留土地興建安老院舍，以縮短長者輪候院舍的時間，以及減少長者在離世時仍未獲編配院舍宿位的人數。

12. 政府當局表示，除透過上文第9段所述的各項措施增加宿位供應外，社會福利署亦會繼續與各有關政府部門(例如地政總署、規劃署、房屋署和政府產業署)保持緊密聯繫，研究在其轄下的新發展或重建項目(例如公共屋邨及市區重建局項目)，以及在空置的建築物內，興建或將現有空間改建成安老服務設施(例如合約安老院舍、合約安老院舍暨長者日間護理單位，以及長者日間護理中心)的可行性。此外，政府當局已委託安委會在一年內探討引入住宿照顧服務券計劃，以研究在傳統模式以外，為住宿照顧服務引入"錢跟人走"模式的可行性。雖然住宿照顧服務券推行與否將視乎安委會的研究結果，但政府當局已預留8億元撥款。若安委會認為可透過試驗形式推行計劃，政府當局將可在2015-2016至2017-2018年度分3期推出合共3 000張住宿照顧服務券。

## **最新發展**

13. 行政長官在其2015年施政報告中指出，安委會正積極研究住宿照顧服務券的可行性，預計2015年年中提交報告。政府當局會在2015年2月9日的事務委員會會議上匯報可行性研究的進展。

## **相關文件**

14. 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  
2015年2月4日

## 長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性研究

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2014年1月23日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2014年3月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會轄下的 人事編制小組委員會	2014年4月30日 (議程第3項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014年6月11日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第6至56頁</u>  <u>進度報告</u>
福利事務委員會	2014年11月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2015年2月4日