

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1595/14-15(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2015年6月8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

本文件旨在概述立法會及相關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")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。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、送飯及接送服務等。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。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應引入一項社區照顧服務券計劃，讓合資格長者可選用切合其需要的社區照顧服務。

4. 政府當局接納安老事務委員會的建議，引入一個為期4年的社區照顧服務券試驗計劃，以服務券形式為有長期護理服務

需要的長者提供直接資助，以便他們居家安老。試驗計劃採用"錢跟人走"的新資助模式，分兩個階段推行。政府當局獲得獎券基金撥款3.8億元，用以在2013年9月開展第一階段試驗計劃，為期兩年。在第一階段，當局在8個選定地區(下稱"試驗地區")發出1 200張服務券給身體機能中度缺損的長者申請人。自2013年7月下旬起，社署開始按中央輪候冊上的長期護理服務申請日期，邀請合資格長者參加試驗計劃。2015-2016年度的服務券價值為每月6,250元。第二階段訂於2015年9月展開，為期兩年。

議員的商議工作

共同付款及經濟狀況審查

5. 部分議員察悉並關注到，共同付款將採用層遞式制度(即500元、750元、1,000元、1,500元及2,500元等5個級別)，按經濟狀況審查機制釐定比率；他們擔心，許多來自低收入家庭的長者沒有能力分擔共同付款。他們認為，採用"用者自付"原則及為資助社區照顧服務引入經濟狀況審查機制，屬錯誤的做法。由於資助社區照顧服務或住宿照顧服務的輪候時間漫長，部分貧窮長者因別無他選而參加試驗計劃，儘管他們只能勉強分擔共同付款。政府當局應制訂一個全面且長遠的計劃，解決長期護理服務供應不足的情況。

6. 部分議員關注到，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。

7. 政府當局表示，在試驗計劃下所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。此外，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。

8. 政府當局進一步向議員保證，推行試驗計劃不會影響現時所提供的資助社區照顧服務。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。

9. 議員關注到，領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的服務券持有人可否獲豁免於共同付款安排。政府當局表示，領取綜援的服務券持有人可在綜援計劃下申請特別津貼，用以支付試驗計劃的部分共同付款金額。在第一階段，合資格的綜援受助人需按月支付500元的共同付款，但每月可獲社署的社區保障辦事處發還207元(選用日間及家居照顧服務混合模式者)或149元(選用日間照顧服務單一模式者)。發還款項可讓他們的待遇與在傳統模式下接受社區照顧服務的綜援受助人相若。

參加率及涵蓋範圍

10. 議員察悉，政府當局將會在該計劃第一階段完結後繼續推行試驗計劃；他們關注該計劃的參加率及服務使用率。據政府當局表示，截至2015年1月底，合共有2 002名長者曾先後參加試驗計劃，當中1 217名為現有的服務券持有人。在這些服務券持有人當中，968名正在接受認可服務機構所提供的服務，其餘的249名服務券持有人正在選擇服務提供者及／或服務組合。共有785名服務券持有人退出試驗計劃，其中136人轉用其他社區照顧服務。

11. 部分議員關注到，有些長者居民眾多的地區不獲選定推行試驗計劃。政府當局表示在選擇試驗地區時，會考慮區內合適服務提供者的數目和住宿照顧服務及社區照顧服務的輪候情況。政府當局希望更多地區可納入第二階段試驗計劃。

12. 議員認為，試驗計劃應擴展至身體機能輕度或嚴重缺損的長者及需要社區照顧服務的非長者。政府當局表示，第一階段試驗計劃涵蓋合資格長者，他們經安老服務統一評估機制(下稱"統評機制")評估為身體機能中度缺損，並正在中央輪候冊上輪候資助社區照顧服務及／或住宿照顧服務。倘若長者獲統評機制評估為身體機能中度缺損，政府當局會跟進他們參加試驗計劃的要求。至於身體機能嚴重缺損的長者，他們的服務需要會在第二階段試驗計劃予以考慮。

13. 部分議員察悉，截至2014年10月10日，全部服務券持有人當中，有31.7%尚未選定服務提供者／服務組合，另有184名參加者因沒有適合他們的服務提供者／服務組合而退出試驗計劃；他們關注到，服務提供者所提供的服務能否滿足服務券持有人的需要。他們認為，當局應制訂機制，確保認可服務機構能滿足服務券持有人的需要，以及有能力提供所需服務。議員要求政府當局探討服務對象的負擔能力和服務種類，是否為服務券持有人不參加試驗計劃的原因。

14. 政府當局表示，香港大學秀圃老年研究中心已受社署委託，就第一階段試驗計劃進行評估研究。秀圃老年研究中心進行研究時，會訪問曾退出試驗計劃的參加者，以進一步了解他們退出的原因。秀圃老年研究中心亦會向服務對象及其家人蒐集資料，以了解他們不參加試驗計劃的原因，同時亦會收集認可服務機構的運作經驗。政府當局會檢討服務組合，以期令服務選擇更具彈性，從而在第二階段試驗計劃為合資格長者提供更體貼入微的服務。

個案管理模式

15. 關於試驗計劃採用作服務配對、質量監察和成本控制的個案管理模式，議員關注到，如果服務券持有人的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。部分議員認為，第二階段試驗計劃的個案管理應由公務員執行，因為他們沒有任何既得權益。由公正持平的外界機構擔當個案經理，亦應納入秀圃老年研究中心的研究。

16. 政府當局表示，在第一階段試驗計劃，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不多，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

17. 議員關注到，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。

18. 政府當局表示充分了解監察服務質素對試驗計劃的重要性。社署邀請合資格的非政府機構和社會企業(下稱"社企")提交申請，經評審委員會評估後成為認可服務機構。當局於第一階段選定共62間將由29間非政府機構和兩間社企營辦的認可服務機構。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。社署會對認可服務機構進行檢核視察和隨機抽查，以核查所有相關紀錄和檔案，例如個別服務券持有人的服務使用時數和收費等。

19. 至於人手規劃，政府當局向議員保證，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

20. 政府當局會在事務委員會2015年6月8日的會議上向其簡介試驗計劃第一階段的評估研究及第二階段的安排。

相關文件

21. 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6月3日

長者社區照顧服務券試驗計劃

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2013年1月21日 (議程第I項)	議程 會議紀要
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年3月26日 (議程第I項)	議程 會議紀要
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年5月28日 (議程第I項)	議程 會議紀要
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年6月24日 (議程第I項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2014年1月13日 (議程第V項)	議程 會議紀要
財務委員會	2014年4月3日	政府當局對委員就審核2014-2015年度開支預算所提書面質詢的答覆第865、1038至1040及1373頁
立法會	2014年6月12日	會議過程正式紀錄第6至56頁 進度報告
福利事務委員會	2014年11月10日 (議程第IV項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
財務委員會	2015年4月2日	政府當局對委員就審核2015-2016年度開支預算所提書面質詢的答覆第176、248、340、419、1834至1841、2036及2141頁

立法會秘書處
議會事務部2
2015年6月3日