

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)574/15-16(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2016年1月11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。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。至2014年4月初，當局已在8個選定地區把1 200張服務券全數發給身體機能中度缺損的長者申請人。

5. 據政府當局表示，社署已委聘香港大學秀圃老年研究中心，在2013年11月至2015年7月期間就第一階段試驗計劃進行評估。社署參考了秀圃老年研究中心提出的中期評估初步結果和建議，以及其他相關意見與考慮，審視試驗計劃可作優化的範疇，以制訂第二階段試驗計劃的實施詳情。

議員的商議工作

共同付款及經濟狀況審查

6. 部分議員察悉並關注到，在試驗計劃下，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。

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。在第一階段試驗計劃下，約80%的服務券使用者正支付每月500元或750元(即共同付款的最低兩個級別)。服務券使用者如需要額外服務，可補足費用。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. 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。另有議員關注到，試驗計劃會攤薄用於現有資助社區照顧服務的資源，並認為當局應以傳統的資助方式提供社區照顧服務，而非以服務券方式提供。政府當局向議員保證，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。

服務券價值及服務券服務的提供情況

9. 據政府當局表示，服務券服務以兩種模式提供，包括：單一模式包含日間(部分時間)照顧服務(於星期一至星期六上午8時至下午6時提供)，而混合模式則包含家居照顧服務和日間(部分時間)照顧服務。部分議員關注到，憑現時服務券6,250元的價值，服務券使用者僅可接受最多3節日間護理服務。如果服務券使用者希望使用家居照顧服務，便須放棄部分日間護理服務節數。因此，這些議員促請政府當局大幅增加第二階段試驗計劃的服務券價值，讓認可服務提供者可有更多資源改善其服務，以應付長者的需要。

10. 政府當局表示，試驗計劃的服務券價值會按綜合消費物價指數調整。試驗計劃在2013年9月開展時，服務券價值為每月5,800元，其後在2014-2015年度增至每月6,000元，並在2015-2016年度進一步增至每月6,250元。共同付款水平維持不變。

11. 關於在第一階段試驗計劃下服務券服務的提供情況，政府當局表示，在混合模式及單一模式下，服務券使用者分別可使用最多5節及7節服務，而每節服務不應少於4小時。部分認可服務提供者曾反映，有些長者需要全日服務，而秀圃老年研究中心亦曾建議，在第二階段試驗計劃應為長者提供更多服務組合。政府當局在制訂第二階段試驗計劃時，會考慮收集所得的意見及秀圃老年研究中心的研究結果。

參加率及涵蓋範圍

12. 部分議員關注第一階段試驗計劃的參加率及服務使用率。據政府當局表示，截至2015年9月底，合共有2 650長者曾先後參加試驗計劃，當中1 368名為現有的服務券持有人。在這些服務券持有人當中，1 114名正在接受認可服務機構所提供的服務，其餘254名服務券持有人尚未使用有關服務。共有1 282名服務券持有人已退出試驗計劃。

13. 鑒於參加率偏低及退出率高企，部分議員認為試驗計劃不受長者歡迎。他們質疑試驗計劃可否為長者提供優質和足夠的服務，以利便他們在社區中生活。為了改善第二階段試驗計劃的參加率及服務使用率，部分議員認為試驗計劃應涵蓋更多地區及大幅增加認可服務提供者的數目。此外，受惠對象的範圍亦應予檢討。

14. 政府當局表示希望第二階段試驗計劃可涵蓋全港18區，並指秀圃老年研究中心曾建議政府當局鼓勵更多非政府機構、社會企業(下稱"社企")、自負盈虧服務提供者及私營機構加入成為認可服務提供者，從而增加服務提供者的數目，改善服務質素，讓服務更趨多元化。此外，政府當局會調整服務組合，以減低退出率。至於試驗計劃的涵蓋範圍，政府當局表示，第一階段試驗計劃僅涵蓋在中央輪候冊上並經安老服務統一評估機制評定為身體機能中度缺損的長者。政府當局會研究擴大第二階段試驗計劃的範圍，以涵蓋評定為身體機能嚴重缺損的長者。此外，第二階段試驗計劃亦會增加服務券的數目。

15. 部分議員關注到，政府當局會否考慮設立服務中心，在試驗計劃下為認知障礙症患者提供社區或日間護理服務。政府當局表示，在第一階段試驗計劃下的62個認可服務提供者當中，有6個為認知障礙症長者提供護理服務，而試驗計劃可為有特別護理需要的長者提供更多特設服務。政府當局歡迎認可服務提供者在第二階段試驗計劃提供更多特設服務。

個案管理模式

16. 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，部分議員關注到，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。這些議員認為，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。

17. 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。

試驗計劃的質量監察機制及安老服務業的人手供應

18. 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。他們籲請政府當局為試驗計劃實施質素監察機制，監察服務提供者的表現。

19. 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企提交申請，以加入成為認可服務機構。經評審委員會評估後，由29間非政府機構和兩間社企營辦共62個單位被選定為第一階段的認可服務提供者。在推行第一階段期間，社署定期巡查全數62個認可服務提供者，以監察服務提供情況，確保認可服務提供者的質素及符合相關服務規定。社署又與所有認可服務提供者定期會面，了解他們對第一階段的意見和回應，以持續改善服務。

20. 至於安老服務業的人手供應，政府當局表示已推出"先聘用後培訓"先導計劃(下稱"先導計劃")，吸引年青人投身安老服務。在先導計劃下，當局招募年青人在安老院舍擔任護理工作，並為他們提供有關護理服務方面的培訓。政府當局將於未來數年在先導計劃下提供1 000個額外培訓名額。此外，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。

21. 政府當局進一步表示，除前線護理員外，安老服務業界亦需要護士、職業治療師及物理治療師等輔助醫療人員。自2006年起，社署已與醫院管理局合辦登記護士培訓課程。社署為該課程的學員提供整項課程的全額學費資助，條件是他們受訓完畢後，須於社福界連續工作不少於兩年。登記護士培訓課程有逾八成學員在受訓完畢後繼續在社福界工作。香港理工大學先後於2012年及2014年開辦了兩屆兩年制職業治療學碩士課程及物理治療學碩士課程，每項課程提供合共約60個培訓名額。於2012年開辦的課程，所有畢業學員均已加入社福界工作。

最新發展

22. 政府當局會在事務委員會2016年1月11日的會議上，就推行第二階段試驗計劃的建議諮詢事務委員會。

相關文件

23. 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
2016年1月6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
福利事務委員會	2015年6月8日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
立法會	2015年11月11日	會議過程正式紀錄第56至61頁

立法會秘書處
議會事務部2
2016年1月6日