

2016年5月17日
資料文件

立法會
福利事務委員會
長者服務計劃未來發展事宜小組委員會

長者服務的可持續財政安排

目的

本文件向委員簡介現時長者長期護理服務的財政安排。

安老服務的現行財政安排

2. 現時，長者長期護理服務的申請資格按申請人在社會福利署（社署）「安老服務統一評估機制」（「統評機制」）所評定的護理需要而定。現時兩類長者長期護理服務，即社區照顧服務和院舍照顧服務，都以資助和非資助服務同時存在的混合模式提供。政府為社區照顧服務和院舍照顧服務在提供服務和財政資源方面均擔當重要角色。

接受政府資助的服務名額比例

3. 在社區照顧服務方面，政府資助的服務主要由非政府機構提供，形式包括以家居為本的社區照顧服務¹和以中心為本的社區照顧服務²。另外，政府亦為非政府機構提供資源，營辦各長者地區中心和長者鄰舍中心，以提供其他服務如輔導服務、教育及發展活動、義工發展等。

4. 院舍照顧服務由政府高度資助。於2016年3月31日，全港共有23 144個資助護理安老宿位，佔所有護理安老宿位約三分之一。至於其餘45 083個非資助護理安老宿位，當中約

¹ 這主要包括兩項服務，分別為「改善家居及社區照顧服務」和「綜合家居照顧服務」。

² 這主要包括由長者日間護理中心／單位提供的服務。

25 000 個（即超過半數）正由領取政府撥款及社署管理的綜合社會保障援助（綜援）³的長者入住。換言之，政府目前正資助全港約 60%的護理安老服務。至於由護養院提供的院舍照顧服務，資助宿位（於 2016 年 3 月 31 日為 3 609 個）在所有宿位（於 2016 年 3 月 31 日為 5 078 個）中佔超過 70%。

政府就安老服務提供的資助金額

5. 資助社區照顧服務和院舍照顧服務的成本由政府資助和使用者收費分擔。整體而言，政府資助佔服務成本約 90%，而使用者收費⁴只佔服務成本約 10%⁵。

6. 一般而言，較高護理程度的院舍照顧服務會收取較高的使用者收費，而收費金額並不會考慮使用者的財政狀況。社區照顧服務的情況亦與之相約。中心為本的社區照顧服務方面，使用者收費金額只考慮服務模式；至於家居為本的社區照顧服務，雖然其收費或會因使用者的收入程度而有所不同，但由於政府的資助比例甚高，所以其收費的實質差異相對上並不明顯⁶。

7. 政府一直與福利界合作試驗不同的財政安排。參照安老事務委員會（安委會）於 2011 年發表有關社區照顧服務的研究的建議，社署於 2013 年 9 月推行第一階段的「長者社區照顧服務券試驗計劃」（「社區券試驗計劃」）。該計劃旨在測試在社區照顧服務方面採用「錢跟人走」的服務模式，並為長者及其家人在選擇服務上提供更大的自由。在使用者收費方面，試驗計劃採用層遞式的共同付款安排。在有關安排下，經濟狀況較差的長者會得到較大金額的政府資助。

³ 長者在入住大部份的非資助宿位或申領綜援前並不需要接受「統評機制」的評估。這意味着在上文第 4 段提及的 25 000 名長者中，部份或許並無院舍照顧服務需要。

⁴ 綜援會為其受助人支付資助社區照顧服務和院舍照顧服務的使用者收費，實際上令服務變成完全由政府資助。

⁵ 舉例來說，政府資助佔總成本的比例就家居為本的社區照顧服務（即「改善家居及社區照顧服務」等）而言為 96%；就中心為本的社區照顧服務（即長者日間護理中心／單位）而言為 90%；就護理安老宿位而言為 83%至 88%；而就護養宿位而言為 89%至 92%。

⁶ 以「改善家居及社區照顧服務」的膳食服務收費為例，收入低於或等同綜援標準援助金的使用者的收費為每餐 12.6 元；收入介乎綜援標準援助金 1 至 1.5 倍的使用者的收費為每餐 15.4 元；其他使用者的收費為每餐 18.6 元。膳食服務的最高和最低收費差額（6 元）相對政府佔服務成本 96%的資助而言款額較小。資助長者長期護理服務的收費自 1997 年起未有進行調整。

8. 隨着人口急速老齡化，以及對安老服務的需求日增，政府一直不斷增加在資助社區照顧服務和院舍照顧服務的開支。由 2012-13 年度至 2016-17 年度，政府在院舍照顧服務的開支已由 30.628 億元增加至 47.029 億元，增幅達 53.5%；而社區照顧服務的開支亦由 16.688 億元增加至 23.979 億元，增幅達 43.6%。再進一步推算，隨着人口老齡化的趨勢持續，即使假設沒有通漲和服務提升，2041-42 年度的安老服務開支仍會增加至 2014-15 年度的 2.6 倍，而結構性財政赤字會於 2029-30 年度（即 15 年之內）出現⁷。

安老服務的資助模式

9. 現時社署採用不同的資助模式提供安老服務，其中包括：適用於長者地區中心、長者鄰舍中心、長者日間護理中心／單位、「綜合家居照顧服務」，以及由津助院舍提供的資助院舍照顧服務的整筆撥款模式；適用於「改善家居及社區照顧服務」以及由合約院舍提供的資助院舍照顧服務的競爭性投標制度；主要適用於「改善買位計劃」以及「護養院宿位買位計劃」，由非資助服務營運者購買服務的模式；及上文第 7 段提及，正以「社區券試驗計劃」試驗的「錢跟人走」模式。

長遠服務規劃

10. 因應人口老化的挑戰，政府已委託安委會籌劃「安老服務計劃方案」（「計劃方案」），並委聘顧問團隊協助安委會進行該項工作。自籌劃工作於 2014 年中展開以來，安委會已先後進行兩階段的公眾參與活動，舉辦 26 場焦點小組／公眾論壇，參與活動人次超過 1 100 人，以收集持份者對「計劃方案」的意見，當中包括與安老服務的可持續財政安排相關的事宜。安委會正考慮從第二階段公眾參與活動收集到的意見以及其他相關資料，以制訂「計劃方案」的初步建議，並就下一階段的諮詢作安排。

⁷ 長遠財政計劃工作小組報告（第一期）。

徵詢意見

11. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局
社會福利署
2016年5月