

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)626/13-14(09)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2014年1月13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

本文件旨在概述福利事務委員會(下稱"事務委員會")及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")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、送飯及接送服務等。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。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，讓合資格的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，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。試驗計劃採用"錢跟人走"的新資助模式，分兩個階段推行。當局已於2013年9月推出第一階段(為期兩年)的計劃，在8個選定地區發出最多1 200張服務券給身體機能中度缺損的長者申請人，而第二階段將於2015-2016年度展開。

委員的商議工作

共同付款及經濟狀況審查

5. 事務委員會於2011年的會議上討論安老事務委員會有關長者社區照顧服務顧問研究的結論和建議時，部分委員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。

6. 委員察悉並關注到，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。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。委員又詢問，倘若實際服務成本超逾服務券的價值，共同付款的安排為何。

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。

8. 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。

9. 政府當局進一步向委員保證，推行試驗計劃，並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。

10. 就委員關注到長者在試驗計劃下負擔社區照顧服務成本的能力，政府當局回應時表示，領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的服務券持有人可在綜援下申請特別津貼，用以支付試驗計劃的部分共同付款金額。在試驗計劃第一階段，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(選用混合服務模式者)或149元(選用單一服務模式者)。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。

服務券的價值

11. 委員於當局就試驗計劃的初步設計諮詢事務委員會時獲悉，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。委員察悉，當試驗計劃於2013年9月推出時，服務券的價值將增至每月5,800元，但他們關注到，所增加的價值仍不足以供服務券持有人支付社區照顧服務的成本。

申請資格及雙重福利

13. 在聯合小組委員會2013年6月24日的會議上，團體代表關注到，鑒於試驗計劃第一階段只會在8個地區推行，加上僅會發出1 200張服務券，其範圍和受惠人數有所局限。他們認為，

當局應將第一階段擴大至涵蓋身體機能輕度缺損及未滿60歲的長者。

14. 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的安老服務統一評估機制(下稱"統評機制")評定為身體機能中度缺損的長者着手。由於公共資源所限，第一階段的合資格參加者為居於8個選定地區並在統評機制中央輪候名單上的長者。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。

15. 部分委員察悉政府當局正研究在關愛基金下推出護老者津貼試驗計劃的可行性，並認為護老者津貼與社區照顧服務券並非只可兩者取其一。政府當局解釋，護老者津貼的課題正處於起始研究階段。當局尚未定出有關細節，包括照顧者津貼的涵蓋範圍。

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，委員關注到，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。

17. 政府當局表示，在試驗計劃第一階段，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

18. 部分委員關注到，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。

19. 政府當局表示充分了解監察服務質素對該計劃的重要性。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。

20. 至於人手規劃，政府當局向委員保證，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。

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
2014年1月8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	2011年7月11日 (議程第III項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2011年8月22日 (議程第I項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2011年10月21日 (議程第I項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2012年2月13日 (議程第V項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2012年4月27日 (議程第I項)	議程 會議紀要
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