

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)213/14-15(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2014年11月10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。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。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。第二階段將於2015-2016年度展開。

## 議員的商議工作

### 共同付款及經濟狀況審查

5. 福利事務委員會於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，議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，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。

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。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。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. 議員詢問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。

### 服務券的價值

10. 議員於當局就試驗計劃的初步設計諮詢福利事務委員會時獲悉，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。議員察悉，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；議員質疑把服務券價值設定為5,000元的理據及基準。他們認為，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。

11. 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，大致顯示如服務以混合模式或單一模式運作，服務券的價值可定於哪個水平。鑒於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，政府當局建議在試驗計劃第一階段為所有使用者設定單一的服務券價值，即每月5,000元。這樣亦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試驗計劃的內容。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。

12. 議員察悉試驗計劃於2013年9月推出時，服務券的價值將會增至每月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。據政府當局表示，截至2014年2月底，每名服務券持有人的平均每月資助額約為5,100元。

### 個案管理模式

13. 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。

14. 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

15. 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。

16. 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。

17. 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。

### 涵蓋範圍及參加率

18. 議員認為，試驗計劃應涵蓋多於該8個選定地區，並擴展至身體機能輕度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。長者如欲參加試驗計劃，可接受統評機制評估。倘若他們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。

19. 議員關注第一階段試驗計劃的參加率及長者不參加試驗計劃的原因。政府當局表示，截至2014年2月底，社署共發出約11 500封邀請信，有929名合資格長者參加試驗計劃，另約有3 700名長者尚未回覆。參加率約為77%。在不參加試驗計劃的受訪者當中，約有半數已有人照顧，22%則只希望使用住宿照顧

服務，其餘的受訪者可能正輪候入住院舍、沒有屬意的服務提供者，或拒絕接受經濟狀況審查。第一階段試驗計劃的1 200張服務券已於2014年4月初全部發出。

## 評估及檢討

20. 議員認為參加率偏低歸咎於試驗計劃設計差劣。部分長者可能認為服務模式未能切合他們的需要，或無法負擔須分擔的費用。亦有長者不希望其長期護理服務申請被更改為非活躍個案，又或不願接受經濟狀況審查。議員籲請政府當局重新審視試驗計劃，並在設計第二階段時修正此等不足之處。

21. 據政府當局表示，社署已委託香港大學秀圃老年研究中心就第一階段試驗計劃的進展及服務成效進行評估(下稱"評估")。秀圃中心亦獲委託進行一項長者社區照顧服務的個案分類研究(下稱"研究")。預計中期評估報告及研究結果可於2014年9月備妥。此等結果將有助政府當局找出第一階段試驗計劃的關注範疇，以及擬訂將於2015年9月實施的第二階段的設計。

22. 議員關注到，該研究若以政府當局的角度進行，可能無法準確掌握長者對社區照顧服務的需要。鑒於有意見認為在試驗計劃下提供的社區照顧服務與長者所需的出現錯配情況，議員促請政府當局蒐集更多有關社區照顧服務需要的意見，並重新制訂試驗計劃，以應付此等需要。

## **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  
2014年11月5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)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
福利事務委員會	2011年8月22日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
福利事務委員會	2012年2月13日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
福利事務委員會	2012年4月27日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
福利事務委員會	2013年1月21日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年3月26日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年5月28日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年6月24日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
福利事務委員會	2014年1月13日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
財務委員會	2014年4月3日	<a href="#">2014-2015政府當局對 委員就審核年度開支 預算所提書面質詢的 答覆第865、1038至 1040及1373頁</a>

立法會	2014年6月12日	<a href="#">會議過程正式紀錄 第6至56頁</a> <a href="#">進度報告</a>
-----	------------	---

立法會秘書處  
議會事務部2  
2014年11月5日