

2015年6月8日
討論文件

立法會福利事務委員會
長者社區照顧服務券試驗計劃

目的

本文件旨在向委員闡述第一階段「長者社區照顧服務券試驗計劃」（下稱「試驗計劃」）的推行進度及中期評估。

背景

2. 「居家安老」是政府安老政策的基本原則，也是大部分長者的心願。為此，政府提供了一系列資助社區照顧服務，包括以中心為本的日間照顧服務和以家居為本的到戶照顧服務。

3. 安老事務委員會（安委會）於2010年委託顧問進行長者社區照顧服務顧問研究，探討如何透過更靈活和多元化的服務模式加強社區照顧服務。顧問研究報告於2011年7月發表。其中，安委會建議可以由政府推出服務券計劃，讓合資格長者選擇切合其需要的社區照顧服務。為落實安委會的建議，政府獲得獎券基金撥款3.8億元，用以在2013年9月開展第一階段試驗計劃。

4. 我們曾於2014年1月13日〔立法會CB(2)626/13-14(08)號文件〕及2014年11月10日〔立法會CB(2)213/14-15(03)號文件〕向福利事務委員會委員簡介第一階段試驗計劃的推行進度。委員會在2014年1月13日的會議上要求政府提供資料，闡述部分合資格長者不參加試驗計劃的原因。委員會在2014年11月10日的會議上，進一步要求政府提供(a)第一階段的中期評估報告；及(b)有關每個認可服務提供者收到的服務券數目的資料，以及有關184名參加者（截至2014年10月10日）因「沒有合適的服務提供者／服務組合」而退出試驗計劃的進一步詳情。所需資料載列於附件1。顧問現正就中期評估報告作最後整理，待完成後，我們會向委員會提供報告。

試驗計劃的目的

5. 試驗計劃旨在測試採用「錢跟人走」這項嶄新資助模式的可行性，由政府以服務券形式向服務使用者（而非服務提供者）直接提供資助。合資格長者可自行選擇切合其個人需要的服務提供者、服務種類及服務組合。

6. 為應付因人口老化而增加的社區照顧服務需求，試驗計劃的開展是促進社區照顧服務市場蓬勃發展的重要一步。服務券計劃可以鼓勵不同種類的服務提供者參與，並向他們提供誘因，促進社區照顧服務的提供更趨靈活和多元化、服務質素有所提升，以及積極回應服務使用者的需要。

第一階段的推行進度

7. 試驗計劃分兩個階段推行，其中第一階段已於 2013 年 9 月開展。來自 29 間非牟利的非政府機構和 2 間社會企業共 62 個單位，被選定為第一階段的認可服務提供者。社會福利署（下稱「社署」）已根據合資格長者在中央輪候冊上長期護理服務的申請日期，透過相關的負責工作人員邀請他們參加試驗計劃。至 2014 年 4 月初，1 200 張服務券已全數發給合資格長者。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及質素，確保符合相關服務規定。社署並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。

8. 截至 2015 年 4 月底，合共有 2 185 名長者曾先後參加試驗計劃，當中 1 233 名為現有的服務券持有人¹。在這 1 233 名服務券持有人當中，997 人正在接受認可服務提供者所提供的服務，其餘正在選擇屬意的服務提供者及／或服務組合。有關第一階段推行進度的數字摘要載於附件 2。

第一階段試驗計劃的中期評估報告

9. 社署已委託香港大學秀圃老年研究中心（研究中心）就第

¹ 上述的 2 185 名長者為試驗計劃自 2013 年 9 月起的累積參加人數。

一階段試驗計劃進行評估研究。研究於 2013 年 11 月至 2015 年 7 月進行，採用多種方法收集和分析數據。研究中心進行了一項中期評估，涵蓋由 2014 年 1 月至 9 月期間從四個主要來源所收集的數據。各個數據來源所得的結果概述如下：

(a) 社署現有數據

研究中心是根據社署於 2013 年 12 月 31 日前從 4 734 名正在中央輪候冊輪候並應社署邀請參加第一階段試驗計劃的合資格長者所收集的問卷，以及於 2013 年 8 月 26 日至 2014 年 5 月 29 日期間接受服務券的 1 201 名服務券持有人的使用服務資料進行分析。

數據分析的結果顯示，家庭收入較低、教育程度較高、與主要照顧者同住、需要在「自我照顧能力(ADL)」及「日常獨立活動能力(IADL)」²方面接受早期的協助，或獲得負責工作人員充分提供意見和建議的長者，較有可能接受和使用社區照顧服務券。此外，是否有就近的認可服務提供者及合適的服務組合，均是長者接受社區照顧服務券與否的關鍵因素。

(b) 研究中心的調查數據

研究中心是根據 2014 年 6 月至 9 月期間分別與 60 名現有服務券使用者及 37 名已退出試驗計劃的服務券使用者進行面對面系統化訪問，就有關的數據進行分析。

與已退出試驗計劃的服務券使用者相比，現有使用者認為社區照顧服務券有助提升他們自覺的健康狀況和生活質素，同時亦能減輕其照顧者的負擔。此外，負責工作人員及家人的支持和建議，以及有就近的認可服務提供者，亦是影響社區照顧服務券使用情況的重要因素。另一方面，服務不符合需要、服務組合不吸引及服務收費昂貴，則是導致不積極參與試驗計劃的主要原因。

² 「自我照顧能力」指個人為了自我照顧而進行的日常活動，例如步行、洗澡、如廁；「日常獨立活動能力」則指個人為獨立生活而進行的日常活動，例如購物、煮食、處理家務。

(c) 與退出試驗計劃的社區照顧服務券使用者及家庭照顧者深入訪問

研究中心是根據 2014 年 6 月至 9 月期間與 14 宗退出試驗計劃的個案的人士（包括兩名長者及 12 名家庭照顧者）所進行的深入訪問作出分析。

收集所得的意見包括服務量不足、服務欠缺彈性、沒有就近的認可服務提供者、有限的服務選擇、使用者對社區照顧服務券的了解不足，以及不能負擔額外服務。可見需要改善範疇包括提升計劃的彈性、加強負責工作人員向使用者的支援，以及改善服務規劃和協調。研究中心指出，由於接受訪問的都是退出試驗計劃的人士，因此他們所回應的整體經驗較為負面，並不代表其他社區照顧服務券使用者的經驗。不過，他們的經驗為進一步改善試驗計劃提供了參考。

(d) 與認可服務提供者和負責工作人員的聚焦小組討論

研究中心是根據兩輪聚焦小組所得的結果，進行分析。第一輪是於 2014 年 1 月進行，分別與 18 個認可服務提供者及 10 名負責工作人員各自進行的一次討論；至於第二輪則於 2014 年 7 月進行，分別與 15 個認可服務提供者及 12 名負責工作人員各自進行的一次討論。

很多參與者觀察到社區照顧服務券使用者及其家庭照顧者均在促進選擇、增強能力、改善健康，以及減輕壓力方面得到正面的改善。另一方面，認可服務提供者及負責工作人員對推行試驗計劃時需要提供額外的服務和行政工作、資源和人手限制，以及職員的培訓、是否準備就緒和角色衝突等方面表示關注。認可服務提供者及負責工作人員指出，使用者是否選用服務券視乎他們對社區照顧服務券的了解、服務券服務是否符合使用者的需要、使用者在作出決定時負責工作人員及家人有否提出建議作為支持，以及財政考慮。

10. 我們應留意，上述觀察只是以在推行第一階段的首年內所得的有限數據作為基礎。舉例而言，由於認可服務提供者在 2013 年 9 月至 12 月陸續展開服務，認可服務提供者及負責工作人員在

聚焦小組所反映的意見，只屬提供服務後一段相對短暫期間內的經驗。不過，初步觀察仍有助我們研究第二階段試驗計劃可予改善的範疇。

11. 評估研究的初步結果顯示，試驗計劃能促進更多的選擇，讓服務使用者可以挑選他們屬意及最能切合自己需要的服務提供者及服務，亦能有效地提升體弱長者自覺的健康程度和生活質素，以及大大減輕其照顧者的壓力和負擔。

12. 因應第一階段試驗計劃的中期評估結果，研究中心建議以下改善措施：

- (a) 提供個人化服務，以讓使用者自行決定最能支援他們在社區生活的服務組合；
- (b) 鼓勵更多非政府機構、社會企業、自負盈虧服務提供者及私營機構加入為認可服務提供者，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；
- (c) 按照服務使用者的服務使用率模式來設定不同的服務券價值，而共同付款金額則按經濟狀況審查釐定；
- (d) 持續為負責工作人員及認可服務提供者提供社區照顧服務券方面的培訓，讓他們得知計劃的最新發展，並設立一個方便易用的通訊平台，直接向所有持份者提供最新的資訊；以及
- (e) 提升地區福利專員在推行社區照顧服務券的參與程度。

未來路向

13. 考慮到上文所述有關第一階段試驗計劃的初步結果及建議，社署將審視可作優化的範疇及制訂第二階段試驗計劃的實施詳情。

徵詢意見

14. 請委員察悉本文件的內容。

勞工及福利局

社會福利署

2015 年 6 月

福利事務委員會要求提供的資料

A. 2014 年 1 月 13 日會議上要求提供的資料

有關合資格長者為何拒絕參加試驗計劃的資料：

截至 2013 年 12 月底，合共有 4 476 名獲邀的合資格長者拒絕參加試驗計劃。就拒絕參加的原因，約 50% 是由於已有照顧者（包括家人或家傭），22% 喜歡院舍照顧服務／家居照顧服務多於日間照顧服務。其餘的 28% 則因各種原因而拒絕參加，包括健康狀況不穩定、不願支付共同付款金、對試驗計劃沒有興趣等。

B. 2014 年 11 月 10 日會議上要求提供的資料

I. 有關每個認可服務提供者截至 2015 年 4 月 30 日收到的服務券數目的資料：

	認可服務提供者	正在接受服務的長者人數 (截至 2015 年 4 月 30 日)
1.	東區 1	33
2.	東區 2	29
3.	東區 3	27
4.	東區 4	25
5.	東區 5	17
6.	東區 6	10
7.	東區 7	7
8.	東區 8	5
9.	東區 9	3
10.	觀塘 1	32
11.	觀塘 2	29
12.	觀塘 3	29
13.	觀塘 4	19
14.	觀塘 5	16
15.	觀塘 6	14
16.	觀塘 7	13
17.	觀塘 8	7
18.	觀塘 9	7

	認可服務提供者	正在接受服務的長者人數 (截至 2015 年 4 月 30 日)
19.	觀塘 10	3
20.	觀塘 11	3
21.	觀塘 12	1
22.	黃大仙 1	34
23.	黃大仙 2	29
24.	黃大仙 3	27
25.	黃大仙 4	20
26.	黃大仙 5	19
27.	黃大仙 6	10
28.	深水埗 1	20
29.	深水埗 2	19
30.	深水埗 3	13
31.	深水埗 4	10
32.	深水埗 5	10
33.	深水埗 6	10
34.	深水埗 7	12
35.	深水埗 8	5
36.	深水埗 9	0
37.	沙田 1	52
38.	沙田 2	22
39.	沙田 3	21
40.	沙田 4	11
41.	沙田 5	11
42.	沙田 6	11
43.	沙田 7	11
44.	沙田 8	8
45.	沙田 9	8
46.	沙田 10	6
47.	沙田 11	3
48.	大埔 1	26
49.	大埔 2	21
50.	大埔 3	12
51.	大埔 4	12
52.	大埔 5	9
53.	大埔 6	8
54.	荃灣 1	32
55.	荃灣 2	21
56.	荃灣 3	18

	認可服務提供者	正在接受服務的長者人數 (截至 2015 年 4 月 30 日)
57.	荃灣 4	7
58.	屯門 1	28
59.	屯門 2	27
60.	屯門 3	18
61.	屯門 4	14
62.	屯門 5	13
	總計：	997

II. 於社署問卷調查表示因「沒有合適的服務提供者／服務組合」¹而退出試驗計劃的 184 名參加者（截至 2014 年 10 月 10 日）的相關資料：

	退出原因	長者人數
a.	沒有合適的服務提供者 (註：分項見以下表 A)	15
b.	沒有合適的服務組合 (註：分項見以下表 B)	130
c.	其他（包括長者的健康惡化、已有照顧者等）	39 ²
	總計：	184

表 A: 原因為「沒有合適的服務提供者」的分項資料

	退出原因	長者人數
a.	服務提供者不能提供護送服務	7
b.	家居附近沒有服務提供者	2
c.	較喜歡專為患有認知障礙症的長者而設的服務，但家居附近沒有這種服務提供者	3
d.	較喜歡私營的服務提供者	2
e.	合意的服務提供者沒有空缺	1
	總計：	15

¹ 社署另行向此 184 名長者／其照顧者進行電話訪問，以詳細了解他們退出的原因

² 這些原因與「沒有合適的服務提供者／服務組合」無關

表 B: 原因為「沒有合適的服務組合」的分項資料

	退出原因	長者人數
a.	長者不願接受以中心為本的照顧服務	109
b.	不願支付共同付款金	15
c.	家居附近的服務提供者的營運時間不配合長者的生活習慣	5
d.	需要額外附加服務，但認為附加服務費用過於高昂	1
	總計：	130

長者社區照顧服務券試驗計劃的推行進度
(截至 2015 年 4 月 30 日)

現有服務券持有人數目(a)	1 233
累積參加者人數(b)	2 185
已退出計劃的參加者人數(c) = (b) - (a)	952

退出原因〔即上表(c)項〕〔社署問卷調查結果〕

將會／已經獲編配資助社區照顧服務或資助／私營院舍照顧服務	359
沒有合適的服務提供者／服務組合	288
已有家人或家傭等照顧者	133
離世	132
其他（例如入院、離港）	40
總計：	952

共同付款的情況〔即上表(a)項〕

類別	金額	參加者人數	
I	\$500	852 *	69% *
II	\$750	123	10%
III	\$1,000	120	10%
IV	\$1,500	27	2%
V	\$2,500	111 #	9%
	總計	1 233	100%

* 210 名參加者是綜接受助人（即佔全數 1 233 名參加者的 17%），他們合資格獲發還部分共同付款金額。

82 名參加者沒有透露其住戶入息並願意支付 2,500 元。