

2016 年 1 月 11 日
討論文件

立法會福利事務委員會

第二階段長者社區照顧服務券試驗計劃

目的

本文件旨在向委員簡介第二階段「長者社區照顧服務券試驗計劃」(試驗計劃)的推行細節。

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，包括以中心為本和以家居為本的服務。

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，更好地提供社區照顧服務。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。

試驗計劃的目的

4. 試驗計劃旨在測試「錢跟人走」這項嶄新資助模式的可行性，即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。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業蓬勃發展的一步。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，以及更積極回應服務使用者的需要。

第一階段的推行進度

5. 社會福利署（社署）已根據合資格長者在長期護理服務中央輪候冊上的服務申請日期的先後次序，透過相關的負責工作人員邀請他們參加試驗計劃。

6. 我們曾於 2014 年 1 月 13 日、2014 年 11 月 10 日及 2015 年 6 月 8 日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 2015 年 6 月 8 日的會議上要求政府提供有關每個認可服務提供者的日間護理名額數目及收到的服務券數目的資料。所需資料及更新數字載列於**附件 1**。

7. 截至 2015 年 10 月 31 日，合共有 2 650 名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¹。在這 1 368 名服務券持有人當中，1 114 人正在接受認可服務提供者所提供的服務，其餘 254 人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

8. 社署已委託香港大學秀圃老年研究中心（研究中心）就第一階段試驗計劃進行評估研究。中期評估已經完成，當中涵蓋由 2014 年 1 月至 9 月期間所收集的數據。我們已在 2015 年 6 月 8 日委員會的會議上向委員闡述初步結果。中期評估所收集得的數據是以一段較為短暫的服務提供時間為根據，所顯示的主要結果如下 –

- (a) 整體而言，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認可服務提供者及服務，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；
- (b) 使用者是否選用服務券視乎他們對試驗計劃了解的程度、服務券服務是否符合使用者的需要、使用者在決定過程中是否有負責工作人員及家人的建議作為支持、就近有沒有認可服務提供者，以及財政考慮；

¹ 因應服務券持有人自然流轉及為了更充分運用資源，社署可發出稍多於 1 200 張服務券。

- (c) 在已離開試驗計劃的參加者當中，有意見反映服務量不足、服務欠缺彈性、沒有就近的認可服務提供者、服務選擇有限、使用者對社區照顧服務券的了解不足、不願支付共同付款金，以及不能負擔額外服務。此外，欠缺不同服務券價值的合適服務組合，以及無全日制日間照顧服務及單一家居為本的服務可供選擇，更是參加者離開計劃的普遍原因；以及
- (d) 與此同時，有些負責工作人員認為需要更多培訓和督導，以幫助員工為推行試驗計劃作好準備，還需要改變思維才能在這種新型的市場導向服務模式下把工作做好。他們有些則期望社署在各區落實和推廣試驗計劃時，會提供更佳的服務協調和管理。

9. 因此，研究中心建議第二階段試驗計劃應加入以下改善措施：

- (a) 不應只提供兩個服務模式的選擇，而應採取更靈活和個人化的方式，讓使用者自行決定選用最能支援其在社區生活的服務與模式組合；
- (b) 鼓勵更多非政府機構和社會企業加入成為認可服務提供者，也讓私人機構加入，從而增加服務提供者的數目，以改善服務質素，並讓服務更趨多元化；
- (c) 不應只提供單一服務券價值，而應按照服務使用者的服務使用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有關社區照顧服務券計劃的培訓，讓他們得知計劃的最新發展，並設立一個方便易用的溝通平台，直接為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。

10. 中期評估報告（只備英文版）已上載至社署網頁 (<http://www.swd.gov.hk>)。

第二階段試驗計劃的建議推行詳情

11. 因應安委會於 2011 年發表的社區照顧服務顧問研究報告所作的建議、第一階段試驗計劃的營運經驗及中期評估結果，以及先後於 2015 年 11 月和 12 月諮詢第一階段認可服務提供者和安委會所得的意見，我們建議在第二階段試驗計劃引入一系列改善措施，以便提供更多切合長者不同需要的個人化選擇。

12. 第二階段的主要特點如下：

(a) 服務對象

第二階段的服務對象範圍將會擴大，除經過安老服務統一評估機制評估為身體機能中度缺損的長者外，亦包括經評估為身體機能嚴重缺損的長者。正如第一階段，第二階段的合資格長者為正在中央輪候冊上而又沒有接受任何院舍照顧服務或資助社區照顧服務的長者。第二階段的覆蓋範圍將由八個地區擴展至全港十八區。

(b) 服務名額及模式

第二階段將發出額外 1 800 張服務券，如第一階段的 1 200 名現有服務券持有人選擇過渡至第二階段，服務券數目最高可達 3 000 張。

第二階段的服務券持有人將可自由選擇全日或部分時間的中心為本社區照顧服務或家居為本社區照顧服務，使服務靈活性有所提高，配合長者不同的需要。為進一步推動「居家安老」，住宿暫託服務將獲認可成為第二階段服務券的服務項目之一，服務券持有人可使用其每月服務券價值購買住宿暫託服務。第二階段提供服務的模式將包括：

- (i) 單一中心為本的社區照顧服務；
- (ii) 單一家居為本的社區照顧服務；以及
- (iii) (i)和(ii)的混合模式。

全日制中心為本服務和單一家居為本服務在第一階段未有提供，擬議在第二階段納入這些服務將能切合喜歡有關服務模式人士的需要。

(c) 認可服務提供者

在第一階段，我們已邀請具備社區照顧服務或院舍照顧服務經驗的非政府機構和非牟利機構（包括社會企業）成為認可服務提供者。為切合研究中心的建議，即增加社區照顧服務券服務提供者數目以改善服務質素，並讓服務更趨多元化，我們在第二階段會將認可服務提供者的類別擴大，加入私營機構。為確保服務質素，我們計劃只限那些能證明具備十二個月或以上提供長者社區照顧服務經驗的私營機構參與成為認可服務提供者。

(d) 服務券價值

有別於第一階段時所有服務使用者獲提供單一價值的服務券（6,250 元，按 2015-16 年度的價格水平計算），第二階段將提供五種不同價值的服務券（即 8,300 元、7,000 元、6,250 元、5,000 元及 3,500 元，按 2015-16 年度的價格水平計算），以配合個別人士的需要。這項安排符合研究中心的建議，即按照服務使用者的服務使用模式來設定不同的服務券價值。

認可服務提供者須列明每項社區照顧服務的收費（如復康運動、個人照顧服務、家務料理、送飯服務等），以供使用者參考和挑選。服務項目的收費須由社署批准²。個別服務券持有人在負責工作人員的建議下，可自由選擇合適的服務券價值和認可服務提供者所提供的照顧及／或支援服務組合，以切合個人需要。這與現行傳統社區照顧服務安排相近，即使用者可根據需要自由選擇服務種類和服務量。服務券價值的政府津貼和共同付款額將根據綜合消費物價指數按年調整。

(e) 共同付款安排和經濟狀況審查

因應安委會的建議，服務券計劃依循兩個基本原則：第一，安老服務的責任應由納稅人和服務使用者共同承擔。第二，有負擔能力的人士應支付多些費用，以便公共資源可用於協助最有需要的長者。參與第一階段試驗計劃的長者須作共同付款，而金額會根據其住戶入息而定，五個共同付款金額水

² 認可服務提供者可於社署認可的核准收費上限之內，就個別社區照顧服務項目作定價。認可服務提供者須根據使用者的照顧需要，與使用者議定服務組合的內容。

平採用層遞式制度，負擔能力較低的使用者可獲較多政府資助。

第二階段將採用六個層遞式的共同付款級別，當中包括一個新增的專為領取綜合社會保障援助（綜援）的服務券持有人而設的共同付款級別。為進一步方便服務券持有人，第二階段下領取綜援的服務券持有人將無須向社署社會保障辦事處申請發還特別津貼，他們只須支付在綜援下不能獲發還的共同付款金額。共同付款金額將視乎有關服務券持有人的服務使用量、類別及住戶收入而定。第二階段的共同付款比例大致與第一階段相同（見附件 3）。

一如第一階段，經濟狀況審查將由社署服務券辦事處進行。服務券辦事處將考慮服務券持有人的住戶入息，並參考按季度更新的家庭住戶每月收入中位數，以釐定其共同付款金額。

(f) 額外付款

如同第一階段的安排，在第二階段服務券持有人也可選擇自資額外付款，向認可服務提供者購買高於服務券價值的額外服務。

(g) 監察認可服務提供者和協助服務券使用者

在第二階段，社署將繼續進行突擊探訪及抽樣檢查，以查核相關記錄和檔案，例如服務組合、付款及服務時數記錄、投訴調查等，藉此監察個別認可服務提供者的服務質素。社署亦會對照認可服務提供者的建議價目表，檢查認可服務提供者就服務項目及開支向使用者發出的收據，以監察認可服務提供者。認可服務提供者須遵守獎券基金的相關規定。

為加強對認可服務提供者的監察及為服務券使用者提供協助，社署將成立一個中央工作組。工作組將作為有意使用服務券長者的第一個聯絡點，並會聯同負責工作人員向服務券使用者提供專門的支援和協助，包括提供認可服務提供者的資訊，協助長者決定是否申請服務券、選擇認可服務提供者及服務組合、協助長者在有需要時另選認可服務提供者等。這樣將有助長者更了解服務券涵蓋的服務，亦可幫助他們選擇認可服務提供者及所需服務。成立中央工作組的安排亦可盡量減少負責工作人員及認可服務提供者屬同一非政府機構時可

能出現的利益衝突情況。成立中央工作組可加強有關更新資料和監察認可服務提供者提供服務情況的中央統籌工作，亦能優化在地區層面就推展服務與福利專員的合作。

(h) 向認可服務提供者批出種子基金作為開展服務的所需費用

第二階段的種子基金僅限於批給非牟利機構。第二階段種子基金的申請準則會略作修訂，以符合現行資助社區照顧服務的撥款及成本標準。

邀請參加者

13. 社署將按中央輪候冊上合資格人士申請長期護理服務日期的先後次序，直接向長者／其照顧者發出邀請，並會通知他們的負責工作人員。社署會在邀請信中告知長者／其照顧者如需查詢或協助，可聯絡社署的中央工作組或他們的負責工作人員。合資格長者／其照顧者可經負責工作人員或社署的中央工作組申請服務券。如同第一階段的安排，一旦長者加入試驗計劃，社署會將其中央輪候冊上的長期護理服務申請更改為非活躍個案。但若該名長者提出要求，其申請即可恢復為活躍個案，而輪候位置亦會以原本的申請日期為準。

14. 概述試驗計劃第二階段建議特點與第一階段特點的對照表載於附件 4。

評估

15. 社署將委託一所大專院校就第二階段的實施情況進行評估研究，並協助為試驗計劃制定未來路向。

推行時間表

16. 社署將就第二階段試驗計劃向獎券基金申請一筆過撥款。第二階段試驗計劃將為期兩年。第一階段的使用者可選擇繼續使用第一階段的服務直至試驗計劃完結，或選擇轉為參與第二

階段。社署將進行籌備工作，以便於 2016 年第三或四季推出第二階段試驗計劃。

徵詢意見

17. 請委員就第二階段試驗計劃的推行提出意見。

**勞工及福利局
社會福利署
2016 年 1 月**

第一階段試驗計劃每個認可服務提供者提供的日間護理名額
及收到的服務券數目

	認可服務提供者	日間護理名額	正在接受服務的長者人數 ¹	日間護理名額	正在接受服務的長者人數 ¹
		截至2015年4月30日		截至2015年10月31日	
1.	東區 1	20	33	20	37
2.	東區 2	20	29	20	33
3.	東區 3	10	27	10	25
4.	東區 4	12	25	12	25
5.	東區 5	10	17	10	20
6.	東區 6	10	10	10	14
7.	東區 7	10	7	10	10
8.	東區 8	53	5	53	14
9.	東區 9	3	3	8	5
10.	觀塘 1	20	32	20	38
11.	觀塘 2	24	29	24	33
12.	觀塘 3	15	29	15	35
13.	觀塘 4	20	19	20	22
14.	觀塘 5	10	16	10	14
15.	觀塘 6	14	14	26	19
16.	觀塘 7	15	13	15	14
17.	觀塘 8	20	7	20	12
18.	觀塘 9	10	7	10	4
19.	觀塘 10	10	3	10	4
20.	觀塘 11	6	3	6	3
21.	觀塘 12	14	1	14	6
22.	黃大仙 1	25	34	40	43
23.	黃大仙 2	20	29	20	34
24.	黃大仙 3	20	27	20	34
25.	黃大仙 4	10	20	10	20
26.	黃大仙 5	10	19	10	19

¹ 第一階段試驗計劃的日間中心服務屬部份時間性質(即一個日間護理名額可由多於一個服務券持有人於不同日子/時段使用)，所以正在接受服務的長者人數可大於該認可服務提供者的日間護理名額數目。

	認可服務提供者	日間護理名額	正在接受服務的長者人數 ¹	日間護理名額	正在接受服務的長者人數 ¹
		截至2015年4月30日		截至2015年10月31日	
27.	黃大仙 6	5	10	5	10
28.	深水埗 1	24	20	24	19
29.	深水埗 2	20	19	20	20
30.	深水埗 3	12	13	12	15
31.	深水埗 4	13	10	13	12
32.	深水埗 5	5	10	5	10
33.	深水埗 6	5	10	5	10
34.	深水埗 7	10	12	10	15
35.	深水埗 8	10	5	10	8
36.	深水埗 9	6	0	6	0
37.	沙田 1	40	52	40	59
38.	沙田 2	20	22	20	20
39.	沙田 3	10	21	10	21
40.	沙田 4	20	11	20	12
41.	沙田 5	15	11	15	21
42.	沙田 6	10	11	10	11
43.	沙田 7	6	11	6	7
44.	沙田 8	10	8	10	10
45.	沙田 9	10	8	10	8
46.	沙田 10	6	6	6	3
47.	沙田 11	20	3	20	5
48.	大埔 1	35	26	35	32
49.	大埔 2	20	21	20	19
50.	大埔 3	13	12	13	11
51.	大埔 4	12	12	12	12
52.	大埔 5	24	9	24	9
53.	大埔 6	12	8	12	8
54.	荃灣 1	10	32	15	34
55.	荃灣 2	10	21	10	16
56.	荃灣 3	20	18	20	16
57.	荃灣 4	10	7	10	4
58.	屯門 1	20	28	20	37

	認可服務提供者	日間護理名額	正在接受服務的長者人數 ¹	日間護理名額	正在接受服務的長者人數 ¹
		截至2015年4月30日		截至2015年10月31日	
59.	屯門 2	15	27	20	29
60.	屯門 3	10	18	12	21
61.	屯門 4	8	14	8	16
62.	屯門 5	16	13	16	17
	總數:	923	997	967	1 114

長者社區照顧服務券試驗計劃推行進度
(截至 2015 年 10 月 31 日)

現有服務券持有人數目(a)	1 368
累積服務券持有人數目(b)	2 650
過去服務券持有人數目(c) = (b) - (a)	1 282

過去服務券持有人的類別〔即上表(c)項〕〔根據社署問券調查結果〕

與自然流轉有關	
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	527
離世	185
已有家人或家傭等照顧者	184
其他（例如入院、離港）	44
與服務有關	
沒有合適的服務提供者／服務組合	342
總計：	1 282

共同付款的情況〔即上表(a)項〕

類別	金額	服務券持有人數目	
I	\$500	920 *	67% *
II	\$750	138	10%
III	\$1,000	153	11%
IV	\$1,500	30	2%
V	\$2,500	127 #	10%
	總計	1 368	100%

* 219 名服務券持有人是綜接受助人（即佔全數 1 368 名服務券持有人的 16%），他們合資格獲發還部分共同付款金額。

95 名服務券持有人沒有透露其住戶入息並願意支付 2,500 元。

住戶每月收入及第二階段長者社區照顧服務券試驗計劃六個共同付款級別 (2015-16 價格水平)

共同付款級別	特定為綜援受助人而設的共同付款級別	I	II	III	IV	V ^註
共同付款%	5%	8%	12%	16%	25%	40%

住戶人數	綜援受助人	家庭住戶每月收入中位數的 75%	家庭住戶每月收入中位數 > 75% - 100%	每月收入中位數 > 100% - 150%	家庭住戶每月收入中位數 > 150% - 175%	家庭住戶每月收入中位數 > 175%
1		≤ \$7,500	\$7,501 - \$10,000	\$10,001 - \$15,000	\$15,001 - 17,500	> \$17,500
		家庭住戶每月收入中位數的 50%	家庭住戶每月收入中位數 > 50% - 75%	家庭住戶每月收入中位數 > 75% - 125%	家庭住戶每月收入中位數 > 125% - 150%	家庭住戶每月收入中位數 > 150%
2		≤ \$9,500	\$9,501 - \$14,250	\$14,251 - \$23,750	\$23,751 - \$28,500	> \$28,500
3		≤ \$13,500	\$13,501 - \$20,250	\$20,251 - \$33,750	\$33,751 - \$40,500	> \$40,500
4		≤ \$18,000	\$18,001 - \$27,000	\$27,001 - \$45,000	\$45,001 - \$54,000	> \$54,000
5	≤ \$22,700	\$22,701 - \$34,050	\$34,051 - \$56,750	\$56,751 - \$68,100	> \$68,100	

服務券價值	不同價值服務券的共同付款金額					
\$8,300	\$415	\$660	\$1,000	\$1,320	\$2,075	\$3,320
\$7,000	\$350	\$560	\$840	\$1,120	\$1,750	\$2,800
\$6,250	\$310	\$500	\$750	\$1,000	\$1,560	\$2,500
\$5,000	\$250	\$400	\$600	\$800	\$1,250	\$2,000
\$3,500	\$175	\$280	\$420	\$560	\$875	\$1,400

註：包括不願意接受經濟審查的申請人士

基於二零一五年第三季的家庭住戶每月收入中位數

第一階段及第二階段
長者社區照顧服務券試驗計劃
主要特點比較

	第一階段	第二階段
服務對象的缺損程度	<ul style="list-style-type: none"> 中度缺損 	<ul style="list-style-type: none"> 中度缺損或嚴重缺損
試驗地區數目	<ul style="list-style-type: none"> 8 個地區 	<ul style="list-style-type: none"> 全港 18 區
認可服務提供者	<ul style="list-style-type: none"> 具備提供長者照顧服務（社區照顧服務或住宿照顧服務均可）經驗的非政府機構／社會企業 	<ul style="list-style-type: none"> 能證明具備十二個月或以上長者照顧服務（社區照顧服務或住宿照顧服務均可）經驗的非政府機構／社會企業 能證明具備十二個月或以上長者社區照顧服務經驗的私營機構
服務券名額	<ul style="list-style-type: none"> 1 200 	<ul style="list-style-type: none"> 1 800（最多 3 000 包括由第一階段轉移的 1 200）
服務範圍	<ul style="list-style-type: none"> 日間照顧 家居照顧 	<ul style="list-style-type: none"> 日間照顧 家居照顧 住宿暫託服務
服務提供模式	<ul style="list-style-type: none"> 日間照顧（部分時間） 日間照顧（部分時間）及家居照顧 	<ul style="list-style-type: none"> 單一中心為本（全日或部分時間） 單一家居為本 中心為本及家居為本的混合模式
服務券價值	<ul style="list-style-type: none"> 單一服務券價值 [\$6,250 (2015-16 價格水平)] 	<ul style="list-style-type: none"> 五個服務券價值 [\$8,300, \$7,000, \$6,250, \$5,000 及 \$3,500 (2015-16 價格水平)]
共同付款	<ul style="list-style-type: none"> 五個共同付款級別（\$500, \$750, \$1,000, 	<ul style="list-style-type: none"> 六個共同付款級別：五加一個特定為綜援服

	第一階段	第二階段
	<p>\$1,500 及 \$2,500)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 所需繳付的共同金額根據住戶入息而定，並參考家庭住戶每月收入中位數 • 即使服務卷價值根據綜合消費物價指數按年調整，共同付款金額會固定不變。 	<p>務券持有人而設的共同付款級別（服務券價值的 5%，8%，12%，16%，25% 及 40%）</p> <ul style="list-style-type: none"> • 所需繳付的共同金額根據住戶入息而定，並參考家庭住戶每月收入中位數 • 服務券價值的政府津貼和共同付款額將根據綜合消費物價指數按年調整。