

2016年6月25日
討論文件

立法會
福利事務委員會

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃

目的

本文件向委員簡介安老事務委員會（安委會）就引入「長者院舍住宿照顧服務券計劃」可行性研究的結果，以及「長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃」（試驗計劃）的實施詳情。

背景

2. 2014年1月，行政長官在《施政報告》中宣布委託安委會¹在一年內研究引入「長者院舍住宿照顧服務券」（院舍券）的可行性。行政長官並宣布政府已預留合共約八億元；若安委會認為可試驗實施院舍券，該款項可作為支付在三年內分三期合共推出3 000張院舍券的費用。

3. 安委會在2014年3月4日的會議上，同意把可行性研究交由轄下的長期護理服務模式工作小組（工作小組）²跟進。政府亦委聘顧問團隊³，為安委會和工作小組提供協助。該顧問團隊由香港大學社會工作及社會行政學系帶領，成員包括來自其他大學的人士。我們曾於2015年2月9日的會議上向事務委員會匯報研究的進度和初步建議，並於2015年3月出席兩次會議，聽取團體的意見。

研究方法

4. 在評估院舍券是否可取和可行，以及為試驗計劃制訂框架時，顧問團隊參考了相關文獻、分析了現有的服務統計資料和數據、向長者及其照顧者和安老院舍營辦單位進行問卷調查⁴，並與相關持份者安

¹ 安委會於1997年成立，其委員名單和職權範圍載於附件一。

² 工作小組的委員名單和職權範圍載於附件二。

³ 顧問團隊由香港大學徐永德博士和羅致光博士帶領。顧問團隊的成員名單載於附件三。

⁴ 在以長者為對象的問卷調查方面，顧問團隊成功訪問了1 030名正在輪候資助院舍照顧服務的長者及其照顧者，其中1 029名受訪者提供的資料屬有效，可用作進一

排訪談，當中包括提供安老服務的非政府機構、安老院舍營辦單位，以及相關政府決策局和部門。

5. 顧問團隊在 2015 年 2 至 3 月舉行了公眾參與活動⁵，就研究的初步結果和建議收集持份者的意見。因應去年 2015 年 5 月於一間私營安老院舍發生的事件所引起市民對院舍服務質素的關注，工作小組邀請顧問團隊重新審視初步建議和進一步闡釋試驗計劃的建議設計，特別是有關個案管理、質素保證和投訴處理等方面的安排。

6. 顧問團隊在 2016 年年初完成工作小組要求的重新審視工作，並於 2016 年 3 月把經修訂的研究結果和建議提交至工作小組。其後，有關結果和建議於 2016 年 6 月提交至安委會⁶審議。經審議後，安委會在 2016 年 6 月 7 日的會議上通過顧問提交的最終研究報告。研究報告現已上載到安委會網站 (www.elderlycommission.gov.hk/cn/library/)。報告摘要載於附件四。

研究主要結果

7. 研究的主要結果摘錄如下：

- (a) 香港正面對人口急速高齡化的挑戰。政府的安老服務方針是鼓勵「居家安老為本，院舍照顧為後援」。在「院舍照顧為後援」之下，一些體弱長者的護理需要須透過院舍滿足。雖然政府一直致力透過「傳統」方式（例如津助院舍、合約院舍，以及從私營院舍購買宿位）增加資助宿位數目，亦需探討其他提供資助院舍照顧服務的新模式，為經過社會福利署（社署）「安老服務統一評估機制」（「統評機制」）獲評定為有院舍照顧服務需要並正在中央輪候冊上輪候服務的長者提供更多選擇；

步分析。至於以安老院舍為對象的問卷調查，顧問團隊向籌備問卷調查時所存在的全部 633 間安老院舍發出問卷，其中有 346 間就問卷作出回覆。這兩項問卷調查旨在了解長者／照顧者對院舍券的接受程度，以及評估安老院舍營辦單位對參加試驗計劃並成為服務提供者的興趣。

⁵ 工作小組和顧問團隊先後在 2015 年 2 月 11 日和 14 日舉行兩場公眾參與活動，共邀請了超過 730 間安老院舍、550 個轉介長者服務的辦事處，以及 82 個關注團體、專業團體和業界組織參與。兩場公眾參與活動共有 246 人參加。工作小組和顧問團隊亦在公眾參與活動舉行後，接獲 13 份意見書。

⁶ 因應團體的會面要求，安委會也在 2016 年 4 月與一些關注團體會面，聽取意見。

- (b) 一個採用「錢跟人走」原則的院舍券計劃可以讓經濟能力較佳的長者，就院舍券面值與政府作共同付款，甚或在院舍券面值之上作額外付款。院舍券可以為消費者（即長者）提供更多選擇，增加其購買力、鼓勵院舍提供更高質素服務、讓公帑用於最有需要的人士身上、鼓勵院舍照顧服務使用者共同承擔責任，以及縮短服務輪候時間；
- (c) 在中央輪候冊上的長者中，有相當部分正居於私營院舍的非資助宿位，當中部分是綜合社會保障援助（綜援）受助人。雖然這些長者及／或其家人可能只具有有限資源用作共同支付院舍券的面值，或作額外付款以獲得更好的院舍照顧服務，但如果他們選擇院舍券而非綜援，他們便會大大受惠。這是因為院舍券的面值（由政府支付）將與所要求的服務水平掛鉤，而非與綜援金額（於 2015 年 9 月 30 日時的平均金額為每位長者每月約 7,600 元）掛鉤。同時，他們亦會有更多的服務提供者可供選擇；
- (d) 顧問團隊所作的兩份問卷調查結果顯示，會有足夠的院舍券需求和合適宿位供應以支持試驗計劃的推出。在需求方面，根據以中央輪候冊上長者為對象的問卷調查，估計會有約 3 000 位長者在試驗計劃推出時，對參加計劃有興趣⁷。在供應方面，有意成為計劃下服務提供者的安老院舍，其所提供的宿位也應足以應付至少 3 000 名院舍券使用者的需求⁸，尤其是考慮到計劃會按照 2014 年《施政報告》所宣布的構思分三階段進行，讓部分院舍有時間提升服務。推行一個提供 3 000 張服務券的院舍券試驗計劃，將足以檢測對院舍券的接受程度、執行安排是否切實可行、

⁷ 在接受訪問的中央輪候冊長者中，約 11.8%表示無論經濟狀況審查的設計為何，他們都有興趣使用院舍券；另外 3.4%的長者則表示他們會在有需要時考慮使用院舍券，而其意願並不會受經濟狀況審查的設計所影響。若將上述較保守的數字（即 11.8%）套用於在 2015 年 7 月時正輪候資助護理安老宿位的 25 525 位長者，顧問團隊估計會有約 3 012 位長者有興趣在試驗計劃推行當日參與。此外，考慮到在截至 2015 年 7 月的前一年，共有 15 525 個新增的資助護理安老宿位申請，顧問團隊估計每年會有額外約 1 832 位長者（即 15 525 的 11.8%）對院舍券有興趣。

⁸ 根據問卷調查中院舍表示有興趣參與院舍券的百分比，顧問團隊估計單在 2015 年 7 月的 10 808 個空置非資助宿位中，會有 2 043 個宿位可達甲一級或以上水平，並會參與試驗計劃。考慮到部分服務券使用者在參與院舍券計劃前已居於合資格院舍、新合約院舍和「私人土地作福利用途特別計劃」將會提供的額外非資助宿位、及於 2015 年 7 月時並未空置的非資助宿位的流轉，顧問團隊估計合適的院舍券宿位數量將足以應付至少 3 000 名院舍券使用者的需求。

會否引致任何不良影響，以及計劃能否達到預期的目標及效益；

- (e) 研究建議了多項措施，以回應持份者和公眾對服務質素的關注。這些措施包括只准許符合訂明服務標準和過往有可接受服務表現的安老院舍成為服務提供者；設立有效的監察機制，規定服務提供者除了要接受服務使用者和社署安老院牌照事務處人員監察外，還須接受社署個案經理專職隊伍和社區人士的監察；以及鼓勵服務提供者參加評審計劃。社署新設的個案經理專職隊伍會協助院舍券持有人作出知情選擇，以揀選合適的服務提供者。該隊伍並會提供跟進支援，協助監察服務提供者的質素，並保障院舍券持有人的利益。這安排亦有助回應持份者就負責工作人員⁹工作量繁重以及潛在利益衝突的關注；及

- (f) 雖然有持份者關注院舍券或會引致服務價格上升，或鼓勵長者過早或在非必要情況下入住院舍，研究發現這些可能出現的不良情況將會有限，並可以透過加入適當的設計以抵銷。為避免出現參與院舍提高價格而沒有改善服務質素的情況，社署可訂明參與院舍的空間和人手比例標準，以及為服務提供者列明一套「標準服務」，從而確保服務質素達到所定水平。至於過早或在非必要情況下入住院舍的情況，研究認為出現這類情況的機會不大，因為只有通過「統評機制」和正在中央輪候冊上的長者可以申請院舍券。從研究中亦得悉，事實上只要情況許可，中央輪候冊上的長者都明顯傾向留在家中安老¹⁰。

8. 考慮到上述各項主要結果，研究所得的結論是引入院舍券是可取及可行的做法。

⁹ 當長者在「統評機制」下被評定為有長期護理需要，便會獲安排一名負責工作人員為其提供協助和建議，以選擇和申請合適的資助服務。長者在進入所選擇的服務後，其個案會交由服務單位的員工負責。服務單位會為長者提供所需的護理服務。

¹⁰ 研究報告指出，在問卷調查中，當受訪長者被問到假如在訪問期間或短期內獲編配屬意的資助宿位（不論是買位還是由合約或津助院舍提供的資助宿位），他們會否接受時，大部分受訪長者（54.5%）都表示不會或大概不會接受。此外，根據社署的服務統計資料，獲編配屬意的資助宿位的長者有相當部分都拒絕接受編配安排（就護理安老宿位而言，拒絕接受的長者佔超過20%）。

院舍券試驗計劃

9. 顧問建議可設計一個院舍券試驗計劃，以測試院舍券是否可以：
- (a) 為有需要的長者提供綜援以外的經濟支援，讓其可從合資格的私營或非政府機構營運的安老院舍得到院舍照顧服務；
 - (b) 根據經濟狀況，讓有能力的長者及其家人共同分擔部分服務費用；
 - (c) 為合資格長者提供更多的院舍照顧服務選擇，從而善用私營院舍的資源，並提升其服務質素；及
 - (d) 鼓勵私營和自負盈虧院舍更積極投入安老服務，在中長期提供更多有質素的護理宿位。

安委會同意顧問的上述建議。

10. 安委會亦同意顧問團隊就試驗計劃設計提出的 22 項建議（載於附件四的摘要的第 9 至 13 頁），以及顧問團隊就「其他事宜」和「評估試驗計劃」所作的觀察（載於附件四的摘要的第 52 至 53 段）。概括而言，研究建議可推行的試驗計劃須有以下主要特點：

(a) 申請資格

雖然非資助護理安老宿位的供應足以支持一個有 3 000 張服務券的試驗計劃，但護養院宿位供應方面則未必可以。研究因此建議合資格參與試驗計劃人士應為經「統評機制」評定為身體機能中度或嚴重缺損，並正在中央輪候冊上輪候護理安老宿位的長者。

(b) 認可服務機構和服務範圍

鑑於院舍券的目標之一是鼓勵院舍改善服務質素，並為使用者提供充裕的選擇，而社署自 2011-12 年度起已改為只向甲一級私營安老院舍購買新的宿位，研究因此建議，所有提供非資助護理安老宿位的持牌安老院舍（包括私營安老院舍、津助和合約院舍，以及自負盈虧院舍），如空間和人手編制水平都達到或超過「改善買位計劃」甲一級院舍的要求，便

可申請成為試驗計劃的認可服務機構。認可服務機構須為院舍券持有人提供「標準服務」，而「標準服務」的範圍則應與「改善買位計劃」的買位¹¹相若。

此外，為確保認可服務機構的質素，對於申請參加試驗計劃的安老院舍，研究建議應考慮其過往的服務表現。當中包括：(i) 有關院舍在申請前已根據《安老院條例》（第 459 章）領有牌照最少一年；(ii) 有關院舍在申請前的五年內，沒有因觸犯該條例或就經營安老院之事務觸犯其他刑事罪行而被定罪；以及(iii) 有關院舍在申請前的六個月需保持清白記錄，而在申請前的過去一年內所接獲的警告不得多於兩項。

(c) 院舍券面值

鑑於參加試驗計劃的安老院舍須達到甲一級院舍的人手編制及空間要求，並須提供服務範圍與「改善買位計劃」資助宿位相若的標準服務，因此研究建議，院舍券面值應與「改善買位計劃」下市區甲一級院舍宿位的買位價格¹²掛鈎。在 2016-17 年度，有關宿位的服務成本為每月 12,416 元¹³。

(d) 共同付款安排和經濟狀況審查

建議的試驗計劃將採用層遞式制度，根據使用者的負擔能力來定出八個共同付款級別（由級別 0 至級別 7），讓負擔能力較低的使用者獲得較多政府資助。使用者會以個人為單位

¹¹ 有關服務一般包括：

- (a) 共住的房間；
- (b) 每天最少三餐膳食，另加小食；
- (c) 護理服務，包括藥物的施用和監管；
- (d) 由醫生定期提供診症服務；
- (e) 個人照顧服務，包括協助長者應付日常起居生活；
- (f) 以小組或個人形式進行的治療運動及療程，以維持或改善院友的身體及認知機能；
- (g) 定期舉行活動，以滿足院友的社交及康樂需要，鼓勵他們發展個人興趣，以及與社區和家人保持接觸；
- (h) 洗衣服務；以及
- (i) 安排人員全日 24 小時當值。

¹² 即資助額加上使用者收費的合計總額。

¹³ 研究採用的數字為 2015-16 年度的每月 12,134 元。這是由於社署是在研究報告獲同意後才公布 2016-17 年度的數字。有關服務成本包括政府資助和使用者每月須付的費用。

接受經濟狀況審查，而其資產和入息均會計算在內，以定出其所屬的共同付款級別。

入息限額方面，研究建議將使用者的每月收入與單人住戶的最新家庭住戶每月入息中位數作比較。最低級別（級別 0）的使用者，其每月入息不超過單人住戶的最新家庭住戶每月入息中位數的 50%。而每月入息超過家庭住戶每月入息中位數 300% 的使用者（或選擇不接受評估的使用者），則列入最高級別（級別 7）。

級別 0 的使用者的資產限額，會與申領綜援的單身長者須符合的資產限額¹⁴掛鉤。至於級別 1 至 6 的使用者，其資產限額則會與申請租住公屋的單身長者須符合的資產限額¹⁵掛鉤。超過這個限額的使用者（或選擇不接受評估的使用者）會列入級別 7。換言之，級別 7 的使用者將沒有資產上限。

級別 0 的使用者一般為綜接受助人或潛在綜接受助人。若這些長者選擇採用院舍券以替代綜援，他們的基本護理需要將會由院舍券而非綜援來滿足。他們在使用院舍券時將無須作共同付款，而院舍券的面額（於 2016-17 年度為每月 12,416 元）將全數由政府資助。級別 0 的使用者亦可按需要申請公共福利金計劃¹⁶下的高齡津貼、長者生活津貼或傷殘津貼。此外，級別 0 的使用者如能證明有醫療和康復需要，可在試驗計劃下申請照顧補助金，以支付由這些需要所帶來的開支（如：特別膳食、紙尿片等）；他們亦可獲減免公營醫療費用，並應獲撒瑪利亞基金和關愛基金醫療援助計劃（首階段）提供全額資助。

至於級別 1 至 6 的使用者，他們的共同付款金額介乎級別 1 的 10%（按照 2016-17 年度 12,416 元的院舍券面額計算，共同付款金額為每月約 1,240 元）至級別 6 的 62.5%（按照 2016-17 年度 12,416 元的院舍券面額計算，共同付款金額為每月 7,760 元）。換言之，政府的資助會介乎級別 1 的 90%（按照 2016-17 年度 12,416 元的院舍券面額計算，資助金額為每月約 11,170 元）至級別 6 的 37.5%（按照 2016-17 年

¹⁴ 現時金額為 45,500 元。

¹⁵ 現時金額為 484,000 元。

¹⁶ 若未有同時申領福利金計劃下的其他援助或綜援，有關人士可在福利金計劃下申請援助。

度 12,416 元的院舍券面額計算，資助金額為每月 4,660 元）。此外，這些使用者將可以按需要申請高齡津貼／長者生活津貼¹⁷或傷殘津貼。

級別 7 的使用者是共同付款能力較高的長者（按照 2016 年第一季家庭住戶每月入息中位數，這些長者的月入超過 24,000 元）或選擇不接受經濟狀況評估的使用者。他們的共同付款比例為 75%（按照 2016-17 年度 12,416 元的院舍券面額計算，資助金額為每月約 9,310 元），而政府會提供佔院舍券面額約 25% 的資助（按照 2016-17 年度 12,416 元的院舍券面額計算，資助金額約為每月 3,100 元）。此外，這些使用者將可以按需要申請高齡津貼或傷殘津貼。

研究建議的共同付款層遞級別表載於**附件五**，有關數字根據 2016 年第一季的家庭住戶每月入息中位數列出。

(e) 額外付款

除了使用標準服務外，院舍券使用者及其家人可按其喜好，額外付款購買升級或增值服務。認可服務機構需要以公開透明的方式提供這些增值服務的收費詳情，讓服務券使用者可作出知情選擇。額外付款的款額上限應定為院舍券面值的 75%。假設院舍券面值是 12,416 元，使用者每月可額外支付的款額上限則是 9,312 元。

(f) 個案管理服務

正如上文第 7(e) 段所提及，社署會設立個案經理專職隊伍，為服務券使用者及其照顧者提供個案管理服務。個案經理會肩負保障服務券使用者利益的重要責任。他們會協助服務券使用者按其需要和意願，選擇合適的認可服務機構，以及在他們參與試驗計劃整段期間提供跟進支援，包括定期探訪、服務轉介、轉換至其他認可服務機構等。此外，個案經理也會協助確保院舍券使用者所接受服務的質素，包括監察院舍

¹⁷ 目前單身人士申請長者生活津貼的入息及資產限額分別為每月 7,850 元和 219,000 元。如將這些數字與採用 2016 年第一季家庭住戶每月入息中位數的附件五比較，可得知級別 1 和 2 的使用者，視乎其情況是否符合經濟狀況要求，亦有可能合資格申請長者生活津貼。

為使用者制訂的個人護理計劃，以及確保認可服務機構符合相關的法例規定、社署的指引和服務要求等。

(g) 試用期

院舍券使用者會享有六個月試用期。使用者在獲發院舍券後，其在中央輪候冊上的申請狀況會改為「非活躍」¹⁸。在試用期內，個案經理會協助每位院舍券使用者選擇認可服務機構，並在有需要時提供其他協助。如使用者決定在試用期過後繼續使用院舍券，在試用期屆滿後，他們會退出中央輪候冊。但如使用者決定在試用期內退出試驗計劃，他們在中央輪候冊上的申請狀況屆時會重新列為「活躍」，其輪候次序也會回復到原來位置。如使用者在試用期過後退出試驗計劃，他們仍可遞交新申請，再度申請資助院舍照顧服務和社區照顧服務。這些長者亦可透過社區照顧服務券（視乎供應情況）的支援，重返社區生活。

(h) 服務質素保證規定

所有認可服務機構都須與社署簽訂服務協議。社署會制訂監察機制，確保認可服務機構的服務質素。社署也會進行巡查和突擊檢查，並會審核文件和記錄，以及就投訴進行調查。認可服務機構如被發現違反服務協議的規定，可受到警告和懲處。

為確保服務質素，認可服務機構須加入社署的服務質素小組計劃，並同意讓社區人士定期到訪，協助監察其服務。對於違反服務規定的認可服務機構，社署會作出警告和懲處。具體來說，如認可服務機構在一年內接獲超過兩項警告，其認可服務機構的資格會被暫時終止最少六個月。如認可服務機構因觸犯《安老院條例》或因經營安老院事務觸犯其他刑事罪行而被定罪，暫時終止期將達三年。此外，如認可服務機構的牌照被吊銷或不獲續期，其認可服務機構的資格會被吊銷。

¹⁸ 「非活躍」個案的長者不會獲編配其他資助院舍照顧服務。

為加強保證服務質素，社署會鼓勵認可服務機構接受評審¹⁹；若該院舍成功完成評審，可向其發還五成的評審費用。

(i) 分階段實施安排

建議的試驗計劃將會分三階段實施。這項安排可容讓長者、服務提供者和社署人員足夠時間準備和熟習新模式。第一階段將只容許合資格的合約、津助和自負盈虧院舍中的非資助宿位參與。此外，考慮到部分第二²⁰和第三²¹階段的安老院舍需時提升服務水平以符合試驗計劃所訂明的要求，第二和第三階段的院舍券將會各分兩個批次推出。換句話說，試驗計劃會分三階段實施，並分五個批次推出院舍券。

建議的分階段實施安排詳載於附件六。

(j) 評估和檢討

研究建議，試驗計劃的評估工作應在試驗期完結前最少一年展開，評估項目應包括使用者和服務提供者對院舍券的接受程度、使用者的滿意程度，以及計劃能否推動安老院舍改善服務質素等。

未來路向

11. 整體而言，政府同意由顧問團隊提出並經安委會同意的研究結果和建議。社署會採取相應步驟落實院舍券試驗計劃，目標是在 2016 年第四季或 2017 年第一季左右推出第一階段計劃。政府必須強調，院舍券會為長者在接受資助院舍照顧服務方面提供多一個選擇，而不會取代現有院舍照顧服務（和社區照顧服務等）。政府不會強迫長者選擇院舍券；更會為每位參與計劃的長者提供試用期讓他們可先試用

¹⁹ 目前主要由四間評審機構透過以下計劃來進行安老服務的評審，包括香港老年學會的香港安老院舍評審計劃、香港醫護學會的優質長者服務計劃、職業安全健康局的香港安健院舍確認計劃，以及香港品質保證局的安老服務管理認證計劃。研究建議，認可服務機構可選擇透過任何獲香港認可處認可的評審計劃來評審其服務質素，以確保評審過程符合適當的標準及程序。至今，在上述四項計劃中，只有香港老年學會的香港安老院舍評審計劃獲得認可。

²⁰ 於第二階段，現有甲一級院舍亦將合資格申請成為認可服務機構。

²¹ 於第三階段，所有符合第 10(b)段提及的要求的院舍，將合資格申請成為認可服務機構。

院舍券。再者，由長者選擇院舍券一刻開始，由社署的個案經理組成的專職隊伍便會為他們提供協助。試驗計劃將會有適當的機制和措施，監察認可服務機構的服務和確保服務質素。

12. 政府請社會大眾放心，試行院舍券計劃不會影響政府致力透過多管齊下方式提供資助院舍照顧服務的工作，其中包括興建新的合約院舍和實施「私人土地作福利用途特別計劃」。由 2016-17 年度至 2018-19 年度，將會有七間新合約院舍落成，提供約 700 個宿位。於 2016 年 6 月，社署已在 13 個項目預留土地，以興建新的合約院舍，提供約 1 400 個宿位。至於「私人土地作福利用途特別計劃」，根據申請機構的粗略估計並假設所有收到的項目建議都能順利落實，該計劃可提供一系列不同的福利設施，當中包括增加約 17 000 個殘疾人士和長者服務名額（當中 7 000 個為院舍照顧服務名額）。

總結

13. 政府十分明白人口急速高齡化帶來的嚴峻挑戰，我們會繼續以推動長者居家安老為目標，並同時為需要院舍照顧服務的體弱長者提供一系列的服務，以配合他們不同的情況。在這過程中，我們有需要為長者提供不同的可行方案，以供長者選擇。建議的院舍券試驗計劃正正會為有需要院舍照顧服務的長者提供一個額外選擇，亦將有助確保安老服務的質素及可持續性。

勞工及福利局
社會福利署

2016 年 6 月

安老事務委員會

職權範圍

1. 就制訂全面的安老政策，包括與老人在護理、住屋、經濟保障、醫療衛生、心理、就業，以及康樂等方面的需要有關的事宜，向政府提供意見；
2. 統籌各項安老計劃和服務的策劃和發展工作，並在考慮人手、財政和其他可用的資源後，向政府建議實施的先後次序；以及
3. 在落實各項安老政策和計劃時進行監察，並向政府提出建議，確保達到既定目標。

委員名單

	<u>姓名</u>	<u>背景</u>
主席：	林正財醫生	醫學及社會服務
委員：	陳呂令意女士	教育及社會服務
	陳曼琪女士	法律
	陳文宜女士	社會服務
	張亮先生	社會服務
	林凱章先生	商業
	樓瑋群博士	學術
	李子芬教授	學術
	謝偉鴻先生	商業及社會服務
	蘇陳偉香女士	商業
	謝文華醫生	醫學
	董秀英醫生	醫學
	黃帆風先生	商業
	黃傑龍先生	房屋
	黃泰倫先生	商業
	黃黃瑜心女士	社會服務

楊家正博士

學術

官員代表： 食物及衛生局局長或其代表
勞工及福利局局長或其代表
運輸及房屋局局長／房屋署署長或其代表
衛生署署長或其代表
社會福利署署長或其代表
醫院管理局行政總裁或其代表

秘書： 勞工及福利局首席助理秘書長（福利）4

安老事務委員會
長期護理服務模式工作小組

職權範圍

就下列事宜向安老事務委員會提出建議：

- a. 如何進一步改善長期護理服務，包括就如何提升現有服務及進行轉型，制訂新措施、人力資源發展策略及長遠安老政策，提供建議，以推動「社區安老」和提升安老院舍的質素；
- b. 參考健康與醫療發展諮詢委員會的討論，協調及改善醫療、衛生、福利、房屋、政府部門及私營市場等方面在提供安老服務的界面；以及
- c. 可行的長期護理融資方案，例如院舍費用資助計劃的可行性及可取性。

委員名單

	<u>姓名</u>	<u>背景</u>
主席 ¹ ：	林正財醫生	醫學及社會服務
委員：	陳曼琪女士	法律
	陳文宜女士	社會服務
	陳呂令意女士	教育及社會服務
	李子芬教授	學術
	謝偉鴻先生	商業及社會服務
	蘇陳偉香女士	商業
	董秀英醫生	醫學
	黃帆風先生	商業
	黃泰倫先生	商業

¹ 安老事務委員會主席同時兼任長期護理服務模式工作小組的當然委員。

黃黃瑜心女士
楊家正博士

社會服務
學術

增補委員： 梁萬福醫生
林崇綏博士

醫學及社會服務
學術

官員代表： 勞工及福利局局長或其代表
運輸及房屋局局長／房屋署署長或其代表
社會福利署署長或其代表
衛生署署長或其代表
醫院管理局行政總裁或其代表

秘書： 勞工及福利局助理秘書長（特別職務）

顧問團隊成員名單

	<u>姓名</u>	<u>大學</u>
首席研究員：	徐永德博士	香港大學
	羅致光博士	香港大學
成員：	黎永亮教授	香港理工大學
	馬學嘉博士	嶺南大學
	錢黃碧君女士	香港理工大學
	白雪博士	香港理工大學
	戴樂群醫生	香港中文大學

報告摘要

研究背景

1. 安老事務委員會（安委會）於 2008 年委託顧問進行「長者住宿照顧服務顧問研究」，探討是否可就長者院舍照顧服務引入一個設有經濟狀況審查機制的服務券計劃，以透過一個可持續的方式滿足本港日趨高齡化社會在長期護理服務方面的需要。有關報告在 2009 年發表。
2. 在完成 2009 年的研究後，安委會於 2010 年進行另一項「長者社區照顧服務顧問研究」，探討如何改善社區照顧服務，並於 2011 年發表報告。為落實該研究報告的建議，社會福利署（社署）在 2013 年 9 月推行一項為期四年的「長者社區照顧服務券試驗計劃」（社區券試驗計劃）。
3. 隨着社區券試驗計劃的推行，當局認為是適當時候探討在長者院舍照顧服務推行類似的資助服務券計劃是否可行。在 2014 年的《施政報告》中，行政長官委託安委會進行有關長者院舍住宿照顧服務券計劃（院舍券）的可行性研究。
4. 2014 年 7 月，勞工及福利局（勞福局）因應安委會的建議，委聘香港大學社會工作及社會行政學系的顧問團隊以協助安委會進行「長者院舍住宿照顧服務券可行性研究」（本研究）。

研究宗旨及目的

5. 本研究旨在評估推行院舍券的可行性。具體目的為：
 - a) 評估推行院舍券計劃是否可行及可取，並在過程中衡量：有關計劃的潛在效益；會否導致非預期的不良後果；市場的承受能力；計劃是否切實可行；需要長期護理服務的長者及其他持份者對計劃的預期反應；以及其他於安委會 2009 年「長者住宿照顧服務顧問研究」報告中提出的其他議題；及
 - b) 如能確立院舍券是一可取及可行的方案，草擬院舍券試驗計劃的實施細節，包括試驗計劃的申請資格、提供服務的機構類別及服務範圍、院舍券面值、共同付款安排及經濟狀況審查機制、服務質素要求，以及試驗計劃的執行和評估方法。

研究方法

6. 研究採用多種方法蒐集資料，包括：(1) 問卷調查前的持份者聚焦小組討論及訪談；(2) 與長者及其照顧者進行的問卷調查；(3) 安老院舍營辦單位問卷調查；(4) 現有數據分析；及(5) 就初步建議進行公眾參與活動。
7. 研究團隊就中央輪候冊上申請輪候護理安老院及護養院的長者進行問卷調查。調查採用分層系統抽樣法，共抽選 3 951 人作調查，包括：(1) 居於社區及使用社區照顧服務的長者；(2) 居於社區但沒有使用社區照顧服務的長者；及(3) 居於安老院舍的長者。樣本包括正領取及沒有領取綜合社會保障援助（綜援）的長者。成功完成問卷的長者或其照顧者的個案數目為 1 030 宗。有關數據其後按抽樣法採用的 13 個分層作加權計算，以確保數據能反映目標總體的代表性。
8. 與安老院舍營辦者進行的問卷調查的對象，包括全部 622 間於 2014 年 9 月底正提供非資助宿位的安老院舍，當中包括：(1) 未有參與「改善買位計劃」的私營院舍；(2) 「改善買位計劃」下的甲二級私營院舍；(3) 「改善買位計劃」下的甲一級私營院舍；(4) 自負盈虧院舍¹；及(5) 津助及合約院舍。調查旨在了解提供非資助宿位的安老院舍對院舍券的興趣、它們是否有足夠條件提供服務、對提升其院舍標準的意向，以及宿位空置的情況。結果有 346 個成功完成問卷個案。為確保數據的代表性，資料按受訪院舍類別在整體院舍中所佔比例，以及每類院舍的回應率作加權計算。
9. 研究團隊也收集了不同政府部門的數據進行分析，以估算服務需求，以及合適空置宿位的供應狀況數目。
10. 研究團隊曾就初步建議進行公眾參與活動，包括：(1) 舉辦兩場共有來自 153 間機構／單位的 246 名代表出席的公眾參與活動；(2) 在立法會福利事務委員會作簡報；(3) 出席立法會福利事務委員會兩場由團體表述意見的會議；(4) 與關注團體的代表會面；及(5) 參考 13 份向顧問團隊遞交的書面意見。
11. 研究團隊亦參考了社會人士在其他平台所提出的相關意見，包括：(1) 《2015 福利議題及優次建議書》中有關院舍券的意見；(2) 立法會福利事務委員會就監管私營安老院舍及有關服務質素所召開的團體會議；(3) 公眾就院舍券研究向勞福局提交的書面意見。

¹ 在本報告中，自負盈虧院舍指非牟利的自負盈虧院舍。

現行及規劃中的服務供應

12. 香港的長者院舍照顧服務以公私營混合模式提供。資助宿位由津助／合約安老院舍，及參加「改善買位計劃」和「護養院宿位買位計劃」的私營／自負盈虧院舍提供。非資助宿位則主要由私營院舍營辦者提供，但自負盈虧院舍、合約院舍及津助院舍亦有提供小部分（約 7%）的非資助宿位。
13. 截至 2015 年 7 月 31 日，本港共有 156 間津助／合約院舍，及 143 間私營安老院舍提供資助宿位，宿位數量為 26 384 個；此外，亦有 74 間津助／自負盈虧／合約院舍及 546 間私營院舍提供共 47 022 個非資助宿位。由以上數據可見，大部分（64%）安老院舍宿位均為非資助宿位，包括 57%來自私營界別的宿位，而資助宿位只佔總供應量的 36%。
14. 政府正以多管齊下的方式增加資助宿位的供應。根據於 2015 年底所得的資料，政府會於 2014-15 至 2017-18 年度期間，增加 1 700 個額外的資助宿位。這些宿位會透過於新的公營房屋發展項目、私人住宅發展項目、市區重建項目及空置校舍興建新合約院舍的方式提供。政府亦計劃於另外 16 個發展項目中提供約 1 000 個宿位。此外，政府已推出「私人土地作福利用途特別計劃」，預計可提供約 7 000 個額外宿位。總括而言，於 2015 年 12 月，新近落成及正在計劃的宿位有超過 9 000 個。

長者院舍照顧服務的相關議題

人口高齡化及長者院舍照顧服務需求增加

15. 香港正面對人口急速高齡化的挑戰。隨着人口的平均預期壽命持續上升，預計長者院舍照顧服務的需求將會增加。
16. 雖然政府的安老政策方針是「居家安老為本，院舍照顧為後援」，但一些體弱長者的護理需要仍只能透過院舍滿足。

服務的財政安排

17. 政府一直在安老服務方面投放大量資源。政府透過直接及／或間接資助，讓非政府機構提供資助宿位。此外，政府亦透過「改善買位計劃」，向參與計劃的院舍購買最多 50% 的宿位。現時在所有私營院舍提供的宿位當中，資助宿位約佔 16%。
18. 許多居於非牟利或私營安老院舍的長者均有領取綜援，政府變相對長者院舍照顧服務提供間接資助。現時使用資助宿位的長者當中，平均 63.5% 為領取綜援人士；而使用私營院舍非資助宿位的長者中，平均有 80.0% 領取綜援。

19. 現時以公帑支付、全面普及且不論經濟狀況的長者院舍照顧服務供應模式，長遠而言在財政上或許不能持續。社會應該制定措施，以確保需要長期護理服務但缺乏經濟能力的人士能免受財政危機影響。公共資源應集中照顧最有護理及經濟需要的人士。

資助安老宿位輪候時間太長但非資助宿位則未盡其用

20. 截至 2015 年 7 月 31 日，在中央輪候冊內登記輪候資助長者院舍照顧服務的長者共有 31 737 人，輪候時間甚長。另一方面，非資助宿位卻未盡其用。
21. 在居於私營安老院舍非資助宿位的長者中，許多（估計大概 80%）為領取綜援人士。他／她們每月平均領取約 7,600 元²。這些長者經濟能力有限，家人亦沒有誘因去付出額外金錢為長者購買更優質的服務。因此，很多私營安老院舍將服務收費與綜援金額掛鉤，而且優化其服務質素的誘因亦有限。
22. 雖然政府一直致力透過傳統方式（即津助院舍、合約院舍及「改善買位計劃」下的買位）增加資助宿位數目，但社會亦值得探討能否盡量利用非資助宿位的資源，特別是使用率較低的私營院舍非資助宿位，滿足長者對服務的需要。探討其他提供資助服務的新模式，可以為正在中央輪候冊的長者提供更多選擇。

以服務券作為資助模式概覽

23. 安委會於 2009 年及 2011 年分別就長者院舍照顧服務及長者社區照顧服務發表的研究報告均提出服務券模式可讓長者自由選擇服務機構，並確保服務券使用者得到物有所值的服務。此外，服務券可以鼓勵競爭，促使服務機構提升服務質素及適切地回應使用者的需要。
24. 採用服務券模式可透過提供更多優質選擇，形成一個類似市場劃分的機制，將能夠負擔較高服務費用的人士，分流至較高端的非資助服務。
25. 作為一種「用者主導」（“consumer-directed care”）的照顧模式，服務券經常用作為鼓勵長者居家安老或鼓勵家屬和照顧者為長者提供家居照顧。檢視多個與香港社會及經濟發展體系相似的地區之後，研究團隊發現英國、美國、德國、內地及台灣都有提供長期護理服務的現金津貼。根據從香港以外地方所得

² 截至 2015 年 9 月 30 日的數據。

的經驗，服務券模式有其潛在效益，但亦可能有不良作用。

26. 服務券可增加消費者選擇、增加消費者購買力、鼓勵服務機構提供更高質素服務、讓公帑用於最有需要的人士身上、鼓勵使用者共同承擔責任，以及縮短服務的輪候時間。但同時計劃或可能導致一些不良作用如服務價格上升，以及誘使長者過早或無必要地入住院舍等。研究團隊在深入研究後及顧及本港情況後，認為這些不良效果的實際影響將會有限，而且可透過在設計計劃時加入相應機制，以抵消其潛在不良效應。

中央輪候冊長者的問卷調查結果³

對院舍券的意向及對經濟狀況審查的看法

27. 逾三分一的受訪者（36.5%）願意考慮以共同付款形式使用院舍券，以入住由私營及／或非政府機構院舍提供，等同甲一級的非資助宿位。另外 14%受訪者表示會在將來有需時考慮使用。此外，現時正居住在院舍的長者較為傾向考慮使用院舍券。
28. 在願意考慮使用院舍券或表示有需要時會考慮使用院舍券的受訪者中，43.3% 同意進行經濟狀況審查；45.4%反對；11.3%則無意見。同意經濟狀況審查的受訪者中，72.2% 表示即使有經濟審查，亦不會影響他們接受院舍券的意向。
29. 總括而言，在所有受訪者當中的 11.8% 對考慮使用附帶經濟狀況審查機制的院舍券顯示出較強傾向。若連同那些表示現時並無需要，但會於有需要時考慮的受訪者，傾向使用院舍券的比例則增至 15.2%。
30. 逾半（53.7%）受訪者認為應以長者個人的經濟狀況為審查單位；45.5%受訪者則認為長者家人的財政狀況亦應考慮在內。

對固定金額／層遞式院舍券資助模式的看法

31. 在有興趣使用院舍券的長者中，62.6% 同意因應長者的經濟狀況採用層遞式資助模式；31.5% 則認為資助金額應該劃一。

³ 由於研究的主要目的是評估長者對院舍券的服務及資助模式的接受程度，以及探討影響長者對院舍券意向的因素。因此，在進行問卷調查時，報告摘要第 51 段及之後所臚列的詳細建議尚未制訂。然而，為了讓受訪者對院舍券的服務模式有一定的了解及概念，受訪者在回答相關問題之前，訪問員會按問卷內容，向受訪者描述院舍券試驗計劃的初步框架；包括：計劃將包括所有達到一定標準的私營及非政府機構院舍、使用院舍券人士可按自己意願選擇及轉換服務機構、費用將採用層遞式的共同付款安排、院舍券使用者需退出中央輪候名冊等。詳細內容見第四章。

對額外付款以使用升級或附加服務的意願

32. 在有興趣使用院舍券而沒有領取綜援的受訪者當中，**78.9%**願意考慮額外付款，以使用升級或附加服務。**53.2%**有領取綜援的受訪者亦願意付出更多費用，以使用升級或附加服務。

領取綜援的狀況及使用院舍券後退出綜援的意願

33. 在所有受訪者中，**35.2%**有領取綜援。而於問卷調查期間已居住在院舍的受訪者中，領取綜援的人數更佔了大多數（**58.3%**）。在對院舍券有興趣而又有領取綜援的人士當中，**47.4%**表示願意退出綜援計劃。

提供非資助宿位安老院舍問卷調查結果⁴

34. 假設政府對院舍券的要求和資助與「改善買位計劃」甲一級的安老院舍相若，現時已參與「改善買位計劃」的甲一級安老院舍最有興趣成為認可服務機構（**90.9%**）。其他院舍類別方面，**61.1%**津助／合約院舍及**30%**自負盈虧院舍亦表示有興趣。至於現時未符合甲一級標準，需要加強人手編制及空間要求才有條件成為認可服務機構的私營院舍，**63%**甲二級院舍及**33.6%**非「改善買位計劃」的私營院舍，表示有興趣成為認可服務機構。

35. 在有興趣成為認可服務機構及暫時未有決定的受訪院舍中，所有現時已達甲一級的「改善買位計劃」院舍，都表示有條件在計劃實施之初，就開始讓合資格的長者入住。而在「改善買位計劃」下屬甲二級標準的院舍亦對參與計劃持樂觀態度，**94.4%**認為院舍可以在計劃實施時，具備足夠條件成為認可服務機構。津助／合約院舍和自負盈虧院舍則有**70%**認為可以在計劃開始讓合資格長者入住。

36. 考慮到各相關因素，如推出院舍券試驗計劃，預期私營及非牟利界別的營辦者均有機會成為認可服務機構，為使用者提供選擇。

公眾參與活動收集的意見

37. 持份者對認可服務機構的最低人手編制及空間要求（即最低標準應高於、低於或設於甲一級標準）有不同意見。服務質素、有效的監管機制，以及認可服務機構會否在增加收費的同時不相應提升服務，亦是持份者提出的主要意見。

⁴ 和與長者進行的問卷調查一樣，在進行安老院舍營辦單位問卷調查時，尚未有試驗計劃的詳細建議。為了讓受訪者對院舍券的服務模式有一定的了解及概念，問卷描述了院舍券試驗計劃的初步框架。詳細內容見第四章。

38. 有持份者關注院舍券或會造成長者過早或無必要地入住院舍。另外，亦有持份者關注長者或會因院舍券的面值較社區照顧服務和社區券的單位成本為高，加上有機會縮短輪候時間，因而由社區照顧服務轉向院舍照顧服務。
39. 此外，由於初步建議中有提及為院舍券使用者設立個案管理服務，有持份者關注或會增加負責工作人員的工作量。部分持份者表示許多負責工作人員所屬機構同時亦提供長者院舍照顧服務，擔心或會出現角色衝突。

推出院舍券的可行性及可取性

40. 正如上文第 29 段提及，11.8%受訪者對設有經濟狀況審查的院舍券計劃顯示較強考慮選擇的傾向。若連同那些表示現時並無需要，但會於有需要時考慮的受訪者，有關數字將增至 15.2%。另外，有 35.3%受訪者表示要視乎方案的具體內容（特別是有關經濟狀況審查方面的內容）才可決定。綜合而言，普遍受訪者對院舍券有中度的興趣。
41. 在需求方面，若採取一個審慎的估算方法（即撇除表示會於有需要時考慮院舍券的受訪者）並只以上述 11.8%推算，按 2015 年 7 月正在中央輪候名冊內輪候資助護理安老宿位的人數推算（有關數字為 25 525 人），研究團隊粗略估計約有 3 012 名長者有意於計劃開始實施時考慮使用院舍券。此外，考慮到截至 2015 年 7 月為止的一年之內的新申請輪候資助護理安老院宿位人數（有關數字為 15 525 人），研究團隊亦預計每年會有額外 1 832 名長者對院舍券有興趣。此兩組數字還未包括預計在有需要時會使用院舍券的 3.4% 長者。
42. 在供應方面，部分低於甲一級水平的安老院舍表示有意提升標準，亦有相當百分比的非牟利安老院舍表示有意成為服務機構（見第 43 至 46 段）。結果顯示院舍券可讓安老院舍有機會改善其服務質素，並為服務使用者提供更多選擇。
43. 根據安老院舍營辦者問卷調查中，有關受訪者是否有條件成為認可服務機構的數據，並假設所有津助／合約院舍，以及超過一半的自負盈虧院舍都能達到甲一級水平，目前在市場上可符合即時甲一級水平，並能即時提供的空置宿位數目為 952 個。
44. 至於未能達到甲一級水平的安老院舍，它們將需要提升其空間及人手編制，方可成為認可服務機構。問卷調查結果顯示，63.0%甲二級及 33.6%非「改善買位計劃」的私營院舍表示有興趣接納院舍券使用者。考慮到安老院舍對參與院舍券計劃的興趣，研究團隊估計在現時空置的宿位中，合共 2 043 個宿位可

在未來三年提供作院舍券計劃的宿位。若進一步考慮到院舍券或會分配予目前正居住於將成為認可服務機構的安老院舍的長者，研究團隊估計各類院舍可能提供的宿位，將足以滿足 2 482 張院舍券的服務需求。

45. 院舍券宿位的潛在供應，將會隨着未來數年新合約院舍落成、「私人土地作福利用途特別計劃」的推行，以及現有宿位的流轉而得以進一步得到補充。根據以上考慮，研究團隊預計宿位的供應將足以滿足最少 3 000 位院舍券使用者的服務需求。鑑於長者普遍傾向選擇合約或由非政府機構營運的院舍，由自負盈虧、津助及合約院舍提供的非資助宿位預期會較受服務券使用者歡迎。考慮到正在規劃的宿位將透過新合約或非政府機構營運的院舍提供，顧問團隊亦預期這些院舍長遠而言會在非資助院舍照顧服務界別佔更大份額；而這類型院舍的認可服務機構數量亦會上升。服務選擇將因此而增加，並會鼓勵競爭，有利服務質素提升。
46. 總括而言，兩份問卷調查的結果顯示，應有足夠數量的服務使用者及潛在服務機構有興趣參與為數 3 000 張的院舍券試驗計劃。發放的院舍券數量將足以檢測社會對院舍券的實際接受程度、執行安排是否切實可行、會否引致任何不利影響、以及計劃能否達到預期的目標及效益。

避免過早或在非必要情況下入住院舍

47. 調查結果顯示，受訪者對於附有經濟狀況審查及共同付款機制的院舍券的接受程度屬一般而並非特別高。有 54.5% 受訪者表示，即使在接受訪問時或不久的將來能獲分配資助宿位（即無論是院舍券或合約／津助／「改善買位計劃」院舍的資助宿位），他／她們亦不會接受。這反映情況許可的話，長者大多寧願居家安老。事實上，社署的服務數據顯示，在現行的機制下，在獲分配資助護理安老宿位的申請人中，有 22.3% 會拒絕入住，證明大部分中央輪候冊申請人都傾向繼續居於社區。考慮到以上情況，以及政府近年正加強長者社區照顧服務，研究團隊認為出現過早或在非必要情況下入住院舍的風險應該不高。
48. 由於長者必須通過「安老服務統一評估機制」（「統評機制」）評定其需要護理的程度，才合資格參與院舍券計劃，因此計劃不大可能吸引一些沒有真正服務需要的長者參與其中。因此，院舍券計劃只會為中央輪候冊申請人提供多一項選擇。

對價格及服務質素的影響

49. 為確保服務質素達到要求，以及避免私營安老院舍只提高價格而沒有改善服務質素，社署必須訂明清晰的空間及人手編制指標，以及在服務協議中列明認可服務機構必須提供的「標準服務」。認可服務機構收取的其他費用亦必須透明，讓中央輪候

冊申請人可作出知情的選擇。

50. 試驗計劃應包括有使用者參與的有效管理和監察機制。在社署設立的專職個案管理隊伍亦可為服務券使用者提供個案形式的支援，保障他們的利益和協助監察認可服務機構的表現。

擬議的院舍券試驗計劃

院舍券試驗計劃的目標：

51. 試驗計劃旨在測試在資助院舍照顧服務試行「錢跟人走」的資助模式。考慮到有關院舍券潛在效益的分析，試驗計劃的設計應能測試院舍券是否可以：
- (a) 為有需要的長者提供綜援以外的經濟支援，使他們可從合資格的私營或非政府機構營運的安老院舍得到院舍照顧服務；
 - (b) 根據經濟狀況，讓有能力的長者及其家人共同分擔部分服務費用；
 - (c) 為合資格長者提供更多院舍照顧服務選擇，從而善用私營安老院舍的資源，並提升其服務質素；及
 - (d) 鼓勵私營及自負盈虧安老院舍更積極投入安老服務，在中長期提供更多有質素的護理宿位。

建議

建議 1：所有提供非資助宿位的安老院舍，包括私營院舍、津助院舍、自負盈虧院舍及合約院舍，只要領有牌照最少一年，並達到甲一級空間及人手編制標準或以上，均可合資格申請成為認可服務機構。同時，申請單位亦需符合下列條件：

- (i) 在申請為認可服務機構日期前的五年內，沒有因觸犯《安老院條例》（第 459 章），或就經營安老院之事務觸犯其他刑事法例而被定罪；及
- (ii) 由申請日期計的過往一年內，院舍所接獲社署發出的警告不得多於兩項；及於最近六個月內保持清白紀錄。

除了以上規定，社署作為認可服務提供者的審批部門，有權拒絕任何申請－即使該申請者並無定罪或被警告的紀錄。此外，應鼓勵申請者參與認可的服務質素評審計劃。

建議 2：因應申請人普遍有選擇地區／區域的傾向，位於 18 區內所有合資格的安老院舍均可提交申請成為認可服務機構，讓不同地區的中央輪候冊申請人可作出選擇。

建議 3： 認可服務機構的服務範疇應與「改善買位計劃」的護理安老院舍所提供的服務相若。認可服務機構不能在有合適空置宿位的情況下拒絕任何資助券使用者入住。在院舍券使用者入住後，認可服務機構有責任提供所需的服務。除非有充分理由（例如：違反入住院舍規則等）並事先徵得社署許可，否則認可服務機構不得隨意將院舍券使用者退院。如院舍券使用者的健康情況轉差並需要更高護理程度的照顧，將獲安排再作評估以在中央輪候冊上輪候護理程度更高的服務。為院舍券使用者而向認可服務機構提供的補助金（即：「療養照顧補助金」及「照顧認知障礙症患者補助金」），將參考現行資助院舍照顧服務的做法處理。

建議 4： 院舍券計劃分為三個階段推出，每階段為期十二個月，詳情如下：

- 第一階段： 只限於合資格的津助／合約及自負盈虧院舍參與；
- 第二階段： 只限於第一階段的合資格院舍及符合認可服務機構資格的甲一級「改善買位計劃」院舍參與
- 第三階段： 只限於第一及第二階段的合資格院舍，以及其他所有符合認可服務機構資格的院舍參與

建議 5： 第一階段發出的院舍券數目為 250 張。在第二及第三階段，每階段會發出兩個批次的院舍券，每批次相隔六個月。於第二階段兩個批次及第三階段首批額外發出的院舍券數目為 500 張，而第三階段最後一個批次發出的數目為 1 250 張。每個批次發出的實際院舍券數目，可因應合資格宿位的數目及院舍券的使用情況作調整。

建議 6： 社署應成立由個案經理組成的專責小組，為長者或其家人提供個案管理服務，協助他們在選擇認可服務機構時作出知情的選擇，並提供跟進服務，例如：處理行政程序、安排上門探訪，及在有需要時作出轉介等。個案經理亦須協助監察認可服務機構的表現，以及在有需要時採取行動，保障院舍券使用者的權益。

建議 7： 社署應設立一個提供認可服務機構資料的專設網頁。該網頁提供的資料包括：認可服務機構的院舍類別、地址、床位數目、現有空缺、人手編制、宿費及其他徵收費用的分類細目、參與認證的情況，以及任何關乎其認可服務機構資格的重要轉變（如被暫時終止或吊銷資格）。

建議 8： 院舍券的對象為經「統評機制」評定為身體機能中度或嚴重受損，並需要護理安老院照顧的長者。

建議 9： 院舍券以公開形式接受申請，並將訂明發放的數量。如某批次的申請人數較推出的院舍券為多，可考慮其他因素以決定分配的優次，例如中央輪候冊的排位、領取綜援情況、家人可提供的支援、是否正居於安老院舍等。

建議 10： 由發出院舍券予中央輪候冊的申請人當日起計，允許為期 6 個月的「試用期」⁵。院舍券使用者可於試用期內或之後轉換至不同的認可服務機構。若使用者在試用期後退出試驗計劃並回到社區生活而社區券尚有名額，他／她可選擇領取社區券，以作替代。

建議 11： 在進入試用期後，院舍券使用者在中央輪候冊的個案將被列為「非活躍」類別。在試用期屆滿後，如院舍券使用者仍在由認可服務機構提供的院舍照顧服務，他們將自動退出中央輪候冊。若申請人於「試用期」內選擇退出試驗計劃，或未有在「試用期」內使用院舍券，他／她都會回復至原本的輪候位置。在這情況下，他／她將被視為退出試驗計劃，並會恢復其原來在中央輪候冊的位置。

建議 12： 院舍券的總面值會與「改善買位計劃」的市區甲一級買位費用（即資助金額加上使用者收費）掛鉤（2015-16 年為 12,134 元）。

建議 13： 如院舍券面值為 12,134 元，按甲一級水平標準計，共同付款⁶的級別建議如下：

建議共同付款的層遞級別

級別	入息審查				資產限額 (元)	共同付款		政府資助 (元)
	最低限額		最高限額			比率	元	
	家庭住戶 每月入息 中位數	元	家庭住戶 每月入息 中位數	元				
0	0%	-	50%	4,000	45,500	0.0%	0	12,134
1	50%	4,000	75%	6,000	484,000	10.0%	1,213	10,921
2	75%	6,000	100%	8,000		20.0%	2,427	9,707
3	100%	8,000	125%	10,000		30.0%	3,640	8,494
4	125%	10,000	150%	12,000		40.0%	4,854	7,280
5	150%	12,000	200%	16,000		50.0%	6,067	6,067
6	200%	16,000	300%	24,000		62.5%	7,584	4,550
7	300%	24,000	--	--	--	75.0%	9,101	3,033

⁵ 若院舍券使用者在第六個月才成功入住認可服務機構，試用期會在入住之後起計一個月後才屆滿。試用期的最長期限為七個月。

⁶ 建議的共同付款安排只適用於院舍券面額。

建議 14： 被評定為共同付款級別 0 的院舍券使用者，如評定為需要使用額外即棄用品，例如紙尿片、特別膳食或醫療／復康消耗用品等，將按其需要程度提供照顧補助金。

建議 15： 應考慮在適當情況下，為被評定為共同付款級別 0 的院舍券使用者提供領取綜援人士可使用的醫療服務（例如：公立醫院及診所醫療收費減免機制、撒瑪利亞基金、公私營合作計劃等）。

建議 16： 院舍券申請人的入息及資產均需納入經濟狀況審查，而以個人為單位較為切實可行。院舍券使用者的共同付款級別將按照其入息和資產而定。級別 0 的資產限額會與申請綜援的限額掛鉤⁷；級別 1 至 6 則會與申請單身長者公共房屋掛鉤⁸。如申請人的入息或資產超出級別 6 的限額，或申請人選擇不參與經濟狀況審查，其共同付款級別將評定為級別 7。

建議 17： 領取綜援人士如選擇使用院舍券，須退出綜援計劃。

建議 18： 院舍券使用者可以額外支付不多於院舍券總面值 75% 的款項，以購買升級／增值服務（舉例：如院舍券面值為 12,134 元，長者或其家庭成員可額外支付最多至 21,235 元，以購買院舍的標準院舍照顧服務及其他升級／增值服務）。

建議 19： 應設有監察機制以確保認可服務機構的服務質素，措施包括巡察、突擊檢查、審核文件及記錄，以及對投訴進行調查等。如認可服務機構違反服務協議，可被警告及懲處（例如暫時終止或吊銷其認可服務機構資格）。認可服務機構須加入服務質素小組計劃，讓社區持份者參與監察。

建議 20： 若認可服務機構於一年內接獲三項警告，其認可服務機構資格將被暫時終止⁹最少六個月，直至有關院舍作出更正並符合相關資格（即於一年內不得接獲多於兩項警告）為止。若認可服務機構因觸犯《安老院條例》（第 459 章），或因經營安老院事務觸犯其他刑事法例而被定罪，其認可服務機構資格將會被暫時終止達三年。認可服務機構資格只會在暫時終止期屆滿，並已再次達到認可服務機構資格之後才可恢復（即在一年內不得接獲多於兩項警告，及在三年內沒有相關定罪紀錄）。社署應有最終決定權，即使院舍未有被定罪及未有接獲警告，仍可暫時終止院舍的資格。

⁷ 有關金額於擬備報告時為 45,500 元。

⁸ 有關金額於擬備報告時 484,000 元。

⁹ 被暫時終止資格的認可服務機構不得接受新的院舍券使用者，而在暫時終止資格前已居住在該院舍的院舍券使用者，個案管理人員會跟進長者情況，了解他／她們是否希望轉換認可服務機構。

建議 21: 若認可服務提供者的經營牌照被吊銷或不獲續期，其資格將被吊銷¹⁰。社署應有最終決定權，即使院舍未有被定罪及未有接獲警告，仍可吊銷院舍的資格。

建議 22: 院舍券計劃須定期進行成效評估。

其他事宜

52. 推行院舍券計劃會導致各類人手的需求上升，包括個人照顧員、護理員、護士及物理治療師。當局需考慮採取措施，增加界別內的人手資源。

評估試驗計劃

53. 評估應於試驗計劃完結前最少一年進行，並應按計劃的目標評估其成效。

¹⁰ 若院舍券使用者正居於被吊銷資格的認可服務機構，社署會協助他／她們轉住其他認可服務機構。

共同付款級別

級別	入息限額				資產限額	使用者共同付款		政府資助(元)
	最低限額		最高限額			比率	金額(元)	
	家庭住戶 每月入息 中位數 ¹	金額(元)	家庭住戶 每月入息 中位數	金額(元)	金額(元)			
0	0%	-	50%	4,000	45,500	0%	0	12,416
1	50%	4,000	75%	6,000	484,000	10%	1,242	11,174
2	75%	6,000	100%	8,000		20%	2,483	9,933
3	100%	8,000	125%	10,000		30%	3,725	8,691
4	125%	10,000	150%	12,000		40%	4,966	7,450
5	150%	12,000	200%	16,000		50%	6,208	6,208
6	200%	16,000	300%	24,000		62.5%	7,760	4,656
7	300%	24,000	不設上限			不設上限	75%	9,312

¹ 上表所載數字是按 2016 年第一季的數字所訂。試驗計劃會定期更新有關數字。

分階段實施安排

階段	實施月份	認可服務機構	批次	推出院舍券的數目	推出院舍券的累計數目
I	1 – 6	-	-	-	-
	7 – 12	合資格的合約、津助和自負盈虧院舍	1	250	250
II	13 – 18	合資格的合約、津助、自負盈虧和現有甲一級院舍	2	500	750
	19 – 24		3	500	1 250
III	25 – 30	所有合資格的安老院舍	4	500	1 750
	31 – 36		5	1 250	3 000

註 1：每個批次推出的院舍券確實數目，或會按長者反應和實際可用宿位數目而調整。

註 2：第一階段首六個月會預留給社署作所需準備（例如為營辦單位和持份者安排簡介會、邀請合資格的營辦單位申請成為服務機構、審批接獲的申請和邀請合資格的長者參加），因此期內不會推出院舍券。