

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1812/15-16(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2016年6月25日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性研究

目的

本文件旨在綜述福利事務委員會(下稱"事務委員會")過往在會議上就長者院舍住宿照顧服務券(下稱"院舍券")試驗計劃的可行性研究(下稱"可行性研究")所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，鑒於人口老化及人口越趨長壽，政府當局有迫切需要就長期護理服務訂立一套可行的、能同時兼顧院舍照顧服務和社區照顧服務的財政安排。引入服務券是其中一項可讓安老服務得以持續發展的長遠策略。透過服務券模式，長者及其家人會有更大的空間去選擇和決定所需使用的長期護理服務，同時亦有助促進改善院舍照顧服務和社區照顧服務。

3. 有關院舍券計劃的課題已在2009年由安老事務委員會(下稱"安委會")委託進行的長者住宿照顧服務顧問研究中獲得考慮，安委會隨後於2011年公布長者社區照顧服務顧問研究。政府當局已採納安委會的建議，並於2013年9月展開為期4年的長者社區照顧服務券(下稱"社區券")試驗計劃，由政府當局直接資助服務使用者而非服務提供者，以測試"錢跟人走"這項新的資助模式。隨着社區券試驗計劃的展開，政府當局認為現在是合適時機，汲取制訂該試驗計劃的經驗，探討引入院舍券試驗計劃的可行性。

4. 行政長官在其2014年施政報告中已宣布，安委會將會進行可行性研究，並在一年內向政府當局提交報告。安委會轄下的一個工作小組已於2014年7月展開可行性研究。所委聘的顧問團隊已在2015年1月就可行性研究作初步建議，並於2015年2月舉行公眾參與活動，就初步建議徵詢持份者的意見。因應公眾對院舍服務質素的關注，工作小組於2015年6月邀請顧問團隊進一步審視其初步建議，特別是有關院舍券試驗計劃質素保證機制、處理投訴方式和個案管理安排等。預計可行性研究將於2016年年中完成。政府當局已預留約8億元推行為期3年的院舍券試驗計劃，將分期推出合共3 000張服務券。

委員的商議工作

5. 委員一直促請政府當局改善長者住宿照顧服務。然而，他們對可行性研究意見紛紜。部分委員不反對探討院舍券計劃。不過，他們認為有必要就住宿照顧服務訂明清晰的政策方向，包括服務券在住宿照顧服務所佔的比重，以及安老院舍自資宿位對資助宿位的比例。此外，在院舍券計劃下所提供的服務，應與資助安老院舍所提供的服務相若。再者，長者和殘疾人士均需要院舍照顧，服務券計劃應同時涵蓋他們。無論如何，政府當局應給予委員多些時間討論院舍券計劃的內容，然後才就任何建議徵詢他們的意見。另有一些委員對於可行性研究表示強烈保留；他們質疑，參與率偏低的首階段社區券試驗計劃仍在檢討中，政府當局為何必須在此刻探討院舍券計劃的可行性。他們表示，安委會在2009年進行長者住宿照顧服務顧問研究，其結果並不建議引入院舍券計劃，因為該計劃可能會鼓勵部分對院舍照顧服務沒有迫切需要的長者使用住宿照顧服務。因此，這些委員不支持可行性研究。

6. 政府當局表示，根據2014年施政報告，除在一年內進行可行性研究外，安委會亦獲委託在兩年內籌劃安老服務計劃方案(下稱"計劃方案")。安委會將會同時推展上述兩項工作，使計劃方案會為探討院舍券計劃提供更全面的背景，而院舍券計劃亦會為計劃方案提供資料。此外，當局會汲取制訂社區券試驗計劃的經驗，探討院舍券計劃的可行性。政府當局強調，是否引入院舍券試驗計劃，將會視乎可行性研究的結果及安委會的建議而定。在現階段，政府當局沒有計劃推出院舍券計劃。

7. 關於安委會委員對院舍券試驗計劃的看法，政府當局表示，雖然安委會的委員對院舍券持不同意見，但他們同意應進行研究，探討引入院舍券計劃的可行性。倘若安委會的研究

建議推行院舍券試驗計劃，政府當局會在向立法會財務委員會申請所需撥款前，就該計劃徵詢事務委員會的意見。

8. 部分委員關注到，院舍券試驗計劃若主力由改善買位計劃下的安老院舍提供服務，其參與率及服務質素將會如何，因為該等安老院舍的服務質素未能與津助／合約安老院舍看齊。雖然在院舍券試驗計劃下，參與的安老院舍的單位成本及入住率會有所改善，但他們認為此做法不能有效解決住宿照顧服務嚴重不足的問題。這些委員察悉當局建議在院舍券試驗計劃下以個人為單位向使用者進行資產入息審查，他們不贊成此建議，因為擔心此計劃是為現有的資助社區照顧服務及住宿照顧服務日後引入資產入息審查而鋪路。

9. 政府當局表示，院舍券試驗計劃的目的，是讓長者(特別是已入住私營安老院舍並正領取綜合社會保障援助的長者)獲得更理想的服務，同時利用自負盈虧和私營安老院舍的宿位，縮短住宿照顧服務的輪候時間。由於"錢跟人走"模式、共同付款及自付差額安排均有利於持續提供住宿照顧服務，亦有助政府當局為此作出長期承擔，當局可藉院舍券試驗計劃測試這種嶄新資助模式的可行性。政府當局強調，進行可行性研究，並不會影響其目前就提供長者資助住宿照顧服務所作的承擔。政府當局會繼續努力設法取得合適用地，以興建安老院舍，並積極跟進私人土地作福利用途特別計劃下的工程項目，以增加資助宿位的供應。

10. 部分委員察悉，擬議的院舍券價值可能約為社區券價值的兩倍；他們擔心院舍券試驗計劃可能會吸引社工及長者轉投目光，因而影響社區照顧服務的供應，亦可能會導致部分社區券試驗計劃參加者轉而參加院舍券試驗計劃。鑒於投放於社區照顧服務的資源不足，加上難以確定社區照顧服務機構所面對的服務需求，這些委員認為，經評定為有照顧需要的長者應獲發單一價值的服務券，他們可憑券選擇接受社區照顧服務或住宿照顧服務，二擇其一。

11. 政府當局表示，由於社區照顧服務和住宿照顧服務所涵蓋的範圍不盡相同，上述兩項服務券計劃提供的服務不會重疊。政府當局亦知悉，有些長者可能選擇一邊輪候資助住宿照顧服務，一邊接受社區照顧服務，而有些長者則經社會福利署的安老服務統一評估機制評定為同時符合資格接受社區照顧服務和住宿照顧服務，所以政府當局已要求顧問團隊研究院舍券試驗計劃會否影響社區券試驗計劃或帶來意料之外的後果，

例如長者過早入住院舍的情況。此外，可行性研究亦重點探討有何措施協助長者有所依據地決定接受哪種服務，例如透過向服務券使用者提供個案管理服務。在院舍券的價值方面，政府當局表示，擬議的院舍券價值並不同於社區券的價值，因為兩種服務在單位成本上有所差別。

12. 事務委員會同意院舍券是一項重要的長期護理服務模式，但察悉並關注到，社會服務界及不少長者皆反對推行院舍券試驗計劃。委員亦關注到，根據政府當局提供的初步數據，只有十分之一在中央輪候冊的長者願意考慮院舍券及贊成經濟審查。事務委員會在2015年3月28日的特別會議上通過一項議案，促請政府當局暫停推行院舍券試驗計劃，重新與社會服務界、長者、家屬及各持份者從長計議及規劃，並將已撥出的資源先投放於社區照顧服務，增加家居及日間照顧服務，以促進居家安老的服務方向。

相關文件

13. 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
2016年6月22日

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性研究

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2014年1月23日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年3月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年11月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年2月9日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年3月23日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年3月28日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2016年6月22日