

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1484/15-16(02)號文件

檔號：CB2/PS/3/14

長者服務計劃未來發展事宜小組委員會 2016年5月17日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介 提供長者服務的財政安排

目的

本文件旨在概述議員在立法會及其轄下委員會的會議上就政府當局為資助提供長者服務而採取／會採取的各種資助模式提出的主要關注。該等資助模式包括：整筆撥款津助制度、改善家居及社區照顧服務的合約競投，以及"錢跟人走"(即根據長者社區照顧服務券試驗計劃(下稱"社區照顧服務券試驗計劃")及長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃(下稱"住宿照顧服務券試驗計劃")提供服務券)的服務券。

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。為方便長者在社區安老，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。

整筆撥款津助制度

3. 根據於2001年1月推行的整筆撥款津助制度，政府當局會按照以下方法，訂定每間非政府機構的整筆撥款基準：把機構截至2000年4月1日的認可編制，乘以當時薪級表的中點薪金，再加上業界僱主平均須承擔的6.8%公積金供款。政府當局於2008年1月委任整筆撥款獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")，負責評估整筆撥款津助制度的整體效用，以及找出有待改善的地方及範疇。檢討委員會在檢討報告中提出多項建議，包

括社福界應就不同管理事宜(包括財務管理和機構管治)為受整筆撥款津助的非政府機構制訂《最佳執行指引》，以及考慮在《最佳執行指引》中訂立兩組不同層次的指引。第一組是非政府機構除非有充分理由，否則理應遵守的指引；第二組是鼓勵非政府機構採用的指引。檢討委員會又建議，整筆撥款督導委員會應與社福界合力制訂《最佳執行指引》。

4. 當局在整筆撥款督導委員會下成立項目督導委員會，負責督導制訂《最佳執行指引》的顧問研究工作及監察其進度。《最佳執行指引》於2014年7月1日正式推出，而該指引的大綱涵蓋合共18個項目。整筆撥款督導委員會就該18個項目中的14個達成共識。

改善家居及社區照顧服務

5. 社署由2001年4月起資助非政府機構在18個區議會分區提供改善家居及社區照顧服務，使體弱長者可以繼續留在社區生活。當局以合約競投的方式揀選服務營辦者，邀請非政府機構競投固定價格的服務承辦合約，而當局會按照為長者提供的服務質素及服務量考慮投標書。政府於2005年把改善家居及社區照顧服務常規化。截至2014年6月，當局透過24份合約，為有需要社區照顧服務的體弱長者提供共5 579個改善家居及社區照顧服務名額。

6. 社署取得資源，繼續提供該5 579個改善家居及社區照顧服務名額。這些名額透過於2015年2月28日期滿的合約供應。社署亦取得資源，由2015年3月開始提供1 500個新增的改善家居及社區照顧服務名額。社署建議就現有5 579個服務名額及新增的1 500個服務名額(即合共7 079個(約7 100個)服務名額)進行單一次合約競投工作，讓有關合約能於2015年2月前及時批出。勞工及福利局和社署曾與社福界和香港社會服務聯會(下稱"社聯")討論。社福界表示希望能將改善家居及社區照顧服務的資助模式改為在整筆撥款津助制度下每年獲得津助的模式。

長者社區照顧服務券試驗計劃

7. 安老事務委員會(下稱"安委會")在2011年7月發表其長者社區照顧服務顧問研究報告。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。政府當局接納安委會的建議，引入為期4年的試驗計劃，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，並會分兩個階段推行。政府當局於2013年9月開展第一階段試驗計劃。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。截至2014年4月初，當局已在8個選定地區把1 200張服務券全數發給身體機能中度缺損的長者申請人。

8. 據政府當局表示，因應安委會於2011年發表的社區照顧服務顧問研究報告所載的建議、第一階段試驗計劃的營運經驗和中期評估結果，以及於2015年11月和12月分別諮詢第一階段認可服務提供者和安委會所得的意見，當局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。社署將進行籌備工作，以便於2016年第三季或第四季推出第二階段試驗計劃。

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃

9. 有關住宿照顧服務券計劃的課題曾在安委會於2009年委託進行的長者住宿照顧服務顧問研究中予以考慮，安委會隨後於2011年公布長者社區照顧服務顧問研究。鑒於社區照顧服務券試驗計劃已推行，政府當局認為現在是合適時機探討引入住宿照顧服務券試驗計劃的可行性。正如行政長官在2014年施政報告中宣布，安委會將進行可行性研究，並在一年內向政府提交報告，以研究在傳統模式以外，為住宿照顧服務引入"錢跟人走"模式的可行性。政府當局表示已預留約8億元，以支付在2015-2016年度至2017-2018年度分期推出合共3 000張住宿照顧服務券的費用。行政長官在2015年施政報告中指出，安委會正積極研究引入住宿照顧服務券計劃的可行性，預計2015年年中提交報告。

10. 據政府當局表示，截至2014年4月，在中央輪候冊上約有3萬名長者申請人，輪候時間一般約為20至30個月。在過去5年，中央輪候冊上每年平均約有5 000名長者在獲編配服務名額前離世。

議員的商議工作

整筆撥款津助制度及《最佳執行指引》的推行

11. 議員與社福界同樣關注到沒有足夠資源解決非政府機構員工流失率高、工資低，以及行政工作不斷增加的問題，而這些問題已對服務水準造成不良影響。他們詢問，自推行整筆

撥款津助制度以來，政府當局曾否修訂非政府機構的經常性資助基線撥款，以解決有關問題。有意見認為整筆撥款津助制度本身成效不彰，並對福利界帶來巨大的負面影響。政府當局應詳細檢討該制度。

12. 政府當局表示，當局雖然沒有對基線撥款作出重大修訂，但一直透過不同途徑及過渡紓緩措施向非政府機構提供額外資源，以紓解非政府機構所面對的財政困難。此外，社會福利發展基金會支付聘請人員替代參加訓練的員工的費用，從而支持前線社工的培訓，提升他們的技巧，以及改善提供服務的情況。再者，當局已獲獎券基金撥款2億7,800萬元和3億4,400萬元，以供非政府機構分別在2009-2010至2011-2012年度期間及2012-2013至2014-2015年度期間聘請輔助醫療人員或僱用他們的服務。政府當局強調，當局同意檢討委員會的意見，認為整筆撥款津助制度值得保留。

13. 議員關注政府當局會否制訂任何機制，以監察受津助非政府機構的運作及運用撥款的情況。政府當局表示，在整筆撥款津助制度下，非政府機構的管理層在財務及人力資源管理方面享有靈活性。

14. 部分議員認為，《最佳執行指引》所訂的第一組和第二組指引是非政府機構的基本管治原則。政府當局應把該兩組不同層次的指引合併為一套指引，約束接受整筆撥款津助的非政府機構，確保公帑得以善用。政府當局表示，鑒於發展情況各有不同，部分非政府機構在遵守《最佳執行指引》中一些指引方面可能遇到困難。

15. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")在2014年5月12日的會議上通過一項議案，要求《最佳執行指引》所訂的第一組和第二組指引均應強制執行，並且受到公眾監察；非政府機構董事會亦應加入員工及服務使用者的代表，以加強溝通及管治。

16. 部分議員認為，非政府機構在整筆撥款津助制度下獲賦予過大的自主權，而《最佳執行指引》已造成許多問題，包括社福界"同工不同酬"，以及非政府機構使用儲備發放巨額花紅予高層管理人員。當局應規定非政府機構遵守《最佳執行指引》中所有與管治有關的項目，而此等項目不應被列入第二組。

17. 政府當局表示，為了成功推行《最佳執行指引》，整筆撥款督導委員會的委員須就某項目應列入哪一個組別達成共識。推行《最佳執行指引》已促使非政府機構檢視其現行政策

及程序。政府當局會監察《最佳執行指引》的推行情況，並會向整筆撥款督導委員會匯報推行進度。

改善家居及社區照顧服務的資助模式

18. 在2014年6月的事務委員會會議上討論改善家居及社區照顧服務的資助模式時，部分議員指出，服務使用者需要時間才能對現有營辦者建立信心，而考慮到現有營辦者的經驗，這些議員認為政府當局不應一律以競爭性投標方式揀選改善家居及社區照顧服務的提供者。現有營辦者如表現令人滿意，便應獲批改善家居及社區照顧服務的合約，以維持服務使用者、營辦者及其員工的穩定性。以有時限的合約提供改善家居及社區照顧服務，會窒礙服務提供者規劃及發展有關服務，因為該等服務提供者無法確定能否投得新合約。議員亦關注到，如現有營辦者未能投得改善家居及社區照顧服務合約，改善家居及社區照顧服務的部分護理人員或會轉行。護理人員轉行，會導致業界的人手供應更加緊絀，以及影響服務質素。

19. 政府當局表示，當局已就改善家居及社區照顧服務的合約安排與業界溝通。討論範圍涵蓋處理改善家居及社區照顧服務名額的不同方案，包括方案(i)：就合共約7 100個改善家居及社區照顧服務名額(包括5 579個現有名額及1 500個新增名額)進行單一次招標工作，以及方案(ii)：分開處理現有及新增的名額，為現有名額的合約續期，並為新增名額進行招標工作。政府當局已向業界解釋，方案(ii)將需由內部再作探討。由於延續現有改善家居及社區照顧服務名額的合約的可行性會受合約條款及條件約束，因此政府當局需要徵詢律政司的法律意見。政府當局會繼續與業界討論，並希望於2014年6月內作出決定。鑒於現時的改善家居及社區照顧服務合約將於2015年2月28日屆滿，按方案(i)編配改善家居及社區照顧服務名額會較為可行。就此，當局請社聯徵詢業界的意見。

20. 部分議員認為應按表現揀選營辦者。作為臨時措施，政府當局應與現有營辦者續約。當局應設立機制，定期評估營辦者的表現，以決定應否向其批出新的服務合約，而評估應考慮服務使用者對營辦者表現的意見。為了達到競爭性投標的某些目標(例如獲得創新及增值服務)，政府當局應考慮將這些要求納入改善家居及社區照顧服務合約，而不應以競爭性投標的方式揀選營辦者。

21. 據政府當局表示，當局不排除採納續約方案。政府當局察悉，除現有營辦者外，亦可能會有其他非政府機構有興趣提

供改善家居及社區照顧服務。當局會在接獲業界對續約的意見後研究相關細節。當局需時研究改善家居及社區照顧服務日後的資助模式，而在此期間有迫切需要解決改善家居及社區照顧服務的合約安排。

22. 事務委員會在2014年6月9日的會議上通過一項議案，要求政府當局繼續將現有改善家居及社區照顧服務的名額(即約5 600個名額)給予現有營辦者，並按現有機制批出新增的1 500個名額。事務委員會亦要求政府當局在未來改變現時競投合約的模式，將這些接近7 100個名額納入整筆撥款津助制度內，以維持服務質素，並確保過千名員工工作穩定。

23. 據政府當局表示，透過競爭性投標揀選改善家居及社區照顧服務的營辦者，是為了讓服務提供者可提供更具彈性和創新的服務，並在有需要時透過重整服務提高服務質素，以配合社會不斷轉變的需要。政府當局會不時檢討現有服務的整體成效，並繼續與業界保持溝通。

長者社區照顧服務券試驗計劃

24. 部分議員察悉並關注到，在社區照顧服務券試驗計劃下，當局會按經濟狀況審查機制釐定層遞式的共同付款金額(即500元、750元、1,000元、1,500元及2,500元等5個級別)。他們擔心，許多來自低收入家庭的長者不能負擔共同付款金額。他們認為採用"用者自付"原則及為資助社區照顧服務引入經濟狀況審查機制，屬錯誤的做法。鑒於資助社區照顧服務或住宿照顧服務的輪候時間漫長，部分貧窮長者雖然只能勉強負擔共同付款金額，但因別無他選而參加社區照顧服務券試驗計劃。政府當局應制訂一個全面而長遠的計劃，解決長期護理服務供應不足的情況。

25. 政府當局表示，在社區照顧服務券試驗計劃下提供的服務將繼續獲得資助，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。一如安委會所建議，當局會釐定層遞式的共同付款金額，以便負擔能力較低的使用者可獲較多政府資助。在第一階段試驗計劃下，約80%的服務券使用者每月支付500元或750元(即最低兩個級別的共同付款金額)。服務券使用者如需要額外服務，可補足費用。此外，一如現行做法，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真正需要援助，以及更審慎地分配公共資源。長者或其家庭的資產價值無須接受經濟狀況審查。

26. 部分議員關注到，推行服務券計劃旨在藉邀請私營營辦者加入市場，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辦者所提供的社區照顧服務而須支付較高費用。另有其他議員關注到試驗計劃會攤薄用於現有資助社區照顧服務的資源，並認為當局應以傳統資助方式而非以服務券方式提供社區照顧服務。政府當局向議員保證，推行試驗計劃不會影響現時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。

27. 事務委員會於2016年1月11日的會議上通過一項議案，反對政府當局在沒有制度監管私營長者服務機構的情況下將第二階段社區照顧服務券試驗計劃延伸至私營機構。

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃的可行性研究

28. 議員一直促請政府當局改善長者住宿照顧服務。然而，他們對住宿照顧服務券試驗計劃的可行性研究意見紛紜。部分議員不反對探討住宿照顧服務券計劃。不過，他們認為有必要就住宿照顧服務訂定清晰的政策方向，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與資助宿位的比例。此外，在住宿照顧服務券計劃下提供的服務，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，政府當局應給予議員更多時間討論住宿照顧服務券計劃，然後才就任何建議諮詢他們。另有一些議員對可行性研究有強烈保留。他們質疑，政府當局仍在檢討參與率偏低的第一階段社區照顧服務券試驗計劃，為何須在此刻探討住宿照顧服務券計劃的可行性。他們關注當局倉促進行住宿照顧服務券試驗計劃的工作。他們進一步指出，安委會在2009年進行長者住宿照顧服務顧問研究，所得結果是並不建議引入住宿照顧服務券計劃，因為該計劃可能會鼓勵部分沒有迫切需要由院舍照顧的長者使用住宿照顧服務。因此，這些議員不支持可行性研究。

29. 政府當局表示，根據2014年施政報告，除了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")。安委會將同時推展上述兩項工作，以致計劃方案會為探討住宿照顧服務券計劃提供更全面的背景，而住宿照顧服務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照顧服務券試驗計劃的經驗，探討住宿照顧服務券計劃的可行性。政府當局強調，是否引入住宿照顧服務券試

驗計劃，會視乎可行性研究的結果及安委會的建議而定。在現階段，當局沒有計劃推出住宿照顧服務券計劃。

30. 部分議員察悉社聯關注引入住宿照顧服務券計劃對社區照顧服務券試驗計劃的普及程度有何影響，並質疑住宿照顧服務券試驗計劃的設計有否考慮住宿照顧服務券計劃對社區照顧服務的影響。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，在兩項服務券計劃下提供的服務不會重疊。政府當局亦知悉，部分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，而部分長者則經社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。因此，政府當局已要求相關的顧問團隊亦在可行性研究中考慮住宿照顧服務券計劃會否影響社區照顧服務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。

31. 事務委員會察悉，社會服務界及不少長者皆反對住宿照顧服務券試驗計劃，而只有十分之一在中央輪候冊上的長者願意考慮住宿照顧服務券及贊成須通過經濟審查的規定。事務委員會於2015年3月28日的會議上通過一項議案，促請政府當局暫停推行住宿照顧服務券試驗計劃。事務委員會要求政府當局重新與社會服務界、長者、其家屬及各持份者從長計議及規劃。政府當局表示會向事務委員會匯報可行性研究的進展。

相關文件

32. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已上載至立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年5月12日

提供長者服務的財政安排

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2007年10月29日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2008年3月17日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2008年5月16日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2008年12月19日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2009年1月12日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
	2009年1月17日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2009年2月9日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2010年5月14日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2012年6月11日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2013年1月21日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2014年1月13日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2014年1月23日 (議程第II項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
	2014年3月10日 (議程第IV及V項)	議程 會議紀要
	2014年5月12日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2014年6月9日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2014年11月10日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2015年2月9日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2015年3月23日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2015年3月28日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2015年6月8日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2016年1月11日 (議程第III及V項)	議程 會議紀要
長期護理政策 聯合小組委員會	2013年3月26日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2013年5月28日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2013年6月24日 (議程第I項)	議程 會議紀要
財務委員會	2014年4月3日	政府當局對委員就審核 2014-2015年度開支預算 所提書面質詢的答覆 第865、1038至1040及 1373頁

委員會	會議日期	文件
	2015年4月2日	政府當局對委員就審核2015-2016年度開支預算所提書面質詢的答覆第176、248、340、419、1834至1841、2036及2141頁
立法會	2014年6月11日	會議過程正式紀錄第6至56頁 進度報告
	2014年6月12日	會議過程正式紀錄第6至56頁
	2015年11月11日	會議過程正式紀錄第56至61頁

立法會秘書處
議會事務部2
2016年5月12日