

2017 年 2 月 14 日
資料文件

立法會

福利事務委員會
衛生事務委員會

長期護理政策聯合小組委員會

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃

目的

本文件旨在向委員闡述「長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃」（試驗計劃）籌備工作的進展。

背景

2. 2014 年 1 月，行政長官在《施政報告》中宣布委託安老事務委員會（安委會）研究引入院舍住宿照顧服務券（院舍券）的可行性。政府亦委聘顧問團隊協助安委會進行這項工作，獲委聘的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。安委會於 2016 年 6 月向政府提交其最後研究報告¹。研究的主要結果摘錄如下－

- (a) 一個採用「錢跟人走」原則的院舍券計劃會為需要院舍住宿照顧服務的長者提供一個額外選擇；
- (b) 透過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，院舍券計劃可以為消費者（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的服務、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，

¹ 「長者院舍住宿照顧服務券可行性研究－最後報告」可到安委會網站 (www.elderlycommission.gov.hk/cn/library/) 下載。

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安老院舍的非資助宿位，並為綜合社會保障援助（綜援）受助人。如果這些長者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，而非與綜援金額掛鉤。同時，他們亦會有更多的服務提供者可供選擇；
- (d) 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。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、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；以及
- (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不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，或可以透過加入適當的設計以抵銷²。

3. 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。

試驗計劃

4. 顧問建議，而安委會同意，應設計一個院舍券試驗計劃，以測試院舍券是否可以：

² 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，社會福利署（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。至於過早或在不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。只有通過「安老服務統一評估機制」（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。

- (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；以及
- (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。

5. 政府接納由顧問團隊提出，並獲安委會通過的建議。試驗計劃有以下的主要特點－

(a) 申請資格

試驗計劃的服務券使用者是經「統評機制」評定為身體機能中度缺損，並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

參加試驗計劃的院舍，必須提供非資助護理安老宿位，並符合「改善買位計劃」下甲一級院舍的最低空間標準（即按每名住客計的最低人均面積為 9.5 平方米）和人手規定。試驗計劃只涵蓋認可服務機構的非資助宿位。院舍券涵蓋的服務範圍與「改善買位計劃」下提供的資助護理安老宿位的服務範圍相若，以滿足長者的基本護理需要。

另外，參加試驗計劃的院舍亦須符合以下與過往營運記錄相關的要求：

- (i) 在申請前已根據《安老院條例》（第459章）領有牌照一年或以上；

- (ii) 在申請前的五年內，沒有因觸犯《安老院條例》或就經營安老院的事務觸犯其他刑事罪行而被定罪；以及
- (iii) 在申請前的半年內沒有收到任何社署的警告，而在申請前的一年內亦沒有收到涉及多於兩個項次³的警告。

(c) 服務券的數目

試驗計劃將分三個階段實施，並在 2017 至 2019 年的三年內分五個批次合共推出 3 000 張院舍券，而每個批次訂有發券數額。實施時間表載於附件。每個批次發出的院舍券確實數目，或會按當時實際可用的宿位數目及院舍券的使用情況作調整。

(d) 院舍券面值

院舍券面值與「改善買位計劃」位處市區的甲一級宿位每月成本（即政府資助部分加上使用者收費部分）掛鉤。2016-17 年度位處市區的甲一級宿位成本為每月 12,416 元。

採用設有八級（級別 0 至級別 7）的層遞式共同付款安排。使用者會以個人為單位接受經濟狀況審查，而入息和資產均會計算在內，以定出共同付款級別⁴。

入息審查方面，會將使用者每月的收入和一人家庭住戶每月入息中位數作比較。級別 0（即共同付款金額為 0 的級別）使用者的每月收入應不多於一人家庭住戶每月入息中位數的五成。級別 7（即共同付款金額最高的級別）使用者的每月收入則不設上限。

資產審查方面，級別 0 使用者的資產上限與單身長者的綜援資產上限相同。至於級別 1 至級別 6 的使用者，資

³ 「兩個項次」的警告是指院舍接獲一封警告信內載有兩個不同的警告項目；如院舍接獲兩封警告信，則指該兩封信件內所載的相同的警告項目或兩個不同的警告項目。

產上限則參照單身長者申請租住公共房屋的上限。級別 7 不設資產上限。

(e) 額外付款

試驗計劃容許院舍券使用者支付相當於院舍券面值最多 75% 的額外付款，以購買升級或增值服務。例如：2016-17 年度院舍券面值為 12,416 元，長者及其家屬可額外付款的上限為 9,312 元，以購買標準服務以外的其他升級或增值服務。額外服務包括額外物理治療／職業治療節數、單人／雙人房寢室、針灸、中醫治療和按摩服務等。

(f) 個案管理服務

社署會為服務券使用者提供個案管理服務。個案經理將協助服務券使用者選擇合適的認可服務機構，以及在他們入住認可服務機構後提供跟進支援（例如定期探訪使用者、留意使用者能否適應新環境，以及在有需要時協助使用者轉換認可服務機構等）。

(g) 試用期

⁴ 以 2016-17 年度院舍券面值 12,416 元和 2016 年第三季家庭住戶每月入息中位數計算，共同付款安排如下：

級別	入息上限		資產上限 (元)	使用者 共同付款		政府資助 (元)
	家庭住戶每月 入息中位數 [註 1]	金額 (元)		比率	金額 (元)	
0	50%	4,300	47,000 [註 2]	0%	0	12,416
1	75%	6,450	484,000 [註 3]	10%	1,242	11,174
2	100%	8,600		20%	2,483	9,933
3	125%	10,750		30%	3,725	8,691
4	150%	12,900		40%	4,966	7,450
5	200%	17,200		50%	6,208	6,208
6	300%	25,800		62.5%	7,760	4,656
7	不設上限		不設上限	75%	9,312	3,104

註 1: 2016 年第三季數字為 8,600 元。

註 2: 由 2017 年 2 月起綜援資產上限為 47,000 元。

註 3: 由 2016 年 4 月起單身長者申請租住公共房屋的資產上限為 484,000 元。

試驗計劃會為首次使用院舍券人士提供六個月的試用期。在發放院舍券後，院舍券使用者將被列作中央輪候冊上的「非活躍」個案。若該名使用者在試用期內決定退出試驗計劃，或未有在試用期內使用院舍券，他／她在中央輪候冊上的申請狀況會重新列為「活躍」，其輪候次序亦會回復到原來位置。若該名使用者在試用期後決定繼續使用院舍券，他／她將被視作已退出中央輪候冊。使用者可在參與試驗計劃期間轉換認可服務機構。如使用者在試用期過後退出試驗計劃，他／她仍可遞交新申請，再度申請資助院舍照顧服務和社區照顧服務。該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

試驗計劃設有監察機制，確保認可服務機構的服務質素。社署會進行巡查、突擊檢查、審核記錄和就投訴作出調查等。另外，參與試驗計劃的認可服務機構亦須參與社署的「安老院服務質素小組」計劃，接受社區人士的監察。

認可服務機構若違反服務協議，會被警告或遭懲處。具體而言：

- (i) 認可服務機構若在一年內收到涉及多於兩個項次的警告，將會被暫停其認可服務機構的資格最少半年；
- (ii) 認可服務機構若因觸犯《安老院條例》或就經營安老院的事務觸犯其他刑事罪行而被定罪，其在試驗計劃下的認可服務機構的資格將會被暫停最少三年；以及
- (iii) 認可服務機構的牌照若被註銷，或不獲續期，其在試驗計劃下的認可服務機構的資格將會被吊銷。

另外，為鼓勵認可服務機構參與評審計劃，首次申請參與獲香港認可處認可的評審計劃並成功獲發有效評審證書的認可服務機構會獲發還五成的評審費用。

(i) 評估和檢討

政府會評估試驗計劃的成效。評估項目會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。

最新情況

6. 社署於 2016 年 11 月邀請合資格安老院舍，即津助院舍、合約院舍及由非政府機構營辦的自負盈虧院舍，提交申請參加第一階段試驗計劃（涉及第一個批次的服務券）成為認可服務機構。合資格安老院舍反應正面。社署正就所接獲的申請進行審核。認可服務機構的名單預計於 2017 年 2 月公布。

7. 社署將邀請中央輪候冊上的合資格長者考慮參加試驗計劃，發出邀請的優次將根據長者的長期護理服務申請日期決定。第一個批次（在第一階段下）發出的院舍券數額預算最多為 250 張。如在申請截止時所接獲的申請數目超出數額，社署會根據申請人在中央輪候冊上的輪候次序和領取綜援的狀況⁵，決定院舍券分配的優次。成功申請的人士會由 2017 年 3 月底或 4 月初開始獲發院舍券。

8. 社署會繼續按研究的建議推行試驗計劃。

總結

9. 政府向社會重申，院舍券旨在為中央輪候冊上的合資格長者在接受院舍住宿照顧服務和社區照顧服務方面，提供多一個選擇，而不會取代這些現有服務。試行院舍券計劃不會影響政府致力透過

⁵ 研究建議，如某批次的申請數目超出數額，可考慮相關因素以決定分配院舍券的優次。依照這項建議，在根據申請人在中央輪候冊上的輪候次序以發出服務券的整體原則之上，第一個批次發出的院舍券名額中將會有部分撥給綜援受助人。特定撥給綜援受助人的服務券亦會根據他們在中央輪候冊上的輪候次序發出。

多管齊下方式加強社區照顧服務及提供資助院舍住宿照顧服務的工作，其中包括興建新的合約院舍及長者日間護理中心／單位，以及推行「私人土地作福利用途特別計劃」。社署計劃推行 25 個發展項目，以提供新的合約院舍及長者日間護理中心／單位，預計可新增約 2 100 個安老宿位（包括資助及非資助宿位）及約 820 個長者日間護理服務名額。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算，如所有申請項目均能順利落實，可增加約 9 000 個為長者服務名額，包括約 7 000 個安老宿位和約 2 000 個日間護理服務名額。

10. 行政長官已在 2017 年的《施政報告》中宣布以下措施，以加強長者院舍住宿照顧服務：(a) 增加療養照顧補助金及照顧認知障礙症患者補助金的撥款；(b) 透過獎券基金推行試驗計劃，在指定的安老院舍，為有特殊需要的住院長者提供所需的特別照顧服務；以及(c)將「廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃」延續三年。

11. 政府會繼續推廣「居家安老為本，院舍照顧為後援」的政策。事實上，居家安老是大部份長者的心願。正如 2017 年的《施政報告》所述，在《安老服務計劃方案》報告於 2017 年第二季完成前，我們會不失時機地改善安老服務，並推出以下新措施以推廣居家安老－

- (a) 邀請關愛基金推行試驗計劃，為在公立醫院接受治療後離院的長者提供過渡期護理服務及所需支援；
- (b) 邀請關愛基金推行試驗計劃，為身體機能有輕度缺損的長者提供家居照顧及支援服務；以及
- (c) 在第二階段「長者社區照顧服務券試驗計劃」中額外增加 2 000 張服務券，以支援身體機能有中度或嚴重程度缺損的長者居家安老。

12. 我們十分明白人口急速高齡化帶來的嚴峻挑戰，並會繼續與持份者和社會大眾緊密合作，持續改善為長者提供的支援。

勞工及福利局
社會福利署
2017 年 2 月

「長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃」實施時間表

階段	月份	認可服務機構	批次	推出院舍券的數目 ^[註]	推出院舍券的累計數目
I	1 - 6	合資格的津助／合約／ 自負盈虧院舍	1	250	250
II	7 - 12	合資格的津助／合約／ 自負盈虧院舍 和現有甲一級院舍	2	500	750
	13 - 18		3	500	1 250
III	19 - 24	所有符合資格的 安老院	4	500	1 750
	25 - 30		5	1 250	3 000

註：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的數目而調整。