

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)789/16-17(02)號文件

檔 號：CB2/PS/1/16

## 福利事務委員會及衛生事務委員會

### 長期護理政策聯合小組委員會

#### 立法會秘書處就 2017 年 2 月 14 日會議 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

### 目的

本文件旨在綜述過往在第五屆立法會福利事務委員會("事務委員會")及轄下的長者服務計劃未來發展事宜小組委員會的會議上，委員就安老事務委員會("安委會")關於引入長者院舍住宿照顧服務券("院舍券")計劃進行的可行性研究("可行性研究")以及政府當局推行院舍券試驗計劃的建議所作的討論。

### 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("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，政府當局認為是合適時機，汲取制訂該試驗計劃的經驗，探討引入院舍券計劃的可行性。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。行政長官並宣布政府當局已預留約8億元；若安委會認為可試驗實施院舍券，該款項可作為支付在3年內分3期合共推出3000張院舍券的費用。

4. 安委會轄下的長期護理服務模式工作小組("工作小組")已於2014年7月展開可行性研究。安委會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月至3月期間舉行一連串公眾參與活動，就初步建議徵詢持份者的意見。因應公眾對院舍的服務質素提出的關注，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的質素保證機制、處理投訴方式和個案管理安排等。顧問團隊在2016年年初進一步審視初步建議，並於2016年3月及6月把經修訂的研究結果和建議分別提交至工作小組及安委會審議。安委會其後在2016年6月7日的會議上通過顧問提交的最終研究報告，<sup>1</sup>繼而將之提交予政府當局考慮。在2016年6月25日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介可行性研究的結果及院舍券試驗計劃的實施詳情。

## 委員的商議工作

### *就引入長者院舍住宿照顧服務券計劃進行的可行性研究*

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，但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

<sup>1</sup> 就引入長者院舍住宿照顧服務券計劃所進行的顧問研究最後報告，已上載至安老事務委員會的網站([www.elderlycommission.gov.hk/cn/library/](http://www.elderlycommission.gov.hk/cn/library/))。

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("計劃方案")。安委會將會同時推展上述兩項工作，使計劃方案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。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。

7. 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，但這些委員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。

8. 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。

9. 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。

10. 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("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，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。

11. 部分委員認為，由於私營營辦商將獲邀參加院舍券試驗計劃，因此推行試驗計劃是邁向資助服務私營化的舉措。這些委員對私營安老院舍提供的服務質素表示深切關注，並籲請政府當局提供具體時間表，說明何時加強對私營安老院舍的監察。這些委員亦要求政府當局考慮為私營安老院舍的前線員工提供工資補助金，以提升他們的服務質素。此外，委員要求政府當局引入安老院舍評審制度，並讓公眾查閱個別安老院舍的評審結果。

12. 政府當局表示，在改善買位計劃的甄選過程中，已參與相關服務質素評審計劃並獲得認證的私營安老院舍會獲得較高的評分。與改善買位計劃相似，當局預期院舍券試驗計劃在人手供應及空間標準方面會訂立具體要求。為加強規管私營安老院舍的工作，當局會向社署提供資源，以採取針對性的措施，例如把安老院牌照事務處及殘疾人士院舍牌照事務處撥歸社署單一個分科管理，並為該分科提供額外人手。政府當局亦會採取措施，例如加強巡查表現欠佳的安老院舍及加強對私營安老院舍員工的培訓，以加強對安老院舍的監管及提升其服務質素。政府當局又呼籲私營安老院舍營辦者加強自我監管其宿位的服務質素，讓持份者有多些信心使用其服務。此外，政府當局會擴展安老院舍服務質素小組計劃的工作；在該計劃下，社區人士會定期突擊探訪不同類別的安老院舍。

13. 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。部分委員亦關注到，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。

#### *建議推出第一階段長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃*

14. 在 2016 年 6 月 25 日的事務委員會會議上，委員察悉，經考慮安委會於 2016 年 6 月 7 日通過的可行性研究結果和建議後，政府當局計劃在 2016 年第四季或 2017 年第一季度左右推出第一階段院舍券試驗計劃。部分委員認為院舍券試驗計劃值得一試，因其可為中央輪候冊上的合資格長者提供更多住宿照顧服務選擇。不過，大多數委員認同出席上述會議的大多數團體代表所表達的關注，認為部分私營安老院舍的質素有欠理想，導致懷疑疏忽照顧及虐待長者的事故屢見不鮮。此外，這些委員認為目前院舍的人力編制要求、處所空間密度有欠理想。在未有改善安老院舍監管制度和在法例下提升人手、服務處所標準的情況下，事務委員會通過了一項議案，反對推行院舍券試驗計劃。

15. 部分委員贊同部分團體代表所建議，認為政府當局應將預留用於推行院舍券試驗計劃的 8 億元撥作加強社區照顧服務之用，以解決有關服務嚴重不足的問題。據政府當局表示，當局會繼續採取不同的措施加強社區照顧服務(例如提供 1 666 個改善家居及社區照顧服務的額外名額，該等名額已於 2015 年年中投入服務；在第二期"為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃"下增加 2 000 個名額，使兩期試驗計劃的受惠名額總數增至 4 000 個；以及把社區券試驗計劃下發出的服務券數目，由第一階段的 1 200 張增加至第二階段的 3 000 張)。政府當局強調，8 億元撥款是為推行院舍券試驗計劃而預留的額外資源，該計劃可為合資格長者提供多一個選擇，讓他們揀選切合自己需要的住宿照顧服務，但無損政府當局對改善社區照顧服務的承擔。

16. 部分委員一再促請政府當局就《安老院條例》(第 459 章)及《安老院實務守則》進行全面檢討，以期解決私營安老院舍的質素問題。政府當局表示，當局會因應預期於 2017 年第二季或之前向政府當局提交的計劃方案報告的結果，展開相關法

例的檢討工作。然而，鑒於《安老院條例》制定至今已超過 20 年，部分委員籲請政府當局就《安老院條例》進行檢討，不論計劃方案的結果為何。

17. 鑒於很多持份者對推行院舍券試驗計劃的建議作出負面反應，部分委員詢問政府當局會否考慮進一步修訂有關建議，而非堅持按現時的設計推行該計劃。政府當局表示，在政府當局決定引入院舍券試驗計劃前，安委會已就該計劃廣泛諮詢及考慮持份者的意見，例如社福界提出已久有關加強個案管理服務的要求。政府當局會密切監察院舍券試驗計劃的推行情況，並考慮按情況，微調該計劃日後各階段的實施細節，例如擬發出的服務券數目。此外，當局亦會評估院舍券試驗計劃的成效。

## 最新發展

18. 行政長官在其 2017 年施政報告中宣布，政府當局將於 2017 年第一季度起推行院舍券試驗計劃，以"錢跟人走"的模式，為有需要院舍住宿照顧服務的長者提供額外選擇。試驗計劃會在 2017 至 2019 年推出共 3 000 張服務券。長期護理政策聯合小組委員會將於 2017 年 2 月 14 日的會議上，就院舍券試驗計劃與團體代表及政府當局會晤。

## 相關文件

19. 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  
2017 年 2 月 10 日

## 長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃

## 相關文件

委員會	會議日期/ 發出日期	文件
福利事務委員會	2014年1月23日 (議程第II項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2014年3月10日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2014年11月10日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2015年2月9日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2015年3月23日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2015年3月28日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
長者服務計劃未來發展事宜小組委員會	2016年3月22日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
福利事務委員會	2016年6月25日 (議程第II項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
長者服務計劃未來發展事宜小組委員會	2016年7月12日	<a href="#">報告</a> <a href="#">立法會 CB(2)1902/15-16 號文件</a>
福利事務委員會	2016年7月13日	<a href="#">報告</a> <a href="#">立法會 CB(2)1852/15-16 號文件</a>