

## 第 5 章

勞工及福利局  
社會福利署

長者院舍照顧服務券計劃

香港審計署  
二零二四年十月二十八日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在1998年2月11日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第八十三號報告書》  
共有8章，全部載於審計署網站  
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港  
金鐘道66號  
金鐘道政府合署  
高座6樓  
審計署

電話：(852) 2867 3423  
傳真：(852) 2824 2087  
電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 長者院舍照顧服務券計劃

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.18
審查工作	1.19
鳴謝	1.20
第 2 部分：長者院舍照顧服務券的行政事宜	2.1
處理申請和使用情況	2.2 – 2.20
審計署的建議	2.21
政府的回應	2.22
監察費用和津貼發還	2.23 – 2.50
審計署的建議	2.51
政府的回應	2.52
第 3 部分：監察認可服務機構	3.1
處理認可服務機構申請	3.2 – 3.10
審計署的建議	3.11
政府的回應	3.12
認可服務機構提供服務的情況	3.13 – 3.25
審計署的建議	3.26
政府的回應	3.27
社會福利署對服務的監察	3.28 – 3.47
審計署的建議	3.48
政府的回應	3.49

	段數
第 4 部分：其他相關事宜	4.1
長者服務券資訊系統	4.2 – 4.12
審計署的建議	4.13
政府的回應	4.14
長者資訊網	4.15 – 4.23
審計署的建議	4.24
政府的回應	4.25
未來路向	4.26 – 4.36
審計署的建議	4.37
政府的回應	4.38
附錄	頁數
A： 社會福利署：組織架構圖(摘錄) (2024年3月31日)	85

# 長者院舍照顧服務券計劃

## 摘要

1. 政府安老服務的政策方針是推廣“居家安老為本，院舍照顧為後援”。雖然大多數長者都希望在熟悉的環境居家安老，但有部分體弱長者基於健康或家庭理由需要院舍照顧。設立安老院旨在為有需要的長者提供院舍照顧服務及設施。政府提供各種資助院舍照顧服務，為年齡達65歲或以上經“安老服務統一評估機制”(統評機制)評估為需要長期院舍照顧服務的長者提供院舍照顧。合資格的長者將列入資助長期護理服務中央輪候冊。

2. 社會福利署(社署)負責為長者提供資助院舍照顧服務。2017年3月，社署推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃(院舍券試驗計劃)，為需要院舍照顧服務的長者提供一個額外的選擇，同時提供誘因，鼓勵安老院改善服務。2023年4月，試驗計劃恆常化，並重新命名為長者院舍照顧服務券(院舍券)計劃。院舍券計劃的對象，是所有經統評機制被評為適合院舍照顧服務及正在資助長期護理服務中央輪候冊上輪候護理安老宿位的長者。由2024年6月11日起，院舍券的適用範圍擴展至護養院宿位。

3. 院舍券計劃採用“錢跟人走”和“能者多付”的原則，為長者提供更大的靈活性，讓他們可自由選擇及轉換入住參與院舍券計劃的安老院(即認可服務機構)，並讓負擔能力較低的長者獲得較多政府資助(採用八個層遞式共同付款級別(由級別0至級別7)，按照長者的個人經濟狀況來釐定其所屬的共同付款級別)。由院舍券試驗計劃推出至2023-24年度，院舍券津貼的總額約為24.244億元。審計署最近就院舍券計劃進行審查。

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

4. **需要改善處理院舍券申請的適時程度** 接獲院舍券申請後，社署人員會聯絡申請人，提供院舍券計劃的服務簡介、查核其統評機制評估結果在申請日期是否仍然有效，並對申請人進行經濟狀況審查。社署表示，在完成處理院舍券申請方面並沒有指定時限。就2022-23和2023-24年度所接獲的5 704宗申請而言，審計署留意到，截至2024年3月31日，每宗申請的處理時間各異。舉例而

## 摘要

言，就3 179宗(56%)已發放院舍券的申請，申請日期和院舍券發放日期之間相隔的時間介乎同日至約7個月不等(平均約為43天)。審計署亦留意到，社署指引沒有訂明向申請人提供服務簡介和向負責工作人員取得統評機制評估結果的時限(例如與申請人／負責工作人員首次聯絡及／或隨後跟進的時限)(第2.9至2.11段)。

5. **院舍券試用期屆滿後的跟進行動有可予改善之處** 院舍券計劃設有六個月試用期，讓長者嘗試適應在認可服務機構內的生活。在試用期內，院舍券持有人在中央輪候冊上的申請狀態會轉為“非活躍”。社署會向院舍券持有人發出通知，要求他們在試用期屆滿前回覆會繼續參加還是退出院舍券計劃。如院舍券持有人不曾使用院舍券服務，會被視為在試用期屆滿後退出院舍券計劃，而他們在中央輪候冊上的申請狀態將會重新轉為活躍，並恢復在申請日期的原本輪候位置。院舍券持有人的決定會記錄於院舍照顧服務券系統(院舍券系統)中。審計署審視了20名院舍券持有人(包括截至2024年3月31日，在試用期屆滿後其決定仍未被記錄於院舍券系統中的10人，以及繼續參加或退出的日期為試用期屆滿後的10人)的記錄，留意到截至2024年7月：

- (a) 就20名院舍券持有人中的8名(40%)而言，雖然他們的回條並沒有收到，但在院舍券系統中更新其繼續參加或退出計劃的決定，以及更新其在中央輪候冊上的狀態的日期，為試用期屆滿後的33天至約9個月(平均約為5個月)(包括不曾使用院舍券而中央輪候冊上申請狀態應重新轉為活躍的6名院舍券持有人)；及
- (b) 就有回條的12名院舍券持有人中的9名(75%)而言，在院舍券系統中更新其決定，以及更新其在中央輪候冊上的狀態的日期，為收到回條後的4天至約5個月(平均約為57天)(包括不曾使用院舍券而中央輪候冊上申請狀態應重新轉為活躍的4名院舍券持有人)(第1.5、2.13至2.15段)。

6. **需要加強監察床位費** 認可服務機構可以院舍券面值為上限，就院舍券服務(涵蓋標準服務(例如住宿於共住的房間))收取每月宿位費用。社署向認可服務機構發放院舍券服務津貼，而院舍券持有人則按其共同付款級別為服務付款。如床位處於升級寢室內，且收費高於院舍券面值，院舍券持有人便須額外付款。認可服務機構就院舍券持有人收取的床位費，涵蓋院舍券服務的費用和額外付款的費用。院舍券面值每年調整。社署會把面值調整安排通知認可服務機構，而認可服務機構須回覆其院舍券服務費用會否因應最新院舍券面值而調整。就收費高於院舍券面值的床位而言，認可服務機構亦須以另一表格告知社

## 摘要

署有關的床位價格(下稱床位費表)。就2024年的院舍券面值調整而言，審計署審視了15間認可服務機構的記錄，留意到以下事宜：

- (a) **需要適時把院舍券面值調整安排通知認可服務機構** 護理安老宿位的院舍券面值的調整由2024年4月1日起生效。然而，社署於2024年3月27日(即生效日期前5天)才通知認可服務機構指院舍券面值會更新，並要求認可服務機構於2024年4月12日或之前回覆會否相應調整院舍券服務的費用。另外，社署亦於2024年4月10日(即生效日期後9天)才通知認可服務機構指如有收取高於院舍券面值的床位費，須於2024年4月19日或之前提交床位費表；及
- (b) **部分認可服務機構延遲或沒有就院舍券面值調整作出回覆** 就15間認可服務機構而言，截至2024年8月，11間(73%)的院舍券面值調整回條並沒有收到。另外，雖然有14間認可服務機構收取高於院舍券面值的床位費，但7間(50%)的更新床位費表並沒有收到。至於已提交更新床位費表的其餘7間(50%)認可服務機構，其中6間(86%)認可服務機構的回覆延遲了70至112天(平均約為83天)。社署表示會審視所提交的床位費／各項收費的變動清單。雖然截至2024年8月並沒有社署審視費用的文件記錄，但全部15間認可服務機構都按照2024年4月起生效的更新院舍券面值獲發還院舍券服務津貼(第1.13、2.24、2.25、2.29及2.31段)。

7. **需要加強監察額外附屬服務費用** 社署表示，院舍券試驗計劃於2017年3月推出時，認可服務機構須提供等值於當時院舍券面值的院舍券服務。如認可服務機構收取的每月宿位費用低於院舍券面值，便須提供額外附屬服務，以補償差額(即院舍券服務津貼涵蓋標準服務和額外附屬服務)。由2020年8月起，認可服務機構可以院舍券面值為上限，按個別院舍的每月實際收費作為院舍券服務的每月宿位費用。截至2024年3月，在38間參與院舍券計劃的合約院舍中，有29間(76%)的每月宿位費用(受院舍與社署簽訂的合約約束)低於院舍券面值，並提供額外附屬服務(第2.33至2.35段)。審計署審視了10間合約院舍(額外附屬服務費用最高的院舍)收取的額外附屬服務費用，留意到以下事宜：

- (a) **需要檢視合約院舍的額外附屬服務費用** 在院舍券計劃下，院舍券持有人可額外付款，購買額外服務(例如額外物理治療／職業治療節數)，而額外付款的款額上限為當時院舍券面值的150%。另外，院舍券持有人亦可付款購買消耗品項目(例如特別膳食)和附帶收費項目(例如護送服務)。該10間合約院舍提供的額外附屬服務與其他類

## 摘要

別的認可服務機構(例如私營院舍)提供的額外服務、消耗品項目和附帶收費項目相似。在一般情況下，該等費用由院舍券持有人支付(而他們可自行選擇購買該等項目／服務與否)；但合約院舍所提供的額外附屬服務則有所不同，不論院舍券持有人意願為何，該等服務均由政府全額或部分資助(視乎院舍券持有人的共同付款級別)(第1.12、2.36及2.37段)；

- (b) **需要加強審視額外附屬服務費用** 社署表示，合約院舍須每年就額外附屬服務提交表格，提供服務詳情(下稱額外附屬服務表)。就該10間合約院舍而言，審計署留意到，不同合約院舍就部分類似額外附屬服務收取的價格水平有頗大差異。社署表示會審視全部所提交的價目表。雖然差異頗大，但截至2024年8月並沒有文件記錄顯示社署曾向各合約院舍查詢所提供的額外附屬服務有何分別(第2.38及2.39段)；及
- (c) **需要適時要求認可服務機構提交額外附屬服務表和跟進回覆** 就2024年4月1日起生效的院舍券面值調整而言，社署於2024年4月10日(即院舍券面值調整生效日期後9天)才向合約院舍發出額外附屬服務表，亦沒有設定回覆時限。截至2024年8月，在10間合約院舍中，2間(20%)的更新額外附屬服務表並沒有收到。雖然截至2024年8月並沒有社署審視費用的文件記錄，但全部10間合約院舍都按照2024年4月起生效的更新院舍券面值獲發還院舍券服務津貼(涵蓋額外附屬服務)(第2.42段)。

8. **需要加強監察額外服務和消耗品項目的費用和附帶收費** 根據認可服務機構和社署就院舍券計劃簽訂的服務協議，如費用和收費有任何變動，認可服務機構須於實施生效日期前至少30天以書面通知社署。就額外服務、消耗品項目和附帶收費而言，認可服務機構須在申請參與院舍券計劃時和有任何變動時，向社署提交收費項目表和價目表(下稱收費表)。社署表示會審視費用和收費，並盡可能於認可服務機構指明的費用和收費變動生效日期前完成審視程序(第2.44及2.45段)。審計署審視了15間認可服務機構的記錄，留意到以下事宜：

- (a) **需要改善提交和審視收費表的適時程度** 就最新收費表(在2020年9月至2024年7月期間收到)而言，在15間認可服務機構中，社署有就8間(53%)備存其審視記錄。在這8間認可服務機構中，有1間(13%)認可服務機構沒有在收費表上註明費用變動的生效日期。至於有註明生效日期的其餘7間(87%)認可服務機構，4間(57%)認可服務機構

## 摘要

的收費表在生效日期前的8至28天(平均約為17天)才收到(相對於規定的至少30天)。就2間(29%)認可服務機構而言，社署在註明的生效日期後的9天和30天才審視費用和收費(第2.46段)；及

- (b) **需要加強審視費用和收費** 就15間認可服務機構而言，各認可服務機構就類似的額外服務、消耗品項目和附帶收費項目的經審視費用有所差異。就最新收費表而言，社署沒有就7間(47%)認可服務機構備存其審視記錄。至於有審視記錄的其餘8間(53%)認可服務機構，雖然有文件記錄顯示社署有按舊有收費表對比其中4間(50%)認可服務機構的費用變動，但截至2024年8月，並沒有類似記錄顯示就另外4間(50%)認可服務機構費用所進行的相關審視工作(第2.47段)。

### 監察認可服務機構

9. **需要進一步採取措施加快處理認可服務機構申請** 在院舍券計劃下，認可服務機構必須正在提供非資助宿位，並符合社署規定的空間、人手及過往服務記錄的指定要求。院舍照顧服務券辦事處(院舍券辦事處)負責院舍券計劃的行政工作。截至2024年3月，共有203間認可服務機構。社署在其指引內訂明處理認可服務機構申請的整體時限(即由接獲申請至批准)，以及申請程序中不同階段處理工作的各個時限。審計署留意到：

- (a) 就在2019-20至2023-24年度期間接獲並獲批的107宗認可服務機構申請中的58宗(54%)而言，完成處理申請所用的時間超過所訂時限1至234天不等(平均為68天)。社署表示，申請者出現一些常見的狀況(例如遲交建議價目表等所需文件)，導致社署在完成評審程序方面有困難。然而，申請表格的相關核對清單中並沒有列出部分所需證明文件(例如建議價目表)；及
- (b) 就審計署所審視的10宗申請(在2017至2023年期間獲批)而言，在一些個案中，申請程序中不同階段的處理工作所用的時間超過所訂時限。舉例而言，在一宗個案中，院舍券辦事處向安老院牌照事務處(負責評核和監察符合空間和人手要求的情況)提出進行實地評核要求所用的時間超過所訂時限31天，而有關原因並沒有記錄在案(第1.12、3.2至3.8及3.28段)。

## 摘要

10. **需要確保認可服務機構符合收取消耗品項目費用和附帶收費方面的規定** 根據服務協議，認可服務機構可向院舍券持有人收取院舍券服務範圍以外的實報實銷消耗品項目費用和附帶收費，但須符合特定條件(例如須張貼告示，清楚列明所有項目的價目表)。審計署審視了30名院舍券持有人(即3間認可服務機構各10名)在2023年4月至2024年3月期間的相關記錄，發現有可予改善之處，包括：(a)6名院舍券持有人(涉及2間認可服務機構)被以高於價目表所示價格收取消耗品項目的費用(例如就鼻飼用品每月被收取2,086元，而非價目表所示的1,900元)，多收的費用總額為2,703元(每名院舍券持有人介乎68元至1,871元不等)；及(b)4名院舍券持有人(涉及1間認可服務機構)就沒有列於價目表上的消耗品項目被收費(例如就特別營養飲品每月被收取2,400元)，而就這些項目收費的理據並沒有記錄在案，所涉總額為34,225元(每名院舍券持有人介乎30元至22,420元不等)(第3.14及3.15段)。

11. **需要加強監察認可服務機構處理照顧補助項目的事宜** 屬於共同付款級別0的院舍券持有人如獲公立醫院或診所的醫生證明有醫療需要，社署會向其所入住的認可服務機構發放照顧補助金津貼，支付紙尿片及醫療消耗用品等項目的費用(第1.10段)。審計署發現：

- (a) **向院舍券持有人收取應由政府繳付的照顧補助項目費用** 根據服務協議，如政府就任何項目應繳或將來應繳照顧補助金津貼，認可服務機構不得就該項目向院舍券持有人收費。在2023年4月至2024年3月期間，在30名院舍券持有人(見第10段)中，有2名領取照顧補助金津貼的院舍券持有人被收取相關的照顧補助項目費用(例如就血糖監察用品被收取1,125元)。多收的費用總額為1,155元(即30元和1,125元)(第3.17段)；及
- (b) **需要加強監察向領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人提供紙尿片的情況** 根據服務協議，認可服務機構每月必須為每名領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人提供每日至少6片或由醫生指定更多數量的紙尿片。在2023年10月至2024年3月期間，就30名院舍券持有人而言，在7宗個案(涉及2間認可服務機構)中，未有向其提供規定數量紙尿片(例如每日獲提供1至3片)的理據沒有記錄在案，而另一認可服務機構則沒有記錄每日向每名院舍券持有人提供的紙尿片數量(第3.18段)。

## 摘要

---

12. **監察認可服務機構符合最低人手要求的情況方面有可予改善之處** 根據服務協議，認可服務機構須確保在合約期內的任何時間(即值勤率達100%)均符合最低人手水平(即最低人手要求)。審計署審視了3間認可服務機構於2024年3月的員工值勤記錄，留意到2間認可服務機構部分員工種類的值勤不足率介乎1%至14%不等。審計署審視了該2間認可服務機構(巡查(見第13段)於2024年2月和2023年6月進行)的巡查報告(報告由安老院牌照事務處於巡查後擬備及向法院舍券辦事處提交，供其採取跟進行動)，留意到所匯報的數字相若。社署表示，院舍券辦事處在收到安老院牌照事務處的巡查報告後，會基於多個因素評核認可服務機構符合最低人手要求的情況。然而，審計署留意到，社署的院舍券計劃指引沒有訂明相關程序，而院舍券辦事處就該2間認可服務機構的評核結果並沒有記錄在案(第3.22及3.28段)。

13. **需要確保服務監察探訪和巡查按照所訂時限進行** 根據社署指引，為確保認可服務機構的服務質素，院舍券辦事處的助理社會工作主任會進行服務監察探訪(以監察院舍券計劃多個範疇的情況(例如向法院舍券持有人收費的情況))，安老院牌照事務處一般亦會特別為院舍券計劃進行巡查(下稱巡查)(以監察認可服務機構符合其他範疇規定的情況(見第9(b)段))，而上述服務監察探訪和巡查會按照所訂時限進行。根據社署為2021-22至2023-24年度期間進行的服務監察探訪和巡查編製的清單，審計署留意到，截至2024年3月31日，59間認可服務機構的服務監察探訪和17間認可服務機構的巡查已分別逾期3至723天不等(平均為232天)和3至216天不等(平均為41天)。社署表示，由於2019冠狀病毒疫情爆發，服務監察探訪和巡查的安排大受影響(第1.18、3.28、3.30及3.31段)。

14. **需要加強服務監察探訪和實地督導檢查的工作** 社會工作主任會就其轄下各名助理社會工作主任進行實地督導檢查，以檢查他們在服務監察探訪中進行的工作。審計署於2024年6月和7月隨同到5間認可服務機構的5次服務監察探訪暨實地督導檢查，留意到在1次探訪中，院舍券辦事處人員未能發現到不符合服務協議的情況。舉例而言，就院舍券辦事處人員在探訪中揀選作審視的院舍券持有人中，有90%被認可服務機構多收消耗品項目(例如營養奶)費用和附帶收費(例如每月冷氣費)。按適用價目表計算，在2023年11月至2024年5月期間，多收的費用總額為2,503元(每名院舍券持有人介乎140元至540元不等)(第3.28及3.33段)。

### 其他相關事宜

15. **需要採取措施確保申請發還款項表格準確填寫和適時提交** 社署推出長者服務券資訊系統，以更有效推行院舍券計劃，包括利便認可服務機構處理長者的收納或離開個案、更新宿位空缺資料、申請更改宿位資料及申請發還政府資助。根據服務協議，認可服務機構須在每月10號或之前向社署就院舍券津貼提交上一個月的申請發還款項表格。在2023年7月至2024年5月期間，在認可服務機構提交的2 155份每月申請發還款項表格中，有559份(26%)表格延遲提交，介乎1至39天不等(平均約為8天)。就625份(29%)表格而言，認可服務機構須重新提交申請發還款項表格(第4.2及4.3段)。

16. **需要確保適時提交院舍券持有人的入住或離宿資料** 根據服務協議，認可服務機構須於2個工作天內通知社署有關任何院舍券持有人的收納、離開或被當作離開(例如因入住醫院而連續60天持續離開認可服務機構)的情況。社署會在收納院舍券持有人的入住日期起向認可服務機構發放院舍券津貼，並在院舍券持有人的離開日期起停止發放院舍券津貼。審計署審視了在2023年7月至2024年3月期間15間認可服務機構的院舍券持有人收納或離開記錄，留意到：(a)在266宗收納個案中，有55宗(21%)在提交入住資料方面有所延遲(介乎1至31個工作天，平均約為7個工作天)；(b)在126宗離開個案中，有31宗(25%)在提交離宿資料方面有所延遲(介乎1至74個工作天，平均約為12個工作天)；及(c)就一宗被當作離開的個案，院舍券持有人連續90天入住醫院後才被當作離開認可服務機構(即額外資助了30天)。社署表示，已就延長離開院舍期限作出特別批准。然而，社署指引沒有訂明批准延長期限的相關批准程序(第4.6及4.7段)。

17. **需要確保網站上的認可服務機構宿位資料齊全和最新** 社署表示，長者資訊網提供與安老院相關的資訊，包括關於院舍券計劃的安老院資訊。審計署審視了網站於2024年5月關於30間認可服務機構的資料，留意到網站上和社署的審批／長者服務券資訊系統記錄上關於認可服務機構的宿位資料有差異：(a)就7間(23%)認可服務機構而言，網站上顯示可供收納院舍券持有人入住的床位總數，與個案檔案中的社署審批記錄所載的總數不同；及(b)就24間(80%)認可服務機構而言，網站上顯示可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目，與社署記錄(由認可服務機構透過長者服務券資訊系統提供)所載的數目不同。另外，社署指引沒有訂明更新網站上可供收納院舍券持有人入住的床位數目的時限(第4.15、4.18及4.19段)。

## 摘要

18. **需要加強網站上的認可服務機構費用資料** 根據認可服務機構須知，社署在審視認可服務機構所提供的收費項目價目表後會把其上載到長者資訊網。審計署審視了網站於2024年5月關於30間認可服務機構(見第17段)的費用資料，留意到有不足之處。舉例而言，關於收費表：**(a)**網站上的收費表沒有註明有關費用表的生效日期；**(b)**網站沒有提供10間認可服務機構的收費表；及**(c)**3間認可服務機構在網站上的收費表並非最新版本。另外，社署指引沒有訂明把最新費用表上載到網站的時限(第4.20至4.22段)。

19. **鼓勵安老院參與院舍券計劃和增加提供予院舍券持有人的宿位方面有可予改善之處** 審計署留意到，截至2024年3月：**(a)**203間認可服務機構的可供收納院舍券持有人入住的床位數目各有差異，介乎2至213個床位不等(平均約為53個床位)；**(b)**在203間認可服務機構中，有90間(44%)可供收納院舍券持有人入住的空置床位百分比為10%或以下，其中25間認可服務機構提供予院舍券持有人的床位已額滿；及**(c)**自院舍券計劃推出以來，3 110張院舍券被註銷，而院舍券持有人退出院舍券計劃的原因包括屬意的認可服務機構已額滿或沒有合適的認可服務機構(185張或6%)。另外，由2024年6月11日起，院舍券的數目增加了1 000張，但可供收納院舍券持有人入住的床位數目並沒有相應增加(即截至2024年8月，可供收納院舍券持有人入住的床位數目與2024年3月的數字相比只增加了668個)(第4.29及4.30段)。

### 審計署的建議

20. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議社會福利署署長應：

#### *院舍券的行政事宜*

- (a) 在社署指引內清晰訂明處理院舍券申請的時限，並採取措施，確保院舍券申請於指定時限內處理(第2.21(b)及(c)段)；
- (b) 改善社署有關院舍券試用期屆滿後的跟進行動的指引，並在院舍券試用期屆滿後適時採取跟進行動(第2.21(d)及(f)段)；
- (c) 在社署指引內訂明審視認可服務機構的床位費、額外附屬服務費用、額外服務和消耗品項目的費用，以及附帶收費的機制(第2.51(b)段)；

## 摘要

---

- (d) 適時把院舍券面值調整安排通知認可服務機構和要求認可服務機構提交床位費表和額外附屬服務表(第2.51(c)段)；
- (e) 採取措施，確保認可服務機構在更新費用的生效日期前提交床位費表和額外附屬服務表，並按所訂時限提交收費表(第2.51(d)段)；
- (f) 加強審視認可服務機構收取的費用和收費(第2.51(e)段)；
- (g) 檢視為居住於合約院舍的院舍券持有人提供額外附屬服務資助的做法(第2.51(f)段)；

### *監察認可服務機構*

- (h) 進一步採取措施，確保認可服務機構申請程序中不同階段的處理工作符合所訂時限，如有偏差，須記錄原因(第3.11(b)段)；
- (i) 在認可服務機構申請表格的核對清單中列出全部評審所需的證明文件(第3.11(c)段)；
- (j) 加強措施，確保認可服務機構按照價目表向院舍券持有人收取消耗品項目費用和附帶收費、記錄收取未有列於價目表上費用的理據，以及不會向院舍券持有人收取應由政府繳付的照顧補助項目費用(第3.26(a)及(b)段)；
- (k) 加強措施，確保領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人獲提供規定數量的紙尿片，如提供數量不足，要求認可服務機構記錄有關理據，並要求認可服務機構記錄所提供的紙尿片數量(第3.26(c)及(d)段)；
- (l) 在社署的院舍券計劃指引訂明評核認可服務機構符合最低人手要求情況的程序，並採取措施，確保把評核結果記錄在案(第3.26(g)段)；
- (m) 採取措施，確保服務監察探訪和巡查按照社署指引內訂明的時限進行(第3.48(a)段)；

## 摘要

---

- (n) 加強措施，確保社署人員能發現需要注意或風險較高範疇所發生的不符合規定情況(例如沒有按照價目表向院舍券持有人收費)(第3.48(b)段)；
- (o) 檢視審計署發現到的多收費用個案，並採取適當跟進行動(第3.26(f)及3.48(d)段)；

### *其他相關事宜*

- (p) 加強措施，確保認可服務機構適時提交院舍券津貼的申請發還款項表格，以及院舍券持有人的入住和離宿資料(第4.13(a)段)；
- (q) 加強措施，提高認可服務機構就院舍券津貼提交的申請發還款項表格上所提供資料的準確度(第4.13(b)段)；
- (r) 在社署指引內訂明批准延長院舍券持有人離開院舍期限的程序(包括批准準則和權限)(第4.13(c)段)；
- (s) 在社署指引內訂明更新長者資訊網上最新宿位和費用資料的時限，並採取措施，確保符合時限(第4.24(a)段)；
- (t) 採取措施，令長者資訊網上的認可服務機構費用資料更加齊全(第4.24(c)段)；及
- (u) 繼續鼓勵認可服務機構增加可供收納院舍券持有人入住的宿位，並邀請合資格的安老院參與院舍券計劃(第4.37(a)段)。

### 政府的回應

21. 社會福利署署長同意審計署的建議。



## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

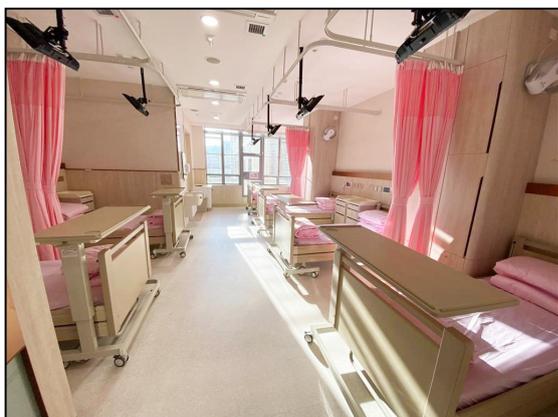
### 背景

1.2 政府安老服務的政策方針是推廣“居家安老為本，院舍照顧為後援”。雖然大多數長者都希望在熟悉的環境居家安老，但有部分體弱長者基於健康或家庭理由需要院舍照顧。設立安老院(例子見照片一(a)及(b))旨在為有需要的長者提供院舍照顧服務及設施(註 1)。安老院的營辦者包括非政府機構和私營機構。

照片一(a)及(b)

### 安老院

(a)



(b)



資料來源：社會福利署的記錄

---

註 1：安老院的營辦受《安老院條例》(第459章)及其附屬法例，以及社會福利署署長根據該條例發出的《安老院實務守則》規管。安老院指慣常有超過5名年滿60歲的人士獲收容在其內住宿以便獲得照顧的處所。

## 引言

---

1.3 政府提供各種資助院舍照顧服務(註 2)，為年齡達65歲或以上(註 3)經“安老服務統一評估機制”(統評機制——註 4)評估為需要長期院舍照顧服務的長者提供院舍照顧。合資格的長者將列入資助長期護理服務中央輪候冊。截至2024年6月，香港有818間安老院，提供共79 147個院舍照顧宿位，包括32 396個資助宿位和46 751個非資助宿位。

1.4 社會福利署(社署)負責為長者提供資助院舍照顧服務。2017年3月，社署推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃(院舍券試驗計劃)，為需要院舍照顧服務的長者提供一個額外的選擇，同時提供誘因，鼓勵安老院改善服務。試驗計劃由2020年3月延長三年至2023年3月。2023年4月，試驗計劃恆常化，並重新命名為長者院舍照顧服務券(院舍券)計劃(見圖一)。

---

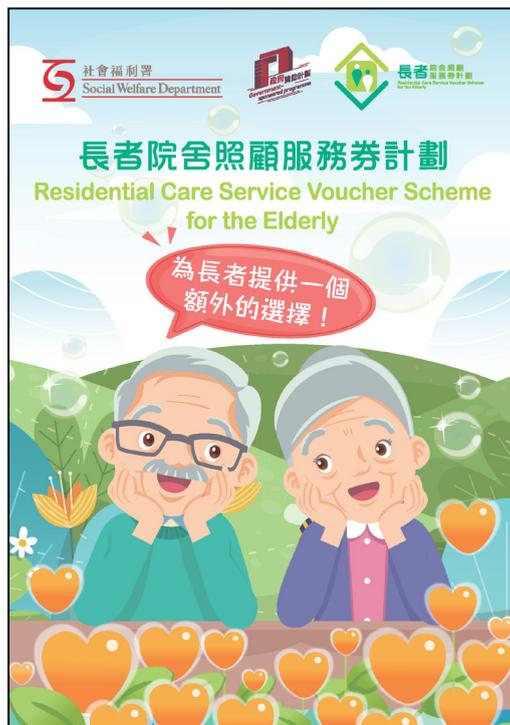
註 2：資助院舍照顧服務宿位由津助院舍(見第1.12段)、合約院舍(見第1.12段)、參與“改善買位計劃”的私營院舍(見第1.9(a)段)、參與“護養院宿位買位計劃”的自負盈虧院舍(見第1.9(b)段)，以及參與“廣東院舍照顧服務計劃”的廣東安老院提供。

註 3：年齡介乎60至64歲之間的人士，如經“安老服務統一評估機制”評估為合資格及證實確有需要，也可接受院舍照顧。

註 4：統評機制的設計是為了評估和辨識長者的各種長期護理服務需要，使最有需要的長者能優先接受服務。統評機制透過全面評估個人生活功能的缺損程度、臨床特徵和護理需要，同時考慮其他因素(例如認知障礙、環境危機及照顧者的情況)，以更有效地區分長者對各種長期護理服務的需要，從而配對適切的服務。

圖一

## 院舍券計劃



資料來源：社署的記錄

### 院舍券計劃的特點

1.5 社署表示，院舍券計劃的特點包括：

- (a) “錢跟人走” 院舍券計劃為長者提供更大的靈活性，讓他們可按需要自由選擇及轉換入住參與院舍券計劃的安老院(即認可服務機構——見第1.12段)；
- (b) “能者多付” 院舍券計劃採用八個層遞式共同付款級別，按照長者的個人經濟狀況來釐定其所屬的共同付款級別，讓負擔能力較低的長者獲得較多政府資助(見第1.7段)；

- (c) **無須輪候** 在院舍券計劃下，長者不用輪候即可獲得資助院舍照顧服務(註 5)；
- (d) **六個月試用期** 院舍券計劃設有六個月試用期，讓長者嘗試適應在認可服務機構內的生活。若長者在試用期屆滿或之前選擇退出計劃，將會恢復其在資助長期護理服務中央輪候冊(見第1.3段)上的原本位置，無需從頭開始輪候資助宿位；及
- (e) **靈活性高** 長者可按需要向認可服務機構額外付款，購買額外服務，而額外付款的款額上限為當時院舍券面值的150%(見第1.13段)。

1.6 **資格** 院舍券計劃的對象，是所有經統評機制被評為適合院舍照顧服務及正在資助長期護理服務中央輪候冊上輪候護理安老宿位(註 6)的長者。

《2023年施政報告》公布，由2024年第二季起，把院舍券的適用範圍由護理安老宿位，擴展至護養院宿位(註 7)。有關擴展安排由2024年6月11日起生效。

1.7 **共同付款安排** 院舍券計劃採用“能者多付”的原則，採用八個層遞式共同付款級別(由級別0至級別7)(見圖二)，按照長者的個人資產(註 8)和入息(註 9)

---

註 5：院舍券計劃的目的是利用自負盈虧安老院和私營安老院所提供的宿位，以及津助安老院和合約院舍所提供的非資助宿位，以縮短院舍照顧服務的輪候時間。

註 6：就護理安老宿位而言，安老院為健康欠佳或有身體殘疾／認知能力稍為欠佳、未能自我照顧起居生活，但在精神上適合羣體生活的長者，提供院舍照顧、膳食、個人護理及有限度的護理服務。

註 7：就護養院宿位而言，安老院為健康欠佳或有身體殘疾／認知能力欠佳、未能自我照顧起居生活，但在精神上適合羣體生活的長者，提供院舍照顧、膳食、個人護理、定時的 basic 醫療和護理，以及社會支援服務。

註 8：在資產審查中，級別0使用者的資產上限與綜合社會保障援助計劃下單身長者的資產上限掛勾(即由2024年4月1日起生效的53,000元)；至於級別1至級別6的使用者，資產上限則與單身長者申請租住公共房屋的資產上限掛勾(即由2024年4月1日起生效的556,000元)；級別7使用者則不設資產上限。

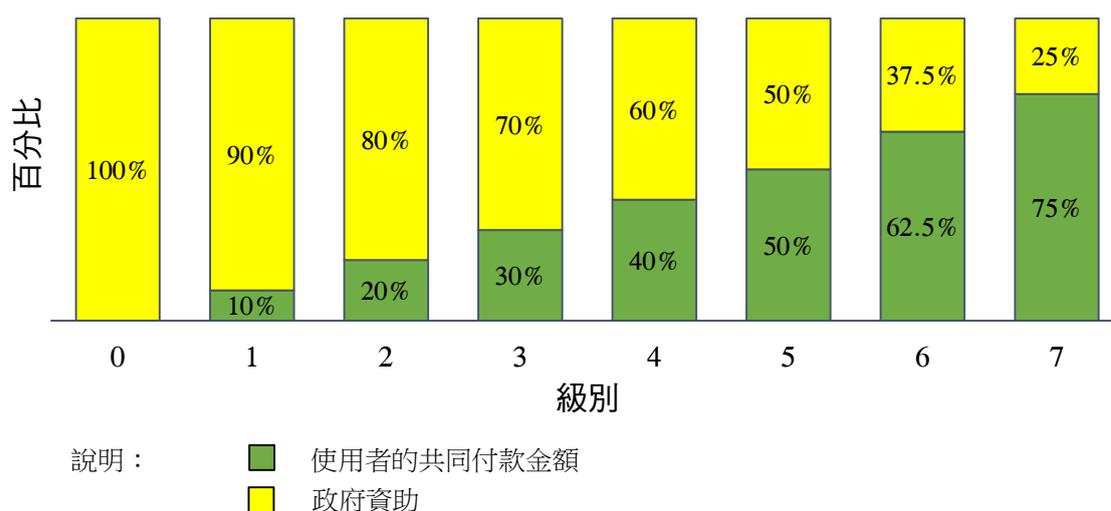
註 9：在入息審查中，會將使用者每月入息和最新發布的一人家庭住戶每月入息中位數(即2023年第四季10,400元)作比較。級別0使用者的每月入息應不多於最新發布的一人家庭住戶每月入息中位數的50%(即由2024年4月1日起生效的5,200元)；至於級別1至級別6的使用者，每月入息上限則與最新發布的一人家庭住戶每月入息中位數的75%至300%掛勾(即由2024年4月1日起生效的7,800元至31,200元)；對於級別7使用者則不設每月入息上限。

釐定其所屬的共同付款級別。長者負擔能力越低，所須繳付的款額越少。院舍券面值的其餘部分由政府支付。舉例而言：

- (a) 領取綜合社會保障援助(綜援)並選擇成為院舍券持有人(由申請院舍券的日期起計有至少六個月有效綜援發放期)的長者，會歸類為共同付款級別0，他們所接受的院舍券服務由政府全額資助；及
- (b) 如申請人選擇不接受經濟狀況審查，便須繳付最高共同付款金額(即級別7)。

圖二

院舍券面值的共同付款比例



資料來源：社署的記錄

## 院舍券數目

1.8 於某一時間最多可供使用的院舍券數目(下稱院舍券名額)在這數年間有所增加，詳情如下：

- (a) 《2017年施政報告》公布，政府將推行院舍券試驗計劃，會在2017至2019年期間於計劃下發放合共3 000張院舍券。試驗計劃於2017年3月推出，由2017年起分批發放合共3 000張院舍券；

- (b) 《2022-23年度財政預算案》公布，試驗計劃會恆常化，而院舍券數目由2022-23年度起會由3 000張增加至4 000張。由2022年4月起，院舍券數目增加至4 000張；及
- (c) 《2023年施政報告》公布，由2024年第二季起，政府會把院舍券的適用範圍由護理安老宿位，擴展至護養院宿位，並增加1 000張院舍券，讓更多合資格長者不用輪候即可入住參與計劃的安老院。由2024年6月11日起，院舍券數目增加至5 000張。

### 院舍券面值和津貼

#### 1.9 院舍券服務津貼 不同類型宿位的院舍券面值如下：

- (a) 護理安老宿位的院舍券面值與“改善買位計劃”(註 10)下甲一級宿位的每月價格掛勾。由2024年4月1日起，護理安老宿位的院舍券面值為每月16,435元(註 11)；及
- (b) 護養院宿位的院舍券面值參照“護養院宿位買位計劃”(註 12)下宿位的每月價格而定。由2024年6月11日(即院舍券的適用範圍擴展至護養院宿位時)起，護養院宿位的院舍券面值為每月21,232元。

1.10 認可服務機構可以院舍券面值為上限，按個別院舍的每月實際收費作為院舍券服務的每月宿位費用。除了院舍券服務津貼外，社署亦就院舍券持有人向認可服務機構發放下列津貼：

- (a) **特別補助金津貼** 為支援認可服務機構應對健康狀況轉差的院舍券持有人的護理需要，社署就每名入住護理安老宿位而獲照顧的院舍券持有人向相關認可服務機構發放額外的每月津貼，名為特別補助

---

註 10：社署由1998年起推行“改善買位計劃”，以增加資助護理安老宿位的供應，並透過改善人手比例和住客人均樓面面積的標準，提高私營安老院的服務水平。“改善買位計劃”下的宿位分為甲一級和甲二級兩類，前者在空間和人手方面質素較佳。

註 11：社署表示，由2025-26年度起，護理安老宿位的院舍券服務津貼的年度調整，將根據前一年度12個月的每月平均綜合消費物價指數而定，而非與“改善買位計劃”下甲一級宿位的每月價格掛勾。

註 12：社署由2010年起推行“護養院宿位買位計劃”，向非政府及非牟利機構營辦的自負盈虧護養院購買護養院宿位，以增加護養院宿位的供應。

金津貼。由2024年4月1日起，就每名院舍券持有人發放的特別補助金津貼為每月1,956元；及

- (b) **照顧補助金津貼** 屬於共同付款級別0的院舍券持有人如獲公立醫院或診所的醫生(即公共醫生)證明有醫療需要，社署會向其所入住的認可服務機構發放照顧補助金津貼，支付紙尿片、特別膳食及醫療消耗用品等項目的費用。由2024年4月1日起，每個項目的照顧補助金津貼介乎每年200元至每月1,500元不等(註 13)。

1.11 由2017年3月院舍券試驗計劃推出至2023-24年度，院舍券津貼(包括院舍券服務津貼、特別補助金津貼和照顧補助金津貼)的總額約為24.244億元(見表一)。

表一

院舍券津貼  
(2017-18至2023-24年度)

年度	院舍券津貼額 (百萬元)
2017-18 (註)	15.2
2018-19	92.6
2019-20	244.1
2020-21	373.3
2021-22	483.6
2022-23	465.2
2023-24	750.4
總計	2,424.4

資料來源：社署的記錄

註：院舍券試驗計劃於2017年3月推出。

註 13：由2024年4月1日起，照顧補助金津貼如下：(a)特別膳食(高額)和特別膳食(低額)分別為每月1,310元和690元；(b)紙尿片(包括紙尿片褲及片芯)為每月1,500元；(c)醫療消耗用品為每月1,000元；及(d)年度健康檢查為每年200元。

### *認可服務機構和服務*

1.12 在院舍券計劃下，認可服務機構必須正在提供非資助宿位，並符合社署規定的空間、人手及過往服務記錄的指定要求(見第3.2段)。截至2024年3月，共有203間認可服務機構，包括2間津助院舍(註 14)、38間合約院舍(註 15)、8間自負盈虧院舍(註 16)、139間“改善買位計劃”下的甲一級私營院舍和16間私營院舍(非“改善買位計劃”的參與院舍)。

1.13 認可服務機構為個別院舍券持有人提供院舍券面值下的“標準服務”(見圖三)。院舍券持有人亦可向認可服務機構額外付款，購買額外服務(例如單人／雙人寢室、額外物理治療／職業治療節數及針灸)，而額外付款的款額上限為當時院舍券面值的150%(即護理安老宿位的上限由2024年4月1日起為每月24,652.5元，而護養院宿位的上限由2024年6月11日起為每月31,848元)。

---

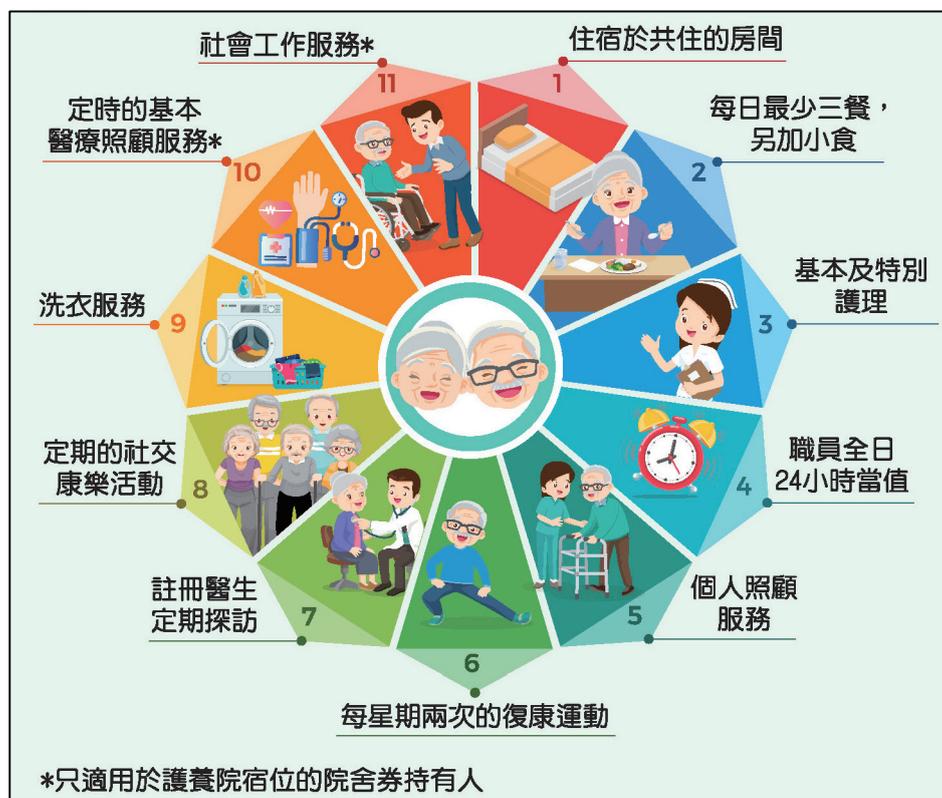
註 14：津助院舍是由在整筆撥款津助制度下領取社署津助的非政府機構營辦的安老院。在整筆撥款津助制度下，經常撥款以機構為本及一筆過付款方式發放，以供營運津助服務。非政府機構在符合相關津助規定的前提下，可靈活調配津助資源，以達所規定的服務質量和成效。社署會根據《津貼及服務協議》評定津助服務單位在提供津助服務方面的表現。

註 15：合約院舍指由政府發展而由競投選出的非政府機構和私營機構營辦的安老院。社署透過服務合約監察營辦者的服務表現。

註 16：自負盈虧院舍指由沒有接受政府津助以支持營運的非政府機構所營辦的非牟利安老院。

圖三

## 院舍券面值下的標準服務



資料來源：社署的記錄

1.14 為確保認可服務機構的服務質素，社署設有監察機制，會探訪認可服務機構、進行突擊檢查、審核認可服務機構的記錄，以及調查針對認可服務機構的投訴。另外，認可服務機構須符合服務質素標準(註 17)的要求，並須參與社署的安老院服務質素小組計劃(服務質素小組計劃)。服務質素小組計劃的成員(小組成員)主要由社區持份者擔任，他們會定期到訪這些安老院，以評核院舍的設施及服務提供的情況，並會於探訪期間收集職員、住客及／或親屬的意見。

註 17：服務質素標準共有16項，涵蓋四個原則，分別為：(a)明確界定服務的宗旨和目標，運作形式應予公開，讓公眾知悉；(b)有效地管理資源，管理的方法應靈活變通、不斷創新及持續改善服務質素；(c)鑑定並滿足服務使用者的特定需要；及(d)尊重服務使用者的權利。這16項服務質素標準的每項均有一套準則，闡述有關標準的要求。

### *長者資訊網和資訊系統*

1.15 *長者資訊網* 社署於2017年2月推出長者資訊網，以提高長者長期護理服務資訊的透明度。該網站的作用包括一站式提供所有根據《安老院條例》獲發牌照的安老院的牌照及服務資訊，當中包括院舍券計劃下認可服務機構的資訊。網站提供包括安老院的牌照、服務、費用、人手和設備等種類的資訊。

1.16 社署為院舍券計劃開發了下列資訊系統：

- (a) *院舍照顧服務券系統(院舍券系統)* 開發院舍券系統是為了處理院舍券的申請和付款，以及監察院舍券的相關事宜。有關資訊存於中央資料庫內，可供社署人員共同存取，以及利便他們搜尋和分析資料，支援運作和管理；及
- (b) *長者服務券資訊系統* 社署於2023年7月推出長者服務券資訊系統，此為院舍券計劃和長者社區照顧服務券計劃而設的網上電子平台。就院舍券計劃而言，長者服務券資訊系統能利便認可服務機構處理長者的收納或離開個案、更新宿位空缺資料、申請更改宿位資料及申請發還政府資助等。持有院舍券的長者及其家屬可在系統查閱院舍券的使用情況，而合資格長者或其家屬也可經系統提交院舍券申請。

### *負責科別／處別／組別*

1.17 社署的安老服務科負責安老服務的策劃和發展，而安老服務科轄下的院舍照顧服務券辦事處(院舍券辦事處)負責院舍券計劃的行政事宜。社署表示，截至2024年3月31日，涉及院舍券計劃行政事宜的人員共有33名。2023-24年度，總行政開支約為3,370萬元。

1.18 社署多個科別／處別／組別除了其他職責亦兼負與院舍券計劃相關的工作，包括牌照及規管科轄下的安老院牌照事務處(負責就處理認可服務機構申請提供有關安老院的空間、人手和過往服務記錄方面的意見，以及到認可服務機構特別為院舍券計劃進行定期巡查(除非另有訂明，下稱巡查))、安老服務科轄下的合約管理組(負責就處理認可服務機構申請提供合約院舍類別安老院過往服務記錄方面的意見)，以及安老服務科轄下的院舍照顧服務組(負責協調由11個地

區福利辦事處支援的服務質素小組計劃)。社署的組織架構圖(截至2024年3月31日)摘錄載於附錄A。

### 審查工作

1.19 2024年5月，審計署就院舍券計劃展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 院舍券的行政事宜(第2部分)；
- (b) 監察認可服務機構(第3部分)；及
- (c) 其他相關事宜(第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

### 鳴謝

1.20 在審查工作期間，社署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：長者院舍照顧服務券的行政事宜

2.1 本部分探討院舍券的行政事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 處理申請和使用情況(第2.2至2.22段)；及
- (b) 監察費用和津貼發還(第2.23至2.52段)。

### 處理申請和使用情況

2.2 目前，所有經統評機制被評估為適合院舍照顧服務及正在資助長期護理服務中央輪候冊上輪候護理安老宿位或護養院宿位的長者，均合資格申請院舍券。社署表示：

- (a) 院舍券試驗計劃於2017年推出時，合資格長者根據其在資助長期護理服務中央輪候冊上申請護理安老宿位的次序，獲邀參加院舍券計劃。由2022年8月22日起，社署接受所有在中央輪候冊上輪候護理安老宿位的長者的院舍券申請；
- (b) 由2024年6月11日起，社署亦接受所有在中央輪候冊上輪候護養院宿位的長者的申請；及
- (c) 社署向上述輪候冊名單上的長者發出參加院舍券計劃的邀請信，也會定期(即每兩星期一次)向新加入於輪候冊名單的長者發出邀請。

2.3 2017年3月(即院舍券試驗計劃推出時)，社署接獲318宗院舍券申請。在2017-18至2023-24年度期間，每年的院舍券申請數目介乎1 347至3 408宗不等(平均為1 906宗)。

2.4 在2017年3月至2024年3月期間，社署共發放了7 110張院舍券。截至2024年3月，已發放的7 110張院舍券中，3 110張(44%)院舍券已被註銷(註 18)，而4 000張(56%)院舍券維持有效。

**需要持續檢視院舍券的使用情況**

2.5 院舍券試驗計劃推出時，院舍券名額(見第1.8段)為3 000個，而院舍券分批發放。由2022年4月至2024年6月10日，院舍券名額增至4 000個。由2024年6月11日起，院舍券名額進一步增至5 000個。表二顯示2020至2024年各年截至3月31日，以及截至2024年5月31日及6月30日的院舍券使用情況。

表二

院舍券使用情況  
(2020年3月31日至2024年6月30日)

日期	院舍券名額 (a) (數目)	院舍券持有人 (b) (數目) (註 1)	院舍券持有人佔 院舍券名額 的百分比 (c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$ (%)	院舍券 使用者 (d) (數目) (註 2)	院舍券使用者佔 院舍券持有人的 百分比 (e) = $\frac{(d)}{(b)} \times 100\%$ (%)	院舍券使用者佔 院舍券名額 的百分比 (f) = $\frac{(d)}{(a)} \times 100\%$ (%)
2020年3月31日	3 000	1 577	53%	1 461	93%	49%
2021年3月31日	3 000	2 049	68%	1 924	94%	64%
2022年3月31日	3 000	2 153	72%	2 015	94%	67%
2023年3月31日	4 000	2 883	72%	2 621	91%	66%
2024年3月31日	4 000	4 000	100%	3 738	93%	93%
2024年5月31日	4 000	4 182	105%	3 881	93%	97%
2024年6月30日	5 000	4 271	85%	3 998	94%	80%

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：院舍券持有人指於匯報日期正在持有有效院舍券的院舍券持有人。

註 2：院舍券使用者指於匯報日期正在使用有效院舍券的院舍券持有人。

註 18：社署表示，就3 110張被註銷的院舍券而言，長者退出院舍券計劃的原因包括離世(2 258張或73%)、沒有院舍照顧服務的即時需要(例如有家屬或家傭照顧)(404張或13%)、屬意的認可服務機構已額滿或沒有合適的認可服務機構(185張或6%)，以及其他原因(例如選擇輪候資助院舍照顧宿位)(263張或8%)。

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

---

### 2.6 審計署留意到：

- (a) 院舍券持有人的百分比由截至2020年3月31日的約53%增至截至2023年3月31日的約72%，而截至2024年3月31日達100%。2020至2024年各年截至3月31日，約91%至94%院舍券持有人正在使用院舍券(註 19)；
- (b) 截至2024年5月31日，院舍券持有人的數目為4 182名(即為4 000個院舍券名額的約105%)。院舍券使用者的數目為3 881名(即院舍券持有人數目的約93%和院舍券名額的約97%)；及
- (c) 截至2024年6月30日，院舍券名額增至5 000個，而院舍券持有人和使用者的數目分別為4 271名(即院舍券名額的約85%)和3 998名(即院舍券持有人數目的約94%和院舍券名額的約80%)。

### 2.7 社署於2024年8月和10月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 院舍券的使用情況受多個因素影響，而自計劃於2017年3月推出以來，使用情況持續改善。具體而言：
  - (i) 新申請的數目和新院舍券持有人／使用者的數目受2019冠狀病毒病疫情嚴重影響，特別是在2020-21及2021-22年度。這段期間，有相當數目的院舍券持有人退出計劃，當中有60%至70%持有人因離世而退出；及
  - (ii) 社署持續推廣院舍券計劃(例如安排簡介會和接受傳媒訪問)，以提高長者及其家屬對計劃的認知。因此，持有院舍券的長者數目持續增加至截至2024年3月底的4 000名；
- (b) 社署在院舍券計劃的財政管制和監察院舍券使用情況兩方面均設有措施。院舍券辦事處就院舍券使用情況編備每月統計數據，以供預計所需撥款，並會每月把有關統計數據交予社署高級管理人員，以資備悉；該辦事處亦會處理認可服務機構每月提交的發還款項申請，所以全盤知悉院舍券計劃的支出情況，亦備有相關的最新記錄，另外也會定期向社署財務科匯報支出情況和預算；及

---

註 19：社署表示，長者持有院舍券但未使用，主要是因為他們正在選擇合適的認可服務機構。

- (c) 院舍券的發放數目上限按獲撥資源而定，而非按名額而定，如院舍券未被使用，亦不會浪費公帑。院舍券服務津貼的開支一向都維持於財政撥款之內。雖然截至2024年5月的已發放院舍券數目為4 182張(即多於名額)，但由於院舍券使用者數目為3 881名(即少於名額)，所以發放更多的院舍券，讓更多長者受惠。考慮到2024年6月獲提供額外1 000張院舍券的額外經常資源，加上認可服務機構申領發還款項需時兩個月，社署確認有足夠資源資助所有院舍券持有人使用院舍券。

2.8 院舍券於何時使用由院舍券持有人決定。在已發放的院舍券數目多於名額的情況下，如所有院舍券持有人都使用院舍券，便有機會超出院舍券的獲撥資源。審計署認為，社署需要持續檢視院舍券的使用情況，並持續致力確保院舍券得以有效使用。

### 需要改善處理院舍券申請的適時程度

2.9 根據社署指引，接獲院舍券申請後，社署人員會根據接獲的次序處理申請。社署人員會以電話聯絡申請人，提供院舍券計劃的服務簡介。提供服務簡介後，社署人員會查核申請人的統評機制(見第1.3段)評估結果在申請日期是否仍然有效(註 20)，並對其進行經濟狀況審查。完成審查後，社署會把經濟狀況審查結果通知申請人，並向符合資格規定且向社署給予同意的申請人發放院舍券。

2.10 社署於2024年7月回應審計署的查詢時表示，在完成處理院舍券申請方面並沒有指定時限。就2022-23和2023-24年度所接獲的5 704宗申請而言，審計署留意到，截至2024年3月31日：

- (a) 3 179宗(56%)申請已完成處理並已發放院舍券。申請日期和院舍券發放日期(註 21)之間相隔的時間介乎同日至約7個月不等(平均數約為43天，中位數為37天)；

---

註 20：統評機制評估結果的有效期為12個月。

註 21：社署表示，院舍券會在申請獲批時發放。

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

---

- (b) 330宗(6%)申請正在處理中。申請日期和2024年3月31日之間相隔的時間介乎3天至約5個月不等(平均數約為26天，中位數為20天)；及
- (c) 2 195宗(38%)申請已完成處理而沒有發放院舍券，包括1 882宗(86%)申請被撤回(註 22)、94宗(4%)申請被拒，以及219宗(10%)申請的申請人離世。就2 195宗申請而言，申請日期和完成處理日期之間相隔的時間介乎同日至約9個月(平均數約為39天，中位數為28天)。

2.11 審計署進一步審視了已完成而處理時間最長的5宗申請(見第2.10(a)段)和截至2024年3月31日正在處理中而處理時間最長的5宗申請(見第2.10(b)段)，留意到下列情況：

- (a) **需要改善提供服務簡介的適時程度** 審計署審視了10宗申請的記錄並發現，截至2024年7月，社署已為9宗申請提供服務簡介。申請日期和服務簡介日期之間相隔的時間介乎7天至約6個月不等(平均數約為46天，中位數為34天)。審計署進一步審視後發現：
  - (i) 申請日期和首次嘗試聯絡申請人的日期之間相隔的時間介乎7至42天不等(平均數為20天，中位數為11天)；及
  - (ii) 就於首次嘗試聯絡時未能成功聯絡的7名(78%)申請人而言，社署共向有關申請人跟進23次，每次跟進之間相隔的時間介乎1至51天不等(平均數約為10天，中位數為6天)。

審計署亦留意到，社署指引沒有訂明向申請人提供院舍券計劃服務簡介的時限(例如首次聯絡和隨後跟進的時限)；

- (b) **需要改善取得統評機制評估結果的適時程度** 根據社署指引，社署人員須在完成服務簡介後7個工作天內聯絡負責工作員，以取得有效的統評機制評估結果。然而，社署並沒有備存服務簡介日期和首次聯絡負責工作員日期的現成資料。審計署審視了10宗申請的記錄並發現，截至2024年7月，社署已收到7宗申請的統評機制評估結果。就7宗申請而言，服務簡介日期和收到統評機制評估結果的日期之間

---

註 22：社署表示，1 882宗申請的撤回原因包括沒有院舍照顧服務的即時需要(例如有家屬或家傭照顧)(856宗或45%)、正在或將會獲派資助院舍照顧宿位(411宗或22%)，以及其他原因(例如不接受共同付款級別)(615宗或33%)。

相隔的時間介乎1至125個工作天不等(平均數約為56個工作天，中位數為65個工作天)。審計署進一步審視後發現：

- (i) 在1宗(14%)申請中，社署用了10個工作天才首次嘗試聯絡負責工作人員(即較規定遲了3個工作天)；及
- (ii) 就未能於首次嘗試時取得統評機制評估結果的5宗(71%)申請而言，社署共向負責工作人員跟進12次，每次跟進之間相隔的時間介乎3至90個工作天不等(平均數約為28個工作天，中位數約為22個工作天)。

審計署亦留意到，社署指引沒有訂明取得統評機制評估結果的時限(例如每次跟進之間相隔的時間)；及

- (c) **需要記錄在進行經濟狀況審查方面不符合時限的理據** 根據社署指引，完成服務簡介後的7個工作天內，須把院舍券申請個案交予社署負責進行經濟狀況審查的人員。在正常情況下，如一切所需資料齊全，經濟狀況審查可於4星期內完成。然而，社署並沒有備存開始進行經濟狀況審查日期的現成資料。審計署審視了10宗申請的記錄並發現，截至2024年7月，社署已完成8宗申請的經濟狀況審查。就8宗申請中的1宗(13%)而言：

- (i) 個案於完成服務簡介後9個工作天才交予負責進行經濟狀況審查的人員(即較規定遲了2個工作天)；及
- (ii) 社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，該個案中的家屬／院舍券申請人在服務簡介後第9個工作天才決定參與院舍券計劃，個案於同日轉介予有關人員進行經濟狀況審查。

審計署留意到，社署並沒有記錄延遲把個案轉介予有關方面進行經濟狀況審查的原因。

2.12 審計署認為，社署需要在其指引內清晰訂明處理院舍券申請的時限，包括提供服務簡介和取得統評機制評估結果的時限。社署亦需要採取措施，確保院舍券申請於指定時限內處理，包括加強監察符合規定的情況，以及記錄不符合時限的理據。

### 院舍券試用期屆滿後的跟進行動有可予改善之處

#### 2.13 根據社署指引：

- (a) 在六個月試用期內，院舍券持有人在資助院舍照顧服務中央輪候冊上的申請狀態會轉為“非活躍”(不論他們在試用期內有否使用其院舍券)，並在這段期間不會獲派資助院舍照顧宿位；
- (b) 社署會向院舍券持有人發出試用期屆滿通知連同回條，要求他們在試用期屆滿前回覆會繼續參加還是退出院舍券計劃；
- (c) 如院舍券持有人在試用期屆滿後繼續使用院舍券，會被視為在試用期後繼續參加院舍券計劃(註 23)。他們在中央輪候冊上的申請將會結束；及
- (d) 如院舍券持有人在試用期內不曾使用院舍券服務，會被視為在試用期屆滿後退出院舍券計劃。他們在中央輪候冊上的申請狀態將會重新轉為活躍，並恢復在申請日期的原本輪候位置(註 24)。

2.14 社署表示，院舍券持有人在試用期屆滿後繼續參加還是退出院舍券計劃的決定會記錄於院舍券系統(見第1.16(a)段)中。就選擇退出院舍券計劃的持有人而言，其院舍券將於退出決定被記錄於院舍券系統的日期時註銷。截至2024年3月31日，就已發放的7 110張院舍券(見第2.4段)而言，5 992張院舍券已發放超過6個月(即於2023年10月1日前發放及試用期已屆滿)，當中5 276張(88%)院舍券曾被院舍券持有人使用(註 25)，716張(12%)院舍券從未使用。審計署審視了該5 992張院舍券的記錄，留意到下列情況：

- (a) 就12張(0.2%)院舍券而言，雖然截至2024年3月31日，試用期已屆滿1天至約7個月(平均數約為58天，中位數為30天)，但院舍券持有人

---

註 23：社署表示，如院舍券持有人在試用期內曾使用院舍券服務，亦可選擇在試用期後繼續參加或退出院舍券計劃。

註 24：社署表示，在試用期內不曾使用院舍券服務的院舍券持有人如仍然符合在中央輪候冊上輪候的資格，可以相同的中央輪候冊輪候號碼重新申請院舍券。

註 25：就該5 276張院舍券而言，由院舍券發放日期至院舍券持有人獲認可服務機構收納入住之間的時間為0至236天(平均約為20天)。社署表示，有不同因素令院舍券持有人並未開始使用服務，例如正在選擇合適的認可服務機構或在等候屬意的認可服務機構出現空缺。

繼續參加還是退出院舍券計劃的決定仍未被記錄於院舍券系統中；  
及

- (b) 就228張(4%)院舍券而言，院舍券持有人的決定有被記錄於院舍券系統中，而繼續參加或退出的日期為試用期屆滿後的1天至約9個月(平均數約為14天，中位數為7天)。

2.15 審計署進一步審視了其決定仍未被記錄於院舍券系統中的10名院舍券持有人(見第2.14(a)段)，以及繼續參加或退出的日期為試用期屆滿後的10名院舍券持有人(見第2.14(b)段)(註 26)的記錄，留意到：

- (a) **需要公布已終止延長試用期的措施** 社署延長了20名院舍券持有人當中5名(25%)的試用期，延長期介乎30至82天不等(平均數約為47天，中位數為31天)。就該5名院舍券持有人中的3名(60%)而言，並沒有文件記錄顯示批准延長的理據。審計署亦留意到，社署指引沒有訂明相關批准程序(包括批准的準則和權限)。社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示：
  - (i) 從前設有措施，如院舍券持有人在試用期最後一個月入住認可服務機構，會給其一段較長的適應時間(即正常情況下院舍券系統會自動延長一個月)，方便他們決定是否繼續參與院舍券計劃。由於需要延長試用期的院舍券持有人數目非常有限，社署經檢視後由2024年6月起取消有關措施。院舍券系統內的相關指令(即自動延長試用期)亦已取消；及
  - (ii) 社署決定終止容許延長試用期的措施，亦已於2024年3月的非正式會議上把有關決定通知社署人員。

然而，截至2024年9月，並沒有文件記錄顯示社署已正式向其人員公布已終止容許延長院舍券試用期的措施；及

- (b) **需要在院舍券試用期屆滿後適時採取跟進行動** 審計署留意到，截至2024年7月：

---

註 26：該20名院舍券持有人中，10人曾使用院舍券，另外10人則不曾使用。

- (i) 就20名院舍券持有人中的8名(40%)而言，雖然他們的回條並沒有收到，但在院舍券系統中更新其繼續參加或退出計劃的決定，以及更新其在中央輪候冊上的狀態的日期，為試用期屆滿後的33天至約9個月(平均數約為5個月，中位數約為4個月)(包括不曾使用院舍券而中央輪候冊上申請狀態應重新轉為活躍的6名院舍券持有人)；
- (ii) 在20名院舍券持有人中，12名(60%)有向社署提交回條，當中5名(42%)院舍券持有人在試用期屆滿後的16天至約3個月(平均數約為43天，中位數為37天)才提交回條；及
- (iii) 就有回條的12名院舍券持有人(見上文(ii)項)中的9名(75%)而言，在院舍券系統中更新其決定，以及更新其在中央輪候冊上的狀態的日期，為收到回條後的4天至約5個月(平均數約為57天，中位數為39天)(包括不曾使用院舍券而中央輪候冊上申請狀態應重新轉為活躍的4名院舍券持有人)。

2.16 院舍券持有人在試用期屆滿後繼續參加或退出院舍券計劃的決定，會影響其在資助院舍照顧服務中央輪候冊上的狀態。就此，社署指引訂明了釐定個案屬繼續參加還是退出的準則(見第2.13(c)及(d)段)。社署表示，在採取跟進行動時會顧及有否收到院舍券持有人的回條，但社署指引沒有訂明這方面的規定，而審計署留意到採取跟進行動方面有所延遲(見第2.14及2.15(b)段)。審計署認為，社署需要：

- (a) 改善其有關院舍券試用期屆滿後的跟進行動的指引，包括訂明採取跟進行動(例如跟進回條和更新院舍券系統記錄)的時限；
- (b) 正式向其人員公布已終市容許延長院舍券試用期的措施；及
- (c) 在院舍券試用期屆滿後適時採取跟進行動，包括跟進院舍券持有人的決定，以及更新院舍券系統記錄和院舍券持有人在中央輪候冊上的狀態。

### *註銷失效院舍券的適時程度方面有可予改善之處*

2.17 根據社署指引，就繼續參加院舍券計劃的院舍券持有人而言，如其院舍券連續三個月未被使用，即會失效。截至2024年3月31日，共有4 000名院舍券持有人，當中17名院舍券持有人已離開認可服務機構(例如因離世或入住醫院)92天至約2.6年(平均數約為1.2年，中位數約為1.1年)。雖然有關院舍券已超過連續三個月未被使用而變為失效，但截至2024年3月31日仍未被註銷。

2.18 社署於2024年8月和10月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 雖然有關院舍券未被註銷，但相關認可服務機構只能申領發還截至院舍券使用者離開日期的院舍券津貼；及
- (b) 該17名院舍券持有人適時離開，故沒有招致額外的政府資助開支。

2.19 審計署留意到，社署指引沒有訂明註銷失效院舍券的時限。審計署認為，社署需要在其指引內訂明相關時限，並採取措施，確保符合規定。

### *沒有定期編彙管理資料以監察處理院舍券的工作*

2.20 審計署留意到，社署並沒有備存現成管理資料(例如重點或摘要)，以監察處理院舍券的工作，例如：

- (a) 處理院舍券申請的適時程度(見第2.12段)；
- (b) 在院舍券試用期屆滿後採取跟進行動的適時程度(見第2.16段)；及
- (c) 註銷失效院舍券的適時程度(見第2.19段)。

審計署認為，社署需要定期編彙相關管理資料以監察處理院舍券的工作。

### 審計署的建議

#### 2.21 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 持續檢視院舍券的使用情況，並持續致力確保院舍券得以有效使用；
- (b) 在社署指引內清晰訂明處理院舍券申請的時限，包括提供服務簡介和取得統評機制評估結果的時限；
- (c) 採取措施，確保院舍券申請於指定時限內處理，包括加強監察符合規定的情況，以及記錄不符合時限的理據；
- (d) 改善社署有關院舍券試用期屆滿後的跟進行動的指引，包括訂明採取跟進行動(例如跟進回條和更新院舍券系統記錄)的時限；
- (e) 正式向社署人員公布已終止容許延長院舍券試用期的措施；
- (f) 在院舍券試用期屆滿後適時採取跟進行動，包括跟進院舍券持有人的決定，以及更新院舍券系統記錄和院舍券持有人在中央輪候冊上的狀態；
- (g) 在社署指引內訂明註銷失效院舍券的時限，並採取措施，確保符合規定；及
- (h) 定期編彙管理資料以監察處理院舍券的工作。

### 政府的回應

2.22 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照有關建議採取適當的跟進行動。她表示：

- (a) 社署會按照第2.21(b)、(d)及(g)段的建議，清晰訂明處理時限；
- (b) 社署會因應審計署於第2.21(c)及(f)段的建議，適時採取監察行動；

- (c) 就審計署於第2.21(b)段的建議，由2024年9月16日起已簡化程序，以從長期護理服務編配系統中取得院舍券申請人的統評機制評估結果，從而加快處理院舍券申請；
- (d) 就審計署於第2.21(e)段的建議，社署於2024年10月3日以電郵提醒所有院舍券辦事處人員已由2024年6月起終止容許延長院舍券試用期的措施；及
- (e) 就審計署於第2.21(h)段的建議，社署會探討能否提升院舍券系統，以便編彙管理資料，利便監察工作。

### 監察費用和津貼發還

2.23 院舍券計劃採用八個層遞式共同付款級別(由級別0至級別7)(見第1.7段)。接獲院舍券申請後，社署會對申請人進行個人經濟狀況審查，以釐定其所屬的共同付款級別。表三顯示截至2024年3月31日4 000名院舍券持有人的共同付款級別的分布情況。

表三

院舍券持有人共同付款級別的分布情況  
(2024年3月31日)

	共同付款級別							
	0	1	2	3	4	5	6	7
使用者共同付款百分比	0%	10%	20%	30%	40%	50%	62.5%	75%
院舍券持有人數目	3 468	370	17	6	2	3	0	134
佔院舍券持有人總數的百分比	86.7%	9.2%	0.4%	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%	3.3%

資料來源：社署的記錄

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

---

2.24 認可服務機構可向院舍券持有人收取下列費用：

- (a) **院舍券服務費用** 認可服務機構可以院舍券面值為上限，就院舍券服務(涵蓋標準服務)收取每月宿位費用(見第1.10及1.13段)。社署向認可服務機構發放院舍券服務津貼，而院舍券持有人則按其共同付款級別為服務付款；
- (b) **額外服務費用** 院舍券持有人可額外付款，購買額外服務，而額外付款的款額上限為當時院舍券面值的150%(見第1.13段)；及
- (c) **消耗品項目費用和附帶收費** 院舍券持有人可付款購買消耗品項目(例如紙尿片、特別膳食及醫療／外科器具)和附帶收費項目(例如交通和護送服務)。社署可向共同付款級別0的合資格院舍券持有人資助紙尿片和特別膳食等項目(見第1.10(b)段)。

2.25 認可服務機構向入住宿位的長者收取費用(下稱床位費)。就院舍券持有人而言，床位費包含：

- (a) 院舍券服務的費用；及
- (b) 升級寢室的額外付款費用——如床位處於升級寢室內，且收費高於院舍券面值(此屬額外服務，由院舍券持有人額外付款)。

### *就共同付款安排進行經濟狀況審查的指引有可予改善之處*

2.26 根據社署指引，在院舍券計劃下進行經濟狀況審查，審查入息和資產，以釐定共同付款級別時，社署人員須審核長者或其家屬提交的財務文件(例如入息證明和銀行結單)。一般而言，經濟狀況審查結果有效期為六年，而在經濟狀況審查結果有效期屆滿前，會重新檢視院舍券持有人的經濟狀況(註 27)。

---

註 27：根據社署指引，個別個案中，重新檢視經濟狀況的時間或有不同。舉例而言，如有關人士有領取綜援，而其領取綜援資格由院舍券申請日期起計至少還有六個月有效期，則申請時無須接受經濟狀況審查，但在其領取綜援資格有效期屆滿前須重新檢視其經濟狀況。

2.27 審計署留意到，對院舍券申請人或院舍券持有人(就重新檢視經濟狀況個案而言)進行經濟狀況審查時就資產和入息的審查期既沒有訂明於社署指引內，也沒有公布。審計署審視了2023-24年度進行的10次經濟狀況審查(即5次為新申請和5次為重新檢視經濟狀況個案)，留意到社署並沒有在要求提交文件時訂明有關規定。因此，申請人或院舍券持有人提交的財務證明文件所涵蓋的時期各有不同(介乎1天至約19個月不等，平均數和中位數同約為6個月)。

2.28 社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，會審查申請人於院舍券申請當日的經濟狀況。對於在審批申請時發覺到的可疑個案，社署或會要求申請人提交涵蓋更長時期的更多財務記錄，以供進一步審查。審計署認為，社署需要在其指引內訂明在院舍券計劃下進行經濟狀況審查時就申請人或院舍券持有人的資產和入息的審查期，並公布相關規定。

### 需要加強監察床位費

2.29 院舍券面值每年調整。社署表示，會把面值調整安排通知認可服務機構，而認可服務機構須回覆，包括其院舍券服務費用會否因應最新院舍券面值而調整，以及費用變動的生效日期。就收費高於院舍券面值的床位而言，認可服務機構亦須以另一表格告知社署有關的床位價格(須分項列明院舍券面值和額外付款費用的金額)(下稱床位費表)。社署表示：

- (a) 雖然認可服務機構須告知社署床位費和各項收費的變動，但此並非批准程序；及
- (b) 院舍券使用者多為有需要的長者而只有有限的經濟和社會資源，為使他們的福祉得到最佳保障，社署的常規做法是審視認可服務機構所提交的床位費／各項收費或項目的變動清單，並於有需要時與認可服務機構就價格／項目商討。社署會把這些更新了的收費項目和價目表上載至長者資訊網，但網站所示的價目表僅供參考。

2.30 截至2024年3月，在203間認可服務機構中，有201間(99%)認可服務機構為護理安老宿位提供等值於院舍券面值(即每月16,161元)的院舍券服務，而其餘2間(1%)認可服務機構則提供等值於或低於院舍券面值的院舍券服務(見第2.35(b)段)。另外，有些認可服務機構不論房間類型(按共住同一房間的長者數目劃分，例如單人／雙人房寢室)，一律向院舍券持有人收取相同的床位費，而

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

---

向入住非資助宿位的非院舍券持有人，則按房間類型收取不同房間費用(註 28)。社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 只要認可服務機構能符合標準服務的住宿要求(即住宿於共住的房間——見第1.13段圖三)，以及以院舍券面值為上限收取院舍券服務的費用，便可決定向院舍券持有人提供那個類型的房間。就非院舍券持有人而言，私營安老院營辦者可自定床位價格，並決定是否涵蓋其他服務費用或雜項費用。雖然如此，院舍須嚴格遵守當時適用的《安老院實務守則》就安老院處理費用和收費所訂的指引和規定；及
- (b) 從院舍券持有人的角度，他們可自由選擇最適合自己需要的認可服務機構和寢室類型，同時就標準院舍券面值按自己所屬的共同付款級別繳款。

2.31 就2024年的院舍券面值調整而言，審計署審視了15間認可服務機構的記錄，留意到下列情況：

- (a) **需要適時把院舍券面值調整安排通知認可服務機構** 由2024年4月1日起，護理安老宿位的院舍券面值增至每月16,435元(註 29)。然而，社署通知認可服務機構的時間如下：
  - (i) 於2024年3月27日(即生效日期前5天)才通知認可服務機構指院舍券面值會於2024年4月1日起更新，並要求認可服務機構於2024年4月12日或之前回覆會否相應調整院舍券服務的費用；及
  - (ii) 於2024年4月10日(即生效日期後9天)才通知認可服務機構指如有收取高於院舍券面值的床位費，須於2024年4月19日或之前提交床位費表；及

---

註 28：舉例而言，根據截至2024年6月的社署記錄，一間認可服務機構向入住非資助宿位的非院舍券持有人收取的單人房、雙人房、三至四人房的房間費用分別為16,000元、11,000元和10,765元(單人房有不同價格，此處取最高價格為例)，而向院舍券持有人則不論房間類型，一律以院舍券面值(即16,435元)收取床位費(單人房有不同收費，此處取最低收費為例)。

註 29：護理安老宿位的院舍券面值與“改善買位計劃”下甲一級宿位的每月價格掛勾，相關最新價格於2024年2月23日經社署批准，於2024年4月1日起生效。

- (b) **部分認可服務機構延遲或沒有就院舍券面值調整作出回覆** 關於2024年4月1日起生效的院舍券面值的調整安排(見上文(a)項)，就15間認可服務機構而言，審計署發現：
- (i) 4間(27%)認可服務機構按時向社署提交回條，表示會相應調整其院舍券服務費用，而截至2024年8月，其餘11間(73%)認可服務機構的回條並沒有收到；
  - (ii) 14間認可服務機構收取高於院舍券面值的床位費，而截至2024年8月，7間(50%)認可服務機構的更新床位費表並沒有收到。至於已提交更新床位費表的其餘7間(50%)認可服務機構，其中6間(86%)認可服務機構的回覆延遲了70至112天(平均數約為83天，中位數為80天)。截至2024年8月，7間認可服務機構中只有3間(43%)的更新床位費表有載於長者資訊網上(另見第4.22段)；及
  - (iii) 雖然截至2024年8月並沒有社署審視費用的文件記錄，但根據院舍券津貼發還記錄，全部15間認可服務機構都按照2024年4月起生效的更新院舍券面值獲發還院舍券服務津貼。

2.32 雖然社署的常規做法是審視所提交的床位費／各項收費或項目變動清單(見第2.29(b)段)，但社署指引沒有訂明有關做法。審計署認為，社署需要：

- (a) 在其指引內訂明審視認可服務機構床位費的機制(包括時限)；
- (b) 適時把院舍券面值調整安排通知認可服務機構和要求認可服務機構提交床位費表；
- (c) 採取措施，確保認可服務機構在更新費用的生效日期前提交相關表格；及
- (d) 加強審視認可服務機構的床位費，包括備存妥當的審視記錄，而就院舍券面值年度調整而言，在收到認可服務機構的回覆(包括相關床位費表(如有)，以供審視)後才發放調整的院舍券服務津貼。

### 需要加強監察額外附屬服務費用

2.33 社署表示，院舍券試驗計劃於2017年3月推出時，認可服務機構須提供等值於當時院舍券面值的院舍券服務。如認可服務機構收取的每月宿位費用低於院舍券面值，便須提供額外附屬服務，以補償差額(即院舍券服務津貼涵蓋標準服務和額外附屬服務)。2017年12月，社署委托了一所大專院校為計劃進行成效檢討(包括固定院舍券面值安排)。根據2020年4月的最終研究報告：

- (a) 除了彈性容許認可服務機構透過額外服務提供價值高於院舍券面值的院舍照顧服務外，亦可彈性容許認可服務機構接受低於當時面值上限的院舍券。由於有些認可服務機構可以低於指定院舍券面值的費用向院舍券使用者提供標準服務(尤其合約院舍，因其非資助宿位收費受其與社署簽訂的合約約束)，所以值得考慮為院舍券設面值上限，而非設固定面值；及
- (b) 為院舍券面值設固定面值，或會限制部分合資格安老院成為認可服務機構的動力，因認可服務機構或不欲提供額外附屬服務以補償院舍券面值與實際宿位費用之間的差額，否則使用者會認為機構把費用提高，而沒有明顯提升服務質素。

由2020年8月起，認可服務機構可以院舍券面值為上限，按個別院舍的每月實際收費作為院舍券服務的每月宿位費用。

2.34 社署透過公開招標批出營辦合約院舍的服務合約(見第1.12段註15)，而院舍的每月宿位費用受合約約束(註30)。如合約院舍以院舍券面值為上限，收取高於其每月宿位費用的院舍券服務費用，便須提供額外附屬服務(見第2.33段)。

2.35 截至2024年3月，就203間認可服務機構而言，除了合約院舍外，全部165間認可服務機構均表示，其向院舍券持有人收取的每月宿位費用至少相等於院舍券面值(即16,161元)，而沒有提供額外附屬服務。至於38間合約院舍，29間(76%)合約院舍的每月宿位費用低於院舍券面值，並提供費用介乎29元至9,042元不等(平均約為4,536元)的額外附屬服務(例子見表四)。計及標準服務和額外附屬服務，在29間合約院舍中：

---

註 30：在合約院舍每月宿位費用下提供的服務，與院舍券計劃提供的標準服務相似。合約院舍的處所通常由政府以每年1元象徵式租金(如需繳交)租予合約院舍的營辦者。

- (a) 27間合約院舍就所有房間類型提供等值於院舍券面值(即每月16,161元)的院舍券服務；及
- (b) 2間合約院舍就不同房間類型提供價值等值於或低於院舍券面值(即介乎每月13,715元至16,161元不等)的院舍券服務。

額外附屬服務已包括在院舍券持有人的院舍券服務費用內，不論院舍券持有人選擇接受服務與否。

表四

合約院舍費用  
(2024年3月)

認可服務機構 和房間類型	合約下的 每月宿位費用 (a) (元)	額外附屬服務 費用 (b) (元)	院舍券持有人的 院舍券服務 費用 (c)=(a)+(b) (元)
<b>認可服務機構 A</b>			
六人房	7,119	9,042	16,161
<b>認可服務機構 B</b>			
四至六人房	7,190	8,971	16,161
<b>認可服務機構 C</b>			
五人房	7,500	8,661	16,161
六人房	7,200	8,961	16,161

資料來源： 審計署對社署記錄的分析

2.36 **需要檢視合約院舍的額外附屬服務費用** 審計署審視了10間合約院舍(截至2024年3月額外附屬服務費用最高的院舍)收取的額外附屬服務費用。該10間合約院舍提供的額外附屬服務包括額外物理治療／職業治療節數、特別膳食和護送服務。舉例而言，關於提供最高價值的額外附屬服務的合約院舍(認可服務機構A)：

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

---

- (a) 院舍券持有人需要從八種額外附屬服務的組合，每項服務價值介乎100元(一小時護送服務)至600元(30分鐘康復訓練)不等，選擇總值達9,042元的服務(為每月宿位費用7,119元的約127%)；及
- (b) 該筆9,042元的額外附屬服務費用由政府全額或部分資助(視乎院舍券持有人的共同付款級別)。雖然院舍券持有人可選擇不接受額外附屬服務，但不能選擇不繳付有關服務費用(就共同付款級別1至7的院舍券持有人而言)。

### 2.37 審計署留意到：

- (a) 在院舍券計劃下，院舍券持有人可額外付款，購買額外服務(例如額外物理治療／職業治療節數)，而額外付款的款額上限為當時院舍券面值的150%。另外，院舍券持有人亦可付款購買消耗品項目(例如特別膳食)和附帶收費項目(例如護送服務)；
- (b) 合約院舍提供的額外附屬服務(見第2.36段)與其他類別的認可服務機構提供的額外服務、消耗品項目和附帶收費項目(見上文(a)項)相似；及
- (c) 在一般情況下，該等費用由院舍券持有人支付(而他們可自行選擇購買該等項目／服務與否)；但合約院舍所提供的額外附屬服務則有所不同，不論院舍券持有人意願為何，該等服務均由政府全額或部分資助(視乎院舍券持有人的共同付款級別)。

審計署認為，社署需要檢視為居住於合約院舍的院舍券持有人提供額外附屬服務資助的做法。

### 2.38 需要加強審視額外附屬服務費用 社署表示：

- (a) 合約院舍須每年就額外附屬服務提交表格，提供服務詳情(包括額外附屬服務的價值，以及顯示可供選擇的服務種類和價格的清單——下稱額外附屬服務表)，包括因應院舍券面值年度調整所致的費用／收費變動(因額外附屬服務的價值一般反映當時院舍券面值和每月宿位費用之間的差額)；及

- (b) 為使院舍券使用者的福祉得到最佳保障，社署的常規做法是審視所提交的費用／收費或項目變動清單，並於有需要時與認可服務機構就價格／項目商討，但此並非批准程序。

2.39 審計署審視了10間合約院舍(見第2.36段)的費用記錄，留意到：

- (a) **不同合約院舍就部分類似額外附屬服務收取的價格水平有頗大差異** 9間合約院舍提供物理治療節數和職業治療節數作為額外附屬服務(即最普遍的額外附屬服務)。就一小時節數的物理治療和職業治療而言，9間合約院舍的收費介乎600元至2,000元不等(平均約為1,159元)。社署表示會審視全部所提交的價目表。雖然差異頗大，但截止2024年8月沒有文件記錄顯示社署曾向各合約院舍查詢所提供的額外附屬服務有何分別；及
- (b) **一間合約院舍就額外附屬服務的收費不正確** 一間合約院舍(認可服務機構C)在2022年5月至2024年5月期間就額外附屬服務價值的計算不正確，導致對入住於該認可服務機構內的院舍券持有人提供的額外附屬服務不足(註 31)。認可服務機構C於2024年5月回應社署的查詢時表示，會在接下來的數個月內向所涉的三名院舍券持有人提供額外物理治療和職業治療，以補償服務不足的情況(每名院舍券持有人所涉費用介乎3,600元至15,000元不等)。社署同意認可服務機構C的安排。審計署留意到，社署指引沒有訂明額外附屬服務收費不正確的處理安排，另外，也留意到認可服務機構C提供予一名院舍券持有人選擇額外附屬服務所用的表格上所載的費用和項目，與提交予社署的額外附屬服務表上所載的不同(註 32)。

---

註 31：在2022年5月至2024年5月期間，認可服務機構C六人房的適用每月宿位費用為7,200元，但機構卻以7,800元計算額外附屬服務價值，導致每月提供少了價值600元(7,800元減7,200元)的額外附屬服務。

註 32：舉例而言，關於認可服務機構C提供的個人現實導向訓練，根據提交予社署的額外附屬服務表所載，30分鐘和60分鐘的訓練費用分別為400元和800元。然而，認可服務機構C提供予院舍券持有人選擇額外附屬服務所用的表格則顯示，每節費用為1,000元，而沒有提及訓練的時間長度。

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

---

2.40 社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 社署已設有措施，確保認可服務機構根據額外附屬服務表向院舍券持有人收取額外附屬服務費用。院舍券辦事處到認可服務機構進行服務監察探訪時，會檢查提供額外附屬服務的記錄；及
- (b) 如發現有額外附屬服務提供不足的情況，社署的一貫做法是提議相關認可服務機構與受影響的院舍券使用者／親屬商討補償方案。如院舍券使用者／親屬同意認可服務機構的補償方案，認可服務機構便應根據協定的時間表，安排向院舍券使用者提供補償服務，並向法院舍券辦事處提供相關記錄，以供查核。如最終雙方未能就補償計劃達成共識，或基於某些原因提供補償額外服務並不可行(例如相關院舍券使用者已離院或離世)，認可服務機構會按情況被要求安排向政府及／或院舍券使用者／親屬退款。

2.41 雖然社署設有常規做法，審視所提交的費用／收費或項目變動清單(見第2.38(b)段)和處理收費不正確的個案(見第2.40(b)段)，但社署指引並沒有訂明有關做法。

2.42 **需要適時要求認可服務機構提交額外附屬服務表和跟進回覆** 審計署審視了10間合約院舍(見第2.36段)的額外附屬服務記錄。就2024年4月1日起生效的院舍券面值調整而言，審計署留意到：

- (a) 社署於2024年4月10日(即院舍券面值調整生效日期後9天)才向合約院舍發出額外附屬服務表，亦沒有設定回覆時限；
- (b) 截至2024年8月，10間合約院舍中有8間(80%)已提供更新的額外附屬服務表，而其餘2間(20%)合約院舍的更新額外附屬服務表並沒有收到；及
- (c) 雖然截至2024年8月並沒有社署審視費用的文件記錄，但根據院舍券津貼發還記錄，全部10間合約院舍都按照2024年4月起生效的更新院舍券面值獲發還院舍券服務津貼(涵蓋額外附屬服務)。

2.43 審計署認為，社署需要：

- (a) 在其指引內訂明審視額外附屬服務費用的機制(包括時限)和處理收費不正確個案的安排；
- (b) 加強審視認可服務機構的額外附屬服務費用，包括：
  - (i) 備存妥當的審視記錄；
  - (ii) 就院舍券面值年度調整而言，在收到認可服務機構的相關額外附屬服務表(如有)以供審視後才發放調整的院舍券服務津貼；
  - (iii) 因應類似項目的價格水平差異頗大的情況，適當地記錄聯絡認可服務機構關於服務的分別；及
  - (iv) 加強檢查額外附屬服務表所載的合約院舍每月宿位費用，確保資料準確；
- (c) 進一步採取措施，確保認可服務機構根據額外附屬服務表向院舍券持有人收取額外附屬服務費用；及
- (d) 適時要求認可服務機構提交額外附屬服務表，並採取措施，確保認可服務機構在更新費用的生效日期前提交相關表格。

#### ***需要加強監察額外服務和消耗品項目的費用和附帶收費***

2.44 在院舍券計劃下，認可服務機構可收取額外服務和消耗品項目的費用和附帶收費(見第2.24(b)及(c)段)：

- (a) 根據認可服務機構和社署就院舍券計劃簽訂的服務協議，收取消耗品項目的費用和附帶收費須以收回成本為原則，當中不應包括行政費用。如費用和收費有任何變動，認可服務機構須於實施生效日期前至少30天以書面通知社署、院舍券持有人及其家屬；及
- (b) 根據認可服務機構須知，如費用和收費有任何變動，認可服務機構須以書面通知社署。社署審閱更新的收費項目和價目表後，會把其上載至長者資訊網(見第2.29(b)段)。

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

---

2.45 就額外服務(不包括以床位費表申報的升級寢室額外付款費用——見第2.29段)、消耗品項目和附帶收費而言，認可服務機構須在申請參與院舍券計劃時和有任何變動時，向社署提交收費項目表和價目表(下稱收費表)。社署表示：

- (a) 按照現行做法，社署收到收費表後，社署人員會審視費用和收費，考慮是否合理，當中會按情況考慮加價率，並參考認可服務機構就非院舍券持有人的收費清單，以及類似項目的一般價格水平等。如有費用和收費需要特別關注，社署人員會與認可服務機構密切聯絡，以交換意見、收集額外資料和提供建議；及
- (b) 社署並沒有就完成審視收費表後把其上載至長者資訊網方面指定時限。社署的做法是盡可能於認可服務機構指明的費用和收費變動生效日期前完成有關程序。

2.46 *需要改善提交和審視收費表的適時程度* 審計署審視了15間認可服務機構(見第2.31段)的最新收費表(在2020年9月至2024年7月期間收到)，留意到社署沒有就7間(47%)認可服務機構備存其審視記錄。至於有審視記錄的其餘8間(53%)認可服務機構：

- (a) 1間(13%)認可服務機構沒有在收費表上註明費用變動的生效日期。至於有註明費用變動生效日期的其餘7間(87%)認可服務機構：
  - (i) 4間(57%)認可服務機構的收費表在實施生效日期前的8至28天(平均數和中位數同約為17天)才收到(相對於規定的至少30天)(見第2.44(a)段)；及
  - (ii) 就2間(29%)認可服務機構而言，社署在註明的生效日期後的9天和30天才審視費用和收費；及
- (b) 社署由收到收費表日期起計用了2至65天(平均數為24天，中位數約為21天)審視費用和收費。另外，截至2024年8月，8間認可服務機構中，只有5間(63%)的經審視收費表有載於長者資訊網上(另見第4.22段)。

2.47 **需要加強審視費用和收費** 就15間認可服務機構(見第2.46段)而言，審計署留意到：

- (a) 各認可服務機構就類似的額外服務、消耗品項目和附帶收費項目的經審視費用有所差異。舉例而言，關於：
  - (i) 額外服務：9間認可服務機構提供的一小時節數的物理治療，費用介乎300元至1,400元不等(平均約為636元)；另一間認可服務機構的收費則為每節268元(沒有提及服務的時間長度)；
  - (ii) 消耗品項目：10間認可服務機構提供的一套導尿管和尿袋的費用介乎29元至220元不等(平均約為126元)；及
  - (iii) 附帶收費項目：8間認可服務機構提供的4小時護送服務的費用介乎220元至860元不等(平均為427元)；另一間認可服務機構收取的費用則為每次護送350元(沒有提及服務的時間長度)；及
- (b) 就最新收費表而言，社署沒有就7間(47%)認可服務機構備存其審視記錄。至於有審視記錄的其餘8間(53%)認可服務機構，雖然有文件記錄顯示社署有按舊有收費表對比其中4間(50%)認可服務機構的費用變動，但截至2024年8月，並沒有類似記錄顯示就另外4間(50%)認可服務機構費用所進行的相關審視工作(見第2.45(a)段)。

2.48 雖然有在服務協議中訂明收取消耗品項目的費用和附帶收費須以收回成本為原則(見第2.44(a)段)，但社署審視額外服務和消耗品項目的費用和附帶收費的做法(見第2.45段)，並沒有在社署指引內訂明。審計署認為，社署需要：

- (a) 在其指引內訂明審視認可服務機構的額外服務和消耗品項目的費用和附帶收費的機制(包括時限)；
- (b) 加強審視認可服務機構的額外服務和消耗品項目的費用和附帶收費，包括備存妥當的審視記錄，以及因應類似項目的價格水平差異頗大的情況，適當地記錄聯絡認可服務機構關於服務的分別；及
- (c) 採取措施，確保認可服務機構按所訂時限提交收費表。

### *需要加強監察隨機抽查申請發還款項文件的工作*

2.49 根據認可服務機構須知，認可服務機構須就院舍券津貼向社署每月提交申請發還款項文件。根據社署指引，社署人員會進行檢查，確定申請發還款項文件上的資料準確和正確；另外，一名高級社署人員須每月隨機抽查特定百分比的認可服務機構的申請發還款項記錄。檢查申請發還款項文件後，社署會安排每月向認可服務機構發還津貼。

2.50 審計署留意到：

- (a) 截至2024年5月，社署並未就隨機抽查工作備存中央記錄，故未能確定有關工作是否符合規定；
- (b) 社署指引沒有訂明隨機抽查的採樣方法；及
- (c) 因應審計署於2024年6月的查詢，社署於2024年8月向審計署表示，檢查記錄備存於選定認可服務機構的個別檔案中，並由2024年6月起已製備了中央記錄，以記錄被選作隨機抽查的認可服務機構。

### 審計署的建議

2.51 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 在社署指引內訂明在院舍券計劃下進行經濟狀況審查時就申請人或院舍券持有人的資產和入息的審查期，並公布相關規定；
- (b) 在社署指引內訂明審視認可服務機構下列項目的機制(包括時限)：
  - (i) 床位費；
  - (ii) 額外附屬服務費用和處理收費不正確個案的安排；及
  - (iii) 額外服務和消耗品項目的費用和附帶收費；
- (c) 適時把院舍券面值調整安排通知認可服務機構和要求認可服務機構提交床位費表和額外附屬服務表；

- (d) 採取措施，確保認可服務機構在更新費用的生效日期前提交床位費表和額外附屬服務表，並按所訂時限提交收費表；
- (e) 加強審視認可服務機構收取的費用和收費，包括：
  - (i) 備存妥當的審視記錄；
  - (ii) 就院舍券面值年度調整而言，在收到認可服務機構的回覆(包括相關床位費表和額外附屬服務表(如有)，以供審視)後才發放調整的院舍券服務津貼；
  - (iii) 因應類似項目的價格水平差異頗大的情況，適當地記錄聯絡認可服務機構關於服務的分別；及
  - (iv) 加強檢查額外附屬服務表所載的合約院舍每月宿位費用，確保資料準確；
- (f) 檢視為居住於合約院舍的院舍券持有人提供額外附屬服務資助的做法；
- (g) 進一步採取措施，確保認可服務機構根據額外附屬服務表向院舍券持有人收取額外附屬服務費用；及
- (h) 在社署指引內訂明隨機抽查申請發還款項文件的採樣方法，並加強監察，確保符合相關規定。

## 政府的回應

2.52 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照有關建議採取適當的跟進行動。她表示：

- (a) 社署已跟從審計署於第2.51(a)段的建議，在其網頁清晰公布在院舍券計劃下進行經濟狀況審查時，會審查院舍券申請人／持有人在申請當日的資產和入息；

## 長者院舍照顧服務券的行政事宜

---

- (b) 社署會按照第2.51(b)及(h)段的建議，在其指引內訂明審視認可服務機構收取的費用和收費的機制和程序、處理收費不正確個案的安排，以及隨機抽查申請發還款項文件的採樣方法；
- (c) 就審計署於第2.51(c)段的建議，因應第2.31(a)段註29所述的掛勾安排，令通知認可服務機構院舍券面值調整安排的時間偏短。由2024-25年度起，護理安老宿位的院舍券面值不再與“改善買位計劃”下甲一級宿位的每月價格掛勾。社署計劃把院舍券面值調整的年度工作於較早的時間進行；
- (d) 社署會按照第2.51(d)、(e)及(g)段的建議，加強措施，審視費用和收費和監察與認可服務機構收費相關的事宜；及
- (e) 社署會按照第2.51(f)段的建議，檢視居住於合約院舍的院舍券持有人的額外附屬服務安排。

## 第 3 部分：監察認可服務機構

3.1 本部分探討與監察認可服務機構相關的事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 處理認可服務機構申請(第3.2至3.12段)；
- (b) 認可服務機構提供服務的情況(第3.13至3.27段)；及
- (c) 社署對服務的監察(第3.28至3.49段)。

### 處理認可服務機構申請

3.2 **認可服務機構的資格條件** 認可服務機構指參與院舍券計劃的安老院。在院舍券計劃下，認可服務機構必須正在提供非資助宿位，並符合社署就下列各方面規定的指定要求：

- (a) **空間** 每名住客的最低人均面積為9.5平方米；
- (b) **人手** 符合最低人手水平(註 33)和護理員的培訓要求(例如備有護理員團隊，當中最少75%的護理員修畢獲社署所接納的培訓機構舉辦的個人護理員培訓課程，而每個課程為期不少於三整天)；及

---

註 33：最低人手水平是按全院床位數目計算或社署核准的水平，並以每名員工每星期工作6天、每天工作8小時計算。以一間提供100個護理安老宿位的安老院為例，最低人手水平為42人，包括1名主管、1名註冊護士、4名登記護士、1名物理治療師／職業治療師、4名保健員、20名護理員和11名助理員。

- (c) **過往服務記錄** 符合關於過往服務記錄的指定要求(註 34)，並根據《安老院條例》獲發牌。

社署表示，為了滿足長者的基本護理需要，在院舍券計劃下為每個護理安老宿位提供的服務範圍，與在“改善買位計劃”下為每個資助甲一級護理安老宿位提供的服務範圍相若。因此，院舍券計劃的宿位和“改善買位計劃”下甲一級私營院舍宿位在空間和人手方面的要求相同。

**3.3 認可服務機構申請** 院舍券辦事處負責院舍券計劃的行政工作，包括邀請和處理認可服務機構申請。社署就相關程序發出的指引如下：

- (a) **邀請程序** 院舍券辦事處會從安老院牌照事務處收到關於新獲發牌安老院的通知和取得相關資料(例如空間和過往服務記錄的資料)。如該安老院大致符合認可服務機構的資格條件，院舍券辦事處會主動聯絡其經營者，向其介紹院舍券計劃，並邀請其參與成為認可服務機構；及
- (b) **處理程序** 院舍券辦事處接獲安老院的申請後，會先評審申請，然後將申請提交予評審委員會(註 35)通過及社會福利署署長批准。圖四為認可服務機構申請的處理程序流程圖。

---

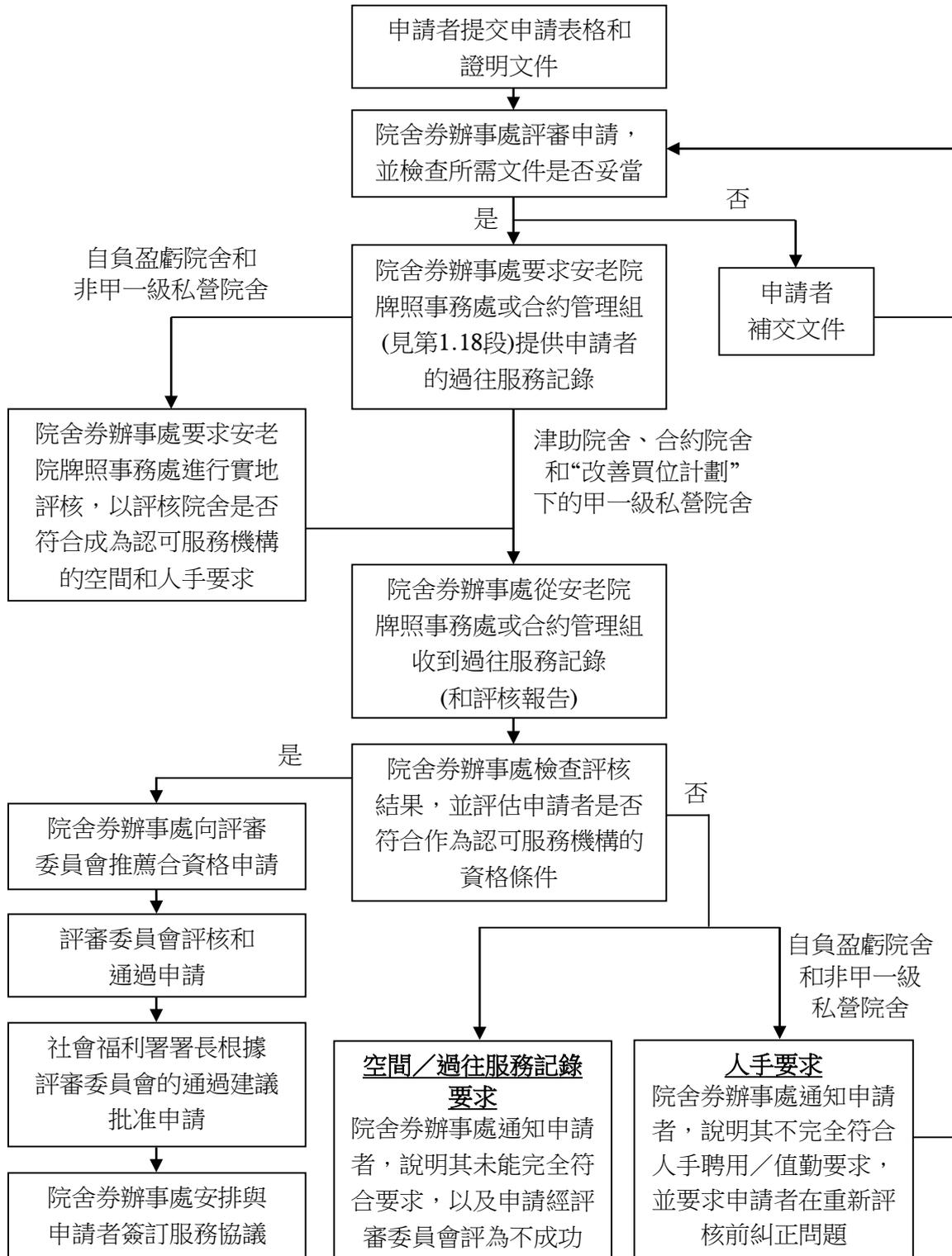
註 34：過往服務記錄的要求包括：

- (a) 在提交申請前的60個月內，沒有違反《安老院條例》或其他與營辦安老院有直接關係的刑事罪行而被定罪的記錄；
- (b) 沒有曾經或正在作出可能構成或導致發生危害國家安全罪行或不利於國家安全的行為或活動；及
- (c) 在提交申請前的12個月內和申請處理期間：(i) 沒有接獲社署的警告信；或(ii) 接獲社署一封警告信而所涉及的警告事項合共不得超過兩個，或接獲社署兩封警告信，而每封警告信所涉及的警告事項不得超過一個，而前提是有關警告信不是在提交申請前的6個月內或申請處理期間接獲。

註 35：評審委員會由社署一名助理署長擔任主席，另有兩名地區福利辦事處的福利專員擔任委員。

圖四

認可服務機構申請的處理程序流程圖  
(2024年6月30日)



資料來源：社署的記錄

## 監察認可服務機構

3.4 在2019-20至2023-24年度期間，共接獲128宗認可服務機構申請，當中107宗已處理並獲批(見表五)。雖然認可服務機構的資格無須續期，但如機構的牌照未有續期或被終止(例如因不符合牌照條件)，或機構選擇退出院舍券計劃或停止營運，則其認可服務機構資格將被撤銷。

表五

接獲和已處理的認可服務機構申請  
(2019-20至2023-24年度)

	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	總計
	年度	年度	年度	年度	年度	
	(數目)					
接獲	17	37	21	30	23	128
已處理(註)						
獲批	14	32	12	30	19	107
撤回	1	1	3	3	4	12
總計	15	33	15	33	23	119

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：社署表示，各年度內處理的認可服務機構申請數目或包括於之前一個年度或更多個年度內接獲的申請，原因是有些申請或未能於同一年度內完成處理。截至2024年3月31日，9宗接獲的認可服務機構申請正在處理中。

### 需要進一步採取措施加快處理認可服務機構申請

3.5 社署表示，處理時間指由認可服務機構申請的接獲日期至社會福利署署長批准申請的日期之間的曆日日數。社署在其指引內訂明處理認可服務機構申請的整體時限，以及認可服務機構申請程序中不同階段處理工作的各個時限(註 36)。

註 36：社署表示，所訂時限供內部參考(即並非服務承諾)，而處理認可服務機構申請所用的實際時間受多個因素影響。

3.6 審計署留意到：

- (a) 就獲批的107宗認可服務機構申請(見第3.4段)中的58宗(54%)而言，完成處理認可服務機構申請所用的時間超過所訂時限1至234天不等(平均數為68天，中位數為47天)；及
- (b) 就審計署所審視的10宗申請(在2017至2023年期間獲批)而言，在一些個案中，認可服務機構申請程序中不同階段的處理工作所用的時間超過所訂時限。舉例而言，在一宗個案中，院舍券辦事處向安老院牌照事務處提出進行實地評核要求所用的時間超過所訂時限31天，而有關原因並沒有記錄在案。

3.7 另外，社署於2024年7月回應審計署的查詢時表示，該58宗個案的處理工作所用時間超過所訂時限的主要原因如下：

- (a) 就處理工作所用時間超過所訂時限一星期或以下的5宗個案而言，超過時限的情況可能是因行政效率而把申請分批推薦予評審委員會通過和社會福利署署長批准的安排所致；及
- (b) 就處理工作所用時間超過所訂時限一星期以上的53宗個案而言，申請者出現一些常見的狀況，導致社署在順利通過和完成評審程序方面有困難。該等常見狀況如下：
  - (i) 申請者遲交所需文件(例如員工僱傭合約和值勤更表、護理員的證書和建議價目表)，而這些文件在評審中不可或缺；
  - (ii) 申請者在申請表格上輸入的資料錯誤、不準確或有所遺漏(例如擬提供予院舍券使用者的指定床位位置不清楚／不準確或員工資料不一致)，因而需要與其來回溝通，要求其澄清及重新提交資料；
  - (iii) 院舍券辦事處在評審文件或安老院牌照事務處在實地評核時，發現申請者建議的人手不足／未能符合認可服務機構的資格條件。由於等待申請者澄清／重新提交資料或安老院牌照事務處的第二次實地評核結果需時，導致院舍券辦事處需要更長時間處理評審工作；及

- (iv) 對申請者在其他方面的建議(例如建議價目表)有異議或疑慮，因此院舍券辦事處需要與申請者作深入或長時間討論或協商。

### 3.8 審計署亦留意到：

- (a) 沒有為認可服務機構申請的實際整體處理時間(由收到全部評審所需文件的日期至社會福利署署長批准申請的日期計算)和申請程序中不同階段的處理時間(包括有否符合時限)備存現成的管理資料(註 37)；
- (b) 雖然申請表格有包括所需提交證明文件的核對清單，但該核對清單中並沒有列出部分所需證明文件(例如建議價目表)(見第3.7(b)(i)段)；及
- (c) 提交供評審的申請出現一些常見狀況(見第3.7(b)(ii)至(iv)段)，由此可見，部分申請者在填寫申請表格和提交證明文件方面或需要社署提供更多協助。

### 3.9 社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，已採取多項措施，以在整個申請過程中利便和協助申請者，例如：

- (a) 在已於社署網站上發布的邀請文件上訂明所有相關要求。該文件列明認可服務機構的資格條件、主要的申請和處理程序，以及所需的申請和證明文件；
- (b) 如經營者有意進一步了解院舍券計劃和相關要求，會因應需要提供個別或小組簡介；及
- (c) 為每個申請者指派一名助理社會工作主任，由其向申請者就收集和提交所需文件方面提供直接支援和協助，以利便評審。

### 3.10 為利便監察，社署需要為認可服務機構申請的實際整體處理時間和申請程序中不同階段的處理時間備存管理資料。因應審查結果，並為求加快處理認可服務機構申請，社署需要進一步採取措施，確保認可服務機構申請程序中不

---

註 37：社署表示，所有相關資料均備存於個別認可服務機構的主題檔案中。

同階段的處理工作符合所訂時限，如有偏差，須記錄原因。社署亦需要在認可服務機構申請表格的核對清單中列出全部評審所需的證明文件，並進一步採取措施，利便申請者填寫申請表格和提交所需證明文件(例如向申請者就申請常見狀況方面提供培訓)。

### 審計署的建議

3.11 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 為認可服務機構申請的實際整體處理時間和申請程序中不同階段的處理時間備存管理資料；
- (b) 進一步採取措施，確保認可服務機構申請程序中不同階段的處理工作符合所訂時限，如有偏差，須記錄原因；及
- (c) 在認可服務機構申請表格的核對清單中列出全部評審所需的證明文件，並進一步採取措施，利便申請者填寫申請表格和提交所需證明文件(例如向申請者就申請常見狀況方面提供培訓)。

### 政府的回應

3.12 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照有關建議採取適當的跟進行動。她表示：

- (a) 自2024年9月起，社署已加強處理認可服務機構申請的呈閱系統。有關人員須向上級匯報進度。另外，也會備存各階段的實際處理時間等資料，以利便管理和督導；及
- (b) 除了沿用現時做法向有意申請者提供簡介外，社署也會更新認可服務機構申請表格的核對清單和相關邀請文件。

### 認可服務機構提供服務的情況

3.13 所有認可服務機構均須與社署簽訂服務協議。服務協議訂明，認可服務機構須在提供標準服務(見第1.13段)、基本服務規定(例如符合人手要求)、收取費用(例如消耗品項目費用和附帶收費，以及額外服務的額外付款費用)、提供照顧補助項目，以及服務質素標準(見第1.14段)等方面遵守多項規定和條款。審計署在2024年6月至8月期間到訪了3間認可服務機構(註 38)(認可服務機構D至F)，以檢視這些機構提供院舍券計劃下服務的情況。在到訪期間所得出的審查結果詳載於以下段落。

### 需要確保認可服務機構符合收取消耗品項目費用和附帶收費方面的規定

3.14 根據服務協議，認可服務機構可向院舍券持有人收取院舍券服務範圍以外的實報實銷消耗品項目費用和附帶收費(註 39)，但須符合特定條件，包括：

- (a) 須於認可服務機構處所內的當眼地方張貼告示，清楚列明所有項目的價目表，以及就額外費用及開支作出查詢／投訴的途徑；
- (b) 院舍券持有人及其家屬必須有是否自行購買有關項目或服務的選擇；及
- (c) 費用及收費如有任何變動(即價目表有所調整)，認可服務機構須於實施日期前至少30天以書面通知社署、院舍券持有人、其家屬及任何負責院舍券持有人的的人。

3.15 審計署揀選了30名院舍券持有人(包括3間認可服務機構(見第3.13段註38)各10名)，並審視了認可服務機構在2023年4月至2024年3月期間發出的正式收據，以及相關告示和價目表。審計署發現：

---

註 38：審計署從香港三個主要區域(即港島、九龍和新界)中，各選出一個截至2024年3月認可服務機構數目和可供收納院舍券持有人入住的床位數目最多的地區(即分別為東區、九龍城區和葵青區)。審計署從這三個地區中各選一間認可服務機構，當中考慮的因素包括截至2024年3月地區內可供收納院舍券持有人入住的床位數目和已收納院舍券持有人入住的床位數目。

註 39：根據服務協議，這些消耗品項目和附帶收費須是為照顧個別院舍券持有人的特別需要、費用須以收回成本為原則收取，以及須是在院舍券計劃下院舍券服務範圍以外的項目。舉例而言，標準服務所包括的所有項目(例如洗頭水和基本護理服務)的費用均不得向院舍券持有人收取。

- (a) **多收消耗品項目費用** 認可服務機構D和F分別向1名和5名院舍券持有人以高於價目表所示價格收取消耗品項目的費用。多收的費用總額為2,703元(每名院舍券持有人介乎68元至1,871元不等)。舉例而言，在2023年7月至2024年3月期間，認可服務機構D向一名院舍券持有人就鼻飼用品每月收取2,086元，而非價目表所示的1,900元；
- (b) **就沒有列於價目表上的消耗品項目收費的理據沒有記錄在案** 認可服務機構D向4名院舍券持有人就沒有列於價目表上的消耗品項目收費，而就這些項目收費的理據並沒有記錄在案。所涉總額為34,225元(每名院舍券持有人介乎30元至22,420元不等)。舉例而言：
- (i) 在2023年7月至2024年3月期間，認可服務機構D向一名院舍券持有人就特別營養飲品(未有列於價目表上)每月收取2,400元；及
- (ii) 根據價目表所示，一包紙尿片的價格為140元，但在2023年11月至2024年3月期間，認可服務機構D向另一名院舍券持有人就紙尿片每月收取2,000元(未有列於價目表上)。

社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，該特定品牌的特別營養飲品(見上文(i)項)是由該院舍券持有人的主診醫生處方，至於有關紙尿片的每月費用(見上文(ii)項)是由於該院舍券持有人的每日紙尿片使用量偏高(即每日至少8片)，故因應家屬要求而提供予該院舍券持有人的特別優惠(基於其家庭困難)。這些特別／個人化的項目未有列於價目表上是可以理解的。然而，審計署留意到，就特別／個人化的項目收費的理據，以及院舍券持有人及其家屬是否有自行購買有關項目的選擇(見第3.14(b)段)，並沒有記錄在案；及

- (c) **社署未有適時獲通知附帶收費的調整** 2023年3月，認可服務機構D和F通知院舍券持有人、其家屬及任何負責院舍券持有人的人，由2023年5月起，每名院舍券持有人的每月冷氣費有所調整，分別由350元調整至500元和由320元調整至400元。然而，社署於2023年8月才獲通知有關調整(相對於在實施日期前至少30天的規定時限)。另外，認可服務機構D和F由2023年5月起(即在社署審視有關費用前)向法院舍券持有人收取經調高的費用，而多收的費用總額為6,480元。就此，審計署留意到，社署指引沒有訂明審視費用和收費的機制(包括時限)(另見第2.46至2.48段及第2.51(b)及(d)段)。

3.16 為確保認可服務機構遵守服務協議，審計署認為社署需要加強措施，確保認可服務機構按照價目表向院舍券持有人收取消耗品項目費用和附帶收費，以及記錄收取未有列於價目表上費用的理據。社署亦需要檢視於第3.15(a)及(c)段所述審計署發現到的多收費用個案，並採取適當跟進行動(例如要求相關認可服務機構按情況向院舍券持有人退還任何多付的費用)。

### *需要加強監察認可服務機構處理照顧補助項目的事宜*

3.17 *向院舍券持有人收取應由政府繳付的照顧補助項目費用* 根據服務協議，如政府就任何項目應繳或將來應繳照顧補助金津貼(見第1.10(b)段)，認可服務機構不得就該項目向院舍券持有人收費。審計署審視了在2023年4月至2024年3月期間30名院舍券持有人(見第3.15段)的照顧補助金津貼記錄和獲發的正式收據，發現認可服務機構D曾向2名領取照顧補助金津貼的院舍券持有人收取相關的照顧補助項目費用。多收的費用總額為1,155元(即30元和1,125元)。舉例而言，一名院舍券持有人雖然獲發血糖監察用品的照顧補助金津貼，卻被收取相關用品的費用1,125元。為確保認可服務機構遵守服務協議，審計署認為社署需要加強措施，確保認可服務機構不會向院舍券持有人收取應由政府繳付的照顧補助項目費用。社署亦需要檢視審計署發現到的多收費用個案，並採取適當跟進行動(例如要求認可服務機構D按情況向院舍券持有人退還任何多付的費用)。

3.18 *需要加強監察向領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人提供紙尿片的情況* 根據服務協議，認可服務機構每月必須為每名領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人提供每日至少6片或由醫生指定更多數量的紙尿片。審計署審視了在2023年10月至2024年3月期間30名院舍券持有人每日照顧補助項目的使用記錄，發現：

- (a) *未有提供規定數量紙尿片的理據沒有記錄在案* 認可服務機構D和E分別沒有向5名和2名領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人提供規定數量(即每人每日至少6片)的紙尿片，而提供不足的理據並沒有記錄在案。在一個極端的個案中，認可服務機構E的1名院舍券持有人在該段期間每日獲提供1至3片紙尿片。社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，除了1名院舍券持有人(入住於認可服務機構D)已離世(即未能確定其紙尿片使用量)外，其餘6名院舍券持有人的紙尿片使用量因為不同原因(例如有時能自行如廁、正在接受如廁訓練或只在晚間使用紙尿片)而偏低；及

- (b) *所提供的紙尿片數量沒有記錄在案* 認可服務機構F雖在每日照顧補助項目使用記錄中註明有向院舍券持有人提供紙尿片，但沒有記錄每日向每名院舍券持有人提供的紙尿片數量，因此未能確定其有否向每名院舍券持有人提供每日至少6片的規定數量。

3.19 為確保認可服務機構遵守服務協議，審計署認為社署需要加強措施，確保領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人獲提供規定數量的紙尿片，如提供數量不足，要求認可服務機構記錄有關理據。為便利監察，社署亦需要要求認可服務機構記錄向領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人所提供的紙尿片數量。

#### *需要確保認可服務機構不會向院舍券持有人多收額外付款的費用*

3.20 根據服務協議，認可服務機構可因應院舍券持有人要求而向其提供院舍券服務範圍以外的非必要服務(即額外服務)，並向其收取相關費用，但須符合特定條件，包括：

- (a) 院舍券持有人在一個曆月內被收取的相關費用總額不得超逾當時院舍券面值的150%；
- (b) 如院舍券持有人於某個月內獲收納入住、離開或被當作離開(見第4.6(c)段)，則該月的相關費用(於每月第一天向院舍券持有人收取)須按比例調整；及
- (c) 院舍券持有人如提前離開或被當作離開認可服務機構，以致多付任何相關費用，認可服務機構須在切實可行的範圍內盡早退還有關款項，無論如何不得遲於離開或被當作離開日期後的3個月退還。

3.21 審計署留意到，在一宗個案中，一名院舍券持有人向認可服務機構E繳付了2023年10月升級寢室的額外服務(即額外付款)費用，其後於2023年10月21日離開認可服務機構，但沒有證據顯示認可服務機構E有按照規定，於其離開時按比例調整額外付款費用(見第3.20(b)段)。另外，截至2024年6月，多付的1,290元仍未退還(即在離開日期後超過8個月)，違反不得遲於3個月退還的規定(見第3.20(c)段)。為確保認可服務機構遵守服務協議，審計署認為社署需要加強措施，確保認可服務機構不會向院舍券持有人多收額外付款的費用，包括在院舍

券持有人離開時調整有關費用和適時退還任何多付的費用。社署亦需要檢視審計署發現到的多收費用個案，並採取適當跟進行動(例如要求認可服務機構E按情況向院舍券持有人退還任何多付的費用)。

### **監察認可服務機構符合最低人手要求的情況方面有可予改善之處**

3.22 服務協議訂明，符合人手要求是基本服務規定(見第3.13段)之一。社署表示，如有不符合院舍券規定(例如人手要求)的情況，應按照處理所發現不符合規定情況機制(註 40)跟進。審計署留意到以下事宜：

- (a) **部分員工類別的值勤率低於100%** 根據服務協議，認可服務機構須確保在合約期內的任何時間均符合最低人手水平(見第3.2(b)段註33)，而有關水平以每名員工每星期工作6天，每天工作8小時計算(即最低人手要求)。審計署審視了認可服務機構D至F於2024年3月的員工值勤記錄，留意到只有認可服務機構E所有員工類別的值勤率達100%(即在任何時間)。認可服務機構D和F部分員工類別的值勤不足率介乎1%至14%不等(見表六)；

---

註 40：根據社署指引，由2024年4月起，如發現不符合規定的情況，應視乎情況的嚴重程度及／或相關認可服務機構糾正不符合規定情況的進度，向相關認可服務機構發出口頭勸諭、不符合規定通知、改善建議、改善建議提示及／或警告信。舉例而言，如發生的不符合規定事項輕微影響到提供院舍券服務的情況，應發出不符合規定通知；如認可服務機構多次未能糾正不符合規定情況，或發生的不符合規定事項嚴重影響到提供院舍券服務的情況或嚴重損及院舍券持有人的福祉，則應發出警告信。2024年4月前，如發現不符合規定的情況，應發出口頭勸諭及／或不符合規定通知。

表六

認可服務機構D和F的員工值勤率  
(2024年3月)

員工種類	認可服務機構 D	認可服務機構 F
主管	159%	131%
註冊護士／登記護士	99%	118%
物理治療師／職業治療師	93%	102%
保健員	97%	145%
護理員	94%	119%
助理員	93%	86%
整體	95%	113%

資料來源： 審計署對認可服務機構D和F記錄的分析

- (b) **需要訂明評核符合最低人手要求情況的程序** 審計署留意到認可服務機構D和F部分員工種類的值勤率不足(見上文(a)項)，故審視了安老院牌照事務處(負責監察認可服務機構符合人手要求的情況——見第3.28(b)段)就認可服務機構D和F(巡查分別於2024年2月和2023年6月進行)擬備及提交的巡查報告，留意到所匯報的數字與表六所示的相若。社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，院舍券辦事處在收到巡查報告後，會基於多個因素(例如視乎情況參考“改善買位計劃”的指引)評核認可服務機構符合最低人手要求的情況。如評核結果顯示認可服務機構並不完全符合最低人手要求，院舍券辦事處便會與相關認可服務機構跟進。然而，審計署留意到，社署的院舍券計劃指引沒有訂明相關程序(包括評核過程中的考慮因素)，而院舍券辦事處在收到安老院牌照事務處巡查報告後就認可服務機構D和F的評核結果並沒有記錄在案；及
- (c) **應變計劃未有包括應對人手短缺的補救措施** 根據服務協議，認可服務機構必須制定應變計劃，以確保在緊急情況下，又或在認可服務機構難以提供任何院舍券服務的情況下，能夠無間斷提供院舍券服務。審計署留意到，認可服務機構E在其應變計劃中包括多項應

對人手短缺的補救措施(註 41)，但另一方面，認可服務機構D和F(兩者部分員工種類的值勤不足率介乎1%至14%不等——見表六)則未有就這方面擬備應變計劃。

3.23 在院舍券計劃下，認可服務機構按其所收納入住的院舍券持有人數目獲發放相應的津貼(註 42)，而設最低人手水平是為確保服務質素。就此，審計署認為社署需要在其院舍券計劃指引訂明評核認可服務機構符合最低人手要求情況的程序，並採取措施，確保把評核結果記錄在案。社署亦需要考慮要求出現人手短缺的認可服務機構於其應變計劃中包括有關補救措施。

### **需要繼續監察認可服務機構符合其自訂服務質素標準的情況**

3.24 根據服務協議，認可服務機構向院舍券持有人提供的服務須符合服務質素標準中所列的標準。社署表示，服務質素標準訂明認可服務機構在管理和提供服務方面應達到的質素水平，這些標準均為一般性的基本要求，認可服務機構可根據各要求，以合適的方法應用，以符合服務質素標準的要求。換言之，認可服務機構應自訂適切的服務質素標準。審計署留意到以下事宜：

- (a) **認可服務機構D不符合其自訂的服務質素標準6** 服務質素標準6要求認可服務機構定期計劃、檢討及評估本身的表現，並制定有效的機制，讓服務使用者、職員及其他關注人士就機構的表現提出意見。認可服務機構D的自訂服務質素標準訂明應安排每半年一次與長者住客的家屬會面，以收集他們對機構服務質素的意見。然而，認可服務機構D每年只與長者住客的家屬進行一次會面(即於2022年6月、2023年7月和2024年5月)(註 43)，有違其自訂服務質素標準的規定；及
- (b) **認可服務機構D不符合其自訂的服務質素標準9** 服務質素標準9要求認可服務機構採取一切合理步驟，以確保職員和服務使用者處身

---

註 41：有關補救措施包括評估對提供服務和日常運作至關重要的員工角色和職責，以及聘請兼職員工(例如臨時及合約員工，以及自由工作者)填補空缺。

註 42：社署表示，只要所有服務均已按照服務協議的條款及條件提供，認可服務機構便會按其所收納入住的院舍券持有人數目獲發放相應的津貼。

註 43：社署表示，相關認可服務機構匯報指與長者住客家屬會面的安排受2019冠狀病毒病疫情影響，而隨着疫後復常，已於2023年年中和2024年年中安排會面。

於安全的環境(包括定期巡查，確保設施妥善維修)。認可服務機構D自訂的服務質素標準訂明地面要平滑，避免凹凸不平或有罅隙。審計署到訪認可服務機構D(見第3.13段)時，留意到主走廊一塊膠地磚損毀(即地面不平)，增加該處人士(尤其長者住客)跌倒的風險，而認可服務機構D並未採取合理步驟(例如設置警告標誌／告示)提醒職員和住客注意。

3.25 為確保服務質素，社署需要繼續監察相關認可服務機構符合其自訂服務質素標準的情況，包括安排每半年一次與長者住客的家屬會面，以及確保職員和服務使用者處身於安全的環境。

### 審計署的建議

3.26 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 加強措施，確保認可服務機構按照價目表向院舍券持有人收取消耗品項目費用和附帶收費，以及記錄收取未有列於價目表上費用的理據；
- (b) 加強措施，確保認可服務機構不會向院舍券持有人收取應由政府繳付的照顧補助項目費用；
- (c) 加強措施，確保領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人獲提供規定數量的紙尿片，如提供數量不足，要求認可服務機構記錄有關理據；
- (d) 要求認可服務機構記錄向領取紙尿片照顧補助金津貼的院舍券持有人所提供的紙尿片數量，以利便監察；
- (e) 加強措施，確保認可服務機構不會向院舍券持有人多收額外付款的費用，包括在院舍券持有人離開時調整有關費用和適時退還任何多付的費用；
- (f) 檢視於第3.15(a)及(c)、3.17及3.21段所述審計署發現到的多收費用個案，並採取適當跟進行動(例如要求相關認可服務機構按情況向院舍券持有人退還任何多付的費用)；

- (g) 在社署的院舍券計劃指引訂明評核認可服務機構符合最低人手要求情況的程序，並採取措施，確保把評核結果記錄在案；
- (h) 考慮要求出現人手短缺的認可服務機構於其應變計劃中包括有關補救措施；及
- (i) 繼續監察第3.24段提及的認可服務機構符合其自訂服務質素標準的情況，包括安排每半年一次與長者住客的家屬會面，以及確保職員和服務使用者處身於安全的環境。

### 政府的回應

3.27 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照有關建議採取適當的跟進行動。她表示：

- (a) 社署會按照第3.26(a)、(b)及(e)段的建議，加強措施，監察認可服務機構的收費情況；
- (b) 就審計署於第3.26(c)及(d)段的建議，社署已提醒認可服務機構須確保領取照顧補助金津貼的院舍券持有人按規定獲提供紙尿片；
- (c) 就審計署於第3.26(f)段的建議，社署已審視第3.15(a)及(c)、3.17及3.21段提及的全部多收費用個案。相關認可服務機構已同意按情況向院舍券持有人或其親屬全數退還多付的費用；
- (d) 就審計署於第3.26(g)及(h)段的建議，社署會於其指引訂明評核認可服務機構符合最低人手要求情況的程序，並要求未能符合要求的認可服務機構在其應變計劃中包括有關補救措施；及
- (e) 就審計署於第3.26(i)段的建議，相關認可服務機構匯報指，為收集關於服務的意見等目的而每年兩次與長者住客家屬會面的安排，已由2024-25年度起恢復，而恢復後首次會面已於2024年5月進行。相關認可服務機構亦已於2024年8月修補了損毀的膠地磚。社署會繼續透過巡查和服務監察探訪，監察認可服務機構符合其自訂服務質素標準的情況。

## 社會福利署對服務的監察

3.28 **監察機制** 根據社署指引，為確保認可服務機構的服務質素，社署為院舍券計劃制訂了一套監察機制，詳情如下：

- (a) **院舍券辦事處的監察工作** 定期檢查包括服務監察探訪和實地督導檢查。助理社會工作主任會到認可服務機構進行突擊服務監察探訪(註 44)，以監察院舍券計劃多個範疇的情況(註 45)。社會工作主任會就其轄下各名助理社會工作主任進行實地督導檢查(註 46)，以檢查他們在服務監察探訪中進行的工作。除了定期檢查外，因應接獲院舍券持有人投訴等特殊情況，院舍券辦事處亦會視乎投訴事宜的嚴重程度，到認可服務機構進行其他突擊探訪；及
- (b) **安老院牌照事務處的巡查工作** 安老院牌照事務處一般會透過到認可服務機構的定期突擊巡查(見第1.18段)，以監察認可服務機構符合空間和人手要求，以及服務質素標準的情況(註 47)，並於每次巡查後擬備及向院舍券辦事處提交巡查報告，供其採取跟進行動(註 48)。

3.29 **懲處** 如發現認可服務機構違反服務協議，社署可對其施加懲處。具體而言，認可服務機構如在任何一段12個月的期間接獲社署超過2個警告事項或因同一事項接獲社署超過2封警告信(見第3.22段註40)，認可服務機構便須停收院

---

註 44：社署表示：

- (a) 2024年4月前，院舍券辦事處會在服務監察探訪前的一星期內事先通知相關認可服務機構(即非突擊形式探訪)，讓機構能預備所有相關文件，以供檢查；及
- (b) 由2024年4月起，所有服務監察探訪的目標均由院舍券辦事處的高級人員隨機揀選，進行探訪前不會事先通知認可服務機構。

註 45：社署表示，這些範疇包括向院舍券持有人提供標準服務和收費的情況，但不包括安老院牌照事務處的巡查所涵蓋的範疇(例如人手要求)(見第3.28(b)段)，以免工作重複。

註 46：社署表示，由2024年4月起已加強實地督導檢查工作。

註 47：社署表示，為求運作效率，監察合約院舍在符合空間和人手要求，以及服務質素標準方面的情況，會由合約管理組而非安老院牌照事務處負責，原因是符合這些要求屬服務合約(見第1.12段註15)條款。合約管理組會定期通知院舍券辦事處其對合約院舍就所發現的不符合規定情況採取的跟進行動(例如發出警告信和施加懲處)。

註 48：如相關認可服務機構為“改善買位計劃”下的甲一級私營院舍，安老院牌照事務處於巡查報告上提出所發現的不當和不符合規定情況，則會由合約管理組跟進。院舍券辦事處會與合約管理組合作，跟進有關進度和結果。

## 監察認可服務機構

---

舍券持有人至少6個月。如認可服務機構因違反《安老院條例》或其他與營辦認可服務機構有直接關係的刑事罪行而被定罪，則須停收至少3年。如認可服務機構的牌照未有續期或被終止，其認可服務機構資格將被撤銷。

### *需要確保服務監察探訪和巡查按照所訂時限進行*

3.30 社署表示，院舍券辦事處和安老院牌照事務處分別會按照社署指引訂明的時限，到認可服務機構進行定期檢查(見第3.28(a)段)和巡查。社署於2024年6月和8月回應審計署的查詢時表示，服務監察探訪報告(註 49)和巡查報告備存於個別認可服務機構的主題檔案中，而院舍券辦事處並沒有就定期檢查和巡查的日期、報告日期、不符合規定情況的詳情(包括不符合規定的認可服務機構數目)和所採取的跟進行動備存現成概覽。社署應審計署的查詢，編製了2021-22至2023-24年度期間進行的服務監察探訪和巡查的清單。根據有關清單，審計署留意到：

- (a) 所需到3間認可服務機構進行的服務監察探訪和所需到1間認可服務機構進行的巡查未有進行(註 50)，而未能符合規定的理據並沒有記錄在案；
- (b) 在已進行的562次服務監察探訪和896次巡查中，335次(60%)探訪(涉及162間認可服務機構)和345次(39%)巡查(涉及153間認可服務機構)延遲進行，有關服務監察探訪延遲介乎1至858天不等(平均數為198天，中位數為145天)，有關巡查延遲介乎1至217天不等(平均數為45天，中位數為30天)；及

---

註 49：社署表示，實地督導檢查的記錄(即社會工作主任的出勤記錄)載於相關服務監察探訪的報告中。

註 50：社署表示：

- (a) 該3間認可服務機構於2023年4月至9月期間參與院舍券計劃。隨着2019冠狀病毒病疫情後復常，院舍券辦事處於2023年已全力投入邀請新的安老院參與院舍券計劃和邀請合資格長者申請院舍券，故此，該3間認可服務機構的服務監察探訪於2024年6月至8月期間進行；及
- (b) 該1間認可服務機構於2023年8月參與院舍券計劃。安老院牌照事務處已於2023年10月和2024年1月到該認可服務機構進行牌照巡查，另於2024年5月特別為院舍券計劃進行巡查。

- (c) 截至2024年3月31日，59間認可服務機構的服務監察探訪和17間認可服務機構的巡查已分別逾期3至723天不等(平均數為232天，中位數為183天)和3至216天不等(平均數為41天，中位數為25天)。

審計署審視了相關記錄，發現安老院牌照事務處擬備部分巡查報告所用的時間偏長(例如484天)(另見第3.37及3.38段)。

3.31 社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 審查工作涵蓋2019冠狀病毒病疫情爆發的時期，而該期內服務監察探訪的安排因疫情大受影響。舉例而言，探訪安老院的次數減到最低，同時院舍券辦事處的員工則負起大量防疫抗疫職責。雖然在2023-24年度疫後復常，但院舍券辦事處卻忙於應付大幅增加的院舍券申請(與2020-21年度相比，2023-24年度的新申請數目增加超過100%)。在2024-25年度首兩季，對所有認可服務機構(除了新參與院舍券計劃或沒有院舍券持有人被收納入住的機構)的服務監察探訪均已按照所訂時限進行。截至2024年9月底，並沒有逾期未進行的服務監察探訪；及
- (b) 雖然巡查屬突擊性質，亦可能是根據個別安老院的風險評估而策略性地策劃，但巡查時間表可能會有所調整。巡查與服務監察探訪的情況相似，由於審查工作涵蓋2019冠狀病毒病疫情爆發的時期，巡查人員在該段期間負起大量向安老院提供廣泛支援的職務，以助其應對疫情帶來的挑戰，而加上疫情期間探訪安老院受限，對個別安老院巡查的時間表或受影響。

審計署備悉社署的解釋，但認為社署需要採取措施，確保服務監察探訪和巡查按照其指引內訂明的時限進行。

### **需要加強服務監察探訪和實地督導檢查的工作**

3.32 為便利監察認可服務機構的工作，社署設計了一份核對清單，列出服務監察探訪時須檢查的項目，並把核對清單收錄於其指引內。另外，院舍券辦事處人員亦須於服務監察探訪報告中記錄探訪結果。

3.33 2024年6月和7月，審計署隨同院舍券辦事處到5間認可服務機構(認可服務機構G至K)進行5次服務監察探訪暨實地督導檢查(註 51)。在探訪時，審計署留意到，進行探訪的院舍券辦事處人員在每次探訪中均已按照社署指引的規定隨機揀選特定數目的院舍券持有人，以根據核對清單作審視。審計署留意到以下事宜：

- (a) **院舍券辦事處人員在一次服務監察探訪暨實地督導檢查時未能發現到不符合服務協議的情況** 就5次探訪中的1次而言，審計署發現在2023年11月至2024年5月期間：
  - (i) 認可服務機構G向90%所審視的院舍券持有人多收消耗品項目(例如營養奶和凝固粉)費用和附帶收費(即每月冷氣費和護送服務陪診費)。按適用價目表計算，多收的費用總額為2,503元(每名院舍券持有人介乎140元至540元不等)；及
  - (ii) 認可服務機構G向80%所審視的院舍券持有人就一些沒有列於適用價目表上的項目(例如倉儲費和衝擊波治療費)收費，所涉總額為79,346元(每名院舍券持有人介乎818元至27,080元不等)；及
- (b) **需要檢視核對清單和服務監察探訪報告的設計** 就5次探訪中的2次而言，審計署發現：
  - (i) 認可服務機構H在2023年12月至2024年5月期間，向1名和2名院舍券持有人分別只提供每人每日1片和4片紙尿片(相對於規定的每人每日至少6片——見第3.18段)，而提供不足的理據並沒有記錄在案。社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，相關院舍券持有人於日間能自行如廁，只需要在晚間使用紙尿片；及
  - (ii) 認可服務機構G在2023年11月至2024年5月期間，僅在每日照顧補助項目使用記錄中註明有向院舍券持有人提供紙尿片，但沒有記錄每日向每名院舍券持有人提供的紙尿片數量(即未能確定其有否提供規定數量)。

---

註 51：就全部5次服務監察探訪而言，社會工作主任亦就其轄下的助理社會工作主任進行實地督導檢查。

就此，審計署留意到，服務監察探訪的核對清單或報告均沒有要求院舍券辦事處人員檢查或記錄相關院舍券持有人有否獲提供規定數量的紙尿片。

3.34 為提升對認可服務機構進行服務監察探訪的成效，審計署認為社署需要加強措施(例如提供更多指引／培訓)，確保其人員能發現需要注意或風險較高範疇所發生的不符合規定情況(例如沒有按照價目表向院舍券持有人收費)。社署亦需要檢視服務監察探訪核對清單和報告的設計，以確保妥為涵蓋所有主要服務規定(例如提供規定數量的紙尿片)。另外，社署需要檢視於第3.33(a)段所述審計署發現到的多收費用個案，並採取適當跟進行動(例如要求認可服務機構G按情況向院舍券持有人退還任何多付的費用)。

### *需要加強措施應對認可服務機構重複發生不符合規定的情況*

3.35 審計署分析了院舍券辦事處於審計署隨同的5次服務監察探訪(見第3.33段)中，以及過往在2021-22至2023-24年度期間到相關5間認可服務機構進行的服務監察探訪中所發現的不符合規定情況，發現該5間認可服務機構中的2間有重複發生不符合規定的情況，詳情如下：

- (a) 根據2023年10月和2024年6月進行的服務監察探訪的報告所載，認可服務機構G未有按指定頻次檢視其院舍券持有人的個人護理計劃(此為服務協議訂明的基本服務規定之一)；及
- (b) 根據2023年2月和2024年7月進行的服務監察探訪的報告所載，認可服務機構I向領取照顧補助金津貼的院舍券持有人收取相關照顧補助項目的費用。

3.36 審計署留意到，社署有按照處理所發現不符合規定情況機制(見第3.22段註40)的規定，向該2間認可服務機構就其不符合規定的情況各發出一項口頭勸諭和一項不符合規定通知。然而，鑑於在服務監察探訪中發現到一些認可服務機構有重複發生不符合規定的情況，審計署認為社署需要在這方面加強措施(例如檢視有關措施在防止不符合規定情況重複發生方面的成效)。

### *需要改善提交服務監察探訪報告和巡查報告的適時程度*

3.37 根據社署指引，助理社會工作主任(見第3.28(a)段)應於一個月內擬備服務監察探訪報告作提交之用，如發現到有不合規定的情況，助理社會工作主任應於5天內向社會工作主任報告。然而，對於安老院牌照事務處擬備巡查報告，以及就所發現的不符合規定情況向院舍券辦事處報告以供採取跟進行動(見第3.28(b)段)方面，並沒有設下時限(註 52)。審計署審視了2021-22至2023-24年度期間到5間認可服務機構(見第3.33段)進行的服務監察探訪和巡查的報告，發現：

- (a) 就15份服務監察探訪報告而言，有8份(53%)並非於探訪後一個月內擬備和提交，延遲介乎8至379天不等(平均數為120天，中位數為88天)，亦沒有文件記錄顯示延遲的原因；及
- (b) 就安老院牌照事務處進行的14次巡查而言，擬備報告所用時間介乎巡查後的1至31天不等(平均數為10天，中位數為6天)(註 53)。

3.38 審計署認為社署需要採取措施，確保服務監察探訪報告於所訂時限內提交。鑑於安老院牌照事務處擬備部分巡查報告(包括所發現到不符合規定情況的報告)以供院舍券辦事處採取跟進行動所用時間偏長(見第3.30及3.37(b)段)，社署亦需要加強措施，監察提交巡查報告的適時程度(例如設下時限以作監察之用)。如第3.30段提及，社署沒有編製管理資料(例如定期檢查和巡查的日期、報告日期、不符合規定情況的詳情和所採取的跟進行動)。因應審計署於第3.30、3.35及3.37段的意見，審計署認為社署需要編製相關管理資料，以便利監察認可服務機構。

### *服務質素小組計劃的行政工作有可予改善之處*

3.39 社署表示，服務質素小組計劃旨在透過讓社區參與，加強公眾對安老院服務提供情況的了解和監察，從而提升安老院的服務質素。計劃由2016年起全面推行。服務質素小組計劃以兩年為一期，小組成員(多為社區持份者，例如校

---

註 52：社署表示，署方慣常做法是如在巡查時發現到有不合規定項目或特殊情況，安老院牌照事務處的巡查人員或其直屬上司會在提交報告前先與院舍券辦事處聯絡，分享初步資料。

註 53：有關的所用時間以巡查報告日期計算，原因是就安老院牌照事務處向院舍券辦事處提交報告的日期方面並沒有現成資料。

長和區議員)會在該兩年內定期每八個月探訪安老院，就其設施和服務作出觀察和提出建議。根據服務協議，參與由院舍照顧服務組協調的服務質素小組計劃屬基本服務規定之一。

3.40 **需要縮短服務質素小組計劃期數之間的空白期** 審計署留意到，服務質素小組計劃期數之間有介乎2至9個月不等的空白期(見表七)。在空白期內，地區福利辦事處沒有安排探訪認可服務機構。

表七

服務質素小組計劃期數

期數	時期		期數完結後的空白期
	由	至	
2016-18	2016年4月	2018年3月	6個月
2018-20	2018年10月	2020年9月	9個月
2021-23	2021年7月	2023年6月	2個月
2023-25	2023年9月	2025年8月	不適用

資料來源：審計署對社署記錄的分析

3.41 社署於2024年8月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 安排該等空白期的目的是給予時間敲定過去一期服務質素小組計劃的評估結果(例如因有可能在該期計劃的完結階段安排探訪，所以需時收集和編製小組成員意見，以及相關認可服務機構因應這些意見所採取的後續行動的資料)，並準備推行下一期計劃(例如邀請認可服務機構參與和為機構安排簡介，以及提名小組成員和為他們安排簡介)；及
- (b) 2021-23年度一期計劃後的空白期縮短至2個月，以評估可行性，但地區福利辦事處指需要更長時間，以在評估過去一期小組成員的表現後，確保提名合適的小組成員，而期數之間空白期最理想的長度為4至6個月。

3.42 審計署備悉社署的解釋，但認為社署為了透過社區持份者持續監察從而提升認可服務機構的服務質素，宜進一步探討措施，在切實可行範圍內縮短服務質素小組計劃期數之間的空白期(例如盡早準備服務質素小組計劃和小組成員表現的評估工作，以及盡早為認可服務機構安排簡介)。

3.43 **需要加強監察認可服務機構因應小組成員意見提交報告的適時程度** 根據服務質素小組計劃的指引，認可服務機構應於14天內向相關地區福利辦事處就因應小組成員的意見採取的跟進行動提交報告。社署於2024年9月回應審計署的查詢時表示，並沒有該等報告提交日期的中央記錄。審計署審視了2018-20和2021-23年度兩期計劃內5間認可服務機構(見第3.33段)提交的16份報告(註 54)，發現有2份(13%)報告沒有在指定時限內提交，分別延遲6天和69天。審計署留意到，由於沒有相關方面的指引，所以沒有文件記錄顯示地區福利辦事處曾採取跟進行動。為了確保認可服務機構適時跟進小組成員的意見，審計署認為社署需要加強監察認可服務機構因應小組成員意見向地區福利辦事處提交報告的適時程度(例如在其指引內訂明就延遲情況採取跟進行動的時限)。

### 監察投訴方面有可予改善之處

3.44 根據社署指引，凡市民對部門政策或服務、政策推行或服務提供的方法表達不滿，不論表達渠道為何，均屬投訴。所有書面和口頭投訴，包括匿名投訴，以及由決策局、其他部門或組織轉介的投訴，均須一致地記錄於投訴記錄冊中，以記錄投訴的處理進度、利便監察，以及方便檢取資料，以供統計和管理資料分析之用。社署備有投訴記錄系統，以記錄投訴的詳情，包括投訴的性質、投訴的日期，以及確認收妥和具體回覆方面的資料。

3.45 2024年7月，社署告知審計署，根據投訴記錄系統的記錄，在2016-17至2023-24年度期間有兩宗關於院舍券計劃的投訴。院舍券辦事處就院舍券計劃備存了兩個與投訴相關的行政檔案。審計署審視了該兩個檔案和20個關於院舍券持有人的個案檔案，發現有三宗與院舍券計劃相關的投訴(註 55)(例如認可服務

---

註 54：社署表示，由於2019冠狀病毒病疫情爆發，小組成員到認可服務機構的部分探訪未能安排。

註 55：該20個檔案載有在2022-23至2023-24年度期間院舍券持有人轉換認可服務機構的資料。該三宗投訴包括在2017年7月至2023年3月期間的兩宗載於與投訴相關行政檔案內的投訴和一宗載於個案檔案內的投訴。

機構服務質素欠佳、收費項目的價格、對查看認可服務機構空置床位資料的方法不滿)沒有記錄於投訴記錄系統中。

3.46 社署於2024年9月回應審計署的查詢時表示，就沒有記錄於投訴記錄系統中的三宗投訴(見第3.45段)而言：

- (a) 有兩宗投訴關於認可服務機構，與部門政策或服務無關，所以沒有記錄於系統中；及
- (b) 有一宗投訴關於認可服務機構的護理服務和衛生問題，有關事宜由安老院牌照事務處處理。有關投訴信轉交予院舍券辦事處，以跟進認可服務機構的收費事宜。

3.47 審計署留意到，雖然該三宗投訴和相關跟進行動有記錄於個別主題檔案中，但並沒有中央記錄以記錄對認可服務機構的投訴。為了利便管理和監察，社署需要考慮就認可服務機構的投訴備存中央記錄。

### 審計署的建議

3.48 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 採取措施，確保服務監察探訪和巡查按照社署指引內訂明的時限進行；
- (b) 加強措施(例如提供更多指引／培訓)，確保社署人員能發現需要注意或風險較高範疇所發生的不符合規定情況(例如沒有按照價目表向法院舍券持有人收費)；
- (c) 檢視服務監察探訪核對清單和報告的設計，以確保妥為涵蓋所有主要服務規定(例如提供規定數量的紙尿片)；
- (d) 檢視於第3.33(a)段所述審計署發現到的多收費用個案，並採取適當跟進行動(例如要求相關認可服務機構按情況向法院舍券持有人退還任何多付的費用)；

- (e) 加強措施，應對認可服務機構重複發生不符合規定的情況(例如檢視用作處理所發現到的不符合規定情況的措施在防止不符合規定情況重複發生方面的成效)；
- (f) 採取措施，確保服務監察探訪報告於所訂時限內提交；
- (g) 加強措施，監察提交巡查報告的適時程度(例如設下時限以作監察之用)；
- (h) 編製管理資料(例如定期檢查和巡查的日期、報告日期、不符合規定情況的詳情和所採取的跟進行動)，以利便監察認可服務機構；
- (i) 進一步探討措施，在切實可行範圍內縮短服務質素小組計劃期數之間的空白期(例如盡早準備服務質素小組計劃和小組成員表現的評估工作，以及盡早為認可服務機構安排簡介)；
- (j) 加強監察認可服務機構因應小組成員意見向地區福利辦事處提交報告的適時程度(例如在社署指引內訂明就延遲情況採取跟進行動的時限)；及
- (k) 考慮就認可服務機構的投訴備存中央記錄。

## 政府的回應

3.49 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照有關建議採取適當的跟進行動。她表示：

- (a) 雖然服務監察探訪的安排受到2019冠狀病毒病疫情影響，但院舍券辦事處人員有與院舍券使用者的家屬保持聯絡，以了解院舍券使用者於認可服務機構內的適應情況，以及收集對認可服務機構所提供服務的意見等；
- (b) 就審計署於第3.48(a)、(b)及(f)至(h)段的建議，社署會提升院舍券系統的功能，以記錄服務監察探訪的日期、觀察結果和跟進行動，並設置提示功能，確保按照所訂時限進行服務監察探訪和提交報告。院舍券辦事處和安老院牌照事務處會為監察工作議定內部指引，包

括進行巡查和向院舍券辦事處提交巡查報告的時限。院舍券系統經提升後，將能產生所有管理資料，利便監察認可服務機構；

- (c) 已參考審計署於第3.48(c)段的建議，更新服務監察探訪的核對清單和報告；
- (d) 就審計署於第3.48(d)段的建議，社署已檢視多收費用個案，而相關認可服務機構已同意按情況退還多付的費用；
- (e) 就審計署於第3.48(e)、(i)及(j)段的建議，社署會加強措施，處理認可服務機構重複發生不符合規定的情況，並改善服務質素小組計劃的推行機制；及
- (f) 就審計署於第3.48(k)段的建議，社署已設立中央記錄，用作記錄和備存對認可服務機構的投訴。

## 第 4 部分：其他相關事宜

4.1 本部分探討與院舍券計劃相關的其他事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 長者服務券資訊系統(第4.2至4.14段)；
- (b) 長者資訊網(第4.15至4.25段)；及
- (c) 未來路向(第4.26至4.38段)。

### 長者服務券資訊系統

4.2 為了更有效推行院舍券計劃和支援其持續發展，社署由2023年7月起推出長者服務券資訊系統，利便認可服務機構處理長者的收納或離開個案、更新宿位空缺資料、申請更改宿位資料及申請發還政府資助等(見第1.16(b)段)。持有院舍券的長者及其家屬可在系統上查閱院舍券的使用情況，而合資格長者或其家屬也可經系統提交院舍券申請。

### 需要採取措施確保申請發還款項表格準確填寫和適時提交

4.3 根據認可服務機構和社署就院舍券計劃簽訂的服務協議，認可服務機構須在每月10號或之前向社署就院舍券津貼提交上一個月的申請發還款項表格。由2023年7月起，認可服務機構須透過長者服務券資訊系統就院舍券津貼提交每月申請發還款項表格。在2023年7月至2024年5月期間(即11個月)，206間認可服務機構透過長者服務券資訊系統提交共2 155份每月申請發還款項表格。審計署留意到下列情況：

- (a) **部分申請發還款項表格延遲提交** 在2 155份每月申請發還款項表格中，有1 596份(74%)表格在所訂時限內提交，但其餘559份(26%)表格延遲提交，介乎1至39天不等(平均數約為8天，中位數為7天)；及
- (b) **部分申請發還款項表格重複重新提交** 在2 155份每月申請發還款項表格中，有625份(29%)(包括在所訂時限內提交的439份和遲交的186份——見上文(a)項)表格須由認可服務機構重新提交，而首次和最後一次提交日期之間相隔的時間介乎1至47天不等(平均數和中位

數同約為21天)。審計署進一步審視了就2024年3月的申請發還款項表格遲交最長時間的15間認可服務機構的記錄。該15間認可服務機構就2024年3月至5月提交了45份每月申請發還款項表格，而審計署留意到：

- (i) 有26份(58%)表格須重新提交(涉及共98次重新提交)；及
- (ii) 就該26份表格而言，認可服務機構把每份表格各重新提交了2至10次(平均數約為3.8次，中位數為3次)。

4.4 社署於2024年7月至10月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 該署設有既定機制，在不同時間點以電郵提示認可服務機構就院舍券津貼提交申請發還款項表格。如申請發還款項表格未有透過長者服務券資訊系統提交，系統會自動以電郵向認可服務機構發出提示。如有認可服務機構經提示後仍未提交申請發還款項表格，負責的院舍券辦事處助理社會工作主任亦會直接向其跟進；及
- (b) 每月申請發還款項表格需要數度提交／重新提交由多個原因所致，包括認可服務機構出現技術問題、照顧補助金津貼重複或錯誤申請發還、服務日數點算錯誤，以及所提供的資料與入住醫院／回家度假記錄所載的不符等。社署已向認可服務機構就使用長者服務券資訊系統提供了使用手冊、訓練和影片示範，以方便機構透過系統申領發還款項的過程。負責的助理社會工作主任亦會按需要向個別認可服務機構提供支援和指引，以助其完成申領發還程序。

4.5 審計署認為，社署需要加強措施，確保認可服務機構適時提交院舍券津貼的申請發還款項表格，包括加強監察所訂時限的符合情況。鑑於有相當數量的表格需要重新提交，社署亦需要加強措施，提高認可服務機構就院舍券津貼提交的申請發還款項表格上所提供資料的準確度。

#### ***需要確保適時提交院舍券持有人的入住或離宿資料***

4.6 根據服務協議，如發生下列情況，認可服務機構須於2個工作天內通知社署：

## 其他相關事宜

---

- (a) 新收納任何院舍券持有人入住；
- (b) 任何院舍券持有人離世或自願退出院舍券計劃(即離開個案)；及
- (c) 任何院舍券持有人在下列情況須被當作離開：
  - (i) 因入住醫院以外的原因(例如回家度假)而連續30天或因入住醫院而連續60天持續離開認可服務機構；或
  - (ii) 拒絕或在其他情況下沒有按照共同付款級別繳付服務費用。

社署會在收納院舍券持有人的入住日期起向認可服務機構發放院舍券津貼，並在院舍券持有人的離開(因離世以外的原因)日期起或離世日期翌日起停止發放院舍券津貼。

4.7 審計署審視了在2023年7月至2024年3月期間15間認可服務機構的院舍券持有人收納或離開記錄，發現下列情況：

- (a) **延遲申報收納個案** 認可服務機構須在收納院舍券持有人入住後，於2個工作天內透過長者服務券資訊系統提交入住資料。該15間認可服務機構共有266宗收納個案。該266宗個案中，有55宗(21%)的認可服務機構在提交入住資料方面有所延遲(介乎1至31個工作天，平均數約為7個工作天，中位數為3個工作天)。審計署認為，社署需要加強措施，確保認可服務機構適時提交院舍券持有人的入住資料，包括加強監察所訂時限的符合情況；
- (b) **延遲申報離開個案** 認可服務機構須在院舍券持有人離開後2個工作天內透過長者服務券資訊系統提交離宿資料。就該15間認可服務機構而言，審計署留意到：
  - (i) 在126宗離開個案中，有31宗(25%)的認可服務機構在提交離宿資料方面有所延遲(介乎1至74個工作天，平均數約為12個工作天，中位數為4個工作天)；及
  - (ii) 在7宗被當作離開的個案中，有6宗(86%)的認可服務機構在提交離宿資料方面有所延遲(介乎4至34個工作天，平均數約為10個工作天，中位數為5個工作天)。

審計署認為，社署需要加強措施，確保認可服務機構適時提交院舍券持有人的離宿資料，包括加強監察所訂時限的符合情況；

- (c) **批准延長離開院舍期限的指引有可予改善之處** 院舍券持有人如入住醫院連續超過60天，會被當作離開認可服務機構，而社署會由離開日期起停止發放院舍券津貼(見第4.6(c)(i)段)。就一宗被當作離開的個案(見上文(b)(ii)項)，院舍券持有人連續90天入住醫院後才被當作離開認可服務機構，而院舍券津貼直至離開日期才停止發放(即額外資助了30天)。社署於2024年8月回應審計署的查詢時表示，已就延長離開院舍期限作出特別批准，而有關的院舍券津貼亦相應發放。然而，審計署留意到，社署指引沒有訂明批准延長院舍券持有人離開院舍期限的相關程序(包括批准準則和權限)。審計署認為，社署需要在其指引內訂明這些規定；及
- (d) **需要探討能否提升長者服務券資訊系統以容許網上提交證明資料** 認可服務機構每月申請發還院舍券津貼時，除了透過長者服務券資訊系統提交申請發還款項表格(見第4.3段)外，亦須以紙本表格形式向社署提交院舍券持有人入住醫院、離宿(不論離院時期長短)和接受健康檢查(適用於屬共同付款級別0人士)的資料。審計署認為，為了提高效率，社署需要探討能否提升長者服務券資訊系統，以容許就院舍券津貼的每月發還款項申請於網上提交證明資料。

### **提供空置床位資料方面有可予改善之處**

4.8 **需要確保適時更新長者服務券資訊系統內的空置床位數目** 根據認可服務機構須知，認可服務機構須透過長者服務券資訊系統，在每月最後一天更新可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目。在2024年3月至5月期間，206間認可服務機構透過長者服務券資訊系統更新空置床位資料的記錄共有607項。審計署留意到，當中148項(24%)記錄按時更新，而其餘459項(76%)記錄則並非按規定於每月最後一天更新，包括：

- (a) 282項(61%)記錄的空置床位數目於每月最後一天前的1至6天(平均數和中位數同約為3天)更新；及
- (b) 177項(39%)記錄的空置床位數目於每月最後一天後的1至8天(平均數和中位數同約為2天)更新。

## 其他相關事宜

---

4.9 社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，該署設有既定機制，於不同時間點以電郵提示認可服務機構於長者服務券資訊系統更新空置床位資料。如有認可服務機構經提示後仍未更新資料，負責的院舍券辦事處助理社會工作主任亦會直接向其跟進。審計署認為，社署需要加強措施，確保認可服務機構按照所訂時限透過長者服務券資訊系統更新可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目。

4.10 *可探討能否在長者服務券資訊系統和長者資訊網之間就空置床位資料設立數據介面* 就可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目而言：

- (a) 認可服務機構須透過長者服務券資訊系統，在每月最後一天更新有關數目(見第4.8段)；
- (b) 認可服務機構亦須按需要在長者資訊網上更新有關數目。就部分認可服務機構而言，網站和長者服務券資訊系統所顯示的有關數目有差異(見第4.17(b)及4.18(b)段)；及
- (c) 持有院舍券的長者及其家屬可使用長者服務券資訊系統搜尋認可服務機構的資料。當搜尋空置床位資料時，系統會顯示長者資訊網的連結。

4.11 審計署留意到，長者服務券資訊系統和長者資訊網所載可供收納院舍券持有人入住的空置床位資料並不一致。審計署認為，為了利便認可服務機構更新資料，同時讓長者及其家屬能掌握最新資料以作出知情選擇，社署宜探討能否在長者服務券資訊系統和長者資訊網之間，就可供收納院舍券持有人入住的空置床位資料設立數據介面。

### *需要持續檢視長者服務券資訊系統的使用情況*

4.12 社署表示，長者服務券資訊系統能利便合資格長者及其家屬使用院舍券計劃的院舍券服務。審計署留意到下列情況：

- (a) *需要鼓勵透過長者服務券資訊系統於網上提交院舍券申請* 社署表示，長者服務券資訊系統可支援該署適時處理申請和減省人力。由2023年9月起，合資格長者或其家屬可透過長者服務券資訊系統提交

院舍券申請(註 56)。截至2024年5月，社署共接獲2 626宗院舍券申請，當中有2 261宗(86%)申請以紙本表格形式提交，只有365宗(14%)申請是透過長者服務券資訊系統提交。社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示：

- (i) 社署網站上已提供影片，示範透過長者服務券資訊系統申請院舍券的每個步驟；及
- (ii) 雖然網上提交申請對於部分長者或其照顧者而言可能較新穎，但自從此功能推出以來，透過長者服務券資訊系統於網上提交申請的數目有上升趨勢。

審計署認為，社署需要加強措施，鼓勵透過長者服務券資訊系統提交院舍券申請，以提升效率；

- (b) **需要持續檢視長者服務券資訊系統的使用情況** 院舍券持有人及其家屬可使用長者服務券資訊系統查閱院舍券的使用狀況和照顧補助金項目的資料、搜尋認可服務機構的資料，以及利用其計算功能估算所屬共同付款級別。審計署留意到，截至2024年3月，4 000名現有院舍券持有人當中，有820名(21%)啓動了長者服務券資訊系統的帳戶。社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示，院舍券辦事處會為長者／家屬由申請院舍券至退出服務期間全程提供個案支援服務，院舍券持有人／家屬如有任何查詢，可直接聯絡相關的助理社會工作主任，所以他們可能認為無須啓動長者服務券資訊系統的帳戶。為使長者服務券資訊系統得以善用，社署需要繼續檢視其使用情況，並採取適當跟進行動(例如提升系統功能)；及
- (c) **可探討能否提升長者服務券資訊系統以容許安老院於網上提交參與院舍券計劃的申請** 如安老院希望參與院舍券計劃，需要向社署提交申請。截至2024年8月，長者服務券資訊系統並不支援安老院於網上提交申請。

---

註 56：透過長者服務券資訊系統提交院舍券申請時，須輸入長者的香港身份證號碼，以供查核參與院舍券計劃的資格。如有關長者符合資格，使用者便可繼續在網上填寫申請表格，無須在長者服務券資訊系統中開立帳戶。

### 審計署的建議

#### 4.13 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 加強措施，確保認可服務機構適時提交院舍券津貼的申請發還款項表格，以及院舍券持有人的入住和離宿資料，包括加強監察所訂時限的符合情況；
- (b) 加強措施，提高認可服務機構就院舍券津貼提交的申請發還款項表格上所提供資料的準確度；
- (c) 在社署指引內訂明批准延長院舍券持有人離開院舍期限的程序(包括批准準則和權限)；
- (d) 探討能否提升長者服務券資訊系統，以容許認可服務機構於網上提交院舍券持有人入住醫院、離宿和接受健康檢查的資料，以及容許安老院於網上提交參與院舍券計劃的申請；
- (e) 加強措施，確保認可服務機構按照所訂時限透過長者服務券資訊系統更新可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目；
- (f) 探討能否在長者服務券資訊系統和長者資訊網之間，就可供收納院舍券持有人入住的空置床位資料設立數據介面；
- (g) 加強措施，鼓勵透過長者服務券資訊系統提交院舍券申請，以提升效率；及
- (h) 繼續檢視長者服務券資訊系統的使用情況，並採取適當跟進行動。

### 政府的回應

4.14 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照有關建議採取適當的跟進行動。

## 長者資訊網

4.15 社署表示，長者資訊網提供與安老院相關的多類資訊，包括牌照、服務、費用、人手、設備和服務質素，讓市民可比較不同安老院及／或認可服務機構提供的服務，從而作出知情選擇。網站上與院舍券計劃相關的資訊包括認可服務機構可供收納院舍券持有人入住的床位數目、可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目、院舍券計劃下各種收費表和服務質素小組計劃的資料。

4.16 審計署揀選了30間認可服務機構，並審視了長者資訊網於2024年5月所載的相關資料，發現有可予改善之處，詳情載於以下段落。

### *需要確保網站上的認可服務機構宿位資料齊全和最新*

4.17 長者資訊網提供認可服務機構的宿位資料，包括：

- (a) **可供收納院舍券持有人入住的床位數目** 網站上每間認可服務機構可供收納院舍券持有人入住的床位數目資料，包括以院舍券面值入住和以高於院舍券面值入住(見第2.25(b)段)的床位的分項數字。社署於批准認可服務機構參與院舍券計劃後，會把有關資料上載至網站。認可服務機構如要更改可供收納院舍券持有人入住的床位數目，須提交申請，由社署審批和更新網站資料；及
- (b) **可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目** 根據認可服務機構的指南，為了提升院舍券計劃下認可服務機構的資訊透明度，並協助長者及其照顧者能作出知情選擇，認可服務機構須在網站上更新可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目。認可服務機構更新資料後，網站會顯示更新的空置床位數目(包括以院舍券面值入住和以高於院舍券面值入住的床位分項數字)和最後更新日期。

4.18 就所審視的30間認可服務機構(見第4.16段)而言，審計署檢視了長者資訊網於2024年5月的資料，留意到網站上和社署的審批／長者服務券資訊系統記錄上關於認可服務機構的宿位資料有差異，詳情如下：

## 其他相關事宜

---

- (a) 就7間(23%)認可服務機構而言，網站上顯示可供收納院舍券持有人入住的床位總數，與個案檔案中的社署審批記錄所載的總數不同(見表八(a)項)；
- (b) 就24間(80%)認可服務機構而言，網站上顯示可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目，與社署記錄(由認可服務機構透過長者服務券資訊系統提供)所載的數目不同(見表八(b)項)；及
- (c) 由2024年6月11日起，社署把院舍券適用範圍由護理安老宿位，擴展至護養院宿位。社署表示，截至2024年8月31日，有37間認可服務機構為護養院宿位提供1 512個床位。然而，截至2024年8月，長者資訊網所載的可供收納院舍券持有人入住的床位數目和空置床位資料只反映護理安老宿位的相關數字，而護養院宿位的相關資料則沒有提供。

表八

長者資訊網和社署的審批／長者服務券資訊系統記錄上  
關於認可服務機構的宿位資料差異  
(2024年5月)

資料種類	資料出現差異的認可服務機構數目	差異	網站未經更新的期間	歷時
(a) 可供收納院舍券持有人入住的床位數目	30 間認可服務機構中有 7 間(23%)的資料出現差異，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3間(43%)認可服務機構自參與院舍券計劃以來有關數目沒有變動</li> <li>• 4間(57%)認可服務機構於參與院舍券計劃後有關數目有所變動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 至 100 個床位 (91% 至 100%(根據社署審批記錄的數目))</li> <li>• 9 至 98 個床位 (15% 至 100%(根據社署審批記錄的數目))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由參與院舍券計劃的日期至 2024 年 5 月 31 日</li> <li>• 由最近記錄的審批日期至 2024 年 5 月 31 日</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6.7 個月至 9.5 個月(平均為 8.2 個月)</li> <li>• 8.2 個月至 1.2 年(平均為 11 個月)</li> </ul>
(b) 可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目	30 間認可服務機構中有 24 間(80%)的資料出現差異，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3間(13%)認可服務機構的最後更新日期在網站上沒有顯示(註)</li> <li>• 21 間(87%)認可服務機構的最後更新日期有在網站上顯示</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 至 68 個床位(100%(根據長者服務券資訊系統記錄的數目))</li> <li>• 1 至 90 個床位 (13%至 5.7 倍(根據長者服務券資訊系統記錄的數目))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由參與院舍券計劃的日期至 2024 年 5 月 31 日</li> <li>• 由最後更新日期至 2024 年 5 月 31 日</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6.7 個月至 9.5 個月(平均為 8.2 個月)</li> <li>• 18 天至 2.4 年(平均為 9.3 個月)</li> </ul>

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：認可服務機構自參與院舍券計劃以來未曾於長者資訊網上更新空置床位資料，所以未能顯示最後更新日期。

## 其他相關事宜

---

4.19 審計署留意到，社署指引沒有訂明更新長者資訊網上可供收納院舍券持有人入住的床位數目的時限。審計署認為，社署需要在其指引內訂明更新長者資訊網上最新宿位資料的時限，並採取措施，確保符合時限。社署亦需要採取措施，在長者資訊網就認可服務機構的護養院宿位提供宿位資料。

### *需要加強網站上的認可服務機構費用資料*

4.20 根據認可服務機構須知，社署在審視認可服務機構所提供的收費項目價目表後會把其上載到長者資訊網，以供院舍券持有人和公眾人士參考。上載到網站上的個別認可服務機構收費表包括以下表格：

- (a) 床位費表——顯示位於升級寢室內，收費高於當時院舍券面值的任何床位的價格(見第2.29段)；及
- (b) 收費表——顯示額外服務、消耗品項目和附帶收費的價格(見第2.45段)。

4.21 就所審視的30間認可服務機構(見第4.16段)而言，審計署檢視了長者資訊網於2024年5月所載的費用資料，留意到下列情況：

- (a) **床位費表** 在30間認可服務機構中，有22間以高於院舍券面值收取床位費。就22間認可服務機構中的21間(95%)而言，審計署留意到網站上顯示的費用資料有不足之處，包括網站上沒有提供其床位費表(4間認可服務機構)，以及床位費表上升級寢室的額外付款費用是根據已過時的院舍券面值計算(17間認可服務機構)(見表九(a)項)；及
- (b) **收費表** 收費表載有費用表的申報日期、收費項目清單和價格。審計署留意到，網站上的收費表沒有註明費用表的生效日期。另外，就該30間認可服務機構而言，審計署留意到網站上關於當中19間(63%)認可服務機構的費用資料有不足之處(見表九(b)項)，包括：

- (i) 就10間(53%)認可服務機構而言，網站上沒有提供其收費表(註 57)；
- (ii) 就5間(26%)認可服務機構而言，收費表沒有註明該表的申報日期；及
- (iii) 就有註明申報日期的收費表(註 58)而言，3間(16%)認可服務機構在網站上的收費表並非最新版本，而1間(5%)認可服務機構的收費表沒有載於個案檔案內。

---

註 57：就該10間認可服務機構而言，截至2024年8月，8間認可服務機構的收費表有載於個案檔案中，其餘2間認可服務機構的收費表則沒有載於個案檔案內，所以未能確定該2間機構有否收取額外服務和消耗品項目的費用和附帶收費。

註 58：就15間認可服務機構，網站於2024年5月所載的收費表有註明申報日期。審計署審視了該15間認可服務機構的個案檔案，以確定網站上的收費表是否最新版本。

表九

長者資訊網上的認可服務機構費用資料  
(2024年5月)

資料種類	不足之處	網站未經更新的期間	歷時
(a) 床位費表	<p>22 間認可服務機構中有 21 間(95%)在表格方面有不足之處，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 間(19%)認可服務機構的床位費表沒有載於網站上</li> <li>• 17間(81%)認可服務機構在床位費表上所列的額外付款費用是根據已過時的院舍券面值計算</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由參與院舍券計劃的日期至 2024 年 5 月 31 日</li> <li>• 由已過時院舍券面值最後生效日期至 2024 年 5 月 31 日</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.5 年至 6.9 年 (平均為 3.8 年)</li> <li>• 2 個月至 7.2 年 (平均為 1.2 年)</li> </ul>
(b) 收費表	<p>30 間認可服務機構中有 19 間(63%)在表格方面有不足之處，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10間(53%)認可服務機構的收費表沒有載於網站上</li> <li>• 5 間(26%)認可服務機構的收費表沒有註明申報日期</li> <li>• 3 間(16%)認可服務機構在網站上的收費表並非最新版本</li> <li>• 1間(5%)認可服務機構的收費表沒有載於個案檔案中</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由參與院舍券計劃的日期至 2024 年 5 月 31 日</li> <li>• 不適用</li> <li>• 由最新收費表的申報日期至 2024 年 5 月 31 日</li> <li>• 不適用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 個月至 7.2 年 (平均為 3.9 年)</li> <li>• 不適用</li> <li>• 42 天至 9.5 個月 (平均為 5.7 個月)</li> <li>• 不適用</li> </ul>

資料來源：審計署對社署記錄的分析

4.22 審計署留意到，社署指引沒有訂明把最新費用表上載到長者資訊網的時限。審計署認為，社署需要在其指引內訂明更新網站上最新費用資料的時限，並採取措施，確保符合時限。社署亦需要採取措施，令網站上的認可服務機構費用資料更加齊全，以提高透明度，包括在網站上提供認可服務機構費用表的生效日期。

### *需要適時更新網站上認可服務機構關於服務質素小組計劃的資料*

4.23 長者資訊網載有認可服務機構有否參與服務質素小組計劃的資料。社署表示，院舍券計劃下所有認可服務機構均有參與目前一期2023-25年度(由2023年9月至2025年8月)的服務質素小組計劃。就所審視的30間認可服務機構(見第4.16段)而言，審計署檢視了長者資訊網於2024年5月所載的資料，留意到認可服務機構關於服務質素小組計劃的資料並未更新，詳情如下：

- (a) 就7間(23%)認可服務機構而言，網站未有提供其有否參與服務質素小組計劃的資料；及
- (b) 就23間(77%)認可服務機構而言，雖然機構有參與目前一期2023-25年度的服務質素小組計劃，但網站顯示的資料為該等機構過往參與的期數資料(即分別有20間和3間認可服務機構參與2021-23年度和2018-20年度的期數)。

### 審計署的建議

4.24 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 在社署指引內訂明更新長者資訊網上最新宿位和費用資料的時限，並採取措施，確保符合時限；
- (b) 採取措施，在長者資訊網就認可服務機構的護養院宿位提供宿位資料(包括可供收納院舍券持有人入住的床位數目和空置床位資料)；
- (c) 採取措施，令長者資訊網上認可服務機構費用資料更加齊全，包括在網站上提供認可服務機構費用表的生效日期；及

## 其他相關事宜

---

- (d) 適時更新長者資訊網上認可服務機構關於服務質素小組計劃的資料。

## 政府的回應

4.25 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照有關建議採取適當的跟進行動。

## 未來路向

4.26 根據《2023年施政報告》，香港是全球最長壽的地區之一，65歲及以上長者佔全港人口比例，將在未來十年內由兩成攀升至近三分之一。截至2023年12月，65歲及以上的長者人數約為169萬人(即佔約753萬香港人口約22%)。居於安老院的長者人數為60 759人(佔65歲及以上人士數目約4%)。

4.27 截至2024年6月，香港有818間安老院，提供共79 147個院舍照顧宿位，包括32 396個(41%)由政府資助的宿位(註 59)和46 751個(59%)非資助宿位。由2024年6月11日起，院舍券計劃下的院舍券數目增至5 000張。

### *鼓勵安老院參與院舍券計劃和增加提供予院舍券持有人的宿位方面有可予改善之處*

4.28 《2017年施政報告》公布，政府會讓更多認可服務機構參與院舍券試驗計劃，實現“錢跟人走”的原則，並提升私營安老院的服務質素。

4.29 *有空間增加部分認可服務機構提供予院舍券持有人的宿位* 審計署審視了截至2024年3月可供收納院舍券持有人入住的床位數目和相關空置床位資料，留意到下列情況：

---

註 59：社署表示，2023-24年度資助院舍照顧服務的開支約為87億元。

- (a) 203間認可服務機構提供共10 728個可供收納院舍券持有人入住的床位。每間認可服務機構提供的床位數目各有差異，介乎2至213個床位不等(平均約為53個床位)；
- (b) 在203間認可服務機構中，有90間(44%)可供收納院舍券持有人入住的空置床位百分比為10%或以下，其中25間認可服務機構提供予院舍券持有人的床位已額滿(見表十)(註 60)；及

表十

可供收納院舍券持有人入住的空置床位百分比  
(2024年3月31日)

空置床位百分比	認可服務機構數目
0%	25 (12%) } 90
超過 0%至最多 10%	65 (32%) } (44%)
超過 10%至最多 20%	37 (18%)
超過 20%至最多 30%	31 (15%)
超過 30%至最多 40%	20 (10%)
超過 40%至最多 60%	13 (6%)
超過 60%至最多 80%	9 (5%)
超過 80%至最多 100%	3 (2%)
總計	203 (100%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

- (c) 自院舍券計劃推出至2024年3月期間，3 110張院舍券被註銷，而院舍券持有人退出院舍券計劃的原因包括屬意的認可服務機構已額滿或沒有合適的認可服務機構(185張或6%)(見第2.4段註18)。

4.30 **有空間增加認可服務機構以供選擇** 由2024年6月11日起，院舍券名額由4 000個增加了1 000個至5 000個，而院舍券適用範圍亦由護理安老宿位擴展至護

註 60：社署表示，院舍券計劃旨在讓合資格長者自由選擇入住參與計劃的安老院而無須輪候。所以，計劃並不設輪候機制。

## 其他相關事宜

---

養院宿位。審計署留意到，可供收納院舍券持有人入住的床位數目並沒有相應增加，詳情如下：

- (a) 截至2024年3月，院舍券持有人的數目為4 000名(當中有262名院舍券持有人尚未使用院舍券)，而203間認可服務機構提供共10 728個可供院舍券持有人入住的床位。該10 728個床位中，3 738個(35%)床位收納了院舍券持有人入住、4 971個(46%)床位收納了非院舍券持有人入住、2 019個(19%)床位則空置；及
- (b) 截至2024年8月底，211間認可服務機構提供共11 396個可供院舍券持有人入住的床位(全部均可供收納需要護理安老宿位的院舍券持有人入住，而其中1 512個床位亦可供收納需要護養院宿位的院舍券持有人入住)。雖然增加了1 000張院舍券，但可供收納院舍券持有人入住的床位數目與2024年3月的數字相比只增加了668個。

4.31 社署於2024年10月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 新增的1 000張院舍券會逐漸使用，而截至2024年8月，可供收納院舍券持有人入住的空置床位數目實際上超過2 000個，可完全應付需求；及
- (b) 認可服務機構的數目由2021年3月的152間增加至2024年8月的211間。在2021-22至2024-25(截至2024年8月)年度期間，新參與院舍券計劃的安老院共有68間，提供共3 942個可供院舍券持有人入住的床位(而有9間認可服務機構退出計劃，原因主要為安老院停辦)。截至2024年9月底，社署正在處理15宗新的認可服務機構申請，涉及約900個可供收納院舍券持有人入住的床位。

4.32 截至2024年6月，香港有818間安老院(註 61)。為了實現“錢跟人走”的原則，並為院舍券持有人在選擇認可服務機構時提供更多選擇，審計署認為社署

---

註 61：社署表示，所有設有非資助／自負盈虧空置宿位的安老院如符合空間、人手和過往服務記錄的要求，皆歡迎參與院舍券計劃。由於各項因素(例如人手安排、或基於營商考量而調整床位數目或每名住客的人均樓面面積、安老院收到由社署發出的警告等)常有變動，可能會影響安老院參與院舍券計劃的資格，所以社署並沒有估算可參與計劃的合資格安老院數目。為供參考，截至2024年10月，約有120間並未設有自負盈虧宿位的津助安老院和約40間於“改善買位計劃”下的甲二級私營院舍不會參與院舍券計劃。

需要繼續鼓勵認可服務機構增加可供收納院舍券持有人入住的宿位，並邀請合資格的安老院參與院舍券計劃。

### *需要持續檢視院舍券的需求和服務供應*

4.33 院舍券試驗計劃於2017年3月推出時，共有3 000張院舍券分批發放。院舍券數目是基於在2016年完成的有關引入長者院舍住宿照顧服務券計劃的可行性研究而定。根據研究報告，會有足夠的院舍券需求和合適院舍照顧服務宿位供應以支持推出試驗計劃，詳情如下：

- (a) 在需求方面，根據顧問團隊向中央輪候冊上輪候者進行問卷調查所得的回應，估計會有約3 000名長者在試驗計劃推出時，對參加計劃有興趣；及
- (b) 在供應方面，有意成為計劃下服務機構的安老院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。

政府接納了顧問團隊就可予發放的院舍券數目所提出的建議。

4.34 院舍券名額自2022年4月起由3 000個增加至4 000個，其後自2024年6月11日起再增加至5 000個(註 62)。社署於2024年7月回應審計署的查詢時表示，在估算服務需求和預算所需院舍券數目時考慮了多個因素，包括現有院舍券使用者的數目、預計新的院舍券使用者和退出計劃的院舍券使用者的數目。《2022-23年度財政預算案》和《2023年施政報告》公布了所增加的院舍券數目(見第1.8(b)及(c)段)。

4.35 截至2024年6月30日，共有4 271名院舍券持有人(佔5 000個院舍券名額約85%)。另一方面，資助長期護理服務中央輪候冊上輪候資助院舍照顧服務的申請人有16 368名，詳情如下：

- (a) 有14 009人輪候護理安老宿位。截至2024年6月，過去3個月(即由2024年4月至6月)護理安老宿位的平均輪候時間約為9個月(津助院舍和合約院舍為17個月，“改善買位計劃”下的私營院舍為4個月)；及

---

註 62：2024年10月發表的《2024年施政報告》公布，由2025年第二季起，院舍券的總數將增加至6 000張。

## 其他相關事宜

---

- (b) 有2 359人輪候護養院宿位。截至2024年6月，過去3個月(即由2024年4月至6月)護養院宿位的平均輪候時間約為9個月。

4.36 社署於2017年12月和2020年10月委托了一所大專院校為院舍券試驗計劃進行兩次成效檢討，有關檢討分別於2020年4月和2022年11月完成。社署表示，兩次檢討結果顯示使用院舍券的長者和參與計劃的安老院對計劃的反應一般正面。截至2024年8月，院舍券計劃已恆常化約1.5年。為了提供更多選擇予需要院舍服務的長者，社署需要持續檢視院舍券的需求、安老院的服務供應和使用者的意見，並按需要調整院舍券的數目和院舍券計劃的安排。

## 審計署的建議

4.37 審計署建議社會福利署署長應：

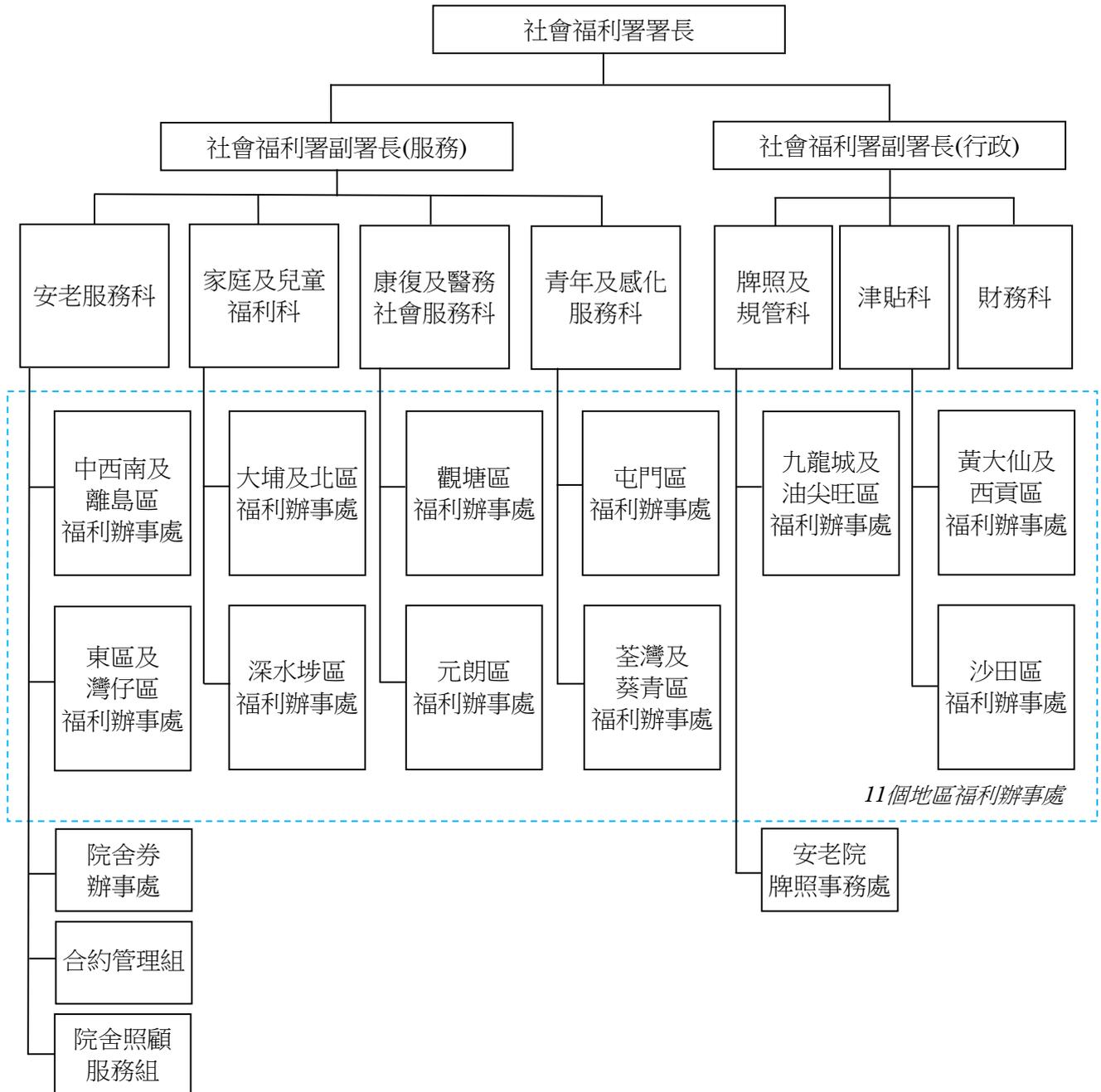
- (a) 繼續鼓勵認可服務機構增加可供收納院舍券持有人入住的宿位，並邀請合資格的安老院參與院舍券計劃；及
- (b) 持續檢視院舍券的需求、安老院的服務供應和使用者的意見，並按需要調整院舍券的數目和院舍券計劃的安排。

## 政府的回應

4.38 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照有關建議採取適當的跟進行動。她表示：

- (a) 院舍券計劃為輪候資助院舍照顧服務的長者提供一個額外的選擇。合資格長者無須輪候，並且在院舍券計劃資助下的認可服務機構中居住時，在房間類型和服務內容等方面的選擇上亦有更大的彈性；而且負擔能力較低的長者，可獲政府提供較多資助。另外，院舍券計劃亦能提供誘因，藉市場力量推動服務質素提升；及
- (b) 鑑於長者人口日漸增加，政府在推出新服務或擴展現有服務時，會充分考慮“錢跟人走”和“能者多付”的原則，以確保其長遠的可持續財政能力。社署亦會繼續密切監察計劃下所提供服務的使用情況和服務質素。

社會福利署：  
組織架構圖(摘錄)  
(2024年3月31日)



資料來源：社署的記錄

附註：本圖只顯示有關推行院舍券計劃的科別／處別／組別。