

香港大學社會工作及社會行政學系
黃敬歲
就立法會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
於 2013 年 10 月 25 日會議
議程「為長者及殘疾人士提供的暫託服務」陳述意見

一、前言

不論長者還是不同類別的殘疾人士，均需要暫託服務。由於工作關係，本人對殘疾人士照顧者〔下稱「照顧者」〕及獲發「特別護理費津貼」的嚴重殘疾人士的生活情況較為了解，因此，本文將就這兩個群組的角度，陳述當局提供住宿暫顧服務的需要性和急切性。在詳述他們的處境前，本人希望先提出兩個概念，一是照顧者的公共角色，二是殘疾人士獨立生活。

照顧者¹的公共角色

我們的傳統思維，普遍認為照顧者留在家中肩負照顧殘疾家人，只是一個個人責任，甚至是個人的不幸，當服務未能覆蓋需要時，縱使無奈，照顧者只好默默承受著照顧重擔。事實上，家人擔起照顧者的角色，是一項公共行為，有助紓緩政府的壓力和復康服務的開支，以英國為例，照顧者一年就為英國政府節省了 570 億英鎊²。因此，照顧者的社會角色和對社會的貢獻，應得到肯定。而給予照顧者的支援亦應是社會政策的一環。

因此，外國如英國、澳洲、北美、歐洲等，早於 1970 年代已在政策和立法層面上保障照顧者的權益和地位。保障範圍包括：照顧者的需要評估，他們的權益、意願和照顧計劃、相關服務、金錢援助及資訊等³。就如經濟合作與發展組織（經合組織，OECD）亦視照顧者為社會及經濟議題。於 2011 年發出報告書⁴，整合會員國照顧者的各類數據，以便訂定策略，提供包括暫託服務在內的適切服務，以紓緩照顧者的壓力，甚至好讓照顧者局部重投勞動市場。

¹照顧者是指非受薪而留在家中照顧殘疾人士的主要照顧者，他與殘疾人士的關係包括父母、配偶、家人、親友或朋友。

² Carers UK (2002). Adding value: Carers as drivers of social change. London: Carers UK.

³ Cormac, I. & Tihanyi, P. (2006). Meeting the mental and physical healthcare needs of carers. *Advances in Psychiatric Treatment*, 12, 162-172.

⁴ OECD (2011). Help wanted? Providing and paying for long-term care.

殘疾人士獨立生活

殘疾人士獨立生活源於美國 1960 年代的「殘疾人士獨立生活運動」〔The Independent Living Movement〕，理念是殘疾人士最了解自己的需要和最清楚如何解決自身問題，他們正是自己的「專家」。他們希望能如一般人在社區自主生活，和選擇自己喜歡的生活方式。聯合國殘疾人權利公約第十九條「獨立生活和融入社區」定明：「本公約締約各國確認，所有殘疾人士享有在社區中生活的平等權利以及與其他人同等的選擇，應當採取有效和適當的措施，以便於殘疾人士充分享有這項權利，充分融入和參與社區」。我國於 2008 年簽署成為締約國，香港特區政府同樣受到公約約束，當局有需要提供有效和適當的措施，支援殘疾人士在社區內安全生活。

以下將分別闡述殘疾人士照顧者和獲發「特別護理費津貼」的嚴重殘疾人士的生活處境，說明住宿暫顧服務的需要性和急切性。

二、殘疾人士照顧者的負荷已達臨界點

根據爭取資助院舍聯席於本年 6 至 7 月期間所進行的「殘疾人士照顧者生活」問卷調查，共收回 846 份有效問卷。結果顯示雙重老化情況〔即是照顧者與殘疾人士俱老〕和身心俱疲的情況非常嚴重，以下是一些令人擔憂的數字：

- 接近一成半(14.9%)受訪者為 61 歲或以上；
- 更有一成(10.7%)受訪者的照顧年期超過 31 年，照顧年期為 21 至 30 年也有兩成半(26.6%)；
- 接近三成(27.0%)受訪者每日照顧殘疾家人超過 16 小時，即每周超過 112 小時；
- 超過八成受訪者經常(42.4%)或有時(41%)在「身體不舒服時還需要照顧殘疾家人」；
- 超過七成半經常(33%)或有時(43.3%)認為「體力負擔重」；
- 接近六成受訪者(57.5%)認為自己「健康轉壞」；
- 超過六成半受訪者經常(20.1%)或有時(46.1%)感到「心力交瘁及心情低落」；
- 超過七成受訪者認為暫宿服務十分不足夠(46.9%)或不足夠(26%)。

此項調查數據反映照顧者的負荷已到達臨界點，長年累月、終年不休的照顧令人不勝負荷，長時間照顧導致身體多處勞損和容易出現精神健康問題，而輪候院舍服務又動輒十數年，然而照顧者在這種困境下，卻又得不到足夠和適時的住宿暫顧服務以紓緩困局。至使不少照顧者即使身體出現毛病，亦要延遲就醫、甚或延期進行手術。即使身心如何疲累都不奢望能作短暫歇息。

三、獲發「特別護理費津貼」的嚴重殘疾人士的無奈

政府於 2004 年開始為居住於社區的四肢全癱人士推出「特別護理費津貼」〔予在社區居住、嚴重肢體傷殘、需經常護理及申領綜援的合資格人士〕，每月提供津貼供其聘請海外家庭傭工，協助其在社區自主生活。

由於《僱傭條例》規定，外傭每完成一份合約後，便須離港約 7 至 14 天。全癱人士最少要等候 7 天，外傭才能重返香港繼續照顧他們。再者，政策規定領取「特別護理費津貼」的人士不能與家人同住，因此在這 7 至 14 天的「真空期」當中，全癱人士的起居照顧頓成問題，一來他們難以聘請全天候照顧的替工；二來現時適合全癱人士使用的暫宿服務全港只有三個名額，在僧多粥少的情況下，全癱人士根本難以取得服務。

四、建議

以澳洲、加拿大和英國等國家為例，均為照顧者提供一系列支援措施以肯定他們對社會的貢獻，這些措施包括照顧者現金津貼、心理輔導、照顧技巧訓練及暫託服務等。反觀香港，當局一直忽略照顧者的身心需要，為他們提供的專門支援幾近乎零。因此，呼籲政府即時加推足夠的暫宿服務，讓照顧者能有喘息的機會。

至於全癱人士方面，試問怎可一日無人照顧？他們早上起床一刻開始便需要他人協助，包括過床、如廁、刷牙洗面、更衣、進食、個人護理、外出等等。試想想，若他們沒有暫宿服務，在沒有外傭照顧的日子究竟能怎樣度過？

就前文提出，超過七成受訪者認為暫宿服務十分不足夠(46.9%)或不足夠(26%)，政府加快提供殘疾人士暫宿服務的訴求更迫在眉睫，因此，本人希望政府

能慎重考慮以下的建議：

1. 只有政府思維更新，暫託服務才有生機

根據當局遞交此會議的文件顯示，「《香港康復計劃方案》的策略性方向之一，是加強殘疾人士和他們的照顧者的能力，讓他們成為能貢獻社會的資本」〔立法會 CB(2)107/13-14(01) 號文件第 6 段〕。這思維正與上文提出照顧者的公共角色有衝突，當局所持的思維是，殘疾人士和他們的照顧者是社會的負累，因此提供援助，以轉化他們成社會的資本。這思維實屬本末倒置，無視照顧者在沒有特別支援的情況下默默照顧殘疾家人，已經是一直在貢獻社會的事實。

本人感到失望的是當局制定政策的思維仍停留在近乎「施捨、慈善」的想法，與現時國際的殘疾概念和思維完全脫節。政府必須立即更新思維，積極承擔責任，讓照顧者得到適時支援，以肯定照顧者對社會的貢獻。相信亦只有在政府更新思維後，暫託服務的政策才得以真正到位和達致人本精神。

2. 提供足夠資源，讓機構有信心營辦住宿暫顧服務

現時當局提供住宿暫顧服務的方式，是邀請現有宿舍增加一至兩個宿位作為住宿暫顧之用。可惜政府的資助並不合理，甚至近乎吝嗇，提供兩個宿位的機構只獲一名工作人員(Programme Worker) 的撥款，每月固定薪金八千，其他年度薪金調整、增薪點全部欠奉，更不用說醫療及其他福利的計算。

然而大多數參與機構一直以來都願意，以服務使用者的需要為優先考慮而承擔此責任，但畢竟機構資源有限，在面對單位服務使用者老化及新舊服務使用者的需要兩極化的問題下，機構亦難以長期支撐此局面。

因此，政府不能繼續將責任諉過於機構，應正視機構的困難，若認為需要機構協助共同解決問題，便應以合理的資助配合，讓機構有足夠資金聘用所需之人手及應付額外開支，才能有效繼續營運住宿暫顧服務。

3. 開設專門提供暫宿服務的宿舍

前段提及的住宿暫顧服務主要是提供予智障人士使用的服務，由於智障人

士的特性、情緒和行為模式都很個別，需要長時間的觀察和掌握。因此，無論是照顧者還是機構，若能將同一機構的住宿暫顧服務與日間服務互相掛勾，則能更有效作出照顧的準備，以解決前述之問題。

全癱人士方面，當局可考慮為他們開設專門提供暫宿服務的宿舍，因全癱人士在護理、照顧、和輔助器材上有較多共通地方，使用者可於使用服務前，預先提供護理需要和生活習慣予相關機構，讓宿舍護理人員掌握到個別使用者的獨特情況，以便在外傭離港前作好交接準備。因此，設備妥善的暫宿宿舍或是有效滿足全癱人士暫宿需要的可行方案。這只是一個初步構思，更重要還是需要認真諮詢全癱人士，才能確定其可行性。

結語

本人以上陳述的意見，聚焦在照顧者和全癱人士的暫宿服務需要，相信出席是次會議的團體及個別人士，將提供更多真實個案和意見，以反映現行整個暫託服務政策的不足。

本人促請政府及相關部門，儘快以嶄新的思維和靈活手法解決暫託服務的需求，以期可紓緩輪候住宿服務的壓力，亦可讓照顧者與殘疾家人繼續留家以達共同生活的心願；在全癱人士方面能解決短暫的照顧安排，他們便可選擇繼續在社區中自主生活。只要當局政策配合得宜，要達致雙贏局面並不困難。

香港大學社會工作及社會行政學系
社工導師
黃敬歲