

建議全面落實  
保障照顧者方案  
意見書

2006 年 2 月

自強協會  
(工傷導致嚴重肢體傷殘諮詢及支援機構)

地址：香港九龍灣啟業邨啓裕樓 58-61 號地下  
電話：31658337 聯絡：吳恩兒小姐  
傳真：35425950  
熱線：62551026  
電郵：[info@1stephk.org](mailto:info@1stephk.org)  
網頁：[www.1stephk.org](http://www.1stephk.org)

香港肌健協會  
(致力關注肌肉委縮症病患者)

地址：九龍橫頭磡村宏禮樓地下（社區復康網絡）  
並註明〈轉香港肌健協會〉  
電話：2338 2410 或 2338 4123 聯絡：楊翠芝小姐  
傳真：2338 2410  
網址：[www.hknmda.org.hk](http://www.hknmda.org.hk)  
電郵：[hknmda@netvigator.com](mailto:hknmda@netvigator.com)

2006 年 2 月 13 日

## 引言

### 嚴重肢體殘障人士背後的人?.....

根據 2001 年政府統計署出版的《綜合住戶專題調查第 28 號報告書：殘疾人士及長期病患者》統計，結果顯示，香港有 103,500 名身體活動受限制的人士，其中有 20100 名屬嚴重殘障，必需使用輪椅代步。

殘疾分類	1976 年預計人數	1994 年預計人數	2002 年預計人數
自閉症	N/A	1,320	3,000
聽覺障礙	17,321	13,200	69,700
智障	83,200	118,536	62,000-87,000
精神病	167,876	23,232	50,500
肢體傷殘	4,298	76,560	103,500
言語障礙	N/A	9,504	18,500
視覺障礙	7,811	150,480	73,900
適應不良	4,458	6,600	N/A
學習遲緩	84,787	N/A	N/A
總人數	369,751(8.37%)	264,000(4.32%)	269,500(4.0%)

環顧全港現存的康復服務，大多數重點針對肢體殘障人士，卻少見考慮到照顧者處境(見下表)。近年，政府大力提倡殘障人士融入社區，並倡議社區為本為最終意願，而照顧者在迎接殘障家人重回社區生活上擔當著舉足輕重的角色。照顧者承擔醫護人員的專業護理技巧，不分晝夜照顧家人的起居飲食，我們認為這種無私的奉獻不應單單是家人的義務，作為政府亦理應承擔社會責任，因此未來的康復服務規劃也應顧及照顧者需要。

政府為十多萬肢體殘障人士現時提供社區支援服務的使用情況 (服務供求與需求不相稱)：

服務類別	服務使用狀況(截止 2005 年 3 月)
家居暫顧服務	- 已服務 2 031 人、共 132 413 小時
家居訓練及支援服務隊	- 已向 1 419 名殘疾人士提供訓練和支援服務 - 共有 3 917 個殘疾人士家庭正接受網絡支援服務

綜合家居照顧服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>-全港共有 60 隊</li> <li>-截至 2005 年 6 月底，共有 53 名殘疾人士正接受這項服務</li> </ul>
嚴重殘疾人士日間照顧服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 於 6 間嚴重殘疾人士護理院提供</li> <li>- 名額 30 個</li> </ul>
短暫住宿及日間暫顧服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 名額由原來 36 個增加至 174 個</li> </ul>

## I. 照顧者定義

### (一) 甚麼是照顧者？

照顧者 Carer / Caregiver，是無薪酬，大部份時間為殘障人士在家中提供生活上的照顧、護理及協助。

### (二) 誰是照顧者？

照顧者並無年齡/性別區分，他/她們可以是殘障人士的配偶/父母/子女/親屬或好友。

### (三) 照顧者的工作

照顧者的工作並無時限，可以是每天幾小時或是甚至於全日，主要工作包括：

- 協助殘障人士的日常起居飲食。(如飲食、洗澡及購物)
- 護理殘障人士。(藥物安排、筋肌鬆弛及儀器使用)
- 對殘障人士作出情緒協調。(開解、鼓勵及支持)
- 代殘障人士處理文件(如銀行、申請文件)

### (四) 照顧者對社會的重要---『鞏固家庭—減低社會成本---促進社會和諧』

照顧嚴重肢體殘障人士是一項全天候的工作，是一項體力、精神及情感的挑戰。殘障人士在生活上許多方面都需要別人照料，假如他們生活中欠缺了願意照顧他們的人，他們便只可留在院舍。因此，這群照顧者無言的愛及沉默的無奈，讓我們反思照顧者對被照顧的殘障人士及社會的存在價值。

照顧者減輕了社會負擔及政府財政支出，因肢體殘障人士離開醫院後有賴他們照顧，而不用入住院舍。而且，照顧者亦是他們的貼身護士、物理治療師、心理輔導員等。總括，在不同環境下，須擔當不同角色。

照顧者就好像殘障人士生活中的生活伙伴，默默站在殘障人士的背後，像他們的影子，與他們並肩作戰。讓殘障人士能夠如常人般在社區中生活，自由地投入各種社區事務。如果肢體殘障人士沒有照顧者，他們能夠重新融入社會的機會便微乎其微。

## II. 照顧者境況

照顧者被視為殘障人士的生活伙伴，他們面對的困難又有誰知？

社會保障	人物	照顧者
工作 / 強積金	在職人士	失業
職業保償	只適用於職業病及工傷	無
普通 / 高額傷殘津貼	醫生評定為身體缺損之殘障人士	無
生果金	年滿 65 歲以上人士	無
社區支援服務	只適用於殘疾人士	無
綜合援助金內之保障		
單親補助金	單親家人	無
特別護理費津貼	醫生評定為嚴重殘障人士	無

社會政策	項目	照顧者
復康諮詢委員會	復康方案檢討	不適用
安老事務委員會	老人福利	不適用
婦女事務委員會	婦女自學計劃	不適用
青年事務委員會	青年事務發展	不適用
扶貧委員會	消滅失業及貧窮為本	不適用

### 2.1 貧窮：『被迫失業—應付沉重護理開支』

肢體殘障者大多因突如其來的意外或疾病而導致嚴重肢體殘障，因此不能夠繼續工作而被迫失業。而照顧者要照顧肢體殘障家屬，只好辭去他們的工作，全時間照顧肢體殘障者。這樣，他們可能會耗盡了一生的儲蓄，加上失業的緣故，而墮入貧窮網，只好依賴社會福利金過活。

### 2.2 健康：『人肉搬運機器—身體關節勞損』

在生理上，照顧者要全時間照顧肢體殘障的家人，包括經常搬移肢體殘障者上落床及輪椅，又要兼顧打理家中一切日常家務，協助及護理肢體殘障者日常飲食、依時食藥、做鬆弛肌肉運動、更換衣服和照顧大小便(例如更換尿片及尿喉等)的衛生工作，這些重重覆蓋的照顧工作往往使他們的身體出現嚴重疲倦及勞損，因而令照顧者的健康出現問題，甚至生病。

### 2.3 社交：『障礙環境—有“阻”社交活動』

而照顧者很多時要全時間照顧肢體殘障家人，或擔心留下肢體殘障家人獨自在家，而無法拿出時間個別參與日常社交活動。縱使有合適的社交活動及場合能夠與肢體殘障者一起出席，也要顧及交通工具之各項安排，並且要在活動時間同時照顧肢體殘障者的需要，因而未能好好享受社交活動的樂趣。

#### 2.4 人際關係：『貼身照顧—無法建立正常人際網絡』

照顧者在人際關係亦面對極重的困難，他們因全時間照顧殘障者而導致與親人、朋友或鄰里的接觸及溝通減少。這樣，照顧者的人緣會轉差，朋友的數量減少，他們能得到的與人分享和溝通機會、相互之間的支持、被別人瞭解和明白體諒都相應地大大減少，以致人際關係轉弱，使照顧者更無法融入社群。

#### 2.5 社區支援：『社區支援—支援欠缺』

現時在本港社區復康支援配套只注重肢體殘疾人士，對於身邊之照顧者需要的支援項目可以算是乏善足陳，既沒有專業支援亦沒有身心關顧，更遑論社會保障，很多人以為照顧家人或朋友只是一般家庭事務，而沒有察覺原來殘障人士照顧者承擔了難以承受的負擔。

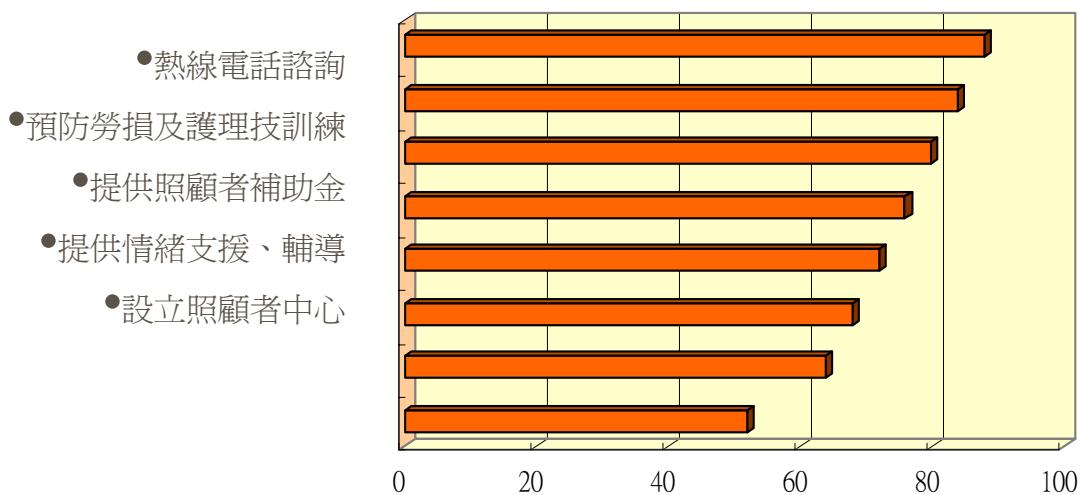
### I. 自強協會簡介

自強協會（下稱本會）於1999年成立，由一班社會工作者、醫生、律師、及工傷工友組成的非牟利團體，主要服務那些因工傷或其他事故而導致嚴重肢體殘障之人士及其家屬，致力發揚對香港肢體殘障之工傷工友及其家屬的關懷，對傷者及家屬提供適切的關顧，當中包括有家庭服務、勞工權益及復康事務等一站式支援項目，鼓勵受助者以過來人經驗協助其他苦主過渡困境，並聯合起來爭取社會的合理待遇，發揮殘而不廢、自強不息及助人自助的精神以回饋社會。

### II. 本會對肢體殘障人士之照顧者的建議

回顧香港的照顧者服務，發展一直非常緩慢，在服務層面上，目前只成立了兩所護老者中心；康復服務方面，也只成立了家長資源中心，除此之外，便沒有其他服務的支援。康復政策層面上，除了弱智人士的監護人法案於九七年回歸前通過外，更沒有其他和照顧者相關的法案肯定他們的崗位與福利。一切的照顧工作似乎太過理所當然，而令致政府忽略了照顧者當中的極度痛苦和辛酸。

## 照顧者訴求排行榜



### 1. 把照顧者納入長遠的康復政策方針

制定支援全癱人士照顧者之長遠福利政策（包括經濟及社區援助），把照顧者類別納入康復政策當中，為照顧者提供正規的支援服務，另外，加強醫療與社區兩大支援系統的適切聯繫，包括設立照顧者中心，提供護理技巧及預防勞損訓練、輔導服務及熱線支援等，讓照顧者在生理上得到喘息，心靈上得到支持和鼓勵，正視照顧者的支援服務與殘障人士的服務互相看齊。

### 2. 統一殘疾人士評估機制

統一「殘疾人士評估機制」，評估不同弱能程度的殘疾人士在醫療、復康、護理及個人照顧等方面的需要，並提供適切的家居療養、社康護理、家居物理治療、家居職業治療服務、個人照顧服務、院舍服務及現金援助計劃等。

### 3. 政府、殘障人士、家人照顧者三贏的方案

殘障人士需要長期的照顧，他們情願留在家中與家人一起生活，而很多家人亦樂意承擔責任在家照顧殘障家人。這正又符合政府一直倡議的社區照顧政策，因此，「現金援助，社區照顧、院舍服務」三大主題都是可行方案，更加是一個最具成本效益、最合符民情的方案。

## 整體建議

自強協會重建議今年度康復計劃方案檢討範疇應覆蓋照顧者類別，以使殘障人士的康復服務得以整全發展，並惠及殘障家庭的真正需要。

1. 政府設立資助計劃，由民間團體推行支援照顧者的服務，例如照顧技巧課程、照顧者身心健康支援活動等，讓默默工作的照顧者可有足夠的能力自助助人；
2. 政府設立跨部門工作小組，檢討現時的社區服務，以提出有效的支援照顧者方法，並研究外國相應的照顧者支援制度，包括設立補助金，肯定照顧者的工作價值及支援角色；
3. 提升醫護人員與社工對照顧者的重視，加強照顧者在殘障人士出院前及出院後的訓練及支援；
4. 社區內應增加給嚴重肢體殘障人士的暫托及暫顧服務，讓照顧者有休息期，藉此減少身心勞損；
5. 加強家庭服務中心社工對嚴重肢體殘障人士及其照顧者的認識，以便提供更有效的家庭輔導服務；
6. 衛生福利食物局進行有關嚴重肢體殘障人士照顧者的現況及需求研究，作為長期及深入的政策制定基礎；
7. 推行關注照顧者的公民教育，讓社會能對照顧者有更多關注，使到他們也不再單打獨鬥地面對問題，減少社會問題的產生。
8. 參考現時本港安老服務為護老者提供護老技巧訓練的模式，由專業醫護人員提供訓練照顧肢體殘障人士的照顧及護理技巧給照顧者；
9. 參考新加坡等國家的經驗，認可照顧者的照顧工作資歷，給他們照顧工作具有認可資格，使他們將來亦可運用一技所長繼續投身社會工作。

### 嚴重肢體殘障人士之照顧者 建議書

#### 其他國家或地區經驗參考：

##### 1. 新加坡

- ~ 社會發展、青年與體育部(MCYS) 今年引入「照顧統籌員」試驗計劃。
- ~ 今年三月，當局為殘障人士之照顧者設立了殘障資訊及資源中心，包括提供熱線、面談諮詢及轉介服務。

##### 2. 美國

- ~ 聯邦政府及部分州政府定有法例或法案，協助照顧者履行照顧職責，包括直接支付現金予照顧者，包括：
  - 薪資制 (wage program)：親屬或鄰居朋友就如同其他的家居照顧工作者般可被政府僱用，部分工時按時計酬；
  - 津貼制度，基於照顧者的需要或被照顧者的狀況，提供一個定額的保障給家庭照顧者。
- ~ 「家庭照顧者聯盟」轄下設有照顧者中心 the National Center on Caregiving (NCC)。該中心是一所提供與照顧及長期護理有關資訊的機構。

##### 3. 紐西蘭

- ~ 政府社會發展部下設殘疾事務部 (Office for Disability Issues)，專責處理殘疾人士及其照顧者相關的事務，與相關單位、機構共同檢討及研究照顧者的支援問題。

##### 4. 加拿大

- ~ 「照顧者網絡」Caregiver Network Inc.(CNI)，由一名具十多年照顧患病父親經驗的女子於 1996 年創立。該組織是一個資訊中心，專為照顧者提供資訊、教育與支援服務，並出版刊物、舉辦「照顧者俱樂部」、研討會及提供個案協助等。
- ~ 另外，政府設有 Caregiver Credit 措施，為照顧父母、祖父母及患病親屬的照顧者提供稅務優惠。

##### 5. 台灣

- ~ 由學者與熱心人士成立的公益團體「家庭照顧者關懷總會」，致力倡導家庭照顧者的權益，提供服務包括照顧者諮詢專線、出版會訊、照顧者特刊、家庭照顧者支援及專業人員在職培訓等。

##### 6. 澳洲

- ~ 政府轄下設有 Centerlink 組織，提供殘障人士暫托中心、支援照顧者服務及資訊。
- ~ 當局還設有照顧者補償金及成人照顧者津貼，前者為一些因擔當照顧者而未能外出工作賺取收入的人士而設；後者則為照顧家中殘障家人的成人照顧者而設，包括年長父母，而申請者還可以同時享有其他福利，例如老年退休金。
- ~ 設有為傷殘人士照顧者而設的殘疾事務主任 (disability officer)，以提供各種與殘疾人士及其照顧者有關的服務
- ~ 設有報償金：包括成人照顧者津貼，協助父母或照顧者照料家中成人殘疾者，而這種成人殘疾者津貼亦可同時收取照顧者報償金及其他報償如老年退休金。而照顧者報償金，則是

為一些因其照顧者角色而未能外出工作賺取收入維持生計的人士而設。

- ~ 過渡工作計劃：為一些曾經因肩負照顧者責任而離開職場至少兩年的人士而設的志願計劃。
- ~ 出版各種有關照顧者資訊的刊物

## 7. 英國

- ~ 當地的照顧者運動自 1963 年起。長期以來，照顧者爭取到稅務優惠、額外退休金、照顧者津貼；法例的認同包括傷殘人士法案、照顧者白皮書及設立照顧者法案(1995)。
- ~ 今年初宣布增加照顧者補助金 (Carers' Grants) 款項。此外，照顧者平等機會法 Carers (Equal Opportunities) Act 2004 於今年 4 月 1 日在英格蘭及威爾斯生效，為照顧者就房屋、健康及教育等方面提供法例保障。
- ~ 設有全國性照顧者策略 (The National Strategy for Carers) 以增強向照顧者作出及提供資訊，讓照顧者本身也得到更佳的照顧，該策略認為，協助照顧者是協助被照顧人士最好的方法之一。所有與照顧護理有關的機構除了應關注病人、設施及其他使用者及外，亦須一併關注照顧者。
- ~ 政府對照顧者工作的方針包括三個策略性因素：包括資訊，支援及關顧，如新的長期護理服務約章、熱線及互聯網資訊；在規劃與提供服務而言，照顧者應被包括在內，護理機構亦應被諮詢；此外照顧者本身的健康需要亦應被關顧，並為照顧者提供特別補助金等。

## 8. 瑞典

- ~ 自 1960 年起，便採用薪資制方式視照顧者為一個正式職位，以固定薪資聘用家人來擔當照顧者，藉此補償他／她因放棄工作而造成的薪資損失。一般而言，每星期照顧殘障家人達二十小時或以上的親屬便可向政府申請工時薪資，金額等同於一般家居照顧機構支付給員工的薪資，照顧者更可享有年假等工人福利，所以也必須扣稅。

## 9. 芬蘭

- ~ 社會福利照顧法案 (The Act on Social Welfare Care)下，市政府須要提供薪金及安排服務，例如家居協助，院舍照顧等等。家中照顧者可獲津貼 (Home Care allowance for Family carers)。
- ~ 而在基本健康照顧法案(Primary Health Care Act) 及專業健康照顧法案 (Specialized Health Care Act)下，政府須安排市民需要的健康護理服務。
- ~ 家居照顧津貼是支付予在家照顧能力較低者如病弱殘障的人士。此津貼最低為每月 2242 歐羅。
- ~ 2002 年當局新規定，全職照顧者每月可得兩天假期，期間政府須安排可收費的替代照顧服務，而獲托津貼的照顧者受到有關意外保險的保障。
- ~ 在部份城市，一些正在家照顧原本須入住院舍的病弱者更可獲得每月 850 至 1200 歐羅的津貼。

## 各地家居照顧者相關服務及福利比較

	香港	英國	美國	澳洲	芬蘭	紐西蘭	瑞典	新加坡	加拿大	台灣
家居照顧者津貼/ 報償		V	V							V
稅務優惠		V					V		V	
照顧者法例		V	V		V					
專屬的政府部門/ 專員				V		V		V		

## 比較各地對照顧者支援的經驗

國家	名稱	目的	申請條件		是否全職照顧者	入息審查
			照顧者	被照顧者		
愛爾蘭	照顧者津貼 (Carer's allowance)	承認照顧工作、為全職照顧者提供經濟支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 須與被照顧者同住</li> <li>- 照顧者必須超過 18 歲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>經評估後，確定被照顧者需全日照顧達 12 個月以上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>照顧者每週不可受聘工作超過 10 小時</li> </ul>	需要
英國	殘弱照顧津貼 (4/2001 改為照顧津貼 care allowance)	補償因照顧工作而失去的工作收入	與被照顧者無需有親屬關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>被照顧者必須符合領取護理津貼的資格</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>每週提供 35 小時的照顧，每年不少於 48 週</li> <li>照顧者每週薪酬 72 英鎊</li> </ul>	不需要
澳洲	照顧者報酬 (care payment)	承認照顧工作	必須與被照顧者同住，但無需親屬關係	被照顧者經常需個人照顧達 6 個月以上	每週最多可受聘工作 20 小時	需要
澳洲	照顧者津貼 (care allowance)	為全職照顧者提供經濟支援	無須與被照顧者有親屬關係	被照顧者需要護理程度的照顧	不詳	不需要
芬蘭	非正規照顧津貼 (informal care allowance)	作為照顧者的報酬	必須與被照顧者有親屬關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>需評估健康情況</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>每月休息一天</li> <li>照顧者另可得到其他支援，如交通安排</li> </ul>	不需要