

由：智障人士老齡化關注組

日期：2015年1月20日

安老服務計劃方案意見書

智障人士老齡化關注組是由一群關注智障人士老齡化的服務受眾及家屬、社工、團體和熱心市民所組成。本關注組就本港智障服務的具體實況，對比聯合國殘疾人權利國際公約而期望可以在服務規劃方面提出較為完善和長遠的服務建議。

根據美國的統計，智障人士的平均壽齡是六十六歲，五十歲已經步入老年期。而香港市民的平均壽齡是八十歲，六十歲則被稱為長者，反映智障人士的老年期較一般人提早出現。在七萬多智障人士中，邁向老齡行列的已逾半數，老年高峰期將在往後幾年出現。智障人士老年期所面對的問題也較為複雜：身體機能的急遽衰退、家屬照顧的無以為繼、未能有效融入當地社區、不能適切處理健康問題等等會相繼湧現。因此，全面檢視智障人士老齡化服務和制定一套長遠的服務政策已是燃眉之急，也是一個關顧弱勢社群和負責任的政府必須正視的問題。

就智障人士老齡化的整體規劃方面，在結合服務受眾的需要，並因應現時的社會狀況，我們認為以下範疇值得政府深入研究：

一、訓練學習服務

提供訓練和學習機會的庇護工場和展能中心近年已成為智障人士老齡化的重災區，自從二零零零年香港經濟衰退開始，政府以連哄帶嚇的方式推出了一籃子的緊縮政策，包括所謂的「資源增值」、「一筆過撥款」、「延展計劃」等。這些措施無疑為政府省回可觀的福利支出，但對服務的遺害卻立竿見影：資源增值令服務單位額外增加服務對象名額、延展計劃令機能下移的服務受眾不能轉介接受適切的服務；目前的境況是高齡的智障人士需要護理照顧卻還要棲身在庇護工場接受職業康復訓練、展能中心也要照顧達嚴重智障高齡人士，這些措施令服務的原意和精神受到扭曲。至於零碎的延展計劃津助，對這些服務單位來說，只能算是飲鳩止渴；對服務受眾或工作人員來說，更是不健康的現象。

因此，我們有理由要求社署全面檢討高齡智障人士的需要，認真對此類服務作出長遠規劃；當中包括增設適當數量的日期服務中心、足夠的工作人手、和合乎人道比例的場地空間等。

二、院舍住宿服務

長者住宿服務長期不足，高齡智障人士輪候院舍需時超過十年，很多輪候者直至去世仍得不著所需服務。眾所周知，院舍服務並非單一地解決住宿問題，對於高齡智障人

士來說，院舍生活意味著對生活的照顧和健康的護理。殘疾人權利公約第二十五條清楚列明「儘量減輕殘疾和預防殘疾惡化，包括兒童和老年人之間的服務。」

政府曾經嘗試向私營安老院買位，可惜合乎要求規格的院舍祇有寥寥數間，具體行動亦是只聞樓梯響。我們考慮人口年齡組群的變化趨勢，建議多建資助院舍。

三、社區生活服務

不論與家人同住或居於院舍，社區生活的模式和所獲得的支援，往往成為能否融入社會的關鍵因素。大部份的政府部門如康文署的服務和設施，都已能做到讓「殘疾人士獲得各種家居、住所和其他社區支援服務，包括必要的個人化援助，以便在社區生活和融入社區，避免同社區隔絕或隔離」。同時社區團體和學校，亦經常舉辦或參與不同的傷健共融活動。不過，如果能夠推動社區中心、長者中心等效法康文署的做法，將智障人士服務或共融服務列為其常規服務的一部份，並佔有一定的比例，則社區共融的果效更能顯彰，社會資源也可更有效地盡用。

四、健康支援服務

公約第二十五條（2）提及「向殘疾人士提供特殊需要的醫療和衛生服務，包括酌情提供早期診斷和干預，並提供旨在盡量減輕殘疾和預防殘疾惡化的服務」。現時一般長者年屆 65 或 70 歲所享有的醫療照顧，包括免費疫苗注射、長者醫療券等，均因智障人士未達所定的年齡關限而被拒諸門外。眾所周知，智障人士的老化過程會提早出現，一般 45 歲左右便出現老化徵象。老化過程中經歷身體機能衰退、器官衰竭、抵抗力弱、疾病叢生；但卻得不到一般長者享有的醫療照顧，尤其是前期的醫療診斷和干預。高齡智障人士急切需要的醫療及護理服務，例如物理治療、牙科及其他專科服務存有很大的改善空間。至於定期的專科專檢服務現時仍付諸厥如，對預防殘疾惡化，無疑是紙上談兵。因此，健康支援服務的規劃與施行，實在急不容緩。

五、綜合援助服務

一直以來，綜援制度為智障人士提供了與廣大市民一同享有的社會保障；不過，這個制度卻長期忽略智障人士壽齡的獨特性，令高齡智障人士幾乎與部份社會福利絕緣，例如年屆 70 歲才可申領的長者生果金、長者醫療券等。在這裡，我們樂意提供一套智障人士的壽齡推算方法；首先我們以現有的社會數據作為基礎：香港人均壽齡是 80 歲，達 60 歲被列為長者、智障人士的壽齡是 66 歲，達 50 已被列為老齡。在數學上，可以兩點式（two point form）找出智障人士高齡（常人的 70 歲）的線性比例，公式如下：

$$\frac{\text{港人平均壽齡} - \text{申領生果金齡}}{\text{港人平均壽齡} - \text{長者年齡}} = \frac{\text{智障平均壽齡} - \text{智障人士申領生果齡}}{\text{智障平均壽齡} - \text{智障人士長者年齡}}$$
$$\frac{80-70}{80-60} = \frac{66-\text{智障人士申領生果金齡}}{66-50}$$
$$\text{智障人士申領生果金的年齡} = 58 \text{ 歲}$$

換句話說，58 歲的智障人士已相若於常人的 70 歲。

聯合國殘疾人權利國際公約第二十八條列明「確保殘疾人士可以利用社會保護方案和減貧方案」，但本港的社會保障制度卻沒有因智障人士壽齡的特殊性而作出相應的「合理便利」（公約第二條）。趁著政府最近推出長者生活津貼之際，智障長者的「高齡」必須及早重新介定。

六、服務監察及諮詢

政府在關顧高齡智障人士服務，一向被動，而頭痛醫頭，腳痛醫腳的態度，令服務受眾付出不必要的沉重代價。近期的社會福利署智障人士老齡化工作小組在各方催逼下成立；該小組工作目標集中在對現行措施及運作〔WEP、ECP、VMP、EPSHC〕等工具措施的檢討，這個小組如何制定服務政策或措施？怎樣收集意見？如何向服務大眾諮詢？有沒有服務監察的職能？向什麼人交待及負責？相信是社署必須澄清的課題。從初部的工作表現看，工作小組先檢討運作工具，整體服務規劃卻放在後頭；這種做法明顯是本末倒置。回顧六七十年代中小學學位不足時，政府以「升中試」、「中三」評核試等工具措施作為關卡，將大量學生摒諸校園之外。但自從十二年免費教育推行後，這些審評工具早已被棄至垃圾堆填區。故此，我們認為政府應從問題的根源著手，亦即重新評估智障服務的整體需要，並按需要增設足夠的服務。

智障人士服務是一連串服務鏈，環環相扣，任何一鏈服務的不足或失誤，都會令服務的效益下移、令服務對象受害。所以要解決智障人士老齡化的問題，必須縱觀全局，以服務受眾的需要著眼。如果處於下游服務的高齡智障人士院舍仍然不足，中上游的展能中心、庇護工場將會淪為資源匱乏的次等護理照顧中心，相信這不是大家希望遇見的現象。

關注組希望安老事務委員會考慮智障人士的困境，在未來的服務規劃中，對智障人士老齡化有具體的服務安排。