香港社會服務聯會
就「對護老者及殘疾人士照顧者的支援」
向立法會之長期護理政策聯合小組委員會提交的意見書
(2017 年 11 月 21 日)

一、引言

近數月來，不少家庭慘案接二連三發生，當中涉及因照顧者的壓力太大而做出令人悲痛的案件，既傷害被照顧者，也傷害自己作為照顧者。縱使家庭照顧者願意照顧家中的長者及殘疾家人，但因長期付出心力，照顧者積累的體力消耗、心理壓力及經濟負擔等，都會影響照顧者的身心靈健康。現時社會上不少居於社區的長者及殘疾人士皆是由照顧者照顧，當中不少是有住宿及社區支援服務的需要而正在輪候服務當中，但社會現時對長者及殘疾人士提供的支援服務嚴重不足，未能減輕照顧者身、心、社會等不同層面的負荷，而直接給予照顧者的支援更可謂少之又少。事實上，照顧者的默默付出，不單對長者及殘疾家人有重要的意義，對社會亦有重大的貢獻。

政府在安老服務計劃方案中，強調居家安老是面對人口老化的重要政策，而護老者的支援更是構成長者可以居家安老的重要元素。同樣，聯合國《殘疾人權利公約》亦說明殘疾人士應享有在社區中生活的平等權利，要實踐這項權利，殘疾人士應獲得各種社區支援服務，當中，殘疾人士照顧者的支援亦是殘疾人士在社區生活的重要元素。

二、對照顧者問題的關注及建議

香港社會服務聯會（社聯）一直重視護老者及殘疾人士照顧者的全面支援，曾提出制定一套全面照顧者政策、倡議設立護老者／殘疾人士照顧者津貼，並透過加強社區支援服務及照顧者支援，讓照顧者有信心及能力照顧長者及殘疾的家人。

現時，政府透過不同社會服務單位提供護老者及殘疾人士照顧者的支援服務，內容包括培訓及教育活動、輔導服務、照顧者/家屬互助小組活動、電話熱線服務、康復器材借用等等。而扶貧委員會亦分別於 2014 年 3 月及 2016 年 10 月通過由關愛基金撥款，推出「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」及「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」，向每位合資格的護老者或殘疾人士照顧者每月提供 2,000 至 4,000 元的生活津貼(視乎照顧人數)。然而，現時的照顧者支援仍然不足，就此社聯建議如下：

1 加強暫託服務，讓照顧者有喘息機會

1.1 長者暫託服務的建議

安老服務計劃方案其中一項建議是加強暫託及緊急住宿服務，社聯對此表示贊同，並促請社署儘快落實計劃。現時全港的指定住宿暫託名額只有 41 個，日間暫託名額則有約 150 個，而且絕大部分需要提早六個月預約，代表護老者需要預留一定時間申請暫託服務。另外，由於欠缺中央查詢空缺的方法，護老者或個案負責同工需要逐一聯絡各提供暫託服務的院舍，過程繁複耗時，亦增加照顧者的壓力。

就此，社聯對加強長者住宿暫託服務有以下初步建議：

i. 社署需清晰劃分住宿暫託服務、緊急住宿服務及過渡性護理住宿服務的定義、申請資格及服務內容。
ii. 加強住宿暫託服務應在不影響現有宿位數量的前設下進行，建議可增加資源讓院舍原址擴充，或在新成立的院舍內加設暫託宿位。
iii. 社署應建立電腦系統，供照顧者或轉介社工實時檢索宿位空置情況。

1.2 殘疾人士家居暫顧、日間暫顧及住宿暫顧服務的建議

根據社署網頁的資料，現時為殘疾人士提供的家居暫顧、日間暫顧及住宿暫顧服務的情況如下：

服務	名額
1. 家居暫顧	分別由殘疾人士地區支援中心、嚴重殘疾人士家居照顧服務及嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務提供（沒有服務名額）
2. 日間暫顧	a. 殘疾幼兒日間暫託服務，名額 94 個（2 至 6 歲殘疾兒童） b. 6 歲以上殘疾人士日間暫顧，名額 156 個 c. 嚴重殘疾人士日間照顧服務，名額 209 個
3. 住宿暫顧	為 6 歲以上殘疾人士提供的住宿暫顧服務有 173 個，而為 15 歲或以上殘疾人士而設的名額則有 118 個。

殘疾照顧者一直反映期望有服務讓他們有需要時能得到短暫休息，有助紓減壓力及協助殘疾人士留在社區居住，但可惜現時的暫顧服務嚴重不足，未能滿足服務需求。就此，社聯對加強殘疾人士暫託服務有以下初步建議：

i. 增加資源，加強為殘疾人士提供的家居暫顧服務，提供上門暫託服務。
ii. 在符合殘疾人士院舍發牌制度及為機構提供足夠人手資源的情況下，加強各類殘疾人士住宿暫託服務。
iii. 有嚴重肢體傷殘人士表示，由於他們所需的照顧設備及空間較多，現有能提供足夠設備及空間的宿舍就更少，在有需要時難以妥得暫顧宿

位，建議增加嚴重肢體傷殘人士宿位。

2 設立個案管理制度，協助照顧者安排服務

2.1 為長者設立個案管理制度的建議

現時社署轄下的不同長者服務試驗計劃，均有包含個案管理元素。以即將推出的「支援身體機能有輕度缺損的長者」試驗計劃為例，社署指出個案管理的內容包括須根據評估結果，為合資格長者協商並為其制訂個人照顧計劃，並需定期檢視個案，以確保長者獲得適切的服務。

基於長者在選擇合適服務上需要較多協助，而且護老者對社會服務亦有機會不熟悉，社聯認為個案經理的專業服務能更有效因應長者的需要而建議服務。除提供服務資訊外，個案管理制度的重要性在於個案經理能深入跟進長者使用服務的進度，按長者的身體健康情況轉變而作出專業評估，以制定個人照顧計劃，並在長者需要轉換服務時及時察悉並跟進，連結資源及安排服務。個案經理顧及的是長者在整個老化過程的支援及照顧需要，當中牽涉與不同專業的協調及監督個人照顧計劃的執行及評估成效結果等。

2.2 及早識辨有需要的殘疾人士及長者家庭並提供個案管理服務

隨著人均壽命增加，社會亦需面對殘疾人士老齡化的問題，而他們的照顧者（通常為父母）亦因年紀老邁而難以持續照顧其殘疾子女，故不論子女或其照顧者皆極需要支援。社聯建議當局應利用現有數據庫，例如綜援及傷津受助人的資料庫，主動識別居於社區的年長父母與殘疾人士子女同住的高危個案，為他們提供個案管理服務，透過定期接觸了解個案家庭的情況，並因應個案的變化提供適切和及時的支援。

3. 制定照顧者政策

參考英國政府在照顧者支援方面的政策，他們於 1995 年公布了《照顧者(認可與服務)法例》(Carers (Recognition and Services) Act)；2004 年落實了《照顧者（平等機會）法例》(Carers (Equal Opportunities)Act)；2007 年修訂勞工法例(Employment Act)，以保障在職照顧者。照顧者可以與僱主商議彈性工作安排，以平衡工作與家庭照顧；亦設有不同支援照顧者經濟需要的措施，包括照顧者津貼（Carers Allowance）、社區照顧補助金（Community Care Grants）。由此可見，其他國家已有法例保障照顧者的支援，並有明確的政策目標，包括(一)協助家庭照顧者，減少他們實務照顧工作上的壓力、補償經濟上的損失，及支持在職照顧者繼續就業等；以及(二)塑造照顧服務人力市場的結構，改善長期護理服務人手短缺及勞動市場中女性的參與。香港政府亦應探討照顧者的支援需要，就本地照顧者制訂全面的政策，包括政策目標、需要評估、介入措施及成效檢討等，以全面支援照顧者。

三、總結

社聯認為政府必須有決心及有策略地正視照顧者支援服務，並願意投放資源，制訂一套整全的照顧者的政策及服務，好讓照顧者的貢獻受到重視及得到鼓勵，以促進居家安老政策及讓殘疾人士享有在社區生活的平等權利。

完