

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)810/18-19(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

立法會秘書處就 2019 年 2 月 22 日特別會議 擬備的最新背景資料簡介

對護老者及殘疾人士照顧者的支援

目的

本文件旨在概述過往在福利事務委員會("事務委員會")及相關小組委員會的會議上有關為護老者及殘疾人士照顧者提供支援和津貼的討論。

背景

2. 據政府當局表示，政府一向十分重視家屬照顧者的貢獻及他們的需要，這是整體社會福利政策(包括安老服務和康復服務的政策)策略性發展的一個重要元素。具體而言，支援家屬照顧者的措施符合"居家安老"政策的基本原則。"居家安老"有助提升長者的生活質素，而需要長期護理的長者亦不一定需要在安老院舍接受照顧。同樣地，政府當局已加強對殘疾人士照顧者的支援，以幫助殘疾人士完全融入社區。

3. 政府當局表示透過扶貧委員會下的關愛基金，分別於 2014 年 6 月及 2016 年 10 月推出"為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃"("護老者津貼試驗計劃")及"為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃"("殘疾人士照顧者津貼試驗計劃")。這些計劃向低收入家庭的護老者/殘疾人士照顧者發放生活津貼，以補貼其生活開支，並讓有長期護理需要的長者/殘疾人士可在護老者/殘疾人士照顧者的協助下，得到更適切的照顧及繼續在熟悉的社區居住。兩項試驗計劃原定於 2018 年 9 月

結束，但扶貧委員會已於 2018 年 6 月 21 日通過推行第三期護老者津貼試驗計劃及第二期殘疾人士照顧者津貼試驗計劃，由 2018 年 10 月至 2020 年 9 月，為期兩年。

事務委員會的商議工作

加強為護老者及殘疾人士照顧者提供的支援服務

為護老者提供的支援服務

4. 對於委員關注到為護老者提供的支援服務不足，政府當局表示已在社區層面透過 76 間長者日間護理中心/單位、34 隊改善家居及社區照顧服務隊，以及 60 隊綜合家居照顧服務隊，提供一系列以中心為本及家居為本的社區照顧服務，以支援居於社區的長者及其家庭。此外，全港 18 區共有 210 間津助長者中心(即長者地區中心及長者鄰舍中心)，在地區層面為長者及護老者提供不同的支援服務，例如輔導、轉介、協助處理長期護理服務申請、情緒支援、健康教育、安排社交及康樂活動、膳食服務，以及護老者培訓等。政府當局會於 2018-2019 年度增撥資源予全港所有津助長者中心及家居照顧服務隊，以加強外展服務，支援居於社區及照顧體弱長者的有需要護老者，包括殘疾護老者或年長護老者。

5. 部分委員認為個案經理可持續就長者所需的照顧服務及護老者所需的支援作出統籌及轉介，並詢問政府當局有否計劃全面以個案管理模式向長者提供照顧服務及向護老者提供支援。

6. 政府當局表示，第二階段"長者社區照顧服務券試驗計劃"("社區券試驗計劃")已於 2016 年 10 月開展，除了認可服務提供者繼續進行個案管理外，社會福利署("社署")亦已成立中央工作組，作為有意使用服務券的長者及其護老者的第一個聯絡點，並聯同負責工作人員提供專門的支援和協助。此外，政府當局於 2017 年 12 月推出"支援身體機能有輕度缺損的長者試驗計劃"，該項試驗計劃引入個案管理模式，服務提供者與長者及其護老者協商，並為長者制訂個人照顧計劃。

為殘疾人士照顧者提供的支援服務

7. 鑒於曾有智障人士因其年邁照顧者在家猝死以致獨留在家乏人照顧的事件發生，部分委員籲請政府當局為這類家庭

提供全面的社區支援服務，包括建立個案管理制度及數據庫，以及安排社工家訪、家居清潔和送飯服務，以及社交活動等。

8. 政府當局表示，社署一直致力為殘疾人士及其照顧者提供各類資助社區照顧服務，目的是支援殘疾人士繼續留在社區生活及應對照顧者所面對的照顧困難。這些服務包括家長/親屬資源中心、暫顧服務、殘疾人士地區支援中心、嚴重殘疾人士家居照顧服務、嚴重肢體傷殘人士綜合支援服務、嚴重殘疾人士日間照顧服務及精神健康綜合社區中心等。這些服務涵蓋情緒支援、個人照顧和護理服務、復康運動訓練、日間照顧、家居暫顧服務、接送服務、現金津貼租用輔助呼吸醫療儀器及購買醫療消耗品等。社署會適時檢視有關服務以滿足殘疾人士及其照顧者的需要。此外，由 2018-2019 財政年度起，社署會逐步把家長/親屬資源中心的數目由 6 間增加至 19 間，並把對"殘疾人士/病人自助組織資助計劃"的總撥款金額由每年約 1,500 萬元增加至約 2,100 萬元。

提供日間護理服務

9. 部分委員關注到，自負盈虧的日間護理中心提供的服務費用高昂，以及日間護理服務的輪候時間漫長。他們促請政府當局加強提供日間護理服務，以縮短輪候服務的時間，為照顧者提供暫時的紓緩。

10. 政府當局表示一直採取多管齊下的方法，增加長者日間照顧服務名額。社署已預留用地，興建新的長者日間護理中心/單位，預計可由 2017-2018 年度起陸續提供約 880 個長者日間護理服務名額。此外，政府當局亦正推行"私人土地作福利用途特別計劃"，鼓勵非政府機構透過擴建、重建或新發展，善用其擁有的土地，提供政府當局認為有殷切需求的福利設施。根據粗略估算，如在特別計劃下的所有申請項目均能順利進行，可增加約 2 000 個長者日間護理服務名額。為進一步支援身體機能有中度或嚴重程度缺損的長者居家安老，政府當局亦計劃在 2019-2020 年度在第二階段"社區券試驗計劃"下增加 1 000 張服務券至總數 7 000 張。另外，為滿足因殘疾人士老齡人口日增而產生對日間照顧服務的需求，政府當局在 2017-2018 年度增撥經常開支 1,210 萬元，在殘疾人士地區支援中心額外增加 80 個日間照顧服務名額，並開放服務予評估為有老化狀況的智障人士，使總服務名額超逾 200 個。

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

試驗計劃的申領資格

11. 委員認為，在釐定護老者津貼試驗計劃的申領資格時，政府當局應考慮護老者是否有能力承擔照顧責任，而非考慮其入息。這些委員建議，鑒於對護老者需求殷切，政府當局應降低申領門檻，例如放寬入息限額或長遠而言取消入息審查規定。

12. 據政府當局表示，鑒於關愛基金的項目旨在向那些在現有社會福利制度下未被納入社會安全網或未能受到照顧的需要人士提供援助，因此，申請參加試驗計劃的護老者/殘疾人士照顧者須接受入息審查，讓有限的公共資源得以善用。此外，試驗計劃的入息限額訂於不超過全港相關住戶每月入息中位數的 75%，是所有設有經濟審查的援助計劃中最低的。個別人士如有經濟需要，可申請綜合社會保障援助("綜援")等其他社會保障。不論收入多寡，向所有照顧者提供經濟援助，並非政府的政策。

13. 部分委員察悉並關注到，領取護老者津貼的人士不能同時領取綜援或長者生活津貼。這些委員認為此項限制不可接受，而且會迫使護老者放棄某些經濟援助。政府當局表示，護老者津貼試驗計劃旨在鼓勵護老者照顧長者，而不削弱家庭責任感或敬老揚孝的美德。生活津貼則是一種經濟援助，旨在補助護老者的生活開支。在現行的社會保障制度下，由於有需要的個別人士已獲得經濟援助，綜援或長者生活津貼受助人不得同時領取護老者津貼。

津貼金額

14. 部分委員認為，與普通長者生活津貼及綜援標準金額相比，給予護老者的津貼金額未免太低。政府當局應增加津貼金額，為照顧者提供更佳的生活保障。他們又詢問津貼金額按何基準釐定。

15. 政府當局在 2018 年 7 月 9 日的事務委員會會議上表示，護老者每月 2,000 元的津貼，是參照發放予身體健全單身成人的綜援標準金額而釐定的。至於其後推出的殘疾人士照顧者津貼試驗計劃，津貼金額則是參照護老者津貼試驗計劃而釐定的。過往 4 年綜合住戶統計調查報告中全港相關住戶每月入息中位

數的調整顯示，兩項試驗計劃新一期的津貼金額會按通脹增加至每月 2,400 元。

試驗計劃的參與率

16. 在同一次事務委員會會議上，部分委員察悉，截至 2018 年 3 月底，殘疾人士照顧者津貼試驗計劃設有 2 000 個名額，但只有 1 519 名合資格照顧者獲發津貼。他們認為，此項試驗計劃參與率偏低，是由於宣傳不足及該計劃申請資格嚴苛所致。他們詢問為何名額未被用盡，以及兩項試驗計劃新一期的名額按何基準釐定。

17. 據政府當局表示，在殘疾人士照顧者津貼試驗計劃下，獲發津貼的受惠人數目在高峰期有接近 2 000 人。兩項試驗計劃新一期的名額，是經考慮合資格照顧者和參加者的估計數目而釐定的。新一期護老者津貼試驗計劃及殘疾人士照顧者津貼試驗計劃的名額分別增加了 2 000 個及 500 個，以發揮緩衝作用，避免因兩項試驗計劃的申請人數增加而需爭取額外撥款。

18. 委員建議政府當局致函正在輪候資助安老院舍而未入住私營安老院舍的長者，邀請其照顧者申請照顧者津貼。此外，當局亦應向照顧者發出邀請函，並加強試驗計劃的宣傳。

19. 據政府當局表示，護老者津貼試驗計劃的對象為在資助長期護理服務中央輪候冊("中央輪候冊")上的長者的照顧者。政府當局已在該試驗計劃的第一及第二期，向所有合資格長者發出約 49 000 封邀請函，邀請其照顧者申請該計劃的津貼。被評定為合資格的申請宗數並未超出計劃名額，所有合資格申請人已獲發放生活津貼。此外，鑒於中央輪候冊沒有備存照顧者的聯絡資料，而且一名長者可能有多於一個照顧者，政府當局無法向他們發出邀請函。負責工作員會與合資格的長者聯絡，以了解他們的照顧者是否有意申請津貼。

試驗計劃的未來路向

20. 部分委員認為，為了讓更多照顧者能受惠於護老者津貼試驗計劃，政府當局應降低門檻、提高津貼金額、簡化申請程序，以及把試驗計劃恆常化。這些委員促請政府當局盡快檢討試驗計劃，以紓緩照顧者的經濟負擔。

21. 政府當局表示，社署已委託香港大學秀圃老年研究中心為第二期護老者津貼試驗計劃及殘疾人士照顧者津貼試驗計劃

進行評估，以協助政府當局考慮該兩項計劃的未來路向。社署已邀請秀圃老年研究中心在 2018 年第三季就兩項試驗計劃提交研究報告。政府當局將根據研究結果進行詳細分析，以擬定長遠的發展計劃及方向，包括申請資格、津貼金額及是否將兩項試驗計劃恆常化等相關事宜。兩項試驗計劃將會延續推行，為期兩年，讓政府當局完成相關分析。政府當局希望可於 2020 年為護老者及殘疾人士照顧者的支援服務定出整體政策方向。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部 2

2019 年 2 月 15 日

對護老者及殘疾人士照顧者的支援

相關文件

委員會	會議日期	文件
長期護理政策聯合小組委員會	2013 年 5 月 28 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2014 年 2 月 10 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)1160/13-14(01)號 文件(只備中文本)
	2016 年 2 月 15 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
長期護理政策聯合小組委員會	2017 年 3 月 28 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)1748/16-17(01)號 文件
	2017 年 11 月 21 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)972/17-18(01)號 文件
福利事務委員會	2017 年 12 月 11 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要 立法會 CB(2)2050/17-18(01)號 文件
	2018 年 7 月 9 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要