關 注 家 居 照 顧 服 務 大 聯 盟
聯絡電話: 9346 4106/6126 1110　　電郵: chomecaresa@gmail.com
網頁: https://www.facebook.com/chomecaresa

立法會CB(2)810/18-19(09)號文件
關注家居照顧服務大聯盟 LC Paper No. CB(2)810/18-19(09)

就為護老者及殘疾人士照顧者提供的支援之意見書

「關注家居照顧服務大聯盟」(簡稱「關顧聯」)由十多個長者和殘疾人士團體、民間團體和前線社工組織所組成，一直關注長期護理中社區照顧服務的現況及問題。就政府提出「居家安老為本，院舍照顧為後援」的政策方針，當中照顧者更是社區照顧中不可或缺的角色。因此，本聯盟就是次公聽會主題「為護老者及殘疾人士照顧者提供的支援」提出以下意見：

1. 全面檢討及恆常化照顧者津貼

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」（下稱「護老者津貼」）及「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」（下稱「殘疾人士照顧者津貼」），以補助低收入家庭的護老者及殘疾人士照顧者的生活開支。然而，計劃推出至今，其名額少、門檻高、金額不足之問題一直為人詬病，令真正有需要家庭及照顧者未能受惠。因此本聯盟就照顧者津貼提出以下建議方案：

1.1 照顧者資格

截至 2017 年 12 月底， 兩期護老者津貼共接獲 5 836 宗申請，但卻只有 3 961 名護老者獲審批符合資格，反映審批門檻過高。現時兩項照顧者津貼均為低收入照顧者而設，然而照顧者卻不可同時領取綜援或長者生活津貼。綜援原意是為保障個人的基本生活所需，而長者生活津貼目的為補助本港 65 歲或以上有經濟需要的長者的生活開支，兩者皆非為照顧需要而設。再者，現時綜援制度千瘡百孔，不論是殘疾人士或其照顧者都需艱鉅渡日。有照顧者指出，他們的綜援金很多時都要花在照顧他人上，如陪伴交通、購買營養補充品及醫療用具等，入不敷支。而照顧工作亦會為照顧者帶來勞損，引致額外醫療開支。政府應取消現行照顧者津貼的對沖，正視兩者性質上之差異，支援領取綜援或長者生活津貼的照顧者之經濟需要。

另一方面，在現行的照顧者津貼計劃下，傷殘津貼受惠人、正輪候社署的康復服務或安老服務統一評估機制下的安老服務等人士並不被視為合適及有能力的照顧者，而無法申請照顧者津貼。然而，在現實情況下，不少家庭因缺乏資源或未能申請到合適的照顧服務，以老護老、以殘護老、以老護殘等個案其實並不罕見。這些照顧者雖然身體狀況未如理想，但亦肩負着實質的照顧工作。故此，跟長者一樣，他們亦應被納入合資格照顧者予以肯定及支援。

1.2 被照顧對象

現時，若照顧者想申請照顧者津貼，被照顧對象必須於指定日期前正在中央輪候冊輪候資助長期護理服務，或任何一項指定的康復服務/特殊學校寄宿服務/醫院管理局的療養服務。然而，一些照顧者在自己仍能照顧的情況下，並未會為被照顧對象申請相關服務，因而錯過申領資格。另外，就算有部分的被照顧對象正入住醫院或院舍，但不代表照顧者就無須繼續其照顧工作。有一些照顧者因為需經常往返醫院或院舍繼續進行其照顧工作，反而花費不少時間、金錢及精力。然而，因為被照顧對象正入住醫院或院舍，這些照顧者亦不合資格申領照顧者津貼。我們認為，政府現時把照顧者津貼與被照顧者的服務輪候狀況捆綁，其邏輯荒謬，不應假設照顧對象正入住醫院或院舍就如同照顧者不用繼續其照顧工作，而應從多方面審視被照顧對象是否有被照顧需要，並進一步放寬被照顧對象的條件，把有需要人士納入，如特殊學習需要人士、智障成人、傷殘津貼/殘疾證之領取者、認知障礙症患者、中風人士、長期病患者、60 歲以上有輕度缺損之長者等。但凡經醫生診斷，或在現行社福評估制度下，被評估為有需要之以上人士均應被視作為合資格對象，其照顧者可申領照顧者津貼。

1.3 津貼金額

本聯盟建議照顧者津貼的金額考慮按照顧時數及護理程度分級，以現時每月 80 小時為基本照顧時數，予以基本$2400 的照顧者津貼；而第二級則為每月 160 小時之全職照顧者，予以$4800 的照顧金額；而津貼金額需定期按個人工作收入中位數升幅調整。

1.4 不設入息及資產審查

照顧者為社會帶來的經濟及社會效益巨大。一方面，照顧者分擔了社會上照顧老年人及殘疾人士的工作，減輕了政府在長期護理上的福利支出。另一方面，照顧者讓老年人和殘疾人士在原有社區中得到合適照料，減輕了醫療、院舍、甚至房屋方面的開支，節省社會成本。事實上，不少護老者或殘疾人士照顧者以近乎全職的時間照料被照顧者，這一份時間及勞動的付出，是需要被肯定的。因此，本聯盟認為政府對應以沒有入息及資產審查的照顧者津貼肯定他們的付出，並提供相應支援以減輕其照顧壓力。

1.5 特別津貼

為照顧照顧者的不同需要，本聯盟建議在現金津貼以外，設立**喘息支援津貼、照顧者交通津貼及醫療津貼。**

不少照顧者以近乎全職的時間照顧被照顧者，身心俱疲。台灣以「長期照顧服務法」賦與照顧者每年享有最多 21 天的法定喘息服務的權利，讓照顧者在政府的補助下獲得到戶或中心式的喘息服務。雖然香港同樣有政府資助的長者住宿暫託及日間暫託服務，然而這些服務往往供不應求，照顧者在緊急情況下往往需要尋求昂貴的私人服務。喘息服務能讓照顧者暫下放下照顧工作及壓力，空出私人時間休息及處理個人事務，促進照顧者與被照顧者的生活品質。本聯盟建議，政府可考慮以公司年假作為參考，設立**喘息支援津貼**，為照顧者提供至少每年 14 日喘息假期，以實報實銷方式津貼照顧者購買暫託或喘息服務。

照顧者經常要陪伴被照顧者外出、看醫生、到服務機構和購物等，部分亦會每天到被照顧的院舍探訪，交通開支昂貴。本聯盟建議增設照顧者**交通津貼**，讓與殘疾人士及長者之同行照顧者獲得交通優惠。另外，日常照顧工作容易對照顧者身體造成勞損，政府亦應考慮為全職照顧者設**醫療津貼**。

1.6 其他安排

現時照顧者津貼是以發信方式邀請照顧者申請，但因為有關信件以被照顧者為收信人，更設有期限，很多照顧者都無法接觸到相關資訊便錯過了報名日期。照顧者津貼應與其他社會福利服務看齊，予人公開申請，容許有需要照顧者自行向服務機構申請。同時，政府亦應為服務機構增加資源，安排個案經理跟進有需要照顧者及協助其安排合適的照顧計劃。最後，政府亦可設立照顧卡，鼓勵及連結商界及政府部門為照顧者提供優惠及相關協助，肯定照顧者身份及提供支援。

1.7 恆常化照顧者津貼及公開諮詢

根據 2013 統計處的資料顯示，全港現時有超過 20 萬名的「同住家庭照顧者」。然而，「護老者津貼」及「殘疾人士照顧者津貼」試驗計劃推出至今，合共只有 8500 個名額，對比全港照顧者人數，受惠者只有 2%，可謂十分不足！政府應考慮恆常化照顧者津貼，為所有合資格照顧者提供支援，並進行公開諮詢，完善現行照顧者津貼。

以下為關顧聯對照顧者津貼的建議方案:

	建議方案
被照顧者對象	但凡經醫生診斷，或在現行社福評估制度評信為合資格的： • 特殊學習需要人士 • 智障成人 • 傷殘津貼/殘疾證之領取者 • 認知障礙症患者 • 中風人士 • 長期病患者 • 60 歲以上有輕度缺損之長者 • 經社署安老服務統一評估機制評定為身體機能有中度或嚴重缺損之長者
照顧者資格	• 只要有實質照顧關係，並每月至少照顧 80 小時 • 長者生活津貼、綜援及傷殘津貼受惠人，和正輪候社署的康復服務或安老服務統一評估機制下的安老服務之人士 • 不設入息及資產審查
金額	• 普通照顧者（每月照顧 80 小時）　：$2400 • 全職照顧者（每月照顧 160 小時）：$4800 *定期按個人工作收入中位數升幅調整。
其他津貼	• 喘息支援津貼(實報實銷) • 交通津貼 • 醫療津貼
其他安排	• 開放公開申請，容許有需要照顧者自行向服務機構申請 • 安排個案經理跟進及協助安排照顧計劃 • 設立照顧卡,鼓勵及連結商界及政府部門為照顧者提供優惠及相關協助，肯定照顧者身份及提供支援。

2. 縮短資助服務輪候時間及改善院舍質素

進行全職照顧是照顧者的精神及照顧壓力十分沉重的源頭。部分照顧工作更不是一般人可以負荷，如扶抱、傷口護理、翻身及協助洗澡等，在時間上、體力上及精神上對照顧者皆是沉重的負荷。另外，長期全職照顧他人亦會令部分原本有工作的照顧者與職場脫軌。而繼續其照顧工作，不但加重其經濟壓力，更令他們日後離以重返工作市場。要紓緩照顧者壓力，有質素及可負擔的院舍及社區照顧資源十分重要。然而，現時院舍及社區照顧輪候時間漫長。截至 2018 年 12 月 31 日，資助護理安老宿位為例共有 33,385 人輪候，其中津助院舍及合約院舍平均輪候時間為 38 個月，而輪候資助長者社區照顧服務人數的輪候則有 12,191 人，輪候時間由一年至年半不等，難解燃眉之急。

面對漫長的輪候時間，照顧者只有兩個選擇：自行在家中照顧或購買自付盈虧服務。然而，現時私人市場服務價格昂貴，以日間照顧服務為例，私人日間照顧中心收費由每日三百元起計，家居照顧服務如陪診及家居清潔，價格由每小時數十到百多元不等，費用往往是基層家庭難以負擔。另一方面，近年私院的虐待事件頻頻被揭發，收費較低的私院空間峽窄、人手不足、照顧質素欠佳，更令照顧者不敢讓身邊人入住私院，或者經常得為照顧質素問題私院斡旋，使身心疲累。

政府應加強對私院的監察及罰則，並以院舍條例提昇私人院舍標準至合理水平，如人均面積及人手比例。另外，政府亦應大幅增加資助院舍宿位及社區照顧服務資源，如綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務，在土地、人手、配套等作出長遠的規劃，縮短資助服務輪候時間。

3. 增加緊急支援服務

照顧者經常會面對一些突發情況，如生病入院、外傭回鄉或處理家事等，但照顧工作仍需繼續。對於雙老家庭而言，照顧壓力亦來源於照顧者年紀老邁，怕自己身體變差而無法照顧。然而，現時暫托及緊急支援服務短缺。根據社署網頁，截至 2018 年 2 月，全港的殘疾人士日間暫顧服務的名額僅有 148 個；截至 2019 年 1 月，長者日間暫託服務的名額僅有 170 個，而空缺數目只有 8 個，長者暫託宿位則每間院舍則只有 55 個名額。這些暫顧服務不但名額少，且經常爆滿，入住前更需進行身體檢查及面試，手續繁複，難以支援照顧者的緊急需要，所以部分照顧者更是連病都不敢求醫。政府應增加暫宿及暫顧服務名額，並簡化申請程序，支援有需要的照顧者。

4. 加強以照顧者為本服務

現時大多數照顧者支援服務都是以被照顧者為中心，培訓照顧者照顧技巧及提供一些減壓活動，以提供有質素照顧。然而，照顧者面對的照顧壓力沉重，經常面對精神壓力、照顧安排、甚至家庭關係的困擾，同樣需要情緒及實質支援。參考台灣長照教練的經驗，本聯盟建議政府加強以照顧者為本服務，為照顧者安排個案經理，提供照顧資訊及與其商討照顧計劃，連結並協調社區資源，減輕照顧者壓力。

5. 進行照顧者人口統計

香港一直未有就照顧者進行人口統計，以致難以對照顧者進行全面分析及針對性支援。本聯盟建議統計署在 2021 年人口普查加入照顧者相關之問題，或以專題報告形式作深入分析，如人口分佈、數量、年齡、照顧時數、經濟及家庭狀況等，以掌握本港照顧者的特點及需要，作出適當支援。

總結，本聯盟對護老者及殘疾人士照顧者提供的支援有以下意見：

1. 全面檢討及恆常化照顧者津貼，肯定照顧者身份及付出；
2. 增加資助院舍宿位及社區照顧服務名額及服務資源，加強監察及改善院舍質素；
3. 增加緊急支援服務，增加暫宿及暫顧服務名額，並簡化申請程序；
4. 加強以照顧者為本服務，提供情緒支援，並安排個案經理作出全面支援；
5. 照顧者進行人口統計，以對進行全面分析及針對性支援。

如對本意見書有任何意見或查詢，歡迎電郵至 chomecaresa@gmail.com 或致電 9346 4106 聯絡組織幹事張美怡。