

香港社會服務聯會

就「為護老者及殘疾人士照顧者提供的支援」 向立法會福利事務委員會提交的意見書 (2019 年 2 月 22 日)

社聯一直關注照顧者服務發展，並倡議以「照顧者為本」的政策及服務。「照顧者為本」政策是指從「照顧者福祉」的角度出發，考慮照顧者的需要。不同文獻中所載的「照顧者福祉」，主要包括：

- i. 當事人的身心健康與喘息需要
- ii. 照顧時的人身安全 (勞損或被弄傷)
- iii. 個人及家庭經濟狀況是否匱乏
- iv. 照顧者能否過心目中的理想生活(個人休閒、社交及經濟活動參與)
- v. 在照顧責任感到有能力(具備知識、技巧、資訊及被重視)
- vi. 對未來生活的計劃目標與希望

為了解服務使用者的需要及建議服務發展方向，社聯委託香港大學秀圃老年研究中心於 2018 年 10 月份進行家庭照顧者服務需要及狀況調查(調查)，訪問對象分為年長護老者(60 歲或以上人士)及在職護老者兩個組群，並由照顧壓力、抑鬱徵狀及家庭功能三方面了解受訪者的狀況。調查顯示有 25%年長護老者及 44%在職護老者屬於高危群組，同時出現沉重照顧壓力、抑鬱徵狀及家庭功能薄弱的情況，反映需要以「照顧者為本」的政策及服務支援。

在年長護老者組群中，受訪護老者平均年齡為 70 歲，75 歲以上更佔 35%，反映「以老護老」的情況相當普遍。半數受訪的護老者(50.9%)認為個人的健康情況只屬一般，但礙於現時為身體情況有缺損的長者所提供的服務，並未能配合被照顧長者的需要，導致年長護老者縱然力不從心，依然選擇咬緊牙關，堅持 24 小時貼身照顧比自己更體弱的家人。調查歸納出有超過 63%受訪者面對沉重照顧壓力、55%出現抑鬱徵狀、以及 40%受訪者的家庭功能薄弱，顯示護老者在個人生活質素、社交生活及家庭支援上均出現危機。有鑑於近年多宗與照顧壓力相關的悲劇，均屬於「以老護老」的情況，社會必須加緊為年長護老者的需要作出積極回應。

反之，社會對在職護老者的需要亦相對輕視。調查結果指出，在職人士大多由 35 歲開始負起照顧家中長者的責任，他們大部分除了兼顧事業及家中長者外，亦需照顧家中子女，分身不暇的情況非常普遍。調查發現，82%的在職護老者面對沉重照顧壓力、53%出現抑鬱徵狀、以及 75%的家庭功能薄弱，整體數字顯示他們的危機比年長護老者更需社會關注。然而在職護老者一般在辦公時間較難取得社會服務。政府應加強業界能力建設，及提供多元化服務，以應對不同的護老者需要。

另外，社聯復康服務於 2018 年 9 月進行的家庭照顧者焦點小組訪問¹，受訪的智障人士家庭照顧者因為照顧責任，出現以下狀況：

¹ 聚焦小組由多個團體組成：學前弱能兒童家長會、香港弱智人士家長聯會及勵智協進會。

- i. 個人無法應付生活上出現突發情況(如生病)；
- ii. 面對自己年紀漸長時感到吃力和不安；
- iii. 個人無法應付多重角色身份，包括家庭(同時被其他家人需要 / 照顧其他家人)及工作，甚至有所遺憾(如因照顧殘疾兒子而無法為出嫁女兒上頭)；
- iv. 難有空間過自己想過的生活(如放棄個人興趣、嗜好、社交生活等)
- v. 個人難以計劃未來生活，甚至對未來失去希望。

面對以上情況，社聯就照顧者的需要有以下建議：

1. 進行定期統計調查

社聯認為以照顧者為本的政策及服務支援應由社會的整體配套出發，除社福界提供的服務之外，其他面向如照顧者的經濟支援、個人身心健康、社會認知層面等，均屬於整個配套內的重要部分。定期及恆常的調查能為社會及政府提供全面資訊，了解照顧者的人口結構、照顧狀況及支援需要，從而發展出短、中、長期的社會規劃。社聯建議政府可於人口普查中加入與照顧者相關的調查項目，建立恆常的資料庫，定期發佈與照顧者相關的數字，讓社會上不同持份者均可以參考並發展不同支援方案。

2. 增加更多照顧者喘息服務 (Respite service)

現時英國、澳洲、新加坡等地以「照顧者為本」的支援政策或服務中，都會提供足夠對被照顧者短期的照顧服務，以減輕照顧者的壓力，讓照顧者獲得適時及暫時休息的服務，避免照顧者身心過勞而發生意外。社聯建議當局參考當中服務，包括預設照顧計劃、暫託服務、居家照顧服務等，為照顧者設立適切服務，讓他們在有需要時得到短暫休息，紓緩壓力。

3. 增撥資源發展專業服務 (包括個案管理、專業輔導、熱線支援等)

現時政府透過社會服務單位提供的照顧者支援服務，多以互助小組及照顧技巧訓練為主，而且照顧者獲得支援的資格，需視乎被照顧者的缺損程度是否已達至中度或嚴重。社聯認為以照顧者為本的服務，應包括協助處理照顧者的壓力、抑鬱徵狀及家庭功能。此三項臨床需要屬於專業服務內容，政府應增撥資源，讓社福界的同工發展此方向的專業能力，尤其包括個案管理、專業輔導及熱線支援等。長遠而言，業界可就服務建立實證例子，繼續優化照顧者支援服務。

4. 提升照顧者自我檢測及求助意識

社聯根據前線同工的意見及調查內的聚焦小組總結出，大多數照顧者對個人作為照顧者的身份認知、照顧責任對其本人會帶來的影響、及其可獲的支援均沒有充足資訊。因此社聯已與香港大學秀圃老年研究中心建立照顧壓力快速檢測工具，透過 4 條簡單問題讓照顧者留意個人狀態，社會大眾亦可輕易檢測身體親友是否出現壓力情況，從而發掘有需要的照顧者並讓他們到各社會服務單位尋求支援。

5. 推動照顧者友善的工作環境及措施

參考家庭友善僱主計劃，現時已有一些企業支援僱員平衡親職及工作責任，讓僱員可暫時放下工作照顧患病子女、參與學校活動等。在人口老化及家庭模式的轉變下，預期有更多中年在職人士需要負起照顧多於一位長輩的責任。社聯呼籲政府推動照顧者友善的工作環

境及措施，以行動支持照顧者。長遠而言，更應參考不同國家(例如新加坡、加拿大及澳洲) 推出支援照顧者就業的措施，其中包括保障僱員能因照顧責任而獲彈性工作時間、有薪或無薪的照顧假、重返職場的職業配對計劃等。

6. 檢討現時的照顧者津貼制度，增加對照顧者的經濟保障

根據上述社聯的調查，78%表示有經濟支援需要的年長護老者中沒有獲得足夠經濟支援。現行由關愛基金推行的「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」及「為殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」，如照顧者需符合全部 6 項資格 (包括需輪候指定的照顧服務、入息門檻、照顧時數等)，可領取每月港幣 2,400 元的津貼(如照顧兩名或以上者則可獲每月最多港幣 4,800 元的津貼)。

政府將檢討有關計劃會否於 2020 年恆常化，業界及服務使用者團體一直有意見指出，有關計劃有不少需作檢討的地方，包括計劃覆蓋範圍過於狹窄、申領者不可同時正獲取任何公共福利金 (如長者保障如長者生活津貼及高額長者生活津貼等)、支援金額過低、培訓津貼的使用欠零活、計劃宣傳不足等。政府應立即就現時兩項試行計劃的經驗，與民間商討探討恆常化照顧者津貼的設計及做法。有關對恆常化照顧者津貼應包括過往的討論方向，詳情請參考附件一。

總結而言，照顧者為照顧家人所付出的時間、金錢及心思，在社會層面是非常重要的資產。其無償的付出讓被照顧者真正可以安心在社區繼續生活，亦減輕了社會福利系統及醫療系統的負荷，實在值得社會及政府給予尊重及肯定。政府應盡快開展以「照顧者為本」的政策，在經濟、服務、就業、法例及資訊等方面，為照顧者提供全面的配套，讓照顧者有能力負起照顧責任，亦可同時保障個人及家庭之成員的生活質素。

-完-

香港社會服務聯會

對恆常化照顧者津貼制度的初步建議

為家庭成員提供長期照顧是社會上不少家庭共同面對的風險，恆常設立照顧者津貼的目的是為經濟上有需要的照顧者提供社會安全網，作為綜援制度及其他低收入家庭津貼外，針對基層照顧者需要的社會保障支柱。照顧者津貼作為「以照顧者為本」政策中重要的一環，設計應該對基層照顧者作穩定及有力的承擔；同時，政府亦應考慮在不同的社會保障及扶貧項目上如何加入有關的角度，透過不同津貼制度也可提供支援。以下是對恆常化照顧者津貼制度的初步討論：

1. 增加覆蓋對象

現時的計劃主要針對正輪候長期照顧服務的長者及殘疾人士照顧者，一些不屬長者的個案如早發性的認知障礙症或中風人士，或因選擇在家照顧而沒有輪候長期照顧服務者，便不能受惠於現時的津貼計劃；有機構亦反映一些 16 歲以上沒有輪候服務的殘疾人士照顧者，同樣不能受惠。因此，津貼對象應該與「輪候中、長期照顧服務」的身份脫勾，公開讓有經濟需要的照顧者作出申請。

2. 檢討入息門檻及生活津貼水平

現時的計劃入息門檻約於住戶入息中位數的 7 成。對於在職、一般未屆高齡的照顧者家庭而言，現時津貼的收入門檻過高，他們大多不合資格領取；對於沒有全職工作/只作兼職工作的照顧者家庭而言，他們或已符合資格領取綜援；若屆高齡者，亦可選擇申領高額長生津等津貼水平較高的計劃。換言之，這些照顧者需要從其他津貼獲得經濟保障，但這些津貼的目的並非為照顧者而設，在設計上不能滿足照顧者的需要。

3. 取消領取傷殘津貼者不能領取照顧者津貼的規定

有不少殘疾人士家庭屬「殘疾人士家庭成員/配偶照顧殘疾人士」的個案，實際上他們已符合「每月照顧 80 小時或以上」的條件。不少殘疾人士照顧者反映現時領取傷殘津貼者不能同時領取照顧者津貼的做法並不合理，亦違反了對殘疾人士照顧者能貢獻家庭、貢獻社會的認同。

4. 考慮將「培訓津貼」擴展為「照顧者服務津貼」

現時政府提供 1000 元的培訓津貼使用率低，可能未能針對照顧者的需要有關。事實上，照顧工作往往為照顧者帶來不同程度的精神壓力和勞損，對於照顧壓力大的照顧者而言，適當的喘息服務及器材等可以協助他們身心上的紓緩。

5. 除「邀請」申請的做法外，同時加強公眾對支援照顧者的宣傳，作公開申請

護老者生活津貼試驗計劃由社署發出邀請信的形式邀請個案參加計劃，社署最初兩期計劃共發出 49,590 封邀請信，收到的申請只有 5,840 封，回覆率 11.8%，即沒有申請的比例近 9 成。殘疾人士照顧者津貼計劃也有類似的情況（發出的 14,740 封邀請信，只收到 1,923 個申請 (13%)）。有服務機構關注當中到底有多少個案是不符合資格，抑或信件不能有效傳遞訊息，以致有需要的照顧者不能參加計劃。

現時社署以「邀請」「正輪候服務人士」的照顧者作出申請的做法可能出現延誤或誤會，政府應該考慮未來的照顧者津貼可作公開宣傳及申請，同時有助加強公眾對支援照顧者的訊息。

6. 盡快就現時試行計劃的經驗作出對未來恆常化的討論和準備

由於現時的兩個試行計劃將於 2020 年第三季完結，政府應盡快就現時試行計劃的經驗作出對未來恆常化的討論和準備。

--完--