

22-02-2019

香港基督教服務處 長者、復康及社區服務
就「為護老者及殘疾人士照顧者提供的支援」提交意見

照顧者貢獻須予以肯定，應積極維護照顧者權利

年老體弱、殘疾、長期病患或其他原因而缺乏自理能力者，必須倚靠別人照顧，方能在社區生活。根據政府統計處的數字，超過九成的主要照顧者是親屬，他們付出大量時間、精神和體力，無償地肩負起沉重的照顧工作而身體勞損。因長期受壓以至心力交瘁，甚至釀成悲劇者近年時有發生。

照顧者對社會的長期照顧服務擔當著重要的角色。他們承擔照顧家中老弱的責任，實質地減輕了津助院舍及社區照顧服務的壓力，更因而令社會節省有關的公共開支，社會應對他們的貢獻予以肯定。

照顧者雖然樂意負擔照顧責任，但必須有完善的支援才能長時間持續地照顧下去。因此，政府有責任保障照顧者獲得足夠的支援，並且應採取更積極措施維護照顧者的尊嚴和權利，讓照顧者不會因長期承受照顧重擔而失去例如工作機會、教育機會、休息，參與家庭及社會活動的機會等等。雖然，最近政府曾向資助長者服務單位增撥資源加強照顧者支援，但相對英國、芬蘭及台灣等地，已立法保障照顧者權益，香港對照顧者的支援現可算仍在起步階段。

面對未來人口老化，政府必須面對未來照顧需求上升，及依賴人口比率上升的問題，將會有更多的長者及有需要人士使用長期照顧服務，完善的照顧者政策不單可鼓勵更多非正規的照顧者參與照顧工作，讓長者可以真正的「居家安老」，更可以減輕因長期照顧服務衍生的人手及土地等等需求。因此，政府應更積極完善以照顧者為本的政策及支援，讓更多的照顧者安心和有尊嚴地分擔此重要角色。

照顧者津貼限制重重，支援如杯水車薪

由關愛基金資助的「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」（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」（殘疾

人士照顧者津貼)分別於2014年及2016年開始推行,無疑是直接是針對照顧者的實質措施。然而,護老者津貼兩期共提供6000名額,而殘疾人士照顧者津貼目前只提供2500名額,與估算社會上護老者及殘疾人士照顧者的數目可謂相差甚遠《2015年香港統計月刊專題文章:殘疾人士及長期病患者》,香港至少有20萬名與殘疾人士同住的照顧者及1萬名與長期病患者同住的照顧者。而按政府統計署《主題性住戶統計調查報告書-第四十號報告書》,全港超過13萬名居家長者需別人協助起居生活。),實未能全面支援大部分有需要的照顧者。更何況兩計劃至今只屬「試驗計劃」仍未恆常化,未能令照顧者得到持續支援。

此外,現時每位符合資格的照顧者只能獲取每月\$2400的津貼,領取津貼的照顧者被要求每月提供不少於80小時的照顧時數。固然,照顧者的實際照顧時數遠超80小時(社聯2013年的調查便發現60%的家庭照顧者每週照顧時數已達40小時),即使只以80小時計算,照顧者每小時也只會獲得30元,津貼金額實在相當卑微。

雖說有關的生活津貼原意是補貼照顧者的生活開支,可是,照顧者往往需面對很多與照顧有關的額外支出,如:購買額外醫療護理用品和營養品、購買陪診服務等,尤其,乘坐的士頻繁往返覆診地點的交通費用實結構成照顧者沉重負擔。實際上,照顧者津最終可能都花在被照顧者身上,而未能用於改善照顧者自身的生活。其次,領取津貼的照顧者在全期計劃內雖可申請發還不多於\$1000的培訓費用,但不少照顧者往往因分身不暇未能參與訓練,由於津貼指明只資助培訓支出,因此很多照顧者實質未能受惠。

事實上,目前只為「低收入」照顧者而設的照顧者津貼只能說是補救措施,而其嚴苛限制,不單將有需要的照顧者拒諸門外,亦未能達至肯定照顧者貢獻,讓照顧者感到被社會尊重的效果。其中急需改消除的限制包括:

限制1: 受照顧的長者或殘疾人士必須正輪候資助照顧或康復服務,包括:長者的院舍照顧服務或社區照顧服務、殘疾人士的社署康復服務或教育局的特殊學校寄宿服務或醫管局的療養服務,而社署會向在輪候名單者發出邀請函,換言之那些選擇自行照顧而沒有輪候有關服務的低收入照顧者,便不會獲得社署的邀請函,即使有需要也無法申請有關津貼。

限制 2：申請津貼的照顧者必須沒有領取綜援或長者生活津貼，說是避免「雙重福利」。然而，因為自身經濟困難，申領綜援或長者生活津貼本是每位符合有關資格市民的個人權利，以讓他們應付個人生活上的基本需要，這與他們是否照顧者並無關係。既然政府設立照顧者津貼是「旨在向低收入的家庭護老者或殘疾人士照顧者發放生活津貼」，「以補貼其生活開支」，這麼它理應被視為擔當照顧者崗位的「額外補助」，如台灣、英國、澳洲等地一樣，並應一視同仁地接納所有低收入家庭的護老者及殘疾人士照顧者申領，不應拒領取綜援或長者生活津貼的照顧者於門外。

限制 3：政策定明傷殘津貼受助人不會被視為合適及有能力的照顧者，因而不能申領照顧者津貼。雖然領取傷殘津貼者必須經醫生證明為嚴重殘疾並將持續不少於 6 個月，即其殘疾程度大致上相等於喪失百分之一百賺取收入能力，但事實上有不少正領取傷殘津貼的傷殘人士、精神病患者、癌症病人，在艱難中仍需照顧家中其他老弱成員，他們的付出不應被否定。

就改善「為護老者及殘疾人士照顧者提供的支援」本服務有以下建議：

- 1) 盡快檢視照顧者的需要，訂立整全的照顧者政策及支援措施，確認照顧者的貢獻，保障照顧者的權利，推行以照顧者為本的支援，照顧照顧者的生活及身心需要。同時，持續加強各項長期處於名額不足的社區照顧服務包括嚴重不足的暫暫宿及暫託服務，以舒緩照顧者的壓力。
- 2) 盡快改革及恆常化照顧者津貼:
 - 申請門檻應與輪候服務脫勾，讓有需要的照顧者自行申請。
 - 取消有關領取綜援、長者生活津貼及傷殘津貼等限制，落實照顧者津貼作為肩負照顧者崗位的「額外補助」，並真正用於照顧照顧者的生活。
 - 大幅增加資助名額，以讓廣泛的護老者及殘疾人士照顧者受惠。

- 提高津貼金額，並應為照顧者提供實報實銷的津貼項目包括：交通津貼、陪診津貼及購買喘息服務津貼等。

3) 長遠而言，應更宏觀地把非正規的照顧支援服務納入長期照顧服務系統中，例如參考芬蘭的照顧者政策，其非正規照顧的支援政策的開支只是正規安老服務開支的四分之一。為照顧者提供足夠經濟支援，鼓勵更多照顧者參與照顧工作，從而以減輕正規照顧服務衍生的人手、土地及財政等需求。

參考資料：

1. Kehusmaa, S. et al. (2013) 及 Ministry of Social Affairs and Health (2014)。
2. 中華民國家庭照顧者關懷總會 (2007), 網頁：
<https://www.familycare.org.tw/about>
3. 政府統計處(2014),《第六十二號專題報告:殘疾人士及長期病患者》。
香港：香港特別行政區政府
4. 政府統計處(2014),《按區議會分區劃分的人口及住戶統計資料》。香港：香港特別行政區政府
5. 立法會 CB(2)1720/17-18(06)號文件。福利事務委員會 立法會秘書處就 2018 年 7 月 9 日會議 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。
<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ws/papers/ws20180709cb2-1720-6-c.pdf>