

福利事務委員會
照顧者支援及殘疾人士住宿照顧服務

平等機會委員會意見書

引言

2019 冠狀病毒病疫情為香港整體帶來考驗，對弱勢群體造成的影響尤為嚴重。有見及此，本文旨在闡述平等機會委員會（平機會）的意見及建議，內容為加強對照顧者，以及長者與殘疾人士住宿照顧服務的支援措施，以協助他們渡過疫情難關。

2019冠狀病毒病疫情下為照顧者提供支援

2. 過去數年發生了多宗有關照顧者殺害其照顧人士後企圖自殺的不幸事件。最近一宗發生於葵涌邨，一名46歲母親懷疑勒斃其21歲智障兒子。這種家庭慘劇凸顯了社區缺乏對照顧者的支援，以及本港照顧者面對的沉重壓力。¹

3. 香港大學於2018年進行的一項研究調查顯示，四分之一（25%）受訪的護老者面對沉重照顧壓力，報稱有抑鬱徵狀及出現家庭關係薄弱情況，屬於容易出現健康及情緒問題的「高危」群組。² 2019冠狀病毒病疫情下，很多社會福利服務及支援措施暫停或關閉，例如日間護理中心、庇護工場、綜合職業康復服務中心，令情況更加嚴峻。

4. 作為龐大的持份者群體，照顧者的需要卻經常被低估。根據政府統計處的資料，在506,600名居家的殘疾人士中，有203,700人（40.2%）表示因其殘疾而有別人照顧其日常生活；在1,303,000名居家的長期病患者中，有175,600人（13.5%）表示有同樣情況。³ 事實上，政府統計處因為資料局限而沒有把智障人士的照顧者納入計算，因此低估了上述數字。政府的

¹ 《南華早報》（2020）。Hong Kong Police Arrest Mother after Son Dies in Suspected Murder-suicide Bid. <https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3100356/hong-kong-police-arrest-mother-after-son-dies>

² 香港社會服務聯會(2018)。年長護老者身心狀況及服務需要研究。網址：<https://hkcss.org.hk/>「年長護老者身心狀況及服務需要研究」/

³ 政府統計處(2015)。香港統計月刊：香港的殘疾人士及長期病患者。網址：<https://www.statistics.gov.hk/pub/B71501FB2015XXXXB0100.pdf>

福利衛生政策及策略多以使用者為本，因而往往忽略了大部分上述的無酬主要照顧者。

5. 平機會知悉勞工及福利局展開了一項有關加強支援照顧者的政策研究，故認為政府應在這適當時候制定並實施全面計劃，盡早辨析不同照顧者所需的各種支援。

照顧者的經濟支援

6. 首先，政府應考慮把關愛基金下兩項照顧者津貼計劃恆常化，並提高津貼金額，以協助有需要的照顧者渡過疫情難關。該兩項計劃包括「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」及「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」，每項計劃目前的每月津貼金額為港幣2,400元。

7. 第二，由於不少護老者及殘疾人士照顧者本身亦是長者／殘疾人士，政府應考慮放寬限制，以容許「長者生活津貼」的受助人領取上述兩項試驗計劃的照顧者津貼。額外的照顧者津貼可以讓年長的照顧者尋求外間協助或服務，以減輕他們照顧家中長者或殘疾人士的負擔。

8. 此外，上述兩項照顧者津貼計劃假定領取傷殘津貼的殘疾人士「不會被視為合適及有能力的照顧者」。⁴ 平機會認為政府應審視及修正這項假設。在評估有關的殘疾人士是否適宜擔當照顧者時，不應按其身體殘障作準則，而應按其能執行的能力和需擔當的照顧職責而定。否則，照顧者津貼計劃的現行方針漠視所有殘疾人士的個人能力，與《殘疾人權利公約》第12條訂明的「在法律面前獲得平等承認」的精神背道而馳。

暫顧服務

9. 更重要的是，暫顧服務供不應求，改革亦是迫在眉睫。研究發現，讓照顧者有歇息的空間，對他們管理壓力和提供照顧的質素有重大裨益。因此，平機會建議政府應參考多個海外司法管轄區的做法，立法訂明在家照顧者每年可享有某日數的暫顧服務（例如日本：84日；澳洲：63日；加拿大：60日；台灣：21日等），⁵ 令他們獲得喘息的空間，期間專業照顧者會在家中或短期院舍設施照顧長者。

⁴ 見https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_supportser/sub_PWD/ 註四

⁵ 立法會(2020)。選定地方的照顧者支援政策。網址：<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1920rt07-policy-support-to-carers-in-selected-places-20200309-c.pdf>

10. 在香港，護理院舍及日間護理中心的長者及殘疾人士暫顧服務嚴重不足。舉例來說，截至2020年9月10日，長者日間暫顧服務僅提供189個服務名額，而最新的空缺數目只有34個。⁶ 殘疾人士日間暫顧服務亦有類似情況，截至2020年9月僅提供160個服務名額。⁷ 因此，平機會建議政府應大幅增加暫顧服務的名額，以充分切合市民在這方面的需要。⁸

11. 香港土地不足，加上各種福利服務對資源需求的競爭激烈，短時間內難以覓得地點增設暫顧服務，以滿足社會的需要。此外，護理院舍及日間護理中心等健康護理機構長期人手不足。話雖如此，越來越多護理員及保健員放棄全職工作，透過自己或私營健康護理公司的網絡，在私人市場以自由職業方式工作。

12. 因此，平機會認為政府可探討較創新的做法，以改善暫顧服務。例如，政府可考慮參照現有「鄰里支援幼兒照顧計劃」的概念，招聘兼職護理員／保健員，或訓練社區居民為同區內的長者／殘疾人士提供日間暫顧服務，服務地點可以是個別提供服務人士的住所，或接受服務的長者／殘疾人士的住所。

改善長者及殘疾人士護理院舍的服務質素

13. 近年不時有私人安老及殘疾人士院舍的職員虐待院友的個案。行政長官在2017年施政報告中指出，政府會改善護理院舍服務的監管及質素，並會增加服務名額。然而，2019冠狀病毒病在護理院舍爆發，顯示了護理院舍的服務質素早已需要改善。

14. 在第三波疫情期間，2019冠狀病毒病在多間護理院舍爆發。截至2020年9月13日，香港有105名長者在安老院舍感染病毒，佔全港長者年齡組別（65歲或以上）的確診個案的13%。居於安老院舍確診長者的死亡率達28%，遠遠高於2%的全港確診死亡率。這些數字凸顯了部分院舍環境惡劣、管理欠佳等長期令人關注的問題。而在疫情下，這正正會加重弱勢群體所面對的困境。這些問題包括環境擠逼、室內通風欠佳、院舍職員缺乏有關衛生及感染控制的正式培訓，以及調派臨時護理員到不同院舍工作，增加交叉傳染2019冠狀病毒病的風險。

⁶ 見社會福利署網站：

https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1573/tc/Vacancy_position_of_day_respite_as_at_10_9_20.pdf

⁷ 見社會福利署網站：

https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/2808/en/Day_Respite_Service_bilingual_082020.pdf

⁸ 儘管政府透過「改善買位計劃」向資助安老院舍／合約院舍或私營安老院舍購買數百個長者住宿暫顧服務名額，但與其他司法管轄區所提供的法定權利相比，數目依然遠遠不足。

15. 平機會建議政府訂明時間表，以改善護理院舍服務及加強對護理院舍的巡查和監管。政府亦應採納醫學專家的建議，⁹ 強制護理院舍遵守衛生防護中心就預防2019冠狀病毒病向安老院舍發出的指引。¹⁰

平等機會委員會

2020 年 9 月

⁹ 《南華早報》(2020). Coronavirus: guidelines to keep Hong Kong elderly care homes free of disease must be made mandatory, experts say. 網址：<https://www.scmp.com/news/hong-kong/health-environment/article/3092571/coronavirus-guidelines-keep-hong-kong-elderly>

¹⁰ 衛生防護中心(2020)。預防2019冠狀病毒病(COVID-19)給安老及殘疾人士院舍的指引。網址：https://www.chp.gov.hk/files/pdf/advice_to_rche_rchd_on_prevention_of_nid_chi.pdf