

致立法會福利事務委員會議員台鑑:

立法會CB(2)640/2023(01)號文件

LC Paper No. CB(2)640/2023(01)

香港社區組織協會 及 香港老人權益聯盟

「爭取照顧者政策: 居家安老未見成效 建議推行社區保姆」

政府統計處 2021 年人口普查顯示，本港有 16.5 萬無酬照顧者，數字並不包括在職照顧者及料理家務者。2021 年 12 月出版、針對殘疾人及長期病患者的統計處報告則提及，全港分別有 20.42 萬殘疾人及 24.80 萬長期病患者有照顧者，當中約六成只有一名照顧者，〈2021 年人口普查統計主題性報告: 長者〉，當中近 39.6 萬為純兩老住戶(佔長者人口 27.3%)，社協一直關注年長護老者問題，由多病長者照顧長期病的配偶，其情緒壓力及體能要求是年終無休的！：

2022 年發生 5 宗照顧者的倫常命案，2023 年上半年再有 4 宗照顧者倫常慘案，2022 年 10 月李家超特首曾提及市民幸福感(86 段)，(102 段: 加強照顧者支援)，2022 年 12 月勞福局隆而重之在立法會福利事務委員會宣佈的未來數年增強 5 項照顧者支援服務，可惜以下 5 項改善措施完全未見實效：

- 「2023 年 10 月起，低收入護老者生活津貼 3000 元恆常化」，惠及 10000 名照顧者(照顧長者或殘障人士)；
- 「建立照顧者資訊網站」；
- 「2023 年第 3 季 24 小時照顧者專線」；
- 「2022/23 及 2023/24 增加 30 個長者日間暫託服務」；
- 「2023 年第 2 季全港宣傳朋輩支援」；

社協對年長護老者以上 5 項新增服務的質及量接近象徵式，感到非常失望！社協有以下意見，並希望福利事務委員會眾議員，可以一起爭取設立「照顧者政策」及推動「社區保姆」照顧社區年長護老者需要。

(1) 背景：

根據政府統計處 2021 年的數據，全港有近 39.6 萬的雙老家庭。長者與政府安老服務的政策方針一致，均希望可以「居家安老」。可是，如家人未能提供照顧，長者只能選擇輪候社區或院舍服務。社署數字截至 2023 年 5 月，資助安老宿位最長需等候 28 個月，2021 年超過 6000 名長者輪候期間離世。

2009 年統計處的調查發現約 25% 的長者 (280,500 人) 的自我照顧能力低，其中的 37.3% (49,700 人) 以子女為主要照顧者，26.3% (35,000 人) 以配偶為主要照顧者。¹ 可見從 2009 年開始，以老護老的問題已經十分嚴重。根據社協《以老護

¹ 香港政府統計處 (2009)。主題性住戶統計調查第四十號報告書：長者的社會與人口狀況、健康狀況及自我照顧能力。檢自：<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302402009XXXXB0100.pdf>

老：基層年長護老者服務需要問卷調查報告》，採用沙氏負擔訪問(ZBI)量表評估照顧壓力，24 分或以上人士可能會有較大機會患上抑鬱症，87.5%受訪者的分數在 24 分或以上，處於抑鬱邊緣。²報告顯示基層年長護老者是特別需要獲得額外支援的一群。

(2) 缺乏數據了解全港照顧者數字及需要，未能對症下藥

平機會的文章亦曾批評，香港政府沒有專門就照顧者發佈的統計數字，亦沒有如被照顧的家庭成員數目、年齡和健康狀況，以及照顧者本身的年齡和健康狀況、她／他們有否申請政府津貼或使用非政府機構服務、是否家中唯一照顧者等的數據。³比較近期及仔細的已經是統計處 2015 年的《香港統計月刊：香港的殘疾人士及長期病患者》及 2009 年《主題性住戶統計調查第四十號報告書：長者的社會與人口狀況、健康狀況及自我照顧能力》，即使香港理工大學顧問團隊 2022 年 5 月完成的《香港長者及殘疾人士照顧者的需要及支援顧問研究》，亦未有相關數據參考，缺乏數據作政策及資源規劃，未能有效協助照顧者，每次社會出現倫常慘劇才提出關注，未能對症下藥。

(3) 盡快制定照顧者政策，確立照顧者身份，提供一站式照顧者為本支援

長期照顧體弱或精神健康有需要的家人，令照顧者身心疲累，現有服務零散，每次申請不同社會服務需要重新填報資料或被評估。而且大部份服務以被照顧者需要為主，未能體恤照顧者的困難，缺乏政策規劃及以照顧者為本的服務，亦缺乏一站式服務便利日以繼夜照顧家人的照顧者。

(4) 現金津貼未能減輕護老者經濟壓力，因為申請門檻過高

2022 年施政報告將照顧者津貼恆常化及加至每月三千元，照顧者歡迎有關措施，然而，申請 4 大門檻仍然令有需要的基層年長照顧者未能受惠，以致措施只限 1 萬照顧者會受惠。

1. 照顧者沒有領取綜援
2. 照顧者沒有長者生活津貼
3. 照顧者沒有領取傷殘津貼
4. 被照顧者須經社署安老服務統一評估機制的「長者健康及家居護理評估」2.0 評定為身體機能有中度或嚴重缺損，並於 2018 年 11 月 30 日或之前已在中央輪候冊輪候資助長期護理服務（即院舍照顧服務及／或社區照顧服務）

根據社協《以老護老：基層年長護老者服務需要問卷調查報告》，近 8 成護老者表示照顧弱老後開支有所增加；包括藥費、交通費及保健食品。綜援及長者生活津貼只勉強應付長者基本生活開支，護老者要節衣縮食承受巨大經濟壓力照顧體弱長者。

社協完全不同意社署不負責任的做法，竟界定受照顧者須經社署安老服務統一

² 香港社區組織協會 (2017)。以老護老：基層年長護老者服務需要問卷調查報告。檢自：
<https://soco.org.hk/pr20170305-2/>

³ 平等機會委員會 (2021 年 3 月)。平等點線面：以照顧者為本，建立全面支援。檢自：
https://www.eoc.org.hk/Upload/equalityperspective/202103b_8141.pdf

評估機制的「長者健康及家居護理評估」2.0 評定為身體機能有中度或嚴重缺損，並於 2018 年 11 月 30 日或之前已在中央輪候冊輪候資助長期護理服務（即院舍照顧服務及／或社區照顧服務）；（即 2018 年 11 月 30 日後至今才輪候服務的受照顧者，竟然不納入政府受惠範圍），社協建議申請資格應取消需要輪候長期護理服務，讓有需要但沒有輪候服務的護老者申請照顧者津貼。

以津貼支援照顧者認為是構成政府負擔，未能肯定照顧者的貢獻，想法極其落後，事實上照顧者竭盡所能於社區照顧家人，為政府大大減輕社區照顧服務、住院及院舍開支，照顧者津貼每月三千元，社區照顧服務、住院及院舍開支則動輒每月成本數千至過萬元，如政府能經濟上稍稍減輕照顧者的壓力，支援及鼓勵照顧者繼續於社區照顧家人，實為三贏方案，體弱長者繼續由熟悉的家人照顧，護老者得以減輕經濟壓力，政府在醫療及照顧上亦能相對減少人手及床位等資源投放。

(5) 缺乏緊急支援服務，有事無人幫

現時日間暫託服務只有 230 個名額，住宿暫託只有 330 個名額，即使 2022-23 及 2023-24 社署會加 30 個長者日間暫託名額，⁴但名額遠遠未能滿足社區需要，加上因私院費用及質素難以監管，長者及家人沒有信心使用私院暫託服務。而且日間暫託／住宿暫託申請門檻高並需要輪候，當護老者患病或遇到緊急事故時未能及時得到適切支援，往往感到十分徬徨無助，需要喘息時亦未能得到相關服務支援。施政報告提及「2023 年第 3 季 24 小時照顧者專線」，但並未承諾有 24 小時緊急支援服務，若只有熱線，沒有服務支援，亦未能及時協助有需要長者。

(6) 資助照顧服務申請困難，其他社區照顧服務亦未能回應照顧者需要

截至 2022 年 12 月底，共 6094 人輪候社區照顧服務，平均輪候 5-6 個月。長者申請相關服務時需進行安老服務統一評估，但社協接觸不少有需要長者，表示被長者中心拒絕進行評估或等待評估時間長。同時，亦有長者表示因評估標準高未能排隊輪候服務，評估機制亦欠缺透明，同一長者可有不同結果。即使長者成功進行評估，長者亦需長時間輪候服務。因此，有需要照顧者往往得不到資助服務支援，令照顧情況雪上加霜。

部份無須進行統一評估之社區照顧服務亦需長時間等待以使用服務，唯統計數字未有涵蓋。如長者申請綜合家居照顧服務（普通個案），長者無須進行統一評估，但須在服務核下單位進行評估以接受服務，有長者向社協反映，部份服務單位需時輪候進行評估，即使完成評估，等待使用服務亦須時，前後合共等候半年。即使成功輪候服務，長者亦在試過使用服務後，但因種種原因覺得服務不適切而退出服務，如陪診服務，因按時收費，以及一定要自費乘坐的士來往醫院或診所，每次陪診所需費用動輒數百元，基層長者實在難以負責，變成有服務亦不敢使用。故此現在輪候社區照顧服務數未能真實反映社區需要。

⁴ 立法會福利事務委員會 (2022 年 12 月)。加強支援護老者及殘疾人士照顧者。檢自：
<https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/panels/ws/papers/ws20221212cb2-1001-1-c.pdf>

(7) 社協及基層年長護老者建議：

7.1 政府盡快制定照顧者為本的政策，確立照顧者身份，提供一站式照顧者為本的實質支援服務。

7.2 建立全港照顧者資料庫，並定時更新，以更掌握照顧者數據及需要，協助制定適切服務，及調撥足夠資源。

7.3 放寬照顧者現金津貼申請資格

7.3.1 放寬照顧者津貼門檻，包括放寬領取綜援/長者生活津貼的家庭/領取傷殘津貼的照顧者可同時領取照顧者津貼，讓基層年長護老者可受惠。

7.3.2 取消需輪候長期護理服務的條件，讓沒有輪候長期護理服務，但實實在在每天在社區照顧家人的護老者亦可獲津貼以舒緩巨大經濟壓力。

7.4 設立 24 小時緊急支援照顧者服務及熱線，讓照顧者患病或有緊急事故時可以獲得協助。(亦可仿倣新加坡的容許護老者預早登記暫託服務，如有突發事會最短時間得到暫託服務)(見理工大學研究頁 103)。

7.5 社協建議增設訓練及津貼社區上有心及有照顧經驗之婦女，讓她們成為「長者社區保姆」，向有需要雙老家庭提供比現有資助服務更具彈性及人性化的照顧支援及看顧服務，讓照顧者照顧到身心疲累時可以有喘息空間。

7.6 增加日間暫託及住宿暫託名額，並提升服務承諾至 24 小時內能提供到所需暫託宿位予長者。

7.7 增加社區照顧服務名額，「支援身體機能有輕度缺損的長者試驗計劃」，雖然已於 2023 年 1 月由政府恆常資助，但社協認同 2022 年理工大學研究⁵建議，更彈性地支援更多有需要「年長照顧者」，包括資助基層長者陪診費用及車費(見理工大學研究頁 105(b))、容讓護老者可選擇兌現社區券聘請他人(例如兼職家庭傭工)(見理工大學研究頁 106(a))。

香港社區組織協會
香港老人權益聯盟

二零二三年六月十二日

聯絡：

吳衛東 (社區組織幹事)：

阮淑茵 (社區組織幹事)：

廖智皓 (社區組織幹事)：

⁵ <香港長者及殘疾人士照顧者的需要及支援顧問研究主要報告> 香港理工大學顧問團隊
2022 年 5 月