

護老者支援服務嚴重不足 「居家如何安老」？

香港社區組織協會 香港老人權益聯盟

21/11/2017

每次有事發生 社會才會對護老者有多點關注？

2017年10月8日

葵盛東邨一名辭工照顧母親的長期病患者，疑因不堪照顧患有長期病患母親的壓力，先以刀殺死七旬母，再由16樓寓所一躍而下，撞到一棵樹後跌落斜坡重傷命危；警方將案列作謀殺及企圖自殺案處理。

2017年6月6日

筲箕灣一對年長夫婦，八十歲的黃師傅照顧七十六歲的妻子黃太，三年前，妻子因中風致行動不便，曾經入住私營安老院數個月，期後因妻子不接受入院舍，丈夫將她接回家中，自行照顧其起居以至洗澡。據報，夫妻感情恩愛，但同時又因要長期照顧而有精神壓力，最終竟以「終止愛人生命」作為解脫方法。

未來30年人口老化 護老者問題只會惡化

2016年中人口達733.6萬，其中116.3萬人為65歲或以上長者，佔總人口15.9%，平均每6.3人便有一名長者。統計處推算到了2034年、即17年後，本港長者將會增加一倍至239.2萬人，平均每年淨增加6.8萬名，佔整體人口30%，即平均每三人便有一名長者，之後至2064年，大致維持這個水平。

因為長者壽命持續增長，2016年長者人口116.3萬人，根據(綜合住戶統計:第40號報告書)推算獨居長者有14.7萬人(佔長者人口12.7%)，兩老長者有28.7萬人(佔長者人口24.7%)。其中，社協特別關注此28.7萬兩老長者中，以老護老的「年長護老者需要」。

「以老護老」：年長護老者困境加劇

社協於 2017 年 3 月完成《以老護老：基層年長護老者服務需要問卷調查報告》，2016 年 11 月至 2017 年 2 月期間，香港社區組織協會(社協)訪問了 80 個「以老護老」的長者家庭，發現年長護老者有以下困境：

- (1)體弱照顧體弱及極為貧窮：被照顧者長期病中位數為 4 種長期病，「年長護老者」長期病中位數為 2.5 種長期病；
- (2)「護老者壓力分爆煲」：照顧壓力評估採用沙氏負擔訪問(ZBI)量表。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；
- (3)社區照顧服務務使用率極低(見表 K)：只有 14.8%受訪者使用「改善家居/綜合家居照顧服務」，平均輪候時間為 12 個月，只有 6.3%受訪者使用「長者日間護理中心」，平均輪候時間為 10 個月，申請資格過嚴而輪候時間長（截至 2017 年 9 月 30 日，共 9,013 人在長期護理服務中央輪候冊內登記輪候各類型的資助長者社區照顧服務 (較 2017 年 1 月 31 日有 7717 人在輪候為多)；(見表 K)
- (4)護老者對「社區支援服務」認識不足：74.7%「年長護老者」不知道離院長者綜合支援計劃、51.9%不知道社康護理服務、46.8%不知道長者日間暫託服務、48.8%不知道護老者支援服務、36.3%不知道長者日間護理中心；
- (5)護老者津貼門檻過高；(見附件一)
- (6)護老者的支援網絡薄弱：87.5%護老者表示自己為家中唯一照顧者；72.5%受訪者只得兩老同住。91.3%護老者需一星期七天照顧弱者，當中 88.7%受訪者表示不知道能找誰幫忙。

總結以上困境，未見政府施政有具體方案解決「以老護老」年長護老者需要。

雖然 2017 林鄭特首提出「安老服務零輪候」的漂亮口號 社區照顧服務繼續嚴重不足

2017 年施政報告認為長者政策的未來方向應以家居及社區照顧為重，為了將服務的輪候時間減至「零」，政府一八/一九年度的第二階段「長者社區照顧服務券試驗計劃」中，再額外增加多一千張服務券，令總數增至六千張，以支援身體機能中度或嚴重程度缺損的長者居家安老。

首先政府用「社區照顧券」及「院舍券」，目的進一步「安老服務私營化」，私營化是引起服務質素及如何有效監管的問題，而如何改善資助服務的輪候時間，則未有具體時間表，現時輪候社區照顧服務需要 10-12 個月（見表 K），基於私

營化的政府做法，社協未見政府有具體計劃增加資助社區照顧服務及縮短輪候資助服務時間。

聘用外傭 社區照顧問題便解決了?

政府文件回應: 社署正籌劃透過獎券基金，在 2018-19 年度推 行為期 18 個月的「外傭護老培訓試驗計劃」，以加強培訓 外傭照顧長者的技巧，提高長者在社區的生活質素，支援長者居家安老。試驗計劃將在香港島、九龍和新界各選一個地 區推行，向 300 名現正／將會照顧長者的外傭，教授在照顧體弱長者的基本知識的技巧，協助長者建立健康的生活模式，改善潛在風險。

羅致光局長表示會以現金券方式，資助獨居長者聘請外傭，安老事務委員會主席林正財醫生表示，目前有 9 萬公屋獨居長者，當中約 2 萬為體弱長者，政府正研究資助外傭 25%至 50%，即資助外傭工資 3000-8000 元不等，照顧公屋獨居長者。基於政府只承擔少於 50%外傭工資，社協認為此計劃未能協助基層長者，對於有需要的兩老家庭亦不受惠。而當中，亦涉及其他團體提及的「外傭服務質素提升」、「長者身體狀況：日常是否有能力管理外傭」、「如何行政上處理外傭來港/假期」等問題。林正財醫生表示希望計劃先協助最赤貧及有需要的長者，若計劃只協助獨居、公屋、及未能全額資助，實與計劃理念違背，社協建議應放寬申請條件協助有需要的獨居兩老，公屋或私樓長者，若通過經濟審查為貧窮長者，均可獲全額資助。放寬照顧券聘請外傭讓長者有多一個選擇，但很多細節仍需處理，而且未能全面解決社區照顧不足的問題，政府未見有具體方案達至社區照顧零等候。

表 K：

社區照顧服務/護老者津貼「申請資格」vs「年長護老者」合格率與使用率

社區照顧服務 / 護老者津貼	申請資格	受訪者合格比率	受訪者使用比率	輪候時間 (31/1/2017)
改善家居照顧服務及綜合家居照顧服務(體弱)	經安老服務統一評估機制評定為身體機能達中度或嚴重程度缺損的長者	只有 25% 受訪者合格 (表五十九)	14.8% 受訪者使用(改善家居/綜合家居照顧服務) (表廿二)	10 個月
長者日間護理中心	同上	只有 25% 受訪者合格	只有 6.3% 受訪者使用(表廿九)	11 個月
長者日間暫託服務	<ul style="list-style-type: none"> ● 需要一般起居照顧及／或有限度的護理服務； ● 但一年內最多只可累積 42 天的住宿期。 		只有 2.5% 受訪者使用(表四十二)	視乎該長者日間護理中心/單位是否有宿位；未必有位輪候；
護老者津貼	<ul style="list-style-type: none"> ● 被照顧者被評定為身體機能達中度或嚴重程度缺損的長者 ● 被照顧者於 2016 年 2 月 29 日或之前已在中央輪候冊輪候院舍照顧服務或社區照顧服務； ● 護老者沒有領取綜援/長生津/傷殘津貼； ● 護老者為低收入家庭； 	只有 11.3% 受訪者合格(第 1 及 2 點), 但不合格第 3 點; (表五十九)	0% 受訪者曾使用 (表五十七)	

附件一：

年長護老者 未能受惠於護老者津貼

政府文件回應：「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」第二期試驗計劃增加了 2 000 個名額，使整項試驗計劃的受惠名額總數增至 4 000 個。社署已委託香港大學秀圃老年研究中心為第二期試驗計劃及另一項同時於 2016 年 10 月開展的「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」作出評估，以協助政府考慮兩者的未來路向，屆時將一併檢討現時的申請資格、津貼額及考慮是否將試驗計劃恆常化等相關事宜。評估研究預計將於 2018 年第三季完成。

關愛基金於 2014 年 6 月推出為期兩年的「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」，旨在向低收入家庭護老者發放生活津貼，以補貼其生活開支，並讓有長期護理需要的長者可在護老者的協助下，得到更適切的照顧及繼續在熟悉的社區安老。基金將於 2016 年 10 月開展試驗計劃第二期至 2018 年 9 月，為期兩年，並由社會福利署(下稱「社署」)負責推行。

低收入家庭護老者提供生活津貼 申請資格	2017 年香港社區組織協會建議
護老者所照顧的長者，須居於香港及經社署安老服務統一評估機制(下稱「評估機制」)評定為身體機能中度或嚴重缺損，並於 2016 年 2 月 29 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)	<ul style="list-style-type: none">• 護老者津貼計劃原意是了解到照顧體弱長者的家庭有其經濟需要，提供津貼鼓勵家人支援，讓長者可以居家安老，故不應該設定申請長期護理服務的日期作為申請的條件，延遲協助護老者的經濟需要。• 取消 2016 年 2 月 29 日前申請長期護理服務的時限，即凡已在中央輪候資助長期護理服務，即時受惠有關津貼。
同上	<ul style="list-style-type: none">• 檢討「照顧輕度缺損長者」的護老者，包括增設一個較低金額的護老者津貼(例如現有津貼一半)。• 安老服務統一評估機制已 17 年沒檢討及更新，未能有效反映認知障礙

	<p>患者需要，令有需要長者因未達評估中度或嚴重缺損而得不到服務及津貼，建議檢討及更新評估機制。</p>
<p>申請人須於 2016 年 8 月 31 日或之前 (以郵戳日期為準)，將填妥的申請表連同下列所需文件，寄回或交回社署關愛基金組。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 不需設立申請日期限制，並應容許申請過去一年的津貼。
<p>護老者須有能力承擔照顧的責任 (例如年齡未滿 15 歲的人士，或已被評估機制評定為身體機能中度至嚴重缺損的人士，或正在中央輪候冊上輪候資助長期護理服務的人士，或傷殘津貼受助人，將不會視為合適及有能力的護老者，亦不符合資格申領此津貼)。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 不同意凡領取傷殘津貼人士，不被評定為有能力護老者，現實情況即使照顧者本身殘弱，當家人有需要時亦要肩負照顧的責任，本會 2017 年 3 月進行「以老護老：基層年長護老者服務需要調查」，研究當中平均患 2.5 種疾病的年長家人照顧平均患 4 種病的長者。 • 建議領取傷殘津貼人士合格為護老者可領取津貼。
<p>護老者須沒有領取綜合社會保障援助(下稱「綜援」) 或長者生活津貼。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 根據社協 2017 年 3 月「以老護老」的研究亦顯示，年長護老者除了應付基本生活開支外，有其他額外醫藥及交通費用支出，平均開支超過 600 元，最高額外開支每月 3000 元。 • 容許領取「長者生活津貼或綜援長者」領取護老者津貼。
<p>此為護老者津貼第二期，至 2018 年 9 月完結。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 基於護老者是長期需要，社協建議此津貼應改為常設的津貼項目。
<p>護老者須為本港居民及居於香港，並與受照顧長者沒有任何形式的僱傭關係。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 為多方面鼓勵及協助長者居家安老，津貼應可以用於支付全職或兼職僱用傭人。