

香港社區組織協會 聯同 嶺南大學亞太老年學研究中心
低收入年長照顧者研究報告發佈 — 新聞稿

本年 11 月 17 日適逢香港的「長者日」，以表揚長者對社會的貢獻，以及宣揚「老有所為」的積極老年生活理念。為響應這一日子，香港社區組織協會（下稱社協）聯同嶺南大學亞太老年學研究中心特意發佈《低收入年長照顧者面對的挑戰研究報告》，旨在喚起社會對低收入年長照顧者處境的關注，並加快政府及社會各界提供更多支援，幫助這些長期承擔照顧責任、身心俱疲的年長照顧者。

隨著香港人口老化加劇，2024 年 65 歲及以上長者人口為 170 萬 <香港人口推算 2022-2046>，全港 65 歲以上的人口會由 2021 年佔整體人口的五分之一 (19.6%)，上升至 2046 年的三分之一 (33.5%) (政府統計處，2023a)。年長者的照顧需求日益增長，2021 年的人口普查顯示，有 33 萬要接受照顧的年長人士居於家中，其照顧者當中更有三分之一為 60 歲或以上。「以老護老」、「以殘護老」的現象愈加普遍，尤其在低收入家庭群體當中。許多年長照顧者不僅要應對自身的健康問題，還需長期承擔照顧患病或殘障家屬的重任，同時亦難以尋求服務及社區網絡支援，令他們的生活質素和身心健康受到巨大壓力。是次研究於 2024 年 3 月至 6 月期間進行，向 30 位 60 歲或以上的「低收入年長照顧者」進行深度訪談，顯示他們在照顧長者的過程中所面臨的多重挑戰，並提出相關政策建議。有關分析及建議如下：

研究重點發現

- **照顧猶如全職工作，然而照顧者入息微薄，同時社區支援網絡薄弱**

是次受訪的 30 名「低收入年長照顧者」中，年齡中位數為 72 歲，每周照顧時數中位數為 42 小時，照顧年期中位數為 8.5 年(見表一)。絕多數基層照顧者為「全職照顧者」，其每周照顧時數堪比全職工作。照顧工作包括膳食、陪診、家居清潔、協助如廁、甚至厭惡性護理工作等。然而，受訪的照顧者主要領取長者生活津貼或綜合社會保障援助，每月個人入息中位數亦只有四千五百元。由於長時間承擔照顧責任，照顧者失去社交機會，導致社交孤立。八成受訪照顧者缺乏家人或朋友的支援，亦沒有暫托服務，需獨力承擔責任，無法獲得喘息機會。

- **「多種病照顧多種病」，照顧壓力如山大，身心健康受損**

調查發現，照顧者或被照顧者平均患有 2 種長期疾病(見表三)。照顧者當中，近六成半受訪者患有肌肉骨骼疾病，影響活動能力，但仍需為體弱家人提供「全職照顧」。被照顧的體弱家人年齡中位數為 78 歲(見表二)，全部都有長期病或癌症，更有接近四分之一體弱家人有 3 種或以上的長期病。近五成半的體弱家人行動亦不便(見表三)。身患多病但仍需提供照顧，部份受訪者表示被照顧者自理能力低，情緒不穩定，更需每日承擔厭惡性清潔及護理工作，如清潔排泄物、嘔吐物及更換尿片等，身心壓力不勝負荷。超過七成的照顧者感到身心俱疲，並出現失眠、焦慮及抑鬱等問題。

- **照顧衍生額外開支，經濟壓力巨大，原有津貼杯水車薪，基層護老者未能申請津貼**

調查顯示，超過 90%的受訪者月收入不足港幣 5,000 元(見表一)。九成受訪者表示醫療開支、屋租和交通費用負擔重，但政府的津貼未能減輕他們的壓力。現有的「護老者津貼」申請門檻過高，未能惠及大部分低收入年長者，無法有效紓解其經濟壓力。

- **獲取服務支援難，現有服務亦未必能有效回應照顧者需要**

受訪者普遍反映現有社會服務的申請手續繁瑣，或不清楚或不明白有何服務可申請。特別是在使用電子平台進行預約或查詢服務時，許多年長者由於不熟悉操作而感到困難。此外，現有社區服務缺乏緊急和突發需要暫托服務。即時現時有提供暫托服務，但因部分地區無法提供足夠的名額，今年長照顧者無法獲得服務支援，同時暫託亦未有接送，令照顧者放棄服務。另外，有受訪者亦指，社區服務提供的陪診服務需自費，同時亦需支付的士費，費用過高，故放棄服務。亦有照顧者反映，到戶社區照顧服務質素未如理想，普遍認為服務未能滿足實際需要。

研究建議

1. 放寬「護老者津貼」申請條件

雖然政府於 2023 年將「為低收入家庭護老者提供生活津貼計劃」恆常化，為合資格者提供每月 3,000 元（照顧一人）或 6,000 元（照顧多於一人）的津貼，但礙於申請資格及門檻所限，正領取長者生活津貼（長生津）、傷殘津貼、或綜援的低收入照顧者卻被拒諸門外。與此同時，照顧者欲申領津貼，其體弱家人需於 2024 年 3 月 31 日前經社署安老服務統一評估，被評定及正輪候社區照顧服務或院舍照顧服務才合資格。因此，本研究建議放寬「護老者津貼」的申請條件：一，取消長生津、傷殘津貼及綜援的申請限制，讓本身已屬基層的低收入年長照顧者亦能受惠；二，改以其他針對照顧者的評估取代現有資格審查機制，令更多有照顧需要但其體弱家人未開始輪候服務的照顧者亦能受惠。

2. 增設照顧者緊急支援服務

針對基層年長照顧者的即時及突發需要，研究團隊建議政府推行更靈活及彈性的支援服務。政府大力宣傳「182 183」照顧者專線，但有被訪照顧者反映專線未能提供實質支援。因此，本研究建議「182 183」以外，政府加設一支援服務隊，每當照顧者有緊急需要時，可以提供 24 小時緊急援助。

3. 簡化暫託住宿申請程序

現時照顧者需經歷重重關卡才可以使暫託服務。現行申請程序不能回應照顧者的緊急喘息需要。故此，本研究建議暫託服務需優化申請程序，包括免除醫療體格證明、劃一及規管院舍實際收費、協助提供接送服務、以及提供暫託津貼予基層照顧者。

4. 發展不同形式的社區暫託服務，發展「社區保姆服務長者」

現時長者及殘疾人士照顧者的暫託服務，主要是中心及院舍為本的暫託服務（即日間護理中心暫託及安老院舍暫託舍位）除中心及院舍為本的暫託外，發展家居為本的上門暫託服務亦至關重要。對照顧者而言，有時他們需要短暫而彈性的暫託，如當照顧者身體突然不適並希望求診、或照顧者需外出買菜但被照顧者已曾在家中跌到多次，以上即時及偶發的情況，均不可能將被照顧者臨時送至日間護理中心或暫託院舍。因此，政府應增加更多到戶暫託服務。

我們亦建議長者服務發展「社區保姆服務長者」，招募、篩選、及訓練有照顧長者經驗的地區人士，傳授他們各類型有關長者照顧及暫託的知識，並向同區內有需要照顧者提供彈性而即時的服務，可讓他們在偶發及緊急需要時，致電計劃社工即時安排已訓練的「社區保姆」到戶暫託。另

外，現行 18 區內的地區長者中心及長者鄰舍中心，亦可設立託管服務，讓有能力的照顧者將體弱家人送至中心，獲取短暫而彈性的暫託支援。

5. 加強外展服務，迅速設立照顧者資料庫

現行長者服務應進一步加強外展服務，更主動發掘未獲得及時支援的隱蔽照顧者，尤其是基層年長照顧者。地區長者中心、長者鄰舍中心、「關愛隊」及社區義工隊可以深入社區，主動接觸潛在的照顧者，並提供即時資訊和支援服務。同時，本研究認為，政府既已決定設立全港性「照顧者資料庫」，應盡快落實。資料庫內容應包括：(1)照顧者基本資料；(2)照顧情況；(3)被照顧者資料；(4)照顧者身心狀況；(5)經濟狀況；(6)服務需求；及(7)現有服務使用情況。

政府可透過多個渠道收集資料，包括 (1)「關愛隊」、地區長者中心，以及社福機構主動接觸及識別照顧者，為其登記入庫；(2)透過長者地區中心及綜合家庭服務中心轉介有需要的照顧者；(3)醫院管理局的老人科專科門診及社康護理服務轉介長期病患者的照顧者。社會福利署應擔當統籌角色，促使各部門將訊息放於資料庫中。例如社會署及房屋署均持有獨居、雙老或多老長者住戶資料，而醫管局則掌握了長者覆診記錄，透過綜合不同部門的資料，便可以識別有緊急需要的照顧者。政府應建立清晰的資料分享機制和指引，在確保資料有效運用的同時，妥善保障照顧者私隱。

此外，建議資料庫應具備以下功能，包括 (1)即時更新照顧者的需求和狀況；(2)評估照顧者的壓力程度和支援需要；(3)建立預警機制，及早識別高危照顧者；(4)協助服務配對，讓相關機構能及時提供適切服務；(5)提供數據分析，優化照顧者服務規劃。資料庫更應與現有服務資訊平台連結，讓照顧者能便捷地獲取社區資源和服務資訊。

6. 推動照顧者為本政策

目前外國多地已建立全面的照顧者政策(Carers' Policy)，英國、澳洲和加拿大已就照顧者立法或制定政策藍圖，不同政府部門都須要為照顧者提供特定支援。因此，香港政府必須制定「照顧者政策」，內容包括清楚釐定何謂照顧者、評核他們需要的方法、提供何種支援、不同部門及位的責任，以及透過立法確保他們於就業方面獲得支援和保障。

2024 年 11 月 17 日

香港社區組織協會 聯同 嶺南大學亞太老年學研究中心