

本地及外地照顧者政策的異同



《社聯政策報》編輯委員會成員

葉仲茵女士

人口老化與長者福利

人口老化是全球關注的課題，其急速的程度在人口集中而且出生率不斷下降的東亞地區尤其顯著，其中包括香港。根據政府統計處的最新人口推算，隨着戰後嬰兒潮出生的人士踏入老年，65歲及以上長者人口將由2016年的116萬（佔總人口的17%），急升57%至2026年的182萬（25%），再上升30%至2036年的237萬（31%）。換言之，二十年後，香港每三個人之中便有一個是長者。

面對人口老化的狀況，政府投放在長者的資源持續增長，單計社會福利、醫療福利及社會保障幾方面，已經由2012-13年度的436億元增至2017-18年度的753億元，增幅超過七成，佔2017-18年度政府經常性總開支的20.3%。此外，為了加強安老配套，以及秉承「居家安老為本、院舍照顧為後援」的策略方針，自2014年6月，政府推行了兩期（每期為兩年）的「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」（香港護老者津貼計劃），為低收入家庭的護老者發放生活津貼，以補貼他們的生活開支，讓有長期護理需要的長者能在護老者的照料下，得到適切的照顧及繼續在熟悉的社區中安老。為了進一步支援有需要的低收入長者可以居家安老，亦同時獲得全天候的照顧，政府更現正探討以現金券模式，資助有醫療需要的公屋獨居長者聘請外傭。

事實上，護老者津貼計劃已在不同地區實行了一段時間，而資助長者以聘請外傭提供護理在鄰近地區亦非罕見。本文旨在透過介紹外地政府為護老者提供之津貼和支援，以引發討論並完善本地相關的試驗計劃和其他措施。

本地與外地的護老者津貼計劃

表1列出了香港、台灣、英國及澳洲的護老者津貼計劃。正如前述，香港的計劃於2014年年中才推出，較其他三個地方遲。與其他地方相同，本地津貼計劃的對象為照顧身體失能程度較大的長者之照顧者。但是，它們不同之處在於香港的計劃不容許受照顧的長者領取綜援或長者生活津貼。換言之，在香港的計劃下，被照顧者與照顧者處於「零和關係」之上，兩方要在各項支援長者津貼中作出取捨。實際上，這個計劃沒有對長者及其照顧者作出任何額外的補助。相反，在台灣、英國和澳洲則沒有相關的限制。澳洲政府更對被照顧者和照顧者沒有任何的收入或資產審查。

值得注意的是，在四個地方之中，只有台灣的計劃規定護老者不可有全職工作。因此，在某程度上，與台灣不同，香港、英國和澳洲的護老者津貼只是一項對照顧者收入的補貼，並沒有限制護老者投入勞動市場。相關的數字亦顯示，在四個地方，護老者可獲得之政府津貼只是很少，例如在香港、台灣和英國，津貼只佔當地個人工作收入中位數的10%左右，而澳洲的數字更低於5%。

進一步要補充的是，澳洲亦實施了另一項照顧者援助計劃(Carer Payment)。這個計劃的主要對象為因照顧責任而幾乎無法工作的全職照顧者；被照顧者和照顧者均需通過收入和資產審查。現時處於單身婚姻狀況的照顧者之津貼金額為每兩星期AUD1,628.0(即相等於當地個人工作收入中位數的69%)。換言之，這個計劃並非旨在為照顧者提供其收入以外之額外津貼；照顧者所得的金額會因應收入及資產之多少而變化。

綜觀表1中所介紹的香港和其他三個地方之護老者津貼計劃，我們不難發現只有台灣要求獲得津貼的照顧者必須為該受照顧長者之家人或親屬。在香港，雖然沒有相關的明文規定，但是要求護老者必須與該長者同住；而在2014年第一期的津貼計劃下，所有獲得津貼的護老者與受照顧長者都是家人或親屬關係。而且，在不同的政策文件亦顯示，政府相關部門不斷申明，照顧長者是家庭的責任，同時是延續孝道的美德。事實上，這正正是香港政府堅持上述提及的護老者津貼計劃之要求或限制，相關之家庭不可同時領取護老者津貼和長者綜援或生活津貼。這個規定無疑可令政府繼續逃避承擔照顧長者的財政責任，相對其他地方，香港推行之護老者津貼計劃很大程度上是形同虛設。

台灣照顧者的喘息服務和香港長者的暫託服務

那麼，香港或其他地方又是否有其他措施支援「家屬」照顧者？在介紹以外傭照顧長者的狀況前，以下將簡單闡述香港和台灣支援護老者的喘息服務(respite care service)或短暫休息。不同的研究均指出喘息或短暫休息對居家照顧帶來各種好處；它不但可減輕照顧者的身心壓力以及舒緩因長期在家擔任照顧中工作所帶來的孤獨感覺，還可以間接提升照顧質素，有利被照顧者。

根據2015年年中通過及2017年年中實施的「長期照顧服務法」，台灣家庭照顧者(包括護老者)不但可以依法獲得資訊、照顧技巧等支援，也可享有每年最多21天的法定喘息服務。在香港，居家安老的長者可以申請由政府資助的長者住宿暫託及日間暫託服務。儘管其費用相對低廉(日間暫託服務的收費為每天港幣40元，護養院宿位費用為每天港幣70元)，這些服務不但供應有限(例如，在2017年11月全港只有160個日間暫託服務名額)，而且亦要求長者符合某些健康和自我照顧能力之條件(例如要求長者只需要一般起居照顧及/或有限度的護理服務)。雖然台灣給予照顧者的法定「假期」生效不足一年，因而未能評定其實際效果，但是香港的暫託服務對護老者的支援十分有限，往往很難惠及長期處於身心俱疲、需要照顧被評定為身體機能中度或嚴重缺損長者的護老者(即護老者津貼計劃的對象)。

聘請外傭以照顧長者的狀況：香港與其他地方之比較

隨着雙職家庭的增加與住戶人數的下降，再加上外傭不受最低工資的保障，其工作時間亦沒有很多的限制，不少本地家庭聘請外傭以照顧兒童和長者。根據統計，在2016年，在有60歲或以上長者成員的住戶中，9%有聘請外傭。事實上，除了香港，在台灣和新加坡，由外傭照顧長者亦十分普遍。相對於台灣，香港和新加坡政府對輸入外傭護老者並沒有作出任何的限制。在台灣，只有評定有全日照料需要或有嚴重依賴照料需要的長者或特定身心障礙的人士才可聘請外傭，而這些外傭稱為「外籍家庭看護工」。

表2列出這三個地方對聘請外傭以照顧長者的要求和相關支援措施。從表中，我們不難發現，與台灣和新加坡比較，香港政府不但對照顧長者的外傭沒有任何的額外要求，而且亦沒有對他們提供培訓支援或對其僱主作出資助。相反，在台灣，照顧長者之外傭需要通過護理技巧與中文語言之測試，才可獲得工作簽證到台灣擔任照顧工作。此外，台灣與新加坡政府亦開辦課程或提供資助，以支援外傭接受護老者培訓。在這兩地方，有經濟需要之家庭亦可獲得稅務 / 徵費優惠或現金資助，以聘請外傭照顧長者。

正如前述，香港政府現正探討向有醫療需要的公屋獨居長者提供資助以聘請外傭。此外，政府亦打算在2018-19年度推出為期18個月的「外傭護老培訓試驗計劃」，為現正照顧長者的外傭提供免費訓練，提升她們照顧長者的技巧。在很大程度上，政府提出的這兩個計劃(資助公屋獨居長者聘請外傭和為現正照顧長者的外傭提供護理培訓)分別與新加坡自2012年推出的外傭資助計劃為中低收入家庭聘請外傭照顧長者提供補助，以及自2016年展開的外傭照料長者訓練計劃(見表2)相似。

直至現時為止，香港社會對這兩項計劃並沒有廣泛的討論。但是，零星的評論認為香港僱主未必准許外傭接受培訓，而且政府亦未有清楚交待只針對資助有醫療需要公屋獨居長者的理據。況且，根據政府現時推行的護老者津貼計劃，規定受照顧的長者不可領取綜援或長者生活津貼，那麼接受政府資助聘請外傭的公屋獨居長者是否亦要放棄這些經濟補助？新加坡政府對獲得外傭資助計劃之長者是否採取相關的限制？既然這兩項計劃與新加坡的相關政策有不少相似之處，參考新加坡的經驗與計劃之成效是在所必然。

保障照顧者權利的法案

毫無疑問，近十年，本地政府投放了不少資源以加強長者的福利，也逐漸意識到協助護老者及其他照顧者負上照顧責任的重要性。儘管如此，相對其他地區，有關支援護老者的措施在香港只是剛剛起步。正如前述，台灣已在去年落實了「長期照顧服務法」；這法例除了保障需要獲長期照顧人士之權益，還為照顧者的支援提供了法律的基礎。在英國和澳洲亦有針對保障照顧者的法例：英國的法例名為Carers (Equal Opportunities) Act 2004；澳洲的名為Carer Recognition Act 2010，規定有關當局必須為照顧者提供身心健康的支援以及工作和接受培訓的機會。保障照顧者權利的法案或是保障長者的法案又會在什麼時候出現於香港呢？

表一：護老者津貼計劃

	香港	台灣	英國	澳洲
計劃名稱	為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃	中低收入老人特別照顧津貼	照顧者津貼 (Carer's Allowance)	照顧者津貼 (Carer Allowance)
津貼對象	低收入家庭中負責照顧長者的照顧者	中低收入長者的照顧者	同時合乎對被照顧者和對照顧者的規定之照顧者	同時合乎對被照顧者和對照顧者的規定之照顧者
對被照顧者的規定	<ul style="list-style-type: none"> 沒有領取綜援或長者生活津貼等 須經社署評估機制評定為身體機能中度或嚴重缺損，並已在中央輪候冊輪候資助長期護理服務 須居於社區、沒有使用任何院舍照顧 / 療養服務及非長時間在醫院接受住院治療 與照顧者沒有任何形式的僱傭關係 	<ul style="list-style-type: none"> 領有中低收入老人生活津貼 須經指定評估單位評定為失能程度達重程度以上，且實際由家人照顧 未僱用看護 (傭) 、未領有政府提供之日間照顧服務或其他收容安置、照顧服務 沒有領取其他居家服務、住院看護或其他照顧服務補助 被照顧者之直系或二親等以內之親屬 	<ul style="list-style-type: none"> 領有長期患病或殘疾津貼 – 日常生活部分 (Personal Independence Payment – Daily Living Component) 、中度或高度殘疾津貼 (Disability Living Allowance – the Middle or Highest Care Rate) 、照顧津貼 (Attendance Allowance/ Constant Attendance Allowance) 或嚴重受傷軍人津貼 (Armed Forces Independence Payment) 	<ul style="list-style-type: none"> 同時合乎對被照顧者和對照顧者的規定之照顧者 體弱長者、殘疾人士或患有嚴重疾病人士，其狀況須評定屬重度，並須至少12個月之照顧或確診患上絕症
對照顧者的規定	<ul style="list-style-type: none"> 須為被照顧者每月提供不少於80小時的照顧 年滿16歲 家庭每月入息限額為相關住戶每月入息中位數之75%或以下 	<ul style="list-style-type: none"> 年齡限乎16至64歲 未從事全時工作，且實際負責照顧被照顧者 	<ul style="list-style-type: none"> 須為被照顧者每星期提供不少於35小時的照顧 年滿16歲 每星期收入少於GBP116 	<ul style="list-style-type: none"> 若非與被照顧者同住，須為被照顧者每星期提供不少於20小時的照顧
現時照顧者津貼金額	每月HK\$2,000	每月TWD5,000	每星期GBP62.7	每兩星期AUD127.1
2017年年中個人工作收入中位數	每月HK\$17,000 (所有非外傭的在職人士)	每月TWD 44,746 (所有僱員)	每星期GBP550 (全職僱員)	(所有僱員) 沒有
照顧者津貼名額上限	2,000	沒有	沒有	2006年7月
推出時間	2014年6月	2007年7月	1976年	• 對被照顧者和對照顧者均沒有任何收入或資產審查
其他				• 照顧者可於醫院照顧被照顧者，但須申報及受限制

表二：聘請外籍家庭傭工(外傭)以照顧長者的狀況及所提供之支援

	香港	台灣	新加坡
外傭數目	352,000 (所有外傭) (2016年)	247,683 (外籍家庭看護工) (2017年11月)	243,000 (所有外傭) (2017年6月)
對照顧長者的外傭之額外要求	沒有	須先接受最少 90 小時的護理 服務訓練和 接受中文語言訓練，並通過測試，才可獲 得家庭看護工的工作簽證	沒有
對照顧長者的外傭所提供之培訓支援	計劃於2018-19年度年推出 (詳情見正文)	自2017年年中開始，僱主可為首次到台的外籍看護工，向勞動部申請補充訓練，費用由僱主自付，以強化外籍看護工的照顧技巧	<ul style="list-style-type: none"> • 2007年成立護理老者的培訓津貼 (Caregiver's Training Grant)，以資助護老者 (包括外傭) 接受相關訓練，每年資助上限為S\$200 • 自2016年11月展開外傭照料長者訓練計劃(Eldercarer Foreign Domestic Worker Scheme)，為外傭提供培訓，以協助僱主聘請已有相關照顧長者訓練之外傭
對聘請外傭以照顧長者之資助	現時沒有(詳情見正文)	中低收入或其他弱勢家庭可豁免繳納聘請外籍看護工的就業安定費 (即外勞徵費)	<ul style="list-style-type: none"> • 自2012年，中低收入家庭可透過外傭資助計劃 (Foreign Domestic Worker Grant) 獲得每月S\$120，以聘請外傭照顧體弱長者 • 為聘請外傭以照顧長者之僱主提供優惠外傭徵費，每月金額由S\$265降低至S\$60

參考資料

- Department of Human Services, Australian Government. (2017). Payments for Carers. Retrieved from: <https://www.humanservices.gov.au/individuals/subjects/payments-carers#a1>.
- Government of United Kingdom. Carer's Allowance. Retrieved from: <https://www.gov.uk/carers-allowance/eligibility>.
- Ministry of Health, Singapore(2017) . Eldercare Training. Retrieved from: https://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/pressRoom/Parliamentary_QA/2017/eldercare-training.html.
- 台灣社會及家庭署 (2013) 。 「中低收入老人特別照顧津貼發給」 。 台灣：衛生福利部。檢自：
<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=149&pid=695>。
- 台灣衛生福利部 (2018) 。 「長期照顧」 。 台灣：衛生福利部。檢自：
<https://www.mohw.gov.tw/cp-189-208-1.html>。
- 香港立法會 (2016) 。 為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃。立法會CB(2)826/15-16(03)號文件，2016年2月15日。香港：香港立法會。
- 香港立法會 (2016) 。 為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃：背景資料簡介。立法會CB(2)826/15-16(04)號文件，2016年2月15日。香港：香港立法會。
- 香港立法會 (2017) 。 「對護老者及殘疾人士照顧者的支援」 。 立法會CB(2)340/17-18(01)號文件，2017年11月21日。香港：香港立法會。
- 香港立法會 (2017) 。 「對護老者及殘疾人士照顧者的支援：背景資料簡介」 。 立法會CB(2)340/17-18(02)號文件，2017年11月21日。香港：香港立法會。