

香港社會服務聯會

就「照顧者津貼」項目恆常化的意見書

引言

1. 政府自 2014 年及 2016 年透過關愛基金分別推行兩項有關照顧者津貼的試驗計劃（分別為「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」及「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」，下稱「試驗計劃」）。從政策理念而言，兩項計劃的目標均以被照顧者的福祉為依歸，照顧者的角色是協助被照顧者得到更適切的照顧及繼續在熟悉的社區居住。

2. 有關計劃是政府首次為照顧者提供財政支援的制度，業界普遍肯定有關理念，然而業界亦認為計劃在覆蓋範圍、津貼金額、計劃執行等方面，都有不少可改善之處。由於兩項試驗計劃將於 2020 年 9 月完成，社聯藉著當局於本年度檢討兩項計劃的契機，嘗試透過分析政策理念及諮詢業界意見，從「以照顧者為本」的方針提出十項相關建議。

政策理念

3. 參考不同國家照顧者津貼的制度設計，大部份設有照顧者津貼的地方均視其為整全照顧者政策中的一環。參考各地例子，照顧者津貼一般發揮以下作用：

- a) 肯定照顧者無酬勞動的社會貢獻；
- b) 補償因照顧出現的特別額外開支；
- c) 協助照顧者應付基本生活需要，防止落入貧窮狀況；
- d) 補償照顧者為照顧付出的勞力，或因照顧而不能或減少就業的收入；
- e) 支援照顧者達到身心及個人生活的平衡。

4. 根據過去與持份者及業界的討論，社聯認為在香港推行照顧者津貼制度，主要作用應為肯定照顧者的貢獻，以及防止照顧者落入貧窮狀況。以下部份亦將根據上述原則，闡述現時試驗計劃的問題，以及對計劃的改善建議。

兩項試驗計劃的問題

未有肯定非貧窮照顧者的貢獻

5. 現時「試驗計劃」都屬於關愛基金的項目，並設有入息審查。誠如前段所言，目前業界都普遍認為照顧者津貼的目的之一，是「肯定照顧者的貢獻」。現時「試驗計劃」僅限低收入的照顧者申領，顯然忽視了對收入較高照顧者的肯定。

計劃未有充份達到防貧的功能

6. 現時「試驗計劃」把申領的門檻設為住戶每月入息中位數的 75%，其目標應與防貧相關。然而即使以防貧為目標，現時申領的入息門檻亦過於嚴格，未有考慮照顧者因要照顧有特殊需要家人，各項支出相對較多，因此必須把收入門檻上調，才能真正達到防貧的效果。

現制度未包括沒輪候服務的被照顧者

7. 現時「試驗計劃」要求被照顧者須為正在輪候指定長者護理服務或殘疾人士照顧服務，照顧者才能申請津貼，但實際上部分被照顧者即使合資格亦沒有申請上述服務，而照顧者為照顧所付出的心力時間同樣巨大，因此把申領津貼的資格與輪候服務掛勾並不合理。

申領對象未能同時領取長者生活津貼及傷殘津貼

8. 現時「試驗計劃」不容許正在領取綜援、長者生活津貼或傷殘津貼的人士同時申領照顧者津貼。事實上，現時「以老護老」、「以殘護殘」的情況相當普遍，不少本身是長者或殘疾人士的照顧者都符合「每月照顧 80 小時或以上」的條件。

支援水平不足

9. 現時津貼的資助水平為每月\$2,400，較綜援健全成人的標準金為低。考慮到制度的目的之一是減低照顧者的貧窮風險，有關的援助金額難以發揮防貧效果。

培訓津貼欠靈活

10. 現時「試驗計劃」讓領取津貼者每年最多可申領\$1,000 作培訓用途，然而有關津貼使用率一直偏低。事實上，不少負責營運的同工都表示照顧工作往往為照顧者帶來不同程度的心理及精神壓力和勞損，要求照顧者參與培訓，往往加大了他們壓力負擔。

計劃宣傳不足

11. 現時護老者生活津貼試驗計劃，社會福利署於首兩期計劃共發出 49,590 封邀請信予合適個案參加計劃，但只收回 5,840 宗申請。同樣地，殘疾人士照顧者津貼計劃也有類似的情況（發出 14,740 封邀請信，只收回 1,923 宗申請），可見計劃使用率偏低，這或與宣傳成效不彰有關。

建議

因應上述提及現時試驗計劃的問題，社聯建議照顧者津貼應循下列方向改革：

（一） 合併兩項津貼為單一恆常措施

12. 社聯贊成給予照顧者財政資助，以肯定他們的貢獻及達到防貧的效果，亦認為照顧者津貼是照顧者政策的重要組成部份，因此建議在兩項「試驗計劃」完結後，把計劃恆常化。此外，由於兩項試驗計劃在目標及制度設計上基本接近，因此建議在恆常化後把現時兩項計劃合併。

（二） 確立「肯定貢獻」與「防貧」的目標，把制度改為兩級制

13. 業界普遍認為，照顧者津貼應發揮肯定照顧者貢獻及防止照顧者落入貧窮狀況兩項功能，因此照顧者津貼在恆常化後，在覆蓋範圍及支援金額上亦應因應兩項功能，而分為「普通照顧者津貼」及「高額照顧者津貼」兩級制，前者目標主要為肯定照顧者的貢獻，後者的目標主要為防貧，方案如下（詳細方案請見附件）：

(i) 入息門檻

14. 「普通照顧者津貼」的目標主要是肯定照顧者的貢獻，因此收入較高的照顧者亦應受惠，建議新的「普通照顧者津貼」並不設入息審查，讓收入較高的照顧者，只要他們的照顧時數及被照顧者的照顧需要符合規定，他們亦可領取津貼。

15. 「高額照顧者津貼」的目標主要為防貧，現時「試驗計劃」的入息門檻（住戶每月入息中位數 75%）未有考慮照顧者較高的開支需要，因此社聯建議把高額照顧者津貼的入息門檻，設定為住戶入息中位數 100%，避免照顧者跌入貧窮化或弱勢化的情況。

(ii) 津貼金額

16. 「普通照顧者津貼」由於以肯定照顧者為目標，建議可參考現時高齡津貼的水平，即每月\$1,435。

17. 「高額照顧者津貼」由於以防貧為目標，因此應與照顧者應付基本生活的所需掛勾，建議參考現時長者綜援的標準金，即每月\$3,715，兩者均按時調整。

(三) 擴闊支援對象，與「輪候服務」身分脫鉤

18. 社聯建議申領照顧者津貼的資格，應與被照顧者是否正在輪候服務的身分脫鉤。如被照顧者於社區生活，經社署安老服務統一評估機制評定為身體機能有中度或嚴重缺損，或符合資格申請社署任何一項指定的康復服務¹、教育局的特殊學校寄宿服務或醫院管理局的療養服務，則不論他們是否正在輪候該服務，只要其照顧者達到最低照顧時數要求，照顧者便可申請津貼。

19. 此外，考慮到部份有同等照顧需要的被照顧者，可能並未有參與中央統一評估機制或沒有主動申請服務，因此建議設立機制²，讓這些有特別照顧需要而又未有參加統一評估的被照顧者，其照顧者亦有機會可受惠於照顧者津貼。

(四) 放寬部份「不能領取雙重福利」的限制

20. 社聯建議當局考慮放寬「不能領取雙重福利」的限制，容許正在領取長者生活津貼（設有收入及資產審查）的照顧者申請「普通照顧者津貼」，而正在領取傷殘津貼（不設收入或資產審查）的照顧者則可以申領「普通照顧者津貼」或「高額照顧者津貼」。

(五) 提高培訓津貼靈活性，新增額外支援津貼

21. 社聯建議當局將「培訓津貼」改善為「培訓及支援津貼」，金額由現時每年\$1,000 增加至每年\$2,000，保留現時實報實銷的形式，並把使用範圍擴闊至課堂、工作坊、短期喘息服務(occasional respite)、參與照顧者活動等。

¹ 指定的康復服務與現時「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」下所列的一致。

² 例如讓有需要的照顧者，可透過政府或受資助機構的認可註冊專業人士（例如曾經接受有關統一評估機制的訓練的社工、護士、醫生、職業治療師、物理治療師等）的評估，證明需要他人持續照顧，及把領取「高額傷殘津貼」人士的照顧者（如符合照顧時數規定），直接納入為照顧者津貼的受惠對象。

(六) 完成照顧責任後的過渡安排

22. 由於當被照顧者離世後，仍需要空間處理被照顧者的身後事宜，此外，被照顧者即使在完成照顧責任後欲重投職場，亦需要一定時間作準備，若突然失去津貼支援生活所需，將有機會陷入困境。因此社聯建議，當被照顧者離世後，當局應向其照顧者多發一個月的津貼作緩衝期。而當被照顧者入住院舍後，照顧者除了需花時間協助被照顧者適應院舍生活，自己亦可能要為重投職場而作準備。因此社聯建議當局應向其照顧者多發放一個月的津貼作緩衝期。

(七) 取消名額制，接受公開申請

23. 現時兩項「試驗計劃」均以邀請形式接受申請，並且設立有限名額。社聯認為日後照顧者津貼恆常化並與「被照顧者輪候」身分脫鉤後，將有大量符合資格的照顧者有意申請，因此建議當局取消名額制，加強宣傳，並且接受公開申請。

其他措施

24. 在諮詢照顧者及業界有關照顧者津貼的過程中，發現除照顧者津貼外，亦有其他政策對支援照顧者的經濟需要十分重要，因此社聯認為值得在此列出，供當局作參考。

(八) 設立照顧者乘車優惠

25. 不少照顧者及業界同工均表示照顧者需經常陪伴被照顧者外出覆診，交通費用不菲，卻未能如長者及殘疾人士般享有乘車優惠，因此希望政府能夠資助交通費用。社聯建議當局考慮為領取照顧者津貼的照顧者，在陪同被照顧者使用公共交通工具時享有「照顧者乘車優惠」（參考現時的兩元乘車優惠），以減輕照顧者因照顧責任而衍生的經濟負擔。

(九) 綜援制度的照顧者支援

26. 現時計劃不容許正在領取綜援的人士同時申領照顧者津貼，而現時綜援制度為有長者或殘疾人士家庭所提供的補助金主要用作被照顧者的額外開支，並沒有為其照顧者的需要提供特別支援。社聯建議當局在綜援制度中加入類似恆常化後照顧者津貼的「培訓及支援津貼」，即每年獲\$2,000的實報實銷津貼用作參與培訓、課堂等，以與其他照顧者的支援看齊。

(十) 加強資訊發放途徑

27. 根據前線同工的意見及照顧者焦點小組討論，發現大部份照顧者都並不認知現時兩項「試驗計劃」，反映照顧者對可獲得的支援均沒有充足資訊，這將影響照顧者津貼的成效。社聯建議當局透過更多渠道（例如勞工處就業中心、醫務社會服務部等）發掘有需要的照顧者，並轉介他們到各社會服務單位尋求支援。當局可考慮增設以照顧者為本的「一站式」資料庫（例如 24 小時電話諮詢熱線、智能手機程式等），讓照顧者能夠簡單容易、較即時地獲得相關資訊。

2020 年 7 月 29 日

可作參考的恆常化照顧者津貼方案

1. 被照顧者須符合下列其中一項條件：

- a) 經社署安老服務統一評估機制評定為身體機能有中度或嚴重缺損；或
- b) 合資格申請社署任何一項指定的康復服務*、教育局的特殊學校寄宿服務或醫院管理局的療養服務；或
- c) 經由受僱於政府或受資助機構的認可註冊專業人士（例如曾經接受有關統一評估機制的訓練的社工、護士、醫生、職業治療師、物理治療師等）透過簡單統一評估表格證明該人士在日常生活中需要他人持續照顧。

2. 津貼金額

	申請資格		可獲發津貼	
	入息限額	照顧時數	基本津貼 (現金津貼)	培訓及支援津貼 (實報實銷)
第一級 - 普通 照顧者津貼 [新增]	沒有 [新增]	每月不少於 80 小時 [新增]	每月\$1,435 [新增]	每年\$2,000 [新增]
第二級 - 高額 照顧者津貼 [現時為照顧者 津貼]	家庭每月入息 中為數的 100% [現時為 75%]	每月不少於 80 小時** [與現時相同]	每月\$3,715 [現時為\$2,400]	每年\$2,000 [現時為一次性 \$1,000]

*指定的康復服務與現時「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」下所列的一致。

**如照顧超過一名符合條件人士，而每月提供合共不少於 120 小時的照顧時數，可獲發額外最多 50%基本津貼。