

VI



香 港 大 學
THE UNIVERSITY OF HONG KONG

澳門特區照顧者津貼可行性研究

報告

2019年9月

研究團隊

項目首席負責人	職位與機構
樓瑋群博士	香港大學秀圃老年研究中心總監， 香港大學社會工作及社會行政學系副教授
項目協同負責人	
林一星教授	香港大學社會工作及社會行政學系系主任， 梁顯利基金社會工作及社會行政學教授， 香港大學秀圃老年研究中心副總監
黃於唱博士	香港中文大學社會工作學系副教授
項目顧問	
伍杏修先生	香港復康會顧問
陳肖齡女士	香港特區政府前社會福利署助理署長 (專責康復及醫療社工服務)
陳建新博士	澳門大學政府與行政學系助理教授
研究員	
楊露博士	香港大學秀圃老年研究中心博士後研究員
張嘉軒先生	香港大學秀圃老年研究中心研究助理

鳴謝

研究團隊感謝所有參與聚焦小組及深度訪談的參與者、澳門特區政府相關部門同事就項目順利進行提供的所有協助。

VL

摘要

背景

鑑於全球社會人口特徵的改變，以及對未來需要照顧人群增加的預測，照顧者支持政策及服務在越來越多的國家和地區受到重視，並被視為被照顧者、照顧者及社會三贏的政策措施。因此，澳門特別行政區在「養老保障機制及2016至2025年長者服務十年行動計劃」中期行動措施中，提出「研究設立護老者津貼，支持家庭照顧，原居安老」。也在「2016至2025年康復服務十年規劃」中期目標中提出「研究設立照顧者津貼，支持家庭照顧」，並建議在「綜合考慮殘疾人士家長及社會經濟發展狀況，研究推出殘疾人士照顧者津貼的可行性」。上述兩個十年政策規劃分別都提出了照顧者津貼政策的中期行動措施或者目標，澳門特區政府特此委託香港大學組成研究團隊，研究照顧者津貼政策的可行性。

目的

為了更好地落實澳門特別行政區「養老保障機制及2016至2025年長者服務十年行動計劃」及「2016至2025年康復服務十年規劃」中期措施中有關護老者和照顧者津貼的行動措施，澳門特區政府委託香港大學的研究團隊進行研究，主要目的包括：

- (一) 回顧世界不同地區和國家支持照顧者的政策與文獻，與澳門特區現有的相關政策與文獻進行比較，分析澳門特區在支持照顧者方面的現狀；
- (二) 通過文獻回顧、聚焦小組與深度訪談的方式，分析照顧者的照顧經驗及需要，並分析照顧者津貼政策在澳門特區的可行性。

研究方法

對澳門特區進行照顧者津貼政策的可行性研究是一項全新探索性的研究課題，研究團隊採用文獻綜述、聚焦小組討論以及深度訪談相結合的方法來達到是項研究的主要目的。

- (一) 文獻綜述涵蓋三個主要的範疇，包括有關福利制度分類的簡要梳理，九個地區和國家照顧者支援政策的梳理和分析，以及澳門特區針對三類有特別照顧需要人群現存政策和服務的概述。在平衡考慮地區覆蓋、是否有照顧者津貼的情況下，研究團隊選擇了香港特區、臺灣地區、芬蘭、澳洲、英國、美國、日本、韓國以及新加坡等九個地區和國家的照顧者支援政策做梳理分析。
- (二) 聚焦小組和深度訪談用以深入探索不同持份者在照顧議題上的經驗和感受，並表達和討論對照顧者津貼政策的意見和觀點。由四類持份者參與，包括：1. 照顧者；2. 被照顧者；3. 為照顧者及被照顧者提供服務的人員；

VL

4. 與政策及服務制定和實施有關的持份者，例如議員、專家學者等。共舉行了 13 個持份者聚焦小組和 5 個深度訪談。研究團隊用主題分析的方法分析了文字轉述記錄，就不同意錄音的小組及訪談，分析的是研究團隊現場文字記錄。

結果與分析

研究團隊簡要梳理社會福利制度歷史變革後，強調三點與照顧者政策分析相關的論述，第一，在福利體系中，國家、市場、家庭是最主要的福利提供者，但是在不同的地區和國家有不同的角色分野。第二，福利體系研究源自二戰後的較發達地區和國家，例如歐美，而東亞地區和國家的福利體系研究稍微滯後。但現有的研究顯示，東亞地區和國家也在各自社會經濟發展的基礎上，形成了各具特色的福利體系。第三，東亞地區和國家雖然在福利體系上各有特點，但是都比較重視傳統文化，同時注重平衡政府、市場、家庭和社區的福利提供角色。

綜合對九個地區和國家（包括六個實施照顧者津貼的地區和國家，三個沒有推行照顧者津貼的國家）照顧者支援政策的檢視和分析，研究團隊有三點觀察：

第一，照顧者的定義沒有統一的國際參照，會與政策目標掛勾，有的為扶貧、有的為緩解機構服務不足、有的為更好地實現居家安老、有的為了實現長期照顧中居家和院舍照顧的重新平衡，故此需要在本地區福利和社會發展脈絡下，依照照顧者津貼政策的具體目標而釐定。

第二，在有照顧者津貼的六個地區和國家，照顧者津貼政策的目標、對象、監管、和金額也各有不同。在津貼政策中定義照顧者需要考慮的方面包括（一）認定被照顧者的照顧需要，普遍的做法是通過對被照顧者的身心功能與照顧需要進行評估；（二）對照顧者的照顧能力與相關條件設定要求，從而為有關津貼的申領對象作出具體的規範，例如年齡、照顧能力、是否有親屬關係、是否有工作等等；（三）依照政策目標確定是否對申領照顧者津貼家庭進行經濟審查，除北歐的芬蘭外，本研究中其他五個有照顧者津貼的地區和國家都設立了經濟審查的標準，但是審查的範疇也並非完全一致，有的是收入，有的是收入與資產。照顧者津貼的金額，是不同地區和國家基於不同的政策目標而釐定的，研究團隊認為由於缺乏目標的統一性，以及概念上各有不同，沒有直接比較金額的基礎，需要在當地社會情境下才能對金額做出適當的解釋。無論津貼的目標、照顧者定義及金額，各地區和國家都有建立一套監管體系，藉以確定有關政策的准入機制，實施細則，追蹤和評估照顧者的照顧情況與成效等，例如對照顧責任的描述、是否需要參與培訓、退出照顧者角色的機制等。

第三，無論有沒有津貼，各個地區和國家都依照自身的福利理念和歷史，對照顧者提供福利服務，包括諮詢、喘息、日間照料和培訓等等。

澳門特區有特殊的社會發展歷史，其福利發展也有自身的特點，包括較為單一的經濟體系，福利制度多數有法律基礎，在立法過程中保障公眾的參與，同時也用法律條款釐定政府與福利受益人的權利和責任等等。在福利政策及服務提供方面，呈現政府主導，辦學團體、社會服務社團和非營利機構提供的局面。換句話說，

22

政府是福利服務重要的策劃者，也是規則制定及質量監管者，而服務提供主要由社會團體來實現。針對三類有特別照顧需要的人群，包括體弱長者、殘疾人士、有特殊教育需要兒童/青少年，澳門特區政府在社會保障服務、社會福利服務，以及其他福利服務方面都有覆蓋。保障範疇多數是普及性的，無需經濟審查。在福利服務方面有住宿型的服務、學校、社區層面的服務、有針對特殊人群（特別是體弱長者）的居家服務，還有在醫療、房屋、教育、就業方面的其他福利服務。目前澳門特區對照顧有需要長者的人士稱為「護老者」，對其他以「照顧者」指稱，還沒有統一的針對所有照顧者的定義。

持份者聚焦小組和深度訪談的主題分析顯示照顧者承受多方面的照顧負荷，包括時間、情緒、經濟、體力、教養等等，有些參與者還表示受到歧視性的對待等等，現存的服務未能完全滿足需要，在可及性、可負擔性方面有距離，特別提到澳門特區專業服務在數量和質量上都有不理想的地方，未能滿足家庭個性化的需要。在討論照顧者津貼議題時，參與者就津貼的目標、如何確立被照顧者的照顧需要、如何設立照顧者津貼的准入標準、是否需要經濟審查、是否需要規定服務提供細則、以及對於津貼的實施配套等等，無論是被照顧者、照顧者或者專業人士參與者的表述都各有異同，沒有統一的觀點。但是都表達關注津貼政策的配套，換句話說，各持份者都表達津貼政策在社會價值和家庭責任等方面的問責性要慎重考慮，同時津貼不能解決照顧者面對的所有問題，必須同時在服務配套方面下功夫，不斷完善對被照顧者的醫療、康復、情緒及社會支援等等。

總結與建議

基於上述，研究團隊認為目前照顧者津貼在政治、經濟、行政、技術、法律層面總體上條件不成熟。在政治層面呈現有訴求、有持份者倡導、但是缺乏一致性的特點。在經濟層面，由於缺乏對照顧者津貼預測所需要的對象人數，在此階段暫無條件作出預估。在行政層面，觀察到缺乏直接對應照顧者津貼的組織架構，以及相應執行能力的不確定性。在技術層面出現照顧者津貼目標未確定、照顧者定義和准入機制缺乏，以及沒有相應的監管機制的特點。最後在法律方面，呈現立法基礎尚未建立（缺乏目標、定義、金額規定、監管機制），以及未可預見的持份者意見分歧等等特點。

研究團隊建議澳門特區政府相關部門積極創造條件，為照顧者津貼政策出臺鋪路。具體來說，研究團隊建議澳門特區政府重點跟進以下八點建議，積極創造條件，建立並實施照顧者津貼制度：

- (一) 確定照顧者津貼中被照顧者的目標人群及政策目標。
- (二) 透過普查瞭解照顧者的個人和家庭特徵。
- (三) 透過跨部門合作機制，賦予法律和行政權力，統籌津貼政策的制定、實施和檢討。
- (四) 建立被照顧者和照顧者的評估標準，包括評估內容、方法、評估手冊及實施細則、評估人員能力標準及培訓，以及建立評估指標體系。
- (五) 配套照顧者津貼的監管機制，包括釐定津貼相關的權責（申請、發放、續期、申訴、罰則、檢討等等）。

- (六) 新增資源配合照顧者津貼政策的實施，包括與津貼政策有關的人財物資源的配套。
- (七) 制定相關法例，清晰釐定照顧者津貼的目的、內容、評估、實施、檢討等事項，解構可能與現存法律之間的矛盾，在社會各階層充分討論的基礎上，充分保障照顧者津貼政策的實施。
- (八) 檢討現存的與照顧者和被照顧者相關的福利供給和福利服務，制訂以照顧者為本的政策框架，加強對照顧者的支援服務。