

智障人士關愛家庭比較研究： 對香港政策和實踐的啟示

(簡易版)



扶康會
第二版(2019年3月)

目的

1. 本文旨在：
 - i. 研究香港、國內和海外關愛家庭或類近服務的模式和運作;
 - ii. 找出可供香港參考的關愛家庭實踐模式;
 - iii. 討論扶康會在香港推行扶康關愛家庭服務所遇到的挑戰;
 - iv. 向政府提供立法及政策建議，以支持香港的關愛家庭服務，包括向社會福利署署長於二零一七年六月成立的「檢視院舍實務守則及法例工作小組」提供意見。

香港殘疾人士院舍服務：發展及改善機會

2. 「殘疾人士院舍條例」(第 613 章)於二零一一年六月頒布，在二零一一年十一月十八日生效，並已於二零一三年六月十日全面實施。根據「殘疾人士院舍條例」第 2 條，殘疾人士院舍定義為任何慣常有超過 5 名年滿 6 歲的殘疾人士獲收容在其內以獲得有照顧的住宿的處所。
3. 社會福利署署長根據「殘疾人士院舍條例」第 23 條編訂全新的「殘疾人士院舍實務守則」(2011 年)，對於經營、料理、管理及以其他方式控制一間殘疾人士院舍訂立原則、程序、指引及標準，以便營運者遵守。所有超過五名殘疾人士居住的院舍，均需根據殘疾人士院舍發牌制度領取牌照或豁免證明書(COE)。殘疾人士院舍的營辦人應參照「殘疾人士院舍實務守則」的規定，在建築及居住、消防安全及預防措施、管理、醫護服務以及人員配置方面符合規定。
4. 截至 2018 年 11 月，香港 315 間殘疾人士院舍中，共有 205 間未取得有關牌照。過去幾年，有關殘疾人士院舍的虐待及騷擾個案，引起了立法會議員及社會大眾的關注。為此，社會福利署(社署)已採取多項措施，加快發牌程序，以便於二零一九年底為所有院舍完成發牌。此外，社會福利署署長在二零一七年六月特別成立檢視院舍實務守則及法例工作小組。
5. 在實踐方面，可以理解特小規模和大規模的院舍在服務要求和操作上有明顯差異。在規範大型院舍和小型家舍的護理質素和其他牌照許可要求方面，應該有利於支持小型家舍的措施，因為小型家舍是世界發達國家的首選模式。此外，為保障有住宿需要的殘疾人士，於第 613 章範圍以外的小型家舍的護理質素，亦須由政府採取其他有效措施加以適當監察。

關愛家庭共同特點及其護理質素的調查結果

6. 扶康會參考了英國、美國、澳洲、日本、內地及台灣等多個地區的例子，結合出關愛家庭的共同特點，並比較了各地關愛家庭的護理質素。這些地區的政策及措施均支持小型家舍的建立，並設立了為數不小的智障人士小型家舍以滿足他們融入社會的需求。

(i) 以社區為基礎

所有關愛家庭的形式方式都是以社區為本，以家庭為導，旨在加強家庭成員(院友)之間的相互支持，在自然情況下推動社會融合。

(ii) 面積細小，貼心和高效率的員工支援

住宿的規模從 3 人到 14 人不等，取決於服務方式和當地文化。家庭中的家長或健康工作員會幫助服務使用者照顧自己，培養他們的獨立生活技能。

(iii) 個案管理

一些服務模式採用個案管理方法。例如，紐約 IRA (Individualized Residential Alternative)計劃的醫療保障服務協調員(Medicare Service Coordinator)擔任個案經理的角色，負責為發展/智力障礙人士制定個人護理計劃，並將其需求與社區資源聯繫起來。

(iv) 促進殘疾人的權利

大多數服務模式都是推動和實踐聯合國《殘疾人權利公約》第 19 條和第 23 條。

關於關愛家庭護理質素的調查結果

7. 一般來說，與大型院舍相比，關愛家庭被認為是一種有效的服務選擇。它們推動了殘疾人士生活質素的改善和促進社會共融。扶康會的專業及前線員工，曾於 2018 年 12 月前赴日本，探訪當地的智障及自閉症服務機構，進行交流學習。日本的關愛家庭除了積極鼓勵院友融入社區外，在住宿環境方面亦提供家庭的感覺，針對院友的文化需要安排各類設施，院舍員工與院友的關係並不是一種訓練員與學員的模式，而是彼此建立一種同伴的關係。
8. 英國照護品質委員會(CQC)在 2010 年的報告中表示：「提供 10 個床位或以下的院舍，比起提供 40 床位以上的院舍，更大機會獲得優秀或非常優秀的評級。」CQC 指出小型院舍對癡呆或學習障礙的院友特別有好處，由於小型院舍沒能力聘請質素保證經理來協助改善服務，所以以上的成效就顯得更可貴。它還指出，小型院舍不一定比大型護理院更昂貴。而照顧較小人數的服務單位往往對院友的回應能力較佳，例如能夠按個人興趣安排活動。
9. 美國 Maisto 和 Hugues(1995)報告指出，早於 20 世紀 90 年代初，當殘疾人士入住關愛家庭後，他們的整體適應能力顯著加強。Qian 等人(2015 年)確定，在高能力員工協助提供服務的情況下，居住在社區小組家庭的殘疾人士擁有明顯較高的社會參與度、家居及康樂技能水平。台灣 Chou 等人(2011 年)報告，殘疾人士在關愛家庭住宿 2 年後，其生活質素和家庭聯繫有明顯改善，適應不良的行為亦有所減少。
10. Shipton 和 Lashewicz(2017 年)進行的一項研究中，顯示社會共融和自決是優質家庭照顧服務的核心組成部分。關愛家庭被認為是一種更好的服務選擇，殘疾人士可以在家庭形式的環境中被理解，而且，在關愛家庭中獲得的安全及自由的經驗，可以進一步幫助殘疾人士融入社會。

扶康會營辦的關愛家庭

11. 扶康會關愛家庭服務的名稱是「Casa Famiglia」。「Casa Famiglia」是義大利文，在當地被理解為一個「住宅」或「家庭」，專門收容一些有特殊需要的人士(包括有殘障的人、街童、濫藥人士等)。入住成員人數不多，他們在處所內獲得關心和照顧，被視作為家庭成員的一份子，其身分有別於院舍內的服務使用者，又或者是一個個案。於 1997 年，扶康會成立首所扶康關愛家庭「邂逅軒」，關愛家庭服務的名稱被命名為「Casa Famiglia」，以避免與宿舍和制度化的院舍混淆。關愛家庭之目的是於共融社區內為智障人士提供家庭照顧，關愛家庭在香港是一項獨特的服務，並沒有獲得政府資助。
12. 關愛家庭的服務目標是：i) 讓孤兒或父母年老而無能力照顧的智障成人享有家庭生活；ii) 透過增加社區人士與智障人士的日常接觸，提高他們對智障人士的認識及接納，協助智障家庭成員融入社會。
13. 截至 2017 年 11 月，扶康會設有三所扶康關愛家庭，分別是「邂逅軒」、「婉明軒」及「超瑩軒」，共有二十七名家庭成員。由於政府產業署在二零一七年三月需收回威爾斯親王醫院空置職員宿舍，設於該處所的「和諧軒」已暫時關閉。超瑩軒及婉明軒已分別於二零一七及一八年獲發牌照，婉明軒及超瑩軒均設於房委會以優惠租金提供的單位，邂逅軒則位於扶康會擁有的私人住宅單位。
14. 扶康關愛家庭的一般規劃是容納最多 8 名智障人士作為家庭成員共同生活，全年由職員提供 24 小時支援。他們在日間進行有意義的工作，如日間康復服務、培訓工作坊及輔助就業服務，視乎個人能力而定，部份更正在公開就業。
15. 關愛家庭的核心工作人員是家姆，她們輪班工作，為家庭成員提供日常照顧和個人指導。家庭成員在周末和假日的閒暇時間，可以在義工陪同下享受社區散步、主日學和下午茶等各種活動。除了由家姆在家庭環境中提供日常照顧外，更有家兄扮演著父親的角色，在每個家庭中提供社交和靈性方面的指導。扶康會指派的社工會制訂定並跟進個人康復和發展計劃。
16. 扶康關愛家庭是一項自負盈虧服務，並沒有政府資助。當中 38%的收入來自收費，27%來自香港賽馬會慈善信託基金資助，其餘 35%來自捐款。香港馬會慈善信託基金的社區資助計劃自二零零五年起一直是服務的主要捐助者。本服務最近獲得香港馬會慈善信託基金繼續提供為期三年的資助，由二零一七年至二零二零年，總金額約為港幣 3,721,000 元。

扶康會關愛家庭護理質素調查結果

17. Eria at al(2005)的報告表示，與政府資助的、居住 50 人的標準院舍相比，關愛家庭服務使用者喜歡其居住環境，能讓他們感到安靜，安全，舒適，並可以獲得更多的個人關注。他們與其他舍友、家姆和家兄擁有密切的互動，他們都喜歡這種穩定的關係，讓他們可以得到適當的社交和情感支持。

18. 能力較高的家庭成員可以幫助其他能力較低的家庭成員，他們十分享受這種互相幫助和關懷的關係。
19. 家庭成員本身的親屬表示，關愛家庭可以為家庭成員提供居家般的環境，他們很欣賞家庭安排的各种社區活動。

在香港營辦關愛家庭所遇到的挑戰

20. 缺乏政策和政府支持

目前，政府沒有相關政策支持小型、家庭式的智障人士家舍。舉例說，由於政府產業署(GPA)需收回物業，令扶康會的和諧軒須暫時關閉。社會福利署(社署)並沒有就此提供解決方案或協助尋找位於政府物業或可供用作福利租賃的公共屋邨空置單位，以供和諧軒作出調遷。

21. 難以尋找合適的地點

過去十年，公屋單位的興建數目減少，引致房屋委員會所提供的福利設施處所數目有限。社署轉而重建空置小學、兒童院和有關機構作為綜合康復服務大樓，例如前小欖項目。估計大型康復住宿照顧機構將繼續主導康復服務的未來發展，但是，這個服務發展方向有違「去機構化」、融入社區和社會共融的世界潮流。

22. 私人樓宇單位面積及大廈住宅單位公契

大部分私人住宅樓宇的單位面積較小(介乎四十至八十平方米)。此外，住宅單位的使用受到公契限制，公契中的某些條款可能包括限制住宅單位進行福利和商業活動。雖然有些單位可作商業用途，但其逃生、通風及無障礙通道等外在條件卻不能符合建築物規例及牌照的規定，並不是營辦關愛家庭的可行地點。

此外，「殘疾人士院舍條例」(第 613 章)規定居住超過 5 人的院舍須有嚴格的發牌要求。但對於自負盈虧的關愛家庭來說，開辦一間只能居住 5 人以下的家舍在財務上並不可行。再者，香港大部分私人住宅單位的條件都未能符合發牌要求。

在香港營辦關愛家庭的機遇

23. 執行聯合國殘疾人權利：提供關愛家庭服務將顯示出香港特區政府致力執行《殘疾人權利公約》的承諾和決心，同時也提供一個具有更佳護理質素和更高效率的院舍選擇。
24. 彈性設立新服務：香港殘疾人士的住宿服務模式多年來一直沒有改變。院舍化仍然是主要的服務提供模式，大約 40-50 個殘疾人士居住在一個高度結構化的社會服務機構。關愛家庭可以在日常工作和培訓活動方面提供更大的靈活性。它提供了一個像家一樣的環境，組織各種活動來促進服務使用者融入社會。它的小型面積為尋找合適的處所開辦服務提供靈活性。

25. 縮短住宿服務的輪候名單：香港約有七萬至十萬名智障及發展障礙人士。目前，在社會福利署的資助下，非政府機構總共提供約七千八百個住宿服務名額。截至二零一七年九月三十日，至少有 4,660 人(註：嚴重弱智人士及中度弱智人士宿舍)正在輪候相關服務。中度弱智人士宿舍及嚴重弱智人士宿舍的輪候時間估計至少十年或以上。關愛家庭可以為仍在等候名單上人士之家長提供另一選擇。
26. 扶康會統計數字顯示關愛家庭的需求：現時住宿服務的輪候時間較長，按社署最新(二零一七年九月)數字顯示，現有 2,188 名申請人正在等候中度弱智人士宿舍(HMMH)(中照程度宿舍，與關愛家庭程度相約)，扶康會每月平均接獲五次有關關愛家庭空缺的電話查詢，大部分需要住宿服務的人士最後都會進入私營院舍。在部分地區，社署仍在處理二零零三年提交的申請，雖然上述數字未能完全反映對關愛家庭的巨大需求，但已清楚地顯示出現有的中度弱智人士宿舍供應遠遠未能滿足需求。如前段所述，關愛家庭將為仍在等待名單上人士的家長提供另一選擇。
27. 應對雙重老齡化-智障人士老齡化及其家長老齡化：智障人士及其照顧者(家長)均面臨老齡化問題，越來越多的智障人士在他們的年邁父母死亡後將會成為孤兒，一些年邁的家長也可能難以照顧智障子女，關愛家庭是應對老齡化問題的住宿服務選擇之一。智障人士可以繼續在關愛家庭享受家庭生活。通過參與家務，他們可以維持自理能力，這可以大大減少他們對昂貴院舍化住宿服務的需求。
28. 為特殊需要人士而設的公共信託服務：部份中等收入家長擔心，在他們過世之後，有特殊需要的子女，特別是智障子女得不到妥善照顧。勞工及福利局在二零一七年的「施政報告」中再次強調設立「特殊需要信託」，為有特殊需要的家長提供負擔得起的信託服務。香港大學最近進行的一項研究顯示，在香港設立特殊需要信託基金(SNT)的需求強烈，而按照家長的回應，優先考慮是由政府擔任 SNT 受託人。SNT 的特點之一，是在父母去世後，指定的個案經理會進行監督，根據護理計劃保障受益人獲得所需的基本和額外支出。關愛家庭將成為那些加入 SNT 的中等收入家長的住宿照顧選擇。
29. 服務券：社署於 2013 年 9 月，推出第一階段「長者社區照顧服務券試驗計劃」，採用「錢跟人走」的資助模式，讓合資格長者因應個人需要，使用社區照顧服務券。隨著計劃取得成功，計劃的另一階段已於二零一六年十月推出。政府可考慮把此方式延伸至殘疾人士院舍服務，如果實現的話，關愛家庭將會是家長的一項選擇。
30. 買位計劃：社會福利署於 2010 年 10 月推出為期四年的私營殘疾人士院舍買位先導計劃，以鼓勵私營殘疾人士院舍提升服務水平，包括提升員工人手比例及提高人均空間標準。截至二零一七年十二月三十一日止，共有十間私營殘疾人士院舍參與買位計劃，共提供六百個買位。估計每個買位每月的平均成本為港幣 8,759.00 元。買位計劃自二零一四年十月起已成為一項常規服務。我們強烈建議社會福利署考慮將買位計劃擴大至包括那些由擁有豐富殘疾人士住

宿服務經驗的非政府機構營辦的自負盈虧院舍，為康復服務中央轉介系統(CRSRehab)上的輪候人士提供選擇。

智障人士及家屬的選擇 – 在香港營辦關愛家庭的建議模式

31. 關愛家庭應以社區為基礎，以家庭為本。家庭成員作為居住在該社區的平等公民，在得到所需的支持下參與日常活動，以提升社會融合。
32. 關愛家庭為中度到輕度智力障礙的家庭成員提供中等照顧水平，以培養他們的獨立生活技能，促進家庭成員之間的相互凝聚力。在決定關愛家庭的規模時，必須在個人和個性化護理以及服務的財務可行性之間取得平衡。扶康會的經驗是，不超過 8 名家庭成員的家庭規模在經濟上是可行的，不會對護理質素造成影響。附錄 2 是 FHS 關愛家庭的年度預算以供參考。
33. 為了提供二十四小時中等照顧水平的家庭護理服務，以滿足營運需要，核心員工編制包括 0.5 名保健員(Health Worker)，4.5 名家姆(House Mother)，而關愛家庭的服務經理及文員則由中央行政部門支援，以支持服務運作。保健員作為舍監，不僅為殘疾家庭成員提供適當的健康和日常照顧，而且還協助服務經理督導家姆的日常工作及監督藥物管理。此外，保健員還應培訓家姆具有基本護理知識和妥善保存文件。
34. 每個家庭成員都有專門的個案經理，負責照顧他們的福利需要，並與家庭成員及其家屬合作制定照顧計劃，特別是在有需要時將他們轉介到其他類型住宿服務。
35. 為容納 8 名男性和女性服務使用者以及護理人員，處所內至少設有 4 個分區：1 個男性四人臥室，一個四人女性臥室，一個照顧人員起居室和一個客飯廳。處所內也應該有共享設施包括洗衣房和廚房。以私人住宅樓宇為例，一間面積約 120 平方米的單位可以符合關愛家庭用途。
36. 扶康會關愛家庭的居住人數不超過 8 名成人，期望可豁免受第 613 章的規管，但關愛家庭仍會遵守社署發出的護理質素規例。如關愛家庭能夠在社署註冊，扶康會就有資格申請福利用途處所，讓服務使用者得到政府支援。倫敦護理標準委員會(Care Quality Commission London)能夠為社署提供一個類似服務模式的參考。
37. 基於以下原因，建議關愛家庭可設於公共屋邨地下面積較小的空置單位：
 - 租約穩定，租金合理
 - 節省物業維修成本
 - 加強社會共融
 - 基於私人樓宇公契的規定，能夠成功尋找合適私人樓宇單位的機會相當渺茫。

38. 扶康會將大力發展義工網絡，除了提倡互助精神外，這也是一個社區教育的過程。義工的參與對於關愛家庭的發展非常重要，各界義工可以成為額外的人力資源，定期探訪家庭、照顧家庭成員，成為家庭成員的固定朋友。

扶康會提交以下建議希望香港特區政府支持關愛家庭

39. 扶康會誠懇地要求:

- 香港康復計劃方案檢討督導小組加以研究，訂定具體政策支持在香港營辦關愛家庭。
- 「殘疾人士院舍條例」檢討工作小組為所有居住少於 9 名成年人的關愛家庭的發牌規定進行檢討，並建議合適的發牌條件及照顧審核。
- 社署牽頭與政府有關部門及法定機構，包括房屋委員會聯繫，為關愛家庭尋找合適的處所。

總結

40. 本文分析了世界部分國家和地區的住宿照顧院舍，並參考了其他研究和護理質素審計報告。總括而言，關愛家庭符合小型住宿照顧服務的世界趨勢，切合《殘疾人權利公約》的要求。此外，本文亦探討在香港推行關愛家庭的相關事宜，所遇到的挑戰和機遇，並向香港特區政府提交具體建議以供審議。
41. 扶康會營辦關愛家庭超過 20 多年。我們認為，這種獨特的服務模式已經證明能有效地為智障人士提供一個享受家庭照顧的環境，讓他們能在家庭中貢獻自己，充分發揮他們的能力。扶康會關愛家庭充滿愛心及關懷的環境，讓他們可以享受高品質的生活。我們應大力倡議及支持關愛家庭服務模式，為有需要的殘疾人士家長提供選擇，並且讓公眾人士透過成為關愛家庭成員的固定朋友，共同參與建造共融社會。

若對扶康會關愛家庭服務有任何查詢或英文版全文有興趣，請致電
2307-7036 或電郵至 frankie.tsui@fuhong.org 與扶康會副總幹事(服務運作)聯絡

扶康會總辦事處
九龍深水埗樂年花園保安道二號 A 地下
電話：2745-0424 傳真：2786-4097 電郵：fhs@fuhong.org

