

加強相關政策以配合社區照顧的發展

葉健強

二次大戰後的歐洲，基於人民間的團結以及國家對人民的承擔，歐洲各國逐漸發展出一套由政府主導的社會福利模式。無論在福利服務的提供、融資及規範上，國家都在扮演一個領導的角色，而人民亦樂意在高稅率下得到由國家提供的各種福利，令福利國家在歐洲一直順利發展。

直至 70 年代，這種福利模式被視為對福利國家經濟的一個重大負累，加上石油危機令福利國家走上了經濟困局，加上政治生態上的種種變動，令這些國家都開始走向福利混合經濟（Mixed economy of welfare）—慢慢轉變為一套由政府、私人、志願及非正式界別共同參與的福利理念；及對有需要人士和弱勢社群推展社區照顧。而香港亦於 70 年代開始引入了社區照顧這個概念，作為日後長遠福利發展的重要基礎。

香港早於 70 年代時在把社區照顧帶到安老服務中，並於 1973 年提出家居照顧的概念，目的是使老人可以在他們熟識的社區內生活及安享晚年。而在往後的數十年間，社區照顧亦不斷地擴展到其他弱勢社群，包括肢體殘障、精神病康復者、兒童等等。但在發展的同時，卻忽視了一些值得考慮的問題：1) 我們往往只把集中力放在一些硬件及直接服務上的提升，未有真正掌握這群弱勢社群的實際的需要，並過份傾向以「專業角度」來了解用家的需要。2) 政府在發展福利混合經濟的同時未有一套相應的福利政策配合其發展，甚至與其背道而馳。3) 政府並未重視發展一套有效的服務管理及協調制度，令服務使用者可以獲得適合的服務及增加成本效益。

加強服務使用者的參與

為甚麼社區照顧的政策經常被批評未能滿足服務使用者的需要呢？這個問題很大程度歸咎於香港未有發展出一套「公眾參與」的文化，令政策及服務的決策者往往未能夠切實體會這群服務使用者所遇到的問題及實際生活的需要。

以肢體殘障和精神病康復者的服務為例：集體訴求（遊行示威等）以外，即使他們對服務有不同的訴求和意見，也只能夠與服務提供者（例如醫院／志願機構）交涉，可是在政府政策主導及資助下，服務的發展及提供及存在一定的限制，機構未必能夠作出太大的服務調整。他們的聲音亦未能有效地透過志願機構反映到決策者，而社區照顧的政策則繼續由一班「專業人士」及官員作主導，令政策未能一針見血。在這十年間，肢體殘障人士一直爭取社區留宿暫托服務，直到今年政府資助資願機構於十八區開設社區資源中心，這群殘障人士才知道原來他們的訴求根本並未有重視，而即使他們主動跟志願機構協商，卻未能「打動」服務提供機構為他們在政策範圍外提供額外的服務，可想而知，在缺乏服務使用者參與的政策決定下，成效事倍功半。

除了在政策決定的參與外，服務使用者亦可作為一個重要的支援角色。在專業角度外，我們需要確信服務使用者才是生活上的專家，他們對資源和同路人需要的熟悉程度絕對不亞於社工及其他專業人士，因此在服務提供時我們必須仔細考慮如何利用他們的生活經驗和資源作為服務上的支援。例如由一些有經驗的服務使用者或同路人協助社工和治療師等專業人士共同向新的服務提供者給予服務和生活適應上的意見，就像大學常見的「學長－學弟計劃」般一樣為新同學的適應提供協助。這樣一來可以令重新融入社區的人士更容易適應新的生活環境，還令參與服務提供的參與者得以充權，加強人脈間的聯繫，使他們真正得到社區的照顧。問題在於政府在這方面的意識不夠，政府需要做的是在制定政策方向時加強對這方面的重視，令政府及社福機構能得以跟從。

增強志願及非正式界別的發展

在社區照顧中，我們強調服務使用者在居住的社區甚至家中得到不同社區機構及家人的服務和照顧。但事實上，政府仍未能確實地為社區為本的照顧作出相應的政策配合。

在福利混合經濟下的社區照顧發展，政府非常依賴志願機構和家庭作為主要的服務提供者，而政府則盡量留守在財政資助和監督的角色。可惜的是政府於二千年引入「一筆過撥款」和外判的形式資助志願機構以取代原有「實報實銷」的津助模式，雖然機構可以更靈活彈性地運用政府資金及增強機構間的競

爭，用以增強成本效益和提升服務質素，但在撥款大幅減少和價低者得的競爭性投標下，反而令缺乏資金的社福機構未能提升服務質素。機構為了生存，提供一些用作配合政府政策的服務，忽視機構原有宗旨及服務使用者的真正需要，極度依賴志願機構服務的社區照顧發展成為了第一大重災區，很多必要的服務都未能持續地提供，受影響的仍是一群依賴社區照顧服務的弱勢社群。因此政府有必要在福利機構資助模式上再作出檢討，增加社福機構的資助，確保投入於社區照顧的機構能夠在充足的資源下提供合適和高質素的服務。

每當提及社區照顧，女性主義者都會提出對女性為主要照顧者的不滿。事實上，家庭照顧是社區照顧中不可缺少的一環，而無可否認女性經常不公平地被視作為對家庭照顧的義務工作者，甚至被迫作為一名義務家庭照顧者，在女性主義漸強的情況下的確會令參與家庭照顧的動力下降。在這不利於社區發展的情況下，政府可以做的是從政策層面入手鼓勵家庭照顧這種既理想又符合成本效益的社區照顧模式。

英國及美國部分洲份定有法案協助照顧者履行照顧的責任，政府利用薪資制(Wage Program)，以時薪的形式直接資助參與家庭照顧的家庭成員及鄰居。政府可以考慮引入類似的計劃協助一些積極參與家庭照顧及有財政需要的家庭，這不但可以作為誘因增加照顧者參與家庭照顧的動力和決心，加強社區照顧的效果，另一方可以減輕服務使用者使用其他正式和非正式服務的需求，從而舒緩政府在社區照顧中的財政壓力。

再者，我們常強調「遠親不如近鄰」，鄰里互助在社區照顧上有著不可取代的重要性，但是鄰里間的日漸疏離正令社區照顧的發展減慢。在這方面，加強發展鄰里間互助精神是刻不容緩的，令鄰里間更和諧，這樣比發展其他照顧服務更為重要，政府在政策上應協助及推動相關社區志願機構於這方面發展，以配合社區照顧的發展模式。

加強照顧服務協調及管理

在現時福利混合經濟理念下，政府、私人、志願及非正式界別均共同參與社區照顧服務的提供，假如我們要達到預期社區照顧的目的，為服務使用者提供更合適和個人化的服務；以及更有效運用政府和社區資源，首要做的是發展

一套完善及統一的照顧管理及協調機制，包括統一的服務評估、計劃及協調機制。

實際上，照顧管理亦是社福界一個老生常談的話題，在服務種類及提供者增加的情況下，服務逐漸變得分散及缺乏組織，有些服務使用者從政府及志願機構獲得重複的服務，相反，有些則未能得到需要的服務，這些都是因為社區照顧發展中缺少了一套有效的協調機制作有效服務分配。

有一些較大規模的社福機構（例如聖雅閣福群會）自行發展出一套服務管理及協調機制，令服務使用者可以透過服務／個案經理的安排下得到更貼身的服務，亦可以確保資源得到充分的利用。而現實所需要是把類似的機制由機構部門之間的協調擴展至不同界別之間的服務協調，由社工或護士等專業人士擔當個案／服務經理進行協調。

當然，個案／服務經理這個角色不應只純粹協助服務上的管理及協調，更重要的是作為服務使用者及政府之間的橋樑，令雙方的意見可以有效地交流，使相關政策制定時可以更加配合使用者實際所需。

總括而言，社區照顧這個理念在現時福利混合經濟的推崇下對弱勢社群有著極重要及正面的影響。但在現時的福利政策下，我們不能忽視其對社區照顧發展的障礙，在發展硬件的同時，政府必須檢視現行福利資助及其他政策是否能夠配合這個理念的發展，這樣才可以令弱勢社群在社區中得到應有的照顧及高質素的服務。無論如何，不管在社區或院舍生活，他們都需要得到機會跟社會作出融合，加強與社區人士的聯繫，使他們都可以感受倒社區照顧為他們帶來的正面影響。