



◆ 周永新

香港大學社會工作及社會行政學系  
榮休教授

# 從「家居照顧」 到「居家安老」

香港是華人社會，傳統上，香港深受中國文化思想的影響。因此，當政府制定安老政策時，敬老觀念是重要的考慮，特別是子女供養父母的責任，常被引申作為保證長者安享晚年不可或缺的支柱。1965年，香港政府發表第一份社會福利的未來發展白皮書，其中政府以子女有負起照顧年老父母的責任為藉口，拒絕為長者提供所需的安老服務。直到七十年代末，政府發表第三份社會福利白皮書時，才認真面對長者的需要，在社會福利範疇中加入長者服務。

## 敬老與「家居照顧」政策

「家居照顧」(care in the community) 的概念，是政府上世紀七十年代初成立的老人服務工作小組首先提出來的；工作小組在報告書中明顯表示，政府沒有足夠資源提供長者所需的服務，唯一照顧有需要長者的辦法，是協助他們留在社區裡生活，以便他們得到家人的照料。其實，工作小組所以提出「家居照顧」，實際上是沒有其他更佳選擇，因為當時僅有少數住院服務，照顧的是一些體弱而又無依無靠的老人，所以政府只能期望，那些與家人同住的，家人能負起照顧的責任。

換言之，政府當初提出「家居照顧」的概念時，只是權宜之計，概念並沒有實質的內涵，政府也無意為了落實「家居照顧」而增加安老服務的數量。不過，為了鼓勵家人照顧有需要的長者和傷殘成員，政府在1973年引入傷殘津貼和老弱津貼(1978年時改名為高齡津貼、俗稱生果金)，兩項津貼都是不論貧富的公共福利金，目的是給照顧者感覺到，政府也有為他們提供協助。

到上世紀八十年代初，政府開

始為長者提供所需服務，這是否意味敬老的觀念不再存在？這又未必！回歸前後，我曾做了幾項關於「敬老」(filial piety) 的調查，發覺港人對「孝」仍十分着重，並且在言語和行為上，對長者仍有相當的尊敬；在實際行動上，子女對有經濟需要的年老父母也多負起供養的責任，況且那時不但沒有強制性公積金，政府為生活貧困的長者提供的只有綜援，金額僅夠維持基本生活。

## 敬老觀念起了實質改變

到了今天，敬老觀念又是否仍然存在？子女又是否願意負起供養年老父母的責任？近日的調查顯示，港人仍然對長者有一份敬意，又認為父母有經濟需要時，自己力有所逮也應有供養的責任。不過，調查也發現，今天所講的「孝」，與以往已有很大分別。例如，今天做子女的，並不覺得他們長大後必須與父母同住，就是父母起居上需要他人扶助，子女情願為他們聘用外傭，也不願搬回家親身負起照料的責任。這種行為上的改變，不能說子女不再孝敬父母，但政府在制定安老政策時，卻必須明白，傳統的孝敬觀念已出現了實質的改變，過往採用的「家居照顧」政策，有關概念和假設必須重新釐定。

自從七十年代有了「家居照顧」的概

念，政府的安老政策即以此為導向。不過，正如上文所說，當初政府確立「家居照顧」的政策時，最重要的假設，是香港的家庭制度仍有強大照顧長者的能力，而家庭成員在傳統「孝敬」價值觀念的影響下，不但願意照顧家中有需要的長者，更視此為本身必須承擔的責任。簡單來說，「家居照顧」的政策是根據往日的家庭制度而訂立的，也符合當時港人認同的價值觀念。

時移勢易，就是今天港人仍然尊敬長者和孝順父母，但政府在制定安老政策時，是否仍可假設家人願意和有能力照顧自己家中的長者？答案非常清晰和明確：政府再不能有這樣

的假設！香港的家庭成員平均不到三人，大多數是夫婦二人和一兩名孩子；而123萬65歲以上的長者中，除去入住院舍的7萬外，有30萬獨居和年老夫婦二人的住戶。簡單來說，今天長者一旦需要他人照顧，他們很難期望家人提供適切的協助。

## 「居家安老」必須有 足夠支援服務配合

最近，安老事務委員會發表了一份安老服務的未來發展報告書，有關細節，《松栢之聲》已有文章論及，不在這裡交代了。我特別關注的是，報告書以「居家安老」(ageing in place) 為政策的導向，雖然字眼上與以前的「家居照顧」稍有分別，但目的都是盡量協助長者留在自己熟悉的居住環境，避免長者在不必要的情況下入住院舍。我做的調查顯示，長者一般都不願意入住院舍，已入住院舍的也多希望有機會返回社區。這種不願入住院舍的情況，主要原因是不少院舍無法提供令人接受的服務；至於那些住在資助院舍的長者，大多認為住院也是合理的安排，甚至比住在家中缺乏他人照料更理想。換言之，只要院舍的服務質素達到合理的水平，長者未必對入住院舍視為畏途。

總結而言，政府現有「居家安老」的政策並沒有錯，但考慮到香港現今的實際情況，特別是家庭的照顧能力急速下滑，政府要安老政策取得預期效果，唯一辦法是大幅度的增加社區支援服務的數量。政府常言：現在輪候入住院舍的長者這麼多，就是政府急起直追，多建院舍也無法滿足需求；這或許是事實，但政府既以「居家安老」為主導思想，更應在發展社區支援服務方向多加把勁，不應使「居家安老」政策成為空談。



◆ 巧 竹