

## 香港社會服務聯會就「照顧者政策」發展建議提交意見 (2023 年 10 月)

### 前言

香港社會服務聯會(下稱：社聯)一直關注照顧者政策和服務的發展。2023 年 10 月，社聯舉辦「照顧者支援 - 政策倡議及服務發展」研討會，前瞻性探討照顧者服務發展及倡議面向、香港照顧者服務的最佳實踐並從照顧者學術研究中了解介入策略以及政府、非政府組織於照顧者政策的不同角色。透過不同講者與參加者的討論，社聯整合各持份者意見，並在此提出建議。

勞工及福利局於 2022 年 6 月公佈《香港長者及殘疾人士照顧者的需要及支援顧問研究主要報告》(下稱：研究報告)。研究報告提出 11 項具體建議，以推動照顧者支援的發展。同年 10 月，行政長官於施政報告宣佈加強照顧者支援。政府將「關愛基金」下長者和殘疾人士的照顧者津貼恆常化，並提高金額至 3,000 元。此外，社署亦陸續推出多項支援措施，包括設立一站式照顧者資訊網站和 24 小時支援專線；增加暫託服務名額和優化服務查詢系統；推動社區為本的照顧者朋輩支援；以及舉辦全港宣傳活動。顯然，以上的措施是推動照顧者支援的好開始。然而，面對 2023 年內照顧者悲劇仍然時有發生，政府及社會各界需要在照顧議題上更積極推動，全面回應研究報告的建議。

### 問題分析

顧問報告內提出 4 個政策發展方向，3 層支援框架，旨在建立有效安全網及承託照顧者，特別是隱型及高風險類別，讓照顧者可以在社區內獲得適切的支援。同時，照顧者支援措施亦需要在財務及人力等重要資源得以持續發展。現時的支援措施集中於改善資訊碎片化，對於發掘隱型及高風險照顧者，需要加強跨部門協作及辨識高危照顧者的專業意識。另一方面新措施亦未有針對整合地區服務資源，以確保照顧者可以在區內獲得合適支援。

長遠而言，需受照顧的長者及殘疾人士數目與日俱增，家庭照顧者負擔定必持續上升。根據政府統計處於 2023 年 8 月發表的人口推算，65 歲及以上長者的人口推算在未來 25 年間將增加近一倍。長者人口由 2021 年的 145 萬上升至 2046 年的 274 萬，佔總人口的比例 36%，即每 3 名港人中便有多於一名是長者。再者，香港樹仁大學《香港百歲老人研究》指出 2011 至 2021 年間，香港總人口增加 5% (由 7.07 百萬人增至 7.41 百萬人)，而 80 歲或以上長者人口則增加 44% (27.1 萬人至 39.1 萬人)，百歲長者人口更增加 6 倍 (1,890 人至 11,575 人)。

同時，2020 年立法會秘書處資料研究組指出需受照顧的長者 74%與家人同住，殘疾人士 70%由家人照顧；可是，2022 年家庭住戶平均人數(不包括外籍家庭傭工)則下降至 2.6 人。簡而言之，**未來難以 1) 單靠現時支援照顧者的措施、2) 尚未整合的地區支援服務及 3) 越來越少的家庭成員數目提供足夠照顧資源**。因此，政府及各界人士需要更主動及積極回應，為老齡化社會作出更妥善及長遠的照顧者支援規劃。

## 建議

### 1. 整合現存社區照顧資源

#### 1.1) 設立以社區為本的照顧服務系統

政府先後建立 24 小時照顧者專線以及一站式資訊平台，以全港性的服務資訊平台改善照顧資訊碎片化問題。但要進一步盡用及善用地區資源，則需要透過「社區為本」作為框架，作服務及資源整合，包括：政府資助、賽馬會慈善基金或家族慈善基金撥款、或街坊互助組織提供之支援服務作地區性整合，以確保照顧者於附近社區內得到適切支援。

研討會與會者建議探討設立「社區為本的照顧服務系統」，最主要功能包括：1)負責連結及更新當區照顧服務資源；2)為照顧者及被照顧者服務需要作評估及登記；3)按照照顧者需要，作出照顧規劃並配對就近社區合適的服務。具體而言，系統縱向連接 24 小時照顧者專線、一站式資訊平台或照顧者常接觸的首個服務點或服務窗口。以便接收當區照顧者個案及連接當區服務提供單位或組織，例如：綜合家庭服務中心、長者日間護理中心、精神健康綜合社區中心、殘疾人士地區支援中心、家長／親屬資源中心、由基金撥款或民辦的照顧者支援服務。橫向連接各專業人士，如：社工、輔導員、護士、醫生或臨床心理學家等參與相關個案工作的專業人士，均可查閱評估及服務記錄，有助建立跨專業人士對照顧者共同的需求認知及討論基礎。此外，建議該服務系統可以透過電子系統承載以增加服務效益。

另一方面，**社區為本的照顧服務系統有助推動照顧支援服務規範化**，建議制定服務內容涵蓋範疇、項目及質素準則作地區服務資源連結時參考，以確保非津助照顧服務的質素及服務內容能有效回應照顧者服務需要。最後，透過服務整合的使用數據反映當下照顧者的需求，可精準地規劃社區照顧服務，讓更多有質素服務提供者投入支援服務。

#### 1.2) 以先導計劃形式推廣照顧規劃

擔任照顧者是一項漫長而責任重大的工作。主要照顧者必須尋求其他家人以及社區資源分擔日常照顧工作，包括：社交互動、情感需求等多方面支援需要。推廣「照顧規

劃」(Care plan)有助主要照顧者澄清各家人的照顧角色或職責，除了認識現存社區資源，並作出服務選擇，規劃過程將促進被照顧者、主要照顧者以及其他家人的溝通。

「照顧規劃」除了可因應各持份者能力分擔照顧責任外，亦可幫助主要照顧者及其家庭面對突如其來的轉變而不影響照顧任務、並有助家人預早推算照顧相關費用，盡早尋求不同資源支援其照顧的長者或殘疾人士。

有效的照顧規劃在於三個關鍵因素：一) 一站式的服務需要評估、「照顧規劃」；二) 有效的服務配對及承託；以及三) 可持續發展的財務承擔方案。就此，社聯建議設立地區照顧者中心為自願及有需要人士盡早執行一站式的照顧規劃、「社區為本的照顧服務系統」確保有效的服務承託，讓被照顧者長遠得到妥善照顧。

## **2. 建立可持續發展的社區照顧新資源**

### **2.1) 社區照顧人力新資源**

為社區提供可持續發展的照顧資源是應對日漸增加的長者及殘疾人士照顧需要的重要方案。現時不同非政府組織於多個社區均以「義務工作」形式為有需要長者或殘障人士提供不同類別服務，如：家居清潔、理髮、簡單健康檢查或情感支援等。這類型上門支援服務能快速及有效回應到照顧者日常需要，因而獲得不少照顧者支持。

除「義務工作」的支援模式，研討會與會者建議透過培訓及認證制度，一方面提昇義工的照顧技能及社會肯定，亦能透過認證架構，進一步培養「義工」成為行業從業者，擔任有薪的「社區照顧員」。事實上，亦有不同非政府組織開始發展「社區照顧員」項目。社聯建議政府可進一步推動這些社區項目，肯定「社區照顧員」貢獻，同時亦增強服務使用者對他們的信心，開拓穩定的社區照顧人力新資源。

### **2.2) 可持續的照顧財務資源**

各項社區照顧服務可透過不同的財務承擔形式持續營運，如：長期護理保險、共同付款或政府資助等。首先，增設長期護理保險可以為對社區照顧服務有較高要求的照顧者投保人支付額外護理費用，投保人可以於商業市場選擇適合的服務；其次，以「共同付款」為基礎，增設照顧者服務，政府通過入息審查，評估照顧者在使用服務券需付款項的比例；透過不同的融資餘安排，減低政府財政負擔之餘，也可為照顧者提供更多的服務選擇。

社聯建議勞工及福利局盡快就「香港長期護理融資」事宜進行公共諮詢，探討不同融資方案的可能性，以應對被照顧者人口日益增加的財務壓力，建立可持續發展社區照顧新資源為目標，確保每位有需要的照顧者都獲得妥善支援。

### 3. 推廣並擴充現有涉及照顧者法律框架

平等機會委員會早在 1997 年已就《家庭崗位歧視條例》(下稱條例)立法，保障有照顧責任的直系家庭成員不受歧視。事實上，2018 年「香港工作間的家庭崗位歧視」的研究指出，每 13 名的僱員即有一位表示在工作遭遇家庭崗位的歧視。最常見的是申請假期不獲批准及申請假期時受到不公平對待；接近 60%的受訪者表示政府應加強相關法律及市民權利的教育。

社聯建議政府就現行的條例進行公眾推廣以及教育，讓照顧者、僱主認識到相關的權利與法律保障。同時鼓勵企業增設有薪「照顧者假期」，疏導照顧者壓力，使照顧者仍可擔任照顧工作。同時，企業亦可通過提供更靈活的上班時間安排、遠程工作和增加工種等措施來實現支援，減輕照顧者與工作角色之間的矛盾，同時促進更多人參與工作市場。長遠而言，建議政府擴大現行反歧視條例的範圍，將非直系親戚以「義務工作」方式服務的人士亦納入其中，這將有助於社區照顧者獲得平等的機會和尊重，並提升社會對照顧工作的價值認知。

### 4. 建立醫社合作模式識別高風險照顧者

現時醫院管理局入院評估系統中並無統一有關識別高風險照顧者的工具，單靠個別醫護人員經驗或照顧者主動求助，醫務社工亦難以第一時間接觸有照顧責任的病人；再者，電子健康紀錄互通系統亦無照顧者相關資訊，容易忽略了長者或殘疾人士照顧者於接受治療其間的照顧責任。社聯提議醫務衛生局應積極考慮研究醫院管理局於入院評估系統及離院計劃均加入照顧者相關的評估，並於前線醫護實務指引上加入識別高風險照顧者的程序及準則，主動將隱蔽的高風險照顧者個案轉交醫務社工或社會福利署跟進。

## 參考資料

平等機會委員會(2018)。香港工作間的家庭崗位歧視之研究。平等機會委員會。自：  
<https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20188211629553153771.pdf>

立法會秘書處資料研究組 (2023)。資料便覽 - 南韓的長期護理安老院舍服務。自：  
[https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2023/FS/FS03\\_2023\\_20230621\\_tc.pdf](https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2023/FS/FS03_2023_20230621_tc.pdf)

立法會秘書處資料研究組 (2020)。數據透視 - 為照顧者提供支援。自：  
[https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2020-2021/ISSH/ISSH05\\_20-21\\_20201117\\_tc.pdf](https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2020-2021/ISSH/ISSH05_20-21_20201117_tc.pdf)

中華人民共和國香港特別行政區政府 (2022)。行政長官 2022 年施政報告。自：  
[https://www.policyaddress.gov.hk/2022/public/pdf/policy/policy-full\\_tc.pdf](https://www.policyaddress.gov.hk/2022/public/pdf/policy/policy-full_tc.pdf)

香港理工大學顧問團隊理大科技及顧問有限公司 (2022)。香港長者及殘疾人士照顧者的需要及支援顧問研究主要報告。自：  
[https://www.lwb.gov.hk/tc/other\\_info/2.%20Carer%20Study-Main%20Report%20\(Chi\)\\_2022.05-r.pdf](https://www.lwb.gov.hk/tc/other_info/2.%20Carer%20Study-Main%20Report%20(Chi)_2022.05-r.pdf)

香港樹仁大學 (2023)。《香港百歲老人研究》新聞稿。自：  
<https://www.hkcss.org.hk/《香港百歲老人研究》調查研究結果發布/>

政府統計處 (2023)。《香港人口推算 2022-2046》新聞稿。自：  
[https://www.censtatd.gov.hk/tc/press\\_release\\_detail.html?id=5368](https://www.censtatd.gov.hk/tc/press_release_detail.html?id=5368)

政府統計處 (2023)。2021 年人口普查 - 主題性報告：長者。自：  
<https://www.census2021.gov.hk/doc/pub/21c-older-persons.pdf>

政府統計處 (2023)。按房屋類型劃分的家庭住戶平均人數（不包括外籍家庭傭工）。自：  
[https://www.censtatd.gov.hk/tc/web\\_table.html?id=130-06602A](https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=130-06602A)