

香港社會服務聯會

回應《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》意見書

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，社聯認為要長遠制定照顧者政策，要透過整合常規服務以及發動社區和跨界別支援照顧者，於身心健康、財務保障、培訓及知識、照顧者所需資訊和個人發展等的需要，尤其是必須盡早識別及支援高風險照顧者。此外，需推動社會關注不同種類照顧者的福祉和需要，肯定照顧者的身份和貢獻，從而落實以「照顧者本位」的政策和措施。

勞工及福利局(下稱：勞福局)於 2020 年 7 月委託香港理工大學顧問團隊，就香港長者及殘疾人士照顧者的支援展開顧問研究，並於今年 6 月 9 日公佈《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)。研究報告提出未來從「四個方向、三個分層模式」支援照顧者，並同時提出 11 項具體建議，以推動照顧者支援的發展。

政府就 2022 年施政報告進行公眾諮詢，社聯建議政府需盡早落實研究報告所提出的方向和具體建議，以推動支援照顧者的政策發展。就此，社聯提出以下具體建議：

(1) 制訂照顧者為本政策

(1.1) 盡快落實照顧者定義

社聯關注到勞福局在設定是次研究框架時，只針對護老者及殘疾人士的照顧者。社聯認為照顧者定義應以照顧者的「照顧能力」角度出發，並應涵蓋更闊的被照顧者對象。社聯提議將照顧者分為「一般照顧者」及「有特別需要的照顧者」兩項類別。「一般照顧者」是指任何為他人提供持續照顧的非受薪人士；「有特別需要的照顧者」是指因其自身或被照顧者的個人需要、社經特徵或面對高危處境，需要更多社會支援的照顧者。

(1.2) 定期進行照顧者數據統計

由於缺乏照顧者數據統計，現時難以透過有關統計數字作出服務發展規劃及評估。社聯認為照顧者人數的統計，將有助政府以及社會不同界別了解服務需求，繼而規劃不同類型服務支援照顧者。因此，社聯建議政府定期於全港進行照顧者數量統

計，以及透過跟進調查進一步了解照顧者的服務需要、現時支援照顧者的服務需加强的地方，以及阻礙他們使用服務的因素等。調查結果不但有助政府落實更針對性照顧者需要的政策和支援措施，更可有效地調配現有或增加照顧者服務的資源，回應服務需要。同時，亦可透過相關數據，與社會各界和公眾人士溝通，從而更有效推動持份者(例如商界或地區組織和人士)共同關注照顧者的需要，並於社區提供協助優化現行照顧者的支援服務。

(1.3) 委派專責部門或人員統籌及協調

社聯留意到現時照顧者的支援服務，大多數附設於現行以「需要被照顧的對象」為本的服務，並由不同政府部門或服務營辦者提供。因此，照顧者針對自身的需要往往要向不同服務營辦者尋求協助，因而減低照顧者求助意欲，而相關政策規劃和措施間之協調亦有待加強。因此，社聯提議設立較高層次的協調機制或增設「照顧者政策專員」一職，負責協調不同政策局及部門於其所屬政策、服務、部門運作、社區環境和處所規劃等範疇。此外，專責部門或人員亦負責推行公眾教育，推動社會肯定照顧者的身份和貢獻，並透過訂立照顧者友善政策和措施(例如：推動設立「照顧者友善約章」)，提升社會對照顧者的關注和支援，回應不同類型照顧者的需要。

(2) 支援高危照顧者

針對高危照顧者所面對的困難和需要，社聯相信「盡早識別高風險照顧者」及「提供即時支援」將大大減少發生社會悲劇的機會。建議措施包括：

短期措施

- (2.1) 設立 24 小時照顧者支援熱線：**能夠為照顧者提供方便求助的渠道作即時情緒支援和服務資訊及跟進，例如，提供暫託服務空位或上門服務的最新資訊，或轉介至合適服務跟進。

- (2.2) 推動發展和推廣照顧壓力快速檢測工具：**不但有助社會大眾增強辨識高危照顧者的能力，亦可提昇照顧者是否出現壓力的認知和敏感度，促進自行檢測和發掘社區高危照顧者，從而促進他們能向合適社會服務單位尋求支援。

中長期措施

- (2.3) 設立以「照顧者為本位」的評估系統及個案管理模式：**推動為高危照顧者家庭作整全的評估及服務計劃、配對服務、定期檢視服務需要、檢討服務成效、服務轉介等，及早識別和支援高危照顧者。

- (2.4) 成立「照顧者社區支援隊」：**透過與社福、社會保障、醫療等服務單位，以及教會、物業管理等機構合作，識別隱蔽的高危照顧者，並按他們的需要轉介至合適服務，並以社區工作手法支援照顧者需要，避免發生照顧者悲劇。

(3) 加強支援照顧者的喘息需要

根據社聯於 2021 年進行《照顧者喘息需要研究》之結果，受訪照顧者的照顧時數中位數高達每星期 62 小時。全職照顧者的照顧時數中位數更達致每星期 80 小時以上，他們的照顧時數接近一般在職人士的雙倍。他們投入大部分的個人時間於照顧工作當中，照顧責任沉重，缺乏他人支援，並由於照顧者缺乏喘息空間，導致身心俱疲。因此，社聯有下列建議：

短期措施

- (3.1) 建立社區支援網絡：**推動鄰里建立照顧者社區互助網絡，並組織有照顧經驗的同路人或受過訓練的義工，為有需要的照顧對象提供簡單暫託或基本看顧服務服務，應付照顧者緊急喘息和其他支援需要，同時有利於協助識別潛藏社區的高危的照顧者。

- (3.2) 加強「殘疾人士住宿暫顧服務、長者住宿暫託服務及長者緊急住宿服務空置宿位查詢系統」的覆蓋範疇** (下稱查詢系統)：在加強暫託服務的可及性方面，將查詢系統的覆蓋範疇，擴展至現時各項安老服務及復康服務所提供的日間暫託服務。而在提升系統功能方面，不論是日間暫託服務還是暫宿服務，系統應即時更新服務的空置情況，並提供網上預約服務的功能以便利照顧者。另外，為使照顧者能夠尋找到合適的服務，應增加查詢的篩查條件。

- (3.3) 優化服務申請手續或配套措施：**簡化暫託服務和居家照顧服務的申請手續，讓照顧者在有需要時更容易獲得短暫休息紓緩壓力。

中長期措施

(3.4) 探討支援有特別需要照顧者聘請傭工之可行性：減低照顧時數是照顧者得到喘息的關鍵，探討由政府支援有特別需要照顧者聘請傭工，讓照顧者有喘息空間。

(4) 改善對照顧者的經濟支援

為照顧者提供經濟支援，是對照顧者最直接及實用的措施。研究報告提出措施予政府考慮跟進，分別是 1)照顧者生活津貼及 2)社區照顧服務券的模式。社聯建議政府盡快跟進落實照顧者經濟支援方案，並就著其他的經濟支援措施持續諮詢業界及不同持份者，探討社會可承擔的方案並達成共識；相關經濟援助的目標應以減輕照顧負擔，並支援照顧者的個人發展及喘息需要。社聯對照顧者經濟支援有以下建議：

(4.1) 恆常化現有照顧者生活津貼試驗計劃，設立照顧者津貼

- (a) **照顧者津貼：**恆常化「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」及「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」，並將兩者整合為「照顧者津貼」，增加對護老者及低收入殘疾人士照顧者的經濟支援。
- (b) **津貼金額：**「照顧者津貼」的津貼金額應與現時的高額長者生活津貼看齊（即\$3,915 元），而申領資格亦應在試驗計劃的基礎上進一步放寬，包括把入息審查的門檻放寬至入息中位數的 100%，容許領取傷殘津貼者同時申領照顧者津貼，同時讓合符服務資格而未有輪候服務的長者及殘疾人士照顧者申領。
- (c) **培訓津貼：**將現時的「培訓津貼」擴闊為「培訓及支援津貼」，讓照顧者有更大的彈性參加照顧身心社靈的服務及活動，以舒緩照顧者因照顧工作而引起的壓力。

(4.2) 社區照顧服務券

政府亦應繼續改善社區照顧服務券計劃，包括進一步增加服務券的靈活性及涵蓋服務種類，並透過個案經理協助服務使用者使用服務券，以支援照顧者的需要。建議重點包括：

- (a) **服務券的靈活性**：容許持券人向多於一間的認可服務單位獲取服務。
- (b) **服務券涵蓋的服務種類**：增加服務券可涵蓋更多的服務類別，例如租用有助加強照護的器材。
- (c) **服務券的服務兌現**：為照顧者提供較大的彈性，但建議必需保留部份券值作為獲取專業服務之用，例如物理治療、職業治療等。
- (d) **個案管理服務**：透過個案管理服務，讓有需要協助的持券人尋求支援，讓個案管理員按他們的需要，配對最合適的服務組合；而個案管理費用亦應視為必須的服務開支項目。
- (e) **服務質素監察**：設立整全和有系統的服務質素監察機制，並發放具透明性的資訊，讓持券人可以作出合適的選擇

-完-