



福利事務委員會  
推動照顧者為本政策小組委員會  
照顧者政策

救世軍護老者協會  
就照顧者政策提交意見書

## 前言

救世軍自1988年起開展護老者服務，貫徹「以人為本」及「持續照顧」理念，為護老者及長者提供適切的服務，以推進護老工作的發展，提高長者的生活質素，促進社會大眾關注護老者的需要。救世軍護老者協會（以下簡稱「本會」）成立於二零零三年一月十一日，為救世軍長者服務之附屬組織，旨在強化家庭支援功能、推展護老工作的持續發展及促進社會對護老者角色及社會功能的認同。

本會樂見勞工及福利局於二零二二年六月九日委託香港理工大學顧問團隊所發表的「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」（顧問研究報告），為未來護老者服務發展訂定方向，並積極與快速地於本年度施政報告中將報告的部分建議落實。本會於二零二二年曾就顧問研究報告內容向勞工及福利局和福利事務委員會轉達本會意見，亦於九月分別舉行三場「照顧者研究報告簡介會」，持續了解與收集各區會員和護老者的意見。

本會感謝政府關注照顧者的需要，為達至「老有所養」而計劃安老資源。期望相關政策及政府部門能盡快配合施政報告建議，落實與強化以「照顧者為本」的政策及相關工作，並持續與扎根地區的團體彼此交流合作，陸續制定訂實證為本及照顧者為中心的提議。就照顧者政策告內容，本會綜合意見所得詳列意見如下：

### 1. 放寬「低收入家庭護老者津貼試驗計劃」申請資格及制定調整機制

- 本會多年來一直爭取設立護老者津貼，作為確認護老者貢獻及支援有需要護老者的措施。本會非常欣喜本年度施政報告提出自明年10月起，政府會把「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，低收入家庭照顧者每月生活津貼會由2,400元增加四分之一至3,000元，惠及約10000名照顧者。有關政策落實，實為護老者帶來更多生活支援，使其照顧工作得以肯定。
- 就護老者津貼恆常化，本會建議放寬申請資格。按現時受邀申請此津貼的護老者所照顧的長者，仍必須同時輪候長期護理服務。而那些沒有或不需要申請受資助長期護理服務的護老家庭，卻只能靠自己能力照顧長者而未能受惠。此外，社會上有不少照顧者正「以殘護殘」、「以老護老」，他們仍然兼顧照顧的身份與工作，唯現時而言，當照顧者領有傷殘津貼、長者生活津貼或綜合社會保障援助時，就不符合申請資格。為使有需要的照顧者受惠，本會建議把申請資格與長者有否申請長期護理服務脫鉤，放寬申請門檻至容許照顧者按自身需要自行申請，放寬限制，降低津貼申請門檻至不捆綁照顧者本人經濟需要的津貼，讓照顧者不需要在各項津貼與長期護理服務中取捨。

- 護老者的照顧工作與經濟負擔，既急切又漫長，本會期望政府積極考慮將現時的「護老者津貼」能定期檢視津貼金額，按每年通脹調整。長遠而言，可放寬經濟審查門檻，惠及更多護老者，作為對其貢獻的肯定和認同。

## 2. 靈活運用社區券兌現方案

- 本會樂見施政報告提及明年第三季把「長者社區照顧服務券試驗計劃」恆常化，分階段將受惠人數增加50%，由現時8000人於2025-26年度增至12000人，服務券適用範圍亦會擴展至租借輔助科技產品。本會相信此舉有利把樂齡科技產品「落地」、「入屋」，如擴展使用的執行細節不但包含購買、甚至租用產品亦適用，將更能便利護老者利用合用產品，減少勞損。但本港家居環境狹窄，不少護老者反映難以尋找合適的家庭科技產品。提議在擴展社區券使用的同時，亦宜在源頭發展本地化的科技產品，長遠而言才能承托真正的需要。
- 期望政府落實靈活運用社區券兌現的方案來支援護老者，設立具體執行時間表，例如：以社區券支付家居暫託服務、護老者情緒支援服務及護老者陪診時的交通和膳食開支等。同時，本會亦關注社區券的兌換流程安排、及其服務可達性和服務質素監察等措施如何有效落實。
- 以政府近年提出考慮允許長者使用「社區照顧服務券」聘請外傭為例，本會認為有關措施能著實擴闊護老者支援模式，惟建議政府應在落實前就合資格的外傭或中介公司發出認證，並定期培訓及考核外傭，包括提供語言培訓，提升外傭的粵語能力，有助他們與長者日常溝通，了解其需要。此外，可設立相關的質素監管機制，定期檢討與監管外傭服務的質素。長遠來說，建議將此服務首先擴展到雙老家庭，讓他們在外傭的照顧下，能夠在家互相照應，真正實現居家安老，惠及更多有需要人士。
- 設立個案管理系統，設立個案管理經理，協調護老者更靈活地運用社區資源，令照顧效果更具效益，加強社區券兌現的成效。不少服務機構已發展出具特色及針對性的支援照顧服務，唯服務模式五花八門，護老者需按其照顧需要、狀況而作出服務組合，有一定困難，故提議政府增加資源，設立個案管理系統，協助護老者及長者按其需要，能於不同地區選擇合適的服務組合，令護老者支援模式更全面。
- 「家家有本難念的經」，從前線接觸護老家庭的經歷所得，家庭護老的安排與糾結都具其獨有的複雜性。設立個案管理系統與專責協調人員，亦有助以家庭作為一個整體系統的介入，促進以「家庭為本」的支援，以第三方客觀地協助家庭成員制定與執行照顧分工，推行護老規劃，相信無論對家庭安老

安排，或從事相關工作的社會服務界而言，俱有重要意義。

### 3. 強化暫託服務

- 勞工及福利局早前公佈最新長者指定日間暫託服務的使用率僅45.78%，唯低使用率不代表需求不大。本會提議發展多元化的暫託服務，如緊急暫託、恆常與夜間暫託，同時亦可考慮開拓與擴展上門暫託、替假護老者暫託及日間暫託服務，整合資源，以增加不同種類的暫託服務。
- 施政報告於102段中有提及增加暫託服務名額和優化服務查詢系統，本會建議善用網上資訊平台的功能，加強資訊發放的渠道、準確性及實用性，譬如實時更新實際宿位數目、可提供暫託的宿位，涵蓋日間、住宿與緊急暫託服務，以增加透明度，令暫託服務更有效使用。另一方面，低使用率亦關連到公眾對暫託服務的認識，與尋求服務的可達性，本會提議增強社區教育，令護老者更了解住宿及日間暫託服務的認識，並簡化申請程序，建議增設預先登記服務，使暫住或暫託服務更有效處理他們的緊急需要。此外，暫託服務亦應審視各地區的需要，定時更新各區分佈，配合人口數據像長者數目、護老者數目，以更適切、有效分配暫託資源與支援地區人口需要。
- 本會建議政府增撥人手及服務配套資源，例如增加「點對點」的接送服務，方便未能接送長者的家庭往返服務單位與上車位置；此外，建議增加資源，長者日間護理中心的開放時間按需要延長至晚上八時，並提供假日暫託服務，以方便護老者（特別是在職護老者）於需要時使用服務；甚至可考慮善用社區設施來增加暫託服務名額，例如在長者日間護理中心按需要開放晚間住宿服務，提供晚間暫託緊急夜託，讓有急切需要的護老者申請使用。長者如能在自己熟悉的社區使用暫託服務，實能讓護老者得到喘息的空間。

### 4. 服務單位處所不足，促設立護老者服務中心

- 施政報告亦提到，未來五年新增16間長者鄰舍中心，明年第四季把中心服務範圍擴展至退休生活規劃、樂齡科技推廣等。實在欣見政府重視安老發展，增設資源。本會期望就長者鄰舍中心的分佈與規則等各標準，能與各地區持份者溝通，配合現時地區服務的需要與特點，且就成立的過程定立具體時間表，以有效運用資源。
- 隨各服務的開拓與發展愈趨專業化，本會建議政府除增撥資源及妥善規劃服務設施的配套及處所空間外，積極考慮設立專屬的護老者服務中心，讓數目不斷增長的護老者能得到適切的關顧，讓各類服務均能順暢推行，提升支援服務的可達性與專業性。

## 5. 增設緊急支援服務及照顧者專線

- 本會認同「設立一站式照顧者資訊網站和支援專線」，期望設立照顧者專線，由專業社工及有照顧經驗的義工（例如，退役照顧者）接聽熱線電話，並建立指導系統（包括監察系統、以及職前和在職培訓），將有助確保熱線順利運作。同時，本會建議熱線服務可加強社工的緊急支援角色，為照顧者提供緊急需要評估、輔導及轉介服務，讓有需要人士透過一站式的安排，迅速連接至所需的支援服務。而有鑑照顧者種類繁多，如護老者、殘疾人士照顧者、兒童照顧者等，提議專線可作簡單分流，以便更有效率掌握致電人士的需要。
- 照顧是一個動態的過程，隨著被照顧長者的行為及情緒需要轉變，護老者需要長期和高度的照顧，過程中的角色負擔與關係矛盾，都為護老者帶來持續的壓力。加上多年的疫情，更容易進一步影響護老者的精神健康。專屬的護老者緊急支援服務，能有效辨識高危護老者，為其提供適切的危機介入。
- 同時為方便照顧者可以隨時隨地瀏覽資訊，本會建議一站式護老者資訊網站，其內容應精簡易明，內設更新的服務資訊，並提供簡單的關鍵字搜索功能，讓年長護老者容易使用。另外，資訊網站可加入回應照顧者查詢和提供資訊的人工智能聊天室，為護老者提供緊急支援服務，亦便利年輕護老者使用。
- 本會以往曾提出加強對長者的緊急支援，建議政府資助七十歲以上獨居及兩老同住長者免費使用平安鐘服務；及以較高的薪金聘請一批可於晚間候命的陪老員，在遇有晚間緊急求助時，上門陪伴護老者或長者，彌補晚間緊急支援服務不足的情況。

## 6. 設立「照顧者日」及加強社會教育

- 對於「舉辦全港宣傳活動，提升社會對照顧者需要的認識。」，本會表示非常認同。事實上，現時一些先進國家或地區均有向照顧者致敬的措施，美國訂十一月為「全國照顧者月」，加拿大訂四月首星期二為「全國照顧者日」，台灣訂十一月第四個星期日為「家庭照顧者日」。本會提出政府可於這方面仿效其他先進國家或地區，為加強公眾教育，建議相關部門與長者和康復服務中心合辦「照顧者關注週」，並邀請其他慈善機構及社會組織參與，藉此推廣向「照顧者」致敬的概念，促進大眾認識照顧者的貢獻及其重要性、照顧者的職責，以及鼓勵商界承擔企業社會責任，為護老者提供支援。
- 本會聯同多個照顧者組織及團體組成「全港照顧者聯席」，致力倡議將十月第三個星期六訂為「照顧者日」，並就不同照顧者的共同關注議題和政策擬定「照顧者約章」。本會期望政府可以帶動宣傳推廣「照顧者日」及「照顧者約章」，並參考「長者日」做法，邀請商戶向照顧者提供優惠、讓照顧者

在當日免費使用政府設施等，以肯定護老者的付出和貢獻，並藉此向社會各階層呼籲，「多關顧及支持護老者」。

## 7. 協助護老者重投職場、鼓勵企業推行照顧者友善措施

- 是次公布的施政報告中，未有著墨太多在護老者職場友善的措施上，本會一直提倡為盛年的照顧者提供適切支援，讓其能夠在事業和照顧職責中取得平衡。從企業可持續發展的角度出發，支援在職照顧者於對內對外，都可提升企業的美譽，及降低員工流失所造成的有形與無形成本。無論對企業、還是在職護老者都是雙贏。鼓勵企業提供家事假予肩負照顧責任的員工，家事假之日數、有薪、無薪等，可由企業按情況作出安排及考慮，而政府可深入探討立法保障其可行性。同時，政府應鼓勵企業提供彈性上、下班時間、簡化請假行政，即照顧者因照顧家人的需要，在工作時數不變的情況下，作出臨時調動，作為對照顧者的支援。
- 提議將以上部分措施納入勞工處所制定的「良好人事管理」指引上，鼓勵僱主推動家庭友善僱傭措施。同時，為「良好僱主」增加稅務優惠，作為動員商界參與的誘因，相信此舉將更有效發揮指引所帶來的效益。
- 參考陪月員訓練，培訓前護老者成為院舍護理員、居家陪老員或社區長者保姆，並轉介他們為出院的體弱長者提供過渡性、單對單上門支援，指導護老者照顧技巧。這工種的工作時間較彈性，適合前護老者，又能善用他們的照顧經驗，助護老者重投職場。

## 8. 界定照顧者定義，建立本地資料庫

- 從前線接觸照顧者的經歷與觀察所得，護老者有不同的身份與階段，包括雙老照顧者、夾心照顧者、隔代照顧者、全職照顧者等，他們都會經歷不同的照顧階段包括預備照顧、進入護理照顧新手、主要照顧、完成照顧與生活重塑階段。「照顧規劃」應有視野環顧不同面向與階段的照顧者，明白照顧者有不同需要，才算一個整全的規劃，而不是推出補救措施。本會認為藉政府帶頭制定一個以照顧者為中心的整體政策框架，將有助於整合本港照顧者支援措施及當中的推行優次。此舉除大大有利協調、促進和確保照顧者持續獲得適切的資源及支援，亦同時與同類型或發展階段相約的經濟體看齊，制定出以全港性照顧者為中心的支援政策。
- 在政府統計處2021進行的人口普查中，公佈2021年老年撫養比率為30%，無酬家庭從業員佔就業人口0.3%；而政府統計處《第63號專題報告書 殘疾人士及長期病患者》就提及至2020年12月，有248,000名需要別人照顧的長期病患者，67.5%只有 1 位照顧者，其餘32.5%有至少 2 位照顧者。相關數字補

充了現時護老者數字的版圖，但仍然十分零碎，依賴民間自行估算。而本港對於非正式照顧相關的人口普查數據及非正式照顧開支的相關數據，仍然是十分匱乏，加上本地各類型照顧者的資料庫尚未完備，令政策與服務難以進行估算。對於長遠服務規劃，確實需要掌握最新及可靠數據，才能更準確地分析社會需要及訂立服務發展方向。本會建議政府建立本地照顧者資料庫，進行研究及數據收集，讓服務提供者、政策制定者、學者及有需要人士作參考，同時就社會情況，為「照顧者」一詞作出合適定義。

- 為了加強照顧者的身份認同，社會對照顧者存在的認知與肯定，本會建議政府推出「照顧者卡」，給護老者登記領取，以提供交通、醫療、購物及休閒活動等優惠，直接幫助護老者減輕負擔。另一方面，因為大部分居家照顧的護老者並沒有使用任何中心服務，所以政府可以藉著登記「照顧者卡」的機會，分辨社會上的護老者，從而獲得照顧者的具體數據，以便更有效分配已投放的資源，例如讓護老者在疫情期間，憑「照顧者卡」領取口罩等防疫物資。

#### 9. 以「照顧者為本」規劃社區照顧及住宿照顧服務

- 護老者一直是社會的重要資源，除了為社會釋放勞動力，更肩負起重大的家庭及社會責任，惟現時香港並未為護老者設立專門的政策，為照顧者提供的服務，往往從屬於主流服務中，以護老者為例，主要在安老服務的提供上加入服務照顧者的項目，在服務規劃與資源投放上，仍未能有意識地以「照顧者為本」的理念設計政策。
- 本會認為政府有需要按統計處所得的長者人口資料，參考各區的輪候隊伍、缺損長者人口及護老者等數據。考慮各區現時及潛在的狀況，預測長者與護老者人口對長期照顧服務的需求，從而更妥善地規劃社區照顧及住宿照顧服務於未來五至十年的供應，以至專業人手配套和服務處所等措施安排，並就縮短各類社區服務及住宿服務的輪候時間訂立具體時間表及服務指標；積極尋找更多土地或空置地方增設長者服務設施，以更有系統地支援護老家庭，應付將來龐大的長者與護老者人口需要。
- 而兼顧與聆聽照顧者的聲音，認同他們是政策諮詢持份者之一，才能真正貫徹「照顧者為本」的規劃，例如施政報告103段指出的「提升安老院質與量」願景，呼應預期在2023通過的《2022年院舍法例（雜項修訂）條例草案》，勞工及福利局和社會福利署曾表示，會於稍後向院舍業界及其他持份者簡介實施計劃的詳情。有關條例與照顧家庭息息相關，本會期望照顧者能有充分機會了解條例對其的保障與影響。

## 10. 推動立法保障預設醫療指示與病人在居處離世

- 除此之外，本會亦想強調推動立法保障預設醫療指示與病人在居處離世對護老者的重要。預設醫療指示能讓長者與家人就保障自己未來的照護安排作出妥善規劃，免卻護老者管理其事務時可能要面對的困難和煩惱，但現時「預設醫療指示」的普及性仍不足。加上尚未立法，無論醫療機構，還是家屬在執行指示時，仍很多模糊的灰色地帶，以致令不少護老家庭卻步。另外，在自己熟悉的環境中離世，是不少人的心願。如家庭環境許可，長者與護老者的心願是家人能在家離世，但如在家離世，再送往醫院，若死因存疑，其遺體或需解剖以確定死因，亦令家人與長者不敢留在家中渡過最後的日子。
- 本會提議政府積極探討在法例方面改善晚期照顧，並考慮就預設醫療指示立法和教育推廣，以保障病人在居處離世的選擇，切實有序向立法會提交條例草案，讓病人可以按自己的意願預先拒絕接受某些治療項目，以及安排離世處理。為病人考慮最佳利益的同時，必須顧及治療對病人帶來的好處和負擔。同時，建議消除相關的法律障礙，包括有礙病人選擇在醫院以外的環境接受晚期照顧的法例條文，達致病人可以選擇「在居處離世」的目標，令「去者得以善終，留者得以善別」。

## 結語

「為市民謀幸福，為香港謀發展」，是次施政報告有不少措施相信能直接對應長者與護老家庭的需要，如「優化長者醫療券計劃，容許夫妻共用醫療券」、「慢性疾病共同治理先導計劃」等。作為照顧者支援的長遠發展考慮，本會期望各支援措施與模式，能得以落實及整合，透過官，商，民的持續協作，有效落實造福護老者及照顧者的政策，實現「居家安老」的願景。本會會一如以往致力推動各地區持分者保持聯繫，積極推動社區教育、資訊平台應用、護老者自我管理教育發展及護老家庭規劃服務等。

就未來護老者政策的推行，持續促進社會大眾對護老者需要的關注，並透過集結及凝聚地區護老者的寶貴照顧經驗及建議，使福利政策的具體計劃及支援服務的構思及執行能準確回應護老者的需要。本會非常樂意就本回應的內容提供更深入的意見及分享護老者服務的經驗，以促進建議的落實。

## 聯絡方法

郵寄地址：九龍油麻地永星里十一號三樓 救世軍護老者協會

電郵：[cp.sc@hkm.salvationarmy.org](mailto:cp.sc@hkm.salvationarmy.org)

電話：2782 2229 / 2782 0929

傳真：2771 6464