

團結香港基金就 “照顧者政策”的意見

2023 年 6 月 14 日

向推動照顧者為本政策小組委員會提交

香港現時有為數眾多的照顧者為不同群體提供日常照顧，當中包括缺乏自理能力、需要依賴家人照顧的長者、殘疾人士、長期病患者和智障人士等。照顧者長年累月的付出，減輕了社會的負擔，讓有需要的市民在社區得到重要的支持。然而，他們在提供非正式照顧服務的同時，自身的需要和所面對的挑戰亦應獲得社會的重視。為進一步確立照顧者角色，加強對照顧者的支援，團結香港基金（基金會）有以下建議：

一、加強研究，制訂照顧者政策

世界衛生組織早在 2000 年已發表《建立老年人長期照護政策的國際共識》，指出各地政府需要為正式（針對專業及輔助專業人員）和非正式（由家庭成員、義工、鄰居或非政府組織提供服務）的照顧者制訂政策，以釐清他們的角色、責任和權力，同時因應他們所面對的挑戰提供支援¹。香港理工大學針對“香港長者及殘疾人士照顧者的需要及支援顧問研究”主要報告亦指出，制訂一個以照顧者為中心的整體政策框架將有助於整合香港的照顧者支援措施及推行措施的優次²。

由此可見，制訂照顧者政策實在有其必要性，而第一步則可以由照顧者的定義開始。現時，統計處有就「無酬照顧者」的人數進行統計，而香港社會服務聯會（社聯）及香港理工大學的報告對照顧者亦各有定義，估算人數由 16.4 萬至 130 萬不等，相差最高可達 8 倍，所牽涉的資源投入及政策制訂等工作相距甚大。因此，基金會建議政府先就照顧者的定義進行研究，可以參考澳洲《照顧者認證法案》及英國《2002 年社會保障修訂（照顧者津貼）規例》，釐清照顧者的定義並進行相關全民調查，從而明確本港照顧者的規模及需求，為未來政策框架制定提供數據的支持，方便日後政策制訂的工作。

¹ WHO, 2000. Towards an international consensus on policy for long-term care of the ageing.
<https://apps.who.int/iris/handle/10665/66339>

² 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。
[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)

二、整合服務，加強跨界別合作

雖然當前政府已經投放一定的資源為個別範疇的照顧者提供支援，但資源及服務安排零散分布於不同界別及政策局，照顧者難以全面掌握相關資訊。不僅如此，照顧者的需要亦相當多元化，以晚期照顧服務為例子，基金會早前針對社區晚期照顧服務進行問卷調查，發現照顧者需要的支援包括臨終安排上的專業指引（如協助設定預設醫療指示）、照顧病情的實際知識（如扶抱技巧）及如何在社區獲得定期健康護理等³。為此，基金會建議政府整合現有政策措施和工具，如院舍服務、社區照顧服務及相關經濟支援計劃，同時加強不同界別及層級之間的協調，發展跨界別的服務模式，為照顧者提供有系統性的綜合支援。

三、以人為本，促進照顧者參與

政府 2022 年發布「基層醫療健康藍圖」，指出會加強以預防為重、社區為本、家庭為中心的基層醫療服務。要實現此目標，政府需要善用社會各界的人力資源，而非正式照顧者亦是其中重要的一環。

現時社區有關服務與市民之間存在資訊盲點。同樣以晚期照顧服務為例子，基金會的調查結果顯示，儘管接近九成市民期望於人生晚期盡量留在熟悉的社區，但僅兩成市民知道其居住的社區有提供晚期照顧服務⁴。基金會認為照顧者正提供合適的切入點，讓政府的措施及社區的服務可以透過照顧者有效傳達至有需要的市民及其家庭。

基金會歡迎社會福利署（社署）於未來三年在全港展開一系列以照顧者為目標對象的宣傳活動，建議其他為照顧者提供支援的政府部門及社區服務提供者亦可以參考此策略，考慮互相合作以加強協同效應，例如基層醫療健康藍圖下的「慢性疾病共同治理先導計劃」和「一人一家庭醫生」的概念都可以考慮借助照顧者為媒介，加強政府的訊息傳遞效果。基金會亦建議政府為相關活動訂立績效指標（KPI），以評估相關活動的成效，在提高市民認知及使用相關服務的同時，為未來政策制訂的工作提供指標及參考。

³ 《醫社攜手 老有所終》晚期照顧服務民意調查報告 行政摘要。

https://ourhkfoundation.org.hk/sites/default/files/media/pdf/20191216_EOLCare_ExecutiveSummary.pdf

⁴ 《醫社攜手 老有所終》晚期照顧服務民意調查報告 行政摘要。

https://ourhkfoundation.org.hk/sites/default/files/media/pdf/20191216_EOLCare_ExecutiveSummary.pdf



OUR HONG KONG
FOUNDATION
團結香港基金

Research • Advocate • Engage
研究 • 倡議 • 推動

團結香港基金
公共政策研究院
2023年6月

19/F Nan Fung Tower,
88 Connaught Road Central,
Hong Kong

香港中環干諾道中88號
南豐大廈19樓

Main 852 2603 3001
Fax 852 2886 1142
www.ourhkfoundation.org.hk