

「照顧照顧者平台」 照顧者政策建議

內容

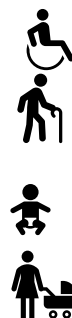
政策背景.....	4
誰是照顧者.....	4
照顧照顧者平台.....	5
政策討論導向.....	6
問題1: 照顧者定義不清.....	6
問題2: 經濟支援不足.....	6
問題3: 長者日間暫託、殘疾人士日間及住宿暫顧服務嚴重不足.....	6
問題4: 家庭照顧者工作長期被忽視.....	7
政策建議.....	9
定義照顧者社群.....	9
如何界定殘疾人士照顧者及護老者.....	9
如何界定特殊學習需要及兒童照顧者.....	9
如何界定一般照顧者及高危照顧者.....	9
建議框架.....	10
建議1: 發展照顧者為本的評估工具.....	11
建議2: 增設照顧者經濟支援.....	12
照顧者津貼.....	12
照顧者乘車優惠.....	13
建議3: 推動社會大眾認同照顧者身份.....	14
建議4: 設立「照顧者專屬一站式服務中心」.....	15
建議5: 改善替代照顧服務.....	15
消除殘疾人士及長者日間暫託及暫顧服務限制 制定社區、上門暫託雙軌發展.....	15
增加託兒服務名額，並著重質素及兒童發展.....	16
要求增設兒童暫託服務.....	17
建議6: 推動照顧者友善的工作環境及社區設施.....	17
「照顧不離職」.....	17
照顧者友善社區.....	17
建議7: 照顧者科技支援.....	18
照顧者網上資訊平台.....	18
照顧者輔助工具及科技.....	19
建議8: 照顧者技能培訓及生涯發展.....	19
整理現有培訓系統 鼓勵照顧者全人發展.....	19

關注照顧者生涯規劃 研究照顧技能認證及「褓母專職化」	20
總結	20

誰是照顧者

家庭無酬照顧者 (以下簡稱「照顧者」) 包括 (但不限於) 智障人士、特殊教育需要 (SEN) 人士、長者、殘疾人士、精神病患人士、兒童等等。香港現時未有專門針對照顧者的統計數字，但從政府不同年份及主題的統計報告，可以粗略保守估算香港現時大約有90多萬名照顧者。這些照顧者照顧大約：

- ◇ 244,000名殘疾人士¹、
- ◇ 248,000名長期病患者²、
- ◇ 13萬多名需要協助的長者及
- ◇ 53,256名有特殊教育需要的孩子
- ◇ 31萬兒童照顧者，正在照顧0-6歲的幼兒³



可是，這只是一個保守的估算，因為數據有很大局限：

- ◇ **數字不包括智障人士**。政府統計處對於智障人士數據並非精確統計，只能根據統計調查的結果配合其他紀錄作出估算，這個數字約為77,000-90,000萬⁴。
- ◇ **數字只包括同住的照顧者**，並不包括非同住之照顧者，也不包括住在院舍的被照顧者，但事實上很多家庭照顧者皆定時到院舍照顧親友。
- ◇ **數字只包括主要照顧者**，但很多時候一名被照顧者同時由幾位照顧者照料。由於報告針對被照顧者的情況，對於照顧者本身的情況，例如就業、財政收入、年齡、身體狀況、照顧時數及安排等均無詳細數據可以用作參考。

¹ Census and Statistics Department, Special Topics Report No.63: Persons with disabilities and chronic diseases, page viii, assessed 22 June 2022, https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/C0000055/att/B11301632021XXXXB0100.pdf

² *ibid*, page x

³ 假設一個兒童有一名兒童照顧者 Census and Statistics Department, Population by Sex, Age, Year and District Council District, Form A204, assessed 22 June 2022, https://www.census2021.gov.hk/en/main_tables.html

⁴ *Ibid*, page viii

照顧照顧者平台

「照顧照顧者平台」由20個社福機構單位及民間團體組成，為關注全港數以十萬計照顧者之組織及平台，平台透過不同活動，期望喚起社會大眾對照顧者之關注及改善照顧者之待遇。



就香港理工大學顧問團隊及勞工及福利局於 2022 年 6 月 9 日發表之「香港長者和殘疾人士照顧者的需要及支援的顧問研究」(以下簡稱「理大顧問研究」)。照顧照顧者平台(以下簡稱「平台」)對此表示歡迎，並感謝團隊過去於照顧者需要研究上的努力，廣納相關持份者對於此議題的意見。然而，平台期望局方及顧問團隊能夠於以下範疇多加考慮，並於未來照顧者政策付諸實行。

政策討論導向

從平台成員機構的前線服務及研究分析，現時照顧者面對的問題有以下各項。

問題1: 照顧者定義不清

「誰是照顧者」是政策推動的開端。現時香港並未有統一的照顧者定義，政府及業界在照顧者的身分的界定上也暫時未有共識。照顧者定義不清晰，會引致相關措施的受惠對象變得含糊不清。就以現時由關愛基金撥款的照顧者津貼為例，合資格的申請人為正在輪候政府服務的長者或殘疾人士的照顧者，其他照顧者於拒諸門外。

除了體弱長者及殘疾人士需要照顧，香港也一直欠缺完整的支援兒童照顧者政策，家長照顧兒童需要也常常被忽略。兒童照顧者同樣是為照顧工作付出，政府有需要在照顧者的定義及評估工具中加入兒童照顧者。

問題2: 經濟支援不足

經濟支援一直是最具體支援照顧者的方案，本平台認為政府需要盡快制定涵蓋不同對象及程度的照顧者經濟支援。目前與照顧者相關的經濟支援主要是關愛基金撥款的照顧者津貼，包括「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」與「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」，暫時仍然是以試驗計劃形式進行。照顧者津貼由社署邀請輪候復康、長期護理服務的照顧對象的照顧者申請，但名額很小，申請門檻非常高，照顧者不能自行申請，必須由社署邀請，而且不能同時領取其他福利。

問題3: 長者日間暫託、殘疾人士日間及住宿暫顧服務嚴重不足

暫託及暫顧服務對照顧者而言，是一項關鍵的緊急支援，為有急事或壓力過大的照顧者提供緊急及時的協助，避免意外的發生。但長者的暫託服務及殘疾人士的日間暫顧服務及住宿暫顧服務長期供不應求。截至2021年7月底，殘疾人士的日間暫託服務只有160個名額，自2016年起未有再增加資源。殘疾人士住宿服務輪候時間仍然花上數以年計的時間等待，根據社署數據，2019/2020年度嚴重肢體傷殘人士宿舍服務需123.6個月，嚴重弱智人士宿舍服務需要160.5個月，以及中度弱智人士宿舍144.3個月。⁵而長者日間暫託服務只有228個，而

⁵ 勞工及福利局，財政預算答問隨筆之康復服務，由 https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post_04042021.html

長者日間護理中心只有3,836個名額，相對於2019年的3,408個名額，3年以來只增加了400多個，仍遠低於實際需求。⁶

然而，「理大顧問研究」報告未有建議調撥資源增加服務名額，理由是2019-2020的日間暫託服務使用率並不足6成，並整合現有資源，透過私營機構、社會企業和慈善機構提供服務為主。實際的情況是，照顧者往往需要跨區接受暫託或暫顧服務，但相關服務單位並不會提供交通支援，在難以安排的情況下，照顧者最後唯有拒絕接受服務。再者，基於服務單位人手不足的問題下，暫託及暫顧服務門檻極高，如病人欠缺自理能力，未能自行如廁或需要使用呼吸機等，相關服務單位都會拒絕提供服務。即使符合服務的申請資格，申請暫託及暫顧服務必須提早聯絡社工以進行轉介，當照顧者面對緊急情況，如發生事故、突然患病的情況時，根本無法即時申請和獲取暫託及暫顧服務，反映有關服務未能發揮緊急支援的作用。

此外，暫託及暫顧服務亦出現資源分配不均的情況，長者住宿暫託服務的入住期為1至42天，但殘疾人士住宿暫顧服務卻只有1至14天。申訴專員於2021年亦主動調查政府推出的「長者社區照顧服務券試驗計劃」運作安排，發現社區券總數雖增至8,000張，但截至2020年度，超過兩成長者領券後未有使用服務，截至2021年7月仍有7,000人長者正輪候資助社區照顧服務。⁷而社區券計劃更出現「有券無服務」的狀況，例如偏遠地區的元朗及北區各只有5間服務提供者，離島更只有1間。同時，北區及深水埗並沒有認知障礙症服務。社區上護老者及殘疾人士照顧者同樣需要各種暫宿暫托服務支援。政府應改善有關服務規劃，包括於各區增加暫託暫顧位置，增加服務彈性，確保各類有需要人士能獲得服務。

問題4: 家庭照顧者工作長期被忽視

雖然家庭無酬照顧者肩負照顧家人的工作，長期默默承受照顧的責任，分擔了公營醫療體系及長期照顧服務的需求。但他們的付出在社會上難以得到認同，他們長期面對極困難的處境，包括精神壓力、經濟壓力及歧視問題。

本平台的前線同工接觸到不同背景的照顧者，他們常常感到自己在照顧親友所付出的努力，不但得不到認同，反而被社會大眾忽視，甚至貶低他們的價值，被白眼看待，認為他們能力不足，才會在家擔當照顧者，有能力的應該到勞動市場就業。這個是一個社會氛圍的問題，很明顯現時社會未能凝聚關心尊重照顧者的環境。照顧者感到自我形象低落，無力感

⁶ ibid

⁷ 申訴專員公署，申訴專員主動調查「長者社區照顧服務券試驗計劃」，由 22 June 2022, <https://www.info.gov.hk/gia/general/202112/02/P2021120200293p.htm>

很強。這種漠視照顧者的氣氛，令到推動服務及政策非常困難，資源也不足，照顧者自然感到孤立無助，形成惡性循環。

定義照顧者社群

如何界定殘疾人士照顧者及護老者

*殘疾人士照顧者*方面，可以運用統一的殘疾人士的自我照顧能力評估工具，如日常生活活動 (Activities of Daily Living，簡稱 ADL) 及工具性日常生活活動 (Instrumental Activities of Daily Living，簡稱 IADL)，評估被照顧對象的自我照顧能力的程度，而照顧這類被照顧者即為殘疾人士照顧者。

*護老者*方面，可以運用安老服務統一評估機制審視長者現時狀況及老化程度，照顧身體機能有輕度或以上缺損的被照顧對象即為護老者。

如何界定特殊學習需要及兒童照顧者

現時政策方向是把特殊學習需要 (SEN) 兒童及一般兒童分開。SEN兒童經專家評估確認的，一般幼兒則指6歲以下兒童，其相關的照顧者政策也是分開的。

*特殊學習需要兒童照顧者*方面，可以透過各項專業評估找出他們的需要，例如讀寫障礙測驗、體能智力測驗等，或使用特殊教育服務。照顧者則因為SEN兒童經過評估確認其特殊需要，從而定義出「SEN兒童照顧者」的身分。然而，特殊學習需要兒童需要專家進行評估，公立服務輪候需時，導致部份有特殊學習需要的學童遲遲未能得到確認其特殊需要，以致其家長及照顧者難以用此身分去尋求支援。

*兒童照顧者*方面，一般是指照顧6歲或以下兒童的照顧者。他們除了照顧責任外，更需要面對家庭裡面不同問題。本平台建議可以參考學生資助處的指引，考慮照顧者的家庭狀況，例如單親家庭、家庭成員數目等。

如何界定一般照顧者及高危照顧者

高危照顧者往往比一般照顧者需要更多的支援，參照香港現行的多項評估準則，平台建議可就一般照顧者及高危照顧者作出以下定義：

一般照顧者：

- ◇ 其照顧對象經社署安老服務統一評估機制評定為身體機能有輕度、中度缺損；

- ◇ 其照顧對象經由社署康復服務中央轉介系統登記輪候資助住宿照顧服務及日間康復訓練服務的傷殘津貼受助人；
- ◇ 其照顧對象為 6 歲以下兒童。

高危照顧者：

- ◇ 低於家庭入息中位數；
- ◇ 同時育有多個照顧對象，其中包括為 6 歲或以下的幼兒；
- ◇ 其照顧對象經衛生署兒童體能智力測驗服務評估為有「特殊學習需要」；
- ◇ 其照顧對象經社署安老服務統一評估機制評定為身體機能有嚴重缺損；
- ◇ 其照顧對象殘疾程度達 100%。

建議框架

以個人、社區及政策支援照顧者需要的協作模式
(照顧者三層支援模式)



平台認為照顧者為本支援需要從**個人、社會及政策三大層面**增加資源及互相合作，希望能夠讓照顧者得到從三大層面中得到認同，他們亦可以從社會上得到合適的資訊、經濟支援及社區服務照顧自己的需要，更重要的是照顧他們在不同階段的照顧歷程上的需要，讓他們得到最佳的照顧技能以外，更能為他們的生涯及生活環境做好準備。

個人層面：

- 照顧者技能培訓及生涯發展
- 發展照顧者為本的評估工具

社區層面：

- 推動社會大眾認同照顧者身份
- 推動照顧者友善的工作環境及社區設施
- 設立照顧者專屬一站式服務中心

政策層面：

- 增設現有的照顧者經濟支援
- 改善替代照顧服務
- 照顧者科技支援

建議 1: 發展照顧者為本的評估工具

「照顧者」的範圍相當廣泛，包括所有照顧長期病患、有特別需要或自我照顧能力不足人士的持續照顧。照顧者是一個很大的組群，但他們的狀況及需要並非單一的，是隨著照顧對象的情況、家庭狀況、照顧者自身的狀況而有所不同。

本平台支持設立本地的照顧者為本評估工具，脫離目前使用「被照顧者」評估工具去評估照顧者需要的模式，以提高社會對照顧者壓力及個人需要的風險評估及管理的能力，讓政府及前線同工更準確地掌握照顧者的狀況，並優先找出高危照顧者，提供及時適切的支援。制定照顧者為本評估工具時需要留意三個重點。

1. 衡量照顧者的社會負擔:

政府必須為照顧者定下清晰定義，並在制定評估工具及定義時衡量照顧者的社會負擔，如照顧者的定義及壓力程度，並參考不同國家的經驗，如中華民國家庭照顧者關懷總會的高風險家庭照顧者13項風險指標中加入照顧者的年齡、精神狀況、醫療狀況、照顧的年期及階段等，透過社會特質評估他們的需要。

2. 照顧者的個人處境:

評估工具應加入照顧者個人處境，了解照顧者面對的身體、社交、財政、情緒壓力。短期可以使用現有工具，如「照顧者負荷指數」(Caregiver Strain Index) 量表或「沙氏負擔訪問」(Zarit Burden Interview, 簡稱 ZBI) 問卷，並加入更多符合本地社

會環境，評估照顧者的生活，通過評估表讓照顧者可以覺察自己的情況，並尋找合適的支援。長遠而言，政府可以為照顧者的壓力、需要、社會處境制定專屬的評估機制。

3. 質性的量度:

除了量化指標外，評估工具亦可加入質性的量度，讓照顧者能夠講述個人照顧歷程及特別需要，讓個案經理可以跟深入了解其需要，有助照顧者得到更全面及個人化的支援。

政府應增加用於評估的資源，盡早找出照顧對象及其照顧者，並儘快提供支援。同時照顧者為本的評估工具應讓社會各界更容易找到社區上有需要的照顧者，而非將評估責任放在照顧者身上。但此外，政府在制定相關指引分辨照顧者需要時，不應只支援高危照顧者，更需要預防其他組別的照顧者跌入高危照顧者組別中。

建議2: 增設照顧者經濟支援

照顧者津貼

照顧者的付出長期被社會上忽略，照顧者津貼正正是肯定照顧者的付出及支援照顧者因照顧工作而未能外出工作的經濟上支援。因此照顧者津貼應有以下功能：

1. 通過經濟支援肯定照顧者對社會及經濟層面的貢獻，讓社會重視照顧者的身份
2. 按照照顧者的需要及照顧程度，為不同層級的照顧者提供更多的經濟支援，解決生活需要。

本平台期望政府盡快增設照顧者津貼，除了「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」與「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」，平台亦在此提出以下有關建議：

- ◇ 申請津貼的機會與輪候服務身份脫鉤；
- ◇ 照顧者津貼是確立照顧者的社會角色，而非扶貧窮措施；
- ◇ 取消照顧者津貼不能同時領取其他資助的限制；
- ◇ 盡快落實照顧者津貼恆常化；
- ◇ 取消照顧者津貼申領人數上限；
- ◇ 入息審查應同時考慮家庭的醫療開支，否則未能真實反映經濟狀況；

- ◇ 放寬培訓津貼的安排，讓照顧者可以彈性使用培訓津貼，或改為購買私人市場的喘息服務。

照顧者津貼擴闊至兒童照顧者

現時的照顧者津貼並未能涵蓋兒童照顧者或未完成評估的特殊學習需要兒童照顧者，惟兒童照顧者的照顧壓力同樣龐大，有時更因照顧責任而無法外出工作或發展自己所長，政府應盡快將兒童照顧者納入為照顧者津貼的支援對象，例如參考瑞典設有家長福利 (Parental Benefits)、台灣為父母未就業家庭育兒津貼及就業者家庭部分托育費用補助。

反對關愛基金下的照顧者津貼與給予照顧對象津貼整合

理大顧問團隊在「照顧者經濟支援」調查中，提及整合關愛基金轄下予殘疾人士及其照顧者的津貼計劃，而聚焦小組及訪談的大部分參與者反對整合三個試驗計劃，擔心整合後會影響其受惠資格。

本平台整合津貼方案極有保留，特別是顧問團隊未有提供如何整合及運作的詳情下，實在難以決定合併後是否真的可以更彈性及貼合照顧者更多的需要。在未有充分數據支持下，貿然整合津貼只會給人有利行政精簡而非直接回應照顧者需要的錯覺。此外，報告中建議以社區照顧券的方式讓照顧者可以自行選購替代服務，平台對此建議有所保留，因為現時傷殘人士的服務並非以社區券形式資助，而且長者使用社區券的狀況同樣不理想，根據政府數據，社區券在2020/21年度增至8,000張，但有超過兩成長者在領券後未有使用服務便離開試驗計劃。另一方面，截至2021年7月，全港有仍有超過7 000名長者正輪候資助社區照顧服務。前線同工發現不少服務受服務提供者不足、人力資源不足等問題限制使用，反映社區券並不是一個有效的解決辦法。

事實上，上述現時關愛基金提供的津貼、社區券及照顧者津貼的作用、性質甚至對象也有不同，現時照顧者津貼是以扶貧角度補貼照顧者的生活開支，並認同照顧者的貢獻；而特別護理津貼是為殘疾人士或其他照顧對象提供因嚴重殘疾而需要購買額外護理用品及服務。為整合而整合，只會令對照顧者的支援進一步被淡化，變相融入長者及殘疾人士服務當中。

照顧者乘車優惠

不少照顧者全天候二十四小時貼身照顧，甚至時常需要陪同照顧對象覆診、參與復康服務甚至是陪同照顧對象參與消閒活動等。如果照顧對象是肢體傷殘更需要時常使用無障礙的士，費用是更加龐大。然而，現時政府並沒有任何交通津貼舒緩照顧者的經濟壓力。根據

本平台於2020年進行的一項交通津貼調查⁸，指出超過8成照顧者沒有申領任何交通優惠，全部受訪者的交通開支均在400元以上，超過九成受訪者認為乘車優惠能夠減輕經濟壓力，七成的受訪者表示如有交通支援，將增加他們與照顧對象一同跨區外出「兜風」的機會，以改善身心。同時，接近六成的受訪者認為支援措施有身份認同的效果，讓他們感覺照顧者的身份藉此獲得肯定。因此，本平台建議政府考慮設立雙軌制照顧者交通支援措施，針對不同照顧對象的情況及需要，提供「照顧者個人八達通」或「照顧者交通津貼」。

建議3: 推動社會大眾認同照顧者身份

社會具有關注與認同照顧者的氛圍，對加強支援照顧者的政策推行非常重要。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11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11月第4個星期日為「家庭照顧者日」。本平台期望政府可以帶動宣傳推廣「照顧者日」及「照顧者約章」，參考「長者日」做法，邀請商戶向照顧者提供優惠，讓照顧者能夠在當日免費使用政府設施及在合作商戶享有優惠，同時舉辦不同的照顧者喘息服務，讓她們暫時放下照顧者，例如照顧者咖啡室、同路人小組等。政府應積極宣傳及推廣關愛照顧者的文化，肯定及認同照顧者的身份和貢獻，向社會人士進行公眾教育，為照顧者送上關顧及愛心。本平台提倡政府應帶頭：

- ✧ 設立「照顧者日」及「照顧者約章」
- ✧ 成立照顧者支援工作小組及照顧者支援熱線
- ✧ 參考長者卡制度，按上文提及的照顧者定義設有「照顧者卡」，讓照顧者身份得到認證，並聯同社會各界提供不同優惠與福利。

另外，本平台認為社會上的每一位都可以為身邊的照顧者提供協助，政府應透過製作教育宣傳短片、廣告等媒介，讓社會人士認識照顧者的處境及需要，並於不同公營機構、部門、商業機構推行支援照顧者的社區教育工作，例如為房屋署、物業管理處的管理人員及前線保安員提供培訓，提升他們對高危及有需要照顧者的認識，並及早轉介予相關的非政府機構作出跟進，讓他們得到適切的幫助。

除了友善設計的公共設施外，本平台亦建議政府在各區推動社區長期對照顧者的肯定及支持，邀請各區商戶、公共服務等社區持份者，提供專屬服務及不同優惠予照顧者，讓他們感受社區的關愛及認同，提升照顧者的社區資本。

⁸ 照顧照顧者平台，照顧者交通津貼問卷調查結果及照顧者交通支援措施建議書，由https://womencentre.org.hk/Zh/Newsroom/Pressrelease/cfc_travel_allowance/Upload/press/90/Download/6260e2be9c952.pdf

建議4: 設立「照顧者專屬一站式服務中心」

雖然現時長者中心設有為有需要護老者提供到戶及中心支援服務，惟主要支援體弱及特殊照顧需要的長者，可見現時照顧者服務分散及依附於照顧對象的服務上，未能針對性尋找與識別隱蔽的照顧者，或多重照顧身份的照顧者，因此服務必須在地理位置及服務上便利照顧者使用。

有見現時照顧者數量及壓力與日俱增，平台建議在各區設立一間專為所有家庭照顧者而設的「照顧者服務中心」，提供一套以照顧者為本位及一站式服務設計的支援服務。平台建議「照顧者專屬一站式服務中心」應包括以下服務，以涵蓋不同程度及階段的照顧者提供一站式支援：

- ◇ 24小時照顧支援熱線，協助照顧者面對各種突發的危機；
- ◇ 設立個案經理管理模式，跟進照顧者及照顧對象的個人需要、輔導、照顧計劃、服務轉介、制定家庭照顧協議等事項，加強「醫」、「社」、「家」合作；
- ◇ 設立照顧者社工外展隊，以便接觸隱蔽的照顧者；
- ◇ 為有部分自理能力的照顧對象提供緊急暫托服務，讓照顧者可短暫離開照顧崗位處理個人事務；
- ◇ 為照顧者提供線上、線下的喘息服務⁹；
- ◇ 提供多元科技支援服務，包括網上資訊平台、網上體驗式學習及減壓活動等；
- ◇ 建立照顧者互助網絡，新手照顧者亦可從同路人的互動中獲得肯定及支持，向新手照顧者傳授經驗與關懷，提升照顧者的社區資本。

建議5: 改善替代照顧服務

消除殘疾人士及長者日間暫託及暫顧服務限制 制定社區、上門暫託雙軌發展

上文政策討論導向提到現時暫託及暫顧服務的問題：包括暫託及暫顧服務名額不足及資源分配不均的情況。「理大顧問研究」顧問團隊亦有觀察到不少照顧者反映相關問題，政府雖提出透過整合現有服務及資源，包括各日間及住宿服務單位的偶然空置名額及向現有院舍買位，惟相關建議未能處理到現時服務欠彈性、名額不足、社區券有券無服務的問題，現

⁹ 喘息服務是對被照顧者做短期的照顧，以減輕照顧者的壓力，讓照顧者獲得暫時的休息的服務，亦包括不同可以減輕照顧者壓力的活動。

時申請長者或殘疾人士暫託服務亦要有醫療狀況的審查，前線同工在協助家屬的過程中亦要四出聯絡服務提供者，讓照顧者及同工均需要花費大量行政成本。暫顧暫託服務對照顧者確是極為重要，能夠讓他們短暫歇息。政府必須為服務申請門檻、名額或服務地區限制拆牆鬆綁，長遠而言，政府需要從社區及照顧人手規劃方面解決問題，例如運用設施規劃比率等，否則難以讓一班照顧者在壓力邊緣稍為休息，避免壓力「爆煲」。

在增加替代照顧服務上，平台建議政府需要從社區及上門暫託中雙軌發展，一方面從社區增加殘疾人士及長者日間暫託及暫顧服務，讓照顧者可以在社區上更輕易找到服務，方便他們暫時放下照顧責任；另外一方面發展上門暫託服務，加強培訓照顧員，讓照顧員能上門照顧，照顧者亦更放心短暫歇息。

增加託兒服務名額，並著重質素及兒童發展

政府早前委托香港大學社會工作及社會行政學系進行「幼兒照顧服務的長遠發展研究」，已於2018年11月完成，當中建議了不少改善託兒服務需求及質素的方法，包括投放資源以重組互助幼兒中心架構作學前兒童課餘託管、將資助幼兒中心服務規劃比率納入《香港規劃標準與準則》等方法。

本平台認同政府確實開始著手增加資助獨立幼兒中心，包括2歲以下的全日制幼兒照顧服務，但現時0-2歲託兒服務使用率仍然為100%¹⁰，供不應求狀況依舊嚴重，不少父母仍表示要輪候一至兩年，可見增加託兒名額的工作進度仍然落後，而且欠缺增加名額的工作時間表，亦未知政府現時購置私人物業作社福設施的進展，以致現時仍有不少0-2歲小童的家長無法找到託兒服務應付緊急或恆常照顧需要。為趕上託兒服務需求及改善質素，政府應進一步投放資源，用作服務發展、租置或購置物業作託兒用途，並公開現時購地進展及地區，填補現時重組互助幼兒中心而減少的0-2歲資助託兒名額。

政府雖然同意幼兒照顧工作須配合兒童發展需要，但現階段政府只將相關理念放在資助獨立幼兒中心。此方針應在全部日間託兒照顧服務實踐，當獨立幼兒中心的服務不足應付託兒需要時，其他服務如互助幼兒中心、「鄰里支援幼兒照顧計劃」或其他託兒服務計劃能發揮互補功用，不同機構的服務使用者亦能使用到高質素的託兒服務，讓服務使用者能放心交托子女到服務當中，而非只處理單一託兒需要。

¹⁰社會福利署, 財政預算案總目170 - 社會福利署, assessed 5 July 2022, <https://www.budget.gov.hk/2022/c/hi/pdf/chead170.pdf>

政府應重新檢視現時褓母質素，配合兒童發展需要，設立專業資歷制度，加強專職培訓，並提高褓母工資作為誘因，以提供穩定及有質素的託兒服務。

要求增設兒童暫託服務

幼兒或兒童暫託服務對照顧者而言是非常重要的，能夠讓他們放下照顧責任，處理家庭事務、私人事情、急事，更可以讓她們得到喘息。可惜，現時政府沒有設有真正的兒童暫託服務，現時社署資助的暫託幼兒服務均需要預先申請及提交相關醫療文件作申請，未能做到緊急暫托的服務。政府應盡早設立幼兒及兒童緊急暫託服務，讓照顧者可以在各狀況下更輕鬆放下照顧責任。

建議6: 推動照顧者友善的工作環境及社區設施

「照顧不離職」

如果估算的90多萬名照顧者需要離開工作崗位照顧親友，很多有技術有工作經驗的員工就會因此離開勞動市場，勞動人口將會不足。此外，如果他們因為受到歧視而被解僱或自行離職，照顧者自身、被照顧的對象，以及其整個家庭亦有機會陷入貧窮的困境，製造更多社會問題。

在法例上，政府透過實施法定待產假、實施及修訂《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》，加強對照顧者的保障。《性別歧視條例》（第480章）保障懷孕婦女及有照顧年幼子女責任的僱員免受歧視，《家庭崗位歧視條例》（第527章）則保障負有照顧直系家庭成員的責任的崗位免受歧視，僱員可以根據這兩項條例在法庭提出申訴，或者透過平機會進行調解。

本平台建議其他有關「照顧者友善」政策可以由政府、企業及機構推動。為在職的照顧者提供支援，實踐「照顧不離職」。政府可以帶領推動照顧者友善的工作環境及措施，參考不同國家政策及措施（例如新加坡、加拿大及澳洲），推出支援照顧者就業的措施，為私人企業提供誘因，鼓勵企業支援僱員平衡親職及工作責任，包括保障僱員能因照顧責任而獲彈性工作時間、設立有薪或無薪照顧假、重返職場的職業配對計劃等，讓僱員能夠從工作及家庭中取得平衡，讓在職的照顧者可以平衡職場及家庭責任，甚至讓已經停職照顧者重投職場。

照顧者友善社區

照顧者每天需花大量時間陪伴及照顧照顧對象，無論是帶家人外出乘搭交通，或使用街市及公園等公共設施。長時間的照料中，照顧者容易出現勞損。社區作為日常生活的場所，本平台建議政府可以推動照顧者友善的社區設施，讓照顧者減輕負擔，對其身心靈健康有莫大裨益。

以公園作為例子，公園作為居民放鬆、運動嬉戲、接觸大自然及與其他人互動的空間，照顧者友善的設計可以減少被照顧對象的負面情緒，間接減輕照顧者的負擔。一個具「照顧者友善」元素的公園應包括：

- ✧ 設有儲物櫃，照顧者需要攜帶大量物資前往公園（例如水、零食、雨傘雨衣、紙巾毛巾等）；
- ✧ 活動位置或座椅設置掛鉤，讓照顧者可以放置隨身物品；
- ✧ 遊樂設施附近加設戶外洗手盤、飲水設施，容易處理照顧對象的飲水及清潔需要；
- ✧ 增設親子及無障礙家庭洗手間，避免照顧特殊需要人士、或小童到異性洗手間所帶來的尷尬及不便；
- ✧ 公園內設立無障礙通道或設計，如斜台、升降機、輪椅升降台等，便利照顧者使用推輪椅或嬰兒車照顧長者、幼兒或殘疾人士出入；
- ✧ 提供充足的座位或扶手，方便照顧者及照顧對象休息，或在有輔助設施下安全行走。

此外，政府可參考大澳的「太平車」服務作照顧者友善社區政策。香港有不少照顧者及照顧對象居於沒有升降機的唐樓，他們每次外出都需要搬著輪椅或嬰兒車走過很多樓梯。「太平車」服務就是在不同唐樓集中點提供免費共享租借輪椅或嬰兒車予有需要人士，以減輕他們每次外出攜帶輪椅或嬰兒車上落樓梯時的壓力及危險。

建議7: 照顧者科技支援

照顧者網上資訊平台

由於長期以來對於照顧者的服務規劃不足，目前坊間照顧者服務十分零散及多類型，包括政府資助服務及具時限性的服務。政府應主動整合不同類型的照顧者服務並建立照顧者網上資訊平台，讓照顧者更容易搜尋到需要的照顧者服務，當中亦應包括具服務及時性的資料，如即時輪候的名額，又或是在疫情下的支援等。

建立照顧者網上平台整合資訊可以有效減少照顧者搜尋服務的時間，更快地支援照顧者的需要。政府曾提出建立網上平台即時列出院舍的空缺名額，本平台認為可善用該系統可

以擴大及整合功能，用作照顧者網上平台的後台系統，以發揮更大的協同效應。該資訊平台應加入網上支援服務，配合照顧者專屬服務中心運作，以線上及線下方式全面支援照顧者。

照顧者輔助工具及科技

隨著人口老化，世界各地均積極發展樂齡科技，運用不同的輔助工具及科技支援照顧者的照顧工作，大大減少照顧者的身心壓力。但樂齡科技在香港的起步更遲，現時市面上很多的樂齡科技均是由外國引入。與外國不同的是，香港的居住環境普遍十分狹窄，外國設計的輔助工具一般較為大型，未必合適香港居住環境，因此除了推動照顧者使用外，更重要的是增加資源進行本地化的調整，以令到有關的輔助工具可以配合香港的居住環境。

不少的照顧者對於樂齡科技卻步的原因除了是居住空間的不允許外，就是不認識。本平台建議政府需要增加在樂齡科技的公眾教育工作，同時增加一系列的支援及配套，如安裝及維修、解答熱線，甚至是財務上的資助等，以讓照顧者有更大的意願使用樂齡科技。

另外，數碼鴻溝仍然對不少基層照顧者造成影響，影響他們接觸服務或建立社區連繫。本平台建議政府向基層照顧者，如低收入護老者增撥資源，改善家居或流動數據服務及相關器材，例如提供智能電話、智能手錶及其上網配套、提供產品及服務教學或售後服務支援，以便更全面地協助照顧者透過資訊科技協助解決照顧上需要。

建議8: 照顧者技能培訓及生涯發展

照顧工作有可能改變。隨著照顧對象離世或情況改善，或者有其他親友加入照顧等，有些照顧者會完成其照顧者的歷程。在這個身分轉變時，我們需要留意其身心的轉變，也可以協助他們回歸或重新發展自己的事業。

整理現有培訓系統 鼓勵照顧者全人發展

有見現時照顧者缺乏有系統的技能培訓，本平台歡迎政府為照顧者增設照顧自己及照顧對象的技能培訓，這些技能培訓讓照顧者妥善處理被照顧者與個人的壓力，增加他們的能力感，讓她們應對照顧者責任與危機，鼓勵照顧者們實踐全人發展。

政府可以善用現有職業再培訓局課程、自在人生自學計劃課程、或各社福機構舉辦的課程，讓照顧者從現有課程中新增有關照顧者培訓或個人興趣的課程，例如為照顧者制定更便利上課的時間、容許照顧者選擇在家上網或到中心上課、增加暫託支援、增設更多有吸引力的課程、在網絡及實體跨媒體平台進行宣傳等。

關注照顧者生涯規劃 研究照顧技能認證及「褓母專職化」

技能培訓更重要的是讓照顧者規劃個人生涯，沒有人是天生的照顧者，每人都有實踐自我的需要。根據台灣研究，照顧者可分為五階段，其中最後的階段為「畢業照顧者」，照顧者完成照顧任務步入中老年，在照顧過程中用了很多積蓄，個人財政風險高，而且因照顧工作太長時間而被孤立了，很難再找到工作。

為善用照顧者技能及解決現時照顧行業人手不足，政府可以研究制定照顧技能的認可制度，推行「褓母專職化」，為照顧者提供正規培訓，配合其已有的實際護理經驗，讓他們的照顧技能能在資歷架構中被認可。更可設立褓母名冊，協助僱主查閱僱員的資格。認證制度有助提升照顧行業質素，讓服務使用者放心。

同時，政府亦可以為護理行業設立就業轉介服務，一方面讓「畢業照顧者」可以重投職場。如果「畢業照顧者」有志加入護理行業，透過上述的培訓及認證，可以被轉介到就業市場。另一方面，有些照顧者會希望可以做一些兼職工作，賺取生活費及補貼護理開銷，同時也不希望因為照顧責任而長期與社會脫節。就業轉介服務能夠在這方面發揮重要功能。

有關認證制度可以參考日本「介護福祉士」制度，「介護福祉士」是國家認證的護理人員資格，透過專門的照顧技能培訓及認證後，可以負責照顧護理工作及照顧計劃管理。

總結

照顧者承擔照顧的責任，減輕了社會對公營醫療及護理服務的逼切需求，但同時他們自己則需要面對困難的處境，包括精神壓力、經濟壓力及歧視問題。社會及經濟資源相對充足的照顧者可能在家庭領域裡面處理了遇到的問題，但這並不是必然的。未能及時處理照顧者的問題，日積月累，會演變成無法逆轉的悲劇。

照顧並不單是家庭的事，需要有政策去引導資源及服務的調配。一套完善的照顧者政策，為照顧者提供正式的多方面支援，有助社會正視照顧者的工作及問題，同時確定照顧者這個重要的身份。讓照顧者在安心為家人提供照顧及護理的同時，也能被社會看得見，令他們的貢獻能夠被表揚。

長期照顧是整個社會的事，需要各方合作，共同支援照顧者及被照顧者的需要。