

支援长者及残疾人士照顾者的暂托服务 主动调查行动报告摘要

引言

近年，「以老护老」、「以老护残」及「以残护残」的问题在香港日益严重，需要当局重视。而照顾者本身因缺乏适当支援，在重重压力之下最终酿成悲剧的惨案，常有发生。暂托服务是支援这群伟大的照顾者的其中一项措施。暂托服务由社会福利署（「社署」）负责规划和管理，并由非政府机构或私营院舍或日间护理服务单位提供，为在家居住的长者及残疾人士提供短期的日间或住宿照顾，让照顾者身心得以喘息，藉以纾缓他们沉重的压力。

2. 社署的数据显示，长者暂托服务的平均使用率只介乎 50% 至 60%，残疾人士暂托服务的平均使用率则只有 10% 至 20% 左右，反映现有资源没有获充分使用。数据同时显示 18 区的使用率亦出现明显差异。社会上亦有意见认为现有暂托服务供应地区分布极不均、申请程序繁复、难以快速寻找有空缺的单位及欠缺交通配套等。

3. 公署在这项主动调查行动详细审研了现有暂托服务的运作安排，包括申请程序、提供予照顾者的配套及资讯、服务规划及使用情况、服务监察，以及宣传推广。除审研资料外，公署亦以照顾者身份进行了多次隐蔽电话侦查行动，了解暂托服务单位及 24 小时照顾者支援专线（「专线」）处理暂托服务查询及申请的实际情况。公署亦联同社署职员进行多次实地视察，到访服务单位及专线的运作中心，与负责人及前线社工会面交流。

4. 现届政府大力加强对照顾者的支援，当中不乏崭新措施，包括推出专线、设立一站式「照顾者资讯网」、推行地区服务及关爱队伍支援长者及照顾者计划，以及建立支援照顾者数据平台，识别并主动跟进高风险照顾者，公署表示肯定和高度赞赏。就暂托服务而言，综合公署调查所得，现届政府扩展暂托服务网络的努力和成效，应予以肯定。虽然如此，公署认为，目前暂托服务的申请程序、资讯发放、服务配套、监察、规划及宣传推广等方面有待改善。公署的具体评论如下：

公署调查所得

(一) 优化暂托服务的申请程序

应要求服务单位检视预先会面的必要性

5. 综合隐蔽电话侦查行动及实地视察所得，公署发现，不少单位要求申请人在正式提出申请前亲临单位与职员会面，或由单位派员家访，以评估申请人的身体及精神状况，才决定是否收纳。如照顾者在数天后需使用服务，或遇上紧急情况要尽快使用服务，这些预先会面的要求无疑会令照顾者却步，甚至令他们感到十分气馁，无法获得及时支援。

6. 另一方面，部分单位在处理申请时则能够提供便利。公署到访的部分单位（包括住宿暂托服务单位），会透过与照顾者电谈了解申请人的状况，并评估其是否适合使用该单位的服务，无需事先会面，既方便申请人又能够符合社署的规定，实应予以推广。

7. 公署认为，社署应要求单位检视与申请人预先会面的必要性，鼓励单位尽量简化申请程序，例如透过电话或视像形式进行评估。

应要求服务单位就身体检查方面提供便利

8. 现时，社署规定住宿暂托服务使用者在入住前，须由注册医生进行基本健康检查，并向院舍提交指定的体格检验报告书。如使用者因紧急或特殊情况未能在入住前接受检查，院舍须安排使用者在入住后 3 个历日内接受检查。

9. 在实际运作上，大部分公署到访的单位均可安排申请人先使用服务，再由到诊医生进行身体检查，以符合社署的要求；要求申请人必需在使用服务前自行接受检查的单位只属少数。

10. 公署认为，申请人需自行联络医生进行身体检查的要求繁复，又会加重照顾者的经济负担。社署应鼓励院舍和个案社工，如得悉长者或残疾人士在进行身体检查方面遇到困难，应主动提供支援。

11. 公署隐蔽电话侦查行动更发现，有单位要求申请人在社署体格检验报告书列明的身体检查以外，事先自费进行额外的医疗检查，为照顾者带来不必要的关卡。社署容许单位施加额外的医疗检查要求，欠缺规范，亦无从评估这些额外检查是否必要。

12. 公署建议，社署应详细了解所有单位现时对身体检查的要求，如有单位在基本检查以外施加额外的检查项目，应提出理由并先获得社署批准。

13. 公署理解，身体检查有助单位了解申请人的护理需要，鉴于大部分长者及残疾人士日常在公立医院应诊，如部分单位确有需要，在基本身体检查以外，要求申请人接受额外的检查，社署可要求单位善用申请人的现有医疗记录，例如医健通记录，以了解其病历及护理需要，并尽可能以此作为额外身体检查的替代措施。

探讨制定预先登记机制

14. 公署的电话侦查结果显示，部分单位即使有空缺，亦因需时评估申请者的状况及护理需要，以及办理申请文件，而未能于短时间内收纳申请人。由此可见，照顾者如有突发紧急性的暂托需要，根本不能得到即时支援。

15. 公署认为，社署应与单位探讨制定预先登记机制，让照顾者可以提前办理登记手续，例如接受照顾者预先提交使用者的基本个人资料及病历记录作登记，单位亦可提前了解使用者的状况及护理程度，待照顾者随时在有需要时，只要签署声明以证情况无变，便可在最短可行时间内获取服务，达到应急作用。社署亦应鼓励单位透过其地区网络接触可能有暂托需要的人士，主动安排预先登记。

应鼓励服务单位设立轮候名单

16. 现时，各单位自行处理有关暂托服务的申请及预约，包括决定是否容许申请人轮候服务。根据公署调查所得，只有少部分单位设有轮候服务安排，让申请人留下联络资料，候补服务。

17. 专线社工曾分享真实个案，部分照顾者会因被照顾者身体状况有变、个人意愿或已有其他家人照顾而缺席或取消服务。如单

位不设轮候名单，该名额便会丢空。为善用资源，公署建议，社署应鼓励单位设立轮候名单，以便在有空缺时，可立即通知名单上的申请人，并安排服务。

（二） 提升「查询系统」的资讯准确性及功能

应加强监察服务单位有否按时更新资讯

18. 根据公署隐蔽电话侦查结果，逾 43% 的单位表示没有服务空缺，与「暂托服务或紧急住宿空置名额查询系统」（「查询系统」）显示的资讯不符。专线社工在进行服务配对时亦遇到同样困难。

19. 公署认为，现时「查询系统」未能发挥应有作用，照顾者在巨大生活压力下还需逐一致电单位查询实际空缺情况，实感彷徨无助。问题的症结，是部分单位并不认真看待更新系统的空缺资料的重要性，甚至有错误理解，例如声称在已预约的使用者使用服务前，系统仍会显示为有空缺。

20. 另一方面，公署发现，部分单位在系统上提供的其他资讯不准确，例如在搬迁后相隔超过一年地址仍未更新。

21. 公署认为，社署应加大力度提醒单位须按时更新系统上的空缺或其他资讯，并加强监察单位有否遵办。社署亦应与专线合作，要求专线有系统地记录在日常配对服务时，发现实际空缺情况与系统上显示的资讯有出入的单位，并定期向社署提交相关单位的名单，以作监察之用。

22. 社署亦应考虑引入惩罚性措施，令单位更主动和更及时更新系统上的空缺资讯，并有所警惕。

应增加「查询系统」上提供的资讯类别

23. 「查询系统」虽载有各类服务的详情，但就个别单位而言，系统仅显示单位的类型、地址及联络电话，一些重要的资讯，例如开放时间、对护理程度的要求，以及收费项目和金额，并不包括在内。照顾者需逐一致电单位才能够获得有关资讯，过程费时。

24. 相比之下，社署的「长者资讯网」及「残疾人士院舍资讯网」则提供个别单位较为详细的资讯，包括人手、设施、膳食及收费等。

25. 为提升资讯的可及性，公署建议社署优化「查询系统」，透过连系「长者资讯网」及「残疾人士院舍资讯网」，让公众在寻找有空缺的单位时，可经系统直接查阅个别单位的详细资讯。

应探讨「查询系统」直接连系专线

26. 随着今届政府大力推动数字政府建设，公署认为，长远而言，社署应探讨「查询系统」直接连系专线的可行性。视乎资源及技术可行性，长远社署亦可研究开发线上申请系统。

（三）提供便利照顾者使用暂托服务的交通配套

27. 长者及残疾人士大多体弱甚至需要轮椅出入，照顾者带同被照顾者前往单位，不论上落楼梯还是乘搭交通工具，都会遇到不少困难，甚至会因的士费用昂贵而放弃申请。可是，综合公署调查所得，甚少服务单位可提供院车服务接送使用者。现时的交通配套明显不足。

28. 公署留意到，专线会为有需要的来电者提供实报实销的士交通津贴，甚至会透过外展服务上门护送使用者前往单位。若将服务推广，更多照顾者可受惠。

29. 公署认为，社署应鼓励现时已设有院车的单位，除接载长期护理服务的使用者外，亦尽量向暂托服务使用者提供交通接送。至于不设院车的单位，社署应鼓励单位主动寻求专线的协助，由社工为有需要的使用者提供交通援助及护送服务。

30. 公署进一步建议，社署应要求单位如知悉申请人因经济困难而无法负担交通费时，必须主动介绍专线提供交通津贴的措施，并转介有需要的个案至专线跟进。

（四）善用「偶然空置」名额

应明确规定所有服务单位须利用「偶然空置」名额提供暂托服务

31. 鉴于「指定」名额有限，社署表示，一向要求单位利用「偶然空置」的长期护理服务名额提供暂托服务。然而，目前只有合约院舍、参与「改善买位计划」的私营安老院及津助长者日间护理中心的服务协议中有订明这方面的要求。津助长者住宿服务单位、部分津助残疾人士院舍和参与「买位计划」的私营残疾人士院舍的服务协议并无注明这项要求。

32. 公署认为，为确保单位清晰了解其提供暂托服务的责任，社署应于所有类别的单位的服务协议，明确订明单位必须利用其「偶然空置」的长期护理服务名额提供暂托服务。公署欣悉，社署会由 2025 年起在订立新服务及到期更新服务协议时加入相关条款。

应研究将服务单位利用「偶然空置」名额提供的暂托服务纳入长期护理服务的整体使用率计算

33. 单位利用「偶然空置」名额提供暂托服务，不但可以善用长期护理服务资源，亦可增加暂托服务供应，一举两得。

34. 现时，社署就各类长期护理服务订有最低使用率要求，介乎 90%至 97%。公署接获的公众意见及部分到访的单位，均反映社署现时在计算单位的长期护理服务的整体使用率时，不会把由「偶然空置」名额提供的暂托服务计算在内，一方面未能反映单位利用空置名额提供暂托服务的情况，另一方面亦未能提供诱因予业界善用空置名额提供暂托服务。

35. 公署认为，为加强诱因，社署应积极研究在计算单位的长期护理服务的整体使用率时，把单位利用「偶然空置」名额提供的暂托服务计算在内。公署欣悉，社署会由 2025 年起，先于新投入服务及到期更新服务协议的津助长者日间护理中心，引入这项措施。

（五）加强对服务单位的监察

应继续透过照顾者电话调查监察服务单位

36. 暂托服务的查询及申请由各单位直接处理，单位负责接听来电的员工是照顾者寻求服务的第一个接触点。

37. 除上文提及「查询系统」上的空缺资讯不准确外，公署的隐蔽电话侦查结果亦显示，部分单位无理拒绝照顾者的申请或拒绝提供空缺资讯，包括不接受申请人只使用数天的暂托服务；声称没有足够人手提供暂托服务；以及要求申请人须先前往单位视察环境是否适合，才会告知有否空缺。

38. 公署亦遇到单位员工态度相当冷淡，没有回应查询，只着公署职员自行向社工查询便匆忙挂线。在比对电话侦查及实地视察结果后，公署发现，有单位负责接听来电的员工提供错误资讯，误称暂托服务申请人须接受肺部 X 光检验，以及不可轮候服务。

39. 公署认为，目前服务使用率偏低，不能排除其中一个主要原因，是部分单位不当处理服务查询及申请。公署必须指出，所有单位均接受社署的资助，有责任为有需要的市民提供服务，更何况是极需照顾的弱势社群，而社署作为监管一方，亦责无旁贷。

40. 2022/23 至 2024/25 年度，社署向合共 56 间长者日间暂托服务单位，以及津助残疾人士日间或住宿暂托服务单位，以照顾者身份进行电话抽样调查，评估单位在处理照顾者的查询和申请时的表现，并就有不足的单位作出跟进。

41. 公署认为，电话调查为最直接了解单位如何处理暂托服务查询及申请的方式，社署应继续定期进行抽样电话调查，并扩展至所有类型的单位，如发现单位表现有不足，应提供改善建议及落实监察措施。

应检视服务单位须定期呈报的资料

42. 现时，各类单位须向社署呈报的资料及频次不同，例如部分单位只须呈报「指定」名额，部分则须同时呈报「指定」及「偶然空置」名额；部分单位只须呈报总服务人次，部分则须呈报每名

使用者的资料；以及部分单位须每季呈报资料，部分则须每月呈报资料等。

43. 另一方面，单位现时须呈报的资料，仅限于服务使用数据，不包括申请及轮候数据，例如成功及不成功的申请宗数、轮候人数及时间。公署认为，申请及轮候数据能反映供求情况，有助社署进行服务规划。

44. 公署建议，社署应检视现行各类单位向该署呈报的资料及频次，并考虑统一要求，确保单位呈报的资料反映更全面的服务情况，从而协助该署作出监察及规划。

应研究制定可行措施增加服务单位提供暂托服务的积极性

45. 目前，只有合约安老院舍提供的「指定」暂托宿位设有最低使用率要求（60%）。数据显示，合约安老院舍的「指定」暂托宿位，实际使用率近 80%，为所有类别单位之冠。

46. 虽然公署认同社署所指暂托服务有其需求元素，但同样关键的是单位对提供服务的积极性。尽管并非所有照顾者都懂得主动求助申请服务，但社会上确有大量照顾者，对服务有一定需求，但个别单位、地区的服务使用率低于 10%，甚至是 0%，这个极低水平实在难以单纯以照顾者不主动求助作辩解。事实上，部分使用率竟为 0% 的服务单位，经社署督导下，使用率随即有所改善，甚至大幅提升，足以证明「事在人为」。

47. 公署建议，社署应按各类暂托服务的需求及使用情况，研究制定可行措施，增加单位提供暂托服务的积极性，以提升使用率。

（六）加强服务规划

应检视并探讨修改长者及残疾人士日间暂托服务使用率的计算方法

48. 社署现时是以服务人次计算长者及残疾人士日间暂托服务的使用率，而由于一个名额可由不同长者或残疾人士于同日不

同时段使用，使用率可超过 100%。数据显示，某些地区的使用率确超过 100%。

49. 鉴于长者及残疾人士对暂托服务的需要各有不同，同一个名额由不同长者或残疾人士于同日不同时段使用，以善用资源，固然值得鼓励。服务人次亦有其重要性，可反映单位向多少名长者或残疾人士提供服务，从而显示服务可达性。然而，就计算使用率而言，公署认为，现时按服务人次的计算方式，未能反映名额的实际使用时间，对分析及比较不同单位的使用情况带来限制。

50. 个别单位以至整个地区的服务使用率，属资源分配及服务规划非常重要的参考数据。公署认为，社署应检视并探讨修改长者及残疾人士日间暂托服务的使用率的计算方式，务求收集的数据能充分反映实际需求情况。

应检视残疾人士「偶然空置」住宿暂托名额的安排及服务使用率的计算方法

51. 与长者暂托服务不同，社署就残疾人士住宿暂托服务设有固定的「偶然空置」名额。这安排始于 2001/02 年度，在部分新设立的津助残疾人士院舍中，社署在每 50 个资助长期护理宿位提供 2 个「偶然空置」住宿暂托名额的额外资源，以提供诱因鼓励院舍推行暂托服务。社署在计算残疾人士住宿暂托服务的整体名额时，除「指定」名额（约占四成）外，亦纳入这些「偶然空置」名额（约占六成）。

52. 然而，「偶然空置」名额只会在长期护理宿位出现空置时才能够提供暂托服务，性质显然不会是固定的，因此设立**固定的**「偶然空置」名额原则上并不恰当，实际运作上亦不可行。此外，与长者暂托服务一样，残疾人士院舍应在**任何**长期护理宿位出现空置时提供暂托服务，而非局限于某些划定为「偶然空置」的名额。

53. 公署认为，社署应考虑废除残疾人士住宿暂托服务下设立特定数目且性质属固定的「偶然空置」名额的安排，改为规定院舍须在任何资助长期护理宿位出现空置时提供暂托服务。公署欣悉，社署同意于津助残疾人士院舍的服务协议加入相关条款。

54. 公署亦认为，「偶然空置」名额既然并非特定划作暂托服务的名额，便不应纳入残疾人士住宿暂托服务的整体名额内。根据社署数据，残疾人士住宿暂托服务的使用率只有约 10%，为四类暂托服务最低，公署相信，这与基数纳入大量「偶然空置」名额不无关系，使用率有可能被低估。公署认为，社署应修改计算这类暂托服务使用率的基数，剔除「偶然空置」名额，以准确反映服务的使用情况。

应检讨服务规划以改善地区供应不均

55. 长者及残疾人士日间暂托服务，18 区的使用率有明显差异，反映服务供应分布极不均，未能对应地区需求。

56. 社署近年新增的服务名额与当区的使用率亦不相称。以残疾人士日间暂托服务为例，中西区的使用率持续为所有地区之冠（平均达 60%），但自 2018/19 年度起，该区没有增加任何名额；相反，使用率最低的南区、葵青区及北区（平均低于 10%），却分别新增 6 至 12 个名额。

57. 公署认为，社署应全面检视服务名额的分布，以改善地区服务供应不均的情况。针对使用率有上升或下跌趋势的地区，该署亦应了解原因并及早作出相应规划。

（七）加强宣传及推广

58. 虽然社署过去几年已积极以不同途径宣传暂托服务，但有报告¹指出即使承受照顾压力，接近 90%受访的照顾者未曾使用过暂托服务，而当中接近 40%受访者指原因为「不认识有关服务」，另有近 30%受访者「担心被照顾者不适应」。

59. 公署建议，社署未来仍须持续加强宣传及推广，在福利服务单位、医院、公共屋邨等设施以及大众媒体发放更多简单易读、图文并茂的资讯，并善用使用者的真实服务体验作为宣传材料，以加深长者、残疾人士及其照顾者对暂托服务的认识，并鼓励他们使用服务。

¹ 香港基督教服务处于 2023 年 10 月公布的《社区暂托服务调查》报告

60. 另一方面，社署近年举办崭新的服务体验活动，以加强照顾者对暂托服务的认识和信心，并让被照顾者预早适应服务环境，公署表示欣赏。公署认为，体验活动为使用者提供亲身经验，为消除他们担忧最有效的方法，社署应大力推动服务单位举办更多这类活动。

公署的建议

61. 综合上述评论，公署对社署有以下建议：

申请程序

- (1) 要求服务单位检视与暂托服务申请人预先会面的必要性，鼓励单位尽量简化申请程序，例如透过电话或视像形式进行评估；
- (2) 鼓励院舍和个案社工如得悉长者或残疾人士在进行身体检查方面遇到困难，应主动提供所需支援，方便他们适时获得暂托服务；
- (3) 详细了解所有暂托服务单位现时对身体检查的要求，如有单位在基本检查以外施加额外的检查项目，应提出理由并先获得社署批准；
- (4) 要求暂托服务单位善用申请人的医疗记录，包括医健通记录，以了解其病历及护理需要，并尽可能以此作为额外身体检查的替代措施；
- (5) 与服务单位探讨制定预先登记机制，让照顾者可以提前办理登记手续，单位亦可提前了解服务使用者的状况及护理程度，待照顾者随时在有需要时，只要签署声明以证情况无变，便可在最短可行时间内获取暂托服务，达到应急作用；
- (6) 鼓励暂托服务单位设立轮候名单，以便在有空缺时，可立即通知轮候名单上的申请人，并安排服务；

「查询系统」

- (7) 加大力度提醒服务单位务须按时更新「查询系统」上的空缺或其他资料，并加强监察服务单位有否遵办；
- (8) 与专线合作，要求专线有系统地记录在日常配对暂托服务时，发现实际空缺情况与「查询系统」上显示的资讯有出入的服务单位，并定期向社署提交相关单位的名单，以作监察之用；
- (9) 考虑引入惩罚性措施，令服务单位更主动和更及时更新「查询系统」上的空缺资讯，并有所警惕；
- (10) 优化「查询系统」，透过连系「长者资讯网」及「残疾人士院舍资讯网」，让公众在寻找有空缺的暂托服务单位时，可经「查询系统」直接查阅个别单位的详细资讯；
- (11) 长远而言，探讨「查询系统」直接连系专线的可行性，并视乎资源及技术可行性，研究开发线上申请系统；

交通配套

- (12) 鼓励现时已设有院车服务的服务单位，除接载长期护理服务的使用者外，亦尽量向暂托服务使用者提供交通接送服务。至于不设院车服务的单位，社署应鼓励单位主动寻求专线的协助，由专线社工为有需要的服务使用者提供交通援助及护送服务；
- (13) 要求暂托服务单位如知悉服务申请人因经济困难而无法负担来往单位的交通费时，必须主动介绍专线提供交通津贴的措施，并转介有需要的个案至专线跟进；

「偶然空置」名额

- (14) 于所有类别的服务单位的服务协议，明确订明单位必须利用其「偶然空置」的长期护理服务名额提供暂托

服务；

- (15) 积极研究在计算服务单位的长期护理服务的整体使用率时，把单位利用「偶然空置」名额提供的暂托服务计算在内，以加强诱因；

服务监察

- (16) 继续定期进行抽样照顾者电话调查，并扩展至包括所有类型的暂托服务单位。如发现单位的表现有所不足，应提供改善建议及落实监察措施；
- (17) 检视现行各类暂托服务单位须呈报的资料及频次，并考虑统一要求，确保单位呈报的资料反映更全面的服务情况，从而协助社署作出监察及规划；
- (18) 按各类暂托服务的需求及使用情况，研究制定可行措施增加服务单位提供暂托服务的积极性，以提升使用率；

服务规划

- (19) 检视并探讨修改长者及残疾人士日间暂托服务的使用率的计算方式，务求所收集的数据能充分反映实际需求情况；
- (20) 考虑废除残疾人士住宿暂托服务下设立特定数目且性质属固定的「偶然空置」名额的安排，改为规定院舍须在任何资助长期护理宿位出现空置时提供暂托服务；
- (21) 从残疾人士住宿暂托服务的整体名额中剔除「偶然空置」名额，并相应地修改计算使用率的基数，以准确反映暂托服务的使用情况；
- (22) 全面检视暂托服务名额的分布，以改善地区服务供应不均的情况；

- (23) 针对暂托服务使用率有上升或下跌趋势的地区，应了解原因并及早作出相应规划；

宣传及推广

- (24) 持续加强公众宣传及推广，在福利服务单位、医院、公共屋邨等设施以及大众媒体发放更多简单易读、图文并茂的资讯，并善用使用者的真实服务体验作为宣传材料，以加深长者、残疾人士及其照顾者对暂托服务的认识，并鼓励他们使用服务；及
- (25) 大力推动服务单位举办更多暂托服务体验活动，以加强照顾者对暂托服务的认识 and 信心，并让长者和残疾人士预早适应暂托服务的环境。

申诉专员公署

2025 年 10 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)