

支援長者及殘疾人士照顧者的暫託服務 主動調查行動報告摘要

引言

近年，「以老護老」、「以老護殘」及「以殘護殘」的問題在香港日益嚴重，需要當局重視。而照顧者本身因缺乏適當支援，在重重壓力之下最終釀成悲劇的慘案，常有發生。暫託服務是支援這群偉大的照顧者的其中一項措施。暫託服務由社會福利署（「社署」）負責規劃和管理，並由非政府機構或私營院舍或日間護理服務單位提供，為在家居住的長者及殘疾人士提供短期的日間或住宿照顧，讓照顧者身心得以喘息，藉以紓緩他們沉重的壓力。

2. 社署的數據顯示，長者暫託服務的平均使用率只介乎 50% 至 60%，殘疾人士暫託服務的平均使用率則只有 10% 至 20% 左右，反映現有資源沒有獲充分使用。數據同時顯示 18 區的使用率亦出現明顯差異。社會上亦有意見認為現有暫託服務供應地區分布極不均、申請程序繁複、難以快速尋找有空缺的單位及欠缺交通配套等。

3. 公署在這項主動調查行動詳細審研了現有暫託服務的運作安排，包括申請程序、提供予照顧者的配套及資訊、服務規劃及使用情況、服務監察，以及宣傳推廣。除審研資料外，公署亦以照顧者身份進行了多次隱蔽電話偵查行動，了解暫託服務單位及 24 小時照顧者支援專線（「專線」）處理暫託服務查詢及申請的實際情況。公署亦聯同社署職員進行多次實地視察，到訪服務單位及專線的運作中心，與負責人及前線社工會面交流。

4. 現屆政府大力加強對照顧者的支援，當中不乏嶄新措施，包括推出專線、設立一站式「照顧者資訊網」、推行地區服務及關愛隊伍支援長者及照顧者計劃，以及建立支援照顧者數據平台，識別並主動跟進高風險照顧者，公署表示肯定和高度讚賞。就暫託服務而言，綜合公署調查所得，現屆政府擴展暫託服務網絡的努力和成效，應予以肯定。雖然如此，公署認為，目前暫託服務的申請程序、資訊發放、服務配套、監察、規劃及宣傳推廣等方面有待改善。公署的具體評論如下：

公署調查所得

(一) 優化暫託服務的申請程序

應要求服務單位檢視預先會面的必要性

5. 綜合隱蔽電話偵查行動及實地視察所得，公署發現，不少單位要求申請人在正式提出申請前親臨單位與職員會面，或由單位派員家訪，以評估申請人的身體及精神狀況，才決定是否收納。如照顧者在數天後需使用服務，或遇上緊急情況要盡快使用服務，這些預先會面的要求無疑會令照顧者卻步，甚至令他們感到十分氣餒，無法獲得及時支援。

6. 另一方面，部分單位在處理申請時則能夠提供便利。公署到訪的部分單位（包括住宿暫託服務單位），會透過與照顧者電談了解申請人的狀況，並評估其是否適合使用該單位的服務，無需事先會面，既方便申請人又能夠符合社署的規定，實應予以推廣。

7. 公署認為，社署應要求單位檢視與申請人預先會面的必要性，鼓勵單位盡量簡化申請程序，例如透過電話或視像形式進行評估。

應要求服務單位就身體檢查方面提供便利

8. 現時，社署規定住宿暫託服務使用者在入住前，須由註冊醫生進行基本健康檢查，並向院舍提交指定的體格檢驗報告書。如使用者因緊急或特殊情況未能在入住前接受檢查，院舍須安排使用者在入住後3個曆日內接受檢查。

9. 在實際運作上，大部分公署到訪的單位均可安排申請人先使用服務，再由到診醫生進行身體檢查，以符合社署的要求；要求申請人必需在使用服務前自行接受檢查的單位只屬少數。

10. 公署認為，申請人需自行聯絡醫生進行身體檢查的要求繁複，又會加重照顧者的經濟負擔。社署應鼓勵院舍和個案社工，如得悉長者或殘疾人士在進行身體檢查方面遇到困難，應主動提供支援。

11. 公署隱蔽電話偵查行動更發現，有單位要求申請人在社署體格檢驗報告書列明的身體檢查以外，事先自費進行額外的醫療檢查，為照顧者帶來不必要的關卡。社署容許單位施加額外的醫療檢查要求，欠缺規範，亦無從評估這些額外檢查是否必要。

12. 公署建議，社署應詳細了解所有單位現時對身體檢查的要求，如有單位在基本檢查以外施加額外的檢查項目，應提出理由並先獲得社署批准。

13. 公署理解，身體檢查有助單位了解申請人的護理需要，鑑於大部分長者及殘疾人士日常在公立醫院應診，如部分單位確有需要在基本身體檢查以外，要求申請人接受額外的檢查，社署可要求單位善用申請人的現有醫療記錄，例如醫健通記錄，以了解其病歷及護理需要，並盡可能以此作為額外身體檢查的替代措施。

探討制定預先登記機制

14. 公署的電話偵查結果顯示，部分單位即使有空缺，亦因需時評估申請者的狀況及護理需要，以及辦理申請文件，而未能於短時間內收納申請人。由此可見，照顧者如有突發緊急性的暫託需要，根本不能得到即時支援。

15. 公署認為，社署應與單位探討制定預先登記機制，讓照顧者可以提前辦理登記手續，例如接受照顧者預先提交使用者的基本個人資料及病歷記錄作登記，單位亦可提前了解使用者的狀況及護理程度，待照顧者隨時在有需要時，只要簽署聲明以證情況無變，便可在最短可行時間內獲取服務，達到應急作用。社署亦應鼓勵單位透過其地區網絡接觸可能有暫託需要的人士，主動安排預先登記。

應鼓勵服務單位設立輪候名單

16. 現時，各單位自行處理有關暫託服務的申請及預約，包括決定是否容許申請人輪候服務。根據公署調查所得，只有少部分單位設有輪候服務安排，讓申請人留下聯絡資料，候補服務。

17. 專線社工曾分享真實個案，部分照顧者會因被照顧者身體狀況有變、個人意願或已有其他家人照顧而缺席或取消服務。如單

位不設輪候名單，該名額便會丟空。為善用資源，公署建議，社署應鼓勵單位設立輪候名單，以便在有空缺時，可立即通知名單上的申請人，並安排服務。

(二) 提升「查詢系統」的資訊準確性及功能

應加強監察服務單位有否按時更新資訊

18. 根據公署隱蔽電話偵查結果，逾 43%的單位表示沒有服務空缺，與「暫託服務或緊急住宿空置名額查詢系統」（「查詢系統」）顯示的資訊不符。專線社工在進行服務配對時亦遇到同樣困難。

19. 公署認為，現時「查詢系統」未能發揮應有作用，照顧者在巨大生活壓力下還需逐一致電單位查詢實際空缺情況，實感徬徨無助。問題的癥結，是部分單位並不認真看待更新系統的空缺資料的重要性，甚至有錯誤理解，例如聲稱在已預約的使用者使用服務前，系統仍會顯示為有空缺。

20. 另一方面，公署發現，部分單位在系統上提供的其他資訊不準確，例如在搬遷後相隔超過一年地址仍未更新。

21. 公署認為，社署應加大力度提醒單位須按時更新系統上的空缺或其他資訊，並加強監察單位有否遵辦。社署亦應與專線合作，要求專線有系統地記錄在日常配對服務時，發現實際空缺情況與系統上顯示的資訊有出入的單位，並定期向社署提交相關單位的名單，以作監察之用。

22. 社署亦應考慮引入懲罰性措施，令單位更主動和更及時更新系統上的空缺資訊，並有所警惕。

應增加「查詢系統」上提供的資訊類別

23. 「查詢系統」雖載有各類服務的詳情，但就個別單位而言，系統僅顯示單位的類型、地址及聯絡電話，一些重要的資訊，例如開放時間、對護理程度的要求，以及收費項目和金額，並不包括在內。照顧者需逐一致電單位才能夠獲得有關資訊，過程費時。

24. 相比之下，社署的「長者資訊網」及「殘疾人士院舍資訊網」則提供個別單位較為詳細的資訊，包括人手、設施、膳食及收費等。

25. 為提升資訊的可及性，公署建議社署優化「查詢系統」，透過連繫「長者資訊網」及「殘疾人士院舍資訊網」，讓公眾在尋找有空缺的單位時，可經系統直接查閱個別單位的詳細資訊。

應探討「查詢系統」直接連繫專線

26. 隨著今屆政府大力推動數字政府建設，公署認為，長遠而言，社署應探討「查詢系統」直接連繫專線的可行性。視乎資源及技術可行性，長遠社署亦可研究開發線上申請系統。

(三) 提供便利照顧者使用暫託服務的交通配套

27. 長者及殘疾人士大多體弱甚至需要輪椅出入，照顧者帶同被照顧者前往單位，不論上落樓梯還是乘搭交通工具，都會遇到不少困難，甚至會因的士費用昂貴而放棄申請。可是，綜合公署調查所得，甚少服務單位可提供院車服務接送使用者。現時的交通配套明顯不足。

28. 公署留意到，專線會為有需要的來電者提供實報實銷的士交通津貼，甚至會透過外展服務上門護送使用者前往單位。若將服務推廣，更多照顧者可受惠。

29. 公署認為，社署應鼓勵現時已設有院車的單位，除接載長期護理服務的使用者外，亦盡量向暫託服務使用者提供交通接送。至於不設院車的單位，社署應鼓勵單位主動尋求專線的協助，由社工為有需要的使用者提供交通援助及護送服務。

30. 公署進一步建議，社署應要求單位如知悉申請人因經濟困難而無法負擔交通費時，必須主動介紹專線提供交通津貼的措施，並轉介有需要的個案至專線跟進。

(四) 善用「偶然空置」名額

應明確規定所有服務單位須利用「偶然空置」名額提供暫託服務

31. 鑑於「指定」名額有限，社署表示，一向要求單位利用「偶然空置」的長期護理服務名額提供暫託服務。然而，目前只有合約院舍、參與「改善買位計劃」的私營安老院及津助長者日間護理中心的服務協議中有訂明這方面的要求。津助長者住宿服務單位、部分津助殘疾人士院舍和參與「買位計劃」的私營殘疾人士院舍的服務協議並無註明這項要求。

32. 公署認為，為確保單位清晰了解其提供暫託服務的責任，社署應於所有類別的單位的服務協議，明確訂明單位必須利用其「偶然空置」的長期護理服務名額提供暫託服務。公署欣悉，社署會由 2025 年起在訂立新服務及到期更新服務協議時加入相關條款。

應研究將服務單位利用「偶然空置」名額提供的暫託服務納入長期護理服務的整體使用率計算

33. 單位利用「偶然空置」名額提供暫託服務，不但可以善用長期護理服務資源，亦可增加暫託服務供應，一舉兩得。

34. 現時，社署就各類長期護理服務訂有最低使用率要求，介乎 90% 至 97%。公署接獲的公眾意見及部分到訪的單位，均反映社署現時在計算單位的長期護理服務的整體使用率時，不會把由「偶然空置」名額提供的暫託服務計算在內，一方面未能反映單位利用空置名額提供暫託服務的情況，另一方面亦未能提供誘因予業界善用空置名額提供暫託服務。

35. 公署認為，為加強誘因，社署應積極研究在計算單位的長期護理服務的整體使用率時，把單位利用「偶然空置」名額提供的暫託服務計算在內。公署欣悉，社署會由 2025 年起，先於新投入服務及到期更新服務協議的津助長者日間護理中心，引入這項措施。

(五) 加強對服務單位的監察

應繼續透過照顧者電話調查監察服務單位

36. 暫託服務的查詢及申請由各單位直接處理，單位負責接聽來電的員工是照顧者尋求服務的第一個接觸點。
37. 除上文提及「查詢系統」上的空缺資訊不準確外，公署的隱蔽電話偵查結果亦顯示，部分單位無理拒絕照顧者的申請或拒絕提供空缺資訊，包括不接受申請人只使用數天的暫託服務；聲稱沒有足夠人手提供暫託服務；以及要求申請人須先前往單位視察環境是否適合，才會告知有否空缺。
38. 公署亦遇到單位員工態度相當冷淡，沒有回應查詢，只着公署職員自行向社工查詢便匆忙掛線。在比對電話偵查及實地視察結果後，公署發現，有單位負責接聽來電的員工提供錯誤資訊，誤稱暫託服務申請人須接受肺部 X 光檢驗，以及不可輪候服務。
39. 公署認為，目前服務使用率偏低，不能排除其中一個主要原因，是部分單位不當處理服務查詢及申請。公署必須指出，所有單位均接受社署的資助，有責任為有需要的市民提供服務，更何況是極需照顧的弱勢社群，而社署作為監管一方，亦責無旁貸。
40. 2022/23 至 2024/25 年度，社署向合共 56 間長者日間暫託服務單位，以及津助殘疾人士日間或住宿暫託服務單位，以照顧者身份進行電話抽樣調查，評估單位在處理照顧者的查詢和申請時的表現，並就有不足的單位作出跟進。
41. 公署認為，電話調查為最直接了解單位如何處理暫託服務查詢及申請的方式，社署應繼續定期進行抽樣電話調查，並擴展至所有類型的單位，如發現單位表現有不足，應提供改善建議及落實監察措施。

應檢視服務單位須定期呈報的資料

42. 現時，各類單位須向社署呈報的資料及頻次不同，例如部分單位只須呈報「指定」名額，部分則須同時呈報「指定」及「偶然空置」名額；部分單位只須呈報總服務人次，部分則須呈報每名

使用者的資料；以及部分單位須每季呈報資料，部分則須每月呈報資料等。

43. 另一方面，單位現時須呈報的資料，僅限於服務使用數據，不包括申請及輪候數據，例如成功及不成功的申請宗數、輪候人數及時間。公署認為，申請及輪候數據能反映供求情況，有助社署進行服務規劃。

44. 公署建議，社署應檢視現行各類單位向該署呈報的資料及頻次，並考慮統一要求，確保單位呈報的資料反映更全面的服務情況，從而協助該署作出監察及規劃。

應研究制定可行措施增加服務單位提供暫託服務的積極性

45. 目前，只有合約安老院舍提供的「指定」暫託宿位設有最低使用率要求（60%）。數據顯示，合約安老院舍的「指定」暫託宿位，實際使用率近80%，為所有類別單位之冠。

46. 雖然公署認同社署所指暫託服務有其需求元素，但同樣關鍵的是單位對提供服務的積極性。儘管並非所有照顧者都懂得主動求助申請服務，但社會上確有大量照顧者，對服務有一定需求，但個別單位、地區的服務使用率低於10%，甚至是0%，這個極低水平實在難以單純以照顧者不主動求助作辯解。事實上，部分使用率竟為0%的服務單位，經社署督導下，使用率隨即有所改善，甚至大幅提升，足以證明「事在人為」。

47. 公署建議，社署應按各類暫託服務的需求及使用情況，研究制定可行措施，增加單位提供暫託服務的積極性，以提升使用率。

（六）加強服務規劃

應檢視並探討修改長者及殘疾人士日間暫託服務使用率的計算方法

48. 社署現時是以服務人次計算長者及殘疾人士日間暫託服務的使用率，而由於一個名額可由不同長者或殘疾人士於同日不

同時段使用，使用率可超過 100%。數據顯示，某些地區的使用率確超過 100%。

49. 鑑於長者及殘疾人士對暫託服務的需要各有不同，同一個名額由不同長者或殘疾人士於同日不同時段使用，以善用資源，固然值得鼓勵。服務人次亦有其重要性，可反映單位向多少名長者或殘疾人士提供服務，從而顯示服務可達性。然而，就計算使用率而言，公署認為，現時按服務人次的計算方式，未能反映名額的實際使用時間，對分析及比較不同單位的使用情況帶來限制。

50. 個別單位以至整個地區的服務使用率，屬資源分配及服務規劃非常重要的參考數據。公署認為，社署應檢視並探討修改長者及殘疾人士日間暫託服務的使用率的計算方式，務求收集的數據能充分反映實際需求情況。

應檢視殘疾人士「偶然空置」住宿暫託名額的安排及服務使用率的計算方法

51. 與長者暫託服務不同，社署就殘疾人士住宿暫託服務設有固定的「偶然空置」名額。這安排始於 2001/02 年度，在部分新設立的津助殘疾人士院舍中，社署在每 50 個資助長期護理宿位提供 2 個「偶然空置」住宿暫託名額的額外資源，以提供誘因鼓勵院舍推行暫託服務。社署在計算殘疾人士住宿暫託服務的整體名額時，除「指定」名額（約佔四成）外，亦納入這些「偶然空置」名額（約佔六成）。

52. 然而，「偶然空置」名額只會在長期護理宿位出現空置時才能夠提供暫託服務，性質顯然不會是固定的，因此設立**固定**的「偶然空置」名額原則上並不恰當，實際運作上亦不可行。此外，與長者暫託服務一樣，殘疾人士院舍應在**任何**長期護理宿位出現空置時提供暫託服務，而非局限於某些劃定為「偶然空置」的名額。

53. 公署認為，社署應考慮廢除殘疾人士住宿暫託服務下設立特定數目且性質屬固定的「偶然空置」名額的安排，改為規定院舍須在任何資助長期護理宿位出現空置時提供暫託服務。公署欣悉，社署同意於津助殘疾人士院舍的服務協議加入相關條款。

54. 公署亦認為，「偶然空置」名額既然並非特定劃作暫託服務的名額，便不應納入殘疾人士住宿暫託服務的整體名額內。根據社署數據，殘疾人士住宿暫託服務的使用率只有約 10%，為四類暫託服務最低，公署相信，這與基數納入大量「偶然空置」名額不無關係，使用率有可能被低估。公署認為，社署應修改計算這類暫託服務使用率的基數，剔除「偶然空置」名額，以準確反映服務的使用情況。

應檢討服務規劃以改善地區供應不均

55. 長者及殘疾人士日間暫託服務，18 區的使用率有明顯差異，反映服務供應分布極不均，未能對應地區需求。

56. 社署近年新增的服務名額與當區的使用率亦不相稱。以殘疾人士日間暫託服務為例，中西區的使用率持續為所有地區之冠（平均達 60%），但自 2018/19 年度起，該區沒有增加任何名額；相反，使用率最低的南區、葵青區及北區（平均低於 10%），卻分別新增 6 至 12 個名額。

57. 公署認為，社署應全面檢視服務名額的分布，以改善地區服務供應不均的情況。針對使用率有上升或下跌趨勢的地區，該署亦應了解原因並及早作出相應規劃。

(七) 加強宣傳及推廣

58. 雖然社署過去幾年已積極以不同途徑宣傳暫託服務，但有報告¹指出即使承受照顧壓力，接近 90% 受訪的照顧者未曾使用過暫託服務，而當中接近 40% 受訪者指原因為「不認識有關服務」，另有近 30% 受訪者「擔心被照顧者不適應」。

59. 公署建議，社署未來仍須持續加強宣傳及推廣，在福利服務單位、醫院、公共屋邨等設施以及大眾媒體發放更多簡單易讀、圖文並茂的資訊，並善用使用者的真實服務體驗作為宣傳材料，以加深長者、殘疾人士及其照顧者對暫託服務的認識，並鼓勵他們使用服務。

¹ 香港基督教服務處於 2023 年 10 月公佈的《社區暫託服務調查》報告

60. 另一方面，社署近年舉辦嶄新的服務體驗活動，以加強照顧者對暫託服務的認識和信心，並讓被照顧者預早適應服務環境，公署表示欣賞。公署認為，體驗活動為使用者提供親身經驗，為消除他們擔憂最有效的方法，社署應大力推動服務單位舉辦更多這類活動。

公署的建議

61. 綜合上述評論，公署對社署有以下建議：

申請程序

- (1) 要求服務單位檢視與暫託服務申請人預先會面的必要性，鼓勵單位盡量簡化申請程序，例如透過電話或視像形式進行評估；
- (2) 鼓勵院舍和個案社工如得悉長者或殘疾人士在進行身體檢查方面遇到困難，應主動提供所需支援，方便他們適時獲得暫託服務；
- (3) 詳細了解所有暫託服務單位現時對身體檢查的要求，如有單位在基本檢查以外施加額外的檢查項目，應提出理由並先獲得社署批准；
- (4) 要求暫託服務單位善用申請人的醫療記錄，包括醫健通記錄，以了解其病歷及護理需要，並盡可能以此作為額外身體檢查的替代措施；
- (5) 與服務單位探討制定預先登記機制，讓照顧者可以提前辦理登記手續，單位亦可提前了解服務使用者的狀況及護理程度，待照顧者隨時在有需要時，只要簽署聲明以證情況無變，便可在最短可行時間內獲取暫託服務，達到應急作用；
- (6) 鼓勵暫託服務單位設立輪候名單，以便在有空缺時，可立即通知輪候名單上的申請人，並安排服務；

「查詢系統」

- (7) 加大力度提醒服務單位務須按時更新「查詢系統」上的空缺或其他資料，並加強監察服務單位有否遵辦；
- (8) 與專線合作，要求專線有系統地記錄在日常配對暫託服務時，發現實際空缺情況與「查詢系統」上顯示的資訊有出入的服務單位，並定期向社署提交相關單位的名單，以作監察之用；
- (9) 考慮引入懲罰性措施，令服務單位更主動和更及時更新「查詢系統」上的空缺資訊，並有所警惕；
- (10) 優化「查詢系統」，透過連繫「長者資訊網」及「殘疾人士院舍資訊網」，讓公眾在尋找有空缺的暫託服務單位時，可經「查詢系統」直接查閱個別單位的詳細資訊；
- (11) 長遠而言，探討「查詢系統」直接連繫專線的可行性，並視乎資源及技術可行性，研究開發線上申請系統；

交通配套

- (12) 鼓勵現時已設有院車服務的服務單位，除接載長期護理服務的使用者外，亦盡量向暫託服務使用者提供交通接送服務。至於不設院車服務的單位，社署應鼓勵單位主動尋求專線的協助，由專線社工為有需要的服務使用者提供交通援助及護送服務；
- (13) 要求暫託服務單位如知悉服務申請人因經濟困難而無法負擔來往單位的交通費時，必須主動介紹專線提供交通津貼的措施，並轉介有需要的個案至專線跟進；

「偶然空置」名額

- (14) 於所有類別的服務單位的服務協議，明確訂明單位必須利用其「偶然空置」的長期護理服務名額提供暫託

服務；

- (15) 積極研究在計算服務單位的長期護理服務的整體使用率時，把單位利用「偶然空置」名額提供的暫託服務計算在內，以加強誘因；

服務監察

- (16) 繼續定期進行抽樣照顧者電話調查，並擴展至包括所有類型的暫託服務單位。如發現單位的表現有所不足，應提供改善建議及落實監察措施；
- (17) 檢視現行各類暫託服務單位須呈報的資料及頻次，並考慮統一要求，確保單位呈報的資料反映更全面的服務情況，從而協助社署作出監察及規劃；
- (18) 按各類暫託服務的需求及使用情況，研究制定可行措施增加服務單位提供暫託服務的積極性，以提升使用率；

服務規劃

- (19) 檢視並探討修改長者及殘疾人士日間暫託服務的使用率的計算方式，務求所收集的數據能充分反映實際需求情況；
- (20) 考慮廢除殘疾人士住宿暫託服務下設立特定數目且性質屬固定的「偶然空置」名額的安排，改為規定院舍須在任何資助長期護理宿位出現空置時提供暫託服務；
- (21) 從殘疾人士住宿暫託服務的整體名額中剔除「偶然空置」名額，並相應地修改計算使用率的基數，以準確反映暫託服務的使用情況；
- (22) 全面檢視暫託服務名額的分布，以改善地區服務供應不均的情況；

- (23) 針對暫託服務使用率有上升或下跌趨勢的地區，應了解原因並及早作出相應規劃；

宣傳及推廣

- (24) 持續加強公眾宣傳及推廣，在福利服務單位、醫院、公共屋邨等設施以及大眾媒體發放更多簡單易讀、圖文並茂的資訊，並善用使用者的真實服務體驗作為宣傳材料，以加深長者、殘疾人士及其照顧者對暫託服務的認識，並鼓勵他們使用服務；及
- (25) 大力推動服務單位舉辦更多暫託服務體驗活動，以加強照顧者對暫託服務的認識和信心，並讓長者和殘疾人士預早適應暫託服務的環境。

申訴專員公署

2025 年 10 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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