

雲林縣衛生局出國報告
(出國類別：考察)

112 年度家庭照顧者支持性服務英國考察團

服務機關：雲林縣衛生局
姓名職稱：曾春美局長
派赴國家：英國
出國期間：自 112 年 9 月 4 日至 112 年 9 月 12 日
報告日期：112 年 11 月 30 日

摘要

有鑑於高齡社會所衍生之長期照顧需求人口增長，臺灣於 2018 年開始推展長期照顧服務，建置符合需求之各式服務資源，同時考量到家庭照顧者的權益，於 2015 年制定之長期照顧服務法時已明確將家庭照顧者納入服務對象，並為減輕長照家庭照顧負荷，2017 年推行之長照 2.0 亦對於家庭照顧者提供居家喘息、社區喘息及住宿式機構喘息等服務，使家庭照顧者獲得喘息的時間與空間，滿足各式照顧服務需求，減緩照顧壓力與負擔。

臺灣是全亞洲第一個將家庭照顧者權益入法的國家，更在中華民國家庭照顧者關懷總會（以下簡稱家總）的協助推動下，截至 2023 年有 121 處地方性的長照家庭照顧者支持據點，於 2019 年度公益彩券回饋金推展社會福利運用計畫中，補助地方政府辦理「身心障礙者家庭照顧者支持服務計畫」，至今全臺共 42 處地方性的身障家庭照顧者支持據點，顯見我國政府對於家庭照顧者服務的支持。

長照 2.0 新制推動至今，大多數民眾皆聽過長照 1966 長照專線，如何再提升長照服務使用率，鼓勵家庭妥善運用政府長照資源，則是政策持續努力的方向，現行長照政策係以提供實物給付為主，而非現金給付，並且鼓勵由專業照服員提供服務，避免親屬因離職照顧影響我國勞動力；惟親屬如擔任照顧者，其照顧於專業能力要求程度、勤務考核難度等方面有無不同，擬針對家庭照顧者支持服務政策、影響長照及身障家庭照顧者之服務差異，以及家庭照顧者擔任專業照顧者或發放照顧津貼之照顧品質差異等考察學習。

本次赴英交流考察目的，分為共五項：

- 一、了解英國長照及家照政策。
- 二、針對英國家庭照顧者體系中，對於身障、精障與長照家照需求/困境。
- 三、針對英國於家庭照顧者津貼及照顧假進一步了解其政策與政策落實。
- 四、針對英國照顧者服務評估工具、及家照服務輸送模式。
- 五、針對英國的家庭照顧者政策服務宣導與推廣之創新方式。

目 次

壹、參訪考察緣起.....	4
貳、參訪考察名單.....	4
參、參訪考察目的.....	4
肆、參訪考察行程.....	5
伍、參訪考察地點簡介.....	8
陸、參訪考察心得及建議.....	21

壹、參訪考察緣起：

衛生福利部為增進我國家庭照顧者法制與服務發展，辦理 112 年度家庭照顧者支持性服務英國考察團，期望透過參與國際考察機會汲取寶貴經驗，了解英國對於家庭照顧者之經濟、工作、緊急救助方案等保障措施與服務發展之立法脈絡，作為我國推動家庭照顧者支持服務之參考。

貳、參訪考察名單：

雲林縣衛生局公費公假出國及赴英國人員名單

姓名	服務機關	單位名稱	職稱	官職等
曾春美	雲林縣政府	衛生局	局長	簡任 11 職等

參、參訪考察目的：

長照 2.0 新制推動至今，鼓勵家庭妥善運用政府長照資源，是政策持續努力的方向，現行長照政策係以提供實物給付為主，而非現金給付，並且鼓勵由專業照服員提供服務，避免親屬因離職照顧影響我國勞動力；英國家照服務已推動了 25 年左右，本次出訪藉以見習英國家照服務之優點及其推動經驗，順應台灣國情文化與國民就醫之習慣，規劃雲林縣長期照護相關計畫，以符合縣民之需求。

肆、參訪考察行程：

行程總表

天次	日期	時間	行程安排	地址
第一天	9月4日(一)	06:30	班機啟程 CI81 TPE 09:00 / LHR 16:30 *請各位一起搭飛機的成員，於桃園機場第一航廈華航 10 號櫃臺集合，護照簽名欄務必簽名!	
		倫敦 16:30	入住住宿地點：住宿_Royal National Hotel(38-51 Bedford Way, London WC1H 0DG 英國) 飯店內享用晚餐	
第二天	9月5日(二)	07:00-08:50	早餐，於住宿地點內用餐預計 08:50 集合出發	
		10:00-15:00	英國家總 Carers UK **中午交流餐敘	20 Great Dover St, London SE1 4LX 英國
		16:30-17:00	交通	
		18:00	晚餐- China City Restaurant	50 Woburn Pl, Russell Sq, London WC1H 0JZ 英國
第三天	9月6日(三)	07:00-08:40	早餐，預計 08:40 集合出發	於住宿地點內用餐
		08:40-09:30	09:30 對方於門口接待處接待，需要換證進入，預計花費時間 15~20 分鐘	
		10:00-12:00	地方政府聯盟 Local Government Association	18 Smith Square, London SW1P 3HZ 英國
		12:00-14:30	午餐、交通	三道式料理 ~ 精緻歐風
		14:30-16:30	前倫敦市政廳 Former City Hall, London	110 The Queens Walk, London, SE1 2AA
		18:00	晚餐：Caravan London Bridge Restaurant	30 Great Guildford St, London SE1 0HS 英國

天次	日期	時間	行程安排	地址
第四天	9月7日(四)	07:00-08:40	早餐，於住宿地點內用餐 預計 08:40 集合出發	
		08:40-09:30	09:30 抵達拍大合照、09:45 對方口接待處接待	
		10:00-11:30	中央政府工作年金部 DWP、英國中央經濟與貿易部門 DBT	6-12 Tothill St, London SW1H 9NA 英國
			其餘成員參訪國會大廈等，考察英國文化與社區，包含建築友善、多元文化包容等議題觀察與學習。	
		11:30-14:00	午餐：Steak and Company	Leicester Square 3-5 Irving St, London WC2H 0HA 英國
		14:00-17:00	倫敦政經學院照顧研究中心 CPEC 家庭照顧研究小組	Houghton St, London WC2A 2AE 英國
		17:30-	晚餐、交通	中式風味料理
第五天	9月8日(五)	07:00-08:50	早餐，預計 08:50 集合出發	於住宿地點內用餐
		10:00-12:00	失智症協會 Alzheimer' society	43-44 Crutched Friars, London EC3N 2AE 英國
		12:00-14:30	午餐：The Oyster Shed	1 Angel Ln, London EC4R 3AB 英國
		14:30-16:00	University of Sheffield 謝菲爾大學 Sue Yeandle 教授交流	38-51 Bedford Way, London WC1H 0DG 英國(住宿地點會議室)
		16:00-17:00	參訪心得交流會	
		18:00-	晚餐	三道式料理~精緻歐風

天次	日期	時間	行程安排	地址
第六天	9月9日(六)	07:00-08:50	早餐，預計 08:50 集合出發 於住宿地點內用餐	
		09:00-10:00	The Well Charity Shop	SE8 3BT 英國倫敦
		10:00-12:00	格林威治	Blackheath Ave, London SE10 8XJ 英國
		12:00-14:00	午餐	精緻歐風
		14:00-	大英博物館	Great Russell St, London WC1B 3DG 英國
		18:00-	晚餐自理	*晚餐提供定額餐費自理
		第七天	9月10日(日)	07:00-08:50
09:30-12:00	白金漢宮			SW1A 1AA 英國 London 英國
12:00-14:30	午餐、交通			主廚風味料理
14:30-16:30	英國倫敦友善社區考察			英國友善社區
18:00-	晚餐：Brasserie Zédel			20 Sherwood St, London W1F 7ED 英國
第八天	9月11日(一)	10:00-	早餐於住宿地點用餐：整理行李、預備下午交流心得與收穫，12:00 集合吃午餐	
		12:00-14:00	午餐：Vapiano Great Portland Street	19-21 Great Portland St, London W1W 8QB 英國
		14:30-16:30	總結綜合討論	20 Great Dover St, London SE1 4LX 英國
		17:00-18:30	晚餐：Ping Pong Southbank	Festival Terrace, Southbank Centre, Belvedere Rd, London SE1 8XX 英國
		22:00	回程飛機 22:00	9/12(二)抵達臺灣，時間 18:45

伍、參訪考察地點簡介：

一、考察第二天英國家總(Cares UK)

(一)參訪單位介紹：成立於 1965 年，當時名為「全國單身女性及其家屬理事會」(National Council for the Single Woman and Her Dependents)，後來於 1988 年演變為英國照顧者組織，致力於支持和倡導為家人、朋友或鄰居提供無償照顧的照顧者，提供實務指導、情感支持和必要資源，來改善照顧者的生活，幫助他們應對在照顧角色中面臨的挑戰。

(二)重要性：全球最早關注家庭照顧者權益與服務的社會團體，專注家庭照顧者負荷減輕、社會觀念改變與權利倡議，與政府、民間、企業等利害關係人共同合作提供家庭照顧者服務，也是英國積極協助政府完善法律與施政作為的民間組織。後將關懷觸角延伸至全球，於 2012 年發起成立 IACO。

(三)主要交流議題：

- 1、家庭照顧者權利保障議題：Care Act 2014 照顧專法立法與實施。
- 2、家庭照顧者政策、財源規劃與實施。
- 3、英國家總研究、倡議、網絡合作、照顧不離職創新方案等。

(四)參訪內容重點：

1、英國照顧者特性與服務展望：

(1)英國家總推動照顧者業務過程中，其三項主要精神為：「平等、支持、認可」(Equality、support、recognition)。包含平等看待家庭照顧者的人權、對於家庭照顧者提供支持，以及認可家庭照顧者對於社會與國家的貢獻。

(2)當中，「認可」又包括照顧者對於自己身分的意識覺察(awareness，identify)。根據英國家總研究，英國的照顧者從不知道「自己是照顧者」，直到認識「自己是照顧者且有權利獲得協助」，平均要花上近 2 年的時間。社會意識的覺察之所以重要，在於若照顧者自己沒有尋求協助的意識，任何服務的輸送都將花費更多的力氣與成本。幫助照顧者走過「成為照顧者」的自我認同過程(becoming)也是倡議與個案工作中重要的一環。

(3) 2025 年為英國家總成立 60 周年，為全球歷史最悠久的照顧者倡議組織。在推動政策倡議過程中，英國家總與政府機關都維持緊密的關係，扮演「忠言逆耳的朋友」(critical friends)。一同推動照顧者相關的政策與立法。

2、英國 2014 年照顧法案立法與實施：

(1)英國政府已經意識到家庭照顧者議題攸關國家經濟的發展，不僅在於照顧的龐大費用，更在於照顧者的勞動力可能因無酬的照顧工作而遭到折損。

(2)立基於 2014 年的照顧法案(Care Act)，英國長期照顧體系將照顧者與失能者的需

求診斷、服務提供之責任賦予地方政府。英國政府強調必須依「整體家庭系統觀」(whole family approach)進行評估，整體評估照顧者與被照需求、並進行個別服務。

- (3)不論照顧的時間有多長、照顧的內容為何，只要有在照顧，任何人都有權利接受照顧者診斷，然而，最終裁定是否有照顧服務需求的權力在地方政府。
- (4)值得一提的是，英國照顧法案裡針對照顧者評估的相關用詞定義採取相對寬鬆。例如，法條中規定若照顧者被評估照顧者有「重大」照顧需求，始獲得服務。然而「重大」並沒有客觀定義，相對彈性與空間能讓專業人員去解釋。然而，當政府預算相對緊縮時，此詮釋空間也有可能被縮減。
- (5)「診斷、評估(assessment)」一詞可能對一般民眾有距離感，一般的照顧者可能並不認為自己的狀況需要接受「評估」，而錯失服務進場的時機。因此，對民眾教育任何人都有權利接受評估是重要的。評估人員並不一定是社工，護理師、職能治療師等也可執行。

3、英國家總科技導入的創新服務：

- (1)由於疫情，線上支持(online support)是英國家總近年來發展的核心。疫情期間，每一場約有 20 名照顧者上線的活動，幫助無法出門的照顧者非常大。在英國封城期間，線上的團體活動獲得許多迴響。目前，英國家總每週約舉辦一場照顧者線上聚會，讓照顧者能抒發照顧壓力與心情。
- (2)線上的活動越來越重要，英國家總也舉行跨國的線上照顧者活動。例如，英國家總亦曾舉行與瑞典家總的聯合線上活動。科技讓倡議活動更加具有影響力。

4、英國家總會會員制度實施：英國家總的照顧者會員制為免費加入，目前約有 4 萬 8 千名會員。會員將能免費獲得各種電子報季刊資訊，是英國家總重要的媒體宣傳管道，例如，提醒照顧者英國政府有提供疫苗供照顧者施打。會員能參與英國家總每年的研討會，以及每個月線上線下的會議。同時，會員也能加入志工隊，抑或參與上街遊行的運動等。英國家總期待到 2025 年能累積有 6 萬名會員。

5、英國家總研究與倡議工作：

- (1)英國家總透過研究，使倡議工作能夠更有證據為基礎。每年英國家總會進行不同主題的研究，以彌補研究的缺口。例如，今年度執行「畢業照顧者」的訪談研究，了解他們返回職場的銜接。
- (2)英國家總每年也進行量化的調查，透過線上問卷了解目前英國照顧者的特性與狀態，以及透過同一個問題，追蹤照顧者歷年回答的變化等。例如「擔任家庭照顧者另你最辛苦的部分是甚麼？」
- (3)英國家總作為非營利組織，其研究調查也與英國國內各大學教育機關合作，例如謝菲爾德大學等，透過學術機關的力量，共同出版年度的調查報告，達成雙邊共互惠的成果。



二、考察第三天地方政府聯盟

(一)參訪單位：地方政府聯盟 Local Government Association

- 1、參訪單位介紹：英國各地方政府組成的全國性會員機構(as the national membership body for local authorities)，致力於支持、促進和改進地方政府。組成會員為各地方政府不同單位。
- 2、主要職責：集結地方政府的聲音，並擔任中央政府及地方政府之間的橋樑，幫助地方委員會(councils)向當地社區提供最好的服務。
- 3、重要性：政策落實、福利輸送的過程，「地方政府」扮演重要角色，透過 LGC 交流，借鏡臺灣「中央」、「地方」政府與「民間」合作家照政策的輸送過程與關係。

(二)主要交流議題：

- 1、英國成人社會照顧政策綜覽。
- 2、地方部門家照業務：服務輸送與挑戰。
- 3、年輕照顧者服務。
- 4、與非營利組織合作。

(三)參訪內容重點：

1、地方政府聯盟特性：

英國的地方政府聯盟(Local Government Authorities. LGA)，為跨黨派組成的地方政府團體。其資金來源包括政府補助、議會稅和其他規費收入。當中，議會稅和商業稅佔據了地方政府的最大收入來源。

在英國 317 個地方議會中，有 315 個地方政府加入了地方政府聯盟。地方政府聯盟負責協助英國各地的地方政府與縣市議會，規劃一系列與人民生活相關的社會服務，議題包括就業就學、社會照顧、居住安全、環保垃圾等方方面面。由於地方政府聯盟為跨黨派，因此有時候能集結聯盟內的力量，向上到更高的層次推動國家政策。

2、地方政府聯盟對家庭照顧者權益的推動：照顧者評估的落實：

該聯盟認為，地方政府的角色在於幫助家庭照顧者在長期照顧家人之餘，自己的社會角色也能獲得實現和伸展。因此，地方政府有義務和責任必須將照顧者的需求評估獨立於被照顧者，並且提供相關的資訊給照顧者。

針對家庭照顧者議題，地方政府應扮演以下三項角色：

- (1)資訊確保者：後疫情時代的展開，地方政府應該確保不方便外出、在家孤立的照顧者的資訊通暢。讓他們在家裡也能透過科技和網路，而獲得充分的社會福利資訊。
- (2)訊息的傳達者：很多家庭照顧者並不知道政府有相關資源可使用或福利可申請，例如英國的照顧者津貼、家庭照顧假等。地方政府應扮演資訊傳達者，使照顧者充分行使自己的權利。
- (3)意識倡導者：意識倡導(awareness training)是照顧者長照教育重要的一環。地方政府教育不同部門，如勞動、教育、立法部門等照顧者相關議題。同時，提升照顧者本身的意識覺醒，也包含社區一般民眾是否能對於照顧者以及長期照顧有基本概念。

3、地方政府聯盟主要挑戰：

根據地方政府聯盟的統整，英國各地方政府目前面臨家庭照顧者業務的困境與省思有：

- (1)確保社區第一線有單位能及時接觸到照顧者：

根據地方政府聯盟觀察，許多照顧者照顧至心力交瘁後，才知道政府有相關服務可以提供支持。由於地方政府並不是照顧者日常生活中每日會接觸的組織，因此，社區中的地方藥局或保健中心等，扮演社區第一線重要的衛生組織，及時提供照顧者資訊與窗口。

- (2)評估表單如何保留人性與不僵化：

英國的照顧者獨立評估，希望保留多一點的裁量與專業人員，在設計評估表單上，希望往不落入僵化的題目勾選、過多的紙本作業等，確保體制對於評估友善，也更有彈性。

- (3)評估等候時間過長，照顧者需要服務彈性：

由於全球經濟通貨膨脹，英國國內財政也面臨相當大挑戰。目前，英國有許多照顧者已經透過線上向地方政府送出評估需求，然而，許多照顧者面臨到等候時間過長，遲遲無法有專業人員來評估的困境。另外，根據地方政府聯盟觀察，家庭照顧者很需要服務的彈性，原因在於被照顧者的身體狀況可能變化快速，如何在照顧者自己獨立的生活，又搭配服務的彈性配合被照顧者的身體變化，是將來長期照顧服務面臨的挑戰。(例如：日間照顧中心的彈性時間，週末不營業等)

(4)被照抗拒國家介入以及多元族裔的文化照顧：

英國為多族裔組成的社會。不同族群的高齡者，有不同的文化照顧習慣。部分人口群即使照顧者希望向政府求助，但被照顧者可能因文化因素而抗拒國家介入提供服務。另，少數族群的社區日間照顧中心也可能比較少。如何使長照服務具備不同族裔文化照顧能力的意識，將是挑戰之一。



三、考察第四天就業及退休金事務部、中央經濟與貿易部門

(一) 上午參訪單位：就業及退休金事務部、中央經濟與貿易部門

【就業及退休金事務部】(Department for Work and Pensions, DWP)

- 1、參訪單位介紹：DWP 前身可以追溯到 1916 年成立的撫恤金部 (Ministry of Pensions) 和英國勞工部經過。歷經多次改組與沿革，於 2001 年成立就業及退休金事務部(DWP)是英國負責福利、退休金政策及兒童撫養政策的中央政府部門。
- 2、主要職責：運行有效的福利制度，通過提供就業援助和指導，使人們實現經濟獨立，如勞動福利政策(失業補助、辦理就業中心)、退休金服務、照顧者(照顧者津貼)及身障者福利、兒童撫養機構/服務等。
- 3、重要性：是英國最大的公共服務部門，部門旨在服務人們免於落入貧窮，針對照顧者有「照顧者津貼(Carer 's Allowance)」。

【中央經濟與貿易部門】(Department for business and trade,DBT)

- 1、參訪單位介紹：為了統合國內經濟與提升英國國內貿易體制，英國中央政府商業與貿易部於 2003 年 2 月新成立，為舊的國際貿易部和商業、能源與工業部，兩部整合。
- 2、主要職責：提升國內經濟活動品質，確保各公司內外獲得良好營運，以創造更具競爭力的市場。
- 3、重要性：由於家庭照顧假被視為提升員工健康福祉之一環，與公司商業表現相關，因此照顧假為該部職責。英國的家庭照顧假法案於今年 2023 年 5 月通過，預計 2024 年上路，值得借鏡政策規劃與法案內容。

(二)主要交流議題：

- 1、家庭照顧者津貼政策：政策制定、政策落實、實際成效。
- 2、長期照顧安排假：政策制定、政策落實、實際成效、地方部門家照業務、服務輸送與挑戰。

(三)參訪內容重點：

【就業及退休金事務部】

1、英國家庭照顧者津貼申請條件與內涵：

- (1)照顧者請領津貼條件為：(a)照顧者必須每週至少提供 35 小時的非正式照顧(且被照顧者必須在國家的照護體系之下)，(b)每週收入不能超過 139 英鎊。另，(c)照顧者必須年滿 16 歲才能請領，(d)全職學生不能請領。
- (2) 90%的津貼都是民眾透過線上申請。且針對「照顧」的定義相對寬鬆，並沒有限制特定的照顧工作才被認定在 35 小時的非正式照顧條件中。原因是英國政府並不想排除特殊的照顧情境，而是讓有照顧事實的人都有機會請領照顧津貼。
- (3)英國政府將津貼的補助定位在微薄的給付，然而，國內的確有團體倡議該給付額度應該提高。同時，政府對於請領津貼的申請者，並不會採取嚴格的審查制度，也並沒有每年度的家訪複審等。

2、請領津貼的人口特性與財務支出：

英國有超過 130 萬名照護者符合獲得照顧者津貼的資格，目前正有 967,000 人正在領取照顧者津貼。近七成的照顧者津貼請領者是女性，超過 50%的請領者的年齡在 50 歲或以上。根據計算，2022/23 年預計的照顧者津貼的支出將達到 34 億英鎊，至 2027/28 年間，照顧者津貼的支出將增長約 40% (約 13 億英鎊)，達到每年 47 億英鎊。

【中央經濟與貿易部門】

1、彈性工時立法(Flexible Working) Act：

- (1)彈性工時立法背景與原則：英國於 2003 年起就有勞工彈性工時相關的立法，該項立法的主要目標為：提供員工簽訂彈性工時勞動契約的機會、幫助員工協調工作和私生活、幫助雇主獲得因彈性工時帶來的利益。
- (2)舊版的彈性工時法案，讓雇主可以自由裁定是否要准許員工採用彈性工時。例如，雇主可以因為彈性工作期間無法找到其他員工替代、無法招聘其他人來執行因彈性工時的缺額等原因，而拒絕員工申請彈性工時。
- (3)彈性工時未來落實：

然而，2023 年 7 月 30 日，新的彈性工時法已經取得皇家同意，將於 2024 年正式上路。該新法，為保障員工權益，申明：(a)雇主若要拒絕員工申請彈性工時，必須召開諮詢說明會向員工解釋理由、(b)員工可以在一年內享有提出兩次希望

調整成彈性工時上班的機會(目前限制為一次)、(c)員工提出請求後，雇主必須在兩個月內作出核准與否的決定、(d)員工提出彈性工時需求時，不需要說明此舉動會對其業務帶來的影響、(e)員工得在上班的第一天，就對雇主提出彈性工時的請求。彈性工時的立法，將可受惠於家庭照顧者，得因照顧的狀態，彈性調整上班的工作時間，以配合照顧，達成照顧不離職的效果。

2、家庭照顧假(Carer's Leave Act)：

英國的勞工享有一年 7 天的無給薪家庭照顧假，此家庭照顧假，員工申請時不需提出任何證明即可以請假。此家庭照顧假，雇主不能否決員工的請假，只能延後核准，另，員工在到職的第一天，就有權利請家庭照顧假。

該法案預計於 2024 年因著施行法的設立而正式上路，屆時預計有 700,000 名在職照顧者得以因此受惠，享有額外的職場支持和彈性，以面對長期照顧的角色。



四、考察第四天倫敦政經學院照顧研究中心 CPEC

- (一)下午參訪單位介紹：Care Policy and Evaluation Centre，前身是 1974 年肯特大學個人社會服務研究中心 (PSSRU)，2000 年與 LSE Health 合併成立了 LSE Health and Social Care，2017 年成為 LES 下屬的獨立研究中心。照顧政策和評估中心 (CPEC) 是一個國際研究中心，主要致力於關注長期照顧、心理健康、發育障礙和其他健康問題領域之議題。研究主題相當多元，包括自閉症、兒少、失智症、心理健康政策、社會服務、長期照顧、無償照顧、社會照顧經濟和評估等研究。自 2009 年以來，獲得 130 多項新研究資助，金額超過 6700 萬英鎊，並參與了許多官方關鍵政策制定。
- (二)重要性：累積英國照顧政策長期研究成果，協助政府設計政策與服務系統(例如 2014 年照顧法案)，開發和採用多學科合作研究方法，檢視運作、績效及公平性。

(三)主要交流議題：

- 1、於 2014 照顧法案與家照服務現狀。
- 2、全球長照政策綜覽。
- 3、辨認尚未被發覺的照顧者。
- 4、照顧成本與產值計算。
- 5、年輕照顧者研究。
- 6、臺灣回應報告：臺灣長照與家照政策綜論。

(四)參訪內容重點：

【倫敦政經學院照顧研究中心 CPEC】

1、英國 2014 照顧法案通過後落實現況與困境：

根據倫敦政經學院照顧研究中心 2020 出版的研究「Supporting carers following the implementation of the Care Act 2014: eligibility, support and prevention」,英國於 2014 年通過的照顧法案,雖大幅度的立法保障了照顧者的權益,然而研究指出,目前在英國社會福利支出大幅度被刪減的狀態下,該法目前較偏向概念性(conceptual)、宣示性立法,在實際性(practical)照顧者服務的提供上,各地方政府目前提供最多的服務為「資訊提供」,在實際服務上還有許多加強空間。

在 2014 年通過的照顧法案通過後,地方政府雖有義務評估任何照顧者申請的需求,然而,由於照顧者需求突然增加,並不是每一處地方政府均有量能撐起服務需求的增加。因此,許多地方政府必須仰賴當地的非營利、志願部門,扮演初級家庭照顧者業務的角色。

根據倫敦政經學院的研究報告顯示,目前在英國的立法推動部門裡,仍有許多政策決策者,認為家庭照顧者是一項照顧資源,而非需要積極關注的服務對象。對於人權需求需要被看見照顧者來說,未來英國家照服務的推動,在觀念上的倡議仍有許多努力之處。

2、照顧經濟產值計算與趨勢：

全球絕大多數的長期照顧,都是由家人無償照顧提供。無償照顧並不列入國家 GDP,計算無償照顧的對於未來國家的經濟發展有很大的助益。

(1)計算無償照顧有兩種研究記錄方法：

- 詳實記錄法(Time diary method)：請照顧者每天記錄下當日的照顧內容與照顧時數。優點為精確記錄,缺點為耗時費力。
- 記憶回溯法(Recall method)：在問卷或訪談中請照顧者回溯過去提供的照顧內容與時數,優點為有效率,缺點為有回憶上的偏差。

(2)照顧產值的算法通常有兩種：

- 機會成本法(opportunity cost)：照顧者提供一個小時的無償照顧,每一個小時放棄的替代成本是多少(例：如果他可以去工作,這一個小時可以賺多少錢)。
- 替代成本法(replacement cost)：假如這一個小時的無償照顧,換成去市場購買照顧服務,要花多少錢。

(3)根據研究，2019 年英國老人需要受照顧時數為 23 億小時，此時數到 2039 年將會成長為 31 億小時。計算老人所需要的照顧時數，量化的模型同時還要考慮到未來的流行病學趨勢、經濟發展狀況、人口變化等，而會有不同的波動，計算出來會是一個照顧時數的「區間」。若一個國家的健康政策發展越好，老人所需要的照顧時數將會減少。

3、年輕照顧者(未成年照顧者)

(1)關懷年輕照顧者的重要性：

負擔家內照顧責任的年輕照顧者，往往其就學與就業表現和身心健康等，都比一般就學年齡的孩童差，過大的照顧責任對於其人生發展也有負面影響。過往，有很多研究指出年輕照顧者需要服務介入的原因，但卻較少研究指出，針對年輕照顧者的服務需要具備甚麼樣的特殊元素。

(2)未成年照顧者的服務特殊性：

■一線專業人員需與未成年照顧者建立信任關係：

未成年照顧者尋求幫助的對象通常都是成人的專業人員。若在工作關係之中，身為兒少的年輕照顧者無法感覺到來自成人的信任與關懷，這些兒少很可能退出服務亦或選擇不繼續接受服務。與兒少照顧者互動的社會福利專業，更需要體察到此階段兒少案主的特殊性。

另，研究顯示，未成年照顧者第一次向正式體系求助的經驗，將影響往後其對正式服務體系的信任感。首次求助負向經驗(例如求助受拒、求助後沒有獲得有效的幫助等)很可能導致其往後無意願繼續與正式服務接觸。

■採取「家庭觀點」與未成年照顧者工作的潛在衝突與技巧：

由於未成年照顧者時常照顧他們較為失能的父母，社工與家庭工作時，其父母可能背負著「自己是失能父母的」羞愧與汗名，導致專業人員難以與整個家庭工作。因此，專業人員與家庭工作時，必須特別注意家庭的動力關係。



五、考察第五天失智症協會

(一) 上午參訪單位：失智症協會

- 1、參訪單位介紹：成立於 1979 年，自此成為失智症患者、其家人和照顧者的主要代言人，倡議社會能理解、照顧和研究這種具有挑戰性的疾病。提供多元服務幫助失智症者及其照顧者，例如求助熱線、支持小組、線上資源、實體服務。這些服務旨在提供情感支持、控制症狀、照顧的指導以及與失智症相關的法律和財務問題的建議。
- 2、重要性：國際失智症協會（ADI）早在 2015 年全球失智症報告即指出，世界上每三秒就有一人罹患失智症，在失智症照顧者議題上，是全球共同面臨的重要趨勢。

(二) 主要交流議題：

- 1、英國失智症家庭照顧者服務。
- 2、研究、倡議工作、地方民間團體網絡合作。
- 3、交流：臺灣失智症協會與家庭照顧者支持服務。

(三) 參訪內容重點：

1、英國失智症協會角色

- (1)英國失智症協會，擔任英國國家有關失智症照護的知識與服務的「智庫」。不同的地方政府中，若有要研發失智症相關介入措施，亦或各地方各單位欲推廣失智症相關教育訓練等，即可借英國失智症協會之力，與其合作。參訪過程中，失智症協會以威靈頓地區為例。威靈頓地區的照顧中心(Carer Center)欲推行失智症照護相關服務時，便主動與英國失智症協會合作。進而與失智症協會成為網絡合作的夥伴之一。
- (2)英國失智症協會的理念精神，相當重視失智症患者的聲音與意見，應該被含括在政策倡議過程中。本參訪團參訪期間，每位團員的座位上即被放置「我欲發言」的圖卡，此代表不論是失智症患者抑或非失智症患者，都有發言的權利。

2、英國失智症照護概況

- (1)英國每年新增 20 萬個案被診斷患有失智症，但國家的失智症照顧人員數量遠遠不足。在英國，患有失智症的人佔接受居家照顧人口約 60%，又在英國老人住宅的居民中佔 70%。然而，到了 2030 年，英國將減少約 5 萬個提供失智症的護理之家床位。根據研究，未來失智症診斷人數是可預期的，政策規劃服務更應該抓緊可預期的數字，積極規劃未來與準備。
- (2)英國失智症協會積極提倡接受診斷的重要性。根據失智症協會調查，2020 年 1 月到 2023 年 3 月，英國的失智症診斷率從 67.6% 下降到 63.0%，英國、蘇格蘭與威爾斯地區約有 300,000 患有失智症的人沒有接受診斷。未接受診斷可錯失治療介入的時機，同時可能引發因失智而導致的其他危險狀況的增加。

3、失智症照顧者現身：失智症服務文化敏感度的重要性

- (1)參訪過程中，邀請到失智症協會服務的個案布先生(匿名)，在社工的陪伴下，向本參訪團現身說法其身為失智症照顧者的心路歷程。布先生是生長於英國的孟加拉裔的第二代，目前住在英國東南部，是一間公司的經理級工作人員，目前照顧失智症的母親。
- (2)布先生表示，當母親懷疑有失智症時，自己十分慌亂且沒有現實感，原因除了不知道該向哪裡求助，也不知道失智症是甚麼樣的疾病。因此，在診斷初期的階段，對於失智症各個病程階段的知識是最有幫助的資訊。
- (3)英國失智症協會所舉辦的教育方案、照顧者支持團體等，讓照顧者認識其他來自相同族裔的失智症照顧者，以及讓新手照顧者認識長年有照顧經驗的照顧者。由於孟加拉為南亞國家，亞洲文化傾向有「家醜不可外揚」、「失智症是可怕的精神疾病」等負面刻板印象。與西方文化較開放的病識文化較為不同。
- (4)因此，對於多族裔的英國社會來說，醫療與社會服務若能更貼近不同族裔的文化觀點，能以更接近個案文化的語言去向照顧者解釋疾病，以及同理不同文化背景的照顧者可能承擔的照顧汗名與責任，則對於失智症照顧者壓力能達成更有效的幫助。



六、考察第五天下午參訪謝菲爾大學照顧研究中心 Dr. Sue Yeandle 專講

- (一)講者介紹：Dr. Sue Yeandle 於 1984 年獲博士學位後致力於照顧議題研究，在歐洲、北美、東亞、澳大利亞和新西蘭都進行研究計畫，全球知名學者。現任謝菲爾大學社會系教授，CIRCLE (Centre for International Research on Care, Labour and Equalities) 國際照顧、勞動與不平等研究中心的總執行長、國際照顧期刊主編，也是全球家庭照顧者運動積極倡議者，促成政府部門、大學、企業、民間組織多方合作。
- (二)研究領域：
 - 1、包含國際性的比較研究、勞動力市場性別和就業。
 - 2、照顧者的就業、服務、被照顧需求的老年人的日常生活等。
 - 3、在照顧、照顧者、性別、工作有許多的著作。
- (三)講座議題：照顧者工作與照顧平衡。

(四)參訪內容重點：

1、照顧者支持服務的概念架構



2、工作與照顧平衡：員工與雇主面臨的挑戰

(1)照顧離職已經在各種研究中指出存在許多風險，因照顧而離職的照顧者，可能落入社會孤立、經濟收入銳減、自我角色困境、以及重返職場後工作技能無法銜接等困難。因此，如何調和工作與長期照顧至關重要。對於雇主來說，員工因照顧疲累而在職場上的生產力下降、員工身心健康不佳等，亦成為資方的風險。

(2)根據 Sue Yeandle 教授的研究，若政府想做好照顧不離職，其建議應該：

- 執行彈性工時政策以及回歸職場的保證與方案。
- 提供有薪和無薪的照護假選擇，並提供成本分擔的選擇(不是全部雇主或是員工分擔風險)，以使所有各方（雇主、有或無照護責任的照顧者、政府、家庭）都能接受。
- 提供退休金和就業保險保障，以確保選擇暫時或永久性地減少工時的照顧者不會失去工作相關的福利。

3、落實友善照顧職場的困難：資方的概念翻轉

Sue Yeandle 教授認為，唯有資方對待勞方是珍貴的企業業人力，公司才能成長茁壯。因此，資方應該要意識到，在未來的高齡世代，若不能照顧好員工的長期照顧需求，企業將會蒙受損失。另外，英國比起德國、瑞典等歐洲國家，英國的工會體系並非最健康。英國的勞工頻繁上街頭原因之一是工會的力量相對薄弱，走上街頭抗爭勞方權利是最後一步。未來，雇主應該理解「幸福企業」的建立，必須創造主動關心員工職家平衡的文化。



七、第六天與第七天友善城市考察

(一)參訪單位：The Well Charity Shop

(二)單位簡介：The Well Charity Shop 身障者自行開店-二手商店，由社福團體 Deptford Mission 營運。

(三)參訪內容重點：

【The Well Charity Shop 成立目的與營運】

由社福團體 Deptford Mission 營運的 The Well Charity Shop，以二手商點店結合社區日間托老據點的概念，前台作為社區二手商店，隔著一層薄牆，後台便為社區的據點。

該據點的個案來自社區的失能或衰弱老人，大部分的個案來自於地方政府的轉介，該據點配有一台交通車，由交通車接送長輩至據點進行軟性的藝文休閒活動。前台的二手商店非常受社區民眾歡迎，週六本參訪團蒞臨時，有許多是社區居民正在逛店採買。二手商店的盈餘將會回饋到據點的營運支出中。然而，大部分的據點費用仍是接受地方政府補助而來。



【友善城市考察】

多元文化的涵容，為友善之城市。例如圖片中的幼稚園，是以多國語言呈現歡迎之意。



陸、參訪考察心得及建議：

全球絕大多數的長期照顧，都是由家人無償照顧提供。無償照顧並不列入國家 GDP，計算無償照顧對於未來國家的經濟發展有很大的助益。因此，資方應該要意識到，在未來的高齡世代，若不能照顧好員工的長期照顧需求，企業將會蒙受損，讓資方的概念翻轉，落實友善照顧職場，做好照顧不離職，才能達到勞資雙贏的效益。

「英國的照顧假與友善職場相關法案推動，為本次英國參訪重點之一。不論是商貿部門的分享，抑或 Sue Yeandle 教授的簡報，照顧假牽扯到勞方與資方的協議與動力關係，似乎仰賴勞資雙放的信任，甚至是人民與政府的雙向信任。

「此次參訪地方政府聯盟，了解到此單位為跨政黨跨政府組織，在不同黨派之間推動彼此共同關心的議題，未來期待台灣也有這樣的組織性質平台，供不同地方政府一起合作發聲，創造不同縣市共同需要的政策。

此次參訪許多學術研究單位，民間單位與學術研究結合，倡議出更以實證為基礎的政策是未來的啟發。英國家總即將成立 60 年，大型的組織中有一些資訊 data 可以分析整理，也有每執行的調查報告，且與不同大學聯合推動研究，台灣可以多加學習，例如，推動成立研究部門，舉辦研討會等等，提出以證據為基礎的創新服務。

英國是全球推動家庭照顧者議題的要角，已開始重視未成年及年輕照顧者，往往其就學與就業表現和身心健康等，都比一般就學年齡的孩童差，過大的照顧責任對於其人生發展也有負面影響。因此結合學校教育、健康照護等領域的專業，提供不同照顧者的服務需求，「協助家庭照顧者，就是在協助那些他們照顧的被照顧者」。臺灣在少子化及貧富不均日益嚴重的情形下，對未成年及年輕照顧者，更應該給予重視及提供支持性服務。