



香港社會服務聯會  
The Hong Kong Council of Social Service

2024照顧者報告

# 四地照顧者 政策摘要

照顧服務  
整合系統

持續融資方案

照顧需要  
評估/規劃

立法層面  
定義、權利、平等



書名：2024照顧者報告—四地照顧者政策摘要

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

網頁：<https://www.hkcss.org.hk/>

版權屬香港社會服務聯會所有，歡迎轉載，惟轉載前需先取得本會同意。



下載照顧者喘息需要  
研究調查報告全文



下載社聯扶貧資訊網  
電子通訊第四十五期：  
誰是照顧者？



本計劃由香港公益金資助  
This project is supported by The Community Chest

# 目錄

Content

目錄及前言

P1

## 英國的案例

- 英國立法層面
- 明確地方政治的義務並責任
- 照顧者有接受評估和獲得支援的權利
- 服務層面
- 服務的窗口: 國民健康服務 (NHS) / 地方議會成人社會服務部門
- 中央評估
- 支援配套的服務
- 涉及服務的配套整合

P2-3

## 澳洲的案例

- 澳洲立法層面
- 十個考慮照顧者權利的關鍵原則
- 澳洲支援照顧者服務
- 服務的窗口: 照顧者通道 (Carer Gateway)
- 中央評估
- 支援服務配套
- 照顧規劃檢討

P4-5

## 加拿大的案例

- 加拿大立法層面
- 加拿大安大略省支援照顧者服務
- 服務窗口
- 中央評估
- 支援服務配套

P6-7

## 新加坡的案例

- 新加坡立法層面
- 服務窗口
- 支援服務配套
- 照顧規劃檢討

P8-9

P10-12

小結及參考文獻

# 前言



假如我們想像照顧者是一個海上遠航的舵手，他有很多的職責：決定航線、判斷方向、與不同的補給點、停泊點溝通，補給物資、安撫同舟人、預視不同階段可能的航線、預防風險、危機處理等等。她對航行(照顧)的經驗與知識；資訊的掌握使她在茫茫不知彼岸的長途航行中有能力建立處理遠航壓力的心理素質避免過勞、更好的運用補給點的資源、尋找避風港、維修同時也協助其他海上的船隻。

要建立舵手的能力與避免舵手筋疲力竭，需要確立舵手的身份，配合訓練培訓、提供航行的資訊、有力的停泊補給點，以及支援呼救的系統。

香港社會服務聯會(社聯)在過去數年一直就照顧者議題進行倡導，2021年的《照顧者喘息需要研究》照顧者「疲憊及壓力」情況嚴重；照顧時數高、壓力大、睡眠少、難覓暫托支援，促加強「喘息服務」及制定「照顧者政策」；2022年就社區支援進行《探索性研究——社區支援如何協助滿足護老者喘息需要》以了解現行服務對回應護老照顧需要的不足。2023年社聯專題整理《12個的社區支援照顧者的項目》探討成功回應照顧者需要的服務模式與要素。

2023年香港照顧者慘劇頻生，行政長官2022年施政報告加入支援照顧者的章節，「照顧者是長者和殘疾人士在社區生活的重要支撐，應給予肯定和更大支持。」，提出照顧者津貼恆常化、加大社區照顧券金額、設立照顧者熱線、增加暫託名額等。社聯喜見政府作出回應，但仍需更有系統的服務整合並確立照顧者的身份。

是次研究，我們選擇了四個地方，分別是英國、澳洲、加拿大、新加坡進行二手資料的整理，分析不同地方在立法及對照顧者支援服務系統模式，嘗試為本港的照顧者政策及服務整合提供借鏡並建議。

讀者需要留意的是，儘管不同地方的立法原意、社會服務模式均有其地方的歷史、環境、社會福利理念的願景差異，但如何協助對應避免照顧者過勞提供支援的性質仍是一樣的。以下每個地方的案例會分為兩個層面進行介紹：一是立法層面；二是服務整合層面進行介紹。立法層面分為照顧者定義、照顧者權利、平等機會進行闡釋；服務整合層面，將以照顧者旅程的不同環節分為a)服務窗口、b)中央評估、c)支援服務配套、d)照顧規劃檢討。

服務窗口

照顧  
規劃檢討

支援  
服務配套

中央評估





## 英國立法層面

2014年，英國引入了《Care Act<sup>1</sup>》(照顧法案)，該法案著重關注成年照顧者及其在提供照顧和支持方面的角色。該法案將照顧者定義為專注於照顧其他需要照顧的成年人，提供實際和情感上的照顧服務的成年人，明確要求地方政府評估並提供支援給照顧者。照顧責任可以由地方政府機構、慈善組織或私營公司執行。



### 明確地方政治的義務並責任

#### 對照顧者支援需求的評估

法案提供的框架指出地方政府對被發現的照顧者，有提供評估並支援的義務，同時責成地方政府成立負責的單位或安排慈善機構或私人公司等(可以是醫療及社會服務單位)其他組織為照顧者進行評估，執行相關的評估或支援工作。

當地方政府發現一位照顧者可能需要支援(無論是目前還是將來)，地方政府委託的單位必須進行就照顧者的需要進行評估，以確定：

- (a) 照顧者是否確實需要支援(或在將來可能需要支援)；
- (b) 如果照顧者確實需要支援，這些需求是什麼(或在將來可能是什麼)。

而照顧者亦需了解個人的權益，包括：

#### 照顧者權利

- 瞭解身為照顧者的權利；
- 積極主張這些權利；
- 在照顧者的權利和需求，或他人的權利和需求未被滿足時尋求支援。

#### 工作中的照顧者權利

- 有權要求彈性工作安排；
- 有權在緊急情況下休假；
- 有權根據《平等法》(The Equality Act) 不受歧視或騷擾。

總的來說，《照顧法案》強調照顧者的社會貢獻，政府因而需要支援的義務，照顧者應該了解個人的權利，要求進行評估並要求支援。同時，它建立了一個介入支援的過程，照顧者可以要求評估、接受評估，並與地方政府合作制定符合其需求的支援計劃。

## 服務層面

在這個基礎下，照顧者有權接受評估(carer's assessment<sup>2</sup>)並獲得支援。以下是在英國進行照顧者評估的一般程序：



### 服務的窗口：國民健康服務(NHS)/地方議會成人社會服務部門

- 聯繫當地地方國民健康服務(Local National Health Service, NHS)、地方議會成人社會服務部門(Local Council adult social services department)；或公民諮詢局或慈善機構(Citizens Advice Bureau or a charity)；由他們為「照顧者」評估(carer's assessment)與配套服務：如果照顧者尚未接受照顧者評估，照顧者應該聯繫當地政府成人社會服務部門，詢問有關照顧者評估的相關信息。

#### 提出照顧者評估的要求：

照顧者可以通過電話、書面或在線方式向當地政府成人社會服務部門提出進行照顧者評估的要求，或者要求重新審查照顧者的支援計劃(如果距離上次評估已經一年，或者距離上次評估不到一年但照顧者的情況已經發生變化)。

### 中央評估

- **進行照顧者評估：**地方政府將安排一個評估人員與照顧者進行評估。評估可以通過網上、電話或面對面方式進行，具體方式取決於不同類型的照顧者的需求和選擇。
- **評估內容：**評估將考慮照顧者的健康狀況(包括身體、心理和情緒問題)、對照顧的感受和選擇、工作、學習、培訓和休閒活動、人際關係、社交活動、住房情況以及緊急情況的計劃等方面。評估人員將詢問照顧者相關的問題，以了解需要和支援要求。

評估將考慮以下方面，以了解照顧者的照顧角色對照顧者的生活和幸福感的影響：

- 照顧者的健康狀況-包括身體、心理和情緒問題。
  - 照顧者對照顧的感受和選擇。
  - 工作、學習、培訓和休閒活動。
- 人際關係、社交活動和照顧者的目標。
  - 住房情況。
- 緊急情況的計劃(例如照顧者緊急援助計劃)-地方政府應該能夠告訴照顧者更多關於他們如何協助照顧者制定應急計劃的信息。

Care UK, Factsheet: assessments, page 28

<sup>1</sup> 是一種需資產審查的社會福利金，給長期病患、殘疾、失業或因照顧而不能工作的市民提供額外的財務支援。詳情可參考 Carer UK: <https://www.carersuk.org/help-and-advice/financial-support/benefits-for-carers-who-are-working-age/universal-credit/>

<sup>2</sup> 是一種給予照顧者的退休保障。照顧者如一星期照顧多於20小時，照顧者可獲政府支持注入退休金供款至照顧者的國民保險戶口(National Insurance Record)。詳情可參考GOV.UK: <https://www.gov.uk/carers-credit>



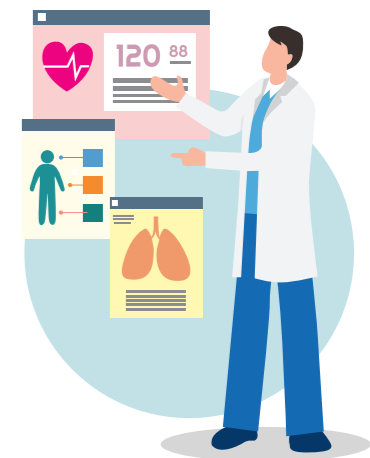
## 支援配套的服務

類別	措施		
財務支援	照顧者津貼	· 如果照顧者每周多於35小時護理患有疾病或殘疾的人，則該照顧者可能有資格獲得稱為「護理人員津貼」(Carer's Allowance)的額外津貼。 · 津貼每週支付照顧者 76.75 英鎊 (2023/24 年)。	
	支援工作年齡(年滿16歲)的照顧者	· 統一福利救濟金(Universal Credit) <sup>1</sup> · 就業和支持津貼(Employment and Support Allowance) · 求職者津貼(Jobseeker's Allowance) · 收入支持(Income Support) · 照顧者供款(Carer's Credit)	
生活實際支援 <sup>5</sup>	照顧者評估(Carer's assessment)	見上文。	
	在線支援活動	· 照顧者資訊、專家建議以及壓力緩解活動，例如瑜伽、正念和手工藝等。	
	朋輩支援	· 與其他照顧者見面，分享經驗並尋求相互支持。	
	喘息服務	· 為照顧者提供慈善捐助或當地資助，提供空間資源讓照顧者獲得喘息服務。	
不同的暫託服務	院舍照顧：被照顧者院舍/療養院/護理院作短暫住暫。	· 日間照顧服務：有人會來到照顧者家暫代照顧，讓照顧者休息一下，有自己的時間。 · 夜間照顧服務：有人會來到照顧者家暫代照顧，讓照顧者睡個好覺。 · 日間護理：被照顧者前往日間中心或參加離家的活動，讓照顧者得到休息空間。 · 假期：當照顧者想獨自或被照顧者一起去度假時，可以提供幫助和支持。 · 金錢援助(direct payment)	
	離院評估		· 了解病人出院後，是否需要社區支援
	照顧者評估		· 了解病人的照顧者的照顧意願、能力和需要
被照顧者的離院支援	一個書面的照顧及支援計劃	· 醫院的病人，支援計劃將針對他們進行制定，詳細說明他們的支援將如何提供。如果照顧者接受過照顧者評估，照顧者也應該收到一份支援計劃。 · 這些支援計劃中所概述的支援應儘快實施，可能需要設備、輔助工具和居家改裝；康復照護、國民健康服務(NHS)持續護理、其他NHS服務和/或社區護理服務。	
	使用服務和其他健康事項	包括： · 銀行與財務(Banking and Finances)取得授權(Getting Power of attorney)/與專業人士聯繫/醫療預約/藥物/記錄保存與筆記	
	緊急支援	· 制定應急計劃 - 如果發生不可預見或計劃外的事件並且照顧者無法繼續護理，制定應急計劃(例如記錄第二照顧者聯絡資料)可以讓照顧者安心。	
善終規劃	預設照顧計劃	· 協助照顧者及即將結束生命的病人做好準備並探索各種選擇，包括醫療考慮到情感支持。	
	應對喪親之痛和照顧後的生活	· 包括照顧者的哀傷輔導，協助照顧者為自己騰出時間學習新東西、認識朋輩、進行義工服務、開始工作或返回有薪工作。	

## 涉及服務的配套整合

為更好的整合醫社的服務，自2016年以來，整合護理系統(Integrated Care Systems, ICSs)在英國以各種形式存在。多年以來，它們都是以一種非正式的合作夥伴形式運作。直至2022年，英國通過《健康與護理法》(Health and Care Act)，使ICSs 成為英國健康與護理體系架構重大轉變改革的核心，這些改革旨在為英國的健康與護理體系帶來重要的整合和改善。根據《健康與護理法》，ICSs 現已成為具有法定權力和責任的法律實體。法定的ICSs 包括兩個主要部分：整合護理委員會(Integrated Care Boards, ICBs)和整合護理夥伴關係(Integrated Care Partnerships, ICPs)。ICBs 是負責規劃和資助該地區的大部分國民保健服務的法定機構。ICPs 則是由National Health Service (NHS)資助的各種系統合作夥伴組成的法定委員會，匯集了地方政府、志願機構、社區和社會企業部門(Voluntary, Community and Social Enterprise Sector, VCSE)、國民保健組織等，旨在制定該地區的健康與護理戰略。

ICSs 通過 ICBs 和 ICPs<sup>3</sup> 的合作(現時全國共有42個ICSs, 每個 ICP 由NHS及ICP 的管理層參與制定必須的長期策略，以改善該地區的衛生和社會護理服務以及人民的健康和福祉。根據成員之間的當地協議，他們還可以承擔額外的責任。而ICBs則同時是NHS 資助單位，負責規劃當地人口的健康服務，協調和整合不同的護理和支援服務)，改善支援照顧者的照顧體驗。這包括確保支援照顧者能夠順利獲得所需的醫療、社會和心理支援，並減輕他們在系統中尋找和訪問服務時可能面臨的困難。



<sup>3</sup> 詳情可參考 NHS English\_ What are integrated care systems?: <https://www.england.nhs.uk/integratedcare/what-is-integrated-care/>



## 澳洲立法層面

澳洲政府於2010年頒布了《照顧者認可法案》(Carer Recognition Act)，隨後在2011年制定了《全國照顧者策略》(National Carer Strategy)。該法案為照顧者建立了全面的定義，確定了《澳洲照顧者聲明》(Statement for Australia's Carers，以下簡稱聲明)，並概述了不同方面對聲明的責任，同時為澳洲某些公共服務機構的報告和諮詢安排提供了基礎。



### 10個考慮照顧者權利的關鍵原則

法案及聲明的制定，提出了10項關鍵原則<sup>7</sup>，闡述了社會應如何對待和考慮照顧者的權利和需要，突出了照顧者在法律下的權利。

#### 十項關鍵的原則



1. 所有照顧者(carers)應該享有與其他澳洲人相同的權利、選擇和機會，無論年齡、種族、性別、殘疾、性取向、宗教或政治信仰、土著或托雷斯海峽島民血統、文化或語言差異、社會經濟地位或所在地。
2. 兒童和年輕照顧者(children and young people who are carers)應該享有與所有兒童和年輕人相同的權利，並應得到支持，以實現他們的全部潛力。
3. 應該承認並支持照顧者對社會的寶貴社會和經濟貢獻。
4. 照顧者應該得到支持，以享受最佳的健康和社會福祉，並參與家庭、社交和社區生活。
5. 照顧者應該被承認為個體，超越照顧角色本身，並應滿足他們自身的需求。
6. 應該承認並尊重照顧者與被照顧者之間的關係。
7. 照顧者應視為其他護理提供者的合作夥伴，在護理提供方面承認照顧者獨特的知識和經驗。
8. 照顧者應該受到尊嚴和尊重的對待。
9. 應該支持照顧者實現更好的經濟福祉和可持續性，並在適當的情況下，提供就業和教育機會。
10. 對照顧者的支持應該及時、回應迅速、適切且易於獲得。

澳洲政府通過這些法案和原則，旨在提高照顧者的地位和福祉，並確保他們得到適當的支持和承認。

## 支援照顧者服務 服務的窗口：照顧者通道(Carer Gateway)

照顧者門戶(Carer Gateway)是澳洲政府自2015年開始運作的一站式照顧者支援計劃<sup>8</sup>，旨在為普通民眾提供關於照顧的一站式介入。照顧者可以透過撥打Carer Gateway熱線或全國網站(carergateway.gov.au)尋求幫助。熱線的社會服務人員會馬上提供註冊，了解情況並開始評估照顧者即時需要，進行照顧規劃，提供重要的信息、資源和支援，幫助照顧者尋求幫助並聯繫相關服務機構。

### 中央評估協調服務的申請及轉介

照顧者支援工作人員將按照澳洲政府社會服務部整合照顧者支援服務模型2019年的七個階段，促進照顧者支援計劃過程。



#### 接觸

- Carer Gateway regional delivery partners (RDPs)與照顧者初次聯繫；
- 了解他們尋求協助的原因；
- 確定他們是否符合照顧者支援服務的資格要求，
- 評估他們的請求的緊急性，以及是否有任何緊急情況；
- 向照顧者介紹地區交付合作夥伴的角色和可提供的服務。



#### 登記

- 收集照顧者的身份信息和對被照顧者的基本信息。
- 在地區交付合作夥伴的系統中建立照顧者的記錄，以支持後續支援服務的管理和照顧者幸福感的監測。



#### 了解需求

了解照顧者的目標、責任、照顧負擔、生活環境、支持網絡以及與被照顧者的關係。



#### 支援計劃

- 確定對照顧者有益的支援/服務類型。
- 制定個人行動計劃(Care plan)，記錄照顧者的目標以及將採取的行動(由照顧者和持份者執行)。



#### 協調

- 通過以下方式為照顧者提供服務：
  - 將其轉介給適當的服務提供者；
  - 代表照顧者直接提供服務；
- 信息，使照顧者能夠自行轉介。



#### 支援

由合適的服務提供者向照顧者提供服務。



#### 監測

- 與照顧者重新聯繫(review care plan)，以確保他們建立了持久的支援體系。
- 通過與基準讀數比較，測量支援效果，檢查照顧者的幸福感。

澳洲政府訂立系統性的照顧者服務，建立完整的社會服務部門整合照顧者支援服務模型



## 支援配套的服務

類別	措施	
 <b>財務支援</b>	照顧者津貼	有兩類經濟援助方案，透過Carer Gateway提供給合資格的照顧者。照顧者可能獲得資金以一次性購買設備或用品的方式，獲得實際援助，幫助照顧者負起照顧職責。照顧者也可能獲得資金，讓照顧者在12個月內持續獲得各種實際援助，例如使用規劃好的暫顧服務或交通服務。如長期給予嚴重殘疾或疾病患者或年邁虛弱的成年人持續照顧之人士可領取額外照顧者補貼/ 收入補助照顧者津貼。
	年輕照顧者獎學金計劃	協助最需要的年輕照顧者繼續學習，減輕他們在教育及照顧責任之外從事兼職工作的經濟壓力。
 <b>輔導</b>	專業輔導	透過面對面、網上或電話與專業輔導員尋求協助，支援因照顧角色引起的焦慮、壓力、抑鬱和情緒低落等困難的照顧者。
 <b>在線教育</b>	互動式培訓	通過網站提供一站式的信息、課程資源和在線自主學習的教練課程。協助照顧者獲取在其角色中所需的技能給照顧者。這些課程可幫助照顧者負起照顧職責，並提供關於照顧自己身心健康、處理壓力和法律問題的資訊。
 <b>朋輩支援</b>	在線、面對面、網上社群交流	Carer Gateway幫助照顧者與處境相若的人通過在線論壇或直接會面，分享個人的故事、知識和經驗，彼此交流並互相支持。
 <b>緊急休息照顧</b>	「暫停」(Respite)或「暫顧」(Respite care)	照顧者突然發覺自己無法提供照顧，例如照顧者患病或受傷，便可能需要緊急暫顧服務。照顧者亦可以規劃暫顧服務，以便自己能休息一下。

## 照顧規劃檢討

澳洲政府於2015-2016年度的財政預算中宣布建立全國性的照顧者支援服務綜合計劃，以反映政府對照顧者的重視，肯定無償照顧者的社會貢獻。該計劃經歷了兩個關鍵階段<sup>10</sup>：

第一階段是照顧者網站(Carer Gateway)的設計和實施。照顧者網站於2015年12月推出，建立了www.carergateway.gov.au網站和一個全國聯繫中心，專門提供照顧者相關資訊。它的目的是為照顧者提供一個可辨識的、清晰、一致且可靠的資訊來源，幫助他們導航支援和服務體系。

第二階段亦已開展，是與相關部門(包括照顧者、服務提供者和具有照顧者專業知識人士)合作，共同設計一個新的照顧者專用支援和服務綜合體系Carer Gateway regional delivery partners (RDPs)，以更好地支援澳洲的照顧者未來發展。

### 整個的設計反映了4個原則

- 投資於能夠改善照顧者生活質量的服務；
- 優先投資於一系列低成本但有效的預防服務，如心理輔導、教練和同行支援；
- 早期介入照顧者的生活軌跡；
- 針對最需要支援的照顧者(即最具風險的照顧者)。









## 新加坡立法層面

2019年，新加坡衛生部推出了照顧者支援行動計劃，以加強對照顧工作的支持。與英國和澳洲不同，新加坡並沒有單獨的「照顧者認可法案」，新加坡對照顧者的支援更大程度上建立在國家如何回應社區老齡化的社會問題上，增加對照顧者的支援某種意義上能整體提升國家在高齡化社會在長者護理層面的能力。衛生部指定了綜合照護機構(Agency for Integrated Care, AIC)來訂立全國性策略(National strategy)協調提供老年照護服務，並加強跨健康和社會領域的服務發展和能力建設<sup>18</sup>。作為國家照護整合者的統籌的角色，AIC負責進行訂立全國性的支援照顧者策略，諮詢照顧者、不同的醫社持份者對照顧者的需要並提出整合的行動方案：《照顧者支援行動計劃》(The Caregiver Support Action Plan)。



行動計劃旨在通過擴大老年照護服務能力、通過補貼和資助來分擔國家照顧成本，為照顧者提供可及的護理選擇，並通過長期護理融資措施確保可負擔且可持續的醫療保健。

具體行動範疇涵蓋了以下5個主題<sup>19</sup>  
i) 照顧導航, (ii) 財務支援, (iii) 工作場所支援  
(iv) 照顧者休息服務, (v) 照顧者賦權和培訓

綜合照護機構 (Agency for Integrated Care, 簡稱AIC) 的目標是將需要照護服務和財務援助的人們與相關資源連接起來。同時，他們也致力於支持照顧者，提供培訓、休息和資訊支援。AIC與各合作夥伴合作，增強他們提供高品質照護服務的能力，並共同滿足新加坡老年人口的需求。AIC擁有許多照顧顧問，並在各醫院設立了8個與AIC連結的辦事處，提供有關照護者支援的資訊。

他們的目標是建立一個聯絡和提供支援的網絡，以確保人們得到所需的照護和支持。

## 支援照顧者服務

### 服務的窗口：照顧者通道(Carer Gateway)

AIC擁有許多照顧顧問，並在各醫院設立了8個與AIC連結的辦事處，提供有關照顧者支援的資訊。AIC的目標是建立一個聯絡和提供支援的網絡架構(Care Navigation)，以確保照顧者可以在不同的網絡架構上不同的網點獲得所需的照護和支持。網絡架構是面向照顧者的服務窗口，提供一站式信息和資源 - AIC.sg網站，並同時附設移動應用程式(APPS)和AIC的照顧者熱線。

同時，AIC也在社區與不同的持份者合作建立更多實體接觸點進行提供照顧相關的信息並進行轉介，例如在7所急診和社區醫院設有8個AIC連結的衛星辦事處和AIC辦公室。

同時，照顧者亦可以通過他們的家庭醫生獲得相關的資訊和轉介至服務點。雖然新加坡沒有集中的照顧者需求評估，但新加坡政府資助了一個名為「SupportGoWhere」的一站式門戶網站，供新加坡個人和家庭尋找和申請支援計劃和服務。陳篤生醫院(Tan Tock Seng Hospital) (僅次於新加坡中央醫院 (Singapore General Hospital) 開發了一個名為“Care Matters”「照顧者重要事項」的照顧者自我評估工具<sup>20</sup>，作為健康倡議的一部分，供長者照顧者進行自我評估。



## 支援配套的服務

類別	措施
照顧導航	a. 一站式資訊和資源 - AIC.sg 網站、手機應用程式和 AIC 熱線 b. 提供更多實體接觸點以獲取資訊和轉介 - 在 7 所急診和社區醫院以及 AIC 辦公室設有 8 個 AIC 連結點
財務支援	a. 長者行動及融合基金 b. 照顧者培訓津貼 c. 聘請外籍家庭傭工時的稅務優惠 d. 居家照顧補助金 e. 擴大使用醫保儲蓄帳戶支付新加坡公民/永久居民兄弟姐妹的醫療費用
工作場所支援	a. 工作與生活補助金，鼓勵更多雇主採用彈性工作安排。 b. 彈性工作安排 - 鼓勵更多雇主提供因緊急照顧需求，例如住院而需要的無薪假期。 c. 「適應與增長」計劃，提供就業促進和支援服務給求職者（例如，就業配對、培訓和工資補貼），包括希望重返職場的照顧者。
照顧者喘息選項	a. 長者照顧中心提供幾個小時到一天的中心式喘息照顧。 b. 養老院提供幾天到幾週的過夜式喘息照顧。 c. 使用預先註冊計劃縮短喘息服務的啟動時間。 d. 夜間喘息計劃針對晚上出現行為和睡眠問題的失智症患者的照顧者。 e. 為末期病患的照顧者提供家庭式喘息照顧。
照顧者賦權和培訓	a. 發展社區外展團隊，以支持照顧者的社會情感需求。 b. 在社區建立照顧者支持網絡。 c. 加強照顧者的老年護理培訓。

## 照顧規劃檢討

就像世界其他地區一樣，新加坡的醫療系統正在進行改革。這是受到全球迅速老齡化人口、慢性疾病負擔增加、醫療成本上升、以及全國老年人口對醫療的需求增加等共同經驗的推動<sup>21</sup>。早在 2013 年初，財政部和衛生部長就開始啟動政策轉變，以應對這些新興問題，使原本由個人和家庭承擔的醫療成本和風險轉移到國家，由納稅人承擔<sup>22</sup>。為了滿足老齡化人口的需求，確保高品質的生活、獲得基本醫療服務和健全的社會支持體系，需要加強整合護理的能力。相關部門已經引入新的計劃來增強醫療框架，包括審查融資機制、採用擴張性財政政策、確保全民健康保險、建設更多醫療基礎設施，以及審查醫療人力資源和培訓。





# 小結

透過本報告對於英國、澳洲、加拿大以及新加坡有關照顧者法例以及支援服務系統模式的概覽，我們扼要了解四地政府如何於立法以及服務整合層面協助照顧者。但由於篇幅所限，此報告未有涵蓋照顧者支援服務的實施情況。若需要進一步了解不同地區對於照顧者服務實踐的成效，我們必須深入認識其執行層面的挑戰及解決辦法。與此同時，透過分析服務數字以及營運開支，亦可從成本效益角度探討支援服務的財務持續性，及長遠財務承擔責任的安排。



## 政府牽頭設立照顧服務整合系統



政府先後建立24小時照顧者專線以及一站式資訊平台，以全港性的服務資訊平台改善照顧資訊碎片化問題。但要進一步善用地區資源，則需要透過「社區為本」作為框架，以確保照顧者於附近社區內得到適切支援。設立「照顧服務整合系統」，其主要功能包括：

- 1)負責連結及更新當區照顧服務資源；
- 2)為照顧者及被照顧者服務需要作評估及登記；
- 3)按照照顧者需要，作出照顧規劃並配對就近社區內合適的服務。具體而言，系統縱向連接24小時照顧者專線、一站式資訊平台或照顧者常接觸的首個服務點或服務窗口。以便接收當區照顧者個案及連接當區服務提供單位或組織，例如：長者日間護理中心、殘疾人士地區支援中心、家長/親屬資源中心、由基金撥款或民辦的照顧者支援服務。橫向連接各專業人士，如：社工、醫生或臨床心理學家等參與相關個案工作的專業人士，均可查閱評估及服務記錄，有助跨專業人士建立對照顧者需求的認知及討論基礎。

## 探討不同融資方案的財務可持續性



如：長期護理保險或共同付款等。首先，推廣長期護理保險可以為對社區照顧服務有較高要求的照顧者投保人支付額外護理費用，投保人可以在私人市場選擇適合的服務；其次，以「共同付款」為基礎，增設照顧者服務，政府通過入息審查，評估照顧者在使用服務券時需付款項的比例；透過不同的融資安排，減低政府財政負擔之餘，亦可為照顧者提供更多服務選擇。社聯建議勞工及福利局盡快就「香港長期護理融資方案」事宜進行公眾諮詢，探討不同融資方案的可能性，以應對被照顧者人口日益增加的壓力。



平等機會委員會早在1997年已就《家庭崗位歧視條例》(下稱條例)立法，保障有照顧責任的直系家庭成員不受歧視。事實上，2018年「香港工作間的家庭崗位歧視」的研究指出，每13名僱員即有一位表示在工作遭遇家庭崗位的歧視。最常見的是申請假期不獲批准及申請假期時受到不公平對待；接近60%的受訪者表示政府應加強相關法律及市民權利的教育。社聯建議政府就現行的條例加強公眾教育，讓照顧者、僱主認識到相關權利及法律保障。同時，企業亦可通過提供更靈活的上班時間安排、遠程工作和增加工種等措施來實現支援，減輕照顧者與工作角色之間的矛盾。

## 香港「初型」係點？

照顧者政策	支援被照顧者措施延伸 以家庭崗位友善政策延伸	照顧者為本需要/權益
服務窗口	24小時支援熱線 長者地區中心 家長資源中心 一站式平台	統一照顧者通道
中央評估	殘疾人士住宿服務評估 安老服務統一評估機制	共同討論基礎 共通評估結果 照顧者評估
支援服務	照顧者資料中心 照顧者暫托服務 家長資料中心 照顧者津貼	協作機制/系統 照顧者貢獻肯定機制
照顧規劃檢討	個別機構/項目機制	照顧服務協作系統 *照顧者中央名冊

## 研究限制

### 3 政策與實際執行情況的距離

是次的研究，基於網上政策文件資料的整理，未有具體就當地政策的執行成效進行進一步的資料收集，例如照顧者數量對比服務數字、領取照顧者津貼的比例、申報的時間，困難等，而往往，這些卻是對照顧者而言最直接的影響。

### 1 地域的選取

本研究選取了澳洲、加拿大和英國，均有相似又較整全的照顧者定義、政策設計和具體行動方案；新加坡，亦有以照顧者為中心的全國性政策。一般而言，在較早認同家庭照顧者的重要性和價值的經濟體中，皆有全面的政策方案支援照顧者。要注意的是，形成相關政策的地方歷史脈絡各有差異，例如先以減輕照顧者負擔(英國、澳洲、加拿大)到講求保障照顧者權利；或從減輕政府應對老年社會的社福負擔為出發點(新加坡)到醫社整合的改革，都有其政策出發的原意、國家人口與社會需要的發展路徑以及政策檢討的周期，是否可以套用到香港社會，需要社會有一定的共識。

### 2 各地承托政策配套的公共資源分配與融資

本次的研究同時未包括各選取地區歷年投放在照顧者的資源比例，包括財務開支，以及相關開支的資金來源。而事實上，這是相當關鍵的一部份，在未來的研究中，可以嘗試探討當中的融資、公私營單位配合如何進行。

# 參考文獻

- <sup>1</sup> Care Act 2014. (2014). The UK Government. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/section/10/enacted?view=interweave>
- <sup>2</sup> Carer UK. (2023). Assessments - Your guide to getting help and support in England (p. 4). [https://www.carersuk.org/media/obyggdbx/assessments-england\\_april-2023-24.pdf](https://www.carersuk.org/media/obyggdbx/assessments-england_april-2023-24.pdf)
- <sup>3</sup> Ibid.
- <sup>4</sup> Care Act 2014. (2014). The UK Government. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/section/10/enacted?view=interweave>  
<https://www.nhs.uk/conditions/social-care-and-support-guide/>
- <sup>5</sup> Taking a break | Carers UK. (2019). Carers UK. <https://www.carersuk.org/help-and-advice/your-health-and-wellbeing/taking-a-break/>
- <sup>6</sup> Carers UK. (2024). MyBackUp. Carersdigital.org. <https://carersdigital.org/mybackup/>
- <sup>7</sup> The Australian Government. (2010). Australia Carer Recognition Act 2010. <https://www.legislation.gov.au/C2010A00123/asmade/text>
- <sup>8</sup> Integrated Carer Support Service Model | Department of Social Services, Australian Government. (2023). Retrieved from Dss.gov.au website: <https://www.dss.gov.au/disability-and-carers-carers/integrated-carer-support-service-model>
- <sup>9</sup> Integrated Carer Support Service Model | Department of Social Services, Australian Government. (2023). Retrieved from Dss.gov.au website: <https://www.dss.gov.au/disability-and-carers-carers/integrated-carer-support-service-model>
- <sup>10</sup> ICSS Service Blueprint | Department of Social Services, Australian Government. (2018). Retrieved from Dss.gov.au website: <https://www.dss.gov.au/disability-and-carers-carers-icss-implementation/icss-service-blueprint>
- <sup>11</sup> Legislative Assembly of Manitoba. (2011). Bill 42: Caregiver Recognition Act. <https://web2.gov.mb.ca/bills/39-5/b042ei.php>
- <sup>12</sup> Legislative Assembly of Ontario. (2018). Bill 59: Caregiver Recognition Act, 2018. <https://www.ola.org/en/legislative-business/bills/parliament-42/session-1/bill-59>
- <sup>13</sup> Gouvernement du Québec. (2020). Act to Recognize and Support Caregivers . <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/R-1.1?lang-Cont=en#ga:lj-h1>
- <sup>14</sup> Government of Ontario. (2015). Patients First: A Roadmap to Strengthen Home and Community Care. Ontario.ca. <https://news.ontario.ca/en/background-er/32761/patients-first-a-roadmap-to-strengthen-home-and-community-care#content>
- <sup>15</sup> interRAI. (2021). interRAI Instrument. InterRAI. <https://interrai.org/instruments/>
- <sup>16</sup> Government of Ontario. (2022). Caregiving | A guide to programs and services for seniors. <https://www.ontario.ca/document/guide-programs-and-services-seniors/caregiving>
- <sup>17</sup> Government of Ontario. (2023). Home and community care. <https://www.ontario.ca/page/home-community-care>
- <sup>18</sup> Agency for Integrated Care. (2023). Agency for Integrated Care. <https://www.aic.sg/about-us/>
- <sup>19</sup> Singapore Ministry of Health. (2019). speech by Mr Edwin Tong, Senior Minister for State for Health, on support for caregivers. <https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/speech-by-mr-edwin-tong-senior-minister-of-state-for-health-in-response-to-motions-on-support-for-caregivers-and-ageing-with-purpose>
- <sup>20</sup> Tan Tock Seng Hospital, Singapore. (2024). Caregiver Assessment . <https://www.ttsh.com.sg/Patients-and-Visitors/for-caregivers/Pages/Caregiver-Assessment.aspx>
- <sup>21</sup> Ow Yong, L. M., & Cameron, A. (2019). Learning from elsewhere: Integrated care development in Singapore. Health Policy, 123(4), 393–402. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2018.12.004>
- <sup>22</sup> GILL, A. 2013. Healthcare financing: How should Singapore's Ministry of Health shift costs from private pockets to the public purse? [https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/healthcare-financing-210314dlag.pdf?sfvrsn=dcc3960b\\_](https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/case-studies/healthcare-financing-210314dlag.pdf?sfvrsn=dcc3960b_)