

美国英国及澳大利亚家庭照顾者支持项目的比较

余华¹, 许虹², 楼妍², 王永琼¹, 王安琪¹, 罗琦¹, 李艳¹

Comparison of family caregiver support programs in the United States, the United Kingdom and Australia Yu Hua, Xu Hong, Lou Yan, Wang Yongqiong, Wang Anqi, Luo Qi, Li Yan

摘要:目的 比较分析美国、澳大利亚和英国开展的家庭照顾者支持项目,总结其可借鉴的经验和做法。方法 采用同类横向比较的方法,从各国家庭照顾者支持项目的总体情况、服务内容、获得支持的条件、项目配套政策、组织结构、取得的成效以及质量监管体系等方面进行定性比较分析。结果 各国共性经验包括 4 个方面:重视政府主导的信息化网络平台建设,既为家庭照顾者提供支持信息,也方便政府相关机构对提供老龄服务的社区机构进行监控和管理;重视老年人能力评估服务的专业化发展,评估结果作为长期护理保险支付费用的依据;为照顾者提供的支持服务包括心理咨询、互助小组和照顾者培训服务等,内容和形式丰富多样;各国采用第三方监管机构进行质量监管,重视监管体系的科学性。结论 建议在我国家庭照顾者支持体系建设中,重视信息化网络平台和专业的老年人能力评估体系构建,促进支持服务内容和形式的灵活多样性,同时加强第三方监管体系的构建。

关键词:居家养老; 家庭照顾者; 支持服务项目; 比较研究

中图分类号:R199;R47 文献标识码:B DOI:10.3870/j.issn.1001-4152.2019.08.093

西方发达国家为减轻家庭照顾者负担开展了许多照顾者支持项目,如美国的老年人家庭照顾者支持项目(The National Family Caregiver Support Program, NFCSP)^[1]、澳大利亚的联邦政府居家养老支持项目(Commonwealth Home Support Programme, CHSP)^[2]、英国的国家照顾者支持策略(National Strategy for Carers, NSC)^[3]等。这些项目维护照顾者的身心健康,降低老年慢性病患者住院率和医疗费用,保障患者的生活质量,极大地节约了社会养老成本^[1-3]。由于我国照顾者支持项目发展较晚,目前没有统一规范的国家照顾者支持项目,仅有的照顾者相关研究停留在对照照顾者相关理论及调查的研究上^[4-7]。本文从项目的总体情况、服务内容、获得支持的条件、项目配套政策、组织结构、取得的成效以及质量监管体系等方面对美国、澳大利亚和英国的家庭照顾者支持项目进行定性比较分析,总结其可借鉴的经验和做法,旨在为我国探索构建有中国特色的家庭照顾者支持体系提供参考。

1 资料与方法

1.1 资料 美国老龄管理局国家家庭照顾者支持项目^[1]。澳大利亚联邦政府居家养老支持项目^[2]。英国卫生部国家照顾者支持策略^[3]。

1.2 分析方法 采用同类横向比较的研究方法,定性描述分析美、澳、英家庭照顾者支持项目。

2 结果

2.1 美、澳、英家庭照顾者支持项目概述

2.1.1 美国的国家家庭照顾者支持项目^[1] 美国

22%的照顾者同时照顾 2 名老年人,8%的照顾者同时照顾≥3 名老年人^[1]。近一半的照顾者已年过 50 岁,其自身健康状况容易受到损害,1/3 的照顾者认为自己的健康状况越来越差^[1]。从 20 世纪 70 年代开始,美国学者提出家庭是为老年人提供长期照顾的主要来源,家庭照顾不仅能节约照护经济成本,也有利于老年人的身心健康。但家庭照顾者付出的生理、心理、社会和经济代价并未得到充分的认可和支持^[8]。

为了支持家庭中的照顾者,使他们尽可能提供更长时间的照顾,美国老龄管理局于 2000 年设立国家家庭照顾者支持项目^[1]。该项目由国家老龄管理局向州和地方老龄办根据管辖地>70 岁老年人数量拨款支付,帮助家庭照顾者实现老年人居家护理。2013~2016 年,政府每年提供约 1.5 亿美元用于该项目^[1]。

2.1.2 澳大利亚的联邦政府居家支持项目^[2] 2015 年澳大利亚有超过 270 万非正式照顾者,其中 85.6 万(32%)为主要照顾者,而 96%的主要照顾者为家庭照顾者,55%的主要照顾者报告每周提供超过 20 h 的照顾^[9]。据估算,2015 年非正式照顾者提供的照顾时间约 19 亿 h,价值约 603 亿澳元,占 GDP 的 3.8%^[9]。澳大利亚老龄委从 20 世纪 70 年代早期开始以居家护理照顾补贴(Domiciliary Nursing Care Benefit, DNCB)的形式支持家庭照顾者^[2]。经过 40 多年的发展,2015 年 7 月 1 日联邦政府居家支持项目正式启动,统一规范了以往的 4 个相关支持项目:联邦家庭与社区照护项目(Commonwealth Home and Community Care Program);全国照顾者喘息服务项目(Planned Respite from the National Respite for Carers Program);日间治疗护理中心项目(Day Therapy Centers Program);老年照护与住宿支持项目(Assistance with Care and Housing for the Aged Program)^[2]。2015~2016 年政府居家养老支持项目

作者单位:1. 昆明医科大学护理学院(云南 昆明, 650500);2. 杭州师范大学医学院

余华:女,博士,副教授

通信作者:李艳,515786143@qq.com

科研项目:云南省哲学社会科学规划项目(XKJS201518);云南省省院省校合作人文社会科学项目(SYSX201706)

收稿:2018-11-08;修回:2018-12-17

获得 16 亿澳元资助提供支持服务,帮助老年人及其照顾者,使老年人能实现居家养老和社区护理^[2]。

2.1.3 英国的国家照顾者支持策略^[3] 近年来英国的家庭照顾者数量不断增加,2011 年人口普查数据显示英格兰和威尔士有 580 万家庭照顾者,较 2001 年增加 60 万,每 9~10 名英国人中就有 1 名家庭照顾者^[10]。家庭照顾者对人们健康独立生活有关键性作用,但照顾要求也影响到家庭照顾者的生活质量,包括他们学习和工作的能力、经济状况和健康水平^[10]。在提供高强度的照顾时,家庭照顾者患病和残疾的可能性增加了 1 倍,有 62.5 万的照顾者因照顾而发生健康问题^[10]。2008 年英国政府发布了国家照顾者支持策略,为日益增加的家庭照顾者制定了十年规划,以满足他们信息和支持的需要^[3]。该规划提出主题为:照顾者是 21 世纪家庭和社区的核心(Cares at the heart of 21st-century families and communities)^[3]。设定的目标为:到 2018 年,家庭照顾者

作为和睦家庭、稳定社区的基础,其价值将得到广泛的认可;提供基于个人需要的支持,使家庭照顾者能够保持平衡,协调好照顾责任和照顾外生活;采用照顾者津贴的方式,为每周照顾时间超过 35 h 的家庭照顾者提供 64.60 英镑/周的经济补贴,并在社保、税收等政策方面给予优待^[3]。

2.2 家庭照顾者支持项目服务内容比较

2.2.1 信息服务 美、澳、英各国都为家庭照顾者提供便利的支持信息服务^[11-13],见表 1。家庭照顾者的需求是复杂多样的,而各地区可以提供的支持服务也不尽相同,因此各国都利用电话、网络等平台提供整合的支持服务信息。通过电话或登录网站便可方便地查找到各州和各社区提供的资源和支持服务。查找到所需支持服务后,家庭照顾者可直接与当地老龄委联系,便可获得指定提供商的服务。网络平台还提供老年护理知识和技术,帮助老年人及照顾者生活得更安全、独立和自信。

表 1 美澳英家庭照顾者支持项目服务内容比较

国家	信息服务	评估服务	支持服务	喘息服务	附加服务	特色服务
美国	Eldercare Locator ^[11]	inter RAI 居民评估工具 ^[14]	心理咨询、互助小组和照顾者培训服务 ^[1]	计划性的定期短期护理和紧急临时护理和托管看护服务 ^[1]	经济援助、家政服务、房屋维修、居家环境改造、法律援助、门到门交通服务、电话问候服务和志愿者服务等 ^[1]	产学研一体化照顾者支持体系 ^[1]
澳大利亚	Carer Gateway ^[12]	ACFI 老年护理评估工具 ^[15]	心理咨询、互助小组和照顾者培训服务 ^[2]	计划性的定期短期护理和紧急临时护理和托管看护服务 ^[2]	经济援助、家政服务、房屋维修、居家环境改造、法律援助、门到门交通服务、电话问候服务和志愿者服务等 ^[2]	针对不同类型照顾者的分类支持体系 ^[2]
英国	Age UK ^[13]	Easy Care 老年评估工具 ^[16]	心理咨询、互助小组和照顾者培训服务 ^[3]	计划性的定期短期护理和紧急临时护理和托管看护服务 ^[3]	经济援助、家政服务、房屋维修、居家环境改造、法律援助、门到门交通服务、电话问候服务和志愿者服务等 ^[3]	循证照顾者支持体系 ^[3]

2.2.2 评估服务 各国政府都提供专业的老年人功能评估服务。评估员要求具有医学、护理学或社会工作学历背景,并由专业的老年健康评估委员会负责培训并发放资格证书。评估员负责对申请入住长期护理机构的老年人进行评估和审核。各国根据实际采用不同的评估工具。美国政府指定的评估工具为 inter RAI 居民评估工具,内容包括老年人的人口学一般信息、疾病诊断和用药情况、健康状况及问题、治疗性干预措施、所需康复服务、日常生活能力、认知、沟通、情绪和行为状态、约束和安全设备等方面。该评估工具已由清华大学引入我国并推广应用^[14]。澳大利亚使用 ACFI(Aged Care Funding Instrument)作为评估工具^[15],内容包括营养、个人卫生、大小便、移动、认知、言语行为、身体行为、精神状态、抑郁、用药、复杂健康问题 12 个方面的问题。英国使用 Easy

Care 作为评估工具^[16],内容包括认知、情绪、行为、沟通、活动、营养、呼吸、意识状态、大小便、皮肤、用药、其他特殊问题等方面,评估结果作为国家医疗保险体系(NHS)支付费用的依据。

2.2.3 支持服务 各国为照顾者提供的支持服务包括心理咨询、互助小组和照顾者培训服务^[1-3],见表 1。使用面对面辅导、电话、邮件和在线视频辅导或小组辅导等方式,针对家庭照顾者开展心理咨询,提供心理辅导及转介服务^[1-3]。内容包括应对技能、悲伤和丧失感处理、过渡问题、问题解决技巧、情感支持和健康福利咨询等^[1-3]。组织照顾者互助小组,与其他照顾者建立联系,分享照顾经历和体验,获得建议和帮助,相互支持^[1-3]。针对一些特殊人群照顾者还有针对性的照顾者互助协会和小组,如澳大利亚有针对老年痴呆症患者照顾者、慢性病患者照顾者、失禁患

者照顾者、精神病患者照顾者、视力听力语言障碍患者照顾者和残疾人照顾者 6 类互助协会^[2]。举办各项技能训练课程和培训计划,推动成立家庭照顾者互助小组,提供与照顾者有关的资讯及文献,示范及借用康复器材,开展社交娱乐活动等^[1-3]。这些服务一方面有助于照顾者提高照顾技能和照顾质量,也有助于照顾者缓解精神压力^[1-3]。

2.2.4 喘息服务 各国都为照顾者提供喘息(暂缓、暂歇)服务(Respite Care)^[1-3],见表 1。喘息服务是一种为照顾者提供的计划性或临时性的短期照护服务,其目的是减轻照顾者负担^[17]。喘息服务有助于支持和维护主要照顾关系,维护照顾者健康,并促进积极照顾体验;还有利于延缓老年人长期入住养老机构,预防对被照顾者的虐待和忽视;甚至能够减少离婚,维护家庭和睦稳定^[17]。各国提供的喘息服务模式包括计划性的定期短期护理、紧急临时护理和托管看护服务等。服务地点包括上门到家庭、养老院、护理院、社区医院或社区日间或夜间护理中心^[1-3]。服务具体内容包括生活护理,如洗澡、穿衣和行动等;治疗护理、辅助医疗和其他康复服务等;护理协调和个案管理;以及临时日间照顾或短暂住宿服务等^[1-3]。

2.2.5 附加服务 这类服务包括一系列基于家庭照顾者需要支持性服务^[1-3],见表 1。

2.2.6 特色服务 ①美国重视产学研一体化照顾者支持体系建设^[1]。家庭照顾者想要得到的服务内容和时间可能存在较大的差异,这使得提供合适的支持服务难度较大。因此美国的国家家庭照顾者支持项目设置了一系列的国家级科研项目来进行服务项目的研发、交流、发展和革新,促进家庭照顾者支持项目与科研项目相结合,并以科研成果为导向引领服务改革,形成产学研一体化的照顾者支持体系^[1],见表 1。②澳大利亚强调应针对不同类型照顾者的分类构建支持体系^[2]。针对患有残疾、精神病、慢性病、绝症、有酗酒或其他药物成瘾问题或者年老体弱老年人的家庭照顾者,由澳大利亚政府家庭住房社区服务及土著事务部提供资金,提供专门的专家辅导服务^[2],帮助照顾者应对变化、控制压力、平衡工作和照顾职责、应对丧失和悲伤等^[2]。1/4 的澳大利亚照顾者为非英语国家移民,因此针对不同语言和文化的照顾者,澳大利亚为非英语母语的照顾者提供近 20 种不同语言版本的信息和翻译服务^[2]。Carer Gateway 网站还提供在线朗读功能软件,为能听懂但阅读困难的照顾者提供便利^[12],见表 1。③英国强调建设循证照顾者支持体系^[3],认为国家照顾者支持策略(NSC)应基于照顾者自己的意见。英国政府采用广泛调查咨询照顾者的方式,每 4 年一次向家庭照顾者调查研究下一步的工作重点,每次调查样本都超过 4 000 名照顾者^[3],见表 1。

2.3 家庭照顾者获得支持的条件比较

2.3.1 美国 根据美国老年人法案 2006 年修正案,获得支持服务的照顾者应满足以下条件之一:正在为≥60 岁老年人提供照顾的成年家庭成员或其他年

满 18 岁的非正式照顾者;正在为任何年龄患有老年痴呆症患者提供照顾的成年家庭成员或其他年满 18 岁的非正式照顾者;正在为 18~59 岁残疾人提供照顾的祖父母或 55 岁以上其他非父母亲属^[1]。

2.3.2 澳大利亚 能否获得政府资助的支持服务取决于老年护理评估团队(Aged Care Assessment Team, ACAT)的建议^[2]。ACAT 由专职医务人员组成,从生理、心理、医疗、康复、文化和社会等方面评估衰弱老年人的需求,指导他们的照顾者获得相应的适当水平支持服务^[2]。ACAT 对政府资助的支持服务建议包括:家庭护理支持服务;机构老年护理服务;机构喘息服务;提供从医院到家庭或养老机构的延续护理^[2]。

2.3.3 英国 根据 2014 护理法案(The Care Act 2014)照顾者获得支持服务要同时满足以下 3 个条件:①正在照顾另一成年人;②照顾者的身心健康受损或有受损的风险;③照顾任务对照顾者的健康已造成明显的影响,得不到支持就无法完成照顾任务^[3]。

2.4 家庭照顾者支持项目配套政策比较

2.4.1 美国 美国国会于 1993 年通过《家庭与医疗休假法》,规范了企业的家庭照顾责任,任何员工可以因产假、照顾产假、照顾家庭成员生病等原因,向雇主请长达 3 个月的假期,而雇主仍必须保留员工的职位^[1]。2000 年,美国把国家家庭照顾者支持项目写入《美国老年法》,为家庭照顾者获得支持提供了法律保障^[1]。

2.4.2 澳大利亚 澳大利亚曾于 1985 年、1997 年分别出台《家庭和社区照顾法》、《老年照顾法》,对照顾服务的规划、服务提供者的审批、政府补贴、服务提供者的职责进行了详细的规定^[2]。根据《老年照顾法》,联邦政府对审批合格申请者提供照顾者补助和津贴^[2]。

2.4.3 英国 英国曾于 1995 年、2000 年、2004 年、2006 年分别出台《照顾者认可和服务法案》、《照顾者和儿童法律》、《照顾者机会平等法案》、《工作和家庭法案》等一系列有关家庭照顾者的法案,通过立法的形式保障照顾者的权益并促进其生活质量的提高^[3]。尤其是《工作和家庭法案》更加关注家庭照顾者协调工作与照顾的关系,为家庭照顾者更好地协调工作与照顾提供了便利。法案规定当照顾者的工作与照顾发生冲突时,可以要求雇主提供弹性工作安排或紧急特许事假,照顾者还可以选择半年至 3 年的无薪短期休息^[3]。

2.5 家庭照顾者支持项目的组织结构比较

2.5.1 美国 美国有 3 个主要的国家级家庭照顾者组织机构,即家庭照顾者联盟(Family Caregiver Alliance, FCA)、国家照顾者联盟(National Alliance for Caregiving, NAC)和国家家庭照顾者协会(The National Family Caregivers Association, NFCA)^[1]。这些非营利组织机构直接提供照顾者支持服务,开展活动促进社会对家庭照顾者这一重要群体的认识、支持和建议,并为照顾者提供基本的照护工具、技能培训和相关信息,帮助他们在为家人提供高质量照顾的

同时保护自己的身体和心理健康^[1]。

2.5.2 澳大利亚 澳大利亚民政部负责提供必要的经济支持;社会服务部负责直接或以政府购买的形式为提供照顾者支持服务;卫生部提供协助人们居家护理的相关知识和信息,包括家庭和社区护理服务信息,发放居家护理照顾包等,还提供喘息护理服务,给家庭照顾者额外的帮助或暂时摆脱照顾者角色^[2]。

2.5.3 英国 英国卫生部针对照顾者健康开展调查研究,并制定一系列政策法规,并资助非盈利性机构如 Carers UK 和 Carers Trust,为照顾者提供评估和支持服务。卫生部还资助皇家大学护理学院、女王护理学院等机构为照顾者提供培训和支持服务,并开展科学研究^[3]。

2.6 家庭照顾者支持项目取得的成效比较

2.6.1 美国 2014 年有超过 70 万美国家庭照顾者获得 NFCSP 支持服务^[1]。这些服务帮助照顾者更好地履行家庭照顾责任,延长家庭照顾时间:88%的照顾者报告支持服务使他们成为更好的照顾者;74%的家庭照顾者认为支持服务使他们能为家人提供更长时间的家庭照顾;近 42%的家庭照顾者报告提供了 2~5 年的家庭照顾;约 27%则报告提供了 5~10 年的家庭照顾;62%的照顾者认为如果没有支持服务,被照顾者只有被送进养老院^[1]。

2.6.2 澳大利亚 根据澳大利亚政府社会服务部 2015 年调查结果,已有超过 100 万澳大利亚人接受了支持服务,在 2050 年将超过 350 万人^[2]。至 2016 年 1 月,My Aged Care 中心接到来电近 40 万个,拥有注册客户近 14 万个,其中超过 17 万人获得了支持服务^[2]。

2.6.3 英国 根据英国政府卫生与社会照护信息中心 2015 年最新的调查结果,接受抽样调查的样本中,88%家庭照顾者满意政府提供的支持服务;85%认为自己因为支持服务,完全或有一定的放松时间可以自由支配;83%认为能够完全或部分安排自己的日常生活;86%报告能得到足够或一定的休息时间;83%认为自己从支持服务中得到鼓励和帮助;47%认为使用支持服务能够帮助照顾者暂时解脱照顾角色获得休息;85%的照顾者因为支持服务而拥有安全感^[3]。

3 小结

通过对比分析美、澳、英照顾者支持项目显示,给予照顾者相应支持不但可以维护照顾者的身心健康,而且降低被照顾对象住院率和医疗费用。结合我国的现实情况,提出以下建议:第一,我国应加强政府主导的信息化网络平台建设,为提供可靠、便利的信息支持服务提供平台;第二,应加强专业的老年人能力评估体系建设,为构建及时、适当的支持项目提供基础;第三,应加强支持服务内容和形式的灵活多样性建设,为提供个性化、针对性的支持服务提供条件;第四,应加强第三方监管机构建设,为建立科学、完善的监管体制提供保障。

参考文献:

[1] U. S. Administration for Community Living (ACL). Natio-

nal Family Caregiver Support Program[EB/OL]. (2017-12-13)[2018-12-03]. <https://acl.gov/programs/support-caregivers/national-family-caregiver-support-program>.

[2] Australian Government Department of Health, Commonwealth Home Support Programme—Programme Manual[EB/OL]. (2018-10-26)[2018-12-03]. <https://agedcare.health.gov.au/news-and-resources/publications/fact-sheets/commonwealth-home-support-programme-programme-manual>.

[3] U. K. Government Department of Health and Social Care. The national carers strategy[EB/OL]. (2008-06-10)[2018-12-03]. <https://www.gov.uk/government/publications/the-national-carers-strategy>

[4] 师亚,王秀华,杨琛. 中国老年长期护理分级制度研究进展[J]. 护理学杂志,2016,31(23):92-95.

[5] 毛智慧,李魏,孙晓婷.“喘息服务”对失能老人及其照顾者生活质量和照护负担的影响[J]. 护理研究,2018,32(19):3098-3100.

[6] 周坚,韦一晨,丁龙华. 老年长期护理制度模式的国际比较及其启示[J]. 社会保障研究,2018(3):92-101.

[7] 陈瑛. 上海市家庭长期照顾者的照顾支持政策研究[D]. 上海:华东师范大学,2015.

[8] Brian G, Catherine W. Family support in late life:a review of the literature on aging, disability, and family caregiving[J]. J Fam Soc Work,2016,19(4):348-395.

[9] Australian Bureau of Statistics. Survey of disability, ageing and carers[EB/OL]. (2018-06-10)[2018-12-03]. <http://www.carersaustralia.com.au/about-carers/statistics/>

[10] U. K. Office for National Statistics. 2011 Census[EB/OL]. (2012-06-10)[2018-12-03]. <https://www.ons.gov.uk/census/2011census>

[11] U. S. Administration on Aging (AoA). The eldercare locator[EB/OL]. (2018-09-13)[2018-12-03]. <https://eldercare.acl.gov/Public/Index.aspx>

[12] Australian Government. Carer gateway[EB/OL]. (2018-11-13)[2018-12-03]. <https://www.carergateway.gov.au>

[13] U. K. The Charity Commission. Age UK[DB/OL]. (2018-10-13)[2018-12-03]. <https://www.ageuk.org.uk/>

[14] 清华大学医学院公共健康研究中心. inter RAI 居民评估工具 [EB/OL]. (2018-11-13)[2018-12-03]. <http://www.interraichina.org/home/index>

[15] Australian Government Department of Health [EB/OL]. (2018-10-26)[2018-12-03]. <https://agedcare.health.gov.au/tools-and-resources/aged-care-funding-instrument-acfi-reports>.

[16] Christopher C, Neil C, Gina S, et al. Systematic review of EASY—care needs assessment for community-dwelling older people[J]. Age Ageing,2017,33(5):559-565.

[17] 曾莉,周兰妹. 喘息服务发展现状及对我国护理工作的启示[J]. 中国实用护理杂志,2010,26(12):4-6.

[18] U. S. Administration for Community Living (ACL). Draft Final Report for the Evaluation of Select Consumer, Program, and System Characteristics under the Supportive Services Program (Title III-B) of the Older Americans Act[EB/OL]. (2017-12-13)[2018-12-03]. https://acl.gov/sites/default/files/programs/2017-02/III-B%20Final%20Report_6_26_07.pdf.