

原鄉在地長期照顧服務人力之 現況與困境： 一個原鄉在地參與者的看見與體會 (註1)

Kui Kasirisir 許俊才

壹、前言

從聯合國到國內有很多的相關法令已經明確指出有關原住民族的老人及身心障礙的健康照顧議題是需要特別重視與扶助的，例如聯合國原住民族權利宣言（註2）第21條第2款指出「各國應採取有效措施，並在適當情況下採取特別措施，確保原住民族的經濟和社會狀況持續得到改善。應特別關注原住民族老人、婦女、青年、兒童和身心障礙者的權利和特殊需要。」中華民國建國一百年社會福利政策綱領（註3）有關福利服務內容，也針對老人照顧以及原住民族指出「政府應針對原住民族地區地理環境、文化語言之特殊性，積極整合社會福利、衛生醫療、教育等部門，建立因地制宜之福利服務措施，提升福利服務輸送效能，縮減城鄉福利資源的分配差異，營造尊重多元文化差

異、確保原住民族生活福祉之公平正義的社會。」此外，原住民族基本法（註4）第24條第1款亦特別提到「政府應依原住民族特性，策訂原住民族公共衛生及醫療政策，將原住民族地區納入全國醫療網，辦理原住民族健康照顧，建立完善之長期照護、緊急救護及後送體系，保障原住民族健康及生命安全。」由上述的基本的規範可以看出原住民族老人及身心礙者是需要特別關注與照顧的一個服務群體，且在服務規劃與設計時需要留意其族群文化的特殊性，也就是說透過聆聽在地部落民眾的聲音以及擴大原住民族在不同照顧服務層級的參與（怡懋·蘇米、許木柱，2016），才能提供符合在地部落文化習性的長期照顧服務。

自蔡英文總統上任後所推動的長照2.0，其整體計畫目標在於達成以服務使用者為中心之多元連續性服務之服務體

系，其中在原住民專章的計畫目標則是特別對四個部份，包括：一、強化原住民族使用長照服務之輸送帶；二、獎勵並提供符合部落需求之長照服務；三、培育原住民長照服務在地人力及組織；四、整合資通訊設備，建置原住民族部落「長照聯網」。然而，長期照顧服務執行的核心要素在於各個照顧層級的人力資源是否建置完善（陳正芬，2011），從圖1可以看出目前長期照顧服務人力的類型主要分為二大類：一為照顧管理人力，另一個是照顧服務人力。前者主要是以照顧評估以及照顧資源管理與協調為主，而後者在於依據照顧處遇提供直接服務給社區民眾。

衛生福利部在公告的長照2.0版本即指出長期照顧十年計畫1.0在原鄉執行上的困境包括(1)交通不便形成地理的障

礙、(2)醫療資源缺乏設備不足、(3)社會福利服務資源缺乏、(4)醫事及照護人力不足或流動率太高、(5)家庭照顧者知識或技能不足、(6)經濟的障礙以及(7)文化語言的障礙（衛生福利部，2016）。就以長照人力的基本問題而言，由於偏鄉地處交通不便且人口外流嚴重，且民間單位因考量營運成本的問題而投資意願較低，可以看出原鄉地區因為照顧成本、人力不足且流動率高，再加上專業人員（包括社會工作師、職能治療師、物理治療師等）的不足，造成整體原鄉的長期照顧服務品質是受到影響的。

具有在地文化養份的照顧服務人力是重要的，例如作者的vuvu（註5）（奶奶）因為膝蓋嚴重的退化而導致她無法再像過去一樣到田裏農忙（種小米、芋頭、樹豆

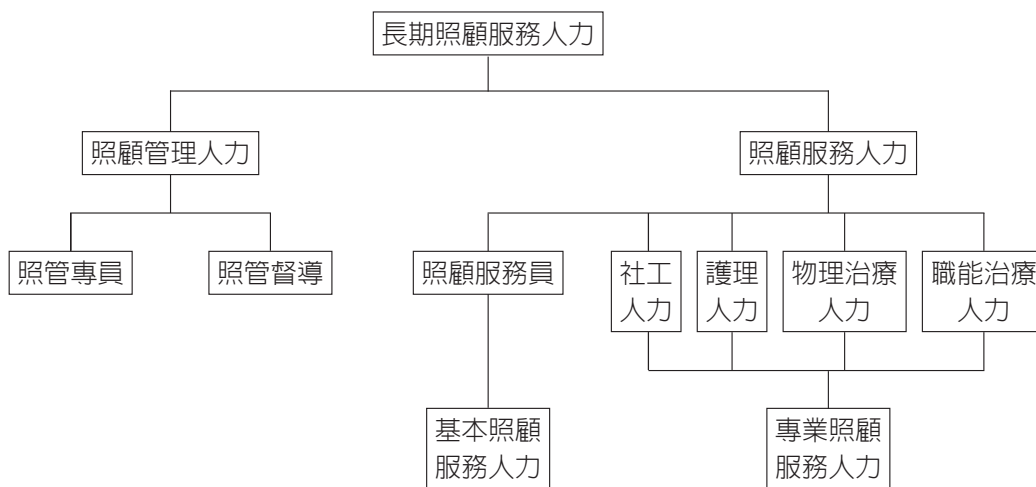


圖 1 我國長期照顧服務人力之類型（衛生福利部，2016）

等），最後只能臥床生活，對她而言這是個多麼令人難過的事情，因為她無法再自由的到小米田去看顧自己的小米，去親近那塊她曾努力照顧超過60年土地。因為vuvu她已經需要由其他人來照顧她的生活起居，所以經過與vuvu以及家人們的討論，最後決定不去平地人的地方，而是請了某位家族成員與奶奶一起住在老家旁的房子。主要的原因在於家族關係及族語互動的方便性及文化性，而且奶奶不願意所謂的外籍看護工來照顧她，也不願離開家裏到所謂的機構，因此才用了這種符合奶奶在文化生活習慣上的照顧需求。其實，在2015年通過的長期照顧服務法相關法條就已經提到有關長期照顧人力的需要考慮族群文化的差異來特別規劃與推動，例如第14條第3款規定「原住民族地區長照服務計畫、長照服務網區與人力發展之規劃及推動，中央主管機關應會商原住民族委員會定之。中央主管機關應獎助辦理長期照顧創新服務之相關研究。」第18條第2款規定「長照人員之訓練、繼續教育、在職訓練課程內容，應考量不同地區、族群、性別、特定疾病及照顧經驗之差異性」第24條第2款規定「原住民族地區長照機構之設立及人員配置，中央主管機關應會商原住民族委員會定之」因此在衛福部在長照2.0原住民專章特別針對原住民長照人力培育提出以下三項工作（衛生福利部，2016）：

- 一、積極與衛福部、原住民族委員會、勞動部、教育部等部會共同合作推展原住民長照人才培力與照顧服務。
- 二、原住民及偏鄉之長照醫事人力培育應納入原住民族之多元文化課程訓練，並敦聘具原鄉文化敏感度之學者專家擔任課程講師，增進長照人員對在地文化瞭解與融入。
- 三、將原住民族文化敏感度與能力訓練課程，納入照顧服務員基礎課程為3小時；照管專員、社工人員、醫事人員等課程為14小時。

在vuvu的照顧案例中可以看到，在地照顧人力承載了原鄉長照是否成功很重要的因素，更重要的是如何讓部落在地有工作能力的民眾能夠有機會兼顧工作收入、家庭關係與部落文化的傳承。因此，本文是以自參與原鄉部落照顧服務之研究資料與個人經驗觀察做為主要的分享基礎，藉此來討論有關落實培育／運用原鄉在地照顧服務人力，並檢討相關的長照人力政策。

貳、原鄉照顧服務人力的現況

整理分析目前的社會福利服務輸送，大多皆是以主流社會的文化觀點所設計規劃，為了減少服務輸送上文化衝突現象的產生，大多是以透過聘用在地原住民來參與服務輸送的方式來處理。然而此

種方式雖能減少服務輸送上的衝突，但只能治標並不能治本，這是因為服務輸送的制度本身並沒有從原住民的觀點進行規劃，所以即便雇用了原住民參與服務提供，其社會問題並不會因此而減緩，反而造成在地工作者面臨主流社會所建構的專業知識體系與自身文化觀點的衝突（詹宜璋，2009），而這也是為什麼萬育維、曾梅玲、鄭惠美（2009）強調原鄉的社會工作專業知識必須以在地知識（indigenous knowledge）為基礎，其知識的建構必須涵蓋多元性、歷史性、文化性及當前部落的生活知識等。

長期照顧服務自2007年推動以來，已逐漸成為原住民族地區重要的照顧服務資源。然而以作者參與原鄉長照服務推動的場域（屏東縣泰武鄉）來看，過去在推動長照1.0的問題與挑戰大致有以下幾點：

- 一、交通接送服務不易：偏遠地區費用高，交通接送服務補助原則以里程計算、以趟數補助，對於偏遠地區使用者，因為距離因素補助費用相對較少，因此部落民眾較無意願使用。
- 二、餐飲服務推展不易：原鄉幅員廣大，且受託單位為維持餐飲品質及控管，僅設置一個中央廚房，以至於偏遠地區送餐服務較為困難。
- 三、服務資源發展較為緩慢：鄉內社區式照顧僅有泰武鄉老人日間照顧中心以及長照分站復健治療，其他須依靠

其他行政區長照服務單位上山到泰武鄉，一旦都會區長照服務需求人數大時，本鄉所依靠的這些長照服務單位將無法立即回應本鄉部落民眾的長照需求（因距離遙遠，不符成本）。

- 四、服務據點土地取得不易：若要設立長照服務中心，常受限相關法規之規範，使許多有意願在泰武鄉發展長照服務之單位卻步。
 - 五、服務種類及次數較少：大多原鄉地區長照服務資源少且發展緩慢，所以能提供之長照服務種類及次數過少，無法滿足民眾實際需求。
 - 六、照顧服務資源發展不易：對於提供的居家式及社區式服務接受程度仍有限，故相關服務尚不普及，此亦相對壓抑了對照顧服務的需求，導致民間照顧資源發展不易。
 - 七、長照服務的宣導仍需持續努力：由於服務的項目與內涵對於泰武鄉內的部落長者而言，很難一下子透過文字宣導的方式來認識與理解所謂的長期照顧服務；此外，很多的服務項目是由不同的單位所提供，容易在宣導上造成服務上的區隔與誤解，而且大多必須要負擔自付額。因此，在泰武鄉的長照服務宣導並不如想像中的容易。
- 根據上述大致可以看出原鄉在地理及空間環境有其限制，再加上照顧服務成本效益上的考量，要發展適切且完善的

照顧服務相當不容易。此外，要完善或提升照顧服務品質的核心元素仍是在照顧人力的相關議題。針對原鄉的長照人力而言，日宏煜、王增勇（2016）特別指出受完訓原住民族籍居家服務員及照顧服務員不願意留在原住民族地區提供服務的原因包括(1)培訓地點以機構／醫院為主，與原鄉環境有差異；(2)原鄉服務對象過於分散導致照顧的交通成本過高；(3)受到「照顧服務員」刻板印象的影響；(4)族群文化習慣上的照顧觀點與現行的照顧服務方式有所衝突。因此，日宏煜與王增勇（2016）亦特別針對未來在推動原住民族地區人力發展之規劃及推動的建議有六項，包括(1)原住民族地區長期照顧人力嚴重不足，為解決此問題，在長期照顧服務人員的訓練應依人員工作特性予以分流；(2)對於照顧管理專員、居家護理、物理／職能治療師等專業人員培養，應納入衛生福利部「原住民族醫事人員養成計畫」，培養原住民族長期照顧專業人員公費生，並於畢業後分發至原住民族地區服務；(3)政府機構（如勞動部）或民間團體依規定辦理各類教育訓練、繼續教育，在職教育培訓照顧服務員，除在規定之機構進行各類教育課程外，應考量原住民族地區學員在提供服務時的實務需求，將實習課程開設於原住民族社區（部落），使照顧服務員之訓用得以合一；(4)考量原住民族經濟上之劣勢，原住民族人參與照

顧服務員培訓期間，政府應提供生活津貼，並規定所有培訓完成之照顧服務員於一定期限內至原住民族地區提供服務，服務時間應由政府提供津貼單位與原住民族地區長期照顧共管機制共同訂定合理時數，如無法完成服務時，應繳回受訓期間所領之生活津貼；(5)對於完成照顧服務員訓練之原住民族人，政府應鼓勵其考取照顧服務技術士，唯應設緩衝時間，使完訓之照顧服務員可於緩衝期提供服務且同時準備技術士證照考試；(6)目前照顧服務員薪資多以時薪計算，且無最低薪資之保障，造成留任比例偏低，因此為鼓勵原住民族人全職投入長期照顧服務，政府應改以月薪聘用原住民族照顧服務員，同時考量原住民族地區交通條件，原住民族照顧服務員在提供服務時，交通費應予以實報實銷。根據以上的原鄉長照人力的建議，在現行的長照2.0以及支付制度似乎已經回應了某些面向，例如時薪／低薪的問題以及訓練課程納入原住民族文化安全議題等等。但是有關照顧服務品質提升、文化照顧適切性以及照顧政策穩定度等面向，仍有待相關單位的投入與努力。

參、原鄉的長照人力現況檢視

以下的內容主要整理自作者執行科技部研究以及參與原鄉長照服務的經驗與看見，其場域主要聚焦於屏東縣泰武鄉，

完成6位學者專家、10位實務工作者的個別訪談、2次焦點團體訪談以及7次泰武鄉ACC工作小組會議資料等等。根據研究參與者針對原鄉長照人力的相關議題的經驗與意見，大致可以分為五大面向，分別為人力培育、人力來源、照顧就業市場、照顧支付制度、機構組織以及政策明確與穩定等，以下分別說明：

一、朝向具有在地文化生活性質的人力培育：有關人力培育議題，研究參與者主要把現況問題聚焦在培訓的內容與地點，因為大多有意願從事原鄉照顧服務人力是部落中壯年人口為主，但對於他們來說，原本的生活作息大多是圍繞在家庭成員、農務、教會以及其他部落事務，因此要打斷原本的部落生活去受訓上課，對於他們來說是一件不容易的事情。亦有些研究受訪者表示現今的課程內容並沒辦法「接地氣」，也就是說照顧訓練的重點在於照顧的專業知識與技巧，但看不到「受照顧者」，因此若能提供相關的訓練內容（包括如何與照顧者互動、溝通與對話，認識在地服務對象的文化習慣等等），應該更可以提升原鄉長照人力在文化照顧上的認識與理解。此外，根據原民會所做的就業狀況調查，原鄉地區的就業類型仍是以農業為主，但以過去作者執行研究的發現以及在部落生活的觀察，其實多

數的部落民眾參與很多所謂非典型的工作，亦即會做很多不同的臨工，這些臨工其實有時候是搭配部落民眾自己的生活作息方式，例如平時作農，但有時亦會做一些部落雜工，主要原因不外乎可以兼顧家庭的經濟收入與照顧家庭生活，而且可以有自己的生活時間與空間。因此，一味的思考發展所謂的全職工作機會，有時並不符合部落民眾的需求。

二、人力來源：目前泰武鄉的長照人力以專業性來看，愈需要學歷與專業知識的工作職缺是外來人力為主，相反的則是以部落在地民眾為主。透過在地民眾的反應，可以瞭解在地人力與與非在地人力在服務的感受仍有一定的差異，特別是在語言與關係上的感受特別明顯，也就是在排灣族語的使用以及照顧人力是否與受照顧者彼此之間是否具有「部落關係」（註6）；此外，研究參與者大多認為外地人（特別指非原住民）在行政能力上似乎比部落民眾還好，不過這也許是受到部落生活作息與年齡的影響，讓來自不同地方的工作人力在行政能力上有了明顯的落差；最後，受訪者亦建議在培育原鄉長照人力上，應仔細評估在地人的條件與能力，讓有意願參與長照服務的在地部落民眾能夠有「在地就業」的空間。

三、進入照顧就業市場的氛圍：根據研究參與者的談話資料，有關照顧就業市場主要涉及到了5個議題，包括(1)服務需求量：由於照顧市場是一種供給關係，若是照顧服務需求量不足，則照顧服務人力的需求亦會下降，甚至有可能造成照顧服務人力的低薪資，但若要創造照顧服務需求，則會涉及到是否需要跨部落服務以及服務量浮濫等問題；(2)創造新的自付服務項目：亦即在現有的支付項目之外，提供符合在地服務需求的自付服務項目；(3)月薪制與彈性工時：如先前所述，大多的部落在地民眾原本的生活作息可能無法全心全力的投入課程訓練，同時此因素亦會影響到部落民眾投入全職照顧服務工作的意願，而目前的照顧就業市場的趨勢仍是以全職的照顧工作為主，缺乏了部落民眾在地生活作息的彈性；(4)職業生涯的發展性：由於原鄉照顧就業市場主要是以照顧工作為主，因此在整個照顧產業上的職業生涯發展似乎較無職業願景，而此因素亦影響了年輕一輩投入原鄉照顧服務市場的意願；(5)照顧職業的刻板印象：社會大眾對於「照顧工作」大多停留在家庭幫傭、吃力不討好、把屎把尿的刻板印象，此印象也影響了大部份部落民眾對象對於照顧服務員的看法以及投入此工

作職場的意願。

四、長照2.0支付制度讓照顧服務員的服務態度走向「照顧服務商品」的現象：長照給付及支付基準於107年起施行，新制基本理念包括在(1)提升效率：實施特約制度簡化費用核銷流程；(2)增加服務提供量能：提高服務費用支付基準，增加服務單位投入誘因；(3)建立照服員專業形象：打破按時計價模式、改善過往不同工同酬情形，提供照顧服務員合理薪資；(4)以個案為中心：針對個案問題提供符合其需求之照顧服務，由照管專員或個案管理員與案家共同擬訂照顧計畫。此外，支付新制在原住民族地區及離島，其支付價格是其他地方的1.2倍，這些變革都深深的影響了服務對象（例如部分負擔與被服務時間）、照顧服務員（例如薪資、服務方式）、機構（例如特約與請款方式）。然而，就從新版支付制度的內容可以看出其變革在於照顧服務支付標準化與專業化的意圖，似乎為了未來長照保險的規劃做準備。而根據部落服務現場的聲音，慢慢發現「照顧商品>照顧品質」的現象，也就是照顧服務員開始追求盡快完成照顧服務項目而減少了與照顧服務對象互動與陪伴的時間，反而讓服務對象有了類似像照顧商品對待的感覺。如果支付

制度是未來要推動的政策，則必須特別留意支付制度可能造成缺乏「溫度」的照顧服務現象產生。

五、在地專業人力「靠行」與機構組織：就業市場的議題大多會涉及到勞工與雇主，這裏所指的勞工就是原鄉長照人力，而雇主則是聘僱原鄉長照人力的機構組織。整體而言，原鄉長照人力的雇主不外乎二種機構：政府單位（例如長照中心）、民間單位（例如社福團體、醫療相關機構與在地人民團體組織）。就從這幾年在泰武鄉參與執行長照服務的經驗可以發現一個原鄉長照人力的基本問題，就是部落在地組織（例如協會或教會）在參與政府長照服務上很難找到穩定的工作人力，雖然過去已經培育過相當數量的照顧服務員，但多數願意投入照顧服務工作的照顧服務員傾向去做看護或是成為全國性組織（或地區性的大型組織）的照顧人力，主要原因在於部落在地組織比較沒有自己的經費先撥付相關的薪資費用給照顧服務員，也就是照顧服務員必須等待部落在地組織請領到政府撥付款項後才能給付他們的薪水，有時候一拖就是3個月到6個月。薪資的不穩定性造成了照顧服務員寧願去「靠行」大型組織，也不願意成為部落在地組織的工作人力。此外，根據受訪者的說法，針對

所謂的原鄉長照人力的機構組織的進行意見整理，如表1所示：

表 1 不同機構組織在泰武鄉長照人力任用的差異

	社區發展協會	社福團體
組織穩定性	略顯不足	佳
組織人員專業度	弱	強
工時	彈性	嚴謹
勞動權益保障	不足	足
部落關係	佳	略顯不足
服務焦距	關係	專業
服務的類型	多元	專一
在地政治的影響	高	相對弱

六、相關政策的穩定與資源配置：目前原鄉長照服務的發展，大多來自於政府政策的資源引導，因此長照政策的明確性與穩定性深深的影響了原鄉長照人力的發展方向。依據研究受訪者的說法，「滾動式修正」的政策讓原鄉長照人力在發展上有很多的不確定性，例如原本提案規劃要進行所謂的BC模式，因為政府的一紙公文變成了AC模式，但相關工作人員對於這BC的工作角色與任務都還沒有認識與理解，就被迫要改為AC模式；此外，對於原鄉C站與原鄉部落原有的文化健康站彼此之間的關係以及未來政策的走向皆沒有很清楚的訊息，也造成了相關人力在招募與培育上很

多的難題。此外，政策的配置上也較偏重「補助」而非「陪伴／輔導」，例如目前原鄉在地組織的幹部組成並非長照相關背景，大多也未曾有相關的訓練，但這些組織常被期待要能夠背負協助落實在地老化服務政策的重擔，而政策最常做的就是提供經費補助，而此種經費補助對於在地團隊而言卻是一種難以消化的「糧食」，因為部落組織幹部本身對於相關的政策、服務與專業人力管理上的知識與能力就已經有困難了，更何況多數的幹部都還有自己的工作與生活要忙。因此，如何能夠協助在地組織成為有力的在地照顧夥伴，實為相關部會需要正視面對的現況。

肆、不要讓長照政策「滾」走了我們的人：代結論

自長照十年計畫推動以來，部落民眾對於照顧服務（特別是居家與餐飲服務）有了比較多的認識與經驗，但也僅就於「被照顧者」的角色；但自長照2.0上路之後，在衛福部與原民會的大力推動之下，「在地照顧」的工作者角色已經慢慢

的被看見與被接受。此外，依據長期照顧服務法第14條、18條、24條等內容皆直接涉及到原鄉長照人力的培育、訓練及運用的議題；然而就如同上述所呈現的原鄉長照人力問題，建議除了應思考在人力資格上如何納入具有文化語言優勢的部落民眾成為可能的照顧人力外，同時在運用上要考慮文化生活作息的彈性、在地組織長期培力的投入、可信賴且具有穩定性的長照資源政策支持，以及提升長照服務人力的專業照顧形象。

在我們參與長照2.0三年多的經驗下來，我們對於長照政策的「變動性」有相當大的感觸，而這樣的變動性對於受到殖民歷史影響的原住民族而言，其部落社會的變動、人力資本的條件、土地空間的限制等等更加深了原鄉長照人力培育上的困難與挑戰，也因而影響了原鄉長照服務品質的提升。因此，如何不要讓長照政策「滾」走了我們的人，成了發展原鄉在地長照人力的重要課題。

（本文作者為屏東排灣族人、國立屏東科技大學社會工作系副教授）

關鍵詞：在地老化、合作社、照顧人力、原鄉長照

📖 註 釋

註1：本文為科技部補助專題研究計畫「發展原鄉在地長期照顧服務人力之困境與行動策略」（MOST 107-2420-H-020-002-MY2）研究部份成果。

註2：聯合國大會2007年9月13日通過。

註3：行政院101.1.9院臺內字第1010120382號函修正核定。

註4：2005年2月5日公布。

註5：排灣語，對於祖父祖母輩的稱呼。

註6：在此所謂的部落關係是指部落民眾之間彼此之間可以透過血緣或姻親的關係，讓雙方找到「關係的連結」，讓彼此之間不是只有所謂的照顧關係的陌生人

參考文獻

日宏煜、王增勇（2016）。《長期照顧服務法公布後原鄉照顧服務因應措施》。臺北：原住民族委員會。

怡懋・蘇米、許木柱（2016）。〈台灣原住民族長期照顧之跨文化政策議題與省思〉，《護理雜誌》63(3)。頁5-11。

陳正芬（2011）。〈我國長期照顧政策之規劃與發展〉，《社區發展季刊》133。頁197-208。

萬育維、曾梅玲、鄭惠美（2009）。〈從部落工作經驗建構原住民社會工作教育的內涵〉，《社區發展季刊》127。頁89-98。

詹宜璋（2009）。〈專業知識與文化知識之衝突與轉化：原住民族社會工作者專業實踐的反〉，《社區發展季刊》127。頁113-120。

衛生福利部（2016）。《長期照顧十年計畫2.0（106～115年）（核定本）》。臺北：衛生福利部。