

# 獨立倡導服務與長期照顧品質

黃松林·吳玉琴·楊秋燕·郭佳寧

## 壹、緒論

我國於 104 年 6 月 3 日訂定的長期照顧服務法第 46 條規定，地方主管機關對接受機構住宿式長照服務使用者，其無扶養義務人或法定代理人，應自行或結合民間團體監督其長照服務品質，長照機構不得拒絕。這將是臺灣邁入老人獨立倡導服務的新紀元。

長期照顧所服務的對象常是失能、失智或失依者，當前臺灣的現象是入住養護機構之老人（特別是小型老人養護中心）以有家屬者比例最多。然而，未來臺灣老人人口大幅增加、少子化的現象更加嚴重之後，老人獨居與無家屬老人獨居於機構中之比例必然大幅增加。根據衛福部（2013）調查統計，65 歲以上受訪者有 11.9% 為獨居者，較 55 至 64 歲間受訪者之 5.7% 高出許多。從實務工作者來看，社區中的獨居老人易受疏忽；無家屬老人獨居於機構中則易受肢體的虐待（黃松林，2011）。Cohen（1990）表示當老人嚴重失能時，不僅是專業人員，例如：醫師，甚

至老人本身皆有一個迷思：失能的老人沒有能力展現其自主性與改變其生活及照顧服務的現況。倡導與充權（empowerment）行動的興起，可由內（個人）而外（社會）改變個人的行為與國家政策的發展。如何避免老人、無家屬老人獨住於機構中所產生之老人保護困境，已為當前極其重要的議題。

中華民國老人福利推動聯盟於 102 年開始主持推動老人獨立倡導服務，特別透過衛生福利部公益彩券回饋金之補助，在臺北市與臺南市進行相關之獨立倡導服務。初期倡導志工進入部分老人福利機構，針對無家屬之老人進行關懷，已有相當成效；103 年執行第二年，除由原有之人力與區域外，加入臺中市區域，並納入臺中市政府社會局長青福利科，且加入了曉明基金會之協助支援，參考國外文獻資料及國內實行一年之實驗經驗，針對 103 年倡導人培訓課程規劃、督導方式做修正。

至 104 年持續執行第三年，方案計畫延續 102-103 年倡導服務，且著重於深化倡導機制、建構及實驗非指導式獨立倡導

服務模式與相關指標，以及培力地方倡導團體。目前即將進入第四年，在初步完成培力中區地方倡導團體進入服務後，如何加強倡導，促進各地方成長開花結果，值得進一步研議倡導。

本文係針對當前老人獨立倡導工作進行相關之介紹，並對其內容與執行，進行初步之探討；另外，就其與長期照顧之相關性做敘述。具體而言，本文之探討目的如下：

1. 針對當前老人獨立倡導相關工作進行介紹，說明老化先進國家其工作內容與執行方式。

2. 分析老人獨立倡導與長期照顧之相關性與必要性，提供相關具體之建議。

## 貳、當前老人獨立倡導相關工作

何謂老人獨立倡導？亦即獨居老人身處在社區，特別是他們進入機構後，在缺乏家人關懷與支持的情況下，需要有代言人為其發聲做倡導，提供家人性質之關懷與支持，此種家人性質之關懷與支持是由公正獨立的第三者團體來執行，這個公正獨立的第三者團體以非營利組織為主，即是所謂的「老人獨立倡導」(Chisolm, 2001; 黃松林, 2011)。從家庭與社區面來看，老人常有缺乏家人、友人或較廣大社區支持的時候，尤其是經政府認定低收入者—包括中低收入之獨居老人人口群。當案主之期望、看法與服務供給者或甚至與社會照顧專業工作人員之評估或看法不同時，老人需要有人可代言者，「獨立倡導」

便是一個極重要的途徑。當前，在英國、美國、愛爾蘭及澳洲正大力推行之相關工作，對老人弱勢群體有極大的助益(吳玉琴等, 2014)。

所謂「倡導(Advocacy)」在廣義而言，在不同社會情境與使用對象，有不同的定義。在拉丁文，倡導最基本的定義為「召集人們與你站在同一陣線(calling people to stand by your side)」。狹義而言是對於社會中的弱勢群體所做的服務，「是透過行動，協助人們說出他們的心聲、保障他們的權利、表達他們權益，以及獲得他們需要的服務」。英國獨立倡導是強調透過非政府與非服務提供者的獨立機制及第三者的倡導平臺，為弱勢群體發聲倡導。獨立倡導的需求是因受倡導者於社會中可能受到不公平的待遇的弱勢，老人在社會或照顧體系下相對無力，缺乏心理與社會支持，通常專業人士並不一定理解他們的感受，而且專業人士受限於其身分或義務而無法提供服務的情形下所產生的需求。獨立倡導人協助弱勢群體表達他們的看法，運用傾聽與支持個案獲得資訊，並使其自行做出與其身相關的生活決策(SIAA, 2005)。倡導人主要是協助弱勢群體表達他們的看法、運用傾聽與支持個案獲得資訊，並自行決定自身生活決策。倡導人的職責並非提供倡導人的看法，而是提供個案建議與協助他們做判斷或協助個案解決問題。同時，倡導人不應將自己的看法加諸於個案(黃松林, 2011)。

中華民國老人福利推動聯盟(簡稱老盟)於102年開始主持推動老人獨立倡導

服務，第一年著重於：(一)透過相關文獻資料，建置獨立倡導推動之初步模式。(二)培養獨立倡導者之專業知能，並於機構試行獨立倡導工作，保障低收入戶老人之基本權益。(三)透過二年實驗階段的嘗試，建立臺灣機構內老人獨立倡導模式。(四)針對無法表達看法、意見或做決定之機構內低收入戶老人，協助他們表達看法並自己做決定，維護其基本人權及滿足其基本需求。該計畫除由老盟吳玉琴秘書長擔任主持人外，計畫工作小組成員包括呂寶靜教授、黃松林副教授、陳俊佑社工主任、林瓊嘉律師、新北市政府社會局老人福利科與臺南市政府社會局老人福利科等，在衛福部的指導下，由老盟郭佳寧研究專員承辦是項業務。

103 年執行第二年，加入臺中市區域，並納入臺中市政府社會局長青福利科，且加入了曉明基金會協助支援，參考國外文獻資料及國內實行一年之實驗經驗，針對 103 年倡導人培訓課程規劃、督導方式、個案紀錄格式與年度倡導人招募策略做調整。其中(一)培訓課程規劃：濃縮為兩階段課程 6 小時基礎課程與 7 小時進階課程。學員主要反應內容豐富，惟希望能完成所有課程後，再進入機構服務，以及盼能多充實實務技能（如：福利資源與撰寫個案紀錄）。(二)督導方式：原督導方式為每月一次搭配進階課程，由工作小組委員及受邀講師提供定期督導或授課。年度原規劃非指導式獨立倡導課程，延至 104 年執行，故定期督導將不搭配課程。(三)個案紀錄格式：實驗計畫初期，要求倡導

人每週服務後撰寫繳交個案紀錄，由督導員給予回饋。倡導人反應紀錄費時已再調整。最後更建立了獨立倡導人手冊。至 104 年方案計畫延續 102-103 年倡導服務，且著重於深化倡導機制、建構及實驗非指導式獨立倡導服務模式與相關指標，以及培力地方倡導團體。至 104 年已培力中區一團體進入相關之服務，並持續訓練相關之倡導人員超過 40 人。目前本方案仍在進行中，將在 105 年 1 月進入第四年的階段。

## 參、老化先進國家進行之獨立倡導工作

老盟整理先進四個國家所進行之老人獨立倡導工作，茲就其重點內容說明如下（郭佳寧、吳玉琴，2013）：

### 一、英國蘇格蘭獨立倡導協會

（The Scottish Independent Advocacy Alliance, SIAA）

該會成立時間在 2002 年，其特色與目的在於強調身為倡導者的獨立性、個別性與自行決定與清楚的規範與界定；目的在建立獨立倡導的架構與平臺，提供資訊與教育，讓參與協會的會員使用，為弱勢的人服務，提升對獨立倡導的了解與意識（awareness），促進立法與政府規定的改變。核心價值是站在社會弱勢與邊緣人的身邊，在倡導的過程中朝向公平，幫助他人保障人權、公民權與社會權益，尊重獨立性與獨立作出決定。其終極目標是個人能為代表自己為自己發聲/言。

其倡導議題是採公民倡導方式、集合或是團體倡導、家庭與照護者倡導、非結構式倡導（提供給有認知與溝通障礙的人，如失智症）、老年人倡導（老年虐待）、專業倡導與服務提供者倡導。倡導制度之主導者是民間團體建立規範；倡導對象是依據議題，蘇格蘭倡導協會建議每一個受服務者應有自己的倡導人以維持獨立性與迴避利益衝突。

倡導角色是與他們站在同一線上，為他們服務，讓服務對象感受到你對他們的相信，傾聽服務對象的心聲，以及了解他們的觀點；讓服務對象感覺到受重視，了解服務對象所面臨的問題與所處的情況，以及讓他們停止改善問題的原因；提供服務對象相關資訊與討論可行方案，幫助服務對象了解可行的解決方式與可能來的影響，支持與代表服務對象表達其意見與心聲，提供服務對象心理上與實質上的支持以及轉介其他可協助他們的機構與人士，獲得大家可以接受公平原則；讓服務的對象能自行掌控自己的人生抉擇，確保服務對象做出考量完善的決定；獨立倡導員必須放下個人的意見與價值觀，確保服務對象的權益、想法與願望獲得關注與納入考量。倡導服務內容是支持老年人去改變讓他們不愉快的事件，協助老年人獲得他們需要的照護與支持，幫助老年人挑戰系統。因為老年人年紀而用不同方式對待老年人之系統，支持其對於未來計畫做決定。其係依據不同機構之決定，進行倡導服務。

蘇格蘭獨立倡導聯盟（SIAA, 2010:

12）強調獨立倡導並不是代替政府或服務提供者改善其照顧品質。服務系統中小小的疏忽與出錯，對在社會或照顧系統下相對無力的（powerless）個人可能有很大的影響與衝擊，對此群體更應該提供進一步的保護與協助。

## 二、美國機構內老人倡導方案 （Long-term Care Ombudsman Program, LTCOP）

該方案設立於1972年，而Ombudsman一詞源自瑞典文，為政府與公民溝通協商的橋樑，即解釋法規、分享資訊與代表公民表達意見。美國機構內住民權益倡導方案將此概念應用於Ombudsman（倡導人）代表長期照顧機構內住民表達意見與協助解決住民在機構中所面臨的權益及照顧/生活品質議題（Missouri Long-term Care Ombudsman Program, 2005, p.1-3）。機構內住民權益倡導方案建立於1972年，緣起於改善長照機構品質與減少機構虐待事件。美國聯邦政府，進行五州實驗計畫且成果豐碩。隨後，1975年修訂美國老人法案，授權Administration on Aging提供州政府經費建立機構內住民權益倡導方案（National Association of State Units on Aging, 2010, p.5-6）。

此方案於1978年納入美國老人法，強制規定每一州都需要設立LTCOP，賦予其公權力且確立服務模式（NASUA, 2010），其分工與扮演角色如下：地方志工擔任倡導人；每週拜訪機構內住民，關懷住民的需求，協助住民與機構主管、工作人員溝

通，協商住民權益與生活抱怨等議題，創造雙贏的解決方式。支薪專業督導員：培訓、管理與督導倡導人與彙整相關老人人權與照護品質的真實情況。倡導團體的角色：(1)預防層次：倡導團體宣導老人權益資訊與培訓倡導人、促進地方倡導團體發展、協助住民與其家屬成立住民委員會，以及藉由政策建言加強政府與民間意見之交流。(2)介入層面：確保機構住民可獲得常態與即時的倡導服務、對於住民的生活抱怨進行確認、調查與提供解決之道、分析評論與監督政府長期照顧的法令與規範，以及於公開年度報告中，彙整住民權益議題與提供政策建言，並呈給聯邦有關高齡政策等行政單位、州長與州參眾議院 (NLTORC, 2008)。

其特色在於強調實務，提供倡導志工詳盡的倡導應對方式與了解安養機構生態；目的在解決個人在機構內產生的不滿/抱怨/問題，充權 (Empowerment) 機構內的老年人；在機構內促成全面的改變；如果有需要，會促成系統性的廣泛改變，促進立法與政府規定的改變。核心價值是事前預防重於事後救援，從機構內老年人的觀點，以雙贏的方式解決衝突或是對服務不滿，最終目標是讓機構內的居民，自己幫助自己。其倡導議題是採調查與解決申訴問題，改善安養機構的照護品質，宣傳重要 老人人權訊息，代表安養機構居住的老年人發聲，老人人權議題，系統性的改變議題，提供老年人與其家屬訊息與顧問服務，提供如何選擇安養院機構。其倡導制度之主導者是聯邦—州政府—地方政

府；倡導對象是安養機構內的老年人。

其倡導者的角色是(一)促進者：協助他人有系統地說明自己的問題與抱怨；(二)教育者：提供學習與教育資源給機構內老年人、其家屬、安養機構的工作人員與社區內的人；(三)轉介者：提供轉介服務；(四)仲裁者：宣導與促進溝通；(五)合作者：幫助機構內居民與及工作人員，在衝突與不滿中，找到雙贏的解決方式；(六)倡導者：代表機構內的居民發聲/言；(七)調查者：蒐集各方面的資料與中立的觀點，協助調查機構內發生的意外或是抱怨；(八)問題解決者：提供機構內衝突與不滿的解決方案；(九)協調者：安排不同團體一起討論他們所關心的議題與觀點，以及提供第三者中立的觀點。

倡導服務內容是提供倡導服務給機構內老年人，提供居住安養院的居民與其家屬資訊 (安養機構、權益與社會服務)，教育安養機構內的工作人員，為現行與未來的機構居民從行政上與立法上進行倡導，充權機構內老人，鼓勵他們向倡導或是工作人員表達自己的意見與關心的議題。在如何倡導部分，則採一周一次拜訪；第一步：接收與調查；第二步：分析與計畫；解決方案與後續調查。

近四十年的發展歷史，LTCOP 已累積大量機構住民倡導實務的經驗與強調住民與機構以雙贏的方式解決問題。從 1960-70 年代層出不窮機構住民虐待及疏忽事件及機構低落的服務品質且住民缺乏對權益的認識。倡導人定期拜訪，教育及維護他們應有的權益與監督機構虐待事件及照顧品

質。1980-90 年代，倡導方案制度逐漸完善且擴展服務業務及對象，主要工作為針對住民家屬、機構工作人員與社區民眾進行教育與宣導—預防老人虐待、提供法律及福利資源諮詢等觀念。1990-2000 年代，倡導人與倡導團體的角色也隨著長照系統的發展演進，從機構走入社區且逐漸轉型為促進「以住民為中心的照顧的方式（Person-centered Care）」與「美國機構轉型運動（The Culture Change Movement）」的重要推手。

### 三、愛爾蘭國家倡導計畫聯盟

（National Advocacy Program Alliance, NAPA）

該聯盟設立於 2008 年，其特色在於結合英國與美國的制度，著重倡導志工的課程訓練；相較於北歐及西歐各國，愛爾蘭的長期照顧系統發展較晚。主要的照顧責任為家屬而國家提供替代與補償機制。因此私立長期養護機構為政策主軸，近幾年政府才開始推動現金給付模式的社區服務（Timonen and McMenamin, 2002; Timonen、Convery and Cahill, 2006）。故愛爾蘭的現況與美國早年情況相似，高齡者當失能後，較為仰賴長期照顧機構提供照顧。2006 年都柏林一家養護中心傳出虐待事件與提供劣質照顧服務，經由倡導團體—老人服務平臺（Forum on Service for Older People）建言應設立國家倡導聯盟—National Advocacy Programme Alliance（NAPA）。其後，由健康服務行政部（Health Service Executive, HSE）提供經

費與建置國家倡導聯盟，其組織分為三個子方案（Pillinger, 2011, p.5），說明如下：

（一）獨立倡導志工方案（Independent Volunteer Advocacy Programme）：培訓倡導志工、連結參與倡導計畫的長照機構、提供倡導服務與建立網絡支持倡導志工。（二）個人卓越方案（Personal Excellent Training）：針對長照機構內工作人員提供教育訓練，讓工作人員重視其照顧角色之重要性，加強照顧者的同理心與尊重住民，以及提供以住民為中心的照顧方式。（三）資訊平臺方案（Information Programme）：建立全國長期照顧機構的資訊平臺，以使用者（老人）的觀點設計介面，公開且透明化服務內容、床數、價格等資訊，供民眾作機構選擇之參考。自 2011 年起，其業務由第三齡（Third Age）社區志願性組織接手管理且經費來源更為多元，減少對政府部門經費之依賴且邀請民間單位共同參與（Third Age, n.d.），以增加方案的獨立性。

此一系統目的在宣傳倡導服務，改善老年人的照護品質，協助他們發聲/言，提供以案主為中心的服務，與其他照護服務機構結合合作關係。核心價值是表達意見，自行做決定，倡導志工的訓練與支持。其倡導議題是宣傳獨立倡導與倡導的重要性，傾聽與回應，給予老年人一個發聲/言的機會，充能讓個人可以自行決定，代表他們發聲/言，保護個人權益，個別化照護及受到有尊嚴的對待；倡導制度之主導者是國家；倡導對象是安養機構內的老年人。倡導角色是充能以及讓老年人可以自行做決定，代表他人，為他們發聲，傾聽

他們、重視他們所關心的議題以及觀察關係間的動態關係，改善老年人的照護品質。其倡導服務內容是有效的表達老年人的想法與心願，行使老年人的權力與堅持自己的權益。在如何倡導部分，則採一週一次拜訪，服務 2-4 小時，一開始必須建立關係，一般問題由倡導人與機構內一名服務連結之工作人員（Service link person）可以處理，重大問題需要發展計畫的工作人員提供協助。

愛爾蘭的機構老人倡導方案，啟發於美國 Long-term Care Ombudsman Program（Pillinger, 2011, p.26）。在制度上，參考英國獨立倡導的原則規範，強調支持老人的獨立自主性與倡導人對個案的忠誠；在實務上，學習美國推展倡導服務模式，由志工提供倡導服務，協助老人表達自己的需求、獲得應有的服務品質、維護老人權益，以及以住民為中心的照顧方式。Pillinger 博士（2011）撰寫之成效評估報告顯示，最初僅 10 家長照機構加入方案，目前已有 67 家長照機構參與方案且 150 位倡導志工訓練結業，當中有 36 位志工選修專業持續教育（老人學 Gerontology）。相對於美國與英國的倡導經驗，愛爾蘭雖起步較晚，但是吸收各國經驗，三年方案在有限經費與面對許多困難下，愛爾蘭與美國選擇同樣的倡導模式－以志工為主體，然而成果相當顯著。

#### 四、澳大利亞國家老年照護倡導計畫 （National Aged Care Advocacy Program, NACAP）

在 1989-90 年，老人養護機構照顧倡導服務計畫（RACASP）設立，是為聯邦政府的政策養護機構老人照顧方案的一部分，根據 Ronalds（1989）報告指出，影響養護或護理之家之老人人權的因素有幾個重要的議題，包括老人住民在機構內感受與家人和朋友隔離之孤獨；未能參與很多影響其生活層面之決定；其次以消費者角度來看，老人住民對相關老年照護系統知識了解不足；其次是老人住民喪失獨立性和自尊和擔心可能的報復。為提升老人住民之人權，該倡導計畫建立於 1990 年，其特色在於以保護消費者的觀點出發；目的在改善使用老年照護服務消費者的生活品質，以及保護他們的權利及老人人權，改善目前服務品質與改組現行的照護系統。其核心價值是以消費者為中心的服務，改善現行的照護品質。其倡導議題是保護人權，提供全面性國家照護系統，由於老年照護是市場導向，因此支持老年照護服務消費者做決定，系統與個人的倡導服務支持全面性國家照護系統的轉型。倡導制度之主導者是國家；倡導對象是使用澳大利亞政府提供的老年照護服務：如安養院、醫療服務、居家社區照護、接受彈性照護服務、接受老年照護評量小組評估（Aged Care Assessment Team）、過去接受過照護服務之人、有興趣接受照護服務之人。倡導角色是支持老年人代表自己發聲/言，並與服務提供者以及其他服務提供單位進行協商。像是申訴、提供解決方案或是反映老年人所關心的問題，或協助轉介至其他單位。

其倡導服務內容是提供相關倡導訊息，讓老年人了解與其相關的權益與義務，支持參與生活決策，協助解決與老年照護相關的問題以及如何申訴問題，向服務提供者宣傳老人的權利。在如何倡導部分，則採傾聽他們所關心的問題，給予他們相關的資訊，獲得他們的許可，支持他們為自己發聲/言，代表倡導對象向其照護服務提供者或是其他單位，表達倡導對象的想法、意見與心願；當倡導對象有需要，轉介他們至其他單位。

綜上而言，西方的老化先進國家已經在此部分有進一步的發展，期望在臺灣未來高齡國家來臨前，這樣的獨立倡導服務已納入老人福利服務系統中。

## 肆、國內推行獨立倡導服務情況的優點與待加強之處

二年來，臺灣在倡導的工作上大多數仍在嘗試階段，各項服務仍在發展中，目前可發現其重點工作有相當之進展，其可能優缺點仍有待進一步考量，茲先就其初步的結果做說明如下（吳玉琴等，2013，2014）：

### 一、初期成員招募不足，目前已漸建構北中南區服務系統

初期在招募倡導人時，因為民眾對獨立倡導的概念不了解且對象群的設定尚在探索，故計畫前期有招生不足之現象，但二年來已漸建構北區中區南區服務系統。

### 二、倡導人培訓方式逐步建構中

方案執行初期原規劃 4 天 28 小時課程，因計畫進度稍有延後，並將原課程設計濃縮為 6 小時基礎課程與 13 小時進階課程。目前根據執行現況與參考倡導人回饋，倡導人需完整參與基礎及進階課程且通過口試測驗後，方成為合格倡導人。隨後需完成機構參訪與實務見習期，才可正式提供倡導服務。

### 三、在倡導模式部分，目前個案與合作機構數量較少

目前大多數是一組倡導人服務一位或兩位住民，當個案倡導需求較低或雙方互動不佳時，可能造成彼此關係間緊張與產生壓力，部分倡導人覺得倡導人定位模糊且成就感不高。

### 四、地方倡導團體仍有不足，除北區、中區外南區仍待開展

當前全國性以中華民國老人福利推動聯盟為倡導團體，其目標仍需建立各縣市之地方倡導團體。目前除北區、中區已初步建立地方倡導團體外，南區仍待開展中。

### 五、適用於臺灣之本土獨立倡導模式仍待建構中

目前所推動之獨立倡導模式係參考各先進國家之經驗，拮其特色去其不符本地的風土人情部分，但未來如何發展適用於臺灣本土之獨立倡導原則、規範、模式、工作守則與倡導人培訓模式，仍待建構中。



## 伍、結論與建議

如前所言，獨居無家屬之老人在長照機構中較易有受疏忽或受虐的情形。根據衛福部（2013）調查，各縣市之列冊之獨居老人為 47,977 人（衛福部，2014），一旦入住長照機構，不僅是因生理障礙需予照顧，也因乏人關懷形成心理孤寂與相關困境，或在長期照顧機構大環境中怯於表達意見，導致有受疏忽甚至受霸凌虐待的情形。事實上，老人住於長期照顧機構中是否成為受疏忽或受虐者，與家人關心的程度有極為密切關係，如果老人未受子女關心，即使按時繳費，亦可能成為機構中受疏忽、受虐的對象，而且此種受疏忽、受霸凌情形亦極難為他人所發現，更少受到社會所關注。對於此一人口群，政府是否發展「老人獨立倡導」服務，避免老人長輩受到不公平不合理的待遇，是極其重要的課題。因此，我們建議如下：

### 一、提供長照機構應重視老人保護，保護服務應納入倡導的服務

當前臺灣長期照顧服務興起，其重點大多強調在照顧服務品質，除了在政策方面，政府大力倡導建構長期照顧網絡系統外；在直接服務部分，對老人直接的照顧管理或個案管理是極重要的服務才能。然而，長期照顧對個案服務本就有其不同的內涵，有治療性助人（therapeutic helping）服務，如提供照護與醫療性質的服務；也有維繫性質（maintenance）的服務，如提

供社區照顧服務，以維護老人儘可能的留在自己的家中；但在機構中，則常是人們忽略的一群，因此巨視面的解放（emancipatory）倡導的性質便極重要（Dominelli, 2002: 3; Dalrymple & Burke, 2001; 黃松林, 2005），那是從政府大環境面向中，最為必要的政策重點。簡言之，長照機構應重視住民保護，而保護服務應納入倡導的服務。

### 二、讓倡導者做無家屬的長照使用者的重要他人

獨立倡導者是做為受倡導老人的關懷者，他/她不僅會向長照住民解釋獨立倡導的服務內容、服務次數與時間，並依倡導類型與住民的溝通能力，調整倡導服務內容與進度。也會依循與住民所定的倡導議程與進度盡可能不受他人影響。更不強加個人意見、選擇及價值觀，影響住民的選擇。倡導人也會注意自己的偏見，可能會影響住民的關係與住民的選擇；並對住民忠誠，但要有合理的判斷力與客觀性；住民合理的權益優先於政府機關、立法機構、養護機構、其他團體與個人的利益等（Moore, 2002; Nottingham & Notts Advocacy Alliance, 2003; Scottish Health Boards, 2000; The Scottish Independent Advocacy Alliance, 2005）。此皆在在說明了獨立倡導者的獨立性質及老人代言的特質，可以成為無家屬者之住民一個重要他人。

### 三、邁入新的服務品質境界：提升長照使用老人生活品質而非僅是照

## 顧品質的改善

透過長期照顧服務法第 46 條之規定，賦予地方主管機關對接受機構住宿式長照服務機構有適當之關切，促使地政府可以推動獨立倡導之服務，照顧關懷長照服務機構使用者，尤其是對其無扶養義務人或法定代理人者，可自行辦理倡導服務或結合民間團體監督或關懷其接受長照服務之品質。使長照服務邁入新的服務品質境界—是老人生活品質的提升而非僅是照顧品質的改善。

## 四、以當前長照服務法為基礎，讓獨立倡導機制紮根於地方或社區提供服務

未來宜培植獨立倡導團體，如編列足夠之經費，培養獨立倡導團體，以支持倡導人/倡導團體協助弱勢群體發聲；也應加強宣導與教育，如提供獨立倡導的服務資訊、教育民眾如何使用及取得倡導服務，

以及協助培訓倡導人。不論是公立或私立長照服務提供單位，皆開放獨立倡導團體、倡導人進入與服務所有機構住民。賦予倡導人/倡導團體權限與角色，以行動支持社會弱勢群體、協助民眾及機構住民了解自身權益與福利資訊、促進長期照顧品質，以及提供政策建言之角色。其次是制定全國統一之機構住民權益內容與指標且張貼於機構明顯處，協助住民、其家屬與工作人員了解住民權益之實質內涵與確保落實於實務中。制定新政策與法規時，思考獨立倡導在社會中可扮演的角色。

（本文作者：黃松林為亞洲大學社會工作學系系副教授；吳玉琴為第 9 屆立法委員，時任中華民國老人福利推動聯盟秘書長；楊秋燕為靜宜大學高齡產業博士班博士生，臺灣社會發展研究學會副秘書長兼社會工作督導；郭佳寧為前中華民國老人福利推動聯盟研究專員）

**關鍵詞：**獨立倡導、長期照顧品質

## 📖 參考文獻

- 黃松林（2011）。獨立倡導在老人社會照顧與保護上 應用—從英國的服務模式談起。老人保護研討會，取自 <http://www.elderabuse.org.tw/ImgElderabuseOrg/20111121141412.pdf>。
- 吳玉琴等（2013）。102 年「獨立倡導--機構內老人權益實驗方案」成果報告。臺北：中華民國老人福利推動聯盟。
- 吳玉琴等（2014）。103 年「獨立倡導--機構內老人權益實驗方案」成果報告。臺北：中華民國老人福利推動聯盟。
- 郭佳寧、吳玉琴（2013）。103 年老人獨立倡導手冊。臺北：中華民國老人福利推動聯盟。
- 衛福部（2013）。臺灣老人生活狀況調查報告。臺北：衛福部統計處。

- California Long-term Care Ombudsman Program (2007). Equipping California Long-term Care Ombudsman Representatives for Effective Advocacy: A Basic Curriculum-Residents' Rights. Retrieved from <http://ltcombudsman.org/sites/default/files/Chapter%205%20Residents%20Rights.pdf>
- Chisolm, M. (2001). *Independent Advocacy: A Guide for Commissioners*. Edinbrough: Scottish Health Boards.
- Cohen, S. & Eias, A. (1990). Protective Services, *Handbook of Gerontological Services*, p568-p607.
- Dalrymple, J. & Burke, B. (2001). *Anti-oppressive Practice: Social Care and the Law*. Buckingham: Open University Press.
- Missouri Long-Term Care Ombudsman Program. (2005) *Training and resource Manual*.
- Moore, S. (2002). *Social Policy Alive*. London: Nelson Thornes Ltd.
- Nottingham & Notts Advocacy Alliance (2003). *Getting the Best from Independent Advocacy Services*. Nottinghamshire: Nottinghamshire County Council.
- Pillinger, Jane (2011). *National Advocacy Programme for Older People in Residential Care: Evaluation*. Commissioned by the HSE / National Advocacy Programme Alliance.
- Residential Aged Care Advocacy Services Program (RACASP) (2015). History of Residential Aged Care Advocacy Services Program. Dec. 19, Retrived from <http://www.agedrights.asn.au/rights/history.html>.
- Scottish Health Boards (2000). *Advocacy 2000*. Edinbrough: Scottish Independent Advocacy Alliance.
- The Scottish Independent Advocacy Alliance (SIAA) (2005). *Directory of Advocacy Organisations in Scotland*. Edinbrough: Scottish Health Boards.