

一個民間團體參與的福利措施

林壽山

——以高雄市老人保護服務為例

壹、前言

臺灣地區近年來由於醫藥之進步，生活之改善，平均壽命延長，致老年人口逐年增加，根據行政院主計處統計資料顯示，民國八十二年九月，臺灣地區老年人口即已超過百分之七聯合國所定老人國之標準，正式邁入高齡化社會；同時，由於老人人口之快速增加，加上社會急遽變遷的影響，也引發了更多的老人問題，老人的需求亦愈形多元與複雜，因此，如何落實老人福利工作，滿足老年人各種需求，也就成了政府與民間一致努力的方向與課題。

老年人，特別是老老人的人數不斷增

加，且他們大多數不能保護自己，不能實現自己的選擇與喜好，也由於他們身體上及心理上的衰退，以及嚴重的社會與環境方面的障礙或者是貧窮，使得老人遭遇嚴重傷害的危險或潛在的危險增加（李瑞金，一九九四：一）。加上工業化社會核心家庭盛行，老人與子女同住者，由民國七十五年的七〇・二四％降至民國八十二年的六二・一九％，老年人獨居或僅與配偶獨住者佔二九・一％（行政院主計處，一九九四）。家庭平均人口數逐年降低，家庭人口單薄，壯年及婦女投入就業市場，子女教育年限普遍延長，使得家庭對老年人的照顧不足或缺乏。再者，老年人已退休，收入不穩定，致經濟

貧困；加之，功利主義盛行，敬老尊賢美德日漸式微，老人地位低落，有家歸不得或無家可歸流落街頭之案例日增，總之，老年人可能是弱勢族群，需要被保護。因此，為保障老人之基本生活權利及安定老人生活，妥善規畫建立老人保護服務網絡是極為迫切需要的。

貳、結合民間團體參與 老人保護工作之時代意義

社會經濟發展的結果，帶來社會結構的快速變遷，傳統的家庭功能式微，各種社會

問題不斷凸顯出來，民衆對社會福利的需求日形殷切，不僅需要福利服務的種類與範圍增加，對福利服務的品質亦愈求高；唯政府部門的人力財力資源有限，加上近代社會福利理論都一致強調民間參與的重要性，主張政府應積極鼓勵民間以人力、物力、財力協助政府推動社會福利工作，並認為那是呼應現實需要的進路（葉維銓，一九九三：三三）。一九六五年，香港第一份社會福利白皮書即清楚指出，由於政府資源有限，民間機構的參與，甚至承擔一些在其他國家是政府責任的服務，是需要和十分受歡迎的（曹愛蘭，一九九四：九七）。

民識的開化和發揮，各種民間團體有效的集結並竄起，其不斷累積的經驗及快速提高的素質，已形成一股深具影響、不容輕忽的力量。而民間公益慈善團體在近幾年的蓬勃發展下，顯已逐漸跳出「財力」資源結合的傳統模式，愈形有能力來分擔或爭取政府福利的其他責任；而政府在人力、資源、預算等均無法再滿足現有福利供需落差的現實考量之下，基於時勢所趨及民間參與的理

念，將會有愈來愈多社會福利工作必須委託民間部門來辦理。

民間參與社會福利服務，需要得到政府在政策及經費上的支持；從國外經驗看來，基本上，公辦民營的服務輸送模式仍爲一「成長」模式（王麗容，一九九三：四二），主要原因是多元化社會需要多元的福利提供及輸送方式，以提高其可近性及便利性（呂寶靜，一九九四：七四）。基於以上理念，高雄市老人保護服務業務由高雄市政府社會局運用民間資源、結合六個有卓著服務績效之老人福利社團組織共同參與推展高雄市的老人保護服務工作，並成立老人保護服務網絡。

參、高雄市推展老人保護服務現況

爲因應高齡化社會，獨居老人日漸增多，及爲安定老人生活、防止老人被虐待或遺棄，高雄市政府社會局特結合警政、醫療、社會公益慈善團體，於民國八十三年三

月訂定「高雄市推行老人保護服務實施計畫」，經報奉內政部核定獎助後，於八十三年五月一日在臺灣地區率先推行。其組織架構（如圖一）：社會局爲主辦單位，負責政策性指導及監督推行；老人活動中心爲承辦單位，負責行政事務、保護個案直接服務及與各協辦單位協調聯繫等實務工作，另遴選本市著有服務績效之民間團體爲協辦單位，依機構所在地緣關係劃分責任區設置服務專線，同時並邀請警察局（一一九、一一〇）、衛生局（包括十二所市責任醫院）及本市立仁愛之家爲協辦單位負責緊急救助、醫療及保護安置等，另聘請法律顧問提供有關法律問題之諮詢。其服務對象及方式如下：

一、服務對象及項目：

設籍本市年滿六十五歲以上，有下列情形之一者：

- (一) 因重病或意外傷害，需立即救護者。
- (二) 未得到基本生活照顧者。
- (三) 遭遇虐待或惡意遺棄者。
- (四) 其他需要接受保護服務者。

二、服務方式：

(一)設立老人保護專線。

(二)家庭訪視、心理輔導與家庭關係調適。

(三)設立老人緊急醫護聯絡網。

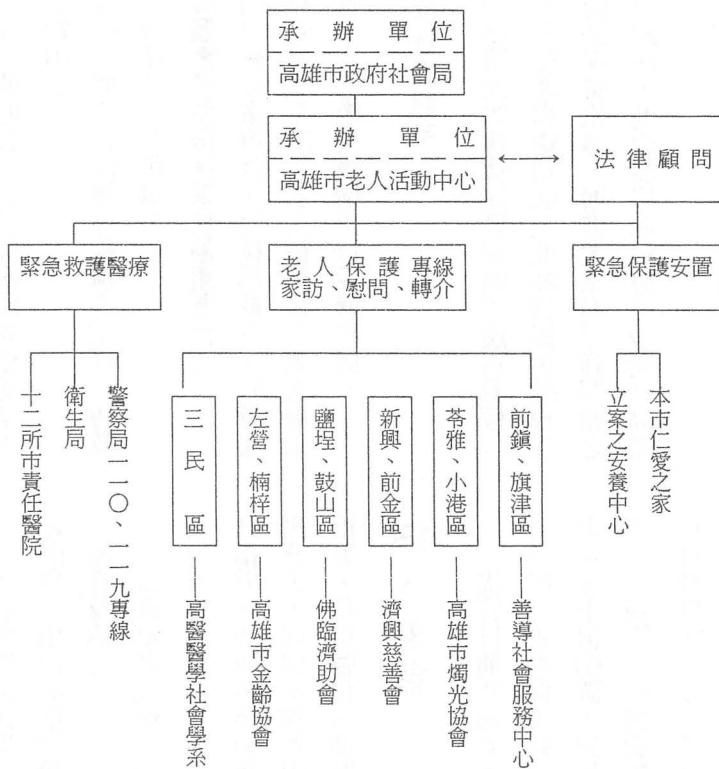
(四)提供緊急保護安置。

三、服務成果：

自八十三年五月一日至八十五年四月三十日止，受理保護個案共八八〇件，其中求助者以單身喪偶、獨居者為多；個案來源以舉發及機構間轉介為多；問題類型以罹患重病及經濟困難要求協助者居多，再者為獨居要求提供支持性服務與一般諮詢服務，意外傷害、惡意遺棄、遭受疑似虐待或疏忽個案較少；提供的服務內容以生活協助、情緒支持及安排安置等為多。

本保護服務方案實施年餘，隨著老人人口之增加及媒體之關注，老人受虐、被遺棄個案亦逐月增加，各承、協辦單位現有人力、財力以漸有不勝負荷之感，或對個案之

圖一 高雄市老人保護服務組織架構圖



處理，於法無據等困擾，基於主辦單位立場，實有必要針對各承協辦單位之問題予以解決，以朝健全本市老人保護網絡之方向而努力。

肆、民間團體參與老人保護服務之問題及對策

2. 志工對現有老人福利措施、老人保護概念及資源運用不甚了解，造成個案處理時之無力感。

3. 一般民衆對保護觀念缺乏，故無法適時協助個案舉發或給予協助。

4. 老人保護角色定位不清，現行老人福利法無明文規範，致服務時常產生哪些才是

一、試辦近二年來，參與之民間團體在推展實務上所提出的問題，經彙整歸納分析如下：

(一)老人保護觀念認知缺乏：

1. 進行獨居老人家訪時，請里長、里幹事惠予提供名單時，里長、里幹事表現不太熱衷，甚至不予協助。

保護個案？需介入到何種程度？會不會與現有服務重疊等疑惑。

(一)專業人力不足：

1.民間團體普遍缺乏專業社工員，承辦人員工作負荷量大，除辦理保護業務外，尚須辦理其他業務，如救助案件、行政工作等。

2.承辦人員流動性大，對業務推展及志工帶領上產生極大影響。

3.志工招募、帶領及督導不易且經常流失。

(二)專業服務技巧不足：

1.案主自述問題內容與相關人員所言若有出入時，造成工作人員採信上困難，常需費很多時間精力去深入了解，而非一般社工或志工所能勝任。

2.個案問題複雜，常涉及子媳女婿相處關係及財產處理問題，常需專業律師參與協助。

4.案主雖育有子女多人且頗有成就，唯卻棄案主生活於不顧，造成案主無依、生活困苦，限於相關法令無法協助案主申請任何

社會救助，常有兩難的抉擇。

(四)經費來源及運用上不確定：

1.內政部補助之行政費其支出範圍及補助期限不確定，未來年度是否會造成斷炊之虞。

2.個案輔導時，致贈案主之禮物、奶粉、食品可否補助？

3.可否補助各參與民間團體聘僱專業人員人事費用？

4.可否補助各保護專線購置電話、傳真機並負擔每月開支費用？

(五)個案安置後送單位嚴重匱乏：

因現有立案療養床位極為缺乏，致罹患重病癱瘓臥病在床、老人精神病及老人癡呆症等個案缺乏後送機構予以妥適安置。

二、採行之對策

(一)運用大眾傳播媒體或電子廣告看板，宣導老人保護專線功能，並經常提供輔導成功案例供媒體報導，增進大眾對保護問題之重視與關注，進而能協助舉發並多關懷高齡者。

(二)編印老人保護工作手冊，發給參與之志工與工作人員，人手一冊，除可增進專業知能及資源之運用外，並做專業上經驗傳承。

(三)多舉辦在職訓練及每月個案研討會，除可增進參與人員之專業服務技巧外，並可增進彼此間相互支持、聯誼及經驗分享。

(四)各參與之民間團體業務推展上所遭遇之困難，由政府部門專任資深社工員負責給予輔導及協助。

(五)籌組老人保護委員會，聘請專家學者及老人福利實務界擔任諮詢委員，給予必要之指導，並依各參與單位之專長特色再做行政分工，如個案管理組、研究發展組、文宣組等，藉以強化保護服務網絡功能。

伍、結語

儘管目前我國老人福利法對於老人並沒有具體完善的保護條文，甚至對老人保護的定義也不很明確，對於虐待、忽視的指標界定，相關單位的協調配合及相關支持系統等種種問題，但不可否認的，老年人口逐年增

加，高齡者的照顧問題早已浮現，傳統老人照顧方式已顯露疲態，工商業社會，傳統家庭組織結構的改變，老人已被視為無法揮去的良心沉疴，老年人基本生活沒得到應有的照顧，甚至被疏忽、被遺棄，而需要社會福利介入的情況是愈來愈多，以政府現有組織人力負擔，結合民間團體共同參與應是合乎時代趨勢且是可行之道，唯在業務推展上仍有下列幾點值得省思或有待努力之處：

一、從事老人保護個案服務時，倫理問題是需深思的課題，例如是否會造成重病個案之老人家屬故意將其父母遺棄，而期待由保護專線來服務，將個案送醫或安置。

二、在個案處理上，屬於經濟困難之個案，比較容易協助解決，而屬於被家屬遺棄、與家屬不和、老人本身人格特質特殊或患重病長期臥病在床者之類之個案，極其複雜，非一般工作人員或志工能處理的，而需由資深之社工員及督導員加以指導，而民間團體相當缺乏資深專業人員。

三、由於現行老人福利法並未對老人保護做明確規範，致社會大眾對老人保護之共

識，不論在個案學發或處置上，對特殊個案（酗酒、具攻擊性精神病患等），既乏強制力，機構間亦易造成推諉，加上後送安置機構缺乏，經常造成前功盡棄的結果。

四、民間社團參與老人保護業務，常因社團負責人專業理念認知而有差異，若是急功好利，一意求出名，而常忽略了個案真正需求，輔導不深入，因此民間團體工作人員及負責人的專業知識是有待加強的。

五、為解決老人照顧問題，宜為體弱行動不便及有些許程度生心理障礙的老人普設「老人日託中心」，使老人家能儘量在家庭或社區中生活，並替代成年子女在工作時間照顧家中老人，因此，日間照顧中心也是加強家庭扶養功能，減少或延後「機構」療養的一種輔助服務。

總之，目前我國老人保護工作尚在起步，業務推展仍屬摸索階段，因此，如何整合資源，落實保護網絡運作，還是需要相關單位一起努力；高雄市僅提出實施之實務經驗，供其他省市（縣市）分享。

（本文作者現任高雄市政府社會局局長）

參考書目

- 王麗容 社會福利服務民間化回顧、現況和省思 社會福利民營化研討會會議實錄 一九九三 頁三七—四二
- 呂寶靜 社會福利制度之建立：一個民衆參與的過程 社區發展第六十七期 一九九四 頁七一—七四
- 行政院主計處、內政部 中華民國臺灣地區老人狀況調查報告 一九九四
- 李瑞金 臺北市老人保護服務需求及其因應策略之研究 臺北市府社會局委託專題研究 一九九四
- 曹愛蘭 加強推展政府與民間合作關係 社區發展第六十七期 一九九四 頁九五—一〇〇
- 葉維銓 香港政府與民間合作模式的運作說明與評估 社會福利民營化研討會會議實錄 一九九三 頁三二—三三