

# 美國老人福利服務特色概況

蘇麗瓊

民國七十五年五月至七十六年四月，筆者在美國研習老人社會工作，經由課程選修、資料閱讀、實務參與觀察等方式，對美國是項服務有較多的了解，發現其中多項特色可供國人參考，乃就個人所晤，就一般老人福利工作與社區老人服務兩項提出數項特色說明，以分享並就教同道：

## 一、一般老人福利工作方面：

1. 美國老人法 (The Older American Act) 逐年修正表示法律適應環境的必要性：美國由一九六一年白宮老人會議 (The White House Conference on Aging) 奠下美國老人法的基本精神與原則，由一九六五年的立法通過，到一九八四，共經二十一年，這二十多年來，該法內容經過八度修正。這些修正可說是針對社會經濟、老人特質、組織結構改變需求等因素而產生，充分顯示時代的需求性。縱然部分人士仍對美國老人法中所訂的十個主要目標，無法充分達成提出批評，但基本上，這些修正態度令人欣賞，而一九七八年修正立法側重社區服務方式，使今日美國境內之社區服務相當蓬勃，不無大功，令人深感福利立法依據的重要和影響力。(附註：美國老人法十個主要目標依 Butler 一九七五年的歸類，計：(1) 適當的收入 (2) 生理和心理健康的最大可能 (3) 適當住宅 (4) 完整復健服務 (5) 無年齡歧視的就業機會 (6) 健康、榮耀、尊嚴的退休生活 (7) 追求有意義的尊嚴 (8) 當需要時，能獲有效的社區服務 (9) 由證實的研究知識中受益 (10) 自由、獨立和個人創新才能的自由運用。)

2. 美國老人法規詳實具體可行：比較我國老人福利法和美國老人法，當發現美國老人法的周詳和具體 (計分六個主題)，它不僅對行政體系有明白規定，並且對聯邦、州政府和地方政府在這體系中所應扮演的角色與功能皆有明白規定。對經費籌措方式，每年應有多少預算，各級政府應如何分擔等皆有所

說明。又諸如應行方案為何、多目標老人活動中心應具條件和可由何種方式取得場所、方案評估、會計制度等等，皆有明確界定和規定。同時亦明白規定應行各種研究和示範方案實驗研究，以使老人工作更行有效和有利。此外對老人就業和印地安老人特殊服務補助等皆有所規定，若此具體規劃予人一種美國人處事踏實及決意執行之感。

3. 以實際資料代替純邏輯推理式的政策：夏威夷州政府於一九八三年印行「全州六十歲以上人員之需求評估調查」(A Statewide Needs Assessment Survey of Individuals Age 60 and Over) 對全州老人之需求做一抽樣式調查。其需求評估界定在五個主要層面上，即社會資源、經濟資源、心智健康、生理健康、日常生活行動力等，由此建立起各項統計資料，以求得政策參考的全貌；此完全不同於單純邏輯推理，亦不單純的僅就老年人口百分比之多寡來看需要性，而是相對地指出需要的向度和層面，值得我國決策單位在擇定福利項目時的參考。

4. 以契約式營運方式結合民間與政府財源共謀老人工作品質之提昇：如加州老人局 (California Department of Aging) 研提一項有關愛滋漢默氏疾病者日間照顧資源中心 (Alzheimer's Disease Day Care/Resource Center (ADDCPC)) 的計劃，即公開徵求公私立非營利機構來承辦，由有意者提出計劃交該局所設之委員會來過濾和抉擇；所提計劃應包括項目由該局事先設定，以求得一定的水準，其項目有 (1) 界定案主之特殊照顧需求和行為問題 (2) 配合需求認定設計該中心應有方案。 (3) 適當與適宜的人員配置以能滿足案主的看護及生、心理和娛樂需求 (4) 硬體結構設施概要 (5) 對無能力付費的案主的處置計劃 (6) 詳實、適當的志工進用和訓練計劃 (7) 對潛在之基本資源之認識和計劃等等。

因此承辦單位要有周詳的計劃和人力與能力方得入選承辦，此給缺乏資金但有能力的人一個可發展所能的機會，而政府可節省一些不必要的人力浪費。此外筆者參觀夏威夷州政府老人局時，亦發現他們對此契約經營的方式相當積極。一般由州政府委託給地方政府，地方政府亦可再委託給私立單位，基本上由政府設定所需的服務品質和數量再公開招標，由投標人就政府所定質量估計所需政府補助額來搶標，得標者與政府簽訂一項含服務範圍與條件、補償方式、期約時限等細密內容的契約，此對財力、人力的節約上亦不失為好方法。美人在此方面的務實和講求準據的具體方法，值得一仿。

5. 嘗試不同方式以求得最符經濟效益的高服務品質：前述之契約式經營亦是此類措施之一種方式，此外亦見於各種直接服務方法的改善和發展，如個案經理 (Case management) 即是。筆者參觀加州長堤多功能老人服務方案 (Multipurpose senior services program (SCAN/MSSP) 即與個案經理工作人員 (資深服務諮詢員) 有個仔細會談。就該工作者觀念、個案經理方法擁有二個特點：1. 案主的需求可由一人綜合探索、處理與協調必要的相關服務，使之能夠得到完整而全面的服務，同時可免不同機構各行其是之服務重複的浪費。2. 工作人員可有較多的專業判斷來認同案主需求，因而較易獲得工作滿足感，該工作人員會很欣喜表示，她會為案主爭取到了一個魚箱，使獨居且行動不便的老人可面對生動的魚游而感受到生命的動力。

此外在加州舊金山華埠地區頗負盛名的安樂居 (On Lok) 老人服務機構亦有獨樹一格的效益方法，它的特色在於經費整合，以截長補短方式來達到經濟效益與最高服務的目標。其方法是接受該方案服務者 (以衰弱老人為主要對象) 得綜合各人所擁有的醫療保險 (Medicare)、醫療補助 (Medicaid) 和第三者保險來核交月費給該機構，就可在需要照顧時得到所需的完全照顧；此不論個人所需服務量多少，而由政府同意就保險政策中定期核發費用給該機構統籌運用的做法，可經由截長補短方式發揮最大經濟效用，並使參與人不論繳費多寡得到相同需要的服務。據該機構統計，每月一個人平均可節省七十九美元。

6. 專責機構負責老人服務工作：筆者參觀的洛杉磯市老人局的老人地區機

構 (Department of Aging/Area Agency on Aging, City of Los Angeles) 和夏威夷的老人行政局 (Executive office on Aging) 都是負責該地區老人服務工作的專責機構，基本上不負直接服務，負責策劃和督導契約單位 (如前述) 執行業務，及綜合性老人服務諮詢的提供等。兩者在資訊提供方面，皆印有各種服務設施簡介資料及資源手冊廣為傳播宣導，並設有免付費電話諮詢專線供需要者使用。此外加州老人局更於一九八四年成立長期照顧組 (Longterm Care Division) 專責成人日間保健中心和多功能老人服務方案 (Adult Day Health Care & the Multipurpose Senior Service Program) 提供衰弱老人和功能不全成人 (functionally impaired adults) 的保健、治療與社會服務。如此委以專門機構策畫老人工作當可使老人服務較為落實，而這又可追溯及美國老人法之完善，立法賦給這些機構得有設立依據，並發揮功用逐步落實老人服務工作。

7. 其他：諸如美國退休人員協會 (AARP, American Association of Retired Persons) 的蓬勃業務亦是美國老人服務中的一大特色。它不僅提供教育方案，指導老人如何用錢，如何策訂冬令特別保護計劃等，並與一些商家訂定契約，提供會員低價物品。而該會最根本的福利工作是推動「促進」(advocacy) 的功能，發表「行動步驟」(Action steps) 指導會員透過幾段步驟，各行要求該居住地之國會議員支持老人方案。又如老人服務工作在美國已確實朝向福利、教育與衛生單位的結合，使能發揮老人整體需求之滿足功能。此外，具特殊地區性色彩的服務方案，如華埠地區英語班、市街認識服務等皆係美國老人工作上的特色。

## 二、社區老人服務方面

民國七十一年臺灣省政府社會處和東海大學社會學研究所合辦本省老人福利研討會，二天會程中有關老人之機構式或社區式照顧的研議中，多數人肯定社區照顧方式優於機構式照顧，然而此種認同直至近一、二年因政府有關居家老人服務和日間托老的規劃，才見有較具體的行動，顯然社區方式的落實是要有種種相關措施來配合，而臺灣的發展才在起步，因而雖然美國學者對政府有

關社區與機構式照顧老人之間的不相比例的預算支應頗有批評（機構式預算較多），同時各州財務狀況不同，所能推展的內容和深度亦不盡相同，但美國在此方面的發展時間與層面皆早於我國，綜合筆者參觀所見之美國此方設施特點說明如下：

1. 給負有照顧老人負荷之家庭得以紓解的偷閒服務（respite service）（兼談社區式照顧）：偷閒服務對擁有病弱老人的家庭是一項很重要的措施，它使家人能免於終日看護之苦，亦可免於家人無法負荷看護而不得不送老人到護理之家，對延緩衰弱老人機構化有莫大功用，其服務方式主要有三：一、是日間照顧中心（Day Care Center）的設立。二、是臨時性寄居的護理之家。三、是派遣人員到家提供人身或家事之服務或做伴老人以防意外等。

筆者在安那堡一地的兒童與家庭服務之成人日間中心（Child and Family Service, Adult Day Center）做過四個半天的參觀和活動參與，該中心照顧對象係六十歲以上無法自行照顧且又不是弱到必到護理之家，但又無法參與一般老人活動中心方案的老人。該中心規模不大，所提供服務亦不包括專業復健工作，但仍有兼職護士追蹤保健工作。且整日活動進行有序，包括茶點時間、肢體運動、手工藝、短距離出遊等。看到工作人員熱心協助心智不全或坐輪椅或倚拐杖老人參與娛樂活動的認真及那些老人愉悅中本能性的笑容輕露，很能喚起「人道」之意義和尊嚴。又筆者在舊金山日裔老人之家（Kinochi Home）即見該家採綜合服務方式，有日間托老方案，又在該家現有床位中留一床供短期停留用。此外，密蘇里達州所見的Minneapolis Age and Opportunity Center 則是一典型社區式綜合照顧中心，提供到家護理、家事分擔、送餐服務等，並配合志工方案提供居家老人友伴服務。基本上這二家機構皆表現出硬體結構儘可能運用的經濟效益，小設施提供多功能服務以節省成本。

2. 提供老人或其家屬必要的教育和諮詢方案，協助老人增進獨立生活能力或協助家人學習照顧老人的技巧和情緒支持，以使老人生活社區的目的（兼談密大老人醫學中心的社區方案）：筆者實習的密西根大學附設醫院之分設單位老人醫學中心（Geriatric clinic）社工部門即是此一方案的典型推動單位，該單位主要功能即在協助老人留在自己家中，他們有幾種方式來推行：

第一式：成立各種支持團體：如針對老人的①弱聽團體由密大附設之Communicative Disorders Clinic 和電話公司來協助，訓練重聽老人的溝通能力，並提供資訊指助聽工具之種類和使用②弱視團體由大底特律區盲人協會（Greater Detroit Society for the Blind）協助提供有關資訊，使弱視者可透過特殊工具的幫助而能正常使用針線、化粧、做飯等③記憶訓練團體④退休前後服務方案⑤健康生活團體⑥防止車禍課程⑦老年離婚團體⑧愛、親密與老化團體⑨老年同性戀支持團體⑩同輩支持團體⑪旅行者⑫午餐聚會等十多個社團來教導老人面對老年和活得較獨立不需他助。

此外針對老人之家屬的團體有：愛滋漢默氏症病者之家人支持團體（Alzheimer's Disease Family Support Group）、關心老年親屬團體（Caring for Aging Relatives Course）、搖掉震盪（Shaking The Blues）等，這些團體主在教導老人家屬面對老人之狀況和學習應有的處置方式並且提供心理支持，使有勇氣再繼續照顧老人或能面對一旦失去親人之痛。

第二式：針對特別需要者建立個案，施予個案服務，並於必要時，轉介義工同輩諮詢員（Peer Counselor）從事友誼訪問。

第三式：提供家屋分享（Home Share）服務，工作員居間協調使擁有家屋的老人和無屋但有能力照顧老人的人分享住屋，兩相得利，既可使老人免因無法獨處而不得不放棄社區生活，又可使貧困者節約住屋開支。

此外，每年度辦理地區老人大野餐活動，並且定期舉辦大型演講活動及成立大眾傳播媒體中心出借有關老人生活與照顧的種種幻燈、電影和錄音帶等，對當地地區有關老人教育方案貢獻卓著。而其結合醫學與社會工作的努力，使人真正感受老年社會工作，確需結合醫學方可滿足老人人生、心理與社會需求，真正發揮老人服務功能。

3. 有關資源和科技的發展使老人較具獨立生活之能力，保有生活於社區的條件：根據阿林（Arling）和麥克奧利（McAuley）（一九八三）的研究，老人放棄社區而尋求機構式生活的主要原因有六八%係源於本身健康的改變，另二〇%是非正式支持體系的改變，二者分佔八八%。查這些原因係透由前提之日間照顧、家事訪問員、友誼訪問等方式克服，而訓練老人擁有獨立生活能力

亦為要途，這一方面美國人的成績令筆者相當讚嘆。例如前提之大底特律區盲人協會，他們不僅提供有關弱視者或盲人可用之手工與廚房用具及輔讀用具，亦教導女性老人如何用左手或手指當測量輔助器來衡量臉部五官位置以利塗擦口紅、腮紅、眉毛等方法；此點雖未必符合我們社會之需，但其做法具有鼓舞保持自我和獨立作業之意義。又如密西根貝爾(Bell)電話，配合業務發展發明並經銷各種電話助聽器，如在接收機裝設擴大器，可把聲音擴大放出；或用閃亮代替鈴聲及螢幕顯示器可用打字方式傳訊，以助聾者使用電話傳訊。又如免費由接線生替盲人撥電話號，大字盤撥號設施等皆係協助弱視者能使用電話，保有與外界互動的能力。又如一農產品公司(Union Carbide Agricultural Products Company Inc.)出版專書協助殘障人士(包括眼盲者)植花、種菜。另獨立生活輔助器公司(Independent Living Aids, Inc)致力各種殘障者用具發明，皆有助衰弱老人獨自生活之能力。

4 緊急反映體系(E. A. R. S. -Emergency Alert Response System)的運用增加獨居條件，使老人儘可能夠生活在自己住宅中：緊急反映體系是科技成就的運用，特將之列為一點來說明係該用器已在筆者訪問的加州市政府中被列入業務項目。該服務推行方式是由市政府和地方醫療單位合作提供；讓獨居老人可擁有直接通過該醫院的電訊設備，可意外發生時得經由電訊系統得到幫助。這種通訊系統很簡單地就設計成一項鍊式掛物，稱作生命線(Life line)，開關按扭為項鍊墜子，當老人需要他人幫助時，按扭，即可指令電話自動撥號到地區機構，由二十四小時輪值人員收訊後回電查詢何事，若不見老人接收電話，工作人員即會聯絡鄰人或最近距離親友前往探訪(人員通訊資料事先建檔)。又此通訊器材裝有定時撥號設施，若老人設定每二小時即向機構通話一次，在清醒狀況可於通訊前先行調定另一個時間，而當不慎昏迷時就無法重調時間而定時器屆時自動撥號可使老人得到所需的幫助，此對老人之安全確實頗具功用，這真是科技對老人獨居生活之協助的另一種具體例子。

5 其他：社區照顧誠然需要有關措施相予配合，如前面提及的種種偷閒服務(送食服務、家庭保健、家事分擔、友誼訪問及日間托老等等)固是一種分擔老人家屬照顧負擔的方式，亦是維持老人能夠獨自在社區生活的方式，此種社區照顧方式已有國人引介。又如前提之家屋分享亦不失是一種方法，當然執行方法有待運作機構嚴密推行，以免滋生事端(如謀財之違法事件)。

另外有關社區照顧的方案有：

(1) 針對老人特殊需求的交通服務：如筆者所居之安那堡市提供一種「叫就來」(call for ride)的交通服務，使老人得低價享受計程車或可乘坐方便輪椅上下的特殊巴士，方便獨居老人與外界保持互動並外出購物補充日常生活必需品，(2) 經濟補助措施維護老人生活社區之權益：以津貼或稅收減免方式鼓勵老人子女照顧老年父母的方式，雖在美國各州的執行狀況不一，且對津貼方式究應直接撥給老人或撥給老人子女，亦有爭論，但以經濟角度考慮老人之能否在社區生活，則值參酌。

綜觀以上說明，固然不能完全肯定全美老人服務機構皆能發揮預期的特色功能，但不容否認美國人在老人工作上的概括特色具有下列幾項值得仿效的大原則，即「做法具體化、規章化」、「服務亦重成本效益分析」、「服務內容與方式多角化」、「政府民間合作發展服務」、「工作單位專責化」、「工作人員素質專業化」、「整合科技成就謀老人生活品質之提昇」、「囊括老人親友為老人福利服務之受益對象」等等。這些原則在國內是項服務中被採行的情形仍不深入或尚未被採行，期盼本文能拋磚引玉，讓更多人來思考和參與我國之老人福利服務的發展，以締造一個真正關懷老人、敬重老人的社會。

(筆者註：本文改寫自筆者「美國老人社會工作研習心得報告」(未印行)第四一十一頁。又有關美國安養服務特色說明，請參考筆者「中美機構老人安養服務比較」乙文，刊於社區發展季刊第四十期第九四—九九頁(民國七十六年十二月版)。(本文作者為省立花蓮仁愛之家社會工作組組長)

#### 參考資料：

1. Arling G. & McAuley, W. J. (1983) *The Feasibility of Public Payments For Family Caregiving*. *The Gerontologist* 23(3), 300-301.
2. Gelfand, D. E. (1985) *The Aging Network: Programs and Services*, 2nd Edition. New York: Springer Publishers.
3. State of Hawaii, Executive Office Aging (1983) *A Statewide Needs Assessment of Individuals Age 60 and over*.
4. On Lok: Annual Report 1984-85.
5. 其他散見各有關服務方案之簡介小冊或單張說明。