

# 獨立倡導保障臺灣老人權益之實踐現況

張淑卿、陳捷宇

## 壹、緒論

全球人口老化趨勢已成為各國重要的議題。依據我國內政部2021年9月底統計老人人口達390萬人，國發會推估老年人口占總人口比率將於2025年超過20%，臺灣進入超高齡社會。臺灣面對超高齡帶來的社會議題已不僅是醫療照顧問題，伴隨著超高齡社會發展，老年人基本安全與人權維護隨著老化快速成長對我國挑戰更加險峻。近年來全球持續關注老人人權議題，聯合國於1991年通過《聯合國老人綱領》（United Nations Principles for Older People）提出對老年人人權的聲明，分別為「獨立」、「參與」、「照顧」、「自我實現」、「尊嚴」五個基本人權角度倡議老年人人權。2002年聯合國馬德里高齡問題國際行動計畫（Madrid International Plan of Action）中亦提出兩大目標：一、全面實現老年人的基本權利與自由；二、

確保老年人充分有經濟、社會和文化權利，並消除一切形式的暴力和歧視。美洲於2017年首度提出《保護老年人權利公約》，共6章41條（The Organization of American States, 2021）。2019年聯合國人權理事會通過決議，加強對老年人人權的保護，確認各國為老年人的人權保護的最佳方法，考慮到高齡問題，不限成員名額工作組內提出的各種建議，包括可能擬定關於老年人權利的多邊法律文件（張淑卿，2020）。這意味著，老人人權問題只會對高齡化服務網絡變得越來越重要。適當的老人人權保障法案可提供了重要的保護措施，使所有老年人終生受益（Prindiville & Chan, 2019）。

我國老人議題專法為《老人福利法》，第一條：「維護老人尊嚴與健康，延緩老人失能，安定老人生活，保障老人權益，增進老人福利，特制定本法。」明確揭示我國老人福利的核心精神。然依據

先進國家之主張，社會福利已不再被視為是單一慈善行為，而是社會共同分擔與身為公民之基本權利，以彰顯老人身為公民應有權利之定位。如何強化老年人的權益保障與自決能力，而非以消極被動、殘補式提供老人福利需求，才是因應超高齡社會來臨的重要政策發展方向。

## 貳、臺灣獨立倡導發展背景

老年人為自身身體退化產生結構性障礙（如肢體失能、認知失能或溝通能力受限等）、社會歧視和偏見，或者因為他們自身的脆弱性及沒安全感，導致他們無法有效傳達自己的需求，面對各種生活需求採取各種行動或決定時，他們的聲音往往很難被聽到，加上若無適當的社會家庭支持，要捍衛自己的基本安全與人權比其他他人更為困難（Forbat & Atkinson, 2005; Scottish Independent Advocacy Alliance, 2019）。當老人失能無法表達時，不僅一般民眾，甚至是老人相關照顧專業人員如社工、護理人員及醫師等，皆認為失能的老人沒有能力表達其自決需求，更無力改變自己生活及照顧服務的現況（Cohen, 2004）。如蘇格蘭獨立倡導聯盟所言：「這些人若沒有積極主動且有能力的家人或朋友來為他們發聲，他們將面臨治療不佳，獲得不到他們需要的東西，更不用提他們的觀點、願望與感受被正確

考量。」。然而，這樣的想法透過獨立倡導服務的執行是可以翻轉的。倡導能滿足「文化需求」、「社會需求」和「精神需求」（Morgan, 2010）。獨立倡導可以幫助拓寬一個人的視野並使他們成為活躍的社會成員，但獨立倡導不是用來彌補服務質量的神藥（Scottish Independent Advocacy Alliance, 2019）。委託獨立倡導應該是對改進服務的補充與支持，而不是替代照顧。1809年起由瑞典創設監察人／公評人（Ombudsman）制度，透過第三者代理國民解決不滿，維護其權益並確保行政適當運作的獨立行動的人，至今全世界約有30個國家採用此制度進行民眾權益維護。其中英國、美國與愛爾蘭等歐美國家，深化老年人需求而發展不同樣貌的倡導團體，有的是公部門組織聘用專職人員，有的以非營利組織樣貌方式經營採志願性服務人員，但都強調需由受過倡導訓練的倡導人，方能提供倡導服務。尊重老年人個人的個別性與自決力，藉由倡導人的陪伴與協助弱勢族群為老年人發聲（黃松林, 2006；黃松林、吳玉琴、楊秋燕、郭佳寧, 2016；中華民國老人福利推動聯盟, 2020）。

臺灣因應長期照顧政策推進，發展出各式照顧服務模式，其中住宿型機構長者在機構中面對照顧者或其他工作者不當行為無法接受，往往投訴無門或害怕被虐待，而噤聲保護自己。長者可能面對照顧

疏忽或受虐等侵權問題，更不敢自己提出與處理。同時機構人力短缺下，以機構方便照顧角度出發而無法以長者個別化需求考量，忽略長者真正的感受與需求；機構中工作人員亦可能受限於自己的雇員身分，對於老人權益與機構照顧品質缺失，無力中立面對問題協助改變（黃松林，2006；張淑卿，2021）。臺灣雖然依法有定期的評鑑與督考查核，但多從服務提供者觀點出發，缺乏從老年人角度切入。面對老人的權益與照顧品質，受限工作人力與管理無法即時回應與改善之機制（黃松林，2006）。獨立倡導服務對機構住民有其重要的功能：一、提供社會支持；二、促進住民的充權；三、住民身心之保護；四、提供不受影響之倡導服務（楊秋燕、黃松林、郭俊巖，2017），因此我國自2013年由內政部社會司與中華民國老人福利推動聯盟（以下簡稱老盟）合作參考歐美各國模式，開展臺灣獨立倡導工作。

## 參、臺灣獨立倡導發展歷程

### 一、獨立倡導制度萌芽期

2013年至2016年為我國獨立倡導制度建構階段，老盟與內政部社會司（現衛生福利部社會及家庭署）合作，在公益彩券回饋金提供計畫補助下，2013年開始在臺灣發展老人獨立倡導模式，參考美國 Ombudsman 及英國獨立倡導（Independent

Advocacy）計畫，邀集國內學者與實務者八人共同組成工作小組，研擬並於同年提出「獨立倡導—機構內老人權益倡導實驗方案」，發展本土性老人獨立倡導機制，針對老人福利機構中弱勢老人無法發聲、尋求協助無門者，特別是針對無家屬之低收入老人入住機構，提供相關之獨立倡導服務機制。2013年在臺北市與臺南市開始執行實驗計畫，2014年臺北市擴及新北市推動、新增臺中市的實驗計畫，並進行倡導人培訓課程規劃、督導模式進行調整，建立獨立倡導人工作手冊。2015年維持臺北市、新北市與臺南市的推動，2016年以區域式示範臺灣獨立倡導模式，並規劃出三區，北區（臺北市、新北市）、中區（臺中市、彰化縣、南投縣）及南區（臺南市）。此期間透過參考國外文獻資料、專家小組及實驗計畫研議，建立我國獨立倡導機制編撰獨立倡導工作手冊，內容包括：獨立倡導的定義理念、各層級組織運作定位、獨立倡導團體運作方式如倡導團體中社工角色功能、倡導關懷人資格、招募、培訓與管理、機構合作方式、獨立倡導服務流程與相關紀錄格式、社工督導人員督導運作模式等（中華民國老人福利推動聯盟，2018，2020）。

### 二、修法推廣期

考量機構老人權益維護的重要性，老盟亦從法規角度切入，將獨立倡導概念融

入相關法規。倡議並成功修入兩法案，明確在《長期照顧服務法》（於2017年6月開始實施），法條第46條明文規定「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。」且在109年5月12日修法通過的《老人福利法》中第40條之一亦明示：「直轄市、縣（市）主管機關對入住老人福利機構，且無扶養義務人或法定代理人者，得結合民間團體監督該機構之服務品質；該機構不得規避、妨礙或拒絕。」兩法條對於入住機構的弱勢無家屬長輩權益都有相關規定，縣市政府應該要結合民間團體提供無家屬長輩入住機構之品質監督服務。2019年考量原來獨立倡導人用詞較硬，容易造成住宿機構被監督壓力，經專家會議決議更名為「倡導關懷人」，並於當年辦理優良全國倡導關懷人及合作老人福利機構徵選與頒獎，採較軟性訴求以擴展全國住宿型機構參與度。同時於2020年將此主題納入全國老人福利機構主管研習營重要上課主題。並將機構獨立倡導計畫推展納入機構評鑑指標加分項目，邀請社工學者專家進行獨立倡導師資培育，進行多場次全國推展說明會，期待透過法案與評鑑誘因強化各縣市願意結合民間團體導入獨立倡導服務，住宿型機構接受倡導關懷人入住機構提供服務；後因疫情關係服務發展受影響，截至2021年6

月，共有12個縣市，11個非營利組織擔任倡導團體，培訓在線工作倡導關懷人262位，合作住宿型老人福利機構共161家，服務965位長者（中華民國老人福利推動聯盟，2020，2021；張淑卿，2021）。

## 肆、臺灣獨立倡導服務模式簡介

### 一、獨立倡導服務組織

目前臺灣獨立倡導服務模式為補助型方案，中央地方及公私協力合作之整合型計畫，由衛生福利部社會及家庭署為指導單位，老盟為主辦單位及輔導單位。縣市政府邀請非營利組織民間團體合作執行縣市獨立倡導業務，培育倡導關懷人進駐合作老人福利機構進行倡導關懷工作；各組織執行具體內容簡述如下（中華民國老人福利推動聯盟，2020，2021；張淑卿，2021）：

#### （一）模式開發專業團體

基於老盟自身組織願景與使命：為老人權益守護者。讓權益保障制度化及獨立倡導推展成為老盟核心重點工作，在此方案中老盟主要扮演服務模式開發與業務推展技術輔導平臺角色。由老盟每年申請公益彩券回饋金計畫，獲得衛福部補助每年約100-130萬進行本方案推展。老盟主要業務內容為：1.發展並提供倡導服務資訊，成為倡導團體的專業技術開發與支援平臺、2.透過專家工作小組修訂建構全國

獨立倡導服務模式與相關文件指標（建立獨立倡導工作手冊、倡導關懷人培訓與督導機制、執行服務相關紀錄與表單等）、3.培力縣市民間團體執行倡導團體業務、4.培力全國倡導團體社工人員輔導倡導關懷人機制、5.培力全國社工專家輔導倡導團體、6.宣傳獨立倡導業務與老人權益保障議題、7.進行獨立倡導成效分析。

## （二）縣市推廣與執行

縣市推廣與執行最重要的單位為地方政府與縣市倡導團體。其中地方政府最重要的角色與任務就是尋找合作倡導團體與合作老人福利機構，開展獨立倡導業務，協助倡導團體建立區域倡導機制。目前各縣市多半以公彩回饋金補助案方式委託非營利組織執行縣市倡導服務業務，少數縣市採公開招標方式委託團體進行。通常團體會受限於經費補助現況僅能聘任1-2個社工進行本方案推展，目前縣市倡導團體主要工作內容為：1.倡導制度政策宣導及推廣、2.倡導關懷人與機構工作人員的連接平臺、3.擴展合作機構，強化機構老人權益保障認知、4.倡導關懷人招募、培訓及管理輔導與退場、5.倡導關懷人定期團督、持續教育訓練及個別督導、6.協助倡導關懷人進入機構完成倡導服務與相關紀錄、7.彙整相關服務住民狀況回應紀錄與機構進行問題處理與溝通、8.參與全國倡導督導系統並即時回應服務問題以利修正

服務模式。

## （三）合作老人福利機構

目前多數縣市老人福利機構由地方政府安排或倡導團體主動開發合作，由於很多機構經營者對此方案認定為有外人監督品質的壓力，通常加入此方案機構多半較為被動，需要地方政府於縣市聯繫會報中安排老盟宣講積極鼓勵或安排合作機構。少數縣市因將無家屬安置個案列入倡導關懷必訪個案，所以轄內老人福利機構只要有收容相關個案皆須接受倡導團體導入倡導關懷人服務。期待合作的老人福利機構在倡導活動中協助的工作如下：1.了解、觀察機構內老人權益受損情形、2.協助倡導團體篩檢出需要協助長輩、3.協助倡導團體及倡導關懷人進入機構熟悉環境與照顧程序、4.倡導關懷人長輩關懷活動辦理與訪視協助與支持、5.機構安排專人在每次倡導關懷人進機構訪視後進行討論與交流、6.機構主管或社工參與倡導團體團體督導及相關活動分享。

## 二、倡導關懷人運作方式

倡導關懷人執行工作是有壓力的，往往處於相對孤立的位置或敵對的環境中；展開一段好的倡導關係是需要支持；良好的支持來自培訓、定期督導和評估、團隊會議，以及來自其他倡導者，兩人一組或以上的團體。計畫內的同儕支持很重

要，在地方、區域或國家活動中會見其他倡導者的機會也同等重要（Prindiville & Chan, 2019; Scottish Independent Advocacy Alliance, 2019；中華民國老人福利推動聯盟，2021）。本方案中最重要的工作者為倡導關懷人，由各縣市倡導團體自行招募社會善心人士擔任志工，受訓且結業後成為倡導關懷人，其主要角色在於協助維護長者權益、長者有能力表達意見與需求、協助解決生活抱怨與權益問題，協助長者參與生活決策，進而促進其生活品質與機構照顧品質。目前以兩種角色進行業務推展：（一）準家庭照顧者：藉由傾聽、陪伴與同理，提供心理與社會支持，讓長者免於孤立與增加社會互動。（二）準個案管理者：當個案有生活抱怨或權益受損，適當的提供資訊（應有的權益與服務）、協助調查事件的全貌、協助長者即時反應其個人需求、與機構溝通個別化後續服務。

### （一）合格倡導關懷人培育

目前倡導關懷人培育方式，訓練模式由老盟專家群規劃後，由地方政府與倡導團體提供選用與教育安排，主要分為四個階段：1.第一階基礎訓練8小時（認識獨立倡導、認識老人福利機構、法定傳染疾病與感控）。2.第二階段面試（進行個人溝通能力、服務動機與對獨立倡導業務了解面試），需完成基礎訓練後進行。3.第三階進階訓練16個小時課程（老人身心發

展之認識、老人保護與相關規範、老人權益倡導原則與全人關懷、人際關係與溝通技巧、處理抱怨與解決問題、倡導關懷人角色與實務、紀錄撰寫、課後測驗），本階段需要通過面試後才能接受培訓。4.實（見）習階段：通過前三個階段後經過倡導團體社工與資深倡導人協助安排，帶領新進倡導關懷人至機構參與實習服務，熟悉倡導關懷人角色與倡導流程，三個月內至少完成六次實習後通過社工考核通過方成為該縣市合格倡導關懷人。

### （二）倡導關懷人工作內容

合格倡導關懷人通常為兩個人一組，至機構進行關懷服務。為發展長期合作關係與取得長者信任感，通常採固定機構固定長者進行服務，具體服務內容如下：1.每月至少至機構拜訪指定長者2-3次，通常服務對象為機構內失能、低收入且公費安置之無家屬長者為主，偶有因家庭功能失調或特殊問題需求長者，經機構協助媒合需求者；2.每次約2小時訪視，於機構協助住民與機構進行溝通對話，以改善機構內長者的權益與照護、生活品質；3.提供個案心理支持，讓他們可以為自己發聲，以及與機構內工作人員溝通及解決問題，搭起溝通的橋梁，讓長者免於感覺被孤立、站在長者身邊傾聽他們的想法與心願，以增進自尊；4.提供社會支持，充權與鼓勵個案發聲，使他們能夠表達自己

的需求及參與其生活決策，幫助無法發聲的人，代表他們表達意見。如協助解決個案抱怨的問題，如：餐點、房間溫度、沒有在適當時間洗澡等生活抱怨。5.提供資訊，讓長者有獲得資訊的管道，了解自己的權益、應獲得的服務品質以及探索與理解目前可行的選擇，如最近的疫情與疫苗訊息等。6.完成倡導訪視紀錄並立即回應後續服務：透過觀察與服務過程中發現長者需求，從個人、組織與體制不同層面，與倡導團體社工或合作機構主管或社工做出即時回應與改善問題的機制，維護個案的權益與獲得應有的服務品質；7.配合與出席倡導關懷人訓練督導活動：完成合格倡導關懷人訓練，每年至少8個小時在職教育，每年參加至少5次倡導關懷人團督活動，並配合倡導團體社工督導的個別督導活動。目前在臺灣執行至現在，發現倡導關懷人很多屬性為想了解長者福利服務的社工及老人長照相關科系學生，或社區中追求更專業服務的志工群，有夫妻檔、姊妹檔、親子檔甚至祖孫檔。服務回饋多半表達透過服務，自己更了解老人福利與權益，以及如何安排與照顧自己家中長輩與自己老後生活。

### 三、推行獨立倡導服務執行情況與因應

#### (一) 縣市、機構推廣困境，運用實務品質議題結合推廣

目前在臺灣法規並無強制規範所有

縣市及老人福利機構必須參與此項服務方案。為使獨立倡導方案宣導更具有擴散性，老盟以協助機構品質提升為訴求，將老人權益及保護議題結合機構法律實務議題，以機構息息相關的機構管理、照顧法律議題等方向切入，安排相關課程及說明會，廣邀全臺老人福利機構及住宿型長期照顧等機構工作人員參與，增加機構工作夥伴對老人權益與品質議題重視，進而接納獨立倡導關懷議題進入機構。

#### (二) 合作服務倡導團體執行過程遭遇狀況與因應

倡導團體執行本方案，歸納出來常見的困境有以下四點：

##### 1. 倡導團體專任社工人員專業與穩定度不足

縣市受限補助經費規模，該縣市僅多為孤鳥社工方案。面對方案運作方式、倡導關懷人培育與服務輸送安排管理，在過去無任何養成教育學習經驗，確實讓執行本方案社工專業準備度受限，且老人界方案社工近年來亦受到長照體系發展人力更顯不穩定。社工專業性與穩定性確實影響該方案的發展穩定性。為解決這樣困境，老盟運用四個方式進行改善此困境：

(1) 組成全國獨立倡導工作夥伴Line群組，不定期分享各種服務相關訊息，增加社工學習資訊來源；(2) 定期辦理全國倡導團體社工人員共同團體督導活動，藉

由外督老師帶領團體討論，給予團體操作方向及實務解決策略建議；（3）舉辦全國各縣市承辦團體與縣市政府承辦人交流工作坊，協助產、官、學界意見交流與學習；（4）辦理全國獨立倡導輔導師資培育工作坊，協助縣市政府與團體培育當地的專家師資，就近提供專業外督服務。期待透過全國相關專業人員共同交流之平臺強化方案工作人員的識能與工作穩定度。常見交流與輔導議題如在疫情期間操作中所遇困境、倡導關懷人的招募、督導及管理策略、機構招募及合作方式、成功經驗的分享及交流以達互相支持之效。

## 2. 機構開發與聯繫

除了少數縣市要求公費安置個案須有倡導服務外，因非強制性服務，許多住宿型機構非主動加入倡導方案，執行本方案時，機構開發與聯繫管理，往往讓倡導團體耗費心力，在過去幾年機構開發與聯繫摸索出三個較容易開發方式：（1）與當地政府合作於機構聯繫會報中說明並招募，再搭配跟相關機構的協會及全聯會做聯繫，說服當地機構界領導者加入本方案，容易帶領各機構配合效應；（2）與機構合作穩定發展需在機構內找到對的人擔任主要負責溝通窗口，長期建立關係。若不易找到固定窗口之單位，盡量找在機構資歷較久的工作人員且願意也了解獨立倡導的進行，與其培養關係，讓機構人員了解倡導團體的友善，降低防衛心；

（3）提供精簡的方案說明書，協助機構進行內部推展，並不定期提供機構多元更新資訊，協助機構品質提升工作。

## 3. 倡導關懷人適應與留任

倡導關懷人雖招募方式有制式流程，然每個單位組織特性不一樣，招募管道多元，志工特質也不同，志工是否曾有老人互動經驗，進入機構後，與長輩磨合速度及問題反應方式會不太一樣，團體在招募倡導關懷人與管理上常碰到倡導關懷人工作適應與留任困難，綜合各縣市團體經驗，建議以下幾個方法降低倡導關懷人適應障礙：（1）透過定期，通常至少1-2個月的在職訓練、團督、案例演練以及經驗分享，強化倡導關懷人對服務場域更有概念，也從中找到支持；（2）新手倡導關懷人初期避免安排困難個案並增加輔導機制；（3）可透過倡導關懷人自我評估、機構滿意度、同儕評核及團督參與狀況做為檢核機制，亦建議社工除有觀察評估外，透過個別督導協助情緒支持；（4）建立倡導關懷人晉升與優良鼓勵機制，老盟建立全國優良倡導關懷人推薦表揚機制，並建立各團體內部依據經驗與資歷有不同位階，除傳承經驗，也提升倡導關懷人留任意願。

## 4. 疫情期間獨立倡導方案之因應

2020年以來因COVID-19疫情影響甚鉅，受限機構禁止訪視，確實影響獨立倡導業務推展，藉由專家會議討論有關疫情

期間，倡導關懷服務方式之應變措施，在符合防疫安全規範共識下，提供幾點因應策略：（1）透過線上視訊開辦倡導關懷人管理、招募、持續教育訓練；（2）與機構定期聯繫保持友好關係；運用電訪或視訊的方式服務等；（3）服務模式加入個案分級指標，若為高風險、高危機個案，倡導關懷不中斷，機構也應針對該類個案加強照顧與支持服務。同時藉由老盟平臺的連結，協助溝通爭取衛生福利部社會及家庭署公彩回饋金補助在疫情間以視訊或電訪方式進行個案服務，以持續推動倡導關懷服務。

### （三）倡導關懷服務中長者問題與處理方式

在楊秋燕等人（2017）研究指出倡導關懷人在從事倡導服務時遇到長者多樣性的問題，包括跟長者建立關係、結案分離處理、長輩情感需求、身障失能溝通、怕生不善言語、生活習慣、飲食適應及健康照護議題等問題。許多長輩多透過抱怨方式跟倡導人表達其需求，倡導人會傾聽釐清並進行協助，綜合各縣市團體經驗，通常會以下列兩種方式處理長者問題：1.倡導關懷人提供直接服務，如聆聽等心理支持與鼓勵方式，讓長輩自身進行生活調整或與機構提出自己的需求；長輩希望倡導關懷人協助問題可能涉及機構照顧問題與內部住民間糾紛情形，由倡導關懷人進行

詢問、觀察與文件資料等方法，釐清問題後與倡導團體社工討論協助與倡導方向。必要時由倡導團體社工或督導與機構進行討論與對話，協助長輩問題的釐清與解決。

## 伍、臺灣獨立倡導未來發展建議

### 一、落實法案強制推廣執行

目前因採鼓勵性質，縣市政府及機構的合作意願不高，造成倡導團體推展業務受限，建議應強化落實《老人福利法》第40-1條及《長期照顧服務法》第46條，宜透過結合縣市考核指標要求縣市依法結合民間團體積極推展獨立倡導方案，鼓勵機構開放倡導團體及倡導關懷人進入機構內，協助長者生活問題處理以提高照顧品質，落實法案執行以保障老人權益。

### 二、老人保護服務融入獨立倡導業務

目前住宿型機構多半對老人虐待及老人保護議題缺乏完整認知，無法提供適切的老人保護服務，長者需求無法有效被發聲。建議應將老人保護服務需求長者同步導入獨立倡導服務，至少各縣市目前老人保護安置或特殊身分需求長者，主動納入獨立倡導必要關懷對象，避免安置長者權益被忽略，提高弱勢長者權益保障效能。

### 三、建立獨立倡導需求個案樣態分析與分級倡導照顧關懷模式

累積長者反應問題，進行需求樣態分析，了解目前機構內老人權益受損與問題樣態，尤其針對無家屬且可能有被疏忽照顧的個案辨識，並融入編撰獨立倡導方案社工暨關懷人養成教育與在職團督教育訓練教材，強化倡導關懷人服務效能提升。

### 四、倡導團體支持與社工留任機制

獨立倡導團體在老人長照產業化過程中，不易招募，倡導團體社工流動大，方案推展至今各倡導團體社工穩定度不高，不利方案推展及倡導關懷人培力輔導，建議政府應強化倡導團體資源挹注與團體執行方案的輔導策略，並宜強化社工留任鼓勵機制。

### 五、倡導關懷人質量發展鼓勵策略

獨立倡導方案中最重要的角色是倡導關懷人，倡導關懷人在方案中扮演長者權益維護的重要他人角色，與一般志工不同，需要投資一定的培育與輔導機制，若有一定社會角色與工作服務發展誘因，較能永續長期投入，建議可結合現有老人長照相關科系學生培育、大學USR活動等。注入更多元年輕世代參與。同時應將志工體系發展成時間銀行，或開發成中高齡或高齡兼職服務工作者，可提升倡導關懷人

質與量，利於老人權益維護機制的穩定發展。

### 六、民衆老人權益保護與獨立倡導業務推廣

從這幾年業務推展中發現一般民眾對長者權益較無概念，工作者對長者權益維護部分更是被忽略，建議應強化大眾對獨立倡導與老人權益維護觀念，同時應將老人權益保護議題納入老人福利機構、身心障礙機構、護理之家及長期照顧機構等相關人員每年必修學分，持續發展並推展老人權益維護概念。

### 七、獨立倡導與老人權益維護應推展至全國

目前我國獨立倡導受限補助單位，合作機構多僅限於老人福利服務機構，很多機構認同此方案想加入，礙於補助款來源及經費受限，無法擔任合作機構，實屬可惜，長照2.0政策開展多元長期照顧與老人服務，許多居家或社區式照顧服務體系長者權益亦常有被侵權事件發生，建議應運用獨立倡導維護老人權益觀點與作為推廣至全國老人相關服務單位。

### 八、發展新冠時代獨立倡導服務模式

疫情期間使獨立倡導業務推展變得更加困難；住宿型機構多數配合防疫需求禁止一切訪視，倡導關懷人無法進

入，許多長者缺乏外界協助，是否因此權益受損，有待觀察，不能因疫情就暫停所有獨立倡導服務。建議我國應比擬美國因應新冠時代協助倡導關懷業務推展；如1.提供倡導關懷人防疫物資，針對防疫進行教育訓練。2.如果倡導關懷人有基本的健康情況，不想實地到機構面訪，要有其他配套措施，包括與長者透過電話或網路線上進行關懷或線上帶領住民活動等。3.允許倡導關懷人暫時請假，直到他們覺得安全，可以恢復他們的倡導工作（AARP, 2020；The national long term care ombudsman resource center, 2021）。

## 陸、結語

面對臺灣超高齡社會來臨，老人權益自決與維護日益重要。獨立倡導是維護老人權益的重要機制，透過有系統代言人

關懷角度協助長者表達他們的需求，達到以下目的：一、保護弱勢老人，讓他們有穩定的社會人際關係及適時維護其個人權益；二、鼓勵他們發聲或代替其發聲，表達需求與參與自己的生活決策；三、讓長者有獲得資訊的管道，探索可行的選擇，強化其自決能力；四、協助機構處理住民抱怨與了解機構在服務提供所面臨的困境，能立即修正問題或提升照顧品質；五、讓一般民眾選擇機構時有更足夠資訊管道可以了解機構服務品質與照顧模式。回應現代老人福利服務體系的權益自決觀點，給每個人一個公平的生活機會，回應個別的需求與生活目標，讓每個長者安全且自主的享受在地老化生活。

（本文作者：張淑卿為中華民國老人福利推動聯盟秘書長；陳捷宇為中華民國老人福利推動聯盟專員）

**關鍵詞：**老人權益、獨立倡導、長者尊嚴

## 📖 參考文獻

中華民國老人福利推動聯盟（2018）。《107年獨立倡導方案推動計畫》。衛生福利部社會及家庭署公益彩券回饋金補助計畫案。

中華民國老人福利推動聯盟（2020）。《獨立倡導工作手冊》。臺北：中華民國老人福利推動聯盟。

中華民國老人福利推動聯盟（2021）。《110年獨立倡導方案推動計畫》。衛生福利部社會及家庭署公益彩券回饋金公益彩券回饋金補助計畫案。

張淑卿（2018）。〈台灣老人獨立倡導執行現況與未來展望〉。「107年獨立倡導國際研討會」。2018/11/29。

- 張淑卿 (2020)。《老人權益倡導原則與全人關懷》。全國老人福利機構主管研習營講義。
- 張淑卿 (2021)。《老人福利機構權益倡導》。全國老人福利機構說明會推廣講義。
- 黃松林 (2006)。〈獨立倡導在老人社會照顧之應用〉，《社區發展季刊》，114，270-280。
- 黃松林、吳玉琴、楊秋燕、郭佳寧 (2016)。〈獨立倡導服務與長期照顧品質〉，《社區發展季刊》，153，143-153。
- 楊秋燕、黃松林、郭俊巖 (2017)。〈獨立倡導人投入長照服務因素與其問題解決方式之研究〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，7 (1)，33-68。
- AARP (2020). Have a Nursing Home Complaint? Meet Your Long- Term Care Ombudsman. Retrieved from <https://www.aarp.org/caregiving/health/info-2020/long-term-care-complaints-ombudsman.html>.
- Cohen, E. S. (2004). Advocacy and Advocates: Definitions and Ethical Dimensions. *Generations: Journal of the American Society on Aging*, 28(1), 9-16. <https://www.jstor.org/stable/26555279>
- Forbat, L., & Atkinson, D. (2005). Advocacy in Practice: The Troubled Position of Advocates in Adult Services. *British Journal of Social Work*, 35, 321-335. DOI:10.1093/bjsw/bch184
- Morgan, G. (2010). Independent advocacy and the rise of spirituality. *Mental Health, Religion & Culture*, 13(6), 625-636.
- Prindiville, K., & Chan, D. (2019). Navigating the Patchwork of Civil Rights Protections for Older Adults. *Generations: Journal of the American Society on Aging*, 43(4), 59-66. <https://www.jstor.org/stable/26908294>
- Scottish Independent Advocacy Alliance (2019). Independent Advocacy: Principles, Standards & Code of Best Practice. Retrieved from <https://www.siaa.org.uk/information-hub/principles-standards-code-of-best-practice/>
- The national long term care ombudsman resource center (2021). Recovery and reentry resource for long term care ombudsman program. Retrieved from <https://ltcombudsman.org/uploads/files/support/covid-r3-visits-access.pdf>
- The Organization of American States (2021). Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons (A-70). Retrieved from [http://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_A-70\\_human\\_rights\\_older\\_persons.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-70_human_rights_older_persons.asp)