

長照2.0與個人助理需求評估： 打開評估黑盒子、還我生活自主性！

孫嘉梁

壹、需求評估不能呈現使用者的具體需求

長照2.0是近年來政府大力宣傳的政績之一，雖然它的服務對象比以往更廣，項目也更多元，但仍然存在一些根本上的問題，我認為其中最關鍵的是，「需求評估」似乎不能呈現使用者的具體需求。

在長照2.0之前，類似以下的情況常常發生：在需求評估時，社工估算出這名障礙者需要的居家服務時數大約是每個月150小時，但是根據障礙程度，他被核定的補助時數只有每月72小時，而服務單位實際能夠派遣出的服務時數只有每月50小時。雖然這種情況不容易在短期內獲得改善或解決，它的存在至少能夠輕易地揭露「制度無法支持障礙者日常生活需求」這項事實。然而，進入長照2.0之後，我們就再也沒聽過這種情況了，這並不是因為障礙者日常生活的需求都被新的制度滿

足了，而是這個看似「更為客觀」的需求評估，並不是去具體地估算，接受評估的障礙者日常生活中，究竟「需要」多少支持，而是透過一套「多面向」的量表，來評定受評估者的「失能等級」，再據此決定各項服務的（被）「補助額度」。這裡有一個根本的問題：受評估者對於量表的回應，能夠反映出他的實際需求嗎？如果能，又該如何轉換？這個根本問題或許不是這麼具體，但「受評估者對於量表的回應」、「失能等級」與「補助額度」三者之間轉換公式，卻是具體存在的。諷刺的是，這個公式彷彿是國家機密，就連身心障礙權益保障小組的委員也無法知曉，更別說受到公民監督！

長照制度的宗旨，應該是支持各種身心狀況的國民的日常生活基本需求，以保障其基本人權，就算我們退一步，將其目標設定成「減輕家屬的照顧負擔」，國家仍舊需要知道：「使用者的實際需求」有

多少，政府目前提供的服務讓這些需求被滿足了多少？如此才能細緻地評估目前政策的效益，而非只是計算受服務者人數而已！然而，**目前的長照需求評估機制並無法呈現使用者的實際需求。**

遺憾的是，此未能符合使用者真實需求的長照需求評估機制，卻被許多地方政府沿用此同樣邏輯來辦理「自立生活支持服務」的需求評估！

倘若「需求評估」根本不打算呈現使用者的具體需求，我們又怎能期待，透過「資源配置」的調整，能夠讓這些具體需求在未來逐漸地被滿足？難道這些制度的基本邏輯仍然停留在「恩給式、殘補式的福利」？

由於一個人的生活不應該被不同的支持服務切割開來，整合一個障礙者所享有的各項支持服務是一個存在了近十年的建議，許多主事者也都肯定這是一個正確的方向。在此我提供下列具體數據供各位參考：目前我所使用的「（長照）居家照顧服務」、「（長照）喘息服務」、「（非長照）個人助理服務」、「（非長照）職場人力協助服務」，這四項服務的補助金額，平均每月共計48,875元。若以現行個人助理時薪200元折算，每天約可獲得8小時的支持服務，這樣的服務規模，對於我的支持者們的勞動條件，也是相當程度的保障。然而，由於各項服務沒有整合，讓我的人力支持安排遭受到很大的不便，更

別說上述兩項長照服務的補助金額中，相當大的一部分無法由服務使用者自行運用！政府投注在長照2.0的經費，究竟有多少比例最終進到直接服務提供者身上？一個具體的例子：喘息服務每單位（兩小時）的補助金額是770元，其中必須分配給服務員的部分竟然只有400元！這樣的分配是否符合社會福利的基本邏輯？這也是一個值得關注的問題，因為它終將影響服務的質量。

貳、把生活自主性真正地還給障礙者

自立生活支持服務最重要的特色是將生活的自主性還給障礙者，太精確的時數需求評估也無法讓障礙者擁有這項自主性。舉吃飯為例，我通常可以在一個半小時之內吃完晚餐，但如果用來協助我吃晚餐的個人助理時數就是一個半小時，請問我要如何安排吃晚餐的時間？比如說，週一至週四18點至19點30分，週五、週六與週日19點至20點30分？這樣看起來很彈性嗎？就算每天真的能夠找到願意來服務一個半小時的個人助理，請問這樣的安排像是一個「人」的生活嗎？對於非障礙者而言，今天18點20分吃晚餐，明天18點40分，後天18點，這不是很正常的事嗎？

況且，某些生理需求所需要的支持時

數根本無法被單獨挑出來評估。例如：協助如廁屬於不定時會發生的需求，請問支持這項需求所需要的時數如何評估？假設某個人每天上小號六次，每次費時最多十分鐘，上大號兩次，每次費時最多二十分鐘，請問如何利用這總共一百分鐘的個人助理時數支持這個人最基本的生理需求？還是說他仍然必須被迫調節飲食與飲水，犧牲自己的健康來配合這項服務？其實我真的不相信障礙者能在生活的所有面向上都擁有與其他人平等的基礎，但為什麼我們就是不願承認這個簡單的事實，那就是對於部分無法自理生理需求的障礙者而言，全天候的個人助理才能勉強確保他與其他人在平等的基礎上過生活？

綜合以上兩個例子，我們應該不難發現，只有「長時數」的個人助理服務（例如每天二次以上、每次服務至少四小時以上）才能真正地支持一個障礙者勉強自主

地生活。我們到底要不要誠實面對這個事實？

若是政府真的有誠意支持障礙者生活的自主性，就應該將需求評估與財政考量脫鉤：先把符合人權模式的支持需求量評估出來，再以此與社會與政府其他部門對話，這不是一個人權國家應該做的事嗎？我並不是要政府破產，而是認為政府必須先承認這是一筆人權債，至於怎麼償還可以再討論。

諷刺地是，許多重度障礙者因為無法從制度中獲得足夠的支持，而被迫自費聘用外籍看護，我們偉大的國家竟然因此剝奪使用自立生活支持服務的資格，這不是明顯的歧視嗎？

（本文作者為使用輪椅〔腦性麻痺者〕，使用個人助理、職場人力協助、居服；目前任職於中央研究院資訊科學研究所）