

# 從老人福利政策發展趨勢論 社工人力需求與培育規劃之方向

莊秀美

## 壹、前言

人口結構的高齡化是自二十世紀中葉以來世界各國面臨的共同現象。高齡化社會固然是社會發展的象徵，但是也帶來很大的衝擊及挑戰。因為人口高齡化引發的老人長期照顧需求尚無法完全獲得滿足。人口老化是當今世界各國共同面臨的社會變遷經驗，惟西方國家從二十世紀初、中葉以來就經歷了如何面對人口老化的課題，因此有較長的準備期能面對處理人口革命帶來的相關問題。

台灣在1980年代達到高度經濟成長的同時，人口結構急速老化，少子高齡化現象逐漸顯現，此人口老化的現象是我國未曾經歷過的社會變遷，因此相關的因應政策建構起步較晚。不過自1990年代晚期以

來，政府各部會已積極推動多項長期照顧相關方案，結合各界努力充實照顧服務的決心與付出是有目共睹的。目前，作為規劃人口老化因應對策的整合政策，「長照十年計畫」是推動的主軸，以發展居家式及社區式「照顧服務」作為推動重點(行政院，2007)，因為機構式照護資源被認為是足夠的。截至2008年底，老人長期照顧總床數為72,343床，身心障礙機構總床數為12,358床，惟實際入住率只有74~75%，顯示機構式照護資源供過於求。至於居家式及社區式服務分別只有123家24,925人及34家約3,020人(葉莉莉、翟文英，2009)，服務使用量的成長幅度緩慢。日前，行政院指示研究小組研擬「長期照護保險」，預計於2011年實施。長期照護保險制度的實施將會是整合目前分散

零星的長期照顧措施成爲一套完整獨立的長期照顧措施，將逐步增加居家、社區照顧的比例，以達在宅老化的目標。屆時，照護服務資源的供給不僅是量的問題，也需考慮服務資源之可近性、可選擇性、可負擔性以及可信賴性等(陳惠姿等，2009)。因此服務提供體制建構、人力需求評估及培育等都是悠關未來服務輸送順暢與否的關鍵。

其次，長期照顧服務的範圍廣泛，以需要照顧老人及身心障礙者等特定族群爲主，由於服務對象的特殊性，除了需要來自醫學、護理、社工、職能治療、物理治療等專業人力的投入之外，照顧過程中的每一個步驟都必須靠服務員的雙手來提供，無法像靠機械化大量生產。並且因爲個別性高，絕大多數的服務無法事前統一準備，照顧花費的時間也很難掌握。另外，服務人員也必須具備一定水準的服務技術，否則就無法提供良質的服務。由此來看，照顧服務屬於相當耗費人力、依賴勞動力的服務。因此，服務人力的充實與人力資質的提升成爲照顧服務管理上的重要課題(江尻行男、莊秀美，2007)。

從以上分析可知，服務人力在長期照顧體系中是非常重要的議題，人力欠缺將會造成有服務無人提供的現象，低落的照顧人力資質將無法提供具水準的服務，引發服務使用者的不滿。本文從老人福利政策的發展趨勢，探討照護人力中的社

會工作的人力需求，並提出社工人力培育規劃方向之建議，以助長期照護保險制度開辦後社會工作人員的投入參與及功能展現。

## 貳、老人福利政策發展趨勢

### 一、老人福利政策的展開

我國老人福利法自1980年公布實施以來歷經多次修訂，爲了回應高齡時代，提昇高齡者生活品質，民國96年(2007年)完成最新修訂。以下回顧光復以來我國的老人福利政策的演變過程與政策背後的社會意涵，並分析我國老人福利政策的社會時空情境牽動之影響，檢討社會干預行動與結構情境的交互作用。

#### (一)法制建構階段

民國38年(1949年)國民政府遷台初期，台灣的社會福利提供相較於日據時期顯得較不積極，僅有公務人員及軍人的福利需求被視爲優先考量的對象，老人福利福利服務提供零星分散於軍、公、教相關福利政策中。民國54年(1965年)頒布「民生主義現階段社會政策」，旨在建立社會安全制度，保障貧苦病、老弱人民的最低生活水準。隨後，老人問題列入政策議程的一環。民國69年公布「老人福利法」，確立法源依據。在社會逐漸走向

政治民主化、經濟自由化及社會多元化的背景之下，同年公布的社會救助法及老人福利法等提供一個轉機的希望(莊秀美，2002)。不過，相關的政策立法雖然增加，但是整體的社會福利預算並未提高，免不了讓人感覺只是政治宣示而已(林萬億，1991)。

## (二)政策轉換階段

1980年代之後，民主運動活躍，1986年「民主進步黨」成立，民間力量有更寬廣的伸展空間。解嚴帶動民主意識抬頭，多黨民主政治型態漸趨成熟，老人福利受到各界重視。另一方面，社會變遷快速，老人安養、養護需求的聲音不斷，1991年行政院經建會提出「國家建設六年計畫：1991-1997」，明示全面推廣老人居家服務、居家護理及老人日間照顧等相關福利服務措施。

在社會福利意識逐年高漲的風氣之下，建立福利國的呼聲高揚，但是並未受到執政黨的採納，民眾對於「從搖籃到墳墓」的福利國之期盼落空。不過，民國81年(1992年)底的立法委員選舉中，「農民(老人)年金」卻成為備受關注的政見。民國82年底縣市長選舉，老人年金成為民進黨候選人的共同競選訴求。民進黨提出社會福利政策白皮書，引發朝野激烈的福利國爭論(蔡佩珍，1996)。此後，老人成為政黨政治爭相討好的世代，老人福利相關

訴求成為政治候選人偏好利用的籌碼，政策建構必須考量變遷下的社會條件以審視往後的發展方向，逐漸進入轉換階段。

## (三)政策擴展階段

歷經朝野激烈辯論的福利國論爭，執政黨堅持不予採納，最後終究無疾而終。後續則是執政黨意圖將台灣建構為以「社會保險」為主要架構的社會安全體系。兩黨的惡性競爭已讓老人福利淪落為政治籌碼。老人生活津貼的發放除了引發各界對其妥當性及公平性的爭議之外，各縣市發放的津貼金額紛亂不一，發放應採普遍性原則或是選擇性原則等都是爭議(蔡佩珍，1996)。老人生活津貼措施之爭議牽動國民年金議題的檯面化。經建會於民國83年起進行國民年金之規劃。此外，「全民健康保險」於民國84年開始實施，依法由政府全額補助低收入戶老人的醫療保險費。台灣省政府訂定「台灣省辦理中低收入戶傷病醫療、看護費用補助實施計畫」，協助低收入老人的醫療負擔及看護費用。內政部編列「中低收入老人住院看護費用」補助，也將居家照顧納入給付範圍(行政院衛生署，1998)。

老人福利法於民國86年(1997)修訂，除了納入各項福利措施及獎助外，著重在老人年齡及福利措施之界定，老人津貼、年金、住宅、保護等需求之規劃以及專責人力等，對於老人的各種服務與保護更具

完整性與前瞻性。更重要的是強調親屬責任、民間力量、社區資源與政府之多元福利服務提供的方向(台灣省政府社會處，1998)。

#### (四)服務體系建構階段

老人福利法首次修訂後即成立「老人長期照護推動小組」，以統整資源提供整合性、連續性的老人福利服務網絡。民國87年(1997年)5月通過實施「加強老人安養服務方案」，採取多元化服務提供。接著，衛生署提出「老人長期照護三年計畫(民國87年7月至90年6月)」，老人福利逐漸走向以長期照顧為重心的方向。民國91年連續核定「加強老人安養服務方案」，訂定五大方案目標及九大實施要項，以因應世界潮流，締造健康、尊嚴、安全與快樂之新世紀的老人福利政策(內政部，2009)。惟當時長期照顧體系面臨的困境包括未建立綜合性與連續性長期照顧體系、各類型長期照顧人力與服務普遍不足及長期照顧費用缺乏制度化之財務來源等(譚開元，1998)，因此相關措施仍待周延規劃，服務提供亦待逐步加強落實。

2007年老人福利法再行修訂，此次的修法精神，除了將「聯合國老人綱領(1991年)」中提出的獨立、參與、照顧、自我實現、尊嚴等5項要點列為老人福利的推動原則之外，設計架構中納入「權責分工、專業服務」、「促進經濟保障」、

「在地老化、社區化服務」、「多元連續性服務」、「促進社會參與」、「強化家庭照顧支持」、「強化老人保護網絡」等7大原則，並依此規範子法修訂方向，以落實母法建立完善的老人福利制度設計(內政部，2007a)。

## 二、新政策的推動

### (一)「我國長期照顧十年計畫」的實施

民國90年代，國內的老人福利之進展確實有長足進步，惟對照先進工業國家因應人口老化的政策卻也顯得零散及片段。特別是長期照顧體系的問題如下(莊秀美，2008:67):1.服務供給量產不足;2.照顧品質提升緩慢;3.行政與服務體系分歧;4.長照財務短缺;5.照顧資訊系統分立。

基於前述之背景，2006年9月行政院通過「2015年經濟發展願景」，第一階段三年衝刺計畫(2007-2009)即為「大溫暖社會福利套案」(行政院，2006)。2007年3月提出「大溫暖社會福利套案」的旗艦計畫-「我國長期照顧十年計畫」(內政部，2007b)。該計畫乃借鏡日本及英國兩國之長期照顧實施經驗，並參考已開發國家長期照顧政策之發展趨勢，訂定我國長期照顧制度之目標、規劃原則與實施策略。計畫涵蓋的服務項目以協助日常生活活動服務為主，即所謂「照顧服務」，包括：居

家服務、日間照顧、家庭托顧服務；另為維持或改善服務對象之身心功能，也將居家護理、居家復健(物理治療及職能治療)納入；其次為增進失能者在家中自主活動的能力，故提供輔具購買、租借及居家無障礙環境改善服務；再其次以喘息服務支持家庭照顧者。

「長照十年計畫」的基本目標為「建構完整之我國長期照顧體系，保障身心功能障礙者能獲得適切的服務，增進獨立生活能力，提升生活品質，以維持尊嚴與自主」。為上述目標之達成，將建立穩健長期照顧財務制度，並建構一個符合多元化、社區化(普及化)、優質化、可負擔及兼顧性別、城鄉、族群、文化、職業、經濟、健康條件差異之老人長期照顧政策。依此訂定六項目標如下：1.以全人照顧、在地老化、多元連續服務為原則，發展與普及照顧服務；2.保障民眾選擇及使用符合個人需求的長期照顧服務；3.支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任；4.建立照顧管理機制；5.政府給予經費補助，提升民眾的負擔能力；6.確保長期照顧財源的永續維持，政府與民眾共同分擔財務責任。

計畫的預期效益如下：1.以專有穩健之財源，建構可長可久之長期照顧制度；2.發展服務資源策略；3.提高服務提供的質與量；4.創造就業機會；5.減緩外籍看護工人數的成長；6.照顧管理制度的單一窗口服務，提供民眾快速近便服務；7.藉長期照顧

基礎服務人力與設施的鋪設，有助照顧服務科技的發達。

計畫的實施策略如下：1.培育質優量足之人力投入服務；2.擴展長期照顧服務設施；3.鼓勵民間參與長期照顧服務提供；4.政府投入適足之專門財源，以推動長期照顧制度；5.政府和民間共同承擔參與長期照顧財務責任；6.以需求評估結果作為服務提供之依據；7.強化照顧管理機制；8.組成跨部會長期照顧推動小組，積極推動並執行各項支援對策。

現今國內的長期照顧已在「我國長期照顧十年計畫」的引航之下建構相關措施並已付諸實施。

## (二)長期照顧十年計畫的實施現況及限制

針對實施年餘的「長照十年計畫」之成效分析成為規劃長期照護保險的基本依據。詹火生等(2009)針對25個縣市長照中心進行問卷調查及焦點團體座談研究，從照顧對象、補助項目、服務項目以及長照中心管理等四個面向加以分析長照十年計畫的執行狀況及困境。照顧對象方面的問題包括1.由於適用對象的年齡限制及身份限制，致使部分個案無法使用服務；2.未涵蓋失智症患者，以致失智個案被排除在外；3.人及身心障礙者的照顧資源與相關規定不同；4.未處理聘僱外籍看護工的個案，使用服務之資格規定未必適當等。

補助標準方面的問題包括1.經濟弱勢者的負擔仍重，致使使用意願低落，特別是偏遠及農村地區的個案；2.齊一補助標準無法因應各縣市的地 特性與資源分布之落差，偏遠地區的服務成本高於補助標準；3.新舊制的評估核定機制 同造成混亂，即使提供整合性服務，多出部分負擔費用卻失去民心；4.新舊制的服務項目整合不足，便民性及立意大打折扣；5.新舊制的轉換過程不順暢，致使原本使用居家服務的個案無法繼續使用，失去政策本意。

服務輸送方面的問題包括1.計畫規劃的服務項目多達11項，各縣市無法全數實施。研究資料顯示，至2008年底止僅嘉義市全數推動。執行率最低的服務項目分別是家庭托顧、失智症 人日間照顧中心、交通接送及日間照顧中心，分別只有2個、6個、12個及13個縣市推動，多數集中在都會地區。推動困境如下：1.部分縣市無法支應中央補助經費之差額；2.各項照顧服務性質與服務單價 同，無法彈性交互使用；3.新舊制銜接不良等。

### 三、迎向長期照顧保險制度之建構

20世紀末成爲人口結構高齡化的社會結構，接著在不到30年之間就會成爲高齡社會，我們期待的不僅是照顧服務的質量提昇，更在意服務是否能夠持續提供。而照顧服務之推動與照顧服務體系建構的最大課題，與其說是照顧服務本身，不如

說是膨脹的照顧費用及其衍生的財務負擔之問題。確保照顧保障安全體系財源之因應對策，長期照保險制度的實施被各界賦予高度期待。「加強老人安養服務方案(1998)」中即提到將研擬附加長期照護保險，以減輕全民健保財政壓力並普及老人照護，爲我國長期照護保險制度建構劃下第一道曙光。「老人長期照護三年計畫」中，關於長期照護財務就提出「在兼顧個人責任與社會責任原則下，結合民間力量及社會救助與社會保險制度，尋求解決長期照護財務負擔之最佳方案」，委託專家研究規劃長期照護保險，對我國實施長期照護保險之可行性、時程及實施方式提出具體建議。可見，隨著照顧需求的增加，政府已意識到只以稅金支付照顧費用的侷限，引進長期照顧保險制度已是勢之所趨。

在此背景之下，透過長期照護保險制度安定照顧財源遂漸進入政策研擬階段。2008年政黨輪替，新政府宣示開辦長期照護保險。同年，由經建會主導進行長期照護保險法規劃相關研究，除了檢討「長照十年計畫」的實施狀況之外，將參考德國、日本、韓國等已實施長照保險的經驗，擬訂適合我國國情可以永續實施的長期照護服務體系(陳惠姿等，2009)。

目前長期照顧服務體系建構將進入相關法案的擬訂、審議及具體措施規劃階段，預訂於2011年開辦，2013年開始給

付。由此來看，長期照顧制度的實施勢必成爲未來國內老人福利政策體系的主軸。

#### 四、政策發展趨勢

以上概要說明我國老人福利政策與措施的發展過程。從老人福利法公布實施後至今的老人福利服務的方向與內涵來看，可以整理出我國老人福利政策的發展趨勢，大致有四：1.長期照顧中心化；2.照顧服務社區化；3.服務提供多元化；4.財務籌措保險化，以下進一步說明。

##### (一)長期照顧中心化

自1990年代晚期以來，政府積極推動多項長期照顧相關方案，包括「加強老人安養服務方案(1998)」，「老人長期照護三年計畫(1998)」，「建構長期照護體系先導計畫(2000)」，「新世紀健康照護計畫(2001)」，「長期照護社區化計畫(2005)」，「照顧服務福利及產業發展方案(2002)」，「遠距照護試辦計畫(2007)」，「健康照護服務產業發展方案(2007)」及「我國長期照顧十年計畫(2007，以下略稱「長照十年計畫」)」等，從這些推陳出新的措施來看，長期照顧政策已成爲老人福利的重點。

##### (二)照顧服務社區化

台灣在1970年代以後，隨著社會結構的變遷，弱勢族群的福利需求逐漸殷切，

如何提供適切的照顧服務成爲社會福利政策的焦點。因應社會結構帶來的福利需求改變，1980年代開始建構「社區福利服務體系」，陸續開辦兒童課後輔導、殘障兒童日間收托、敬老午餐及老人居家服務等福利服務。社會福利社區化的概念進入1990年代之後，成爲社會福利的主流，並化爲具體措施，政府開始委託民間團體辦理『社區照顧實驗方案』。此後，以社區照顧爲基礎的社會工作受到各界的期待與參與，成爲社會福利的中心概念。就老人福利服務而言，延續1990年代以來強調「在地老化」的「社區照顧」之理念，行政院於2007年制訂「建構長期照顧體系十年計畫」（以下略稱「長照十年計畫」），作爲規劃人口老化因應對策的整合政策。「長照十年計畫」規劃以推動居家服務、日間照顧、家庭托顧服務等社區式照顧服務爲主，以協助老人能夠持續日常生活活動爲重要目的。

因應人口結構老化，1990年代以來政府即擴大辦理老人福利服務，這些老人福利政策與措施深受1980年代以來興起的社會福利社區化概念之影響，「社區照顧」成爲推動核心，強調在地老化(aging in place)理念，主要措施包括「建構長期照護體系先導計畫(2000)」，「照顧服務福利及產業發展方案第二期計畫(2002)」，「台灣健康社區六星推動方案(2005)」等。2007年，行政院制訂「建構長期照

顧體系十年計畫」(以下略稱「長照十年計畫」)，主要亦在推動居家照顧、日間照顧、家庭托顧等社區式照顧服務，顯然「社區照顧」已成為福利服務的施策方向(秀美, 2008c; 莊秀美等, 2009b)。

### (三)服務提供多元化

1980年代後期以來，政府逐步擬訂委託民間辦理社會福利相關計畫及辦法，包括『政府委託民間辦理殘障福利服務實施要點(1994)』、『推動社會福利社區化實施要點(1996)』、『推動社會福利民營化實施要點及契約書範本(1997)』、『內政部推展社會福利補助作業要點(1998)』、『推動政府業務委託民間辦理計畫(2001)』、『行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點(2003)』等，各項法制與方案之頒訂與推動可說明政府積極委託民間辦理各項社會福利服務業務，主要在擴大民間參與，提昇公共服務效率與品質，並期透過福利分工及結合民間資源，建立公私夥伴關係。

受到上述政府積極推動的社會福利民營化政策的影響，老人福利在民國80年代以後亦開始走向社區照顧服務體系之建構，並以補助或契約委託方式鼓勵民間部門提供送餐服務、日間托老、喘息服務和電話關懷等。民國80年以後政府陸續擬訂老人福利民營化的相關辦法及措施，包括『老人福利法(1997)』第4、9、18條、

『老人長期照顧三年計畫(1998)』、『照顧服務產業發展方案(2002)』、『加強老人安養服務方案(2002)』、『社會福利政策綱領(2004)』福利服務部分第13項、『促進民間參與老人住宅建設推動方案(2004)』、『照顧服務福利及產業發展方案第2期計畫(2004)』、『建立社區照顧關懷據點實施計畫(2005)』等，致力推廣民間參與各項多元照顧服務，照顧服務的供給方式突破以往單純由社會福利體系主導的輸送模式。上述法制與方案無不顯示政府致力推動老人福利民營化的決心，而此老人福利民營化政策之推動，正反映福利多元化發展之趨勢及鼓勵民間共同參與社會福利之思潮(莊秀美, 2007; 秀美, 2005; 秀美, 2006; 莊秀美、鄭佳玲, 2006; 秀美, 2007; 秀美, 2008a; 秀美, 2008b)。

### (四)財務籌措保險化

2008年，新政府宣示開辦長期照護保險，透過長期照護保險制度安定照顧財源逐漸進入政策研擬階段。目前長期照顧服務體系建構將進入相關法案的擬訂、審議及具體措施規劃階段。我國的長期照顧制度已逐步走向以社會保險方式建構之方向進行，大致方向如下：全民納保，服務提供採特約方式發展服務提供單位(包括公立機構、非營利組織及民間企業)，服務輸送方式則經需求評估確認失能程度後，

透過照顧管理機制研擬照護計畫，提供適切服務，並且須先繳照顧保險費，接受服務時亦需部分負擔(黃美娜，2009)。

## 參、老人福利社工人力需求之內涵及相關問題

### 一、社工人力需求之內涵

由上述說明可知，我國老人福利政策走向以長期照顧為中心、服務輸送走社區化方式，服務提供趨向多元化、財務籌措走向社會保險化建構，在此發展趨勢之下，老人福利服務之提昇需要多樣專業人力投入。特別是未來將實施長期照顧保險制度，服務給付基於服務人力充足與否，並且確保服務人力的質與量也是照顧服務品質的保證。

長期照顧服務需求的專業人力非常多樣，包括醫、藥人員、護理人員、營養師、物理治療師、職能治療師、社工人員、照顧服務員、外籍看護工等。陳惠姿等(2004;2008)針對國內長期照顧專業人力進行調查及盤點發現，各項專業人力配置的量，日本(2003)均優於台灣，但是台灣在2004年至2008年間專業人力在醫師、護理人力及社工三類均有成長。依據2008年底長照相關人力概況資料盤點顯示，護理人員、照顧服務員仍屬長期照顧人力中最多者(陳惠姿等，2009)。

目前，社會工作參與老人福利服務工作包括機構社工(安養護、長照、日間照顧等機構)、居家服務督導、照管專員(長照中心)、老人服務中心社工、各類行政人員等。表1為2008年盤點的長期照顧人力資源現況。社工人力部分，專職社工人員1,918位(長照1,318位、身障600位)、照管人力752位(個管508位、照管專員244位)，行政人員等(含多元服務方案就業)932位(葉莉莉、翟文英，2009)。

根據依長照十年計畫之規定，個管督導必須為護理人員、社工人員或照顧服務員有5年以上與社區式服務經驗者。照管專員必須為社工師、護理師、職能治療師、物理治療師、醫師、營養師、藥師或公共衛生碩士等相關畢業，且具二年以上相關照護工作之經驗者，2008年、2009年、及2010年需求人數分別為267、349、405人。葉莉莉、翟文英(2009)的推估，2011年推估約需957至2,233位照管專員。目前為服務於長照中心之人力，其職責主要為評估、照護計畫之擬訂及資源分配等，資格係依長照10年計畫所規定及至2016年之需求人力。由於照管人力來源相當多元，因此上述數字並未代表對社工人力的需求。就台北市長照中心的人力配置來看，社工只佔17%。

行政人員部分，至2011年推估約需4,335至10,895位行政人員。建議策略(一)培訓領有老人服務事業或長照相關科

系畢業之人員(儲備)(二)召集老人相關科系、專業團體代表共同討論人力儲備(三)改善勞動環境(機構負責人之觀念)。

相對於社區式照顧社工人員參與比例估計的困難，機構式照顧因有明確的人力配置標準，人力需求就比較容易掌握。王雲東等(2009)推估2008年、2011年、2018、及2028照顧機構社工師的需求人力如下：2008年為779人、2011年為863人、2018年為1205人、2028年為1634人。如以長照保險開辦的第一年2011年所推估社工人力來看，機構社工人力需求863人，此與葉莉莉、翟文英(2009)盤點出的目前全國共有1308位專任、609位兼任投入長照社工師相比，可看出社工人力的供給大於需求。不過就地域分布來看，其在全國非常多的區域仍呈現供給不足的現象。

## 二、社工參與相關問題

由上述資料來看，社會工作並非長照人力中的大宗，並且就目前及未來的供應量來看，亦未有不足之擔憂。不過，基於長期照顧應超越醫療模式，實現生活照顧的理念，社會工作不應在長期照顧中缺席。以下進一步說明目前社會工作參與長期照顧的相關問題：

### (一)證照通過者太少

目前，各類老人福利機構聘任社會工作人員的比例已有規定，但是具證照的在職者比例仍低。就台北市長期照顧管理中心聘任的照管專員而言，實際配置的35位人力之專業背景，護理26位、社工5位、營養3位，社工專業僅佔14%(台北市長期照顧委員會，2009)。姑且不論聘任方式，目前針對社工人員的資格規定某個

表1：長期照顧人力資源現況 (2008年)

人力資源類別	專業												督導			半專業			非專業		其他(行政人員、多元服務方案就業)			
	護理人員		社工		物理治療人員		職能治療人員		營養師		藥師		護理師	社工	照服員滿5年	長照中心	照顧服務員	教保員	生活服務員	外籍看護工		替代役	志工	
	專任	兼職	專任	兼職	專任	兼職	專任	兼職	專任	兼職	專任	兼職												
機構式	413	4971	345	335	432	36	285	20	176	53	455	51	268				11017			4534	173	1508		
社區式	25	707	78	531	69	60	92	34	81	8	57	3	4				2688	1552	489	251	2098			
小計	438	5678	423	866	501	96	377	54	257	61	512	54	272	0	0	0	11017	2688	1552	5023	424	3606	0	
居家式		596	67	443	108	20	41	16	40								244	2465		383	163	37946	494	
小計		928	410		114		36						153	347	8	4079				55	655			
總計	438	7202	900	1309	609	230	418	106	297	61	512	54	272	153	347	8	244	17561	2688	1552	5406	642	42207	494

資料來源：陳惠姿、莊秀美、翟文英、許銘能、鄧世雄、蔡芳文(2009)。《長期照護保險法制服務提供及服務人力之評估》研究報告書，47頁，行政院經濟建設委員會97年度委託研究計畫。

程度上已經造成社工參與的阻礙，再加上老人福利領域原本對社工人的吸引力就不足，相對於護理證照的及格率，社工師證照及格率未能提昇，雪上加霜的結果就是照管中心中的工作人員專業嚴重失衡，甚至可說已經偏離設置當初的理念。亦有認為資格在社工人員方面應較現行規定放寬(陳惠姿等，2009)，不過筆者以為這未必是長期之計，想必亦非社工人所希望。讓社工系的學生瞭解老人福利服務的前瞻性，引導真正有心的同學投入應該是比較實在的作法。

## (二)社區照顧相關訓練不足

如前所述，國內自1980年代開始推動社會福利社區化，1990年代之後，已成為社會福利的主流，並化為具體措施，以社區照顧為基礎的社會工作已成為社會福利服務的中心概念。在老人福利服務方面，延續1990年代以來強調「在地老化」的「社區照顧」之理念，「長照十年計畫」規劃以推動居家服務、日間照顧、家庭托顧服務等社區式照顧服務為主，以協助老人能夠持續日常生活活動為重要目的。老人照顧服務的社區化趨向明確，而實務是否同步調整呢？

莊秀美等(2009a)針對實務社工人員執行個案工作、團體工作及社區工作相關的實施狀況、重要性及自我評價狀況進行研

究(受訪者所屬的服務機構27.2%為老人福利機構)，結果顯示社工人員的工作業務主要集中在個案工作，並且視個案工作的業務比團體工作及社區工作二者的業務較為重要，針對個案工作業務的自我評價也較高，且平均值明顯高於其他二者，顯示社工實務仍維持偏重個案工作的傳統。

不論在實施狀況、重要性或是自我評價，三項得分都以個案工作為最高，團體工作次之，社區工作最低。可見即使台灣自1990年代就開始推動社會福利社區化，在今日以社區照顧為主流的社工實務中，社區工作在三大業務中的實施量仍然最少，受重視的程度亦不及個案及團體工作，自我評價亦低於其他二者。顯示社區工作在社工實務上尚未受到注重之外，亦隱含著政策與實務的分歧。其次，社工人員在社區工作的自我評價偏低的現象，一方面隱含著社工人員在社區工作業務的能力不足導致其信心不足的問題，另一方面也點出社工教育在增強學生社區工作能力上亦應加強的必要性。「福利社區化」、「社區照顧」成為社會福利政策的趨勢，社區工作的實踐成為落實的關鍵，勢必成為社工人員的重要業務，故提升社區工作相關專業知能與技能，加強社工人員的社區工作能力，應是社工教育刻不容緩的課題。

## 肆、老人福利社工人力培育規劃之方向

目前，每年社工相關科系所招收的人數，大學部將近2,600人，碩士班260人，博士班約15人。以此再加上老服相關科系所的學生人數，總計超過3,000人(林萬億、沈詩涵，2008)。根據教育部統計處資料，2004年的社工相關科系(包含老服系)畢業學生人數有1,381人(教育部統計處，2009)，未來仍有持續增加的趨勢。以目前的社會工作就業市場需求而言，社會工作學生有供過於求的情形，而學生若對就業機會無信心，則專業認同堪慮。另一方面，雖然人力供給呈現過剩現象，但卻因工作環境與條件不佳，導致社工人力流動率偏高，或高工作壓力機構缺乏人手，除了加強專業教育外，勞動環境與條件改善，亦是當務之急(莊秀美等，2009a)。因此，未來老人福利社工人力的問題不在量的不足，而是質的提昇。

社會工作在各項老人福利服務中，不管是居家式、機構式或社區式之照顧服務，專業功能與整合能力是無庸置疑的。隨著照顧服務提供多元化發展，未來不限於社會福利團體、NPO，將會有更多元的團體參與照顧服務的提供，社會工作人在照顧服務的角色還是一樣是照顧管理師、行政人員、社工人員、或是管理人員，不過，除了加入社會福利團體之外，也可能

加入企業或自行開業(社工事務所或照顧服務公司)，社會工作人的可能性已經擴展。而提昇社工在老人福利工作的能力與地位，社會工作專業化的方向應是時勢所趨。目前，隨著社會問題的複雜化，概括式的社會工作教育已不足以應付，老人福利社工教育的增加勢在必行。

就前述社工人員實施的業務內容來看，仍以個案工作為主，團體工作次之，社區工作最少。然而，1990年代以來，政府的社會福利措施已經從過去以機構收容為主的社會救助轉換為以支援居家生活為主的社區照顧措施，其次隨著社會福利民營化的政策發展，各項社工業務逐漸委由民間機構辦理，未來地方理應發展滿足其社區區民的獨特福利服務，以社區為基礎的社工之理想型態及其必要性已是無可避免。而社工員對社區工作業務的重視程度卻最低，可見社工對於以社區為基礎的社工趨勢仍未完全接受。因此，檢視現行社區工作的內涵提昇層次，以落實福利社區化的政策。

(一)增加社區工作教學:社工人員在社區工作業務的評價最低，可能的原因在於對社區工作的重視程度不足及社區工作的能力不足所致。在福利社區化的政策發展趨勢之下，社工人員的社區分析能力、對社區問題的理解及居民特性的掌握等都是必備的能力，因此社工學科教育應該加強社區工作的教學與實作課程，以增強其社

區工作能力(莊秀美等, 2009a)。

(二)建構專業成長的學習環境與體系:  
除了學科教育之外, 社工繼續教育是協助現職社工人員掌握新的社會問題內涵與問題解決方法的有效方法, 因此應該將社工人員的繼續教育予以法制化, 方能確保社工的服務品質及案主的權益。具體而言, 鼓勵社工人員加入學會, 強化學習能量, 並充實會員大會的內涵, 相關單位辦理研討會時, 應將理論與實務結合, 加強學術與實務對話, 方能吸引實務工作者參加研討會, 促進其專業知能的提升。而在經驗傳承上, 應針對其成效進行評估, 並反映在經驗傳承上, 以提升工作滿意度(莊秀美等, 2009a)。

要能突破眼前的限制, 邁向未來的可能, 老人福利社工教育必須著重實踐知能與實踐精神的並重, 實踐知能的加強包括社會福利政策與制度、社工理論與技術、護理知識、及企劃管理能力等, 亦應具備超越常識、非凡見識、自我賞識、前瞻見

識及創新膽識之實踐精神。

課程規劃應朝三大面向建構, 一為思想理論層面, 包括高齡社會論、社會福利思想論、老人福利倫理等; 二為政策制度層面, 包括老人福利政策與制度、長期照顧政策與制度與趨勢等; 三為實踐技術層面, 包括老人社會工作實務、照顧服務技術、照顧服務管理等。依此三大面向, 規劃六類課程, 包括照顧服務概論、長期照顧保險法(制度)、照顧評估方法(測量量表等)、服務實踐方法(居家服務相關、機構照顧相關、社區照顧相關)、社會資源開發與運用、照顧服務管理。

未來, 社會工作累積從事老人照顧工作的實務經驗, 邁向成為老人福利機構中的服務策劃者、實踐者、協調者等, 不管身在何種性質的老人福利機構中, 融入社工精神的老人照顧之達成應是我等目標之所在。(本文作者: 現為東吳大學社會工作學系暨研究所教授)

## 參考文獻

內政部(2007a)。〈老人福利與政策〉。網址: <http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm>, 瀏覽日期: 2007年11月15日。

內政部(2007b)。〈我國長期照顧十年計畫——大溫暖社會福利套案之旗艦計畫〉。網址: <http://sowf.moi.gov.tw/newpage/tenyearsplan.htm>, 瀏覽日期: 2007年11月15日。

內政部(2009)。「老人福利與政策 更新日期: 2009/03/10」、<http://sowf.moi.gov>。

- tw/04/01.htm，2009年6月25日。
- 台灣省政府社會處(1998)。〈台灣省政府社會處會福利業務報告〉，《社區發展全國社會福利會議特刊》，頁40-44。
- 台北市長期照顧委員會(2009)。《台北市長期照顧委員會第一屆第一次會議資料》，頁19，2009年11月23日，台北市中央區11樓。
- 行政院衛生署(1998)。〈行政院衛生署社會福利業務報告〉，《社區發展全國社會福利會議特刊》，頁15-24。
- 行政院(2006)。〈2015年經濟發展願景三年衝刺計畫/社會福利套案〉。網址：<http://www.ey.gov.tw/lp.asp?ctNode=446&CtUnit=294&BaseDSD=7&mp=2>，瀏覽日期：2007年11月15日。
- 行政院(2007)。《「我國長期照顧十年計畫」背景說明》。網址：行政院全球資訊網 <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=32293&ctNode=3764>，瀏覽日期：2008年04月27日。
- 考試院(2007)。《統計資訊》，網址：<http://www.exam.gov.tw/>，瀏覽日期：2009年3月11日。
- 王雲東、鄧志松等(2009)。《我國長期照護服務需求評估》研究報告書。行政院經濟建設委員會97年度委託研究計畫(案號：97121604-3)，研究期間：2008.12~2009.05。
- 林萬億、沈詩涵(2008)。〈邁向專精之路：台灣社會工作的下一步？〉，《社區發展季刊》，121，頁199-233。
- 黃美娜(2009)。〈長期照護政策與立法趨勢〉，《日本福祉學制發展現況暨照顧服務個案研討會》大會手冊。南開大學主辦。
- 莊秀美(2002)。《台灣原住民老人福利政策之研究：多元文化觀點之檢視》。台北市：學富。
- 莊秀美、鄭佳玲(2006)。〈企業參與長期照護服務供給相關課題之探討〉，《中山人文社會科學期刊》，第14卷第1期，頁97-124。國立政治大學中山人文社會科學研究所。
- 莊秀美(2007)台灣地區老人福利服務的供給與營運——照顧服務民營化的政策方向與實施現況之探討。『少子高齡社會的福祉政策之實踐與發展 台灣 日本的比較與研究』國際研討論文集，147-157頁。2007年10月27日(六)9：00~10：30，東吳大學社工系主辦，於東吳大學外雙溪校區綜合大樓國際會議廳。

- 莊秀美(2008)。《長期照顧機構服務變遷發展之研究——單位照顧(unit care)、團體家屋(group home)的實踐理念及前瞻趨勢之分析——》。臺北，臺灣：松慧有限公司。
- 莊秀美(2009a)。老人福利發展趨勢與相關課程規劃。實踐大學社會工作學系「九十七學年度第二學期社工系課程改進座談會」老人課程專題演講。
- 莊秀美(2009b)。從老人的類型與照顧需求看「居家照顧」、「社區照顧」及「機構照顧」三種方式的功能。社區發展，125期，頁177-194。臺北，臺灣：社區發展雜誌社。
- 莊秀美、趙碧華、李佳儒、余亭儀(2009a)「台灣社會工作人員的工作認知與工作滿意狀況之研究」報告書。『地域福祉計画・介護システム開発を通じた東アジア型福祉社会モデルの構築に関する研究』子計畫(2006.04.01~2009.03.31，研究代表者：日本福祉大学社会福祉学部教授 野口定久)，日本文部科学省平成18年度(2006年度)基盤研究(A)科学研究費補助金。
- 莊秀美、趙碧華、賴兩陽、余亭儀(2009b)「台灣社區照顧關懷據點的服務現況與營運前瞻之研究」報告書。『地域福祉計画・介護システム開発を通じた東アジア型福祉社会モデルの構築に関する研究』子計畫(2006.04.01~2009.03.31，研究代表者：日本福祉大学社会福祉学部教授 野口定久)，日本文部科学省平成18年度(2006年度)基盤研究(A)科学研究費補助金。
- 詹火生、盧瑞芬、張菁芬(2009)。《因應長期照護保險法制規劃檢視『我國長期照顧十 計畫』成效及發展方向》，台北： 政院經濟建設委員會委託報告。
- 蔡佩珍(1996)。『福利國家？社會保險國家？論國家角色與台灣社會福利發展：1950-1995』臺北：國立台灣大學社會研究所碩士論文。
- 葉莉莉、翟文英(2009)。《長期照護資源供給調查計畫》研究報告書，行政院經濟建設委員會97年度委託研究計畫。
- 陳惠姿、莊秀美、翟文英、許銘能、鄧世雄、蔡芳文(2009)。《長期照護保險法制服務提供及服務人力之評估》研究報告書，行政院經濟建設委員會97年度委託研究計畫(案號：97121604-7)，研究期間：2008.12~2009.05。
- 譚開元(1998)。〈現行醫療與福利相關措施〉，《社區發展季刊—全國社會福利會議特刊》，頁173-178。
- 江尻行男、莊秀美(2007)。日本的企業與照顧服務產業---企業的發展動向與經營策略分析。管理學報，第24卷第6期，頁637-655。台北：社團法人中華民國管理科學學會。
- 莊秀美(2005)。台湾の高齡者福祉民営化をめぐる課題--コマーシャル・セクターの参入状

- 況を中心として。日本社会福祉学会第53回全国大会国際学術交流シンポジウム，テーマ：「東アジア社会福祉モデルの構築に向けて---高齢者福祉の民営化に関連して---」。口頭報告。2005年10月9日(日)14：40～16：40，日本東北福祉大学けやきホール。
- 莊秀美(2006)。台湾における高齢者福祉の民営化の実態と課題---企業の参入をめぐる。海外社会保障研究，第157号，P.80-89。日本：国立社会保障・人口問題研究所。(2006年2月投稿受理、2006年9月採用決定、2006年12月刊行)
- 莊秀美(2007)。台湾における高齢者介護福祉サービス供給の民営化をめぐる。2007年日本地域福祉学会第21回大会シンポジウム。総合テーマ：「持続可能な地域社会と地域福祉」。口頭報告。2007年06月10日(日)13：00～15：30，日本地域福祉学会主催，日本山口県立大学4号館D-14教室。
- 莊秀美(2008a)。台湾における高齢者介護サービス事業の運営主体とその課題(特別演講)。日本福祉大學。日本名古屋。
- 莊秀美(2008b)。台湾における高齢者介護サービス供給の民間参入に関する課題分析。『東アジア研究』,15，頁93-106。日本：山口大学東アジア研究科。
- 莊秀美(2008c)。台湾における地域福祉の新たな展開---「コミュニティ・ケア・サービス・ステーション」の運営状況を中心に---(特別演講)。