

多層級連續性的長期照顧服務體系經驗分享



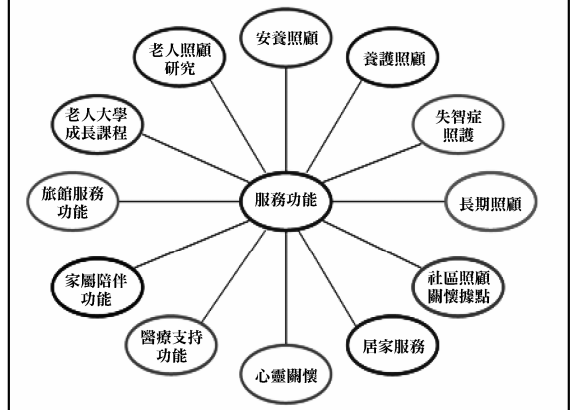
蔡芳文

壹、我國長期照顧服務與產業發展歷程

回顧我國長期照顧福利服務與產業的歷程過程，約略可從 1980 年起迄今依序為：混沌期、萌芽期、制度建構期、發展期（林萬億，民 91）、建立機構評鑑制度、福利服務與產業化、十年長期照護-大溫暖套案、國民年金開辦、直到現今立法院審議中的長期照顧服務法及長期照顧保險專法的規劃。照顧服務模式也從機構式的照顧，連續到社區式照顧與居家式照顧（內政部，民 97），為此政策的推動各地方政府紛紛的整合衛生局及社會局成立長期照顧管理中心、中央政府為推動十年長期照護-大溫暖套案，編列八百多億的執行預算，鼓勵民間設立社區照顧關懷據點，並邀請非營利組織共同推動辦理社區與居家服務之業務...等。中華民國 82 年我國進入高齡化社會，教育部為培育專業人才，也通過技職體系的大學設立老人服務事業及照顧相關科系，辦理正規教育或繼續教育等課程，至今共約有 30 幾所學校每年畢業生約 1400 人~1500 人。各主管機關及受委託單位也均積極投入辦理養成教育（含職前訓練及

在職訓練等）課程。產業界也積極參與研發及生產符合多層級連續性老人或失能者需求的各類相關產品。深信在我國政策制度面、經濟安全面、評鑑機制（含機構式、社區式及居家式）、品質提升輔導、專業人才培育；以及產業界等全力的介入與整合下，期許我國的長期照顧福利服務與產業，能夠在不久的將來建構一個具有社區環境機能，符合生活可自理的老人或各類失能者及各城鄉區域與各家庭所需求的「多層級連續性的長期照顧體系」，共創有品質、品牌與品味的長期照顧福利服務與產業的願景。

建構多層級連續性的長期照顧體系服務功能圖



貳、多層級連續性長期照護服務體系的意涵

多層級連續性長期照護服務體系的定義：是指一處老人福利機構所辦理的服務類型與功能是多元化及連續性的，而非單一性的。例如機構對內的服務對象必須涵蓋「一、長期照顧 二、安養照顧 三、其他老人福利」，對外又提供「社區照顧關懷據點業務及居家照顧業務」等業務。以本案為例之推展理論基礎與實施模式，是筆者從近三十年來在雙連教會對社區關懷訪視服務及在機構內平時與老人生活中每日的相處經驗，看見老人在進住機構時雖然是安養照顧（生活可以自理者）的對象，但在某些疾病或身體功能退化的情況下，很容易導致自理生活情況缺損的改變。因此體認到在此種情況下，若機構的硬體設施、專業人力配置足夠及軟體設施規劃均能符合變化後（或是失能）老人的照護需求，將是符合老人選擇長期照護環境的最佳基礎。又多層級連續性長期照護服務體系在我國的實施模式，係考慮老人的文化背景與家庭生活模式，首先是要在機構內的服務功能項目，規劃符合老人在不同階段需求之「食、衣、住、行、育、樂及支援的醫療系統」等功能。其次再運用機構內具有之完整機能與資源，將服務推展至社區照顧關懷據點及居家照顧服務等業務。同時運用社會資源共同推動社會福利服務工作，讓我國長期照顧政策之推動能夠更有效益的落實。

參、連續性的長期照顧服務

近 30 年來筆者一直以志工及全職的角

色，參與財團法人臺灣基督長老教會雙連教會執行社區服務工作及雙連教會附設新北市私立雙連安養中心照顧服務老人；以及十年前雙連教會又捐款成立的雙連社會福利慈善事業基金會兼任總幹事等職務，參與推動社區照顧關懷據點及居家照顧服務的老人或失能者照顧服務業務。由於長期以來的照顧與相處，不論是親眼看見的或是內心所感受到的，每一位生活可自理老人也好或失能者，甚至是生命末期臨終者...等等。在任何一個階段的被照顧者及其家人無一不是都期待能夠獲得多層級連續性的照顧服務，而且必須是一個硬體與軟體規劃均能符合被照顧需求的服務體系。也就是說有被照顧之需求不論是本人或是家人，均期待若是在機構式被照顧時，機構應該都能提供一個連續性、多元化、多功能的照顧服務。而不是在身心遇到功能退化時就必須被安排（轉介）到其他的機構被照顧。因此機構在籌設規劃之初，軟體服務與硬體設施的設計，均應有前瞻性的、完整性的連續性長期照顧服務需求之規劃，以符合被照顧者在不同階段之需求。其次在專業人力的配置與服務項目方面，也均應該能隨著被照顧者需求模式改變時，同時也應漸進式的增聘人力，讓被照顧者不會因為需求改變而缺少專業人力照顧。並且盡可能的引進社區環境機能設施進入到機構內部，讓生活在機構內的老人或失能者容易地取得日常生活中原有的各項服務需求，也可以使得他們仍然保有與社區相連結的服務熟悉感。例舉日常生活中各項服務與社區環境機能設施項目如下：

一、機構提供日常生活服務項目

生活照顧服務、社會工作服務、營養餐食服務、宗教聚會活動服務、衣物洗滌服務、護理照護服務、醫療支援服務、失智症照護服務（Unit Care）、短期照顧服務、復健照護服務（含物理治療及職能治療）、健康促進、音樂輔療服務（Music Complementary Therapy）、感控防治服務、藥師諮詢服務、臨終關懷服務、住院探訪服務、醫療自主計畫服務（Advice Care Planning ACP）、親屬陪伴住宿服務、交通接送服務、樂齡 e 成長課程服務（或稱為社區松年大學服務）、資訊與通信服務（Information and Communication Technologies ICT）、志工服務、節慶活動服務、休閒娛樂服務、老舊市集採購服務、色彩設計與規劃、景觀規劃、圖書館服務、書香咖啡坊服務、福利社服務、美髮理容服務、照顧服務模式研究、產學合作、學生實習、一站式服務（One-Stop Services）、服務連結器（Service Connection Device SCD）、智活公園（Living Park）及推展社區照顧關懷據點與居家照顧服務...等。

二、社區環境設施機能進入機構內服務項目

美容美髮工作坊、郵局業務服務站、金融業務服務站、特約計程車接送服務、黃昏市集服務、槌球團體活動、多功能表演廳、多功能健康促進廣場、特約醫療門診服務、社區復健中心服務、藥局服務、便利商店服務、休閒渡假親子遊樂區服務、家屬探親陪伴房服務、水景區服務、交通便利站服務、自助式餐廳服務、異業結合服務、健康生活

Easy 站服務...等，盡可能的提供與被照顧者原來住在社區生活完整的環境機能設施及社區服務功能，以固定式的或機動性的安排到機構內部。讓老人或失能者得以在熟識的環境中過著活躍的、成功的，有尊嚴的晚年生活。

肆、多層級的長期照顧服務

多層級的長期照顧服務是指機構式照顧服務的組織，應有更強而有力的使命感或更大的企圖心，除了前項照顧服務在硬體的規劃上加入社區環境機能的服務外，並以機構式照顧服務的經驗與資源為基礎，配合政府全面性照顧老人或失能者的政策，延伸機構式的服務功能，推展至社區照顧關懷據點（例如送餐服務、電話問安、親臨訪視、健康促進、居家服務及日間照顧中心（內政部，民96）、老人日間照顧、失智者日間照顧、身障者日間型照顧（含生活重建與生活照顧）、社區復健中心、交通服務、日托站（預防性照顧據點）、夜間照顧中心（evening care center）、團體家屋（group home）、單元照顧（unit care）、照顧住宅（assisted living）、家庭托顧（foster family）、夜間居家服務、居家營養服務、居家藥事服務、陪診就醫及陪同購物.....等業務。也引進社區各項資源（例如團體、志工、物資...等）進到機構內，達到從點、到線、到面完整的長期照顧服務體系，讓服務提供專業化、普及化、品質一致化，確保老人或失能者的權益。

運用智慧 e 化科技一站式的服務（One-Stop Services），加強多層級連續性的

連結，非營利組織與企業的專業產能連結（NPO & PO），運用 e 化科技產品研發創新服務模式。老人照顧服務若要達到更廣泛而不再只是單純提供住宿和飲食等基本生活需求，其實老人們已經漸漸重視心靈層面的滿足，如何提供一處多層級連續性的長期照顧服務（即連結機構式、社區式及居家式為一體）給予被照顧老人生活中的社會支持、成長、休閒、交誼等服務，來滿足長者的需求，已是刻不容緩的議題了。然而，產業界大多數都是由各個供應商分別提供產品內容，顧客只能靠自己的議價與採購能力，分別向各個廠商詢問購買，老人對於資訊蒐集的技能較不熟悉，不容易找到適合自己需要產品，因此在建構多層級連續性的長期照顧服務體系之過程中必須運用一站式（台北縣私立雙連安養中心，民 100）服務（One-Stop Services）的概念，建立一個「銀髮智慧生活便利站」，由機構作為服務整合平臺，整合機構內部各部門服務，及機構外部銀髮產品與銀髮諮詢服務，提供各類型服務的連結：包括安居照顧服務、生活資訊服務、心靈導護服務、銀髮商務服務、醫療保健服務...等。讓被照顧者享有餐飲、交通、醫療、居家、休閒、娛樂、家務、居家修繕、終身學習、心靈關懷、與親友語音視訊通話、緊急安全防護等服務，增進被照顧者在原居住地在地老化的可近性，促使被照顧者使用服務的不便利得以改善，同時在商業的產能上也能獲得新的商機。此項一站式的服務構想計畫其服務對象不僅包含機構內部的住民長者，也將服務提供給居住在機構外部的社區及居家老人與失能者等。

伍、建構多層級連續性長期照顧服務的挑戰與省思

建構多層級連續性的長期照顧服務體系故然有很多優勢，不僅專業服務功能可以連結運用，降低人事與設備之單價成本，也可達到被照顧的可近性及便利性，但仍然有許許多多的挑戰必須政府與民間大家一起來克服的。以雙連安養中心目前所提供機構式照顧服務為例，自 2000 年開始提供一個多層級連續性長期照顧服務體系，其項目包含：安養照顧服務、養護照顧服務（含最多插二管服務）、失智症專區照顧服務（unit care）、多種機能服務的交通接送、送餐服務、電話問安服務、親臨訪視服務、健康促進服務、居家照顧服務、老人照顧模式研究、家屬探親住宿陪伴服務，並提供與舉辦專業訓練研討會、國際研討會、服務模組訓練、產學合作、學生實習、社區青少年生命教育及獎助學金頒發、生活用品模組研發、一站式服務科技服務整合平臺研發...等，以及未來計畫要繼續擴展的樂齡生活 e 便利站、多機能的社區環境功能、101 家社區異業的連結...等。雖然雙連安養中心在規劃初期就有計畫要提供一處多層級連續性長期照顧服務的概念，但在推動此計畫的過程中確實遇到相當多的困境必須逐項一一的解決，包括土地取得的問題、財務經濟的問題、法規層面的問題、專業人力的問題、醫療支援系統的問題、社區環境機能導入的問題、建設成本的問題；以及使用者是否能夠接受的問題等等。



省思今日在推動具有社區環境機能的多層級連續性長期照顧服務所遭遇到的挑戰與困境，個人提出下列幾項淺見：

一、加強社區環境機能觀念與整合長期照顧服務體系的宣導

由於我國老人福利法近年來已修正為多層級連續性的長期照顧服務，多數較早期設立的機構在空間規劃上都已經決定了，要轉型為具有社區環境機能的空間實在有很多的限制，但在理念上以及未來前瞻性的整體推展方針，首要的宣導工作是今日產、官、學不可忽視的工作。

二、建議鼓勵優甲等機構參與多層級連續性照顧服務體系之行列

政府目前正積極的推動機構式照顧、社區式照顧及居家式照顧之十年長期照顧服務--大溫暖套案政策，依我國社會文化、家庭風俗習慣等背景來看，這是一項非常正確的政策。雖然在這過程中政府為了執行率的落實與行動力的增長，透過各縣市的衛政與社政體系之連結成立長期照顧管理中心，並鼓勵

社會大眾成立社區照顧關懷據點及承辦各縣市政府社會局委託辦理之社區照顧關懷據點及居家式照顧服務等業務。但為了使效益更加彰顯，個人的淺見建議政府應該更加的「鼓勵與運用現有經評鑑為優甲等的機構式照顧單位之資源，協助參與此項政策的執行」，使得十年長期照顧政策能夠更早的落實。因為運用機構照顧服務之現有基本資源不但可降低相當多的成本之外，也可借重現有座落在各個區域的機構，將服務提供延續到每一個角落，改善城鄉服務需求差距之問題。

三、建議放寬醫療機構派遣醫療專業人員前往支援時段限制的規定

符合老人或失能者需求的多層級連續性長期照顧服務體系，是指被照顧者日常生活中全面性的服務均能完整的獲得，例如食、衣、住、行、育、樂、醫療等服務均能達到使用之便利性，其中較為特殊與專業性的醫療看診與復健服務是老人或失能者服務需求最急迫性的項目之一，也是在取得服務的過程中對於他們來說是比較困擾的一項。因此，建議衛政單位放寬醫療機構派遣醫療專業人員前往機構式、社區式及居家式提供醫療服務照顧支援的時段限制，從現行規定一般科支援每週三~六個時段（大型且具有身心障礙者之機構才可以）及復健服務每週三個時段之規定，改為建議得依各機構照顧人數（例如以每照顧 100 人每週三個時段計算）之實際需求提出向相關主管機關申請，若獲准通過者則可增加門診診次、醫療專科類別

及復健治療等比照前項辦理之。避免需要連續性照顧的老人（特別是重度失能或失智症者）爲了門診、回診或復健，往返居住地點與醫療機構間的勞累及可能造成感染之機率而憂心；以及人力、物力等相關成本之浪費，落實醫療機構促進多層級連續性長期照顧服務之健康促進政策。

四、提升勞動條件與定位之誘因，吸引青年學子進入長期照顧服務體系

適逢長期照顧服務法及保險專法制訂之際，當該項政策開始上路推展之後可想像接受長期照顧服務的老人或失能者需求服務量勢必將大大的增加，人力短缺的情況勢必將是未來一項嚴重的議題，因此，如何提升勞動條件及角色定位之誘因，吸引我國正規教育養成之老服相關科系畢業之青年學子，進入長期照顧服務之人力資源，將我國現行豐沛的潛在人力誘發出來。否則建構多層級連續性機構式、社區式、居家式的長期照顧服務體系後，專業人力（含直接照顧人力：社工、護理、照顧服務員、物理、職能治療人員、營養師，間接照顧人力：行政、總務、交通、守衛、照顧管理督導、專業經理人、洗滌員、護理書記、研究員、接待員、園丁管理、廚師、廚房助理、志工，特約人力：家醫科醫師、皮膚科醫師、牙科醫師、身心科醫師、神經內科醫師、感染科醫師、耳鼻喉科醫師、藥劑師、居家護理師及相關特約專業人員等）之需求將逐日的擴大，若未能促進上列專業人力的參與，如此一來將使得政府的長期照顧政策大打折扣。另一方面也可降低失業率問題，達到一舉兩得的效益。

陸、給欲建構「多層級連續性長期照顧服務體系」相關機構的建議

以筆者及服務團隊在本中心的經驗，建置一處「多層級連續性長期照護服務體系」的機構，首先對於機構硬體及軟體的構思，初期就應有一套中、長期（最少十年以上）的完整設計與規劃。以本中心爲例在 1993 年我國進入高齡化社會初期，籌備團隊就已經定位長期照顧工作是「多層級連續性的，而不是單一性的」，這樣的規劃才能符合被照顧者在每一階段的需求。因此在整體園區建築物的配置上，必須做好完整的配置規劃，然後再分期興建與逐步的購置設施設備，同時再依服務對象及服務量的入住需求，逐步聘請專業人力。但在這推動過程難免也會遇到問題與困難，例如當時本中心所遇到的問題與困難是當時的法令規定問題及財務經費問題。不過現在因著老人福利法的修訂及我國長期照顧十年計畫~大溫暖社會福利套案之旗艦計畫之推動，前項問題與困難也就得到解決，後者則必須有週全的財務規劃，否則很容易半途而廢。這也就是筆者建議給其他機構，當要推廣一處「多層級連續性長期照顧服務體系」時較爲最重要的建議。

柒、結論

機構式照顧服務成功的關鍵因素在於機構如何提供一個符合被照顧者需求的服務，而符合被照顧者身體健康情況每一階段性的服務需求，則必須建構一處多層級連續性完

整的長期照顧服務體系，方可滿足老人或失能者全面性被照顧的需求。適逢我國正積極的為此政策規劃多層級連續性長期照顧機構體系，使得老人或失能者不論在那一個區域都能獲得服務以及相同的品質，讓每一位被照顧者的權益均能獲得保障，這將是我國建構多層級連續性長期照顧體系的一個重大任務，同時也是一個非常重要關鍵的新契機。

〔本文作者為雙連社會福利園區執行長、雙連社會福利慈善事業基金會兼任總幹事、明新科技大學專任專業技術人員（助理教授級）及聖約翰科技大學兼任助理教授級專業技術人員。〕

關鍵詞：多層級、連續性、非營利組織、產業化、服務連結器

📖 參考文獻

- 內政部（民 96）。我國長期照顧十年計畫~大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本）。台北：內政部。
- 內政部（民 97）。老人福利法規彙編。臺北：內政部。
- 台北縣私立雙連安養中心（民 100）。經濟部科技研究發展專案創新科技應用與服務計畫：老人福利服務照顧產業-社區式多層級連續性的安養服務事業營運模式計畫（經濟部計畫：99-EC-17-A-31-I2-HC003）。臺北市：財團法人資訊工業策進會。
- 林萬億（民 91）。議題一：社會福利政策之回顧與展望。載於內政部社區發展雜誌社（主編），全國社會福利會議特刊（85-94 頁）。臺北市：內政部社會司。