

# 失智 ( 失能 ) 老人之社會資源及服務照顧 工作聯結之研究

## 一、研究主旨：

### (一) 前言：

由於現代醫療衛生與科技的進步與快速發展，使得人類的平均餘命延長，但同時也加速了人口老化的速度，隨之而來的是老人因老化、疾病或是行動不便所產生的失能問題。有問題就有需求，有需求就有為了滿足需求所產生的服務。政府為了因應國人因失能問題所產生的需求，於民國 96 年 4 月 3 日核定我國「長期照顧 10 年計畫」，將日常生活需他人協助之四類失能者列為主要照顧對象，其中包括 65 歲以上老人及僅工具性日常生活活動功能 ( IADL ) 失能且獨居的老人。然而，內政部 94 年所進行的老人狀況調查結果顯示，有極高比例的 65 歲以上的老人，對現行的福利服務措施所知有限，甚至即使知道了使用的比例也是偏低的。

行政院退除役官兵輔導委員會 ( 以下簡稱輔導會 ) 下設 22 所榮民服務處 ( 以下簡稱榮服處 )，專責榮民 ( 眷 ) 就養、就業、就醫、就學及各項服務照顧工作。近年來，隨著大陸來台資深榮民的逐漸老邁、失能，面對高齡化社會所帶來的照顧議題，輔導會在 99 年的施政目標第四點提到：『「深化榮民服務照顧，維護其權益及尊嚴…加強深度訪視、緊急處遇機制，推動「高風險家庭預警系統」，落實聞聲救苦，扶窮濟急政策，並精進服務照顧品質，維護榮民權益…建構榮民安心祥和與尊崇之環境。』另在 99 年至 102 年四年的中程計畫中也提到服務照顧工作未來四年的施政重點包括：『加強榮民 ( 眷 ) 個案深度訪視，對高危險群 ( 65 歲以上、獨居、體弱多病或身心障礙 ) 建立「特需照顧」名冊列管，結合民政、社政、警政、消防、衛生、郵政及民間慈善機構等單位，建立「緊急通報系統」，以防意外發生並予即時救助。』以及『以榮民服務處為平台，會同榮院、榮家實施社區關懷、健康促進及居家服務，維護榮民健康。』

本研究將以花蓮縣榮民服務處 ( 以下簡稱本處 ) 的服務網工作為研究標的，並以本處近 2 年在聯結失能老人的社會資源方面的工作成效為研究範圍，從失能的「定義」、老人因失能所衍生的「需求」及目前現有的失能老人「社會資源」著手，探究本處在服務照顧年長失能榮民的過程中，與相關社會資源聯結的現況及工作成效，並希望能從實務經驗中整理出現況所遭遇的困境並試著提出可行的解決方案。

### (二) 研究對象：

以本處的服務網工作為研究標的，透過蒐集服務網工作中有關年長失能榮民服務照顧方面的各項資料，實際了解本處服務照顧工作與失能老人社會資源聯結的現況。

### (三) 研究目的

探究本處在提供失能的老榮民服務照顧工作時與社會資源聯結之現況，運用文獻探討與次級資料收集，對於本處在失能老人社會資源連結工作進行 SWAT 分析，就組織弱勢與外在環境的威脅因素方面進行討論，進而提出相關建議，俾使本處在推展失能老人社會資源連結工作上能精益求精，更上層樓，同時作為其他單位的借鏡與參考。

## 二、研究問題之緣起、背景、範圍與現況

### (一) 緣起、背景：

根據內政部 94 年所進行的老人狀況調查結果顯示，65 歲以上老人近一成三自理日常起居活動有困難，其中又有近三成因無人可照顧而需自我照顧。（內政部統計處：94 年老人狀況調查報告）對於自理日常起居活動有困難且無人可照顧的老人而言，社會資源的聯結與運用是十分重要的。然而根據該調查顯示，65 歲以上老人對現行的老人福利措施，特別是有關失能老人的相關福利了解與運用的情形卻普遍不足，即使知道社會資源的存在，不想利用的人也佔有相當高的比例。整理如下表：

65 歲以上老人對現行的老人福利措施認知及使用情形

項目	不知道	知道 但未利用	知道但不想利 用比例最高前 三項	知道但不知如 何申請比例最 高前四項	知道 且曾利用
居家服務	68.87%	29.12%	81.30%(最高)	略	2.01%
居家護理	80.67%	18.05%	略	略	1.28%
獨居老人關懷服務	66.57%	32.3%	略	略	1.13%
老人營養餐飲服務	70.1%	28.69%	74.84%(第三)	9%	1.21%
老人日間照顧服務	72.95%	26.36%	78.10%(第二)	略	0.69%
中低收入老人住宅設施設備 改善補助	90.49%	9.01%	略	略	0.50%
中低收入老人特別照顧津貼	略	略	略	9.86%(最高)	略
中低收入老人住宅設施設備 改善補助	略	略	略	9%	略
中低收入老人生活津貼	略	略	略	9%	略

(摘要整理自內政部 94 年所進行的老人狀況調查報告)

另根據曾竹寧針對台中地區的失能老人所進行的「失能老人社區照顧服務網絡建構之研究」發現：社區照顧，在推展施行上，存在有服務資訊不足、服務項目不符所需、資格規定過嚴、服務資源不普遍以及使用服務不便等困難。(曾竹寧，2001，失能老人社區照顧服務網絡建構之研究)

輔導會創立的主要任務，在於使一生精華歲月奉獻給國家的退除役官兵(以下簡稱榮民)，於退役後能獲得妥善的安置照顧，以善盡政府基於崇功報勳理念對榮民的照顧。為了照顧早年大陸來台，生活清苦亟需照顧的榮民，輔導會在各縣市共設置 22 所榮服處，專責榮民(眷)就養、就業、就醫、就學及各項服務照顧工作。並針對外住榮民及遺眷訂定「行

政院國軍退除役官兵輔導委員會外住榮民及遺眷訪視服務作業要點」(以下簡稱「訪視服務作業要點」)，該要點將服務對象分為下列三類：(一)特需照顧，指單身或有眷獨居且符合下列情形之一者：1. 年長或重大傷病致行動不便、身體狀況欠佳。2. 疑有精神異常、失智、弱智或失能現象。3. 飼養動物致身體有遭受動物攻擊之虞。4. 個性孤僻不易溝通，較少與鄰居往來。5. 年長且獨居於偏遠地區。(二)較需照顧，指年長，生活能自理之單身或有眷獨居者。(三)一般照顧，指前兩款以外之情形者。同時規定對於特殊個案或存有高危險因子(指罹患疾病、曾有病史、乏人照顧或居住危險地區等情形)者，應調整其分類。對已無家屬照顧之獨居者，應視情況將其分類調整為較需照顧或特需照顧。榮服處的訪視服務以親自訪問為主，強調以愛心、耐心深入瞭解訪視對象之生活、心理狀況，並輔以電話聯繫、寄發生日賀卡、服務手冊或摺頁等方式。在與社會資源聯結及網絡建構方面則是規定以「透過主動參與社政單位主辦之老人福利會議、志工聯繫會報或老人、社會福利、社工服務、社會救助等議題會議，建立制度化之協調機制，並商請相關社會資源，協助定期探視特需照顧者及獨居榮民。」、「與轄區之社福人員、村(里、鄰)長、警政人員、消防人員、戶政人員、義警、郵政人員及水電公司查錶員，建立連繫，增加通報管道，爭取服務照顧時效。」、「辦理與服務照顧相關座談會議時，得邀請政府社政單位派員出席，連結社福資源。」、「與轄區內其他會屬機構訂立榮民(眷)訪視服務之支援協定。」等方式進行。

隨著早年來台的「資深」榮民日漸年邁、步入老年，甚至進入老老人(指85歲以上的老人)的生命階段，因疾病或意外所面臨的失能問題隨之而生。各榮服處無不配合輔導會的中程計畫與施政目標，積極與當地的社政單位及各種與失能老人有關的社會資源聯結，以期滿足年長失能榮民最迫切的需要。然而根據曾竹寧(2001)的研究以及內政部統計處94年老人狀況調查報告發現：社區照顧，在推展施行上，存在有服務資訊不足、服務項目不符所需、資格規定過嚴、服務資源不普遍以及使用服務不便等問題；在服務的使用上也普遍呈現對社會資源認知不足與使用率偏低的現象。究竟本處服務照顧工作的推動過程中，從組織內部到外在環境的主客觀條件下，與失能老人社會資源聯結方面的工作成效如何？實務經驗與相關研究的結論是否雷同？透過SWAT分析本處組織內的優劣勢以及外在環境中存在的機會與威脅(危機)有哪些？如何突破？以上都是本研究希望探討的重點。

## (二) 範圍：

以本處服務體系服務工作與花蓮縣失能老人社會資源聯結的現況為研究範圍。

## (三) 現況分析：

### 1. 失能老人的定義

(1)「失能」就字面上的意思解釋是指失去功能，個體的功能主要可以從生理功能、心理功能與社會功能三方面來看。因此，個體的失能可以說是指在生理、心理或社會任一方面喪失全部或部分的功能。

(2)根據老人福利法(以下簡稱老福法)第二條規定，所謂的老人是指65歲以上之人而言。同時第十五條至第十九條分別規定「…主管機關對於有接受長期照顧服務必要之失能老人，應依老人與其家庭之經濟狀況及

老人之失能程度提供經費補助。」(15條)、「老人照顧服務應依全人照顧、在地老化及多元連續服務原則規劃辦理。…主管機關應依前項原則，並針對老人需求，提供居家式、社區式或機構式服務，並建構妥善照顧管理機制辦理之。」(16條)、「為協助失能之居家老人得到所需之連續性照顧，…主管機關應自行或結合民間資源提供…居家式服務」(17條)、「為提高家庭照顧老人之意願及能力，提升老人在社區生活之自主性，…主管機關應自行或結合民間資源提供…社區式服務」(18條)。「為滿足居住機構之老人多元需求，主管機關應輔導老人福利機構依老人需求提供…機構式服務」(19條)。「失能老人接受長期照顧服務補助辦法」第二條則進一步定義老福法中的失能老人是「指經日常生活活動功能或工具性日常生活活動功能評估，日常生活需他人協助之老人。」並將老人的失能程度分為輕度、中度、重度三級。其認定標準如下表。因此我們可以知道，在現行法規中，「失能老人」被界定為年滿65歲以上在日常生活及自我照顧能力缺損需要他人協助的人。(資料來源：內政部社會司網站 <http://sowf.moi.gov.tw/04/15/15.htm>)

失能老人接受長期照顧服務之失能程度認定基準表

失能程度	認定基準
輕度失能	經日常生活活動功能評估，於進食、移位、如廁、洗澡、平地走動、穿(脫)衣褲鞋襪等六項目中，有一項或二項需要他人協助者；或經工具性日常生活活動功能評估，於上街購物、外出活動、食物烹調、家務維持、洗衣服等五項目中有三項需要他人協助且獨居者。
中度失能	經日常生活活動功能評估，於進食、移位、如廁、洗澡、平地走動、穿(脫)衣褲鞋襪等六項目中，有三項或四項需要他人協助者。
重度失能	經日常生活活動功能評估，於進食、移位、如廁、洗澡、平地走動、穿(脫)衣褲鞋襪等六項目中，有五項或六項需要他人協助者。
備註	直轄市、縣(市)政府派員實地評估申請個案之失能程度時，除依日常生活活動能力(ADL)及工具性日常生活活動能力(IADL)針對個案之日常生活及自我照顧能力進行評估外，並應依長期照顧服務個案評估量表就申請個案之健康狀況(含意識狀況、營養狀況、疾病史、溝通能力、是否使用輔具、肌力及關節活動度等)、認知功能、個案居家環境狀況、家庭支持狀況及社會資源使用狀況等進行整體評估，據以認定失能程度等級。

(引自內政部社會司網站 <http://sowf.moi.gov.tw/04/15/15.htm>)

## 2. 失能老人的需求

需求的判斷與掌握是社會福利運作及社會福利制度規畫的基礎。(李明政, 1991; 萬育維, 1998; McKillip, 1987; Smith, 1980, 引自陳燕禎 2009 老人服務與社區照顧：多元服務的觀點) 著名心理學家馬斯洛把人類的需求分生理需求、安全感需求、愛與歸屬感需求、自尊需求以及自我

實現等五大需求。對於失能老人而言生理上的需求可以是符合其營養需求的餐食、舒適整潔合身的衣物、足以維持個人衛生的生活照顧（如沐浴、盥洗及排泄的處理等）以及性等需求方面的滿足。如果這些需要得不到滿足，不只生活品質受到影響，甚至生存也可能面臨威脅。安全感的需求可以是安全的居家環境（如浴室加裝扶手，防滑地板等）、經濟安全（足以支撐其生活需求的經濟來源、財產信託）、免於受虐及疏忽等。感情上的需求包括愛與歸屬感的需求。失能老人由於日常生活功能的缺損需要依賴他人的協助，在依賴的過程中與照顧者和諧融洽的互動以及信任關係的建立等（包括與家人或其主要照顧者，如外勞、居服員等）是滿足其愛與歸屬感的主要來源。愛與歸屬感需求滿足的方式常會因個人的生理特性、經歷、教育、宗教信仰而有差異。尊重的需求包括自尊感與受尊重感。「聯合國老人綱領」中針對老人自尊部分提出下列指標：老人能在尊嚴和安全感中生活，自由發展身心；老人應不拘年齡、性別、種族、失能與否等狀況，都能被公平的看待。有人認為，自尊感的滿足來自個人感到自己是有實力、能勝任、充滿信心且能獨立自主的主觀感受；同時受到別人的尊重、信賴和高度正向評價的客觀對待。對失能的老人而言，因置身必須依賴他人的處境，其尋求尊重需求的滿足是一大考驗，因此，照顧資源投入的方式必須考量對受服務對象自尊的維護。最後，自我實現的需求是五項需求中最高層次的需要，根據「聯合國老人綱領」，自我實現是指老人應能適當地追求充份發展的可能；老人應有途徑獲得教育、文化、宗教、娛樂的社會資源。因此，日常生活功能的缺損並不能代表一切，如何發現並協助失能老人發揮個人的能力到最大程度，並完成與自己的能力相稱的一切事情，使其獲得充分發展的機會，是每一個服務人員必須思考的事。

Bradshaw(1972)針對福利需求提出分類標準，分為四個面向來探討，此四大層面的需求，因個體和居住地區而有不同：一、規範性需求：指以專家或專業人員在某一既定情境時所界定的需求。二、感覺性需求：指個人依其欲望所感覺的需求。三、表達性需求：指轉變成為需要的需求。四、比較性需求：指以「區域公平」為原則的需求；假如甲和乙都具有相同特性，但乙接受某一服務而甲沒有，則可說甲有這項需求。（引自謝美娥，1993；陳燕禎，2009）

國內學者林松齡、王德睦(1994)經由研究分析指出，台灣地區老人社會需求項目集中在長期疾病、陪伴、金錢支持、閒聊慰藉以及住家整潔等四個項目。而徐立忠將老人需求歸納為三類：第一類是生活上的需求，主要指經濟支援；第二類是健康上的需求，包含老人心理的改變和醫療的需求；第三類為精神上的需求，指老人精神生活的需要，包括社會參與和休閒活動。另外，詹火生(1993)則對於老人需求分為四大類：一、健康問題

和需求：係針對疾病需要照護的老年人，以及老年人的健康維護和醫療保健。二、經濟安全的需求：老年人隨著老化、醫療照顧的依賴日深，容易陷入貧窮和疾病威脅的「雙重剝奪」的困境中。三、居住方面的需求和問題：在工業化的社會中，隨著家庭結構的核心化、家庭功能的分化、家庭空間的隔間化及女性就業的普及化，遂使老人的居住安排必須採取多元化的對策。四、休閒、娛樂、教育、再就業等方面的需求：老年人的社會參與動機依然非常強烈，尤其是身體健康的老年人。因此，協助其繼續與社會維持適當的關係，避免老人迅速從社會脫離，將有助於老年人維持身心的健康。（引自曾麗婷，銀髮族對旅遊活動之動機及需求調查）

謝高橋(1994)曾調查老人需求並分析後將老人需求歸納為：健康醫療需求、經濟安全需求、教育及休閒需求、居住安養需求、心理及社會適應需求等五項。陳燕禎則認為高齡化社會的老人福利需求除以上五項之外，應再加上老人保護需求與家庭關係支持需求二項。此七項福利需求彼此息息相關。（陳燕禎，2009，老人服務與社區照顧：多元服務的觀點）

### 3. 失能老人的社會資源

社會工作辭典對社會資源的定義如下：嚴格來說，社會資源可分為社會福利資源(Social Welfare Resource)和一般資源二種。社會福利資源是指，為不能適應社會環境的那些人，提供人力、物力、財力、社會制度或福利設施…，使其過著正常的社會生活的事與物而言。至於一般資源是指，擴充或發展一般人在生活上所需求，或對人類有益之物質、精神方面之各種建設，以及提供人力、物力、財力等，以滿足一般國民生活上的欲望…使國民達到健全人格與富裕生活。（社會工作辭典 江亮演）

陳武雄認為社會資源或稱為民間資源，係指社會或民間所擁有，可資運用的潛在力量與資產…。（陳武雄，民 92，內政部社會福利類志工特殊訓練教材）

林勝義將社會資源分為廣義與狹義兩類，廣義的社會資源是指能夠用來滿足人類生活需求的一切物質資源與非物質資源，包括經濟、政治、法律、教育、宗教、醫療及社會福利等領域的資源。狹義的社會資源則是指社會福利資源，是指能夠滿足社會福利體系各類服務對象需求的資源，包括金錢救助、實物供給、人力支援、專業諮商、心理治療、醫療照護等。（林勝義，92，內政部社會福利類志工特殊訓練教材）

陳燕禎指出：社會資源通常包括正式資源與非正式資源，其中正式資源指：社會福利服務（如：社會局、社福中心、個管中心、安置機構）、就業單位（如勞工局、就業服務中心、庇護工廠）、醫療衛生單位（如醫院、衛生所）、教育單位、民政單位、法律諮詢單位、心理諮詢單位、交通服務單位。非正式資源指：個人潛能部份、家庭成員、親友、鄰居、鄰里長、

社區組織、宗教團體等（陳燕禎，2009，老人福利理論與實務～本土觀點）

對於本處而言，有關年長失能榮民的社會資源依其來源可分為會屬資源與會外資源，會屬資源是指輔導會體系內的所有相關資源包括醫療機構、榮服處、榮家以及自費安養中心等，會外資源則是指會屬資源系統以外的其他各類正式與非正式社會資源。

綜合以上，我們可以說，失能老人的社會資源是指社會或民間所擁有，可資運用的潛在力量與資產，能滿足失能老人社會生活所需的一切物質或非物質的正式資源與非正式資源，其中正式資源包括：社會福利服務、教育單位、就業單位、民政單位、法律諮詢單位、心理諮詢單位、交通服務單位、退輔會所屬榮家、榮服處、榮院等；非正式資源包括個人潛能部份、家庭成員、親友、鄰居、鄰里長、社區組織、宗教團體等。

根據現行我國重點老人服務措施，與失能老人有關的社會資源，在經濟保障方面有中低收入老人生活津貼、中低收入戶身心障礙者津貼、中低收入戶老人特別照顧津貼等；在居家式照顧有居家服務、居家護理、緊急救援連線、送餐服務等；社區式照顧包括日間照顧中心、輔具資源中心、喘息服務；機構式照顧，依老人福利法及老人福利機構設立標準主要指長期照顧機構，其中又可分為長期照護型、養護型及失智照顧型。另外尚有屬於衛生署管轄範疇的護理之家以及屬於身心障礙福利服務的身心障礙福利機構。（參考楊培珊、梅陳玉嬋 2011，台灣老人社會工作理論與實務）

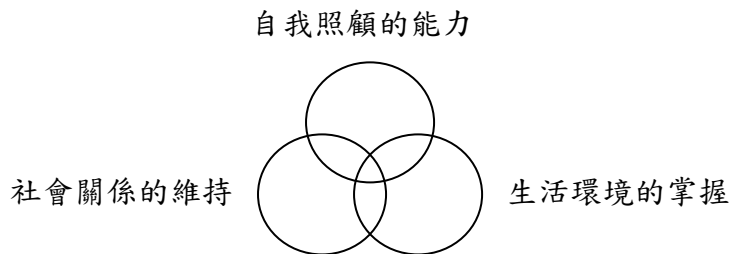
#### 4. 失能老人服務照顧工作的內涵

所謂照顧 (care)，在聯合國老人綱領中所定義的是指：老人應能獲得符合社會文化價值、來自家庭及社區的照顧與保護；老人應有途徑獲得健康上的照顧，以維持身體、心理及情緒的水準，並預防疾病的發生；老人應有途徑獲得社會與法律的服務，以增強其自治、保護與照顧；老人應能夠在人性及尊嚴的環境中，適當利用機構提供的服務；老人在任何居住、照顧與治療的處所，應能享有人權和基本自由，包含了對老人尊嚴、信仰、需求、隱私及決定其照顧與生活品質權利的重視。故老人照顧工作必須因老人資源支持網絡的差異及身心功能狀態進行不同的資源運用。（陳燕禎：老人服務與社區照顧）

萬育維指出現階段社區照顧有三個重要的理念：

- (1) 幫助失能的老年人，盡可能在自己家中或類似家庭的環境中過著正常的生活。
- (2) 提供失能老年人正確且適當的照顧，以支持老年人保有最大的獨立生活和潛能發揮。
- (3) 在設計老年人照顧計畫時，給予最大的個別化考慮，讓他們生活在原本的習慣中，以降低適應對老年人的身心壓力。

Seale(1996)指出，老年人不論失能狀況有多嚴重，都希望在以下三個層面上能夠過得有意義：自我照顧能力、生活環境的掌握以及社會關係的維持。



### 老年人生活品質提昇的三元素

因此，Seale 進一步指出，身為一照顧者真正要做的只有兩件事：增強老年人的獨立性、降低生活中的危險。前者可以解釋為：在日常生活中關注老年人是否需要協助，而不是凡事代勞；而後者指的是，當居住環境的危險和傷害達到某一個臨界點時，要考慮到另外一種服務介入的必要和時效性。（引自萬育維，2006，「建構服務平台——整合長期照顧作業」學術研討會～榮服處推動榮民長期照顧工作之角色與策略）

本處對於散居榮民的一般服務照顧運作模式在於透過訪問調查、座談反應、通訊聯繫、榮民申請、媒體報導、聯絡員反映以及他人轉告等方式，已取得確實反映榮民需求與問題的相關資訊，並據此以疏導慰問、協助就業、就醫、就養、急難救助、調處糾紛，維護權益、遺眷（孤）照顧等途徑解決問題。對於散居在社區中的失能老年榮民，服務照顧工作的重點，除了持續勸進榮家接受安養（護）照顧以達到有所養的服務目標之外，同時也積極協助不願意接受機構照顧者，使其能夠藉由長照服務的介入，在社區及自己的家中接受照顧，直到生命的終了，以實現在地老化的理想。在本處五項核心工作中，與失能老人服務照顧相關的主要是就醫、就養及服務照顧三項，其主要的工作內涵如下：

(1) 就醫：協助（陪同）送醫、住院關懷探訪與慰助、醫療輔具申請、社區巡迴居家照護。

其中對於失能老人生活機能維持最為相關的醫療輔具申請部分。

(2) 就養：協助因傷病導致失能或失智需長期照護者進住榮家養護堂或榮院公務護理之家。

(3) 服務照顧：居家訪視關懷、社福資源聯結。

在連結社會資源部份，本處的做法如下：

(1) 積極連結長照資源：花蓮榮服處自 98 年開始積極連結長照資源服務失能榮民，比較近 2 年本處服務對象使用長照的人數可以發現，積極推動轉介失能老人使用長照資源的結果，65 歲以上失能榮民在使用長照服務的人數從 141 人增加到 166 人，其比例也從 3.2% 增加到 4%，有成長的趨勢。

(2) 簽訂資源協定：與中華郵政花蓮郵政總局、後備指揮部等單位，簽訂有關獨居老人

居家訪視協定。以花蓮地區參與獨居老人訪視服務的 11 家郵局為例 99 年 1 月至 11 月總計訪視 1761 人次。

- (3) 開發社會資源並建立資源地圖：工欲善其事必先利其器，本處借由資源地圖的建立，讓第一線服務工作者熟悉社會資源及聯繫的管道。
- (4) 與玉里榮院、鳳林榮院以及國軍花蓮總醫院合作，進行社區巡迴居家照護訪視，99 年 1 月至 11 月總計辦理 1249 人次榮民眷訪視。(如下表)

花蓮縣榮民服務處 99 年社區巡迴居家護理人數統計表

99 年 1 月至 11 月	國軍花蓮總醫院	鳳林榮院	玉里榮院	小計
合計	456	391	402	1249

- (5) 透過專責輔導員與社區服務組長的訪視，積極發掘失能榮民(眷)需求，並聯結社會資源介入服務。資源整合運用內容包括有：協助申請鄉鎮公所鑲牙補助、中低收入戶身心障礙者生活津貼、中低收入戶老人生活津貼、中低收入戶老人特別照顧津貼、慈濟基金會及門諾醫院看護補助、台北仁濟院濟助成人奶粉、尿布、濕紙巾物資等。

而因著長照服務的引進與使用，不但讓老年失能榮民的生活照顧問題獲得解決，同時也提供了社會支持並增加人際互動的機會，對渠等生活品質的提升有很大幫助。根據本處的統計數據，98 年 11 月 65 歲以上榮民人數為 4,413 人，死亡人數為 366 人，99 年同期 65 歲以上榮民人數為 4,153 人，死亡人數為 283 人。死亡率分別是 8.3% 與 6.8%，下降 1.4%。99 年度死亡人數比 98 年度的死亡人數減少 83 人，僅 98 年度死亡人數的 77.32%，較 98 年度下降 22.68%。

### 三、研究設計面向

#### (一) 基本理論與假設

1. 資源依賴觀點：根據資源依賴觀點的假定，一個組織由於無法產生自身所需要的所有資源，為了維持生存與達成組織的任務，必須經由與外部環境其他組織的聯結互動，獲取所需的資源(Pfeffer&Salanick 1978，引自趙善如 2009.7 台灣社會工作學刊第七期)本處在失能老榮民的服務照顧工作上，即面臨資源依賴的問題，因為，輔導會現有的失能老人資源包括有機構安置、急難救助及輔具申請等。但是對於生活照顧方面如居家服務、餐食服務等方面則有不足，因此需依賴地方政府所建立的長期照顧體系中的相關資源提供服務。
2. 根據資源網絡的相關理論如資源交換觀點、制度學派觀點、交易成本理論等不同理論的論述，促使組織資源聯結的動機，有可能是基於組織資源的不足；礙於政府法令的要求；降低組織的成本等。(趙善如，2009.7，台灣社會工作學刊第七期)對於本處而言，促使組織與社會資源聯結的原因主要還是在於組織本身的資源不足。

3. 根據 Mitchell(1969) 提出的網絡內涵包括有網絡結構、網絡連結及網絡功能，其中網絡連結包含關係強度、關係的多元性。此外，Tichy et al(1979) 也提出要分析網絡時必須要注意網絡的交換內容、連結關係屬性、結構特徵，其中連結關係屬性會影響網絡連結的成效。組織間網絡連結的關係，Cuo & Acar(2005) 根據組織間合作活動的正式程度分為資訊分享、個案轉介、分享辦公空間、共同參與服務方案、成為管理服務組織 (MSO)、伙伴輔助者、加入企業體、合併等 8 種。其中資訊分享、個案轉介、分享辦公空間、共同參與服務方案是屬於非正式的連結關係，成為管理服務組織 (MSO)、伙伴輔助者、加入企業體、合併則是屬於較為正式的連結關係。目前本處的服務照顧工作在與社會資源連結部分主要傾向於資訊分享、個案轉介因此是比較屬於非正式的連結關係。

(二) 運用資料之範圍：本研究運用的資料以本處服務網業務的相關資料為主。

(三) 收集資料之程序：針對與本研究相關的概念、理論進行文獻探討，然後搜集整理本處在連結社會資源方面的實務現況與相關成效數據資料。

(四) 分析資料之方法：本研究以 SWAT 分析方法分析失能老人社會資源與本處服務照顧工作連結現況。

(五)swat 分析結果

<p>內部 (組織)</p>	<p>優勢 (Strengths) :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 運用榮民、榮眷擔任社區服務組長，有助於與服務對象群建立信任關係</li> <li>2. 綿密且系統化的訪視制度有助於發掘個案需求進而連結資源提供服務</li> <li>3. 定期召開服務網會報檢討服務成效以提升服務效能。</li> <li>4. 不定期辦理在職訓練強化服務體系工作人員服務知能。</li> </ol>	<p>劣勢 (Weaknesses) :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 專責輔導員與社區服務組長多數不具社工相關背景專業性不足</li> <li>2. 部分工作人員仍有多一事不如少一事的被動心態，妨礙服務工作的推展</li> <li>3. 24 小時隨時待命的工作負荷，容易造成工作人員的心力與服務能量耗竭</li> <li>4. 工作人員需與服務對象建立深厚感情與信任關係，面對協助失能老人榮財保管處理把持不易。</li> <li>5. 正式人力不足導致社區服務組長經常被賦予超越志工屬性的工作職責。</li> </ol>
--------------------	--	---

外部 (環境)	<p>機會 (Opportunities) :</p> <p>1. 在地有成熟社會福利服務供給資源並可供轉介利用：長照中心、門諾基金會、一粒麥子基金會、老人暨家庭關懷協會、門諾基金會身障輔具中心等</p> <p>2. 有會屬資源系統如榮院、榮家、自費安養中心等可供利用。</p> <p>3. 輔導會刻正積極規劃自行遴派照顧服務員機制未來服務供給資源選擇增加</p> <p>4. 有軍方、金融機構等多個單位願意配合與簽訂資源協定加入關懷行列。</p>	<p>威脅 (Threats) :</p> <p>1. 花蓮縣地形南北狹長幅員廣闊服務輸送不易山地部落及偏遠地區資源不易到達</p> <p>2. 城鄉差距造成資源分配不均導致</p> <p>3. 使用者付費觀念未建立，影響服務對象使用長照資源的意願降低資源連結成功的機率</p> <p>4. 居服員素質良莠不齊，影響服務對象使用資源的意願</p> <p>5. 目前醫院已建立起長照資源轉介機制，在失能病人出院同時立即轉介長照中心開案評估，造成服務處在長照資源轉介方面服務機會減少。</p> <p>6. 資深榮民已進入老老人階段且不斷凋零，服務對象的凋亡象徵服務市場需求消失，直接衝擊服務處存在的價值。</p>
------------	--	--

## 四、研究進度及每一階段完成工作紀實

### (一) 研究進度甘特圖

	工作項目 \ 日期	98.12月	99.1-6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
1.	研究主題確定	*	*	*					
2.	文獻探討		*	*	*	*	*	*	
3.	決定研究方法			*	*	*	*	*	
4.	資料蒐集與分析			*	*	*	*	*	
5.	報告撰寫				*	*	*	*	*
6.	成果報告								*

### (二) 每一階段完成工作紀實

1. 研究主題確定：進行本次研究是採用輔導會輪辦表指定題目，當時認為研究主題清楚也十分貼近實務工作，在第一時間並未考慮更換或是修正研究主題，等到開始要收集資料時發現，失能與失智是兩個不同的概念與範疇，似有必要擇一以便讓研究主題更聚焦，而失能可以涵蓋失智的範疇，因此，研究重點集中在失能老人社會資源與服務照顧工作聯結的探討。隨著資料的收集過程的進展，原本希望調查全省 22 個榮服處相關的資料，卻因著個人在時間規劃與研究能力上的限制，最後決定以服務單位的現況為探討的標的。故本研究或可定

名「失能老人之社會資源及服務照顧工作聯結之探討～以花蓮縣榮民服務處為例」。

2. 文獻探討：文獻探討的過程中首先面臨到的問題是找到理論的依據，進入研究設計面向的階段，尋找理論依據是一個徬徨迷惘的過程，怎樣的理論適合作為研究立論的依據？理論如何轉化為研究架構的基礎？成為整個文獻探討過程不斷思考的問題。
3. 決定研究方法：文獻探討過程必須找到合適理論，進而作為決定研究方法的基礎，對於離開學校近 20 年的研究者而言，是一個困難的過程，從一開始思考採用量化研究方法到後來考慮質化研究的可能，最後在種種的限制因素下，決定採用 SWAT 分析作為本研究分析的方式，因此本研究嚴格說起來僅進入社會科學研究資料分析的階段。
4. 資料蒐集與分析：本研究報告撰寫的過程中，資料蒐集主要參考坊間一些老人福利服務相關的書籍，以及社區發展季刊中部分主題與本研究相關的研究報告。同時也請本處承辦資訊業務、服務網綜合、就醫等業務承辦同仁協助提供相關的數據資料以便作為統整及分析。
5. 報告撰寫與成果報告的完成：報告撰寫的過程中，處長對於報告的整體架構給了十分寶貴的指導，而 SWAT 分析則是與本處各專責輔導員討論後集思廣益所完成的，要統整眾多資料進行分析並整理成報告十分不易。

## 五、研究發現及效益

根據 SWAT 分析本處服務照顧工作在與失能老人社會資源聯結方面的結果如下：

### 一、組織內的優勢方面：

1. 運用榮民、榮眷擔任社區服務組長，有助於與服務對象群建立信任關係。
2. 綿密且系統化的訪視制度有助於發掘個案需求進而聯結資源提供服務。
3. 定期召開服務網會報檢討服務成效以提升服務效能。
4. 不定期辦理在職訓練強化服務體系工作人員服務知能。

### 二、組織內的劣勢方面：

1. 專責輔導員與社區服務組長多數不具社工相關背景專業性不足。
2. 部分工作人員仍有多一事不如少一事的被動心態，妨礙服務工作的推展。
3. 全方位服務與 24 小時隨時待命的工作負荷，容易造成工作人員的心力與服務能量耗竭。
4. 工作人員需與服務對象建立深厚感情與信任關係，然而面對協助失能榮民財物處理與保管工作把持不易。
5. 正式人力不足導致社區服務組長經常被賦予超越志工屬性的工作職責。
6. 組織本身缺乏實際資源，在聯結社會資源過程等待時間常導致服務不能及時。

### 三、外在環境的機會：

1. 在地有許多運作成熟的社會福利服務供給單位可利用：如花蓮縣長照中心、門諾基金會、一粒麥子基金會、老人暨家庭關懷協會、門諾基金會身障輔具中心等。
2. 有會屬資源系統如榮院、榮家、自費安養中心等醫療及安置機構可資利用。
3. 輔導會刻正積極規劃自行遴派照顧服務員機制，未來服務供給資源選擇增加。
4. 有軍方、金融機構等多個單位願意配合與簽訂資源協定加入關懷行列。

#### 四、外在環境的威脅：

1. 花蓮縣地形南北狹長幅員廣闊服務輸送不易山地部落及偏遠地區資源不易到達。
2. 城鄉差距造成資源分配不均。
3. 使用者付費觀念未建立，影響服務對象使用長照資源的意願降低資源連結成功的機率。
4. 居服員素質良莠不齊，影響服務對象使用資源的意願。
5. 目前醫院已建立起長照資源轉介機制，在失能病人出院同時立即轉介長照中心開案評估，造成服務處在長照資源轉介方面服務機會減少。
6. 資深榮民已進入老老人階段且不斷凋零，服務對象的凋亡象徵服務市場需求消失，直接衝擊服務處存在的價值。
7. 愈來愈多的社福單位及團體投入關懷老人的服務，資源重疊的結果不易突顯本處服務績效。

## 六、結論及建議

針對以上分析，提出未來作為方向如下

### 壹、內部組織劣勢方面

#### 一、強化組織專業服務能力：

- (一) 持續引進社工人力，提升組織專業服務能力。
- (二) 編列預算補助現有非社工相關背景工作人員進修推廣教育社工學分班。
- (三) 自行辦理或外派參加各單位辦理之社工專業訓練，並明訂每人每年度須接受之基本時數，增加服務體系人員專業知能。
- (四) 建立督導制度，外聘督導藉由個別督導、團體督導與個案研討會等方式，協助服務人員精進個案處遇與問題解決能力。

#### 二、慎選服務人員，落實內部稽核制度，暢通申訴管道，並加強宣導財物託管制度。

#### 三、建立輪值制度，提高工作福利：建立專責輔導員、社區服務組長夜間出勤輪值制度，針對夜間出勤處理獨居失能榮民就醫、亡故善後等部分給予夜間出勤費用。

#### 四、強化社會資源網絡：

- (一) 持續開發社會資源並推動訂立資源協定工作。
- (二) 定期召開聯繫會報、座談會，邀請專家、資源協定單位及各公私立社福領域單位（機構），共同研討服務工作方向以及解決網絡中的障礙。

## 五、創新服務方案：

- (一) 加強失能老人社區關懷，運用榮欣志工結合高中以上青年學子、接受本處認養之榮民遺孤等，推動寒暑假關懷獨居失能榮民活動。
- (二) 推動居家照顧服務短期試用補助：針對居家服務、送餐等提供榮民眷試用補助，藉此提高失能榮民眷使用服務的動機，解決其生活照顧問題，進而提升轉介服務成效。
- (三) 建立服務時數儲存制度：在現行榮欣志工體制內發展服務時數儲存制度，讓志工今日的服務時數儲蓄成為未來其個人需要服務時可支取的服務時數，激勵志工投入陪同就醫、帶購物品等各項非技術性居家服務工作。

## 貳、外部環境威脅

### 一、服務輸送部分：

- (一) 運用本處就業輔導機制，鼓勵偏遠地區榮民(眷)接受照顧服務員訓練取得資格與證照，並輔導投入在地家庭照顧服務產業，解決年長失能榮民照顧問題同時促進榮民(眷)就業。
- (二) 因應花蓮南北狹長不利因素，於南區設立服務據點。

### 二、服務品質部份

- (一) 協助監督照顧服務員服務狀況並即時反映服務供給單位，促請汰除不適任人員。
- (二) 透過個案研討會，開放對話空間邀請服務供給單位參加以探討並解決困難個案服務問題。

三、加強與各醫院社工(服)室聯繫，建立雙向轉介機制，即時掌握榮民需求動態。

四、加強社會資源網絡間策略聯盟、資源共享機制。

## 參考資料

行政院國軍退除役官兵輔導委員會 99 年度施政目標與重點

行政院國軍退除役官兵輔導委員會中程施政計畫(99 至 102 年度)

行政院國軍退除役官兵輔導委員會 87 年 中華民國退除役官兵輔導工作報告書~榮民服務白皮書

「行政院國軍退除役官兵輔導委員會外住榮民及遺眷訪視服務作業要點」

我國長期照顧十年計畫~97 至 100 年中程計畫(99 年 1 月 22 日修正核定本:參考網站 <http://sowf.moi.gov.tw/newpage/tenyearsplan.htm>)

內政部統計處 94 老人狀況調查

曾竹寧 2001 失能老人社區照顧服務網絡建構之研究

內政部社會司網站 <http://sowf.moi.gov.tw/04/15/15.htm>

內政部 97 人口政策白皮書~針對少子化高齡化及移民問題對策

萬育維 2006 「建構服務平台——整合長期照顧作業」學術研討會~榮服處推動榮民長期照顧工作之角色與策略

謝美娥 1993 老人長期照護的相關議題 桂冠圖書

陳燕禎 2009 老人服務與社區照顧:多元服務的觀點

陳燕禎 2009 老人福利理論與實務:本土的觀點

楊培珊,梅陳玉嬋 2011 台灣老人社會工作理論與實務

曾麗婷 銀髮族對旅遊活動之動機及需求調查

江亮演 社會工作辭典

陳武雄 民 92 內政部社會福利類志工特殊訓練教材

林勝義 民 92 內政部社會福利類志工特殊訓練教材

趙善如 2009.7 台灣社會工作學刊第七期

