

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 小型老人養護機構購買專業社工服務方案之行動研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2412-H-002-015-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立臺灣大學社會工作學系

計畫主持人：楊培珊

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 11 月 1 日

## 中文摘要

機構式照顧已成為老人長期照顧體系中重要的一環，台北市現有的養護機構有 202 家，其中 199 家屬小型。歷年機構評鑑結果顯示小型養護機構多半無力單獨聘用社工專業人員，宜合聘或外包購買專業服務，以提升品質。本研究以行動研究法，追蹤記錄「台北市小型養護機構購買專業社工服務方案」之實施過程及其演變。研究以元方法進行資料收集，包括檔案資料研究法、實地觀察、深度訪談及檢討會議。本研究結果發現：1. 小型老人養護機構聘用專業社工的市場需求龐大，目前嚴重供不應求；2. 社工服務之績效很難予以標準化的評估，有待未來進一步研究；3. 目前社工人員的薪資福利與整體產業生態，無法有效留住優秀人才。

關鍵字：小型老人養護機構，機構式照顧，長期照顧，購買式社工服務，行動研究

## **An action research on ‘a contract professional social work services program for small-scaled care facilities for the elderly’**

### **Abstract**

Institutional care has become an important part of long term care for the elderly people in Taiwan. In Taipei city alone, there are currently 202 care homes for the elderly, 199 of which are small scaled facilities. Recent care facility evaluation studies showed that it was difficult for small scaled facilities to hire social workers independently. Rather, contract out or hiring part-time workers is a better strategy. This study is designed to follow and record the process of implementing an innovative program—‘A contract professional social work services program’. The purposes of this study are to develop a fee-for-service model for social work practice; to explore the experiences of NPO managing a fee-for-service project; to examine the experiences and comments of social workers in such a program; and to develop effectiveness index to evaluate social work services in long term care. Multiple methods will be used to collect data. Results showed that: 1. small scaled care facilities urgently demand professional social services, but the supply seriously falls in short. 2. It is difficult to index social work performance, especially in this new program. Further research is needed. 3. The worker turnover rate is quite high in this program, which reflects the current imbalance between the workload put upon social workers and their salaries and benefits.

Key words: small-scaled care facilities for the elderly, fee-for-services, institutional care, long term care, action research

## 一．前言

### 1. 機構式照顧需求增加，業界競爭亦增加

由於老年人口平均壽命的延長及慢性疾病的增加，使得老人長期照顧需求相對增加，但在此同時，家庭提供保護與照顧的功能卻無法滿足許多長者健康照顧、情緒支持與關懷、社會活動、甚至長期照護的需求，故機構式照顧早已成為長期照護體系中重要的一環。因社會大眾對於老年生活安養及居住型態品質的重視，促使政府自八十六年起，逐步輔導未立案之安養護機構合法化，以滿足有品質的安養、養護之需要。目前台北市老年人口約 27 萬人，佔總人口的 10.48%。私立養護機構共 202 家，除了財團法人恆安老人養護中心、愛愛院、及聖若瑟失智老人養護中心屬大型機構之外，其餘 199 家均為小型養護機構（收容人數為五人以上，未滿五十人）。相對於鄰近的台北縣老年人口比仍低於 7%，養護機構 127 家。台北市在有限的都市土地面積上，真可謂小型養護機構林立。

在政府政策朝向社區化照顧的情形下，林立於各社區中之養護機構，佔地緣上之優勢，對當地居民的需求、資源的掌握等，其了解程度高，較易發展出適合當地需求之特殊性、具創意性、可近性、便利性及可及性高之服務，滿足社區居民之需要。周月清（2002）研究也發現，台灣所謂「社區照顧」的意涵中，其實一直並未排除機構式照顧，只是強調其地理位置與規模大小而已。

又，使用者付費及福利產業化之趨勢，各安養護機構勢必為了符合政府之要求及時代的走向，引進專業來注入福利服務之新血，提供更完善的人性化服務以滿足服務需求，對於增強市場的佔有率和競爭力，實為刻不容緩之事。

### 2. 評鑑優等化之需求

在住民居住及生活品質、服務滿意度與機構管理上，政府訂有嚴格的評鑑標準及法規規定，以保障消費者權益。社會工作專業著重個人與環境之間的良好適應，專業人力之引進及使用情形將能有助於養護機構達成評鑑優等化、提高佔床率及整體照護品質之提升。內政部九十年度台閩地區老人福利機構評鑑報告（內政部，2002）指出，許多都市型的小型養護機構僅注重對老人身體、飲食及生理功能之維護，缺乏社會性活動。老人在小型機構中生活，除了吃飯睡覺之外，生活真是乏善可陳。此一生活照顧之重要層面，若未能積極改善，則小型養護機構在評鑑制度之下想要獲得肯定，實在有所困難。楊培珊（2000）針對台北市八十八年下半年及八十九年度老人長期照護機構評鑑所提報告中，明白指出大型機構資源較為豐富，可自聘專業人員，十床以下的極小型機構範圍有限，若經營者用心營造家庭中溫馨、舒適的感覺，也容易有自己的特色。只有中間大小的機構兩面為難，故建議未來採折中方式，以「聯合聘任或外包購買」的方式，共同使用專業人力，平均

分擔費用，以提升服務品質，創造競爭利基。內政部（2001）報告亦建議小型養護機構多家合聘社工員，或尋求社區資源，以進一步保障住民之權益。

### 3. 機構聘用社會工作專業人員之現況及困境

內政部九十年度台閩地區老人福利機構評鑑報告（內政部，2002）指出，由於「老人福利機構設立標準」僅規範小型機構視業務需要，「得」置專任或特約社工人員，並無強制性，所以在 62 家受評鑑的小型養護機構中，社工人員僅佔員工總人數的 0.3%。如此有限的人力，實在無法發揮出任何明顯的服務成效。且專業人力稀少，亦被其他專業人力（如護理）或機構內其他行政業務所吞沒，專業性相對無法凸顯。

研究者在與安養護機構負責人的接觸中，往往可聽到安養護機構之負責人有心及有意願聘僱一位社工專業人員，但礙於對社會工作專業之認識有限，不知道如何整合、評估這樣的專業效能及成效，無法招募到適合的人選。而社工專業人員基於專業成長環境不佳、對養護業務及失能老人卻步、缺乏專業督導體制、專業性工作不被重視，流於行政人員等等因素，亦不容易選擇進入小型養護機構工作，或在進入後流動頻繁，不但使得機構業者對社工人員產生不良的觀感，更重要的是會影響到住民及其家屬之權益。

基於上述因素，如何利用健全的督導制度及服務建構，降低專業人員的流動，提升安養護機構社會工作者的專業能力及工作環境，讓服務連續及業務成長，不因人員流失而造成資源的浪費與服務的停滯，並建立一套合乎合理成本且完整的服務模式，提升機構式照顧之效益，加惠照顧者及受照顧者。本乎此構想，研究者與台北市家庭照顧者協會以及台北市銀髮族老人養護協會共同合作，推出「小型養護機構購買專業社工服務方案」，希望能建立一個新型的社會工作專業服務模式，協助小型養護機構品質提升。此模式由台北市家庭照顧者協會招募、培訓及管理一群專門從事養護（含長期照護）機構社會工作之專業人員，將其推介至各養護（含長期照護）機構中從事社會工作專業服務。吸收養護機構在與專業人員媒和及訓練過程中的成本支出，開發新的社會工作工作領域，留住專業人才，增進機構式照顧服務之人性化、專業化、社區化及高品質化。小型機構則需負擔社工人員之薪資，可全職或兼職，或單獨購買社工人員督導服務（因少數機構已聘有社工員）。因此本服務屬於收費性服務，完全不倚賴政府福利補助，可免除非營利組織財務與政府過份連結，以致於專業服務彈性降低的弊端。

## 二·研究目的

本研究計畫之目的，簡而言之，就是希望能有一個研究計畫與此方案同時進行，以便於完整收集方案進行之各種資料。具體之目的則有以下四點：

1. 發展可行之付費式專業社工服務模式，以供專業人員參考；
2. 探討非營利組織執行付費式專業社工服務之經驗與正負效果；

3. 檢視社工人員對此類型服務提供之看法；
4. 建立機構式長期照護社會工作服務效能指標。

### 三·文獻探討

#### 1. 養護機構社工人員之角色功能與工作內容

謝美娥(1993)說明老人社會工作的四大功能：(1)恢復老人受損的社會功能與社會關係；(2)維持老人的功能；(3)提供老人所需的資源；及(4)預防老人社會功能的衰微。楊培珊(1999)則針對長期照護，指出社會工作的功能為：(1)預防性功能；(2)復健性功能(包括恢復性復健及維持性復健)；(3)發展性功能；(4)協調性功能；及(5)監督性功能。兩者之不同在於後者強調社會工作人員在複雜的照顧系統及長期的照顧過程中協調與監督的功能，同時認為老人仍舊有發展性任務有待完成。

社工專業人員在養護機構的實務工作中，扮演多重的角色。楊培珊(1999)認為有使能者、仲介者、倡導者、治療者、諮詢者、教育者及研究者等。Heffernan, Shuttlesworth, & Ambrosino (1997)於上述較傳統的角色之外，提出「外展工作者」及「照顧者」兩個角色。陳維萍(1999)認為主動且敏感地瞭解老人各種問題及需求的「洞察者」角色也很重要。萬育維(2001)則強調社工人員在社區照顧的系統中，要能動員社區內的個人、經濟、社會及政治等四種重要資源，必須扮演好照顧管理者、社區工作與行動方案規劃者、諮商者與充實案主權力的使能者。另外，楊培珊、徐國強(2003)則強調社工員在長期照顧所扮演的「系統聯繫者」角色，防止案主落入不同服務系統之間的縫隙；以及為提升服務效能，必須在基本上扮演「與案主建立關係者」的角色。

楊培珊(2000)研究指出大型失智症養護機構社會工作人員扮演者「守門人」的角色。其實際工作內容可謂包羅萬象，共分為公關、入住事宜、過程性服務及結案事宜等四大類。其中公關又分(1)招待參觀；(2)與捐助者保持聯絡、致贈感謝函卡與年節致意；(3)製作DM；(4)院刊編輯等細項。入住事宜包括(1)電話諮詢；(2)接洽合適者入住並申請相關補助；(3)訂定合約及收保證金；(4)入住評估等細項。過程性服務包括(1)關懷、協調、照顧、行政、財務及危機/意外處理等工作。結案則包括死亡喪葬事宜之協助、轉介服務、聯絡補助單位、悲傷處理、紀錄與追蹤等多項工作。但該研究以大型、特殊照顧機構內之社工為對象，本研究則針對社區內小型養護機構(含長期照護)，究竟兩者之間有何不同，值得深入探索。

#### 2. 健康照顧工作者的工作壓力及適應

Gummer(1996)研究指出工作壓力對社工人員個人層面之健康情形與生活品質有相當負面的影響，使其出現諸如面色難看、撒謊、甚至匱乏(burn-out)的現象。Weinberg & Creed(2000)針對健康照顧工作者的研究也發現，工作壓力甚至引發工作者的心理及精神疾病。除了個人層面之外，壓力也影響工作表現，造成缺席請假、績效不良、甚至離職等。

由於大多數有關健康照顧工作者的壓力研究都以醫療人員為主，較少探索醫療體系內社會工作人員的工作壓力，因此 Gellis (2002)特別將焦點放在社工人員身上，並與護士進行比較，而且研究之理論架構為「人與環境適合」(the person-environment fit)，是相當「社工取向」的一份研究。該作者認為工作壓力是個人和其工作環境交互作用的過程及產物，壓力感則與個人對於工作環境中壓力事件的認知、詮釋與評估，以及個人適應技巧有關。結果發現，工作壓力與健康照顧人員的工作滿意度有顯著的關係，而建設性或問題取向的適應技巧有助於社工人員及護士解除或消滅壓力。所謂建設性或問題取向的適應技巧包括：採取具體改善的行動、找出解決問題不同的選項、想想事情好的一面、接受次佳的情況，不要求最好或完美等等。該研究也指出社工專業人員所持的系統觀點，有助於社工人員運用比護士更多的問題解決適應法。但由於社工面臨案主多重的醫療及心理問題，如何在講求績效的現在，證明社工服務或諮商是合乎成本且有效的，將是社工人員極大的挑戰。

楊培珊(2000)則針對養護機構結構面的缺乏督導與支持、工作內容既多且雜，以及長期照顧工作易生挫折感等阻礙因素，來說明社工專業人員工作壓力大，甚至「想逃跑」的原因。相對而言，與老人的情感聯結、工作經驗的累積與逐漸成熟、工作中獲得的創意與成就感、以及適度的休息與進修充電則是有助於適應的因素。

文獻中有關健康照顧工作者的壓力絕大多數以急性醫療機構為範疇，特別是醫療護理人員為主，較少聚焦在長期照顧領域，尤其是養護或長期照護機構中社工人員工作壓力與適應的文獻更是罕見。本研究將參照文獻中已有之資料，協助本方案中社工人員調適其工作壓力，預防低度工作滿意或離職；同時研究中的發現將補充現有文獻中有關養護機構社工人員工作壓力之缺口。

### 3.機構照顧社工專業發展趨勢

#### (1) 機構照顧未來仍將是老人長期照顧的重要服務方式

內政部(2002)報告中陳述：機構照顧是老人福利措施中最具規模且存在最久的一項，但近年來機構的性質已由早期的救濟或慈善施捨轉為一種服務方式。並且隨著人們觀念逐漸改變和生活水準上升，收容對象也由所謂的「孤苦無依無法謀生者」，逐漸增加有自費能力者。再加上人口急速老化，台閩地區老人養護及長期照護機構不斷增加，在九十年年底已達六百六十家，而其中台北市就佔了將近三分之一！但除了大型財團法人機構之外，小型養護機構聘用社工專業人員的比例極低，僅佔所有專業人員比例之0.3%。楊培珊(2000)和內政部(2001)均鼓勵小型機構設法聘用兼任或全職的社工人員，以保護案主權益、協助機構調整服務理念、並促進機構照顧品質。所以社工人員如何進入各類型長期照顧機構中提供服務，並展現績效，已是社會工作專業不容再延宕的使命與任務。

陳世堅(1999)認為建立醫療機構與相關長期照顧機構(包含養護機構、居家照顧機構、及社區內其他老人或失能者服務單位)的聯結，是決定服務能否發

揮及時而有效功能的重要影響因素。該研究雖然以醫療社工（主要指醫院內社工人員）的觀點行文論述，但養護（含長期照顧）機構社會工作者亦可瞭解，未來工作模式必須考慮與社區內的醫療院所、公共衛生單位、老人服務中心、居家護理、志願服務團體等相關機關團體積極進行合作，形成一個「系統模式」。

但 Mano-Negrin (2003) 也提出警語，由於人群服務組織往往面對的是複雜、多重的利益關係者，而且在服務提供的過程中，又缺乏清楚明確的技術指標，所以在服務提供時如何驗證其效能，經常莫衷一是，故應綜合各類主觀、客觀的效能指標，以進行效能測量的任務。本方案未來也將發展出主、客觀的社工專業效能指標，可參考文獻中各類型指標，選擇適合者來進行。

## （2）付費式服務

Van Heugten (2002) 及她之前的相關研究均清楚顯示，由於受到 managed care 及健康保險制度的影響，社會工作專業也越來越感受到市場經濟理論的影響，具體而言，社會工作專業人員以往主要為機構受雇者，但有越來越多的人因為經濟因素、覺得受雇於機構有許多限制而不能自主、追求更高的專業度及社會地位、以及個人專業生涯選擇等因素，轉而投入付費式的私人執業。

另一方面，非營利組織由於受到政府補助下降，民間捐款不穩定等因素，組織為了生存與進一步競爭，也開始開發及探索各類付費式服務的可能。

Mano-Negrin (2003) 就坦白指陳：非營利組織必須平衡組織內部非營利的文化及道德規範，以及營利的技術性考量。特別在老人照顧的領域，由於老人長期照顧費用龐大，Bergmark (2000) 不禁感嘆這是一條艱難重重的路途，必須多方嘗試各種政府/民間，付費/補助的不同組合，才能走得下去。

然而，社會工作專業主張促進個人福祉及社會正義的價值觀，與向需要協助的案主收取費用之間，產生了許多倫理上的難題。包括：如何在符合法規及保險要求之下，誠實地做成記錄；收費利益與案主利益之間的衝突；如何在「資本主義」的價值世界，凸顯社工尊重案主的人性化服務模式；是否社工專業因受費而被「去政治化」，少了倡導的力道與正當性？等等。(Van Heugten, 2002)

「如何收費」也是付費服務模式中一項嚴肅的議題。NASW 1996 年公布的倫理手則中規定：「社工人員在收取費用時，要確定費用是公平、合理、且是消費者負擔得起的。社工人員必須考慮案主的付費能力。」但是 Wolfson (1999) 質疑對於何謂「公平、合理、可負擔的」收費，案主、社工人員的受雇機構、以及社工員本身，很可能因立場不同而有不同的解讀。而作者也勉勵社工人員，雖然我們的專業有強烈的利他傾向，但如果專業社工人員不能察覺及檢視自己個人的需要及利益，那麼也將無法完整地體會案主方面的最佳利益。

由以上文獻可見，在現代社會情境下，養護機構是老人在老化或失能後一種照顧選擇，而社會工作專業人員的投入被認為是提升機構照顧品質，維護案主權益的重要策略。但小型機構如何適當運用社工人力？社工人員在小型機構如何展現服務效能？非營利組織如何經營付費式的專業服務方案？社工人員將如何處理倫理上的難題？等種種疑問，都需要進行本土性的研究，以作為進一步發展國

內長期照顧服務模式之參考，並提供給專業社工人員工作上更多不同模式的選擇。

#### 四·研究方法

本研究採用行動研究(action research)的方法，選擇此種研究方法的理由是「小型老人養護機構購買專業社工服務方案」屬於創新、且正在進行的實驗性方案，宋陳寶蓮（2001）強調行動研究具有交互反思(reciprocal-reflection-in-action)的特性，透過行動研究，實務工作者將不只對實務相關的規則、現象、理論及方法進行機械式的操作而已，更能將經驗重組、獲得新的瞭解、以及對引起困擾的情境做出適當的反應。本研究的目的是主要在於實務工作模式之建構，唯有與實務工作同仁一起合作，讓實務工作者也成為研究者的研究方法，才能鼓勵實務工作者致力於工作過程中不斷的反思與詮釋，進而達到理論與實務建構的目的(Zuber-Skerritt, 1991)。

研究者在行動研究的過程中，不再只是實務過程的旁觀者，也是行動的參與者、諮詢者、和充權者。(楊培珊，2001)本研究中，研究者所扮演的角色是研究計畫負責人、實務督導(包含團體督導及三位社工員的個別督導)、協調者等，主要負責整體研究計畫之執行、進度掌握、文獻資料收集、觀察團體進展及工作人員彼此之互動、協助家庭照顧者協會與銀髮族養護協會溝通、促進方案發展等工作。Mano-Negrin (2003)指出透過不斷地將訊息傳遞給利益相關者，非營利組織將能獲得許多有關服務表現及成果的回饋訊息，作為修正改進的參考。過程中，並將以支持、協同、經驗分享等方式鼓勵社工員執行業務之獨立性與原創性。社工員則負責實務之執行、紀錄、發掘問題、以團體討論或個人省思之方式分析及詮釋收集到的資料、並與督導及研究者共同進行工作模式之建構。

本研究將利用多元的方法來進行：

- (1) 檔案資料研究法：分析社工員在協會及機構之工作或會議資料；
- (2) 實地觀察：研究者及研究助理將定期至機構拜訪，實地參觀社工員工作狀況；
- (3) 訪談：將進行多次一對一或一對多的深度訪談，在過程中持續地瞭解社工員及其他利益相關者之想法；過程中之訪談主要為開放式訪談，以廣納可能出現的各方面資訊；但研究中期及末期將進行兩回合(含個人與團體訪談)結構式訪談，以具體的訪談大綱為研究工具。
- (4) 檢討會議：目前已定每季召開一次台北市家庭照顧者協會與銀髮族協會成員(即機構業者)之座談會，檢討方案之進行。

#### 五·結果與討論

1. 小型老人養護機構聘用專業社工的市場需求龐大，目前嚴重供不應求：

「小型老人養護機構社工方案」民國 92 年 11 月 1 日正式開始，至今將近兩年。兩年來，不斷有機構向家協提出申請，希望購買社工專業服務，家

協也三度招募，擴大方案社工人力編制。但由於社工專業服務品質維持需要相當大的資源投入，以目前本方案現況而論，實在無法承擔更多的人力成本，只能維持現有的 15 名社工員（含全職和兼職）的規模。顯然市場需求龐大，但政府相關單位和社工專業都無法及時回應小型養護機構的社工專業服務需求。

## 2. 社工服務之績效很難予以標準化的評估，有待未來進一步研究：

本研究目的之一為「建立機構式長期照護社會工作服務效能指標」，但研究結果發現小型機構內社工業務內容非常複雜，很難予以標準化的評估。而且目前社工人員的素質還不整齊，此時提出績效指標，恐怕引起更多社工離職的反面效應。但明確的績效指標是付費服務的重要基礎，所以未來仍應持續研究，以期達成績效指標建立的目的。

## 3. 目前社工人員的薪資福利與整體產業生態，無法有效留住優秀人才：

本方案雖然提供社工員非常多的教育、訓練與督導支持，但由於社工員單獨在小型養護機構中工作，時常感到自己獨力運作非常孤獨。再加上機構品質參差不齊，有些機構業者對於社工專業服務的精神與內涵並不瞭解，雖時常溝通，但仍不易在短時間內改善機構現況。因此，社工人員挫折感非常大，導致方案社工人力流動率相當高。

養護機構負責人曾表示，願意以較高的薪資留住人才，但本方案至今仍維持社工專業標準的薪資與福利架構，並未採取更激進的制度。依照目前本方案的規模、經驗與財務狀況，也的確沒有能力做出任何的改變。今年七月勞退新制上路，聘用單位更是戰戰兢兢，員工的薪資能夠維持現狀，已屬不易，更遑論向上調升呢？但這一切都是現有的方案架構之下所得到的結論，未來會不會有任何發展或改變，其實充滿著可能性。民眾的付費意願、機構的經營理念、非營利社會福利組織的經營理念、社工人力市場的供需情況以及照顧服務產業發展的狀況等等，都有可能造成社工人員工作條件的改變。我們也深切盼望這樣的改變能夠出現！

推動「小型老人養護機構社工服務方案」經驗分析

楊培珊 台大社會工作學系副教授

王潔媛 台北市社區銀髮族服務協會總幹事

江明璇 台北市家庭照顧者協會督導

一、 方案緣起

i. 機構式照顧需求增加，業界競爭亦增加

由於台灣地區人口平均壽命的延長及慢性疾病的增加，使得老人長期照顧需求相對增加，但在此同時，家庭提供保護與照顧的功能卻無法滿足許多長者健康照顧、情緒支持與關懷、社會活動、甚至日常生活照顧的需求。為因應老人與家屬之需求，機構式照顧早已成為長期照護體系中重要的一環。復因社會大眾對於老年生活安養及居住型態品質的重視，促使政府自八十六年老人福利法修正通過後，積極輔導未立案之安養護機構合法化，以滿足民眾針對有品質的安養、養護機構之需要。

台北市至九十三年底之老年人口為286,474人，已接近全市總人口的11%。公私立養護機構數雖時有增減，但約在200家上下，其中公立機構三家、公設民營機構四家，其他均為財團法人機構或私立小型機構。私立機構中僅有財團法人恆安老人養護中心、愛愛院、及聖若瑟失智老人養護中心屬大型機構，其餘均為小型養護機構(收容人數為五人以上，未滿五十人)。台北市在有限的都市土地面積上，真可謂小型養護機構林立。周月清(2002)研究也發現，台灣所謂「社區照顧」的意涵中，其實一直並未排除機構式照顧，只是強調其地理位置與規模大小而已。

在政府政策朝向社區化照顧的情形下，林立於各社區中之養護機構，佔地緣上之優勢，對當地居民的需求、醫療及社會資源的掌握等，其了解程度高，較易發展出可近性、可接受性、可負擔性較高之服務，滿足社區居民之需要。但由於鄰近地區可能有數家機構存在，面對民眾的參觀比較，機構彼此之間亦產生競爭關係。為增加自身的競爭優勢，有心的經營者莫不苦思良策，希望能提升機構的照顧品質與口碑。

近年來，使用者付費及福利產業化之趨勢，使小型安養護機構面臨消費者更嚴格的要求，以及來自大型業者的競爭壓力。為了提供更讓消費者滿意的服務，並設法改善機構式照顧服務長久以來「低人力、低品質」的社會負面形象，勢必要引進專業人力，為服務注入新血，同時也提供更完整、更親切的全人、全家式服務，以凸顯小型機構與大型機構之商品區隔。而在已有護理人員的現況下，社工人員就

成為機構業者晉用專業人力的新指標。

### ii. 評鑑優等化之需求

在住民居住及生活品質、服務滿意度與機構管理上，政府依據法規訂有嚴格的評鑑標準，以保障消費者權益。內政部九十年度台閩地區老人福利機構評鑑報告（內政部，2002）指出，許多都市型的小型養護機構僅注重對老人身體、飲食及生理功能之維護，缺乏社會性活動。許多老人在小型機構中生活，除了吃飯睡覺之外，生活真是乏善可陳。此一生活照顧之重要層面，若未能積極改善，則小型養護機構在評鑑制度之下想要獲得肯定，實在有所困難。

社會工作專業著重個人與環境之間的良好適應，社工人員擅長運用各種工作方法，促進案主的社會功能。因此社工人力之引進及使用情形將能有助於養護機構提升整體照護服務品質，間接達成提升佔床率以及評鑑優等化的目標。楊培珊（2000）針對台北市八十八年下半年及八十九年度老人長期照護機構評鑑所提報告中，明白指出大型機構資源較為豐富，可自聘專業人員，十床以下的極小型機構範圍有限，若經營者用心營造家庭中溫馨、舒適的感覺，也容易有自己的特色。只有中間大小的機構兩面為難，故建議業者採折中方式，以「聯合聘任或外包購買」的方式，共同使用專業人力，平均分擔費用，以提升服務品質，創造競爭利基。內政部（2002）報告亦建議小型養護機構多家合聘社工員，或尋求社區資源，以進一步保障住民之權益。

### iii. 機構聘用社會工作專業人員之現況及困境

內政部九十年度台閩地區老人福利機構評鑑報告（內政部，2002）指出，由於「老人福利機構設立標準」僅規範小型機構視業務需要，「得」置專任或特約社工人員，並無強制性，所以在 62 家受評鑑的小型養護機構中，社工人員僅佔員工總人數的 0.3%。如此有限的人力，實在無法發揮出任何明顯的服務成效。且專業人力稀少，亦被其他專業人力（如護理）或機構內其他行政業務所吞沒，專業性相對無法凸顯。

另一方面，小型養護機構由於經濟規模小，業者即使有心聘用社工人員，卻經常遇到結構性的限制，導致招募不易。小型機構聘用社工人員常見的阻力包括：社工薪資結構、缺乏升遷管道、無同儕互相刺激與學習、對養護業務及失能老人卻步、缺乏專業督導體制、專業性工作不被重視，工作內容繁雜、流於行政人員等。而負責人對社會工作專業之認識有限，有時無法掌握社工人力的運用，也不易評估社工的專業效能。種種因素影響之下，社工人員很少選

擇進入小型養護機構工作，或在進入後流動頻繁，不但使得機構業者對社工人員產生不良的觀感，更重要的是會影響到住民及其家屬之權益。

綜合以上可見，機構由於彼此競爭、消費者水準提升以及政府評鑑要求等原因，已逐漸產生聘用社工人員之意願。但實際聘用社工人員卻出現困境，要想突破困境，就必先思考下列問題之解決：

1. 如何能滿足小型養護機構聘用社工人員的市場需求？
2. 如何建構小型養護機構社工服務之內容，讓社工人員有所依循，負責人也能夠瞭解與監督？
3. 如何提供社工人員良好的專業成長環境，如健全的訓練與督導制度、合理的薪資與福利，以鼓勵社工人員投入老人安養護機構服務？

爰此，台北市家庭照顧者協會（以下簡稱家協）以及台北市社區銀髮族服務協會（以下簡稱銀協），透過台大社工系楊培珊副教授的促成，達成共同合作推動「小型養護機構社工服務方案」之共識，希望能運用兩協會的溝通平台，建立一個新型的社會工作專業服務模式，以協助小型養護機構品質提升。

## 二、 方案介紹

### i. 運用團體優勢培養老人養護機構的專業社工人員

「小型養護機構社工服務方案」由台北市家庭照顧者協會負責招募、培訓及管理一群專門從事養護（含長期照護）機構社會工作之專業人員，將其推介至各養護（含長期照護）機構中從事社會工作專業服務，並由家協與意欲聘用社工的機構個別簽訂契約，明訂雙方之權利與義務。

同時，本方案非常強調社工人員的訓練與督導。由於原本已經投入養護機構服務的社工人力很少，本方案計畫從新培養及訓練專業的「機構社工」，以開發潛在的長期照護機構式服務社工專業人力。本方案社工正式就職之前，就提供其基礎的職前訓練，使其能在到職之後立刻開始機構的服務工作。正式工作後，每月固定參加一次大團體督導（全體社工），以及一次小組督導（約四至五人），由家協依照社工總人數聘請數位督導老師長期指導。另外，家協會安排社工員分別參加各項社工專業訓練、講習、研討會等，以積極吸取新知，加強專業照護能力。參與訓練的同仁，將利用社工同仁討論會來分享其受訓所學。由於訓練計畫是由方案管理者負責安排，以團隊整體的角度著眼進行相關學習與訓練，所以能夠發揮社工同仁學習的最大功效，減少重複學習的時間與經費成本，並逐步累積、建構出養護機構社工應具備的核心能力。

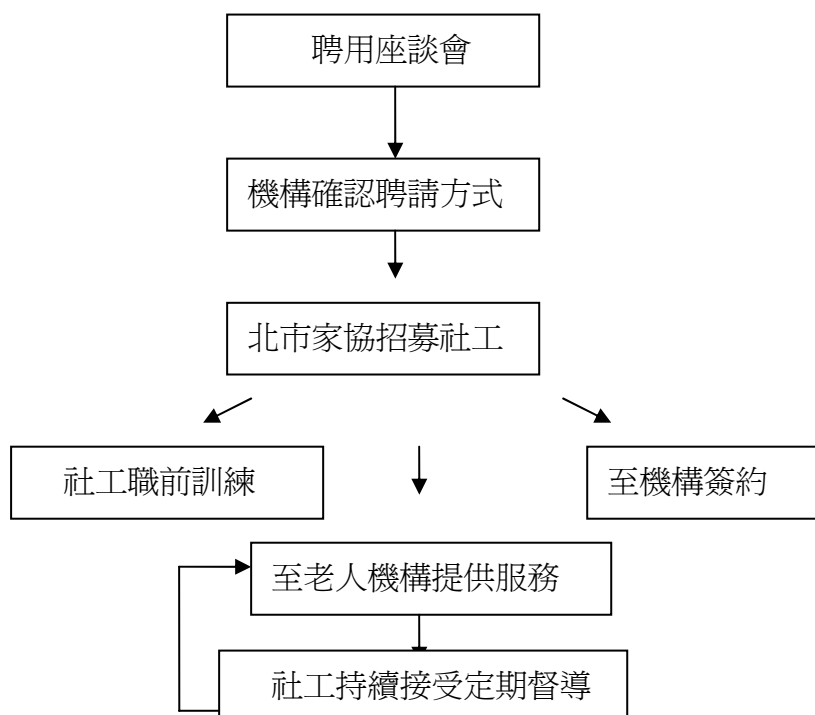
## ii. 對老人養護機構所做的教育訓練與溝通

為增進機構負責人對社會工作實務的認識，台北市社區銀髮族服務協會特地在老人養護機構負責人的在職訓練中安排一系列的課程，從老人社會工作的角色與功能到機構的接案流程、家屬服務、協助老人適應等面向，逐一舉例說明，為小型老人養護機構架構出一個基本的認知圖像，接而才能夠談聘請社工人員的操作問題。

在實際聘用社工人員之前，家協與銀協會先以「座談會」方式邀請機構負責人聽取簡報，說明及宣導社工人員在機構中的工作內容及可能帶來的效益、聘用之流程與計費方式，鼓勵機構瞭解聘用社工之價值。並請負責人表達他們的意見與想法，並提問討論，以交流方式瞭解機構實際的需求與期待，願意共同經營真誠的伙伴關係。座談會每季定期舉行，建立起雙方常態性的溝通模式，並藉此機會加強彼此之來往與諒解。雙方互相承諾、互相支持，共同營造優質服務，達到「家屬放心、老人安心」的目標。

為配合小型老人養護機構的規模，機構向家協聘用社工可分為全職與兼職兩種選擇，以能符合不同規模機構的需求，減輕個別機構的負擔。家協則針對社工員本身全職或兼職之意願，聘用之後再針對不同之機構人力需求來調派社工員。就結果而論，有的機構聘用一名全職社工員，有的則依其所需聘用每週一天至三天的社工服務。原本的設計基準，是一名社工人員最高負責六十床的工作量，但實際執行後，發現超過四十床的機構，就有意願聘用全職社工員。真的感受到長期以來，家協與銀協為了引進社工人力，在機構負責人的教育訓練與溝通方面所投入的心力，確實獲得了具體的成績。

圖一 台北市私立小型老人養護機構聘請社工方案流程



### 三． 預計達成之目標

本方案欲達成之目標可分為長者專業服務、社會工作專業發展、以及機構經營管理三方面來看。於長者之專業服務方面，本方案為加強安養護機構對於住民全人、全家化之照顧，豐富其精神生活與社會互動，運用多元化社會工作方法，協助機構工作團隊的成員共同提供良善的服務。同時促進安養機構長者個別化的照顧，以人性化的管理及安排，增進住民的生、心及社會適應，提升住民生活品質。進而能減少照顧者的擔憂、不安全感及壓力。

就社會工作專業發展層面，本方案欲提升安養護機構於社會工作專業上的人力投入及經驗累積，建立一套新興社會工作領域服務模式，並發展本土化安養護機構社會工作服務模式。進一步拓展社會工作專業領域，吸引有興趣的社會工作人員（師）投入機構照顧領域。並加強其基本知識與技能，提升社會工作人員（師）在安養護機構中的工作效能及成果展現，發揮社會工作中對於人性尊嚴的關注。

而從機構經營管理的角度切入，本方案希望能協助小型養護機構以可負擔的成本，晉用專業社工員（師）加入團隊，以提升機構照顧品質與服務管理，達到滿意的評鑑結果。另外亦將協助機構進一步與社區連結，例如運用社區志工、發展新的社區式服務方案及措施（送餐、社區健康服務）等，使機構更深入地在社區照顧網絡中紮根，成為公部門福利服務提供的伙伴。

### 四． 方案對象

本方案以家協為服務提供者，預期之對象可分為四個面向，分別為：（一）接受機構式照顧之失能或失智者及其照顧者；（二）合法立案之養護（含長期照護）機構；（三）家協之安養護機構服務組社會工作人員；（四）以及其他於安養機構中從事社會工作專業服務之社會工作人員（師），或對於養護（含長期照護）機構社會工作有服務興趣與意願之社工專業人員。

### 五． 服務內容

#### （一）個案服務

- （1）入住前準備：協助住民簽訂照護契約；收費標準調整時報備相關單位、個案及其家屬，維護雙方之利益。（目前入住評估仍由業者自行負責，待社工介入穩定後，將另行評估是否可接案。）
- （2）身體評估：針對照顧者及被照顧者分別進行，建立健康維護檔案，定期更新完整個案記錄及住民入住照護計劃。
- （3）個案管理服務：社政、衛政、民間及家庭內外資源評估、整合、轉介：依入住住民個別狀況及社區民眾之需求，提供相關的福利資訊，如：喘息服務、日間照護、居家服務、復健服務等等，減輕照顧者的壓力，增進入住住民的身心健康，提供轉介服務及轉介流程。

- (4) 照顧者及被照顧者心理情緒壓力緩解：建立家屬探訪措施；透過簡單的放鬆技巧及會談，讓入住住民及其家屬的心理情緒問題得到緩解，促進雙方之心理健康。
- (5) 對住民及家屬意見反應及申訴事件的改善並記錄處置狀況及建檔，意外事件分析報告及改善措施建立；需求及滿意度調查、成果分析、修正。

## (二) 團體工作

- (1) 日常活動維持：舉辦文康活動、定期舉辦住民或家屬聯誼會、團體，維持入住住民及其家屬間之頻繁互動關係。
- (2) 志工招募：經由招募社區志工、與高中職以上學生社團合作等方式，增加機構服務內容的多元與活潑以及教育社會大眾。
- (3) 發展長青志工：培養機構功能較佳之長者從事機構內志願服務工作，甚或社區服務，增加老人之社會參與與創意發揮。

## (三) 社區親善

- (1) 建立社區服務資源網絡：舉行社區健康講座或照顧技巧指導研習會等活動方案，拓展社區關係，使服務於社區中紮根，提供社區民眾另一項服務資源。
- (2) 外展服務之構思、建構或執行。
- (3) 機構簡介、刊物出版。

## (四) 專業人力教育訓練

- (1) 社會工作專業實務訓練：訓練課程分為研習課程與實務操作課程兩大類，另再分為初階班與進階班。專業實務訓練過程中，敦聘資深社會工作人員提供督導諮詢服務。
- (2) 諮詢服務：結合資深社工及專家學者，提供結訓成員後續服務狀況中針對社會工作工作方法方面之諮詢。

## (五) 方案管理服務

- (1) 人事管理：建立系統化的人事管理辦法、管理規則，社工員派接案、跟催班制度與服務統計、擬定與執行社工員在職訓練計畫。
- (2) 諮詢協談：提供諮詢協助解決社工員立即性之專業問題，給予社工員陪伴

與諮詢，幫助社工員適應工作環境。

- (3) 協調合作：和機構建立合作關係，瞭解機構需求，滿足機構購買服務的需求，也協調機構與社工員之間的期待落差。
- (4) 發展社工工作團隊：帶領社工員分組，利用團隊合作的方式企畫活動、辦理活動，在團隊之中相互激勵、成長，一同培養辦理活動的專業能力。
- (5) 督導制度：敦聘資深社會工作人員或專家學者提供每月一次大團體督導、每月一次小組督導及不定期同儕間之督導。

## 六·督導方式與執行狀況

社會工作督導目的在於有效提昇社工員的專業能力及服務品質，藉由督導老師於督導過程中，針對社工員的問題/困境提供協助，增加社工員工作之助力，減低社工員之流動率，以期能提供最完善的服務給所服務的案主。楊培珊(2000)指出養護機構由於缺乏督導與支持、工作內容既多且雜，以及長期照顧工作易生挫折感等阻礙因素，易造成社工專業人員工作壓力大，甚至「想逃跑」。相對而言，與老人的情感聯結、工作經驗的累積與逐漸成熟、工作中獲得的創意與成就感、以及適度的休息與進修充電則是有助於社工員工作適應的因素。因此，本方案規劃出具體的督導制度，且在與機構的契約內容中，將社工員參與督導以及訓練的時間予以明訂。就是希望能增加社工人員工作承諾的正向因素，並減低負向因素的影響。

督導可分為大團體督導與小組督導(每組 4-5 人)，大團體督導主要目的在凝聚團體的共識，協調彼此的工作步調，團體經驗分享與支持以及工作知能與技巧研討。社工員由各自工作的機構，回到家協的大家庭來，在團體中提出已經或可能面臨的問題，藉由集體的腦力激盪與同儕動力，獲得新的力量與工作方法。而大家平時各自在機構打拼，團督時大家共聚一堂，能充分感受到團體的力量，平衡在機構時的專業孤獨感。而小組督導則可由督導老師到訪實際工作場域，提出諸如個案紀錄、與負責人或工作人員互動、與家屬互動等實地實務可能面臨的問題，並討論可行之方法或建議。

目前方案督導的方式為本服務方案之社工員每月定期參與團體督導及小組督導各一次，社工員會在督導過程中提出工作上的困境，諸如：如何加入新的工作環境、和機構負責人互動上的疑問等，由督導老師及同儕建議改善之法，並於實行後再次回報狀況並繼續修正。目前為加強社工處遇的嚴謹度，降低不同社工處遇之間過度的差異，每次團督時都輪流由社工員提出個案報告，以逐句研討的方式增進社工員訂定處遇計劃及記錄撰寫之能力。

此外，為提昇本方案社工員「個案服務」之品質，社工員於每個月的小組督導時間攜回一份個案紀錄，由督導老師針對該份個案紀錄予以指導修正，並協助社工員擬定照顧處遇計畫。針對新進社工員的部分，其所屬小組督導老師在新進期間親自前往該員所駐機構進行「實地督導」，了解該員實際工作情形、工作方

法及問題即時建議。若新進社工在處遇計畫和記錄方面比較弱時，還會視情況安排同組的資深同儕擔任「學姊(buddy)」更密集地協助確認記錄，以增進新進同仁的能力。

#### 七· 收費方式

92年11月服務方案開始執行時，與機構訂定服務契約時所制定的收費標準，採「以床計費」，亦即以機構所擁有的床位估計社工員可能的服務量計費，以機構床位9-48床分為9個級數：9床以下、10-14床、15-19床、20-24床、25-29床、30-34床、35-39床、40-44床及45-49床等，每級床位計價各有不同（見表一），視各機構之規模而定。

表一：92年11月-93年7月收費標準

識別	床數	計價	月計
1	45-49 床	400 元/床	18,000-19,600 元
2	40-44 床	420 元/床	16,800-18,480 元
3	35-39 床	450 元/床	15,750-17,550 元
4	30-34 床	480 元/床	14,400-16,320 元
5	25-29 床	500 元/床	12,500-14,500 元
6	20-24 床	520 元/床	10,400-12,480 元
7	15-19 床	550 元/床	8,250-10,450 元
8	10-14 床	580 元/床	5,800-8,120 元
9	9 床以下	500 元/床	12,500-14,500 元

直到 93 年 7 月，由於北市家協在人事費用上的負擔過重，希望能由養護機構分擔社工員勞健保與年終獎金的費用，因此更改收費標準，除了改以「工作時數」為收費標準外，並合併勞健保的支出，一併計算為服務費用。另考慮機構發薪水的慣例，是發十二個月，並無固定年終獎金制度，但社工員一般都領有 1.5 個月年終獎金。所以在養護機構負責人的建議之下，將社工員之年終獎金分攤至各月，列入行政管理費計算。工作時數的計算方式乃依照機構的床數及負責人意願為判斷依據，加上社工員每月受訓練的天數，分為四類收費標準（見表二），若社工員基於業務要求需延長工作時間，或於例假日工作時，則應採取積借休方式。否則，所延長之工作時數，將以超時工作時數計算，為每小時新台幣 250 元。

表二：93年7月至今的收費標準

識別	每週於機構內 工作天數	每月受教育 訓練天數	服務費用/月 (A)	行政管理費/月 (B)	每月應付服務 費用(A+B)
----	----------------	---------------	---------------	----------------	-------------------

	1 天/週	1 天/月	8,000 元/月	1,250 元/月	9,250 元/月
	2 天/週	2 天/月	16,000 元/月	2,500 元/月	18,500 元/月
	3 天/週	3 天/月	24,000 元/月	3,750 元/月	27,750 元/月
	4 天/週	4 天/月	32,000 元/月	5,000 元/月	37,000 元/月

### 三、 方案進程

本方案並非一蹴可幾，而是經過社工專業人員、政府各單位、與養護機構業者三方之間近年來密切的接觸與溝通，彼此的瞭解越來越充分、差異越來越縮小之後，才研發出來的一個可行方案。尤其是針對小型養護機構的經營模式與系統生態，必須深入瞭解之後，社工專業才終於拋下許多專業的迷思，跳出專業的慣性作法，能與小型機構業者間開始真正的對話，並進一步形成互相尊重、互相信任、彼此扶持的伙伴關係。

方案於 92 年 9 月 15 日舉辦機構座談會，說明方案規劃、社工服務內容與收費方式，參與的機構業者相當踴躍，並於會後隨即展開服務申請的程序，家協亦同步開始招募社工人員，圓滿招募到首批六名全職以及兩名兼職社工人員，並完成機構派案的程序。92 年 10 月 27 至 31 日舉行為期一週的社工人員職前訓練，由家協針對養護機構服務情境、社會工作專業倫理、社會工作之服務內涵、老人心理狀況、個案工作與記錄撰寫、評鑑相關工作、團體工作、志工運用等主題，聘請講師授課。31 日當天承蒙台北市政府社會局協助提供市府 B1 會議室，安排全天的課程，由社會局各科室派員負責講授各項社會福利與補助事宜，包括社會救助、老人福利與身心障礙福利服務。31 日下午更舉行了隆重的開工典禮，各養護機構負責人亦蒞臨典禮，與自己家的社工進行「相見歡」。承蒙社會局黃副局長清高先生親臨典禮，給與極大的鼓勵。大家伙充滿著活力與鬥志，準備方案起飛。

92 年 11 月 1 日正式開工，12 月家協完成與第一批使用社工的機構之簽約動作，確立本方案以契約形式明訂家協與機構間相互之權利與義務的工作模式。開工今已經歷一年五個月，下表為方案大事紀：

表三：方案大事紀

時 間	方 案 大 事 紀		
	招募與在職訓練	契約管理	執行成果
92.10.27	第一批社會工作人員職前訓練，於台北		

	市政府舉行開工典禮		
92.11	社工員正式開始工作	制定收費標準	申請聯勸 93 年度方案補助
92.11.11	*社會工作人員第一次團督(每月一次) *社會工作人員第一次同儕督導(每月一次)		
92.12		第一批小型養護機構簽約	
93 年度評鑑			社會局評鑑：11 家甲等 內政部評鑑：1 家優等
93.1.21			中華社會福利聯合勸募協會社會福利機構方案執行報告
93.1.29		養護社工方案座談會(第一次例會)	
93.5.25		養護社工方案座談會(第二次例會)	
93.6		第二批小型養護機構簽約	
93.6.23	第二批社會工作人員職前訓練		
93.7		* 小型養護機構簽約數達 32 家 * 收費新制上路	
93.8.- 93.9	內政部主辦 93 年度安養護機構社工教育訓練,家庭照顧者關懷協會協辦		
93.9.23		養護社工方案座談會(第三次例會)	
93.11.2	第三批社會工作人員職前訓練		

93.12			* 社工人員服務之養護機構立案床數達 825 床 * 機構申請 93 年度台北市社會局獎助社工專業服務費結案
94.2.17		養護社工方案座談會（第四次例會）	

以上大事紀表分為社工人員招募訓練、與機構訂定契約管理以及方案執行成果等三類別呈現。首先，在社工人員招募訓練的部分，由於機構對於本方案相當支持，反應熱烈，因此方案由開始至今，已招募三批社工人員。總工作人力由最初之六名全職兩名兼職社工，發展到現在的十名全職五名兼職社工，短短一年餘，人力增加將近一倍，以社會福利服務單位而言，單一服務方案有此規模，績效實屬難得。另，93 年 8-9 月內政部主辦之安養護機構社工教育系列訓練，由家協承辦。分八個禮拜舉行，每週上課一天，共訓練 46 名社工及養護所工作同仁。

第二，與機構之契約是雙方重視承諾，互相尊重的具體例證。契約之擬定與修正，都必須經過家協義工律師審定，以及雙方當事人確認的程序。家協與社工員的聘用關係，亦以正式的契約來保障彼此的權益。現今的工作環境已進入法律時代，凡事依照正式契約的規定執行，可減少許多不必要的誤解與糾紛。而契約管理執行至今，一切都相當順遂，並無爭議發生。但除了契約之外，本方案更重視平時的溝通聯繫，所以自 94 年 2 月起，已設置全職方案管理者（即不再兼機構社工角色），全力投入社工、家協、機構與銀協等多方的協調工作。在方案極度重視與機構維持良好信任關係的大原則下，本方案使用的各機構，始終對本方案大力相挺，無論是社工員成長所需要的時間空間、方案收費調整、或是社工人力無法滿足眾多機構的申請需求等等各種困難，銀協與各機構負責人都給予本方案非常大的支持與協助，令人十分感動。

第三，在方案具體成果方面，截至 93 年 12 月底的統計，本方案服務的床數已達 825 床，在台北市四千三百多床小型養護機構立案床數中，所佔比例已將近兩成。由於本方案大體上由家協負責社工員工作內容之掌控，所以可以很肯定的說，已經有 825 床的養護機構住民，獲得了實質的社工專業服務，也在生活中多了一位社工員來為他們服務，增添了不少與他人互動的機會與樂趣。另外，本方案 93 年度獲得聯合勸募協會方案補助，成果亦獲肯定。但 94 年度申請則限於同一單位不補助兩案的原因，而未能繼續獲得支持。至於在機構最為關心的評鑑結果，本方案服務的機構在 93 年度台北市安養護機構評鑑中有 11 家獲得甲等，其中 1 家還獲得內政部老人福利機構評鑑優等，令方案全體參與者都與有榮焉。

本方案能有此成果，受到台北市社會局老人福利科相當多的支持與鼓勵。其

中影響最具體的，就是於 93 年度起，在「台北市獎助私立老人福利機構多元及特殊服務計畫」中，將「加強社工人員專業服務」列入獎助項目。只要機構聘任國內外大專以上社會工作等相關科系畢業者，符合每名人員服務人數以不超過 60 人為限；其服務時間於機構 20 床（含）以下者，每週至少服務 8 小時；機構 21 至 30 床者，每週至少服務 12 小時；31 床（含）以上者，每週至少 16 小時）之條件，社會局即提供獎助金，20 床（含）以下者，每月 5000 元，超過 20 床者，每增一床加 150 元。這項獎助對於有心聘任社工人員的機構而言，實在是一大鼓舞，更具體減輕了小型機構聘用社工人員的成本負擔。這項獎助令小型養護機構業者感同身受，地方政府老人福利主管機關與小型養護機構之間的伙伴關係，也益形鞏固。

#### 四、 方案成效調查

由於本方案是一種創新的社會工作模式，具有實驗性質，政府、社工專業同儕及民間福利團體對本方案的發展也深表關切。在多次的經驗分享中，筆者認知到除了執行面的結果報告之外，還必須回答一個基本的問題。那就是：方案有哪些具體的「成效」？因此設計了一個研究來探討這個問題。

研究的第一步，利用團督時間說明研究的目的，邀請本方案的社工人員根據他們親身的經驗，提出其工作對「機構住民與家屬服務」、「機構本身及主管」以及「社工人員自身專業成長」等三個面向有哪些具體貢獻？一個禮拜之後，由方案管理者回收社工人員所提出的想法與意見。接著進行第二步，就是將社工員們所提出的質性的意見與敘述，轉換成問卷的形式。問卷設計除了依據社工員的回應之外，還按照社會工作的三大方法（個案、團體及社區工作）為架構，調查社工員是否能使用不同的工作方法來達到預期的工作成果。問卷計有兩份，一份由社工員填答，另一份由機構負責人填答。社工員問卷包括基本資料、社會工作服務、機構管理與社工員專業成長等四大部分，共計 31 個主要問題。機構負責人問卷則不含社工員專業成長部分，只有其他三個部分的問題，共計 21 個主要問題。填答者考量社工在每個項目的表現給予 1 至 5 分，1 表示非常不同意，5 表示非常同意。問卷詳細內容請參閱附件。第三步進行問卷調查，社工員部分利用團督時間進行問卷填答，並說明問卷不具名，分析時也不會注意誰的回答如何，請社工員們放心填答。老師則在問卷進行時迴避，讓社工員們自在地填答。機構負責人部分則由社工員帶回機構，請負責人填答完畢，將問卷放入附上的信封，予以密封。這樣的作法是希望負責人不要顧忌社工員，而能據實填答。由於本方案已經建立社工人員有效率的組織架構，加上社工員的回應性相當高，所以此次問卷執行回收率達百分之百。

社工員問卷 15 份，在 31 個題目中得分最高者，為機構管理部分中，「社工員能協助機構準備與進行機構評鑑工作」，這一點相當程度反映了現實，即社工員認為其服務進駐後最主要的工作，是在評鑑準備工作方面。得分次高的項目是

社會工作服務部分的「社工員能與長者進行個別會談及互動」。這一個項目獲得次高的分數，相當有意義。因為本方案最初的目的之一，就是希望透過社工員的參與，能促進養護機構提供更個別化的服務。社工員進駐之後，主要工作之一就是和老人家談話，傾聽他們的心聲，協助解決問題。在服務了一段時間之後，許多機構的老人家都變得非常期待社工員的出現，而能夠和老人家建立個人連結與信任關係，也為社工員帶來很大的成就與感動。

得分最低者，為社會工作服務中，「社工員能舉辦家屬間的團體或活動」，顯示社工員普遍認為自己在機構的工作最無法有效進行者為家屬團體工作。這一點需加以說明，由於家協的主旨為提供家庭照顧者服務，促進家庭照顧者的福祉。所以本方案社工人員一直以來，均努力發展家屬團體的工作。在第一年的工作中發現，小型養護機構的家屬受到下列可能因素的影響，成立家屬團體的困難度非常高。這些因素包括：1. 小型機構位於社區中，相當方便探訪。家屬常利用中午或上下班的空檔時間來陪伴長輩一下，完成探訪的活動後就離開，留下參加「家屬活動」的意願不高；2. 由於社工員不一定是全職，就算全職者，也都是週一到週五上班，而家屬常常利用週末假日探訪，以致遇不到社工員。社工與家屬互動的頻率不高，關係建立也不夠深的情況之下，甚至機構負責人也不放心把家屬的工作交給社工員進行，因為和家屬維持良好的關係可是養護機構生存的重要關鍵啊！3. 小型機構住民人數少，入住的時間長短不一，家屬的適應狀況也不同。新住民的家屬或許參加家屬團體的意願較高，但已經習慣了的家屬就覺得不太需要，以致於家屬團體人數不足。3. 家屬認為來探訪的時間應該陪老人家，而不是和其他家屬談話討論。考慮到家屬的心意，社工員多半以舉辦活動的方式，邀請長者與家屬共同參與，大家同樂之餘，再利用一點時間稍微聊一下，並介紹家屬互相認識。社工員認為自己在此項的表現最差，可能就是因為還沒有固定聚會的家屬團體成功運作。本方案社工員現正嘗試不同的方法，繼續推動家屬團體的工作，甚至有社工員開始調配上班時間，希望能有週末工作的機會，好能與長者家屬多一點時間相處。

其他得分較高者(>4.0)，包含「2-5.社工員能協助機構其他行政工作」、「1-2. 社工員能促進長者表達自己的想法」、「3-4. 能增進設計及帶領老人團體的能力」、「3-3.能增進對長者情況及需求評估的能力」、「3-7.能增進撰寫服務紀錄(如個案、團體紀錄)及訂定計畫的能力」、「3-2. 能增進服務長者的專業知能與技巧」、「1-8.社工員能促進長者與志工的互動」。社工員問卷總計有九題的得分超過4(同意)，其中屬於社會工作服務部分有3題，機構管理部分2題，專業自我成長有4題。整體而言，社工員目前對本方案在專業自我成長部分的成效最為肯定。

另外，得分較低者(<3.50)，包含「2-12.社工員能協助機構內工作人員溝通與協調」、「2-7.社工員能協助機構進行志工訓練」、「2-9.社工員能協助機構經營社區與鄰里關係」、「2-10.社工員能建立社區服務資源網絡」、「2-1.社工員能協助機構設計書面或網路宣傳品，以利機構行銷」。從上述題型可見，在機構管理上，社工員普遍認為自己在志工訓練、社區關係、社區服務網絡、機構行銷與機構內

協調等工作，是較不容易執行的面向，是值得方案未來繼續努力的部分。

表四：社工員問卷題項與得分結果排序

題項	平均得分
2-4. 社工員能協助機構準備與進行機構評鑑工作	4.60
1-1. 社工員能與長者進行個別會談及互動	4.33
2-5. 社工員能協助機構其他行政工作	4.27
1-2. 社工員能促進長者表達自己的想法	4.27
3-4. 能增進設計及帶領老人團體的能力	4.20
3-3. 能增進對長者情況及需求評估的能力	4.20
3-7. 能增進撰寫服務紀錄（如個案、團體紀錄）及訂定計畫的能力	4.13
3-2. 能增進服務長者的專業知能與技巧	4.13
1-8. 社工員能促進長者與志工的互動	4.00
3-6. 能增進處理行政事務的能力	3.93
3-10. 能增進社工員的自我察覺與成熟度	3.93
3-1. 能增進服務長者的興趣	3.93
2-6. 社工員能協助機構招募志工	3.93
2-8. 社工員能協助機構管理志工相關事務	3.87
2-3. 社工員能協助機構申請方案經費補助	3.87
2-2. 社工員能建立及定期更新完整個案記錄及住民入住照護計劃	3.80
1-4. 社工員能提升長者的服務環境與生活品質	3.80
3-9. 能增進危機管理、問題應變的能力	3.73
3-5. 能增進連結、運用社區資源的能力	3.73
1-5. 社工員能舉辦適合長者及家屬參與的團體或活動	3.73
3-8. 能增進團隊溝通、協調與合作的能力	3.67
2-13. 社工員能協助機構與相關政府單位溝通與協調	3.67
1-3. 社工員能促進長者與機構工作同仁間的互動	3.67
2-11. 社工員能協助機構與其他老人福利相關團體互動與交流	3.60
1-6. 社工員能促進長者與家屬的互動	3.60
2-12. 社工員能協助機構內工作人員溝通與協調	3.47
2-7. 社工員能協助機構進行志工訓練	3.27
2-9. 社工員能協助機構經營社區與鄰里關係	3.13
2-10. 社工員能建立社區服務資源網絡	3.13
2-1. 社工員能協助機構設計書面或網路宣傳品，以利機構行銷	3.13
1-7. 社工員能舉辦家屬間的團體或活動	2.93
總平均	3.80

針對機構負責人員的問卷扣除基本資料外，只有兩部分：社會工作服務、機構管理，其平均數由高至低見表二。為了比較在相同題項中，社工員自評與機構負責人的平均得分何者為高，計算各題項的平均數後得知，機構部分的平均為 4.13 分，社工員部分的平均為 3.8 分，機構人員對於社工員進駐的服務同意度，反而比社工員自評來得高，顯示，機構人員普遍認同社工員進駐的服務。

在機構方面得分最高者，為社會工作服務部分中，「社工員能舉辦適合長者及家屬參與的團體或活動」，為機構負責人認為最同意服務進駐後的主要工作，顯示負責人很看重社工員辦活動的能力。同時，本方案現有「活動組」，專門負責活動設計，透過團體的腦力激盪與合作，比最初「一人社工」時，在活動內容及效果上明顯進步許多，問卷結果也證明獲得了機構負責人的認同。

得分最低者，為機構管理部分中，「社工員能協助機構經營社區與鄰里關係」，顯示，機構人員普遍認為專案尚未能有效進行社區與鄰里關係的經營，但此得分仍高於 3.50 分。而從表二可明顯看出，整體的分數皆高於 3.50 分，甚至，在 21 題中唯有 6 題是沒有超過 4.00 分，包含「1-6. 社工員能促進長者與家屬的互動」、「2-8. 社工員能協助機構管理志工相關事務」、「2-10. 社工員能建立社區服務資源網絡」、「2-13. 社工員能協助機構與相關政府單位溝通與協調」、「2-7. 社工員能協助機構進行志工訓練」、「2-9. 社工員能協助機構經營社區與鄰里關係」。從上述題型可見，與社工員自評結果類似的是機構管理上，機構負責人普遍認為在志工訓練、社區關係、社區服務網絡等工作，是社工員有待進步的面向。

表五：機構負責人問卷題項與得分結果排序

題項	平均得分
1-5. 社工員能舉辦適合長者及家屬參與的團體或活動	4.54
1-1. 社工員能與長者進行個別會談及互動	4.50
1-8. 社工員能促進長者與志工的互動	4.50
2-4. 社工員能協助機構準備與進行機構評鑑工作	4.43
2-2. 社工員能建立及定期更新完整個案記錄及住民入住照護計劃	4.36
2-5. 社工員能協助機構其他行政工作	4.31
2-6. 社工員能協助機構招募志工	4.29
2-3. 社工員能協助機構申請方案經費補助	4.25
1-3. 社工員能促進長者與機構工作同仁間的互動	4.14
1-4. 社工員能提升長者的服務環境與生活品質	4.14
1-7. 社工員能舉辦家屬間的團體或活動	4.08
1-2. 社工員能促進長者表達自己的想法	4.07
2-1. 社工員能協助機構設計書面或網路宣傳品，以利機構行銷	4.00

2-11. 社工員能協助機構與其他老人福利相關團體互動與交流	4.00
2-12. 社工員能協助機構內工作人員溝通與協調	4.00
<b>1-6. 社工員能促進長者與家屬的互動</b>	<b>3.92</b>
<b>2-8. 社工員能協助機構管理志工相關事務</b>	<b>3.92</b>
<b>2-10. 社工員能建立社區服務資源網絡</b>	<b>3.92</b>
<b>2-13. 社工員能協助機構與相關政府單位溝通與協調</b>	<b>3.92</b>
<b>2-7. 社工員能協助機構進行志工訓練</b>	<b>3.85</b>
<b>2-9. 社工員能協助機構經營社區與鄰里關係</b>	<b>3.67</b>
<b>總平均</b>	<b>4.13</b>

此外為了將社工員與機構人員的平均數做一個比較，將相同題項的分數相減後，可以得到表六，得分 A 為社工員自評分數，得分 B 為機構負責人給的分數。從表六可得知，在「1-7. 社工員能舉辦家屬間的團體或活動」此題，顯然有比較大的落差，社工員自評的分數遠遠低於機構人員所給的。此外，差異較高(>±.07)的題項還包含「1-5. 社工員能舉辦適合長者及家屬參與的團體或活動」、「2-1. 社工員能協助機構設計書面或網路宣傳品，以利機構行銷」及「2-10. 社工員能建立社區服務資源網絡」，但此三題仍是社工員自評分數低於機構人員的分數，顯示社工員對於自己的服務提供仍有很大的期待與進步空間，而機構人員則願意給予社工員較高度的支持。只有兩題社工員自評分數比機構負責人給分高一點，「1-2. 社工員能促進長者表達自己的想法」及「2-4. 社工員能協助機構準備與進行機構評鑑工作」，恰好是社工員自評分數最高的兩項，相對於社工員在其他題項普遍給分較低的情況，可看出社工員對這兩部分的工作是相當有信心的。

表六：社工員自評與機構負責人給分之比較

題項	得分 (A)	得分 (B)	差異 (A-B)
1-1. 社工員能與長者進行個別會談及互動	4.33	4.5	-0.17
1-2. 社工員能促進長者表達自己的想法	4.27	4.07	0.2
1-3. 社工員能促進長者與機構工作同仁間的互動	3.67	4.14	-0.47
1-4. 社工員能提升長者的服務環境與生活品質	3.8	4.14	-0.34
<b>1-5. 社工員能舉辦適合長者及家屬參與的團體或活動</b>	<b>3.73</b>	<b>4.54</b>	<b>-0.81</b>
1-6. 社工員能促進長者與家屬的互動	3.6	3.92	-0.32
<b>1-7. 社工員能舉辦家屬間的團體或活動</b>	<b>2.93</b>	<b>4.08</b>	<b>-1.15</b>
1-8. 社工員能促進長者與志工的互動	4	4.5	-0.5
<b>2-1. 社工員能協助機構設計書面或網路宣傳品，以利機構行銷</b>	<b>3.13</b>	<b>4</b>	<b>-0.87</b>

2-2. 社工員能建立及定期更新完整個案記錄及住民入住照護計劃	3.8	4.36	-0.56
2-3. 社工員能協助機構申請方案經費補助	3.87	4.25	-0.38
2-4. 社工員能協助機構準備與進行機構評鑑工作	4.6	4.43	0.17
2-5. 社工員能協助機構其他行政工作	4.27	4.31	-0.04
2-6. 社工員能協助機構招募志工	3.93	4.29	-0.36
2-7. 社工員能協助機構進行志工訓練	3.27	3.85	-0.58
2-8. 社工員能協助機構管理志工相關事務	3.87	3.92	-0.05
2-9. 社工員能協助機構經營社區與鄰里關係	3.13	3.67	-0.54
2-10. 社工員能建立社區服務資源網絡	3.13	3.92	-0.79
2-11. 社工員能協助機構與其他老人福利相關團體互動與交流	3.6	4	-0.4
2-12. 社工員能協助機構內工作人員溝通與協調	3.47	4	-0.53
2-13. 社工員能協助機構與相關政府單位溝通與協調	3.67	3.92	-0.25

## 伍． 方案檢討

本方案由 92 年 11 月正式開始至今，共計一年五個月。就一個新興的方案而言，這應該屬於一種過程評估，而不是結果評估。本方案督導之一台北市立聯合醫院社會服務室田主任麗珠曾鼓勵大家說：「至少跑個三年再看看吧！」，指得就是有許多因素仍在發展中，並不適合做出判斷。但此方案承受各方之關切與協助，身為推動者的我們，確實有必要分享過程中的一些經驗。因此謹就方案緣起中所提的三項議題，提出一些淺見，希望各界參考與指教。

### 一． 小型養護機構聘用社工人員的市場需求龐大，供不應求

本方案自開始以來，一直受到台北市小型養護機構熱烈的回應，為此家協三度招募社工人員，以期能滿足機構社工人員的需求。但截至目前為止，仍有多家機構提出申請，但家協還未能找到合適的社工來進行媒合。除了台北市的機構之外，甚至有台北縣、桃園縣的業者，希望本方案能擴大服務範圍，家協在台北市的需求都無法滿足的情況下，當然對於拓展業務到外縣市，現階段更是無法考慮。

到底台灣小型養護機構社會工作人力的需求有多少？依照本方案之經驗，或許可以大膽地推估，台北市由於機構數量多，民眾對於服務品質的要求高，付費能力也稍好，所以可能需要八十到一百名社工員。推估基準為本方案現有 15 名社工員，服務不到兩成的機構。至於全台灣，若依現有小型養護機構 749 家/190 家（台北）x 80 的簡單公式計算，則需要三百到四百名社工員。

根據許多機構以及本方案的社工員招募經驗來看，目前市場上機構社工員明顯的供不應求。本方案之社工員招募，原本尚且進展順利，但達到目前的規模後，卻似乎遇到瓶頸。到底本方案（單一機構聘用、小型養護機構實務）所能吸收的社工人力有多少？正嚴肅地考驗著社工專業如何回應如此龐大的市場需求。

在有意願來應徵的社工人員中，實際接受過老人福利相關課程或訓練，或是實際老人服務工作經驗者，更是鳳毛麟角。由於本方案是付費式服務，機構（消費者）滿意度是方案存亡的關鍵，所以社工人員必須要有水平以上的表現，才不會被「退貨」，這個現實使得本方案的訓練與督導負荷相當沈重。同時機構在使用本方案的社工人力時，除了付出相當的時間與金錢成本之外，更需要耐心來等待社工員的成長。本方案的經驗凸顯出現階段在台灣，老人福利機構，特別是小型機構社工人力的需求完全未能獲得滿足，而且機構社工人力素質亟待提升。這個責任是政府、非營利組織以及福利服務機構所共同承擔的，面對需要機構照顧的老人數量不斷增加，儘速謀求解決之道，已是刻不容緩。政府與社工專業必須積極地「產出」足夠有素質的社工人力，訂出具體的年度目標及實施策略，同時繼續鼓勵機構業者聘用社工人員。

## 二．社工服務之績效如何進行標準化的評估，有待進一步研究

Mano-Negrin (2003)曾提出警語，由於人群服務組織往往面對的是複雜、多重的利益關係者，而且在服務提供的過程中，又缺乏清楚明確的技術指標，所以在服務提供時如何驗證其效能，經常莫衷一是。以本方案為例，就算只考慮直接的利益關係者包括機構的住民及家屬、社工員、家協、聘用社工的小型養護機構以及獎助社工專業服務的台北市社會局，就得面對不同的利益關係者對社工表現或績效的不同要求，而且其中的差異性頗大。因此，如何能建構出一套合理的社工「績效」標準，讓大家在討論社工員表現時能有一致的參考指標，是本方案推動的一大挑戰。

本方案經驗帶給我們的省思是，成功連結服務與需求者，以及方案持續成長，並不能代表方案的績效，也不能代表社工人員的績效。事實上，服務的過程是否令利益關係者滿意，才是服務能否繼續下去的關鍵。舉些例子來說，如果社工員無法讓住民歡喜，不論再怎麼專業的紀錄與表格，都無法證明社工人員的必要性。如果家協不能感受到社工員對組織的承諾及本方案對組織的意義，無論社工員多麼努力在機構工作，仍無法增強家協推動這個方案的意願。如果機構重視的人事成本、社工員親切成熟的處事態度等問題無法獲得滿足，「專業」對其而言，意義也不大。如果獎助社工專業服務之後，機構服務的水準，或是輔導機構的過程，並未能獲得改善，那麼社會局也可能失去獎助的興趣。但是，這些林林總總的「期待」，如何能轉化為具體可測量的指標，好讓社工員事先知道努力的方向何在？而有考核權力者也能據以進行客觀的評價？

本文嘗試進行一次簡單的成效評估，針對本方案在社會工作服務、對機構的貢獻以及社工員專業成長等三部份的表現，請社工員及養護機構負責人給分。問卷調查的題目結合了社工員的主觀意見以及學理上的客觀要求。結果雖然具有參考價值，但比較偏向「方案評估」的角度。至於問卷中的項目，是否適合用來評估「社工員」的表現？或者還有哪些個人特質方面的項目必須加入，則有待進一步研究來繼續探討。

### 三．目前社工人員的薪資福利與整體產業生態，無法有效留住優秀人才

依據主計處薪資統計資料，94年2月台灣地區工業及服務業受雇員工平均薪資為56,434元，其中經常性薪資為34,728元。本方案社工人員目前基本的經常性薪資，依照聯合勸募方案補助的標準，是29,000元，若加上常規的1.5個月年終獎金，平均月薪資為32,625元。比全國受雇員工平均薪資低了許多。加上養護機構工作內容繁雜，工作地點又不是公家單位或明亮的冷氣辦公室，專業的社會地位也不高等因素，想要招募或留住優秀的人才，實在非常困難

本方案至今，已流失數位相當優秀的社工人才，有的家裡不欠這麼一份薪資、有的轉任大型機構社工、有的志在公職、有的認為在機構專業無法發揮，種種原因使得社工人力不但招募困難，留任也是一大難題。即使家協提供相當優厚的訓練與督導，仍無法改變社工薪資福利與工作環境等結構性的就業障礙。

養護機構負責人曾表示，願意以較高的薪資留住人才，但本方案至今仍維持社工專業標準的薪資與福利架構，並未採取更激進的制度。依照目前本方案的規模、經驗與財務狀況，也的確沒有能力做出任何的改變。今年七月勞退新制上路，聘用單位更是戰戰兢兢，員工的薪資能夠維持現狀，已屬不易，更遑論向上調升呢？但這一切都是現有的方案架構之下所得到的結論，未來會不會有任何發展或改變，其實充滿著可能性。民眾的付費意願、機構的經營理念、非營利社會福利組織的經營理念、社工人力市場的供需情況以及照顧服務產業發展的狀況等等，都有可能造成社工人員工作條件的改變。我們也深切盼望這樣的改變能夠出現！

#### 參考文獻

內政部（2002）。九十年度台閩地區老人福利機構評鑑報告。

主計處（2005）。薪資統計資料。查詢日：94/04/29

（<http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/54228563171.doc>）

周月清（2002）。台灣「社區照顧」與「由社區照顧」之研究——以障礙者及老人照顧為例。東吳社會工作學報，8：19-74。

楊培珊（2000）台北市八十八年下半年及八十九年度老人長期照護機構評鑑報告。

楊培珊（2000）機構式失智症照顧中社會工作的執行。社會政策與社會工作學刊，4（1）：199-236。

Mano-Negrin, R. (2003) Spanning the boundaries: A stakeholder approach to effectiveness gaps and empowerment in public and independent human service organizations. *Administration in Social Work*, 27(3): 25-45