**花蓮縣（105-108年）綜合發展實施方案**

**原住民族部落社區長者照顧賽普計畫**

1. 計畫緣起

「在地老化政策」是全球各國針對老化社會所推動的具體方針，亦是目前臺灣長期照顧政策的主要改革方向。臺灣的原住民族在文化特殊、生活型態、資源配置、地理區域及歷史發展等因素下，原鄉的長期照顧服務模式仍有待建構與發展，特別是在原住民族基本法第24條以及馬英九總統的2012年選舉承諾中，都提及了建立完善的原住民族長期照護服務，以保障及提升原住民族部落民眾的健康狀況。「塞普」(saibu)一詞源於本縣原住民族六大族群之一，布農族語「照顧」一詞，希望透過本計畫能建構屬於在地之社會福利服務體系，並與主流福利體系有所區隔，冀以文化背景及傳統價值觀為基礎，以創造出完善之原住民族老人照顧服務輸送體系。

長期照護政策涉及到了健康與社會照顧措施，亦涉及到了衛生部門與福利部門的合作，這些措施與服務介入皆與一般民眾的生活息息相關，甚至影響一個家庭的運作及互動關係。藉由部落在地化的服務提供，讓部落內需要照顧的部落民眾，能夠留在自己熟悉的部落環境內被照顧。而此種照顧服務，極需透過部落參與的方式讓服務的內容更能夠契合在地文化習慣，以提高接受程度以及維繫在地照顧文化。莫那‧瓦旦（孔吉文）、林宜君(2005)在其研究結果即建議不僅要針對不同地區進行長期照顧需求的評估，亦要尊重不同族群文化的價值觀點，例如阿美族跟蘭嶼的達悟族在照顧上就有不同的觀點看法；此外，王增勇（2011）亦指出目前的長照服務忽略了原住民族的文化特殊性，因而造成服務效果大打折扣。此外，老人福利法及身心障礙者權益保障法皆指出照顧服務應朝向社區化、小型化，特別是自1997年老人福利法修正後特許小型機構[[1]](#footnote-1)設立在不對募捐、不接受補助及不享用租稅減免者可不用辦理財團法人的登記，而此法規上的鬆綁促使了過去十幾年來小型機構的蓬勃發展，然而在同區域小型老人福利機構彼此的削價競爭下影響了老人照顧服務的品質(陳正芬、官有垣，2011)。對於在偏鄉原住民族地區的原住民而言，其問題則不在削價競爭所造成的服務品質疑慮，而是連基本的選擇都沒有，不僅不符合在地老化政策，反而更增加了照顧者家庭在交通往返的時間、經濟的成本。

根據原民會人口統計(行政院原住民族委員會, 2012)指出，至2012年底花蓮縣原住民人口數約有91,112人(約有175個核定的部落)，族群包含了阿美族、太魯閣(主要分佈於秀林、萬榮及卓溪鄉立山村)、布農(主要分佈於卓溪鄉及萬榮鄉馬遠村)、賽德克、撒奇萊雅以及噶瑪蘭(主要分佈於豐濱鄉新社村、新城鄉嘉里村)等族群（請詳參表1）；此外，由表2可以看出，阿美族(51,936人)仍是花蓮原住民人口數最多的族群，其次為太魯閣族(21,609人)，再次之為布農族(7,884人)。透過圖1則可以看出目前花蓮各鄉鎮老人人口比例及相關長照機構資源的分佈狀況。

表1 花蓮各鄉原住民人數及部落數

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 鄉鎮市 | 花蓮 | 鳳林 | 玉里 | 新城 | 吉安 | 壽豐 | 光復 | 豐濱 | 瑞穗 | 富里 | 秀林 | 萬榮 | 卓溪 |
| 人數 | 11,805 | 1,989 | 7,856 | 6,178 | 14,719 | 5,743 | 6,992 | 3,775 | 4,784 | 1,711 | 13,459 | 6,248 | 5,853 |
| 部落數[[2]](#footnote-2) | 13 | 6 | 20 | 12 | 17 | 16 | 9 | 12 | 16 | 7 | 19 | 17 | 11 |

資料來源：整理自原民會人口統計資料(2013)及原住民族地區部落現存分佈區域

　表2 花蓮縣原住民族群人口數

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 族群 | 阿美 | 泰雅 | 排灣 | 布農 | 魯凱 | 卑南 | 鄒 | 賽夏 | 雅美 | 邵 | 噶瑪蘭 | 太魯閣 | 撒奇萊雅 | 賽德克族 |
| 人數 | 51,936 | 2,683 | 768 | 7,884 | 62 | 429 | 34 | 55 | 15 | 0 | 636 | 21,609 | 576 | 785 |

資料來源：整理自原民會人口統計（2013）



圖1花蓮縣安養、養護與長期照顧機構與各鄉鎮市老年人口比例分布圖(資源來源：黃玟毓、許俊才(2014，頁16))

目前花蓮長期照顧管理中心分為二個中心，一個為北區服務中心（位於花蓮市），另一個為南區服務中心（位於玉里鎮），其服務內容包含了居家服務、居家護理、送餐服務、喘息服務、復健服務、交通接送、輔具服務、守護連線、機構安置服務以及外籍看護申審等。根據花蓮縣政府102年度老人福利推動小組委員會議資料指出，花蓮縣老人福利資源大致可分為醫療資源、居家醫護服務、居家照顧服務、機構照顧服務、社區照顧服務、輔具服務、交通服務、社會參與服務、文康休閒服務、其他支持服務等。有關花蓮縣政府為配合國家推動長期照顧服務政策及原民會頒布之「推展原住民部落文化健康照顧計畫」，建置本縣部落文化照顧站機制，目前已在花蓮縣境內設置20處文化照顧站，針對地處偏遠之部落、福利資源缺乏及不易取得照顧服務之部落，提供老人一級預防、健康關懷、主動性、在地性且持續性之照顧服務，在原住民族人同樣面臨老人化社會之衝擊，為能協助原住民族人面對人口老化所衍生之社福相關議題，政府不分中央及地方皆提出相應之政策，期能提供最適切的協助及服務，但仍有部分議題尚待關注。以花蓮縣境目前的現況，雖有20處照顧站於在地服務，但在經費及資源有限下，相關服務效能受到限縮，受到相關因素影響，導致老人服務推展還有許多進步之空間，另本縣部落眾多(如先前表1所示)，且人口外流嚴重，部落只剩小孩與老人，如何建構完善福利體系是重要課題，適逢「花東地區永續發展策略計畫」推動，對於花蓮縣境內推展部落發展及加強原住民之照顧與協助策略，針對原住民族社會福利需求，擬定「原住民族部落(社區)長者賽普計畫」，提供縣內有意願提供部落老人照顧服務之社會團體或法人組織，申請執行部落(社區)照顧服務之提供與服務系統之建置。

1. 方案目標
2. 促進花蓮原住民族地區之老人在身、心、靈上的健康狀況，落實在地健康老化之理念
3. 培育並建構花蓮原住民族地區之部落照顧服務人力
4. 推動具有族群文化特色之部落照顧模式
5. 主辦單位

原住民族委員會

花蓮縣政府原住民行政處

1. 協辦單位

花蓮縣政府社會處、花蓮縣衛生局、花蓮縣13鄉鎮市公所、原住民族家庭服務中心、老人文化健康照顧站、就業服務員

1. 活動時間

105年至108年

1. 參加對象

本計畫所擬定建置照顧站的服務對象需符合以下幾項資格：

1. 設籍花蓮縣並居住於原住民族地區部落內之原住民
2. 55歲以上的原住民老人
3. 具有照顧服務需求(由部落自主評估)
4. 方案內容

藉由同心圓的規劃方針，避免多頭指導、輔導的情況，還能夠有效的結合資訊、資源的統整，使得各個部落能夠透過具有共識的基本原則方針去執行各自結合在地文化的服務內涵，以此消彌各個部落的發展進程的不同、資源特色的差異、族群文化的落差等。有鑑於此並為達方案之目標，本計畫擬透過專管中心推動以下計畫項目工作：

1. 設置部落照顧站(目標20站)

為能落實原鄉部落老人在地健康老化之目標，且達到合理配置有限的照顧資源，本計畫擬在四年內(105至108年)設置20個部落照顧站。每個部落照顧站在設置前必須符合幾個條件：1.部落未有原民會所補助設置的「原住民部落文化健康站」；2.部落(社區)未有社會處所補助辦理的日托站、關懷站或社區關懷據點；3.照顧人數需至少10人以上；4.部落(社區)要有共識及意願推動並承辦此部落照顧站；5.部落需要可供10人以上活動的空間。目前設置部落照顧站的具體推動規劃如下表所示

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 105年 | 106年 | 107年 | 108年 |
| 新設置8站 | 設站12站  (新設置4站) | 設站20站  (新設置8站) | 設站20站 |

每個部落照顧站以每月開站至少12次(每次半天)、一年144次計算每站服務量。其工作項目內容包括1. 生活諮詢與照顧服務轉介；2.餐飲服務；3.健康促進方案及活力健康操運動；4.老人生活故事分享；5.部落歌謠記錄與採集。服務時間：每週開站3次，每次開站時間原則自上午8時至中午1時，至於那幾天開站，則尊重每個部落的生活步調進行調整。

各部落照顧站應設置督導員(1名)、照顧服務員(至多2名)、文化志工人員等，各部落照顧站之服務人員需不斷充實照顧服務專業知能，並參加居家服務員培訓課程，以及進階特殊培訓課程(初級職能治療以及初級復健)。專管中心應協助輔導相關服務人員參加相關證照考試或提供相關資訊。

每個部落照顧的設置及運作包括以下經費項目：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 經費項目 | 經費編列 | 備註 |
| 開辦費 | 8萬元 | 補助新設立之部落照顧站購置照顧服務可使用之設備，購置使用之設備經費(最高補助8萬元)，不可低於百分之七十 |
| 材料餐點費 | |  |  | | --- | --- | | 服務人數 | 最高補助金額（元） | | 10〜15 | 10萬 | | 16〜20 | 13萬 | | 21（含）以上 | 15萬 | | 依服務人數及開站次數估計，每站每月服務人次至少可達120人次(每月開站12次，每次服務至少10位部落老人或其他需要照顧服務者) |
| 業務費 | 最高補助10萬元整 | 部落照顧站所舉辦活動之講師費、文化志工服務交通費、水電、瓦斯、文具、器材維修、公共意外責任保險、照顧服務員及文化志工保險等費用等。 |
| 服務費 | 1. 每名照顧服務員每月最高補助6,000元，每名每年約72,000元 2. 每名部落照顧站督導每月最高補助2,000元，每名每年約24,000元 | 以每月12次、一年144次計算每站服務量。照顧服務員每人每次最高補助500元整。督導費每月最高補助2,000元整 |

1. 在地部落照顧人力培訓

一般而言，照顧服務員是長期照顧服務提供的主要提供者，因此是否能落實在地老化以及提供生活品質與照顧服務員是息息相關的，因此照顧服務員的訓練、運用、專業、流動、支援等等都會直接影響到原鄉地區能否達到在地老化的政策理念，畢竟長照最重要的就是人才，沒有人才就不用再談什麼長照服務了。因此如何能夠積極的進行在地照顧服務人力的投資，是本計畫的重點之一。

原鄉的照顧服務使用者大多面臨一般居家照顧需求以及特殊照顧服務需求(特別在復健及職能/物理治療的服務)，因此照顧服務員除了可以提供一般的居家照顧服務外，或許亦可以提供一些復健、職能/物理治療的基本服務，但上述的服務皆需要經過培訓才能夠提供給部落需要的人。有鑑於長期照顧服務及長照保險(法案仍未通過)的推動，花蓮縣原住民族地區需要先做好在地部落照顧服務人力的準備，因此在地部落照顧人力培訓工作將分為二個部份進行(如下表所示)：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 培訓項目 | 居家照顧服務員 | 部落居家照顧員（特殊訓練） |
| 課程面向 | **核心課程-50小時**  **回覆示教-10小時(以在部落進行為主)**  **臨床實習-30小時(以在部落進行為主)**  (依衛生福利部社會及家庭署所公告照顧服務培訓課程進行訓練安排，請參閱附件) | **核心課程-70小時**  ◎照護面向(40小時)  ◎物理治療面向(30小時)  ◎基本核心課程(28小時)  **臨床實習-50小時** |
| 時數 | 90小時 | 120小時 |
| 辦理次數 | 105年-106年，每年辦理3次 | 105年-106年每年辦理2次  107年-108年每年辦理2次 |
| 備註 | 輔導考取丙級認證 | 1. 培育能力：居家照顧(護理)、職能/物理治療基本技能(物理治療)、部落資源協調等能力(社工)及基本素養課程(文化與性別) 2. 年資：居家照顧服務員至少半年優先錄取 3. 受訓資格：具有居家照顧服務員丙級認證 |

註：1.上述課程內容仍需要相關單位（如長照中心、衛生所等）及學者專家進行討論與確認

2.培訓地點的進行原則上將先排除秀林鄉、卓溪鄉、豐濱鄉和瑞穗鄉，因為這四個鄉鎮有獲得衛福部偏鄉長照據點的經費補助，其補助經費已包括培訓人力費用項目。

在地部落照顧人力培訓的具體推動規劃時程表及經費推估如下所示：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 年度 | 105年 | 106年 | 107年 | 108年 |
| 居家照顧服務員 | 90人(3梯次，每梯次30人) | 60人(2梯次，每梯次30人) | 0 | 0 |
| 部落居家照顧員 | 40人(2梯次，每梯次20人) | 40人(2梯次，每梯次20人) | 0 | 0 |

1. 部落人物誌及部落歌謠採集

部落老人是部落文化重要的資產，他/她們的生活故事可以讓我們對於過去的文化生活有更多的認識與理解，也更可以讓我們學習他/她們的文化生活智慧與知識。因此，藉由部落照顧站的聚集方式，由專管中心助理以及各部落照顧站的督導及照顧服務員共同針對參與部落照顧站的老人(亦可包括未參與部落照顧站之老人)，進行部落人物誌以及部落歌謠的資料蒐集與彙整，進而出版各部落照顧站的部落人物誌以及部落歌謠光碟一張，其出版內容、編輯及出版等工作，由專管中心統籌處理。

出版部落人物誌及部落歌謠光碟的具體推動規劃時程以及經費推估如下所示：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 年度 | 105年 | 106年 | 107年 | 108年 |
| 部落人物誌 | 出版8本 | 出版4本 | 出版8本 | 0 |
| 部落歌謠光碟 | 彙整採集8首 | 彙整採集4首 | 彙整採集8首 | 光碟 |

註：1.出版每本部落人物誌經費概算粗估為20,000元；2.採集每首部落歌謠(含歌曲、歌詞、錄製費等)經費概算粗估為20,000元

1. 建立並維護照顧服務人力資料庫

如同工作項目二所述，部落照顧服務人力是落實在地老化最重要的因素，因此如何讓照顧需求與照顧供給能夠在地媒合成功，是做好原鄉部落照顧工作很重要的環節。因此，本工作項目就是期待透過部落照顧服務人力資料庫的建置，可以讓部落照顧服務的供給面能夠透明化、深入化且在地化，亦即在未來有需要獲得長期照顧服務的部落民眾(特別是老人及失能者)，可以透過鄰近具有專業照顧服務能力的照顧服務員，能夠讓他/她們在自己熟悉的環境內獲得具有文化習慣及照顧品質的服務。有鑑於此，部落照顧服務人力資料庫除了結合工作項目二的人力培訓工作外，亦會與其他相關單位(例如長照中心、門諾基金會、一粒麥子、衛生所等)接洽並協調，將各鄉各部落的照顧服務人力輸入此資料庫中，以利擴大將來資料庫的應用性及可使用性。建置部落照顧服務人力資料庫的具體推動規劃時程以及經費推估如下所示：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 年度 | 105年 | 106年 | 107年 | 108年 |
| 人力資料庫 | 規劃與設計 | 試用、修改與完成 | 使用並調整 | 使用並調整 |

註：此工作將由專管中心與軟體設計師共同處理

1. 規劃族群文化特色之照顧服務模式

因應高齡化社會的來臨，台灣長照法已於2015 年 5 月通過，目前衛生福利部及政府目關單位正積極進行長照子法的草擬，而對於原住民族的長照服務需求、人力管理、機構設置等規劃，雖已分別被規範於長照法的 第 14、18、24 條中，但是在立法過程和籌辦台灣長照制度的過程鮮少有台灣原住民的主體經驗和意見的加入，為使長照子法的擬定以及未來的實施可真正反應原住民族地區的需求, 建構原住民地區老人長期照顧的模式刻不容緩，而建構此一模式有賴部落傳統照顧文化的收集和部落長照人才培育的雙軌實施，在此原住民族部落社區長者照顧塞普計畫的實施過程中，更是可以透過部落老人照顧的提供探究和實際建構部落照顧模式的契機。規劃本線具文化特色照顧模式的步驟如下：

1. 部落長照模式行動研究

以族群為單位，透過本案陸續建置的20個老人實際部落照顧據點，分為阿美族、布農族、與太魯閣族三大區塊長時間跟進了解，以行動研究的分式針對服務提供者、服務使用者以及部落傳統知識與照顧模式三方面的角度來對話探究，試圖勾勒出具備在地思考和族群特色的老人照顧模式。由專管中心研究主持人與助理，以及各部落照顧站的督導及照顧服務員，加上服務使用者也就是部落照顧站的老人共同參與行動研究，行動研究的過程側重以下幾個議題探究的焦點：

1. 當地部落老人生活現況與基礎資料調查。
2. 當地老人長期照顧服務現況與所面臨的困境。
3. 當地組織可能的行動和照顧提供。
4. 文化健康站轉型提供長期照顧據點之可能性。
5. 具備在地文化特色的部落照顧模式為何。
6. 部落長照模式分享會

每年舉辦一場長照模式分享會，邀請在地工作者分享照顧經驗與行動研究階段成果之外，並邀請其他地區的部落老人照顧組織前來分享與對話（如台東聖母醫院與台中大安溪部落共同廚房等），增加跨部落的交流與學習。

1. 部落傳統照顧知識文化典藏

以阿美族、太魯閣族、布農族三大族群為主，逐年透過在地部落的田野調查與訪談，收集在地部落照顧服務相關之傳統文化知識與慣習。從部落的世界觀、社會制度、對待長者的態度與機制等等來進行資料收集與紀錄。

具體實施方式，將逐年收集三大族群的照顧相關文化知識，並依序進行族群為單位的行動研究，在部落照顧據點逐年開辦的同時，視實際情況選擇適合的部落邀請一起參與行動研究，每年舉辦三場行動反思焦點團體，透過服務提供者、使用者和部落組織及研究者共同參與和集體回看服務經驗，勾勒各族群可能的在地照護模式。規劃族群文化特色之照顧服務模式的具體推動規劃時程以及經費推估如下所示：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 年度 | 105年 | 106年 | 107年 | 108年 |
| 服務模式之規劃 | 阿美族 | 太魯閣族 | 布農族 | 行動研究 |

註：規劃阿美族、太魯閣族及布農族的族群文化照顧服務模式

1. 預期效益
2. 量化指標
   1. 建置本縣20處原住民族部落(社區)照顧站
   2. 每站每月服務年服務800人次以上之長者
   3. 培訓出至少120名族人長者照顧人才，將所學應用在原住民族部落照顧服務體系。
   4. 建置一套花蓮原住民族部落照顧服務人力資料庫，並供未來相關單位(例如花蓮長照中心)使用
   5. 出版20本部落人物誌(每本至少10位)、一張部落歌謠光碟(至少20首)
   6. 完成部落傳統文化照顧模式相關行動研究訪談紀錄9篇。
3. 質化指標
4. 增加部落老人人際互動及社會參與的品質，由案例故事呈現。
5. 規劃具有花蓮三大族群特色(阿美族、太魯閣族、布農族)的原住民族老人部落(社區)照顧服務體系
6. 經費概算

105-108年經費概算配置一覽表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **原住民族部落(社區)長者賽普計畫** | | | | |
| **設置花蓮縣原住民族部落照顧站** | | | | |
| 計畫工作項目 | 105年 | 106年 | 107年 | 108年 |
| 專管中心 | 1,194,000 | 1,300,000 | 1,000,000 | 1,140,000 |
| 部落健康站 | 3,904,000 | 5,216,000 | 8,200,000 | 8,360,000 |
| 照顧人力培訓 | 3,615,000 | 2,794,000 | 0 | 0 |
| 文化典藏 | 720,000 | 360,000 | 560,000 | 200,000 |
| 照顧人力資料庫 | 330,000 | 90,000 | 50,000 | 50,000 |
| 研究經費 | 347,000 | 350,000 | 300,000 | 360,000 |
| 總計 | 10,110,000 | 10,110,000 | 10,110,000 | 10,110,000 |

1. 依老人福利機構設立標準第七條指出，小型長期照顧機構或安養機構的設立規模為5人以上，未滿50人 [↑](#footnote-ref-1)
2. 原民企字第1010014363號函原住民族地區部落現存分佈區域範圍(通用) [↑](#footnote-ref-2)