

借鏡瑞典經驗，提升臺灣的長照服務品質

介讀《第二人生：迎接熟齡新社會運動》

自由譯者 | 芥菜種



第二人生：迎接熟齡新社會運動

楊佳羚著／遠足文化／201705／285頁／21公分／350元／平裝
ISBN 9789869470421／544

自 2009 年臺灣引介出版日本東京大學教授上野千鶴子的《一個人的老後》一書後，國內興起出版與熟齡議題相關的作品熱潮。其類型琳瑯滿目，舉凡探討熟齡人的心理變化、如何打理熟齡生活、規劃老年理財、面對老人貧窮……等不勝枚舉。但較少出現介紹國外長照制度以供臺灣參考、對照或師法學習的書籍，本書《第二人生：迎接熟齡新社會運動》的問世，恰好補足這一缺陷。

本書是由現任高雄師範大學性別教育研究所助理教授的楊佳羚女士所寫成。楊教授負笈北歐社福大國－瑞典，取得名校社會學博士後返臺任教。楊教授在研究之餘，亦積極參與各種社運團體、公益組織的活動，因此她寫作本書的風格兼容「介紹國外先進制度」與「剖析臺灣社會實情」。讀者閱覽本書不但不會有枯燥感，還能體會到「學理」和「實務」相結合所呈現出來的適宜感。

本書在結構上是先書寫作者照顧母親走完人生最後旅程的經歷，再藉由介紹瑞典的長照政策來反思臺灣的長照現況。作者一方面希望透過「理性文字」與「情感交流」的結合，以有血有肉的敘述方式，讓讀者思考關於人生最後旅程的種種相關問題；另一方面冀望透過呈現以「平等、共享」為基礎精神的瑞典長照政策與制度，讓臺灣的長照政策與制度能尋求更好的轉型發展。

作者在本書首章裡，詳述作為一位家庭照顧者的辛苦之處與心情轉折。由於敘述內容豐富感人，讀者可體會到作者對其母親的關愛是多麼地深切、照護又是多麼地盡力。但即使作者如此盡心地付出，仍舊無法 24 小時全天候照顧母親。於是作者向「彭婉如基金會」申請照顧工作者，來適當地分擔其照護責任。例如當作者因事忙而分身乏術時，就由照顧工作者陪伴作者的母親去做化療。

作者提到的「彭婉如基金會」，是一個以非營利精神來建立社區式照顧服務工作的公益團



體。和一般人力派遣公司或營利照顧機構不同的是，「彭婉如基金會」不以營利為目的、不壓縮照顧工作者的人事經費。讓照顧工作者在得到基本且合理的工作福利保障下，維持一定水準的服務品質。而這樣的制度運作，其實是依靠雇主的互助捐款、照顧人員工會與協會的建立，還有基金會本身投入資源挹注所支持。簡單來說就是民間力量起了大部分的作用，但無法像瑞典一樣，是由公部門機關聘僱照顧工作者來為有需要的家庭進行照護服務。

作者在本書介紹了瑞典政府推動「在地老化」的各種配套措施。首先，瑞典的社福制度認為人民的基本生活必需品不應成為市場化的商品。因此瑞典的住宅政策是人民可和「住宅法人」簽約，並依人生不同階段（學生、成年單身、結婚組小家庭、老年）的需求，以「租屋」的方式過穩定的生活，無庸擔心買不起房子的問題。其中「老人住宅」採取完全無障礙設施模式而建成，並設置住宅委員會管理相關庶務。管理人會一週一次進行訪視，看看住戶是否有需要房屋修繕或其他相關的問題。政府還會視老人的收入情況，發給老人可支配運用的生活零用金。瑞典政府的種種安排，就是為了讓人民不用背負一輩子的房貸，且能在老年時住在設施合宜的老人住宅裡安享銀髮生活。

瑞典政府要讓老人能在社區自宅安居的配套方法之一，就是做好「居家服務」與「居家照顧」的工作，其實就是為了協助老人能在自家獨立生活所提供的服務措施。舉凡從買菜購物、打掃煮飯、洗澡穿衣、協助服藥和輕度護理工作等事項，都在服務的範圍裡。具體的作法是中央政府下放權力到地方政府，由市政府依據區域大小，將全市劃分成幾個區塊，每個區塊都設置「居服員工作站」。居服員依據班表前往老人的家中進行服務，並且盡量讓每位老人都由固定的居服員來服務。如果老人有「夜間居服照顧」的需求，居服員就可以使用公務車進行夜間出勤。工作站是居服員在各個老人家裡工作前後的定點，以便讓居服員知道值勤班表的工作內容或更動與否的情形。

瑞典的福利政策不以「專業主義」掛帥，反而是以持續有給（計入工時）的在職進修、終身學習等方式，讓有意從事社會福利服務的人（例如家庭主婦），可以藉由「低門檻」進入居服照顧這個行業，且還能在工作過程中提升其照顧知能和服務品質。由於在瑞典，居服員是由市政府來聘僱，加上職業薪資與工作條件受到一定的保障，使得居服照顧成為人民最想從事的職業選項之一。

瑞典政府提供的多元化老人照顧項目中，在健康老人的「失能預防」上著力甚深。例如廣設「老人聚會中心」，鼓勵健康老人來此從事各式各樣的交誼活動。活動項目有下棋、打撞球、聽演講、有氧操、學電腦、練合唱……等不勝枚舉，還附設餐廳供老人用餐。經觀察發現，常來參與聚會中心活動的老人們退化速度較慢，證明參與社交活動能讓老人的身心狀況更好。瑞典政府推動各地設立「老人聚會中心」的花費並不多，卻能減緩老人的失能與退化狀況，還減

少大批的醫療支出，收穫各方都贏的政策效益。

瑞典老人在輕度失智時仍舊住在自宅，平時會由照護人員安排到「失智老人日間中心」去參加社交活動，以便減緩失能。「失智老人日間中心」和「老人聚會中心」的功能相仿，唯一差別在於「失智老人日間中心」是讓失智老人在白天能有活動的地方。

即便瑞典的市政府提供了老人失能預防、促進健康以及社區居家照顧等多樣服務，但在老人的照顧需求中，仍有高達七成的比例是由家人承擔。因此瑞典從 2009 年起設立了「家屬支持中心」，目的在於回應家屬負擔無償照顧勞動時的需求。「家屬支持中心」除了提供照顧者相關的醫療法律諮詢之外，還安排家屬參加各式各樣的社交活動，讓家屬可以從繁重的照顧工作中抽離開來並紓解壓力。

瑞典另設「短期照顧中心」作為家屬支持服務的一環，當平時照顧老人的家屬要遠行，或需要較長的喘息時間，也可以向市政府申請安排老人到該中心短期居住。

「家屬支持中心」還有項貼心的設計，那就是讓照顧者隨身攜帶一張「緊急聯絡卡片」，上面有家屬的姓名、受照顧者的姓名、年紀和電話住址等基本資料。萬一照顧者在外面發生意外事故，救護人員可以迅速地在家屬的隨身衣物中找到這張卡片，並啟動支援系統聯繫市政府，讓相關單位盡快安排居服員去協助在家等候照顧的老人。因為有了「緊急聯絡卡片」，並結合普及的居家照顧服務，才能讓家屬這樣的無酬照顧者覺得並非所有重擔都由一人或個別家庭來承擔，而是還有整個國家社會作為後盾。唯有當政府分擔了辛苦的照顧勞務，家屬才能做好對老人「情緒支持」的工作；也只有當照顧不是「義務」時，家人才能更自願地投入老人的照顧工作。

瑞典政府對於那些真的無法自理家中生活，而需要更多照顧的老人，把他們從一般老人住宅搬到「特殊老人住宅」。這種「機構式照顧」的特殊之處在於有 24 小時的照護人員。但因著新自由主義的進入，瑞典的老人社會福利制度亦面臨衝擊。例如照顧服務的外包化，也就是原先由市政府提供的照護服務，部分已外包給民營照顧公司了。據調查發現，由於民營照顧公司以營利為目的，往往會為了節省成本而使照顧工作者的工作條件變差，再用大筆預算買廣告做行銷，吸引未清楚狀況的民眾花錢買照護服務。是否能堅持過往強調「人民的需求不可被商品化」的精神，已成為當前瑞典政府的重要課題。藉此作者呼籲臺灣推行照顧服務時，當竭力排除由營利公司來提供長照服務。如果政府無法聘僱足夠的長照人員提供照顧服務，也應由非營利民間組織來提供，而非交由財團來處理。

作者在簡介瑞典關於老人照護的制度設計後，也提出臺灣如何因應人口急遽老化的相關建言。例如呼籲政府在實施「長照 2.0 計畫」時，務必在各個地方縣市都能設置「樂齡中心」或「日間關懷據點」。另外，政府也需縮小現有的「老人活動中心」的城鄉資源差距，且提升照顧家



屬與居服員配合、社區無障礙空間的進步空間。

在老人照顧方面，作者建議政府要建構重視在地老化的社區照護體系。例如由「失智專科護理師」對社區中的失智日間活動中心或照護機構提供相關諮詢，並與日間活動中心共同舉辦失智病患家屬的支持活動與進修課程；專長於老人學的「專科護理師」可以協助老人檢視服用的藥物是否安全、老人食用的餐點是否健康且符合咀嚼能力；「職能治療師」則可協助評估老人居家或社區空間的設計，讓老人的生活空間更無障礙，以增加身體動能來促進健康。

作者指出若政府有心建置結合社政與衛政的社區照護體系，就必須全盤調整社福與健保的預算分配，讓醫療照護成為人民基本所需的醫療服務。同時政府必須讓「技職體系」的學校，發揮人才培育、照護人員在職進修以及相關應用研究的專長。另外政府應當使專科護理師的辛苦付出得到社會肯定，使其成為社區照護體系的重要支柱，並分擔家屬的照顧責任。還有政府應提供社區婦女在地進入照護工作的機會，著重在持續性的在職進修，而不是迷信高門檻的「專業主義」，使得在地的家庭主婦容易再就業、經濟能夠獨立、免於老年貧窮，同時成為社區照護工作的主力。

關於支持「家庭無酬照顧者」的部分，作者建議政府應優先做好支持照顧者的喘息服務，而非發放津貼。因為政府所發放的照顧津貼，不可能達到有酬照顧工作者的最低底薪。「象徵性質」的照顧津貼，對於家庭無酬照顧者的經濟獨立或是晚年的經濟安全保障是微乎其微的。政府發放津貼的「燒錢政策」，會嚴重排擠社福資源，且無助於解決照顧重擔。另一方面也會讓無酬照顧者的家庭處境更加困難，因為其他的家人會認為「既然你已經拿了照顧津貼，所以理當由你來照顧」，導致其他的家人反而減少甚至不願投入老人照顧工作。

作者提到臺灣目前「所得稅歸中央、營業稅歸地方」的制度設計，會出現不利社福服務提供的嚴重問題。例如高污染的產業常在窮鄉僻壤興建石化專區或工業區，雖會為地方帶來一定的就業機會，但地方居民就業後的所得稅卻進入中央政府的口袋，而地方政府卻得在地方居民因工業污染生病後，提供各種長照服務。還有這些污染企業的總部往往設在大都市，營業稅直接進到該市府財庫，越發形成地方政府貧富差距拉大、區域發展不均的嚴重後果。相較之下，瑞典公平的稅賦及分配制度是社會福利服務能順利推行的重要關鍵。例如老人居家服務與照顧、老人聚會中心等服務項目是由「市政府」所負責，而在稅賦分配上，人民的所得稅是繳交給地方政府，使得地方政府一方面有足夠財源得以提供各項社福服務，另一方面也可以創造許多就業機會給在地居民擔任居服員、職能治療師、社區照護人員的職務。

作者也指出當前政府所提的增加營業稅或遺產稅來挹注長照資源的方法，並未觸及稅改的核心，因為營業稅和遺產稅兩者本質上也無法成為地方政府的穩定稅收。況且長照政策能否順利推行的關鍵不單只在「財源」，真正的困難處在於長期服務的穩定提供，所以政府更應加速

建置在地化的社福網絡，讓長照服務成為所有人民的基本權利。

2017年1月，臺灣正式啟動「長照2.0計畫」，初期接受服務的人數將近73萬8,000人。計畫的創新服務包含推動社區整體照顧模式、提供參與臨托、餐飲服務及預防、延緩失能服務。計畫並設置長照旗艦店（A級，社區整合型服務中心，必須能做日間照顧中心和居家服務）、長照專賣店（B級，複合型服務中心，有日間托老、居家護理）與長照柑仔店（C級，主要提供共餐臨托的服務）等3級社區照顧模式，且將以往經常被忽略的失智症老人納入照顧範圍，還有規劃每縣市至少有1個失智共同照護中心（注1）。不過臺灣的長照政策才剛上路，就面臨到諸如照顧服務員人數短缺、長照人員專業訓練不足、城鄉資源失衡、長照機構與社區資源的連結未盡順暢……等實際問題（注2）。

今年初，政府還通過「長期照顧服務法」修正案，增訂並調整遺產稅、贈與稅、菸稅的稅收，作為特種基金指定財源，欲進一步強化長照的服務效能（注3）。只不過遺產稅、贈與稅和菸稅仍屬非穩定的稅收類型，還是無法成為長照服務可長可久的穩定財源，也就是說我們離瑞典的「長照稅收穩定制」還有一段不小的差距要趕上。

縱使臺灣的「長照2.0計畫」、「長期照顧服務法」已循序上路，但對於如何建構一個充分提供長照服務，以適合熟年世代安居的社會，臺灣仍是個新手，因此社福大國瑞典的長照經驗還是非常值得臺灣來借鏡學習並藉以提升自己的服務質量與水準。

本書《第二人生：迎接熟齡新社會運動》，深入淺出地介紹瑞典以「平等、共享」為基礎精神的長照政策，為臺灣的社會福利暨長照政策提供了可資參照的寶貴經驗，實係一本值得政府官員、專家學者、長照服務人員，還有關心長照議題的普羅百姓不時參閱的好書。

注釋

1. 衛生福利部，〈長照政策專區〉。<http://topics.mohw.gov.tw/LTC/mp-201.html>
2. 王蕙黎報導，〈長照2.0上路！缺人力少資源 偏鄉都市都苦〉（2017.7.16）。<http://news.tvbs.com.tw/life/746811>
伊佳奇，〈撒錢掛牌沒人才 長照2.0恐一團亂〉，《聯合報》，2017.7.19。
<https://udn.com/news/story/7339/2591415>
3. 蕭婷方、黃以敬綜合報導，〈立院三讀長照財源：菸稅、遺贈稅〉，《自由時報》，2017.1.12。
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1070502>