發佈：2013-04-22, 週一 17:05
點擊數：11740

編按：台灣邁向老年化社會，對於長照的需求會越來越迫切，政府整體規劃尚未完善下，地方政府可以有些作為，減緩相關的衝擊，本次台灣新社會智庫特約記者林竣達，專訪前台南縣蘇煥智縣長，分享台南縣政府當時對於長照的一些政策。

問：當初是如何產生「村里關懷中心」的構想？

蘇煥智縣長：（以下簡稱蘇）

我在1992年第一次參選立委的時候就已提出對65歲以上的老人發放5000元年金的主張，這個想法是來自長期在地方訪問老人而產生的，大部分的老人年紀很大但還得工作，他們都說：「老芋頭真好康，一個月領好幾萬」。我因為是念法律的，比較有平等的概念，所以就開始覺得為何這些長輩不能領年金，因此我開始出現發放老人年金的想法，也得到很多長輩的支持，只是他們都覺得不太可能，福利意識還不到那個程度，後來我就在選舉中提出老人年金，把它變成一個運動。那時候簡錫 □幫我助選，我們先成功地發起「水租抗繳」，再來要做老人年金，不過後來簡錫 □認為應該先做勞工的。老人年金在法案階段的時候則是許傳盛幫忙很多。第一任立委我主要在推老人年金，到了第二任立委的時候我開始提出「後老人年金時代」的思考，也就是發現到除了錢之外，老人還有健康和照護的需求，因此開始希望能在村里聚落內成立社區型的照顧中心，不但包括老人也包括小孩。當時也有學者提出「照顧社區化」的想法，但都缺乏在村里實行的計畫，都沒有深入社區的實際案例，而因為當時擔任立委的我只有建議權，這些構想要到我接縣長的時候才開始推動落實。

「村里關懷中心」想要提供服務的對象，主要是從一般的「健康者」到「完全無力自理生活能力者」之間的過渡階段者，亦即如偶爾無自理能力者，或部分無自理能力者，及提供特殊如獨居老人、身障人士，並提供健康人士關懷、娛樂、教育、休閒等更豐富的精神生活。村里關懷中心最重要的特色，就是利用既有的社區之鄰里、親朋之網絡，讓健康者來當志工，關懷需要被照顧者，而被照顧者，也可於回復健康後，再來照顧其他人，而形成善與愛的循環。

Phoca PDF

發佈：2013-04-22, 週一 17:05
點擊數：11740



Phoca PDF

發佈：2013-04-22, 週一 17:05
點擊數：11740

圖一：台南縣社區照顧-村里關懷中心計畫資源網絡

（資料來源：陳明珍，）

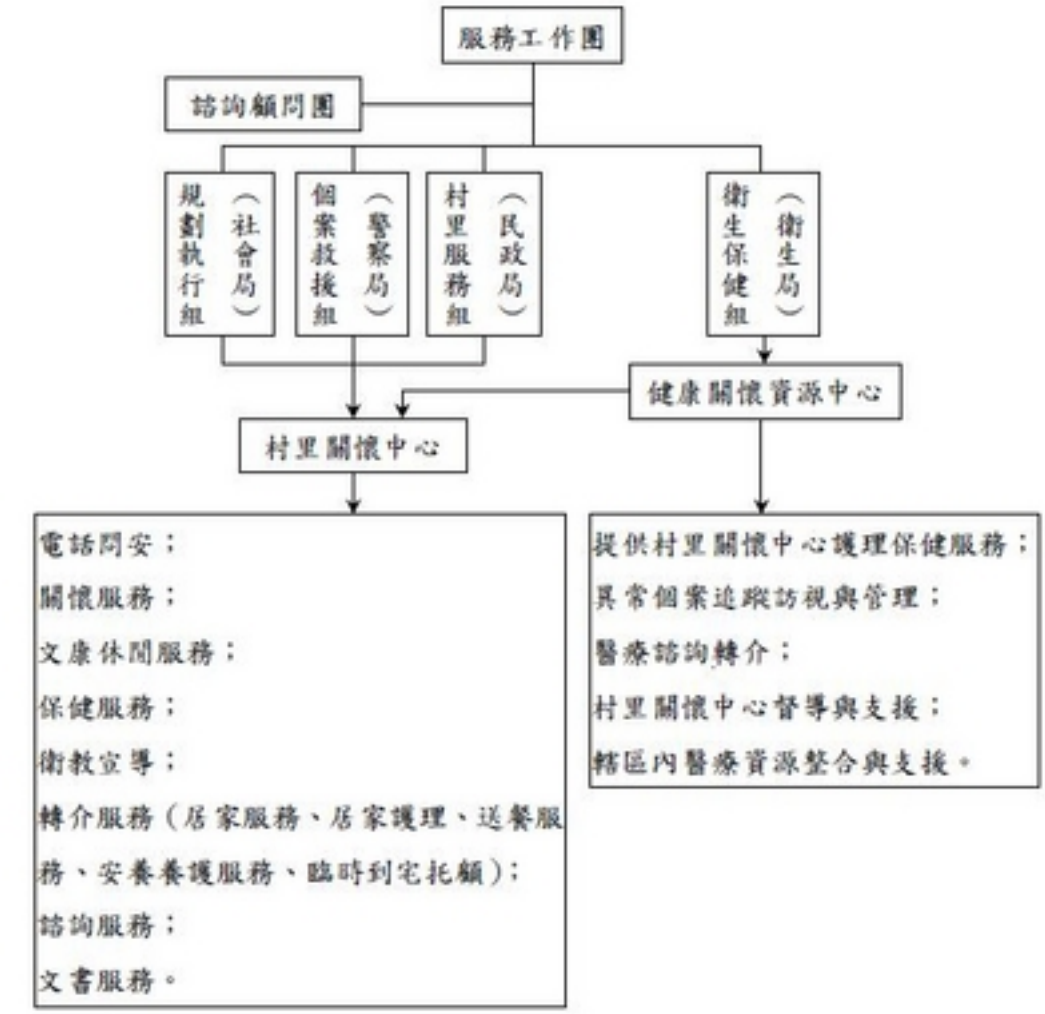
問：後來是如何落實「村里關懷中心」的計畫？成效如何？

蘇：

這個計畫一開始完全是由台南縣的社會局推動，我不斷地跟他們開會討論及督導檢討，沒有其他民間組織和企業的參與，預算完全是縣政府的預算，也沒有中央預算，那時候台灣其他縣市都沒有這種東西，我們率先從2002年做了三、四年後，2005年謝長廷接了行政院長，我帶他去看我們的成果，他就把「村里關懷中心」納入行政院「六星計畫」，改名叫「社區關懷照顧據點」，2006年後其他縣市才開始推，那時我們已經有兩百六十幾個中心了，台南縣五百多個村有超過一半在做這個，而且我們還成立屬於二級機關的專案辦公室在督導考核，做不好會淘汰，做好的會獎勵，我也常親自主持會議。我們有專案人力，早期也會用到擴大就業方案的人力，不過這些人力不穩定，常常九個月或十個月就結束了，因而影響執行品質，後來大部分都是依靠志工隊。後來蘇貞昌擔任院長時期，行政院開始推動長照計畫，因此後來我們這邊也成立了專案辦公室。台南縣市合併後，賴市長也有延續，台南市過去做的比較少，後來也有增加。

Phoca PDF

發佈：2013-04-22, 週一 17:05
點擊數：11740



Phoca PDF

圖2 村里關懷中心服務體系圖

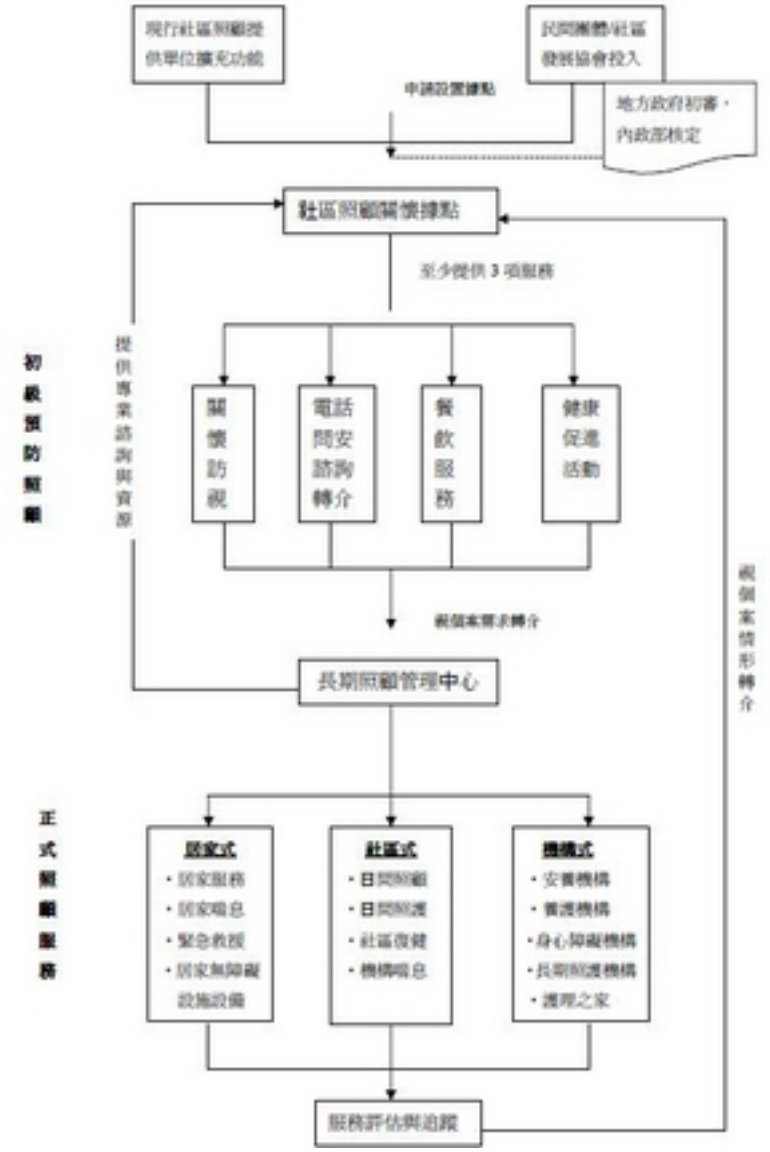
（資料來源：蕭金源，2005：494）

台南縣的村里關懷中心在各地的形態也不太一樣，鄉村型的老人較多，都市型的則會多出兒童照顧的問題。我們一開始會給15萬的開辦費，主要是採購運動器材讓老人們願意到中心活動，每個月會再給一萬元讓老人們可以來泡茶吃點心。過去各地的活動中心很容易閒置，設立村里關懷中心後，活動中心就開始活化，我們都會要求村里關懷中心的志工要對獨居老人進行訪談，特別是比較弱勢的老人，一開始大家會覺得怪怪的，可是後來也發生很多感人的故事，例如早期有些獨居老人在家昏倒或死掉都沒人知道，村里關懷中心成立後就都沒發生這些事了，甚至還發生有因為到家探視而把暈倒的老人救起來的案例。有些村里關懷中心也開始做老人供餐，因為獨居老人自己煮比較不方便，村里關懷中心和我們的行動醫院及衛生所也有結合，會到各辦村里健康講座及三、四十樣的免費健康檢查，包括很多健保沒有的癌症檢查。另外有些村里關懷中心也有臨托功能，可以讓小朋友放學後來做功課或舉辦課後輔導。村里關懷中心還有凝聚派系的效果，我們認為照顧弱勢老人是不該分黨派的，我們希望大家不要只有選舉，選完舉就該照顧弱勢，結果確實有慢慢重新凝聚社區。

我們基本上希望把村里關懷中心和十年長照計畫結合，不過跟中央的想法有些不同，當時在中央的林萬億是希望由專業機構去做十年長照計畫，但很多人其實不喜歡到機構去，而我是希望讓照顧在地化，可以滿足在地中高齡婦女就業的需求，提供她們專業訓練，可以降低交通成本，照顧也可會比較即時。村里關懷中心可以扮演監督管理的角色，掌握哪些老人有照護需求。如果你把照護和在地中高齡就業方案做結合，長照便可以創造就業機會，村里關懷中心也可提供照護，很多人就不必到機構去了。

Phoca PDF

發佈：2013-04-22, 週一 17:05
點擊數：11740



Phoca PDF

圖3 社區關懷據點與相關服務照顧資源關係圖（資料來源：蘇景輝，2009）

問：推動過程有遇到什麼困難？

蘇：

在推動村里關懷中心時有遇到幾項困難：首先，在農村區主要是人才不足且人力老化，因而缺乏志工，大多數的志工都是公務人員退休，比較有錢有閒又會文書處理的人，農村地區的組織會比較不健全；再來就是欠缺資源整合，現在的狀況就是縣長下令，但民政和社政系統各有各的想法，民政系統應該跟社政系統結合，村幹事對村里人員比較熟悉，文書能力也比較好，應該被整合進村里關懷中心，把長照變成是村幹事的業務，這樣就會動起來，中央應該要去整合。再者，有些長照資源在衛生署，中央的長照預算被分散給不同的機構去做，這些分散的資源也應該被整合進社會局和村里關懷中心的系統內。另外就是社區發展協會也有資源，但常和村里長變成兩個不同派系，從地方開始分裂，台灣的內政部連這個基本問題都出狀況，這絕對是錯誤的，社區發展協會和村里長應該結合為一，才不會各做各的，里長應該成為社區發展協會的當然理事長，但在政治上沒人願意得罪這種事。最後是主計系統，要求太多領據，太麻煩，太吹毛求疵了。中央的部長都不太會主動去了解這些地方發生的問題，我在當縣長的時候一年都會開兩三次鄉鎮首長的會議，但我們的行政院長從來沒開過地方首長會議，我們也沒有機會去反應，沒有直接溝通的對口平台，跟下面的公務人員反應他們也沒決策權，各單位各司其職，統合的人沒有共同平台，沒有溝通。我們這個國家的管理是有很大的問題的。五都改制後，現在賴市長其實已經可以做整合了，絕對可以做得更好，只是他可能不知道這個問題。

村里關懷中心的經費主要來自縣政府，納入六星計畫後，一部分的錢才轉由內政部分擔。村里關懷中心做的好的也可以用募款的方式，這我很希望年輕人回來時看到成果不錯時，會願意捐款，之前在做的時候，也都有個人和企業捐款，大部分都是村里的子女後代。

問：對台灣福利國家前景的看法？

蘇：

現在中央的長照預算也不夠，這是馬政府朝向福利國家的開源問題，另外台灣還是很多人會請外勞來進行照顧老人的工作。我認為長照需要一個管理系統，最好的方式就是去輔導村里關懷中心，由村里關懷中心來進行分時管理（time sharing management），有些外勞的日托照顧工作可以由村里關懷中心來替代，而且可以照顧好幾個，不必外勞24小時陪。只是現在村里關懷中心的重要性都還不受到兩黨足夠的認識，基本上是民進黨把整個體系建構起來，謝長廷有把它納入六星計畫，但在整體計畫中發揮的功能還是比較小，雖然林萬億有對村里關懷中心做很多研究，但都是從政府卸任之後才開始的。國民黨有延續這個體系，但問題是沒有投入更多資源。未來老人問題、年輕人不結婚的問題和少子化的問題都會越來越嚴重，民進黨現在的改革力度太小，關鍵在於民進黨不敢得罪人，因此就
會變得什麼都不敢

Phoca PDF

做，當然就會變得沒有方向。民進黨應該要加大對社福的主張，做社福才會有選票。要加大社福便要先擴大稅收，例如證所稅、軍公教特殊優惠或年金改革後多出的錢就應該拿來做社福，國民黨在這個問題上維持比較保守的基調，只有比較積極地在做軍公教的福利。不是沒有錢，而是錢都被特殊的群體佔掉了，把那些軍公教的年終慰問金、特殊優惠或18%的錢拿來社福才能夠平衡這個社會。

參考資料

陳明珍（2005）從資源網絡連結看社區照顧網之建構--以台南縣村里關懷中心實施運作為例，社區發展110，476 -491。

蕭金源（2005）台南縣村裡關懷中心運作之評論--以六甲鄉為例，社區發展110，492 -504。

蘇景輝（2009）台灣老人社區照顧：理念、現況與問題

http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/myproject/case.php?cat_id=79&page=0

Phoca PDF