

挑戰與回應

長期照護機構之災害緊急應變

—機構住民與家屬知多少

鄧之宜¹

臺灣地區位於環太平洋地震帶及亞熱帶季風盛行區，常有颱風與地震等天災，然全球氣候快速變遷、異常氣候頻傳導致災害的變異性增加，目前天然災害已不遵循過去經驗，複合性災害的發生、災害規模提高使影響區域變廣且損失變大，加上臺灣社會環境變遷，受少子化及高齡化趨勢、五都（直轄市）設立、工業及科學園區設立、募兵制度推行、未來財政緊縮等因素影響，內政部消防署委託研究報告彙整我國未來十年災害管理因應策略，透過強化災害防救體系架構、強化政府組織的防災能力、運用防救災科技、更新各項潛勢資料、建構防救災資訊系統，並推動防災士制度與推廣全民防災教育（鄧子正，2011）。由此可知我國在災害管理工作正面臨許多新的挑戰。

一、目前臺灣長期照護機構的型態

臺灣社會人口結構改變，高齡人口逐年遞增，內政部戶政司（2012）統計資料指出，截至 2012 年 9 月止，臺灣 65 歲以上老年人口約有 257 萬人，占總人口比率達 11.05%。同一時期，臺灣老年人口對全日型長期照護機構的需求床位數估計為 65345 床（見表 1）。

¹ 國立成功大學老年學研究所碩士生。

表 1：全國老人福利機構資源分布表

需求床位數(老人數 *0.127*0.2)	長期照顧、安養機構(101.9.30)				護理之家 (101.6.30) (每半年統計一次)		榮民之家 (101.9.30)	
	家數	床位數	收容人數	收容率	家數	床數	家數	床數
65,345	1,030	56,491	42,583	75.4%	416	31,635	18	9,210

資料來源：內政部統計資訊服務網(2012)。臺灣地區老人福利機構資源分布表，資料來源：<http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm>，查閱日期：2012年11月25日。

林立各處的全日型長期照護機構可概分為三種：老人福利機構、一般護理之家、榮民之家，以下簡述其主要服務之對象。

(一) 老人福利機構

根據老人福利機構設立標準(全國法規資料庫,2007)老人福利機構分三類：

1. 長期照顧機構

- (1) 長期照顧型：以罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人為照顧對象。
- (2) 養護型：以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。
- (3) 失智照顧型：以神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上、具行動能力，且需受照顧之老人為照顧對象。

2. 安養機構：以需他人照顧或無扶養義務親屬或扶養義務親屬無扶養能力，且日常生活能自理之老人為照顧對象。
3. 其他老人福利機構：提供老人其他福利服務。

(二) 一般護理之家

根據護理人員法(全國法規資料庫,2011)第15條護理機構之服務對象，一般護理機構之服務對象包含：

1. 罹患慢性病需長期護理之病人

2. 出院後需繼續護理之病人

(三) 榮民之家

據行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮譽國民之家組織規程(全國法規資料庫, 1995), 榮譽國民之家主要為安置傷殘與衰老之退除役官兵就養。

不論是老人福利機構、護理之家、或榮民之家, 長期照護機構之服務對象皆屬災害管理工作中的避難弱者, 為維護機構的照護服務品質與住民安全, 因應天然災害意外事件及公共安全等危機事件等措施實為機構制度的必要內涵。

二、臺灣長期照護機構對災害緊急應變之制度規範

長期照護機構之場所特性在於其主要服務對象為老人、失能者, 此類人群在災害管理工作屬「避難弱者」(又稱災害弱者), 其泛指老人、病人、幼童、行動不便者等人群, 因其心智功能、身體活動能力與健康狀態之差異, 可能會有判斷力不足、避難延遲、無法自行避難等情況, 因而在災害中有較高的傷害風險(鄧子正、曾偉文、沈子勝、蔡真益、楊肅強, 2012)。

針對長期照護機構此類收容或含有避難弱者之場所或特定使用建築物, 在建築物的避難設計及消防設備規定, 必須考量避難弱者的行動能力、避難準備需花費的時間、協助疏散避難所需的輔具等因素, 瞭解不同健康狀態的避難弱者其在防災避難需要的時間、人力、物力之差異, 相關單位始能有所依據制定相關策略。目前我國內政部消防署(2011)已將「災害弱者防災對策與因應」納入災害防救人員訓練課程, 其目的是讓負責長者、身障者與/或特殊需求族群緊急事件規劃或照護之人員具備災害準備應變與復原所需之技能與知識。講授內容包含: 災害弱者類型與特質、各類災害弱者在災害中緊急應變程序介紹、災害弱者在災害中應變對策擬訂。

除了考量長期照護機構服務對象之避難特性需求之外, 整體而言, 長期照護機構的防災與避難需求可分為兩方面說明(吳秉宸, 2009):

(一) 機構與外部環境之關係

特定使用建築物所在環境空間之防災要求，包含土地使用分區、救援可及性等。舉例來說，機構所在位址是否為高危險潛在災害區位，或是機構的連外道路設計及其寬度是否可供避難疏散與緊急救援使用。

(二) 機構內部的防災對策設計

收容或含有避難弱者之場所防災要求包含三個面向：建築空間安全、防災避難安全、整體性防救災對策。

1. 建築空間安全：結構、使用類型、樓層、防災與消防設備輔助（如火警自動警報設備、排煙設備、自動撒水設備等）。
2. 防災避難安全：機構出入口、通往主要通道、兩方向避難路線等，例如：水平動線和垂直動線的安全避難路徑規劃、一次避難與二次避難據點。
3. 整體性防災對策：災害緊急應變計畫、人員教育訓練、災害應變實際情境演練等。其計畫階段可分為：(1) 災前減災整備；(2) 災中應變、疏散與避難；(3) 災後情緒安撫與管理等，且計畫內容應依據機構的服務對象特性、駐守機構人員與住民之人力比等組織體制來制定。

檢視我國長期照護機構之災害緊急應變相關的法制規範作，以內政部社會司(2012)公告之「一百零二年度老人福利機構評鑑指標」為例，目前我國老人福利機構評鑑指標中，論及機構安全維護者共有四項：

- (一) **建築物公共安全檢查簽證申報情形**：即建築空間安全需求之概念。
- (二) **消防安全察查及防火管理推動情形**：即建築空間安全需求之概念，因考量長期照護機構服務對象之特性，老人福利機構屬甲類場所，消防安全設備每半年需檢修申報 1 次，相較於乙、丙類場所每一年檢修申報 1 次即可。
- (三) **避難逃生路徑情形**：即防災避難安全需求之概念。
- (四) **災害（風災、水災及地震等）緊急應變措施及處理情形**：即整體性防災對策之概念，內容需含啟動應變作業流程、訂定應變作業編組（含組別及人員）。此處僅以老人福利機構之評鑑指標作討論，但已可一窺法制面的設計架構。

三、機構住民和家屬可以做的事

美國的國家長期照護監察員資源中心（The National Long-Term Care Ombudsman Resource Center, NORC）作為住民與機構之中介協調角色、提供相關資訊予民眾，以維護及保障長期照護機構住民及其家屬之權利。其認為美國各種長期照護單位，包括護理之家、支援性居住（Assisted living）或長期照護機構，都應具備整體系的緊急應變規劃，消費者(住民及其家屬)應該向機構探詢，以瞭解機構之緊急應變措施與避難計畫。以下即是 NORC（2009）於其網站公告的「The National Consumer Voice for Quality Long-Term Care fact Sheet」，其提供機構住民與其家屬條列式問題，以詢問長期照護機構之災害緊急應變規劃：

1. **緊急應變計畫之內涵**：機構針對不同的天災或緊急危害所制定的緊急疏散計畫及避難場所為何？
2. **機構的人員配置**：是否有足夠的疏散人力？緊急疏散措施的員工訓練流程、各種配套措施的疏散演習是否有實際演練？
3. **外部資源的協調**：是否有簽署交通接送合約、是否有與其他機構簽署提供暫時安置住所之合約？週邊地區是否有許多機構與同一交通運輸公司簽署契約，該公司能否確保屆時會有足夠的交通工具以供支應？在鄰里鄉鎮區縣市等各層級的緊急應變管理，社區資源運用的計畫為何？
4. **居民訊息**：機構如何與住民討論緊急應變計畫？疏散時會如何辨識住民身分？住民資訊、醫療設備與補給品將會如何配送，會與住民一起或分次配送？
5. **家庭角色**：家屬如何及何時會被告知撤離計畫？家屬能夠如何協助緊急情況？家屬能否與住民在指定地點見面，或者家屬需要直接至機構協助？若家屬居住於其他城鎮，則應撥打哪支電話號碼以獲知相關消息？家屬有權利自行撤離他們的家人並依其需求將之安置於其所選擇的場所。

四、結語

(一)不同的長照機構有不同的災害緊急應變需求

長期照護機構之災害緊急應變計畫必須考量其主要服務對象為避難弱者之需求，針對不同避難弱者的特性、避難能力差別、需要輔助的程度差異，皆是該機構需要考量的。尤其當社會需求轉變，長期照護機構之服務內涵與主要服務對象改變時，機構組織的主管與專業人員應該意識其緊急應變計畫需要隨之調整、修正。

(二)實際防災與避難演練的重要性

災害緊急應變規劃需考量機構的外部環境關係與內部防災設計，為確保建築空間安全、防災避難安全，機構須通過建築物公共安全檢查、消防安全察查及防火管理要求；在整體性防救災對策，機構需要針對不同類型之災害設計對應的緊急應變措施及避難逃生決策與路徑規劃等。然而設施設備之防災功能、制度規劃的應變策略、組織體制的管理規範等，要能真正落實與發揮功效，仍然倚賴定期的實際演練，透過模仿情境的疏散與避難過程，讓機構內的專業服務人員能夠熟習其工作職責，避免錯過通報或決策的黃金時機，同時也讓機構住民瞭解防災避難概念及實際演練流程。

(三)住民與家屬之角色與權利

長期照護機構之防災避難應變議題，重視個人權利的美國國家長期照護監察員資源中心（NORC）提供長期照護機構住民與家屬明確的權利資訊，以瞭解如何與機構人員溝通相關事宜與維護權益。於此面向，我國長期照護機構之住民與家屬對於防災緊急應變計畫多較感陌生，常處於被告知或事後通知的被動角色。兩相對比，未來除需強調機構災害緊急應變計畫、重視機構的防災避難能力外，尚需關注機構住民與家屬的權利、參與及支持角色的功能。

本次撰文目的為表達對於長期照護機構防範天然與人為災害議題之關心，更嘗試瞭解我國長期照護機構在防災避難的法制規範及災害緊急應變計畫內涵。學

習收穫甚豐，並感謝邱靜如老師、李筱翎同學、莊婉君同學的鼓勵，讓我得以完成此次嘗試。

參考文獻

一、中文部分

- 內政部社會司(2012)一百零二年度老人福利機構評鑑實施計畫，內政部社會司。
資料來源：http://www.moi.gov.tw/dsa/news_content.aspx?sn=6423，查閱日期：2012年11月25日。
- 內政部消防署(2011)。內政部消防署訓練中心災害防救人員訓練系統規劃，內政部消防署。
- 內政部統計處(2012)。[1戶政、2民政]-1.6-現住人口按五歲年齡組分，內政部統計月報。資料來源：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>，查閱日期：2012年10月23日。
- 內政部統計資訊服務網(2012)。臺灣地區老人福利機構資源分布表，資料來源：<http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm>，查閱日期：2012年11月25日。
- 全國法規資料庫(1995)。行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮譽國民之家組織規程，資料來源：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0000029>，查閱日期：2012年11月25日。
- 全國法規資料庫(2007)。老人福利機構設立標準，資料來源：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050039>，查閱日期：2012年11月25日。
- 全國法規資料庫(2011)。護理人員法，資料來源：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=L0020166>，查閱日期：2012年11月25日。
- 吳秉宸(2009)。業務報導—都市防災及建築防火領域中避難弱者需求之探討，建築研究簡訊第65期，內政部建築研究所，資料來源：
<http://www.abri.gov.tw/utcPageBox/CHIMAIN.aspx?ddsPageID=CHIMDCA&EprHadDBID=53&DBID=1035>，查閱日期：2012年11月25日。
- 鄧子正(2011)。未來十年我國災害管理發展趨勢及因應策略之研究，內政部消防署，新北市。
- 鄧子正、曾偉文、沈子勝、蔡真益、楊肅強(2012)。建築物火災避難弱者避難影響因子及人因數據調查之研究，臺灣建築學會「建築學報」第79期，

131-147。

二、英文部分

The National Long-Term Care Ombudsman Resource Center (2009). Emergency Preparedness: Questions Consumers Should Ask. Retrieved November, 25, 2012, from <http://www.theconsumervoice.org/sites/default/files/advocate/Emergency-Preparedness.pdf>