



**CONCEPTS
FORWARD**
CONSULTING

跨縣市 PADs 創新計畫

年度報告

2021-22 至 2022-23 財政年度

編製者：Kiran Sahota,
Concepts Forward Consulting 總
裁暨首席專案經理

2006年，聯邦醫療保險與醫療補助服務中心（CMS）闡明，精神科預先指示（PADs）應作為精神科照護的一部分。自1990年代以來，約有27個州已頒布法律與政策，承認精神科預先指示（PADs）的效力。然而，現有的PADs往往著重於身體健康，被納入醫療預先指示之中，幾乎沒有留給精神健康、相關計畫、安排或指示的空間，以協助應對精神健康危機。此外，各類精神科預先指示範本的長度與數量各異，不僅讓填寫者感到困惑，也使醫療人員或第一線應急人員難以遵循。在如此混亂的情況下，第一線應急人員或醫院工作人員該如何判斷一份精神科預先指示是否有效？

正如國家資源中心（NRC）網站所述：「精神健康預先指示是一種相對較新的法律文書，可用於記錄具有行為能力者針對未來精神健康治療的具體指示或偏好。PAD 旨在為某人在急性精神健康危機期間，可能喪失對治療給予或拒絕知情同意之能力的情況預作規劃。」該網站進一步說明，加州目前並無具體的法律條文鼓勵或承認 PAD，導致該州持續存在混淆，且 PAD 未被充分運用。

患有精神健康問題的加州居民，在非自願住院、無家可歸及監禁方面，仍面臨高復發率。儘管該州已致力於避免或減少根據第5150條規定實施的非自願住院及監禁，但這些問題依然存在。遺憾的是，這些及其他相關努力並未有效降低住院與監禁率，亦未改善治療成效。

在精神科緊急狀況下，當個人出現妄想或精神病發作時，甚至可能無法就患者照護、症狀、診斷及治療偏好進行最基本的對話。一份「個人行動計畫」（PAD）將提供當事人確切需求、藥物支援的「藍圖」，甚至能聯繫其指定的「代理人」（即其倡導者），藉此協助第一線應變人員或主治醫師避免憑空揣測（Consulting, 2021）。

最近，加州眾議院與參議院的法案已著手納入精神健康相關條款，例如參議院第 1338 號法案（關乎照護法庭）或眾議院第 2288 號法案（關於預立醫療指示）。眾議院第 2288 號法案現已包含以下聲明：

「本法案將釐清，根據該等條款所作出的醫療照護決定應涵蓋精神健康狀況。本法案將修訂法定預先醫療指示表格，以釐清個人可納入與心理健康狀況相關的指示」（Choi, 2022）。已有多次提及，即使納入此項內容，預先醫療指示仍將醫療照護置於首要地位，而心理健康則居次要地位。這並未能提升一名首次經歷思覺失調發作的19歲青年，辨識其指定代理人／倡導者的能力，亦無法讓第一線應變人員釐清該青年可

能被處方的藥物，或如何緩解心理健康危機。在預先醫療指示中增補條文，並不能在危機發生當下提供即時解決方案或資源。

本計畫旨在彌補加州現行立法的不足之處，同時滿足全州範圍內多項未被滿足的需求。本計畫將匯集來自種族與文化多元社群、邊緣族群、同儕（本文件中指具有精神健康親身經歷者）、家庭倡導團體及身心障礙權益團體的專業知識。計畫大綱包括但不限於以下內容：

1. 為同儕及其他利害關係人提供關於「預先指示文件」（PADs）的標準化資訊。
2. 制定全州統一的 PADs 數位範本。
3. 使 PAD 能被認可為法律文件。
4. 制定標準化的 PADs 培訓「工具包」，以便各縣市能輕鬆複製實施。
5. 運用技術平台，便於存取 PADs 的資訊、培訓及相關資料。
6. 運用同儕力量，基於親身經歷與理解來制定 PADs，藉此促進開放對話並建立信任。
7. 制定培訓課程，以評估個人行動計畫（PADs）的理解程度、數位素養及引導能力，並與受過訓練的夥伴共同制定個人行動計畫（PADs）。
8. 建立技術平台以儲存 PAD，以便在危機發生時能輕鬆取得個別 PAD，並確保 PAD 在全州範圍內的流通性。
9. 制定相關法規，以強制執行加州對標準化 PAD 的使用與接受。
10. 建立以成果為導向的持續評估流程，評估培訓、技術及 PAD 範本的使用便利性。

這項跨縣「PAD 創新計畫」已於 2021 年 6 月 24 日提交至心理健康監督與問責委員會（MHSOAC）審議。各縣尋求利用《心理健康服務法》（MHSA）創新基金，為這項跨縣、多年期的專案提供資金。在顧問暨首席專案經理 Concepts Forward Consulting（CFC）以及最初參與的弗雷斯諾、馬里波薩、蒙特雷、奧蘭治和沙斯塔等縣進行簡報後，MHSOAC 一致通過該專案繼續推進。

首要目標是與財政中介機構簽訂合約。在過往的創新計畫中，全州性的聯合權力機構（JPA）——CalMHSA——曾被用作財政中介機構。隨之簽署的諒解備忘錄（MOU）則作為資金轉撥給承包商的管道。其他採用主要顧問的 MHSA 專案，通常皆透過此聯合權力機構（JPA）取得資金。少數縣選擇不利用

該JPA的服務來監督本專案的資金運用。因此，該JPA決定不參與全州範圍部分的專案財政中介工作；而是與弗雷斯諾縣簽約，協助該縣針對PADs進行額外的直接財政合約簽訂。

在與雪城大學（SU）伯頓·布拉特研究所（BBI）主席彼得·布蘭克教授的對話中，布蘭克博士提議由BBI負責監督，並由雪城大學擔任該項目的財政中介機構。自2019年PADs計畫啟動以來，BBI便一直是該計畫不可或缺的一部分，當時是由南加州大學（USC）法學院副院長兼法學教授艾琳·薩克斯（Elyn Saks）選定其參與。MHSOAC此前已與南加州大學簽訂合約，著手推動PADs計畫。MHSOAC為吸引更多縣市參與而確立了新方向，並終止了與南加州大學的合約。雪城大學被介紹給五個參與縣市，作為財政中介機構的候選方案供其審議與討論。各縣市與雪城大學會面，了解擔任財政中介機構的具體意涵。五個縣市最終決定，制定一份單一的《總體協議》，該協議將為所有縣市提供一致的條款與期望，同時允許各縣市在必要時進行客製化調整，此方案被認為是最佳結果。

2021年7月1日至2022年4月30日期間，這五個縣致力於完成制定標準《總協議》所需的各項步驟。2021年7月，CFC彙整了五個參與縣的運作協議、總合約及諒解備忘錄（MOU）條款，為雪城大學（SU）提供起草總協議的基礎。此過程在7月至10月間歷經三輪草案修訂。在各縣之間的討論中，其中一縣表示：「這個過程本身就是一項創新計畫。」透過制定一份具凝聚力的文件，未來其他跨縣合作計畫將更容易簽訂合約並及時啟動。

各縣均可透過微調條款內容，以符合其特定需求，從而取得縣外人員及縣議會（BOS）的批准。Concepts Forward Consulting負責協調並調解各項變更，解答疑問，並向各方闡明各縣與大學的立場。問題的解答可採取集體回應，或根據個案需求個別處理。

此外，主協議中包含工作範圍說明與預算說明。Concepts Forward Consulting與SU合作，制定出符合各縣需求的交付成果及付款時程表。付款方式具彈性，無論是按年度收費、每張發票結算，或一次性付款皆可。例如，當弗雷斯諾縣需要將預算調整為三年期付款（而非原定的四年期）時，SU與弗雷斯諾縣便就預算結構達成共識。

為獲得縣政府批准，縣議會（BOS）需採取具體行動。值得注意的是，在縣議會批准之前，縣政

府內部需完成多項行動項目，而這些步驟的完成時間可能長達九個月至一年。這是在建立多縣合作關係時必須考量的關鍵因素。2021-22 財政年度期間進行的行動步驟如下：

1. 縣政府合約部門將審查文件中的核准條款及所需補充文件，例如獨家供應條款。待其確認合約條款無誤後，便會將文件送交縣議會。
2. 縣議會會在任何文件提交至縣政委員會（BOS）之前，審查並核准文件中的所有措辭。在此情況下，這包括《總體協議》、《工作範圍》及《預算說明》。縣議會尋求審查的項目包括：賠償責任、保險、時程表、協議條款、績效標準、終止條款，以及其他必要的要求。
3. 一旦縣議會批准文件內容，即獲准將文件上傳至縣政府流轉系統。
4. 該文件將轉交至縣審計長，由其核准資金支出。經核准後，審計長辦公室將在文件上簽署。
5. 部分縣會要求各部門主管簽署，例如行為健康局局長、醫療保健局／衛生與人類服務局局長，甚至縣行政長官。
6. 縣議會將收到一份完整的資料包，其中包含精神衛生服務局（MHSA）工作人員針對該計畫必要性的說明、經核准的文件條文、預算支出，以及所有必要的簽署。
7. 縣議會將在公開會議中核准該文件，若有人提出異議，將聽取社區意見。縣議會亦可透過「同意決議」方式予以核准。
8. 僅是檔案上傳與流轉流程，在各縣就可能耗時十週。這還未計入流轉流程前的審查時間。

在 2021-22 財政年度期間，我們經歷了諸多挑戰並汲取了教訓，最終成就了一項卓越的成果。首項挑戰是部分縣市希望對其經由財政中介機構所獲資金的監督過程保持透明度；第二項挑戰則是現有的聯合權力機構（JPA）決定不參與本計畫。這些挑戰促使我們成功物色到一家新的獨立財政中介機構。

有人曾說：「尋找財政中介機構應該很容易；任何縣都能選擇擔任某個專案的財政中介機構。」嗯，理論上或許如此，但這本身也帶來了挑戰。本專案涵蓋兩個大型縣、一個中型縣、一個小型縣以及一個超小型縣，而這些縣均缺乏監督此規模專案所需的資源與財政能力，這目前並非全州任何「創新計

畫」的標準或預期。

接下來的挑戰來自各縣獨有的協議、合約條款及程序。各縣為應對這些挑戰，將其預定負責合約事務的部門所準備的文件提交給 SU，以便整合成一份最終文件。此外，SU 提出的所有草案均須經由各縣的合約部門及縣政府外部人員審核批准。這帶來了額外的挑戰，因為縣政府外部人員往往不熟悉《精神衛生服務法案》（MHSA），尤其是其中的「創新計畫」部分。縣政府人員可能無法理解分包商、資金條款、時程安排以及《精神衛生服務法案》（MHSA）中諸如「資金回歸」等具體法規的細微差異。這在各縣內部有時會造成意想不到的挑戰，因為他們必須在處理外部縣政府人員的政治考量與期望時，採取謹慎的應對策略。

在及時核准每份協議草案方面也面臨挑戰。各縣雖有機會閱讀並修改《總協議》的所有草案；然而，縣外部人員的工作時程並不一致。有些縣能迅速回報修改意見，而其他縣則需等待縣外部人員提供必要的修改。雪城大學對各縣極為配合，不僅即時解答各項疑問，更根據需求在條款中加入針對各縣的彈性條款。

在此流程中汲取的最大教訓在於時間管理。即使是最簡單的合約，各縣至少也需要十週時間來安排縣議會（BOS）審議文件的日程。

該文件包的準備工作至少需要一個月。各縣原本就預估縣議會合約審批需耗時兩個半月至三個月。儘管出乎意料，但本專案耗時九個月才完成一份全新的縣級合作文件並獲得縣議會批准，這其實是常態。

財政中介機構面臨的另一項挑戰在於，各縣未能遵守最初同意的時程或資金安排，因而需要調整預算項目或撥款期間。這些事項包括擬定新的草案或預算文件。部分縣政府的修改幅度較小，而服務單位（SU）始終會說明為何接受或拒絕某項變更。各縣均對所有交換的資訊表示認同。此過程中汲取的經驗教訓不勝枚舉；以下列舉幾項範例：

- 在獲得 MHSOAC 批准後，MHSA 創新計畫從獲批到實施之間存在顯著的時差。各縣完成合約簽訂程序所需時間最短為三個月，最長可達九個月。
- 作為專案一部分需填補的職位，必須待縣議會（BOS）批准財政支出及合約條款後，方能進行招聘

。隨後的縣級招聘流程可能再耗時九個月。

- 建立真正的跨縣合作機制——確保各縣合約條款一致，並兼顧各縣的發言權與標準——其複雜程度超乎預期。這包括文件編輯過程中的意外等待時間，以及需整合來自五個不同縣的修訂意見。
- 各縣市仰賴專案經理的專業知識；具備直接的縣市及《精神衛生服務法案》（MHSA）實務經驗至關重要。
- 必須透過每兩個月與各縣召開會議，以確保專案持續推進。此外，視需要還需與財政中介機構及分包商舉行額外會議。
- 需為縣政府外部人員及縣議會（BOS）提供額外培訓，使其充分理解《精神衛生服務法案》（MHSA）的獨特細節，更重要的是，要讓他們掌握跨縣合作及全州性倡議的核心理念。
- 在此合作專案中，各縣被視為獨立實體，且面臨州政府以「干預」相脅，迫使各縣接受「補助」及提案徵求書（RFP）機會。這顯示公眾對創新專案的合作性質及集體決策機制缺乏理解。

在專案初期籌備階段，以及等待縣議會批准財政合約期間，各縣與 CFC 每兩個月舉行一次會議，以持續推動合約簽訂進程。這成為了就專案推進進行討論、提出建議及做出決策的場域。當某個縣要求特定資訊（例如「單一來源」文件）時，這通常也會成為其他縣的討論議題。當某個縣收到所要求的資訊後，該資訊會轉交給所有參與縣。這種縣與縣之間的互動，讓各縣得以詢問其他縣如何處理特定合約條款的細微差異，或是針對縣政府職員之間不同意見的處理方式。此為 2021-2022 財政年度（FY 2021-22）期間的額外工作流程。

遺憾的是，由於缺乏可動用的資金，在各縣無法精確確定縣議會（BOS）是否會批准的情況下，要求分包商耗費無償時間來擬定工作範圍及預算說明書，並不可行。各縣均表達了希望推動合約進程的意願。然而，各縣已闡述批准流程中眾多必要的步驟，這阻礙了專案能如期啟動。

為因應合約預計於 2021-22 財政年度內獲批，CFC 遂重新向各縣介紹 RAND（本計畫的評估機構）以及 The Hallmark Compass（PADs 指派的專題專家，SME）。初步介紹旨在釐清各縣的優先服務對象群體，以便展開試點外展與對話。該專案的兩家評估機構 RAND 與 BBI 均已與各縣舉行會議。奧蘭

治縣將委任 BBI 擔任專家評估機構，負責該縣參與技術平台的建置與推行工作。BBI 與 RAND 將通力合作，制定一套無縫銜接的評估計畫，其中 BBI 將以 RAND 即將進行的流程評估為基礎，進一步深化評估工作。

儘管面臨諸多挑戰並汲取了許多經驗教訓，但所取得的成就卻極為重大。其中最重要的是制定了一份標準化的《總體協議》及工作範圍，任何縣最終皆可直接採用。此文件將使外部組織或機構能夠就特定專案與各縣簽訂合約。隨著五個縣已批准該文件，此文件可提交給所有其他縣的心理健康計畫以取得合約批准，從而建立一套全州通用的格式。隨著創新合作聯盟的增加與發展，這份文件至關重要。由於文件簽署已準備好納入縣議會（BOS）議程包，可將簽約時間縮短至不超過 60 天，經 MHSOAC 批准後，此為理想時程（附錄 A，《總體協議》）。

另一項成就在於各縣之間的合作。透過開放的溝通、合作意願、大縣協助小縣，以及每兩個月舉行一次會議的共識，皆彰顯了彼此間的尊重。各縣仍保持獨立性，細微差異或時程延誤並未影響會議中的團結氛圍。各方對於與多個縣合作所涉及的複雜性，均抱持著相互理解的態度。

最後，此階段的一項重大成就在於善用首席專案經理的專業能力，該經理深諳《精神衛生服務法案》（MHSA）及其相關法規、供應商合約，並熟悉各縣的特殊情況。各縣均樂於討論必要的變更，並與專案經理及服務單位（SU）無縫合作。儘管過程耗時且漫長，各縣仍積極履行自身職責，以維持縣內的工作動能，並參與額外的活動。其中一項活動便是 2021 年 10 月舉行的加州全國精神疾病聯盟（NAMI California）年度大會。各縣均派代表出席。簡報結束後，其中一個縣表示：「回到起點，重新憶起我們為何要進行這一切，這讓人耳目一新且充滿活力。我迫不及待想抵達終點線。加油，團隊！」

《標準協議》於 2022 年 4 月定稿，為讓康特拉科斯塔縣（Contra Costa）和三城縣（Tri-City）得以在 2022 年 7 月 1 日無縫加入，無需經歷縣議會（BOS）冗長的審批延誤。至此，隨著 2022-2023 財政年度（FY 2022-23）的展開，已確定的分包商即可與 SU 簽訂合約，開始執行專案並開立發票。自 3 月起開始參與的分包商包括 CFC 及 The Hallmark Compass。2022 年 7 月，RAND、Idea Engineering、BBI 及 Chorus Innovations 等分包商也陸續加入。所有分包商均開始與各縣合作，以確定時程表、規劃專案推行

方案，並與主要利害關係人會面。2022年8月16日，由主辦縣弗雷斯諾（Fresno）主持，召開了所有參與者的全體會議。此次會議讓所有相關人員有機會相互認識，並釐清專案相關問題及對時程的預期（附錄 B-C）。

2022年9月，顯然《The Hallmark Compass》不符合「創新計畫」的規範，因此該分包商決定退出該計畫。2022年9月1日，發布了一份《徵求提案書》（RFP），旨在遴選一家同儕專家機構（Peer SME）簽訂合約，以提供全州範圍內的「同儕之聲」。Painted Brain及其分包商CAMHPRO於2022年10月14日獲得該合約。同月，新專案網站 www.PADsca.org 正式上線，用以更新並持續提供專案相關資訊（附錄D，網站與分析）。

隨著所有分包商與各縣市現已朝必要方向達成共識，工作正式展開。各縣市持續每月舉行會議，此外還增設了所有參與者每兩個月一次的工作小組會議、每月一次的分包商會議，以及多場包含分包商間協作、與利害關係人會晤，以及與各縣市進行一對一通話的會議。為迅速鎖定專案重點並達成目標，成立了多個小型工作小組，負責處理宣傳單張、行銷推廣、網站影響力及範本分類等事項。透過團隊協作，工作小組迅速設計並修改了宣傳單張，以供立即使用（附錄 E，宣傳單張）。

進入 2022-23 財政年度的第三及第四季度，預計將與各縣的優先人口群體、同儕、第一線應變人員、醫院工作人員及家屬會面，以確定 PAD 範本應包含的內容。鑑於全國各地已存在多種版本的範本，本專案並非從頭開始，而是旨在強化並微調現有內容。值得注意的一點是，目前由於紙本格式篇幅過長，預先指示表（PAD）尚未廣泛使用。鑑於本專案的創新性質，紙本形式已不再是考量因素。當然，個人仍可列印已填妥的預先指示表 PDF 版本，甚至列印後手寫填寫，但參與的各縣市現在有機會將討論焦點轉向「PAD 組成部分」。其理念在於讓個人可依自身意願決定填寫的詳盡程度。然而，本專案的一項重點在於釐清危機發生時，哪些問題或組成部分最為重要（附錄 F，組成部分）。

除了模板的確定外，2022-23 財政年度的結束將有助於 Chorus Innovations 能與利害關

係人就技術建置展開實務性對話。第一線應變人員需要什麼才能存取 PAD？同儕該如何輸入資訊或給予同意？除了這些實務層面的工作外，BBI 和 RAND 將開始對利害關係人參與及技術建置進行評估。Painted Brain 與 CAMHPRO 將與同儕進行互動，而 Idea Engineering 則致力於完成所需的培訓影片。各分包商均已提交書面報告，詳述迄今為止的成果以及 2022-23 財政年度的預期活動（附錄 G-L）。

如同任何複雜的跨縣市專案，目前的初步構想是：在 2022-23 財政年度結束前，本專案將完成 PADs 範本組件、PADs 標誌或行銷識別系統，並針對流程與技術建置舉行評估焦點小組討論，同時與各類利害關係人（包括但不限於同儕、家屬、第一線應變人員及醫院工作人員）進行互動。根據規劃，「Painted Brain」將制定培訓課程，內容涵蓋對 PADs 的理解、數位素養以及 PADs 引導技巧；「Chorus Incorporated」則將完成初步建置，並針對新開發的技術性 PADs 平台展開 beta 測試。隨著專案發展，並考量到人力與技術層面的因素，我們預留了成長、變革與創新的空間。

進入 2023-2024 財政年度後，本專案將針對已遴選的 PAD 團隊，或優先族群中的同儕及專業人員，進行 PAD 引導技巧的培訓；同時持續進行技術平台的 beta 測試與微調；弗雷斯諾（Fresno）的專案將於 2024 年 6 月結束；屆時，其他縣市將有機會遴選優先族群，接受技術平台培訓，並繼續參與專案測試。此外，2023-24 財政年度將啟動一項合作計畫，以因應推動加州 PAD 進展所需的立法需求，涵蓋實際應用層面，以及最關鍵的——針對個人化 PAD 的同意權與自主權。