

臺北市運用志願服務組織推動 社區互助成果與展望

顧燕翎 · 張美美 · 廖秋芬

壹、前言

近年來，隨著臺灣社會力的釋放，民間組織蓬勃發展；經濟社會及家庭結構的轉變，使得市民福利需求增加；而政府財政困難又是不爭的事實。本局為臺北市社會福利主管部門，如何在市民福利需求、有限的預算資源及充沛的民間力量間，發揮政府應有的角色，滿足市民的期待，本局面臨必須重新配置資源與調整施政策略的抉擇。多年來運用志工的經驗，加上推動獨居老人照顧工作的發現，以及社區由下而上的自發性提供老人送餐的做法，使得運用志願服務組織推動社區互助成為本局重要的社會福利實施方向。

貳、志工需求的轉型

本局自民國七十三年起招募志工組成志願服務團，協助推展各項社會服務工作，期間因本局運用志工的轉變、解嚴後民間社會力量之釋放、獨居老人死亡事件之影響、臺灣人口快速老化、福利社區化的推動等因素，使得臺北市的志願服務組織亦有明顯的變化，在運用志工的需求上亦和以往不同。

一、獨居老人死亡事件影響

八十七年二、三月間因媒體報導全台

各地多起獨居老人（註1）在家死亡事件，使得獨居老人的議題成為各方關注的焦點，各級政府也在民意與輿論的壓力下規劃獨居老人的關懷服務工作。

本局也在八十七年三月研擬「臺北市獨居老人照顧方案」，四月起全面清查臺北市的獨居老人人數，六月時清查獨居老人人數為 6,204 人，基於政府人力有限，為因應全面性的電話問安、關懷訪視及後續需求之處理，實需大量民間團體的協助，本局遂以認養制度建構獨居老人服務網，邀集社福團體、宗教團體、社區志願組織、企業等參與，當時僅結合到十三個認養單位，有四個社福團體、四個志願組織、二個宗教團體、二個基金會，尚無社區內自行組成之志願服務團體，但在八十八年時已有社區發展協會、社區愛心媽媽等投入獨居老人關懷服務（周麗華，2002）。

自此各區老人中心運用志工邁向多元，包括老人中心志願服務團、里鄰系統、社區發展協會、基金會、宗教團體、社區志工團、社會服務慈善團體、企業組織等。在各志願服務組織投入關懷獨居老人後，由於本身組織型態、擁有的資源及實際接觸後瞭解老人的需求，服務項目也呈現多元化，除電話問安、關懷訪視外，還增加陪同就醫、居家環境維護、送餐服務、定點供餐、休閒活動、保健服務等。

二、市府運用志工的轉變

七十三年起本局各社福中心招募志工組成志願服務團，服務內容以兒童課輔、兒童青少年活動、文書行政等為主；後因社會福利法規相繼施行，本局個案量激增，社工員工作以個案處遇居多，相對需要較多的志工協助關懷弱勢家庭，以緩和社工人力之不足，志願服務團服務內容遂面臨轉型，志工服務內容轉為以關懷低收入戶個案為主，櫃檯服務、文書行政協助次之。

本局從推動民間單位認養獨居老人關懷服務工作中認知到民間力量無窮及活力無限，八十九年起結合大專院校的社團及基金會在廣慈博愛院、浩然敬老院、各平宅社區推動「大手牽小手活動」，希望結合學生志工的力量，進行社區關懷活動，惟因社團各有其自主性，而學生的時間分配深受課業影響，雖然仍有多所學校社團持續參與，但一直無法擴大。

社會多元化的發展導致市民需求急速成長，遠超過政府部門人力可以有效處理的情況，故本府各部門亦積極運用志工，除投入市政建設外，亦鼓勵民間組織運用志工參與服務，在各項市政工作上與民間部門建立夥伴關係。從本府運用志工的轉變、志願服務組織的自主性，及非政府可以完全主導其發展方向來看，志願服務的特性，將不再僅是慈善、補充政府之不足，而是具有更多元、更深入、更細緻而重要的功能。

三、推動社區互助政策

在人口快速老化、市民權力意識高漲、福利人口增加，而政府財政卻日趨困窘的二十一世紀初，本局已從資源分配者的角色，轉為創造資源並與民間分享資源的角色，才能滿足市民之需求與期待。而

隨著「去機構化」、「在地老化」及「福利社區化」理念的倡導，本局推動社會福利的理念著重在「支持家庭」與「社區互助」。九十三年度更以「前瞻、統整、創新」的原則，積極紮實地建構各項服務網絡，強化資源整合的平台角色，透過有效率的管理及更廣泛的資源連結，與民間建立夥伴關係，共同推動社區互助工作（顧燕翎，2004），在以往福利服務輸送的基礎上，重新檢視資源的配置，使資源發揮最大效益，並支持民間團體及志願服務組織發展，鼓勵民間自主性的由下而上的推動社區互助，使社區中需要被照顧的老人、身心障礙者、低收入家庭等都能獲得近便性的照顧，並與其原來的社會及生活網絡相連結，進一步創造婦女或弱勢者的就業機會，形成社區居民互助、自助的積極性的目標。

參、社區互助推動情形

近年來，社區互助成為本局推動社會福利的重點，從早期獨居長者的居家照顧服務以政府的角色介入與主導，逐漸發展出運用各社區及志願服務部門的力量，自主性的來開創服務方案，提供在地居民服務。以下就本市推動現況加以說明：

一、執行現況

(一)政府主導、民間經營

1.關懷獨居長者

本市推動社區互助係以獨居長者的照顧服務方案開始，服務內容包括獨居長者的在宅服務、家事服務、陪同就醫及關懷訪視服務等，截至九十三年一月三十一日止，本局列冊的獨居長者人數共有 5,945 人，由於公部門資源有限，為能達到全面提供獨居長者經常性、定期性的關懷訪

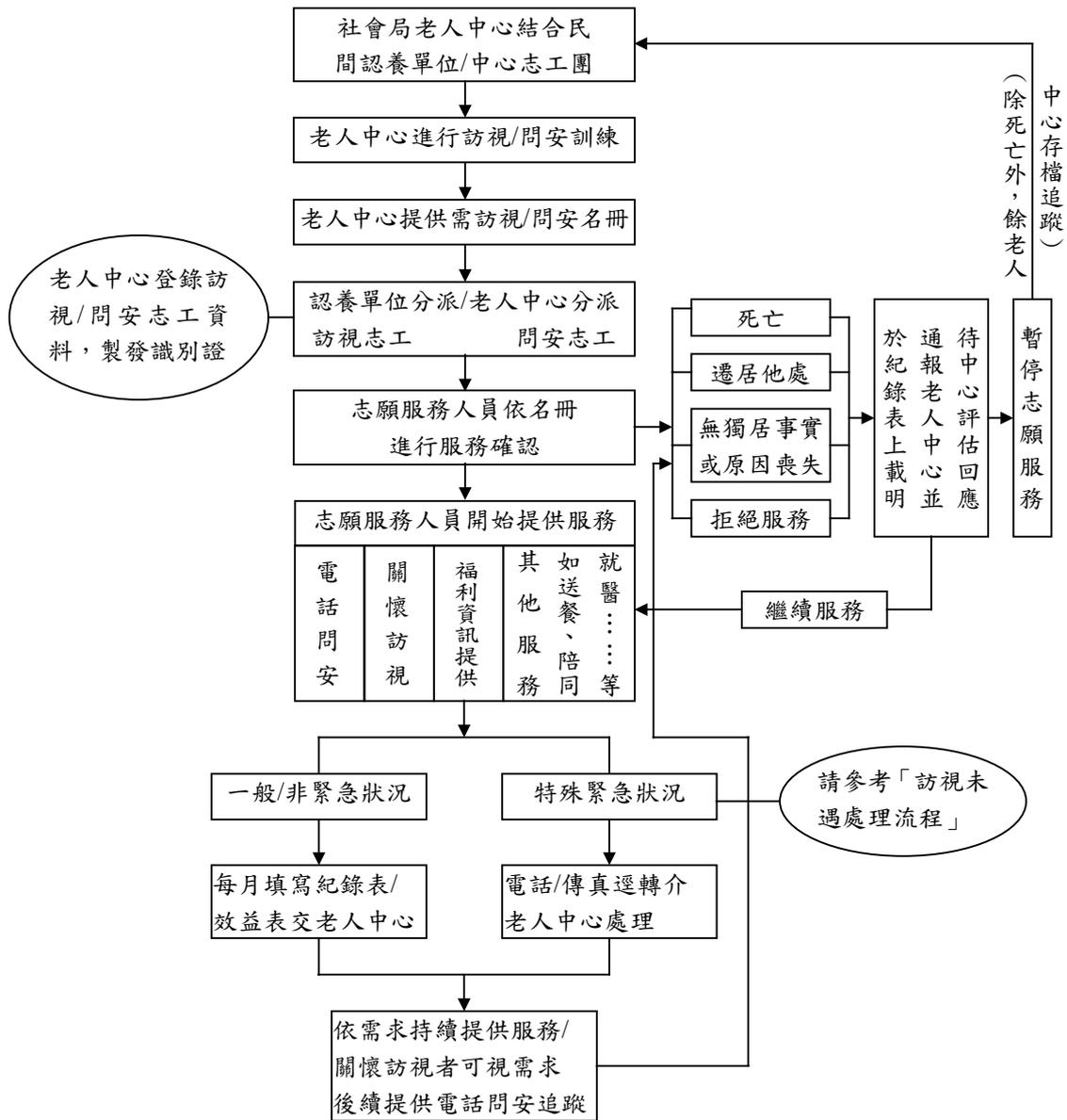
視、電話問安及送餐服務，本局主動邀集公益團體、宗教組織與社區志工，以認養鄰里獨居長者的方式，共同進行社區獨居長者的訪視工作，其工作重點如下：

(1)聯繫民間單位，擴大認養工作：在臺北市 12 個行政區 449 個里，目前共結合 28 個民間單位，1,316 名志工認養本市各

里之獨居長者。

(2)辦理志工訓練，設計工作流程：為加強志工之專業知能與技巧，提供順暢之服務供給，編印「臺北市獨居長者福利需求訪視志願服務工作手冊」，定期辦理志工職前說明會及訓練，並設計臺北市獨居長者志願服務工作流程（如下圖）。

臺北市獨居長者志願服務工作流程圖



(3)進行訪視工作，落實服務提供：針對各區獨居長者訪視結果，分析與評估每位獨居長者的服務需求提供後續轉介與服務，說明如下：

①有較多的獨居長者須電話問安、關懷訪視服務，為因應服務需求提供，本局十四處老人服務中心亦積極招募及訓練中心志工（約四百餘人），與民間認養單位，共同提供服務。

②對於有長期照護需求的老人，配合失能老人照顧服務，運用專業評估提供居家照顧服務、日間照顧、機構照顧等服務。

③為加強對獨居長者自我生活照顧能力訓練，協調衛生局配合其健康管理服務方案，提供獨居長者健康管理服務，以延緩獨居長者生理功能之退化程度。

④為使獨居長者因病或意外就醫時，獲致妥善之診治及照顧，協調衛生局訂定相關處理流程，使就醫之獨居長者在任何階段都能獲得協助。另本市列冊獨居長者至市立醫院看病可享免掛號費之優惠。

⑤臺北市老人服務中心定期辦理長青學苑、各類社團活動，並佈置溫暖的交誼場所供長者聊天、下棋，更購置健康設備供長者運動健身，再加上志工親切的招呼，讓長者備感溫馨。

另外，為鼓勵民間單位共同來從事老人照顧工作，本局自八十八年開始推動的「補助辦理獨居、失能長者支持性方案」，希望透過此方案能達到下列目的：一、透過補助方式強化老人社區照顧資源及網絡

之建構，使社區中的獨居、失能長者能就近獲得所需服務，落實「在地老化」政策。二、藉由支持及充實家庭照顧資源，以舒緩照顧者壓力，增進家庭其他成員與長者之互動。三、藉由經驗分享、交流及合作，鼓勵社區組織、專業團體、學校、企業及里鄰系統相互連結，建構社區內自助、互助網絡，共同推動獨居、失能長者社區照顧工作。民間單位提出的計畫相當多元廣泛亦有不少創意，諸如舉辦長者慶生會、健康講座、長者生活專題講座、園遊會、戶外旅遊、參觀活動、節慶活動、供餐、獨居老人小團體、志工家庭邀請長者至家中用餐、身障青少年為獨居長者打掃住家等，藉由各類活動促進長者的社會參與機會，並激發社區居民共同照顧獨居長者的社區意識，本局自八十八年下半年至九十二年底運用公務預算與公益彩券盈餘基金計補助 160 個民間單位，共 13,287,098 元。

2.創造弱勢婦女就業機會

九十二年開始，本局推動「飛鳳計畫」（註2），希望結合政府及民間資源，促進婦女能力發展，開拓婦女就業及工作機會，並同時完成社區互助系統建構為目標。本局推動的重點在促進社區互助產業，其中訓練婦女來提供社區所需要的服務，如關懷訪視、家事服務、送餐及照顧等，除提供婦女就業機會，也讓福利服務更社區化及更普及化。因此在推動社區互助方案時，皆將協助婦女就業列為主要目標之一，希望藉由基本訓練，培養其更多

的專業技能，作為將來就業的基礎，讓這些婦女能夠提供社區內的老人基本的福利服務，進而達到社區互助之目標，九十二年共提供六十一名弱勢婦女就業，九十三年預計提供五十三位婦女就業準備，服務705位長者送餐、供餐，服務人次將達170,720人次。其作法如下：

(1)甄選試辦單位及試辦區域：於每個行政區甄選合適團體、機構或社區作為推行本計畫之試辦單位。藉由小規模的試辦，將其成功經驗逐步擴充發展至本市更多據點。

(2)提供服務項目：依社區內需要服務的福利人口，自行設計所要服務之對象及項目內容包含：老人供餐服務、老人居家服務、老人關懷照顧、社區資源調查、社區廚餘堆肥工作、協辦精神病患家屬支持團體、兒童臨托及課後輔導、社區家庭伙食、老人安養護中心伙食等。

(3)協助辦理單位發展工作計畫及方案：

①辦理培訓課程，指導協會在執行計畫時需要注意的事項。

②聘請指導老師深入協會提供諮詢工作，區公所及社會局承辦人皆會親自輔導協會，提供社區發展協會相關問題的解決及詢問。

③定期召開座談會，讓每一個參與之社區發展協會能夠彼此分享經驗及遭遇的困難，作為繼續執行時的參考。

④辦理成果發表會，將各團體努力的成果及相關經驗推廣到本市的其他社區。

(4)協助婦女培訓相關職業訓練及課程：協助婦女培訓相關職業訓練及課程，諸如市場需求調查、衛生講習老人送餐、行銷策略、財務管理等；協助婦女取得相關證照及認證，如居家照顧、家事、保母及丙級廚師等，使婦女可進一步順利進入競爭市場。經完成求職登記、簡易就業諮詢、職業訓練諮詢後，推介參訓。

3.結合在地資源，提供老人送餐

為落實社區參與精神，鼓勵社區民眾參與福利服務工作，本局積極輔導各社區發展協會發揮其在地資源提供的角色與功能，自九十二年起在本市東華、成功、慶安、奇岩、錦華、景慶、吉林、指南等八個績優社區發展協會試辦老人供餐、兒童課輔、婦女就業協助等社區互助方案，每月辦理聯繫會報分享經驗及討論問題，並訂定「臺北市社區推動長者供餐服務須知」（如附），供有心推動社區互助之團體參酌。加入試辦老人供餐的社區，有為數不少的獨居長者、長期行動不便的老人、中低收入戶、身心障礙者及一般長者，而各社區亦因本身條件及擁有的資源不同，社區發展協會在社區互助方案的推動上顯得多元而創新，在九十二年十一月進行互助方案成果展時，吸引許多社區躍躍欲試，九十三年更有七個新社區加入，實值得與各界分享。

臺北市社區推動長者供餐服務需知

社區互助及社區照顧的議題近年備受重視，常見社區團體有心辦理老人供餐惟不知如何著手，今年藉由各社區實驗方案推動社區互助之經驗，提供有心推動社區互助之團體參酌：

一、服務對象條件

- 1.年滿六十五歲以上，中低（低）收入戶長者或失能者。
- 2.社區內身心障礙者。
- 3.單獨居住，或雖有同住者，但其同住者無照顧能力或經常性不在。

二、適合辦理長者供餐服務之社區發展協會

- 1.會務財務健全者（未經主管機關限期改選、整理及財務查核不佳情形者）。
- 2.方案經會員大會或理監事會議決議通過。
- 3.社區幹部及志工對方案充分了解（包括可能遇到的困難），並有共識。

三、服務對象之篩選

由當地老人中心視計畫內容及條件，確認長者意願後，再提供名單予協會。

四、供餐方式選擇

- 1.定點供餐：由長者至一固定地點用餐
 - (1)需選擇一固定且長者容易到達之場地。
 - (2)注意該場地之消防安全及逃生指標。
- 2.送餐：由培訓過之志工送餐盒至長者家中
 - (1)自行烹煮者，場地及設備需符合「食品良好衛生規範」之規定。菜色方面宜結合營養師，以提供給長者更健康的餐食。
 - (2)送餐路線事先規劃並計算試送時間。
 - (3)送餐及烹煮人力需穩定。

五、資源結合

- 1.可結合社區附近企業或政府機關午餐資源辦理。
- 2.結合有營業執照之自助餐業者（廚師需有丙級中餐技術士資格以上之證照）或醫院廚房辦理。
- 3.鄰近社區宜結合辦理長者供餐，以節省成本開支。
- 4.執行計畫前後，應充分與里辦公處、當地老人中心或社福中心溝通及合作，以發揮更大的功效。
- 5.儘量以結合資源方式進行，並以不花費太多人力及經費的方式進行。
- 6.可結合醫院營養室提供營養諮詢服務。

六、財務處理

- 1.事前做好財務規劃，計畫始能延續。
- 2.自行烹煮之材料，可在批發市場及購買季節性蔬菜以節省成本，並每天記錄購買費用。
- 3.尋求社區人士或廠商贊助。
- 4.向有關單位提出計畫申請補助。
- 5.定期檢討財務收支情形。

七、工作人員培訓

- 1.負責長者送餐及關懷訪視有一定之技巧，建議需受過培訓者較能適任。
- 2.菜單之設計及烹調原則應特別針對長者規劃，以符合營養衛生，並便於咀嚼吞嚥，故相關人員應先接受訓練，以了解老年人之特質與需求。

八、定期會議檢討

- 1.定期針對長者用餐情形進行滿意度調查以為改進。
- 2.多向已辦理長者送餐之單位觀摩。

九、其他

- 1.供餐之志工及工作人力需穩定，才能永續經營。
- 2.供餐服務同時，可進行關懷訪視，表達對長者之關心。
- 3.志工訓練建議課程內容：
老人餐飲營養、老人心理、送餐技巧、廚房衛生、溝通技巧、老人意外危機處理、工作倫理等。

社區供餐的餐食烹調大都是結合當地社區內自助餐店、醫院、學校或業者之廚房場地來做，再由志工送到獨居長者家中，或由長者至定點來用餐。北投區東華社區結合中國醫藥學院的廚房設施，由中央廚房製作便當，然後分送至各老人家中，亦每天支援奇岩里約十來個便當；大安區成功社區則結合建安國小學生未分完的菜飯，由大安區公所負責交通運輸送至救世軍教會提供的供餐地點給低收入戶、單親家庭食用，也向臺北市保安大隊搭伙，在成功社區活動中心平價供應獨居老人每天午晚二餐；大同區慶安社區是與自助餐店配合，由自助餐店準備餐盒，由志工送餐，而每週三則由社區志工媽媽自行調製各種不同口味的餐飲，以加菜方式供餐；大安區錦華社區則與社區內自助餐店合作，採送餐、供餐併行方式辦理；文山

區景慶社區則自行租房舍，自辦供餐。各社區因地制宜，以滿足供需雙方之需求。

各社區大多以運用社區志工的方式來進行送餐服務，基於食物新鮮度及衛生安全的考量，送餐志工必須在很短的時間內將餐盒送至各家中，再加上地點分散，送餐時間常是志工最緊張的時刻。繼九十二年度辦理成果展示之後，九十三年度增加了士林區芝山岩社區、中正區南機場社區、萬華區保德社區、北投區吉慶社區、萬華區新和社區、北投區福興社區、大安區民輝社區等七個社區發展協會加入推動社區互助方案，方案內容大部分是以長者供餐、問安關懷及提供社區弱勢婦女就業為主。另中山區吉林社區發展協會原來服務項目為婦女就業及兒童課業輔導，今年則將推動重點轉為長者供餐服務，相關的方案內容請見下表。

臺北市推動福利社區化互助方案一覽表

| 協會名稱 | 方案名稱 | 方案內容 | 實施範圍 | 辦理期間 |
|-------------|-----------|---|------|---------|
| 北投區東華社區發展協會 | 志工社區，活力東華 | ※實施長者餐飲服務相關專業知識訓練（含營養課程、老人居家一般照顧、溝通及會談等） ※結合社區內業者之廚房場地，作為辦理長者送餐服務之廚房 ※提供社區老人送餐服務，目前服務 100 位長者 | 東華里 | 92.08.~ |
| 大安區成功社區發展協會 | 十步芳草互助方案 | ※結合社區資源、提供長者暨社區弱勢家庭午餐服務 ※訓練社區弱勢婦女烹飪技藝，協助供餐服務 ※目前供餐及送餐對象約 60 人 | 群英里 | 92.08.~ |
| 大同區慶安社區發展協會 | 社區老人供餐服務 | ※送餐服務與自助餐業者合作，每週提供中餐五次，每週並會加菜一次 ※推動社區內居民認養社區長者餐食服務 ※目前送餐服務計 35 位長者 | 重慶里 | 92.08.~ |
| 北投區奇岩社區發展協會 | 同村協力，珍愛社區 | ※婦女基本技能訓能 ※結合東華社區發展協會廚房執行送餐服務 ※提供社區老人送餐服務，目前服務 30 位長者 | 奇岩里 | 92.08.~ |
| 大安區錦華社區發展協會 | 溫馨錦華送餐情 | ※結合自助餐店，提供社區長者餐飲，並請弱勢婦女提供服務 | 錦華社區 | 92.08.~ |

| | | | | |
|------------------|------------------------|--|---|----------|
| | | ※老人關懷服務 ※目前服務人數為 70 位長者 | | |
| 文山區 景慶社區發展協會 | 溫馨供餐情 文化傳社區 | ※志工訓練暨社區長者健康照顧及關懷服務 ※社區長者供餐服務，目前送餐及供餐對象約 50 人 | 景慶社區 | 92.08.~ |
| 中山區 吉林社區發展協會 | 鳳飛吉林， 吉林飛鳳 | ※婦女就業 ※兒童課後輔導 | 吉林社區 | 92.08.~ |
| 文山區 指南社區發展協會 | 指南有情社 區有愛 | ※中低收入與弱勢婦女就業 | 指南里 | 92.08.~ |
| 中山區吉林社區發 展協會 | 敬老關愛情 | ※實施長者餐飲相關專業知識訓練 ※送餐需求調查 ※社區長者送餐服務 ※預計六月起提供四十位長者供餐 | 吉林社區 | 93.01~12 |
| 士林區芝山岩社區 發展協會 | 社區友善情 弱勢嚐溫馨 | ※實施長者餐飲服務相關知識訓練 ※結合「耕莘醫院至善健康園區」之長者健康餐 飲 ※預計提供四十位長者供餐 | 名山里 | 93.01~12 |
| 中正區南機場社區 發展協會 | 餐飲照平安 | ※實施長者餐飲服務相關知識訓練 ※結合自助餐業者、和平醫院，提供適合長者之 餐飲 ※預計提供五十位長者供餐 | 忠勤里及 南門、建 國、永功、 永昌、頂 東、龍光、 廈光、龍興 等里 | 93.01~12 |
| 萬華區保德社區發 展協會 | 關懷長者 溫馨送餐 | ※實施長者餐飲服務相關知識訓練 ※結合婦幼醫院，提供適合長者之餐飲 ※定期提供長者健康評估 ※長者問安關懷 ※預計提供五十位長者供餐 | 保德里 | 93.01~12 |
| 北投區吉慶社區發 展協會 | 溫馨傳送情 —社區老人 送餐服務 | ※實施長者餐飲服務相關知識訓練 ※結合陽明大學中央廚房（東華），提供餐飲 ※長者問安關懷 ※預計提供四十位長者供餐 | 吉慶里 | 93.01~12 |
| 萬華區新和社區發 展協會 | 溫馨傳送情 —社區老人 送餐服務 | ※實施長者餐飲服務相關知識訓練 ※結合優良自助餐業者提供餐飲 ※長者問安關懷 ※預計提供一百位長者供餐 | 新和里 | 93.01~12 |
| 北投區福興社區發 展協會 | 溫馨傳送情 —社區老人 送餐服務 | ※實施長者餐飲服務相關知識訓練 ※結合陽明大學中央廚房（東華），提供餐飲 ※長者問安關懷 ※預計提供四十位長者供餐 | 福興里 | 93.01~12 |
| 大安區民輝社區發 展協會 | 寶貝—社區 互助方案 | ※實施長者餐飲服務相關知識訓練 ※結合優良自助餐業者提供餐飲 ※長者問安關懷及陪伴就醫 ※預計提供五十位長者供餐 | 民輝里 民炤里 | 93.01~12 |

綜上所述，本局從關懷獨居長者服務工作經驗中，發現老人供餐是現在的社會需求，在推展老人供餐方案時，需要的工作人力除志工幫忙送餐外，也需要正職的工作人員協助烹煮食物、分菜等，因此考量社區中的弱勢婦女要負擔照顧家庭的重任無法找到專職工作，這樣一個供餐方案的推展，創造了這些婦女就業的機會，達成的效益很大，充分展現在地資源的有效運用，且結合了社區資源與婦女就業需求，也預見了未來社區互助推展的可行性。

(二)民間組織自發性推動

根據內政部社會司推動的「祥和計畫」及「福利社區化計畫」，正是廣結志工，動員社區力量，以社區為原點，結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內外資源，建立社區服務網絡（蕭玉煌，1999）。九十一年行政院制定挑戰 2008 國家發展計畫，其中「新故鄉社區營造」計畫特別強調照顧服務地方自主化的原則，有三大重點（行政院，2002）：一、提升社區照顧質量、二、發展照顧服務產業、三、建立社區托育照顧系統，此三大重點均隱含了社區互助的意涵。據此內政部社會司即著手修改補助項目，將提昇社區照顧質量計

畫納入，並以此做為志願服務評鑑的指標之一，希望各縣市祥和計畫志願服務團隊及社區發展協會能發揮在地的力量，運用當地的人力來提供當地居民所需要的服務。

本局自九十一年底即開始向各志願服務團體宣導內政部提升社區照顧質量專案計畫，九十二年初召開本市祥和計畫團隊志願服務會報時，亦向各志願服務團隊說明此項計畫的補助項目及原則，希望可以號召更多志工團隊加入，以服務當地的社區居民。此計畫係由民間單位自行選擇是否投入，九十二年上半年計有八個單位提出申請，經本局召開審查會議，決議推薦六個單位（士林靈糧堂「社區型老人日托關懷站」、聖公會牧愛堂「提升老人之社區照顧質量計畫」、弘道志工協會「社區老人居家服務方案」、紅十字會台灣省分會「臺北市中正區獨居長者社區照顧方案」、光寶文教基金會「社區愛、厝邊情-弱勢兒童青少年暨家庭關懷照顧服務」及原住民關懷協會「提升原住民社區照顧質量計畫」）申請內政部社區照顧質量計畫補助，其執行情形如下表。

社區照顧質量計畫執行狀況及成果

| 執行單位 | 方案名稱 | 服務內容 | 執行成果 |
|---------------|---------------|---|---|
| 臺北市原住民關懷協會 | 提昇原住民社區照顧質量計畫 | 一、實施期程：92.4-12 二、服務對象：原住民兒童、青少年、男性及婦女 三、服務內容：陪同就醫、青年講座、關懷服務 | 一、投入志工人力：42 人 二、服務人次：7997 人次 三、服務時數：3845 小時 |
| 中華民國弘道志工協會 | 社區老人居家服務方案 | 一、實施期程：92.4-12 二、服務內容：簡單家務清潔、協助膳食、協助取藥、陪同就醫、購物、休閒、代辦福利服務、電話問安 | 一、投入志工人力：194 人，共服務 98 名長者 二、服務人次：2236 人次 三、服務時數：2872 小時 |
| 中華民國紅十字會台灣省分會 | 中正區獨居長者社區照顧方案 | 一、電話問安 二、關懷訪視 | 一、電話問安：投入志工人力 17 人、服務人次 10599 人次、服務時數 4527 |

| | | | |
|-------------------------------|----------------------------|---|--|
| | | 三、緊急救援系統服務 四、社區活動 | 小時 二、關懷訪視：投入志工人力 46 名，服務人次 1604 人次，服務總時數 2645 小時 三、緊急救援系統服務：投入志工人力 18 名，服務人次 20372 人次，服務時數 2481 小時 四、社區活動：投入志工人力 28 人，服務人次 8906 人次，服務時數 1126 小時 |
| 財團法人臺灣聖公會牧愛堂 | 提昇社區照顧質量計畫 | 一、居家照顧服務 二、老人團體活動 三、社區醫療保健活動 | 一、投入志工人力：51 人 二、服務人次：1100 人次 三、服務時數：755 小時 |
| 臺灣世界和平祈願會、聯合國 NGO 世界和平教育者國際協會 | 後港生活圈提昇社區照顧質量專案計畫 | 一、邀請專家學者組成「社區照顧志願服務顧問團」 二、每月第一週為健康關懷週，結合士林地區附近醫院衛生所等，到公園為長者進行康檢查 三、辦理銀髮族身心靈成長課程 | 一、投入志工人力：209 人 二、服務人次：4213 人次 三、服務時數：1525 小時 |
| 財團法人臺北市中國基督教靈糧世界佈道會士林靈糧堂 | 社區型老人日托關懷站 | 一、長者健康資料測定及紀錄 二、結合學生或文藝性社團舉辦銀髮族敬老季成果發表會 三、舉辦研討觀摩、學生志工關懷長者系列服務攝影展 | 一、投入志工人力：18 人 二、服務人次：680 人次 三、服務時數：92 小時 |
| 財團法人光寶文教基金會 | 「社區愛、厝邊情」弱勢兒童、青少年暨家庭關懷照顧服務 | 一、青少年外展服務 二、於各學區成立認輔志工團，提供家庭功能不完整之學生生活關懷服務 | 一、投入志工人力：493 人 二、服務人次：526 人次 三、服務時數：9396 小時 |

後因 SARS 疫情影響，以致推展進度稍緩，九十二年七月之後繼續受理其他單位之申請，臺灣世界和平祈願會繼「後港生活圈」再度提出臺北市北投區石牌次分區提升社區照顧質量專案計畫「社區的寶貝——五老照顧傳溫馨」及臺北市大同區提升社區照顧質量專案計畫「社區溫馨的家——培育志工的搖籃」等，均展現出本市志願服務團隊參與社區工作之活力與用心。

在這些申請的方案中，大部分仍是以老人為服務對象，提供居家照顧服務及社區關懷活動等，其中較具特色的為原住民關懷服務及青少年認輔工作，茲說明如下：

1. 原住民關懷服務：

(1) 服務對象：以原住民的兒童、青少年、婦女、男性為主。

(2) 服務內容：包括文書服務、簡易醫事服務、關懷服務及休閒服務等。

(3) 執行情形：從九十二年四月至十二月止，原住民關懷協會於服務提供前，先對志工進行八個小時的基本訓練，並於五月開始每週二、四訪視中正、中山、萬華、大同、北投、士林及松山區之原住民家庭，了解及蒐集這些家庭的福利需求及面臨之問題，並連結相關的資源提供協助。若遇家中零亂需打掃者，也會集合眾多志工之力量大家一起來幫忙。另外，舉辦青少年

講座，培養原住民青少年兩性關係之健康觀念；設計簡易的休閒活動如籃球及保齡球運動等，促進彼此之間的人際互動等，均頗獲原住民青少年的好評與肯定。

2. 青少年認輔工作：

(1)服務對象：以臺北市松山區、內湖區、中山區、士林區、大安區、南港區、萬華區之弱勢學童、青少年、中輟生暨虞犯少年為主。

(2)服務內容：協助社區學校針對貧困及文化不利、單親失功能家庭之青少年進行關懷陪伴（生活照顧）及外展工作，認輔需要輔導的學生及家庭，並提供諮詢與轉介服務，建立完整的社區互助網絡。

(3)執行情形：光寶文教基金會的認輔志工在提供服務前，需先受過同理心、助人歷程與技巧、婚姻與家庭等相關訓練。進行個別輔導或團體輔導之後，亦會跟學校輔導室討論個案的狀況及未來輔導方向，並且每個月定期召開個案研討會，連結各個學區輔導經驗相互交流，使關懷系統真正在社區紮根。現已培訓七個認輔志工團，積極走入社區推展青少年工作，青少年因與認輔志工建立長期深厚的友誼，一旦有需求時，均願意主動尋求協助。

上述所有計畫執行前，各單位均會先辦理志工人員的教育訓練，除增加其專業知能及對當地居民需求進行瞭解之外，並透過此次活動招募新志工，使更多有心加入志願服務之市民，多了一個參與的管道。雖然才少數幾個民間團體提出申請，卻投入了相當多的志工人力來從事社區照顧之工作，顯見未來運用志願服務人力之希望無窮。惟執行過程中，亦有許多需要再思考規劃之處，例如原住民之服務均需於下班時間進行，志工的時間有時難以配合，其次是服務對象的開發不易及不足，招募新志工卻無法有固定的服務工作，易

使志工容易流失，再者有許多志工無法定期提供服務，僅能機動性支援，對於長期之居家照顧服務工作之執行有實際的困難。

二、政府支持措施

(一) 志工人力儲時制度

本府衛生局自民國八十八年首創天使人力銀行（志工服務），希望可以連結志工彼此之間的資源互相幫忙。其服務對象包括住在臺北市，無攻擊行為者，且具有下列情形之一：1.獨居老人，且失能者。2.居家乏人照護之失能者（家事、洗衣、煮飯、理財、吃藥、打電話、室外走動、上街購物……等），一項以上需協助者。服務內容包括提供非定期性的居家照顧：含環境改善、進食、活動治療、陪同就醫、服藥、翻身、肢體活動、上下床、協助沐浴、換洗衣物、代購物品、問安、家務與文書服務……等。為方便民眾就近使用，並於十二區設立分行，由各區衛生所結合民間公益團體如財團法人臺北市中華基督教木柵浸信會、財團法人中華基督教浸信會聯合會附屬大眾傳播中心等，安排志工協助個案或家庭解決照顧問題，度過家庭緊急需求，以紓解照顧人力不足的窘境，共同參與社區長期照護工作。

志工存提時數的原則如下：

1.天使人力銀行輔導員（衛生所長期照護業務承辦人），須每月審核志工服務紀錄及志工服務登記表，並登錄志工服務時數，認證於存摺。

2.志工服務累計達三百小時以上，當志工本人、配偶或直系一親等（父母、子女）失能且須居家照顧時，可提領服務時數，優先得到居家照顧服務。

3.提領方式：

(1)提領時數，須填提領單向總行或分

行申請提領，一個月以三十六小時，一天最多六小時為原則。需延長時數者，須由專業人員重新評估說明原因並以延長二個月為限。

(2)分行人力不足時，可向總行申請協助，總行協調其他分行支援。

(3)志工本人搬離本市至車程一小時內可達之其它縣市，且有志工願提供跨市服務時，得專案申請，提領服務。

本府衛生局天使人力銀行自八十八年起開創迄今，一度志工曾高達上千人，惟志工因某些因素如服務項目與本身興趣不合、家庭因素、經濟不景氣需再度就業以及 SARS 期間的擔心害怕等，致影響志工的流動，目前固定服務的志工計 240 位，此項方案是一個服務回饋機制，亦即現在服務之志工可以儲存自己的服務時數，當日後其本身或家屬有需要他人協助時，即可提領此時數，是一個互助系統的最佳寫照。截至目前為止，僅有一位志工提領服務時數。

(二)經費補助：

民間志願服務部門如本市祥和計畫志工團隊及各社區發展協會在推動方案時，常常面臨經費短少之憾，本局為培植各單位順利運作，亦編列社區互助相關方案之經費補助計畫，提供各個民間志願服務組織及社區發展協會申請。本年度的補助計畫包括「辦理獨居、失能長者支持性方案」、「老人供餐的社區互助方案」、「飛鳳計畫的社區互助方案」以及「志願服務人才培訓方案」等，希望藉由不同面向的方案實施，能促使民間部門發揮功能，並提昇工作人員的知能與技巧，進而達到落實社區自助互助之目標。本市祥和計畫志願團隊及各社區發展協會之運作除向本局提出補助申請外，亦可經由本局審核其方案計畫向內政部申請「提昇社區照顧質量計

畫」經費補助。

(三)建立合作溝通機制

1.定期召開聯繫會報：本局與所屬志願服務運用單位每年定期或視需要辦理十二個行政區社會福利服務中心、十四所老人服務中心志工督導聯繫會報；各區老人中心每季或每半年與該區認養單位(志工)召開聯繫會報及個案研討會，以瞭解各志願服務組織運作情形，建立本局與民間志工團隊之溝通橋樑。九十二年初，曾召開本市祥和計畫團隊志願服務會報，除轉達內政部申請推展社會福利業務志願服務相關補助之規定外，亦說明未來中央政策重點之「提供社區照顧質量計畫」，希與民間共同合作推動。除平時會報的辦理外，也經常以電話聯繫、電子信箱溝通，或是以公文轉達各項訊息，各單位遇有疑問時，亦會主動尋求協助。

2.辦理成果展示活動：去年本市有八個社區辦理老人供餐服務，係運用當地居民來服務自己的社區。為使大眾了解方案執行成果，以及吸引更多社區加入服務的行列，特別於九十二年十一月舉辦社區互助方案成果展示，使尚未投入的社區可以藉由此活動，觀摩及吸取這些社區執行良好之經驗，作為未來提供服務之參考。

結、未來展望

臺北市自九十二年起有系統的推動社區互助工作，迄今已逐漸累積運用志願服務組織推動的經驗，各項方案內容也漸趨多元，與民間單位亦建立較佳的信任關係，然仍面臨許多的問題。首先，志願服務組織有其主要宗旨，組織本身常因為對未來發展方向的定位，影響其投入服務的持續性。其次，要扶植民間部門或志願服務組織投入社區照顧工作，包括對社區需

求有充分的瞭解，志工人力的招募、訓練、管理等，慢慢使其與當地社區建立關係，進而可以掌握及運用資源協助居民，都需要經過一段時間的努力，這個過程都可能因任何因素使其放棄。因此，未來本市在運用志願服務組織推展社區互助時，可從下列幾個方向著手：

一、加強志願服務部門之功能

志願服務組織是一個以志願服務人員為主的自主性團體；在結構上較具開放性；內部分工和精密化則較一般正式的組織低（黃明慧，1987），所以提昇志願服務組織的管理經營能力有其必要性，例如，老人送餐服務如何在營養健康與成本上兼顧，甚至資源連結能力的增強，方能持續推動。

目前於臺北市立案的人民團體有 2,454 個，社區發展協會有 352 個，再加上其他自發性的組織，實是一股強大的民間力量，加強培植小型志願服務組織，使其有能力投入人群服務工作，仍需再積極進行。

少數志工因為自身利益，而使利他之志願服務精神喪失，因而志工倫理及志工價值理念的再倡導，以落實志願服務精神，亦是加強志願服務部門功能的重要工作。

二、以多元志工服務方案，持續建構社區互助體系

本局目前已積極鼓勵各社區發展協會及民間志願服務組織投入社區互助工作，惟投入的協會及民間組織仍有限，運用志願服務組織推動社區互助體系仍是本局未來重要的政策方向，如何使志願服務組織與居住於社區中的人群產生互動，進而形成互助體系，在發展策略上仍待創新與突破。

面對本市市民福利需求的多元性，以創新觀念拓展多元志工服務，是本局九十三年度推動志願服務的重要工作，期待透過志願服務理念的宣導，培養兒童、青少年及社區居民具有社區意識，並能積極參與社區活動。目前正積極開發與連結相關單位共同推動讀書人志工、長青志工、團隊志工、專業志工、小志工、外籍（語）志工等六大志工，進而將開發出的志工人力投入於社區互助方案中，亦是本局今年努力的重點。

三、政府角色及獎勵制度的省思

政府對於志願服務組織的發展應當全力支持，所以本局在相關經費補助及輔導上均列為首要，然在國家財政日漸困難時，實難寄望政府在經費人力上能再完全充分補助，政府角色勢必也將從資源分配者轉為資源創造者，設法將有限資源創造出更大效益。如何與民間建立信任的夥伴關係，運用民間組織之自主性及彈性，在人群服務上創造雙贏，值得政府再做努力。

志願服務之精神原為誠心奉獻、不求名利及以服務他人為目的，志願服務法之實施，固然對志願服務工作品質提昇獲得一定的保障，然而獎勵制度的實施，對於以利他精神為核心價值的志願服務組織，長期而言仍將是弊多於利。

四、結語

志願服務組織仍有相當的發展潛力，目前有些志願服務組織已朝向專業化發展，然臺北市在運用志願服務組織推動社區互助方案時，期待與實際執行過程中仍有落差。楊培珊（1991）研究指出，志願部門提供服務產生的困境有：各志願部門的性質與主要宗旨，以及組織本身對其未

來的展望與規劃都各不同；各單位的組織動員能力、與公部門的合作經驗，也會影響其執行程度；與政府機關的合作不可避免的增加了文書報表等「行政程序」；與政府的合作關係不是十分順利愉快；志工人力本身即存在一些不穩定性。

本局在運用民間志願服務組織推展社區互助體系時，亦面臨了上述的問題，未來除加強志願服務理念的宣導外，亦將積極開發多元創新服務方案，由下而上的瞭

解社區需求，尊重志願服務組織之自主性，擔任資源連結的平台角色，與民間建立信任的夥伴關係，持續建構推動社區互助系統，並有效簡化行政流程、減少文書作業，以建立更有效率全人化的服務輸送體系。

（本文作者：顧燕翎現任臺北市政府社會局局長；張美美現任臺北市政府社會局社會工作室主任；廖秋芬現任臺北市政府社會局松山社會福利服務中心督導）

註釋：

註 1：本市對於「獨居老人」的定義為：1.年滿六十五歲以上，長年居住本市（不論設籍與否）。2.非居住於機構內者。3.單獨居住，或雖有同住者，但其同住者無照顧能力或經常性不在（經常性只有二十四小時以上獨居事實）。

註 2：本計畫由臺北市政府勞工局、社會局、建設局三個局處共同合作辦理，以提供完整、持續性的服務。1.勞工局：提供創業諮詢、職業訓練、就業服務精緻化，加強考量弱勢市民需求之服務設計。2.社會局：提供各項婦女服務方案，以培養弱勢婦女擁有自立更生的能力為前提，發展精緻化的弱勢婦女福利服務方案，並加強排除其就業障礙，增強就業能力與條件。3.建設局：加強微型企業輔導。

參考書目：

- 行政院（2002） 挑戰二〇〇八國家發展重點計畫〇六一七核定版。
- 內政部（2003） 國家發展重點計畫：提昇社區照顧質量計畫。
- 臺北市政府社會局（2002） 市政白皮書。
- 臺北市政府社會局（2003） 臺北市推動福利社區化互助方案成果護彙編。
- 臺北市政府社會局（2003） 九十三年度臺北市老人照顧服務系統規劃說明。
- 臺北市政府衛生局（2004） 九十三年度天使人力銀行總行實施計畫。
- 周麗華（2002） 從認養獨居老人看臺北市社區內志願服務團體之發展模式，世新大學社會發展研究所碩士論文 二〇〇二。
- 楊培珊（2001） 台北市獨居長者照顧服務經驗之反思——一個行動研究的報告，台大社工學刊（5）：103~150。
- 蕭玉煌（1999） 組織再造——社區組織工作者省思與前瞻，社區發展季刊，87：16~34。
- 顧燕翎（2004） 臺北市政府社會局九十二年施政成果記者會成果報告。