

談老人社區照顧服務輸送品質

林明禎

一、前言

從社區照顧政策方案推動以來，回顧臺灣從 1995 年「全國社區發展會議」，接受與會學者提出「為落實社會福利政策，社會福利應推動社區，並建議加強社區各相關社會福利設施及服務方案的普及」之建議（內政部，1995）；乃至 1996 年訂頒「加強推展社區發展工作實施方案」，研訂「福利社區化」的具體措施與實施步驟，規劃推動「福利優先區」創新措施；並於同年核定實施「推動福利社區化實施要點」。自始臺灣地區社區福利服務又進入新的紀元，在「福利社區化」實驗計畫中陸續選定實驗社區推動，包括 1998 年內政部（臺北市文山區、宜蘭縣蘇澳鎮、彰化縣鹿港鎮、臺南市安平區與高雄縣鳳山市五個地區）、精省前省社會處（南投縣埔里鎮、臺中縣霧峰鄉萬豐社區、宜蘭縣宜蘭市梅州社區、新竹縣私立華光智能發展中心與苗栗縣私立新苗智能發展中心），以及同年行政院訂頒「加強老人安養服務方案」，同時核定衛生署「老年長期照護三年計畫」。2000 年內政部續擇定實驗區計畫（臺北縣三重市、彰化縣秀水鄉、高雄

市小港區與金門縣）、2001 年內政部與衛生署合作推動「建構長期照護體系先導計畫」（北縣三鶯社區、嘉義社區）等社區照顧相關計畫案。社區型社區照顧顯著成長擴展，而觀此實驗或先導計畫的推動，無外乎嘗試找出穩定、有效的服務輸送系統。

按過去香港華人社會實務經驗推估，理想安養暨養護機構床位數約需老年人口數的 2.1%（安養 10% 養護 11%）；2003 年六月止臺灣地區社政系統所轄住宿型老人機構照顧供給與實際佔床率平均約 100：68（內政部，2004），固然老人機構照顧需求，可能性的因機構本身因素設施不夠周延等，抑制原有需求，但機構式照顧接受度遠不及社區式照顧高，卻是事實；內政部（2000）資料亦顯示，絕大多數的老人仍與家人同住或居住於熟悉的社區之中，接受非正式的社區照顧，主動選擇機構式照顧極其少數。非正式資源的照顧是否可提供與正式資源一樣較具法定持續的穩定效果，先進國家典型在夙昔，然不同國情、風俗與文化背景，允值深究。相較英國等先進國家面臨議題及發展經驗，國內學者較正式提出社區照顧理念尚未逾十年（內政部，1995）；實務經驗上的難題，俱應進

一步，依可能的不同角度與觀點檢視之；尤其諸多樣的服務輸送體系與方式，是否發揮最大邊際效益？是否都能滿足服務使用者所需？以及符合管理者的實務操作面的後勤所用。社區照顧屬於老人長期照護體系中，無論社政、衛政，現階段都僅是零星式、片段式的推動，彼此資源網絡連結、內部整合仍有極大空間改善；不足的資源、空洞的網絡連結將會使得社會工作福利服務專業主義主張受到嚴厲挫折與挑戰（黃源協，2003；黃源協，2000）。

二、服務輸送品質管理與成效議題

就微視觀點而言，固然一項福利服務輸送的過程牽涉到應包括：1.提供者（贊助者、購買者）、2.輸送者（服務者、照顧者）、3.使用者（消費者、被照顧者）等三個部分，但其中「輸送者」體系的福利服務供給方式，貫穿福利社區化中社區照顧的主軸，或者說輸送者的服務內涵，指陳出服務在「機構照顧」與「社區照顧」光譜（spectrum）中的位置所在，相對也可供拆解判斷服務的穩定、有效與否，重要性不言而喻；此謂「穩定有效」其實也一併檢視著完整的服務輸送品質議題。另外，次從鉅視觀點而言，吾等談及福利服務輸送時，亦將涉及品質的探討；如同提及經濟（economy）、效率（efficiency）、效能（effectiveness）議題時，也必然論及新管理主義（Cutler & Waine, 1997）；從公共服務行政到公共服務管理，實係當代各國服務輸送的一項重大轉變，此乃起源於

福利國家危機，以及為提升公共服務部門的效率而來。尤其在新右派思潮影響之下，八〇年代福利服務市場化改革，公共服務預算轉移，乃至管理的引進，以改善公共服務的效率；以及後期公私部門合作、其間界線趨於模糊。如同 Pollitt (1993) 所認為的英國發展經驗中，初期著重開始於新泰勒主義（neo-Taylorist）所支持的成本抑制與分散化管理；到後期則更持續注重於品質改善的必要性，以及注意到是否符合個別使用者的期望，即所謂的「新管理主義」。鳥瞰西方先進國家整個公共社會服務的發展背景與過程，其實始終鑲嵌著濃厚的「品質」暨「管理」的概念訴求。社區照顧「服務輸送」無法背離「品質」的論述，而「效率與效能」亦無能抽離「管理」而單獨揭櫫。服務輸送、品質、管理互為探究時的內涵。

先進國家的社區照顧服務輸送，就新管理主義的運用與發展，亦非為完美與順遂；夾雜著無以兼顧的難題與矛盾，在在使得主事者不斷檢視、省思與調整。在臺灣殘補式福利服務體系中，Clarke & Newman (1997) 所謂的科層－專業主義（bureau-professionalism）的照顧模式之發展尚非明確，反而夾雜著科層－專業與新管理主義性質模式情形下（黃源協，2000），對於社區型社區照顧發展模式允先有預見（foresight）的能力與企圖，他山之石亦可避免臺灣推展發展過程可能陷入的窠臼。

成效性的討論在過去二十多年來，不斷地成為社會工作中心議題，社會服務輸

送步入強調責信 (accountability) 的時代，有關方案的效率 (efficiency) 與效能 (effectiveness)，一直是政府民間俱所強調；服務方案的成效指的社會方案和社會服務能夠成功地協助服務對象，在其生活中造成正向改變之程度 (Kettner, Moroney, Martin, 引自高迪理譯，1999；梁偉康，1990)。隨著政策潮流演變、服務方案的出新，福利服務趨於多元與複合，產生多種服務輸送方式，其間各種輸送系統對方案目標、案主需求的達成與滿足程度，端須進一步評估瞭解，服務品質的探討也必然為社區照顧推動中所強調。

回溯較早前內政部所召開「全國社區發展會議」中，與會人士較正式提出「福利社區化」主張，並強調其具有六大優點 (內政部，1995) 包括：(1)社區居民的參與性高，有助於社區意識的凝聚；(2)社區工作的可近性高，有助於福利服務的輸送；(3)社區工作的可受性高，有助於滿足社區的差別需求；(4)福利工作的自助性高，有助於提昇居民的自治能力；(5)福利工作的分權性高，有助於保障居民的福利權益；(6)福利資源的使用性高，有助於增進社會的合作關係。其中的參與性 (participation)、可近性 (accessibility)、可受性 (acceptability)、自助性 (self-help)、分權性 (division of authority)、使用性 (utility) 等論點主張，是優點亦屬「理想價值」，但是作為社會工作從來的實務性的 (practical) 取向內涵，必然步入「實踐價值」暨「實施價值」的深究；因此論述優點其實也道出對此議題指項，吾等進一步

討論與探究，所謂的達到與完成 (achieve) 之程度上的特殊性意義與必要性。

檢視英國社區照顧政策實施中，「使用者的選擇權」以及「使用者和照顧者的參與和權能增進」是服務輸送過程中的重要目標 (黃源協，1998；呂寶靜，1999)。選擇權指的照顧服務必須彈性與感性的回應使用者和照顧者的需求，服務必須讓消費者有選擇的範圍，俾滿足與符合需求；參與及權能增進指的服務之介入對於自主性的培養，以及著重於那些有最大需求者 (Doh, 1989)。從管理者立場而言，使用者既能選擇，則服務輸送方式的正當 (proper) 與否應該被正視，供使用者衡酌孰可擇取、孰不足取；而使用者與照顧者既被鼓勵參與，以及使發揮潛能、賦予權項，那麼服務能否達到此目的，探討服務輸送之正確性 (accuracy) 也應被關注；此述中的所謂服務輸送的正當與正確性，均構成探究社區照顧服務輸送中必須面對的重要服務品質議題。

三、服務品質的界定

「品質」是一個允宜小心處理的概念；難以處理是因為該字意義多變，對不同的人而言，指的是不同的事；而品質的概念是如此分歧，因此有必要清楚了解品質的各種意義，否則品質可能淪為口號，聽起來義正辭嚴，卻難以實踐 (Naomi Pfeffer & Anna Coote, 引自何瑞薇譯，2001)。九〇年代品質觀念受到重視，強調品質控制 (quality control)、品質保證 (quality assurance)，甚至「全面品質管理」

(Total Quality Management, TQM) 概念，在政府部門及企業部門流傳著，進行著一場品質的革命。「品質控制」著重於服務的被監督，確保一致性品質；而「品質保證」更指的管理體系確保輸送的服務是高品質的；「全面品質管理」則包括一系列策略，如承諾持續服務品質的改善、組織文化的改變，以及強調每個人對實際績效的貢獻。就層面與向度來看，是從有否服務取向，轉移到使用者的是否滿足取向。

綜言之 (Deming, 1982; 美國品管學會 (ASQC), 歐洲品管組織 (EOQC); 引自戴永久, 1991; Feigenbaum, 1989; 引自林鳳嬌、鄧子正, 1998), 「品質」其實是 (1) 一種心理層面的感受狀態; (2) 並不易具體的陳述; (3) 以源於需求滿足為主; (4) 因不同時空及人事背景而有不同適用; (5) 會是相同條件下可指出較佳情況的情形; (6) 而且不論在生產、製造過程都可能出現; (7) 認定上也並無絕對的必然標準。

有關品質的研究其具備有相當多的面向與要素，如美國聯邦品質組織 (Federal Quality Institute, FQI) 將品質的表現定義為一主要面向及數個次要面向，包括可依賴性、耐久性、一致性、有效性、適時性等；另社會服務機構視為重要品質要素包括可近性、適時性、一致性、人性化、結果等 (Patti, 1987; Pruger & Miller, 1991, 引自施怡廷、梁慧雯, 1998)。歐美品質管制組織將品質界定為：「一項有關滿足特定需求之能力的各面向之總合」 (Morgan & Murgatroyd, 1994)；《牛津英語辭典》 (The Oxford English Dictionary) 指出品質概念

包括與其他同類事務的比較以及某些事務之優良的等級或程度。

四、老人為對象的社區照顧服務品質

社會服務的品質並不容易被清楚的界定，依社會工作辭典 (內政部, 2000) 社會福利的提供方式分為項目服務 (Service in Kind) 和現金服務 (Service in Cash)；此項目服務即指社會服務，社會服務為一種增進人類福祉之特殊工作，別稱社會福利服務，旨在調適個人、家庭與團體相互間關係；其服務範圍甚廣，一般以服務時受財力、物人人力之限制，通常僅指政府依據社會立法推行之服務，及民間力量而為之志願服務。就通盤性社會服務而言，既受限於人力物力財力，則當人物財力服務未足供使用者使用情形，所謂未符合足夠性 (adequacy) 情形時，即可謂服務品質不佳；或者人物財力服務內容水準不適合使用者，適當性 (appropriation) 未符合使用者情形時，亦可謂服務品質不佳。此述中品質至少涉及質 (quality) 與量 (quantity) 兩面向：

1. 足夠性 (adequacy)：

指足夠的、符合的，即服務足夠供使用者、家屬情形，具有量 (quality) 的滿足意涵。就老人社區照顧服務，該服務項目足夠老人使用。

2. 適當的 (appropriate)：

指適當的、適切的，即所提供服務素質內容對於使用者、家屬而言，覺得切合其使用，具有質感 (quantity) 的含意。以

老人社區服務而言，所提供項目對於使用者老人、家屬，是切合實際需求。

就品質而言，既是一種心理的感受狀態，且不易具體的陳述、以源於需求滿足為主；在不同時空背景，會僅是相同條件下相對的指出較佳情況的情形，且認定上也並無絕對的必然標準；則欲將切合成客觀標準，似乎不太容易。過於微視面處理，則恐有以管窺天之虞；強調鉅視面，則又有難以深入之憾。如同需求（need）心理態樣難測，Bradshaw 將社會需要（social need）來源分成四大類，分別有從(1)專家者範定的規範性需要（normative），即由專家、專業人員、行政人員所定義；以及(2)使用者被問及初始判斷與感受的感覺性需要（felt），即居民被訪問當時知覺，受有限知覺影響；(3)使用過程與結果的經驗感受的表達性需要（expressed），即居民因感覺而採取等待接受服務的需要；和(4)因可能使用者比較別人條件而感覺的比較性的需要（comparative），即相同特徵情境居民，從彼此比較中發覺需要。筆者援用此概念，試著暫將判定或表達品質層次主體來源以三向度區分，分別為(1)行政專業期待品質；(2)初始知覺品質；(3)使用經驗品質：

1.行政期待品質

傾向於規範性（normative）的，專家、專業人員、行政人員的專業期待角度所定義面向；較會涵括有理論價值、理想型態的指標項目。

2.初始知覺品質

傾向感覺性（felt）的，可能使用者的

初始感覺與評定；屬於先前感受、有限知覺影響，使用前即可判斷符合期待需求與否。

3.使用經驗品質

傾向表達性（expressed）的，服務輸送中有關使用過程與經驗感覺；因使用感覺品質符合期待與需求。

前曾述及，政府對「福利社區化」的推動至少涉及參與性（participation）、可近性（accessibility）、可接受性（acceptability）、自助性（self-help）、分權性（division of authority）、使用性（utility）等論點主張；其中可近性（使用服務距離的適當）、可接受性（服務內容的符合）、使用性（實質砌合使用）等三項屬於使用者相關的照顧向度品質，即「初始知覺品質」，可以是指使用者暨家屬被問時的知覺。另參與性（家屬鄰里社區正式系統外的介入）、自助性（家屬服務使用者自立自助）、分權性（地方充權）則較偏向屬於管理者、政策推動者面向期待，係「行政專業期待品質」，由專家、專業人員、行政人員所範定為重要的。

呂寶靜（2001）曾就老人福利服務措施方面，提出服務輸送過程中四個值得重視的議題包括：可獲性（availability）、可近性（accessibility）、可接受性（acceptability）及可負擔性（affordability）；當此四項議題被指稱服務的可達到（attainable）情形時，即是另種品質觀點的關照。該議題俱屬使用者相關因素的照顧向度品質，亦較屬「初始感覺品質」的，為使用者暨家屬被問及時的知覺，試述如下：

1.可獲性 (availability) :

係指可獲性、可得性、可利用、有效性、裨益；福利服務輸送項目的提供，對於使用者、家屬而言，允可拾取運用與使用得到。就老人社區照顧而言，社會服務的可獲性 (availability)，指的在老人居住的鄰近地區利用得到所述社區照顧服務之提供。

2.可近性 (accessibility) :

指可近性、能接近、能進入的；服務的提供非遙不可及，始可接近使用，具有無障礙的意旨，意即距離便利上的無障礙，以及使用上的諸如語言上的無障礙意涵。

3.可接受性 (acceptability) :

指可接受性、可容許的、受歡迎的；主觀上的為使用者、家屬所願意接受的服務，服務內容受到使用者、家屬的喜歡認可，願意接受不排拒。

4.可負擔性 (affordability) :

指可負擔性、有足夠餘力；亦即是項服務可為使用者暨家屬客觀上，經濟面上的足以為其所擔負得起。當服務若需使用者自付情形，使用者老人、家屬能否負擔得起費用。

Francis & Netten (2003) 在一項經由對老人使用社區居家照顧服務實證研究中發現六項為服務使用者暨家屬、服務提供者 (provider) 等，所一致認為重要的服務品質要素，包括如下領域 (domains) 特質：可信賴性 (reliability)、持續性 (continuity)、適應性 (flexibility)、聯繫溝通 (communication)、服務人員態度 (staff

attitudes)、服務技巧與知識 (skills and knowledge)。

1.信賴性 (reliability)

指服務提供者前往服務時機與時間上的固定與穩定程度。

2.持續性 (continuity)

指相同的服務提供者對於使用者可能特殊情況與需求，例如心智健康問題等的熟悉了解，俾利於服務的進行。

3.適應性 (flexibility)

指服務提供者對於使用者額外要求的配合調整，如時間、服務項目的彈性與調整。

4.溝通聯繫 (communication)

指服務提供者對於臨時性因故逾時與延宕前往服務對象家中時，能即時告知案家知悉。

5.服務人員態度 (staff attitudes)

指服務提供者在服務中的善解人意、友善、熱心等。

6.服務技巧與知識 (skills and knowledge)

指服務提供者勝任 (good) 於所服務的工作內容。

檢視 Francis & Netten 發現的品質要素，除了均屬使用者相關因素的照顧向度品質，似乎更接近於服務過程中的操作與經驗期待；因此可歸入「使用經驗品質」傾向的，即服務輸送中有關使用過程與經驗感覺，以及使用後的感覺品質符合期待與需求。

Martin (1993) 以及 Morgan & Murgatroyd (1994) 等人亦從研究中發展出各種有關社會服務品質的重要要素如下：

要素或面向	定 義 與 說 明
可近性 (accessibility)	服務易於被取得獲提供服務機構易於接近。
保證性 (assurance)	工作人員皆很友善、禮貌、體貼和有豐富的知識。
溝通 (communication)	簡單易懂告知使用者產品服務，以及可能改變的相關資訊。
才能 (competence)	服務者具備提供服務相關之必要知識與技能。
一致性 (conformity)	產品或服務符合標準。
禮貌 (courtesy)	服務者對使用者禮貌、尊重、體貼。
缺點 (deficiency)	對於服務對象有不利影響的品質特徵。
持續性 (durability)	績效、結果和成果不會很快消失。
同理心 (empathy)	服務者對服務對象的了解，並提供其個別性關懷。
人性化 (humanness)	以尊重服務對象及其自我價值方式提供產品服務。
績效 (performance)	產品服務達到所欲的目標。
信賴性 (reliability)	以可信賴和一致性方式提供產品服務，即使不同服務對象與時間，仍極少變動。
反應性 (responsiveness)	服務員工適時提供服務產品。
安全 (security)	安全無虞環境下提供產品服務。
具體的 (tangible)	具備設施設備、人員，以及公共器材等物理環境。

(黃源協整理，1999)

細究 Martin 以及 Morgan 等人的定義與說明，歸入前述三類評定品質面向，包括屬較接近「初始知覺品質」的為可近性 (accessibility)；傾向「使用經驗」的則有：保證性 (assurance)、溝通 (communication)、才能 (competence)、禮貌 (courtesy)、同理心 (empathy)、人性化 (humanness)、信賴性 (reliability) (就不同服務時間)、反應性 (responsiveness)；傾向「行政專業期待品質」的則包括：一致性 (conformity)、持續性 (durability)、績效 (performance)、信賴一致性 (reliability) (就不同服務對象)、安全 (security)、具體的 (tangible)。

綜合歸納前述品質要素相關議題，納入前述三分類面向包括有：

(一)行政專業期待品質面向：

屬於規範性 (normative) 的專業、行政所範定：參與性 (participation)、自助性 (self-help)、分權性 (division of authority)、一致性 (conformity)、持續性 (durability)、績效 (performance)、信賴一致性 (reliability) (就不同服務對象)、安全 (security)、具體的 (tangible)。

(二)初始知覺品質面向：

屬於感覺性 (felt) 的當時知覺，受有限知覺影響有：可近性 (accessibility) (服

務距離的符合與適當)、可接受性(acceptability)(服務內容的符合)、使用性(utility)(實質切合的適當)、可獲性(availability)、可負擔性(affordability)。

(三)使用經驗品質面向

屬於表達性(expressed)的使用過程的經驗感受有:保證性(assurance)、溝通(communication)、才能(competence)、禮貌(courtesy)、同理心(empathy)、人性化(humanness)、信賴性(reliability)(就不同服務時間)、反應性(responsiveness)、領域(domains)特質:可信賴性(reliability)、持續性(continuity)、適應性(flexibility)、服務人員態度(staff attitudes)、服務技巧與知識(skills and knowledge)。

五、結論

社區照顧服務輸送體系,在強調責信(accountability)的現代社會工作專業中,管理者有義務進一步檢視與對照各種服務輸送的理論上和實務上效益,期以爲目前購買者與服務者分離方式(公辦民營、方案委託)中常見的僅有契約委託服務提供,然對服務績效品質規範付諸闕如,所謂有「契約承攬」而無「契約控制」

情形(黃源協,2000),尋求更佳的服务輸送方式。服務輸送體系既爲社區照顧中的重要議題,可從「提供者」、「服務者」、「使用者」等觀點檢視輸送體系的可行性;在建構可行服務模式上,允就各種不同輸送主體內涵,諸如可近性、適當性、足夠性、有效性、可接受性等涉及品質議題逐一檢核。

再者,基於管理者應整合、彈性回應個人需求導向(need-led services)的社區照顧重要構成要素上,可透過核驗與研究,嘗試逐步建立符合使用者需求的不同服務輸送品質內涵間的關係;服務輸送體系可經由理論上理想型態(idea type)、政策意涵及實務經驗難題的檢視,就三者之間實際落差的檢證結果,予以回溯到政策的修訂,提昇從理論、政策到實際執行的一致性程度。最後,本文因僅就老人爲對象的社區照顧服務輸送議題上,嘗試歸類整理,企圖尋出兼具鉅視與微視觀點之品質面向的,以爲檢視與評估服務輸送體系的綜融性要素,自是尚待再進一步的深入釐清與探討,並配合實證研究,以建立更簡要與切合實際的參考指標。

(本文作者現任宜蘭縣政府社會局副局長暨執業社會工作師)

參考書目:

• 中文部分

內政部(1995)。社區發展全國社區發展會議特刊。臺北。

內政部(2000)。社會工作辭典。(4),307。臺北:社區發展雜誌社。

內政部統計處(2004)。內政部統計通報。

行政院經濟建設委員會(2002)。中華民國臺灣地區民國91年至140年人口推計。

- 行政院主計處 (2000)。臺閩地區 89 年戶口及住宅普查報告摘要。
- 呂寶靜 (1999)。我國推動福利社區化的省思：從英國社區照顧政策的出發。林萬億 (主編)。臺灣社會福利的發展－回顧與展望。207～242。臺北：五南。
- 呂寶靜 (2001)。老人照顧：老人、家庭、正式服務。26～27。臺北：五南。
- 何瑞薇譯 (2001)。全面品質教育。臺北：元照。
- 林鳳嬌、鄧子正 (1998)。服務品質之意涵與衡量。警學叢刊。28 (6)，213～235。
- 施怡廷、梁慧雯譯 (1998)。社會服務機構組織與管理－全方位品質管理的理論與實務 (Lawrence L. Martin 著)。臺北：揚智文化。
- 梁偉康 (1990)。社會服務機構行政管理與實踐。香港：集賢社。
- 高迪理譯 (1999)。服務方案之設計與管理 (Peter M. Ketter, Robert M. Moroney, Lawrence L. Martin 著)。臺北：揚智文化。
- 黃源協 (1999)。社會工作管理。276～277。臺北：揚智文化。
- 黃源協 (1998)。福利混合經濟下的社區照顧－英國的經驗、臺灣的借鏡。社會政策與社會工作。(2)，1，39～85。
- 黃源協 (2000)。社區照顧服務輸送模式之探討。社會政策與社會工作，4 (2)，179～220。
- 黃源協 (2003)。從單一窗口到網絡建構－社區化老人長期照護模式。長期照護雜誌，7 (2)，103～111。

• 西文部分

- Clarke, J. & Newman, J. (1997). The Managerial State. London: SAGE.
- Cutler, T., & Waine, B. (1997). Managing the Welfare State. Oxford: Berg.
- Deming W. Edward (1982). Quality Productivity and Competitive Position. Cambridge, MA: MIT Center for Advanced Engineering Study.
- DoH (1989), Caring for People-Community Care in the Next Decade and Beyond, London: HMSO.
- Francis, J. and Netten A. (2003). Quality in Home Care: Client and Provider Views. PSSRU Discussion Paper 2017. PSSRU.
- Payne. M. (1995), Social Work and Community Care. London: Macmillan.
- Pollitt, C. (1993). Managerialism and the Public Services. Oxford: Basil Blackwell.
- Morgan, C. & Murgatroyd, S. (1994). Total Quality Management in the Public Sector. Buckingham: Open University Press.