

# 十年有成：社區照顧關懷據點計畫之挑戰與前瞻

蕭文高

## 壹、前言

隨著人口結構轉型，如何調整服務體系以因應人口快速老化的趨勢，在近年受到政府相關單位高度重視。當前，由於大量依賴外籍看護工擔當照顧工作，以致於制度性長期照顧體系的建置時程不斷延後，在缺乏足夠財務支持下，不僅民眾難以負擔購買服務費用，供給單位的質與量亦相當不足。雖然民眾偏好在家中或鄰近社區接受照顧，在 2007 年「我國長期照顧十年計畫」核定前，機構式照顧仍是供給市場主流，居家與社區式服務的發展則相對落後。考量人口老化速度，為落實「在地老化」，建立社區化照顧預防體系，我國於 2005 年推動「建立社區照顧關懷據點實施計畫」（以下簡稱據點計畫），希望能達到下列計畫目標：

1.落實臺灣健康社區六星計畫，由在地人提供在地服務，建立社區自主運作模式，以貼近居民生活需求，營造永續成長、健康的社區環境。

2.以長期照顧社區營造之基本精神，分 3 年設置 2,000 個社區照顧關懷據點，提供老人社區化之預防照護。

3.結合照顧管理中心等相關福利資源，提供關懷訪視、電話問安諮詢及轉介服務、餐飲服務、健康促進等多元服務，建立連續性之照顧體系。

為鼓勵立案社會團體（含社區發展協會）、財團法人社會福利、宗教組織、文教基金會（捐助章程中明訂辦理社會福利事項者）等單位成立社區照顧關懷據點（以下簡稱據點），政府補助開辦費（最高 10 萬）、業務費（每月最高 1 萬）、志工保險費、誤餐費、交通費（限外勤服務）等，要求每一據點至少具備下述服務項目中之三項：(1)關懷訪視；(2)電話問安、諮詢及轉介服務；(3)餐飲服務；(4)健康促進活動。至於縣市政府則獲得督導費用補助（可自行聘用或委託輔導團隊辦理），以協助行政事務、服務輸送、人力培訓、方案規劃、推動與評估等事宜。

因實施成效受肯定，原訂計畫執行期

限截止後（2007 年 12 月），中央仍將其列為一般性社會福利補助項目，每年編列經費補助地方政府及民間單位，本計畫成果後續亦被納入 2009 年的「友善關懷老人服務方案」、2013 年的「友善關懷老人服務方案第二期計畫」中，以強化初級預防照顧服務，增加鄰里互助，達成人們的健康老化。另外，為發展社區日間托老服務，衛福部更於 2014 年頒訂「社區照顧關懷據點佈建日間托老服務計畫」，培養在地日間照顧服務提供單位能量，銜接發展失能老人社區日間照顧服務。

經過十年的施行，衛福部於 2015 年底舉辦第一屆社區金點獎，表彰持續投入各據點的單位及民眾，評選結果共有 10 個據點及 6 位社區民眾分別獲得金點之星（團體獎）及金點英雄（英雄獎），另有 3 個縣市得到年度特別獎。本獎項之設立與頒發，象徵據點計畫在臺灣的第一個高峰，與其他採借自他國的照顧服務相比，社區照顧關懷據點可說是最具備本土化特色的老人服務項目，它奠基於過去的社區政策基礎，整合既有社區組織、資源與居民，共同創造出新的在地連結，提升社區居民的整生活品質與參與度。

隨著據點計畫走過十個年頭，它已成為許多團體及民眾的生活重心，改變社區的生活風貌。因此，本文試圖回顧計畫所承襲的政策傳統，並從作者持續參與相關研究、評鑑、輔導與培力工作之觀察及經驗中，以社區為中心，整理出政策面及執行面的成果與挑戰，同時提出部份前瞻性想法供制度規劃與施行參考，期待在邁入

下一個十年之際，能夠降低各種阻礙人們參與據點的因素，實質增進據點服務的質量與效益。

## 貳、從社區建設到社區福利

以社區辦理福利或社會服務並非據點計畫首創，從服務現況可知，據點主要營運單位（社區發展協會）、場地（社區活動中心）及人員（社區幹部與志工），都不是憑空而生，而是立基於過去政府推動的各項社區政策，包括社區發展、人民團體、志願服務甚至是社區營造工作等。因為前項基礎，當前社區得以存在各種辦理據點的軟硬體設施及人力資源，讓人們享有豐富成果；但相對地，此背景結構亦形成限制據點施行成效的框架，是檢視據點計畫不可忽略的重要因素。

臺灣推動社區發展工作已有近半個世紀的歷史，自 1965 年「民生主義現階段社會政策」納入社區發展後，前內政部社會司於 1968 年頒布「社區發展工作綱要」，政策目標著重在「有計畫的動員區域內之人力、物力、財力，配合政府各部門之施政計畫與財力支援」，同年臺灣省政府配合提出「臺灣省社區發展八年計畫」，宣示「社區發展亦屬國家建設之範圍」，明定各種基礎建設（排水溝、柏油或水泥路面、公井、廁所、活動中心等）目標值，以改善社區環境衛生及家庭生活，實施要領更指出「各項工作之詳細實施方法，依各年不同之情況，統一規定於工作手冊內，齊一步驟，以宏績效」，配合社區發展競賽制度，早期

社區發展難以避免是種相對「由上而下」且偏重有形成果的政策措施。

雖然部份主政者察覺到類似現象，而在 1972 年修訂的「臺灣省社區發展十年計畫」明確區分出：(1)基礎工程、(2)生產福利、(3)精神倫理三大建設，以平衡過度偏重硬體的色彩，但因競賽考核體系沒有隨之調整，各縣市不可任意更改建設社區之配當數，實質政策執行模式並沒有很大轉變（蕭文高，2007）。至 1980 年代，隨著其他福利措施與建設分食預算，社區發展逐漸失去原有經費規模，將社區作為國家社會福利政策的基本單位成為新任務（謝慶達，1995），省政府的實施計畫也將社區發展修訂為「多目標之區域綜合社會福利事業」（社政年報，1982；引自周思萍，1996），當時的社會處長趙守博即指示應該加強精神倫理建設，建立社區福利體系（臺灣省政府社會處，1984），後續省政府於 1984 年訂頒「臺灣省各縣市輔導社區建立服務體系指導綱要」、1985 年的「建立社區福利服務體系試辦計畫指導規範」，至此，社區發展從貧窮工作與建設取向，轉而關注人口老化與社會結構變遷。

1986 年「臺灣省社區發展後續第二期五年計畫」公布，「建立社區福利服務體系」正式列入計畫目標，工作要領指出：「各鄉鎮市區公所應逐步建立示範性社區福利服務體系」、「加強鼓勵社區志願服務，...推動各項建設、成果維護及福利服務工作」，有關老人居家服務、社區敬老午餐、集中式老人日間生活照顧服務更是服務要項。至 1989 年省政府進一步提出「臺灣省以社

區為中心落實於福利服務方案」，此時積極推廣社區福利服務體系並非單純為了「促成人全面發展」，而是用以緩和與要求增加福利支出與服務的社會壓力（謝慶達，1995）。

至 1990 年代，隨著政治面的解除戒嚴，民間風起雲湧地出現各種社會運動，為改變社會過度偏重經濟、投機與物質的風氣，文建會在 1994 年提出「社區總體營造」，社區政策再度吸引政府目光，但重心已由社政轉向文化。此時，有鑒於社區總體營造逐漸取得社區工作的代言地位，內政部於 1996 年頒布「推動社會福利社區化實施要點」，結合「社區發展」與「社會福利」以照顧社區內的各弱勢人口群，後續亦分別委託學者選定數個地區進行實驗計畫，隱含著要與社區總體營造一別苗頭，希冀奪回社區工作主導權的意味（賴兩陽，2002）。

後續 2000 年執政的民進黨政府在 2002 年公布「挑戰 2008 國家重點發展計畫」（內含新故鄉社區營造子計畫），2005 年的「臺灣健康社區六星計畫」則將社區營造理念推到高峰，在社區福利部份，前者強調「照顧工作與社區營造結合」，「發展具地方特色之社區照顧模式」、「引進民間參與機制，充實多元化照顧服務支持體系」，後者則將「建立社區照顧關懷據點實施計畫」列為社福醫療面向的指標性計畫，指出「社區的照顧問題已迫在眉睫，除公部門所提供之正式資源外，開發非正式的社會資源更可強化社區照顧的能力」。

2008 年政黨再次輪替，此種跨部會的

社區整合型計畫不再受到執政當局青睞，社區營造轉變為文化部門之個別施政主軸，已難以引領全國性的風潮。相對地，據點計畫卻沒有因六星計畫式微而消失，仍持續在社政單位的補助項目中，反映出人口老化及照顧議題所受到的重視。從據點計畫的背景說明可知，體認到相關服務之普及性與可近性均相當不足，行政單位將據點定位成社區自主參與的預防性照顧措施，是連續性照顧服務體系之一環，在國內正值大力建置長期照顧服務體系之際，難免讓人有吸納社區能量以補政府功能不足之臆測與想像。

## 參、十年有成

目前全臺灣共有約 2,000 個據點，其中約 2/3 是由民眾自發性組成的社區發展協會所經營。從數量統計與參與者來看，據點計畫確實是近年影響社區程度較為廣泛的方案，它不僅改變了政府與社區的互動模式，社區組織及居民的生活作息也產生新的型態。經過多年推行，本計畫有幾點特色與成效：

### 一、社區工作與政策的新「聚點」

「人」是成功推展社區工作的核心要素，過去社區發展或社區營造政策成效不彰的原因，在於即便打造了硬體、裝飾物、意象、產品、產業，甚至舉辦了各式各樣熱鬧且華麗的活動，卻無法定期且持續性地將人們連結在一起，進而強化社區內部成員之互動與凝聚，形成社區自主意識。

目前儘管各據點服務時段不盡相同，少則一個星期中的半日，多則全年無休，為了提供或使用服務，社區幹部、志工、居民、長者會到固定場所聚會，參與據點成為許多人的生活習慣，「據點」變成了社區成員的「聚點」。

過去社區營造學者常宣稱社區發展在臺灣是種虛名，社區發展協會無法承擔新時代的社區營造任務，應被捨棄或超越(曾旭正，2013)。當社區營造不再是國家性政策，依賴政府經費補助的團體隨之沉寂，部份建置完成的景觀設施日趨荒廢之際，據點計畫卻延續了社區發展的基礎，活化了社區組織與活動中心，甚至實現了社區營造強調「造人」而非「造物」的理念；也因為據點的網絡連結特性，政府各部會及民間單位的政策或計畫，找到了較為立即有效的合作對象，例如農村再生、社區巡迴醫療、遠距照護方案、防災宣導、高齡教育等，而衛福部的福利化社區旗艦型計畫及社區發展評鑑工作，更常見到據點的身影。「據點」也成為許多社區政策的施行「聚點」。

### 二、增進社區能力

與傳統僅辦理年度例行性社區節慶活動不同，經營據點必須穩定且長期地提供服務，同時接受政府的年度性評鑑。為了滿足政府與民眾的需求，承辦單位必須提升活動帶領、手工藝製作、餐飲準備、行政文書、簡報製作、方案規劃、經費核銷等能力，這對以志工為主要人力的社區組織是相當大的挑戰，特別是部份中高齡志

工過去並沒有使用電腦或行政工作經驗。為協助整理據點服務成果，完成會計作業要求，維繫據點運作，地方政府及輔導團隊常辦理各種培訓課程、聯繫會報，或是增進社區間彼此相互交流學習，對有志投入服務的社區成員而言，確實可看到個人、團體甚至是整個社區能力的成長與轉變，厚植社區永續經營的基礎。

### 三、連結社會網絡與社會資本

社會網路是社區發展的主要成份（Sender et al., 2010），社區發展工作運用社區既有聯繫及網絡，促成社區照顧（Henderson and Vercseg, 2010）。為充實服務及活動內容豐富度，據點必須有效連結社區內外部資源，例如衛生所、學校、醫院、廟宇、行政單位等，使得據點成為社區與地方資源之連結及網絡中心，亦成為政府單位後續推動各種社區性計畫的基地。若辦理成效獲得民眾認可，參與據點

的長者及其子女、社區民眾常會自發奉獻各種資源，產生互惠與利他的機制，據點的網絡建構過程產生了新的社會性效益（social benefits）（Gilchrist, 2013）。

Woolcock（2001）曾將個人性社會資本區分為三種類型：結合型（bonding）、橋接型（bridging）與連結型（linking），分別指稱個人所屬較為親密、具備共同興趣及跨越地位的社會網絡。若將此概念運用於社區/據點主體，它將呈現如圖 1 的樣貌，透過增進長者、志工、社區組織幹部及民眾的互動與認同，據點凝聚了社區/據點內部之結合型社會資本；同時，與社區外個人及單位之資源、經驗分享，搭起了社區/據點與外部個體及單位的橋接型社會資本；至於各級政府對社區/據點的補助、規範與輔導措施，若能形成公私部門間的夥伴關係，也將創造出連結型社會資本。

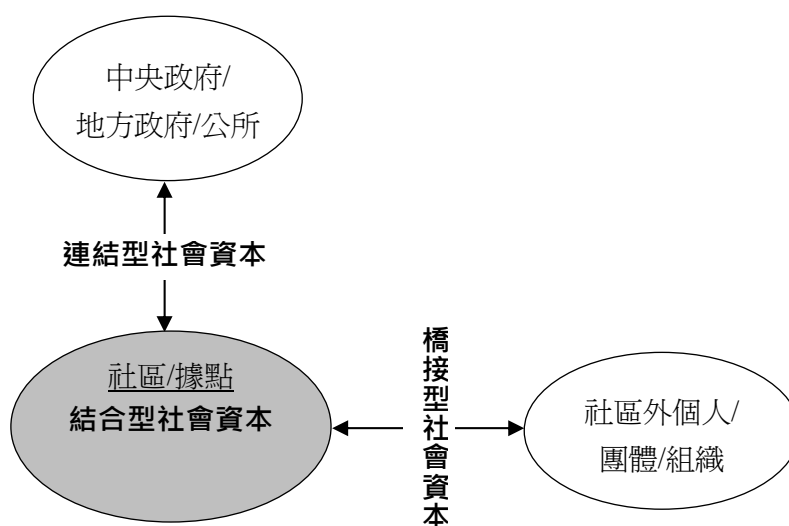


圖 1 以社區/據點為主體之社會資本

#### 四、社區服務多樣化

在據點計畫尚未廣泛推廣前，受限於幹部理念與社區民眾的習慣，傳統社區發展協會主要辦理的活動以配合節慶及休閒旅遊為主。隨著社區投入據點後，或許是爲了滿足評鑑指標對於創新性要求，也或許是社區間的相互交流學習，乃至於輔導團隊的引領協助，據點的服務型態開始多樣化，內容至少可包括學習型、休閒型、文化型、藝術型、服務型等各種項目，甚至結合了社區發展工作、聯合勸募計畫補助，將服務對象從長者，擴大至兒童、青少年、新住民等。

#### 肆、挑戰

據點的亮麗成果承繼自過去社區發展政策奠定的資源基礎，同樣地，它也受到現行社區發展工作各種負向限制之束縛，例如，社區內部的政治角力並沒有因辦理據點而消失，過去政府對社區「由上而下」及「控制」的陰影也持續存在，這是屬於既存框架的挑戰；另一方面，據點面臨的新挑戰卻是來自於自身的成功，當長者及政府愈來愈倚重據點，社區勢必面對未來服務使用者持續老化的新需求，且需在與公部門的互動模式中，找出社區自主性與永續發展的路線與途徑。

##### 一、社區過度負載

依據點計畫要求，參與單位必須在健康促進、關懷訪視、電話問安、餐飲服務

中，選擇提供其中三項服務。因爲成本、場地及人力等門檻限制，提供餐飲服務的據點相對較少，對於能力較爲不足的社區，要同時滿足三項服務則感覺相對吃力，且爲了達成評鑑要求，各項記錄與佐證資料之撰寫與整理，常對社區志工及幹部產生大量負荷，亦即，志工的工作內容多了一些超出其原有服務動機之外的項目（Chanan & Miller, 2013）。

在實地觀察中可發現，社區團隊大多表示喜歡也享受提供直接服務，卻排斥行政或業務性工作，結果要不退出據點計畫，要不將行政工作落於少數人身上，直到這些人的熱情消磨殆盡，尋找不到替代人選時，社區最終仍會選擇退出服務行列。政府的治理措施常會增加社區負荷，消磨服務熱情（Skidmore et al., 2006），從據點計畫來看，最明顯的現象是部份被列爲「功能型據點」者，由於計畫整體補助經費額度並不高，當社區具備足夠能量，或有其他更有利的補助可供選擇時，便會退出本計畫，雖然仍被政府列爲績效指標數據，實質卻已「獨立」於計畫之外。

此外，當部份社區因承辦據點而展現活力時，往往也會吸引公私部門的目光，各種補助方案、參訪交流活動接踵而至，對於以志願性人力爲主的社區而言，爲了滿足外界所賦予的光環或是相關部門的請託壓力，額外增辦了許多活動與業務，讓人擔心社區是否過度負載。Skidmore et al.（2006）從社區治理的制度依賴（institutional dependency）觀點指出，在現存的服務輸送文化下，政府傾向找值得

信賴的社區加入，而非花時間去培養新的參與者，導致連結型社會資本較佳者，能夠創造出更多連結型社會資本，強者愈強，加深社區間的不平等。

## 二、民主責信與新管理主義

自推行社區發展政策至今，因為各種錯綜複雜的因素，包括地域內的政治氛圍、人力資本、文化資源、產業特性等，造就社區間之能力差異。部份社區因彙集各項有利因素（天時、地利、人和）而具備優勢，甚至成為所謂的「明星社區」，享受公私部門的關愛眼神與資源；相對地，部份社區則苦於組織運作不全、難以招募志工、民眾參與意願低，正處於學習如何融入據點相關體制規範的時期。由於社區能量及能力差距，以致於各據點開放時間、服務內容及活絡程度有別，在未營運時段，據點仍呈現早期社區活動中心「蚊子館」的景象，空無一人。

就據點計畫的制度設計，中央、地方政府、輔導團隊及社區組織是主要的行動者（actors），在現代民主責信與新管理主義文化下，計畫規範與行動者間的互動過程，共同形塑出據點的運作結構與服務現況。據點是一種社區服務，同時也是一項政策，隨著計畫成果受到媒體、政治人物及行政主管的關注程度提高，據點逐漸超脫出單純的實務服務意涵，代表了各行政單位的施政成效，此現象將影響據點的推動時程與工作方法，進而挑戰許多人堅持的社區工作原理與理想。

地方據點的「量」是公部門最容易展

現服務績效的依據，受行政首長重視，在中央對縣市政府的社會福利績效實地考核項目中，「擴增據點達成率」及「村（里）數涵蓋率」在「老人福利服務」面向更占有一定比重，因考核結果影響施政「聲譽」與實質獎勵，輔導人員或團隊容易將工作重心放在短期性的數據管理與評鑑成績，需長期穩定性陪伴社區成長的工作方法，往往不易得到行政主管認可，在「評鑑指標引導工作」及比較心理下，部份社區未經審慎評估受邀參與計畫，部份社區努力增進所屬能量，但實務輔導工作卻只能先將重心擺在協助如何通過評鑑門檻，而非釐清並滿足社區真正的需求。

## 三、從「在地老化」到「在地老」

老人是據點主要的服務對象，自政策初始推行至今經過了十年，許多服務使用者從年輕老人變成中期老人，或從中期老人變成老老人，身心狀況將難以避免產生衰退，從「在地老化」（aging in place）變成「在地老」（aged in place）（Krout, 2011；引自 Niles-Yokum & Wagner, 2011）。因為據點創造的群體意識或是羈絆，讓部份長者甚至家屬將據點視為是生活的新重心，然而據點的空間、硬體或是服務卻無法因應此種轉變，在長者真正進入我國長期照顧服務體系所設定的失能門檻之前，據點受到的認同度愈高，未來承擔的責任也就愈重。

以空間為例，對據點此種屬社區服務途徑的實務工作而言（Glen, 1993），場地（place）是社區團體得以聚會以及服務輸

送的重要媒介 (Home Office, 2004)。雖然早期社區發展政策過度著重硬體建設常被批評，卻留下大量社區活動中心，讓社區居民的經常性聚會成為可能，不過當前地方政府及公所已無法如早期編列大量經費以興建或維護社區活動中心，許多現存活動中心已歷史久遠，場地破舊或是不符合性別平等及無障礙規範等問題，在據點軟性服務辦得有聲有色時，老舊不適硬體空間所產生的違和感，總會讓人感受到缺憾。

#### 四、專業輔導人力不穩定

輔導團隊本身從事的即是社區治理服務，目的在協助社區方案規劃、網絡建構等 (Skidmore et al., 2006)，在據點輔導的補助規範裡，目前至少有兩種實務運作模式，一者為政府自行聘任，一種則是委外辦理，由專業團體擔當此項工作。兩者各有其優缺點，前者地方政府較易直接指揮，可降低單位間的溝通協調成本，缺點則是人力可能需協助其他行政業務，且較易受到地方政治力量的干預；後者的優勢則是可引入民間的專業知能，帶入較為創新性的方案或服務，缺點在於必須處理公私部門間的理念差異，以維繫組織及專業的自主性。

做為政府與據點間的中介角色，輔導人員或團隊從中調和各方的需求，因此承擔了相當多的壓力，然而在現今的制度設計中，中央主要依據點數量提供補助經費，因未計入輔導人員的年資，除非承辦單位願意以組織資源去擔負此項成本，否則考量到個人的生涯發展，輔導人員勢必

不願久任，以致於人事頻繁更迭影響輔導成效，社區除了要不斷適應新的專業人員外，輔導經驗也不易累積。

#### 伍、前瞻

社區政策總是充滿各種社區價值、期待與想像，包裝在「社區」這個美麗溫暖辭藻的背後，可能隱含著對社區的壓迫、利用與宰制，其間的關鍵與差異，在於享有權力的主體，是否願意站在社區的立場，思考並選擇各種有利的制度設計原則，協助據點面對困境，降低社區參與的阻礙。

#### 一、建構以社區以中心的政策思維

長久以來，社區政策一直面臨的兩難是，經費提供者如何去定義社區工作的成效，亦即，該著重的是「過程面」還是「結果面」(Robinson & Green, 2011)，目標是社區自身的「發展」還是建立「服務」(Homan, 2011)，前者在於充實社區內的資產與能力，後者則以問題解決或是需求滿足為主。在社政體系裡，據點計畫至少會牽涉到社區發展（或人民團體）以及老人福利兩個單位，理想的社區發展工作含有重視過程的「地方發展模式」理念，但目前推動的老人社區關懷卻帶有問題解決的「社會計畫模式」特性 (Rothman, 2001)，這兩者在本質上有時是容易產生衝突的。

理想上，我們期待能兼顧兩者，實務上，在當前媒體民主政治與數字管理的文



化下，卻愈來愈偏好看得到見的有形據點數據，而不易耐心地等待社區成長，難以接受對於社區的投入，無法在短期內立竿見影。就如 Chanan & Miller (2013) 所指，提供財務支持的單位，常會對方案成果有諸多不切實際的期待，導致目標設定過高，資源卻無法同步到位；且為了達到由上而下的政治性要求，實務工作者往往會忽略社區真正的需求 (Sender et al., 2010)，而政府關心的終究只是服務與自己的利益，而非社區 (Gilchrist & Taylor, 2011; Somerville, 2011)。

「建立社區自主運作模式」、「營造永續成長、健康的社區環境」是當初據點計畫的首列目標。就理念的區分，公私部門間的合作關係存在各種態樣 (參見表 1，修改自蕭文高，2007)，若政府同時主導了財務與規範層面，較偏向契約委託關係的管理模式，真正的社區自主則是不受政府計畫約束，避免遭逢剝削或控制，較為諷刺的是，部份能量較強而脫離計畫的「功能型據點」，或許正展現出類似特性。至於許多剛起步或是正在凝聚結合型社會資本的社區，需要的是較多的扶植，而非規範。

表 1 政府與社區組織之合作關係

財務 規範	政府主責	社區主責
政府主導	委託	控制
社區主導	扶植	自主

資料來源：修改自蕭文高 (2007)

從制度面而言，現行對於據點服務項目 (四項選擇三種) 及強制統一標準化的評鑑措施，是難以因應社區能力差異的。如果社區只能承擔一種服務，除非在資料上造假，否則它並無法參與據點計畫，長期而言，這反而是地方的損失；而過去新管理主義與契約文化所形成的評鑑制度，亦不完全適用於據點此種補助方案，由於耗費時間及人力成本過高，目前部份縣市已改採集中評鑑 (而非實地訪評) 方式，產生評鑑形式化的現象；在設有輔導人員或團隊時，是否仍需採行現行的評鑑制度，值得省思。整體而言，為了達成公私部門的「夥伴關係」，政府必須適度將權力還給社區，信任社區組織，並調整適合據點的績效指標，支持據點。

## 二、設計友善社區的制度

從社區投入據點的人力、物力與時間，以及服務對長者的預防性照顧功能，從而降低國家長期照顧服務及健康保險的支出來看，雖然沒有精確估算，其產生之實質效益，應遠大於政府所投入的補助經費。然而，或許是因為過去政府補助社區留下許多未核銷案件，缺乏對社區組織的信任，也或許是為了績效管理，在過度引導下，部份規範措施對社區參與者並不友善 (Homan, 2011)，即使設計各種對於社區的能力建構措施，其內容往往是依政府需求設計，期待社區能夠適應並融入行政架構，忽略社區本身面臨的挑戰 (Craig, 2007)。

目前據點需配合填報的資料及行政事

項至少包括：(1)例行性核銷；(2)執行成果月報表（含服務對象性別、服務場數、人數人次，志工值班及參與研習人數時數）；(3)相關調查統計：例如服務滿意度、生活品質改善、體適能檢測等；(4)服務記錄表：例如關懷訪視、電話問安記錄表；(5)評鑑佐證資料。整體內容除了例行性規範、服務過程面（process）的記錄外，還期待搜集分析使用者的輸出面（output）及成果面（outcome）績效。

早期，鄉村型社區據點辦理餐飲服務時，常因無法取得核銷單據，而自行承擔此項成本，經過多年爭取，直到最近才有替代方案。至於部份報表或調查所填入的數據，基於據點志工人力資源不一，測量方式設計不當（例如，由供給者詢問使用者的滿意度），以及社區無法認同相關措施等，在可信度與有效度部份，都存在相當大的疑問，無法達成預設的理想。當面臨評鑑需呈現相關資料時，可想而知其帶給社區的壓力，也令人懷疑評鑑現場資料的真實性，最後，社區往往自覺是評鑑制度的受害者，且不知如何去證明社區的績效（Barr, 2013）。

任何規範都需要付出成本與代價，直接成本即規範單位的財務及人員，間接成本為承辦單位需證明能夠達到標準的要求（Tilbury, 2007），在替人民緊緊看守稅金，並避免責難的前提下，規範措施失靈且設計不當，讓其施行成本遠大於效益，或是流於形式、避責的工具，降低社區的參與意願與認同感。甚至，為了滿足公部門的期待，輔導人員及團隊往往著重的不

是如何去長遠地看待社區能力的建構，而是急於協助社區製作評鑑資料，整個治理結構影響了社區社會資本之形成。但這並非要求政府撤守看緊人民荷包的角色（Taylor, 2011），而是如 Skidmore et al.（2006）所指：「增加社區參與的方法不在於要求人們適應結構，而是調整結構以適合人們參與」。

### 三、實踐友善高齡的社區環境

為因應我國人口快速老化，提昇老人健康促進與社會參與，行政院於 2009 年核定推動「友善關懷老人服務方案」，以「活力老化」、「友善老人」、「世代融合」三大核心理念，建構友善老人生活環境，營造無歧視且悅齡親老的社會；後續檢視我國未來老年人口特色及需求，於 2013 年核定「友善關懷老人服務方案第二期計畫」，以「健康老化」、「在地老化」、「智慧老化」、「活力老化」、「樂學老化」五大目標，規劃執行策略與工作項目，盼藉由政府與民間合作，共同提升老人友善服務。

其中，安全的無障礙環境，絕對是促成社區參與及服務的重要基礎。就相關內容，第二期計畫的「推動社會參與，促進活力老化」目標明示：「為鼓勵老人走出戶外，建築物無障礙設施改善尤為重要，政府大力推廣無障礙通用設計理念，擴大建築物無障礙設施範圍，讓醫院、餐廳、旅館及觀光景點等整體環境更為友善，提升老人參與社會活動之意願」，預期效益如下：

1. 每年辦理建築物無障礙督導一次，

協助公共建築物、國家公園、遊憩區等活動場所加強設置無障礙設施及設備。落實醫院評鑑累計查核家數達全國醫院家數80%。擴大建築物無障礙設施範圍，清查樓地板面積未達300平方公尺既有餐廳數量。

2.計畫輔導6家500間以上客房之觀光旅館改善無障礙設施，再推及20家300間以上客房之觀光旅館；另預定3年補助100家旅館業者改善無障礙環境。

一個合宜的友善高齡社會，必須自友善高齡社區開始。從前項方案計畫的目標與預期效益來看，都是選擇較易達到帳面數據的工作項目，對於與長者實質生活習習相關的人行道、騎樓及社區公共空間等較不易處理的面向，仍欠缺計畫性的改善策略。對長者、社區或是據點而言，隨著前項政策設定的據點成長目標數量愈來愈多（每年擴增100點），參與者的年齡日趨老化，既存社區活動中心的設計老舊，對長者的安全將是種隱形威脅，使用上亦相當不便利，若曾至服務績優據點參訪，卻看到宛如第三世界的硬體空間，相信會帶給人們相當程度的不適與失落。

目前已有縣市政府編列經費補助社區改善廁所空間，儘管不是針對整個活動中心，已帶給社區改變及提升服務品質的可能。然而，在施行過程中卻發現，過去社區發展計畫曾要求社區配合出資興建活動中心或取得土地（蕭文高，2007），時過境遷，部份中心當前卻面臨土地、建物產權不明，或是地目不符等「歷史共業」問題，影響後續整建及獲得政府相關補助經費的

機會，亟待主管機關協助解決。為了維繫經常性互動的基礎，為社區打造一個兼具地理空間與社會特性的合宜「據點/聚點」，仍是推動社區實務與自主所不可或缺，也是真正具體實踐據點計畫理想的最後一哩路。

#### 四、支持專業組織與人力發展

自我國1990年代社會力崛起與民主政治持續深化至今，福利議題漸受關注，亦影響社會政策與立法在2000年後大量增修訂。雖然法制面及政策面賦予公部門更多的福利責任，值此同時，因效能不彰引發人民對組織精簡的期盼，反向限縮各級政府相對擴張社政人力編制的機會，採取契約聘僱、委外及補助民間單位人力經費成為福利服務輸送的主流，據點的輔導計畫人力來源，亦多屬於此種背景下的產物。

因此，據點輔導人力不穩定的成因，即是整體俗稱計畫型或方案型社工所共同面對到的問題，估且不論實務工作的各種壓力，若非納入承辦單位的正式編制裡，光是看不見個人職涯的發展遠景，年資無法得到合理的採計，就足以逼迫專業人員離開實務現場。同樣從公私部門夥伴關係的角度出發，除了支持社區，政府同樣不應該去剝削承辦單位的資源，民間「慈善」的動機，並不在於分擔政府應承擔的責任，這也不是捐款人當初捐款的主要目的，行政部門不能視之為理所當然。目前，在部份縣市的年度委外評選會議中，已有單位自主決定退出計畫，這是種警訊，也

是政府應當認真思考改善的議題，政府委外的應該只有業務，而非責任。

## 陸、結語

結合早期社區發展與現行老人照顧政策，共同形塑出臺灣目前的社區照顧關懷據點盛況，它是一項政府的計畫性活動，建構出老人的友善社區，實施至今，對長者、家屬與社區帶來正向的改變，同樣也形成些許挑戰。挑戰的成因，部份為當前社區發展工作所遭遇的問題，部份則是來自於據點自身的成就，其共通特性，就是與政府的作為習習相關。當政府期待社區能夠參與照顧工作時，經營或輔導據點所付出的成本，事實上是遠高於所獲得之經

費補助，從這樣的角度出發，過度且無效的治理機制，呈現的只是公部門「防弊重於興利」，以及缺乏服務熱忱所產生的「制度惰性」，面對新時代的社會需求與期盼，規範失靈將是服務效能最大的威脅（James, 2000）。在與社區及民間單位的互動過程中，只有公部門改變其思維與制度，由傳統的「社區管理」走向「社區治理」，促成社區及專業人力的實質發展，才能延續現今據點所創造出的成果。

（本文作者為朝陽科技大學社會工作系副教授）

**關鍵詞：**社區、照顧、社會資本、夥伴關係、治理

## 參考文獻

- 周思萍（1996）。《臺灣社區發展政策演變之研究：論國家對社區發展的介入》。國立臺灣大學社會研究所碩士論文。
- 曾旭正（2013）。《臺灣的社區營造》。新北市：遠足文化。
- 臺灣省政府社會處（1984）。《七十三年社政年報》。南投：臺灣省政府社會處。
- 蕭文高（2007）。《臺灣社區工作的典範與治理：社區照顧關懷據點的省思》。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- 謝慶達（1995）。《戰後臺灣社區發展運動之歷史分析》。國立臺灣大學土木工程研究所博士論文。
- 賴兩陽（2002）。〈臺灣社區工作的歷史發展與功能轉型〉。《社區發展季刊》，第 100 期，頁 69-80。
- Barr, A. (2013). 'Participation Planning and Evaluation Skills', in S. Banks, H. Butcher, A. Orton and J. Robertson(eds.), *Managing Community Practice: Principles, Policies and Programmes*. Bristol: The Policy Press.
- Chanan, G. and C. Miller (2013). *Rethinking Community Practice: Developing Transforma-*

- tive Neighbourhood*. Bristol: The Policy Press.
- Craig, G. (2007). 'Community Capacity-Building: Something Old, Something New...?', *Critical Social Policy*, 27(3): 335-59.
- Gilchrist, A. (2013). 'Liking Partnerships and Network', in S. Banks, H. Butcher, A. Orton and J. Robertson (eds.), *Managing Community Practice: Principles, Policies and Programmes*. Bristol: The Policy Press.
- Gilchrist, A. and M. Taylor (2011). *The Sort Guide to Community Development*. Bristol: The Policy Press.
- Glen, A. (1993). 'Methods and Themes in Community Practice', in H. Butcher, A. Glen, P. Henderson and J. Smith(eds.), *Community and Public Policy*. London: Pluto.
- Henderson, P. and I; Vercseg (2010). *Community Development and Civil Society: Making Connections in the European Context*. Bristol: The Policy Press.
- Homan, M. S. (2011). *Promoting Community Change: Making It Happen in the Real World*. Belmont: Brooks/Cole.
- Home Office (2004). *Firm Foundations: The Government's Framework for Community Capacity Building*. London: Home Office.
- Niles-Yokum, K. & D. L. Wagner (2011). *The Aging Networks: A Guide to Programs and Services*. New York: Springer.
- James, O. (2000). 'Regulation inside Government: Public Interest Justifications and Regulatory Failures', *Public Administration*, 78(2): 327-343.
- Robinson, J W. and G. P. Green (2011). 'Developing Communities', in J. W. Robinson and G. P. Green(eds.), *Introduction to Community Development: Theory, Practice, and Services-Learning*. Thousand Oaks: Sage.
- Rothman, J. (2001). 'Approaches to Community Intervention', in J. Rothman, J. L. Erlich and J. E. Tropman(eds.), *Strategies of Community Intervention*. Belmont: Brooks/Cole.
- Sender, H., B. Carlisle, A. Hatamian and M. Bowles (2010). *Report on Survey of Community Development Practitioners and Managers*. London: Community Development Foundation.
- Skidmore, P., K. Bound and H. Lownsborough (2006). *Community Participation: Who Benefits?* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Somerville, P. (2011). *Understanding Community: Politics, Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press.
- Tayloy, M. (2007). 'Community Participation in the Real World', *Urban Studies*, 44(2):

297-317.

Tayloy, M. (2011). *Public Policy in the Community*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tilbury, C. (2007). 'The Regulation of Out-of-Home Care', *British Journal of Social Work*, 37: 209-224.

Woolock, M. (2001). 'The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcome', *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1): 11-17.