

中文摘要

本研究旨在探討鄉村地區推展社區照顧關懷據點之實踐經驗，以實務工作者服務於鄉村社區之經驗和紀錄，分享當前社政體系推展社區照顧關懷據點的工作概況。本研究採質化研究的田野觀察法進行資料收集，研究對象以高雄縣保社社區做為個案研究，以第一線實務工作者的角色進行參與觀察，並在動手做的過程留下一份體驗紀錄。本文提出未來發展據點服務之省思和建議：如 1.社區照顧關懷據點要永續經營需回到基本面（如人力、經費）來安排執行，妥善規劃社區志工人力的培養；2.社區組織發展社會服務之經驗傳承，有賴社區凝聚力的激發與紮根；3.社區組織發展據點照顧工作可採取「向外連結」的結盟方式，以建立彼此的互惠機制。另外，已經歷政府評鑑並獲得績優之據點，應扮演「標竿」學習的角色，培力鄰近之社區，以發揮延續學習之功能。

關鍵字：社區照顧關懷據點、社區照顧、在地老化、培力、結盟。

Abstract

This paper purports to study the practical experience of Community Caring Concern Centers in the rural areas and to present an overview of the local government's promotion of Community Caring Concern Centers based on the experiences and the records of a social worker. Data is collected through the use of field observation method of the qualitative research and the case study subject is the Paoshe Community in Kaohsiung County. The social worker participates and observes as a front-line practitioner and a record of his participation is

well made. This paper proposes some reflections and recommendations upon the future development of Caring Centers: first, the sustainable operation of Community Caring Concern Centers must base itself upon the fundamental arrangements related to human and financial resources and a proper plan to train community volunteers; second, to inherit the experiences of how community organizations develop social services depends upon encouraging and securing the community cohesion; third, to develop Community Caring Concern Centers, community organizations may form alliances through 'outward connection' in order to build up a mutually-beneficial mechanism. In addition, Concern Centers that are recognized as outstanding according to government appraisal should serve as a bench mark of learning, inspiring the empowerment of neighboring communities and continuing their learning function.

Key Words: Community Caring Concern Centers, community care, aging in place, empowerment, alliance

壹、前言

社區照顧工作已成為當代社會福利發展的新浪潮，因社會結構和家庭人力資源的轉變，老人照顧從昔日的家庭責任歸因，轉為社會結構的歸因，而這些轉變來自戰後嬰兒潮已漸形成老人潮的「銀髮革命」。高齡化社會的老人照顧問題，主要來自現代家庭照顧人力的功能的逐漸式微，使得非正式社會支持系統（如家庭、親友、鄰居等）受到衝擊，加上雙薪家庭因而衍生子女照顧老人的困境，特別是鄉下地區，年輕人口嚴重外流，因此對社區式老人照顧模式甚為迫切。

長期以來，不管從理論層面或實務層面發現，「家」是我國文化養老的首選場所，不管被照顧的老人或提供照顧的子女都期待「以家為中心」照顧方式，而擴大「家」的概念，將家展延到社區，社區一家親，以社區為互助活動之範圍，當前推

展的社區照顧關懷據點的目的就是要，重拾昔日鄰里村落守望相助的精神。許多研究文獻指出，大部分老人對於理想養老的居住型態，都是希望與家人同住，希望住在熟悉的社區網絡度過晚年（胡幼慧，1994；劉素芬，2001；陳明珍，2002；謝美娥 1997，2002，2004；陳燕禎，2009；Chen, 2008），故老人的居住安排，家庭式或社區式都是華人社會優先選擇養老的居住考量，即使需要機構式照顧也必須提供宜家、宜室的溫馨模式。

然而，當傳統以家庭為中心的社會安全網逐漸失去照顧老人功能之際（孫建忠譯，1988；王正，1999；詹火生、林青璇，2002，陳燕禎，2007），如何提供當前急速增加的老人照顧需要已成為高齡化國家的新課題，而社區照顧政策方案的推動，正是因應此問題需求而來。基此，本研究是從實務層面出發，並以高雄縣保社社區為個案，從保社社區推展社區照顧關懷據點的執行現況，探討對社區、對長者產生的

功能為何？以及該社區未來需面對的老人照顧問題？關懷照顧據點推展過程的社工實務討論等。研究資料之收集以田野觀察的參與過程經驗紀錄，以及針對政府部門、高雄縣的保社社區相關文件、統計資料進行描述性分析。因研究係以實務工作者的推動過程、經驗和參與記錄進行個案研究，故不在建構任何社區照顧關懷據點之理論假說，抑或是形成任何社區照顧實務上的執行模式，僅以第一線實務工作者角色為起點，用心和動手留下一份體驗於鄉村社區中的工作紀錄，分享當前社政體系推展社區照顧關懷據點的工作現況和問題分析，並針對此個案研究提出建議，做為社區照顧關懷照顧據點未來持續在地化發展之參考。

貳、文獻探討

檢視國內探討社區照顧關懷據點的文獻，大致上分為：1.有從長期照顧政策探討社區照顧關懷據點的功能；2.有針對高雄市 16 個社區關懷據點探討服務績效表現；3.從社會資本觀點探討社區照顧關懷據點的推動過程；4.比較跨縣市社區照顧關懷據點領導人社會資本理念對據點績效與滿意度的影響；5.從社區培力觀點探索地方政府在社區照顧的執行過程與成果；6.針對台灣社區照顧關懷據點之實施成效進行探討；7.以竹苗照顧關懷據點為例，探討老人社區式服務模式之特色等（趙珍妮，2007；趙善如等，2007；姚昱伶，2008；黃松林等，2008；趙若新，2008；賴兩陽，

2009；陳燕禎，2007；邱泯科等，2010）。上述所整理之文獻對後續提供老人照顧雖關懷的議題有深入的探討及貢獻價值，但卻也發現極少針對在地社區組織執行社區照顧關懷據點的實踐經驗，或從實際執行社區照顧關懷據點的社工人員角度及與當地社區志工如何看待此經驗，它對社區、對長者而言，究竟會產生何種功能之探討。因此本文文獻探討僅就社區照顧之目標與方法、社區團體活動之益處、社區照顧方案的功能、社區照顧關懷據點執行之困境加以討論，以作為執行社區照顧關懷據點之參考。

一、社區照顧之目標與方法

社區照顧是 1960 年代西方國家為因應高齡社會的重要社會政策。為節省照顧老人的醫療支出與國家龐大的財政負擔，因此設計以「社區」為照顧之基礎單位，運用社區之力，照顧社區之老人，亦即由「在地人照顧在地人」，達成「在地老化」（aging in place）之養老目標。社區照顧是一項借力使力的資源運用方法，一則讓老人生活在最熟悉社區網絡，二則利用社區力量照顧老人。簡而言之，社區照顧的目的就是將「集體式」的機構照顧回歸到「社區式」的照顧模式，希望強化「初級、預防」的照顧模式，即透過健康促進和關懷服務，延緩老人住進機構養護時間，這個模式在我國傳統的孝道文化影響之下，是一項非常切合老人安養的需求。

社區照顧在人口老化國家已成為「成功老化」的觀點，它代表的不僅是老人和失能者的生活和權益應受到重視，也是今

日人心逐漸高築的一種反思性的活動，期待透過社區互助、互惠，達成原居養老之期待（陳燕禎，2009）。今日老人照顧問題困境浮上檯面的最大原因是來自家庭照顧人力的不足事實，雙薪家庭或女性加入職場都是重要原因，但高齡化國家若一味將老人照顧責任完全仰賴家庭或女性扛起，已不切實際，故國家必須審慎思考當前社會環境變遷之下，如何在社會現實與照顧需求之間找到一個平衡點，才是推展在地社區照顧之目的。

二、社區團體活動之益處

社區團體活動可促進老人延緩老化，並提升社會參與，且對不同類型的老人團體具有不同的功能，每位加入團體的老人會產生不同的個別功能（關銳煊，1985，1996；莊秀美，2003）。老人藉由參與社會，以實際行動的培力，進行社區互動，將可達到促進身心靈的功能，如減緩身體退化、避免自我孤立、延續學習、增廣休閒社交、貢獻自我、服務他人等，且藉由與社區互動而產生歸屬感，增加人與環境之依附安全感。社區關懷照顧據點就是依據這些目的和功能而設立，由社區志工提供老人關懷訪視、電話問安、諮詢及轉介服務，並透過健康促進活動，運用團體工作方式進行老人活動，達成初級性的預防保健。

三、社區照顧方案的功能

研究指出，老人參加社區照顧服務方案，身心狀況獲得改善。張鳳琴、洪美玫、吳聖良（1995）的研究發現，老人使用日

間照顧服務後，家屬發現老人改善最多的項目分別為：抱怨身體有病的情形獲得改善占 51.9%，改善行為沮喪、心情不好之現象占 42.1%，改善易哭的情況占 33.3%，故日間照顧服務對於協助老人心情上的調適，具有顯著功效。曾美惠（1996）研究接受社區照顧的老人其社會調適結果發現：教育程度高、經濟狀況佳、居家狀況良好的老人及日托中心老人之社會調適較佳，且對服務愈滿意之老人，社會調適程度較高。這些研究均顯示出社區照顧方案讓老年長者在所熟悉的社區中，透過可近性的服務，積極增加老人社會參與的效果。呂寶靜（2001）認為日間照顧方案對老人而言，除了讓老人有固定聚會之場所，同時藉由活動的安排，刺激了老年人社會化，維持身體的功能，以及促進老人生活滿足感。詹譽賢（2006）提及老人日間照顧中心可藉由舉辦有意義的活動豐富老人的生活，極大化其身心功能。趙珍妮（2007）從長期照顧政策探討社區照顧關懷據點的功能發現，社區照顧關懷據點具有發揮初級預防照顧老人的功能，但據點若要永續經營，必須落實長期照顧之社區營造精神，並需要界定何謂老人社區化之預防照護。從上述文獻得知，社區照顧已成為老年長者朝向成功老化的重要管道之一，老人若參與社區各項團體活動，除可延緩老化，並可提升社會功能，但要如何讓需要長期照顧的老人，獲得社區服務的資源環境是值得探究的議題。

四、社區照顧關懷據點執行之困境

從當前社區照顧關懷據點執行困境現

況和相關文獻整理結果發現，政府對這些據點的正式資源投入仍相當有限，據點運作的人力以志工為主，而志工又以中高齡者居多，因此服務過程難免遭遇專業發展之瓶頸。此外，據點的志工或幹部都擔心志工人力斷層之問題，特別在偏鄉地區除擔心志工人力資源問題之外，對政府經費補助之持續性，以及核銷問題等，都成為推動據點的困境。邱泯科與林伶惠(2010)在研究竹苗地區照顧關懷據點服務模式中指出，各據點接受公部門補助及輔導，但面對後續的品質要求與核銷等問題卻有相當大的壓力。依趙珍妮（2006）的觀察也提出社區照顧推展的困境：1.推動社區照顧的正式資源仍嚴重不足，造成服務的提供仍是殘補性，非普及性的服務；2.老人的長期照顧依賴最多的仍以「非正式資源」為主，偏遠地區高齡化相當嚴重，志工招募不易；3.衛政、社政兩個行政體系間的聯繫協調及溝通合作還是無法落實。賴兩陽（2009）長期研究台灣社區照顧關懷據點之實施成效亦指出，社區的志工大多年齡偏高、教育程度偏低、流動性難以掌握、且缺乏專業、使得社區關懷照顧據點在經營志工管理上常讓領導者產生困擾。故如何協助社區克服志工人力來源問題和經費補助問題，是當前據點能否持續經營的考驗與挑戰。

參、社區照顧關懷據點之發展現況與問題分析

我國早在 1965 年民生主義社會政策

就提出社區照顧的精神，四十多年來，社區的各項硬體建設多所斬獲，但社區的精神意識和凝聚力卻一直未見明顯成果。故 1994 年再次制訂福利社區化實施計畫，希望凝聚社區照顧的精神意識，以提供社區照顧服務，因此許多福利社區化的社區照顧實驗方案乃因應而生。但近年來，在各縣市推展福利社區化的社區照顧過程也發現，一般民眾對於社區照顧的理念依舊停留在早期推展社區工作的模式，以「由上而下」的政府經費補助辦理社區活動，至目前都難以轉變由社區自主自發的理念，以「由下而上」的社區力來發展社區照顧的模式（陳燕禎，2009）。社區照顧的互動若從資源整合的觀點來看，需要多方動員和多元部門的服務，設計具有選擇性、多樣化的服務方案，並以資源共享、里仁為美的互助理念，提供可近性、可受性、便利性的服務，才能滿足居民的需求。故為促進社區老人身心健康，落實在地老化及社區營造精神，行政院又於 2005 年 5 月 18 日核定通過「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，希望結合有意願的社會團體參與設置社區照顧關懷據點，由當地的民眾擔任志工，提供關懷訪視、電話問安諮詢及轉介服務、餐飲服務、辦理健康促進活動，以延緩長者老化速度，發揮自助互助的功能，以建立在地化的照顧支持體系。

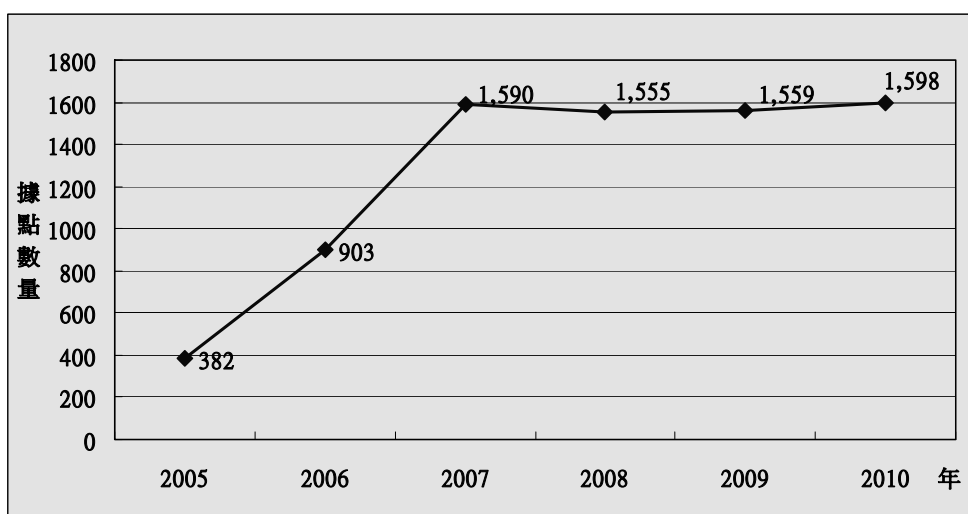
成立社區照顧關懷據點之目的，除提供老人初級預防照顧，同時也希望透過團體方式達到老人健康促進之目標，建構老人連續性的照顧服務原則。故社區關懷照顧據點自 2005 年以來，蓬勃興發。

一、臺灣歷年的社區照顧關懷據點發展現況

臺灣歷年的社區照顧關懷據點之總數量，可根據圖 1 的社區照顧關懷據點總數來分析。從圖 1 可以清楚發現臺灣社區照

顧關懷據點從 2005 年的 382 個據點一路增加到 2010 年設置總數已達 1,598 個據點。這顯示老人對於社區照顧的需求仍是逐漸增加的。

圖 1.臺灣歷年社區照顧關懷據點總數圖



資料來源：作者整理自內政部社會司（2010）

本研究資料整理結果發現，據點設置的前三名縣市分別為：台北縣 202 個，台南縣 174 個及屏東縣 1117 個；據點達成率前三名縣市分別為：連江縣 300%，台南縣 282%，屏東縣 228%；至於村里涵蓋率部分，前三名縣市分別為台南縣 33%，屏東

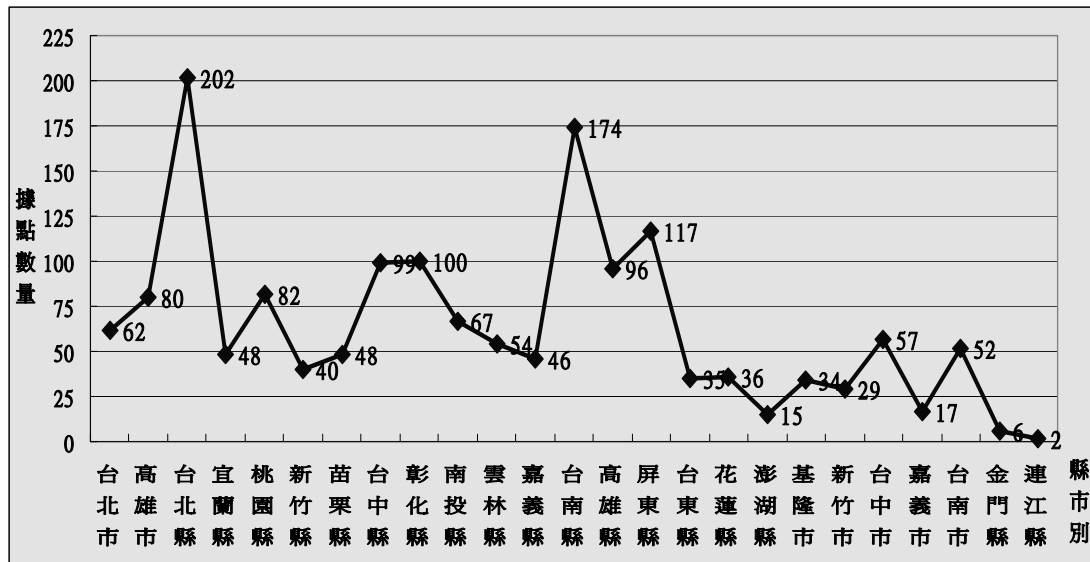
縣 26%，南投縣 26%（見表 1，圖 2，附錄）。觀察這些據點設置數量、設置達成率、村里涵蓋率多以農業地區、偏遠地區居多，且農業縣市還呈現尚在成長之情形，這象徵著此項福利政策因地區性和人文區位特質而呈現不同的結果。

表 1. 全台社區照顧服務據點排名

排名	設置數量	設置達成率	村里涵蓋率
1	台北縣 202	連江縣 300%	台南縣 33%
2	台南縣 174	台南縣 282%	屏東縣 26%
3	屏東縣 117	屏東縣 228%	南投縣 26%

資料來源：作者整理自內政部社會司（2010）

圖 2.各縣市社區照顧關懷據點數圖



資料來源：作者整理自內政部社會司（2010）

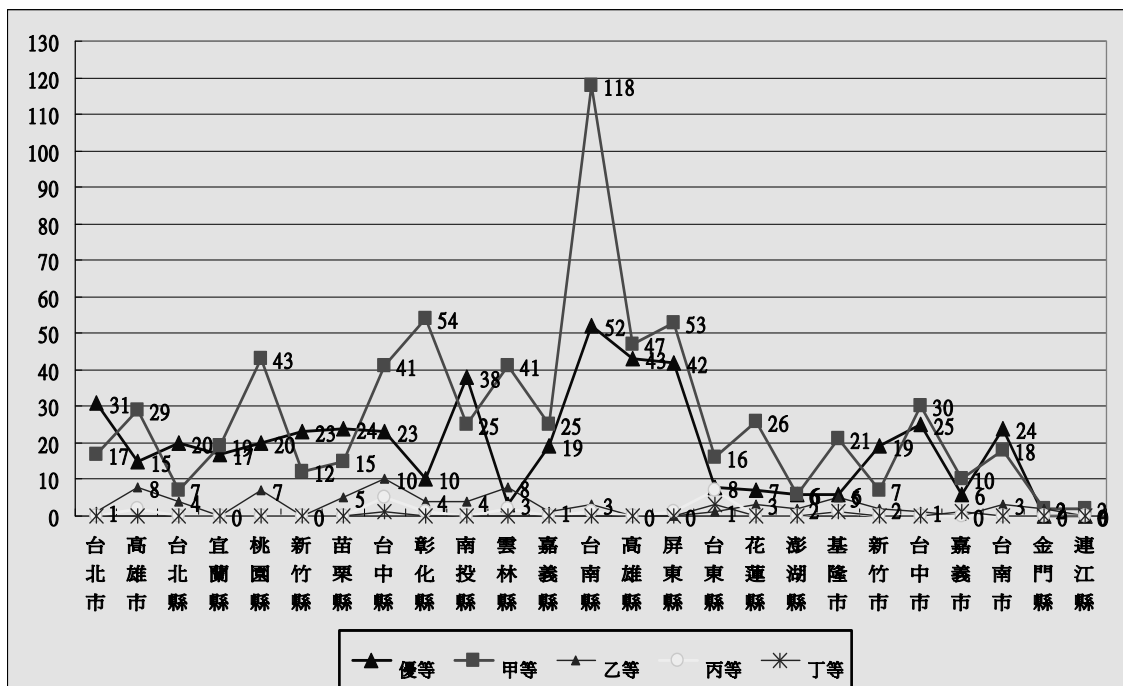
傳統社會的鄰里守望相助關係或緊密相互照顧情感，在全球化經濟、政治與社會的科技互動模式下已逐漸消失，原本緊密的社區網絡因人口的快速移動，已轉變成「異化」、「疏離」(alienation) 的陌生關係。雖然台灣地區方對全球化的反應是選擇性的，也是適應性的，但是依然受到影響。尤其當國家有效扮演照顧人民的角色能量逐漸降低 (Rodrik,1997:53)，對社會福利之給付條件或資格愈來愈嚴格 (Daly,1997)，就代表社區、家庭更必須團結互助，自求多福。但在資訊科技愈來愈蓬勃發展的社會，面對面人際溝通已被網路、手機取代，因此如何在技社會重拾人性情感依附的需求，凝聚社區內的動力，創造在地化產業的發展和人文生態的特色，以開創社區自我資源來回應國家無法滿足的社區照顧需求，使社區老人獲得

安全感和歸屬感是重要生活課題。

二、臺灣社區照顧關懷據點評鑑等第之表現

根據內政部社會司(2010)公布臺灣社區照顧關懷據點評鑑等第之表現來看，目前共有 1265 個社區照顧關懷據點參加評鑑。若從圖 3 來看，評鑑結果以甲等最多，共有 684 個據點，其次優等共有 481 個據點，而乙等以下成績共有 100 個據點。這顯示出多數的社區照顧關懷據點皆符合評鑑之要求，少部分的據點需政府協助輔導並多加努力。此外，本研究資料整理結果發現，據點評鑑為優等的前三名縣市分別為：台南縣 52 個，高雄縣 43 個及屏東縣 42 個；據點評鑑為甲等的前三名縣市分別為：台南縣 52 個，彰化縣 54 個及屏東縣 53 個。

圖 3.各縣市社區照顧關懷據點考核評鑑成績



資料來源：作者整理自內政部社會司（2010）

肆、高雄縣保社社區推展社區照顧關懷據點之實踐經驗

一、高雄縣人口老化問題浮現

高雄縣向來對社會福利之推動相當重視，但縣境幅員遼闊，所屬鄉鎮多鄉村型的人文生態地區，因此福利推廣重視地方生態和人文特質。近年來，高雄縣老年人口呈現快速老化的趨勢，根據內政部統計處（2009）資料指出，至 2006 年起，高雄縣 65 歲以上的老人人口有 118,592 人，占全縣總人口數比例的 9.54%，正式邁入聯合國世界衛生組織所定義之「高齡化社會」，又截至 2009 年 10 月底，其老年人口增加為 127,868 人，占全縣總人口數比

例的 10.2%。這個現象呈現出高雄縣高齡化社會已來臨，老人照顧需求快速增多。陳燕禎（2006）注意到高齡化社會所帶來家庭照顧的壓力問題，以及家庭內照顧資源轉變的情況下，政府如何提出適當的老人照顧服務方案，以及如何培力社區擁有更穩定的照顧資源，是達到「在地老化」目標不可或缺的因素。由此可見高齡化社會的來臨，老人對社區照顧的需求就突顯社區照顧政策落實的重要性。

二、鄉村型態老人社區照顧的需求與執行策略

高雄縣全縣僅有縣立老人活動中心提供日間托老服務，其餘鄉鎮並沒有固定由在地社區組織來提供社區照顧方案（姚昱

伶，2008），於是在 2003 年辦理全縣「火鶴傳情-老人全面需求調查暨關懷訪視」計劃實施過程中，發掘許多長者希望提供健康促進活動，不但有助於人際互動與健康體能的幫助，並增進志工與長者的情感連結，提升長者的生活品質。然而，因全縣的幅員廣闊、地形狹長、城鄉差距大，尤其農業鄉鎮年輕人口嚴重外流，社區長者在福利資訊取得管道不足之下，許多鄉村型態的社區的老人照顧需求便油然而生。依據高雄縣政府成立社區照顧關懷據點統計顯示，從 2006 年所成立的 55 個社區照顧據點，發展到 2009 年底為止已成長到 105 個據點（表 2），顯見社區照顧關懷據

點已成為承載老人社區照顧的主要力量來源。當前鄉村型態的老人照顧出現許多實質的問題，例如家庭成員都需要外出工作，因此鄉下老人白天在家就無人可以陪伴和照顧，因此需仰賴社區組織（如社區發展協會、老人會、社區照顧關懷據點等）和志工服務，提供關懷（陳燕禎，2006）。傳統農業社會，家人是長期陪伴老人的重要角色，但現代社會結構和家庭生活型態轉變，加上女性就業參與率不斷增加之事實，照顧老人的工作需要藉助社區之力，提供老人生活安排和陪伴的服務設計。

表 2.高雄縣社區照顧關懷據點數

年度	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
據點數	55	95	95	105

資料來源：作者整理自高雄縣政府（2010）

三、個案研究資料之收集

本個案研究的資料收集有兩種，一是田野觀察，即進入田野就相關問題進行質性資料的蒐集，進入田野將所見所聞並運用田野筆記紀錄，以及參與經驗來詮釋訪談內容和田野觀察所得。並將曾擔任社區輔導人員所認識之社區關鍵人士（理事長、村里長或總幹事），從社區情境的觀點，針對辦理社區照顧關懷據點所呈現出的成果做訪談的質性資料詮釋；另一是對政府部門的統計資料和社區發展協會已統計相關資料，加以描述，針對政府部門、保社社區相關文件統計資料檔做描述性分

析，試圖說明此社區照顧關懷據點之實踐經驗。

四、保社社區基本資料之分析

由高雄縣保社社區發展協會（2009）人口統計資料指出，社區內 65 歲以上老人人口約為 247 人，占全社區總人口數比例的 8.59%，顯見此社區老人照顧是刻不容緩的課題。就此，保社社區於 2007 年起成立社區照顧關懷據點，希望即早因應或預防老化之現象而將長者遷移至老人照顧機構居住，迄今已執行兩年多，且在高雄縣老人社區照顧關懷據政策引導下有不錯發

展成績。

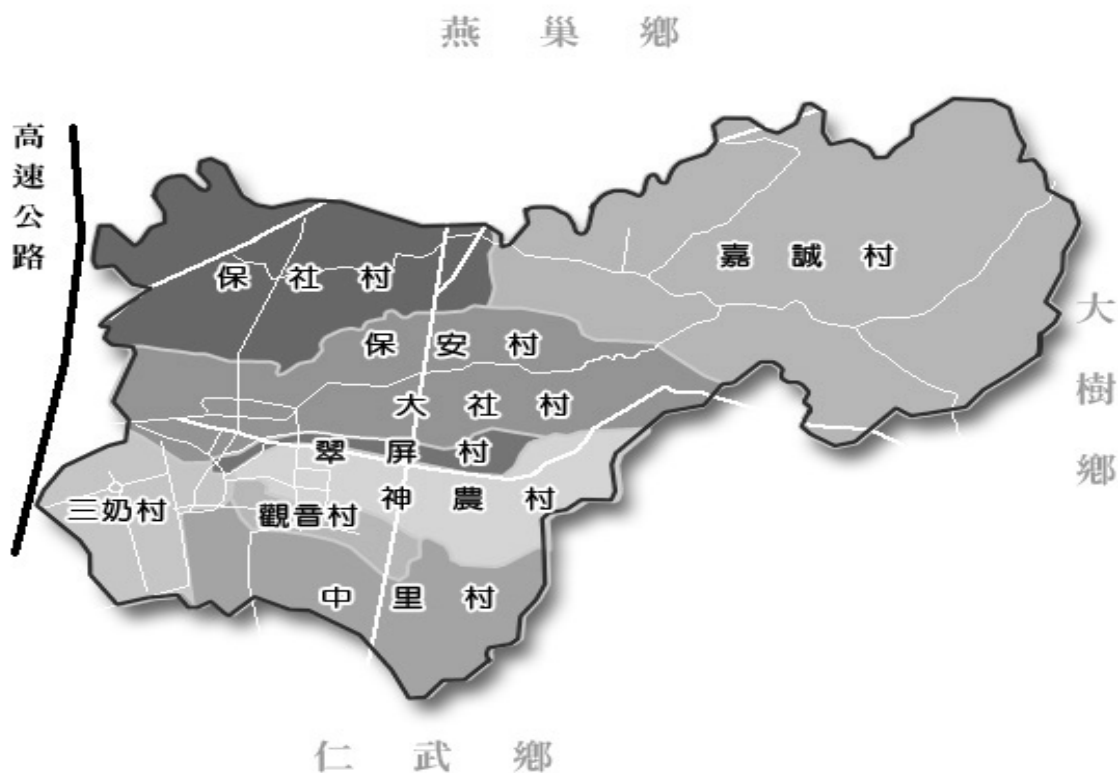
(一)保社社區的地理特性

- 1.保社社區發展協會，創立於 1997 年，迄今歷經四屆理事長，此社區位於高雄縣大社鄉保社村，而此村以旗楠路為界，分為北邊萬金松，南邊保舍甲，兩聚落結合為保社村，以大社鄉區域（圖 4）來看，則成為大社鄉最北邊的村落，共計有 17 鄰。
- 2.在對外道路方面：西鄰高雄市楠

梓，北鄰燕巢鄉鳳雄村，南鄰本鄉保安村，東鄰該鄉嘉誠村。

- 3.該村面積為 470 公頃，主要以農、工業用地為主。
- 4.地理位置小故事：根據保社社區發展協會的幹部表示，原先兩聚落居民甚少往來，經過這一、兩年社區推動營造工作下來後，目前兩個聚落變成大家庭，使本社區居民更加團結、祥和、增進社區居民凝聚力。

圖 4.高雄縣大社鄉保社社區發展協會位置圖



資料來源：高雄縣大社鄉公所提供（2010）

(二) 高雄縣大社鄉保社社區的人口特質概況

根據高雄縣大社鄉保社社區發展協會(2009)人口資料統計(表3;圖5)顯示,該社區戶數為1,109戶,人口數約為2,851

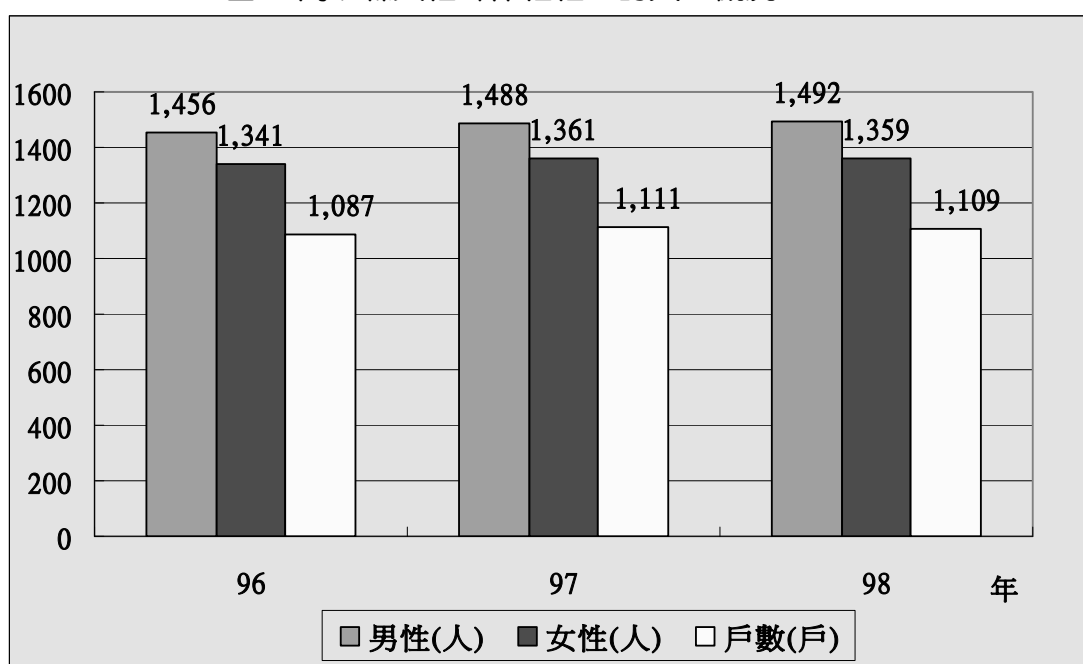
人,男性為1,492人(52.33%),女性為1,359人(47.67%),20歲以下人口651人,20歲以上~65歲以下人口為1,953人,65歲上老人人口為247人(占總人口數8.59%),而居民職業特質則為農、工、商業等。

表3.高雄縣大社鄉保社社區的人口概況

村/里別	鄰數	戶數	人口數		
			男	女	合計
保社村	17	1109	1492	1359	2851

資料來源：作者整理自高雄縣大社鄉保社社區發展協會(2009)

圖5.高雄縣大社鄉保社社區的人口概況



資料來源：作者整理自高雄縣大社鄉保社社區發展協會(2009)

伍、高雄縣大社鄉保社社區照顧關懷據點之實施與結果分析

透過在地化的社區照顧,使老人留在熟悉的社區生活,同時亦提供家庭照顧者適當之喘息服務,為落實社區照顧的理

念，並運用在地的志工發揮其志願服務之精神，實施福利服務於基層社區，建構社區互助系統，使老人能在已身處所之社區獲得關懷與照顧，以期能達到「在地老化」的效果，延緩長者老化速度，發揮社區自助互助照顧功能。以下分別敘述該計畫的目標、實施策略、預期效益與經營現況。

一、計畫目標

- (一)結合社區的在地資源，發展在地的社區自助互助之社區共同精神，協助社區中的老人能在自己最熟悉的社區內獲得適切的照顧。
- (二)為落實社區參與的精神，鼓勵社區民眾的投入與參與，發揮老吾老以及人之老之精神，提供社區老人照顧關懷服務，增進社區老人之生活品質、健康促進、人際交流互動。

二、實施策略與預期效益

(一)實施策略

1. 關懷訪視：藉由此社區志願服務人員，針對一般老人定期進行關懷訪視、精神支持等情緒紓解。
2. 電話問安暨轉介服務：藉由此社區志願服務人員透過電話關懷長者生活起居及健康情形，必要時給與協助及轉介。
3. 健康促進活動：藉由每週辦理一次健康促進活動，由此社區生活輔導員及志工人員設計適合老人之健康促進活動，並予以帶領。

4. 營養餐飲服務：配合健康促進活動提供營養午餐及點心，此外由志工人員進行關懷訪視後，評估有送餐需求者，即由志工協助送餐服務。
5. 開發志工人力：配合政府單位培訓志工訓練，指派志工參加社區健康促進生活輔導員職前與在職訓練，共完成25小時培訓與實習，取得社區照顧關懷據點生活輔導員資格，以進行後續服務之推展。

(二)預期效益：

1. 落實就地老化：可促進老人晚年之人際交流、身心健康，落實老人福利就地老化之目標。
2. 減緩家庭照顧者負擔：促進老人福利，增進老人及家屬之生活品質，提供適當之喘息服務，減緩家庭照顧者負擔。
3. 發揮社區之照顧支持功能：透過在地化之社區照顧，使失能老人留在社區生活，發揮長期照顧社區化之預防功能，建立社區之照顧支持系統。

三、經營現況分析與問題探討

檢視有關社區照顧關懷據點相關文獻與實務上對於保社社區訪問與觀察的經驗，思考在此社區可能經營與發展，大致可概念化為以下兩個部份：

(一)社區照顧精神的落實

從田野觀察社區照顧的精神可以從社區照顧關懷點執行過程看見。當每個星期到據點時，從一開始見到老人時的噓寒問暖，就感受到住在這個社區裡的長者是充

滿幸福的。在據點成員中，有一位失智長者在參加活動的初期並面無表情，但經過一段時間的參與之後，當他看到生活輔導志工卻會笑了。另外，在一次打槌球的健康操作課程中，又再一次看到這位長者的燦爛的笑容，甚至願意讓志工協助引導參與活動課程，看到長者這樣的改變，自己內心是相當感動和滿足，因為感受到社區照顧關懷據點確實是可以促進長者的社會活動和增進幸福。作者在據點訪談幹部時，顯見社區的用心及健康促進對長者的身心機能是有幫助：

「學員中○○爺爺原來為失智症的老人，但在據點志工用心服務與熱忱互動下，心智與人互動情況已逐漸有改善，這是我們所看見的，我們也因此很感動」（訪談記錄 002）。

（二）社區理監事改選，擔憂經驗傳承問題

由於社區發展協會理監事為四年一任，因此社區可能會因為社區幹部改選而擔心累積下來的經驗無法傳承。趙若新（2008）在社區實務經驗中也觀察到，若社區理監事改選社區經驗無法傳承，社區檔案資料、資源與社區經驗全部從零開始。從上述的研究觀察，在訪談社區照顧關懷據點一位幹部時，她也道出這種現象：

「我們現在很擔心年底理監事的改選，若改朝換代後，我們所經營近幾年的社區照顧關懷據點的經驗是否可以永續下去？若沒有繼續，是否連帶會影響到長者她們已經習慣來這裡的生活？這是我們所擔心的！」（訪談記錄 001）

四、評鑑之成果表現

社會福利評鑑工作已逐漸成為政府部門輔導社區組織運作的重要業務，且社區參加機構評鑑亦成為建構社區在制度正當性表現的力量。因此，該社區從成立社區照顧關懷據點迄今，分別在最近幾年參加鄉公所、縣政府，乃至內政部等多元層級的評鑑，以及後續對社區發展之影響：

（一）鄉公所層級：該社區參加鄉公所所舉辦的社區評鑑，在 9 個社區當中獲得「優等」成績，並在社區照顧關懷據點單項評鑑上獲得優等成績。

（二）縣市政府層級：該社區參加高雄縣社區照顧關懷據點評鑑獲得 96 年、97 年「優等」成績，這顯示該社區近年來的表現被肯認，以及符合制度化、正當性的表現結果。

（三）中央政府層級：據內政部社會司（2009）顯示，98 年度社區發展工作評鑑成績，社區組織績效表現上中優等佔 10 名，甲等占 20 名，然而該社區首次參加內政部評鑑獲得甲等成績，顯示該社區在整體工作推動皆能符合評鑑指標之要求。

由上可知，此社區發展協會，在通過不同層級的評鑑制度之後所展現不錯的成果，乃因協會和據點的會務、業務都能正常運作，以及社區有熱忱的志工參與，才能動員、發揮社區內資源整合的能力，使社區照顧關懷據點在評鑑上也獲得佳績。

陸、結語與建議

一、結語

從社區關懷照顧據點的成長情形，可發現即符合我國文化和地方老人的需求，在居住地區、熟悉的人文環境，進行團體的健康促進與互助關懷，就是傳統文化的互助體系，是民眾熟悉的互動方式，也是居民的信任情感之所在，若設計更多誘因，據點的發展將朝向專業化，據點的社區經營經驗傳承也將生生不息。從據點成長和發展情形觀之，南部地區占的比例最高，據點設置與發展已深入偏遠鄉下地區或山區，象徵著社區據點服務對鄉村或偏遠地區者而言，是一項可接受性、適合性、可近性的服務，也凸顯出福利服務方案之設計，除考量基本的經費、人力外，「因地制宜」的因素考量更不可忽視。老人照顧需求不同於其他人口，其生活習慣和活動具有延續性，因此必須以在地化、人情化方式推展，由地區性人口的需求為主，爾後再反應到中央政策方案修訂時之區域性考量，才能符合不同地區和不同生活環境之老人需求。總之，台灣社會福利服務的發展必須由殘補式邁向普及式的福利照顧，從由上而下的統一政策調整為因地制宜的人文環境之考量，台灣雖小，但區域文化和老人習性仍有極大的差異性需求，政府政策不能再以台北看台灣，必須走入基層，深入社區，才能創新發展百花齊放的老人服務方案。

二、在實務研究上之建議

本文僅就鄉村地區單一個案社區照顧

關懷據點進行實務研究，在實踐過程中發現，社區照顧關懷據點在社區志工熱忱的參與、動員下，顯見社區的用心及健康促進對長者的身心機能有所幫助，因此建議後續研究可在此基礎上進一步延伸，將地區內不同的照顧據點從社區老人本身的感受面向列為研究主題，探討接受服務之成效為何，以致於實務性的經驗累積。其次，本文也發現，由於社區發展協會理監事為四年一任，許多社區志工或幹部擔心因社區協會的改選而無法累積社區辦理照顧據點的經驗與資源，建議研究者能將社區照顧關懷據點資源整合議題，列為後續研究的主題，以供社區如何累積社會資本之參考。

三、在政策上之建議

國內研究發現當前社區照顧關懷據點執行困境現況，大多存在缺乏專業人力，而據點運作的人力主要以『志工』為主；社區具有良好的志工管理策略是照顧據點經營的順利因素之一；如何協助社區克服志工人力來源問題和經費補助問題，是當前據點能否持續經營的考驗與挑戰。是故如何制定一套引導社區照顧關懷據點永續發展的政策，對於承載社區老人照顧服務的社區組織而言，是相當重要的議題。因此，建議縣市政府在制定社區照顧方案政策，需有因地制宜的人文環境之考量，例如針對鄉村型態或偏遠地區因地形狹長之因素，採可近性、可及性與可獲性的服務輸送方案設計。此外，在專業人力上，建議補助社區組織進用專業社工人員，輔導在地社區發展協會永續發展老人社區照顧

方案，以培力社區朝專業化發展。

四、在實務工作上之建議

(一) 社區據點的永續經營需回到基礎面進行分工合作

國內研究指出社區照顧關懷據點若要能永續經營，必須落實長期照顧社區營造之基本精神，以及界定何為老人社區化之預防照護(趙珍妮，2007)。但從實務參與過程發現保社社區組織承辦社區照顧關懷據點已有 2 年多的經驗，並落實在地老化、減緩家庭照顧者負擔、發揮社區之照顧支持功能等預期目標，但此過程所付出的人力、物力、空間使用程度，已消耗不少社區組織資源，有時志工更需身兼多職，在志工人力有限的情況下，若要比照往年同樣人力參加社區協會各式各樣的活動，在體力上將可能無法負荷，因此社區宜思考將社區照顧關懷據點的永續經營回到基礎面分工合作執行，讓社區組織的志工分組可以就其專長、工作內容做最適當的安排，依其專長、時間提供關懷訪視、電話問安、諮詢轉介服務、健康促進活動、營養餐飲等服務內容，否則據點的服務項目將停留在既有的服務項目，難以突破或創新服務內容，故社區照顧基本面對能夠持續執行，基本的人力和經費的基本來源必須持續穩定，否則許多據點會出現斷炊危機，甚至成為政府掛牌之形式績效而已。

(二) 社區經驗傳承有賴社區資源整合與凝聚力的激發與紮根

從田野經驗發現，由於社區發展協會理監事為四年一任，許多社區志工或幹部

擔心因社區協會的改選而無法累積下來的經驗傳承問題。亦即目前據點的設立多藉由社區發展協會的名義和力量而形成，因此據點是否永續經營就受到協會改選人事問題，因為協會若有派系因素或政治力介入，改選後就形成服務人力無法延續，加上原本社區服務人力就不易凝聚的問題，因此建議社工員或服務者，平時就需要和社區的仕紳多所互動，辦理活動多邀請社區協會理監事或地方仕紳一起來參與，例如社區照顧據點舉辦老人慶生會或邀請長者的家人，一起觀摩長輩實際參與社區照顧的情況，一方面可以喚起社區居民參與的熱誠，讓他（她）們感受到社區辦理照顧服務的善意，另一方面則有助於社區經驗的傳承，使得社區資源的整合得以紮根於社區，累積社區發展資本。

(三) 社區組織可朝「向外連結」結盟方式，建立互惠機制

高雄縣的保社社區在據點的經營雖有不錯的表現，其評鑑成績也逐漸成為組織制度化和正當性發展的重要依據，但他們在經營管理的實務發展，卻必須發揮更大的擴散效益。亦即須先就鄉內有意發展社區照顧關懷據點的社區組織，朝著「向外連結」的擴散效果和建立「結盟」方式，以保社社區做為示範中心進行標竿學習，建立彼此互惠的機制，以「培力」方式（母雞帶小雞方式），協助社區據點的服務推展，並分享評鑑輔導的經驗，以及在技術面及制度面的相互學習，啟發各社區如何依其生態環境和人文資源發展具有特色的服務方案，迅速累積更多、更快的社工服

務經驗，以縮短自我摸索或孤軍奮鬥的過程，有效創造更多的幸福據點。(本文作者前為元智大學社會暨政策科學系所專任副教授，後為社工師、國立台南護理專科學

校老人照顧科兼任講師)

致謝：本文由衷感謝審查委員提供寶貴修正建議，並感謝撰寫期間受訪協會與受訪者的熱情支持。

📖 參考文獻

中文部分：

- 內政部 (2009)。〈內政部統計資訊服務網：老人人口相關統計，近年我國老人人口數一覽表〉。<http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm>。
- 內政部 (2009)。〈內政部社會司老人福利與政策〉<http://sowf.moi.gov.tw/04/01.htm>。
- 內政部 (2010)。社區照顧關懷據點總表。社區照顧關懷據點便民入口網址<http://sowf.moi.gov.tw/care/index.asp>。
- 王正 (1999)。〈國民年金財務機制之觀察與反思〉。《社區發展季刊》，第 88 期，頁 56-67。
- 呂寶靜 (2001)。《老人照顧：老人、家庭、正式服務》。台北：五南。
- 邱泯科、林伶惠 (2010)。以竹苗照顧關懷據點為例探討我國老人社區式服務模式。《社區發展季刊》，第 129 期，頁 392-409。
- 保社社區發展協會 (2009)。人口統計資料。高雄縣：保社社區發展協會。
- 姚昱伶 (2008)。〈從社會資本談社區照顧關懷據點的推動--以高雄縣為例〉。社會資本與健康照護國際學術研討會，頁 52-65。屏東：美和技術學院。
- 胡幼慧 (1994)。〈慢性重症老人居家療養之抉擇研究〉，國科會專題研究計畫。
- 孫健忠 (1988)。〈社會服務的私有化：理念與策略的探討〉。《公共政策學報》，第 10 期，頁 91-104。
- 張鳳琴、洪美玟、吳聖良 (1995)。〈日間照護服務的成本及效果初探〉，《公共衛生》，第 22 卷第 3 期，163-176。
- 莊秀美 (2003)。《老人團體工作實務》。台北：學富文化。
- 陳明珍 (2002)。〈從資源網絡連結看社區照顧網之建構--以臺南縣村里關懷中心實施運作為例〉，《社區發展季刊》，第 110 期，頁 47-48。
- 陳燕禎 (2006)。〈我國老人照顧資源變遷之初探〉。《社區發展季刊》，第 114 期，頁 229-243。
- 陳燕禎 (2007)。《老人福利理理論與實務：本土的觀點》(四刷)。台北：雙葉書廊。
- 陳燕禎 (2009)。《老人照顧與社區服務：多元的服務觀點》。台北：威仕曼文化。
- 曾美惠 (1996)。〈接受社區照顧的老人社會調適之研究--以新竹縣為例〉。台北：台

- 灣大學社會學系碩士論文。
- 黃松林、何華欽、姚昱伶 (2008)。〈社區照顧關懷據點領導人社會資本理念之探討--以高、屏兩縣為例〉。社會資本與健康照護國際學術研討會，頁 33-51。屏東：美和技術學院。
- 詹火生、林青璇 (2002)。〈國政研究報告：老人長期照護政策：國家干預觀點之分析〉。財團法人國家政策研究基金會。
- 詹譽賢 (2006)。〈老年人參與日間照顧各類休閒活動之研究--以台中市老人日間照顧中心為例〉。台中：東海大學社工學系碩士論文。
- 趙珍妮 (2006)。〈高齡化社會社區照顧的困境與現況探討-以台南縣村里關懷中心的運作為例〉。《社區發展季刊》，第 114 期，頁 281-298。
- 趙珍妮 (2007)。〈從長期照顧政策談社區照顧關懷據點的功能〉。《社區發展季刊》，第 118 期，頁 229-243。
- 趙若新 (2008)。〈蛻變·社區培力—以高雄縣政府的社造與社照為例〉。南投：國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
- 趙善如、蕭誠佑、黃松林、江玉娟、郭惠怡、陳素華、馮秀玉 (2007)。〈社區照顧關懷據點經營管理績效評估研究-以高雄市為例〉。《社區發展季刊》，第 117 期，頁 186-217。
- 謝美娥 (1997)。〈從失能老人社區照顧的需求初探服務網絡之建立〉。《國立政治大學社會學報》，第 27 期，頁 47-88。
- 謝美娥 (2002)。〈失能老人與成年子女照顧者對失能老人遷居的歷程與解釋：從家庭到機構〉。《社會政策與社會工作學刊》，第 6 卷第 2 期，頁 7-64。
- 謝美娥 (2004)。〈失能老人的資源、居住安排、居住決定的掌控力與生活品質——一個量化的初探〉。《社會政策與社會工作學刊》，第 8 卷第 1 期，頁 1-49。
- 劉素芬 (2001)。〈老人居家照顧服務方案評估--以紅心十字會為例〉。南投：國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所碩士論文。
- 賴兩陽 (2001)。〈台灣社會福利社區化之研究：政策發展、推動模式與實施績效〉。台北：台灣大學國家發展研究所博士論文。
- 賴兩陽 (2009)。《社區工作與社會福利社區化》(第三版)。台北：洪葉。
- 關銳煊 (1985)。《老人工作手冊》。台北市：張老師出版社。
- 關銳煊 (1996)。《老人社會工作實務》。台北：桂冠。

英文部分：

Chen, Yen-Jen. (2008). ‘Strength perspective: An analysis of ageing in place care model in Taiwan based on traditional filial piety’, Ageing International, (DoI:10.1007/s12126-008-9018z) . Publication Springer.

Daly, M. (1997). ‘Welfare states under pressure: Cash benefit in European welfare states over the last ten years’, Journal of European Social Policy, 7:129-146.

Rodrik, D. (1997). Has globalization gone too far? Washington, DC: Institute for International Economics.

附錄 各縣市社區照顧關懷據點統計表〈累計至 98 年 12 月底〉

縣市別	98 年度辦理情形			98 年度考核評鑑				
	補助型 據點數	功能性 據點數	合計據點數	優等	甲等	乙等	丙等	丁等
台北市	47	15	62	31	17	1	0	0
高雄市	66	14	80	15	29	8	2	0
台北縣	24	178	202	20	7	4	0	0
宜蘭縣	46	2	48	17	19	0	0	0
桃園縣	72	10	82	20	43	7	0	0
新竹縣	40	0	40	23	12	0	0	0
苗栗縣	48	0	48	24	15	5	0	0
台中縣	99	0	99	23	41	10	5	1
彰化縣	83	17	100	10	54	4	1	0
南投縣	67	0	67	38	25	4	0	0
雲林縣	54	0	54	3	41	8	2	0
嘉義縣	45	1	46	19	25	1	0	0
台南縣	174	0	174	52	118	3	1	0
高雄縣	95	1	96	43	47	0	0	0
屏東縣	117	0	117	42	53	0	1	0
台東縣	35	0	35	8	16	1	7	3
花蓮縣	36	0	36	7	26	3	0	0
澎湖縣	15	0	15	6	6	2	0	0
基隆市	34	0	34	6	21	5	1	1
新竹市	29	0	29	19	7	2	0	0
台中市	56	1	57	25	30	1	0	0
嘉義市	16	1	17	6	10	0	0	1
台南市	49	3	52	24	18	3	0	0
金門縣	6	0	6	0	2	2	0	0
連江縣	2	0	2	0	2	0	0	0
合計	1,355	243	1,598	481	684	74	20	6

資料來源：內政部(2010)。社區照顧關懷據點總表。社區照顧關懷據點便民入口

網址：<http://sowf.moi.gov.tw/care/index.asp> 上網檢索日期：2010