



建構在地老化服務網絡： 談社工專業與 社會住宅社區化之結合

簡宏哲、蕭至邦、陳竹上、范道莊

壹、前言

臺灣都會區房價居高不下，多數經濟弱勢人口因租屋負擔過重，影響生活品質及健康照顧的需求，因此社會住宅政策的推動乃當務之急。根據行政院主計處（2010）〈99年人口及住宅普查總報告提要分析〉，我國老化指數攀升，少子女化顯著，老年人口與幼年人口比例由1比17.7上升為1比1.5；伴隨老化現象，需長期照護人口快速增加至47萬5千人，其中老年人口占93.8%；家戶人數規模持續縮小，平均每戶人口數則由79年4.0人及89年3.3人漸降至99年之3.0人，以夫婦及未婚子女家戶為主要家戶型態，惟戶數已呈現負成長；及國內目前社會住宅需求約19萬戶，現階段不到6千戶，短缺比率高達95%。

從我國家庭形態與人口結構的改變趨勢來看，以核心家庭為主所能發揮的照顧功能不足，未婚或單親家庭比例攀升，家中子女

不僅是經濟來源者，亦是老人照顧的提供者，加上老少人口的扶養比持續擴大，不利社會經濟與照顧政策的穩定發展，更有為數不少的居住問題有待解決，顯見社會已經面臨老化人口多元福利服務的艱辛挑戰。而居住租賃的支出，一直是經濟弱勢者最大的固定開銷，如何降低房租，提高特殊境遇家庭更好的生活健康與照顧品質，是政府責無旁貸的作為。不過，賦予社會住宅法源依據的《住宅法》才剛上路，面對住宅需求的供需嚴重失衡，還有失能老人及身心障礙者急迫的無障礙空間需要，在政府尚未有正式細節與通盤配套的情況下，伊甸社會福利基金會率先在臺南市大林國宅推出獨棟的「社會住宅」，預計36戶，每月租金依房型不同，專供中重度身障、中低收、行動不便的獨居長者、高風險家庭等弱勢族群居住，目前規畫最高租期以6年為限，預計最快2013年即可正式對外招租，這也是全臺首例，由國內非營利組織（Non-Profit Organization，NPO）成

立的社會住宅。

《我國長期照顧十年計畫》中提到日本有關住宅服務與社區照顧的政策，主要「以居家服務為基礎」、「就近社區使用必要服務」，並建立具照顧功能之住宅，重新檢討老人福利機構之定位；英國（1991）提出社區照顧改革白皮書（Community Care Reform），揭示社區照顧的總目標為促進選擇與獨立，確立「在地老化」目標，主張服務的提供是為維持個案之正常化生活；學者統整各國長期照顧政策發展之十項總結，前兩項便是（1）確立「在地老化」為長期照顧政策的主要改革方向；（2）服務項目愈加多元化，但以居家和社區式服務優先（內政部，2007：9-16）。根據國外經驗及政府施政、現實情況來看，我國邁入老人社會之資源整合提供服務，社區老化及在地照顧的福利取向是主要趨勢，連帶的老人照顧社區化，更要真正落實福利社區化及社區照顧的資源整合。

本文將針對社會住宅所能發揮的社會照顧功能，及營造社區老人友善生活的概念論述，討論社會工作者與福利機構，未來如何投入住宅服務並整合社區資源，提供住宅化的老人社區服務。

貳、社會住宅與社區參與

一、社會住宅營造社區老化的可行性

行政院（2004）頒布《社會福利政策綱領》第八項原則，就強調「落實在地服務：兒童、少年、身心障礙者、老人均以在家庭中受到照顧與保護為優先原則，機構式的照顧乃是在考量上述人口群的最佳利益之下的

補救措施；各項服務之提供應以在地化、社區化、人性化、切合被服務者之個別需求為原則」。而福利服務社區化的雙重意涵，其一是「在社區中服務」，指要讓有需要服務的人士（含兒童、少年、婦女、身障、低收入者），在自己居住的社區內即可獲得所需要的福利服務；二者是「由社區來服務」，指福利服務不只由政府提供，也鼓勵社區內各種團體與個人提供福利服務（蘇景輝，2009：139）。

但是，社區服務系統與資源輸送的建置，在現階段仍面臨不小的挑戰，莊秀美（2009：184）提到社區照顧已成為國內老人福利服務的重點政策措施，但是現階段所能發揮的功能確實有限，主要在於社區組織結構無法提供專業的照顧服務，能發揮照顧功能的社區不多；其二是社區照顧資源成長緩慢，組織薄弱的社區很難建構持續性的照顧體系。所以，在提出有效並有建設性的各種長照服務模式之同時，也應透過社區照顧服務人力培養過程，促使居民共同參與，以及發展社區生活特色和長照社區化之功能，使老人留在社區生活，延緩老化及延後進入收容機構之時間，以及減輕家庭照顧者負擔（江亮濱，2009：207）。

此外，社區組織通常在經費上，無力負擔照顧成本，亦無專業能力培養照顧人才，社區設施亦難支持老人的活動安全，更有區域性或族群文化的困擾，筆者曾在臺中市某評鑑優良社區瞭解，該社區理事長提到曾想透過社區居民照顧老人的方案實施，提供有償（薪資）的服務工作，卻幾乎無法推動，就農村社區而言，要鄰居或可能熟識的居民

來提供照顧服務，多少會有「家庭隱私」被曝光的疑慮，面對家中狀況可能被社區居民在服務過程中被「窺視」，成為社區八卦閒聊話題的風險；又提供服務者到左鄰右舍或社區居民的家中，也有一種「矮人一截」或感覺是在當「傭人」的傳統印象，這都是推動在地老化服務人力團隊的無形阻礙。

在長期照顧政策的推動下，主要以照顧（養護）機構或是醫療院所為主力的老人照顧服務，老人社區服務只是輔以支持性的照顧功能，除了健康狀況必須透過醫療照護的安置外，我國尚無一處社區組織系統之地域，有能力擔負在地老化的多元目標。不過，社會住宅的推動，首現社福機構率先通過法律限制，以財團法人名義試辦社會住宅，整合老人、身障、中低收入戶的住宅需求，提供以使用者為主的功能性生活設施之規劃，輔以社工及各領域專業之服務，或許在某種福利輸送層面，社會住宅可以是聯結社區資源，並成為推動在地老化媒介的另一種思考方向。

二、社會住宅創造友善社區的照顧功能

陳燕禎（2005：158）談到福利國家積極推展社區照顧的目的就是要「去機構化」或「轉機構化」，一方面節省政府財政支出，一方面讓老人能留在社區中感受到更人性、更彈性的照顧情境，所採取民營化、分散化、參與化為主要策略目標，並讓權力回歸社區，給受照顧者「使能」，並讓案主與照顧者都有更多的「充權」，獲得人性化的服務。為提升在地老化福利服務品質與降低服務成本，江亮演（2009：197）認為必須結合社會

各種資源，尤其是民間資源，同時建立在宅照顧、社區日間照顧（托老、托護）以及老人機構短期照顧等服務網，降低照顧老人成本與提升成本效益和服務品質，來滿足在地老化老人之需求。

若談機構社區化及在地老化的推動上，先論伊甸基金會擬在臺南市推動的「社會住宅」，是否有其老化政策的前瞻性，再來論述兩者結合的可能性。伊甸機構突破國宅僅限自然人能夠承購，結合臺南市政府以專簽方式向內政部爭取，買下大林國宅，以社會住宅模式經營，促使政府跟進研擬仿效日本、新加坡等鄰近國家，並考量財政有限、民間經營管理效率較佳，政府將研議成立住宅法人，加速推動社會住宅的興建（註1）。

以伊甸基金會版本的社會住宅來看，強調安居及友善家園為通用無障礙住宅，專供行動不便獨居長者及中重度身障者居住，亦供領有身障手冊中低收入者，或是父母均亡，無謀生能力的身障兄弟姊妹者等高風險家庭承租（註2）；伊甸基金會曾於2010年啟動「友善家園計畫」，透過體驗身障者生活經驗設計規劃的居住空間，回應目前身障者面臨的主要問題是大眾的不了解，除了合乎規格的無障礙設施，還需考量使用者實際使用的情境和使用意願（註3）。如心路基金會心路社區家庭的成功來自智障者家長和專業工作者的合作，繼而推廣社區家庭的服務理念，最重要個癥結是想要提供智能障礙者一個「正常化」、「融入社區」以及「家」，於是透過機構實踐「正常化」、「家庭化」的理念，產生了他們所能發展的「社區居住」（李婉萍，2008：149）；伊甸基金會也將針

對社會住宅，完整規劃底護工作場所，做好配套措施，並已經和居民、管委會做好溝通，未來也會做好鄰里關係，要打造成爲友善的示範社區（註4）。

以上案例的推動，不論是機構服務家庭社區化，或是社會住宅鄰里正常化，最主要是破除服務對象的「污名化」，因爲社福機構或是社會住宅，服務對象是集中在經濟弱勢人口與特殊境遇家庭，連帶提供住宅與機構的服務方案，有可能受到地方民眾的誤解與排斥，誠如內政部長李鴻源表示，內政部營建署現今規劃的社會住宅推動阻力重重，最主要的原因就是民眾不想跟社會住宅當鄰居，產生的「鄰避效應」（註5）。所以要建立去機構化，讓被服務的老人或案主，能夠在社區感受到人性溫馨的友善氛圍，政府與福利機構應當協力推動社會住宅社會化，住宅服務社區化的方向而努力。王增勇（2011：493-494）特別提到社會住宅，強調這個「社會」要變成一個動詞，住宅要社會化，而社會化應該包含兩個層次：（1）一個是住宅生產或建造過程中使用者是可以參與的，使用者是有決定權的；（2）更重要的是，興建的過程是個社群關係重建的過程。

三、去除社會住宅的標籤化

因此，在減緩鄰避效應與去除標籤化的行動上，內政部首先爲了釐清各界對社會住宅的疑慮，避免社會住宅被標籤化，如果地方政府想活化閒置空間，蓋社會住宅，可找建築師規劃（註6），這與伊甸基金會尊重使用者需求，來規劃案主的生活空間與公共設施，有一體兩面的呼應：一是參與式設計，

如伊甸基金會的友善家園計畫，雖然設計者不是身障者或老人身分，但學生盡可能的模擬其生活方式與行動困境，得以貼近案主的需求，應用在社會住宅空間的營造，相較於以往單一的建築規劃，更加人性化，而內政部社會住宅以建築師參與設計，擺脫以往國宅單調刻板的空間營造，更能結合規劃團隊，打造出創意與接近地方特色的住宅風格；其二是提升社會住宅的鄰聚性，社會住宅不是封閉性的弱勢人口集中的社區，政府應當思考藉由住宅環境的空間規劃（硬體），結合機構式福利服務的拓展（軟體），讓社會住宅美化社區環境，住宅居民得以結合民間團體與政府部門的協力資源，並鼓勵住宅居民與在地社區居民交流互動，共同參與社區公共事務，爲社會盡一份心力，是社會住宅社會化與住宅服務社區化的效益顯現。只有讓社區居民與社會住宅的居民和善共處，才有辦法讓照顧者或是機構服務，獲得更多的社區充權與資源連結。

就伊甸基金會推動的社會住宅策略來看，未來政府投資成立住宅法人，可結合社會福利財團法人，由政府提供國有土地且分擔合理的經費，社福團隊站在使用者（案主）的需求上提供經驗參考，配合建築團隊的參與式規劃，授權不同福利專業領域的社福團體，搭配高度社會責任之企業經營管理，引進醫療、看護、照顧等服務系統，符合「民營化、分散化、參與化」的發展原則。相對於社會住宅內部的系統規劃，外部資源的整合一開始應當著重在社會住宅的社區規劃，必須召開公聽會與地方居民充分溝通，社會住宅試辦可在都會區邊緣，但人口密度適

中、交通便利的地點；嘗試提供社區居民參與社會住宅規劃的機會，藉由居民對地方的認同感與熟悉度，聯合建築團隊的創意設計，打造一座可能融入當地社會習慣或是生活文化的社會住宅，成為社區居民接受且賞心悅目的意象建築（註7）。

蕭家興（2008：5）認為要使居民能夠關心社區公共事務，共同經營自己的家園，促進社區持續發展，必須體認到社區是一個「生活共同體」，在此之前應找出新的社區生活價值，凝聚民氣形成一種社區意識。所以，社會住宅之推動不完全是政府展現照顧弱勢人口的責任，亦可透過持續的溝通、尊重，兼顧到所在地區居民、團體、組織的心聲，讓社會住宅在生產或建造的過程，使用者（案主）與共同生活者，都可以藉由規劃的參與充分溝通，消除標籤化與可能的對立，化阻力為助力，這考驗著政府魄力與社福團體深入草根的智慧，亦契合《社會福利政策綱領》〈社會住宅與社區營造〉原則第八點：「政府應整合觀光旅遊、工商業、農漁業、文化產業、環境保護、城鄉發展、古蹟維護、教育、衛生、社會福利等資源推動社區家園永續發展」。

參、住宅服務與老人社區營造

《社會福利政策綱領》〈社會住宅與社區營造〉原則，揭示「政府應結合民間力量，以各種優惠方式，鼓勵民間參與興建各類型之社會住宅...」及「各級政府應鼓勵社區居民參與社區發展，活化社區組織，利用在地資源，營造活力自主的公民社會」為發展目標

（行政院，2004）。社會住宅推動成功與否，首要去除鄰避效應與標籤化，伊甸基金會的社會住宅方案，除自身的社會形象獲得外界肯定外，亦結合臺南市政府的行動支持，在公私資源的整合、分工達成共識，後續留意鄰近居民的反應及做好敦親睦鄰工作，才是伊甸版社會住宅得以正式推動的要因（註8）。

雖然《住宅法》第35條針對社會住宅居住品質的規範，有以下辦理事項：（1）住宅社區無障礙空間之營造及改善；（2）公寓大廈屋頂、外牆、建築物設備及雜項工作物之修繕及美化；（3）住宅社區發展諮詢及技術之提供；（4）社區整體營造、環境改造或環境保育之推動；（5）住宅社區組織團體之教育訓練；（6）配合住宅計畫目標或特定政策之項目；（6）其他經主管機關認有必要之事項，但這些針對社會住宅自身及所在社區居住品質之維護，是屬於事後辦理事項，社會住宅的效益營造必須要在政策全面推動之前，有一亮點彰顯績效，由個案成功再連成一線，獲得大眾良好印象的肯定，並擴展成區域性的配套落實。

現階段的社會住宅實驗基地，是以臺大城鄉所結合新北市政府輔導的「溪洲部落」重建計畫，規劃為「新店溪洲阿美族生活文化園區」，目標成為臺灣首座「原住民社會住宅」，也將是我國第一個以住宅法人形式推動的社會住宅（註9），其目的將透過集體參與的「社區營造」方式設計，成為一個具有指標性意義的原住民社會住宅聚落，以及專業者都市改革組織(OURs)完成「三鶯部落重建初步規劃基本設計計畫」簽約，以該部落成立公益社團法人，向國有財產局承租非

公用土地自建房屋方式辦理。我國僅此兩座以新北市原住民為主體，正在推動的社會住宅形式安置計畫，另外可能採取相同模式辦理案例，為臺中市花東新村、自強新村兩座都市部落，亦努力爭取住宅重建安置。而伊甸版社會住宅雖然是法人自營辦理的民間社會住宅，與政府準備投資設立法人，結合民間團體營造社會住宅的路線不同，但做為響應住宅政策推動的急先鋒，正值起步階段，後續的服務成果及營運績效，仍將獲得大眾的注目與參考。

本文認為社區老人的生活（長期）照顧，必須建立在穩固的社區營造基礎上，伊甸版社會住宅不單純只是提供「居住」的需求，更有社會、心理、生理、安全、空間活動、資源聯結等功能系統，只是光靠機構的力量，讓服務對象生活於住宅環境自成一格，雖然有政府經費的補助與福利方案的支持而自足，也只是完成半套社會住宅的社會化發展，而不能真正的與社區居民互動結合。因此，各種社福機構在辦理社會住宅的推動上，必須放下服務範疇的侷限性，讓社工人員真正走入社區，與社區各種組織、團體連結為策略夥伴，理解社區居民的需求，用行動來化解誤解與加強信任，讓機構成為社區居民與政府施政之間的溝通橋樑。

而社會住宅所服務對象，不論是遊民、身障、受暴等特殊境遇案主，都會面臨「老化」的過程，所有人都會「終老」，因此弱勢族群的老人照顧才是社會住宅，發揮社區、家庭照顧的福利政策工具。基於此，社會住宅與所處社區地域，不能視為各自獨立的生活網絡，應是某種程度互相開放的社會

系統，如何讓更多社區資源輸入社會住宅，必須透過管理機構的良好經營、協調，政府政策的宣導，還有社區組織的結盟，才能有效達到社會住宅社區化的願景。

一、社會住宅與社區工作

社會福利團體推動社會住宅政策，意謂著機構不能只是單純的在機構內進行服務輸送，社會住宅所居住的對象是法定的特殊人口，可以是「案主」，也是「居民」，社會住宅做為一個福利社區，並不能自外於所處的社區社會系統，象徵機構人員必須帶領住戶，實際參與社區事務，來熱絡住宅居民與社區居民之間的良好關係。所以機構人員（社工）運用社區工作方法，來從事住宅服務與公共性的社區活動，不離以下七點特性：（1）以社區為對象；（2）採用結構導向的角度分析問題；（3）介入的層面較廣；（4）強調居民的集體參與；（5）事工目標及過程目標並重；（6）運用社區資源；（7）具政治性（甘炳光、莫慶聯，1996）。

不過，誠如筆者所言，社區工作（營造）並非是社會住宅完工後才開始的，而是在選擇社會住宅的規劃初期，就奠定成功的基礎，政府部門與合作管理單位，必須在城鄉地帶選擇良好的地理位置，透過社區調查，適當的與地方居民接觸，如林勝義（2011：103-107）所指：（1）建立初步的關係；（2）進行探索性互動；（3）認識社區的空間分布；（4）探查社區的交通網絡；（5）了解社區的文化、風俗、語言；（6）蒐集社區人口相關資訊；（7）觀察社區權力結構的情況；（8）留意社區可能發生的問題；（9）留意社區內

部的資源。另外，特別留意地方上的主流價值，如（1）社區文化、意識形態、傳統、信仰；（2）那些價值主導社區居民生活；（3）哪些次團體支持這些價值或反對；（4）發生過價值衝突及結果，瞭解地方價值的區辨，是爲了認識社區潛在或正式的壓迫或歧視，避免某些族群在社區內受到壓迫（林萬億，2006：464-465）。

透過完善的社區規劃及地理選址，減緩類似英國因爲移民族群的湧入，而遭受大眾的反感，主因是這些人被視爲福利系統的負擔，所以新社區的出現，要考慮階級、性別和「種族」／族群面向（鄧湘漪、陳秋山譯，2011：58-59）。可見，社區調查與社區工作的重要性，能夠讓社會住宅規劃爲後續的社區營造打下良好的基礎，否則社會住宅成立之後，仍要面對地方上的不滿或歧視，要逐步解決頗費心力，亦是社會住宅可能衍生的成本代價。

二、社工專業與社區照顧

社區照顧主要精神是正常化、獨立自主的自由選擇，並包括以下七點：（1）長期照顧；（2）去機構化；（3）減少公共依賴；（4）非正式照顧；（5）選擇及參與；（6）需求導向的服務；（7）成本考量（林萬億，2006：476-477）。再者，推展社區照顧的理由與背景，比如：（1）需要長期照顧的人士越來越多；（2）機構照顧有其缺點；（3）家庭照顧有其限制；（4）財政因素；（5）人性化及社會整合（蘇景輝，2009：149-150）。雖然，社區照顧面對不同的角色，有不同的解讀，對政府來說，將照顧責任還給社區及

家庭，是降低成本的策略；對學者來說可能是抗衡機構式照顧爲主流的選擇，但是對於社福機構經營的社會住宅，必然背負更多的社會期待，及面臨資源不足的風險。因此，社福單位經營社會住宅，必須用綜融性的社會工作觀點，促進培力性的社區服務，建立有別於市場導向的福利服務，讓社區照顧不只是政府、家庭與機構的責任，亦是社區居民的共同責任。

而機構人員必須要激發住宅居民與社區居民，創造出一種生活（情感）共同體，學會互助及參與，保護與提升兩者居民之間，互有其尊嚴與價值，並彼此認同爲社區的一份子。Ross（1967）提到社區工作的概念有七項：（1）社區中的居民能發展出處理社區問題的能力；（2）居民希望改變，也能夠改變；（3）居民應當參與社區中所發生的事件；（4）社區自發性的改變有意義且持續；（5）全面性方式處理問題能夠成功，片段式則否；（6）民主機制需要參與合作，居民必須學習；（7）必要協助居民進行組織工作，解決社區問題（引自李易駿，2009：107-108）。

因此，機構人員必須啟動社會住宅的社區營造，與地方上的團體及可能接觸的組織或個人，舉辦有益於社區情感的聯誼性活動，發展工作目標，筆者認爲應透過生態系統觀點，（1）微觀：家庭、鄰居、人際網絡；（2）中介：學校、醫院、福利單位；（3）鉅視：地方政府、民意代表、議會等系統網絡，取得改進社會關係與生活品質的各種資源，建立社區意識的凝聚，築起社區照顧的安全網絡及友善環境。

肆、社會住宅的老人社區服務網絡

《住宅法》於 2011 年底發布（註 10），其中社會住宅應提供至少百分之十以上比例，出租予具特殊情形或身分者之住宅，而特殊情形或身分，乃指（1）低收入戶；（2）特殊境遇家庭；（3）育有未成年子女三人以上；（4）於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲；（5）六十五歲以上之老人；（6）受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女；（7）身心障礙者；（8）感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者；（9）原住民；（10）災民；（11）遊民；（12）其他經中央主管機關認定者，就住宅法條所制定社會住宅出租的資格對象，有哪一種身分不是社會工作（社福機構）領域所接觸（服務）對象。

本文認為社會住宅的意義，不僅是減緩市場機制無法解決的居住問題，更是保障弱勢家庭得以結合社福機構資源，保持家庭提供長期照顧的能量，進一步透過社會住宅居民與在地社區的資源聯結，形成在地資源共享的社區照顧安全網。我們不能保證社會住宅政策，不會演變為家庭形態的機構式住宅樣貌出現，社區居民也有可能資格接受（契約購買）社會住宅的照顧服務，社會住宅除了 10% 出租予具特殊情形或身分者，剩餘的比例可以針對不同經濟狀況的服務需求，改造為提供各種照顧需求的福利式住宅。社會住宅要能活化社區機能，不同需求的照顧者，須能夠被合理的配置福利資源與有效安全的空間設施，未來社會老化結構加速到來，每個社區都將有為數不少的老年人口，

思考善加規劃社會住宅的多元性與強化生活品質，創造有經濟能力的家庭進駐使用服務方案，或引進醫療系統結合大學院校服務（或認養）在地社區，分散弱勢人口的居住比例，讓照顧經濟的產值分擔一定的弱勢照顧，將有效形成小而美的社區照顧產業。

而社會住宅的老人服務，牽涉到專業人員的養成，以及服務方案的資源輸送，在社會住宅政策有長遠的路程要走時，我國尚無成熟的實務可以參考，但是就住宅服務與社區營造的關聯性，社工人員為弱勢族群提供社會福利資源、開發資源、提供切身需要的資訊，本著社工專業知能，面對社會住宅政策持續推動下，社工人員在住宅福利的供輸面上，是必然成長的專業角色。提到社工在社會住宅與社區營造的任務性，社會工作者透過社區工作（社區營造）方法，參與社會住宅之重建，亦能反應民意並倡導政策之制定，符合以下目標（1）以弱勢者為優先；（2）提供各種優惠措施及適當的住宅；（3）整合社會住宅與社區營造的相關措施；（4）整合資源推動社區家園的永續發展；（5）推動原住民新部落的社區總體營造（林勝義，2010：256-258）；以及，社工角色在社會住宅與社區發展的功能上，可以扮演：（1）告知承租或承購國宅相關訊息及權責；（2）協助弱勢者處理住宅歧視情事；（3）協助社區需要調查研究；（4）協助社區規劃及執行；（5）與相關單位進行諮詢及協調；（6）評估社區發展工作績效（林勝義，2010：272-273）。

可見住宅服務的對象是廣泛多元的，但以弱勢人口群中的最弱勢者，非「老年身障者」莫屬，因為人口結構的改變，未來身障

者與老人族群的重疊比例將攀升，所以機構不僅要有全面的專業設施支持照顧系統，住宅社工不僅要有專業的服務技巧，更要學習綜融性的社區工作方法，除了硬體功能與資訊優惠的告知外，更要有發掘社區能力並開發社區資源的軟性專業。社會住宅營造社區化的社工人員，要有促進住宅與社區老人社會參與的能力，鼓勵健康老人參與志工活動，開發老人服務培訓，強化老人服務老人的機會。

必要時從社工人員要從機構主動走入社區，辦理各項健康促進講座，調查社區老人需求，結合醫院診所，充分運用學校資源，思考學校與社區的夥伴關係之互動，透過課程服務（志願學習、服務學習等方式）讓青年服務社區老人，社區健康老人也能服務有需要的老人，分擔社區照顧壓力，增進社會人力資源的流動，創造友善老人的社區環境。政府與民間力量，更要落實學者提出當前老人福利服務之推動重點，（1）、積極建構長期照顧服務體系，充實各項服務人力，滿足失能者照護需求；（2）強化國民年金制度，落實監理機制，發展完善老年經濟安全保障；（3）普遍增設社區照顧關懷據點，建立社區初級預防照顧體系；（4）整合社福衛政體系資源，強化健康照顧、落實預防保健；（5）鼓勵老人參與志願服務、強化社會融合及社區回饋（黃碧霞、莊金珠、楊雅嵐，2010：11-13）。

伍、結論

伊甸版社會住宅服務，象徵社福機構不

再跟社區家庭保持一定的距離，社會住宅不只是單純的彌補經濟弱勢者的住宅需求，未來除了政府成立住宅法人，結合民間單位（或社會企業）興建社會住宅，及獎勵民間興辦社會住宅（註 11），更有可能是社福團體自行推出機構式的社會住宅服務；或者是政府單位與社福團體的結合，推出福利式照顧住宅也是可行的趨勢。所以，將來的社會住宅應該是機構福利與醫療系統的整合場域，且社會住宅是一個多元族群的生態社區，跨文化與移民社會的多元性，將使社會工作面臨多重的服務挑戰，以及自身專業技巧與綜融性觀點的相互整合，而不能只是單靠「微觀」視角的處遇、服務模式來提供資源協助，這不足以形成推動住宅服務的社工專業。

因為社區照顧資源，除了非正式照顧資源：（1）個人網絡；（2）志工；（3）鄰居；（4）互相網絡；（5）社區增強力量網絡，還有正式照顧資源：（1）政府部門；（2）志願部門；（3）私有營利機構等（蘇景輝，2009：152-157），必要時，社工須將之結合，成為社區服務隨處可見的取用資源。因此，老人社會工作及社會住宅服務，牽涉到的是跨學科、跨專業的服務整合，絕非單一社工角色所能獨撐的，但是做為社會住宅服務的專業核心人員，必須體認到「社工－服務對象」之間，互為主體的社區工作方法，是必備的基本專業能力。

未來政府推動的社會住宅，不只是經營績效的管理，更重要是如何透過良好的生活環境與社會機能，提供社會住宅的再生產價值，雖然社會住宅不是提升房價市場活絡的商品，也不是投資獲利的工具。從另外一個

角度來看，社會住宅若能整合政府資源、機構福利、社區參與，形成不同形態的社會福利社區系統，搭配住宅規劃的創新與地方民眾意見的納入，促進社會住宅的產生，亦是提升周邊社區的營造動力，這是社會住宅政策在推動上，可以思考展現的附加價值。社會住宅的出現，也提供社區照顧創新的概念，社會住宅因為政府委任社福單位的參與管理，讓社區照顧不會變成去機構化，而是社會住宅成為機構服務的生產載體，而社福機構因為社會住宅的社區化，成為社區居民與社會住宅居民的互動媒介，在這個生活場域，社福機構、社會住宅居民、社區民眾三方的互動，決定這個社區的共存共榮。社福機構擴大社會住宅的福利價值，使得社區照顧出現社福機構與居住家庭雙軌化的並存，社會住宅有機會讓家庭、社區、機構式的老人照顧整合在此一場域，藉由社區工作（社區營造）的推動，實現在地（社區）老化的目標。

最後，建議政府擴大推動住宅政策，除

新北市三鶯部落、溪洲部落的原住民住宅重建刻已行動外，直轄市、地方縣市位在國有地上的都市都落原住民，亦可成為政府優先安置的服務對象。另外，政府應擴大社會住宅試辦區域，從新北市、臺北市擴大至五都直轄市，在都會區邊緣的城鄉接觸地帶，小規模的規劃營造，每案以 50 戶左右、1-2 公頃為營造單位，將社工人員、文史工作者、建築師、空間設計師、在地居民代表、大學專校學者及政府官員，納入社會住宅規劃的諮詢團隊，集思廣益降低社會住宅的被標籤化，打造美好生活機能與友善老化的花園社區版社會住宅。

（本文作者：簡宏哲為亞洲大學社會工作學碩士，臺灣花園城市發展協會常務理事；蕭至邦為亞洲大學社會工作學系助理教授；陳竹上為國立高雄師範大學通識教育中心助理教授；范道莊為臺灣花園城市發展協會理事長）

關鍵詞：社會住宅、社區工作、在地老化、
社工專業

📖 註 釋

- 註 1：參閱：中央廣播電臺〈推社會住宅 政府擬成立住宅法人〉http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=393099。
- 註 2：參閱：中央廣播電臺〈伊甸打造首棟民間社會住宅 將落腳臺南〉http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=379497。
- 註 3：參閱：財團法人伊甸福利基金會網站〈租得起還得住得進？伊甸啟動「友善家園計畫」〉http://house.eden.org.tw/new/index.php?option=com_content&view=article&id=50:2010-12-21-07-18-38&catid=31:2010-09-10-01-14-09&Itemid=76。
- 註 4：參閱：公視新聞網〈民間首辦社會住宅 打造示範社區〉http://web.pts.org.tw/php/news/pts_news/detail.php?NEENO=221794。

- 註 5：參閱：公視新聞網〈鄰里排斥 閒置空間 需優先處理〉<http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=227673>。
- 註 6：參閱：中央通訊社〈李鴻源：評估國宅地蓋社會住宅〉<http://tw.news.yahoo.com/李鴻源-評估國宅地蓋社會住宅-113234179--finance.html>。
- 註 7：不過仍必須考量族群的差異性，比如原住民或漢人混居，所產生的各種生活適應問題，都必須尊重族群文化的主體性。
- 註 8：參閱：臺南市都發局〈宜居愛心城市—愛心「伊甸」社會住宅扎根府城〉http://210.69.40.164/bud_sys/Upload/bud_epaper/016/file/20120528151806.pdf；自由時報電子報〈伊甸扛銀貸 咬牙做社宅〉<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/oct/23/today-south10-2.htm>。
- 註 9：詳細介紹參閱〈新店溪洲阿美族生活文化園區案〉新北市城鄉局網站<http://wedid.ntpc.gov.tw/Content/SearchResult/ResultIn.aspx?PlanId=441> 及〈新店溪洲部落阿美族生活文化園區公告實施〉新北市政府網站<http://www.ntpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=250766&groupId=8638>。
- 註 10：住宅法：中華民國一百年十二月三十日總統華總一義字第 10000297411 號令制定公布全文 54 條；並自公布後一年施行。參見內政部營建署網站<http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php>。
- 註 11：參閱：內政部營建署網站〈內政部通過「民間興辦社會住宅申請審查辦法」等 3 項社會住宅子法草案，賦予民間興辦社會住宅法源依據〉http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=15231&Itemid=54。

參考文獻

- 內政部（2007）。我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本）。內政部社會司 2013.1.25 引自 <http://sowf.moi.gov.tw/newpage/tenyearsplan.htm>。
- 月旦法學知識庫（2011）。《住宅法》。2013.1.25 引自 <http://www.lawdata.com.tw.ezproxy.lib.asia.edu.tw:2048/aglekmc/lawkm?@16^771250034^107^^7^1@@@278779116>。
- 王增勇（2011）。以住宅「社會化」對抗貧窮「污名化」。臺灣社會研究季刊，81，489-497。
- 甘炳光、莫慶聯（1996）。〈社區工作的定義和目標〉。於甘炳光等編著，《社區工作—理論與實踐》，頁 1-31。。臺北市：五南圖書。
- 江亮演（2009）。高齡社會老人在地老化福利之探討。社區發展季刊，125，p195-210。
- 行政院（2004）。社會福利政策綱領。2013.1.25 引自 <http://sowf.moi.gov.tw/03new/welfare/d4.htm>。
- 行政院主計處（2010）。〈99 年人口及住宅普查總報告提要分析〉。2013.1.25 引自

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=31969&ctNode=3272&mp=1>。

李易駿（2009）。《當代社區工作：計畫與發展實務》。臺北：雙葉。

李婉萍（2008）。臺灣「社區居住與生活」服務發展歷程。社區發展季刊，121，p147-159。

林勝義（2010）。《社會政策與社會立法－兼論其社工實務》。臺北：五南。

林勝義（2011）。《社區工作》。臺北：五南。

林萬億（2006）。《當代社會工作－理論與方法》。臺北：五南。

莊秀美（2009）。從老人的類型與照顧需求看「居家照顧」、「社區照顧」及「機構照顧」三種方式的功能。社區發展季刊，125，p177-194。

陳燕禎（2005）。社區老人照顧支持體系及政策之探討。社區發展季刊，110，p158-176。

黃碧霞、莊金珠、楊雅嵐（2010）。高齡化社會新對策－從「友善關懷老人服務方案」談起。社區發展季刊，132，p3-14。

鄧湘漪、陳秋山譯（2011）。《社會工作與社區：實踐的批判性脈絡》（原著：Stepney, Paul, & Popple, Keith,）。臺北：心理出版社。

蕭家興（2008）。《社區規劃學－住宅建築社區化之規劃》。臺北：唐山。

蘇景輝（2009）。社區工作理論與實務。臺北市：巨流。