

# 社區照顧關懷據點經營管理績效評估研究 ——以高雄市為例

趙善如·蕭誠佑·黃松林·江玉娟·郭惠怡·陳素華·馮秀玉

## 摘要

評鑑是一種行政管理工具，透過有系統、正式的步驟收集相關資料，來測量組織達成目標之成效。本文即是以高雄市政府社會局 95 年 9 月初，針對 16 個單位獨自設立服務據點所完成的資料——服務績效評量表為研究題材，透過內容分析法，分析與討論其經營管理之情形。研究結果發現，在 16 個社區照顧關懷據點中，有六成者表現不錯，但仍有三成左右者仍有進步之空間。在評鑑的 7 個面向中，以計畫執行情形、行政作業配合兩個面向表現較佳。仔細探究，在評鑑的 27 個指標中，則是以無障礙空間設施、是否依據志願服務法執行事項、服務時間是否讓民眾清楚知道、老人身心狀況評估問卷填寫等 4 個指標則有努力的空間。

**關鍵字：**社區照顧、關懷據點、經營管理、績效評估

## Abstract

Through a series of systematical, formal procedures to collect related data in order to measure the performances of organizational objectives, by which an evaluation is a tool of administration and management. This research utilized the data of a measure-

ment scale of 16 community care stations which were evaluated in Kaohsiung City in Sep. 2006. Based on the content analyses, this research analyzed and discussed how these stations were running and managed. As a result, more than 60 per cent of them were at good level; nevertheless, around 30 percent of them need to be improved. Dimensions on the plan implementation and administration operation have performed the best two of the seven dimensions. In addition, among the 27 indicators, 4 indicators—access free facilities, whether they followed regulations of Voluntary Service Law, schedule of services for elderly people and questionnaires of elderly people situation needed to be improved.

**Keywords: community care, community care station, running and management, performance evaluation.**

## 壹、前言

依據內政部（2006）人口統計資料指出，至民國 95 年 6 月止，老年人口為 2,248,913 人，占總人口數的 9.91%。依行政院經濟建設委員會（2004）推估，2026 年將超過 20%，約 476 萬人，至民國 115 年左右老年人口將達總人口的 20%。95 年 6 月底人口老化指數為 53.44%，老年人口依賴比為 13.75%，分較 85 年增加 19.49 及 2.36 個百分點。另外，依據高雄市政府民政局 95 年 9 月底統計資料顯示，高雄市現有人口數為 151 萬

3,204 人，其中 65 歲以上人口有 13 萬 3,634 人，占總人口數的 8.83%，與 93 年 9 月的 8.15%、94 年 9 月的 8.48% 相較，可看出老年人口數確有逐年成長的趨勢。又依內政部（2005）民國 94 年老人狀況調查摘要得知，65 歲以上老人近六成希望與子女同住一起，目前未與子女同住之 43% 老人中，有四分之一希望能與子女同住一起。但現實的發展趨勢常與理想背道而馳，目前僅與配偶同住者就有 20.01%，獨居者有 11.32%。另外，大部分 65 歲以上老人在未來健康不佳時仍傾向待在家中，願意進住養護機構或護理之家

者僅占 27.88%。

目前，台灣社會家庭結構是以小家庭為主，並且執政黨上台後所推廣的 555 安親照顧專案，即讓女性的照顧負擔率降低 50%、就業率增加至 50%，這些政策若能落實，也意味著必須要有替代原有女性在家照顧功能之措施。因此，為因應未來老年人口數的激增，以及能讓長輩得償所願終老家中，則老年人口的社區照顧問題需被有效的解決。目前無論是學界的討論或政府的政策，皆以社區為基礎的照顧模式往往備受青睞，特別是在福利多元主義思潮的激盪下，其強調分散化與民營化的兩大主軸，充分地表露於社區照顧的政策及其實踐上（黃源協，2000a）。

有鑑於此，內政部於民國 94 年配合行政院六星計畫提出「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，透過政府補助開辦費和業務費，開始結合民間團體設立服務據點，透過社區化的服務方式，運用在地志願服務人力提供長輩關懷訪視、電話問安、送餐服務和辦理健康促進等各項初級預防照護服務，讓老人家在自己所生活的社區中即可享受各項福利措施和所需服務，並增進其社區參與感，以延緩其進入機構的時

間，達成老人家在地老化的理想。

高雄市政府為配合內政部推出的「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，亦於同年訂出「高雄市社區照顧關懷據點實施計畫」，預計分 3 年於 11 個行政區設置 50 個社區照顧關懷據點。94 年度共結合 13 個社會團體、8 個社區發展協會設置 23 個社區照顧關懷據點。另外，為能強化關懷據點服務功能，提升服務效能，在同年亦訂定「高雄市政府社會局社區關懷據點輔導實施計畫」，並於民國 95 年 6 月 23 日第 2 次修正通過設置關懷據點達成目標值至 115 個。輔導實施計畫中明定於每年 8~9 月要辦理關懷據點服務績效評鑑。因此，主責單位高雄市政府社會局長青綜合服務中心於 95 年 9 月初組成評鑑小組，進行實施訪視並完成績效評量表。94 年成立的 23 個據點中，因有 7 個是設置於委託民間團體所經營的老人活動中心，鑒於老人活動中心每年亦會舉行評鑑，因此此次服務績效評鑑僅針對 16 個獨立設置之據點實施。

由於，評鑑是一種行政管理工具，是透過有系統、正式的步驟來蒐集和分析各種相關的資料，來測量某一機構達成其目標的進展程度（楊美華，1989）。因此，評鑑過

程是具有回饋、診斷、激勵、改善的機制。相對的，評鑑資料與結果是能夠增進政策實踐程度，並做為相關決策之參考（Worthen, Sanders, & Fitzpartick, 1997）。基於此，本文即以高雄市政府社會局 95 年 9 月初針對 16 個單獨設立據點的評鑑所完成的資料——服務績效評量為研究題材，透過內容分析法，整體的分析在年度計劃執行情形、空間規劃與運用、宣導與服務推廣、志工人力運用與管理、服務項目執行績效、與公部門（長青綜合服務中心）行政作業配合情形以及特殊表現等 7 個面向的表現情形，以瞭解 16 個社區照顧關懷據點的經營管理狀況，以做為未來高雄市政府全面輔導社區照顧關懷據點時之參考。

## 貳、文獻探討

### 一、社區照顧

在台灣過去數十年來的經濟發展與生產結構型態的轉變，也帶動家庭與人口結構的變異。這些結構的改變，再加上政治的民主化，使得社會福利成為社會所普遍關注的議題。以老人福利為例，人口老化所帶來的衝擊，所涉及的範圍與議題更是龐大，從健康照護、津貼、

救助、年金到長期照護與社區照顧，無不引起廣泛的討論（黃源協，2000a），其中又以社區照顧又特別受到矚目。因為，老人社區照顧是以使用者的感受（user-sensitivity）為軸心，透過相關資源相互協調的運作機制，提供完整、連續的服務，滿足老人生活上的需求（陳燕禎，2005）。再加上社區照顧的服務具有可即性、可近性與便利性等特質（周月清，1997），更獲得有關單位的青睞。主要原因是符合「在地老化」（aging in place）之精神與潮流。

目前世界主要國家的老人照護政策，均以在地老化（aging in place）為最高指導原則，認為老人應在其生活的社區中自然老化，以維持老人自主、自尊、隱私的生活品質。因此不論國家體制為何，其資源發展、服務提供、組織管理、財務支持等策略，均支持社區長期照護體系的建構，希望以「在地」的服務滿足「在地」人的照顧需求，儘可能延長他們留住社區的時間（吳淑瓊、莊坤洋，2001）。基本上，社區照顧的推動是最能滿足老人在地老化的需求。此外，社區照顧強調正常化、充權的概念與精神（黃源協，2000b），故服務更貼

近服務對象的生活，輸送過程中更重視服務對象的參與，也因此服務對象的接受度也相對較高。

然而，就服務提供者的面向而言，社區照顧意涵著「在社區照顧」(care in the community)與「由社區照顧」(care by the community)。所謂「在社區照顧」，是指運用公部門法定的資源，使個案能在家裡或是以社區為基礎的中心接受服務，避免進入大規模的機構；「由社區照顧」則是動員、整合社區內的資源，提供必須被照顧者的服務，包括了志願團體、非正式支持系統 (Victor, 1997)。然而，隨著社會福利多元議題的被倡導，志願團體、非正式的照顧資源愈被重視。故社區照顧近年來的發展主軸已經是從「在社區照顧」移轉到「由社區照顧」(Wick, 1982)。這意味著社區中存在的志願團體、相關的非正式照顧資源，在社區照顧中必須負擔吃重的角色。雖然，有人擔心「社區」是否有能力提供照顧服務，不過在當代混合經濟觀點 (contemporary mixed economy)、福利多元化潮流的推動，以及老人人口逐年增加的情況下，「由社區照顧」提供社區照顧的模式已是我國政府當前推動相關福利之實施策

略，當然也包括了老人長期照護。

我國民國 83 年制定的社會福利政策綱領之基本原則第 7 項明訂：「結合學術與民間組織，共同發展合作模式的服務輸送體系」及「加強社區老人安、療養設施，結合社區資源建立居家照顧服務網絡」。並於「社會福利政策綱領實施方案」的福利服務部分第 2 項規定：「採取補助、委辦、公設民營等方式，並充分運用志願服務人力，由政府支援經費及設施，透過民間組織提供多樣化及合適性服務」。另外，民國 85 年訂定的「推動社會福利社區化實施要點」、民國 87 年推動的「加強老人安養服務方案」與「老人長期照護三年計畫」，以及民國 90 年「建構長期照護體系先導計劃」中亦明確的指出由志願團體、民間組織或是志願服務人力來扮演社區照顧中的重要主軸。所以，透過這些政策及相關實施方案可知，政府對福利服務的輸送不再扮演主要角色，而是期望志願、民間團體成為第一線主要服務提供者 (黃源協, 2000a)。也因此，為能全面的提供在地的初級預防照護服務，內政部 94 年規劃推動「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，也就是以「由社區提供照顧」的工作模

式為主軸，即是以社區營造及社區參與為基本精神，鼓勵並輔導社區內立案之社會團體普及化設置社區照顧關懷據點（蘇麗瓊、黃雅玲，2005）。

## 二、社區關懷服務據點工作模式與政府輔導策略

社區關懷服務據點工作模式是以「由社區」提供照護服務之社區照顧為核心，在內政部推行的「建立社區照顧關懷據點實施計畫」中，即清楚的說明社區關懷據點之運作模式有 3 種：(一)鼓勵社區自主提案申請設置據點，結合當地人力、物力及相關資源，進行社區需求調查，提供在地老人預防照護服務；(二)輔導現行辦理老人社區照顧服務之相關團體，在既有的基礎上，擴充服務項目至 3 項以上，設置據點提供服務；(三)由地方政府針對位處偏遠或資源缺乏之社區，透過社區照顧服務人力培訓過程，增進其社區組織能力，進而設置據點提供服務。然而，無論是採何種模式在進行，志願團體、民間組織是主要的服務提供者，共包括了：(一)立案之社會團體（含社區發展協會）；(二)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；(三)其他社區團體如社區宗教組織、農漁會、文史團體等非營利組織。

當民間團體提出申請計畫設置關懷據點，至少具備關懷訪視、電話問安、諮詢轉介服務、餐飲服務、健康促進活動等 4 項服務中的 3 種。中央政府則補助開辦費、業務費、志工保險費、志工誤餐費……等；並且補助地方政府督導費用，每一據點每月督導費為 3 千元，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。然而，為發展社區自助互助精神，在符合計畫效益下原則補助 3 年，申請單位於接受補助期間，應妥為規劃財務，以達成自給自足為目標。自第 4 年起，依據據點辦理績效，搭配獎勵機制提供獎補助，惟每年業務費仍以 12 萬元為補助上限；績效不佳者，不予補助。另外，內政部為能落實建立社區關懷據點實施計劃，於民國 95 年 1 月頒訂「建立社區照顧關懷據點輔導計畫」，明訂中央及地方的輔導工作機制，協助關懷據點穩定成長。其中中央政府的輔導工作機制有召開全國性督導聯繫會報、成立分區輔導團、編製實務操作手冊；地方政府則是召開據點聯繫會議、辦理巡

迴訪視及據點輔導、評估據點營運績效（內政部，2006）。

在中央政府政策的指引下，高雄市政府亦制訂了「高雄市政府社會局社區照顧關懷據點實施計畫」，計畫中指出以社區營造及社區自主參與為基本精神，鼓勵民間團體設置社區照顧關懷據點，由社區提供在地服務，建立社區自主運作模式，以貼近長者生活需求，營造健康的社區環境及品質。並且結合居家服務、日間照顧等相關福利資源，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，建立尊嚴性、連續性、全面性之照顧網絡。最後計劃未來將該關懷據點擴充服務功能成為綜合性社區關懷服務據點，提供兒少、婦女、身心障礙者及老人服務。

為能強化社區關懷據點服務功能，高雄市政府本身擬訂了「高雄市政府社會局社區照顧關懷據點輔導實施計畫」，具體指出輔導策略與內容，包括了運用內政部補助督導費、聘用專業人員擔任據點督導工作，進行每月 1~2 次訪視及諮詢輔導；每季召開一次據點督導聯繫會報；每年辦理 2 次據點服務工作人員在職訓練，並編印服務手冊；

定期評估據點營運績效，且每年辦理服務績效評鑑；年終辦理據點服務績效表揚與成果發表、示範觀摩。

由上述的工作模式與輔導策略可知，社區照顧關懷據點是由志願或是民間團體擔任第一線的服務提供者，並且透過社區內相關資源的連結與開發，期能提供符合當地社區老人無距離、無障礙且完整、連續性的初級預防照顧服務；而公部門僅是扮演一個催化、補充、督導者的角色。在此情況下，承辦的民間團體本身對於據點的經營管理績效，就直接影響到所提供的服務品質與效益。以下將再進一步的討論民間志願性非營利團體的經營管理與績效呈現。

### 三、非營利團體的經營管理與績效評估

在福利多元主義的倡導，以及政府相關政策的引導下，非營利的民間志願性團體已逐漸成為福利服務主要提供者。因此，非營利民間志願團體本身對服務方案與據點的經營管理，牽動著福利服務輸送的品質和效益，以及政府的社區照顧目標達程度。所以，近年來非營利團體的經營管理逐漸受到重視。

Wolf (1999) 曾經提出非營利團體的經營必須注意 7 個向度：人事政策的運用、董事會的運作、組織與服務的行銷與宣傳、募款、預算及財務控管、方案控管、領導才能。梁偉康 (1990) 檢視相關的社會服務機構後，提出優良的非營利組織是必須完成以下 6 項工作：(一)清楚且具體的定訂組織的使命、目標和計畫；(二)配合使命、目標設計合適的組織結構，包括組織架構表、工作步驟、資源預算與財政和管理資訊系統；(三)建立完善的人員配備和人力資源管理制度，如徵募、督導、訓練、獎勵；(四)實行有效的領導，包括直接督導、工作協調、團隊建立和培育工作人員良好的工作動機；(五)推動服務方案評估工作，將方案評估實施制度化；(六)採取進取式的管理以應付環境的轉變。

司徒達賢 (2003) 認為非營利團體的經營管理必須是在「CORPS」模式中取得平衡，其中(一) C：client，係指服務對象；(二) O：operations，係指創造價值之業務運作，含規劃與組織；(三) R：resource，係指財力與物力資源；(四) P：participants，包含專職人員與志工；(五) S：service，所創造或提供之服務。Brinckerhoff (2004) 更進一

步提出一個成功的非營利團體應具備 9 項特徵：(一)一個可以激勵、合理獲得支持、隨時更新，以及能滿足需求的使命；(二)需要一群從事管理的董事會成員或志工；(三)需要不斷接受教育訓練的工作人員；(四)需要有瞭解電子化與運用科技的能力；(五)工作人員要有意願承擔風險，完成組織的使命；(六)重視行銷；(七)有各種不同來源的收入，財政的自主能力；(八)有未來發展的願景；(九)有一套控管機制。所以，基本上一個非營利團體的經營管理需注意多重面向，包括組織的使命與計畫、資源與財務、人員的督導與訓練、服務的規劃與輸送、服務品質與效益控制，以及反應社會需求的回饋機制。

英國學者 Salamon 等人 (1997) 進一步針對經營管理面向提出非營利團體績效評估的五項指標：(一)經濟性 (economy)：講求成本的節省與績效的最大化，並形成有責信的作為；(二)顯著差異性 (significance)：說明具有比較利益 (comparative advantage)，兩個組織一比，可以衡量何者較有績效；(三)嚴謹性 (rigor)：對任何捐款者要有交待，不能利用人的慈悲心而謀個人之利。(四)組合性



(combinatorial richness)：非營利事業能將資源做組合以及調配的使用，使資源發揮最大的效用；(五)組織能力(organizing power)：人類社會本就有組織的能力，以彌補政府或其他社會組織功能的不足。呂育一(1992)以基金會為例亦提出績效指標有3個重要構面：(一)組織的運作：包括組織、員工、作業、財務、組織與外部團體的關係；(二)組織對社會的實質貢獻：包括理念、目標、品質；(三)組織與顧客互動關係：包括組織舉辦活動的頻率、參與活動的人數、顧客人數的成長、員工及志工的人數、外部對組織的認同。

雖然，社會大眾認為非營利組織屬非商業組織，不需重視績效。不過，司徒達賢(1999)卻認為非營利組織因為缺乏利潤做指標，應更加重視績效管理。所以績效管理是非營利組織長期求生存發展，得到社會肯定的關鍵工作。他提出非營利組織的績效可以從下列6個角度來衡量：(一)使命達成度與社會接受度：指非營利組織的使命要被服務對象所需求，要被整個社會所肯定；(二)效率：善用組織或社會所交付的資源，不應有浪費虛耗的情況；(三)投入程度：成功的非營利組

織，必須持續且充裕的財力資源與人力資源的投入；(四)滿意度：非營利組織的服務對象、與相關參與者對本組織因滿意而產生認同；(五)平衡度：組織的資源與力量配置應維持某種程度的平衡，使之在未來發展上，不會存在發展瓶頸，也沒有資源閒置；(六)轉換度：對某些非營利組織而言，服務對象、人力資源、財力及物力資源三者之間有某些程度與形式的轉換，使得他們之間可以互相交流。

所以，為能使團體或組織的經營管理績效能夠公平與合理的被呈現，Drucker(1990)指出設定績效指標的目的是讓抽象的使命轉化為具有可操作性，也就是有價值的衡量依據，如：參加的人數、服務的人數等。石善宏(1999)更進一步指出選擇績效指標應考量：(一)完整性：可反應全部績效；(二)客觀性：可驗證；(三)可控制性：非外在因素影響；(四)比較性：和有關部門做比較；(五)融合性：應考量和企業總體目標是否相牴觸；(六)符合長期利益；(七)少數重要項目：指標項目不宜過多，3~7或4~6項為宜；(八)權數之分配：應再依各指標的重要性賦予一權數。不過，基本上在選擇與訂定指標時，仍必須考量團體的

組織大小與特質、服務輸送的設計與內涵。

負責執行社區照顧關懷據點評鑑工作的高雄市政府社會局長青綜合服務中心在規劃與訂定績效評鑑時，即考量了非營利團體經營管理之重要面向、評鑑指標選擇原則，以及社區照顧關懷據點的組織特質、工作模式、服務輸送，且經過多次的討論後，95 年度的評鑑面向包括了服務計畫執行情形、據點空間規劃與運用、據點宣導與服務推廣、志工人力運用與管理、服務項目執行績效、行政作業配合情形、其他等 7 個，並且分成 27 個指標（詳細的指標與配分請見附錄一）。基本上，此 7 個面向、27 個指標一方面涵括了非營利或志願服務性團體的經營管理的重要面向，另一方面亦能凸顯出社區關懷據點的工作模式、服務輸送。因此，本文即是以透過此重要的構面、指標所獲得的評鑑結果與資料，分析與討論過去約一年以來 16 個關懷據點的經營管理績效的現況，做為未來相關措施推動之參考。

### 參、研究方法

評鑑是一種專業性判斷，以檢視團體組織運作之情形，以做為系

統自省、修正、調整之依據。所以，基本上評鑑資料是具有某種程度的效度，能夠真實的反映團體組織運作之情形。故本文將以 95 年度高雄市政府社會局針對 16 個獨立設置關懷據點的評鑑評量表做為研究題材，透過內容分析法，瞭解 16 個關懷據點的經營管理績效情形，以做為未來繼續推動關懷據點之參考。以下簡單的說明內容分析法與研究過程。

#### 一、內容分析法

內容分析（content analysis）是資料轉換的一種方式，依據資料的內容，透過分項分類的規則，以客觀、系統性的步驟，把文件內容所傳達的訊息做量與質的分析，藉以推論此文件內容所要呈現的意義，進而探究相關的議題（王文科，1999；席汝楫，1997；朱柔若譯，2000）。因此，一個好的內容分析必須具備 3 個條件（Holsti, 1969；轉引自簡春安、鄒平儀，1998）：

（一）必須具充分的客觀性（objective）：過程中的每個步驟都要有明確的規則與流程做依據。研究者應對所要研究的內容，設計出客觀的類別（categories），並且要排除研究者本身的主觀性。

(二)必須系統化 (systematic)：研究者應把資料歸類為某種類別或賦予號碼時，是要做納入 (inclusion) 或排除 (exclusion)，必須根據所規劃的原則來進行。

(三)必須通則化或定律化 (generality)：此種方法所得到的結論最好與理論相關。

內容分析主要步驟是從文獻回顧開始，以確定研究目的與研究問題，然後針對分析之母體予以單位化，即訂出所要分析的文章或文本，並進行抽樣。然後，再同時根據研究問題進行類目建構，並予以編碼，將文字內容資料濃縮、推論與分析，最後再完成一份完整的內容分析研究 (王石番，1992)。在此過程中，必須重視與建制編碼者一致性之信度，其係指不同編碼者對同一內容所做類目類別登錄之一致性程度 (歐用生，1997)。內容分析的優點是不受空間與時間的限制與影響，干擾因子較少。但其限制則是分析的內容只能侷限於既有的紀錄，可能影響可討論的深度。為解決此限制，研究者視情況可以輔加其他的資料收集來補充 (楊孟麗、謝水南譯，2003)。

本文即把握與遵照內容分析法的精神與步驟，針對高雄市政府社

會局 16 個關懷據點的評鑑表進行分析，以評估其經營管理之績效。由於，評鑑量表已有明確的等級資料，比較不易產生編碼的信度問題，故本文是由一位編碼者進行編碼的工作。然而，受到研究成本所限，無法輔加其他資料的收集，也因此使得本文的分析深度受到某種程度之限制。

## 二、研究母體與抽樣

由於，95 年度關懷據點評鑑僅有 16 個，故採用普查，16 個據點的評鑑評量表皆為研究母體，同時也是研究樣本。評量表是由 3 人組成的評鑑小組成員依據訪視與書面資料勾寫評量尺度與優缺點，其中每個指標評量尺度分成非常好、好、不好、非常不好 4 個等級。等評鑑結束後，工作人員再依勾選的等級來轉換每一個指標的得分。所以基本上一份評鑑評量表包括了等級、分數以及優缺點等 3 種資訊。

16 份評鑑表所評鑑的社區照顧關懷據點是分散高雄市不同的區域，成立時間不盡相同，最早是在 94 年的 7 月 1 日，最晚則是 94 年的 11 月。承辦的單位有慈善會、社區關懷協會、社區發展協會，組織屬性不盡相同，服務區域的總人口相

異性相當大。據點使用的空間有的是社區活動中心、有的是教會、有的是協會會址；空間規模從 15 坪到 360 坪不等。開放時間有的僅有週一至週五，有的則是考慮老人的生活需求，週六、週日亦開放，但僅是少數。服務項目以關懷訪視、電話問安與諮詢轉介、健康促進為主，少數有送餐服務。因應承辦單位本身的服務能量的差異，計畫服務範圍的里別數亦有不同（16 個關懷據點的基本資料請詳見附錄 2）。

### 三、分析單位與類目建構說明

本文是一個關懷據點的評鑑評量表為一個分析單位，並且依據評量表內容將類目建構分成 7 個部分：

(一)依據提送內政部申請設置社區照顧關懷據點服務計畫執行情形：開放服務時間是否與計畫相符、服務區域範圍是否與計畫相符、服務項目是否與計畫相符、服務預期效益是否與計畫相符、94 年是否依限完成核銷手續。

(二)據點空間規劃與運用：招牌是否置放於門口明顯處所、服務時間是否讓民眾清楚明確瞭解、出入動線是否方便和標示清楚、是否具備無障礙空間設施、內部空間規劃

和使用情形。

(三)據點宣導與服務推廣：如何對外宣導該據點設置和所提供的各項服務內容、辦理各項活動的宣導策略、結合社區資源推動服務情形。

(四)志工人力運用與管理：志工招募、是否置專人管理志工與管理情形、召開志工督導會議與否及召開頻率、是否依志願服務法加入本市祥和計畫團隊，並執行各項法令應辦事項、志工保險辦理情形、自辦志工訓練或派遣志工參加其他單位辦理訓練情形。

(五)服務項目執行績效：服務推動是否具體規劃執行方式和期程、關懷訪視、電話問安、送餐或健康促進活動辦理情形及實施成效、個案紀錄和活動檔案資料建檔情形、老人身心狀況評估問卷填報情形。

(六)行政作業配合情形：依限繳交執行成果月報表情形、參與每 3 個月所召開聯繫會議情形、參與本中心辦理教育訓練課程情形。

(七)其他：依特殊表現或創意點子酌予加分。

### 四、資料分析與報告撰寫

內容分析方法的特性之一，是經由簡單的數值或是數字的登錄，

將訊息內容數量化，俾於統計分析，並輔以部分質的分析。因此，完成內容編碼工作之後，將資料輸入電腦，並以 SPSS + 11.05 版的統計套裝軟體進行資料分析。依據研究目的與問題、選擇了次數分配、百分比、長條圖來呈現分析結果。另外，為使數字有其意義，將補充優點與限制的文字資料。最後，為能完整呈現經營管理績效，本文將分成二個部分來撰寫：(一)評量表 7 個面向的績效表現；(二)不同指標、面向與據點間的比較。

## 五、研究者與研究倫理

為能使處遇服務效能評估具可靠性，除了需考慮方法與工具的合適性與恰當性之外，參與評估工作人員的角色亦是重要的關鍵因素。由於，評估工作由機構內部的人員來執行，容易被質疑其客觀性；若由機構外部的人員來進行，則因對機構的認識與瞭解不足，其評估結果的可接受度會有所限制（趙善如等人，2006）。因此，為能克服由單一身分評估者進行評估之限制，本文則由機構內、外部人員共同合作。也因為有機構外部人員的參與，會有評鑑紀錄保密之議題發生，故外部人員必須堅守保密之原

則。

## 肆、研究發現

### 一、7 個面向的績效表現

#### (一)依據提送內政部申請設置社區照顧關懷據點服務計畫執行情形

在此面向中，共有開放服務時間是否與計畫相符、服務區域範圍是否與計畫相符、服務項目是否與計畫相符、服務預期效益是否與計畫相符、94 年是否依限完成核銷手續等 5 個指標。研究結果發現，以 94 年依限完成核銷手續的表現最佳，有 14 個據點（87.5%）評鑑結果是非常好，且沒有任何一個據點是不好或是非常不好的結果；其次是服務時間符合計畫內容，10 個據點（62.5%）是落在非常好的評量尺度中（詳見圖 1）。相較之下，服務區域、服務項目、預期效益則表現較不佳，皆有 2 個據點的評量是落在不好的等級尺度中。然而，在優點與限制的文字資料方面，優點包含訪視服務時間依老人作息採彈性方式、結合學校學生資源提供服務……等；限制包含了計畫服務範圍因人力不足限制無法全面提供、健康促進活動僅限於量血壓、健康活動多元性不足。整體而言，核銷

工作完成表現較佳，相形之下，因 項目的豐富性較低。  
受限於第一年初次辦理，因此服務

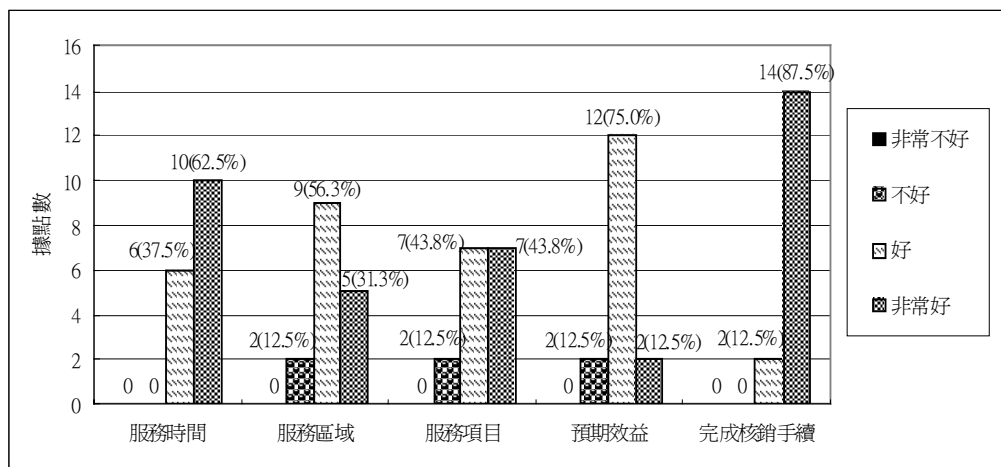


圖 1 依據提送內政部申請設置社區照顧關懷據點服務計畫執行情形之面向

## (二) 據點空間規劃與運用

在此面向中，共有招牌是否置放於門口明顯處所、服務時間是否讓民眾清楚明確瞭解、出入動線是否方便和標示清楚、是否具備無障礙空間設施、內部空間規劃和使用情形等 5 個指標。研究結果發現，是以內部空間規劃使用的評鑑結果較好，有 6 個據點（37.5%）是落入非常好的評量尺度；其次是招牌是否明顯有 4 個據點（25.0%）是落入非常好的評量尺度。相形之下，無障礙空間設施表現最有待改善，有 8 個據點（50%）是落入不好的尺度；其次是服務時間民眾清楚與否，有 6 個據點（37.5%）是落入不

好的尺度；再其次是出入動線是否清楚，有 4 個據點（25%）落入不好的尺度（詳見圖 2）。在優點與建議或限制的文字資料方面，優點包含空間佈置溫馨、空間規劃內容豐富及空間現代化設計；建議或限制包含了無障礙可再加強、內部空間擺設可再多運用巧思、服務時間的白板較小或字體太小長輩辨識不易、據點招牌不夠醒目、空間動線受限長輩出入不易。整體上，16 個據點大部分都努力使據點空間發揮最大效能；但受限於既有空間的規格，使得多數的無障礙空間設施無法有良好的設計與安排。

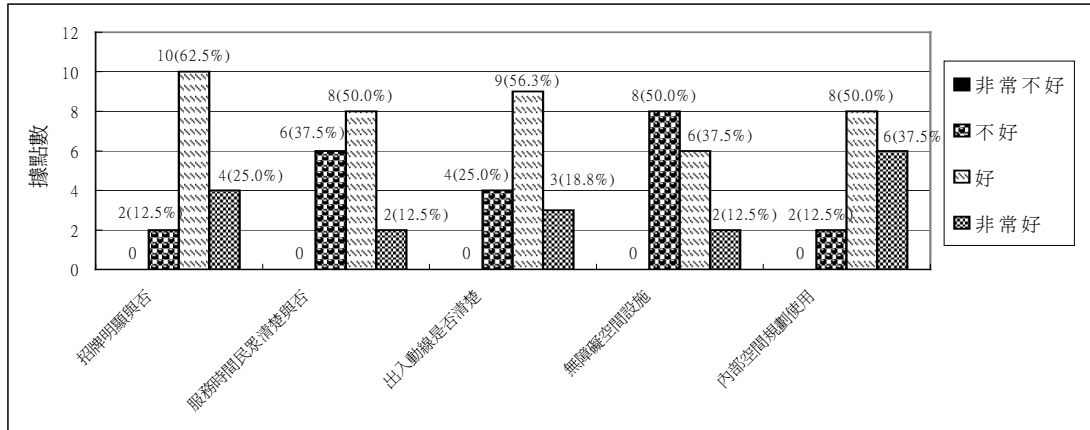


圖 2 據點空間規劃與運用之面向

### (三)據點宣導與服務推廣

在此面向中，共有如何對外宣導該據點設置和所提供的各項服務內容、辦理各項活動的宣導策略、結合社區資源推動服務情形等 3 個指標。研究結果發現，以結合社區資源推動初級預防照護服務的表現較佳，有 7 個據點（43.8%）的評鑑評量結果是落入非常好的等級；其次是對外宣傳關懷據點所提供的各項服務，有 4 個據點（25%）的評鑑結果是落入非常好的等級。基本上，16 個據點在宣導與服務推廣此面向的經營管理表現還不錯，在 3

個指標上皆僅有 2 個據點（12.5%）的評鑑評量結果是落入不好的等級尺度（詳見圖 3）。在優點與建議的文字資料方面，優點主要是社區資源豐富充實據點之服務能量、積極的連結社會資源、推動各項服務活動、對外宣導方式多元且符合老人生活型態；建議主要有活動宣導策略須再多元提高服務、積極的辦理活動宣導、逐步建構社區資源的點以延續服務能量。所以，在過去一年多來關懷據點從籌備成立到服務提供，大部分都是相當努力結合社區資源進行宣導與服務推展。

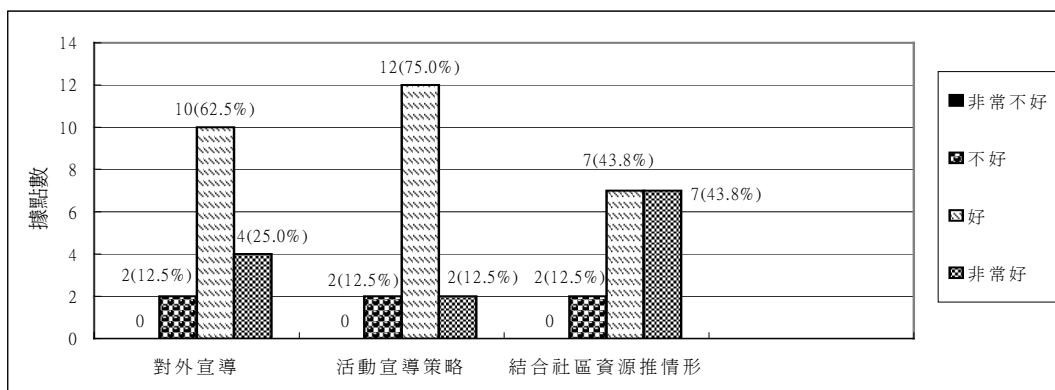


圖 3 據點宣導與服務推廣之面向

#### 四 志工人力運用與管理

在此面向中，共有志工招募、是否置專人管理志工與管理情形、召開志工督導會議與否及召開頻率、是否依志願服務法加入本市祥和計畫團隊，並執行各項法令應辦事項、志工保險辦理情形、自辦志工訓練或派遣志工參加其他單位辦理訓練情形等 6 個指標。研究結果發現，以為志工辦理保險的情形表現最好，有 11 個據點（68.8%）的評鑑結果是落入非常好的尺度，3 個據點（18.8%）是落入好的尺度；其次是自辦志工訓練或派遣志工參加其他單位之訓練，有 6 個據點（37.5%）經評鑑結果落入非常好的等級，有 7 個據點（43.8%）是落入好的等級。然而，是否依志願服務法加入祥和計畫並執行各項法令應

辦事項是最需要改善，有 8 個據點（50%）經評鑑評量結果落入不好的等級，甚至有 1 個據點是落入非常不好的等級；其次是在志工招募、專人管理志工、志工督導會議分別有 5 個據點（31.3%）是落入不好的等級（詳見圖 4）。在優點與建議的文字資料，優點主要有志工積極投入值班提供服務、善用學校實習學生增加志工人力、運用老人志工增加社會參與；建議主要是志願團體應參加祥和計畫團隊、志工招募可以更多元化、加強志工督導會議之頻率與內涵，以及加強志工的排班與服務的落實。整體上，關懷據點為能保障志工的權益與志工的服務品質，是相當重視志工保險與志工訓練。但受限於經驗、人力不足的情況下，則在組織化、制度化



志工人力上較薄弱。所以，志工人力運用與管理之面向是未來在推動社區照顧關懷據點時，專業輔導團隊必須更努力輔導，尤其是志工的

團隊化且組織化。因為，志願人力畢竟是據點的主要人力，其人力品質與管理影響著服務產能與品質。

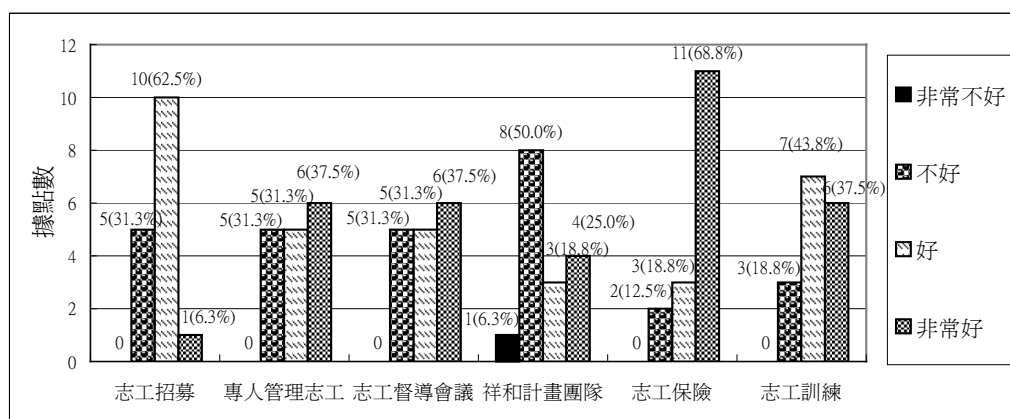


圖 4 志工人力運用與管理之面向

#### (五)服務項目執行績效

在此面向中，共有服務推動是否具體規劃執行方式和期程、關懷訪視、電話問安、送餐或健康促進活動辦理情形及實施成效、個案紀錄和活動檔案資料建檔情形、老人身心狀況評估問卷填報情形等 4 個指標。研究結果發現，以服務推動具體規劃的表現較佳，評鑑評量結果有 7 個據點 (43.8%) 是落入非常好的等級，有 9 個據點 (56.3%) 是落入好的等級；其次是相關活動辦理及實施成效，有 5 個據點 (31.3%) 是落入非常好的等級，有 9 個據點 (56.3%) 是落入好的等

級，不過仍有 2 個據點 (12.5%) 是落入不好的等級。表現較需要改善的是老人身心狀況評估問卷填寫情形，有 5 個據點 (31.3%) 是落入不好的等級，有 1 個據點甚至是非常不好的等級；其次是個案紀錄與活動檔案資料建檔情形，有 5 個據點 (31.3%) 是落入不好的等級 (詳見圖 5)。在評語文字資料方面，優點是服務活動多元化且服務能量高、服務活動能因應節慶辦理有助於社區老人的參與；建議方面是加強成效的評估與工作、加強個案紀錄之詳實度、加強老人身心狀況評估問卷填報，以及服務活動檔案的系統

化。所以，關懷據點在服務的辦理表現較佳，在成效評估機制的操作上較弱。此現象對剛成立的服務據點是相當合理。不過，由於老人的身心狀況評估、個案紀錄、活動資

料建檔是服務系統中重要的回饋訊息，對於服務推動之改善具有關鍵意義。因此，未來應積極的協助關懷據點建立與落實資訊回饋系統的運作機制。

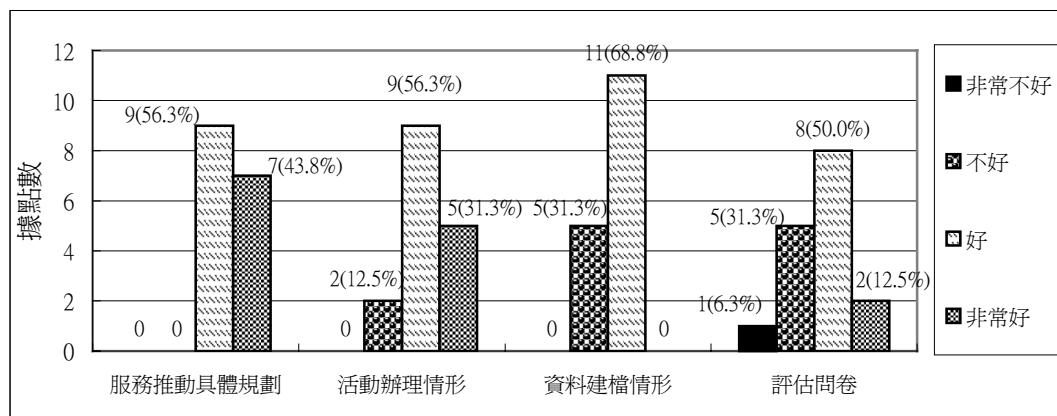


圖 5 服務項目執行績效之面向

#### (六) 行政作業配合情形

在此面向中，共有依限繳交執行成果月報表情形、參與每 3 個月所召開聯繫會議情形、參與本中心辦理教育訓練課程情形等 3 個指標。研究結果發現，以參與長青綜合服務中心每 3 個月所召開聯繫會議情形表現較佳，評鑑評量結果有 11 個據點（68.8%）是落入好的等級，但仍有 2 個據點（12.5%）是落入不好的等級。表現較需要改善的是參與長青綜合服務中心辦理教育訓練，有 4 個據點（25%）是落入不好的等級；其次是依限繳交執行

成果月報表，有 2 個據點（12.5%）分別落入不好或是非常不好的等級（詳見圖 6）。在評語文字資料方面，優點是多數據點均會準時參加聯繫會報；建議是多參與長青綜合服務中心所辦的訓練，提高工作效能。透過上述可知，關懷據點多數是能夠配合公部門的工作要求，如按月繳交成果報告表、參與聯繫會議；但在派員參加相關教育訓練則相對較差。由於據點本身限於人力與資源的有限性，無法經常性舉辦相關教育訓練。地方政府基於督導、協助之角色辦理教育訓練活

動，故據點應鼓勵或是規定工作人員參與，以增進服務知能。

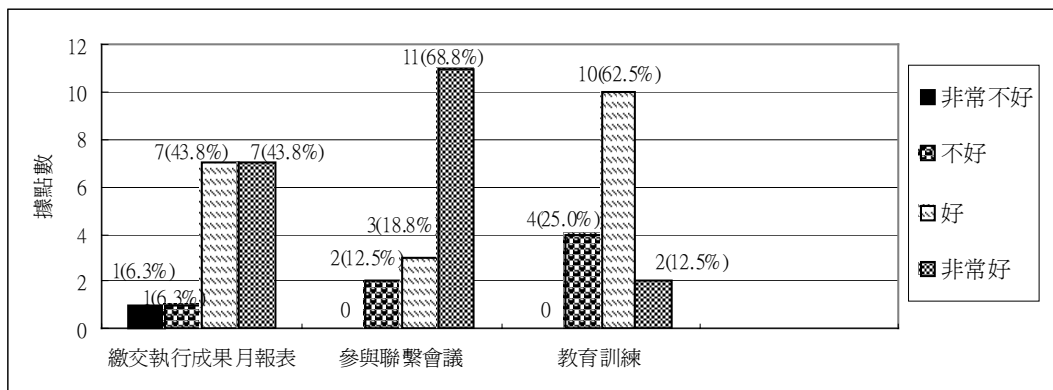


圖 6 行政作業配合情形

### (七)其他

在其他面向中，僅有依特殊表現或創意點子酌予加分此指標。研究結果發現，有 2 個據點（12.5%）的評鑑評量結果尺度是落入非常好的等級，有 11 個據點（68.8%）是落入好的等級，但仍有 3 個據點（18.7%）是落入非常不好或不好的等級。在評語文字資料方面，據點被界定具有特殊表現或創意點子的事蹟，依屬性來分類有以下幾點：

- 1.善用社會資源推動據點服務；
- 2.據點宣傳具創意，提高服務產能；
- 3.善用多元化的志工人力，如社區婦女、老人本身、學生；
- 4.服務活動規劃符合社區老人生活的特殊需求，並有創意的鼓勵社區老人積極參加活動。依照非營利團體組織經

營管理而言，特殊表現或創意點子是因社會環境差異或改變的一種權變能力，對於組織的生存與績效表現有重大的影響。目前此 16 個據點僅約成立一年多的時間，相關的能力與經驗皆還在累積當中，但已有八成者已稍有創意表現。所以大部分據點具有開發之潛能。故未來能力加強此部分的培訓與開發，則對於據點的永續經營有關鍵性的影響。

### 二、不同指標、面向、據點間的比較

上述的研究發現著重在七個面向個別的情形，接下來將從不同的指標、面向、據點間進行比較分析，期能看到不同的研究發現。

#### (一) 27 個評鑑指標間的比較

此段落主要的目的是比較 16 個據點在 27 個評鑑指標中，表現較佳者或需要進一步改善者。因此，將評鑑評量等級「好」與「非常好」加總後加以比較。研究結果發現，有 3 個指標是 16 個據點皆表現非常好或好的情況，分別是服務時間是否與計畫相符、94 年是否依限完成核銷手續、服務推動具體規劃。其次，有 12 個指標 14 個據點（87.5%）表現是非常好或是好，主要是落在依據提送內政部申請設置社區照顧關懷據點服務計畫執行情形之面向、據點宣導與服務推廣之面向、與公部門行政作業配合情形。換言之，大致上此 3 個面向的經營管理表現還可以。

然而，值得注意的是，有 2 個指標僅有約一半的據點表現是非常好或好的等級，分別是是否具備無障礙空間設施（8，50%）、是否依志願服務法加入祥和計畫團隊（7，43.8%）。另外，亦有 2 個指標僅六成二是表現非常好或好，分別是服務時間是否讓民眾清楚明瞭、老人身心狀況評估問卷填報情形（詳見表 1）。可見，未來要提高據點的經營績效，輔導單位宜協助據點在無障礙環境規劃、志工團隊的制度化、服務時間的宣傳，以及老人身

心狀況評估的工作上有所突破。

## （二）評鑑 7 個面向的比較

瞭解 27 個指標的比較之後，接下來進一步從七個面向來比較經營管理績效。由於工作人員在評鑑後依照指標等級和指標配分將評鑑結果轉換成分數，故在此透過每一個面向的得分率來比較 7 個面向的優劣。研究結果發現：7 個面向中得分率前 3 名分別是，依據提送內政部申請設置社區照顧關懷據點服務計畫執行情形，得分率平均為 85%；行政作業配合情形，得分率平均為 81.9%；據點宣導與服務推廣，得分率為 78.6%。相形之下，此現象顯示，16 個據點整體的權變能力、空間與人力的準備是有待培植。尤其，關懷據點才開辦約一年的時間，尚處於摸索與適應階段，仍要相關資源的投入與支持，畢竟民間團體、志願人力有其某種程度之限制。

## （三）16 個關懷據點的比較

最後，要比較的是 16 個關懷據點的績效表現情形。根據「高雄市政府社會局社區照顧關懷據點輔導實施計畫」中的規定，評鑑分數是 90 分以上者為優等、90~80 分為甲等、80~70 分為乙等、未滿 70 分為丙等。依規定優、甲等將予以公開

表揚，丙等者聘請專家學者組成輔導小組實際至各據點進行輔導，並限期 2 個月改善，於年底接受複評，經複評仍未提昇至乙等者，撤銷該據點，另覓其他單位承接該社區照顧工作。

統計結果發現，有 3 個據點（18.75%）總分是 90 分以上，是獲得優等；有 7 個據點（43.75%）總分是 90~80 之間，是獲得甲等；有 4 個據點（25%）總分是在 80~70 之間，是獲得乙等；有 2 個據點（12.5%）總分未達 70 分，是丙等，必須接受輔導與複評。所以，約有六成左右的據點依照評鑑標準而言，整體的經營管理績效表現良

好，可接受公開表揚；但仍有約四成者有改善、進步的空間，尤其是處於丙等的 2 個據點。另外，比較得分最高與最低的兩個據點，發現分數差距 27.275 之多，可見 16 個據點的經營管理績效懸殊相當大。仔細探究得分最高的 3 個據點可發現，此 3 個據點在 7 個面向的表現皆極佳；相對的，得分最低的二個據點，7 個面向的表現皆需要好好努力，尤其是在志工人力運用、服務項目執行績效此 2 個面向。然而，此 2 個面向又是息息相關，因為沒有足夠的人力，服務能量就難以產生，所以輔導過程中更要加重此 2 個面向的討論與工作。

表 1 27 個指標之「好」或「非常好」加總與 7 個面向得分率

評鑑面向	指標	據點個數 (%)
(一)依據提送內政部申請設置社區照顧關懷據點服務計畫執行情形 得分率 85.0%	1.開放服務時間是否與計畫相符	16 (100%) <sup>○○</sup>
	2.服務區域範圍是否與計畫相符	14 (87.5%) <sup>○</sup>
	3.服務項目是否與計畫相符	14 (87.5%) <sup>○</sup>
	4.服務預期效益是否與計畫相符	14 (87.5%) <sup>○</sup>
	5.94 年是否依限完成核銷手續	16 (100%) <sup>○○</sup>
(二)據點空間規劃與運用 得分率 75.8%	1.招牌是否置放於門口明顯處所	14 (87.5%) <sup>○</sup>
	2.服務時間是否讓民眾清楚明確瞭解	10 (62.5%) <sup>×</sup>
	3.出入動線是否方便和標示清楚	12 (75.0%)
	4.是否具備無障礙空間設施	8 (50.0%) <sup>××</sup>
	5.內部空間規劃和使用情形	14 (87.5%) <sup>○</sup>
(三)據點宣導與服務推廣	1.如何對外宣導該據點設置和所提供的各項服務內容	14 (87.5%) <sup>○</sup>
	2.辦理各項活動的宣導策略	14 (87.5%) <sup>○</sup>

評鑑面向	指標	據點個數 (%)
得分率 78.6%	3.結合社區資源推動服務情形	14 (87.5%) <sup>○</sup>
(四)志工人力運用與管理	1.志工招募	11 (68.8%)
	2.是否置專人管理志工與管理情形	11 (68.8%)
	3.召開志工督導會議與否及召開頻率	11 (68.8%)
	4.是否依志願服務法加入本市祥和計畫團隊，並執行各項法令應辦事項	7 (43.8%) <sup>×××</sup>
	5.志工保險辦理情形	14 (87.5%) <sup>○</sup>
得分率 75.3%	6.自辦志工訓練或派遣志工參加其他單位辦理訓練情形	13 (81.2%)
(五)服務項目執行績效	1.服務推動是否具體規劃執行方式和期程	16 (100%) <sup>○○</sup>
	2.關懷訪視、電話問安、送餐或健康促進活動辦理情形及實施成效	14 (87.5%) <sup>○</sup>
	3.個案紀錄和活動檔案資料建檔情形	11 (68.8%)
得分率 76.0%	4.老人身心狀況評估問卷填報情形	10 (62.5%) <sup>×</sup>
(六)行政作業配合情形 (本項目由長青中心評分)	1.依限繳交執行成果月報表情形	14 (87.5%) <sup>○</sup>
	2.參與每 3 個月所召開聯繫會議情形	14 (87.5%) <sup>○</sup>
得分率 81.9%	3.參與本中心辦理教育訓練課程情形	12 (75.5%)
(七)其他	依特殊表現或創意點子酌予加分	13 (81.3%)
得分率 61.8%		

(註：○○表示該指標在 27 個指標內表現非常好或好的據點數占排名第 1、○表示該指標在 27 個指標內表現非常好或好的據點數占排名第 2；×××表示該指標在 27 個指標內表現不好的據點數占倒數排名第 1、××表示該指標在 27 個指標內表現不好的據點數占倒數排名第 2、×表示該指標在 27 個指標內表現不好的據點數占倒數排名第 3)

## 伍、結論與建議

### 一、結論與討論

透過不同角度的討論與分析，研究結果發現高雄市民間社團單獨設置的 16 個關懷據點，基本上其經營管理績效有不錯的表現，但是仍有部分的經營管理工作有待提昇或改善。以下擷取重要的研究發現，

並且進行討論，做為未來相關單位推動社區照顧關懷據點之參考。

(一)研究結果發現，在 16 個社區照顧關懷據點中評鑑的結果有 3 個據點 (18.75%) 總分是 90 分以上獲得優等；有 7 個據點 (43.75%) 總分是 90~80 之間獲得甲等；有 4 個據點 (25%) 總分是在 80~70 之間獲得乙等；有 2 個據點 (12.5%) 總

分未達 70 分獲得丙等。換言之，約有六成經營管理績效的表現是相當不錯，但仍有三成左右的據點則是需要積極改善。另外，評鑑得分最高與最低的據點比較之下，相差近 30 分，差距相當大。此現象意味著，雖然在同一套的補助與輔導辦法下，但績效的展現卻有極大的差異。仔細探究，主要原因之一即是承辦單位組織架構的完整性。梁偉康（1990）曾提過組織結構的完整性，包括組織架構表、工作步驟、資源預算影響經營管理績效的關鍵因子之一。因此，未來選取合適之承辦單位時，必須加強對組織架構完整性之評比。或者是站在扶持當地非營利民間團體的立場，在輔導社區照顧關懷據點的同時，承辦單位組織的運作亦列入項目之一。此外，還有一個重要因素，即是沒有足夠的志工人力。司徒達賢（1999）曾提過必須持續且充分的人力資源投入，非營利組織才有較高的機會來展現績效。所以當關懷據點沒有足夠的志工人力時，實際上很難有服務產能。故關懷據點持續的招募與組織化志工人力，是重要的基礎工作。

（二）研究結果發現，在 7 個面向的得分率上，以依據提送內政部申

請設置社區照顧關懷據點服務計畫執行情形，得分率平均為 85%；其次是行政作業配合情形，得分率平均為 81.9%；再其次是據點宣導與服務推廣，得分率平均為 78.6%；而其他 4 個面向皆有成長的空間。看來，16 個據點在具體的經營管理面向上，能有較好的表現，而在較抽象的特殊表現（權變能力），或是較專業的志工人力運用與管理、據點空間規劃與運用，則是有待努力。會有此現象產生，與承辦據點的團體是以志願人力為主軸的非營利民間團體有關，而此類團體大都沒有足夠的經費聘請專業專職人員，給予專業上的支持。所以對於志願服務工作者而言是較勝任清楚、具體、有一定規範屬性的工作項目；至於，抽象性與複雜度較高或具權變的工作項目，則對他們是一種挑戰也是努力的方向。故以志願人力為主的民間團體，若仍是未來初級預防性社區照顧的主要服務提供者，公部門除了盡可能將主要工作內涵與方法條例化、具體化之外，也應持續加強志願民間團體單位相關的專業知能、權變能力。因為，因應環境改變所需之專業知能與權變能力，是非營利組織永續經營的重要條件（梁偉康，1999；

Brinckerhoff, 2004)。

(三)研究結果發現，在 27 個指標中，服務時間是否與計畫相符，94 年是否依限完成核銷手續、服務推動具體規劃等 3 個指標表現最佳。相較之下，是否具備無障礙空間設施、是否依志願服務法加入祥和計畫團隊、服務時間是否讓民眾清楚明瞭、老人身心狀況評估問卷填報情形等 4 個指標的表現則有待加強。仔細探究上述 4 個表現有待加強之指標屬性可發現，無障礙空間設施是受限於據點的設置是以現有空間為主；加入祥和計畫團隊則是志工團隊必須遵守既定的規定，也就是志工團隊是須具有某種程度的組織化；服務時間的宣傳，則是必須已有穩定持續的固定服務時間模式之建立為前提；老人身心狀況評估問卷填報則是機構重視回饋評估系統，且工作人員具有操作知能。然而，這些能力與條件並非民間團體能在短時間內能夠培植與建制，是需要公、私部門共同努力。首先，以既有空間為例。曾有人提到社區本身是否有足夠的資源來提供社區照顧服務，答案當然是否定的。所以在關懷據點的成立時，是需要公部門來協助空間的改善。另外，在以老人身心狀況問卷填報為

例，對一個小型且社區型的民間團體而言，要能執行一套評估工作是不易之事，其中涉及團體的信念與工作能力。不過，評估機制建構是經營管理的重要工作（Brinckerhoff, 2004），那麼如何具體化、操作化、簡易化則是努力之方向。

## 二、建議與限制

由於受到研究成本的有限，本文僅能以高雄市政府社會局 95 年 9 月初針對 16 個獨立設點的關懷據點之評鑑評量表進行資料內容分析，以瞭解 16 個關懷據點在經過一年來的經營管理績效。以下依據重要的研究結果發現，提出幾項建議：

(一)地方政府應持續的定期召開社區照顧關懷據點督導會報與辦理相關的輔導工作：研究結果發現，約有六成的關懷據點是獲得評鑑委員的肯定，經營管理績效是在優等或甲等。雖然社區照顧關懷據點方案才實施約一年多之久，但在承辦單位的努力以及公部門的積極輔導協助之下，已呈現不錯的經營管理績效，對公部門而言仍需持續的落實輔導工作，因為直接的專業督導是非營利組織能持續進步的動力。

(二)地方政府專業輔導團隊宜建立一套相關的工作策略資源手冊，



使社區照顧關懷據點工作人員能有效的執行必要工作項目：研究結果發現，據點工作人員由於是以志願人力為主軸，故對於具體、清楚、有固定形式的工作項目較能勝任；相對之下，對抽象性較高、具權變性工作項目之能力較弱。所以積極建議專業輔導團隊能夠依照評鑑的 7 個面向，編製工作策略資源手冊，儘可能將必要工作項目具體化、條列化，或是提供案例，使據點工作人員能發揮其工作能力專長，有效推動社區照顧服務。

(三)應積極改善社區照顧關懷據點的空間規劃與設施設備：16 個關懷據點所使用的空間皆是利用承辦團體現有的空間，有的是社區活動中心，有的是承辦單位的會址，有的是教會，大多不是針對老人的生理需求所規劃設置的。再加上公部門補助承辦單位的設施設備經費並不多，故無法全部重新再規劃設置。所以研究結果發現，部分的據點的無障礙空間、出入動線規劃安排不佳。故建議地方政府應積極改善部分關懷據點的無障礙空間與出入動線。另外，未來設置新的關懷據點時，須慎重評估空間的合適性，以免阻礙社區老人前往使用服務。

(四)開發多元化的志工人力來源，並且加強相關的管理機制：由社區提供照顧的社區照顧工作模式，志工人力是主要的服務提供者，尤其是社區型的志願民間團體通常沒有聘用足夠的專職或專業的人力。相形之下，志工人力的量、品質、管理更顯重要。研究結果發現，有一半以上的據點並沒有依志願服務法將志工團體加入祥和計畫的團隊中，並且有三成者在招募、管理上呈現不佳的情形。既然志工人力是據點的主要人力，故未來公部門的輔導重點以及據點的經營管理方向，應加強志工人力的開發與管理。

(五)協助據點建立合宜且有效的評估和回饋資訊系統，做為調整服務內容與效能的依據：優良的團體管理是需要藉由持續的評估工作，來回饋服務輸送系統做調整，以提昇服務效能。根據高雄市政府社會局的輔導內容，每一個據點必須每月繳交服務統計表、每季進行老人身心狀況評估問卷填報（穩定者可每半年評估 1 次），以及填寫服務紀錄與活動建檔。研究結果發現，約有四成的據點老人身心狀況評估問卷填寫狀況不佳，有三成的據點在個案紀錄與活動檔案資料建檔情

形不佳。故輔導單位應與關懷據點承辦單位共同思考一套合宜且有用的評估和回饋資訊系統，不僅不會造成過重的文書工作，且又能即時的反應服務輸送系統需要改進之處。

(六)協助關懷據點工作人員因應社區需求的權變能力，以提昇關懷據點的永續經營之服務能量：因應社區環境差異或改變而調整、修正服務輸送系統的權變能力，關係著非營利團體的生存與績效。雖然社區照顧關懷據點乍看之下似乎有一套公部門制定的工作模式，但是事實上在服務輸送的設計與安排仍留有極大的空間，讓承辦單位因應社區需求的差異性與改變來進行調整。研究結果發現，16 個據點在特殊表現或創意點子面向表現還不錯，但就實際的得分率，是 7 個評鑑面向中最低者。因此建議未來的

相關訓練可加強其權變能力，以及提供相關的資訊，使關懷據點能永續經營。

(七)研究限制：由於本文僅針對 16 個據點的評鑑評量表進行分析與討論，資料來源較為單一，可能會忽略其他重要的資訊，影響研究結果可被信賴度與接受度。故，建議未來的相關研究可採多元方法的概念，使用不同的資料來源，如服務對象的滿意度、據點實際的服務月報表，彼此可以相互檢視、整合。

(本文作者：趙善如、江玉娟現為屏東科技大學社會工作系副教授、兼任講師；黃松林現為美和技術學院老人服務事業管理系助理教授；蕭誠佑、郭惠怡、陳素華、馮秀玉現分為高雄市政府社會局長青綜合服務中心主任、課長、社工員)

## 📖 參考文獻

內政部（2005）老人狀況調查摘要，網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/list.html>，檢索日期：2006 年 11 月 10 日。

內政部（2006）老人人口數一覽表，網址：<http://www.moi.gov.tw/stat/>，檢索日期：2006 年 12 月 11 日。

內政部（2006）建立社區照顧關懷據點實施計畫。網址：<http://www.moi.gov>。

- tw/dsa/news\_1.asp?id=1662，檢索日期：2006年11月10日。
- 王文科（1999）教育研究法，台北：五南。
- 王石番（1992）傳播內容分析法——理論與實證，台北：獅文化事業公司。
- 司徒達賢（1999）非營利組織的經營管理，台北：天下遠見。
- 司徒達賢（2003）策略管理新論——觀念架構與分析方法，台北：智勝文化。
- 石善宏（1999）績效指標的訂定與衡量，台電月刊（402）。
- 朱柔若譯（2000）社會研究方法：質化與量化取向，台北：揚智文化。
- 行政院經建會（2004）人口推估，網址：<http://www.cepd.gov.tw/upload/SECT/Industry/005@874115.731884319@.doc>，檢索日期：2006年12月11日。
- 吳淑瓊、莊坤洋（2001）在地老化：台灣21世紀長期照護的政策方向，台灣衛誌，20（3），192~201。
- 呂育一（1992）非營利組織績效指標之研究——以文教基金會為例，台北：台灣大學商學研究所碩士論文。
- 周月清（1997）殘障照顧與女性公民身分，見劉毓秀編，女性、國家、照顧工作，95~120，台北：女書文化。
- 席汝楫（1997）社會與行為科學研究方法，台北：五南。
- 梁偉康（1990）社會服務機構行政管理與實踐，香港：集賢社。
- 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），158~172。
- 黃源協（2000a）社區照顧團隊的建構與管理，社區發展季刊（92），141~159。
- 黃源協（2000b）社區照顧——台灣與英國經驗的檢視，台北：揚智。
- 楊孟麗、謝水南譯（2003）教育研究法：研究設計實務，台北：心理出版社。
- 楊美華（1989）中央研究院民族研究所圖書館評鑑報告，中國圖書館學會會報（44），28。
- 趙善如、許玢妃、江玉娟、劉惠嬰、吳佳賢、林曉慧（2006）高雄市婚姻暴力被害人個案處遇服務成效評估初探，載於「2006家庭暴力及性侵害本土化社工處遇模式研討會論文集」，高雄：高雄市政府社會局。

- 歐用生 (1997) 內容分析法。載於黃光雄、簡茂發主編，教育研究法，台北：師大書苑。
- 簡春安、鄒平儀 (1998) 社會工作研究法，台北：巨流。
- 蘇麗瓊、黃雅玲 (2005) 老人福利政策再出發——推動在地老化政策，社區發展季刊 (110)，5~13
- Drucker, P. E. (1990) *Managing the nonprofit organization : Principles and practices*. New York: Harper Colins Publichers.
- Holsti, O. R. (1969) *Content Analysis for the Social Science and Humanities*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Brinckerhoff P. C. (2004) 非營利標竿管理 (Mission-Based Management : Leading Your Not-For-Profit in the 21st Century) ，江明修審訂，臺北，智勝，pp.37-48，民國 93 年 1 月。
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A cross-national analysis*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Victor, C. R. (1997) *Community Care and Older People*. London: Stanley Thor-nes.
- Wick, M. (1982) *Community Care and Elderly People*. In. A. Walker (eds.), *Community Care—Family, the State and Social Policy*, pp.97-140. London: Basil Blackwell & Martin Robertson.
- Wolf, T. (1999) *Managing a Nonprofit Organization in the Twenty-First Century*. Simon and Schuster Inc.
- Worthen, B. R., Sanders, J. R. & Fitzpartick, J. L. (1997). *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*. New York: Longman.

附錄一 高雄市 95 年度社區照顧關懷據點服務績效評鑑評量表

評鑑面向	指標及配分 (%)
(一)依據提送內政部申請設置社區照顧關懷據點服務計畫執行情形 (15%)	1.開放服務時間是否與計畫相符 (3%) 2.服務區域範圍是否與計畫相符 (3%) 3.服務項目是否與計畫相符 (3%) 4.服務預期效益是否與計畫相符 (3%) 5.94 年是否依限完成核銷手續 (3%)
(二)據點空間規劃與運用 (20%)	1.招牌是否置放於門口明顯處所 (2%) 2.服務時間是否讓民眾清楚明確瞭解 (4%) 3.出入動線是否方便和標示清楚 (2%) 4.是否具備無障礙空間設施 (2%) 5.內部空間規劃和使用情形 (10%)
(三)據點宣導與服務推廣 (10%)	1.如何對外宣導該據點設置和所提供的各項服務內容 (4%) 2.辦理各項活動的宣導策略 (3%) 3.結合社區資源推動服務情形 (3%)
(四)志工人力運用與管理 (20%)	1.志工招募 (2%) 2.是否置專人管理志工與管理情形 (5%) 3.召開志工督導會議與否及召開頻率 (4%) 4.是否依志願服務法加入本市祥和計畫團隊，並執行各項法令應辦事項 (4%) 5.志工保險辦理情形 (2%) 6.自辦志工訓練或派遣志工參加其他單位辦理訓練情形 (3%)
(五)服務項目執行績效 (27%)	1.服務推動是否具體規劃執行方式和期程 (4%) 2.關懷訪視、電話問安、送餐或健康促進活動辦理情形及實施成效 (16%) 3.個案紀錄和活動檔案資料建檔情形 (5%) 4.老人身心狀況評估問卷填報情形 (2%)
(六)行政作業配合情形 (本項目由長青中心評分 (8%))	1.依限繳交執行成果月報表情形 (3%) 2.參與每 3 個月所召開聯繫會議情形 (3%) 3.參與本中心辦理教育訓練課程情形 (2%)
(七)其他 (5%)	依特殊表現或創意點子酌予加分

## 附錄二 16 個關懷據點基本資料

關懷據點名稱	據點成立時間	承辦單位	服務區域基本資料	據點位置 (空間坪數)	開放時間	服務項目	計畫服務範圍
鳳林觀音	94年10月9日	社團法人高雄市鳳林慈善會	1.總人口數：2萬4,118人 2.里數：8 3.老人人口：1,983人(8%) 4.失能老人：192人(9.7%)	小港區龍鳳里社區活動中心(80坪)，後轉至大林蒲敬老亭(30坪)	週一至週五 09:00~11:00 14:00~16:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動 4.就醫服務	龍鳳里、鳳鳴里、鳳林里、鳳興里、鳳森里、鳳源里、鳳宮里、店鎮里
迦南	94年11月1日	高雄市基督教關懷老人協會	1.總人口數：1萬3,302人 2.里數：5 3.老人人口：705人 4.失能老人：107人(9.7%)	前鎮區台灣基督教長老教會迦南教會(25坪)	週二至週日 09:00~17:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	平等里、平昌里、鎮昌里、明道里、鎮海里
建軍	94年7月1日	高雄區苓雅區建軍社區發展協會	1.總人口數：2萬9,815人 2.里數：8 3.老人人口：2,348人(8%) 4.失能老人：227人(9.7%)	苓雅區建軍社區活動中心(20坪)	週一至週五 07:30~11:30 13:00~17:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.餐飲服務 4.老人文化之旅活動	建軍里、正仁里、衛武里、文昌里、正心里、正道里、福西里、正義里
寶華	94年7月10日	高雄區三民區寶華社區發展協會	1.總人口數：3萬7,757人 2.里數：6 3.老人人口：1,751人(5%) 4.失能老人：170人(9.7%)	三民區寶華社區發展協會(90坪)	週一至週五 13:30~21:30	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	寶華里、寶國里、寶業里、寶民里、寶慶里、本揚里
灣愛	94年9月	高雄區三民區灣愛社區發展協會	1.總人口數：2萬1,159人 2.里數：7 3.老人人口：1,681人(8%) 4.失能老人：163人(9.7%)	三民區灣愛社區發展協會(80坪)	週一至週日 09:00~17:30 週二及週四 09:00~21:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.餐飲服務 4.健康促進活動	灣愛里、灣子里、灣成里、灣復里、灣勝里、灣興里、本文里
建工	94年10月1日	高雄區三民區建工社區發展協會	1.總人口數：1萬6,643人 2.里數：4 3.老人人口：1,362人(8%) 4.失能老人：132人(9.7%)	三民區建工基督教長老教會(360坪)	週一至週五 09:00~17:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	灣中里、灣華里、灣利里、正順里

關懷據點名稱	據點成立時間	承辦單位	服務區域基本資料	據點位置 (空間坪數)	開放時間	服務項目	計畫服務範圍
美館	94年7月1日	高雄市美館社區關懷協會	1.總人口數：2萬9,144人 2.里數：9 3.老人人口：2,887人(10%) 4.失能老人：280人(9.7%)	鼓山區美館社區協力關懷協會會館(45坪)	週二至週六 09:00~12:00 14:00~21:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	民族里、前鋒里、光榮里、內惟里、建國里、忠正里、龍井里、龍水里、自強里
果貿	94年7月1日	高雄市左營區果貿社區發展協會	1.總人口數：6,452人 2.里數：3 3.老人人口：1,313人(20%) 4.失能老人：127人(9.7%)	左營區果貿里活動中心(100坪)	週一至週五 06:00~21:00 週六及週日 06:00~19:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.餐飲服務 4.健康促進活動	果貿里、果惠里、果峰里
信望愛	94年11月1日	高雄市信望社區關懷協會	1.總人口數：1萬3,345人 2.里數：9 3.老人人口：1,931人(14%) 4.失能老人：187人(9.7%)	左營區台灣基督教長老教會左營教會(200坪)	週二至週五 08:30~11:30	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	尾西里、進學里、頂西里、頂北里、尾南里、尾北里、廓北里、廓南里、路東里
亞鐺	94年9月29日	社團法人高雄市亞鐺慈善會	1.總人口數：4萬1,915人 2.里數：7 3.老人人口：2,744人(7%) 4.失能老人：266人(9.7%)	鼓山區社團法人高雄市亞鐺慈善會(56.68坪)	週一 09:00~17:00 週二至週日 09:00~23:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.文康休閒活動	裕豐里、華豐里、裕興里、明誠里、龍子里、雄峰里、鼓峰里
新上	94年7月1日	高雄市左營區新上社區發展協會	1.總人口數：4萬7,969人 2.里數：2 3.老人人口：2,492人(5%) 4.失能老人：236人(9.7%)	左營區新上社區發展協會(100坪)	週一至週五 09:00~16:30	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	新上里、新下里、
忠孝	94年9月1日	高雄市前鎮區忠孝社區發展協會	1.總人口數：1萬7,057人 2.里數：5 3.老人人口：1,852人(11%) 4.失能老人：180人(9.7%)	前鎮區復興東區國宅交誼廳(70坪)	週一至週五 09:00~16:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	忠孝里、復國里、盛豐里、興中里、盛興里

關懷據點名稱	據點成立時間	承辦單位	服務區域基本資料	據點位置 (空間坪數)	開放時間	服務項目	計畫服務範圍
牧愛	94年7月	社團法人中華民國牧愛生命協會	1.總人口數：5,279人 2.里數：4 3.老人人口：715人(14%) 4.失能老人：69人(9.7%)	鼓山區社團法人中華民國牧愛生命協會(15坪)	週一至週五 08:30~12:00 13:30~18:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	惠安里、延平里、哨船頭里、登山里
寬德	94年11月	社團法人高雄市寬德健康協會	1.總人口數：5,716人 2.里數：3 3.老人人口：611人(12%) 4.失能老人：59人(9.7%)	鼓山區翁俊六聯合診所2樓(80坪)	週一至週五 08:30~12:00 13:30~17:30	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動 4.健康管理	維生里、麗興里、壽山里
普賢	94年7月	財團法人佛光山慈悲社會福利基金會	1.總人口數：1萬3,911人 2.里數：7 3.老人人口：1,940人(14%) 4.失能老人：188人(9.7%)	前金區佛光山普賢寺(190坪)	週一至週五 09:00~16:30	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.餐飲服務 4.健康促進活動	後金里、林投里、社西里、社東里、長生里、青山里、新生里
長城	94年10月1日	高雄市前金區長城社區發展協會	1.總人口數：5,210人 2.里數：4 3.老人人口：705人(14%) 4.失能老人：68人(9.7%)	前金區長城社區活動中心(65坪)	週一至週五 09:00~12:00 14:00~17:00	1.關懷訪視 2.電話問安諮詢及轉介 3.健康促進活動	長城里、三川里、草江里、北金里

資料來源：高雄市政府社會局長青服務中心「社區照顧關懷站 16 個服務據點」網址：<http://w4.kcg.gov.tw/~seniorww/index5-19.php>