



從培力觀點看社區照顧 老人關懷據點之發展

劉素芬

壹、前言

根據內政部的最新資料顯示，臺灣六十五歲以上老年人在 103 年底已達 12%，老化指數為 85.7%，近十年來已增加了 36.7 個百分點，遠高於全世界平均值 30.77%，老化指數雖然尚不及日本及加拿大，但已高於美國、紐西蘭與澳洲等先進國家（內政部統計處，2015）。根據內政部統計處，103 年底臺灣的扶老比率為 16.2%，大約 6 名青壯年負擔一位老人，然而隨著高齡者人口逐年增加，幼年人口卻因出生率不升反降，國家發展委員會在「中華民國人口推計（103-150 年）」報告中推估，115 年臺灣扶老比將提高為 31.1%，約每 3.2 名青壯年負擔一位老人，到了 150 年後預計高達 81.4%，幾乎 1.2 名青壯年要負擔一位老人，顯見臺灣社會未來在老人經濟安全和長期照顧方面會愈來愈吃力。老年人，尤其是老年女性和老老人（85 歲以上），因為老化產生的生理與社會心理各種層面的變化，其需要受照顧的依賴年齡有增加的

趨勢，意味著老年人長期照顧服務需求的增加，家庭、社區和社會受到的挑戰也愈來愈大。因此，建構完善的老人長期照顧體系與服務早已成為臺灣和世界各國政府要嚴肅面對的迫切議題。

自 1950 年代起，發源於英國的社區照顧（community care）即成為老人照顧的主流趨勢之一，強調老人應就近在地接受熟悉的社區照顧服務（載章洲、吳正華，2009），儘可能延長老年人居住在社區之中，並且減緩機構化照護的時間。回顧臺灣的長期照顧政策發展，「社區」在我國的福利服務政策脈絡中佔有關鍵的位置（趙珍妮，2007），從 1996 年內政部核定「推動社會福利社區化實施要點」起，2000 年行政院推動「建構長期照護體系先導計畫」，2002 年核定「照顧服務福利及產業發展方案」，2005 年的「臺灣健康社區六星計畫」，一直到 2007 年的「大溫暖社會福利套案：長期照顧體系十年計畫」，皆可見社區在長期照顧體系中乃具有重要的角色。然而社區在長期照顧中應該扮演何種

角色與功能？就公部門角度而言，社區照顧的推行不僅能降低高齡照顧成本，也符合老年人想居住在家中之目標，然而，社區照顧做為長期照顧體系的基礎一環，卻非政府政策的萬靈丹，不宜過度倚賴社區來承擔老人照顧的重擔，將龐大的照顧成本轉嫁給社區負擔，如此反而弱化社區發揮其自助、互助和助人的意願和可貴能量。尤其是戰後嬰兒潮世代（1946-1964）已步入老化，未來扶老比愈來愈高，青壯年人口卻愈來愈少，未來老化加劇的社區如何有能量承擔起長期照顧體系的初級照顧功能值得吾人深思。

社區照顧關懷據點可謂是目前臺灣福利社區化政策最具體和有成效的社區工作方案之一，其政策目標之一為落實在地老化及社區營造精神，建立社區自主運作模式（衛福部社會及家庭署，2015）。然而，因近年有機會參與社區關懷據點評鑑之故，筆者卻發現社區自主運作精神與政府因資源投入和評鑑要求存在矛盾情結，政府在政策面鼓勵社區自主，但在行動上以制式的評鑑指標和經費補助框住據點發展的自由度和可能性，換言之，政策理念雖然期待激發由下而上的社區自發精神，但在實務觀察卻發現依舊擺脫不了由上而下的政府主導現象。理論上社區照顧關懷據點的經營應該不時自發性思考、反省和行動，將社區老人視為合作夥伴以回應長者真正的需求，但筆者在評鑑過程中看到更多的是據點工作者努力回應和配合政府政策的要求，卻甚少提出社區反思過程和行動，更少聽見社區老人自己的聲音。據此，

本文嘗試探討運用培力觀點（empowerment approach）來檢視社區照顧關懷據點之發展。

貳、社區照顧關懷據點之發展脈絡與成效初探

一、社區照顧關懷據點之發展脈絡與內涵

社區照顧關懷據點源起乃受到 2004 臺南縣試辦的村里關懷中心經驗之影響（羅秀華，2009：10），繼而正式發展於 2005 年行政院提出之「臺灣健康社區六星計畫」，以社區工作為主軸，設定產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向做為社區評量的指標，在六大面向中，社福醫療面向所提出的發展社區照護服務，其具體方案即是建立社區照顧關懷據點，以達成生活照顧和長期照護服務社區化之目標。六星計畫期程為：2005 年機制建立階段，2006 年落實執行階段，2007 年全面推動階段，2008 年成果展現階段。在計畫中，社區的定義乃是以部落、村里、社區等地方性組織為核心，但也不排除因特定公共議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍，強調以在地居民為主體，同時也鼓勵結合區域性及專業性團體的參與投入。有別於過去政府由上而下的社區發展模式，六星計畫強調由下而上的「社區主義」的核心價值，包括：(1)將社區作為政府最基礎之施政單位，強調社區的主體性及自主性；(2)培養社區自我詮釋

之意識及解決問題能力；(3)以及培育社區營造人才，強調培力過程（empowerment）的重要性。根據該計畫的社區定義、目標和核心理念，不難看出其企圖將社區工作的專業概念融入政府方案計畫，以落實在地化的社區營造之目標，期待老人社區照顧的理念得以實踐。

從連續照顧之概念來看，社區照顧關懷據點在政策規劃中被視為是長期照顧一環中的預防性初級照顧，根據社區照顧關懷據點與相關照顧服務資源關係圖可知（附錄 1），其後送資源為各縣市的長期照顧管理中心。根據內政部（2005）「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，為期三年，第一階段為「培訓社區人力階段」，第二階段為「社區照顧關懷據點試辦階段」，第三階段為「社區照顧關懷據點全面推廣階段」，原訂 2007 年底全臺灣要設置 2 千個社區照顧關懷據點，以提供老人社區化的預防照護。迄今該計畫已完成實施階段，然而並未如期達成目標，根據衛福部社會及家庭署（2015）資料顯示，2014 年底共有 1,969 個據點，平均村里涵蓋率 60.37%，顯見社區工作之推行並不容易。其中新北市（92.83%）、臺東縣（84.35%）、臺北市（82.24%）涵蓋率最普及；反之，雲林縣（47.03%）、嘉義縣（49.86%）、澎湖縣（51.04%）涵蓋率最低，此現象也反映非都會區的村里涵蓋率普遍低於都會區之現象，由於農村地區人口居住較為分散，服務輸送難度較高，除了臺東縣之外，其他農業為主的縣市通常涵蓋率較低（傅從喜，2012），也凸顯老人社區照顧服務的推

行須將都會區與非都會區不同的人文和生活型態、地理分佈、資源可近性納入考量，以減少城鄉區域間資源分配不均之現象。

根據內政部「建立社區照顧關懷據點實施計畫」和「建立社區照顧關懷據點輔導計畫」，政府部門在社區照顧關懷據點中所擔任的角色至少包括經費提供者、督導和輔導者、評鑑和管控者。

（一）在經費提供方面

中央（現由衛福部社會及家庭署主責，簡稱社家署）和地方政府部門依計畫提供補助，包括開辦設施設備費（最高 10 萬/次）、業務費（1 萬/月）、志工相關費用、督導費等費用，每個據點依承辦的方案內容和所在縣市補助標準差異，每年度所申請到的經費不一，整體而言，政府補助社區據點的經費有限，用意不在於滿足社區據點所有的經費需求，而是強調社區永續發展應以自給自足為目標。

（二）在督導和輔導方面

計畫明訂中央單位之責任在於召開全國性督導聯繫會議、成立分區輔導團和編製實務操作手冊，而地方政府之責任在於召開據點聯繫會議、辦理巡迴訪視及據點輔導和評估據點營運績效。

（三）在評鑑和管控方面

社家署仍沿用內政部於 2008 年建立的評鑑指標，涵蓋六大面向：空間規劃與運用、宣導與資源管理應用、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、永續創意與發展等，由各縣市政府每年進行實地或書面評鑑，以瞭解社區照顧關懷據點實際推動情形及辦理成效。評鑑結果攸關據點的補助金額（甲等以上得補助每月 1 萬元業務費）以及是否可繼續營運之結果（丁等則輔導據點停辦）。

社區照顧關懷據點在功能定位上被賦予執行四項服務項目，包括關懷訪視、電話問安與諮詢轉介、健康促進和餐飲服務，至少要從上述四項服務選擇三項執行，以符合申請政府經費補助的要求。在服務對象方面，以社區中健康或亞健康的老人為主要的服務對象，但筆者也觀察到，近年來據點也日漸被期許能關照社區中其他弱勢人口群，例如身心障礙者、兒少、低收入戶等。

二、社區照顧關懷據點成效初探與相關議題

社區照顧關懷據點實施至今已有十年歷史，許多研究肯定據點服務成效和功能（卓春英、鄭淑琪，2010；羅秀華，2010；莊俐昕、黃源協，2013）。研究指出，社區老人參與據點後，普遍對於據點提供的服務感到滿意，此外在家庭關係、身體自覺功能、人際網絡關係、就醫次數和頻率有明顯改善（黃源協，2011；黃松林、汪中華、楊秋燕，2012）。柯涵儀（2014）以南部 480 位據點服務使者為調查對象，發現年齡較長、身體狀況較佳、有擔任據點志工的服務使用者，所獲得的心理和身體的健康成效較佳，相較而言，身體狀況較差

的老人，據點的服務成效則較難彰顯，顯示據點的服務針對不同特性的老人有不同的效果。然而現行針對據點研究多半以政策、行政管理、成效評估、服務提供者的角度出發，較少關注服務使用者的主體經驗和想法（邱泯科、傅秀秀，2014），也很少從培力觀點進行檢視，甚為可惜。

據點的服務成效雖然在許多研究成果受到推崇與肯定，但在實務的經營層面卻存有許多困難和挑戰，筆者根據文獻整理和個人觀察經驗，提出以下議題：

（一）服務人力困境

根據王仕圖（2013）調查全臺灣經營據點的非營利組織發現，98.7%的據點皆有運用志工人力，但有聘用專、兼職人員者僅占 44.5%，顯示現行據點經營仍以無給職的志工為主流。志工做為社區照顧服務的主要人力雖然可減少正式經費的支出，但也導致社區工作專業化發展不易，文書處理能力偏弱，且服務品質不穩定之困境。然而據點服務是否應導入專門或專業人力涉及的因素非常廣泛，包括城鄉資源差異、經費來源、與志工角色任務分配、據點定位與目標、社區長者需求等因素，都是未來據點發展要仔細思考和抉擇的方向。

目前據點志工以中高齡者為主，教育程度偏低，尤其在資源較少的偏鄉地區，普遍面臨志工招募困難、流動率高和管理不易等問題（陳燕禎、林義盛，2010；賴兩陽，2009）。志工高齡化與年輕志工招募不易的現象，對於據點在處理政府核銷和

評鑑的要求造成一定的困難。根據廖俊松（2014）以臺中市社區照顧關懷據點為對象的調查結果，僅 13.3%的據點認為行政業務負擔合理，近半數據點反應負擔過重，顯示據點在應對政府行政作業方面確實吃力。由於公務門的核銷、行政和評鑑作業有一定的程序和時程，不熟悉公務系統的志工就算是有心學習，也常感到負擔和挫折，無形中更打擊他們的士氣。

除了高齡化之外，筆者也觀察到據點的志工皆以女性成員居多，性別敏感議題事實上也影響據點的經營風格和服務型態，未來如何吸引更多男性投入社區服務工作也是一大挑戰。

（二）據點領導者的變數

目前據點承辦單位以社區發展協會、村里辦公室、社團法人與財團法人非營利組織為主，其中以社區發展協會承辦的據點最多。據點若是由村里辦公室和社區發展協會辦理，其中最大的變數之一即是領導人的更換，由於社區發展協會的理事長都有任期限制，而村里長可能會因選舉結果異人，一旦人事改選若涉及政治力或派系問題介入，據點業務容易受到波及，造成據點經營和服務使用不穩定（傅從喜，2012），影響據點發展的能量。根據筆者觀察，若社區發展協會領導人兼具村里長身分，或與村里長關係交好，據點的服務能量較充沛，老人參與度較高，經營也較有活力。但若逢地方人事交替或交惡，據點服務的資料累積與經驗傳承很容易受到影響，嚴重者甚至會影響社區內志工和老人

參與據點的意願。

（三）經費過度依賴政府，永續經營困難

由於據點具有社會福利服務的意涵，一般民眾甚少有付費觀念（莊俐昕、黃源協，2013），另一方面，據點領導人和志工因擔心參與率不足或成員流失，常以免費提供餐飲的方式吸引社區老人，或是僅收取非常少的費用，在此脈絡之下，若據點本身的募款行銷的能力不佳或是社區資源不豐沛（例如當地少有企業捐助，或是沒有地方回饋補助金），只能倚賴政府經費支持。根據王仕圖（2013）的研究，政府補助占據點的收入達六成以上者高達 52%，而三成的據點，政府補助占其經費來源的 80%以上，顯示據點普遍對於政府補助具有高度的依賴性。根據廖俊松（2014）的調查，65%以上的據點並未自發性創造收入來源，而是以政府部門的補助為主要的服務經費來源。據點一旦過度依賴政府財源，在服務的推行難免受制於政策指導方向，反而削弱社區意識和行動自發自主的潛力和可能性。

近年來雖然使用者付費的概念開始被提出和推廣（莊俐昕、黃源協，2013），但根據筆者觀察，多數據點因擔心服務使用者流失，仍傾向不收費者居多，為求永續經營，開始思考開發社區產業，例如米食、醬菜、手工藝等成品製作，或是發展社區文化觀光等方式，做為另闢財源的管道之一，然而真正能達到社區財源自主自立者仍是極少數。

(四) 城鄉資源不均，社區資源連結不易

由於據點以社區志工為提供服務的主力，資源連結相當不容易（莊俐昕、黃源協，2013）。相較於專業人力，志工，尤其是高齡志工，對於社區資源的認識、開發與連結等概念較不足，有時反而過度消耗有心投入社區服務的志工能量，產生後繼無人的困境。事實上，地處偏地區的據點經營困難度更高，一來可使用的正式照顧資源不足，二來鄉村年輕人力外流嚴重，招募志工不易，普遍以老人志工為主（余金燕、李俐瑩、石宛婷、蘇惠甘，2009；陳燕禎、林義盛，2010）。根據傅從喜（2012）的研究，農村地區的據點經營相較於都市地區，居民彼此間的連帶與信任度較高，服務推展較容易被接受，但劣勢則是：(1) 社區幅員廣闊，資源可近性、可及性和交通便利性更容易影響老人的參與意願；(2) 鄉村鄰里交往密切且近年來詐騙事件頻傳，電話問安服務需求性低，推行意義不大；(3) 鄉村型據點的高齡志工比例更高，在從事個案紀錄和回應評鑑要求，以及資源開發、募集和連結部分，相較於都市型據點更加困難，對其服務熱忱造成負面影響。實言之，社區工作的發展應考量各地區城鄉生活活型態、資源分佈、人口組成和需求的差異，讓社區本身發展出其適合其社區生活樣態和形貌的社區服務，而非用制式化的方案項目和一體適用的準則，要求社區發展符合政府政策之既定目標。

參、從培力觀點看社區照顧老人關懷據點之發展

Empowerment 一詞在臺灣有許多譯名，包括培力、權能激發、充權、賦權、使能、增強權能、...等名詞在不同學門領域皆有人翻譯，不論譯名為何，皆內蘊個人內在權力與能力的增強或激發，在實務操作上可和許多其他處理理論相互結合運用（宋麗玉，2008）。Cox 與 Parsons（1994）認為培力乃是一個動態的過程，使個人有能力參與、掌控和影響自己的生活。宋麗玉（2006: 55）在回顧相關文獻後，綜合東西方兩者觀點將培力（宋翻譯為增強權能）定義為：「個人對自己的能力抱持肯定的態度，自覺得控制自己的生活，並在需要時影響周遭的環境」。另有學者將其定義為：「一種過程，可使人們變得夠堅強、夠能力去參與、分享、及影響他們的生活。亦即是能夠挑戰或改變其個人、人際或政治面生活的行動參與。」（薛曼娜和葉明理，2006: 5），據此，培力所介入的面向除個人層次，還包括社區與社會層次（Cox & Parsons, 1994; Gutierrez, Parsons, & Cox, 1998; Zimmerman, 1995）。培力觀點不僅強調每個人都有潛能，同時也肯定個人對所處的環境具有影響力，進而能改變或掌控自己的生活。從培力及優點模式（strengths perspective）的觀點來看，每個人都有學習、成長和改變的潛能，即使在最卑微和受虐的人們身上，仍可見其內在的力量（宋麗玉、施教裕，2009, p.45）。換言之，即

使是身體功能受限的老年人，依然擁有潛能和自身的優勢，若能激發老年人之自我效能感，創造合適其潛能發揮的環境，仍可為自己的權益倡議，並對社區有所貢獻。

從六星計畫的核心理念可知，理想中的老人關懷據點乃是一種草根社區的發展形式，強調培力的過程，重視社區自主發展的精神，以達到社區中自助、互助和助人之結果。培力觀點對於老人關懷據點的重要性在於，其假設每個人皆具有改變個人、社區和環境的潛能，而「參與」便意味著一種進行中的培力（Adams, 2008/2010）。透過在地居民對於社區的參與和投入，為自己的權益爭取和發聲，不僅可以受到尊重與接納，亦可在社區資源所建構起的服務網絡中，發揮個人貢獻，或是更受到有系統的照顧關懷（羅秀華、沈曜逸、郭怡廷，2012）。換言之，培力的過程對於老人關懷據點的發展可視為一個中介的手段，惟有重視服務使用者和照顧者的參與，使其在據點服務中發揮作用，有更多的選擇權力，並且有所貢獻，以激發和擴大社區更多的參與，才能實踐社區自主發展，以及達到社區內互助和助人之目標。

培力觀點雖然在福利領域和社會工作日益受到重視，在政策和實務時常被宣示或引用，卻是一個混雜又充滿爭議性的概念。從服務使用者的觀點來看，培力可能被弱化、扭曲和利用做為研究者的主題，或是變成利益相關團體，如社區照顧的管理者或是實務工作者，所主宰的領域。若然，原本應該被培力的服務使用者，反而

被專業人員施與弱化的培力意義，造成服務使用者感受到反培力（disempowered）的狀態（Adams, 2008/2010）。Adams 指出，透過國家機構所雇用的社會工作者，以其在科層組織中從事社工作的方式培力民眾，本來就是一件矛盾的事，因為制式的評鑑標準乃是基於法規，而非來自專業團體、實務機構或社區所產生的原則，亦非取經於服務使用者的經驗。

Adams 上述對於培力精闢的剖析，筆者確實也從近年來與據點互動的經驗中，得到類似的觀察結果。從國家機構端來看，輔導、督導和考核評鑑既可回應社會責信的要求，又可掌控社區工作發展的樣態，讓社區得以被收編為國家所用，成為老人社區照顧的初級預防機制。透過地方政府自行聘僱輔導員或委外輔導方式，據點輔導員的功能包括督導和輔導據點之創立和永續發展，激發社區共識和培育社區人才。然而，廣義而言，所有的據點輔導員皆是國家機構所雇用的工作人員，社區培力雖然是其工作方向之一，但其更重要的任務卻是執行政府單位的工作項目，落實現行的福利政策的目標，而輔導員的工作表現某種程度也和其輔導的據點評鑑結果具有關聯性，在此脈絡之下，若輔導員本身未曾被培力或對培力概念認識不清，在某種程度上反而對於社區自主發展產生反培力的效應。根據廖俊松（2014）針對臺中市 24 個據點的調查，僅有 10% 的據點認為政府在據點的主導性低，卻有 40% 的據點認為政府的主導性強，顯示政府由上而下的主導心態仍重，有違社區培力與自

主運作之精神。

從服務提供者端來看，根據現行據點評鑑方式，評鑑結果直接攸關據點最在意的補助金額多寡，造成每逢評鑑時期，據點經營者和志工花費過多的精力和時間準備行政文書。又，因六大評鑑指標面向乃是制式、固定和標準化的，有經驗、資深或擅於自我行銷的據點，能夠輕易依據評鑑要求準備好各式文書資料，但經驗較弱的據點則無法以書面方式有效呈現服務成果，無論何種狀況，實際上皆難以如實反映據點的服務成果。筆者曾發現部分據點所呈現的個案服務記錄資訊以“回憶錄”方式或事先寫好，經訪談得知，許多社區志工認為所服務的老人本來就住在附近，時常，甚至每天都會和他們碰面聊天和提供關心，這麼頻繁的次數若真要如實記錄下來，遠遠超過評鑑要求，有志工也認為記錄服務狀況既麻煩費時又不需要，資料呈現只需滿足政府單位要求的部分即可。因此筆者時常和據點經營者和志工開玩笑道，你們這麼勞心勞力為社區付出，但服務過程常是「走過不留下痕跡」，非常可惜。事實上，據點無法理解為服務過程留下真實資料的重要性，不也正是反映了據點並未被真正培力的事實，僅是被動回應政府部門的評鑑要求，而非出自於對於社區真實需求的反思和行動回應。

從服務使用者端來看，據點雖然以老人服務為主體，但真正的主角卻是據點的「行政者」，老人在過程往往淪為配角，缺乏聲音（邱泯科、傅秀秀，2014）。社區老人參與據點活動時若有所不滿，只能選擇

忍耐或是拒絕參加活動為手段，不會去尋求其它發聲的管道。邱泯科等人（2014）以臺北市關渡關懷據點老人做為訪談對象，發現老人能認知到據點資源和環境的限制會造成服務的侷限，基於感恩志工的心情，對於不滿意之處多半選擇隱忍或不參與，對於服務品質並不強求。由上可知，老人對於據點服務的認知乃是慈善式的福利概念而非應得的人權概念，對不妥之處轉以自省或相忍的個人方式因應，不會主動要求服務品質的提升，更無意改變現存團體、社區和政策資源不足的困境。若從培力觀點來看，據點雖然能增進老人社會互動和人際連結的功能，但長期下來卻未能真正培力老人察覺外在環境資源不足對他們的限制，激發服務使用者共同創造符合在地老人需求的社區服務。

綜上，社區照顧關懷據點之建制雖然強調立基於社區主義理念，重視社區培力的概念，但政策執行面上卻以評鑑綁經費的方式做為激發和導引社區據點發展的手段，無形中卻印證了 Adams 提出的矛盾情況，即透過政府部門所聘用的輔導員和專業人員從事的培力工作，在有意或無意間對於社區，尤其是社區老人，施與弱化的培力過程，結果社區工作者為了追逐公部門的經費補助，更加順服和配合國家政策，並未實踐培力概念中所強調的反思和行動，反而失去社區主義的由下而上的自主精神。

肆、結語：以培力老人為基礎，以夥伴關係創造符合在地脈

絡的社區服務

根據《聯合國老人綱領》，老人應該能持續融合在社會中，有機會服務社區，依其自身的才能和興趣擔任志工，並且能夠組織老人團體或行動。由「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」兩公約可知，老人人權至少包括基本人權、自我實現權、參與權、照護權和尊嚴權等面向。然而中，隨著諸多傳統文化觀念的式微，敬老尊賢的文化不再，老年意象總是被刻板化成負向概念，一般人慣以年輕作為價值思考的標準，對老的概念充斥醜惡、恐懼、無用和悲觀的想法，生活隨處可見有形無形的老年歧視符號和言行，透過各種機制不斷將老人排除政治和社會參與活動之外（邱天助，2002；邱天助，2011）。根據近年來中華人權協會的調查，近年來因社區照顧關懷據點和老人相關文康娛樂活動的推廣，臺灣老人的社會活動參與度愈來愈受到各界的肯定，但在安全友善的居住權、相關福利政策參與機會、工作權、免於被歧視和剝削等指標表現卻仍是不佳（劉素芬，2015）。

筆者認為要建立真正符合在地老人需求的社區服務，無論是以社區據點、日間關懷站、日托中心或任一種社區形式運作，都必須從服務使用者的經驗和需求做為出發點，以傾聽老人的心聲，培力老人勇於為自己的需求發聲做為最重要的基礎前提，方能實踐臺灣老人人權保障。如同羅秀華（201）於多年的研究與實務社區工作經驗指出，沒有為社區量身打造，據點

空間條件與長者的生活需求就是不那麼合身。研究指出，若目標訂定適當，團體成功經驗會增進老人自我效能，加強其社會參與程度（Fisher & Gosselink, 2008）。當老年人相信他們可以為社區或團體盡一份力，這種團體形成的過程可以增強他們個人自我效能，激發個人與團體的權能感，進而有機會回饋社區，甚至影響政策實施。筆者也觀察到，許多社區老人基於回饋據點免費餐飲和服務之心情，時常自發性地捐贈金錢或提供食材、補給品，種植愛心菜園自產蔬菜以供據點使用，甚至身體狀況佳者，即使年齡已逾七十，仍可擔任志工從事關懷問安或活動教學等服務，展現自助、互助和助人之精神，只是這種自發性的老人能量多半只侷限在社群內的互助活動，很少形成向社區、組織和政府進行資源和權力倡議的集體意識和行動。

事實上，老人族群乃是一個面貌多元且複雜的群體，依其不同的年齡世代、身心理狀況、族群、性別、宗教信仰、社會經濟、性取向等條件，鑲嵌在各自的生活文化脈絡內，自然會衍生不同的照顧及社區服務需求。一味由上而下制定的長期照顧政策和社區照顧方案，難以真正貼合服務使用者的生活經驗，反而讓許多真正有需求的老人和家屬面對服務方案「看的到吃不到」，甚至渾然不覺社區資源的存在。因此，社區工作者應體認到老人並非是沒有能力、被動的服務對象，而是最熟悉自己生活和資源的專家（expertise），將老人視為是共享權力的工作夥伴，鼓勵老年人覺察自身在個人、人際間和環境三個層面

的處境 (Gutierrez, Parsons & Cox, 1998)，激發老人產生團體意識並討論突破困境的行動策略，共同建立起最適合在地社區的服務模式和方案，才是真正社區自主精神的實踐。由於社區工作乃是一個動態的過程，不可能達到一個恆定的結果，本文也建議政府部門應採取更高度的視角，檢討

現行評鑑結果綁住經費的方式，採取能力增長的觀點以評估據點發展的狀況，同時鼓勵和包容據點多元化的自主發展，與社區發展平等的夥伴關係。

(本文作者為臺北大學社會工作系助理教授)

關鍵詞：社區照顧、老人關懷據點、培力

📖 參考文獻

- 內政部統計處(2015)。
〈104年第3週內政統計通報(103年底人口結構分析)〉。12/28/2015
取自內政部網頁 http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=9148
- 王仕圖(2013)。
〈非營利組織在社區照顧服務的協調合作：以社區照顧關懷據點為例臺大社工學刊〉，27：185-228。
- 邱泯科、傅秀秀(2014)。
〈初探高齡者使用社區照顧關懷據點服務之經驗－以臺北市關渡關懷據點為例〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，4(1)：1-40。
- 余金燕、李俐瑩、石宛婷、蘇惠甘(2009)。
〈社區關懷據點推行老人日托服務現況初探－以高高屏三縣市為例〉，《T.S.M.H Medical Nursing Journal》，15(2)：81-95。
- 宋麗玉(2006)。
〈強權能量表之發展與驗證〉，《社會政策與社會工作學刊》，10(2)：49-86。
- 宋麗玉(2008)。
〈強權能策略與方法：臺灣本土經驗之探索〉，《社會政策與社會工作學刊》，12(2)：123-194。
- 宋麗玉、施教裕(2009)。
《優勢觀點－社會工作理論與實務》。臺北市：洪葉文化事業有限公司。
- 邱天助(2002)。
《老年符號與建構》。新臺北市：正中書局。
- 邱天助(2011)。
《老年學導論》。臺北市：巨流圖書公司。
- 卓春英、鄭淑琪(2010)。
〈高雄市社區照顧關懷據點老人參與服務現況－以社會品質觀點〉，《社會發展學刊》，7：29-58。
- 建立社區照顧關懷據點實施計畫。行政院院臺內字字 0940016301 號函核定(2005)。
- 建立社區照顧關懷據點輔導計畫。內政部臺內社字第 0950008471 號函核定(2006)。
- 柯涵儀(2014)。
〈社區照顧關懷據點實施成效評估－以南部某縣市為例〉，《臺灣老年學論壇》，22。12/28/2015 取自
<http://www.iog.ncku.edu.tw/riki/riki.php?id=TGF22&CID=1>。
- 莊俐昕、黃源協(2013)。
〈社區照顧關懷據點成效評估：服務提供者觀點之分析〉，《社

- 區發展季刊》，141：230-246。
- 陳燕禎、林義盛（2010）。〈社區照顧關懷據點之實踐經驗－社會工作者的田野觀察〉，《社區發展季刊》，132：385-403。
- 國家發展委員會（2015）。〈中華民國人口推計〉。12/28/2015 取自國家發展委員會網頁
https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72
- 黃松林、汪中華、楊秋燕（2012）。〈社區照顧據點服務與社區生活滿意度之探討－以彰化縣據點為例〉，《社會發展研究學刊》，11：86-110。
- 傅從喜（2012）。〈臺灣農村地區老人社區照顧的發展與挑戰〉，張正中（編），《社區工作理論與實務》，頁 313-332。臺北：財團法人中化文化社會福利事業基金會。
- 臺灣健康社區六星計畫推動方案。行政院院臺文字第 0940084226 號函核定（2005）。
- 廖俊松（2014）。〈社區照顧、關懷據點與社區自主：臺中市社區照顧關懷據點之案例分析〉，《中國地方自治》，67（9）：19-43。
- 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》，118：229-243。
- 衛福部社會及家庭署（2015）。〈社區照顧關懷據點現況與發展〉。12/30/2015 取自
<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/19/721243/3660d589-e720-4c87-8fee-37b0547c3e58.pdf>
- 劉素芬（2015）。《2015 臺灣老人人權指標調查報告》。臺北：社團法人中華人權協會。
- 賴兩陽（2009）。《社區工作與社會福利社區化》（第三版）。臺北：洪葉文化事業有限公司。
- 戴章洲、吳正華（2009）。《老人福利》。臺北：心理出版社。
- 羅秀華（2009）。〈福利服務社區化的本土發展〉，羅秀華、黃琳惠（編），《臺北都會的社區關懷據點：社區、宗教與專業力的結合實踐》，頁 4-13。臺北：松慧有限公司。
- 羅秀華（2010）。社區關懷據點的使用空間分析。東吳社會工作學報，22，51-88。
- Adams, R.（2008/2010）。《培力、參與、社會工作》（林秋山譯）。臺北：心理出版社。
- 羅秀華、沈曜逸、郭怡廷（2012）。〈總而言之〉，羅秀華、沈曜逸、李柏祥、黃韻潔（編），《類湯恩比館的實踐取向：社工社群在草根社區的服務學習與推進》，頁 18-51。臺北：松慧有限公司。
- Cox, E.O., & Parsons, R.J. (1994). *Empowerment-Oriented Social Work Practice With the Elderly*. Brooks/Cole Publishing Company.
- Fisher, Bradley J., & Gosselink, Carol A. (2008). Enhancing the Efficacy and Empowerment of Older Adults Through Group Formation. *Journal of Gerontological Social Work*, 51(1/2), 2-18.

- Gutierrez, L. M., Parsons, R. J., & Cox, E. O. (Eds.). (1998). *Empowerment in social work practice: A sourcebook*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Zimmerman, MarcA. (1995). Psychological empowerment: Issues and illustrations. *American Journal of Community Psychology*, 23(5), 581-599. doi: 10.1007/BF02506983

附錄 1：社區照顧關懷據點與相關照顧服務資源關係圖

