

# 從長期照顧到老有所用： 菩提長青村創新治理模式分析

江大樹、王子華、潘中道、梁鎧麟

## 摘要

高齡化社會來臨，是台灣當前所面臨的重要治理課題之一，在過去 20 年間，我國老人福利政策正為高齡化社會作準備，並逐步朝向「在地老化」的目標邁進。2009 年行政院提出長期照顧保險政策，期望未來將長期照顧納入社會保險機制之中，以建構一個健全的老人福利體系。然而，檢視政府推動在地老化政策過程，仍有許多問題亟待克服，其中雖不乏制度面缺失，惟究其關鍵因素，主要乃在於治理網絡尚待積極建構。要之，既然在地老化是老人福利政策的基本理念，就應積極培力基層社區組織，使其成為網絡治理核心，而非由外部行為者，如：政府、企業、NPO 等，做為主要執行部門，而僅強加在地老化此一名詞於社區之上，進而扭曲彼此間之協力合作關係，造成政策規劃與實務執行的嚴重落差。

「老有所用」可說是高齡化社會強調終身學習的理想目標，較諸老有所終、老有所養、長期照顧、在地老化等老人福利政策觀念，更具有創新的治理價值。本文藉由南投縣埔里鎮菩提長青村的 921 震災重建實務案例，針對老人福利政策進行回顧與前瞻，並指出政策的改進方向。筆者主要觀點如下：在地老化政策，應將老人視為社區參與的重要主體之一；在政策執行過程中，應建構以社區組織為運作核心的治理網絡；應輔導社區組織建構產業運作平台，同時充分提供社區投入在地老化所需資源；各項資源的引進與配置，應抱持「夠用就好」的思維，並以追求永續發展的在地老化運作體制為理想目標。

**關鍵字：**高齡化社會、長期照顧、在地老化、社區照顧、老有所用、菩提長青村

## Abstract

Taiwan is aging rapidly. It causes an important governance issue in the society. In the past

20 years, Taiwanese Government has proposed many social welfare schemes for the elderly, and “Aging in Place” is the main goal of those schemes. In 2009, the ‘long-term care insurance policy’ has been suggested by the Executive Yuan. This policy recommends that the social insurance system should include the scheme of long term care for the elderly. That can develop a more complete elderly social welfare system.

However, by examining those schemes for ‘Aging in Place’, the common problem of the schemes is that they do not establish governance networks. Because the ‘Aging in Place’ is the main goal of the recent elderly social welfare policy, local community organizations are expected to become the center of governance networks. However, nowadays we only find that government and nonprofit organizations which all deliver services for the elderly emphasize the concept of ‘Aging in Place’ on the community level, but they do not build up collaborative relationship. Therefore, there exists huge gap between the policy and the practice. Building governance network becomes a very important issue for the elderly welfare provision.

‘Using old persons’ capability’ is an innovative governance value for the practice of ‘Aging in Place’. In this paper, we study ‘Bodhi Chang-Ching Village’ which is a nonprofit and community organization and was established after 921 earthquake in Pu-Li. Bodhi Chang-Ching Village believes old persons still have a lot of capabilities for use. Healthy old person can look after fragile old persons. In the case study of Bodhi Chang-Ching Village, therefore, we find that the participation of community organization in the social welfare provision for the elderly should be the main part of the practice of ‘Aging in Place’, and building the governance networks of community organizations is also very important. In addition, community organization can run social enterprise as financial resource to support its varied service provision. That could make the idea of “Aging in Place’ into real sustainable practice.

**Key words:** aging society, long-term care, aging in place, community care, Bodhi Chang-Ching Village

## 壹、前言

1993 年台灣正式邁入高齡化社會，老年人口佔總人口的 7.10%(註 1)，截至 2008 年 11 月為止，台灣老年人口已佔總人口的 10.4%(註 2)，根據內政部社會司於 2005 年所頒布之《加強老人照顧服務方案》中，估計台灣 2026 年老年人口將占總人口數

的 20%(註 3)，屆時每 5 人中就有 1 人是老人。在面對此老化的潮流下，政府於 1998 年起開始推展長期照顧服務，做為老人福利政策的主要內涵，在 10 年的政策推行過程中，其面臨的主要問題為照顧服務系統的分歧(黃源協，2000；賴兩陽，2002；陳靜敏，2008)，亦即長期照顧服務系統所涉及的服務含括社會福利與衛生兩部門，

在服務的推動過程中，部門間的資源整合不足，導致長期照顧服務推動的過程中，面臨照顧服務系統分歧的主要問題。

在全球化 (globalization) 的發展趨勢下，「在地化」 (localization) 已成為另一股思潮，我國在老人福利政策上，因應在地化的趨勢，提出在地老化做為老人福利政策核心，也是在全球在地化之下具體呈現的表徵。在地老化的老人福利政策同樣也在此思潮之下，提出其政策核心「在地老化」 (aging in place)。在地老化此一概念，大部分的 OECD 國家也抱持著同樣之觀點，皆在提倡在地老化的政策，而在地老化政策的核心概念則是：「盡可能讓老人居住在自己的家中，或是在社區內像家的機構裡，接受福利服務的照顧」 (Susan, 1996: 1)。行政院於 2006 年所推出的《建構長期照顧體系 10 年計畫》，更明確地揭示該政策係以「在地老化、尊嚴與自主」作為政策核心，並且提出六大目標：

- 一、以全人照顧、在地老化、多元連續服務為長期照顧服務原則，加強照顧服務的發展與普及。
- 二、保障民眾獲得符合個人需求的長期照顧服務，並增進民眾選擇的權利。
- 三、支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任。
- 四、建立照顧管理機制，整合各類服務與資源，確保服務提供的效率與效益。
- 五、透過政府的經費補助，以提升民眾使用長期照顧服務的可負擔性。
- 六、確保長期照顧財源的永續維持，政府與民眾共同分擔財務責任。

在這個政策基礎上，行政院又於 2009 年提出「長期照顧保險」政策方案，試圖透過社會保險方式，建構財務健全的長期照顧服務體系。然而，在前述長期照顧服務所面臨的問題尚未解決之前，即貿然地推出此一保險政策，對於高齡化社會來臨，欲建構一個良好的長期照顧體系來說，可能潛藏許多的問題與危機。以在地老化理念作為主要政策思維，社區組織乃將成為長期照顧政策執行的主要核心，由社區組織承擔政策執行的要角。然而，在以社區為主體的政策執行方式之下，黃源協 (2000) 認為以社區作為長期照顧政策的執行主體，則社區是否有足夠實施老人照顧的資源，及資源間的互動是否建構完整，並且能夠協調合作共同提供服務，將是政策成敗重要關鍵所在。在政策的執行過程中，社區要如何能過協調其他部門，一同為社區老人提供服務，是政策執行過程中的重點所在。政策的執行過程，已不再是由政府單一部門來提供服務，而是結合了第二、第三部門共同來提供服務。因此，社區作為整個政策執行的主體，要如何整合各部門間的服務資源，來為居住於社區內的老人提供所需之服務，就成為整個政策執行過程的重點。

在實務經驗中，吾人也曾觀察到在地老化此一思潮，在當今長期照顧體系的推動上，確實為老化政策之核心重點所在。然而，在現行長照體系的推動過程中，前述的服務體系整合無疑是現行推動過程中的主要困境所在。而在強調在地老化的核心理念時，社區組織在如此的照顧體系中

也扮演重要的角色，唯有透過社區本身的力量參與整個體系中，才能真正落實政策的核心精神。觀諸現行在地老化的政策網絡，並非由社區組織做為政策執行的核心，而是由其他的外部行為者，例如：政府、企業、NPO，為政策的主要推動者，在此情形之下，僅僅將在地老化一詞強加於社區身上，扭曲政策執行過程中的夥伴互動關係，造成整個政策的規劃與實際執行之間存在著嚴重的落差。要之，筆者深入檢視政府推動在地老化政策過程，仍有許多問題亟待克服，其中雖不乏制度面缺失，惟究其關鍵因素，主要乃在於整個長期照顧政策執行的治理網絡尚待積極建構。

有鑑於社區組織在長照體系中扮演的重要角色，本文除先扼要檢視相關學理基礎外，同時根據筆者長期且持續參與觀察南投縣埔里鎮知名的「菩提長青村」創新治理經驗，採取深度訪談法，進行個案實證分析。至於，深度訪談對象選取大致分為：一、社區重要幹部；二、長期持續陪伴社區的政府、企業、第三部門及學界等相關重要人士(註4)。吾人期望透過訪談相關重要人士，藉以瞭解台灣現行長期照顧政策所面臨之主要困境，並歸納菩提長青村的相關實務運作經驗，提供建構在地老化長期照顧政策網絡的另一種創新治理模式。

## 貳、老人福利政策的學理與實務

台灣在借鏡英國社區照顧的政策理念，曾提出以在地老化為思維的老人福利

政策，並將部分的政策執行交由地方來執行；亦即，在社福政策的執行過程中，融入多元行為者一同參與方案的執行。本文在對於老人福利政策的學理分析上，主要係以在地老化思潮的社區照顧，作為主要分析基礎；然後，再針對台灣老人福利政策的實務歷程進行剖析。

### 一、「在地老化」－社區照顧的學理分析

社區照顧在1970年代中期以後，逐漸受到各國政府的重視與歡迎，除導因於「全控機構」(total institution)的負面效應外，社區照顧可提供減少公共支出並降低政府的角色，應為主要考量的原因(黃源協，2000：74)。至於社區照顧一詞的源起，主要是來自於政府對於福利服務輸送的轉變。社區照顧最初被提倡的主要動機，是欲藉由「去機構化」(deinstitutionalisation)來追求所謂「正常化」(normalisation)的生活，以避免全控機構照顧的缺乏人性面考量；社區照顧在「市場是好的」(market is good)與「民間會更佳」(private is better)的理念下，再加上「福利服務分散化」與「福利服務民營化」的策略，已逐漸躍升成為當前福利服務輸送的主流(黃源協，2000：3-4)。

本文將從三個主要觀念進行社區照顧的學理探析，分別是：「在社區中照顧」(care in the community)、「由社區來照顧」(care by the community)，及「社區內照顧」(care within community)，各個概念間的變化，詳如圖1所示。

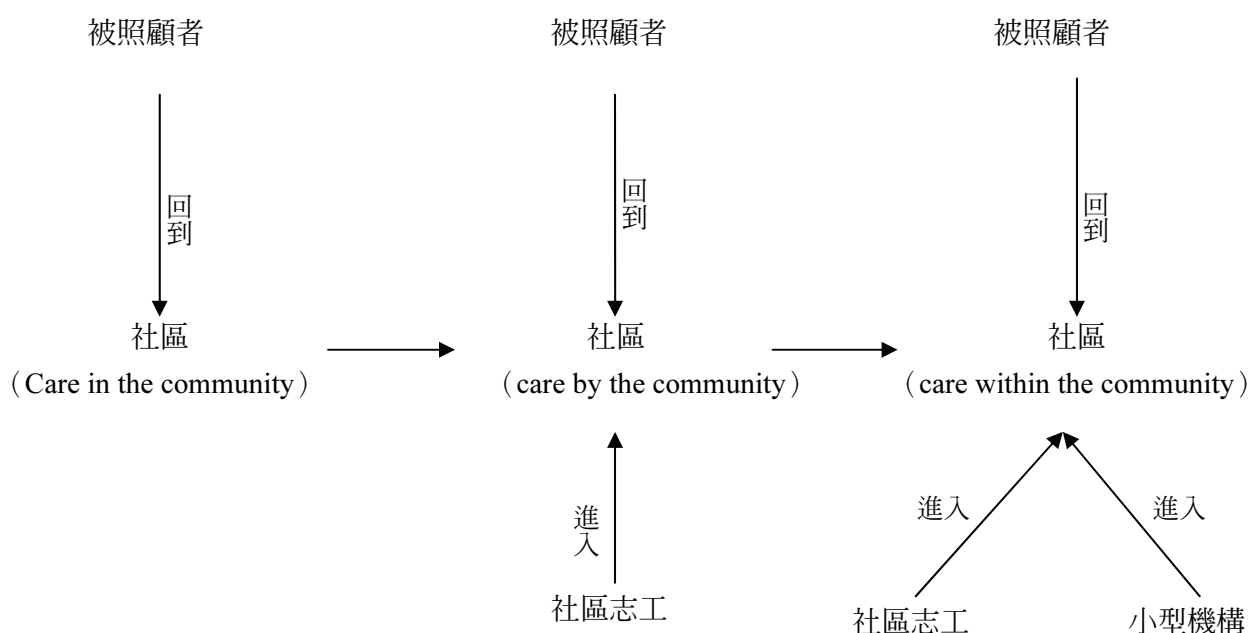


圖 1 社區照顧觀念演變圖

資料來源：本文繪製。

台灣在老人社區照顧的政策發展上，是從 1996 年的「推動社會福利社區化實施要點」開展了台灣福利社區化的濫觴，針對福利社區化此一概念，在該實施要點中即提及，福利社區化的目的主要在於結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社會福利服務網絡，以確保社會福利落實於基層。在該實施要點亦曾提及社區照顧此一名詞，且在整個福利社區化政策執行過程中，社區照顧扮演一個相當重要的角色（黃源協，2000：267）。賴兩陽（2002）的研究同樣也指出，社區照顧其實就是福利社區化整體政策執行的核心理念所在。因此，從相關學者對台灣老人社區照顧政策的探析中，可以得

知社區照顧在整個老人社會福利政策中，其實是扮演一個核心的角色。

## 二、老人福利政策的實務推動歷程

台灣在地老化的政策提出迄今已超過 20 餘年，其概念主要是來自於英國的社區照顧概念，在整個老人社區照顧的政策規劃上，主要皆是以社區照顧此一概念為「在地老化」的政策思維來進行相關方案規劃。本節將先針對整個政策歷程略加敘述，其次再就政策的執行概況進行分析。

### (一) 在地老化的政策歷程

台灣老人社區照顧的政策濫觴，主要係源自於 1986 年台灣省政府所頒行的《台灣省社區發展後續第二期五年計畫》。自此

開始，政府陸續推出許多與老人社區照顧 速增加之問題。台灣老人社區照顧的政策 相關的政策，以因應整個社會老年人口快 歷程，詳如表 1 所示。

表 1 台灣在地老化政策歷程(註 5)

時期	政策名稱	年代	主要服務項目	主導部門
萌芽期	台灣省社區發展後 續第二期五年計畫	1986	未明確規定服務項目。	台灣省政府社會處
形成期	台灣省現階段社區 發展工作實施方案	1992	成立長壽俱樂部、居家服務。	台灣省政府社會處
	社會福利政策綱領	1994	居家服務、居家護理、托老服 務、文康休閒服務。	行政院
實驗期	推動社會福利社區 化實施要點	1996	居家服務、餐食服務、關懷問 安、退休生涯規劃、托老服 務、文康休閒服務。	台灣省政府社會 處、內政部
	建構長期照護體系 先導計畫	2000	臨托、居家服務、居家護理、 喘息服務、居家復健。	內政部、衛生署
	新世紀健康照護計 畫	2000	臨托、居家服務、居家護理、 喘息服務、居家復健。	衛生署
	建構長期照護體系 三年計畫	2000	以建立社區長期照護 資源為主。	衛生署
發展期	挑戰 2008：國家發 展重點計畫	2002	社區化長期照顧服務網絡、健 康生活 社區化、照顧服務地方化。	行政院
	照顧福利服務及產 業發展方案第二期	2002	強化社區照顧人力之培養。	內政部
	加強老人照顧服務 方案	2005	長期照顧與家庭支持、保健與 醫療照顧服務、津貼與保險、 老人保護網絡體系、無障礙生 活環境與住宅、社會參與、 專業人力培訓、教育及宣導	內政部
	建立社區照顧關懷 據點實施計畫	2005	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	內政部

			顧體系。	
	老人福利法（2007年修訂）及老人福利法實施細則（2007年修訂）	2007	居家服務、餐食服務、關懷問安、退休生涯規劃、托老服務、文康休閒服務、居家護理。	行政院
	台灣健康社區六星計畫	2007	關懷問安、文康休閒服務、醫療保健諮詢服務、餐食服務。	行政院
	長期照顧十年計畫	2007	居家服務、日間照顧、家庭托顧服務、居家護理、居家復健輔具購買及租借、住宅無障礙環境服務、喘息服務。	行政院
	長期照顧保險	2009	以社會保險形式推動長期照顧服務。	行政院

資料來源：整理自黃源協，2000：282-285；賴兩陽，2002：170；吳淑瓊等，2004：250。

從上表中得知，政府自 1986 年以來總共推動 15 項老人社區照顧政策方案，在演變歷程中，本文依據黃源協（2000a）的研究，將相關政策依序分為萌芽期（1986-1990）、形成期（1991-1995）、實驗期（1996-2000）等三個時期。然而，筆者認為，老人社區照顧政策發展迄今，應不僅止於實驗期，尤其是在 2002 年《挑戰 2008：國家發展重點計畫》提出之後，老人社區照顧政策已明確地揭示，可以由一般社區自主性的提案，執行老人社區照顧政策。因此，本文在整個政策歷程上，擬再加入發展期，變成總共四個時期，來進行總體政策歷程之概述。

## （二）在地老化的政策演進

整個老人社區照顧政策的推行內容

上，主要皆是以能落實「在地老化」之原則，進行相關服務方案之推展。然而，從相關的政策內容中，可以發現相關的方案內容在執行的方式雖然相同，但隨著不同的政策提出，在方案的執行名稱上會有所變更，惟其本質大致維持不變。相關內容，如表 1 所示。

台灣的老人社區照顧政策推行至今，相關服務內容主要是由分屬社會福利部門的內政部，與分屬醫療衛生部門的衛生署來共同推行較多。在四個時期的政策演變之下，顯見台灣老人社區照顧的政策推行，確實逐步邁向「在地老化」、「多元化」、「社區化」這三個思維，從萌芽期觀念的形成，到發展期的政策推行，確實在地老化此一部份推行了許多政策方案，而整個社區照顧政策發展與在地老化理念推動之

關係，如下圖 2 所示。

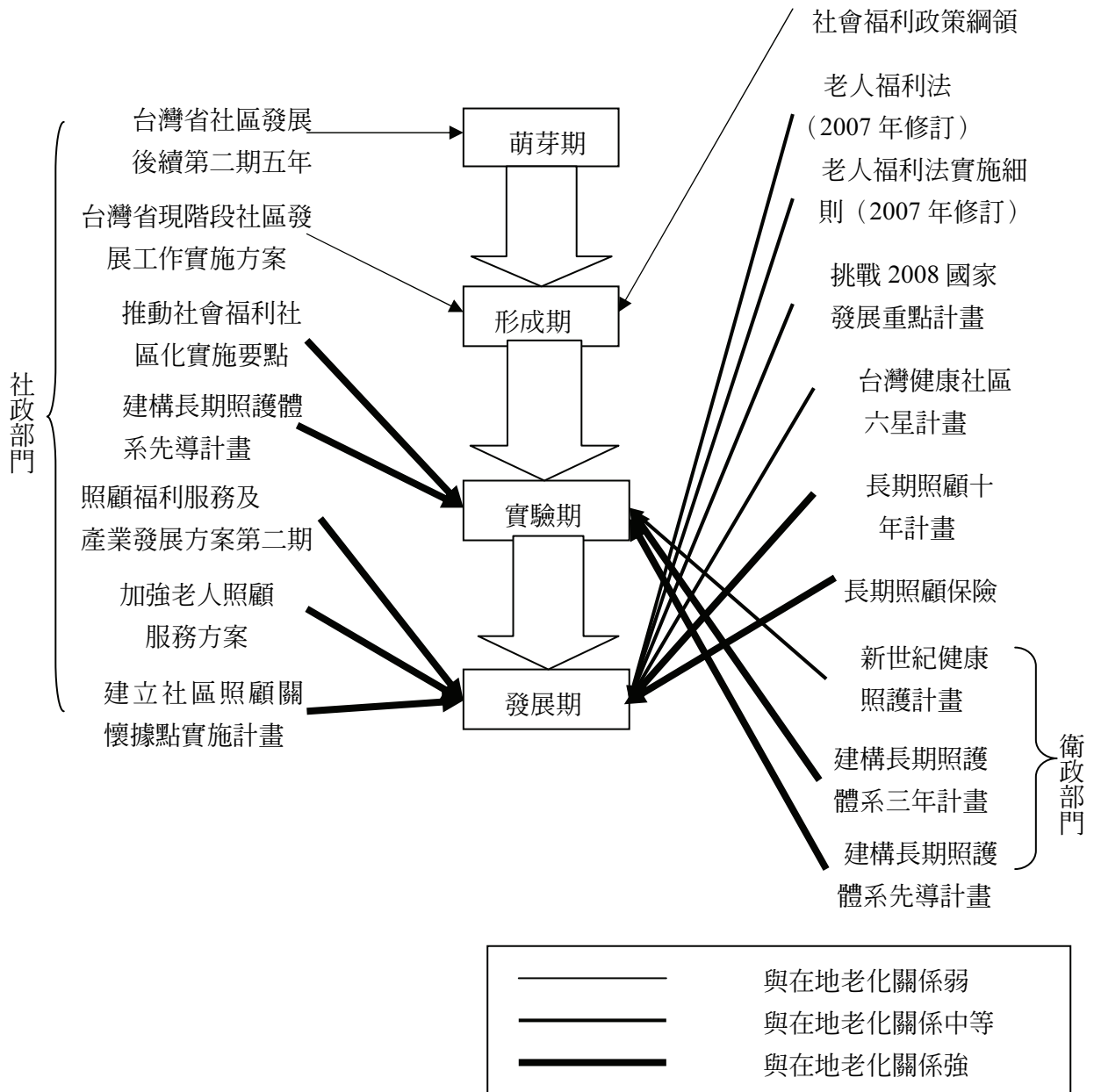


圖 2 社區照顧政策發展與在地老化理念推動之關係

資料來源：本文繪製。

### (三) 當前老人福利政策缺失探討

最近「長期照顧保險」政策方案的推出，主要是立基於在民進黨政府時代所推

動的「健康社區六星計畫」中的「社區照顧關懷據點」及「長期照顧十年計畫」，「長期照顧保險」延續著上述兩項政策的核心，亦即「多元化、社區化」，希望能夠以



「在地老化」的概念，來做為整個政策的落實之道。在此部分，本文將以實證資料的蒐集方式，針對台灣過去在推動「在地老化」的政策過程中，並區分為政治、法

制、社會及經濟等四個面向，並將各面向之問題針對所涉及之部門做分類，進行政策相關缺失分析，參見表 2。

表 2 老人社區照顧政策相關問題與各部門之關係

	政治	法制	社會	經濟
<b>第一部門 (政府)</b>	一、政府角色的轉變 二、部門間的協力關係不足 三、對於政策的本質瞭解不足(註7) 四、政策缺乏永續規劃(註8；註9) 五、老人福利無政策優先性 六、老人生命價值的弱勢化 七、政治利益分配(註10)	法位階過低 (註12)	社會認知不足	財政未能永續規劃(註13)
<b>第二部門 (企業)</b>	與政府間的部門協力關係不足(註6)		社會認知不足 (註11)	機構財源的穩定程度
<b>第三部門 (非營利組織)</b>	一、資源分配不均 二、社區組織的專業能力不足 三、地方派系間的利益		社會參與程度不足、社會認知不足(註11)	一、資源擁有者決定社區需求 二、社區自主性減弱(註14)

資料來源：整理自黃源協，2001、2003；辛榕芝，2005；陳明珍，2005；吳淑瓊，2005；林文明，2005；廖俊松，2006；陳世明等，2006；鍾文君，2007。

綜觀上述，台灣現行在地老化政策執行過程，主要面臨四大面向之諸多重大運作課題。接續，筆者將針對本文所參與觀察之個案---菩提長青村的在地老化創新治

理模式進行簡介，期望能提供上述相關政策問題有另一種嶄新的思考方向。

## 參、菩提長青村「在地老化」的社造歷程

菩提長青村為何變成是一個創新的在地老化治理模式？要之，主要乃在於這一種在地老化的治理模式，不再以「長期照顧」為其主要政策理念，而是發展出「老有所用」此一不同於以往的在地老化治理模式。本節將先針對此一創新治理模式的歷程作簡述。

### 一、草創期（1999~2001年）

菩提長青村起源於1999年921大地震的救災、安置與重建過程，並且持續運作至今。菩提長青村最初係由「財團法人佛香書苑文教基金會」主導，嗣後另成立「南投縣長青老人服務協會」此一社團組織，並由陳芳姿村長接手主持村內各項事務的正常運作。

在此時期，菩提長青村可說是一個結合公私部門資源所形成的老人互助社區，在公部門資源方面，主要是由埔里鎮公所向台糖承租土地；在私部門資源上，組合屋之興建則是由基督教女青年會(YWCA)及華僑銀行所有員工一日薪資捐助，所興建而成；在組合屋內部的相關民生必須設備，則由菩提長青村針對社區內部之需求，連結社區外的相關團體，共同提供菩提長青村社區內所需的相關基礎設施。在軟體經營上，則是由長期以志工精神投入服務的陳芳姿、王子華夫婦一同擔負起後續的運作。為避免對於外界資源依賴過多，逐漸發展出成熟的休閒創意產業後，開始展開自立自足的運作模式，讓菩提長

青村逐漸走向自立自足的老人互助社區。

### 二、成長期（2002~2006年）

在成長期，於老人的服務上，提供多元且廣泛的服務；在運作方式上，透過文建會二區社造點輔導計畫，讓居住於社區內之老人能夠藉由本身之力量，共同營造社區，體現「老有所用」此一價值，老人不再是被照顧者，而是成為社區公共事務的參與者。另外，在老人本身所無法處理的相關事務，則是聘請專業的工作人員，除為社區老人提供服務外，也提供外界就業機會，達到4個老人提供1個就業機會的社會目標。然而，就在營造出一個適合老人所居住的環境後，在2006年，卻因九二一震災重建暫行條例終止適用，菩提長青村面臨被迫拆遷的危機。

### 三、實驗期（2006~2009年）

2006年3月，在國立暨南國際大學的協助之下，雙方合作推動「菩提長青·希望之村---老人福利社區實驗計畫」，藉由與學術界的合作，希望讓菩提長青村能夠得以保留下來。但其所面臨的外部環境，因九二一震災重建暫行條例的終止而有所改變，外界資源挹注不如先前豐沛，導致有更多元的社區產業型態出現，以因應提供村內老人服務經費之所需。國立暨南國際大學與菩提長青村期待藉由實驗計畫的提出，一方面得以保留並延續菩提長青村既有的理想營造模式，另一方面希望透過實驗計畫結合非營利組織、政府部門、學術機構與民間各力量共同參與，發展成社會福利政策「夥伴關係」的理想運作模式，

有效推廣創新理念與實務效益，提供各級政府做為未來老人照顧與社會福利社區化政策之參考。

#### 四、創新期（2009年~）

在與國立暨南國際大學為期三年的實驗計畫即將告一段落之際，暨大許和鈞校長認為，菩提長青村此一在地老化創新治理模式確實為長期照顧的創新模式，值得推廣。而在前三年的實驗計畫執行過程中，也證明菩提長青村在回歸到常規體制之下，仍能夠自立自足地持續營運；但在面對台灣現行的相關法規制度下，菩提長青村仍然還有許多值得努力並持續開創之實驗空間。因此，為了能讓此一創新的老人社區照顧模式得以持續運作下去，暨南大學決定繼續再與菩提長青村展開下一階段的合作，並進一步提出「老人互助社區培力計畫」，希望能夠藉由此一計畫，讓暨南大學各系所師生能持續與菩提長青村進行相關學術研究合作，並在現行法規制度之下，嘗試開創在地老化政策推動的另一

種創新治理模式。

### 肆、「老有所用」創新治理模式分析

「開源節流、老有所用、夠用就好」是菩提長青村推動在地老化治理模式所抱持的三大核心理念主軸。菩提長青村的運作模式，確實讓其成為對內能讓社區老人過有尊嚴的生活；對外能讓外界資源不會被過度的汲取，同時使其組織本身具有高度的自主性。

#### 一、「老有所用、開源節流」社造策略的運用

菩提長青村此一在地老化的治理模式，在內部的運作上，主要是以「老有所用」此一核心價值理念為運作基礎，透過「活化」及「培力」，讓社區老人能夠一起投入社區營造工作，菩提長青村「老有所用」的社造網絡圖，詳如圖3所示。

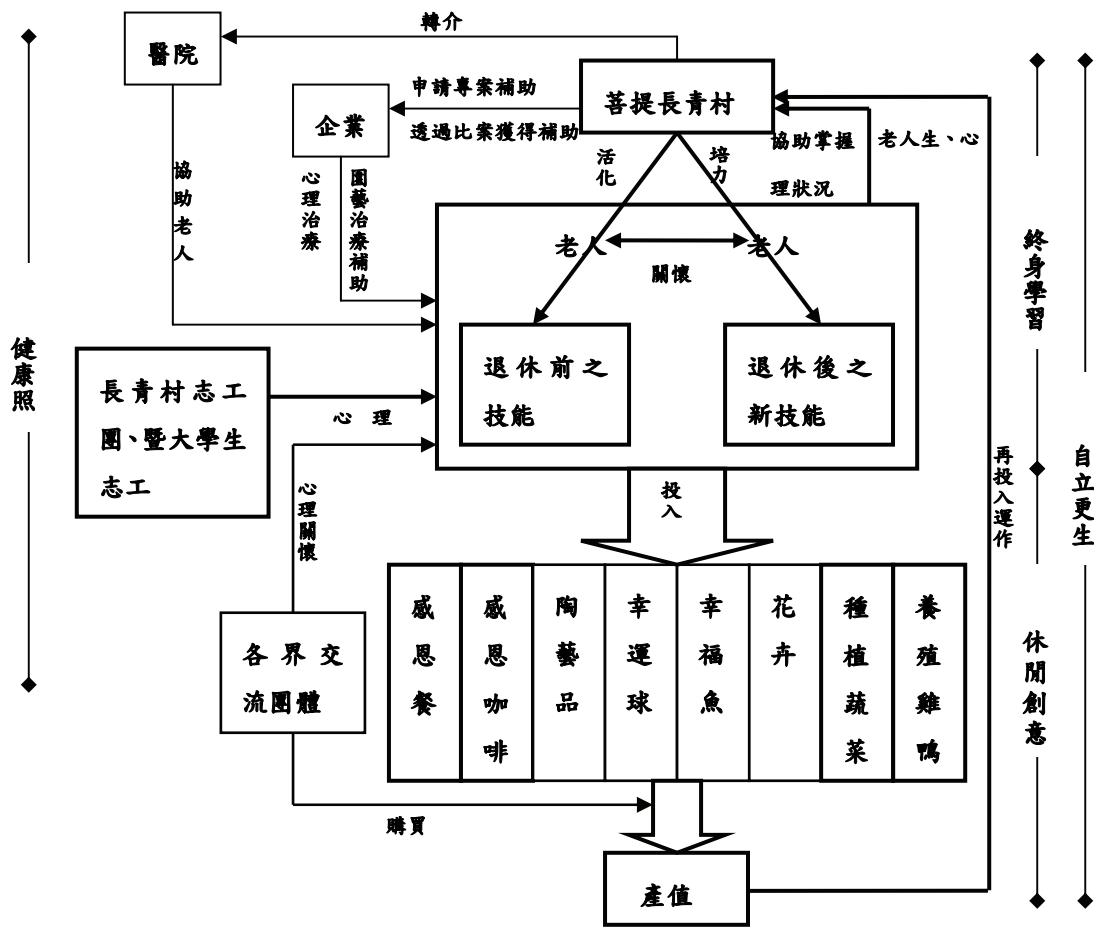


圖 3. 菩提長青村「老有所用」社造網絡圖

資料來源：本研究繪製。

### (一) 退休人力再活化的終身學習

在整個社造網絡中，核心的部分是運用老人的活動力投入終身學習服務，透過活化與培力的方式使老人的活動力再次投入社區中，就是「老有所用」的社造精神之所在。

### (二) 不斷創新的休閒創意產業

在「老有所用」的基礎之上，菩提長青村所開創出的休閒創意產業面向，已逐

漸成為社區運作的主要財源之一。透過社區老人所投入的活動力，讓老人成為社區產業生產的主體，透過老人自身力量投入社區產業中，再由社區工作人員做為平台販售老人所生產之商品。如此，社區所需運作的相關資源，都是透過老人自身力量的投入，獲得社區本身所需的資源，讓社區能夠持續運轉，這是菩提長青村為在地老化所開創出的另一種嶄新治理模式。

### (三) 老人互助的自立更生

而社區老人所投入的不僅是社區的產業運作，也包括社區平日所需的運轉要素(包括：種植蔬菜、養殖雞鴨等)，透過老人的投入，讓社區平常運轉所需的要素都可以由社區本身所提供，讓菩提長青村能夠脫離一般市場體制的經濟循環，產生社區本身自有的經濟運作模式，藉此讓整個在地老化的社區營造過程，產生一種高齡人口互助的自立更生社造模式。

### (四) 生、心理兼具的健康照護

在「老有所用」的價值之下，菩提長青村將原有依賴式的老人福利概念，轉變成為非依賴式的高齡化社會生活模式，創造適應環境的自我思考，讓社區老人適應現代生活型態。透過活化老人的活動力，讓老人減緩生理上的疾病發生率，也讓老人在運用其活動力於社區的營造過程中，使其心理能夠獲得滿足感，提升其心理之健康程度。

## 二、「夠用就好」的網絡互助理念

民間機構如果接受政府過多的委託、依賴過深，則科層化、正式化的壓力日增，自主性的喪失、組織特性的轉移皆有可能(鄭讚源，1997)。菩提長青村與社區外相關網絡行為者互動時，具有以下幾個重要特徵：

(一) 不會汲汲於資源的爭取：透過「夠用就好」此一價值理念的建立，菩提長青村擁有資源進入的決定權，其僅讓社區所需的資源進入，並不會來者不

拒(註 15)。

(二) 組織擁有資源進入的決定權：組織因為有「夠用就好」的價值理念，因此對於資源的進入，組織會進行評估，再引進社區本身所需要的資源(註 16)。

(三) 平衡與網絡行為者的互動關係：菩提長青村在與網絡中行為者的互動過程中，會去平衡與不同行為者間的互動關係，不致於造成過度依賴某一行為者的情形產生。

## 三、創新的在地老化治理模式所提供的經驗省思

在地老化是近年來老人福利政策的核心所在，在地老化既然強調在地化的思維，那社區做為政策執行主體的角色就不能被忽視。然而，前述對菩提長青村在地老化的創新治理模式分析中，吾人可了解到此一在地老化的創新治理模式即是以社區為主體，並且透過社區組織居間的活化與培力，創造出嶄新的在地老化治理模式。本文接著將對當前台灣在地老化政策目標與實際執行之間的落差，提出相關之經驗省思。

### (一) 將老人視為社區照顧的參與主體

高齡人口逐漸增加的現代社會中，繼續將老人視為被照顧者是否是一個恰當的政策思考模式？從菩提長青村的創新治理經驗中，如何讓老人在社會中感受到尊

嚴，無非就是不讓他成爲一個被照顧者，而是讓老人也能夠一起參與政策執行的過程，讓老人成爲「是被照顧者，也是照顧者」雙重角色。然而，這種照顧的角色並不是單指生理上的照顧，這種社區照顧的意涵，是包含：生理、心理、社會、經濟等多元的意義。

在地老化的政策思維中，不應將老人這個標的人口群就歸結到被照顧者的部分，他就是政策實施的標的人口群。要創造一個讓老人感受到尊嚴的在地老化政策，就是要將老人視爲社區的參與主體，運用「老有所用」的價值理念，老人老了並不是就沒有用，運用老人的活動力一同參與社區的營造過程，也讓老人成爲社區內其他老人的照顧者，營造一個讓老人感受到尊嚴的在地老化環境。

## (二)以「社區」為主體的政策執行模式

在地老化的政策落實，唯有透過社區爲主體來執行，才有可能真正落實「在地人照顧在地人」的在地老化政策目標。在地老化的政策執行過程中，以社區做爲政策的執行主體，社區要能夠具有資源連結的角色與功能，對於社區內部所需的相關資源，社區要能夠做適當的連結，並且要擔任起不同資源間的協調角色。外界能夠給予社區的資源可以視爲各種「藥櫃」，而社區要能夠針對本身內部的病痛與問題，到各個藥櫃中抓藥。從菩提長青村的創新治理經驗中，筆者發現社區組織擔任起抓藥的角色，在社區內部面臨資源的不足

時，菩提長青村就會到社區外部抓藥，而且只抓符合本身需求的藥方。

透過培養社區具有抓藥的能力，在面臨到各部門間的協調不足時，社區本身知道自己所需的資源在哪裡，因此他會去做適時與適當的資源連結，不會因爲跨部門治理的問題產生，而導致整個政策執行停擺。因此，在地老化的政策執行上，最重要的就是：培力社區成爲一個「資源整合平台」的角色，讓社區能夠針對社區內部的不同需求，進行資源的連結，以提供社區最需要的資源。

## (三)社區產業的建立

在地老化的政策執行過程中，過度依賴外界資源協助社區從事政策執行，先不論外界資源能否穩定提供，如此會讓社區過度依賴資源的進入，而且也會產生服務的不連續性之問題，只有得到外界資源的協助時，社區才有運作的動力。

現行台灣在許多的社區工作中，確實面臨上述的嚴重問題缺失，當然，在地老化的社區照顧政策，在實務執行上也是如此。因此，要能夠讓社區擁有提供自己社區服務的能力，就是要從社區產業的發展開始著手，唯有讓社區去創造自己本身深具特色的產業模式，社區才能有更多資源可以爲社區老人提供相關服務，且在產業創造與運作的過程中，如同上述第一點所提的，不能將老人排除於社區運作之外，老人也是社區的主要成員之一，況且老人豐富的生命閱歷，可提供給社區產業發展許多寶貴的經驗。

#### (四)「夠用就好」的社區經濟思維

在社區擁有資源連結的能力與社區產業開始運作之後，必須要啓發社區理解並遵循「夠用就好」的經濟運作理念。資源的進入與產業的發展固然會有助於社區的活化，但資源引進或開創過多後，便會浮現許多問題。一方面，社區會過度依賴外界資源，對社區本身的組織自主性產生侵蝕，結果會導致社區一旦沒有外界資源進入，便會產生無法持續運作的困境；另一方面，當社區有過多資源可供使用後，資源的適當配置與合理運用會產生各種問題，利益衝突往往就是因此而產生的。所以，社區產業在運作過程中，需要確立社區遵循「夠用就好」的經濟思維，如此才能有效運用社區資源，也才不會產生過多的利益糾葛，進而避免引發不必要的組織衝突與紛爭。

#### 伍、結論與建議

台灣在高齡化人口逐漸增多的趨勢之下，長期照顧保險體制的提出與建構，確實可為未來高齡化社會的照顧問題提供一條解決之路。在長期照顧保險的提出之前，政府其實已經提出許多有關在地老化政策方案，在這些政策執行過程中，業已面臨許多運作困境，包括：政策配套規劃、社區為執行主體、跨部門治理、利益分配等四大問題面向。而在這些重要運作課題尚未徹底有效解決之前，貿然實施長期照顧保險，是否是一個明智之舉？似乎仍待

商榷。

本文簡介位於南投縣埔里鎮的「菩提長青村」這個在地老化創新治理模式，透過了解其在地老化的治理經驗，分析如何建構一個創新且值得推廣的在地老化治理模式。筆者發現菩提長青村在組織內部的運作上，主要乃是以「老有所用、開源節流」的社造策略作為內部營運的核心理念，透過活化社區老人的活動力，讓社區老人能夠投入社區的營造與產業運作中；在與外部網絡行為者的互動中，則是以「夠用就好」為互動原則，並不汲取過多的資源，且組織本身擁有資源進入的決定權，再加上能夠平衡與行為者間的互動關係，讓社區能持續保有高度的組織自主性。

透過對於此一個案進行實證分析，本文扼要提出幾個未來在地老化政策推動的治理策略：(一) 在地老化政策，應將老人視為社區參與的重要主體之一；(二) 在政策執行過程中，應建構以社區組織為運作核心的治理網絡；(三) 應輔導社區組織建構產業運作平台，同時充分提供社區投入在地老化所需資源；(四) 各項資源的引進與配置，應抱持「夠用就好」的思維，並且以追求組織永續發展的在地老化運作體制為理想目標。(本文作者前為國立暨南國際大學公共行政與政策學系教授、次為南投縣長青老人服務協會總幹事、再次為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系助理教授、後為國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生)

## 註釋

註 1：依聯合國之定義，65 歲以上人口佔總人口之 7%，即為高齡化社會，台灣在西元 1993 年已達到聯合國之規定標準，為高齡化社會。

註 2：行政院主計處。

註 3：相關內容詳請參見內政部社會司 2005 年所頒布之《加強老人照顧服務方案》。

註 4：本研究曾於 2009 年 3 月-7 月間，訪談 10 位熟悉長期照顧體系及菩提長青村運作經驗的人士，訪談對象包括政府部門 2 位、企業部門 2 位、NPO 部門 2 位、學術界 3 位、及菩提長青村 1 位；在訪談大綱的部分，主要是針對現行的老人福利政策、組織間的信任、資源互動情形、法規制度及領導者的價值理念各分 1-4 題進行深度訪談。

註 5：各時期的區分主要是依據整體的政策內容作為區分，萌芽期主要是社區照顧政策上處於萌芽時期，尚未於社區發展之概念中做出明確之定義，僅是初步提出將社會福利政策採取由社區工作方式來執行之概念；形成期乃是在於政策內容中，明確提出社區照顧此一概念，並且提出社區照顧此一概念的相關作法；實驗期則是政策內容已經具體提出實驗方案，以做為未來政策執行之先驅計畫；發展期主要是政策內容，已明確表示相關政策方案可以普遍由各部門來執行，而不僅是由被政府所選取之部門方可執行該項政策內容而已。

註 6：學者對於在地老化的政策評估：應該說政府有規劃，政策要有法制，要有主管機關，那目前（在主管機關上）看來是零散的(D2-Q1)。實務工作者也提出：行政有它所謂的自主偏好，就是本位主義，它的自主偏好加上它的公權力，就會有一些偏差（E1-Q1）。內政部社會司專門委員提到：光靠我們社政部門是不夠的，必須要去結合其他部門，這個也一定需要鄉公所、縣市政府去做培力、去做整合。用社區營造的方式去做一個平台整合，你才能夠把很多資源帶進到這個社區裡面去，讓它有能力可以去成長這一塊的老人互助照顧（A2-Q1）。

註 7：接受本研究訪談的 NPO 領導人指出：我的觀察是這些政府、或學者專家，特別是社工系統，在針對政策的規劃時候，他大概不瞭解台灣整個政策在進行的狀況（C2-Q7）。

註 8：社造的實務工作常感嘆：換了一個人之後，就會變更一個名目來做，所以很多時候都是在一個變動的過程裡面。政策的一個持續性，假設這種制度是以後要長期發展的東西，他能不能持續地去做，當然在滾動式的管理裡面再去做些微的修正，我比較擔心的就是政策的持續性的問題（C1-Q1）。

註 9：暨南大學社工系教授指出：社區照顧的一些持續性的問題，那這些持續性的問題，



像政府這一些經費的核撥，有一些要經過政府採購法，那政府採購法可能面臨 1、2 年就要辦理重新招標。那這個招標很可能搞不好是這個團體得到，但是下一次不保證這個團體得到，所以就造成一些連續性的問題 (D3-Q1)。

註 10：彰化縣某私立老人機構負責人即指出：政府的補助款往往是各路人馬所覬覦的一塊大餅，要如何取得較多的資源來繼續維繫機構的生存，就是需要靠「關係」，有關係就沒有關係；沒關係就處處有關係，往往印證在機構補助款分配上 (B2-Q1)。

註 11：社造的實務工作者指出：最大的盲點或癥結，基本上把老人家弱勢化而且特殊化，我們普遍的價值認為老人家是需要被照顧的、被關懷的，我想你也知道很多社區在做老人送餐的這件事，我的看法是當一個人年紀大的時候，即使被關懷，如果只是關懷怕你沒飯吃，怕你病死在家中沒人發現，起碼這個人他的生命沒有意義也沒有價值 (C2-Q1)。

註 12：接受本研究訪談的 NPO 總幹事指出：政策制訂後層級太低，政策的研討也太弱，相關法規的層級也沒有向上提升，因為太多都是作業要點、實施辦法。這些辦法有太多的實驗性，而這些實驗性也沒有做關鍵性的突破，因為他也不容許太多的思考在這裡面，因為一切都被它 (法規) 所規定，所以就沒有太多思考空間 (E1-Q1)。

註 13：接受本研究訪談的 NPO 總幹事指出：長期照顧後面的財務才是後續要去注意的，在民國九十幾年負債已經超過一年的預算，達到一兆四千多億，我們現在的長照好像是 10%，如果繼續幾年，那是十年計畫。十年就會達到一兆四千多億，那再繼續下去不是就會達到三兆、四兆。那如果加上以後的償還率，再加上產業及保險不健全、人事成本、醫療的不健全，這種制度是不是值得考慮 (E1-Q1)。

註 14：暨南大學社工系教授則指出：社區主要的問題還是高度依賴的問題，雖然政府是有很多社區化的政策，可是政府這個經費要不撥下來的話，包括民間團體到社區裡面那是很現實的，很現實的是經費的問題 (D3-Q1)。內政部社會司中辦專門委員也同樣提出：很多社區變成是光靠政府資源的依賴，他本身也沒有行政的能力，財務也沒有去自籌的能力，面對老人的一些照顧理念也不見得是很成熟 (A2-Q1)。接受訪談的 NPO 的領導者提到：老人社區照顧基本上是由上而下，是社福的設計，最大的問題是，假設政府不給了他就沒辦法作 (C1-Q1)；假設社區關懷據點沒有政府的資源能夠動的話那是最成功的，萬一沒有政府的資源的話，現在的社區大部分會陣亡 (C1-Q6)。基層政府的主管觀察到：他們的心態是我要做什麼政府都要給我錢，但是政府不可能每個部分都給錢，政府不會去反對你做什麼，也不會去限制你做什麼，只要是對社區公益有幫助就不會去反對 (A2-Q8)；為什麼一般的許多方案會走到現在，就是執行者的問題，他所付出的心力問題，他認為拿了政府的錢，有錢我就做，沒有錢我就不做 (A2-Q7)。

註 15：南投縣長青老人服務協會總幹事提到：正是因為夠用就好的關係，也讓長青村基於此一價值理念，所以在資源的進入上，就會去找社區本身最需要的資源，而不會去浪費外界的資源（E1-Q8）。

註 16：接受訪談的企業負責人表示：依我的經驗來看，我想他們是可以去主導說要不要讓這個資源進入，我想一路走來他們自己最知道這個地方要怎樣去經營才能夠自立更生，才能夠創造老人的價值，我想他們應該很清楚(B1-Q2)。

## 參考文獻

- 吳淑瓊（2005）。〈人口老化與長期照護政策〉，《國家政策季刊》，4(4)：頁 5-24。
- 吳淑瓊、戴玉慈、莊昆洋、張媚、呂寶靜、曹愛蘭、王正、陳正芬，2004，〈建構長期照護先導計畫-理念與實踐〉，《台灣衛誌》，23(3)：頁 249-258。
- 辛榕芝（2005）。《老人社區照顧支持網絡之探討-以台南縣佳里鎮嘉福村里關懷中心為例》，國立中正大學社會福利學系碩士論文。
- 林文明（2005）。《宜蘭縣實施老人社區照顧現況與分析之研究》，慈濟大學社會工作研究所碩士論文。
- 陳世明、陳柏宗（2006）。〈社區組織參與老人社區照顧之研究：以臺南市長榮社區為例〉，《社會政策與社會工作學刊》，10(1)，頁 49-113。
- 陳明珍（2005）。〈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》，110：頁 476-491。
- 陳靜敏（2008）。〈長期照顧管理中心運作現況與未來發展〉，《研考雙月刊》，32(6)：頁：44-52。
- 黃源協（2000a）。《社區照顧-台灣與英國經驗的檢視》，台北市：揚智文化事業股份有限公司。
- 黃源協（2001）。〈台灣社區照顧的實施與衝擊-福利多元主義的觀點〉，《台大社工學刊》，5：頁 53-101。
- 黃源協（2003）。〈從「單一窗口」到「網絡建構」-社區化老人長期照護模式〉，《長期照護雜誌》，7(2)：頁 103-111。
- 廖俊松（2006）。〈非營利組織與福利社區營造--龍眼林社區之經驗分析〉，《環境與藝術期刊》，4：頁 81-94。
- 鄭讚源（1997）。〈既競爭又合作、既依賴又自主：社會福利民營化過程中政府與民間非營利組織之角色與定位〉，《社區發展季刊》，80：79-87。

賴兩陽（2002）。《社區工作與社會福利社區化》，台北市：洪葉文化事業有限公司。  
鍾文君（2007）。《機構推展社區照顧及資源整合之研究》，元智大學資訊社會研究所  
碩士論文。

Tester S. 1996. Community Care for Older People: A Comparative Perspective.