

跨域性福利社區化的新治理邏輯： 以新北市社區照顧關懷據點為例

李柏諭*、邱雯琪**

摘要

社區照顧關懷據點肇始於 2005 年 5 月，主要原由乃因衛福部對於國內長照系統長期流於零星分散，故邀集各縣市政府、村里辦公室、非營利組織，以及社區居民等結合設置「社區照顧關懷據點」，希望藉由社區中志願組織來提供在地的初級預防照顧服務工作。本研究將重新省思公私協力與社區治理在福利社區化的理論概念與最新研究趨勢，並以新北市推動社區照顧關懷據點為例，探究新北市政府與衛福部、非營利組織、村里辦公室或社區發展協會，以及社區居民等各部門各自扮演什麼角色，始能透過跨部門合作機制有效成功組成社區照顧關懷據點，推動社區長期照顧體系？又各部門間如何建立互信的協力關係透過實際治理來處理相關社區照顧初級預防事務以實踐長者之照顧？

關鍵詞：社區照顧關懷據點、公私協力、社區治理、實效社區治理模式、長期照顧

* 臺北市立大學社會暨公共事務學系副教授。E-mail：jack3841@utapei.edu.tw

** 臺北市立大學社會暨公共事務學系碩士生。

壹、朝向跨域性社區照顧的治理思維

根據世界衛生組織定義，65 歲以上的老年人口比率達 14% 即為「高齡社會」，行政院經建會於 2012 年 8 月發布的資料顯示，至 2018 及 2025 年，我國老人人口將分別占總人口 14% 和 20% 以上，即將邁入「高齡社會」與「超高齡社會」；目前我國約每 6.7 位青壯人口扶養 1 位老人，但隨著老人人數的驟增，至 2060 年將成為每 1.3 位青壯人口扶養 1 位老人（行政院經濟建設委員會，2013）。以上老年人口的快速增加，將帶來慢性疾病與功能障礙的盛行

，未來我國長期照顧的需求將大量增加，傳統「由上而下」政府權威主導的公共事務管理與運作模式已無法有效地因應現今長期照顧需求所面臨的新困境。

在 1980 年代前，對於長期照顧問題的因應與處理方式多半以科層式由上而下的政策工具加以解決，也就是透過從法令制訂、組織設置、政策執行到績效評估等一連串由政府管制運作，回應不同時期長期照顧問題的挑戰。當時為因應老人社會的來臨及服務需求之迫切，政府即公布實施「老人福利法」，並以此制訂相關福利服務政策，透過社政與衛生兩大行政體系，並由其主管之機構來提供各種福利服務輸送網絡系統，執行各項老人

福利服務措施，使我國老人能「老者安之」(黃旒濤、辛振三，2004：5)。然而，這樣「由上而下」的社會福利政策整體上仍缺乏全面與主動的治理特性，從而出現「由下而上」市場管制的概念，也就是將長期照顧問題的因應與處理轉向到經濟誘因的私有化治理，讓民間機構式醫療照護單位，諸如長期照顧機構、安養機構與護理之家提供全天候 24 小時的老年照顧服務，以降低服務片段化的問題。護理之家是對罹患慢性病需長期護理之老人或出院後需繼續護理之老人，提供護理照護、醫師定期診療、物理職能活動、營養評估及生活照顧(楊淑雯，2014：38)。由上述得知，不論是政府科層式或是私有化的治理結構，我國在 1980 年代開始投入長期照顧資源的建構，執行至今，均無法有效因應目前及未來所面臨老人與失能者長期照顧需求(劉宜君，2005：9)。

面對這樣的新困境，目前實務界與學術界對於「跨域性公共議題」(transboundary public issues)研究的趨勢已超脫傳統的研究格局，重大或複雜的跨域性公共議題所相對應的方式，除公私部門的參與外，更須要結合社區組織與公民團體，不僅轉換政府的統治方式朝向治理概念，更多強調透過政府與民間社會多元行為者間的協力關係以達成增效效果(Rhode, 1997; Peters and Pierre, 1998: 223-242; Rubin and Rubin, 2007; Gazley, 2008; Feiock and Jang, 2009；李宗勳，2007；林水吉，2009；鄭錫鏞、廖洲棚，2009)。有鑑於此，社區照顧關懷據點肇始於 2005 年 5 月，主要原由乃因

內政部對於國內長照系統長期流於零星分散，故邀集各縣市政府、村里辦公室、非營利組織，以及社區居民等結合設置「社區照顧關懷據點」，希望藉由社區中志願組織來提供在地的初級預防照顧服務工作。¹

如圖 1 所示，社區照顧關懷據點是由衛福部、各縣市政府、村里辦公室、非營利組織，以及社區居民共同結合設置，透過跨部門合作機制組成社區照顧體系，建立互助與溫暖之居住環境，強化社區照顧能力，並解決老年照顧服務公共問題。首先，「衛福部」針對高齡化與家庭失能結構的社會問題，於 2005 年推動並統籌「建立社區關懷據點實施計畫」，由「衛福部」規劃，「各縣市政府」輔導社區組織推動，透過政府補助開辦費和業務費，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，並設定成立數之目標值，由「各縣市政府」主辦全力推展（圖 1 之 F）。另一方面，「村里辦公室」與「非營利組織」可研擬計畫及經費需求自主提案，向「各縣市政府」申請設置據點，並核轉「衛福部」核定補助，透過社區化的服務方式，結合當地「社區居民」人力、物力及相關資源，進行社區需求調查，提供在地老人及失能者預防照護服務（圖 1 之 A、B、C、D、E）。此外，「各縣市政府」亦可主動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

¹ 為配合政府組織改造，原「內政部社會司」部分業務自民國 102 年 7 月 23 日起移撥至衛生福利部。對此，社區關懷據點目前由「衛生福利部社會及家庭署」負責此項業務。

供服務。社區照顧關懷據點運用在地志願服務人力，並結合照顧管理中心等相關福利資源，提供諮詢及長輩關懷訪視、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，讓長者在自己生活的社區中即可享受各項福利服務和所需服務，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（內政部，2005）。

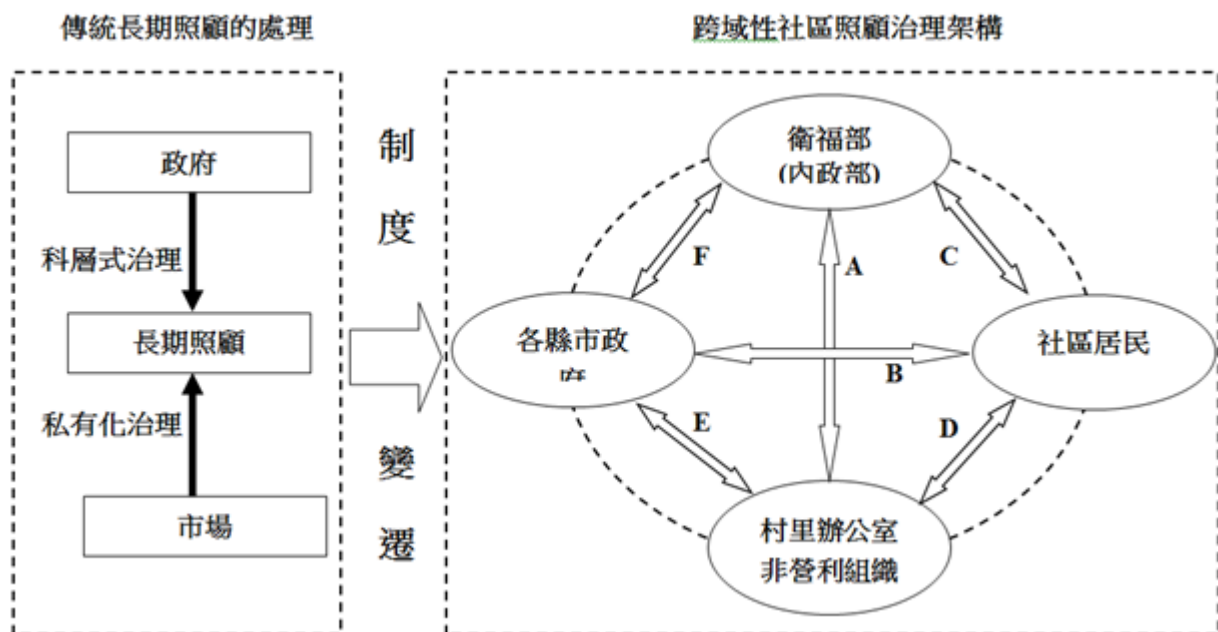


圖 1 社區照顧關懷據點的治理架構分析

資料來源：本研究自繪。

整體來說，隨著近代公民參與理論和賦權自主管理概念的興起（Mattessich, 2009; Green and Haines, 2008；杜文苓，2010；江大樹、張力亞，2008），社區照顧關懷據點以社區居民參與為地方治理中心，強調中央、地方主管機關「由上而下」輔助並賦權讓民間團體與社區組織「由下

而上」共同參與在地老人預防照護服務以實踐社區化長期照顧之永續，將參與結盟的各部門作一資源整合及業務分工合作，其所建構的「跨域性社區照顧架構」是一種新思維的跨部門合作方式，至今仍穩定運作，被外界視為是成功的社會福利服務模式。對此，本研究將重新省思公私協力與社區治理在福利社區化的理論概念與最新研究趨勢，並以新北市推動社區照顧關懷據點為例，探究新北市政府與衛福部、非營利組織、村里辦公室或社區發展協會，以及社區居民等各部門各自扮演什麼角色，始能透過跨部門合作機制有效成功組成社區照顧關懷據點，推動社區長期照顧體系？又各部門間如何建立互信的協力關係透過實際治理來處理相關社區照顧初級預防事務以實踐長者之照顧？

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

貳、文獻回顧與探討

一、公私協力與相關研究

傳統上，「公私協力」(public-private partnership) 的概念界定係指由公部門(政府)和私部門(企業、公民或第三部門)間形成的一種動態的相互合作過程，以互信為基礎共同提供或輸送公共財貨和服務。在此定義下，突顯出協力治理是兩造雙方的互動行為、涉及組際間複雜的互動網絡、雙方協議分享資源、參與者共同承擔責任、以及協力雙方共享

效益等五項特質。值得注意的是，傳統公私協力的研究分析背後所隱含的結果決定論邏輯，僅能呈現出靜態式的協力治理理路；甚至可能因為經驗資料的不足，將研究自我侷限、化約成靜態的治理績效評估，從而很可惜地無法展現出跨部門治理的動態性。隨著跨域性公共事務或公共議題的日漸，各種新的政策議題所牽涉的治理體系與行為者網絡也越來越複雜，建構在公部門、私部門與第三部門之間各種互動形式的跨部門治理之概念被賦予新的意涵，亦即以「跨部門」取代「市場機制」，以「治理關係」取代「社會代工」，強調「國家」、「市場」與「社會」三方間互動關係的動態演進（Feiock and Jang, 2009; Terman and Yang, 2010；李宗勳，2004：42；李柏諭，2011：42-43）。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

依據公部門、私部門雙方在協力時之目的、責任及義務分擔的不同，公私協力可分為最狹義的、狹義的、廣義的、與最廣義的 4 種類別。狹義的與廣義的區別為責任與義務的具體與否，在雙方基於共同目的合作的前提下，狹義的公私協力被賦予具體的責任和義務，最狹義的協力則在此基礎上，中途如有關係上的變更，尚需得到組織成員的同意；而廣義的公私協力的責任與義務的規範上較不明確，最廣義的協力強調於雙方形式上的合夥，而不著眼於彼此所需擔負的責任與義務（林淑馨，2012）。而 Osborne（2000）指出公私協力的定義可分為廣義的、狹義的、分類的 3 種類別，廣義的協力為涵蓋非正式及正式的關係。非正式關係，

即每個組織功能是分開的、沒有正式的組織結構；正式關係，即有明確的組織結構及明確且相互關連的角色之正式分工體系，廣義的協力定義將正式與非正式的關係，都視為合法的契約關係，而形成的一種合作系統，以致力於共同目標的達成（王千文、陳敦源，2012）。而狹義的協力定義將協力關係視為一種正式的、合法的結構，且此結構具有高度的自主權，此自主權來自於各參與組織願意被協力組織所約束的意願，並且此結構對於成員的權利義務等皆有明確的規範（Skelcher, Lowndes & Nanton, 1996）。

綜合以上，公私協力應為狹義的概念，由政府、企業、非營利組織及公民在互動過程中被賦予共同具體的責任和義務，且需得到組織成員的同意才可以做關係上的變更，在平等互惠的基礎上提供公共服務，以實現共同的目標。就此，如圖 2 所示，Ansell and Gash (2008:544) 指出，當公私部門多元行為者進入實質的互動過程時，協力治理的運作環境涉及到「初始狀況」(starting conditions)、「制度設計」(institutional design)、「促進型領導」(facilitative leadership) 與「協力過程」(the collaboration process) 等要素之間的交互作用，在在影響處於動態中協力治理的穩定。在這個過程中，若能有效促進「面對面對話」(face-to-face dialogue)、「信任建立」(trust building)、「對過程的承諾」(commitment to the process)、「共享的理解」(shared understanding) 及「即刻的結果」(intermediate

outcomes) 等這 5 個因素之間的良性循環時，將可導致整個協力治理的互動關係處於穩定，從而較能夠產生各方所期望的結果。

(一) 初始狀況：即利害關係者間協力參與之誘因，包括權力、資源、知識的不對等，以及先前合作的歷史等。倘若參與者間處於不對等情況特別嚴重，且過去曾存在衝突對立情形，將可能導致彼此合作的誘因減少。

(二) 制度設計：協力過程中合法程序的基本規範和規則，包括利害關係者間有著明確參與規則、過程的透明性、包容性、場域的獨立性與信任關係之建立等，以有效達成協力的目標。

(三) 促進型領導：參與協力的利害關係者或組織，需要有領導者召集並穿梭協調，領導扮演各方利害關係人間的橋樑，確保共識建立過程的完整性，以利協力過程的推動與持續。

(四) 協力過程：當協力行動者進入實質的協作過程時，便是一種正式的、以共識為導向的協力過程，會影響最終協力結果。協力過程包含「面對面對話」、「信任建立」、「對過程的承諾」、「共享的理解」、「即刻的結果」5 個要素，若這 5 個要素間形成良善的循環時，整個協力治理的互動關係才能產生各方所期望的結果。

1. 「面對面對話」，協力治理建立在利害關係人間面對面對話的基

礎之上，在達成共識的過程中，具備良好的溝通機制與直接對話平台，此為創造雙贏的必要條件。

2. 「信任建立」，建立信任關係是協力過程初期的重要因素，需長時間的協力合作及適當的承諾，並非獨立於對話和協調之外，以此彼此間形成一種無形的默契才可建立。
3. 「對過程的承諾」，對過程的承諾與初始參與協力治理的動機息息相關，包括利害關係人參與的動機、確保地位的合法性及履行合法義務等。
4. 「共享的理解」，利害關係人必須要發展一項共享的理解，清楚了解合作的內涵與意義。可將理解共享的發展視為是一種更大的合作學習過程，協助參與者共同發展出一套有用的策略。
5. 「即刻的結果」，協力過程中透過反饋繼續循環運作累積即刻的成果，可促使協力成功，此即小贏模式。

對此，本研究將以 Ansell 和 Gash (2008) 所強調協力治理模型中的面對面對話、信任建立、對過程的承諾、共享的理解和即刻的結果作為分析架構的五個變數，來檢視協力治理在新北市社區照顧關懷據點的實踐概況與達成政策目標之落差。

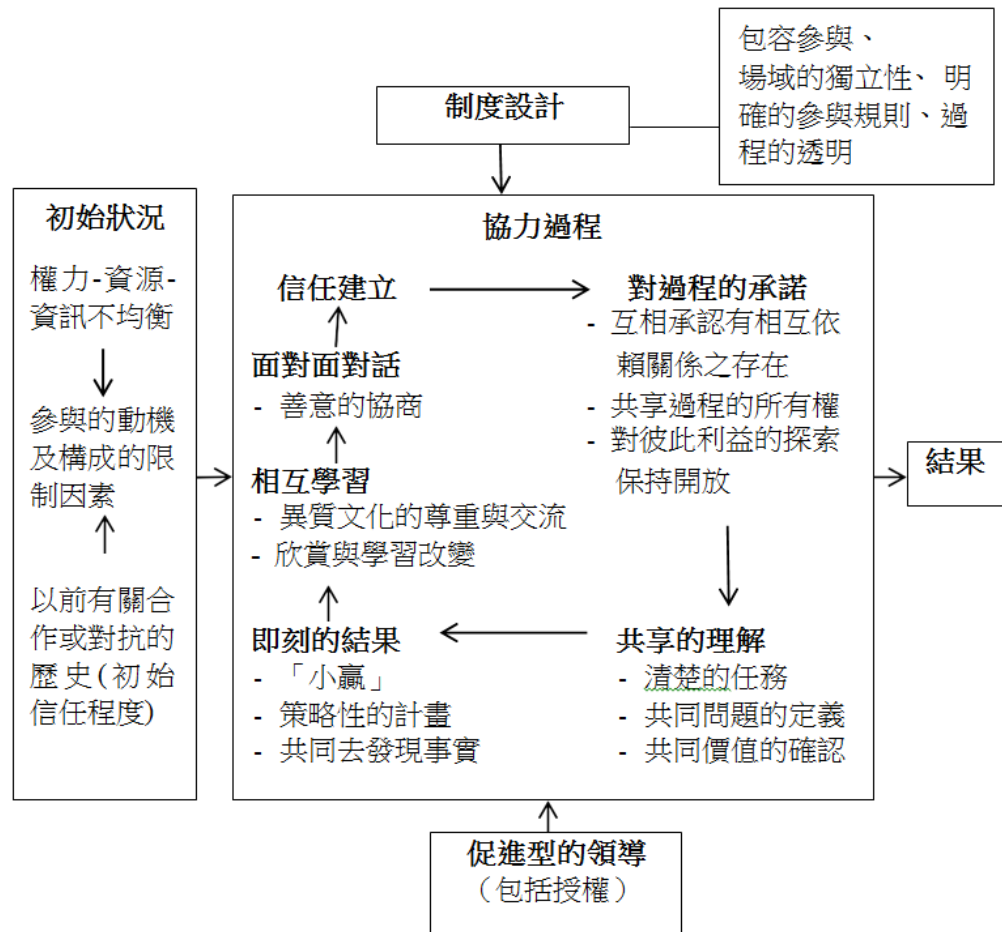


圖 2 Ansell&Gash 協力治理模型圖

資料來源：本研究修改自 Ansell & Gash (2008)；陳敦源、張世杰 (2010)。

二、社區治理與相關研究

社區係指一群人的關係，隨著在生活地理區域裡的不同，社區居民的親疏遠近關係亦有所不同，並藉由區域地理環境中的一群人在特定區域內共同生活、共同創造且發展出的社會關係體系的社區概念。社區有自己一套的判準辨別方式使其具有深厚的情感，透過歷史變遷可以看到社區隨著時間在改變，現今社區存在的關鍵在於扮演社會福利機構的功

能 (Halsall, Oberoi, Cooke and Wankhade, 2013: 1113)，就像是一個社會治理結構的縮影，隨著都市的發展和經濟的成長，社區逐漸從單元體演變成社會化的社區 (Yang, 2015: 312)。依此，在主觀面向上，社區治理是社會意識到美好的生活是靠自己創造，而建立以知識及價值為基礎的管理模式，不僅是一個地方的統一，同時人們在這地方上亦透過意義深長及獨特文化價值獲取情感 (Wijayanti and Suryani, 2015: 173)。另一方面，在客觀面向上，社區治理被視為是中央與地方政府間至關重要的策略行動方針，強調與社區在地居民的合作與互動，協力共同管理公共事務的過程 (Wang and Wang, 2014: 494)。

本研究根據以上對社區之概念意涵的討論，可知社區至少需要特定的地理區域或範圍，成員之間具社會互動與認同，並有相互依存的共同關係，由於這種共同利益、共同問題、共同需求，遂產生一種共同的社區意識。雖然對於社區的定義仍是以比較有形的區域來規範社區的範圍，但仍然可以發現社區已經逐漸從以往用特定行政區域劃定的方式走向以居民自行認定的社群範圍來界定的現代社區，現代社區不同於傳統社區，居民彼此間不一定真有血緣關係，但追求多元化生活的共同利益、生活品質的提升是大家共同的目標，現代社區的特色為居民彼此間具有互助、互惠、互賴的精神 (陳錦煌、翁文蒂，2003)。對此，政府必須培養公民關切社區，以及為公共利益犧牲奉獻的社區主義精神。社區主義

在公共政策的實質內涵，往往也是從地理上的社區、社區中民眾的互動行為、以及價值上的社區來理解，可分從下列 3 種不同層面加以說明 (Butcher,1993；陳欽春，2000；邢瑜，2013)：

- (一) 敘述性的社區：敘述性社區強調政策對社區概念的使用，涉及社區居民的心理層面，也強調民眾之間的互動所構成的社會層面。此處社區是指具有歸屬感的一群人或團體所構成的人群網絡，可能是地理社區或利益社區兩種概念，彼此共享公共設施與生活方式而具有相同的文化認同感，以產生一種息息相關命運共同體之意識。
- (二) 價值性的社區：價值性的社區說明社區在社會過程中所顯示的價值取向。社區在公共政策的使用上，常包含者一種特定的價值，一個健全的社區可以扮演共識、參與與凝聚等 3 項功能價值，依據社區本身可否實現前述 3 種價值目標，來判斷社區主義能否成立。
- (三) 主動性的社區：主動性的社區強調社區不只是一種地理上或價值觀相近的概念，同時還是社會與政治行動的基礎，社區成員在公共政策制定過程中扮演主動的參與性角色，既反應政策利害關係人的觀點與利益，也實現民主政治的價值。

社區主義的努力目標是透過由下而上的社區參與過程，改變社區的生活空間，以社會運動方式與教育過程來培養社區意識，啟發社區民眾

自動自發精神，貢獻資源，配合政府行政，改善社區居民之環境，以提升社區居民生活品質（柯于璋，2005）。社區主義所主張的公民社會已被預期成為與政府管制及市場機制以外，未來最有效的治理模式之一，依此，本研究將以 Epstein, Paul, Lyle & David（2006）所提出的「實效社區治理模式」（model of effective community governance）來檢視社區治理在新北市社區照顧關懷據點的實踐概況與達成政策目標之落差。如圖 3 所示，實效社區治理模式被視為是一套整合性的分析架構模式，可以用來檢驗既有的個案發展過程，及作為實際治理過程當中修訂的參考指標之外，主要涉及 3 個層次的治理理論內涵以及實際治理技術，這 3 個層次分別是：（1）推動公民參與（engaging citizens）；（2）落實成效評估（measuring results）；以及（3）完成治理工作（getting things done）（Epstein, Paul, Lyle and David, 2006）。「推動公民參與」係指藉由決策者與公民之間的協力關係，或者藉著公民間彼此的對話，提供足以影響社區決策與集體行動的契機，藉由社區公民彼此間的習慣、信任以及社會網絡，將能更提升社區內公民參與的實質效果。「落實成效評估」為針對整個社區或社區當中的標的團體提出治理或服務結果的指標，進行治理成效的衡量，相關行動者將能藉由這些調查的結果推動更適合在地居民的公共服務，因而有助於實效社區治理的落實。「完成治理工作」涉及「實際行動」的實踐過程，如何能有效地將治理工作完成，其中的關鍵在於是否能結

合社區範圍內的公、私部門及多元行動者，形成一個權力平等、資源共享的協力合作網絡，亦在協力計畫及行動的過程中賦予課責，才能順利完成各種實效治理的行動（李柏諭、鄭舜介，2011）。

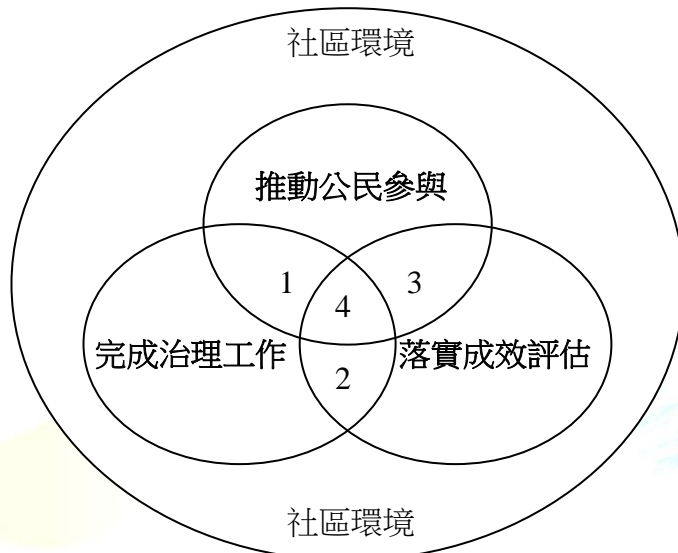


圖 3 實效社區治理模式 ACADEMY OF CIVIL SERVICE

資料來源：本研究修改自 Epstein, Paul, Lyle and David (2006:3)。

說明：「1」解決社區問題：結合「推動公民參與」及「完成治理工作」。
 「2」組織的成效管理：結合「落實成效評估」及「完成治理工作」。
 「3」公民的成效履行：結合「推動公民參與」及「落實成效評估」。
 「4」社區的實效治理：結合「推動公民參與」、「落實成效評估」及「完成治理工作」。

事實上，這 3 個層次所涉及的治理內涵彼此間有很緊密的互動關係，甚至在治理過程中亦會相互影響。圖 3 的「推動公民參與」與「完成治理工作」間之交疊處「1」，即是解決社區問題的重心，因為在許多具有地方特殊性的跨領域治理議題中，唯有帶入更多元的公民參與，才可以真正落實社區主義的精神。又如「完成治理工作」與「落實成效評

估」的交疊處「2」，則是治理過程中「組織的成效管理」之癥結所在，原因在於如果只有執行治理工作而無法納入績效評估系統進行後續修正與調整的工作，那麼將很難評估社區主義在地實踐的程度。除此之外，諸如「推動公民參與」與「落實成效評估」之間的交疊處「3」，則是公民成效履行的重要環節；而三者交疊處「4」，則是社區實效治理能夠真正落實的關鍵。

參、研究設計與方法

本研究透過新北市社區照顧關懷據點計畫之推動與實踐，深入理解政府、社區發展協會或非營利組織及居民的互動關係與參與情形，進而檢視互動的協力關係，以有效達成長者照顧的治理實踐。如圖 4 研究架構所示，本研究以 Epstein, Paul, Lyle & David (2006) 所提出實效社區治理模式中的推動公民參與、落實成效評估、完成治理工作作為基礎發展出三大面項，分別是認同層面、參與層面、行動層面為主軸，再結合 Ansell 和 Gash (2008) 協力治理模型中的面對面對話、信任建立、過程的承諾、共享的理解和即刻的結果作為 5 個變數，探討新北市社區照顧關懷據點之運作過程如何實踐長者照顧的治理。

首先，本研究在認同層面上著重於「面對面對話」及「信任建立」。「面對面對話」為協力治理建立在利害關係人間面對面對話的基礎之上，具備良好的溝通的機制是必要條件；「信任建立」為需要長時間的協力合作及適當的承諾，彼此間形成一股默契以建立信任關係。有鑑於此，本研究欲瞭解新北市政府、社區發展協會或非營利組織與社區居民如何凝聚意識及具備的溝通機制為何？社區照顧關懷據點結合哪些在地特色與優勢以得到長者的信任？再者，本研究在參與層面上著重於「對過程的承諾」及「共享的理解」。「對過程的承諾」為利害關係人參與的動機，是為不讓其本身的觀點被忽略，以及為要履行合法義務等；「共享的理解」為利害關係人發展一項共享的理解，以清楚瞭解合作的內涵與意義。依此，本研究欲瞭解新北市政府、社區發展協會或非營利組織與社區居民如何投入資源？長者對社區照顧關懷據點回應態度及合作意願的轉變為何？最後，本研究在行動層面上著重在「即刻的結果」。「即刻的結果」為協力過程中透過即刻成果的累積，可促使協力的成功，並對協力過程產生反饋，讓協力過程繼續循環運作。準此，本研究欲瞭解新北市政府、社區發展協會或非營利組織與社區居民互動的歷程與情形為何？推動社區照顧關懷據點政策遇到哪些困難及如何克服？

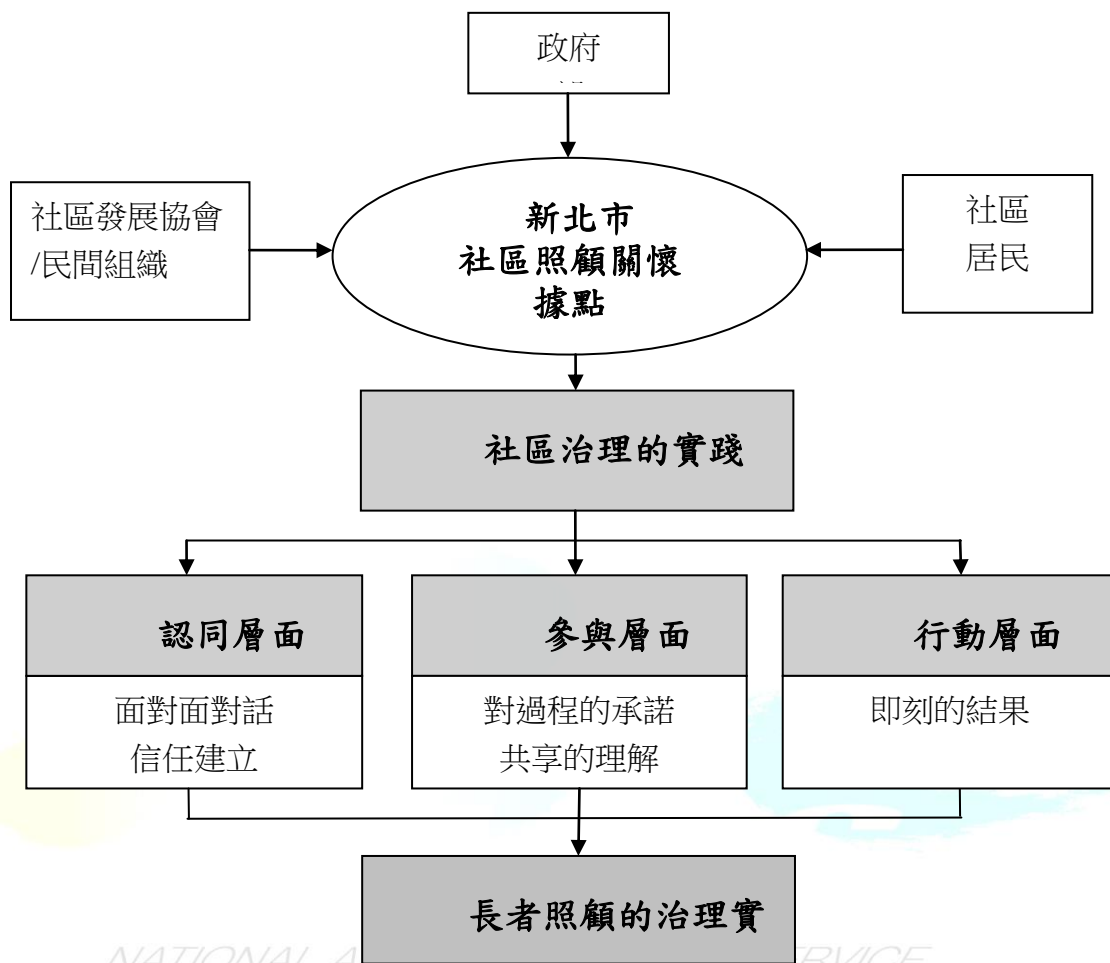


圖 4 研究架構

資料來源：本研究繪圖。

新北市社區照顧關懷據點共有 241 處社區照顧關懷據點，分別由社區發展協會、村里辦公室、民間組織（寺廟、教會、財團／社團法人、協會、非營利組織）所承辦。本研究受訪對象的選定乃研究者依據新北市 241 個社區照顧關懷據點，以立意抽樣選擇相關人士，條件設定為「新北市政府 2014 年度社區照顧關懷據點評鑑優良單位」，透過電話邀請徵求有意願者，名單有光田里辦公室、山腳社區發展協會、中山社區發展協會、民權社區發展協會，

做為本研究的受訪者；最後，再以滾雪球抽樣方式請以上受訪者推薦其他適合人選，依新北市社區照顧關懷據點參與成員包含新北市政府行政官員與非營利組織人員或社區發展協會人員及社區居民間介紹合適者，以作為本研究之訪談對象。由中山社區發展協會引介板橋區公所社會科、雙新社區發展協會、忠山社區發展協會、慈心關懷協會、雲溪社區發展協會；山腳社區發展協會引介義仁社區發展協會；板橋區公所社會科再引介新北市政府社會局。最後共有 13 位願意受訪者參與，並將訪談內容製成逐字稿進行編碼分析，以釐清本研究所欲探討之問題，如表 1。

表 1 本研究訪談對象一覽表

區域	組織名稱	編號	訪談對象	時間
泰山區	山腳社區發展協會	A	管理人員	2017/03/16
板橋區	中山社區發展協會	B	社區居民	2016/06/13
		C	管理人員	2016/06/13
永和區	民權社區發展協會	D	管理人員	2017/03/30
三重區	光田里辦公室	E	管理人員	2017/04/07
淡水區	忠山社區發展協會	F	管理人員	2017/04/01
板橋區	板橋區公所社會科	G	政府官員	2017/04/06
土城區	雲溪社區發展協會	H	管理人員	2017/03/23
中和區	慈心關懷協會	I	管理人員	2017/04/05
全區域	新北市政府社會局	J	政府官員	2017/04/06
泰山區	義仁社區發展協會	K	管理人員	2017/03/27
板橋區	雙新社區發展協會	L	管理人員	2016/09/23
		M	社區居民	2016/09/23

資料來源：本研究自行整理。

肆、分析與研究發現

一、認同層面

(一) 社區意識的凝聚

社區藉者地理位置來區分內外，並經由人民的生產、社交、祭祀等活動，使同一聚落的成員產生認同之社區意識，而凝結為緊密的共同體。

1. 面對面對話

協力治理建立在利害關係人間面對面對話的基礎之上，在達成共識的過程中，具備良好的溝通的機制與可直接對話的平台，是創造雙贏的必要條件。其中，社區照顧關懷據點透過社區發展工作會報、聯繫會報和會員大會等方式，聯繫參與成員與在地居民創造協力治理的成功要件。

「我們區公所每年都會開兩次的社區發展工作會報，那社區照顧關懷據點的成員也都會來參加社區發展工作會報...現在政府在推動各項老人福利措施，很希望民間團體可以共同來參與，所以一年會有兩次的推廣，就是利用工作會報的方式來做推廣。」(G-7)

「應該說他們固定會開聯繫會報，我記得是半年就要開一次聯繫會報，平常也有請關懷據點要交月報表，如果是補助型他們要交月報表，交月報表過程當中如果有什麼問題，他們就是要電話聯繫說，阿是什麼狀況，怎麼會突然變多，或量突然變少，所以他們就用這個架構串起來。」(J-1)

而社區內居民也會不定期召開會員大會，據點會將當年度規劃舉辦的活動讓居民知道，提供面對面對話的管道給居民，在社區照顧關懷據點的協力過程實踐，需要社區照顧關懷據點擔任橋梁的角色，在政府與社區居民之間穿梭協調，以達成建立的過程及結果能夠受到各方尊重之共識。

「會員大會為一年召開一次，今天的工作計畫、工作草案什麼的，我們今年想要辦的活動，可能都會列個工作草案，然後把它全部規劃，讓會員知道我們今年要辦什麼活動」(C-23)

2. 信任建立

建立信任關係是協力過程初期很重要的因素，信任建立並不是要獨立於對話和協調之外。該信任關係是需長時間的協力合作及適當的承諾，彼此間形成一種無形的默契才可建立。透過固定據點與在地居民長期互動營造一個認同與革命情感的社會環境，創造協力治理的成功要件。

「我們會多了一份革命情感是以前這邊常淹水，我們大家去抗爭去幹嘛呀，都是為了自己家園的生命財產安全，所以當他們老了退休了，當然我還在做的時候，他們願意走出來參加據點，參加一些活動，來協助這個地方的繁榮，所以說這是相對的，跟據點也是息息相關的。」(D-7)

「辦活動就是在這個活動中心，這是一個被動的地方，居民自己想來就可以來這個樣子，是一個固定的點，讓居民自己可以來，這裡以前是養雞的.....我們就重新把他整理成據點辦公室，你現在走進來這裡就不像個雞場，辦活動也都在這邊舉辦。」(F-1)

社會環境指的是居民相互的互動，與社會結構等所具的特性，如人口結構、家庭類型、社團組織、溝通管道，政府、社區發展協會及非營利組織和社區居民透過關懷據點的服務項目及活動的過程，來建立信任。據點辦活動時，運用摸彩把社區居民吸引過來，讓社區居民願意到據點來參加這些活動，當他們在參加活動時，他們會發現這個據點很不錯、很健康，他們就會認同社區照顧關懷據點，甚至願意來當志工。

「增加了社區居民對於社區意識的凝聚，因為你要大家共同有這樣的一個共識，就是希望這個社區可以變得越來越好。」(G-3)

「我們這邊基本上要進來都要鼓勵啦，要有伴，像是和隔壁的一起來這樣，如果有進來參加的，要參加三次才有正式會員，大部分都會來，我們也很照顧他們，尤其是長者，你一定要很尊敬他，不然他會受傷。」(K-6)

(二) 結合在地資源建立信賴感

資源的來源及組成，不僅是自然資源，還包括人類勞動的社會、經濟、技術等因素，還包括文化、組織、空間等資源。社區照顧關懷據點服務善用文化、組織和空間等在地資源，連結與長者建立信賴感。

1. 文化匯集

社區照顧關懷據點結合在地的文化資源，例如廟宇、學校等文化資源，來凝聚社區與長者的信任關係。據點結合在地的廟宇資源，部分照顧關懷據點辦公室沒有廚房，因此與鄰近的廟宇合作，提供老人供餐的服務，社區照顧關懷據點會不定期的送柴米油鹽醬醋茶過去廟宇，也會有社區志工前往廟宇協助辦理共餐活動，廟宇也會將祭拜後的供品，提供給據點，讓據點去發送給地方有需要的長者，以資源來建立與長者的信任關係。

「結合地方資源是很重要的一塊，現在我們有結合林口竹林寺，如果他們有拜拜的話，就會把米送上來這邊，啊我們就會把米發出去送給老人家，在訪視的時候就會送一小包一小包給老人家，因為米也不能放太久，有時候長者是獨居送太多他會吃不完，所以你就是他來的話，我們會盡力的去關懷長者。」(A-4)

據點結合在地的學校資源，社區照顧關懷據點與鄰近的大專院校、中學、小學合作，在舉辦關懷服務措施時，據點善用青年志工的資源連結，開發不同屬性的課程給長者。

「老人共餐的部分，龍興社區有加入台藝大師生的幫忙，我們和台藝大配合好幾年，音樂系的學生來社區和我們交流，也有攝影科系的學生，來我們社區幫忙做紀錄片。」(G-5)

「一開始可能還是要社區得志工來帶，但我去結合看看像致理科技大學這邊可不可以進來，再由社區志工來引導青年志工，這是個理想啦，一開始人數不用多，先慢慢做起來，就是我們看可不可以做出社區的品牌出來。」(J-2)

2. 空間匯集

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

據點結合在地的空間資源，例如在地的公園以及活動中心資源，由於部分據點辦公室空間有限，沒辦法供長者在裡面活動。因此，在辦理關懷服務措施時，會運用周邊公園或者活動中心的空間。

「我們辦活動都是在旁邊的山腳活動中心，這個場地要和政府借，用借的不是租，像是辦共餐活動、健康促進活動，都是在活動中心辦的。」(A-1)

「他們可以唱唱歌、動一動都可以.....他們來這邊唱唱歌，我們也準備泡茶桌呀，還有電影，有興趣可以打打麻將，有準備了咖啡.....

都是在清溪里活動中心舉辦。」(H-1)

3. 組織匯集

據點結合在地的組織資源，例如地方基層組織、民意代表、醫院診所、安養院和榮民之家等。在服務的過程中，據點結合在地的里長、鄰長以及民意代表等地方基層組織的人脈關係資源，來與長者建立信賴感。據點也會結合在地的安養機構、榮民之家以及醫院診所等資源，社區照顧關懷據點在辦理健康促進講座時會與藥局或者醫院合作

「年初的時候我們有個獨居老人.....他生病很嚴重，後來就是區公所找一些資源來幫助他，就是可能找民代呀，立委或議員什麼的，或者是居民，送他米呀，或是他需要衣服什麼的，或者是她住院的時候需要幫助呀，就可以透過一些關懷去幫助他。」(B-10)

「我們現在有結合恆輝安養中心，我們會去那邊把老人推來來參與我們的活動，他沒有在我們這邊吃飯，因為他們吃的東西和我們不一樣，所以快到要吃飯的時間他們就會回去.....這是我們的特色，政府方面都對我們很認同，我是感覺結合資源是非常好的。」(A-3)

二、參與層面

(一) 協力者中各自扮演的角色

1. 新北市政府—決策、財力、教育、督導與中介

政府與社區照顧關懷據點的協力關係上，新北市扮演財力和教育的角色，區公所扮演督導與中介的角色，彼此協助來促使社區照顧關懷據點的運作。由於區公所為第一線服務機關會直接和社區照顧關懷據點接觸，據點在辦理關懷服務措施時，區公所會定時派承辦人到據點去督導，平常據點回報給政府的執行成果月報表也是先交給區公所，區公所在呈報給市政府，因此，區公所的角色為市政府與社區照顧關懷據點的橋樑，市政府和關懷據點透過區公所來協調。

「公所的角色就是介於市政府和社區照顧關懷據點中間，協助他們申請經費以及和市府協調，是協調、督導的角色，至於執行的角色是社區照顧關懷據點，而新北市政府的角色，首先要擬定政策，然後規定辦法，市政府是我們公所的主管機關，從上而下的話是從中央到市政府到鄉鎮區公所再來就是民間團體。」(G-1)

新北市政府也會扮演教育的角色，政府提供志工訓練課程來培養一群居家看護的志工，他們在服務長者前必須通過政府審核的關卡，要先至公所或市政府受訓或者到醫院上課，最後還要考試，等到取得畢業證書或執照後，居家看護的志工才能到社區來服務長者。

「以前我們叫義工沒有志工，是最近才開始在受訓，那我們現在下個月有 100 個佈老志工要受訓了，都是我們社區退休的志工。」
(D-10)

「我們和市政府會開會、公所會定期一年有兩三次的志工訓練。像我們這個志工隊長，他每三個月開一次關懷據點的會議，政府都會通知，他們都會去。」(L-3)

2. 社區發展協會或民間組織—管理與服務

社區發展協會或非營利組織在社區照顧關懷據點的協力關係上，扮演他方的領導者執行與管理的角色，運作社區照顧關懷據點服務項目，維持志工管理，以彼此協助來促使關懷據點的運作。社區照顧關懷據點提供服務給居民，社區照顧關懷據點提供的服務項目有定期訪視長者、電話問安及健康促進活動，執行的服務有 4 種。在關懷據點政策的協力關係中，社區發展協會或非營利組織扮演的角色，除執行服務外，社區發展協會或非營利組織還扮演管理關懷據點運作的角色。

「我們關懷據點服務的範圍山腳里、黎明里...還有長者願意走出來，願意參與我們的活動.....訪視的話一個月差不多 4 次，如果沒有去的話，我們就會打電話，用電話跟老人家聊聊天，尤其像這幾天天氣不穩定，更需要和他們寒暄問暖。」(A-2)

「不是說每一個建立社區照顧關懷據點，那如果是共餐每一個關懷據點都會有.....在我們這邊的話一起吃東西就叫共餐。並沒有說一定要吃正規的午餐或者是晚餐.....你經費不足或者說沒有人捐獻，我們就是以泡茶聊天吃點心的方式。」(G-5)

「我當管理人員更要互相，因為一件事不是你一個人可以做的，要他們來幫忙，我才可以輕鬆...就是說你從幹部級的就是分 3 個等級再做，做起來會越來越輕鬆.....志工部分就是志工隊長處理，像是志工要開會呀等等，那個關懷據點就是督導處理。」(K-11)

3. 社區居民—人力及財力

社區居民在關懷據點的協力關係上，扮演人力和財力輸出者的角色，以彼此協助來促使關懷據點的運作。社區居民提供人力給社區照顧關懷據點，社區照顧關懷據點的志工由社區居民自願參加，志工一詞有意志力、自動自發的概念，為出於自由意志而行事的志願工作者。另外，社區居民也扮演提供財力的角色，當社區經費不足的時候，居民會捐錢給社區照顧關懷據點或者贊助資源給社區運用。

「我們佈老志工，它可以陪伴我們長者去買東西，如果長者要去醫院拿藥，我們可以陪伴他去拿藥.....有志工證的志工將近有兩百位，我們只是一個里疇，一個里算相當的多，而且我們這邊都無給職.....像我們現在左邊是共餐志工。」(E-2)

「我們的居民和志工會捐錢給社區，像我們共餐到現在已經 4、5 年了，我們社區都還沒出到錢。」(L-5)

(二) 協力者回應態度及合作意願的轉變

在實效社區治理上，新北市政府、社區發展協會或民間組織與社區居民透過共享的理解以及正向回饋關係，協力者對社區照顧關懷據點的回應態度及合作意願產生正面的轉變，有效地強化社區內公民參與的實質效果。

1. 對過程的承諾

對過程的承諾和當初參與協力治理的動機息息相關，過程的承諾為確保協力參與者履行各自責任與義務，參與者彼此協助，促使協力過程運作流暢，也從中建立互信機制。在社區照顧關懷據點上，在社區照顧關懷據點的運作上，新北市政府、社區發展協會或非營利組織與社區居民遵守對過程的承諾，新北市政府提供決策、財力、督導與協調，而社區發展協會或非營利組織提供管理與服務，社區居民扮演提供人力及財力，三方彼此分工合作來確保協力過程的順暢。

「志工出來真的要找事情做，我們會找工作給他做，因為你出來以後如果說讓他閒著，他以後就不來了，他會認為我來是沒有工作可

以做的，每一個人有自己的工作，我們都會給他安排，讓他有參與到，而且我們的志工是分得很細，誰負責什麼東西。」(E-3)

社區照顧關懷據點工作為志願服務的，志願服務為出於個人自由意願與助人特質，本著利他精神所展現的一種無報酬的奉獻行為（林淑馨，2011）。長者剛開始不願意到關懷據點來參加關懷服務措施，因此，社區照顧關懷據點的人員就會去鼓勵他們來參加，和他們說身體要健康就是要多出來走走呀，有來參加關懷服務措施的長者，社區發展協會或非營利組織的人員都很用心地照顧長者。社區居民在退休後，投入政府的社區照顧關懷據點計畫行列，配合政府計畫而參與此計畫，以服務長者為目的。

「給他們一個可以大家互相交流的地方，如果能走出來是最好，所以我有譬喻給他們聽.....我很鼓勵你們，不管怎樣身體要健康，阿身體健康就是要走出來，不然在家裡看天花板好難過唷.....啊有活動的話就是希望你們可以走出來。」(A-8)

「會更熱衷社區的業務，一方面他也會認同我們，看到我們志工無怨無悔的付出，再一方面的話，他覺得我們ㄟ' (語調高昂) 有這個社區不錯，因為長者有一個活動的地方，阿知道什麼節慶，噢 (語調高昂且拉長) 中山社區他們又要辦活動了，大家就會一邀十，十邀百，這樣過來，大家來參與我們的活動。」(C-16)

2. 共享的理解

協力利害關係人透過互相的共享理解，彼此清楚合作的內涵與意義，以幫助協力成員發展出一套有用的策略，最後讓彼此的共同工作目標得以實現。其中，在社區照顧關懷據點上，透過炒米粉策略、管理規則、口碑行銷、小組行動、電話追蹤、感化長者和簡化行政等策略，改變參與成員的回應態度及合作意願，創造協力治理的成功要件。

「把這些老人家請出來，用早期的炒米粉文化，就是我在社區辦個活動，炒個米粉請大家來參與呀，可能有摸彩活動或者，那這些老人家就貪一點點的小便宜。」(D-7)

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

「我們想辦法鼓勵他們，看看每個禮拜找一個時間弄一些摸彩品出來，來鼓勵他們還參加這邊的活動。看用摸彩的方式可不可以提高參與的意念。」(H-3)

在社區照顧關懷據點的協力過程中，社區發展協會或非營利組織與社區志工也發展出一套策略來協助關懷據點的運作，像是利用制服來形塑關懷據點的組織文化，或者是建立明確的出缺勤制度等策略，來讓關懷據點可以更順利運作，以達成最後的實現目標。

「管理方面還是要有一點規則啦，不能沒有規則。只要你把事情做對，志工也有一些是想要來推銷，我都會把他給用掉.....有些人要來不來不能這樣，像我們一定要請假.....像志工一定要跟你的組長請假，現在我們有 line 族群，就再上面寫就可以了。」（K-9）

當關懷據點做出一定的口碑時，居民的回應態度及合作意願也發生轉變，以前的資源比較不足，沒有什麼居民或者店家願意協助關懷據點，那現在社區的食物銀行或者一些商家都很願意提供資源，來協助社區照顧關懷據點的運作。另外，關懷據點在辦理關懷服務措施，都會需要用到錢，經費有限的話只能犧牲某些關懷服務措施，因此，社區關懷據點會利用資源回收的收入或者居民捐款等，發展出一套自籌經費的模式。

「經費不足的解決方式是我們本身有做那個資源回收，可能那邊可以不無小補，補貼一點就這樣子。」（C-12）

「那這幾年來才有和附近的商家合作，因為我們有做出口碑，大家才有慢慢的，譬如說食物銀行呀，他們會來協助我們，那是因為我們走過那段苦日子，那現在我們贏了，他們願意來協助我們。」（D-8）

「他們會開朗，讓他們心靈提高，讓他們瞭解我們人艱，老了要想開，像我們有幾位阿嬤都想不開的，阿現在開始都有笑容了，就讓她願意走出來。」（I-4）

三、行動層面

(一) 社區照顧關懷據點協力的即刻成果

1. 增進長者的健康與生活品質

社區的決策與行動基本上會透過不同的部門之間彼此的協力關係，來進一步落實相關行動。社區照顧關懷據點的運作過程中，每個階段都會有正向結果的產生，就如掌握長者的健康狀況、感情變好、健康的身體和飲食和有活動的空間等正向結果，依此，數個正向結果而形成增進長者的健康與生活品質的小贏模式。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

「我們每年有參加老人活力秀，又有四處去表演，那當然的像他們退休年紀的長者，其實我們還是要設個舞台給他們，他們覺得他們人生才過的快樂，然後人生有舞台他的心態都不會老。」(D-3)

「因為有付出就快樂，因為真的講你有付出，才有感覺到真的快樂，因為你看到那些長者要上課都很開心，阿兩點的課，大概一點多陸陸續續就開始在家裡準備要來了。」(K-9)

透過關懷據點的關懷服務措施，讓社區品質提升，社區變得越來越好，另外，在沒有辦社區照顧關懷據點前，長者沒有地方可以去，每天只能窩在家裡，日子過得很沒有方向，關懷據點也給長者一個活動的空間，讓長者可以走出家門來據點活

動走走，來據點和鄰居聊聊天，可以減少長者的退化，有運動身體也會比較健康。

「這個社區可以變得越來越好，然後大家一起住在這邊都可以越來越快樂，從小的到老的都希望有一個完善的，社區能夠變得有品質，可以提升社區能夠永續經營，就像早期的大同世界，老有所終，壯有所用，少有所長，就類似像這樣的大同世界。」(G-3)

「外面還是有很多跟我一樣年紀或者年紀大的，整天窩在家裡都不出來，我們想說讓他來參與共餐，大家來見見面，互相聊聊天，說不定哪一天，他們就會封閉的心情看看會不會有點開放，其實人如果老是一直封閉在一個環境裡面，對本身並不好。」(H-3)

2. 提升政府回應性與議題倡導能力

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

協力關係的建構必須經由雙方合作一段時間後，縮小彼此差距，繼而相互信任、達成共識，朝向共同目標邁進。在社區照顧關懷據點的協力關係中，就如傳達議題給長者和將長者所需反饋給政府等正向結果，依此，數個正向結果而形成提升政府回應性與議題倡導能力的小贏模式。關懷據點可以提升政府回應性，透過政府與社區照顧關懷據點的溝通與合作，政府第一線人員可以直接瞭解長者及居民的偏好、期待及對公共服務的評價，同時也提供各個社區照顧關懷據點之間互相瞭解以及彼此學習的機會，將過去由上而下的政策執行，轉化為由下而

上的執行模式。

「佈老志工新泰社福中心那邊有，如果我們需要什麼，譬如說長者走路不方便，還是什麼不方便，我們可以跟他申請，它可以派一個志工過來，來陪老人家參加我們活動。」(A-5)

「半年就要開一次聯繫會報，平常也有請關懷據點要交月報表，如果是補助型他們要交月報表，交月報表過程當中如果有什麼問題，他們就是要電話聯繫說，阿是什麼狀況，怎麼會突然變多，或量突然變少，所以他們就用這個架構串起來。」(J-1)

3. 攜手社區策略聯盟共創利益

政府透過與社區照顧關懷據點的協力合作，使得雙方資源得以整合與投入，促使資源利用可以極大化。使得原本被低度使用的資源轉變為高度使用，並透過利益與權力的分享使得政府與社區照顧關懷據點參與者互蒙其利。在社區照顧關懷據點的協力關係中，就如社區照顧關懷據點彼此學習、高度使用資源、里長和社區照顧關懷據點合作和心連心攜手圓夢計畫等正向結果，依此，數個正向結果而形成攜手社區策略聯盟共創利益的小贏模式。

「有的獨居老人是行動比較不方便的，區公所會派他們那邊的義工，每天都會送便當給獨居老人，那些是要比較困苦或者是沒辦法行走的才有，就是我們去訪視發覺，我們會寫希望區公所給他送餐，有

通過他們都會送。」(C-9)

「其實長者的資料，因為里長他們都要代發重陽節禮金，所以這就有名冊，因為我們理事長剛好就是里長，它就會比較清楚、比較熟悉，我們也會請鄰長去看各鄰的長者，幫我們發發東西，這個資訊是比較容易的，如果理事長不是里長的話，可能就會較麻煩。」(H-12)

新北市目前在推動心連心攜手社區圓夢計畫，兩個據點策略聯盟來共創利益，達到利益極大化，由板橋龍興社區和四汴頭社區合作作為示範，龍興社區有榮家和台藝大資源，四汴頭社區有亞東醫院資源，兩個據點結合各自的優點，將據點做得更精緻化。另一方面，臺藝大的學生也會進入龍興社區照顧關懷據點和四汴頭社區照顧關懷據點來幫忙關懷服務措施，榮家也會和龍興社區照顧關懷據點和四汴頭社區照顧關懷據點配合，合作達到攜手社區的外溢效果，攜手將關懷據點政策，做的更精緻。

「龍興社區和四汴頭社區開的攜手社區的會就是這樣，原本只是單純的每個禮拜就來辦活動，辦個健康講座，歡迎我們社區的長者來參加，可是你看他兩個社區現在結合，像是亞東醫院就會就近來是龍興社區量血壓.....如果有異常他會及時通知，那這個就是更深的一層服務，也就是說我們把老人福利，做的更精緻，那要做得更精緻就是要再結合其他單位的資源社區在做關懷據點。」(G-6)

(二) 執行上的困境

1. 資源缺乏整合—人力、經費、空間有限

人力方面，由於關懷據點的管理人員或者志工的年紀都比較大，對於電腦資訊應用比較弱，如果沒有各式各樣的志工幫忙，社區照顧關懷據點的協力關係成果會發生困境。空間方面，社區照顧關懷據點辦公室的腹地及資源有限，導致影響辦活動的規模及方便性，例如中山社區硬體設備相對貧乏，沒有專屬的社區活動中心可以使用，故社區照顧關懷據點辦公室的場地為租賃，居民需要自籌房租費用及總幹事、理事長的人事費用。對政府經費過度的依賴，經費有限的話只能犧牲某些關懷服務措施，特別的是，光田里和中山社區利用資源回收的收入或者居民捐款等，發展出一套自籌經費的模式，以降低對政府經費的依賴，並提升自主性，但是還是有很多社區有經費不足的問題，導致社區照顧關懷據點協力關係的成果效果不彰。

「社會局只是偶爾會來做一些調查，沒辦法提供人力的資源，他們希望社區我們自己來做，其實瑣碎的事情會很多啦，如果沒有一個專職人員的話，事情會比較沒辦法推成。」(F-8)

「辦公室是我們租的，我們租賃場地的房租，政府不補助，是我們自己自籌，除了活動中心，但我們中山社區四周圍都沒有活動中

心，對我們辦活動非常的不方便，現在辦場地的地點都會在我們的會館門口辦，或者說會借光復高中。」(C-13)

2. 雙頭馬車—組織架構先天上設計衝突

組織架構先天上設計衝突，有社區照顧關懷據點與里辦公室功能重疊的問題，有些社區的領導者因為和現任里長有選舉上的競爭關係，雙方的關係不是很好，反而會阻礙協力關係的進行。再者，關懷據點有自己的關懷長者名單，而里長也有自己要關懷的長者範圍，一樣都是關懷長者，卻是分成兩個單位來雙軌進行，宛如雙頭馬車，假如要採取一頭馬車的做法，則應由關懷據點來負全責會比較適宜，因為關懷據點擅長長者照顧。

「如果是里長辦的，就有里民活動中心，我們社區就沒有，論規模來說我們社區志工也是很多。」(L-11)

「上面分配給我們的工作，這個老人請我們社區去照顧，我們就去照顧這樣，如果左右鄰居有其他老人生病，還是怎樣的我們就不管了，那是里長的事。」(M-6)

組織架構先天上設計衝突，還有服務範圍設計的問題，關懷據點的服務範圍是以 65 歲以上的長者為主，但是實際上的服務範圍，也會包含社會上的弱勢，像是新住民、身心障礙、低

收入戶等，社福福利政策最主要的目的是幫助需要的人，服務其實沒有分別的。

「因為像我們這邊是你只要來我們都收，但他們又不好意思怕會影響到附近的里，會去要求里長人家有辦我們也要辦，這個會有影響，因為附近的里已經有人在 complain 了，應該最近也有一些里會跟進。」(H-7)

3. 組織俘虜—社區組織自主性不足

政府會透過各種管制措施，來直接干預非營利組織的運作方式，若非營利組織缺乏自主性，極易淪為政府的分支機關。

在社區照顧關懷據點的協力關係中，發生社區組織自主性不足的執行上困境。社區照顧關懷據點在辦理關懷服務措施時，由

於政府給予的權限不足，導致訪視時遇到執行上的困境，長者認為關懷據點不是政府單位，不願意接受關懷據點的服務，那

關懷據點有和政府反映，政府不願意協助的話，關懷據點也沒有辦法，因為關懷據點的自主性不夠。

「市府是屬於核撥經費的角色，然後經費到我們公所，由我們公所去主導社區寫計畫.....最後由市政府去核定。」(G-7)

「訪視的時候有的人就不想給你去，因為我們不是行政單位，我們只是社區，有要求政府出示一個證明給我們，但現在還是什麼都沒有，去訪視的時候，人家都不給你承認啦。」(L-10)

伍、結語

近年來，「公民社會」或「公民參與」的概念引進臺灣之後，第三部門或社區組織均面臨一個最大難題，就是長期缺乏民眾參與的政策環境下，強調公民參與的福利服務政策仍舊操之在政府主導，造成一個「由上而下」、「由外而內」(outside-in)的治理結構，從而無法提出符合在地知識與居民認同的治理制度框架，老人及失能者照顧問題依舊面臨險峻的挑戰。對此，本研究重新詮釋社區照顧治理的多層面概念，並提出「跨域性社區照顧治理架構」，藉此說明透過「由上而下」與「由下而上」，以及「由外而內」(outside-in)與「由內而外」(inside-out)的推動層次，在相互為用的跨部門協力動態過程中，如何營造一個有利公民社會成長的制度環境，其中，基層社區的永續治理能力被視為是當代建構永續發展的重要途徑之一(江大樹、張力亞，2014：40)，進而從中形塑一個永續經營的在地化老人及失能者照顧模式。

新北市社區照顧關懷據點中可以應證本研究的理論，從新北市社區照顧關懷據點的實效社區治理層面上來看，新北市政府、社區發展協會或民間組織與社區居民結合社區的在地特色，獲得長者面對面對話的溝通管道對及信

任建立來凝聚社區意識，形構認同層面。再者，所有參與的行動者透過過程的承諾、共享的理解，行動者對社區照顧關懷據點的回應態度及合作意願，在參與層面中產生正面的轉變，有效地強化社區內公民參與的實質效果。最後，所有參與者間互動的歷程與方法中邁入互動層面，發現協力治理的即刻成果，社區照顧關懷據點有增進長者的健康與生活品質、提升政府回應性與議題倡導能力及攜手社區聯盟共創利益等特點，當面對面對話、信任的建立、過程的承諾、共享的理解和即刻的成果等 5 個要素形成良善的循環時，協力治理落實長者照顧的實踐結果。本研究的最終目的期盼，以推動社區照顧關懷據點落實計畫的社區為治理的最小分析單元，亦或起始點，從而發揮正「外部效果」逐漸向外擴溢到其他環境結盟，最終達成「福利再生」與「公民社會」彼此融合的實踐理念。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

參考文獻

一、中文部分

內政部（2005）。建立社區照顧關懷據點參考手冊。臺北：內政部。

王千文、陳敦源（2012）。形式上還是實質上的「公私協力」：全民健康保險總額支付制度個案分析，*公共行政學報*，42，99-137。

江大樹、張力亞（2008）。社區營造中組織信任的機制建構：以桃米生態村為例。*東吳政治學報*，26（1），87-142。

江大樹、張力亞（2014）。永續社區治理能力指標體系之建構。*臺灣民主季刊*，11（4），37-83。

李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。*國家文官學院*，12，41-77。

李宗勳（2007）。政府業務委外經營：理論、策略與經驗。臺北：智勝文化出版公司。

李柏諭（2011）。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。*公共行政學報*，40，41-76。

李柏諭、鄭舜介（2011）。實效社區治理模式之探討：以鳳山社區大學防治登革熱為例。*非營利組織學刊*，15，27-58。

杜文苓 (2010)。環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例。公

共行政學報，35，29-60。

邢瑜 (2013)。政策變遷對社區意涵的影響：臺灣 1994 至 2012 年的社區總體

營造政策。中國行政評論，19 (4)，1-23。

林水吉 (2009)。跨域治理—理論與個案研析。臺北：五南。

林淑馨 (2011)。非營利組織概論。高雄市：巨流。

林淑馨 (2012)。公共管理。高雄市：巨流。

柯于璋 (2005)。社區主義治理模式之理論與實踐—兼論臺灣地區社區政策，

公共行政學報，16，33-57。

陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的吊詭。文官制度季刊，2 (3)，

17-71。

陳欽春 (2000)。社區主義在當代治理模式中的定位與展望。中國行政評論，

10 (1)，183-213。

陳錦煌、翁文蒂 (2003)。以社區總體營造推動終身學習、建構公民社會。國

家政策季刊，2 (3)，63-90。

黃旒濤、辛振三 (2004)。我國老人長期照護政策執行之研究—以新竹市為例。

玄奘管理學報，1 (2)，1-24。

楊淑雯 (2014)。非營利組織推動臺北市老人長照服務之研究。臺北市立大學社會暨公共事務學系碩士論文。

劉宜君 (2005)。社區式長期照護網絡之探討－公共網絡管理的觀點。「第四屆地方發展策略研討會暨公共事務與公共行政青年論壇」發表之論文，佛光大學人文社會學院。

鄭錫鏞、廖洲棚 (2009)。公共職訓委外績效評估指標之研究：以行政院勞委會職訓局為例。公共行政學報，30，33-62。

二、英文部分

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory. Advance Access publication*, 18(4), 543-571.

Butcher, H., Glen, A., Henderson and Smith, J. (1993). Why Community Policy? Some Explanation for Recent Trends,. *Community and Public Policy*, 55-71.

Epstein, P. D., Coates, P. M., Wray, L. D., & Swain, D. (2006). *Results that matter : Improving communities by engaging citizens, measuring performance, and getting things done*. San Francisco, Calif., USA: Jossey-Bass Publishers.

Feiock, R. C., & H. S. Jang.(2009). Nonprofits as local government service contractors. *Public Administration Review*, 69(4), 668-680.

Feiock, R. C., & H. S. Jang.(2009). Nonprofits as local government service contractors. *Public Administration Review*, 69(4), 668-680.

Gazley, B. (2008). Beyond the contract: The scope and nature of informal government-nonprofit partnership. *Public Administration Review*, 68(1), 141-154.

Green, G. P., & A. Haines.(2008). *Asset building and community development*. Los Angeles: SAGE Publications.

Halsall, J., Oberoi, R., Cooke, I. G., &Wankhade, P. (2013). Understanding community governance: A global perspective. *International Journal of Asian Social Science*, 3(5), 1112-1127.

Mattessich, P. W. (2009). Social capital and community building. In. R. Phillips & R. H. Pittman eds. *An introduction to community development*. London: Routledge.

Osborne, Stephen P. (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge, 293-310.

Peters, B. G. & J. Pierre. (1998). Governing without Government: Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration and Theory*, 8,223-242.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflectivity and Accountability*.Ballmoor: Open University Press.

Rubin, Barry & Richard Rubin. (2007). Service contracting and labor-management

partnerships: Transforming the public sector. *Administration Quarterly*, Summer, 192-217.

Skelcher, C., McCabe, A., Lowndes, V., & Nanton, P.(1996). Community networks in urban regeneration : ‘It all depends who you know...!’ . *Findings, Local and Central Government Relations Research*, 45.

Terman, Jessica & Kaifeng Yang. (2010). Contracting and the performance assessment tool: Politicization or sound management?. *Public Administration Quarterly*, Fall, 400-433.

Wang, X., & Wang, Z. (2014). The establishment of community governance structure of Deliberative Democracy. *In International Conference on Logistics Engineering, Management and Computer Science (LEMCS 2014)*. Atlantis Press.

Wijayanti, D. R., &Suryani, S. (2015). Waste Bank as Community-based Environmental Governance: A Lesson Learned from Surabaya. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 184, 171-179.

Yang, Y.(2015). Study of Improving the Community Governance Mode by Constructing the Demand Ways for the Rational Public Opinion. *Open Journal of Political Science*, 5, 311-315.