

編言

高齡社會的照顧赤字與社區照顧的 「用途」

張世雄

國立中正大學社會福利學系教授

二十一世紀的人類，正面對著高齡社會逐步加劇景像的嚴厲挑戰與連鎖效應要如何因應的問題。在社會層次上，問題呈現為照顧（人力和財力）資源逐漸匱乏，而照顧需要卻日益地遽增；在個人層次中，則是老年經濟收入減少而普遍不足和家庭照顧資源的規模萎縮甚而孤獨化。這些整體與個體之間的相互激盪作用，經過制度規則導引與政策干預工具的中介作用後，分別反應在曾經是穩定個人生命歷程的轉銜困頓、時機延宕和軌跡變動，以及當前年金改革的生活焦慮和長期照顧制度能量不足的「現金-照顧連結」（cash-care nexus）破碎困境上。這種非意圖和意料之外的後果，甚至是一種因為成功而失敗（failure by success）的產物，構成了當代社會福利制度與社會政策的嚴峻考驗。

回顧二十世紀中葉的快速經濟成長、穩定教育到就業的通道和福利國家供給擴張，當前的景象恰似卡爾·馬克思在《路易·波拿巴的霧月十八日》書中評論道：「那些曾經是穩固不變的，已消逝在空氣中」（All that is solid melts into the air）。而「社區」這一詞彙和概念建構，則一直是對於那些已經消逝的穩定關係和文化事物，抱持著高度的懷舊情懷，並激發人們從內心情感深處去追求。回應西方社會的工業化與都市化問題，1880 到 1920 年代從英國倫敦（Toynbee

Hall, 1884) 到 (英國傳教士移民) 美國紐約州水牛城 (The Westminister House, 1891) 的社區組織方式睦鄰和鄰里中心運動 (Settlement and Neighborhood Centers Movement), 曾是英美國家所謂「社會改革」(Social Reform) 的重要力量。德國學者藤尼斯 (Ferdinand Tönnies) 著名的《社區與社會》(1887) 這組對立概念, 更使得社會學成為一門在工業都市社會中展現著高度懷舊情操的科學 (science of Nostalgia)。曾為福利國家所納編的社會力量, 自 1980 年代以來展現為社群主義 (Communitarianism) 在西方及工業化社會的政治復興, 再次地人們群起尋求被 (1% 對 99%) 極端不平等、不穩定就業和工作貧窮所破壞的穩定社會信任關係和人性的基本尊嚴。於是, 社區組織或社區工作與二次戰後福利國家之間看似夥伴的矛盾與衝突關係, 相隔半個世紀後再次浮現。

認識資本主義福利國家和現代性文化的發展, 是理解這一複雜歷史關係的突破點。簡單地說, 西方現代性文化所支持的個人及其自主性和權利, 成為資本主義私有財產權、契約自由和勞資雇用生產關係的文化黏著劑。現代國家沿著生命歷程時間的生命管制體制和全球化政治經濟的空間聚集 (如資源不等的城市) 或排除 (缺乏資源的地域) 作用, 從 (男女) 性別轉向以 (青壯 / 中高 / 依賴) 年齡作為就業生產力的分隔界線, 並同時以性別平等之名, 將舊稱家務的照顧工作或再生產 (reproduction) 的事務從家庭移出, 成為可買賣的商品或準商品化 (包括使用者付費) 的低薪工作。全球化資本主義的市場經濟力量, 不僅是沿著年齡構造出青年就業和高齡就業的弱勢地位與工作卻貧窮處境, 極端不平等力量更透過不同年齡人口群的跨國跨區空間移動或無法移動, 二元化社會結構而造成青壯擁擠都市和老弱空巢鄉村的高齡社會景觀: 一邊是青壯人口婚育延宕的少子化; 一邊是老幼人口缺乏資源的照顧赤字。可預見的結果, 當然是加速度的人口老化。

回到社區工作的政策議題，追求經濟成長的社區發展和文化懷舊的社區營造，當然是有著根本不同的社區內涵和分歧的社區工作模式。同樣的，社區照顧做為傳統福利服務的現代化或管理主義化，只是試圖以降低照顧成本（包括健康老化）為考量的照顧模式和消極殘補式的補破網機制，對於持續且加速的高齡化趨勢並無實質減緩和穩定的作用。也是在這個關鍵問題上，行政院引進日本 2015 年正式啟動的地方創生政策，宣布今年是我國的地方創生元年，用來強化現有社區營造、社區發展和社區照顧模式的不足。這透露出長期照顧政策 2.0 中所謂創新的社區總體照顧模式，只能是一種服務資格篩選規則和最低需要滿足的輸送策略，卻無法擁有長期穩定的人口群來維持和永續。

也就是說，要讓社區照顧成為可能，就得要先讓社區和其組成的家庭人口本身成為可能。在這前提下，我們需要有至少三方面的研究工作重建。首先要更加重視社會關係的人口學，而不只是預設著穩定社會或信任關係的人口學。特別是如專輯第一部分論文所探討，偏鄉在地老年人口的照顧需要，是否能由發展觀光產業吸引來的青壯人口和資本所提供？近年來的金門或更早發展的阿里山都凸顯出人口結構金字塔的堆疊式錯置（mismatched）假象。其次，社會工作專業導向的社區工作不僅有必要回到 Jack Rothman 鉅視實務（Macro Practice）的社區工作傳承，特別是強調「改變社區」的基本使命時，更有必要與社會理論的再連結。最後但也更困難的，則是要將流動化的**空間結構**和動態化的**時間結構**，引進社區研究與社區工作的方法論中。這是在當前推動地方創生議題時，幫助我們認識和面對問題所不可或缺的概念工具。

收集在本專刊的五篇論文，可以簡單地區分成兩個部分來閱讀。第一個部分為高齡社會的流動景觀與照顧赤字的形成；第二個部分則是長照制度安排和多樣化的社區照顧模式。〈高齡社會中的社區照顧與社區政策：社區要怎樣照

顧？〉和〈跨界前線：揭開金門人口紅利下的社會風險〉分別考察高齡社會發展的生命歷程變動軌跡和在地人口組成結構的關係錯置，闡述照顧赤字的浮現與社區照顧作為一種社會回應的不足。由〈歐洲國家長期照顧政策重構的反思：市場、家庭，與社區間的理論辯證〉、〈共同生產與社區照顧關係之探析—以嘉義縣頂菜園為例〉和〈雙老家庭宜居城市之建構--以新竹市為例〉三篇組成的第二部分，在長期照顧制度的關懷下，分別從共同事務、共同生產或宜居城市的觀點來檢視不同社區照顧模式的可能性、配套條件和限制。

本輯專刊的構想、籌畫與出版，由國立中正大學「高齡跨域創新研究中心」（CIRAS）的社會轉型組發起和運作，「台灣社區工作與社區研究學會」協助邀請。最後，我們促成了金門大學社會工作學系和中正大學高齡跨域創新研究中心共同辦理的「高齡社會：參與、安全、照顧」學術研討會，並於 107 年 6 月 29 和 30 日在金門大學陳開蓉廳成功舉辦。本活動經公開徵稿和審查的會議論文，發表共有 12 篇。會議結束後已修改投稿論文中，經雙匿名審查以及主題相關度選取，共保留五篇組成本集專刊。本刊編輯委員會感謝所有為會議辦理和專輯編輯出版付出努力的夥伴們和學校機構。