

研究論文

以共同生產觀點探析社區照顧整合 體系之建立—以頂菜園社區為例*

吳明儒

國立中正大學社會福利系教授 / 高齡跨域創新研究中心副主任

劉宏鈺

國立中正大學高齡跨域創新研究中心兼任研究員

歐紫彤**

國立中正大學社會福利研究所博士生

收稿日期：2018年9月20日，接受刊登日期：2018年12月5日。

*感謝教育部高等教育深耕計畫特色領域研究中心計畫以及國立中正大學高齡跨域創新研究中心的支持（CIRAS）的支持

**通訊作者：xx_xholic@hotmail.com

中文摘要

本文目的在探討共同生產運用在社區照顧上的可能性，同時探討學者／專家／社區三者之間的互動關係，希望藉此研究提供政府推動社區以共同生產方式建構社區照顧模式的可行性分析。

所謂共同生產（coproduction）係指服務遞送的過程中專家與社會大眾（professional-public）扮演平等的參與角色，專家與社區是一種夥伴關係的建立。為達研究目的，本研究使用焦點團體法與深度訪談法分別收集「民溪模式」的ABC執行單位與頂菜園社區對於長照2.0運行狀況之想法，以及專訪據點負責人如何知悉和解讀長照2.0制度，還有如何看待長照2.0中A、B、C點的互動關係。

研究發現，透過共同生產可增進社區知能，調整身分認知，進而從服務接受者轉為生產者，使社區居民真正成為在地老化主體。據此，建議政府將共同生產的概念導入社區照顧，建構社區互助體系。其次，嘉義縣C點可以長青活力站為基礎，進行銜接與轉型，以符合長照2.0在地老化的政策目標。最後，將社區照顧視為互助共生的過程，聚焦社區全人發展，讓長照能夠整合與共創，改變傳統的社區照顧的依賴模式，達到在地老化與照顧社區化的目標。最後，應該更重視在地性及社區特色，促進共同照顧圈的營造，持續社區對長照知能的培力，方能融入社區，建構長期照顧網絡。

關鍵字：共同生產、長照2.0、社區照顧模式

Analysis of the Community Care Comprehensive System Established on Co-production—Ding-caiyuan Development Association as an Example

Ming-Ju Wu

Professor, Department of Social Welfare, National Chung Cheng University
Deputy Director, Center for Innovative Research on Aging Society, National
Chung Cheng University

Hung-Yu Liu

Adjunct Researcher, Center for Innovative Research on Aging Society,
National Chung Cheng University

Tzu-Tung Ou

Ph.D. Student, Department of Social Welfare, National Chung Cheng
University

Abstract

The concept of “co-production” means that both the professional sector and general public should play an equal role in the delivery of services i.e., as well as being knowledge experts and community care givers, they should work together as co-partners. Therefore, we have decided to take the example of the *Long-Term Care Project 2.0* in Chiayi County to discuss how the community organization in Chiayi County interprets “co-production” in care services delivery. We analyzed the construction of the “C Lane Community Station,” how the community views “C and A” (the social welfare group established by the local medical institutions) and their mutual relationship with B. Our investigation concluded that it should: pay more attention to specific locality and community characteristics; promote the creation of a common care circle; and continue the community's cultivation of long-term

knowledge to integrate into the community as a means of constructing a long-term care network.

Keywords: Co-production, Long-Term Care Project 2.0, Community Care Model

壹、前言

台灣自 1993 年以來，65 歲以上的老年人口佔總人口比例已超過 7%，2016 年已攀升至 13.2%，並於 2018 年超過 14%，正式邁入高齡社會(aged society)；預計於 2026 年超過 20%，成為超高齡社會(super-aged society)（內政部統計處，2018）。另一方面，家庭結構的轉變，不僅使家庭養老功能逐漸式微，少子化更可能對未來的照顧人力，造成衝擊。

台灣高齡化的發展，在政策面雖然以在地老化(aging in place)及活躍老化(active aging)為主軸，但是對於台灣鄉村地區的高齡者資源不足的隱憂認為是一項值得重視的問題。為了滿足國內人口結構老化，產生的照顧需求，台灣制定許多長照相關政策；最早可回溯至 1980 年代「老人福利法」之通過，而後包含 1998 年「加強老人安養服務方案、老人長期照護三年計畫」、2000~2003 年「建構長期照顧體系先導計畫」、2002~2007 年「照顧服務福利及產業發展方案」、2007 年「長期照顧十年計畫」、2015 年「長照服務網及長照服務法」以及 2016 年「長照十年計畫 2.0」等相關政策內容（衛生福利部，2017）。「長照 2.0」是台灣未來長照服務發展的重要大計畫；官方文件顯示，比起過往計畫，「長照 2.0」擴充了服務內涵與彈性，建立許多創新服務方案，如失智症照顧服務、小規模多機能服務或社區整體照顧服務體系等。「社區整體照顧服務體系」的目的在推動建立以社區主義精神的社區照顧體系，藉由所謂 A（長照旗艦店）、B（長照專賣店）、C（長照柑嘛店）三種不同層級的服務型態加以串連，建立社區連續性且整合性的照顧服務體系，延緩失能失智老人進入機構照顧的時間。

如今台灣家庭型態及樣貌改變，家庭結構和功能已難以再延續過往以家庭照顧為主的養老模式，而老年照護議題也不再只是個人或家庭的單一問題，而是整體家庭、社區及國家，甚至是全球都非常重視的一項客觀社會事實和必須共同承擔的責任。社會照顧資源的多寡，深刻影響老年的健康狀況和生活品質，在少子化與高齡化的雙重衝擊下，所衍生的勞動力短缺及扶養負擔加重等議題，再加上政府財政困窘、長期照顧需求日漸增高，除了考量既有的服務模式外，能否再活化和運用在地中高齡人力資源開展新的服務平台，滿足社區照顧服務所需之各項服務和資源，促使高齡長者能安享一個健康、自主和尊嚴的晚年生活，已經成為一項超越政治的重大政策議題（劉宏鈺、吳明儒，2015）。嘉義縣是一個典型的鄉村型農業縣，由於產業與人口結構的特殊性，預計於 2022 年邁入超高齡社會，比全台預期時間早了 4 年。據此，政府近年強力推動以社區整體照顧服務體系為基礎的長照 2.0 政策，從社區關懷據點到長照 C 點均是以此方向思考。

透過共同生產及共享決策的概念，消費者也可以是一個生產者，甚至和服務提供者在服務過程中成為共同生產者，一起致力於公共利益的創造（劉宏鈺、吳明儒、吳曉君，2012）。據此，為進一步了解共同生產（co-production）與社區照顧體系之關係，本文將試以長照 2.0 在嘉義縣推動的經驗為例，討論頂菜園（嘉義縣第一個成立社區關懷據點的社區）這個社區組織如何解讀長照 2.0，為何決定要參與長照 2.0 的 C 巷弄長照站的建置，社區如何看待它（C）與 A（在地的醫療機構所成立的社福團體）及與 B 的關係。在社區與專業之間對於社區照顧的立場並不一樣，因此社區對於持續推動長照 2.0C 的態度非常曖昧，同時在「讓利」與「算計」之間產生有趣的互動關係。循此思維，本文將以「共同生產」的觀點切入，探討共同生產運用在社區照顧上的可能性，同時探討學

者／專家／社區三者之間的互動關係。希望藉此研究提供政府推動社區以共同生產方式建構社區照顧模式的可行性分析。

貳、嘉義縣人口結構與長照政策

根據聯合國世界衛生組織的定義，其將 65 歲以上老年人口比率達總人口之 7% 的國家定義為「高齡化社會 (ageing society)」，達到 14% 時為「高齡社會 (aged society)」，超過 20%，則為「超高齡社會 (super-aged society)」。台灣於 1949 年左右進入戰後嬰兒潮，據過往統計資料顯示，自 1950 年代起，每年有超過 40 萬的新生兒出生，當時出生的嬰兒截至今日剛好屆滿 65 歲。近年來因為社會結構變遷，經濟環境不佳，高工時、低工資，種種因素環環相扣，台灣生育率成為連年蟬聯最後。在生育率遠遠追不上人口老化的背景之下，台灣成為亞洲地區快速老化的國家之一，同時也是生育率敬陪末座多年的「榜首」。

隨著社會變遷與醫療衛生的進步以及國人健康觀念提升等，台灣整體人口結構快速趨向高齡化的發展，1993 年台灣 65 歲以上人口數達總人口的 7%，正式成為聯合國認定的「高齡化社會」，並於 2018 年突破 14%，邁向高齡社會，更驚人的是，預估再花 7 年，也就是 2025 年，老年比率將超過 20%，晉級為超高齡社會。截至 2017 年底，台灣老化指數已達 105.7，比起 2016 年同期的 98.86，增加了 6.84 個百分點，超過百歲的人瑞數量已達 3224 人。

行政院經濟建設委員會 (2013) 以聯合國「2012 年世界人口展望」與行政院經濟建設委員會之「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」為基礎，利用兩份報告中對於人口歷年推計之數據推估出，台灣於 1960 年代，老年人口數為全球第 164 名，鄰近的日本則為第 44 名，兩國名次相差 100 名以上。然 50 年後，

2010 年，日本已成為全球最老的國家，台灣不惶多讓，迅速爬升 97 個名次，來到第 47 名，預估將於 2060 年成為全球老年人口數第二名之國家，僅次於卡達。換言之，在戰後嬰兒潮老化以及少子化的雙重影響之下，人口老化速度非常驚人，由上述研究資料顯示，台灣從高齡化邁向超高齡社會的時間僅 32 年，遠比法國歷時 156 年、美國 92 年短，甚至快於日本的 35 年(國家發展委員會，2013)。

老化指數按縣市別觀察，老化指數破百的縣市，已從 2011 年的 3 個縣市，增加為 17 個，其中包括台北市、台南市及高雄市等直轄市在內，呈現老年人口多於幼年人口現象，扶老比更超過扶幼比(詳見圖 1)。台北市為六都中最高，達 118.7，其次破百為台南市(116.1)、高雄市(117.2)，新北市(100.9)，最低的為桃園市(71.2)。其中嘉義縣因低出生率及人口外流等因素，老化指數 188.1 最高、雲林縣 148.7 次之，新竹市 66.6 老化指數相對較低；與 100 年底相較，各縣市老化指數均增，以嘉義縣增幅最劇(見圖 2)(內政部統計處，2017)。

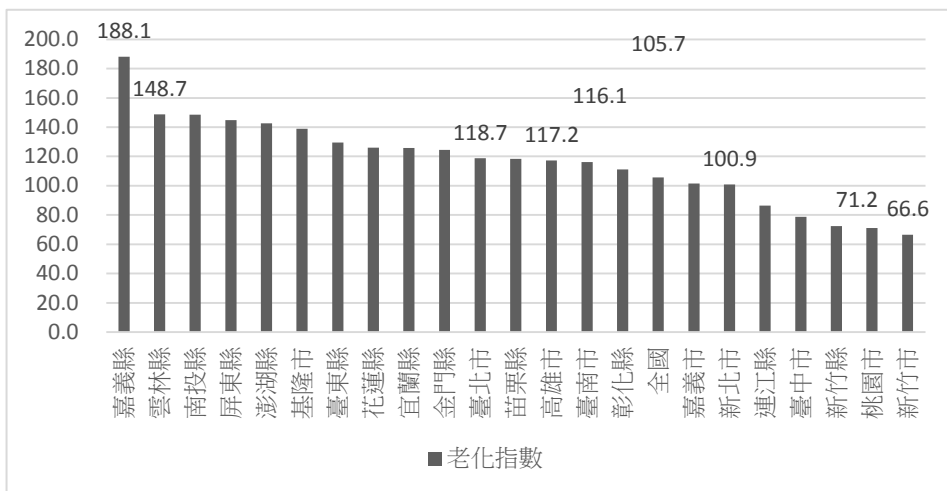


圖 1：2017 年台灣老化指數—以縣市別區分

資料來源：內政部統計處(2017)。

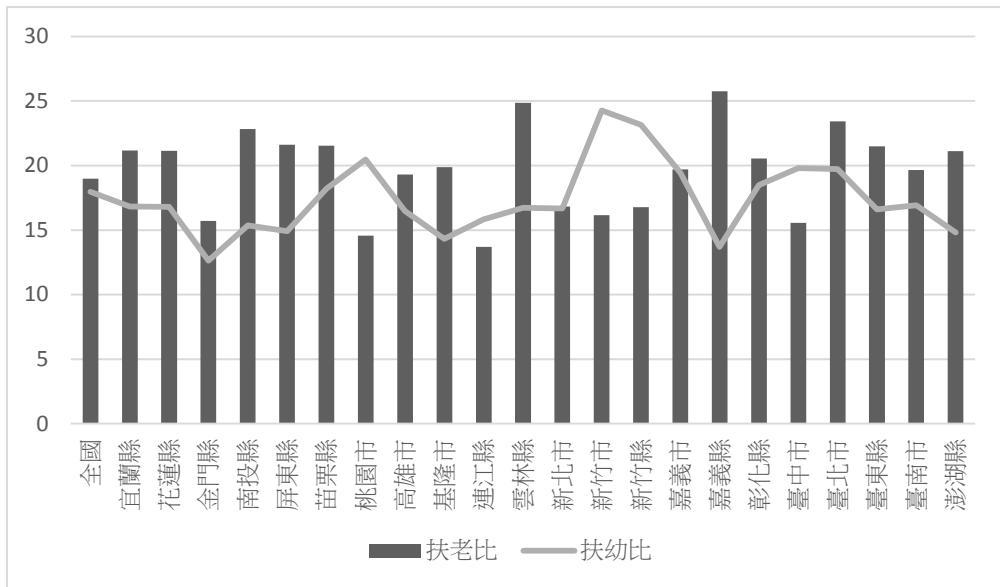


圖 2：2017 年台灣扶老比與扶幼比—以縣市別區分

資料來源：內政部統計處（2017）。

除了需確立各國老年福利照護是否完善外，超高齡社會恐成為拖垮全球經濟成長速度的原因之一，也是當前全球不得不正視的問題。

嘉義縣做為全國人口老化最快速的地方，也是最快面臨超高齡社會衝擊的縣市，在人口外移嚴重、生育率又持續低迷，嘉義縣近 10 年來人口總數由 2008 年底的 54.9 萬人逐年下降至 2017 年底的 51.1 萬人，降幅為 6.84%；其中幼年人口數由 008 年底之 8.4 萬人逐年下降至 2017 年底之 5.1 萬人，降幅高達 40.61%，然在老年人口數反面卻呈現相反，逐年上升，由 2008 年底之 8.4 萬人增加至 2017 年底之 9.4 萬人，增幅達 12.04%。換言之，嘉義縣在少子化及老年人口增加，以及青壯年人口因就業而遷居的三重影響下，老年人口比率由 2007 年底之 15.09% 逐年增加至 2016 年底之 17.90%；老化指數亦由 2007 年底之 94.36% 逐年增加至 2016 年底之 174.29%，且自 2007 年底起，老年人口數即多於幼年人口數，人口結構更趨老化。扶老比也由 2007 年底的 21.90% 增加至 2016 年底的 24.92%。由鄉鎮市分析，共有 6 個鄉鎮市老年人口比率超過 20%，

最高為六腳鄉（24.92%），鹿草鄉 24.28%次之；除了太保市幼年人口數大於老年人口數外，其餘 17 個鄉鎮市老化指數皆已破百，其中以義竹鄉最高，達 323.85%，六腳鄉次之（320.95%），鹿草鄉第三為 316.67%。換言之，即老年人口超過幼年人口 3 倍。進一步觀察與比較各鄉鎮市老化情形在 2011 年至 2016 年的變化，其中以義竹鄉增加 116.86 個百分點最多，其次為增加 114.97 個百分點的鹿草鄉，再次者為六腳鄉，增加 106.36 個百分點；另扶老比以六腳鄉增加 4.00 個百分點最多，其次為梅山鄉增加 3.80 個百分點，竹崎鄉增加 3.77 個百分點再次之（嘉義縣政府，2016）。

綜上所述，若同時於其他縣市近年比較，該縣為全台老化最為嚴重之縣市，老年人口比率、扶老比及老化指數均是各縣市之首位，其中本縣 2016 年底老化指數為 174.29%，雲林縣為 140.37%居次，而僅鄰本縣之嘉義市老化指數則為 93.99%；另比較 2016 年底與 2011 年底老化指數變動情形，本縣增加 54.95 個百分點最多，老化速度最快（嘉義縣政府，2017）。嘉義縣為全國老化最為嚴重的縣市，其之老年人口比率已於 2004 年達到聯合國高齡社會之標準，達 14.3%，相較台灣其他縣市提早 13 年進入高齡社會的定義範圍內，直至今日，已成長至 18.18%，縣市內更有多個鄉鎮市超過 20%，符合「超高齡社會」的標準。

參、共同生產的概念、意義與價值

一、服務重視合作共創價值

共同生產（co-production）係由 E.Ostrom 於 1975 年時所提出，最初用以描述「規範制定者」（regular producer）與「公民生產」（citizen production）之間的關係，前者可能是專家學者，後者可能是公民、公民團體為了促進或提升

受服務的品質所投入的行動，爾後擴展到解釋服務提供者與使用者、社區成員等 (Verschuere, Brandsen, and Pestoff, 2012)。簡言之，共同生產 (coproduction) 的概念就是在服務遞送的過程中專家與社會大眾 (professional-public) 扮演平等的參與角色，專家與社區是一種夥伴關係的建立，彼此之間平等互惠。換言之，共同服務在案主與專家之間是一種合作共創的關係，而非傳統服務以專家指導為主，上對下的服務模式。Ledger and Slade (2014) 的研究指出『服務的提供者或專家』 (provider/professional) 如何與『服務使用者或案主』 (service user/client) 之間建立共同的工作目標是建立成功互動關係的關鍵因素。也就是說在共同生產的模式中的「產出」 (production) 是透過共同努力得來的結果 (jointly produced output)。在共同生產的架構之下，服務使用者與服務提供者是平等的，並且能夠共同分享權力與決策¹。專家將會提供案主相關訓練，提升其知能，藉此過程使用者將有機會成為生產者，因為已有相關研究證實，以共同生產的方式陪伴案主，將有助於增加其之社會資本、自尊、自我效能和生活技能等正向積極影響 (Mayer and McKenzie, 2017)。

二、角色轉變成為參與者與生產者

因此，共同生產不只是為了公共服務的提供，還強調社區內的人際互動。由服務使用者和服務提供者合作產出的「共同生產」，即是要讓消費者能夠高

¹ 共同生產的概念與生物間所產生的共生關係 (symbiotic relationships) 有其相異之處。生物的共生關係大致分成三種型式：互利共生 (mutualism)、偏利共生 (commensalism) 或寄生 (parasitic)。兩種以上的生物在生態環境中，可能因兩方共生而互蒙其利、兩方共生偏利一方或帶動對方獲取利益的一方 (張一中，2014)。共同生產的關係並無生態環境中的爭奪生存資源的關係，而是一種合作互助產生有利的服務模式的手段與方法，前者為目的，後者為手段，兩者並不同。不過其生態共生的關係卻與共同生產的多元生產者之間的互動關係，有其類似之處。

度參與的一種過程與結果（Meuter and Bitner, 1998），同時將資產（assets）帶到人們的生活之中。以撤退理論（Disengagement Theory）為例，高齡者離開職場後，老年時期生命活動及自我之精力都會退化減少，藉由社會的退縮及心理的退縮來改變或切斷與他人的連結。然如同李瑞金（2000）所述，撤退理論將老化過程中的高齡者單一化成同一個樣貌，並非所有高齡者都願意完全退出社會參與。一部分老人願意選擇繼續工作、參與社會活動、活躍老化生活，並非如同撤退理論所述，逐漸退出社會生活。相關研究亦曾指出，有許多高齡者撤退的原因是來自於缺乏繼續社會參與的機會。此時將可透過共同生產提升高齡者的社會參與，藉此讓高齡者們由服務使用者轉為生產者，改變服務傳遞方式，從「為民眾提供服務的公共服務」（public services FOR the public）發展到「由民眾提供服務的公共服務」（public services BY the public）。退休、高齡並非只能單方面接受服務，被視為一個依賴者，透過共同生產讓社區高齡者增加其之自信，挑戰社會既定的成見，重建個人與社區之關係，讓人們彼此願意付出和學習。

肆、研究目的與方法

行政院於 2016 年 9 月 29 日通過「長期照顧十年計畫 2.0」之後，嘉義縣因位處台灣高齡人口比率最高的地區，因此嘉義縣政府積極爭取在民雄與溪口地區進行社區整體照顧 ABC 模式的試辦計畫（簡稱「民溪模式」）。該計畫採 1A-4B-6C 的組合，A 級係由財團法人中華聖母社會福利慈善基金會負責建置社區整合型服務中心，初期希望藉由此一試辦計畫找出成功經驗以供未來其他鄉鎮的複製（黎世宏、陳阮玲，2017）。在參與試辦計畫的 11 個單位中，A 級為

基金會；B 級有衛生所、長照中心、居福單位、養護中心；C 級有 3 個社區發展協會、老福機構、居服單位及關懷據點。這些服務提供單位如何與社區需求的長輩產生連結與互動，並讓社區居民也能成為照顧的生產者是研究的主要目的。

其次，本文擬進一步透過申請第二期計畫的嘉義縣頂菜園發展協會收集滾動式修正的長照 2.0 計畫執行的情況。頂菜園社區是嘉義縣第一個辦理社區關懷據點的社區，後來轉為功能型的據點，因此熟悉政府有關社區照顧的政策與意涵，因此藉由該據點的負責人陳明惠理事長的深度訪談，來了解其所解讀長照 2.0，及其如何看待長照 2.0 中的 A、B、C 點的互動關係。

本研究試圖運用共同生產（co-production）的概念，收集參與長照 2.0 的服務提供者在面對社區需求時如何解讀及回應政策，並解析社區照顧體系建立的歷程所遭遇的問題與盲點，藉此瞭解基層對於長照 2.0 的看法與理解，希望據此提出未來偏鄉長照體系發展的建議。

據此，為了增加資料飽和度，本研究將分別採用焦點團體法與深度訪談法的方式蒐集資料。本文除了對於嘉義縣頂菜園文化發展協會之理事長進行專訪外，另透過立意抽樣邀請長照管理中心及 A、B、C 單位相關代表以焦點團體的形式進行訪談。

為了解 A、B、C 各單位作為長照 2.0 試辦的前導計畫中的一員，實際操作該政策時的看法，釐清彼此之間對於不同單位的看法，如合作上所遇到的困境等，若以深度訪談法單獨訪談各單位，無法多方進行討論，產生想法的碰撞，資料蒐集上恐有限制，故長照管理中心與 A、B、C 單位將選擇使用焦點團體法。頂菜園社區做為嘉義縣第一個辦理社區關懷據點之社區，有其獨特性與不

可取代性，故特意挑選該社區作為本研究之樣本，且採用深度訪談法，透過訪談了解社區對長照 2.0 的態度及其之的角色。

研究過程中，將以研究目的為基礎，循著文獻探討所得之資料擬定半結構式訪談大綱進行訪談。研究者將採取開放的態度，和受訪者共同討論長照 2.0 政策對於未來 A、B、C 三點的意義與影響。其中，焦點團體之優點在於人員較多，透過團體互動激發多元觀點，可提高資料豐富性，但也因此而產生限制。換言之，成員之間的對話與語言運用，可能受到團體情境影響，對造成資料不確定性。據此，研究者將專注傾聽成員之間的對談，並對於團體互動狀態有高敏銳之觀察，適時介入團體互動來調整氣氛並進行必要之追問。此舉不僅可使研究者控制討論議題不偏離研究目的，亦可避免受某一操控型的參與者引導偏向某一種答案之情形（周雅容，1997）。

為了資料收集完整性與豐富度，在訪談進行中，研究者除以專注傾聽回應研究對象之外亦將研究對象口語與非口語的表達記錄於訪談手札或是田野筆記中，以便未來作為研究分析之參考資料。另外，為確實掌握與避免誤解研究對象的意思表示，訪談過程中，研究者將在徵求研究對象的同意之下進行錄音。訪談的內容轉謄為逐字稿，將資料作進一步整理，作為研究分析之用（簡春安、鄒平儀，2004）。

本研究依據文獻及實務經驗擬定訪談大綱，以半結構式大綱進行訪談。潘淑滿（2003）指出，半結構式大綱在引導式問題後通常會接隨開放式說明問題，用以探究受訪者的感受與想法，故而適合用於深入瞭解個人經驗時使用。在探究議題方面，本文聚焦於受訪者實際執行長照 2.0 後，A、B、C 三者之間的互動經驗與修正建議。為有效進行質性資料分析，研究者反覆閱讀逐字稿內容，

發展主題架構及進行資料索引。最後，依據研究資料及相關文獻進行討論與解釋（簡春安、鄒平儀，2004）。

表 1：焦點團體與會者基本資料表

| 類別 | 職稱 | 代碼 |
|------|------|-----|
| 照管中心 | 照顧專員 | G-1 |
| | 照顧專員 | G-2 |
| | 照顧專員 | G-3 |
| A 單位 | 副執行長 | A-1 |
| | 督導 | A-2 |
| B 單位 | 主任 | B-1 |
| | 院長 | B-2 |
| | 主任 | B-3 |
| C 單位 | 總幹事 | C-1 |
| | 總幹事 | C-2 |
| | 理事長 | C-3 |
| | 執行長 | C-4 |
| | 會計 | C-5 |

伍、共同生產與社區照顧關係之探析

一、共同生產的社區照顧模式－頂菜園

嘉義縣頂菜園發展協會創立於 2003 年 12 月，以頂菜園鄉土館為基地，串聯周邊社區，期待再現古笨港風采。頂菜園鄉土館是一個已獲得勞委會補助的鄉土計劃園區，由陳明惠先生一手打造，將廢棄物再利用的概念融合進社區營造中，重現傳統農村的文化與保存。透過『社區即教室』的理念傳承鄉土文化與在地農業的精神。

頂菜園的創會陳理事長致力於社區營造與社區照顧模式的推動，對於社區有濃厚的感情。建立頂菜園起因於遊子返鄉照顧母親後，看見故鄉沒落的衝擊與難過。

因為我在外面的業務，那另外接到父母親開始不舒服，我就沒有辦法離開，因為**這樣就決定回家照顧他們**，那留下來我在想說，在我媽媽洗腎的過程，都在慢慢地思考到說，**我的故鄉怎麼會變成這樣，怎麼會山河都崩潰。**頂菜園在台灣嘉義縣新港鄉，是一個連在地人都不知道的地方，行政區域屬共和村。我的故鄉田園美景不再，人與土地感情連結斷裂，**共同生活情感記憶逐漸流逝，熟悉的故鄉變了樣，也讓我找不到回家的路。**

初返鄉的頂菜園，破敗、老舊、高齡化，許多原因都讓這個過去因為糖業發展而興盛的社區逐漸被遺忘在居民的記憶中，使剩下地方耆老記得這些繁榮。但地方耆老會老，總有一天會離開，那麼這些回憶該如何傳承下去？

甚至只剩下，只剩老人、醉漢、鐵皮屋，網式帆布、塑膠椅子，不是在地的樓房，及三合院祖先牌位的那兩盞不滅的爐燈。那我也意識到說，我如果要回鄉過生活，那那個生活是什麼？那時候對我來講很重要的就是說，回鄉的路，變得很長。現在工業化、科技進步卻唾棄貧窮的故鄉，人總是要落葉歸根，**我要，我要把故鄉找回來，這樣的情景對我來說，我該如何反哺與孕育，向成長的家鄉土地虛心學習，成為我生命中不可卸下的「甜蜜負荷」。**

理事長與母親感情深厚，照顧母親的同時，一方面對於故鄉的蕭索感到難過，同時間也思索著有沒有可能讓故鄉榮景重現。他試著串聯周邊社區，但卻沒有得到正面的支持，於是他決定自己把回憶找回來。

對我來說，土地是另一個孕育我們成長的母親，藉由這個機會，我滿腔熱血，積極任事，想把故鄉找回來，這條返鄉路卻異常艱辛。...雖然遭遇到工作的人跟一般社區民眾看不起我們...做不起來，所以我就有一種不然就挑戰，那就來試試看，那試試看以後我們就忍耐去挑戰...，**也沒有人要幫忙，我遭遇到的從開始到遇到一些問題都沒有人要幫我**，我自己從撿垃圾開始，我會慢慢整理完之後帶回山上，我覺得他們還是看不起我...有一天讓我真的...我就要把社區環境整理好。所以在這過程裡面我們才会有去另一個看板在前面那邊。那個看板是說，十個字，相信有一天，火車會轉來（台語）。我很有自信，**相信有一天火車會回來，永遠陪伴在您我身邊。**

經過一番努力後，陳理事長成功的將「回憶」找回來，附近的舊火車道整治成功，周邊社區居民開始對社區營造有些信心，不再認為是陳理事長空談。然此時卻遇到了困境。台糖公司認為車道的設立佔據了其土地，要求拆遷。遇此困境，陳理事長再次求助於周遭社區居民，原本看到頂菜園營造成功而轉變態度的居民們，擔心與台糖公司進行協商恐會沾染麻煩，於是紛紛避而遠之。這次的困境，依舊獨留陳理事長一人面對。

我就以這十個字，「相信總有一天，火車會轉來」，作為我的核心，跟附近其他社區提出跨社區合作的共同願景，然後整治廢鐵道、重建灣仔內及板頭車站、涼亭、詩道、龍蛟橋，還有一些其他的以前東西的整理。結果車站完成，不到兩個月，**台糖公司來通知說，這是他們的地，所以他們要拆車站。**我立刻想辦法跟社區的人還有台糖公司討論、協調，結果都沒有人要幫忙，沒人要協商，他們只告訴我一句話，「車站你自己蓋，自己負責。」**我沒有任何支援**，結果就其實，對那時候很恨不過...就我這邊的社群跟社區的關係為什麼搞這麼壞，土地雖然是你們的台糖的，**以前放在那**

裏不管，然後社區的人以前不幫忙，現在也沒有幫忙，為什麼你們不幫忙？

我重視人與土地感情的生活記憶，這是我們的故鄉阿。

在層層關卡的努力之下，交涉終於成功，陳理事長辛苦恢復的車站得以保留。

後來，台糖那邊把案子送到經濟部，經濟部也越來越噲，就說一定要拆。

他說給我，那大家都方便，我也不想這樣。後來我自己一個人去台糖協調，一去就被一堆人說怎樣怎樣的，後來協商很多次之後，經濟部同意用租的方式讓車站繼續，變成全國唯一由民間帶來火車站從違法到合格。

透過獨自與台糖公司交涉的經驗，加上車站保留後，硬體已逐漸到位。此時陳理事開始思考，如何增強居民對於社區的歸屬感，進而全體動員，讓社區再現榮光？秉持著「想為社區做點什麼的初衷」，當時嘉義縣尚未有社區關懷據點成立，陳理事長靈機一動，將社區中的數位高齡者找來，設立嘉義縣第一個社區發展據點，並以此據點開展，同時辦理農村再生培力計畫，成為第一個通過農村再生單位，為後續的社區照顧模式鋪路。

我試著用這顆心去洞察、去改變社區跟生活，我以一個社區居民看到台糖鐵道起落，了解「危機就是轉機」這件事情，我才突然發現用應該試著用社區公民想法灌溉培育在地農村文化，進而改變社區。... 那我的主張就變成，從這顆心裡面，去改變這樣的一個產業，從產業到企業，從零到有，所以就，我把三個社區老人找出來，設立嘉義縣第一家社區照顧關懷據點，變成關懷據點，...其實我是嘉義縣第一個關懷據點，...然後我再轉變共榮系統，先讓他過，然後再轉變。那...其實我那個時候其實，也沒有人，縣政府都沒有人，那那個衝動就是說，我要做一些有意義的事情，所以我就直接，就給他提案，先、先通過。

人最後終究要回歸自然土地，我之後寫了一首歌，「若是火車轉來時」，象徵並期許我生活的故鄉容貌能再次榮光到我們現在這個據點，但我們的很多據點，是用功能性來豐富我們的工作。然後也**辦理辦理農村再生培根計畫，成為嘉義縣第一個通過農村再生單位。**

社區關懷據點分為一般型與功能型。前者又稱為補助型，顧名思義，政府針對據點設立、辦理活動或相關行政雜支等給予部分補助，每個月約有一萬元左右之補助款，並須接受政府定期查核。反之，功能型之設立並未接受政府補助。定菜園不僅是嘉義縣第一個社區關懷據點，也是第一個選擇以功能型方式設立的據點。陳理事長認為，唯有社區自立自強，不依賴政府補助，才有可能永續經營。同時以社會企業的經營為目標，盈虧自負，少了政府補助，也會同時少了地方政府為回應中央部會對於 KPI 要求所設立對於服務量的期待與要求，據此便能夠將服務的品質提升，自行決定發展方向。

我是一個社會企業，而這個企業背後我要盈虧自負，我的服務在精不在多。...**這樣才能永續經營。**但是我們沒有少了你們什麼案子啊，要做核銷。因為在執行的單位，他只是一個計畫案的執行，**執行單位就照計畫執行...**那我們的想法是說，是要實踐，要實踐我們說的事情，所以是，我可以說執行跟實踐不一樣。**我實踐我的理想，我不要倚賴公部門，依賴人家執行，阿執行完了你就叫他滾蛋。沒有！沒有案子進來就罵政府，那我們不是，我們完全靠我們自己，你才有辦法去改變社區跟生活，那你在改變的過程裡面當然我們就會，從關懷據點、從青年返鄉一直這樣，然後從農業休閒裡，我們也讓他變成農業休閒園區，我們再讓他感覺是現在這個土地，他可以幹嘛這是實在的合法，透過我們的農業去為我們想要的未來完成，阿所以就你要回來這邊過生活，最主要就是過生活這件事。所以我...我...我**

的主張比較說是比較目前來講，就，就像我們透過環境教育達到農村再生，我就達到了。...」

訪談中可以知悉，陳明惠理事長選擇功能型有很大一部分的原因是因起因於「自由」。他認為不接受政府補助款，對於據點服務的設計有著較高的自由度。進一步來看，其實來自於過往與公部門的不愉快互動。「一般型好像是一個月一萬元還是多少錢。...那我們乾脆不要拿，拿那個...，嘿啊然後被這樣子，又要幹嘛又要幹嘛，叫你做啥就要做啥...。」理事長在訪談過程中多次表示，不希望社區與協會成為他人眼中領補助款不做事的單位，所以非常堅持以社會企業的方式經營，保有營運與服務模式的自由度。

我有我的想法，這個才叫做社會企業，所以你怎麼讓他變成社會企業，所以盈虧自負可以去改變...那要點就是說，你是用那種好像拖累人的團體，所謂拖累人就是，你要寫計畫要去募款要去叫人家捐款，那，那些社會福利裡面，你是拿到別人的錢去分配，還是你有能力去讓他變成一個產業，自己去改變你想要做的事情，那個是重點。

他（公部門）說你們（據點）那個經營落差太大了（此指服務績效未達補助要求），**所以我要撤掉你**，好好好那我把他改過來啦，還怎麼樣。

雖然陳理事長於前段訪談中提及，向公部門申請補助可能有的限制，以及過往互動的不愉快經驗。然其並未因此拒絕合作，陳理事長提到，可適時利用公部門資源行銷與宣傳，推廣社區活動。

阿這就給他宣傳，幫我們廣告...我們也很努力，我們努力的過程也是讓，他們有壓力「喔~怎麼會有那個單位這樣」...平常沒有他沒有關係，所以我的想法就變成跟他們有一點不同，你沒有我還是繼續做，我就是做我的

啊，那你要來進來，我要看情況，我可以選擇，不是你可以選擇我。...那這樣操作的空間當然就比較大。

近期配合長照 2.0 政策上路，將長照單位分為 A、B 及 C 等三種等級，其中 C 點（巷弄長照站）鼓勵社區照顧關懷據點轉型增加「照顧服務」之功能，充實初級預防照顧服務，提供具近便性的短時數照顧服務或喘息服務（臨托服務）、營養餐飲服務（共餐或送餐）以及預防失能或延緩失能惡化服務。因為這個契機，陳理事長開始「在地安養」的意義，現行社區關懷據點的服務方式是否符合該理念，若要達到「在地老化、老有所用」等，該如何達到，「這就是你要那個生活跟氣度，你才有辦法往這裡經營，社區功能，從 C 點到關懷的那個，**讓我感覺他真的是為社區在想。對，不是為了利，而是為了這塊土地、這個情感，這個回憶這樣子。**」

幾經思考後，也將社區關懷據點轉型為長照 ABC 中的 C 點。

因為我就想說，之前就有我自己的想法，什麼叫「**在地安養**」的概念，C 點的在地就是說，不管他是失智失能、但是他現在從家裡走到...從市政府走到五樓，那屋內的這個整個空間是什麼，重點在我既定的能力就是說，**我想說一些機構也有一些社區照顧關懷據點，你把人帶出來卻好像關在那裡，然後看影片啦，然後把他一些課程上完。甚至於如果以衛福部來講他可能會有比較一些人體上也好還是一些健康功能的一些議題，他們可能會比較注重這個數字。**

如同前述，許多據點的活動設計被服務績效所綁架，為了達到申請補助款所需要的服務指標，只好辦理一些能夠比較快看到服務人次的活動，但這是否失去「在地老化」、「老有所用」的意義？陳理事長設計了一個以「補破網」

為中心的理念，希望讓老人們不再只是單純來據點接受服務，能夠運用高齡者的技能與智慧，透過課程訓練，營造一個去病理化的照顧模式，促進長者健康。

那來這邊的老人，第一個他看到這個他會想到，**我們可以營造一個舞台讓他上去表演，他也可以解說，他也可以做什麼都可以。**他會來這邊把他，他的鄉愁會可以在心靈上調整，他可能就會有一些意見，他**意見表達出來就是會牽涉到他的整個智慧他的腦筋的記憶活化**，嘿，他的記憶、記性，激盪他的自信，那他能扮演什麼角色，...那我們應該讓他變成一個補破網模式，**這樣你的記憶喪失了，你把他的網狀軸把他補回來，「補破網」。**

頂菜園的經營理念與 Ledger and Slade (2014) 提及的共同生產相符。換言之，以共同生產為軸心，進行資源盤點，了解現居於社區中的長者有興趣以及熟悉的技能，創造一個新的舞台，由服務接受者轉為服務提供者，發揮老有所用的核心概念。

希望他們有一些技能，我是比較在意說，我希望這個到最後你們學校如果有學生進來，**應該把所有的老人做一個“在地知識型”的一種資源盤點**，那個盤點就是說，他不是只有一些...一些所謂的公務員退休他們有智慧，那我們這個整個統合在社區裡面他是說，他有技能，他技能他可以翻轉，他的技能他可以透過知識型把他流傳下來，**他技能可以創造一個新的舞台，讓他上去表演，他表演比如說，他表演之後，很多人給他鼓掌，甚至他有什麼產品、創意，他賣到的錢，讓他感受到他是一個有用的人，我在家裡被歧視，但是我到了頂菜，就被人...被重用，他也期待說，喔天亮了**我趕快要去。

共同生產必須透過課程訓練與安排，藉此更加系統化服務使用者的技能與知識是必要的。透過訓練也可以提升長者自信心，進而改變社區照顧模式。經

由認可每個人的工作價值，可創造組織成員自助、助人的環境與氛圍，滿足現代社會之養老需求和實際生活樣態（劉宏鈺、吳明儒，2015）。

這個我們都可能要來做一個更...**基礎的一些好像說他們一進來整個課程流程安排**，還有就是說，類似說你的在地知識型，你要透過怎麼樣去把他做得很完善...**他變成一個好像一個他是有能力賺錢的**。我是社會的有用的人士，**我不是只有被關在這邊還是我接受人家同情**，我是一個拖累人的團體，拖累人的團體，我在用政府的錢，我在拖累其他人，好像欸，**你們是來幫我，不是，你們來是要從事一些，跟社會有關係，跟社區有關係，大家一起來改變社區跟社會。**

這是社區 C 點經營者的理念，以共同生產為核心，服務者與受服務者都能在相互貢獻所有及所能過程中贏得信任與尊重。跳脫金錢之外的經濟，已不再只是勞動，還有更多有關文化和社會資產的創造（Cahn, 2009）。但這似乎於政策單純提供服務的想法有些不同，那他們是如何看待與 A、B 之間的關係呢。作為 C 點的經營者，他將 C 點與 A 點的關係定位為包商與承接者的關係。彼此之間不會有太多互動，他認為，A 點期待 C 點做出些什麼，好讓他們有所交代，而 C 點面對 A 點時，也只想把該繳交的書面資料處理交差，平常沒有什麼互動。

對，那我們就不用管他，因為 A 點他好像是大包商，那執行單位好像是我們，他們只是說，你們整理出來，我們來做簡報，類似這樣，你們如果整理出來，我來做簡報這樣。

對於長照 2.0 未來可發展的方向，陳理事長認為除了以共同生產的理念，讓社區中的高齡者從服務使用者變成服務提供者，降低對於服務之依賴，更可提升居民的認同感與幸福感。另外，社會企業將會是一個選擇。未來長照需求

只會越來越大，若完全依賴政府補助款，C 點或是相關機構能夠支應的有限。所以他認為，若以社會企業的形式經營，盈虧自負，除可完成理念之外，亦可避免因補助款不足而中斷的情況。

其實是我們有這樣的潛力，這個會給他們多餘的收益，其實我們這邊要，我先跟內心世界要，我希望這一塊他未來可以變成老人財去利用，那老人財他在兩岸交流也好、在文化上在社區這一塊，在關懷議題、環境議題裡面，他就會變成一個，很全國性的社區關懷點，那就變成我的成果，我就可以營收，所以我也可以遊覽接進來，一個月不要...我可以現在一百台，可以變三百台，那我的營收就可以盈餘之外，我就可以建設我的社區裡面，就可以去改變社區跟社會，這是創造就業機會。阿這個，這個如果做得起來，那個社會企業的概念就足了。不然的話就是在拖累整個社會，當然不是我要的。

還有很重要的一點，陳理事長認為現今社會已經失去互助、互惠的美德，過往社區中鄰居彼此互助的榮景已不在，只剩下算計的社會，失去的人情味希望藉由以共同生產為目標進行的社區照顧模式找回。

...還有就是說，下次我們就是見到一個縣裡面、一個鄉裡面，鄉到社區，雖然那邊我也熟，你會想到去找那個人，那個人就是你認為他還有潛力你才會找他，還有就是說，你不願意去找另外一個，覺得那個人好像很無情，雖然你認識他，但你不可能去找他，就是你要一個一個去思考到就是說，我們目前台灣出現了就是說，除了算計，現在台灣的人情味會這樣，好像會消失。

本段落針對頂菜園的創立、開設社區關懷據點及後來轉型成為 C 點的背景與心路歷程。接著為了更進一步了解嘉義縣內執行長照 2.0 照管中心、A、B、

及 C 點等四個單位彼此之間的互動關係，尤其時大多以社區發展協會等起家的 C 點，大多是靠近服務接受者的單位，而他們又是怎麼看待彼此之間的互動關係，其在關係內部如何保有運作自由？

二、A、B、C 之間的關係

(一) A 與 C 關係

論及 A 單位與 C 單位之間的關係時，與前述頂菜園陳理事長有一樣的想法，C 單位普遍認為自己與 A 單位互動不多，沒有什麼往來關係。但特別的是，A 就不這麼想了，A 認為其與 C 點的互動，主要是建立在培力與行政協助部份，例如相關核銷、計畫撰寫，甚至是人力聘用的協助等。

我們跟 A 沒什麼互動、沒什麼關係 (C-1)。

對於地區團體的一個培力與協助，那在培力這一塊比較多會是在 C 團這邊的部份，可能包含他們的計畫 C 單位。包含計畫怎麼去做撰寫或者是撰寫、預期效應，再來就是人力聘用...像核銷的部份，雖然也是因為社會局這邊做了一個算是相關的比較就是明確的一個核銷的手冊，但是有那個東西對於這個來講還是必須要去指導他怎麼操作怎麼寫，所以還是要一一地去講這樣子。(A 單位 2)

(二) A 與 B 關係

不同於 A 與 C 的指導協力關係，A 與 B 的連結之一為聘僱關係；但這樣的關係，卻可能形成一些問題。誠如受訪者指出，囿於「老人福利法」規範的三不原則，因此小型機構 (B) 的專業人力都是由 A 單位代聘；亦即，雖然治療師或照服員是在 B 單位提供勞務，但實際上的雇主是 A。

B 小型機構...要會協助比如剛剛講到這跟 C 有一點類似...對於小型機構我們比較有一個特殊的關係，是因為當時候社家署的那個計畫他們可能沒有去注意到那個老福法的那個三不原則，**那就變成跟那個沒有解套，變成小型機構在法規底下它是不能夠接受補助的，所以現在的狀況變成我們要請機構的那個照顧服務員跟治療師的人力，是由我們 A 單位要去代替，會變成它的雇主聘的是我們 (A-2)。**

這種「在 B 單位提供勞務、但實際雇主卻為 A」的情況，雖然已獲得政府注意，並且提出相關的解套說法；但實際運作時，仍卻可能產生一些問題。例如，當專業人員離職或產生相關勞資爭議時，究竟該找 A 還是 B 呢？則是一個尚待解決的議題。

當時候次長是有提到說，好像說是不是它是他給小型機構並不是補助小型機構，而是要把個案的服務費代收代付而已的概念去做，一個解套的部份。

因為現在老實說現在的狀況變成是，**我代聘了這個人進去到裡面，其實那個會遇到很多問題 (A-1)。**

(三) 照管中心的角色以及與其他單位之間的關係

社區整體照顧模式目的在於，藉由照管中心與 ABC 的串連與銜接，各單位各司其職，進而建構起整體、連續及綿密的照顧服務網絡。然而，研究發現，照管中心與 A 單位可能產生功能重疊的地方，特別是針對「個案管理」而言。例如，受訪者提及，長照中心照管專員在一些工作的執行上，其實已經跨足資源媒合，而這部份其實亦屬於 A 單位個管員職責所在。更甚者，在現行社區整體照顧模式與一般長照體系並行的情況下，則可能發生同一個個案由兩方同時進行管理的情況。

...我自己還是會覺得有疊床架屋的感受，包括其實照專在分享說她怎麼樣去說服個案來知道他現在有這樣的一個狀況鼓勵他去用資源，其實已經在做個管的資源媒合了...你看未來 ABC 有 A 個管，不是 ABC 的還是在照專個管對不對？所以再怎麼樣未來有 ABC 有 A 個管的個案，他其實很有可能某一些階段就是在照管中心個管的狀態下 (B-1)。

針對這樣的情況，照管中心專員提出「前端與後端」的看法與建議。也就是說，照管中心負責「前端」的需求評估，以及「後端」的品質監控與追蹤，服務計畫的擬定、連結與資源媒合，則為 A 單位個管員進行。在這樣的概念下，照管中心與 A 單位個管員的責任分工，便能獲得適當的釐清。

我們（照管中心）會比較著重在前端跟後端，所謂的前端就是個案的評估核定這一塊，那計畫的擬定跟服務單位的連結就會落在中間，由服務單位的個管師去處理那一塊，那我們後端包含了品質的監控跟追蹤，還有即時覆評的這一塊...目前來講我們大概會比較放在是前端跟後端 (G-1)。

(四) C 點回歸到社區發展協會的可能議題：社區的專業能力？

按照中央政府的規劃，未來只能提供社會參與、共餐、健康促進就當作社區照顧關懷據點，可加上預防或延緩失能服務列為 C，還能提供喘息，臨托服務則是 C plus。不過，研究發現，目前社區不僅在照顧服務專業知能較為欠缺，相關專業人力管理及自籌款能力亦較為薄弱，更重要的是，現階段 C 點是否具備提供照顧服務的理念、認知與態度，更是現階段的重要問題，但是原本社區照顧據點的運作模式，要在短時間內配合制度上要求間長出長照 C 點的情況確實讓地方政府，特別是社區組織產生壓力而採取觀望的態度，這正是 DiMaggio and Powell (1991) 所稱組織在制度化過程中因契約關係所產生的制度壓力--「制

度共構壓力」(institutional isomorphic pressure)。換言之，即便未來 C 點全面回歸到據點，而後再依據提供服務差異，分為 C 或 C plus，但社區的專業、自籌款與認知能力，能否有相對應的提昇，則是未來 C 能否實踐長照 2.0 的重要關鍵。同時也凸顯一個問題，我們要如何提升社區的專業能力，另一方面，專家、政府期待社區提供的服務，是否也與社區所想像的有所落差。那麼這樣的落差是否能夠透過共同生產，一同討論解決？

...因為老福機構後來這麼麻煩，所以沒有人要找機構出來做 C，那你能夠找到的大概就是社區發展據點這一種，可是據點的話你說它自籌的能力幾乎等於零啊，那這個人員所有的管理，像在機構一般的社服團體我還有其它的督導員資深人員，這個根本沒有辦法 (A-1)。

現在的 C 其實是沒有去預備好這一群的師資要做這件事情的...這些社區發展協會後來就協商說因為衛生局指定要在這裡，他們就勉為其難，可是他們就說勉為其難說，你要用場地可以...其它的事情我們都不理，就是他們會認為接下來是把場地借給你而已，那跟未來如果你期待的是自己來主責這件事情其實認知還有很大的落差 (B-2)。

(五) 嘉義縣長照的可能解方？

在討論 C 點的轉型問題時，有受訪者立基實務經驗，提出以長青活力站為基礎，轉型成為未來的 C 點。這樣的優勢在於，不同於一般的社區照顧關懷據點，長青活力站由專業的醫療機構附屬單位承接，故而較具備醫療與照顧相關知識；復加活力站場地已是長輩較為熟悉的場域，在兼具專業知識與在地熟悉度的優勢下，未來嘉義縣 C 點可以長青活力站為基礎，進行銜接與轉型，以符合長照 2.0 在地老化的政策目標。

我們剛好有現在雙福的這個點又是我們活力站，我們後來就把活力站引過

來一個站在這邊做..發現有一個 model 還不錯，就是活力站長輩他會慢慢地更衰退，所以他在某一個階段的時候就需要銜接近來這些服務....場域又是他很熟悉的，所以他很快地接受度就好然後就進來，那我們新港也有這樣的長青活力站也是我們的 C (B-3)。

陸、結論

根據內政部統計處（2018）數據顯示，嘉義縣的老化指數為 188.1，成為台灣「最老」的縣市，亦正面臨著超高齡社會的挑戰與衝擊。在人口外移嚴重、生育率又持續低迷的夾殺下，鄉村空洞化由此而生。所謂鄉村空洞化，即社區中無足夠的生產人力及照顧人力的情況逐漸嚴重。然長者的老化速度並不會因為照顧人力不足而減緩腳步。事實上，就生物學與生命歷程的角度而言，人口老化是必然的，換言之，老年人口過多不太會是嚴重的問題，問題在於老化速度過快，相關配套措施是否已經準備完善？人口老化加速意謂著勞動人口持續減少、扶養比逐漸攀升，老年與失能人口數量以倍數成長，長期照顧需求人數同步增加（曲同光、崔道華、彭美琪、陳信婷，2015）。除了需確立各國老年福利照護是否完善外，超高齡社會恐成為拖垮全球經濟成長速度的原因之一，也是當前全球不得不正視的問題。高齡者的照顧需求是多元複雜的，以失智症者為例，由於其情緒與行為的多樣與變動性，往往使照顧人員需要付出額外的心思與心力照顧。在長照需求日間增加與照顧人力逐漸短缺的當下，如何運用科技，協助工作者照顧、維持服務品質，並確保高齡者隱私權，已成為未來長照政策的挑戰。換言之，嘉義縣在少子化、老化指數偏高與人口外移的三方夾殺下，政府將如何接下這個挑戰？

一、以共同生產構築社區互助

以共同生產概念建構社區互助體系，找出社區照顧的新方向，拉進學者、專家、社區三者的距離。透過頂菜園的例子可知，共同生產增進了社區的知能，改變了他們的身份結構，使他們能夠探索一種新的身份－「專家」（Mayer and McKenzie, 2017）。然現行長照 2.0 的運作方式並未納入共同生產的概念，較偏向於單純的服務輸送，以 A 點為起點，成為一個一條龍式的輸送帶。看似一個完整的服務輸送模式，應該可以保障每個服務使用者的權益，然卻忽略了「到底什麼是他們所需要的？」，進而落入「到底是誰的需要」的陷阱。目前的需求安排是政府認為的社區的需要，還是社區真正的需要？A 與 C 對於彼此的想像脫鉤，A 作為個案管理單位，B 及 C 則在這個服務體系中成為特約單位，沒有共同生產的概念，偏向市場化。A 點與 C 點對於彼此的認知不同，換言之，中央政策的期待與規定不一定是社區所需要的，進而造成服務提供的落差。

政府將長照服務制定成了一系列的「自助餐」，讓民眾選擇自己所需要的服務，並針對不同服務提供不同價碼。看似合情合理的使用者付費，卻失去了社區照顧的真諦－互助。有別於現行服務提供方式，以「自助餐」的模式讓受服務者單點所需項目，互助是一種「辦桌」、「吃合菜」的概念，彼此能夠互相照應，相互幫忙、共同付出的概念。不能否認的是，相對於共同生產，直接提供服務是一個最快的政策路徑，因為共同生產必須要花更多心力在了解社區所蘊含的知識技能，與陪同社區共同討論與釐清需求。換言之，服務應該藉由相互討論、設計來提高效能，共同生產拉近了政策想像的需求與真實需求的距離。高齡者不只是學習型社區的消費者、享受者，更可以成為共同生產者、規畫者，而在參與過程中，更可以獲得實質的學習和成長（林振春，1999）。

二、協助長青活力站轉型

以嘉義縣目前長照服務面來看，「社區關懷據點」與「長青活力站」為兩個重要的基礎。不同於社區關懷據點，由於長青活力站多由相關醫療、社福專業團體承接，比起一般社區發展協會較具更高度的專業性。故協助長青活力站轉型為 C 點，將是嘉義縣擴展以社區為基礎，提倡在地老化的重要一環。

首先，可就目前長青活力站的服務能量與基礎上，復加執行 C 點的任務，並賦予權責成為開發各地社區成立關懷據點或 C 點的培力站。開發後的社區若設置關懷點則進行後續輔導，若成立 C 點則納入長照系統與衛政銜接。接著，藉由相關經費的挹注，協助長青活力站認養周遭附近的社區關懷據點，協助其轉型成 C 點。此時，活力站本身再轉型成 B 點，串連 A 與 C 點，進行更為專業的長照服務提供。最後，各活力站逐漸轉型成為 B 點，持續服務並累積能量可後續評估轉型為 A 點，成為一個 A-B-C 整合型的照顧服務據點，與當地的衛生所合作，藉由相關醫療人員的轉介，提供長照服務的對接服務，同時在轉型後的活力站設置一站式諮詢服務系統，發掘與滿足更多高齡者需求，扮演地區照顧整合中心的角色。

三、建立跨領域整合的照顧平台

呈上，照顧是一個集體的行為，社區並非僅有高齡者，亦有其他幼兒或是族群需要照顧，故建議未來可以建立高齡共創實驗室為主軸，推動醫療社區化及社區共照化。以社區為中心的共創生活實驗室（Living Labs co-creative with 'user'）可分成，建置者取向（Utilizer-driven）、培力者取向（Enabler-driven）、

提供者取向 (Provider-driven) 與使用者取向 (User-driven) 等四種 (Schuurman, Mahr and De Marez, 2013)。未來生活實驗室初期將先從「使用者取向」以解決高齡長者為實現在社區中在地老化 (aging in place) 及日常生活的困境為初步解決的目標，其價值在於社區使用者的共同創造 (co-created for the user community)。政府可以跟該實驗室簽約採取提供者取向 (Provider-driven)，讓長照政策能夠產生共創模式，改變傳統的社區照顧的委託模式。

換言之，未來嘉義縣社區照顧模式應以建立跨域整合平台為方向，如結合長照與兒少，推動老幼共照；連結高齡與農業，推動綠色照顧；融合高齡與在地創生，找出社區特色，吸引青年返鄉；讓長照與在宅醫療相輔相成，實現在地老化的願景等。透過前述方式，建立跨領域整合平台，除可達到照顧社區化，亦可稱增加就業機會，吸引人口流入，使高齡社區再生回春。

另可在各鄉鎮擇定設立數個「社區安養堂」恢復傳統社區守望相助、鄰里互助、共同照顧長輩的精神。其之作法建議可結合現行的社區食堂及社區學堂的概念以及加入不同照顧需求者成為社區安養堂，內容包含以養身、養心及養靈進而安身、安心，是一個讓高齡者就近、在地老化並與身障者等共同生活照顧的單位，居住於安養堂的長輩，仍然可以在社區裡面自由活動，由社區居民共同照顧。

服務內容方面，可結合幼兒照顧，解決偏鄉幼兒照顧資源缺乏的狀況，意即安養堂將可以幼老共照的模式經營，促進孩童與高齡者的代間融合，也讓家庭照顧者有外出喘息的機會。新設立的安養堂，提供就業機會，讓照顧者有機會外出工作，提高青年就業率。隨著近年環境生態逐漸受到重視，國外已有許多研究開始探討，「綠色照顧」對於促進老人健康、社會參與及延緩失能的成效，故週間可安排以農業為基礎的綠色照顧模式。綠色照顧不同以往的高齡方

案，將長者設定為接受服務者，只能被動地接受專業人員提供服務，無法選擇。在綠色照顧中，專業人員擔任陪伴者的角色，長者是接受服務者也是提供服務者，強調人與自然和諧共生的互動關係，具有積極的社會性意義。長者亦可透過參與綠色照顧的自然農耕課程，將生活帶入自然、培育自然的綠色作物，在行動、互動與反應的照顧植物過程中，提升社會參與機會。

換言之，共同生產可讓服務使用者自行決定所需要的服務，專業所認為最好的，不一定會是社區所需要的。社區居民是在地老化的主體，其不應只是被視為公共服務消費者，他們其實具有成為服務生產者之潛能，這正是 Ostrom (1996) 所說的共同生產 (co-production)，或 Parks (1999) 所提到的生產性消費者 (consumer-producers) 的意義。因此，認可彼此的經驗、知識與技能，共同針對社區需求進行評估，納入共同生產的理念，屏除專業者的視角，將原先不對稱的社會服務模式，帶入平等互惠，更有利於社會資本建構及社區網絡的建立，以此開展的夥伴關係，將提高社區居民公共參與的意願 (劉宏鈺、吳明儒，2015)。

綜上所述，「社區」不僅是長照 2.0 的重要基礎單位，「社區主義」更為政策的核心價值。然回顧相關文獻佐以本研究發現可知，社區目前缺少長照專業知識與人才培育。換言之，現行的情況是，中央政策希望社區承擔起長照服務的重要基礎責任，但社區目前卻欠缺能量進行。因此，本研究認為，嘉義縣未來欲成功推展長照 2.0 相關政策，應引入共同生產的，致力於社區知能的輔導與培力，方能對症下藥，解決根本問題，遂行可長可久之長照政策。

參考文獻

- 內政部統計處 (2016)。《內政統計年報》。搜尋日期：2018 年 5 月 28 日。網址：
<http://www.moi.gov.tw/stat/>。(Department of Statistics, Ministry of the Interior
(2016). *Statistical Yearbook of Interior*. Retrieved 28-05-2016, from
<http://www.moi.gov.tw/stat/>.)
- 內政部統計處 (2018)。《內政統計通報》。搜尋日期：2018 年 12 月 1 日。網址：
<http://www.moi.gov.tw/stat/>。(Department of Statistics, Ministry of the Interior
(2018). *Statistical Yearbook of Interior*. Retrieved 01-12-2018, from
<http://www.moi.gov.tw/stat/>.)
- 曲同光、崔道華、彭美琪、陳信婷 (2015)。〈台灣長期照顧保險制度規劃概述〉，
《長庚科技學刊》，23，1-14。(Chu, T., Tsui, D., Peng, M. and Chen, S. (2015).
An Overview of The Long-term Care Insurance Plan in Taiwan. *Journal of
Chang Gung Institute of Technology*, 23, 1-14)
- 行政院經濟建設委員會 (2013)。《中華民國 2012 年至 2060 年人口推計》。搜
尋日期：2018 年 5 月 28 日。網址：<http://iknow.stpi.narl.org.tw/>。(Council for
Economic Planning and Development, Executive Yuan (2013). *Population
Estimates for Taiwan from 2012 to 2060*. Retrieved 28-05-2018, from
<http://www.moi.gov.tw/stat/>.)
- 李瑞金 (2000)。〈台灣老人保護服務之評估〉。《社區發展季刊》，92，84-98。
(Lee, J. (2000). Evaluation of Taiwanese Elderly Protection Services.
Community Development Journal, 92, 84-98.)
- 周雅容 (1997)。〈焦點團體法在調查研究上的應用〉。《調查研究-方法與應用》，
3，51-73。(Chou, Y. (1997). Application of Focus Group in Survey Research.

Survey Research-Method and Application, 3, 51-73.)

林振春(1999)。*〈銀髮族的社會權與學習權〉*。見中華民國社區教育學會(主編)，*《銀髮族的社會權與學習權》*，1-24。台北：師大書苑。(Lin, C. (1999). *The Social Right and the Learning Right of the Elder*. In Chinese Community Education Association (eds.), *The Social Right and the Learning Right of the Elder*. (pp.1-24). Taipei: Lucky Book Store.)

國家發展委員會(2013)。*《全球人口老化之現況與趨勢》*。搜尋日期：2018年5月15日。網址：<https://www.ndc.gov.tw/>。(National Development Council (2013). *The Situation and Trends of Global Population Aging*. Retrieved 15-05-2016, from <https://www.ndc.gov.tw/>.)

張一中(2014)。*《從社區的協力治理探討營造過程與成效-以立全社區為例》*。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。未公開。(Chang, Y. (2014). *A Study on Construct Process and Effective from Community's Collaborative Governance View : Case of Li Quan Community*. Master's thesis, Tunghai University, The program of the Executive Master of Public Affairs (EMPA), Taichung.)

嘉義縣政府(2016)。*《105年統計年報》*。搜尋日期：2018年5月2日。網址：<http://cyhg.dgbas.gov.tw/statweb/page/defaultPro.aspx>。(Chiayi County Government (2016). *Statistical Annual Report of 2016*. Retrieved 02-05-2018, from <http://cyhg.dgbas.gov.tw/statweb/page/defaultPro.aspx>)

嘉義縣政府(2017)。*《嘉義縣人口老化之趨勢及影響》*。搜尋日期：2018年5月7日。網址：<http://cyhg.dgbas.gov.tw/statweb/page/defaultPro.aspx>。(Chiayi County Government (2017). *The Trend and Influence of Population Ageing in*

Chiayi County. Retrieved 07-05-2018, from <http://cyhg.dgbas.gov.tw/statweb/page/defaultPro.aspx>)

劉宏鈺、吳明儒 (2015)。〈以共同生產概念建構社區互助體系－社區照顧的另類可能〉。論文發表於台灣社會福利學會 (主辦)，《2015 台灣社會福利學會年會暨國際學術研討會－從社會福利觀點看全球風險、國家治理與在地照顧研討會》(5 月 15-16 日)。舉辦地點：國立臺灣大學。(Liu, H. and Wu, M. (2015). *An Exploration of Community Mutual-aid System Based on Co-production : Alternative Mode of Community Care*. Paper presented at the 2015 Taiwan Social Welfare Association Annual Meeting- Global Risk, National Governance and Local Care Seminar from the Perspective of Social Welfare (May, 15-16). Taipei, National Taiwan University.)

劉宏鈺、吳明儒、吳曉君 (2012)。〈社區高齡者學習與健康關係之評析：以嘉義縣長青活力站為例〉，《台灣社區工作與社區研究學刊》，2(2)，125-161。(Liu, H., Wu, M. and Wu, H. (2012). An Empirical Review on the Relationships between Learning and Health of the Community Elders-A Case Study of Chiayi County. *Journal Community Work and Communiy Studies*, 2(2), 125-161.)

潘淑滿 (2003)。《質性研究：理論與應用》。臺北市：心理出版社。(Pan, S. (2003). *Qualitative Research: Theory and Application*. Taipei: Psychological Publishing Co., Ltd.)

衛生福利部 (2017)。〈守護長者記憶，嘉義縣失智共同照護中心揭牌成立〉。搜尋日期：2018 年 5 月 28 日。網址：<https://1966.gov.tw/>。(Ministry of Health and Welfare (2017). *Protecting the Memory of the Elders, the Establishment of*

the Chiayi County Dementia Common Care Center. Retrieved 28-05-2018, from <https://1966.gov.tw/>.)

黎世宏、陳阮玲 (2017)。〈嘉義縣社區整體照顧 ABC 模式－民雄、溪口〉。《長期照護雜誌》，21 (1)，9-14。(Li, S. and Chen, R. (2017). Chiayi County Comprehensive Community Care ABC Model: Minxiong and Xikou. *The Journal of Long-Term Care*, 21(1), 9-14.)

簡春安、鄒平儀 (2004)。《社會工作研究法》。台北：巨流圖書股份有限公司。(Jian, C. and Zou, P. (2004). *Social Work Research Methods*. Taipei: Chuliu Book Company.)

Cahn, E. S. (2009). *Time Dollars: A New Currency in Community Building*. *Time Dollar*. Retrived May. 2, 2018, from <http://www.timedollar.org>.

DiMaggio, P.J. and W. W. Powell (1991). The Iron Cage Revisited: Institutionalism and Collective Rationality in Organization Fields. In W. W. Powell and P. J. DiMaggio, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago University.

Ledger, A. and B. Slade(2014). Coproduction without Experts: A Study of People involved in Community Health and Well-being Service Delivery. *Studies in Continuing Education*. 37(2), 157-169.

Mayer, C. and K. McKenzie (2017). ‘It Shows that There's no Limits’: The Psychological Impact of Co- production for Experts by Experience Working in Youth Mental Health. *Health and Social Care in the Community*, 25(3), 1181-1189.

Meuter, M. L., and M. J. Bitner (1998). *Self-Service Technologie: Extending Service*

Framework and Identifying Issue for Reasearch. AMA Winter Educators' Conference, 12-19. Chicago.

Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Co-production, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.

Parks, R. B.(ed.)(1999). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economics and Institutional Considerations. In M.D. McGinnis, ed., *Polycentricity and Local Public Economics: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Schuurman, D., Mahr, D. and L. De Marez., P. Ballon.(2013). *Innovate with Living Labs: An Empirical Analysis of Their Role during Knowledge Creation*. . Paper presented at the 42th European Marketing Association Conference (Jun.4-6). Istanbul, Turkey.

Verschuere, B., T. Brandsen, and V. Pestoff. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23, 1083–1101.