

推動在地老化策略之研究 -以「建立社區照顧關懷據點計畫」為例

高淑貴* 周欣宜**

摘要

「在地安養，無憂向晚」「回歸家庭與社區」是國人核心觀念與價值。然而老來無憂，絕非易事，有賴老人自助、互助、助人、他助等四助之推動。面對急劇變遷的高齡化社會，「老有所終」銀髮族長者之頤養與生活照顧更形重要，因此如何幫助高齡者在地老化成為當政者施政之重點工作。

行政院於民國 94 年核定「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，社區營造及社區自主參與為基本精神，鼓勵民間團體設置社區照顧關懷據點，提供在地的初級預防照護服務，再連結社區照顧、機構照顧及居家服務等各項照顧措施，以建置社區中連續性之長期照顧服務與落實弱勢者照顧服務社區化計畫。

本研究走訪台南縣鹽水鎮及台北縣泰山鄉，訪問政府社政人員及地方承辦相關人員，探討該計畫在地方的執行情形，包括關懷據點設置條件、服務項目、經費來源、人力資源發展(人力編制、志工培訓及任務編組)、問題與解決、評鑑與輔導等。研究發現關懷據點的設置嘉惠許多老人，也培養不少志工，且在志工中不乏健康老人。關懷據點讓老人有機會得到他助，且在其中自助、互助、助人。建議宜落實在地老化需要之配備並建立在地老化服務系統。

壹、緒論

「在地安養，無憂向晚」「回歸家庭與社區」是國人核心觀念與價值。高齡長者能安全舒適的留居原宅老家，能生活於其所熟悉的社區中是其最大的期盼，也是關心老人及老人問題者一致的共識。然而老來無憂，絕非易事，有賴老人自助、互助、助人、他助等四助之推動。

面對急劇變遷的高齡化社會，老人生活照顧及養護問題已經不是單純的個案問題，乃是整個社會的結構性問題，亟有必要予以特別的關注。而在家庭面臨失功能或解組之危機下，「老有所終」銀髮族長者之頤養與生活照顧更形重要，因此如何幫助

* 台灣大學生物產業傳播暨發展學系教授

** 台灣大學生物產業傳播暨發展學系研究生

高齡者在地老化成為當政者施政之重點工作。

行政院於 94 年 5 月 18 日核定「建立社區照顧關懷據點實施計畫」。配合台灣健康社區六星計畫-「建立社區照顧關懷據點計畫」之推動，以社區營造及社區自主參與為基本精神，鼓勵民間團體設置社區照顧關懷據點，提供在地的初級預防照護服務，再連結社區照顧、機構照顧及居家服務等各項照顧措施，以建置社區中連續性之長期照顧服務與落實弱勢者照顧服務社區化計畫。

本研究探討該計畫在地方的執行情形，包括關懷據點之設置條件、服務項目、經費來源、人力資源發展(人力編制、志工培訓及任務編組)、問題與解決、評鑑與輔導等。研究發現期透過較深入之瞭解，有助於在地老化策略之推動與落實。

貳、文獻探討

一、行政院農業委員會在農村地區「在地老化」策略

行政院農業委員會 90 年度執行「建構農村聚落居民生活照護支援體系計畫」先驅計畫。91 年度起繼續辦理「建構農村聚落居民生活照護支援體系計畫」。94 年度將計畫名稱更改為「營造農村健康生活及生產支援體系計畫」、96 年度計畫名稱更改為「營造農村健康生活及照護支援體系計畫」，推動強化家政班、高齡者生活改善班，提供照顧服務員訓練和家庭照顧者訓練，落實支援(服務)中心的功能。(陳秀卿，2004、2005); 高淑貴，2003、2005、2006)

二、內政部「在地老化」策略

(一) 建構長期照顧體系十年計畫

2006 年 9 月 20 日行政院通過 2015 年經濟發展願景之「大溫暖社會福利套案」，該套案之第一階段三年衝刺計畫(2007-2009)包括縮小城鄉貧富差距、強化老人安養、因應少子女化、促進國民健康等四大項工作，其中強化老人安養包括「建構長期照顧體系十年計畫」、「推動國民年金制度計畫」、「設立人口、健康及社會保障研究中心計畫」等三個計畫。(內政部、教育部、勞委會、衛生署，2006)

(二) 內政部「六星計畫」之「社區照顧關懷據點計畫」

「社區照顧關懷據點計畫」依據行政院 94 年 5 月 18 日核定之「建立社區照顧關懷據點實施計畫」辦理。其目的及做法為:1 由在地人提供在地服務，建立社區自主運作模式，以貼近居民生活需求，營造永續成長、健康的社區環境。2.以長期照顧、社區營造之基本精神，提供老人社區化之預防照護。3.結合照顧管理中心等相關福利資源，提供關懷訪視、電話問安、諮詢及轉介服務、餐飲服務、健康促進等多元服務，

建立連續性之照顧體系。(行政院，2005)

指導單位為內政部，主辦單位為縣市政府，協辦單位為各鄉鎮市公所，承辦單位包括：1.立案之社會團體。2.財團法人社會福利、宗教組織、文教基金會捐助章程中明訂辦理社會福利事項者。3.其他社區團體如社區宗教組織、農漁會、文史團體等非營利組織。

結合有意願的社會團體參與據點的設置，由當地民眾擔任志工，提供老人關懷訪視、電話問安、諮詢及轉介服務，並視當地需求特性提供餐飲服務或辦理健康促進活動；期透過在地化之社區照顧，使老人留在熟悉的社區中生活，同時亦提供家庭照顧者適當之喘息服務，以預防長期照顧問題惡化，發揮社區自助互助照顧功能。

三、志願服務

志願服務者簡稱志工，所謂志工乃指對社會提出志願服務者。志工參與志工團體之相關之理論有：利他主義、效用理論、人力資本理論、需求滿足理論、社會化理論、期望理論、交換理論、服務學習論等。參與動機有利他動機、意識型態動機、自我動機、物質/報酬動機、地位/報酬動機、社會關係動機、空閒時間動機、個人成長動機和多重動機等。 7. 志工扮演的角色及志工團隊運作成效。(周欣宜，2007)

志工的工作成效可從三方面分析：(1)個人層次方面，受助者及其家人因志工的服務而得到問題的緩解或心情的改變，志工及家人也因助人而獲益。所謂「服務學習」在志工身上最能夠顯現。(2)團隊層次方面，不論是家政班、高齡者生活改善班、社區生活服務中心、社區關懷據點都是以團隊的形式進行工作。經由團隊的運作，發揮凝聚力，共享資源，從而得到個人的成長與養成對團隊的向心力。(周欣宜，2007)

四、老人在地老化相關資源

鄭淑子(2004)指出，農村老人在地老化相關資源來自社政、農政、衛政等機構，其相關資源及措施如下：

- (一) 社政（內政部）資源：諸如心理社會適應（老人諮詢服務）、教育及休閒（長青學苑、老人福利服務中心、各類交通、文教優待措施）、安定生活（居家照顧服務、社區照顧服務、機構養護服務）、健康維護（中低收入老人醫療費用補助、中低收入老人重病住院看護費補助、老人預防保健服務）、經濟安全（中低收入戶老人生活津貼、補助與特別照顧津貼）。
- (二) 農政（農委會）資源：支援(服務)中心、高齡者生活改善班、老農津貼。
- (三) 衛政（衛生署）資源：成人預防保健服務、老人居家護理、罹患重大傷病者可

免部份負擔醫療費用、老人日間照護中心、護理之家、長期照護管理示範中心。

(四) 其他：包括農村老人在地老化之潛在服務提供者，如老人會、基金會、宗教團體、志工服務隊、婦女會等。

參、研究方法

(一) 蒐集「在地老化」資料，包括相關部門「在地老化」的策略及推動。

(二) 深入訪談：選定台南鹽水鎮中境社區照顧關懷中心及泰山鄉山腳社區關懷據點，訪問計畫相關人員，探討其投入在地老化工作與資源運用、遭遇困難、解決方法等。訪談過程全程錄音。

肆、研究發現

一、「在地老化」及其受到支持之原因

「在地老化」是一個西方傳進來的概念，在我們社會就是希望落葉歸根，要死也要死在家鄉，老了回到自己的家鄉，與祖先一起。家鄉才有財產、田地，甚至於有些子女，親戚還在家鄉，在自己的鄰里、自己的土地，自己的鄉村來度過晚年是文化的基本價值。和西方的在地老化應該是不同的文化，但是相同的結果。所以所謂「在地老化」或「在地養老」或「就地安老」其實可說是「在他家」或「他的社區」或「他熟悉的地方」老化。

西方概念所稱的「在地」，主要是不要有移動，太大距離的變動，如果在晚年一那段時間，原則上在那裡居住就在那裡做老人的準備最吻合變動最小，文化的適應最好，而且同時在資源的使用上會最有利，社區的網絡的連結上有連續性。但是他們並不一定要有家鄉，或一定要有親族。然而我們有加上宗族、親戚，甚至與土地有連結，包括田產等，以致於家鄉，這是非常明顯的。支持系統不同可是它的意義是一樣的。西方強調社區文化的連續性，我們是關係的延續。

在地老化是文化的理由，也是經濟的理由。它符合風俗民情，生活習慣，也比較便宜。文化的理由是適應的理由，適應得好，對老人來說，比較健康一點，比較不需要那麼大的變動。這已經在西方國家或在台灣的經驗中，證實在地老化是老化過程中比較好的一種方式。既然是這樣就可追求，可以去努力的方向。居家照顧、社區照顧、或機構照顧都是達到在地老化中的一環。

二、「建立社區照顧關懷據點計畫」的推動

研究發現，推動「在地老化」（早期是以機構照顧老人），有點「去機構化」，因

為「機構」比較非人性，所謂「在地老化」就是讓老人家在自己熟悉的環境終老，與台灣傳統「落葉歸根」的概念相近，所以「在地老化」十分適合在台灣推動。

在民國 96 年老人福利法修法時，放進「在地老化」的概念，在「老人福利法」第 16 條規定：「未來長期照顧（老人的照顧）應以在地老化、多元聯繫、全人照顧為原則。」而這樣的概念落實在內政部的政策中就是「十年長期照顧計畫」與「社區關懷據點」。

在「十年長照」提供的 8 大項服務中，其中 7 大項都在提供「社區居家服務」，就是要讓服務輸送到社區、輸送到家，而不是鼓勵到機構去。「十年長照」計畫中對於機構的補助很少（僅對偏遠地區如金門、澎湖、雲林有補助一點機構的興建費用），這就是回應了「在地老化」的政策，走向「社區化」、「居家化」。

學者指出，「關懷據點」為「六星計畫」的產物，到目前為止推動得還不錯，它讓不少荒廢已久的社區活動中心重新啟用。該計畫是參考台南縣辦理「村里關懷中心」的經驗，結合社區健康營造，有初級預防工作的概念，扮演好健康預防的角色。成功點在於結合了村里長，把社區的媽媽們或年輕的老人找來幫忙，共設了 200 多個點，鄉村地區的村里長（民政系統）也扮演了非常重要的角色。

（一）台南縣「村里關懷中心」

1. 設置條件、服務項目、與經費來源

（1）設置條件

成立村里關懷中心，必須具備兩個條件：其一是每個中心至少要有 20 名志工；其二是中心場地至少需要 20 坪，並且鼓勵為閒置空間的再利用。成立之前，專案辦公室會去現場進行評估與勘查，等到一切就緒後，還會派專家至各中心進行志工訓練，幫助志工瞭解關懷中心的設置理念以及之後適當的服務方式、道德規範。

（2）服務項目

由於關懷中心的服務項目非常明確，因此在年度執行計畫的審核上也非常的制式化，並在年初會給予一個該年度執行計畫範本，供各個村里中心做參考。服務項目包括關懷訪視、電話問安、健康促進活動、舉辦講座等。

送餐服務也是關懷中心的服務項目之一，但並不是每個關懷中心都有該項，主要是各中心進行評估後，覺得該區的居民普遍有這個需求後，才會設立，且關懷中心的送餐服務結合了社會福利科本來就有補助的送餐服務，結合的方式有二：一是社會福利科將餐點送到關懷中心後，由關懷中心的志工再將這些便當分送出來。另一是由於

很多關懷中心都有廚房設備，很多會烹飪的志工便會到關懷中心製作便當，再分送到無法走出家門的人；而若是還能行走的人，便自行到關懷中心內部共餐。

如果是採取第二方式的話，通常便會使用到關懷中心的業務費，雖然比較會花到錢，但是仍有很多關懷中心會採取第二模式，因為雖然社會福利科有補助送餐服務，但是限制非常嚴苛，比方說一定要獨居老人或低收入戶、領有殘障手冊等；若是由關懷中心自行準備的話，則能幫助的村民人數會更多。若是要長期運作的話，還是會採取「使用者付費」的概念模式，向每位使用者酌收二十元，但主要還是要靠縣政府的補貼。

(3) 經費來源

「村里關懷中心」的經費來自縣政府的預算和內政部的補助，在補助經費的分配上，並沒有規定個別服務項目的比例，專案辦公室會總的核發一筆經費給個別的村里關懷中心，讓各中心評估自己村里的狀況後，做最佳的經濟效益，之後各中心需要將實施結果上報給專案辦公室並進行審核。

金額方面，各中心一個月最少是一萬元的業務費，因此一年就有十二萬；原則上會再考慮各村里的人口數，如果該區居民超過一千戶以上的話，會再追加一些經費補助。專案辦公室在核發經費至各村里關懷中心為分季撥款，必須要前年度核銷完後，才會再給隔年第一季的經費補助，半年度會進行一次考核，以確保各個層面的執行有確實順利的運作。

到現在為止，志工的職前訓練都是由專案辦公室幫忙輔導，主要就是由專辦出人力而已，也不會花到什麼錢，不會花到各關懷中心的業務費。業務費主要就花在刀口上，例如志工的保險費、值班時的誤餐費、訪視時的開銷。

而這些經費是否足夠推動必要的服務項目？受訪者認為，『經費再怎麼多都不夠』，但是專案辦公室還是必須得給關懷中心一個概念，就是如何利用這些有限的錢，去做最大經濟效益的服務。各中心必須要有自己的計畫和方式，而不能僅仰賴政府的補助，這些業務費只是「拋磚引玉」，做為他們推動業務時的推動力，各關懷中心還是需要再結合其他資源，才有可能永續的運作下去。

雖然業務費一個月一萬塊，聽起來說多不多，但是以一年就可以拿到 12 萬元的補助款，其實在鄉下的地方村里來說，已經非常少見。（其他縣市的關懷中心可能會結合其他民間團體或是轄區範圍較大，因此以台南縣一村或一里就設一個關懷中心，單一村里就補助 12 萬，算是相當大手筆的了。縣村里關懷中心在草創時期，是相當筭路藍縷，因為很多人都不太清楚中心的主要任務，而遭受了很多困難。不過現在因

為經濟不景氣，很多人開始關注關懷中心這個部分，因此專案辦公室在審核方面，也變得更加嚴謹。）

2.人力資源發展

(1)人力編制

在人力編制方面，地方上主要就是中心負責人與志工群，雖然關懷中心非常希望能結合照顧服務員(簡稱照服員)和居家服務員(簡稱居服員)，但其實中心的編制並不包含這一塊。目前全省照服員的趨勢是委託或招標給民間機構去處理。因此照服員可能是該村里的居民，但卻不一定是中心的志工。專案辦公室很希望將照服員拉進服務體系，如果他們有空時就可以來擔任志工(所以這一塊不是很制式化的人力，且很多居服員多半也是因為家庭有經濟壓力，因此關懷中心也不能剝奪其賺錢的權利)。

之前關懷中心有申請勞委會的『多元就業方案』，找中高齡(45歲以上)失業者駐點於各關懷中心，然後由專案辦公室為這些失業者提供照顧服務訓練後，並在駐點處進行服務，可是勞委會的計畫多半是短程計畫，也就是六個月或一年期滿後就不能再任用，因此希望這些照服員離開關懷中心後能具備一技之長，並發展事業第二春。

照服員訓練由專辦辦公室統一開課，且需要達到90小時以上的訓練時數，因此花費相當龐大，故希望受完訓後這些學員能提供服務，追蹤的結果是當然有優秀人才會繼續留下來做服務，但是很大的一塊是流失掉了。

(2)志工培訓及任務編組

志工訓練可以區分為「職前訓練」和「在職訓練」。職前訓練主要是工作項目的執行或是一些注意事項；之後會再辦理在職訓練，在職訓練的範疇就比較寬了，規劃一年約2個場次。以今年度(2008)來看，推動的主力是健康促進活動，例如健康營養和運動模式等課程，由種子志工接受訓練後，再將這些知識帶回去到各村里中。另外就是採用志願服務法，由志工領取服務記錄冊，由於村里關懷中心隸屬社會處，社會處本身就是志願服務的主要機關，因此專案辦公室也會轉介志工去其他單位參訓，讓志工可以領取服務記錄冊。

志工具備兩大值勤項目，主要是外展服務(關懷訪視、居家訪問)和館室服務(提供場地、維護健康器材和環境衛生)。不同關懷中心的值班情況都不一樣，有的外展服務還得區分小隊和責任區，以進行居家訪視；而館室服務則排定時間到中心值班。當然有時外展組和館室組的志工可能會重疊。

在人力資源的運用上，主要是寄託在各地方村里的人力上，且由於台南縣的高齡化問題嚴重，許多在地志工都是高齡志工，很多平均年齡會到70歲。優點是志工們

都是在地人，因此居民對志工比較不會有戒心，大家都是左鄰右舍，較不會有詐騙集團的疑慮。各村里關懷中心成立時，會由專案辦公室統一核發「志工識別證」，而背心則由各中心自行設計，以保有當地的特徵和標記。

關懷中心談不上對志工進行『遴才、育才、用才、留才』的模式。尤其在高齡化鄉村，老人家願意走出家門進行服務，社工們就覺得很開心、很欣慰了，也會給他們高度肯定，且老人若是出來當志工，也能夠轉移他們的注意力，不會整天待在家中，反而容易悶出病來、更易老化。在這一塊，必須考量很多『在地化』的問題。

3. 問題與解決

而人力運用的缺點是，許多高齡志工皆不識字，因此在上報執行成果時，無法精確的掌握文字，所以在記錄冊書寫方面，就常會落在中心內僅識字的一兩個人身上，他們的責任就很重，除了需要進行例行的服務項目外，還得負責全中心的文字記錄。

面臨的交通問題較少，因為管轄範圍是一村一里，志工騎腳踏車或機車就能到訪視家庭。如果是調訓的話，則是參訓志工邀一邀後，一起坐交通工具前往。因為全部村里關懷中心的志工加一加共有五六千人，所以只能用種子志工的概念，教導完後再由種子志工帶回去。不過老人家當種子志工的，壓力、責任也很重，且老人家的學習力比較沒那麼快速，回去教導的也有限，但是大家還是盡量努力的在做。

4. 評鑑與輔導

專案辦公室設主任一名，下分關懷輔導、創意宣導、考核培訓三組。主任兼任關懷輔導組組長。組長綜理各組業務，雖然是分工，但很多業務是在週會時共同討論出來的。

專案辦公室多半對這些志工採取鼓勵的方式，而非考核評量，雖然也會遭遇志工「想來就來，不想來就不來」的情況，但若是該志工長期沒來報到的話，就會直接從志工冊中除名；若是表現優良者，則會在志工表揚大會上給予獎勵，關於績優志工的選拔，則關懷中心當地選拔完後，再上報給專案辦公室。

專案辦公室另有 9 名社區輔導員，如同單一窗口，直接下鄉對各村里中心進行督導，如果村里有問題的話，輔導員可以直接跟地方進行協商解決，並協助負責人去推動這一塊，和地方人士進行第一線的接觸。尤其很多老人家的志工有他們的「自主性」，常需要和輔導員進行溝通，如果有什麼問題，社區輔導員也會在專案辦公室每個禮拜的開會時，上報各關懷中心面臨的問題，大家一起討論。

因為鄉下地方文盲很多，因此很多政令都靠口耳相傳，常常傳到後來變了調，或者甚至老人家們都沒聽到這些消息，因此社區輔導員在跑基層時，就需要和這些老人

家有很長時間的磨合期，再將遭遇的問題帶回專案辦公室，這對政策的執行面有很大的幫助，讓上層能夠更深入瞭解推動時遭遇的困難，並且進行政策面的調整，讓鄉民可以更貼切的享受這些服務。社區輔導員對地方和諧有很大的幫助，由於很多村里地方小，常常在處理事情上有所爭執，或者是因為派系問題，有時會影響志工間的感情，這些輔導員就必須適時的介入與協調，若是處理得宜，出問題的雙方就會繼續留下來為大家服務。

社工員的主要工作則是進行專案的規劃，可以讓社區輔導員到鄉里間實際察看推動的狀態，若是有個案的問題，如有些獨居老人、失能者如果需要補助的話，社區輔導員就會轉介回來給社工員處理。

雖然村里關懷中心至今設置 275 處，但是也有些關懷中心因為運作不佳而結束的，可能包含人的問題、志工的問題或是經費問題，有些則是因為「改朝換代」，由於新理事長或村幹事不熱衷於這一塊，而自行申請停止；也有些考核評鑑的結果太差，而被專案辦公室介入觀察的。無論如何，有意願且運作的很好的，專案辦公室便會全力支持配合；若是沒有達到明顯效果的關懷中心，那就將它解散，把經費轉移到刀口上。

由於每村里的人口狀況不一，有的一里才一百人，有的一里則高達一萬人，因此不同的中心有不同的狀況。雖然不敢說成效很大，但至少也已經出現了一些成果，之後還會努力做到更好，在地老化有其需求，而善用這些老年人力，由健康老人來照顧失能老人，大家自助、互助，這是很難得的事情。

（二）台北縣泰山鄉「關懷據點」

1. 泰山鄉關懷據點辦理概況

泰山鄉目前共有五個關懷據點，分別是山腳、同榮、大科、貴子、義仁等。關懷據點主要做電話問安、關懷訪視、及健康促進活動。目前只有 1 處辦理送餐服務。

辦理關懷據點是配合內政部六星計畫，它也是該鄉鄉長的理念，辦理績效不錯。例如同榮社區關懷據點辦得很好，得到優等，同榮社區發展協會的會員有 5、600 人，會做分組，健康促進活動是在週三，它的優勢在於它是在老人文康中心辦理，每天鄉公所會派志工在那邊服務，從早上一直到下午 4:30，老人想去活動時隨時可以過去。貴子社區關懷據點則是在活動中心辦理，健康促進活動是在週四，有時會做鳳梨酥、包粽子來賣，在開銷上就可以自給自足。

志工一定要接受「基礎訓練」及「特殊照顧訓練」，而且她(他)們都要邊走、邊問、邊學，上完課程才能領志願服務手冊，領「志工證」。本鄉委託「奇蹟之家」辦

理志工培訓，縣政府也有開課。志工均有參加銀髮族志工培訓。辦活動時連住在安養中心的老人也會過來參加。理想的情況是一個社區一個關懷據點，長者服務長者也不錯。成立社區照顧關懷據點要看社區發展協會的理監事同不同意，這點比較困難。

2. 山腳社區關懷據點

(1) 辦理經過

山腳社區關懷據點由山腳社區發展協會主辦、泰山鄉農會協辦。協會黃理事長原本是泰山鄉婦女會的理事，擔任春暉愛心工作隊的隊員，做了多年服務獨居老人的工作。接任發展協會理事長後，響應內政部六星計畫，包括小太陽及關懷據點的工作。因為本身很喜歡參與照顧老人的活動，到縣政府開會、上課時得悉此事，回來就與總幹事商量，開理監事會，通過後就開始辦理關懷據點。計畫書是由總幹事去寫，老人的名單則是向鄉公所申請，也申請身心障礙的老人名冊。

(2) 組織架構與任務編組

關懷據點的組織架構，大隊長之下是組長、組員，然後依能力分為烹飪、活動、文書(行政)、環保組、訪視組等五組。訪視組的工作視關懷 65 歲以上的獨居或身心障礙不能外出的老人，他們四人一組，一週出訪一次，訪視的區域範圍共四個村，分別是：楓樹村、黎明村、山腳村與福泰村等。訪視與電話問安的對象是相同的，共有 37 人。

行政事務上，山腳社區發展協會的財務長以前在公司上班時就是擔任會計的職務，對財務方面很有經驗，而總幹事在中科院上班，是公務人員，文書處理也難不倒他；關懷據點的大隊長則是戶政事務所的主任退休，所以一般事務的處理也是沒問題的。

從 94 年 6 位志工，到 96 年 20 多位志工，到現在近 50 多個志工，志工的人數愈來愈多，其中很多是泰山鄉農會家政班的班員。志工要做的事情主要有：電話問安、關懷訪視、協助老人的健康促進活動、煮飯(烹飪組)、報到(行政)、及量血壓等。活動主要是讓長者開心而已，也多多少少運動一下，此外還有讓大家玩玩跳棋、麻將、唱歌與手語帶動等，並沒有安排什麼技能學習的課程。

志工需要接受基礎訓練及特殊訓練。基礎訓練例如與奇蹟之家合作的服務長者培訓。擔任志工的條件有：熱心、有團隊精神、有責任感、準時等。工作人員都是邊做邊學。

(3) 資源取得與整合

在資源上，設關懷據點後，慢慢地，居民、鄉公所、鄉民代表、地方人士的肯定漸漸增加，資源就愈來愈多，到目前就還不錯。曾遭遇的困難是剛開始時沒有辦公的地方，後來透過鄉公所，就免費提供現在這個場地做為辦公室和活動的地方，相當幸運。其他資源如結合學校、中醫診所、藥房、及民俗、義剪（剪髮）、輔大（診所）與衛生所（量血壓、血糖）辦理活動。

社區發展協會理事長人緣好，人脈擴及青年工作會、救國團、婦工會、農會等。只要是辦活動，各方的資源就會過來協助，例如去年中秋節有關愛獨居老人的活動，就有將近 1 千人來參加，經費來源方面，是申請內政部社會司的補助，補助了三年，經過考核，日後還會繼續補助。

(4)問題與解決

剛開始訪視曾遇到困難，案主及其家人會對志工有點排斥，不歡迎志工。不過後來就贊同並稱讚志工，有的還會先準備好茶點歡迎志工，之後還會感謝志工呢。至於來關懷據點的老人也改變很多，剛開始參加的人會常常嫌東嫌西，比方說嫌午餐煮得不好吃等，到現在自己還會帶菜來或幫忙提供米或麵條。

老人們剛開始時像一盤散沙，現在就覺得大家都是一家人的感覺，黃理事長講甚麼都會聽，態度也改善不少。像有一位老伯以前會不禮貌，曾亂罵志工三字經，現在也不會了，還會幫忙澆花。並且大家也都會排隊吃午餐。又，一般是使用者付費，除非是專簽的才能免費。該據點由鄉公所提供，不僅有活動場地，也讓協會有一個辦公場所，水電也全免費，工作得以順利推展。

理事長說她總是抱持一顆熱忱的心，活到老，學到老，人生以服務為目的，能服務的地方就盡量去服務。累積人脈很重要，像 10 幾年前自己就會去做一些公益活動，常常也受邀擔任主持人，建立人脈關係也慢慢培養口才。協會理監事是當然的志工，他們是地方上較有影響力的人力資源。

伍、結論與討論

一、落實在地老化需要之配備

在地老化需要更多配備，第一需要醫療系統、第二一定要和老人所居住的地方配合、第三在地老化需要服務系統、第四是公共設施。以服務系統而言，包括正式與非正式服務。在地老化是動態的，人是動的，必須有連結的網絡。關懷據點由點到面，局部到全國關係網的建立都需花時間。所以真正要落實要有立體狀的完整架構。「長期照顧十年計畫」及「社區關懷據點」做到某一部分而已，還有很多缺角要補進去。

例如鄉村地區的農漁會、鄉鎮市公所、村里、社區等，要串起服務系統。由內而外的系統，不同地區有不同的條件。

在地老化是一種狀態或理想的生活方式，它無法自生，須要有周邊配套，像帳篷一樣要搭起來。以價值、風氣帶動起來。宜建議針對地區不同的需要，多種不同設施同步帶動。教育子女、教育老人，價值改變。

二、在地老化服務系統的建立

社區服務最主要的是臨托，喘息服務，或是社區提供的休閒、餐飲、心理支持、衛生教育等服務。讓健康老人能到關懷據點或社區的某一個地方，參加一些活動。有些地方不錯，有些地方則相當脆弱。目前推行得比較好的例如送餐到家或集合餐飲。集合餐飲有時順便卡拉 OK 一下，聽一些簡單的演講或量血壓。可是沒辦法與家庭所需要的完全的銜接，沒辦法達到很綿密的系統結合。

機構照顧有某些老人有其必要性，但怎麼讓機構、社區、家庭之間有對話、有交流很重要。若機構能轉型成為小型多機能，小型化、在地化，則較能達到在地老化。也就是說，機構可以送餐、接送服務、臨托、可以分床位給人家臨時托老，同時機構開放一些設備給人使用，以使用者付費原則營運。

三、在地老化需要之人力資源

居家照顧、社區照顧、或機構照顧都是達到在地老化中的一環。以居家照顧而言，居家服務需要三種人，一種是家事服務員，做打掃、煮飯等不碰觸到案主身體的工作，像彭婉如基金會辦的服務系統。一種是居家服務員，做社會與心理的服務，和案主聊天、做評估、和簡單諮詢服務、翻身、按摩等工作。第三類是醫護人員，到宅醫護。人力不足加上經濟負擔，雖然長期照顧十年計畫有做了一些補充，但大家還沒感受到減輕經濟負擔的效果，所以居家服務需要努力的地方就是增加更多的人力。

2001 年 1 月 20 日公佈施行『志願服務法』，以整合社會人力資源，將願意投入志願服務工作的公民力量做最有效的運用。為使志願服務體系更趨完整，陸續頒佈了「志願服務證及服務紀錄冊管理辦法」、「志工基礎教育訓練課程」、「社會福利類特殊教育訓練課程」、「志工倫理守則」、「志工服務績效認證及志願服務績效證明書發給作業規定」、「志工申請志願服務榮譽卡作業規定」、「志願服務獎勵辦法」、「內政業務志願服務獎勵辦法」等規章。如何善用志工人力源一直是重要議題。研究顯示，人在走過歲月的風霜後，凝聚出的許多智慧結晶，值得成為年輕人的榜樣或借鏡，因此宜應將「弱勢」的老人轉化為「積極能動性」的資源。

研究發現，受訪專家認為台灣沒有高齡人力運用計畫，唯一牽得上關係的是「人

口白皮書」內有『促進中高齡就業與人力資源的運用』，而所謂中高齡指的是 45-65 歲的人。高齡人力的志願服務是屬於「祥和計畫」，有酬的工作（有薪水）的工作則是高齡就業。

提供老人參與志願服務有其積極意義，包含化被動的受照顧者為主動的照顧者、化消費性為生產性、從無角色變有角色、助人亦自助。讓老年人可以藉由志工參與，發展他們的社會資本，就微觀而言，增進老人的人際交流網絡；就宏觀而言，高齡者透過擔任志工，達成文化智慧經驗傳承的使命，將使社會更祥和、更美好。

參考文獻

1. 內政部、教育部、勞委會、衛生署（2006）。2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫（2007-2009）。
http://www.nhi.gov.tw/webdata/AttachFiles/Attach_8284
2. 行政院（2005）。建立社區照顧關懷據點實施 <http://sowf.moi.gov.tw/04/02/940518>
3. 行政院農業委員會（2002）。行政院農業委員會中程施政計畫。
4. 周欣宜（2007）。農村社區生活支援中心志工團隊運作之研究-以一個基層農會為例。國立臺灣大學生物資源暨農學院農業推廣學研究所。
5. 林勝義（2005）。志願服務的意涵與未來發展。非營利組織培力指南 3。行政院青年輔導委員會編印，79-90。
6. 高淑貴（2003）。農村高齡者「在地老化」策略基層執行之研究。農業推廣學報，20，1-24。
7. 高淑貴（2005）。「農會銀髮族服務示範中心」設置指標之建置。農業推廣文彙，50，61-74。
8. 高淑貴（2006）。「營造農村健康生活及生產支援體系計畫」高齡者生活改善工作基層執行之探討。農業推廣文彙，51，169-182。
9. 高淑貴（2007）。農村在地老化策略志工團隊運作之研究-以台中市農會農村社區生活服務中心為例，農業推廣文彙，52。
10. 陳秀卿（2004）。因應農村長期照護需求採行措施。建構農村聚落居民生活照護支援體系計畫－農村生活照護工作研討會。台灣省農會。
11. 陳秀卿（2005）。現階段家政推廣工作重點方向。農業推廣文彙，50，109-114。
12. 陳金貴（2001）。人力規劃與志工運用。非營利組織經營管理研修粹要，洪建全基金會策劃出版，213-235。
13. 鄭淑子。2004。建構農村老人在地老化資源整合之研究－資源網絡分析。行政院農業委員會九十三年度科技研究計畫研究報告。

