

研究論文

S 村社區發展協會的社區初級照顧實踐： 共同事務治理與準市場架構之計畫 行政的對話*

黃志隆**

義守大學公共政策與管理學系副教授

收稿日期：2019年11月30日，接受刊登日期：2020年3月12日。

* 本文初稿曾發表於 2019 台灣社會福利學會年會，作者感謝教育部高教深耕特色研究中心計畫及國立中正大學高齡跨域創新研究中心（CIRAS）的支持，以及研究助理黃品森在部分資料上的搜集與整理，特此誌謝。

** 通訊作者：chihlung.huang@gmail.com

中文摘要

本文擬以共同事務治理與準市場之計畫行政的理念型，分析 S 村社區發展協會在承接長照 2.0 初級照顧據點所面臨的挑戰。經由社區協會成員構成、人力資源、財務籌措，以及社區協會成員共同參與和決策構面的質量化資料搜集與詮釋，我們發現該社區協會之初級照顧可能產生的不足：包括了社區成員的有限性、非正式照顧參與者的無償工作條件，社區財務資源生產與成長的限制，以及社區成員實質參與和決策過程的欠缺等。而這些促使我們重新反思國家對社區整體照顧體系的建立途徑，特別是國家與市場，和國家與社區在老人照顧上的制度銜接所扮演的角色，以及上述差異可能引發的爭議。

關鍵字：共同事務、行政計畫、初級照顧、社區照顧關懷據點、社區整體照顧體系、關懷倫理

The practice of primary care in S community association, Jiuru Village, Pingtong County: The Dialogue between the governing of commons and Planning Administration of quasi-market

Huang, Chih-lung

Associate Professor, Dep. of Public Policy and Management, I-Shou University

Abstract

This article, based on the ideal archetypes of governing the commons and planning administration of quasi-market, analyzes the practices and challenges S Community Association, Jiuru Village, Pingtong County, faced in implementing its long-term care policy 2.0. We found the S Association's insufficiency in the primary care, including the limitation of community membership, the working condition provided for the informal care givers, the limited growth of the community financial resource from community industries, and the lack of actual and democratic participation from community members. These research findings make us reconsider the approach of building a community-integrated care system, especially the institutional connection between state and market and between state and community in aged care, and the disputes from their different connections.

Keywords: Commons, Planning administration, Primary care, Community care concern center, Community integrated care system, Care ethics

壹、前言

在人口與家戶結構的轉變下，世界各國對老年人口的照顧需要日益提升。而台灣以居家式、社區式服務為主，機構式服務為輔的長期照顧服務，在過去因經費的有限性，並未能有足夠資源投入初級預防照顧體系¹的建立。因此，強化對預防照顧服務體系的建立，長照人力的補充，以及對家庭照顧者支持與服務體系的完善，是長期照顧十年計畫 2.0（以下簡稱長照 2.0）的重大目標之一（衛生福利部，2016）。這種國家、市場，以及家庭間的三方合作，不僅正逐漸改變照顧實踐的形式，連帶的亦對照顧再生產的責任產生移轉的現象。

現有文獻對社區照顧關懷據點與長期照顧政策 2.0 的 C 級巷弄長照站的連結分析，主要集中在服務品質／滿意度的探討、資源依賴／匱乏／開拓，以及福利輸送的公私夥伴關係（卓春英、黃松林，2015；曾雅彩、柯佩妤，2015；王光旭，2016a、2016b；鄭夙芬、鄭期緯、紀孟君、林思汝、侯煒鈞，2016）。以志工為主的非正式照顧人力，在照顧服務的提供上有著不穩定性存在；而財務資源或硬體相關行政能量的取得，則常構成經營的重要影響因素（王仕圖，2013；卓春英、黃松林，2015；陳怡仔、黃源協，2015；劉昱慶、陳正芬，2016；

¹ 社區初級照顧應從預防照顧和社區照顧來加以定義。就預防照顧而言，它指的是透過個人自主能力的維持，以及醫療照顧福利資源依賴的降低，以達成個人與社會整體福祉的提升（莊秀美，2013）。就社區照顧而言（黃源協，2005），它則是利用社區資源（包括志願組織和非正式照顧者），提供給有需要照顧者的服務。簡言之，社區初級照顧指的是透過社區志願組織和人力等資源的動員，協助老人維持自主能力，以降低對醫療照顧福利資源的依賴，進而達成個人與社會福祉整體提升的目標。從上述定義來看，現行社區照顧關懷據點的內容亦是如此。按照 2005 年起推動之「建立社區照顧關懷據點實施計畫」的目標來看，它亦是強調由在地人提供在地服務，建立社區自主運作，以及結合照顧管理中心之相關福利資源，提供多元之非正式照顧服務。所不同者，在長期照顧計畫 2.0 中，它則是將社照據點視為是 C 級巷弄長照站的其中一個辦理單位，除延續既有的非正式照顧服務的提供外，亦希望能擴大服務內容，提供喘息（臨托）等照顧服務。

謝聖哲，2018)。而資源匯集的問題，則進一步與該福利輸送之公私夥伴關係，以及照顧產業發展相互連結（陳燕禎，2008；王光旭、陳筠芳，2015；王光旭，2016a、2016b）。而這樣的連結在長期照顧法與長期照顧十年計畫 2.0 的施行下愈見明顯（李易駿，2017；陳正芬，2017）。但現有的社照據點在正式照顧與非正式照顧之間的失能照顧和預防角色如何整合，以符合長照法對接受服務者與照顧者之尊嚴和權益的保障，則有待進一步的釐清。

總的來說，國家在將社區視為照顧服務提供的重要單位之際，社區是如何因應不同政策的整合要求？另一方面，在作為社區自主性組織的同時，以社區協會為核心的制度整合與資源匯集方式，又形塑了何種照顧者與被照顧者的權利與責任樣貌，從而得以滿足長照相關制度對連續性照顧的要求？從而產生了什麼樣的照顧者責任與被照顧者的權利？本文擬藉由訪談資料的整理，以及共同事務治理或準市場架構之計畫行政觀點的對照，說明台灣長期照顧政策中的社區初級照顧突顯的行政計畫模式特性與問題。

本文的章節安排如下：首先，在第貳部分，本文將藉由關懷倫理理論的辨證，形成以共同事務理論為核心，以及以準市場之國家行政計畫作為對照的照顧架構，探討國家照顧政策對社區可能產生的交互影響。在第參部分，我們將簡述 S 村社區發展協會的個案背景、人口結構，以及社區協會相關基本資料，同時說明本文的研究架構、資料來源，和研究方法。在第肆部分，我們則藉由資格、資源（人力）、生產（財務），以及社會連帶等四個構面，與 S 社區發展協會實證資料的結合，分析在國家照顧政策影響下的社區初級照顧發展現況。第五部分則是結論。

貳、社區照顧的理論基礎：從志願參與到同事務的論辨

長照2.0政策強調了巷弄長照站在社區初級照顧上所扮演之預防老化功能。在此同時，過去以社區營造為基礎之健康六星計畫和社區照顧關懷據點的設置，長期以來以非營利組織為主的經營形式，雖強調利他與志願服務的重要組織功能，但卻未能就照顧－被照顧之間的衍生依賴關係，以及隨之而來的社會支持進行討論。而透過同事務與市場為主之國家計畫行政理念型的建構，以及對社區初級照顧之照顧者與被照顧者關係重組的討論，我們則試著賦予社區照顧更緊密之社會連帶關係的意義。對同事務而言，照顧不僅是市場專業者與志願利他者的服務而已，更重要的是社區居民對照顧責任的共同承擔，對衍生依賴關係的支持、以及基於以社區為對象的認同所形成的社會連帶意義。在以下的討論中，我們將透過照顧理論的探討，說明老人照顧的倫理基礎在社區互助中的意義，同時藉由這樣的討論來形成本文的研究架構。

一、照顧社會連帶的結構性轉變

(一) 從照顧領受者權利的個體化到關懷倫理

照顧給予者責任和照顧領受者權利的基礎，以及照顧政策有關的文獻討論，自上個世紀以來一直以來是社會福利理論和社會政策學界關注的焦點。不論是以家庭為主的非正式照顧（Parker，1981），亦或是由福利國家所提供之以女性為主之有償照顧給予者（Graham，1983），在面臨非商品化的家庭義務責任，或是福利國家提供之去商品化照顧服務所伴隨而來的弱勢勞動條件之際，均面

臨著照顧者地位的貶低，以及消極、依賴，與被支配的照顧領受者處境（de São José, 2016: 60）。如何重塑照顧給予者和照顧領受者的關係，成了照顧政策討論的焦點。

1990 年代以來，照顧政策的論述一方面強化對照顧領受者權利，另一方面亦著重於對照顧關係的重組。以障礙之社會模式為基礎，障礙運動的倡導者試圖強化照顧領受者的獨立性（Oliver, 1983）。當現金照顧計畫被引進的同時，其被認為是對照顧領受者在選擇和控制照顧手段上較佳的安排（de São José, 2016: 63）。這種對照顧領受者的直接支付，強調的是照顧領受者的個體化權利。而相對於照顧領受者權利的個體化與照顧商品的購買，關懷倫理的倡導者則主張照顧的本質，在於照顧領受者與照顧給予者之間的互賴關係之建立（Tronto, 1993; Sevenhuijsen, 1998）。

在互賴關係中，照顧是兩個或更多人關係的產物，且這樣的關係會不斷的變化並被再界定。換言之，關懷倫理試圖就人與人之間的互賴關係進行重構的同時，亦考量到其所鑲嵌之廣泛的社會脈絡；而這種互賴關係如何與福利國家對社會公民地位保障的要求相連結，並透過正式／非正式，公／私，甚或支薪／非支薪的二分與交會提供加以滿足，是近年來關注的重心（de São José, 2016: 65）。然而這種有關權利和責任重組的具體討論，如何以互助和互賴的社會連帶為基礎加以重構，則是本文討論的焦點。透過社會的參與，消除對照顧者的不平等和社會排除問題，是家庭無償提供和市場購買外的另一種重要嘗試途徑。

Eva Kittay 從關懷倫理出發，論證承擔照顧工作者所承受的不平等關係，以及可能的解決方案。傳統以家庭為主的照顧，隨著女性逐漸參與勞動市場，並取得與男性養家者相當之社會公民地位的同時，仍難以擺脫支薪和不支薪照顧者的 Wollestone 兩難困境（Kittay, 2001: 530）。就支薪照顧者而言，照顧市

場化的低薪工作，常造成參與女性在社會公民地位和男性間呈現不平等的差別待遇；就不支薪的女性照顧者而言，則是無償照顧工作和有償就業勞動之間公民地位差異。

Kittay 透過對個人平等與互惠概念的強調，以及以社群為主之社會合作概念的結合，企圖解決上述依賴照顧²產生的不平等問題。就個人平等與互惠而言，每個人在生命歷程的某些階段，均有成為依賴他人照顧的可能，從而有著承擔照顧工作的責任與義務；就社會合作而言，其則根源於照顧者與被照顧者之間的互惠關係，以及其對被照顧者可能產生的福祉（Kittay，2001：529-537）。然而在此同時，這種被照顧權利與照顧責任的實踐，應透過國家以稅收的方式，補償家庭中從事依賴照顧工作者；而公民則責成國家確保照顧者的責任，以使其能獲得適當的提供和補償權利。

上述這種被稱為 *Doulia* 的照顧者權利，試圖透過國家以稅收補償的方式，使依賴照顧者能免於勞動市場內外的階層化和不平等問題，進而落實照顧者權利的實踐。Kittay 認為，以家庭為核心的照顧者權利，同時可藉由上述具社群主義特性的國家權利來加以落實。對男性而言，照顧者權利一方面透過去性別化的方式，鼓勵男性參與照顧工作；另一方面，她則認為家庭應在國家的支持下，獲得來自於稅收重分配的補償，以避免因部分女性單親家庭陷入照顧與就業的兩難（Kittay，2001：537-541）。

（二）關懷倫理的實踐：從國家與市場到國家與社會

關懷倫理的主張，在 Kittay 等人的長期照顧討論中得到進一步的延申

² 依賴照顧者的概念，係源自於 Eva Kittay 對於照顧者情境的解釋。簡單的說，在依賴是無可避免的事實下，對依賴者的照顧責任也是無可避免。因此，當照顧者承擔對依賴者的照顧責任時，其所提供的照顧服務不論有無現金報酬，皆會產生所謂的「衍生依賴」（*derived dependency*）狀態（洪惠芬，2008：167-168）。因此，社會應對這種照顧者的衍生依賴困境給予適當的回應，而不應將這些責任由依賴者與照顧者的家庭獨力承擔，其他社會成員亦需分擔這些家庭回應該需要之責任。

(Kittay and Wasunna, 2005)。就長期照顧而言，老年失能者對照顧的需要，常取決於環境支持的有無與良好適應生活的能力。故對老人長期照顧服務的提供，不僅侷限於家庭照顧者而已，尚有賴於其他途徑 (Kittay et al., 2005: 447-449)。另一方面，來自國與國之間的比較利益，不僅使照顧者常以跨國勞動力的形式被剝削；且亦導致跨國照顧移工者在依賴照顧工作上的缺席 (Kittay et al., 2005: 449-450)。Kittay 等人認為，既有的長照政策在不考量對照顧者的依賴處境，以及否定照顧者的價值下，欠缺道德上的支持基礎。

因此，Kittay 等人認為，長期照顧應結合能力途徑和關懷倫理，以重構照顧者權利的內涵。就能力途徑而言，它要求照顧者不僅只是提供被照顧者相關服務，同時還要能夠避免對潛在的長期被照顧者生活自理能力產生破壞。就關懷倫理而言，則應考慮到對照顧者的支持，以確保個人的獨立和自主性。因此，對長期照顧而言，除了弱勢者照顧需要的填補外，還必須面對因全球化而對跨國依賴照顧者產生的剝削問題。而透過對能力途徑的引進，它強調了對被長期照顧者自我照顧能力的維持，並結合社會組織，以減低對照顧者服務提供的依賴，是關懷倫理對長期照顧的主要理念。

Kittay 等人對於長期照顧的看法，主要的貢獻在於強調了依賴照顧者應擁有的平等權利；以及如何透過能力途徑，減少被照顧者的依賴，強化對照顧支持之社會組織的連結，以落實對照顧者的照顧。但對於該平等權利的落實，如何透過稅收的增加，以回應依賴照顧者相對應於勞動市場參與者應有的保障，則隨著國家財務緊縮的壓力日增而愈顯困難。另一方面，照顧者權利 (Doulia Right) 主要仍是建立在以勞動市場參與為主的基礎上。但對於依賴照顧者而言，以市場和家庭為主的照顧場域，能否解決照顧者面臨的勞動市場的階層化或家內照顧分工的不平等，則仍有待討論。

照顧權利的主張，就如同 Fraser 所言，是建立在以市場為核心的社會鑲嵌中。Fraser (2011) 藉由 Polanyi 的雙向運動架構，說明這種市場與國家社會保障之間的擺盪過程：即在以資本主義體制為主的歷史變遷中，人們一方面尋求國家對社會安全制度的建立，以避免勞動力商品化造成的社會問題；另一方面，人們亦同時藉由國家對市場的自我管制，以尋求解放與追求自由獨立的可能。Fraser 認為，當前傳統家庭照顧的式微、雙薪家庭的主流化，以及國家對相關社會安全給付與社會服務提供的削減，反映的是雙向運動的擺盪過程。隨著全球金融資本制度的施壓與國家對社會支出的刪減，以傳統家庭為主的生產與再生產之間的關係逐漸遭遇破壞。

全球債務在使家戶中的無償照顧者成為商品化勞動力的同時；亦透過嶄新自由主義的理念，在市場為主的條件下，重構了解放的內涵 (Fraser, 2016: 112-116)。簡言之，透過以市場為核心的解放理念，解決傳統家庭和國家社會安全制度在照顧工作產生的性別階層化和差異化所帶來的不平等問題，是近年來各福利國家調整的主要策略。但更一步來說，嶄新自由主義不僅蘊涵著自由放任 (laissez-faire)，更代表著國家對於未管制市場更為積極的作為 (Honneth, 2019: 698-700)：透過國家對法律和資本交易等基礎建設的重構，國家不僅扮演著自由放任意識形態的最小角色，同時亦較過去大量的介入，採取由上而下的行政計畫，以透過市場力量達成解放的目標。

然而既有社會安全制度和社會服務的提供，是一由上而下的國家管制架構。它不僅被視為是專家的領域，同時亦脫離了社會的互動過程 (Fraser, 2011)。傳統以市場為主的社會鑲嵌架構，存在著性別階層化和錯誤構框而形成的社會排除現象：就性別階層化而言，它指的是既有以社會保險和社會救助為主的社會安全制度，透過社會公民地位差異的方式，階層化了勞動市場中的職業與薪

資別身份。就錯誤構框而言，它則是指社會成員資格的被否定，特別是對市場參與外之公民獲得被保障資格決策之決策參與的可能。這種資本主義危機概念，促使我們重新審視照顧者權利可能產生的性別階層化與錯誤構框問題。Fraser 雖未提出具體的策略，說明這種照顧權利重構的可能方案，但她基於國家與社會的關係，則提出了不同於傳統以國家和市場為主的解決途徑。

二、照顧作為社區共同事務的政策意涵

如何透過社會的參與，消除對照顧者的不平等和社會排除問題，是家庭無償提供和市場購買外的另一種重要嘗試途徑。這種強調被照顧權利與照顧者責任實踐理念，以及以社會參與為基礎的討論，近年來在社區共同事務的理論中被闡述（Artner and Schröer, 2014；Becker and Moss, 2016；Palumbo, 2017；Tummers and Mac Gregor, 2019）。

（一）自然資源作為共同事務治理：自利與互利的制度基礎

所謂的共同事務，指的是自然資源，或是人類所創造之資源系統，可以為集體所共同享有。共同事務研究首推 Hardin (1968) 與 Ostrom (1990) 為代表，藉由集體行動邏輯的分析框架 (Olson, 1971)，透過商品或服務的排他性，以及使用的競爭性，界定出四種不同的財貨形式，包括了：高排他性與非競爭性之俱樂部會員、低排他性與非競爭性之公共財、高排他性與競爭性之私有財，以及低排他與競爭性之共同事務資源。Hardin (1968) 認為，公共資源會在個人因利益極大化追求行動的影響下導致成本的外部化，從而難以避免對其過度剝削而導致資源的崩潰。早期 Hardin 認為解決的方式惟有透過私有化，或是外部權威的介入，方有可能克服這種個人理性下的集體不理性。而 Ostrom (1990)

則修正了上述的觀點：透過對共同資源集體產權的界定，以及社區居民自我治理的集體行動，將有機會避免上述的惡果。

透過財產體制和成員資格的界定，以及其與生產關係的構成，共同事務企圖提出不同於以市場獲利為主的制度設計，以平衡其所帶來的不平等和差異化的問題（Bodirsky, 2018: 122）。該理論著重於超越勞動市場為經濟交換平台中心的思考（Harvey, 2011; Susser and Tonnelat, 2013; Vecellone, 2015），特別是該領域因競爭、階層化、性別隔離等形成的收入、甚至是地區發展之間的不平衡現象應如何避免。另一個共同事務訴求的重心，則是對專業主義的反對，以及公民參與可能產生的不同意涵。在對以公共資助之健康照顧體系為對象的研究中（Palumbo, 2017），研究者透過共同事務觀點，發現公共健康照顧體系中的普涵性與免費使用原則，不僅影響了專業提供者對不適當照顧需求進行抑制的行動，同時亦誘發了被照顧者需求的不理性行為，進而導致公共資源的不當耗損，甚至是對集體健康的維繫產生更劣化的情況。簡言之，共同事務的觀點企圖從集體行動的邏輯出發，以獲得聯合、而非個人的福祉極大化。透過以社區公民為核心之共同事物／資源提供和撥用的參與，被認為有助於解決社區集體行動過程中搭便車的問題（Van Laerhoven and Barnes, 2014）。

共同事務理論從馬克思主義對勞動價值的分析出發，試圖解決以專業主義為主的市場化發展趨勢，以及可能產生的社會不平等問題。在市場交易制度的影響下，技術的發展與創新，係以交換價值（勞動力買賣）獲取的極大化作為最主要的動力；而使用價值則是通過貨幣為媒介的交換而存在。在市場機制下，資本家一方面透過生產工具的佔有；另一方面亦藉由使用價值與交換價值的融合，以形成對勞動力的剝削和控制（Humphreys and Grayson, 2008: 970-978）。

而就消費者與專業生產者的關係而言，它則不僅強化了個體勞動者專業判斷的餘地，同時亦剝奪了消費者在使用價值生產的參與。

另一方面，藉由成員在生產過程的參與和決策，共同事務期望能達成該財貨或勞務使用價值之創造和增加，並為全體成員所共享。對市場專業技術而言，它強調的是該技術的開放與對公眾在公共利益的承諾。透過對專業技術的可近性，公眾不僅得以透過民主程序建構自身對該技術的運用範疇，同時強化社群內部成員的團結，形成有效的自治空間，降低專家與一般民眾之間的界限（Dickel, Schneider, Thiem, and Wenten, 2018）。而對使用價值的創造而言，它強調的是資本主義外的生產形式：勞動不是以貨幣為主之交換價值的獲取，取而代之的是使用價值的社會生產與共享。透過外在於商品形式之非物質生產形成，社區成員得以藉由個人對該生產活動的參與，在基本需要上獲得滿足。

對共同事務的形成（commoning）而言，當國家治理扮演了重要角色的同時，如何與共同事務中的反資本主義主張並存，是必須克服的問題。就前者而言，國家治理的目的，是在避免市場被少數既得利益者壟斷；就後者而言，則是意味著市場的參與和運作如何超越商品化和獲利為主的再生產過程（Bodirsky, 2018）。近年來共同事務的概念，逐漸從傳統以自然資源治理的對象，擴大至城市共同事務本質（urban nature of commons）的討論。其指出城市空間和服務在其可近性為普遍時，可以被視為是共同事務的可能性。城市共同事務被看作是一物理性的站點（physical site），以對抗來自於私人所有權可能造成的威脅（Laione, 2016: 417）。它將相關財貨之生產與提供之形塑，看作是共同事務化過程（commoning）中的關係實踐，它可以是任何財產形式的創造（Noterman, 2016）。

(二) 共同事務的轉化：從自然資源到社區照顧資源

在對澳洲雪梨社區的女性圖書館 (Women's Library) 個案研究中，研究者透過社區成員各種貨幣和實物支持的分析，說明了除了志願勞動之外的其他參與、個人在該社區中因為參與而獲得的成員資格，以及隨之而來的資源使用權利 (Williams, 2017)。這種共同事務概念的擴大，和 Ostrom 以自然資源為主的共同事務治理，有著財產權意義上的差異。

事實上，Ostrom (1990) 提出的共同事務治理形式，係從方法論的個體主義出發，試圖解決因個人利益的極大化而產生的搭便車的現象，以避免產生「公有地悲劇」。共同事務研究開創者 Ostrom 透過三個主要的外生變項，以作為其制度分析與發展的架構 (Institutional Analysis and Development Framework) (Ostrom, 1990、2005)。這裡的外生變項包括三個：一、資源之生物、物理，和材料等條件；二、社區屬性，以及第三、使用規則。Ostrom 認為，共同事務治理的結果，會對上述的三個變項產生影響，從而將治理結果與上述的三個外生變項連結在一起。以自然資源為對象的治理，強調的是對該資源的利益回饋，使用邊界的劃定，以及以個人利益等同於集體利益為前題的使用規則。

而近年來，在以自然資源為主的共同事務討論中，除致力於不同財產體制類型發展，以發展非商品化的交換與共享關係的同時，更企圖回應傳統以貨幣交換為主的資本主義市場機制所帶來的社會不平等問題 (Bodirsky, 2018)。David Harvey 提出了更為基 (激) 進之共同事務或資源治理，以及國家與社區關係的重新界定的主張。對 Harvey (2012) 而言，社區居民應基於公民自主參與的強烈動機，履行其對社區共同事務或資源的管理的責任。而國家對該類共同事務或資源治理的一致性，則包括了資源提供，以及組織生產、分配，交換和使用等相關制度的銜接。換句話說，共同事務與資源管理不僅與社區的積極

參與有關，更與國家在相關制度的規範和促成有關。隨著經濟全球化而來的社會結構變遷，以及本國或跨國女性移工在家內非正式照顧的提供，照顧再生產不僅已成為以全世界為範圍的產業，同時亦夾帶著對女性勞動力剝削，以及形成新的性別化生產與再生產分工關係。因此，透過將照顧共同事務化，同時將其與地方經濟匯集在一起，將有助於開啟社區成員對照顧的可近性路徑，同時亦可強化其民主參與（Allan, 2016; Artner and Schröer, 2014）。這不僅被認為是社區工作新的發展方向，同時亦被視為是超越福利國家和市場的解決方案。

而這種以超越資產擁有與否的涵括性成員主張，在社區經濟（community economy）為主的構想裡有更明確的闡述（Gibson-Graham, 2006）。在所有形式的財產都可以是潛在的共同事務的前題下，社區經濟對財產在共同事務化（commoning）的條件，有著包括了可近性之共享且廣泛、為社群所協商之使用、獲益被分配至社群、社群成員的關切，以及社群成員之責任等。換言之，在不拘泥於財產擁有權形式下，社區經濟強調透過以社群成員的認同和參與為核心，藉以形成以共同事務為基礎的交換機制。

因此，以個人利益為基礎的預設，以及以自然資源為對象的治理，在落實於以社區居民為對象的老人照顧時，考慮到財產權屬性的差異，將有著以下的不同：首先，作為共同治理的對象而言，自然資源有著明確的地理邊界；而照顧資源則涉及社區成員身份的認同。其次，就資源治理的形式而言，自然資源的治理涉及了對有形物理資源的經營、維護，以及管理；而照顧資源則涉及了照顧者對被照顧者的有形與無形支持，以及和照顧相關硬體維護和管理所需之財務資源。而就使用規則而言，以自然資源為對象的共同事務，涉及了個人利益等同於集體利益的規則形成；對照顧之共同事務而言，則涉及了對社區居民的參與和認同的形成。

而以照顧為對象之社區共同事務，其在意義上不同於國家、市場，以及社會（群）劃分之處，主要則是在於社區認同形成的重要性。傳統分類在侷限於私人財產所著重的個人利益下（人力），不僅混淆了社區和市場在交換機制上的差異性（財務），同時亦忽略了國家在管制市場的層級決策結構所具有的由上而下的支配特性（參與），以及公民自我治理在照顧者責任與被照顧者權利的連結關係（資格）。而透過共同事務與市場區隔，以及其與國家的關係，我們藉此得以說明在缺乏前者的情況下，以後者為主的社區照顧可能產生的問題。

參、個案背景資料、研究架構、研究方法

本文將以 S 村社區發展協會³作為探討的個案：首先，該協會在社區照顧關懷據點的承辦上正好橫跨舊制與長照 2.0 的新制，有助於我們理解社區協會的適應過程和問題，特別是舊制中的社區協會在因應新制擴大服務能量要求時的對應策略。另一方面，S 村社區發展協會除依靠申請政府相關計畫案的補助外，亦積極投入社區產業，以尋求財務自主和獨立的可能，從而符合本文在理論上探討社區獨立治理的特性。第三，該社區屬農業縣之偏鄉社區，人口老化現象日益明顯。基於上述理由，本研究選取該社區作為探討初級照顧落實之對象。在以下的說明中，我們將就研究對象的背景資料進行描述，同時並說明本文的研究架構與研究方法。

³ 為達隱匿性倫理的要求，以下皆以 S 村社區發展協會代替。

一、個案背景資料簡介

近年來屏東縣人口的高齡化日趨明顯。以九如鄉為例，該鄉 65 歲以上的人口比例近年來不斷的攀升。2014 年 12 月時，65 歲以上的人口佔該鄉總人口的比例為 13%；2016 年 12 月時，則上升至 14.5%；到 2018 年 12 月時，則為 15.65%（里港戶政事務所 a，無日期）。而 S 村的總人口數，大至上雖仍維持在 1820 人至 1840 人左右；但總戶數卻由 2014 年 12 月的 538 戶，上升至 2016 年 12 月的 546 戶；2018 年 12 月時則已至 556 戶（里港戶政事務所 b，無日期）。若配合屏東縣人口老化的結構來看，單人戶與獨居老人的增加，將是該發展趨勢中不可避免的現象。

S 村位於九如鄉西北方。該村為典型農村型社區(S 村社區發展協會, 2017b: 1-2)⁴，1992 年時成立 S 村社區發展協會。根據該會訂定的章程，其主要任務，除了根據社區實際狀況，建立相關社區資料外；並針對社區特性和居民需要，配合政府發展指定工作項目與社區自創項目，辦理社區內各項福利服務活動，支援社區發展。

該社區協會章程將會員分為以下三類：個人會員、團體會員、以及贊助會員。截至 2019 年 1 月為止，該會的在籍成員為 117 人，約佔該村總人數 1842 人的 6%（S 村社區發展協會，2017b：4）。會員有義務繳納會費，並參與協會的運作。另外，章程亦規定理事長由理事會互選之。理事長下則設總幹事一人與其他工作人員若干人，以負責處理本會的事務（S 村社區發展協會，2017a：

⁴ S 村社區發展協會（2017b）。《106 年度衛生福利部社區發展工作評鑑 會務：社區沿革》。屏東縣：S 村社區發展協會（未出版）。(S Village Community Association (2017b). 2017 Community Development Work Evaluation of Ministry of Health and Welfare, Association Affairs: Community History. Pingtung County: S Village Community Association (unpublished).)

1-2) ⁵。主要有總幹事、會計，與出納各一位，以協助總幹事處理行政業務；而總幹事下設社區志工隊（含關懷據點生活輔導員）、長壽俱樂部，以及媽媽教室等，負責社區相關業務的推動。

社區協會將目前社區面臨的問題區分為產業發展與社區照顧兩方面（S 村社區發展協會，2017c：3-4）⁶：就社區產業而言⁷，該社區利用剩餘果渣製作環保酵素等附加價值較高的農產品，並帶動據點學員從事編織產品的生產，促進經濟上的收益，同時帶動觀光人潮。而就社區照顧而言，該社區亦於 2013 年起開辦社區照顧關懷據點，除提供關懷訪視服務外，並設立社區關懷站，以提供相關老人照顧相關服務。

二、研究架構與方法

（一）研究架構

本文擬藉由共同事務與計畫行政相對照的觀點，訴求於成員資格、資源、生產，以及共同參與和決策形成的相互連帶關係等四個構面，從而架構社會、國家，和市場所共同形成的社會連帶關係與社會公民地位（如表 1）。上述的四個構面，係由 Ostrom（1990）之共同資源集體產權，以及社區居民自我治理的

⁵ S 村社區發展協會（2017a）。《106 年度衛生福利部社區發展工作評鑑 財務報表》。屏東縣：S 村社區發展協會（未出版）。（S Village Community Association (2017a). 2017 Community Development Work Evaluation of Ministry of Health and Welfare, Financial Report. Pingtung County: S Village Community Association (unpublished).）

⁶ S 村社區發展協會（2017c）。《106 年度社區發展工作評鑑 會務：社區調查及社區概況（2-1）》。屏東縣：S 村社區發展協會（未出版）。（S Village Community Association (2017c). 2017 Community Development Work Evaluation of Ministry of Health and Welfare, Association Affairs: Community Survey (2-1). Pingtung County: S Village Community Association (unpublished).）

⁷ 按訪談稿與社區協會的評鑑顯示，此產業並非組織化的社區產業，而係社區協會組織成員透過非正式的方式合作而來。

集體行動所衍伸而來。就資格而言，它指的是對照顧等共用資源的邊界予以明確的規定（原則 1）；就（人力）資源而言，它則是指對照顧資源的供應與當地的條件相一致（原則 2）；就（財務）生產而言，則是照顧財務資源的生產如何透過當地居民（包括照顧者與被照顧者）集體參與，獲得各種財源，以支應照顧的需要（原則 3）。最後，對於照顧資源與其生產，社區自我是否形相關的監督、制裁、衝突解決，自我制度設計，以及和國家長期照顧制度中之整體照顧體系連結與治理（原則 4~原則 8）。⁸

首先，就成員資格而言，共同事務強調的是共同體成員資格，以及隨之而來的參與責任和貢獻。其次，就資源而言，共同事務強調的是社區共同資源的擁有與集體運用，以減少資源可近性的差異化現象。第三，就生產而言，共同事務強調的是社群共同參與，藉由社區居民經營決策和生產行為的參與，從而將其與就業勞動區隔開來。在社群對該資源共同擁有的前提下，透過共同討論與協商，決定資源運用的方針，進而創造使用價值的交換機制。最後，就參與和決策而形成的相互連帶關係而言，共同事務透過成員的互助行為，它能夠形成不同於商品化交易中的原子化連結，從而是另一種以社群成員為主的社會連帶機制，藉由對社群成員的自我權利和責任界定，重構社群間的相互連帶關係。

⁸ Ostrom (1990) 在共同事務（資源）的經驗性歸納中，提出了 8 個重要的設計原則：（1）共用資源應明確規定有權使用者的邊界；（2）該資源的占用和供應規則應與當地條件，以及所需之勞動力供應相一致；（3）絕大多數受該資源影響的個人應能參與操作規則的修改；（4）對共用資源的狀況與占用行為應有效監督；（5）違反操作規則的占用者應受到其他占用者或政府官員的分級制裁；（6）占用者和相關官員可透過低成本的公共論壇，來解決占用者之間，和占用者與官員間的衝突；（7）占用者設計自身制度的權利不受外部權威的挑戰；（8）對資源的占用、供應、監督、強制執行、衝突解決，以及治理活動的組織，乃是一多層次的分權制企業。本文在運用上述原則時，係將社區老人照顧資源區分為人力（原則 2）和財務資源（原則 3）：前者涉及的是社區對初級照顧所需之非專業化人力；而後者則是指在財務資源的生產上，社區能否透過集體參與生產來解決財源的基本需要。

與共同事務觀點相對的，則是傳統福利國家與市場的關係。受到社會行政的影響，國家透過由上而下的行政管制，不僅界定了被照顧者的身份與資格；同時亦藉由對照顧者的雇用，形塑了照顧給予者和領受者的契約關係。就資源而言，透過國家稅收對自費購買的補貼，照顧人力資源得以鑲嵌於自由市場的架構中。就生產而言，在國家對私有產權的保障下，照顧財務係建立在資本家對勞動力的剝削，以作為照顧再生產的主要來源。而這種相互連帶關係，係以國家對市場個人利益的調節，作為社會團結的基礎。

上述的四個構面，形成了共同事務與市場，以及國家制度與其結合時在社會公民地位上的差異。我們擬藉由這四個構面形成的研究架構，對社區照顧關懷據點施行差異的對照，理解現有以社區協會為主要單位之社照據點在經營上的狀況，同時分析它與共同事務理念的落差，以及說明這種落差的國家制度成因及其後果。

表 1：共同事務－國家－市場的制度框架（本文研究架構）

制度 構面	共同事務	國家	（準）市場
資格	共同體成員	公民	契約
資源（人力）	社群共同擁有和運用	稅收	自費購買
生產（財務）	社群共同生產與再生產	國家管制	資本家／勞工
相互連帶	社群共同參與和決策為 基礎的社會團結	公民權利為基 礎的社會團結	個人利益為基礎 的社會團結

說明：虛線代表類別之間的模糊與可能產生的重疊

（二）研究方法

本文採個別之深度訪談之資料分析法。訪談的進行係由訪問者透過事先擬定之訪談大綱（參見附錄），並對社區中的主要利害關係者進行界定後，再進行訪談。訪談對象的選定，是以社區初級照顧的利害相關者作為主要對象。除理事長因主導與負責社區協會的各項事務外，志工則以擔任社區協會幹部和初級

照顧工作者為主要對象。至於老人部分，除其中一名為長壽會會長外，另則以在社區據點已有三年者為主要對象。其中，理事長部分主要分三次進行，時間分別為 2018 年 10 月 21 日、2019 年 1 月 22 日，以及 2019 年 6 月 29 日。志工部分，則於 2018 年 10 月 21 日與 2019 年 3 月 19 日進行；老人部分，則是於 2018 年 10 月 21 日與 2019 年 6 月 26 日進行。在訪談過程中，皆尊重當事人之個人意願，若有感到不適即立刻中斷訪談（如表 2）。

除就以上 16 人的訪談逐字稿進行歸納分析外，本文亦將藉由社區協會的歷年評鑑記錄、相關的官方統計，以及初級預防照顧和長期照顧相關研究和報告，除藉由社區協會的評鑑資料來加以比對社區初級照顧的現況外，另透過社區協會理事長、志工，以及社區長壽會的老人彼此之間的訪談資料加以比對。最後則是在訪談資料收集完成後，請社區協會的理事長再閱讀一次整體研究的結果，對資料詮釋的成果進行再校準。

表 2：受訪者基本資料表

代號	與協會關係	性別	職業	教育程度	年齡
A1	理事長	女	村長	學士	56
B1	生活輔導員兼廚師	女	務農	國中	57
B2	生活輔導員	女	汽車修護廠驗車 送件員	國中	61
B3	生活輔導員	男	無	國小	56
B4	志工助理	女	退休	高中職	48
B5	媽媽教室班長	女	零售業	高中職	67
B6	志工（擁照服員證照）	女	家管	高中職	46
B7	志工隊隊長	女	務農	高中職	47
C1	據點老人	女	無業	未入學	80
C2	據點老人	女	無業	未入學	83
C3	據點老人兼長壽會會長	男	務農	小學	84
C4	據點老人	女	無業	小學	77
C5	據點老人	女	無業	小學	84
C6	據點老人	男	無業	初中	78
C7	據點老人	女	無業	未就學	74
C8	據點老人	女	無業	國小	68

肆、研究分析與討論

S 村社區發展協會在近年來承接屏東縣新制 C 級社區照顧關懷據點的同時；屏東縣政府亦因應中央政府長期照顧 2.0 政策的推動，積極建構 ABC 社區整體照顧服務體系。相關的官方文獻顯示，屏東縣政府的 C 級據點，是由衛政與社

政體系交互支援的方式來共同運作（屏東縣政府，2018：7）：就衛政體系而言，屏東縣衛生局藉由對特約單位的補助，由其提供專業的預防及延緩失能照護服務；但在此同時，屏東縣社會處則鼓勵境內既有的社區照顧關懷據點轉型為新 C 據點，並擴大初級照顧服務天數。以下將運用表 1 的四個構面：資格、資源（人力）、生產（財務），與相互連帶等，針對次級資料和訪談稿進行分析，同時並與理論對話，以理解 S 村社區發展協會的初級照顧實踐。

一、照顧者與被照顧老人在社區成員涵蓋範疇的有限性

本文分析的第一個構面在成員資格，以及這樣的成員資格和照顧者與被照顧者的關係。從 S 村社區發展協會現有登錄的會員資料來看，其成員的構成主要仍為該村的高齡者（S 村社區發展協會，2017c：4）。根據社區協會在其長壽俱樂部的會員資料記載，列有 65 歲以老人約為 177 人，佔該村 65 歲以上老人 77%；而由社區協會經常性提供服務的對象則為 65 人，佔該村老人比例為 28%（S 村社區發展協會，2017d：3）⁹。上述資料顯示社區發展協會對老人的初級照顧的經常性服務對象範圍仍有待未來的擴展。

（一）以利他精神為基礎的照顧者與其成長限制

從社區照顧關懷據點的照顧人力來看，照顧工作的主要從事者是來自該社區為主的女性志工，但亦不以該村居民為限。根據該協會理事長和參與志工的陳述：

⁹ S 村社區發展協會（2017d）。《106 年度衛生福利部社區發展工作評鑑 會務：社區調查及社區概況（2-2）》。屏東縣：S 村社區發展協會（未出版）。（S Village Community Association (2017d). 2017 Community Development Work Evaluation of Ministry of Health and Welfare, Association Affairs: Community Survey (2-2). Pingtung County: S Village Community Association (unpublished).）

我們社區的人力資源...就是有我們那個附屬組織...媽媽教室。起初我要作社區發展工作的時候，就是以媽媽教室的這些成員為主。(A1)

志工沒有分地區，只要你願意來當志工，我們都收。(A1)

啊可是有的是自動，有心看到我們據點做得很好就來加入。啊還有的就理事長出去再募集一些志工來，偶爾而已喔....，啊現在大部分都是我們村莊的。(B1)

我們這邊來幫忙的志工大部分都是有上班的、有家庭主婦、另外還有一些就是青少年(B2)。

當初我們是都是媽媽教室的成員，然後跟著理事長出來作社區以後，就是由我們三個先去，...我們先去上生活輔導員的課程，然後回來就是幫忙帶。

(B6)

志工若有時間會自己來，有時則有固定，都有。(C3)

都固定的啦，就理事長，志工，大家互相來照顧我們，講給我們聽。沒什麼在變動。(C6)

社區協會志工主要來自該社區，年齡層分佈很廣，從青年到老年皆有。按照社區評鑑資料，目前志工總共為 74 人，其中媽媽志工為 25 人、銀髮志工 12 人，青少年志工 12 人，環保志工 25 人(S 村社區發展協會，2017d：4)。該社區協會除了由中高齡的婦女志工擔負社區的日間老人照顧工作，並積極從事社區營造工作外；另藉由招募青少年志工從事環境清潔、據點文書、餐飲，以及電腦文書作業等。另一方面，以媽媽教室為主的志工組成，延續著過去社區媽媽教室的理念(黃秀香，2002：112)。這種將母親視為家庭社會安定責任的使命，使得照顧責任仍落在家戶中的無酬婦女志工身上，而未能擴及為社區成員的集體互助責任。

(二) 社區被照顧老人範疇的有限性與其成因

S 村社區協會在日常事務的運作和參與上與社區成員資格身份大致相符。志工於社區照顧關懷據點從事相關老人照顧工作之外，亦致力於青少年輔導與兒童照顧；而社區協會中的長壽會會員不僅是社區照顧的主要對象，同時亦積極參與社區相關事務。惟在與理事長的訪談中，我們亦發現該社區成員普及性有限的原因：

...有錢人，他們不會進來這邊（指社區協會）。他們會拿錢去投油香錢，他不會拿錢來這放。他去拜神明，神明會保佑他。...我們照顧的大部分是較弱勢，較有錢的他就請照顧服務員在他們家。如果都沒有這些，他們就會找我。（A1）

上述的內容，間接證實了社區協會成員的弱勢特性，以及現有社區在老人照顧服務上呈現的階層化現象。就社區照顧而言，它依賴的是社區成員的普遍參與和貢獻，以及彼此之間的相互團結。就個人照顧而言，它則是依賴對市場照顧服務的提供，以及個人與家庭對照顧服務的購買。從共同事務的觀點來看，社區初級照顧者在依賴過去媽媽教室和社區照顧關懷據點的非正式照顧結構中，由於未能擴大社區照顧者的參與，因而在照顧社區化的實踐上仍屬社區中少數婦女的志願工作。而對被照顧的社區老人而言，在未能普及至全體社區的情況下，依靠社區非正式照顧活動而延緩老化之老人團體，很明顯地與有能力在市場上購買照顧服務的家戶與個人區隔開來，從而形成初級照顧功能弱化、甚至是長期照顧依賴的風險。

二、共同資源的運用與限制－照顧人力的運作基礎、難題，與因應

傳統社照據點在老人照顧工作的承擔上，除了是以健康活動促進和共餐為主要業務外，尚提供關懷訪視、電話問安諮詢，以及轉介服務。而長照 2.0 計畫，則企圖在 2014 年的「社區照顧關懷據點佈建日間托老計畫」基礎上，鼓勵設立 C 級據點，以強化初級照顧與長期照顧之間的銜接，特別是對專業照顧人力的補充，以強化對亞健康老人的照顧能量。

（一）照顧者的人力運作與調派協調

S 村社區發展協會目前的主要照顧者，仍是來自於該社區中的媽媽志工。依社區評鑑資料來看，媽媽志工的年齡分佈最高為 69 歲，最低則為 33 歲，絕大多數均為 36 至 65 歲之間的家庭婦女。該社區關懷據點自 2013 年成立以來，以中高齡婦女為主的志工在社區的再生產過程中扮演最重要的角色。由於她們平日的工作是以農忙和家管為主，故大部分均非全職志工，而是利用個人閒暇時間參與社區事務：

102（民國）年開始做這個據點，據點就需要比較多的志工。... 志工會自己去調配。我今天有事，譬如說：我們餐飲組大概有 5 個，但農忙期大概有 1、2 個會請假。這 3 個如果遇到有事情，他就要再去找誰來。（A1）

可是有時候忙的時候就缺少志工，比較少的時候，比較少就用輪流的來，有的有空就把可以攔著，把自己的事情攔著就過來做。（B2）

我們這裡很多人，都可以，如果這裡沒有人來煮，我就過來這邊。若這邊有人，我就到那邊去，都做。... 有時他們請假沒來就我們，我們有在輪流啦，不一定。普通都是以志工為主，也是有人來上課。（B5）

從上述的訪談資料來歸納，S 村社區協會的照顧志工在人力有限的情形下，多能相互分工。但這種分工是建立在志工彼此之間的認知基礎上，和正式照顧相比，社區協會缺乏組織化與制度化的協調機制，從而限制了初級照顧的能量。另一方面，S 村社區協會的志工提供的初級照顧，仍限於過去健康六星計畫的非正式照顧範疇，而未能擴及至長照 2.0 所設定之 C 級巷弄長照站應有之喘息照顧服務。

（二）照顧志工參與動機的基礎：有限的自利與傳統社區的利他精神

社區志工參與能量的維持，並不能只靠單純的利他精神。在訪談社區協會理事長的過程中，我們發現該社區協會必須盡力動員各式各樣的社區內外部資源，以維繫志工的參與能量：

他要做關懷的時候，就有的時候會買一些簡單的糖果餅乾小禮物，讓他們出去也需要一些交通費就是油資的補助，有時候....訪視的時間很長結果他回來沒有吃飯，我們就是在這邊用餐就當作一點餐費給他們吃。(A1)

我會要求我的志工去受訓，受訓以後對志工有一個保障，就是你可以領到那個志工證，然後你到全省的國家風景區就不用門票，它有一些福利蠻不錯。像我的一些志工大部分都拿到了。三年 300 個小時很容易拿到。(A1)

我們沒有什麼回饋，就是一年有一次政府給我們志工....一些志工費，....可是那個很少啦，他就是補助那個車馬費啦，很少，我們一年有一次。然後就是偶爾我們理事長也會體恤一下志工，有時候他會從裡面撥款，然後就是去慰勞一下志工這樣，很少。就是我們有產業收入，有時候如果有盈餘他也會也會拿一些就是支出，支出一些下去讓志工們聚個餐。(B1)

像我們媽媽教室來講，它常態性的就是廟會，我們就一起出去賺錢。不是只有我們社區，也有其他的廟，這個已經算傳統很久，大概我們還沒有結

婚，還沒有嫁到這邊之前就有。就是別的廟它沒有這個陣頭，會來請我們，20000 元起跳。回來後我們大家分一點錢，然後一點放在社區裡面，因為衣服是用公部門的錢去買的。(A1)

訪談資料顯示，S 村社區發展協會志工這種來自於農村傳統互助的精神，有助於當地社區志工的調配，從而能在人力資源有限的情況下維持社區照顧據點的正常運作。除此之外，志工能量維繫尚依靠政府相關政策的志工費與車馬費補助、對志工的部分優惠政策，以及社區協會對志工成員的部分現金補貼。值得注意的是，S 村社區發展協會的志工有著集體生產與分配的傳統習慣。藉由傳統農村廟會與相關社區外業務的承接，志工不僅為自己尋求經濟上的補貼，同時亦對社區的部分財務資源有所回饋。

(三) 巷弄長照站的專業人力對社區社會團結的影響

以志工為主的老人初級照顧人力，在面對長期照顧 2.0 政策時，則進一步面臨政策對社區團結可能產生的挑戰。對於長期照顧 2.0 的 C 級巷弄長照站設立構想，該社區理事長持部分保留的態度：

啊 c 站就有人力，他就是補助給社工和照顧服務員。啊這個人力就比較會年輕化。....但....它這個制度只補助一個人力，這個年輕人進來他會有薪水，你看我這邊志工怎麼辦？所以我不敢做，我有衝勁想要做。而且，我要用社工，我也不喜歡用外面的，希望在我的志工群有那個資格你就來做。這樣人家心裡才會比較舒服 (A1)。

人口持續老化，仍有很多方法可以面對。譬如說我們可以請居服員，這邊也作協助，不一定你要來這邊。像居服員，現在市場也蠻大，看村民的需求。(A1)

長照 2.0 的經費補助，是以專業照顧人員作為主要對象。但在專業證照要求的同時，往往排除了不具有資格之社區居民的共同參與。另一方面，以居家服務的市場逐漸擴大的同時，固然可以作為該社區的照顧人力調度的重要來源之一，但長照 2.0 的準市場特性，包括了依不同照顧領受者身份而來的居家服務去商品化購買；以及照顧給予者的勞動市場化，均將照顧關係進一步的以市場機制連結在一起。然而這種（準）市場的商品化連帶關係，將照顧轉變為個體化的權利與消費行為的同時，亦破壞了其所應具有的社會連帶與互賴關係。

而就社區初級照顧據點的建立而言，從老人照顧服務相關政策來看，自 2005 年的「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，2011 年的「日間照顧呷百二」之三年計畫，2013 年行政院的 368 照顧服務計畫、以及 2017 年長照 2.0 計畫中的巷弄長照站，均是試圖推動以社區照顧關懷據點為核心之在地老化政策。然而屏東縣政府過往委託的行動研究（趙善如、吳雅玲、涂筱菁，2017），即發現過去社區日間托老中心自給自足目標的難以達成、照顧服務人力的不足、空間取得不易等問題。除此之外，我們尚發現了專業照顧人力要求對社區協會的困難，以及其與長照系統所要求之社區整合照顧體系的矛盾之處：

老人家在這邊（指社區協會）的活動他沒辦法參加以後整個身體退化掉，他一定要在家裡受到照顧。但家庭經濟也沒辦法把他送到養護院，這個情況下，他們有的人會來找我，家屬會來找我，就結合居家照顧這個層面。我們會結合別的單位來做（A1）。

對社區整體照顧體系而言，亞健康老人是透過社區初級照顧來降低長期照顧的需要；而部分已符合長期照顧資格的老人，亦希望能透過社區活動的參與和人際互動，以減緩其老化速度，甚至能重回到亞健康的獨立狀態。但對社區而言，長照政策一方面形成了專業照顧人力與非專業照顧者的區隔與社會階層

化；另一方面，則使得現有屏東縣以社區為主的新制 C 級據點，難以與社區整合性照顧體系緊密地相互連結在一起。

三、共同資源的運用與限制—財務資源構成、社區產業化，與發展瓶頸

(一) 社區財務資源的主要構成來源

對 S 村社區發展協會而言，社區照顧關懷據點的財務有著多樣化的來源，它除了透過會員會費的繳納外，亦積極透過各種政府計畫案的補助，以提高，以及社區產業的發展，尋求社區財源的獨立自主：

像我的長壽會（老人會）要入會費 1000 元。但 1000 元我們幾乎沒有把你用掉，現在還放在農會儲蓄部裡面，等到你過世了，我們這 1000 元還是包還給你。（A1）

那財源我們要開關的話，第一個就是~就是寫計畫書。...計畫書有包括很多很多的面向...。我們很多計劃都會寫。這些照顧關懷據點的活動就有經濟的來源。（A1）

產業一年大概佔差不多 10%，還算不錯，因為有的社區根本不做。產業化我們原本什麼都沒有，一步步走到現在也可以賣東西，然後有一點點小收入。然後志工來接遊覽車，那天又兩個人有領薪水。曾經有個月有 10 幾部遊覽車來參訪社區環境教育。（A1）

錢喔，我們資源縣政府是補助一些，阿然後光吃的就不夠了，我們還有產業，我們產業一部分拿來照顧老人家。（B2）

我們有關懷據點的話，就是跟行政院那個，跟我們屏東縣社會處，我們有成立關懷據點的話，我們每個月就是有固定的那個經費。我們就是每個月開辦據點，然後去核銷。我們現在社區就是作一些產業。(B6)

主要是每個會員，包括志工，每個月繳收 100 塊。然後剩下的就是靠現在社區有賣一些自製品，社區的產業有收入，啊有些地方人士會捐獻這樣子。

(B7)

錢就這樣這樣做東西，阿這邊去種些生產的東西，這樣才給他們煮給我們吃。那個檸檬給我我可以做成洗碗精阿左手香，香茅做防蚊液就拿來賣，阿靠這邊的同學大家合作幫種這樣，一起經營。(C1)

社區運作的錢是各項...照理事長她的作法，是照各種節目，做得如果有成就，就能爭取補助，來源就是從這來的。(C3)

歸納理事長、志工，與老人的訪談，可以發現社區初級照顧財源的籌措具有多樣性來源。而從社區評鑑資料來看，社區協會目前最主要的財務來源是依靠相關政府單位的補助計畫。若我們以社區自籌佔總支出的比例來計算，該比例已由 2014 年的 19.56%，大幅度的降低至 2015 年時的 14.37%，以及 2016 年時的 13.58%。換言之，各類政府計畫目前已佔社區協會支出的 8 成 5 以上。

表 3：S 村社區發展協會歷年經費自籌百分比

單位：新台幣

項目 \ 年份	2014	2015	2016
政府計畫核銷	752750	1021045	942029
自籌總額	183000	161524	143688
總支出	935750	1066159	1087339
自籌百分比	19.56%	14.37%	13.58%

資料來源：S 村社區發展協會 (2015¹⁰、2016¹¹、2017a)

¹⁰ S 村社區發展協會 (2015)。《104 年度衛生福利部社區發展工作評鑑 財務報表》。

政府補助在社區協會運作中的高比重，使得社區協會在財務上形成對政府的高度依賴。然而對社區協會而言，政府相關計畫的補助，往往亦蘊涵著政策的行政目的。對長照 2.0 政策而言，以準市場為框架之照顧服務據點設置，以及對照顧產業發展的促進，往往使得社區協會在面對計畫的申請時，不得不面對來自政府相關政策背後的引導力量。就 S 村社區協會而言，新 C 據點的設置，事實上不僅面對相關設置條件的差異化財務補助，更重要的則是對社區在正式照顧整合的市場化要求，以及對社區協會自我治理能力的邊緣化。

（二）社區產業發展的主要項目、集體生產形式，與發展瓶頸

而社區自主財源中，社區產業則屬於該協會近年來致力推展的項目。依照該社區的評鑑資料，產品種類包括了防蚊液、防蚊乳液、編織籃、編織面紙盒、編織籃、環保酵素清潔劑、酵素皂、檸檬精油皂、檸檬酵素醋等。該社區積極連結社區周邊資源，將農產品轉化為具經濟價值之產品。除希望透過農產品的加工提高農民經濟收益外，社區亦利用媽媽教室成員熟練之提袋編織技術，打造編織產品，以結合在地文化特色，促進觀光人潮，帶動經濟來源：

產業目前還是以檸檬為主，...就是做就是一些檸檬香茅、醇露、香皂、防蚊液阿還有就是我們的檸檬...怎樣那個...檸檬是做酵素，嘿環保酵素、有一種檸檬醋這樣，目前發展產業就是這樣子，這幾項~等周邊產品。(B1)

我們是一部份產業的錢就拿來一部份給老人家用這樣子。(B2)

阿這邊去種些生產的東西，阿拿去賣安捏，這樣才給他們煮給我們吃，那

屏東縣：S 村社區發展協會（未出版）。(S Village Community Association (2015). 2015 Community Development Work Evaluation of Ministry of Health and Welfare, Financial Report. Pingtung County: S Village Community Association (unpublished).)

¹¹ S 村社區發展協會（2016）。《105 年度衛生福利部社區發展工作評鑑 財務報表》。屏東縣：S 村社區發展協會（未出版）。(S Village Community Association (2016). 2016 Community Development Work Evaluation of Ministry of Health and Welfare, Financial Report. Pingtung County: S Village Community Association (unpublished).)

個檸檬給我我可以做成洗碗精，阿左手香，香茅做防蚊液就拿來賣，阿靠這邊的同學大家合作幫忙種這樣，一起經營阿。(C1)

做肥皂、那個噴蚊子的也都有。他們在用我們也有做，他們在做我們就對著做而已。(C2)

上述訪談資料，證實了該社區產業的集體生產形式，以及獲利對社區照顧事務資源的投入。而社區產業的發展，則有著除了增加獲利之外的其他目的，包括了社區環保的落實、社區觀摩活動的帶動，以及社區自主性的強化：

我們是以酵素這一支開始發展的，阿這支發展的時候，沒有什麼成本，就只有黑糖的錢，所以他是經濟效益很好的。...酵素真的可以改變我們水的資源 (A1)

很多社區都會有觀摩有沒有？觀摩的行程，然後在網站上面看，噢！S 社區不錯喔，好！交通又方便，就會來觀摩。除了導覽以外，我是不是就會就把這些產品拿出來放在那邊，阿讓他們購買。(A1)

經費一種就是我們自己去寫企劃書，阿一種就是我們去跟政治人物要錢，鄉公所的那些代表也會也可以給，...我們就用這些盈餘來做就好了，於是我們就可以自立自強了，有錢就可以自立自強，所以慢慢我們會導向說不要跟政治人物要錢，...最主要社區要發展，是永續經營一定要自立自強，阿所以產業很重要。(A1)

然而社區協會理事長亦提到了產業發展未來可能遭遇到的瓶頸。對社區協會而言，政府的補助仍是最重要的經費來源之一。產業化的發展，固然有益於開拓社區的自主財源，但其規模與比重有著擴張上的困難。對社區協會而言，當社區產業盈餘比重不斷提高的同時，它將面臨轉型為財團法人的壓力；另一方面，以市場為主的獲利追求，亦面臨市場行銷的難題。社區往往必須在政府經費和自主財源籌措的同時，面臨孰輕孰重的選擇：

我們一向以來不敢碰的是多元就業。你第一次申請 5 個人力，今年給你，明年要社區自己付這個人的薪水。你看我們的財源，能拓展到那麼大？(A1) 社區賺錢，這沒有幾個有辦法做到這樣。好，你賺錢了，可是，到時候，社區就要變成財團法人了，不能申請經費了，它的制度就是這個樣子。(A1)

以社區產業化為主的發展，受到兩種力量的拉扯：一種是來自於政府補助的資格限制，另一種則是營利規模擴大後的資源分配與程序的限制。以社區協會為主的組織架構，一方面讓社區協會得以獲得政府資源的補助，從而成了社區資源的重要來源之一；但它亦讓社區對政府資源產生長期性的依賴。而當社區營利不斷擴大的同時，它將可能面臨社區協會內部資源分配的正當性，以及國家對營利行為的管制與要求。上述的這兩個問題，無形中對社區在共同資源的運用和管理上，形成結構性的發展限制。

而另一方面，社區產業發展的資源固然是 S 村社區發展協會初級照顧的來源之一，但其缺乏對該資源盈餘所有權的界定，以及使用規則的具體規範。這不僅構成了社區資源盈餘成長的限制，同時亦對社區產業化和集體生產形成一不確定性的未來發展。現行社區產業的經營，必須面對社區組織經營產業的相關程序，以及稅法的規範（林家緯，2018：154-161）。就前者而言，它指的是明訂經營社區產業的目的和方式，以及運作和盈餘有關之規範，於會員大會通過後主管機關核備。此外，社區組織亦應以公開程序，讓社區的會員能夠有機會討論組織經營社區產業的機制，並取得大部分成員的認同。就後者而言，營業稅和營利事業所得稅的課徵，則因經營項目的特許與否、組織型態的不同規範，以及社區產業盈餘的多寡，而有不同的稅務規範。

而就共同事務的觀點來看，社區照顧仰賴的資源亦不僅限於社區產業的盈餘而已。社區成員能否運用集體合作的力量，解決照顧所需的資源，同時確保

被照顧者的權利，才是社區的所有成員必須面對的重要課題。而以社區產業為主的集體生產和盈餘獲取，事實上仍是將社區照顧從屬於生產活動，而未能對照顧活動的參與予以適當的肯認。

四、社區的共同參與機制與決策的制度性限制

運用共同事務的觀點來回應當前福利國家相關服務提供的改革，其目的即是在因應嶄新自由主義對國家公共服務的刪減，以及因市場消費能力的差異而產生的社會不平等。當社會再生產與環境惡化的成本不斷因國家公共預算縮減而被轉嫁至個人和家庭之際，透過人民自發性的團結來生產與提供共享資源，以滿足個人在社會生活的基本需要，被共同事務認為是因應國家緊縮以及市場壟斷的重要社會替代方案。

（一）共同事務決策與社區共識形成的不足

照顧者和相關資源的運作，往往受到國家相關的制度管制(Grafton, 2000)，以及社區中的成員資格(membership)和所有權關係(ownership)所影響(Bodirsky, 2017)，而其與國家對促成集體產權形成之協作有關。然而集體合作的最大的問題在於搭便車行為的避免，以及非排他性利益的共享。因此，國家相關制度的規範，以及社區對資源的規則與界限，是否有助於強化社區成員間的合作，成了重要的關鍵。而就成員資格與所有權關係而言，它則涉及了社區成員對於權利與責任的議定。

然後盈餘的規定阿都是社區來決定，...，我們也有幾個社區的理監事人員在這裡當志工，所以理監事人員，他的權力很大，但是這裡經營者權力更大，如過你給我們否決掉，不給我們運用的話，我們不生產你哪來的決定權。(A1)

分配就是由理事長全權處理啊，啊不過就是在理監事會議上面，會給大家知道這些錢怎麼來怎麼用，會給大家知道這樣子。只要有錢賺，都沒有話講，沒有錢賺就要另外想辦法。因為現在地方政府對這個資金也不會很多給我們，我們要過得好吃得好就要自己想辦法去增加收入。(B7)

對理事長和志工而言，社區協會承辦各項政府業務的補助財源，以及社區產業的獲益，是社區協會正常運作的重要關鍵。透過對各項資源的持續匯集，理事長被充分授權，從而擁有社區協會經營管理的權力，而理事長的責任與使命感，則對社區的運作扮演重要的角色。但相對於理事長對社區的充分投入，社區志工則呈現了多樣性的參與動機，以及不同的期待：

也是在想說人喔，就是要有那個感恩的心，有一天我們也會老，有天我們也要有下一任的志工他們也會出來，跟我們一起這樣關懷老人。(B1)

我本來那時候就有要去當志工，本來想要去醫院當志工，剛好鄰居說啊你要當志工就來這邊當志工啊！我想說一樣是服務的嘛，那就就近來這邊服務。(B4)

我們都有開一個群組，大家都會事先詢問，這禮拜誰幾個有空？我們要製作什麼東西？可以的就一起出來協助這樣子，我們每次出來都是吃吃喝喝，然後就是工作這樣。我們都會固定啦，一個月至少都會一次以上。(B6)

對志工而言，這些不同的個人動機，均和理事長對社區協會的高度責任與使命感形成強烈的反差。相較於理事長，社區志工對於社區照顧或產業的投入，雖建立在個人動機上，但難以與社區集體利益與社區共識相互連結。

(二) 照顧者責任與被照顧者權利討論的缺乏

這種有別於市場專業照顧者的參與動機與工作形式，一方面顯示了長照 2.0 中的正式與非正式照顧區隔，另一方面也藉由工作內容的專業與否，排除了志

工對於社區運作和社區照顧的核心參與和決策責任。這使得不論是照顧服務的參與，亦或是照顧資源的生產（再生產），均難以建立個人對社區參與的選擇基礎。

現在的年輕人和中年人，老的時候，就是我剛講的，通通都不能動了，送養護院，不然就請外勞，我也是要做我的工作，我到現在我們這裡的村民還是這種觀念，百分之一百二。(A1)

而這樣的現象，在社區中的亞健康老人的自立層次，則以一種較為隨興的社區活動參與來呈現。對亞健康的老人而言，社區各項活動的參與，是屬於社區非正式連結的一種形式。社區協會雖透過會費繳交，甚至是使用者付費方式，以強化參與責任，但並未能有效的與老人社區活動參與連結起來。作為長壽會會員的老人會員，仍被當作是被照顧者，而未能積極參與社區活動。這使得老人仍是消極的被照顧者，而非積極活躍老化或是成功老化之社區的一份子。

阿這邊的大家都隨人隨意，隨意來報名參加。(C1)

社區若有什麼需要，我們這些學員大家都有出來互相下去作，清掃啦，無所不做，有需要大家都會出來就是。(C3)

人家要來拔草就來，要掃地也一起來這樣，大家一起較快樂。一開始不知道社區有活動，後來人家告訴我才來參加。(C4)

理事長剛成立時，老人有空，就來參加。理事長邀請，聽到就來。老人也會放送，我們告訴他，他就來。(C8)

S 村社區發展協會並未能有效地將成員的權利與責任連結在一起。理事長對社區產業的責任感、志工對社區事務的自利或利他精神，以及社區老人的隨性參與，呈現了社區成員對被照顧者權利和照顧者責任的不對稱性。在以理監事會與大會為主的會議資料中，我們並找不到有關會員成員的責任與權利的相

關討論，而只能看到理事長與理監事會對社區協會管理階層經營責任的賦予和事後監督¹²。另一方面，現有國家對社區協會的管制，仍是以中介團體的財務補助，以及對該社團法人從事營利行為的相關程序規範，缺少對社區成員合作行為的促成，以及相關治理機制的監督。這使得現有社區協會在決策內容難以跳脫市場和家庭為核心的照顧架構。

伍、結論

本文透過 S 村社區發展協會個案的探討，運用共同事務的觀點，分析長照 2.0 計畫中的初級照顧在當地的實踐，以及其在社區整體照顧體系上體現的社會公民地位意涵。研究結果顯示，社區成員涵蓋的有限性、照顧人力的無酬女性志工化、社區協會在照顧財務上對政府補助的高度依賴，以及社區菁英在決策上的主導性，呈現了社區居民自我治理的有限發展。但另一方面，在過去國家主導之社區營造政策脈絡中，該協會的社區菁英亦能在資源有限的結構中，積極納入社區弱勢老人，除動員無償婦女志工擔任社區非正式照顧者外，並發展社區產業溢注社區初級照顧資源，以接續履行長期照顧 2.0 政策之部分初級照顧功能。

本文研究架構的四個構面，不僅呈現出當前以社區協會為主的初級照顧單位現有的成就與面臨的發展困境，同時亦反映了國家在社區發展過程中的角色，以及和市場之間的互動關係。就國家和市場的關係而言，受到長期照顧計畫由

¹² 本研究在進行的過程中，事實上是針對這部分進行提問（請參閱附錄之訪談大綱 4.），惟除理事長之外，不論是當地志工或是社區老人，對此提問的回答均非常簡要。因此在分析時，本文亦藉由檢視社區協會的大會與理監事會的會議記錄，以作為輔助。但相對而言，這些資料的檢視，較高地呈現了以社區協會對以市場為主之國家計畫行政的配合，而缺乏共同治理所需的民主參與和審議的內容與精神。

上而下的影響，以及計畫行政對長期照顧服務市場化的建構，以社區協會為主的初級照顧據點，並未能基於共同事務的社區互賴需要來發展自主性的初級照顧服務。相反的，受到市場與計畫行政的影響，社區中的照顧給予者和領受者，只能在政府有限補助的引導下，透過以個人利益為核心的市場交換，以及邊緣化的利他參與，完善以身份別福利資格作為領受對象的照顧服務體系。當長期照顧政策的社會公民權利，建立在消費者自我選擇的權利基礎之際，市場照顧者的性別階層化、源自少部分來自國家稅收和主要依賴自費購買的照顧資源，以及因市場結構而對社會弱勢形成之社會與政治排除，構成了當前初級照顧普及化落實的難題。

就 S 村社區發展協會而言，無償為主的婦女志工與社區產業的有限發展（人力和財務），在現階段構成了初級照顧與長期照顧銜接的重要關鍵。對共同事務而言，長期照顧市場專業化的發展，不僅構成了初級照顧和長期照顧人力之間的階層化，同時亦對初級照顧的無償人力形成另一種剝削關係。在國家各類補助的高比例和社區產業自主財源的有限成長，則使得該社區在自主發展的過程中難以成為國家在照顧政策上的積極合作夥伴，而只是消極之政策配合與中介行動單位。這不僅使得初級照顧在該社區老人的涵蓋範圍上難以拓展，同時亦使社區居民藉由非市場交換減少對長期照顧依賴的可能性大為降低。

而從共同事務的觀點反思，國家由上而下的以行政計畫的方式，透過市場為主的契約購買資格，從而造成初級照顧成員僅侷限於社區弱勢成員的作法，有必要在未來透過以社區共同體成員為核心的肯認來擴大其基礎。這種不同於自費購買服務，而是以社群共同擁有和運用，以及共同生產與再生產基礎之社會交換，係以社群共同參與和決策作為主要的社會團結方式。惟在社區肯認為基礎之社會團結過程中，如何重構國家與社區共同體的夥伴關係，則有待未來進一步的研究。

本文突顯了既有國家與準市場為主的長期照顧制度架構對社區自主初級照顧的邊緣化現象，同時亦反思現有國家和社區的制度化關係。面對照顧人力市場專業化發展，以及國家為主的財務補助對社區的政策與政治干預，如何藉由縮減無償志工（非正式照顧者）與市場專業照顧者的階層化差異，社區產業的獨立自主發展與擴大，以及社區居民透過對社區事務之民主參與和治理，重構與市場不同之使用價值交換邏輯，將是國家在長期照顧 2.0 政策，甚至是社區自主治理時所要面對的挑戰。

參考文獻

- 王仕圖 (2013)。〈非營利組織在社區照顧服務的協調合作：以社區照顧關懷據點為例〉。《臺大社工學刊》，27，185-228。(Wang, Shu-Twu (2013). The Coordination of Nonprofit Organizations in Community Care Service: A Research for the Community Care Stations, *N T U Social Work Review*, 27, 185-228.)
- 王光旭 (2016a)。〈社區照顧關懷據點服務滿意度相關因素之探討：兼論滿意度與評鑑結果的關聯性〉。《空大行政學報》，29，25-66。(Wang, Guang-Xu (2016a). Exploration on Factors Associated with the Service Satisfaction of Community Care Stations: Extended Study on the Relationship between Service Satisfaction and Annual Assessment Results, *Open Public Administration Review*, 29, 25-66.)
- 王光旭 (2016b)。〈社區據點服務品質與成功老化提升程度關聯性之初探：政府角色認知的調節效果〉。《公共行政學報》，50，77-115。(Wang, Guang-Xu (2016b). Exploration of the Relationship between the Service Delivery Quality of Community Care Stations Successful Aging: The Moderation of Cognition on Government Role, *Journal of Public Administration*, 50, 77-115.)
- 王光旭、陳筠芳 (2015)。〈老人福利服務輸送公私夥伴關係之評估：臺南市社區照顧關懷據點的初步調查〉。《民主與治理》，2(1)，1-35。(Wang, Guang-Xu, Yun-Fang Chen (2015). The Evaluation of Public-private Partnership in Elder Service Delivery: The Preliminary Investigation and Reflection of the Community Care Station in Tainan City, *Journal of Democracy and*

Governance, 2(1), 1-35.)

- 李易駿 (2017)。〈小型長照服務單元的利基與挑戰：「巷弄長照站」的專業服務與籌辦想像〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，7 (2)，183-198。(Lee, Yih-Jiunn (2017). The Advantages and Challenges of Small Long Term Care Unit: The Imagination and Planning Professional Services of “Alley Service Station”, *Journal of Community Work and Community Studies*, 7(2), 183-198.)
- 里港戶政事務所 (2019a)。《107 年 12 月份屏東縣九如鄉現住人口數－按性別及年齡分》。資料檢索日期：2019 年 7 月 5 日。網址：https://www.pthg.gov.tw/ligang-house/News_Cus2.aspx?&CategorySN=2313&sid=376535800A&search=1&n=0E45DDAC23067875&sms=C0CD82EFAC78DD8E。(Ligang Household Registration Office (2019a). December, 2018 Population Volume in Jiuru Village, Pingtung County, Ligang Household. Retrieved 2019/07/05, from https://www.pthg.gov.tw/ligang-house/News_Cus2.aspx?&CategorySN=2313&sid=376535800A&search=1&n=0E45DDAC23067875&sms=C0CD82EFAC78DD8E.)
- 里港戶政事務所 (2019b)。《107 年 12 月份屏東縣九如鄉村里鄰戶數與戶籍動態登記表》。資料檢索日期：2019 年 7 月 5 日。網址：https://www.pthg.gov.tw/ligang-house/News_Cus2.aspx?&CategorySN=2313&sid=376535800A&search=1&n=0E45DDAC23067875&sms=C0CD82EFAC78DD8E。(Ligang Household Registration Office (2019b). December, 2018 household Volume and Dynamic Registration. Retrieved 2019/07/05, from https://www.pthg.gov.tw/ligang-house/News_Cus2.aspx?&CategorySN=2313&sid=376535800A&search=1&n=0E45DDAC23067875&sms=C0CD82EFAC78DD8E.)

8DD8E.)

卓春英、黃松林 (2015)。〈高雄「縣市」社區照顧關懷據點服務模式與服務效能提升之探究〉。《靜宜人文社會學報》，9(2)，97-141。(Cho, Chun-Ying and Song-Lin Huang (2018). A Research on Service Models and Performance Promotion of Community Care Station in Kuohsiung Metropolitan City, *Providence Studies on Humanities and Social Science*, 9(2), 97-141.)

林家緯 (2018)。〈非營利組織經營社區產業適法性之省察〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，8(2)，147-168。(Lin, Chia-Wei (2018). On the Legitimacy of Non-profit Organizations Operating Community Enterprise, *Journal of Community Work and Community Studies*, 8(2), 147-168.)

屏東縣社會處 (2018)。《社區照顧關懷據點》。資料檢索日期：2019年7月10日。網址：<https://www.pthg.gov.tw/planjdp/cp.aspx?n=655AD526F67C3B73>。(Department of Social Affairs, Pingtung County, (2018). *Community Care Station, Department of Social Affairs*. Retrieved 2019/07/15, from <https://www.pthg.gov.tw/planjdp/cp.aspx?n=655AD526F67C3B73>.)

屏東縣政府 (2018)。《107年度「預防及延緩失能照護計畫」申請作業須知》。資料檢索日期：2019年7月15日。網址：<https://www-ws.pthg.gov.tw/Upload/2015pthg/18/ckfile/d11d4421-55e8-47ac-8985-fc035828675f.pdf>。(Pingtung County Government (2018). 2018 Guidance Notes for Application of “Prevention and Delay Disabled Care Plan”. Retrieved 2019/07/15, from <https://www-ws.pthg.gov.tw/Upload/2015pthg/18/ckfile/d11d4421-55e8-47ac-8985-fc035828675f.pdf>.)

屏東縣衛生局 (2018)。《長期照顧管理中心》。資料檢索日期：2019年7月15

日。網址：<https://www.pthg.gov.tw/care/Default.aspx>。(Public Health Bureau, Pingtung County Government, (2018). Long-Term Care Administrative Center. Retrieved 2019/07/15, from <https://www.pthg.gov.tw/care/Default.aspx>)

洪惠芬(2008)。
〈“依賴”是人類社會無可避免的現實與挑戰：Eva F. Kittay 對依賴與照顧的論點〉。
《臺灣社會福利學刊》，6(2)，147-190。(Hung, Hui-Fen, (2008). ‘Dependency’ is the Responsibility No Human Society Can Escape: Eva F. Kittay’s Argument on Dependency and Caregiving, *Taiwanese Journal of Social Welfare*, 6(2) , 147-190.)

莊秀美(2013)。
〈預防照顧的概念及其相關課題〉。
《社區發展季刊》，141，187-202。
(Chuang, Hsiu-Mei, (2013). The Concept of Preservative Care and Related Issues, *Community Development Journal Quarterly* ,141, 187-202.)

陳正芬(2017)。
〈成功老化或活躍老化？輸送基礎以及未來轉型之探討－對〈社區據點服務品質與成功老化提升程度關聯性之初探：政府角色認知的調節效果〉的對話與回應〉。
《公共行政學報》，53，121-129。(Chen, Cheng-Fen (2017). Successful Ageing or Active Ageing? The Foundation of Transferring and transformation in Future, *Journal of Public Administration* ,53, 121-129.)

陳怡仔、黃源協(2015)。
〈遠親或是近鄰？社區組織內外網絡對其服務績效的影響〉。
《臺大社工學刊》，32，1-32。(Chen, Yi-Yi and Yuan-Shie Huang (2015). Networking within or beyond Community? Effects of Partnership on Community Organizations’ Performance, *N T U Social Work Review*, 32, 1-32.)

陳燕禎(2008)。
〈福利？市場？臺灣照顧產業政策之初探〉。
《通識研究集刊》，13，77-100。

黃秀香(2002)。
〈推展社區媽媽教室三十年來的回顧與展望〉。
《社區發展季刊》，

100, 111-137。 (Huang, Hsiu-Hsiang (2002). Review and Prospect of Community Mom Classrooms in the Past Thirty Years, *Community Development Journal Quarterly*, 100, 111-137.)

黃源協 (2005)。〈社區長期照顧體系的建構〉。《國家政策季刊》，4(4)，41-68。

(Huang, Yuan-Shie, (2005). The Construction of Community Long-term Care System, *National Policy Quarterly*, 4(4), 41-68.)

曾雅彩、柯佩妤 (2015)。〈高齡社區照顧關懷據點營運動態分析〉。《福祉科技與服務管理學刊》，3(3)，313-314。(Tseng, Ya-Tsai and Pei-Yu Ke (2015). The Dynamic Analysis of Community Care Station Operation, *Journal of Gerontechnology and Service Management*, 3(3), 313-314.)

鄭夙芬、鄭期緯、紀孟君、林思汝、侯煒鈞 (2016)。〈我國社區照顧關懷據點高齡服務使用者之分析研究〉。《福祉科技與服務管理學刊》，4(2)，315-316。(Cheng, Su-Fen, Chi-Wei Cheng, Meng-Chun Chi, Ssu-ju, Lin, and Wei-Chun Hou (2016). The Analysis for the Ageing Users of Community Care Stations in Taiwan, *Journal of Gerontechnology and Service Management*, 4(2), 315-316.)

劉昱慶、陳正芬 (2016)。〈社會福利界的游牧民族？非營利組織承接臺北市社區照顧關懷據點之選擇性策略〉。《臺大社工學刊》，33，43-88。(Liu, Yu-Ching and Cheng-Fen Chen (2016). The Nomad Phenomenon in Social Welfare? Research on the Strategies of Non-Profit Organizations in the Contracting of Community Care Stations in Taipei City. *N T U Journal of Social Work*, 33, 43-88.)

趙善如、吳雅玲、涂筱菁 (2017)。《提升老人日間托老中心服務經營績效之行

動研究》。屏東縣：屏東縣政府委託研究報告。(Chao, Shan-Ju, Ya-Ling Wu, and Hsiao-Ching Tu (2017). *The Action Research for the Improving the Performance of Elderly Day Care Centers*. Pingtung County: Pingtung County Government Commissioned Research Report.)

衛生福利部 (2016)。〈我國長期照顧十年計畫 2.0 (106-115 年) 核定本〉。資料檢索日期：2018 年 4 月 22 日。網址：<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwim0vPU1aXoAhXXE4gKH eO9Bs4QFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.mohw.gov.tw%2Fdl-46355-2d5102fb-23c8-49c8-9462-c4bfeb376d92.html&usg=AOvVaw1qN1rzYNWvVGLO-5QNBjko>。(Ministry of Health and Welfare (2016). Long-Term Care Ten-Year Plan 2.0 (2017-2026). Retrieved 04-22-2018, from <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwim0vPU1aXoAhXXE4gKH eO9Bs4QFjAAegQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.mohw.gov.tw%2Fdl-46355-2d5102fb-23c8-49c8-9462-c4bfeb376d92.html&usg=AOvVaw1qN1rzYNWvVGLO-5QNBjko>)

謝聖哲 (2018)。〈從社區照顧關懷據點到巷弄長照站：挑戰與困境〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，8 (1)，1-34。(Hsieh, Sheng-Che (2018). The Challenges and Dilemmas which Transforming the Community Care Centers to the Neighborhood LTC Stations, *Journal of Community Work and Community Studies*, 8(1), 1-34.)

Allan, T. (2016). Beyond Efficiency: Care and the Commons, retrieved 2019/06/30, from <https://www.centreforwelfarereform.org/library/beyond-efficiency.html>

Artner, L. and W. Schröer (2014). Care, Commons, Citizenship-How Social Work is

- Affected. *Transnational Social Review: A Social Work Journal* ,3(2), 141-154.
- Becker, S., M. Naumann, and T. Moss (2016). Between Coproduction and Commons: Understanding Initiatives to Reclaim Urban Energy Provision in Berlin and Hamburg. *Urban Research & Practice* ,10(1), 63-85.
- Bodirsky, K. (2017). Between Equal Rights Force Decides?. *City* 21(5), 672-681.
- Bodirsky, K. (2018). The Commons, Property, and Ownership: Suggestions for Further Discussion. *Focaal-Journal of Global and Historical Anthropology*,81, 121-130.
- de São José, J. (2016). What are We Talking about When We Talk about Care? A Concept Review of the Literature. *Sociologia, Problemas e Práticas* , 81, 57-74.
- Dickel, S., C. Schneider, C. Thiem, and K. Wenten (2018). Engineering Publics: The Different Modes of Civic Technoscience. *Science & Technology Studies* Forthcoming.
- Fraser, N. (2011). Marketization, Social protection, Emancipation: Toward a Neo-polanyian Conception of Capitalist Crisis, in C. Calhoun and G. Derluigian (eds.), *Business as Usual: The Roots of the Global Financial Meltdown*, 137-158. New York: New York University Press.
- Fraser, N. (2016). Contradictions of Capital and Care. *New Left Review*, 100, 99-117.
- Fraser, N. (2017). Why Two Karls are Better Than One: Integrating Polanyi and Marx in a Critical Theory of the Current Crisis. Working Paper der DFG-Kollegforscher_innengruppe Postwachstumsgesellschaften, Nr. 1/2017 Jena 2017.

- Gibson-Graham, J. (2006). *A Postcapitalist Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Grafton, R. (2000). Governance of the Commons: A Role for the State? *Land Economics*, 76, 504-517.
- Graham, H. (1983). The Concept of Caring in Feminist Research: The Case of Domestic Service. *Sociology*, 25, 61-78.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Harvey, D. (2011). The Future of the Commons. *Radical History Review*, 109, 101-107.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.
- Honneth, A. (2019). Recognition, Democracy and Social Liberty: A Reply. *Philosophy and Social Criticism*, 45(6), 694-708.
- Humphreys, A. and K. Grayson (2008). The Intersecting Roles of Consumer and Producer: A Critical Perspective on Co-production, Co-creation and Presumption. *Sociology Compass*, 2/3, 963-980.
- Kittay, E. (2001). A Feminist Public Ethic of Care Meets the New Communitarian Family policy. *Ethics*, 111(3), 523-547.
- Kittay, E., B. Jennings, and A. Wasunna (2005). Dependency, Difference and the Global Ethics of Longterm Care. *The Journal of Political Philosophy*, 13(4), 443-469.
- Laione, C. (2015). Governing the Urban Commons. *Italian Journal of Public Law*, 7(1), 170-223.

- Noterman, E. (2015). Beyond Tragedy: Differential Commoning in a Manufactured Housing Cooperative, *Antipode* 48(2), 433-452.
- Oliver, M. (1983). *Social Work with Disable People*, Basingstoke: Macmillan.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collection: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Palumbo, R. (2017). Toward a New Conceptualization of Health Care Services to Inspire Public Health. Public National Health Service as a “common pool of resource”. *International Review on Public and Nonprofit Marketing* ,14(3), 271-287.
- Parker, R. (1981). Tending and Social Policy. In E. Golderg and S. Hatch (eds.), *A New Look at the Personal Social Services*, 22-44. London: Policy Studies.
- Sevenhuijsen, S. (1998). *Citizenship and the Ethics of Care*. London: Routledge.
- Susser, I. and S. Tonnelat (2013). Transformative Cities: The Three Urban Commons. *Focaal-Journal of Global and Historical Anthropology*, 66,105-132.
- Tronto, J. (1993). *Moral Boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care*. London: Routledge.
- Tummers, L. and S. Mac Gregor (2019). Beyond Wishful Thinking: A FPE Perspective on Commoning, Care, and the Promise of Co-housing. *International Journal of the Commons*, 13(1), 62-83.
- Vercellone, C. (2015). From the Crisis to the ‘Welfare of the Commons’ as a New Modes of Production. *Theory, Culture & Society*, 7-8, 85-99.

- Van Laerhoven, F. and C. Barnes (2014). Communities and Commons: The Role of community Development Support in Sustaining the Commons. *Community Development Journal*, 49 (S1), i118-132.
- Williams, M. (2018). Urban Commons are More-than-property. *Geographical Research*, 56(1), 16-25.

附錄：訪談大綱

1. 請問社區照顧運作的主要財務來源為何？
2. 社區老人的主要照顧者是誰？是否經常變動？為什麼？
3. 社區產業的主要項目是什麼、您有擔任的工作項目為何？參與社區產業帶來了什麼樣的回饋？
4. 社區產業與社區照顧的所有者是誰？其決策是如何運作？您有參與討論嗎？
5. 您對社區協會推動社區產業的看法為何？它對社區照顧有什麼意義？

