KEELUNG CITY GOVERNMENT

研究發展績優作品 彙冊

107年度研究發展績優作品彙冊

基隆市政府 研考處編印

KEELUNG CITY GOVERNMENT

107年度

研究發展績優作品 彙冊

基隆市政府 研考處編印
107年12月

基隆市政府107年度研究發展績優作品

目　　錄

1. 基隆市社區照顧關懷據點服務成效－社工視角（社會處蔡惠貞）….1

2. 創意城市空間活化策略研究（都市發展處陳仕亭）……23

3. 基隆的過去與未來－以幸福城市統計指標觀察(主計處林正釧、游建章、洪崇仁、陳宏慎、游菀菁）……38

4. 福利社區化作為幸福城市基礎之探討（仁愛區公所凌佳儀）……75

5. 基隆市東光國小故事體閱讀理解策略之行動研究（東光國小陳湘玲 、趙為娣、蔡佩娟、林俊魁)……92

6. 基隆市暖暖區~營造幸福城市-低碳家園之創新研究 （暖暖區公所羅彩月)……108

107 年度研究發展審查委員

召集人：李秘書長銅城

委　員：吳處長挺鋒

委　員：巫處長忠信

委　員：翁處長利芳

委　員：徐處長燕興

委　員：黃處長駿逸

委　員：陳副處長淑貞

(按姓名筆劃排列)

（107 年度第 1 次研究發展創意徵文績優作品得獎人員：社會處蔡惠貞科長與市長合影）

（107 年度第 1 次研究發展創意徵文績優作品得獎人員：都市發展處陳仕亭技士與市長合影）

（107 年度第 1 次研究發展創意徵文主計處績優得獎人員與市長合影，左起：林正釧副處長、游建章科長、洪崇仁科員、陳宏慎科員、游苑菁辦事員）

（107 年度第 2 次研究發展自行研究績優作品得獎人員：暖暖區公所羅彩月課長與市長合影）

（107 年度第 2 次研究發展自行研究績優作品得獎人員：仁愛區公所凌佳儀課員與市長合影）

（107 年度第 2 次研究發展自行研究績優作品得獎人員：東光國小陳湘玲教師、趙為娣教師、蔡佩娟教師及林俊魁教師與市長合影）

基隆市政府107年度創意徵文報告

基隆市社區照顧關懷據點服務成效-社工視角

研究單位：社會處

研究人員：蔡惠貞科長

第一章 緒論

因著醫療與科技的日漸進步，人類的平均餘命不斷延後，老人人口成長迅速，導致高齡社會快速來臨，到處充斥者銀髮話題，從食衣住行育樂到終身學習，從長期照顧到安寧照護等。而各級政府則忙著因應需求，努力張羅預算，從生活津貼現金補助到老花眼鏡及搭乘大眾交通工具等各式各樣補助方案，推陳出新，各項福利服務包羅萬象，是否能滿足長者生活需求，進而獲得滿意與肯定，尚待檢驗。

老人福利服務，在高齡化社會中益顯其重要性，為政府施政重點，自 69 年公布施行《老人福利法》，86 年、96 年全文修正公布以來，政府與民間更據以積極推展各項福利服務。也為因應高齡化社會之快速變遷所引發新的需求，《老人福利法》於 104 年 12 月 9 日再次修正公布，制定各項有利長者的福利服務措施。

基隆，也在 106 年正式邁入世界衛生組織定義的「高齡社會」，為了鼓勵全市八成多(5 萬餘人)的健康長者積極社會參與，別宅在家，以致引發各種身心疾病導至醫療費用負擔。自 95 年起，配合中央推展『社區照顧關懷據點』服務方案，佈建社區化照顧服務單位，期能運用專業社工人力，導入社區工作相關理論，挹注經費協助各里辦公處、社區發展協會等單位，並結合社區內人力物力資源，積極推展關懷訪視、電話問安、健康促進及餐飲等四大項服務，以協助長輩們活躍老化、健康老化、在地老化，俾落實社會福利社區化。

鑑於是項服務方案推行多年，透過社工人員的觀察檢視，發現社區關懷據點的近便性、普及性等服務特性，需要一定組織架構及穩定的人力、物力及財力資源作為推動據點業務之基礎，讓社區長輩便利參與服務過程，減少社區基層組織因人事異動衝擊而影響服務輸送，以展現服務績效。

因此建議，希冀加強社工人員的專業知能與技巧，如實將政策傳遞到社區內，強化社區志工幹部服務專業，透過優化的行政管理，在現行穩定服務基礎上，發展從自我照顧互相照顧的優勢，增進健康長者生活選擇權，整合各項資源來支持社區持續走的力量，並導入智慧健康工具系統化，擴大據點提供分級混合照顧服務來接軌長照 2.0，以提昇據點服務品質，發展社區特色產業，俾永續經營，使得全市八成多的健康長者，得以就近安養，健康促進，活躍老化。

第二章　研究現狀檢討及問題分析

第一節　研究現狀

一、高齡化社會來臨

我國 65 歲以上老年人口占總人口比率在今（107）年 3 月底達到 14.05％，也就是說，7 個人中就有 1 個是老人，臺灣正式宣告邁入「高齡社會」，如何維護高齡人口的生活品質與尊嚴，以及因應老化社會帶來的青壯年照顧及扶養負擔加重和少子化現象，是政府持續努力的重要目標。

根據世界衛生組織定義，65 歲以上老年人口占總人口比率達到 7％時稱為「高齡化社會」，達到 14％是「高齡社會」，若達 20％則稱為「超高齡社會」，我國老年人口比率在 82 年便超過 7％，進入高齡化社會，而後受到戰後嬰兒潮世代陸續成為 65 歲以上老年人口影響，我國老年人口自 100 年起加速成長，並於去(106)年 2 月首度超過幼年人口（老化指數達 100.18），直至今年 3 月，我國 65 歲以上老年人口占總人口比率達 14.05％，正式邁入高齡社會。

從各縣市老年人口比率來看，亦可看出高齡縣市從 100 年的 3 個增加至 107 年 3 月的 15 個，短短七年顯示人口老化迅速，再依各縣市排名來看，以嘉義縣老年人口所占比率最高為 18.61％，而六都中則以臺北市老年人口所占比率最高為 16.58％。各個城市影響青壯人口外流或低生育率的因素很多，包括工作機會、社會福利、醫療資源、交通及房價等。（內政部，如表 1）

人口老化，是醫療技術進步所帶來之死亡率減緩以及預期餘命 (lifeexpectancy)延長與生育率下降的結果。人口結構高齡化意味著我們的社會將面臨前所未有的挑戰，並衝擊現有社會安全體系及社會福利制度的安全性，進而衍生政治面及社會面的壓力。除此之外，高齡人口的增加對於健康照護系統也帶來了極大的壓力。例如，老年人口比例的增加預期會使社會中行動不便人口及老年慢性病增加，此一發展使得全民健康保險和全民社會安全體系的健全性與持續性面臨更大的挑戰。

另一方面，人口老化併同少子化的結果，使得家庭結構產生改變，對於都市地區的生活形態也產生極大變大，更影響者高齡者市場的產業。另外，因為教育程度的提高及都市化的結果，傳統社會的生活方式及價值體系不斷遭受挑戰。已婚的青壯年夫妻面臨工作競爭及撫育下一代的生活壓力下，很難同時照顧雙方的高齡父母。因此，三代同堂的現象將越來越少，這導致高齡者倚賴家庭成員照護的可能性越來越低，而高齡者需要社會體系或政府提供生活照護的需求將愈來愈大，老人福利服務在高齡化社會中益顯其重要性，相關長者所需的支持性、替代性及補充性的社會服務，因應而生。

表 2-1-1、各縣市老年人口占總人口比率

單位：%

區域別	100年底	101年底	102年底	103年底	104年底	105年底	106年底	107年3月底	
								比率	排名
總　計	10.89	11.15	11.53	11.99	12.51	13.20	13.86	14.05	…
新北市	8.54	8.97	9.48	10.10	10.81	11.71	12.60	12.85	16
臺北市	12.76	13.04	13.50	14.08	14.76	15.55	16.37	16.58	4
桃園市	8.37	8.58	8.90	9.31	9.67	10.22	10.79	10.96	21
臺中市	8.83	9.06	9.39	9.79	10.29	10.91	11.50	11.67	19
臺南市	11.65	11.85	12.20	12.62	13.09	13.77	14.38	14.56	13
高雄市	10.50	10.87	11.38	11.95	12.61	13.44	14.22	14.43	14
宜蘭縣	13.22	13.33	13.54	13.83	14.23	14.82	15.34	15.52	9
新竹縣	11.08	11.06	11.09	11.22	11.43	11.70	11.99	12.08	18
苗栗縣	13.43	13.54	13.69	13.90	14.28	14.80	15.41	15.58	8
彰化縣	12.21	12.47	12.81	13.21	13.64	14.21	14.78	14.95	12
南投縣	13.74	13.94	14.30	14.71	15.21	15.86	16.52	16.70	3
雲林縣	15.28	15.49	15.77	16.10	16.47	17.09	17.55	17.69	2
嘉義縣	15.79	16.04	16.43	16.84	17.28	17.90	18.46	18.61	1
屏東縣	12.79	13.10	13.54	13.96	14.49	15.20	15.83	15.99	5
臺東縣	13.16	13.47	13.71	14.02	14.42	14.97	15.56	15.71	6
花蓮縣	12.68	12.94	13.21	13.56	14.07	14.70	15.33	15.49	10
澎湖縣	14.50	14.28	14.31	14.46	14.77	15.09	15.54	15.64	7
基隆市	11.19	11.55	11.99	12.55	13.20	13.96	14.81	15.04	11
新竹市	9.44	9.59	9.81	10.12	10.50	11.01	11.51	11.64	20
嘉義市	11.17	11.49	11.86	12.31	12.74	13.44	14.16	14.32	15
金門縣	11.92	11.41	11.23	11.19	11.18	11.67	12.24	12.40	17
連江縣	9.66	9.32	9.32	9.47	9.81	10.22	10.57	10.73	22

說明：1.桃園市於103年12月25改制直轄市，惟為利比較，本表均以桃園市標示。　　內政部戶政司編製

2.粉色區域表示指標值＞＝14。

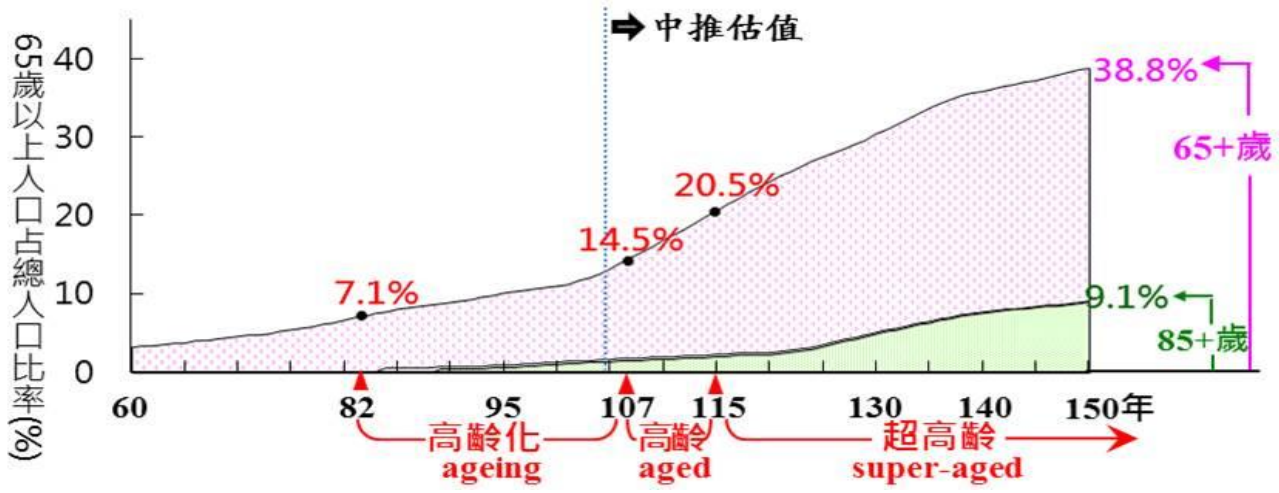


表 2-1-2、國家發展委員會中華民國人口推估（105 至 150 年）」，105 年 8 月。

表 2-1-3、我國65歲以上老年人口 年齡結構

年齡組	65歲以上老年人口年齡結構(%)				
	70年年底	105年年底	150年年底		
			高推估	中推估	低推估
65-74歲 年輕老人	73.8	57.3	39.6	39.6	39.6
75-84歲 高齡老人	23.1	31.2	37.2	37.2	37.2
85歲以上 超高齡老人	3.1	11.5	23.3	23.3	23.3

基隆市老人人口亦成長迅速，前開資料全國人口老化速度的評比上，基隆排名為第11名，截至 107 年 3 月底止，全市總人口數 37 萬 1,458 人，年滿 65 歲以上老年人口數 5 萬 5,025 人(男 24,986 人，45%；女 30,039 人，55%)，佔全市人口數 15.1%。

（註：基隆老人人口於 106 年 1 月已達 14.04%，正式進入「高齡社會」。）

表 2-1-4、 截至107年3月底止人口資料

區域別	總 計	0-14歲	65歲以上	65 歲以上人口比率	排名	老化指數 = (65 歲以上人口)/(0-14歲人口)*100	排名
嘉義縣	510,018	49,518	94,892	18.61%	1	192	1
雲林縣	689,098	80,782	121,912	17.69%	2	151	3
南投縣	500,103	55,333	83,522	16.70%	3	151	2
臺北市	2,680,218	368,250	444,488	16.58%	4	121	13
屏東縣	828,654	90,116	132,508	15.99%	5	147	4
臺東縣	219,466	26,221	34,475	15.71%	6	131	7
澎湖縣	104,086	11,245	16,277	15.64%	7	145	5
苗栗縣	552,161	71,143	86,030	15.58%	8	121	12
宜蘭縣	456,068	55,368	70,789	15.52%	9	128	9
花蓮縣	328,695	39,841	50,911	15.49%	10	128	10
臺灣省	7,104,495	893,529	1,095,409	15.42%		123	
基隆市	371,119	39,500	55,824	15.04%	11	141	6
彰化縣	1,280,528	169,254	191,442	14.95%	12	113	16
臺南市	1,885,882	233,306	274,517	14.56%	13	118	15
高雄市	2,775,935	336,011	400,513	14.43%	14	119	14
嘉義市	269,307	37,595	38,556	14.32%	15	103	18
總計	23,571,990	3,082,419	3,312,024	14.05%		107	
新北市	3,986,382	496,091	512,122	12.85%	16	103	17
金門縣	137,642	13,295	17,072	12.40%	17	128	8
福建省	150,565	14,839	18,459	12.26%	18	124	11
新竹縣	552,877	91,062	66,792	12.08%	19	73	21
臺中市	2,792,164	407,801	325,785	11.67%	20	80	20
新竹市	442,315	76,551	51,479	11.64%	21	67	23
桃園市	2,196,349	332,592	240,731	10.96%	22	72	22
連江縣	12,923	1,544	1,387	10.73%	23	90	19

基隆市的老人比例逐年上升，近三年年增率超過 4%，每年增加年滿 65 歲以上市民平均近 3,000 人。其中，女性長者的人口比例又相較男性來得高，符合各方研究推論：即女性平均餘命較長，且較男性更具獨立生活能力。

表 2-1-5、基隆市歷年老人人口成長率

年份	全市老人人數	增加人數	成長率(%)
97	41,899	--	--
98	42,543	644	1.54%
99	42,346	-197	-0.46%
100	42,511	165	0.39%
101	43,558	1,047	2.46%
102	44,942	1,384	3.18%
103	46,818	1,876	4.17%
104	49,134	2,316	4.95%
105	51,949	2,815	5.73%
106	55,025	3,076	5.92%

資料來源：基隆市政府社會處

二、社區照顧朝向社會福利社區化

台灣在 1980 年訂頒「老人福利法」，明確定義 65 歲以上的人皆稱之。並於 1997 年進行修法，增設了社區式服務的法條。改變了高齡者照顧型態，從以往的機構照顧到居家服務，一直到近期強調在地老化的觀點。「在地老化」強調了人在老了之後仍在地居住，並不需要為了獲得養老的資源而遷移到其他地方，以習慣的生活方式來繼續高齡者的人生，並保有獨立自主且尊重隱私的老年生活。

台灣，因受西方國家與聯合國 1960 年的「去機構化」的潮流影響，也以「小型化」、「社區化」做為發展的方向。然而，多數老人仍以「家庭」作為主要的居住場所〈老人狀況調查結果摘要分析，內政部，民國 98 年〉。所以台灣長照遭遇的問題，並不完全與西方國家的經驗相仿。參照國外經驗而來的「去機構化」政策，影響台灣長期照顧體系甚鉅，並非能完全適用於國內，也可能會忽視台灣本來體制上存在的問題，如城鄉醫療資源分配不均、社區發展偏鄉遠不如都市等。

為增進有組織、有計畫的福利輸送，強化家庭及社區功能，結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社區福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層，內政部八十五年十二月十六日核定實施「推動社會福利社區化實施要點」。其實施要領為：

（一）選定福利社區：

省（市）、縣（市）政府原則以社區（或聯合鄰近社區）為核心，以生活共同圈之服務輸送可近性、社區居民參與性、福利資源完整性作為規劃福利社區之範圍，經勘

定後實施。

（二）確認福利需求：

指定專人協助社區訂定計畫，蒐集資料，了解民眾之問題及需求，掌握福利服務之現況，協調福利資源之運用，據以實施。

（三）加強福利服務：

以社區現有之福利工作，繼續加強辦理，進而擴大福利工作項目，充實服務內涵，並結合社區內、外福利服務體系，建立社區服務網絡，提昇社區服務品質。

（四）落實社區照顧：

推展社區福利機構小型化、社區化，並倡導福利機構開拓外展服務，促使資源有效利用。

（五）配合國宅整建：增設福利設施，便利各項福利設施之使用，達成福利可及性之功能。

(資料來源：內政部社會司網站)

我們發現,「福利社區化」確實是從政府的角度出發,對於高齡社會所需推行倡導的政策，多採從上而下，除了訂頒各項審核認定津貼予以現金給付之外，老人照顧議題更是重要,「社區照顧」更為重要宣示，它代表著政府建構社會福利體系的理想原則。但，無論是以往強調的機構安養模式或是近期的在地老化，都應該是一個連續性、整合性、延續性的照顧過程，因此，以社區基層組織為基礎，所發展出來的社區照顧關懷據點，就是為了讓老人照護能有更齊全與完善的服務而設立的。

我國為因應高齡與失能人口成長帶來長期照顧需求的增加，自 97 年起推動「我國長期照顧十年計畫」，另為建構優質、平價並普及的長照服務，完備社區照顧體系及機制，積極規劃「**長照十年 2.0 計畫**」，以長照十年 1.0 計畫為基礎，服務對象從 4 類擴大至 8 類、服務項目從 8 項擴充至 17 項、提高服務時數、發展 6 大創新服務，以積極回應民眾需求，提升服務涵蓋率；並整合醫療、長照、預防保健資源、建構以社區為基礎的健康照護團隊體系，發展平價、普及之社區化長照服務體系。

三大面向概念如下：

（一）**居家式**及**社區式**照顧服務

推動長照服務，滿足失能、失智症者服務需求，106 年服務人數逾 10 萬人，同時活化閒置空間轉型佈建日照服務，至 106 年底已建置 259 所日間照顧中心。另為整合長照服務體系，自 105 年起推動社區整體照顧服務體系，106 年計佈建 80A-199B-441C。另為積極向前優化社區初級預防功能，自 94 年鼓勵民間團體及社區發展協會投入社區照顧服務，至 106 年 11 月底共設置 2,846 處社區照顧關懷據點，結合在地人力及資源，提供社區老人所需之關懷訪視、電話問安、餐飲服務、健康促進及轉介服務等初級預防照顧服務。

（二）**機構式**照顧服務

透過平時輔導查核、評鑑機制，及每年補助民間團體辦理各項機構工作人員研習訓練、改善設施設備等措施，協助機構提升服務品質，並鼓勵機構能多元經營，以滿足日漸增加之老人長期照顧需求。至 106 年 11 月底，全國立案之老人福利機構計 1,100 家。

三、社區照顧關懷據點

（一）什麼是社區照顧關懷據點？

「社區照顧關懷據點」，是源於 2005 年內政部所制定的台灣健康社區六星計畫，由有意願的村里辦公處及民間團體參與設置，邀請當地民眾擔任志工，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」活動等 4 項服務，每個據點均可提供 3 項以上的服務；該場地必須是合法房屋之室內樓地板面積至少 10 坪之場地空間，並可容納約為 15-20 位長者活動(內政部，2006)，期透過在地化之社區照顧，使老人留在熟悉的環境中生活，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，發揮社區自助互助功能。

（二）社區照顧關懷據點設置目的

由於人口結構高齡化，平均餘命延長，使得老人照顧需求相對增高，至民國 97 年 12 月止，老年人口為 240 萬 2,220 人，佔總人口 10.43%，即 10 個人當中就有 1 位是 65 歲以上的長者；社區的照顧問題已迫在眉睫，除公部門所提供之正式資源外，開發非正式的社會資源，更可強化社區照顧的能力。期望以社區營造及社區自主參與之精神，鼓勵更多的民間團體設置關懷據點，提供在地的初級預防照顧服務。

為了能透過社區居民的自主參與，以建立多元的社區照顧服務型態，衛生福利部針對參與設置社區照顧關懷據點之民間團體，補助開辦設施設備費、業務費等相關經費，期望主動關懷老人、服務老人，並鼓勵志工熱情無輟的參與，同時也充分結合與開發社區各種人力、物力資源，以回饋社區。另藉由對服務使用者酌收部份經費或材料費用等作法，逐步規劃關懷據點之財務管理機制，以期在政府階段性補助後，能逐漸走上自給自足，永續提供社區老人照顧服務（衛生福利部社會家庭署，2018）。

（三）基隆的社區關懷據點涵蓋率高

基隆市政府社會處，為應高齡化人口浪潮來襲，積極配合中央政策，持續發展具有特色的社區照顧模式並整合長期照顧服務體系，建構老人連續性照顧服務。

民國 95 年起，即陸續輔導本市各社區發展協會、里辦公處及立案基層組織成立「社區照顧關懷據點」，其中以社區發展協會型式設置為最多，里辦公處次之，人民團體則最少。104 至 105 年間是全市佈建數最多的時期，如以區域地段來看，中山區 20 個點數為最多，其餘六區，則分別為 9-13 個不等。再據社會處統計，截至 106 年 12 月底止，全市已佈建設置 85 處，據點數占全市 157 里的 54%，幾乎每兩個里即有一處，如此高的涵蓋率曾擠入全國排行前三名。

表 2-1-6、基隆市最近三年社區關懷據點佈建情形

104-106年據點成長數

年度	中正	信義	仁愛	中山	安樂	暖暖	七堵	總計
104	12	13	6	18	6	7	10	72
105	12	13	10	19	9	8	10	81
106	12	13	10	20	11	9	10	85

性質	中正	信義	仁愛	中山	安樂	暖暖	七堵
里辦公處	0	2	3	7	1	4	3
發展協會	6	8	6	11	7	3	5
人民團體	6	3	1	2	3	2	2

(四)基隆市關懷據點服務功能

關懷據點的設置，依其每周開放時段（每時段 3 小時）不同做為區分

1、加值型：每周開放 6-10 時段，至少四項服務，計有 9 個據點。

2、一般型：每周開放 3 時段以上，至少三項服務，計有 55 個據點。

3、功能型：每周開放 1-3 時段，至少二項服務，計有 21 個據點。

表 2-1-7、基隆市社區關懷據點服務功能統計一覽表

	中正	信義	仁愛	中山	安樂	暖暖	七堵	**合計**
加值型	3	0	0	0	3	3	0	**9**
一般型	5	10	6	17	3	6	8	**55**
功能型	4	3	4	3	5	0	2	**21**
合計	**12**	**13**	**10**	**20**	**11**	**9**	**10**	**85**

（五）關懷據點服務成果

據點的服務對象，以年滿 65 歲以上老人為主，身心障礙者、兒童及婦女為輔，除了由社區自主組織志工隊伙伴提供定期**電話問安、關懷訪視、共餐送餐**服務外，尤其著重在長輩的**健康促進**，鼓勵高齡者積極社會參與，有助於情緒的調適、減緩身心機能的衰退，減少醫療支出，並增進老人生活之適應及生命之豐富性。

每個社區關懷據點平均服務年滿 65 歲以上長者約 80 至 130 名，因設置點數多，

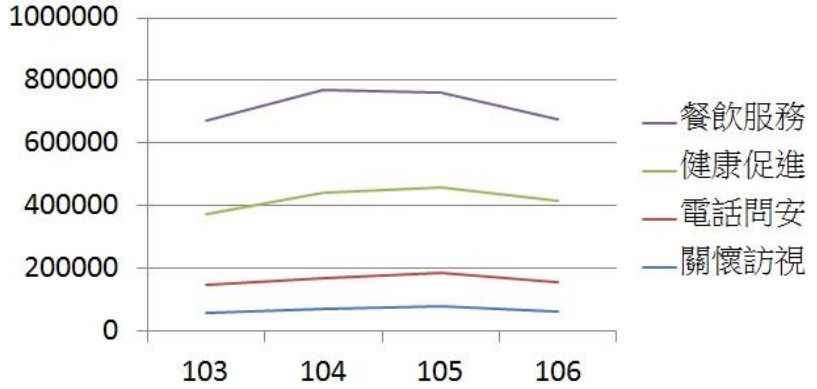
相對其服務人數也逐年增加。在受服務對象的性別比例中，又以女性居多。

104 至 105 年間所提供的四大項服務，就高達 200 萬人次。另單單 106 年 1 月至 12 月止，提供關懷訪視 53,739 人次、電話問安 81,624 人次、餐飲服務 230,054 人次、健康促進 234,655 人次，合計超過 80 萬服務人次，服務成果斐然。

表 2-1-8、基隆市 104~106 年社區關懷據點成果一覽表

104-106年四項服務成果(人次)

年度	關懷訪視	電話問安	健康促進	餐飲服務	總計
103	59,771	88,857	225,073	300,139	**673,840**
104	69,761	100,000	272,764	326,647	**769,172**
105	78,981	105,411	273,962	301,032	**759,386**
男	25,398	41,402	80,276	119,320	**266,396**
女	35,641	55,359	179,121	140,844	**410,965**



圖一、據點共餐服務(一)

圖二、據點共餐服務(二)

圖三、志工關懷訪視服務

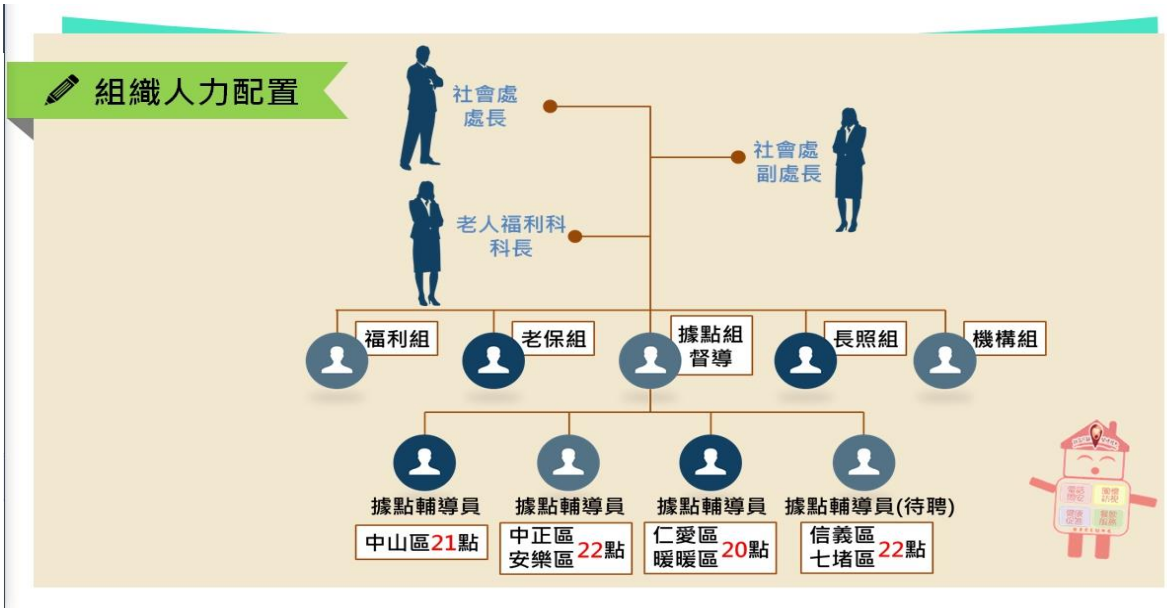
圖四、據點健康促進活動

(六)關懷據點的社工人力

為利該項業務遂行，基隆市政府社會處接受中央補助，每年編列社工督導 1 名及社工員 4 名的人事預算，這群輔導員，運用社會工作專業知能，以社區工作模式，就所分配的責任區進入據點提供團隊輔導、志工培力、各項資源整合、補助核銷等行政管理協助，俾促進公私協力，加強社區服務能量，提升據點服務品質及成效，頗受據點喜愛重視。

目前，參與社區關懷據點的社工人員，年資分別有五年、三年及一年以上不等，每名社工員獲分配 1-2 個行政區域，每人輔導據點 20 個以上，依中央補助基準，每個月至少要前往據點實地輔導一次。因此，與據點互動關係良好，陪伴據點走進社區進行老人服務，**社工同仁認真發揮引導者、促進者、計畫者、諮詢者及專家等各種角色**，促進社區居民團結祥和，增進凝聚力，俾提供全市健康老人、獨居老人關懷服務，對於社區發展實為重要。

表 2-1-9、基隆市社區關懷據點業務人力配置表



四、社工視角

「視角」是看的意思，本義是指由物體兩端射出的兩條光線在眼球內交叉而成的角。物體愈小或距離愈遠，視角就愈小。因此，在本義的基礎上引申，人們又把觀察問題的角度稱為視角。如：影片以久居鬧市的青年人的視角反映了山區人民的文化生活。

本研究案，係由實際從事社區關懷據點業務之社工人員，就其年資不等，學經歷不同，運用社會工作模組的社區工作技巧，透過輔導據點心得與所見所聞，來紀錄觀察基隆市各關懷據點服務輸送之質量，並探究其差異性，思考如何再提升其服務能量為主。

在社工人員眼裡，看到了高齡社會的快速成長，各地老人照顧支持服務模式的改變（從家庭到社區與機構）、老化人口最高的區域是否如實佈建據點並提高可近性（如基隆人口老化

比最高的仁愛區)，又據點人力也跟著老化的同時對服務帶來的影響？以及基層組織最易受到改選而人力異動影響服務，這些工作經驗的回饋，是相當寶貴。

第二節　問題分析

一、「去機構化」到社區化所造成老人照顧支持模式改變

「社區關懷照顧據點」，係由政府補助社區基層組織設立，該組織性質如里辦公處、社區發展協會，會因著組織規模大小及人事投入程度的不同，營運狀況與能量也有所不同。在基隆，我們認同社會福利社區化的工作模式，普設社區關懷據點，協助長者健康老化、在地老化。據相關研究顯示，關懷據點不僅能滿足長者的心理與社交活動（高迪理，1993），但同樣的也指出關懷據點有經費不足與缺乏專業人員管理的問題。政府雖然每年都會提供補助經費，但對於支用項目運用範圍上卻有諸多限制，多少造成據點在經費運用及業務推展上的困難。據點屬於福利服務輸送的一環，它需要專業人員才能發揮其福利服務之功能(蕭金源、2005)。

長照 2.0 計畫政策，係以強調提供失能老人有關居家式、社區式的服務，非以住宿式為主，也因此長照基金的補助項目，亦多朝鼓勵地方政府普設居家式、社區式的社區照顧資源並核定補助，如日間照顧中心、小規模多機能、失智團屋及 49 床位數以下的小型機構，而不在如早年獎勵興建補助大型機構的施政方向。

基隆，目前老人安養機構有 2 家，主要收容無依健康長者約有 300 人；養護機構 28 家，收容對象則為失能失智長者近 1,300 人，佔機構床位數近八成。

而自 95 年起中央政府推動長照十年計畫迄今，未有新增設立之長照服務機構(住宿式)，申請入住機構安養護的人數，這十年來，成長幅度亦有限。

表 2-2-1、98 年至 106 年基隆市老人安養機構公費安養人次

公費安養	107年	106年	105年	104年	103年	102年	101年	100年	99年	98年	(107年依1-3月份人次預估)
公費安養人次	1092	1123	1253	1451	1493	1652	1801	2015	2071	2161	(仁愛之家只出不入)
											(博家自101年開始收公費長輩)

表 2-2-2、98 年至 106 年基隆市老人養護機構公費安養人次

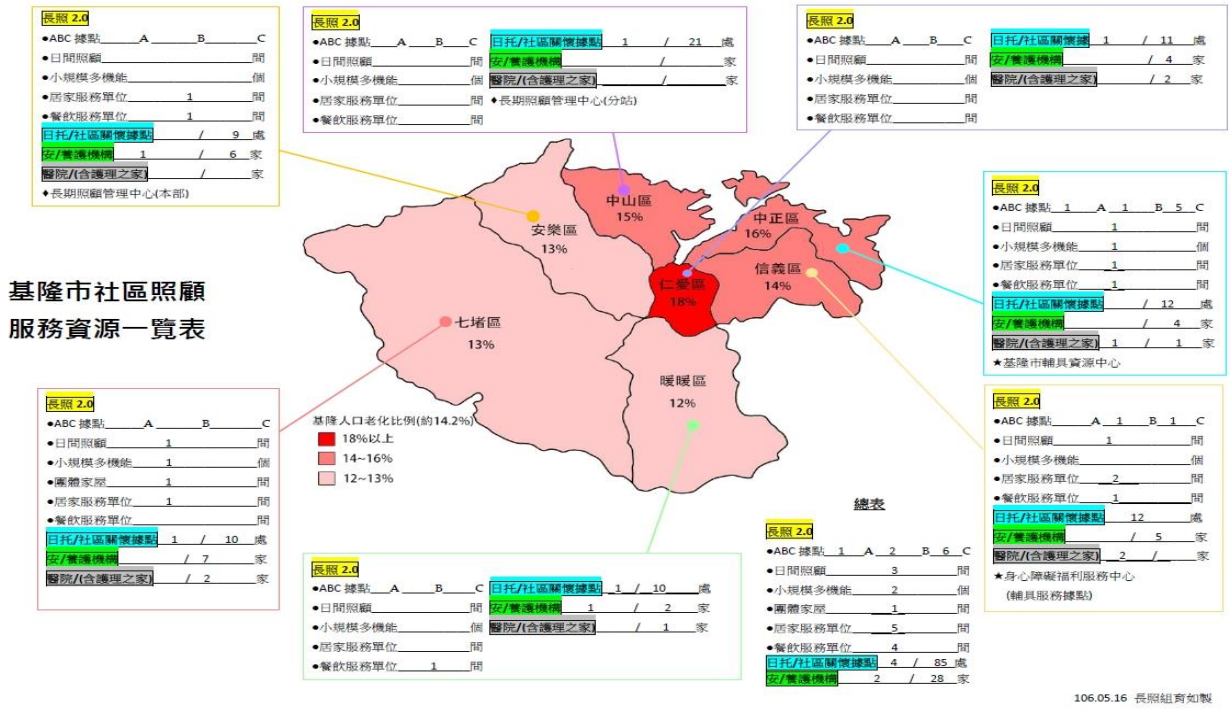
養護	107年	106年	105年	104年	103年	102年	101年	100年	99年	98年	(107年依1-3月份人次預估)
養護人次	13056	13171	12756	12800	12218	11356	11257	8946	9197	9251	(原有31家，102年之後28家)

二、未因著人口老化地區對應設置據點

基隆，山多平地少，階梯多，八成多自有房屋老舊，無電梯，造成家戶長者不愛出門。因此，透過普設「社區照顧關懷據點」來克服地形上服務不便的限制，讓老人從家裡就走出來不到十分鐘就可到達關懷據點。惟檢視現行各據點成立狀況不一，以全市區域分佈及對應老化人口比例來看，人口最多的雖然是安樂區，但老化比例最高的是仁愛區，我們發現 85 個社區關懷據點中，佈建數最多的是中山區，人口最多的安樂區有 11 個，仁愛區有 10 個，尚未在最需要的老化區域佈建適宜的據點數量，回應區域需求。

基隆平地僅佔 5%，多數據點集中在平地，使得偏遠郊區、山區只能設立小據點或是沒設立，無法照顧到部分長輩（(5 年 4 個月，曾輔導過 18 個點）。

表 2-2-3 基隆市社區照顧服務資源一覽表



三、據點人力老化，缺乏半專業人力，服務品質良萎不齊，抗拒系統管理

此外高齡志工凋零、新血志工難招募導致人力不足。志工多為長輩，對於系統電腦、文書建置較為排斥(5 年 4 個月，曾輔導過 18 個點)。

目前，據點志工正呈現嚴重高齡化問題，多有老志工服務老人家的狀況，對於社區照顧服務資訊及行政文書處理能力弱，無法有效登記志工服務成果，其行銷宣傳能力偏低(3 年 8 個月，23+(代)10 據點)。

不知道是否只有基隆如此，我們正呈現提供服務的志工人力老化。在幹部層級的傳承中斷，造成服務不斷重新開始抑或停止服務。對於據點服務方案，需導入行政管理資訊系統，志工、長輩較無法接受(2 年 10 個月)。

基隆位於丘陵地，有些據點位處山區，志工人力不足，有些志工沒有自備交通工具所以送餐服務部分會較辛苦。有些志工是長者，所以像是系統登入電腦文書方面學起來較為吃力，要一步一步扎根學起 (1 個月，14 據點)。

四、據點易受里長選舉及理事長改選而影響服務

據點成立初期，多賴由里長或社區理事長調查在地老人身心狀況及所需服務需求後，再行提案向市府社會處申請，經審核通過後，始予補助業務費、志工費及餐飲費等費用。其提案人也同時是據點負責人，因受人民團體法三年一任，或里長四年一任的限制，進行改選，一旦未選上，亦或選上的里長與理事長因理念不合導致服務分手或停止的，所帶領的志工團隊被迫離開，團進團出的狀況亦時而可見。

因此，輔導據點的社工員對於里長選舉及社區理事長改選多相當敏感，是否能專職久任或者是新當選人有無能力繼續遂行據點業務，均深受影響。

我發現據點面臨人力傳承問題，只要理事長任期年限到，就開始擔心是否有適合的接班人? (3 年 8 個月，23+(代)10 據點)

第三章　研究改善內容結果

社區照顧，既是長者於社區中在地老化，健康老化最重要的基礎單位，並藉由此去進行社區網絡的連結及服務輸送，那麼，應試著去理解據點的多面向特性，讓它推展的更順利。

一、據點應具可近性

社區，相較於機構照顧，它算是密集性的小單位，以社區作為長期照顧推廣單位，能夠快速達到服務普遍化的服務目標。並透過其它區域的基層組織一起連動，社區工作服務的範圍才能更加廣泛。

目前，基隆，每二個里就有一個據點，10 分鐘就可以走到據點，我們期待，除可以增進據點的普及性，亦應重視它的可近性，以全市區域分佈及對應老化人口比例來看，人口最多的雖然是安樂區，但老人人口比例最高的是仁愛區，我們發現 85 個社區關懷據點中，安樂區有 11 個，仁愛區有 10 個，據點數最多的反而是中山區 20 個。未來，應該在最需要的老化區域佈建適宜的據點數量，以回應區域需求。

二、大小據點應具多元化

據點的訪談觀察中，每個據點的參與人數不一，平均都有 15 人以上，大一點的據點會有 40 位左右，其中，又以女性居多。固定參與者為多數，少部分則從外區慕名而來的老年者，因為鄰居朋友的口耳相傳而過來體驗活動的。初加入據點的長輩，會因著課程內容是否活潑多元、具吸引性及易於掌握，且現場的志工們是否如夠有親和力，環境是否讓人安心自在，均會影響著下一次會否再踏進據點來的重要因素。

而長者如願來參加精心設計安排的健康促進活動，除可認識社區中其他的老人與熱心的志工，大家閒話家常、分享生活點滴，重新打造長者晚年的人際網絡外，還可使用據點內的健康器材等，達到身心健康的效果。

另針對平日較少出門或失能的長者，關懷據點亦可以主動出擊方式，提供社區老人關懷訪視、電話問安、諮詢及轉介等服務；關懷據點的設置，不但是讓長輩在社區中也有一個家，透過各項服務的提供，讓社區的感覺更加溫馨、有人情味。

據點，在健康促進部分，有明確的課程規範，滿足長者身心理所需要的學習知識，它應是提供給與長者、親子健康的活動空間，這個空間是可以自在說話並充滿歡笑的，運用專業社工與老師安排，讓長者願意投入或接受服務。(2 年 10 個月，33 據點)

據點在於提供社區長者初級預防照顧：「預防勝於治療」的概念，減少後端醫療負擔與成本。透由辦理多元課程及活動，導入專業健康新知，來促進身心靈健康(成就感)。我們期待增加長者社會參與的機會，讓他們走出家中，進入社區，增進人際互動。讓據點是志工及長者第二個”家”，獲得歸屬感，如此，才能落實福利社區化，運用社區資源，減少政府財政負擔。(3 年 8 個月，23+(代)10 據點)

三、社區照顧從自助到互助

社區照顧，最基層的行政組織是里辦公處或社區發展協會，囿於經費及資源，多數採每年申請市府民政處或社會處之單次的活動方案補助，抑或是里民活動中心的零星小額的修繕工程或設備補助，金額都不高，服務面向自然無法擴大。

據點因著里鄰及社區理事長之服務理念，可動用的資源不同，形成各個據點能量不一，有的據點可以每周開設 1-2 天，有的 3-4 天，能量最佳者則五天全開設，以提供電話問安、餐飲服務、健康促進及社會參與等四大項服務。

伊始，市府社會處補助的經費如開辦費、業務費以及志工相關費用補助，也許都是一樣的，但隨著據點幹部志工的投入，里長或理事長連結資源力及爭取各方的補助方案愈多，我們也樂見，據點能逐漸發展出自主籌措財源之能力，進而能夠更加自主的運作，不單單只是依賴政府補助。

另外，我們也應鼓勵長者願意回應此服務變成常客，增進據點服務的能量及信心，則有助於據點的穩健經營。亦可以從原來只是接受服務的對象，因為認同，而轉為據點方案的遊說者，宣傳者，幫據點行銷，提高知名度，讓據點業務愈走愈順遂，形成一股服務共識，彼此互助，壯大據點能量。

透過志工服務，讓長輩感受到愛與被在乎，像家一樣的提供服務與照顧，發揮依附互助的精神。(2 年 10 個月，33 據點)

四、促進社會參與

自 103 年起開始接觸社區照顧關懷據點，一開始認為據點的存在就像一個社區的休憩站，供長輩短暫停留、閒話家常，在服務過程中不斷看到據點提供的四項服務，不僅僅是符合計畫規範，更多的是對社區長者的真心關懷與陪伴，成為長者第二個家，而這個大家庭的成員來自各式各樣(5 年 4 個月，曾輔導過 18 個點)。

在服務過程中看到據點提供長者關懷及健康促進的活動及送餐服務，我認為據點是讓長者可以不用在家待著，也有一個安心溫暖的地方可以聚聚大家互相關心，讓長者可以有社交活動的場所結交認識新朋友，參與活動延緩身心靈老化，有些長者也當起志工服務參與讓長者有社會參與被受到重視(1 個月，14 據點)。

我看到的據點是有長者聚在一起活動的場所，透過理事長或者里長的帶領下可以讓長者在這裡找到對自我的肯定與價值，我認為據點的特性就是安排課程及活動使長者參與延緩長者老化的速度並在社區據點找到對自我的價值，據點也是長者們的第二個溫暖的家(1 個月，14 據點)。

五、健全志工團隊組織

據點最大的人力資產，莫過於是社區中的志工了！

從 95 年執行社區照顧關懷服務迄今，多數據點面臨高齡志工逐漸凋零的狀況。對於志工

人力又愛又怕，平時擔心的就是提供四大項服務的志工人數不足，影響據點業務執行，但也擔心志工加入團隊久了，與團隊產生深厚依附連結時，變成意見領袖獨大無法接受異見，影響團隊共識。還有隨之而來的組織權力文化改變、臨時意外事件、志工自然年邁老化、同儕競合、感受待遇不一等等，都是影響團隊向心力及前進的因素。據團體工作理論：志工團體係屬一個情感性需求大過工具性需求的人力組織，對於這群不問報酬及代價的，只願默默付出的志工，惟有懂得適時適當「激勵」制度管理才能持續團隊運行。

因此，社工員進入據點的輔導，必須恪遵「志願服務法」，並習得維護志工權益，來進行志工團隊管理。適時讓適任志工加入，並讓不適任志工順利離隊流動，才能維持運作，往「老有所為、老有所用」的服務目標前進。

據點初為成立，首重志工組織的設置，有健全的志工組織及良善的管理方式，上下需團結，進而凝聚服務社區長輩之共識。方能讓據點運作(5 年 4 個月，曾輔導過 18 個點)。

志工成立及志工服務團隊很重要，人力充足志工與里長或理事長都有共識服務社區的一顆熱忱的心很重要(1 個月，14 據點)。

六、尋求永續經營的契機

據點經過 10 餘年的歷練，也不斷在進化，除基本服務外，更勇於創新、希望能吸引更多年輕夥伴紛紛投入，別開生氣，老中青三代的傳承，讓長者再次找到退休後的第二個人生，提升自我肯定與價值(5 年 4 個月，曾輔導過 18 個點)。

社區要永續經營自我的定位很重要，平時就要培養接班人，結合當地特色及手工藝品，透過各種行銷方式將社區聲名遠播，才能永續經營(5 年 4 個月，曾輔導過 18 個點)。

據點要成功的因素，必當擁有對的人、地、物。有一個深得人心的領導者、成就有向心力的志工團隊、大小合宜、符合相關規定且可自主使用之場地空間、並有穩定金源(除了補助外，有企業贊助或社區產業自給自足）以多層面領域提供社區服務，打造福利化社區（3 年 8 個月，23+(代)10 據點)。

用心規劃服務有系列的經營，就算是換了承辦人、幹部都能繼續經營。不分你我的付出，才能永續經營。地方產業帶入，不依賴政府單位補助款，方能能走出社區一片天，繼續服務下去(2 年 10 個月，33 據點)。

第四章　研究預期效果及建議

第一節　研究預期效果

一、據點機制發展已成熟，要從成功聚眾聯誼性質導入服務知能

基隆的據點，自 95 年發展迄今邁入穩健期，依據點服務項目及開放天數分為「加值型」、「一般型」及「功能型」共三種，提供的補助額度亦有不同。社區及家庭中的長輩在里鄰及社區發展協會宣傳下，大抵都略知據點服務型態及項目。

我們期待，據點應從初始聚眾聯誼的性質，能因著社區內長者需求，如老老照護、

老年貧窮、預防延緩失能及老化等議題，結合市府補助款，安排多元課程導入自我照顧及健康養生、休閒育樂理財等新知，提昇長者踏入據點的興趣，增進據點的吸引力，才能讓據點的團體工作再升級，創造最大社會參與的效益。

二、發展從自我照顧到互相照顧的優勢，增進健康長輩生活選擇權，活躍老化

建立互助與溫暖的居住環境，是我們的共同目標，讓老人能在熟悉的環境，與親人、鄰居、老朋友一起做做活動、互相關心、分享生命的經驗，是我們積極想營造的社區共生關係，及有利於老人居住的健康環境。

為增進長輩晚年生活的選擇，在基隆，我們努力讓健康長輩，除了可以在社區照顧關懷據點走動，提供健康促進之外，也可以參與社會處規劃的每月安老托老行動學苑、定點的文康休閒專車唱唱歌、教育處提供學期制的長青學苑、社區大學及每區一處的樂齡學習中心的終身學習。此外，還有全市 257 個的志願服務運用單位，可讓長者運用閒瑕時間及己身專才去服務社會，讓全市八成多的健康長者，依自己的身心狀況、興趣喜好及時間，選擇自己想到的生活模式，就近在社區中享受各項福利措施服務，增加其社區參與感，拓展晚年的人際關係網絡，以達到「健康老化、活躍老化」的生活目標。

三、據點要動的好，就讓專業的來

社區關懷據點業務中，除了社區負責人、志工幹部及人力外，最重要的靈魂人物，非市府社會處（老人福利科）的據點組社工團隊莫屬了，年紀輕輕的社工人員，憑藉熱情及主動積極的特質，搭起政府與民間社區組織的橋樑，將相關老人福利政策貫徹到社區裡，協助據點內的半專業人力們，適應市府及區公所之行政作業流程，並輔導配合參與政府活動及各項強化作為。

在社工員輔導的過程中，也看見多數據點從籌組、推動執行、蓬勃發展到凋零停止運作等歷程，全市 85 個據點也許是固定數字，但據點數偶有變化，看著據點的進與出，社工伙伴深諳，社區工作推動實在不易。因此，在面對社區文化的型塑、及各項資源的集結，這群運用社區工作專業知能，在與社區產出深厚的服務關係下，且走且珍惜，勠力在行政限制之外，運用一己之力與時間，陪伴據點走過每一過程，讓據點業務更順遂。

因此，社工人員每年度除了幫忙本市各據點辦理四次的連繫會報、志工幹部的種子教師訓練及動態觀摩會報之外；我們期待社工人員應隨時充實相關社區工作理論與實務、公安消安及職安等相關法律方面的知能，多方學習及訓練，主動連結跨縣市、局處及企業等資源，協助社區充實能量，方能提供據點的服務品質。

四、加強輔導據點半專業人力及物力之行政管理

為應科技化社會來臨，輔導員仍應依志願服務法，及社家署補助社區關懷照顧據點推行要點，積極輔導社區中半專業人力，如負責人或志工幹部，善用衛生福利部建置之志願服務整合系統及社區關懷據點資訊系統，輸入志工服務成果，及補助設施設備，予以有效行政管理，將社區人事異動影響降到最低。爰請社工員應積極督促據點確實執行已獲核定計畫，依規執行報結

第二節　建議

一、強化社區持續走的力量，整合各局處的方案與補助

基隆的「社區照顧關懷據點」，近兩年來創新求變，社工及志工幹部們紛紛使力，除了遂行電話問安與諮詢服務、關懷訪視、健康促進活動、餐飲服務等四大項基本服務外，亦積極開發社區特色產業，並掌握機會積極推播，讓社會福利方案被各界看見，如結合外國青年走向國際化，參加基隆老鷹嘉年華、社區營造、仙角百老匯等活動，讓長輩都走向戶外，越來越健康有活力。

社區照關懷據點服務目標，本就是希望透社區參與，讓地方居能夠發揮積極力量，凝聚社區共識，把現行推展穩定不錯的據點，持續發揮社區照顧能量，照顧好自己社區居民即可。因此，建議，除在現有的政策及方案下穩定推動業務據點業務外，另應統合各局處的社區化工作，如都發處的社區規劃，文化局的社區營造，衛生局的社區健康等方案，綜融整合推動。才能將社區各項補助資源所產生的效益最大化，便利大小社區投入參與社區照顧長者行列。

二、導入智慧健康E化，聰明執行健康促進

(一)因應科技化社會來臨，各項服務成果、人力及經費管理，應摒除過往人工登記方式，加強使用衛生福利部社家署社區照顧關懷據點服務入口網系統。

(二)建構大數據網絡平臺

隨著科技日新月異，傳統的由社區志工親自填寫問安、訪視紀錄表，沖洗照片張貼等步驟，期望逐漸由智慧型電子化方式取代，運用網絡媒體社群平臺如臉書平台，將平日服務人數、活動花絮等變項資料登錄進去，就可即時更新資訊，以便讓市民們第一手掌握家中長輩在社區照顧關懷據點受服務之狀況。

(三) 導入「智慧型數據整合」

社區照顧關懷據點以四項服務為宗旨(電話問安、關懷訪視、健康促進及餐飲服務)，涵蓋在地社區生活之人們，其中以年長者為主要服務對象，每年服務人數逐漸攀升，106 年度突破 80 萬人次。為達地方政府活躍老化目標，建議可就據點現行的「健康促進」服務，結合工業局的智慧城鄉補助方案，擇定試辦據點，設置肌耐力

或身心量測儀等機器進行施測，透過智慧型數據的整合，可以協助傳統據點受限於紙本資料累積，有效度地將機器量測出來的數據結果，予以分群，針對使用服務的長者身心狀況，予以更精準的觀察評估，規劃適宜健康促進的課程，俾提昇服務效能。

三、擴大據點功能，提供分級混合照顧服務，接軌長照 2.0

為因應高齡與失能人口成長帶來長期照顧需求的增加，自 97 年起推動「我國長期照顧十年計畫」，另為建構優質、平價並普及的長照服務，完備社區照顧體系及機制，積極規劃長照十年 2.0 計畫，以長照十年 1.0 計畫為基礎，服務對象從 4 類擴大至 8 類、服務項目從 8 項擴充至 17 項、提高服務時數、發展 6 大創新服務，以積極回應民眾需求，提升服務涵蓋率；並整合醫療、長照、預防保健資源、建構以社區為基礎的健康照護團隊體系，發展平價、普及之社區化長照服務體系。

因此，建議可積極輔導基隆現行具有服務能量的社區關懷據點，輔導轉型為長照 2.0 之社區整體照顧模式（ABC 模式）中的 C 單位，如本府 107 上半年度已核定的 22 個 C 單位(巷弄長照站)中，就有 12 個單位是社區照顧關懷據點，獲得核定的據點也可以同時提供長照巷弄站的延緩失能的服務，補助亦加乘，俾提供健康老人、亞健康老人及衰弱老人連續性、近便性的社區整體照顧服務。

四、標竿模範據點，發展地色，成為在地學習模仿榜樣

基隆的據點數量不少，除了年度例行去觀摩外縣市的金點據點，也應勠力培植具有特色據點，鼓勵本市能量佳的關懷據點參加中央社家署辦理的各縣市績優據點『金點獎』的選拔，積極將基隆質優的據點，推播到全國去。

另應因地制宜，發掘全市各行政區域中具有特色的據點，如中山區西榮里辦公處擁有平均 80 歲以上志工團隊的「據點金耆」、如信義區智慧社區發展協會自行研發特色產業雪 Q 餅、如仁愛區獅球里辦公處推出獅球嶺砲台區私藏景點，參與衛生福利部辦理適合長者探索漫遊全台 50 條旅遊路線之一，又如最會結合海外資源辦理活動的暖暖區過港發展協會等等，均具有獨特的一面，市府應予協助發展基隆據點多元化。

五、辦理高齡論壇及研討會，強化服務新知，提高城市能見度

針對高齡族群最關心的重點，如維持健康、被照顧、有收入、對抗孤單及有穩定居住處所等議題，以論壇、演講及工作坊等形式，邀請各領域專家學者或實務工作者共同出席探討，以基隆現有公部門、社區基層組織及公司行號等單位的資源，透過學習新知，導入外界刺激，發展出屬於基隆這座海洋城市的社區照顧服務網絡；也透過大家的探討，相信會發現不一樣的社區照顧關懷據點，據以延伸服務面向或外展，讓基隆的高齡長者順利的在地老化、健康老化，活躍老化，以提昇城市的形象與能見度。

參考文獻

一、參考文獻

王躍程（2017），《城鄉高齡人口對社區照顧關懷據點服務滿意差異之比較研究》，弘光科技大學老人福利與事業研究所碩士論文，台中市。

林靄伶（2016），《從政策評估檢視社區照顧關懷據點之運作功能-以新北市為例》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，新北市。

邱雯琪（2017），《公私協力與社區治理的理論與實踐-以新北市社區照顧關懷據點為例》，臺北市立大學社會暨公共事務學系公共事務學碩士班碩士論文，台北市。

柯佩妤（2015），《高齡社區照顧關懷據點營運動態之分析》，東海大學企業管理學系碩士論文，台中市。

郭燕珊（2016），《高雄市社區照顧關懷據點之現況評估》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，高雄市。

楊志秦（2017），《社區能力養成與展現歷程—以臺中市沙鹿區社區照顧關懷據點為例》，靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系碩士論文，台中市。

一、 政府資料

（一）內政部統計處 https://www.moi.gov.tw/chi/chi_site/stat/index.aspx

（二）內政部社會司 http://sowf.moi.gov.tw/06/new06.htm

（三）衛生福利部社會及家庭署 https://ccare.sfaa.gov.tw/home/other/about，據點介紹。

（四）國家發展委員會「中華民國人口推估（105 至 150 年）」，105 年 8 月。

（五）基隆市政府社會處 http://social.klcg.gov.tw/social_srv/

二、 電子媒體及網站資料

（一）聯合新聞網，警訊！台灣正式進入高齡社會。2018 年 4 月 10 日，取自 https://udn.com/news/story/6656/3078328

（二）華視新聞，7 人中就有 1 老人台灣”邁入高齡社會”。2018 年 4 月 10 日，取自 https://news.cts.com.tw/cts/life/201804/201804101920436.html

（三）邱泯科，國立金門大學社會工作學系（2016），高齡化社會的一帖解方？我國老人社區照顧關懷據點的現況與願景。巷仔口社會學。取自：https://twstreetcorner.org/2016/12/13/min-ko-chiu/

三、 基隆市政府社會處照片暨資料提供

吳委員挺鋒審查意見：

高齡議題不只是基隆市、全台，甚至是北半球已開發國家的共同趨勢，這個被稱為「與時間賽跑」的政策，如何面對不斷加速度的老化趨勢？除了前瞻性的摸索外，也需適時總結過往經驗。

關懷據點應該是最適合檢驗的政策績效。因為實施時間夠久，社區化程度最高，加上動員性廣(志工參與)，就國際比較的觀點，非常具有台灣特色。

有所不同的是作者也是基隆的資深社工，長期專業的直接服務，使得該篇研究除了文字與數據的掌握外，尚能展現專業與草根的特殊視角。作者的建議，對於一項實施已久的政策，具有檢視與創新的兩大作用，值得參考。

基隆市政府 107 年度創意徵文報告

創意城市空間活化策略研究－
以基隆86設計公寓為例

研究單位：都市發展處

研究人員：陳仕亭技士

第一章 緒論

第一節 研究背景

一、創意城市風潮崛起

當資本主義邁入知識經濟的新時代，由人類知識所構成的技術取代傳統勞動力，城市經濟發展論述轉變為知識城市，強調透過知識的創新與學習維持城市競爭力。在各種對於知識城市論述的爭辯中，「創意城市」概念的出現，也象徵現代城市的經濟發展已由製造經濟轉至資訊經濟，再轉向文化經濟的趨勢（徐進鈺，2003）。

由Richard Florida（2002、2005）提出的創意城市論述一反傳統經濟學家對於對「企業與產業將帶動地區發展」或「產業群聚」的傳統概念，改以「3T」模型：「科技」、「人才」及「包容」重新詮釋都市經濟的成長。他認為人類創造新思想、新科技、新經濟模式、新文化形式及新產業的能力都始於人才（即創意階級，creative class）。這些人才喜歡往多元、高包容與開放的地方聚集，且創意人才的聚集也能加速知識流動、提升創新速度，進而帶來更多的企業投資與就業機會，並促進地區經濟的成長。他也因此認為城市必須具備開放、多元與包容的特質，以吸引多樣的創意人才群聚並發揮創意能量，使地方獲得競爭優勢[1]。

二、創意城市翻轉基隆

基隆自1990年後港埠相關產業急遽衰退，年輕人開始前往擁有更多工作機會的台北首都圈。面對全球化、首都核心磁吸效應及人口老年化問題，基隆的城市活力每下愈況。因此基隆亟需以嶄新策略回應持續變動的眾多挑戰，恢復城市活力。在創意城市的論述架構之下，本府為引入年輕力量，提供基隆青年回流匯聚並激發創意的空間，首先推動閒置公有房地之空間活化並提升地區環境品質，以提供年輕及創意社群共同討論群聚之空間平台。同時也因都市再生規劃需更多設計人才加入、理解，進而投入改造都市行列，發展屬於基隆的在地設計，本府亦積極建構創意網絡，網羅盤整設計人才，期望透過創意人才的聚集加速基隆的產業創新，並引發更多就業機會，促進產業復甦再生。

田寮河畔由舊警察宿舍改造而成的「86設計公寓」，即為本府推動創意城市空間活化，共創宜居城市再生行動的第一步。該計畫自104年起與淡江大學建築系合作進行活化行動，並自105年起編列預算，進行社區共同創造及設計擾動，並逐步修復86-2號、86-3號及88-3號空間，透過手作設計、美學教育活動的舉辦持續為街區注入活力，至105年年底共辦理30場地區再生行動及4場展覽，吸引多元族群以86設計公寓為對話平台，共同談論創新創業之需求。自106年起除持續以舊材料再利用、環境保護等議題之創意行動擾動及滾動多元族群則，更進一步改善公寓86號一樓及周邊環境，讓創意行動能

[1] 本段改寫自陳仕亭（2014）創意城市建構與社區動員政策間的混雜：一個衝突或雙贏的都市再生策略？以中山創意基地（URS21）為例。

量延伸至戶外及田寮河水岸空間，並草擬「基隆市政府86設計公寓進駐試辦計畫」，計畫釋出空間供共同工作空間（co-working space）或小型創作工作室使用。

第二節 研究目的

86設計公寓為本府推動創意城市閒置空間活化系列行動之第一步，具指標性象徵意義，因此本文以86設計公寓為分析個案，從過去三年的操作經驗進行分析，做為未來政策方向之參考。

第二章 研究現狀檢討及問題分析

第一節 國外案例分析－德國柏林Betahaus

Betahaus位於德國柏林東南方名為Kreuzberg的土耳其區，過去該區以貧窮落後聞名。2009年起，來自民間的6位年輕人組成Betahaus團隊，一開始是每周於餐廳聚會，針對創業主題進行交流分享，而後為容納逐步擴大的組織，將閒置廢棄的公寓改造轉型為柏林最早的共同工作空間（co-working space）。該空間提供自由工作者[2]或小型團隊以小時為單位租用或長期租用，工作者僅需帶著筆電或自己的商業模式即可在此設立公司。Betahaus空間內提供會議室、廚房、信箱、影印機等設備供工作者使用，同時也扮演社交網站的功能，提供各種徵才、器材出借、外包工作機會等資訊，讓聚集於此的工作者透過互相外包或技術交換的方式，使創意構想變成產品。

創意人才工作內容係以高階服務、創意與軟體為主，僅需一台筆電就能完成大部分的生產程序，也不需昂貴的遷移成本，因此Betahaus利用市區內的閒置空間，以空間分享模式降低租金，創造低進入門檻，吸引年輕的創業工作者進駐。Betahaus做為新型態工作者的服務平台，成功將來自各國的人才引進柏林。此概念更進一步被政府部門轉化為柏林都市再生的策略（例如在都市更新過程中設定保留一定比例的空間，以較低價格提供新創事業使用）。對產業外移的柏林來說，新型態的經濟活動是都市再生轉型的契機，Betahaus的出現更促使市政府全力培育創意經濟，使其翻轉成為歐洲創意之都[3]。

Betahaus的案例一開始由民間自行發起利用閒置空間吸引創意人才，後期更促使政府部門投入政策資源，創造人才在柏林落腳生根的機會。創意人才的聚集也使柏林形成自由的創意氛圍，成為獨特的城市魅力。基隆與柏林同樣面臨產業轉型大量空間釋出的狀況，但與柏林不同的是，基隆是由市府為號召，以實驗性的創意空間吸引民間投入創意能量。且基隆面對首都生活圈的磁吸效應，未來更須找到自身的優勢及定位，塑造對創意人才友善且具吸引力的空間氛圍，方能提高人才於基隆落腳生根的意願及機會。

[2] 自由工作指其不隸屬任何公司或與特定公司簽訂契約之工作。

[3] Betahaus 案例資料摘錄自「都市再生的 20 個故事」一書。

第二節 問題分析

本計畫於過去三年執行過程中面臨之問題說明如下。

一、田寮河畔空間持續盤整，空間修護策略無法確定

86設計公寓現有16戶空間，除現住戶5戶及東明路86、86-1、86-2、86-3及88-3號等5戶已於104年進行初步空間清整外，尚有6戶待清整（建築使用現況詳圖1），未來還須持續進行空間整建維護工作。本計畫分別於104年及106年委託團隊做空間規劃設計（設計圖詳圖2、3）。

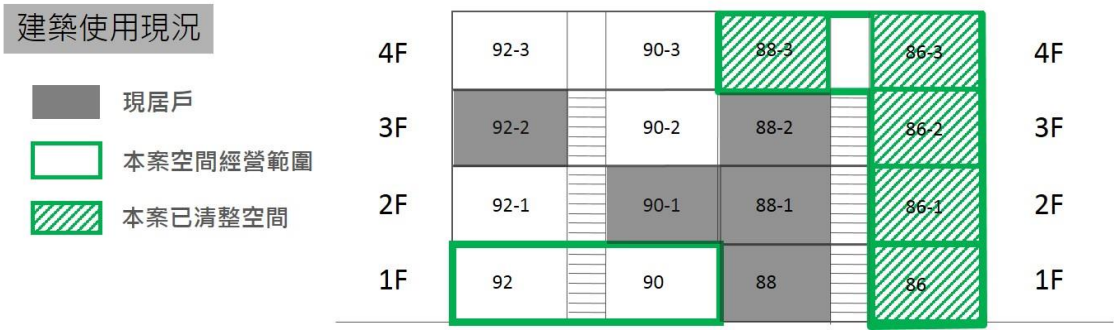


圖 1. 建築使用現況說明圖

圖 2. 104 年嶼山工坊規劃設計圖

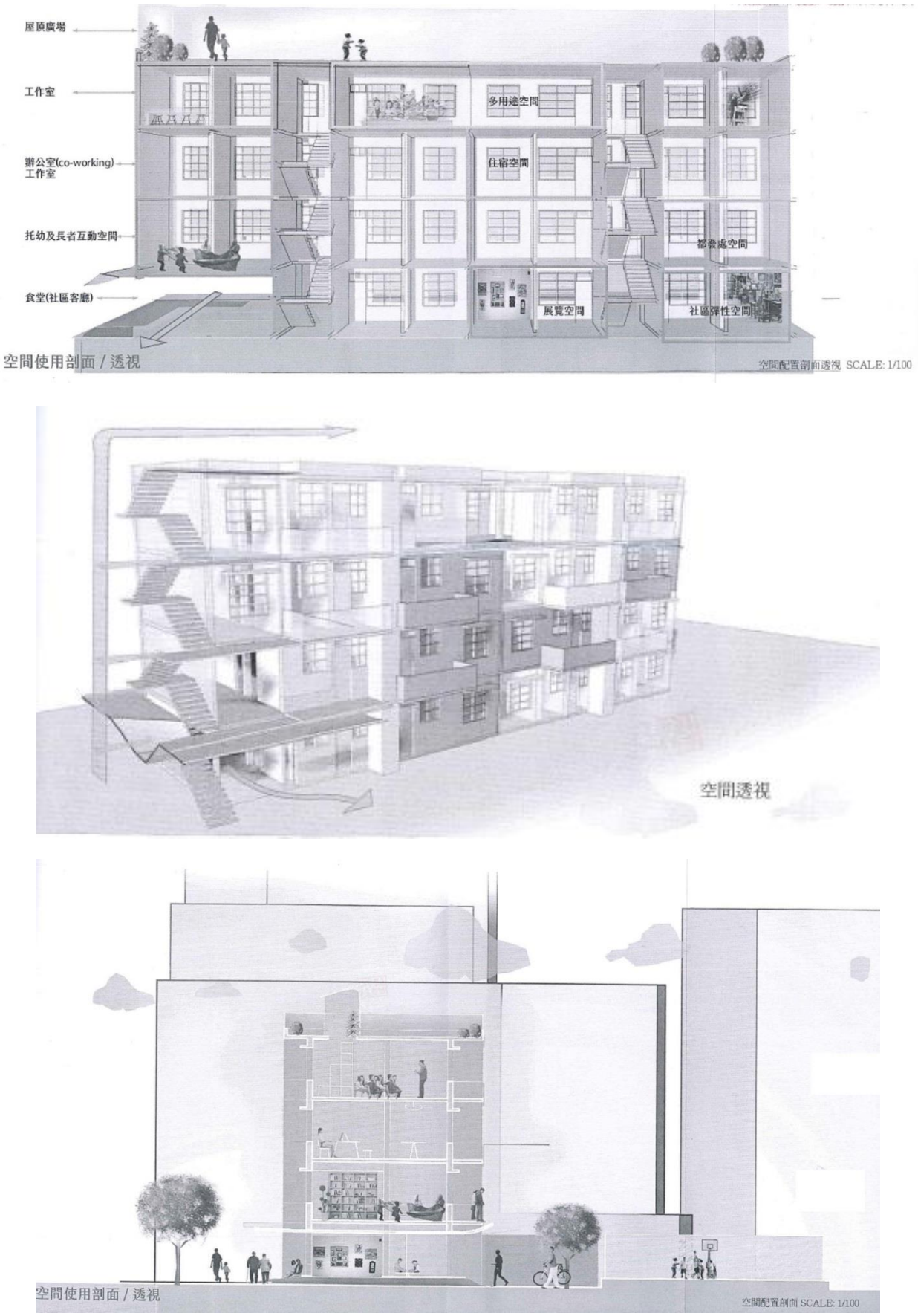


圖 3. 106 年寬和建築規劃設計圖

二、田寮河水環境尚未改善，周遭環境未整備，不易吸引高品質的經營團隊經營

86設計公寓作為本市創意設計空間示範點，除建築空間的改造外，也需結合良好的地區環境，塑造舒適的整體空間氛圍，以成為吸引年輕及創意社群共同討論、群聚之空間平台。然目前緊臨公寓之田寮河水質及河岸空間舒適度、友善度尚未改善，也使86設計公寓目前仍難以吸引高品質的經營團隊進駐經營。

三、86設計公寓與太平國小建築與設計者之家須區隔

本市太平國小自106年起停止招生，校舍空間現正進行轉型再利用規劃，將持續以藝術、建築、設計等元素實驗作為設計與建築者之家的可能性，並為此空間持續引入設計資源與能量。86設計公寓及太平國小同樣作為本市「引入設計能量」之空間再利用計畫，然目前本府對於此二空間之定位區隔及任務分工尚不明確。

四、86設計公寓需由資深的空間專業團隊執行或經營，惟基隆在地缺乏此類團隊

從台南及台中經驗，應由在地的資深專業者團隊長期執行計畫或擔任空間經營者，形塑創意氛圍。然本市尚未有類似的空間經營專案，缺乏有在地經驗之專業團隊。且本市目前也尚未有相關學術人才長期蹲點做研究，欠缺學術網絡及能量的累積，因此只能向外尋找專業團隊。然對外地專業團隊而言，本市無法如首都或其他大城市具有良好的市場誘因，也較難獲得聲譽，因此如何吸引外地資深空間專業團隊執行計畫或擔任空間經營者，是未來必須面對的重要課題。

五、目前空間經營合約為一年一約，不易累積或持續有吸引力

目前本計畫是由採購法委託專業團隊執行一年期空間經營，然於合約期滿更換委託團隊時即面臨執行斷層。因不同執行團隊對於空間經營會有不同的想法或操作風格，前一團隊累積之經營成果亦難延續至下一期。例如前一團隊對在地社區已建立一定程度的信任感，或與在地設計社群已建立一定的合作默契，但這些成果卻難以持續累積。

六、目前尚有現居戶，且產權仍在警察局，造成管理不便

86設計公寓現有16戶空間中，目前尚有5戶現居戶，且僅有東明路明路86、86-1、86-2、86-3及88-3號等5戶移撥由本市環境保護局擔任管理單位，公寓所在之土地及其餘6戶（不包含現居戶5戶）空間尚屬本市警察局所管。因此未來的空間經營仍須考量現住戶，與其建立良好的互動關係。另外本府也應盡快盤整空間，使警察局所管空間移撥由市府統一管理，以提高空間經營及管理成效。

七、市府目前無設計社群網絡盤整與經營的專案，本計畫還須配合辦理，效益顯現還需時間

都市再生須要匯集設計人才之創新思維，協助提升都市生活及環境品質；同時，設計社群網絡的建立也將有利於扶植基隆的創新經濟，促使都市產業復甦再生。因此匯聚設計人才，並經營基隆在地設計社群網絡也是86設計公寓的重要任務之一。然目前本市對於設計社群網絡的盤整與經營並非以專案方式進行，而是委由86設計公寓經營團隊操作，執行團隊除須經營空間、籌劃創意行動擾動社區之外，還須配合辦理本項工作，因此經營之效益還須更多時間慢慢累積。

八、設計產業、文化等相關局處資源仍未被滾動整合

本計畫為建立城市創意氛圍，提升城市年輕力及活力，亟須產業及文化部門協助。除再生空間外，還須結合創新產業政策、青年創業輔導、社會創新、城市行銷或樂齡永續關懷等議題，並整合跨局處資源，將本府產業發展處、社會處、交通旅遊處及本市文化局等資源納入，未來仍需積極滾動整合跨局處資源。

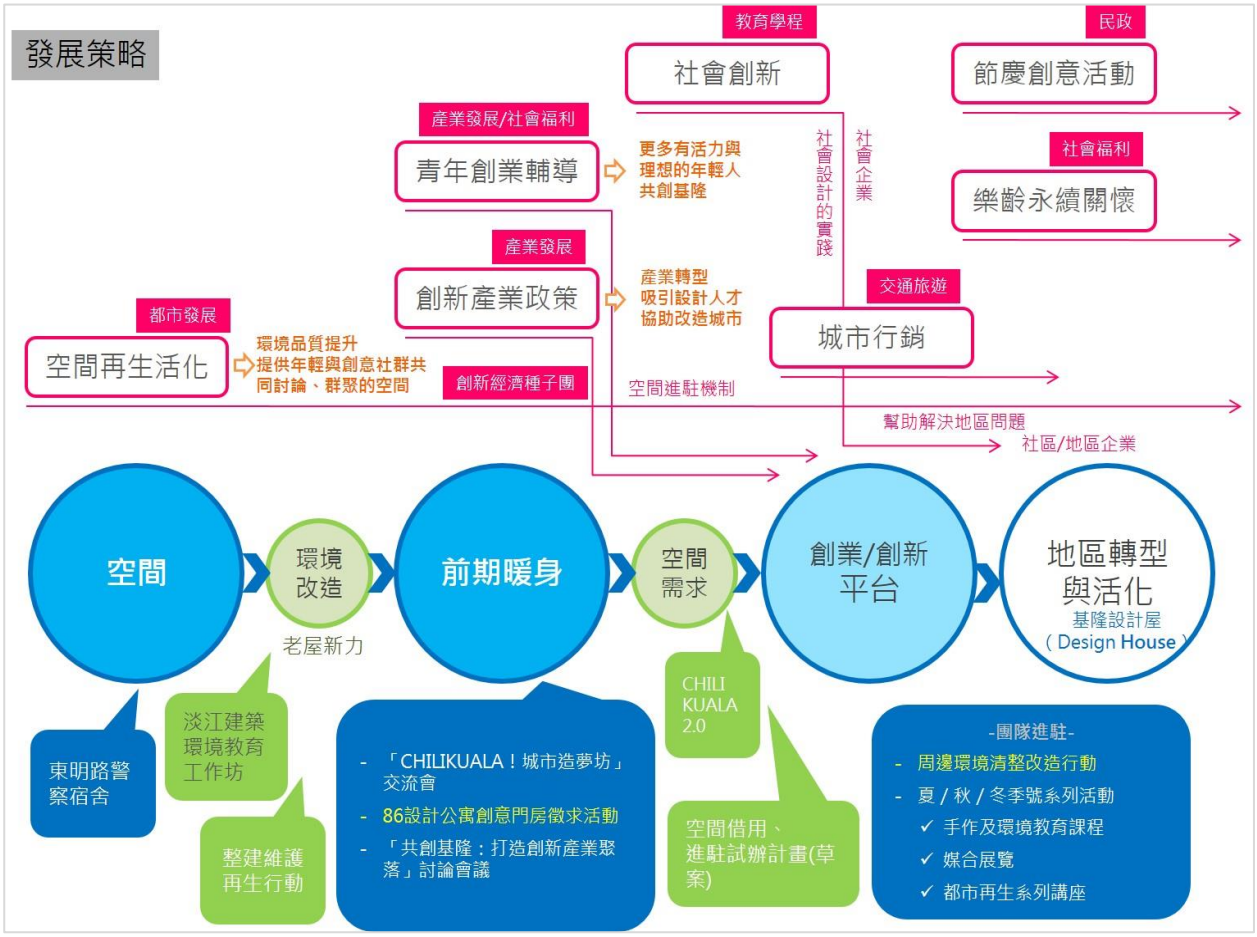


圖 4. 本計畫執行策略及相關局處資源示意圖

第三章 研究改善內容結果

第一節 專家學者諮詢建議

本案自106年底開始透過一系列諮詢會議，彙整專家學者之建議作為研擬後續推動方向之基礎。

表1. 歷次專家學者諮詢建議彙整表

諮詢時間	專家學者	建議內容摘要
106年12月29日	蘇睿弼 林宜珍	1. 基隆目前有人力與資源先天上的不足，應該思考如何將其轉換為自己的強項或特色。 2. 86設計公寓地面層之室內空間，建議應有明確之定位。 (1) 空間打開之後的下一步，將會在「空間」、「產業」、「人」（社群）的大三角中不斷討論。目前室外空間已有很好的成效，但地面層室內空間的定位尚不清楚。 (2) 一樓空間需有明確之經營者，並建立明確的主題（即對外的臉，例如老闆是誰？要做書店嗎？），才能產生「人的味道」，吸引對此有興趣的族群前來使用。 (3) 最好的狀況是同時打開一樓86號、90號、92號，讓這些空間都有人使用。 3. 舉辦過之工作坊使用之空間為何？其參加者之後續進駐與社群經營等策略為何？ (1) 應先鎖定想抓住的社群，社群經營後才會有動能。例如體育活動要不要持續，讓這群人願意一來再來？又如運動之後可以提供他們什麼？例如社團辦公室？有事沒事就想來待的地方？或是打完籃球可以來廚房吃點東西？這樣才會出現社群間有機的生態互動。 (2) 建議至少可以提供一些簡單的資訊，例如年輕人從火車站到這裡的地圖，或如台中大墩報試著報導地區大小事、推廣市政府在做的事情，如此公共性會比較明顯。公共性同時夾雜個人色彩是沒關係的，至少是一種觀點的呈現與展示，同時也可藉此尋找戰友，讓設計公寓變成許多人都願意來這邊分享的空間。 4. 要找到有企圖心，或想要讓空間發生不同事情的人。所以運動及料理的活動主題是很重要的，同時也要多走出去主動接觸人群，特別是會一來再來，或是有企圖心的人，都可以試著讓他們進來86。或許是透過委員徵選(看行政機關的行政程序為何)，進來幾個月或當一日店長，不斷讓不同的人進來嘗試。 5. 要增加空間的最大使用效能，進駐需求應該是最重要的。要有固定、穩定的開銷，以及固定的工作人口（與其成為結盟）。例如要有廚房做餐飲活動；1樓設計一個可愛的店招，投幣式自助式咖啡機，提供資料查閱，這樣可以吸引更多人進來。2、3樓應考慮可達性做工作空

諮詢時間	專家學者	建議內容摘要
		間使用，1樓可以和2、3樓合作做公共空間。 6. 活動舉辦是否有不同的策略目的以及溝通目標？例如「鬥牛賽宣告球場整修」是利用活動做調查及溝通。活動分為「主辦」（自己主辦）、「合辦」（與別人合作）： (1) 主辦：具有意識性、溝通目的目的。訂定不需要太複雜，但活動要回應目的。例如環境改造是為了吸引更多人認識86。 (2) 合辦：供外部使用、互惠性質。媒合做市場調查，建立人際網絡，慢慢拉人來進來。 7. 回顧86設計公寓「想」或「應」扮演的角色，持續做調整，並不斷重新檢討自己的資源，思考不同空間應扮演的角色。以過去URS21的經營經驗為例，是在各個空間角落留下資訊點，並設有服務台協助講解；又如興富市場也曾辦過一日攤主，透過一次活動接觸大量團隊。 8. 團隊進駐心得為何？建議團隊應該也要對自己的經營必須要有想法。 9. 各種「公共」彈性使用空間要有獨特個性，或者初期可不保留太多公共空間以增加實際使用率，以及培力。 10. 建議可製作有特色的識別系統（紙本或電子宣傳），並可引入相關資源（如市府，或導入學會背後資源）；建立更多夥伴，不要孤軍奮戰多找周邊資源連結。 11. 目前遭遇困境是：86設計公寓已邁入第三年該如何進行？硬體空間打開之後的下一步該怎麼辦？所以必須要先想清楚空間定位；進駐的部分，處內可以協助提供資源，但是必須先想清楚前面的定位。 12. 一樓三樓空間使用打開要清楚，初步一樓定位也要清楚。海洋廣場的木頭、105年的Assemble活動、兩個木頭門等等都是過去的累積，要考慮空間調性展現出來，讓人可以迅速看見空間過去的累積。 13. 活動類型需要區分出來，內涵的各種元素（例如水、海洋）也要重新整理，重新架構出來。 14. 一定要找一個最有感、具特色的活動持續舉辦（如三對三籃球賽），可以抓到感覺，且可以讓基隆人眼睛為之一亮的活動，大約2~3個月舉辦一次。 15. 要有社群經營策略和行動。出手前必須要想清楚目的；同時也要尋找相關部門的資源（如觀光、文化、社會處、志工平台、社區大學等）。基隆的優勢是地方有許多退休人士會願意出來，也可以善用社區頭人建立社區網絡。 16. 各種策劃活動，需經過開放諮詢討論。 17. 建議未來可以策劃社區報，才會有一定積累。
107年4月29日	游適任(Plan B創辦	1. 基隆離臺北其實不遠，交通時間僅須40分鐘，約莫為臺北市中心至淡水郊區的距離，或許也與淡水一樣可以做為轉換大台北都市生活壓力的地方。在台北能成功的空間經營模式，在基隆未必可以成功，基隆

諮詢時間	專家學者	建議內容摘要
	人)	應該要做出適合在地、獨特的亮點，只要跟臺北稍微不同，就會是很大的吸引力。空間經營案例可參考花藝家凌宗湧於九份活化老屋做為民宿（數樹）、宜蘭蘇澳The New Days 改造舊戲院為旅店。 2. 86目前經營的核心精神還不清楚，當然可以說前期辦的各種類型活動都是在擾動、測試空間適合的類型，但長期還是應該要先聚焦、專注在某一個主題上。如果每種活動大多只能為86加分10分，就還需要一個可以一次為公寓加60分的清楚核心。 3. 目前86設計公寓旁的田寮河環境還需要時間整理，因此目前要找的應該是能在田寮河岸環境整理好之前（或許是2至3年之間）能待在這邊的團體。 4. 這些團體通常會有很明確的目標，很清楚知道自己要做什麼，但通常企劃能力不好，而且很缺錢，常要有人幫他們做出好的企劃。 5. 另外因為86目前還有現住戶，所以團體的工作性質也不能干擾鄰居。 6. 建議可考慮選擇藝術、劇場或表演藝術做為86經營的核心。例如最近台糖已經準備收回金山的優人神鼓練習場地。 7. 表演類型工作者通常會有以下空間需求： (1) 私人空間：為創作靈感，需要有個人思考或閱讀的空間。思考與閱讀通常佔8-9成的時間。 (2) 公共空間：例如飲食、咖啡的商業空間，或是展出的空間。（或許一樓可以有2間商業性空間及1間公共空間）。 8. 選擇這種類型的好處是他還是會有週期性的擾動，也比較容易與鄰居打好關係(例如讓鄰居一起來看表演)。 9. 建議發包時應該先訂出清楚的定位，並找到一個符合定位的頭(A)，頭可以幫忙再找到擅長寫企劃(B)及空間規劃(C)的團隊，最後再找到實際進入空間的團體(甲)。未來如果要換就只換(A)，不會換(甲)。另外發包時應該要加入可擴充1年的條件。
107年5月12日	鍾俊彥 楊勝堯(范特喜總經理、副總)	1. 標案應該設定得擴充的條件，提供3年或4年機會給經營者。 2. 建議以目前在公寓內的5戶現住戶為核心發展特色，展現社區的特性，甚至可以將此模式複製到基隆其他社區。 3. 應適度放寬營利行為（例如1樓空間），但應該規劃一定的公益時段（例如每週1次），或設定公益行動。 4. 產業應該整合更多人及資源，做人才培力或候鳥計畫。即使駐點人才離開，仍可以透過候鳥計畫建立社群，讓老候鳥與年輕候鳥間做交流互動。

第二節 執行內容改善方向

綜整上述專家諮詢結果，86設計公寓未來可能之執行改善方向可分為確立空間定位、實質空間修復、社群經營及創意行動等面向：

一、確立空間定位及空間經營方向

多數專家學者皆提及86設計公寓之空間定位應考量基隆的地理區位及城市特性，以適合在地的獨特亮點吸引人才回流，並從「空間」、「產業」、「人（社群）」等三大面向討論空間定位。經專家諮詢會議討論結果，未來86設計公寓可能的經營方向為：影藝（如劇本寫作）、新創（數位媒體）及擔任協助社區環境改造的再生機構，明確的產業定位也有助於將86與太平國小建築與設計者之家做出定位區隔及任務分工。

二、實質空間修復

短期應先盤整空間，使警察局所管空間移撥由市府統一管理，以提高空間經營及管理成效。長期則因田寮河周遭水環境尚需二至三年整備期，在此期間應可以過去的空間規劃為基礎，進行整體空間修復計畫，以塑造舒適的整體空間氛圍。

三、社群經營

未來應有社群經營之策略及行動計劃，以議題串聯在地社群，建立社群間的有機生態互動。長期應以人才培力或候鳥計畫持續累積社群經營能量。

配合空間修復計畫對外開放社群進駐空間，亦可透過一日店長計畫招募有企圖心的社群經營空間，引入固定的工作人口以及為服務工作人口衍伸之相關服務（如輕食餐飲）。適度開放商業行為，但仍應維持一定比例之公共空間。

四、創意行動

未來應以市民有感且具特色之創意行動持續擾動社群，創意行動應具明確之策略目的及溝通目標，且策劃過程應開放討論。

第四章 研究預期效果及建議

面對台北首都生活圈的磁吸效應，基隆發展創意城市首先須看見自身的優勢，將先天的資源及人力不足等劣勢轉換為強項或特色。因此協助建立對創新工作者友善的環境氛圍，持續吸引創意人才進入，是當前政府應積極推動的重要任務。在此架構下，持續整合在地組織及年輕世代之創新能量，創造公私部門間的公共對話機會，以及提升行政機關之創意創新效能都將是未來本市需盡速推動之重要工作。

本研究未來相關建議說明如下：

一、空間產權應單一化

清點、盤整公寓空間，使產權單一使警察局所管空間移撥由市府統一管理，以提高空間經營及管理成效。

二、研提空間經營框架

訂定空間長期經營定位，確立空間調性，且86設計公寓及太平國小之建築與設計者之家應有清楚之定位區隔及任務分工。

三、增訂空間經營創意方案之彈性

開放民間參與空間活化計畫，允許空間經營附加特定產業行銷、商業休閒活動等創意方案之彈性。

四、整合跨局處橫向連結

持續滾動結合創新產業政策、青年創業輔導、社會創新、城市行銷或樂齡永續關懷等議題，並加強與本府產業發展處、社會處、交通旅遊處及本市文化局等資源之橫向連結。

五、持續推動都市再生創意行動

持續舉辦與都市再生議題相關之演講、座談會、策展或活動，使86設計公寓成為吸引青年聚集討論共創之地區交流平台。

六、擴大都市再生創意網絡

以設計做為創生城市手段，持續滾動、串聯本市再生創意社群，或與學校合作引入學術能量（如大學在地實踐社會責任USR計畫），建立基隆在地設計社群網絡。

七、加強行銷推廣

主動蒐集、撰寫在地設計、都市再生等相關資訊，透過社群網絡推播；或以報刊載在地設計及社區相關訊息，繪製基隆設計地圖，以持續串聯本市社群資源，以逐步建構

創新網絡平台。

八、長期應進行空間整體修復並鼓勵民間提案進駐

建議未來配合田寮河水環境改善工程進行空間整體修復計畫，包含空間規劃設計及工程，整體修復後的空間結合周邊水岸環境改善，較能創造話題，連帶吸引更高品質之經營團隊進駐經營。建議可參考台北市URS資產活化計畫經驗，改採鼓勵民間團體提案申請補助方式辦理。

參考文獻

Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life. New York: Perseus Book Group.

Florida, R. (2005). Cities and the Creative Class. New York: Routledge.

徐進鈺（2003）。邁向學習性經濟中的創意型城市：兼論台北的機會與限制，研考雙月刊，27(4)，頁66-75。

陳仕亭（2014）創意城市建構與社區動員政策間的混雜：一個衝突或雙贏的都市再生策略？以中山創意基地（URS21）為例。

劉致昕、陳雅萍（2013)，都市再生的20個故事。台北市：臺北市都市更新處。

<u>徐委員燕興審查意見</u>：

本項研究內容架構爬梳清楚，對本市空間活化策略研究具有意義價值，但案例操作未有詳細說明?未來如何操作，殊為可惜。

國外案例用Betahaus比較不精準，本研究符合基隆的情境和現實狀態。

基隆市政府 107 年度創意徵文報告

基隆的過去與未來—以幸福城市統計指標觀察

研究單位：主計處

研究人員：林正釧副處長、游建章科長、洪崇仁科員、

陳宏慎科員、游菀菁辦事員

第一章、緒論

第一節、研究背景與動機

全球化的趨勢下，許多關於城市間的競爭評比也相繼出籠，在國內，就有天下雜誌的「幸福城市大調查」、遠見雜誌的「縣市總體競爭力大調查」、經濟日報與南山人壽共同主辦的「縣市幸福指數大調查」等，而城市的競爭也由過去所重視的人口數量、地理位置或自然資源等先天的固有優勢，逐漸轉移至強調具有低勞動成本、高技能人才、智慧科技應用或更優質生活環境等創新利基的競爭優勢。

基隆市雖本身受限於許多先天的劣勢，包括：地狹人稠、冬天多雨、山坡地多耕地少等，長期以來在各方面施政上難以突破，但近幾年由於有許多市政的創新措施與成效，例如：舉辦「2017 基隆城市產業博覽會」、在基隆市安樂高中成立全市首座自造教育及科技中心、首次入圍「2017 年 ICF 全 SMART21 智慧城市」、建置東岸停車場商場等，漸漸擺脫以往既定的框架，讓各界看到基隆正在蛻變中。

雖然近幾年本市施政的成績比往年進步許多，例如公共運輸量提升、汽機車肇事數下降及文創產業營收增加等等，惟根據天下雜誌對各縣市所做的各項施政評比中，仍有些指標項目還有改善的空間，故希望藉由本研究來探討哪些指標可再進一步改善，同時也能從中提出一些具體建議，讓市政更臻完美，也是本研究之動機。

第二節、研究問題

本研究的主要內容係針對天下雜誌的「幸福城市大調查」，只選擇非六都組共計 16 個縣市中來自各級政府調查、統計資料的客觀參考指標，以其所組成之經濟力、環境力、施政力、文教力、社福力等五大類指標為依據，進行各細項指標的非六都組排名，從而檢視本市在非六都組的競爭機會、威脅、優勢與劣勢，並提出未來具體的改善措施。

第三節、研究目的

依據以上之研究動機，歸納出本研究主要目的如下：

一、計算本市各類指標在非六都組競爭力之排名，從中找出屬於本市的優勢類指標和劣勢類指標。

二、進行類指標優劣比較分析並研訂劣勢類指標中需改進檢討之細項指標。

三、藉由與本市相關業務單位之深度訪談中，提出綜合策略與未來發展之建議。

第四節、研究限制

本研究對於研究結果的推論及應用，有以下限制：

一、各細項指標研究範圍為 103 年至 105 年間資料或輔以 106 年公務統計資料。

二、囿於研究時間與經費的限制，無法蒐集初級資料，本研究僅能根據既有的文獻、次級資料，以及評比結果做為推論與分析。

三、由於各國城市數量眾多，故國外機構所作全球城市競爭力排名，往往僅以臺北市作為代

表臺灣，又考量國內其他評比機構有的並無公布各細項指標的原始數據，有的則是由於數據不全，未將非六都組之 16 個縣市全部列入評比，故本研究僅以國內之天下雜誌評比為依據。

四、現有國內相關之各項指標，以及不同評比間之指標的相關意涵，甚至本來的原始統計資料收集過程之嚴謹程度，皆可能影響評比的結果和正確性。

五、本研究的主要目的為研提策略建議，然而這些策略無法僅由目前既有的指標數據資料來單純推論，需依賴熟悉市政的實務工作者或學者專家提供建議，而所謂嫻熟市政的條件實無具體客觀的標準存在，但其對於市政的專精程度以及所提出的市政策略的深入程度，卻在在影響本研究的重要結論。

第二章、指標現況分析及檢討

第一節、幸福城市指標概況

一、調查簡介

為瞭解縣市發展現況,《天下雜誌》以經濟、環境、施政、文教、社福等五大面向，共計 68 項主、客觀參考指標，對幸福城市進行排名。另考量發展差異，將幸福城市分為六都與非六都兩組。在六都組各指標分數計算方式，是在最大值與最小值之間等距分成五組，落在表現最佳組別的縣市給予五分，其次四分，依此類推，最低組別得一分；非六都組計算給分方式亦同。

105 年客觀指標來自各級政府調查、統計資料，主觀指標則取自《天下雜誌》對民眾進行的意見調查；占分比例前者為 80%、後者 20%。最後將各縣市五大面向得分平均後，再轉換為千分制分數獲得總分。

二、五大類指標內容

(一)經濟力指標

經濟力指標包括人均營利事業銷售額、經濟發展支出占歲出比率、每戶可支配所得中位數、每人消費支出、失業率、家戶連網率、營利事業營業家數、營利事業銷售額年增率、人口增加率、大專以上占總就業人口比率、外國專業人員人數年增率及勞動參與率等 12 項客觀指標；以及民眾對縣市是否提供充足就業機會、首長維持地方經濟繁榮表現滿意度等 2 項主觀指標。其中失業率指標為越低越好(詳表 2-1-1)。

表 2-1-1、經濟力指標

項次	客觀指標	主觀指標
1	人均營利事業銷售額(千元/人)	民眾對縣市是否提供充足就業機會
2	經濟發展支出占歲出比率(%)	首長維持地方經濟繁榮表現滿意度
3	每戶可支配所得中位數(元)	
4	每人消費支出(元)	
5	失業率(%)	
6	家戶連網率(%)	
7	營利事業營業家數(家數)	
8	營利事業銷售額年增率(%)	
9	人口增加率(‰)	
10	大專以上占總就業人口比率(%)	
11	外國專業人員人數年增率(%)	
12	勞動參與率(%)	

資料來源：天下雜誌

(二)環境力指標

環境力指標包括空氣汙染指標 PSI>100 之日數比率、污水處理率、平均每人每日垃圾清運量、平均每人環保經費、垃圾回收率、平均每人每日垃圾產生量、每人每日生活用水量、每人每年用電量、每人每年油耗量及公共運輸使用年增率等 10 項客觀指標；以及民眾對縣市街道市容是否髒亂、首長是否重視環境保護等 2 項主觀指標。其中空氣汙染指標 PSI>100 之日數比率、平均每人每日垃圾清運量、平均每人每日垃圾產生量、每人每日生活用水量、每人每年用電量及每人每年油耗量為越低越好(詳表 2-1-2)。

表 2-1-2、環境力指標

項次	客觀指標	主觀指標
1	空氣汙染指標 PSI>100 之日數比率(%)	民眾對縣市街道市容是否髒亂
2	污水處理率(%)	首長是否重視環境保護
3	平均每人每日垃圾清運量(公斤/人日)	
4	平均每人環保經費(千元/人)	
5	垃圾回收率(%)	
6	平均每人每日垃圾產生量(公斤/人日)	
7	每人每日生活用水量(公升/人日)	
8	每人每年用電量(度/人)	
9	每人每年油耗量(公秉/人)	
10	公共運輸使用年增率(%)	

資料來源：天下雜誌

(三) 施政力指標

施政力指標包括赤字占歲入比率、歲入自籌財源比率、債務占歲入比率、每萬輛機動車肇事數、酒駕事件死亡數、刑案破獲率、火災傷亡率、負債年減率、自籌財源年增率、刑案發生率、雨水下水道系統規劃幹線建設完工比率及觀光旅館住用率等 12 個客觀指標；以及民眾對縣市治安滿意度、首長是否努力推廣城市特色、首長整體施政表現滿意度等 3 個主觀指標。其中赤字占歲入比率、債務占歲入比率、每萬輛機動車肇事數、酒駕事件死亡數、火災傷亡率及刑案發生率為越低越好(詳表 2-1-3)。

表 2-1-3、施政力指標

項次	客觀指標	主觀指標
1	赤字占歲入比率(%)	民眾對縣市治安滿意度
2	歲入自籌財源比率(%)	首長是否努力推廣城市特色
3	債務占歲入比率(%)	首長整體施政表現滿意度
4	每萬輛機動車肇事數(件／萬輛)	
5	酒駕事件死亡數(人)	
6	刑案破獲率(%)	
7	火災傷亡率(人／百萬人)	

8	負債年減率(%)	
9	自籌財源年增率(%)	
10	刑案發生率(件／十萬人)	
11	雨水下水道系統規劃幹線建設完工比率(%)	
12	觀光旅館住用率(%)	

資料來源：天下雜誌

（四）文教力指標

文教力指標包括輟學率、中輟生復學率、每人出席藝文展演活動次數、15 歲以上民間人口高等教育比率、縣市內各層級公共圖書館每人借閱量、平均每人可分配藏書冊數、平均每人圖書資料費支出、教育科學文化支出占總歲出比率、人均文創產業營收、文創產業營業家數占營利事業營業家數比率及每年舉辦藝文展演活動次數等 11 個客觀指標；以及民眾對縣市是否具有豐富文化活動、首長是否關心下一代教育等 2 個主觀指標。其中輟學率為越低越好(詳表 2-1-4)。

表 2-1-4、文教力指標

項次	客觀指標	主觀指標
1	輟學率(%)	民眾對縣市是否具有豐富文化活動
2	中輟生復學率(%)	首長是否關心下一代教育
3	每人出席藝文展演活動次數(次/人)	
4	15 歲以上民間人口高等教育比率(%)	
5	縣市內各層級公共圖書館每人借閱量(冊/人)	
6	平均每人可分配藏書冊數(館藏量/人)	
7	平均每人圖書資料費支出(元/人)	
8	教育科學文化支出占總歲出比率(%)	
9	人均文創產業營收(元)	
10	文創產業營業家 數占營利事業營業家數比率(%)	
11	每年舉辦藝文展演活動次數(次)	

資料來源：天下雜誌

(五)社福力指標

社福力指標包括每一縣（市）民享有之社會福利支出、每十萬人口自殺死亡率、志工人數占 15 歲以上人口比率、接受婦女福利服務人次占女性人口比率、平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數、平均每一鄉鎮市區擁有社區發展協會與其附屬社團（守望相助隊、媽媽教室、社區民俗藝文康樂班隊）數、低底盤公車數、無障礙生活環

境業務督導考核總成績、高風險家庭個案平均面訪次數、身心障礙福利機構核定安置住宿及日托人數占身心障礙人數比率、55 歲以上每百人參與長青學苑人次、老人長期照顧及安養機構每位工作人員服務老人人數等 12 項客觀指標；以及民眾對縣市長期照護政策滿意度、首長是否關心弱勢族群等 2 項主觀指標。其中每十萬人口自殺死亡率及老人長期照顧、安養機構每位工作人員服務老人人數為越低越好(詳表 2-1-5)。

表 2-1-5、社福力指標

項次	客觀指標	主觀指標
1	每一縣（市）民享有之社會福利支出(千元／人)	民眾對縣市長期照護政策滿意度
2	每十萬人口自殺死亡率(人／十萬人)	首長是否關心弱勢族群
3	志工人數占 15 歲以上人口比率(人／百人)	
4	接受婦女福利服務人次占女性人口比率(人次／百人)	
5	平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數(人次／人)	
6	平均每一鄉鎮市區擁有社區發展協會與其附屬社團數(個／鄉鎮市區數)	
7	低底盤公車數(輛)	
8	無障礙生活環境業務督導考核總成績(總分)	
9	高風險家庭個案平均面訪次數(次數)	
10	身心障礙福利機構核定安置住宿及日托人數占身心障礙人數比率(人／萬人)	
11	55 歲以上每百人參與長青學苑人次(人次／百人)	
12	老人長期照顧、安養機構每位工作人員服務老人人數(人/人)	

資料來源：天下雜誌

第二節、五大類指標優劣比較分析

一、經濟力指標

經濟力指標從 103 年第 15 名提升至 105 年第 5 名，排名提升 10 名，有明顯之進步，其中「營利事業銷售額年增率」及「人口增加率」這兩項指標排名分別提升 9 名跟 7 名較為顯著；而「失業率」表現較差，排名從第 14 名掉至 15 名(詳表 2-2-1)。

表 2-2-1、近三年經濟力指標基隆市評比結果

指標	103 年		104 年		105 年		縣市排名變化		本市指數變化	
	排名	指數	排名	指數	排名	指數	104 年	105 年	104 年	105 年
基隆市	**15**	**1.83**	**12**	**2.17**	**5**	**2.10**	↑	↑	★	▲
人均營利事業銷售額(千元/人)	11	469	11	452	11	457	－	－	▲	★
經濟發展支出占歲出比率(%)	9	17.8	11	14.53	9	15.39	↓	↑	▲	★
每戶可支配所得中位數(元)	8	705,394	6	797,875	6	803,475	↑	－	★	★
每人消費支出(元)	3	247,291	3	256,753	2	265,826	－	↑	★	★
失業率(%)	14	4	14	3.9	15	4	－	↓	★	▲
家戶連網率(%)	7	67.87	7	71.78	4	78.02	－	↑	★	★
營利事業營業家數(家數)	12	17,626	12	17,919	12	18,138	－	－	★	★
營利事業銷售額年增率(%)	14	1.37	10	-3.8	5	1.06	↑	↑	▲	★
人口增加率(‰)	13	-4.9	9	-2.61	6	-0.01	↑	↑	★	★
大專以上占總就業人口比率(%)	4	45.16	4	45.85	3	48.31	－	↑	★	★
外國專業人員人數年增率(%)	10	0.42	14	-19.83	12	-4.12	↓	↑	▲	★
勞動參與率(%)			13	56.2	13	57		－		★

資料來源：天下雜誌。

說明：1.縣市排名變化「↑」代表與其他縣市(扣除 6 個直轄市)相比排名進步，「－」代表排名持平，「↓」代表排名退步。本市指數變化「★」代表與前一年度相比指數進步，「－」代表指數持平，「▲」代表指數退步。

2.排名為扣除 6 個直轄市，共 16 個縣市進行排名。

二、環境力指標

環境力指標則從 103 年第 10 名提升至 105 年第 9 名，排名提升 1 名，其中「空氣汙染指標 PSI>100 之日數比率」表現最佳，排名皆為第 1 名；「平均每人每日垃圾產生量」「每人每日生活用水量」這兩項指標表現較差，105 年度排名皆為第 15 名(詳表 2-2-2)。

表 2-2-2、近三年環境力指標基隆市評比結果

指標	103 年		104 年		105 年		縣市排名變化		本市指數變化	
	排名	指數	排名	指數	排名	指數	104 年	105 年	104 年	105 年
基隆市	**10**	**2.40**	**9**	**2.60**	**9**	**2.44**	↑	－	★	▲
空氣汙染指標 PSI>100 之日數比率(%)	1	0	1	0	1	0	－	－	－	－
污水處理率(%)	3	51.99	3	57.92	3	60.8	－	－	★	★
平均每人每日垃圾清運量(公斤/人日)	11	0.48	14	0.49	13	0.48	↓	↑	▲	★
平均每人環保經費(千元/人)	8	1.75	5	1.88	5	2.3	↑	－	★	★
垃圾回收率(%)	4	54.63	4	55.22	5	56.76	－	↓	★	★
平均每人每日垃圾產生量(公斤/人日)	14	1.06	15	1.09	15	1.1	↓	－	▲	▲
每人每日生活用水量(公升/人日)	15	292	15	295	15	296	－	－	▲	▲
每人每年用電量(度/人)	8	1,732	7	1,705	8	1,808	↑	↓	★	▲
每人每年油耗量(公秉/人)	4	0.55	4	0.56	3	0.57	－	↑	▲	▲
公共運輸使用年增率(%)	14	-1.05	2	1.33	1	6.05	↑	↑	★	★

資料來源：天下雜誌。

三、施政力指標

施政力指標從103年第15名提升至105年第4名，排名提升11名，有顯著之進步，其中「觀光旅館住用率」排名皆為第1名表現最佳，「火災傷亡率」則從103年第13名提升至105年第2名，提升11名，有顯著之進步；而「刑案發生率」表現較差，近3年排名為15及14名(詳表2-2-3)。

表2-2-3、近三年施政力指標基隆市評比結果

指標	103年		104年		105年		縣市排名變化		本市指數變化	
	排名	指數	排名	指數	排名	指數	104年	105年	104年	105年
基隆市	**15**	**2.67**	**5**	**3.13**	**4**	**3.20**	↑	↑	★	★
赤字占歲入比率(%)	7	-0.05	2	-4.68	4	-4.33	↑	↓	★	▲
歲入自籌財源比率(%)	6	33.41	7	28.53	6	28.84	↓	↑	▲	★
債務占歲入比率(%)	9	74.54	7	62.08	6	59.7	↑	↑	★	★
每萬輛機動車肇事數(件／萬輛)	8	109.64	5	107.05	3	91.97	↑	↑	★	★
酒駕事件死亡數(人)	5	3	5	3	1	0	－	↑	－	★
刑案破獲率(%)	1	95.68	1	99.90	2	97.41	－	↓	★	▲
火災傷亡率(人／百萬人)	13	37.43	4	10.74	2	2.69	↑	↑	★	★
負債年減率(%)	13	-5.93	2	16.09	11	0.82	↑	↓	★	▲
自籌財源年增率(%)	7	0.17	15	-13.96	4	4.25	↓	↑	▲	★
刑案發生率(件／十萬人)	15	1,725	15	1,669.66	14	1,683.68	－	↑	★	▲
雨水下水道系統規劃幹線建設完工比率(%)	7	67.9	6	68.79	8	68.79	↑	↓	★	－
觀光旅館住用率(%)	1	78.56	1	79.42	1	74.46	－	－	★	▲

資料來源：天下雜誌

四、文教力指標

文教力指標排名從103年第15名小幅提升至2017年第12名，其中「人均文創產業營收」從103年第8名提升至105年第2名，提升6名有較顯著之進步；而「輟學率」近三年排名皆為第14名，表現較差(詳表2-2-4)。

表2-2-4、近三年文教力指標基隆市評比結果

指標	103年		104年		105年		縣市排名變化		本市指數變化	
	排名	指數	排名	指數	排名	指數	104年	105年	104年	105年
基隆市	**15**	**2.00**	**16**	**1.98**	**12**	**2.12**	↓	↑	▲	★
輟學率(%)	14	0.35	14	0.37	14	0.38	－	－	▲	▲
中輟生復學率(%)	7	87.77	10	85.16	8	88.28	↓	↑	▲	★
每人出席藝文展演活動次數(次/人)	6	12.49	12	4.01	12	4.03	↓	－	▲	★
15歲以上民間人口高等教育比率(%)	3	37.49	3	38.58	3	40.24	－	－	★	★
縣市內各層級公共圖書館每人借閱量(冊/人)	10	1.75	9	1.81	10	1.81	↑	↓	★	－
平均每人可分配藏書冊數(館藏量/人)	14	1.17	14	1.22	14	1.26	－	－	★	★
平均每人圖書資料費支出(元/人)					12	13.04				
教育科學文化支出占總歲出比率(%)	13	28.53	12	29.47	13	28.92	↑	↓	★	▲
人均文創產業營收(元)	8	5,684	8	5,934	2	33,606	－	↑	★	★

指標	103 年		104 年		105 年		縣市排名變化		本市指數變化	
	排名	指數	排名	指數	排名	指數	104 年	105 年	104 年	105 年
文創產業營業家數占營利事業營業家數比率(%)	11	3.18	11	3.14	11	3.72	－	－	▲	★
每年舉辦藝文展演活動次數(次)	12	709	12	641	13	620	－	↓	▲	▲

資料來源：天下雜誌。

五、社福力指標

社福利指標 3 年排名皆為第 15 名，表現較差，其中「低底盤公車數」近 3 年排名皆為第 1 名表現較佳;「無障礙生活環境業務督導考核總成績」則從 103 年第 15 名進步至 105 年第 8 名，排名進步 7 名，有較顯著之改善；而「平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數」105 年排名第 15，為表現較差之指標(詳表 2-2-5)。

表 2-2-5、近三年社福力指標基隆市評比結果

指標	103 年度		104 年度		105 年度		縣市排名變化		本市指數變化	
	排名	指數	排名	指數	排名	指數	104 年	105 年	104 年	105 年
基隆市	**15**	**1.83**	**15**	**1.80**	**15**	**1.87**	－	－	▲	★
每一縣（市）民享有之社會福利支出(千元／人)	7	5.72	7	5.83	6	6.11	－	↑	★	★
每十萬人口自殺死亡率(人／十萬人)	15	21.93	16	24.69	10	19.35	↓	↑	▲	★
志工人數占15歲以上人口比率(人／百人)	9	1.18	8	1.21	8	1.27	↑	－	★	★
接受婦女福利服務人次占女性人口	2	11.13	8	5.85	8	6.81	↓	－	▲	★

指標	103 年度		104 年度		105 年度		縣市排名變化		本市指數變化	
	排名	指數	排名	指數	排名	指數	104 年	105 年	104 年	105 年
比率(人次／百人)										
平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數(人次／人)	16	31.46	16	41.40	15	49.64	－	↑	★	★
平均每一鄉鎮市區擁有社區發展協會與其附屬社團數(個／鄉鎮市區數)	8	33.29	9	38.43	8	38	↓	↑	★	▲
低底盤公車數(輛)	1	27	1	27	1	27	－	－	－	－
無障礙生活環境業務督導考核總成績(總分)	15	57	12	74.2	8	66.1	↑	↑	★	▲
高風險家庭個案平均面訪次數(次數)	12	4.11	11	4.75	9	4.06	↑	↑	★	▲
身心障礙福利機構核定安置住宿及日托人數占身心障礙人數比率(人／萬人)	13	109.68	13	109.20	14	109.55	－	↓	▲	★
55 歲以上每百人參與長青學苑人次(人次／百人)			12	2.56	13	2.29		↓		▲

指標	103 年度		104 年度		105 年度		縣市排名變化		本市指數變化	
	排名	指數	排名	指數	排名	指數	104 年	105 年	104 年	105 年
老人長期照顧、安養機構每位工作人員服務老人人數(人/人)			8	1.93	10	1.91		↓		★

資料來源：天下雜誌。

第三節、研訂類指標中需改進檢討之細項指標

各類指標中，由於經濟力及施政力近 3 年有較顯著之進步，而環境力、文教力及社福力近三年排名變動不大且屬中後段班，故本處從環境力、文教力及社福力指標中，挑選出近三年排名皆較差之細項指標各一個，與相關業務單位進行訪談後研擬相關建議，挑選之指標如下：

一、環境力：平均每人每日垃圾生產量(公斤/人日)

(一)定義

該指標為垃圾產生量除以當年日數除以期中總人口數，其中垃圾產生量包含一般垃圾、巨大垃圾、資源回收及廚餘。

(二)非六都組排名分析

本市平均每人每日垃圾生產量從 103 年 1.06 公斤增加至 105 年 1.10 公斤，增加 0.04 公斤(或 3.77%)，排名從第 14 名下降到第 15 名，故本研究將探討此問題並期能研擬改善方案。

二、文教力：輟學率(%)

(一)定義

該指標指該學年度輟學人數除以該學年度學生總數，輟學生是指學生未經請假、不明原因未到校上課連續達三天以上，或缺課時數累積至 49 節，或轉學生未向轉入學校報到者。其中輟學原因分為個人因素、家庭因素、學校因素、社會因素及其他。

(二)非六都組排名分析

本市輟學率從 102 學年度的 0.35%增加至 104 學年度 0.38%，增加 0.03 個百分點；排名則皆維持在第 14 名不變，故本研究將探討此問題並期能研擬改善方案。

三、社福力：平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數(人次/人)

(一)定義

該指標為本期提供獨居老人的服務項目總人次除以期底獨居老人人數，分子與分母均為縣市公務統計報表數據，服務項目為電話問安、關懷訪視、居家服務、餐飲服務和陪

同就醫共計五項。依據衛生福利部統計處對獨居老人之定義為年滿 65 歲以上獨自居住、或同住者無照顧能力所列冊需關懷之老人。本市獨居老人定義為設籍本市年滿六十五歲以上之老人，符合經通報本府或區公所訪視評估後需列冊關懷，或其無直系血親卑親屬或其直系血親卑親屬未居住本市且符合下列情況之一者：(1)獨自一人生活(2)同住者無照顧能力(3)六十五歲以上夫妻同住。透過一年兩次清查作業，建立與更新本市獨居老人名冊。換言之，獨居老人並非只有貧苦無依的刻板印象，有些人或其家庭的經濟狀況尚可，有些人雖與家人同住，但家人缺乏生活自理或照護能力，或與當事人同為 65 歲以上老人等狀況。然而，各縣市政府對獨居老人的定義仍有些微差異，加上清查政策執行面之嚴謹程度，多少會影響各縣市需列冊關懷之獨居老人數量。

(二)非六都組排名分析

本市 105 年平均每一獨居老人接受服務次數為 49.64 人次，較 104 年之 41.40 人次增加 8.24 人次(或 19.90%)，在非六都組排名第 15 位，較 104 年進步 1 名。其中，本市 105 年底列冊需關懷之獨居老人計 3,528 人，較 104 年底之 3,541 人減少 13 人(或-0.37%)，103 年底至 105 年底在非六都組排名均為第 1 位，顯示本市家庭支持系統相對較其他縣市薄弱。另本市 105 年列冊需關懷之獨居老人接受服務次數為 17 萬 5,127 人次，較 104 年之 14 萬 6,600 人次增加 2 萬 8,527 人次(或 19.46%)，在非六都組排名第 7 位，較 104 年進步 1 名，顯示本市賡續關懷弱勢長者，並投入資源於獨居老人營養餐飲、居家照顧及生活起居等各項關懷服務，但近 3 年(103 年至 105 年)平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數在非六都組排名仍居倒數第 2 或墊底，故本研究將探討此問題並期能研擬改善方案（詳表 2-3-1、表 2-3-2 及表 2-3-3）。

表 2-3-1、各縣市(非六都)近三年平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數指標概況

單位：人次/人

縣市別	103年		104年		105年		指標走勢圖
	排名	指標	排名	指標	排名	指標	
宜蘭縣	15	34.31	13	78.13	10	117.61	
新竹縣	8	126.75	8	127.41	6	140.97	
苗栗縣	11	76.44	10	102.59	11	110.66	
彰化縣	5	192.46	5	167.04	4	168.52	
南投縣	13	55.92	15	55.66	13	72.17	
雲林縣	9	117.13	9	108.95	5	143.03	
嘉義縣	10	90.37	12	87.55	12	86.72	
屏東縣	6	145.49	4	175.33	8	130.19	
臺東縣	3	216.75	7	130.81	16	38.97	
花蓮縣	12	64.59	14	70.08	14	57.33	
澎湖縣	1	268.74	2	354.19	3	174.49	
基隆市	16	31.46	16	41.40	15	49.64	
新竹市	4	211.35	1	378.12	1	489.07	
嘉義市	7	136.67	6	139.04	7	133.34	
金門縣	2	265.61	3	228.11	2	229.85	
連江縣	14	36.91	11	89.82	9	124.67	

資料來源：天下雜誌/第580期、第606期、第631期

表 2-3-2、各縣市(非六都)近三年列冊需關懷之獨居老人指標概況

單位：人

縣市別	103年底		104年底		105年底		指標走勢圖
	排名	指標	排名	指標	排名	指標	
宜蘭縣	12	758	12	726	12	693	
新竹縣	11	868	11	865	11	822	
苗栗縣	10	1,143	10	1,044	10	951	
彰化縣	7	2,090	7	2,214	5	2,188	
南投縣	3	3,077	3	3,068	4	2,724	
雲林縣	5	2,273	6	2,314	7	1,818	
嘉義縣	2	3,182	2	3,161	2	3,024	
屏東縣	4	2,399	4	2,434	3	2,924	
臺東縣	6	2,256	5	2,339	6	2,178	
花蓮縣	8	1,588	9	1,485	9	1,448	
澎湖縣	9	1,450	8	1,570	8	1,585	
基隆市	1	3,900	1	3,541	1	3,528	
新竹市	13	331	13	280	14	270	
嘉義市	15	135	15	134	15	133	
金門縣	14	256	14	276	13	279	
連江縣	16	34	16	45	16	9	

資料來源：衛生福利部統計處

表 2-3-3、各縣市(非六都)近三年列冊需關懷之獨居老人被服務次數指標概況

單位：人次

縣市別	103年		104年		105年		指標走勢圖
	排名	指標	排名	指標	排名	指標	
宜蘭縣	14	26,009	14	56,723	13	81,506	
新竹縣	9	110,020	9	110,210	9	115,876	
苗栗縣	11	87,374	10	107,107	10	105,238	
彰化縣	2	402,232	3	369,830	2	368,730	
南投縣	7	172,056	7	170,759	6	196,594	
雲林縣	6	266,237	6	252,102	5	260,030	
嘉義縣	5	287,571	5	276,749	4	262,249	
屏東縣	3	390,127	2	426,758	1	380,663	
臺東縣	1	488,994	4	305,959	11	84,871	
花蓮縣	10	102,562	12	104,063	12	83,009	
澎湖縣	4	389,668	1	556,076	3	276,568	
基隆市	8	122,701	8	146,600	7	175,127	
新竹市	12	69,956	11	105,873	8	132,048	
嘉義市	15	18,451	15	18,631	15	17,734	
金門縣	13	67,997	13	62,958	14	64,129	
連江縣	16	1,255	16	4,042	16	1,122	

資料來源：衛生福利部統計處

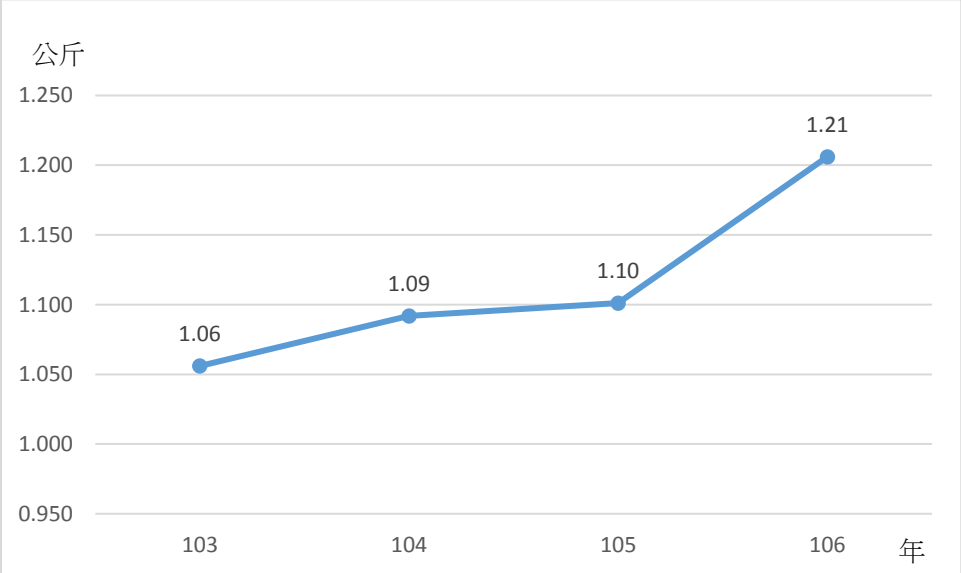
第三章、實地訪談及研提對策

第一節、環保局

一、現況探討

本市 106 年平均每人每日垃圾產生量為 1.21 公斤，較 103 年 1.06 公斤增加 0.15 公斤(或 14.15%)，呈現增加的趨勢，與過去比較本市表現較為退步(詳圖 3-1-1)。

圖 3-1-1、基隆市近四年平均每人每日垃圾產生量



資料來源：行政院環境保護署

以 106 年度資料與其他縣市比較(扣除直轄市)，本市平均每人每日垃圾產生量排名為第二高，僅比連江縣少，可見本市還有努力改善的空間。而垃圾可分為一般垃圾、巨大垃圾、資源回收垃圾及廚餘四種，本市以資源回收垃圾佔 52.07%最高，平均每人每日資源回收垃圾產生量為 0.63 公斤，排名為 16 個縣市中最高，顯見本市市民有良好的資源回收觀念；而一般垃圾佔 38.84%次之，平均每人每日一般垃圾產生量為 0.47 公斤，為 16 個縣市中第二高，本市市民雖然資源回收觀念良好，可是產生的一般垃圾量相較於其他縣市還是比較高；廚餘佔 7.44%排第三，平均每人每日廚餘產生量為 0.09 公斤，16 個縣市中排名第 5 名；巨大垃圾佔 1.65%，平均每人每日巨大垃圾產生量為 0.02 公斤，16 個縣市中排民第 6 名(詳表 3-1-1)。

表 3-1-1、106 年各縣市(非六都)平均每人每日垃圾產生量

地區	106 年平均每人每日垃圾產生量									
		排名	平均每人每日一般垃圾產生量(公斤)	排名	平均每人每日巨大垃圾產生量(公斤)	排名	平均每人每日資源回收垃圾產生量(公斤)	排名	平均每人每日廚餘產生量(公斤)	排名
全國	0.91		0.35		0.02		0.48		0.06	
宜蘭縣	0.99	9	0.42	8	0.02	3	0.50	7	0.05	13
新竹縣	0.88	14	0.38	12	0.01	12	0.45	12	0.04	14
苗栗縣	1.04	5	0.43	6	0.02	7	0.52	5	0.06	10
彰化縣	0.89	13	0.41	11	0.01	9	0.44	14	0.03	16
南投縣	0.98	11	0.47	1	0.01	13	0.44	13	0.06	11
雲林縣	0.75	15	0.34	15	0.01	11	0.33	15	0.07	8
嘉義縣	0.98	10	0.38	14	0.01	15	0.53	4	0.07	6
屏東縣	1.01	7	0.47	3	0.03	2	0.48	11	0.04	15
臺東縣	1.13	3	0.44	4	0.01	14	0.59	3	0.10	3
花蓮縣	0.96	12	0.42	9	0.00	16	0.49	9	0.05	12
澎湖縣	1.05	4	0.41	10	0.02	8	0.50	8	0.11	2
基隆市	1.21	2	0.47	2	0.02	6	0.63	1	0.09	5
新竹市	1.01	6	0.38	13	0.02	4	0.52	6	0.09	4
嘉義市	1.01	8	0.44	5	0.02	5	0.48	10	0.07	7
金門縣	0.63	16	0.23	16	0.01	10	0.33	16	0.06	9
連江縣	1.42	1	0.43	7	0.12	1	0.60	2	0.28	1

資料來源：行政院環境保護署

二、原因探討

因資源回收垃圾仍可利用，但如果把資源回收垃圾扣除，本市平均每人每日垃圾量仍排名第二，為探究其真正原因，於是本處與環保局進行相關問題的訪談，經由訪談的結果發現，本市之所以垃圾量較高，可能的原因如下：

(一)因鄰近之新北市有實施垃圾專用垃圾袋，導致鄰近之區域(如新北市瑞芳區、汐止區)為了減少垃圾袋費用的支出，可能會將家用垃圾拿至本市丟棄，而環保局也有評估本市執行垃圾專用垃圾袋之可行性，惟礙於經費與人力上的問題，故暫時無執行之可能。

(二)因本市之氣候較為潮濕，下雨的天數較多，導致垃圾含水量較高，因此垃圾重量相對增加。透過垃圾性質分析，可以得知垃圾之含水量，如將垃圾中的含水量扣除，則本市排名為第 8 名，顯見垃圾含水量之問題對本市有顯著之影響(詳表 3-1-2)。

表 3-1-2、106 年各縣市(非六都)平均每人每日一般垃圾產生量

地區	平均每人每日一般垃圾產生量(公斤)	垃圾含水量(%)	平均每人每日一般垃圾產生量--扣除含水量(公斤)	
				排名
全國	0.35	52.60	0.17	
宜蘭縣	0.42	51.78	0.20	7
新竹縣	0.38	46.87	0.20	6
苗栗縣	0.43	48.44	0.22	3
彰化縣	0.41	53.17	0.19	11
南投縣	0.47	53.85	0.22	4
雲林縣	0.34	44.49	0.19	12
嘉義縣	0.38	58.00	0.16	15
屏東縣	0.47	59.76	0.19	14
臺東縣	0.44	48.50	0.23	2
花蓮縣	0.42	53.08	0.20	9
澎湖縣	0.41	49.02	0.21	5
基隆市	0.47	57.49	0.20	8
新竹市	0.38	49.09	0.20	10
嘉義市	0.44	56.86	0.19	13
金門縣	0.23	50.64	0.11	16
連江縣	0.43	43.59	0.24	1

資料來源：行政院環境保護署

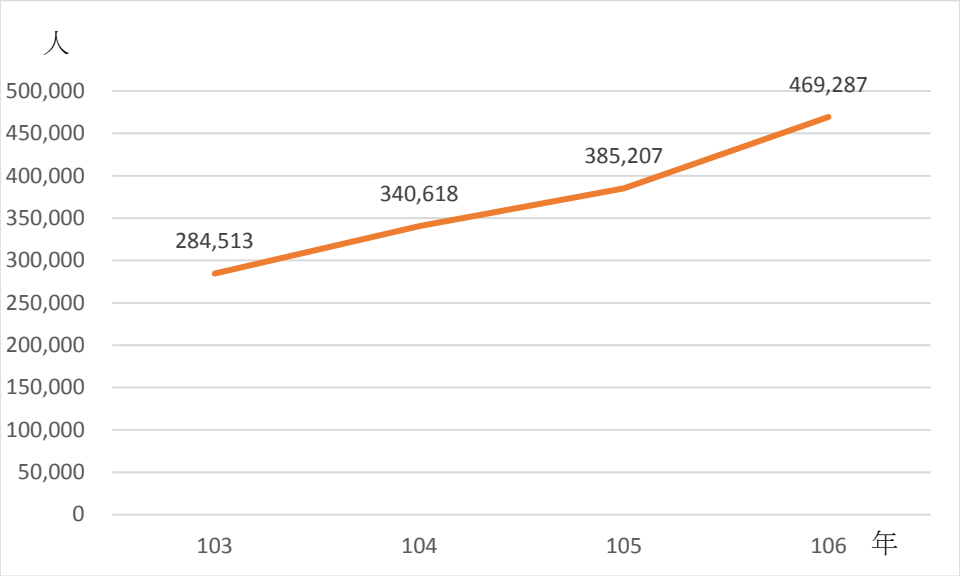
(三)因本市各單位舉辦活動時，大部分都會請環保局協助清理，使得活動產生的垃圾皆會列入本市市民產生之垃圾量；反之如請私人廠商清運，則該垃圾即屬事業廢棄物，不列入本市市民產生之垃圾量。

(四)本市因為漁業發達，本市居民飲食習慣海產比例較高，其中如蝦、蛤蠣等食物，因肉少殼多，相對也造成本市的垃圾量增加。

(五)本市地理位置在台灣頭，相對的也面臨許多海漂垃圾，雖然這些垃圾可能不是本市市民所產生的，但是這些垃圾量仍會納入統計。

(六)隨著郵輪觀光旅遊發展，遊客人數從 103 年 28 萬 4,513 人增加至 106 年 46 萬 9,287 人，增幅達到 64.94%。雖然遊客帶來了經濟發展，但同時也會增添許多的垃圾，如何在經濟發展與環境保護做取捨，確實是個困難的課題(詳圖 3-1-2)。

圖 3-1-2、基隆港近四年遊客人數



資料來源：台灣港務股份有限公司

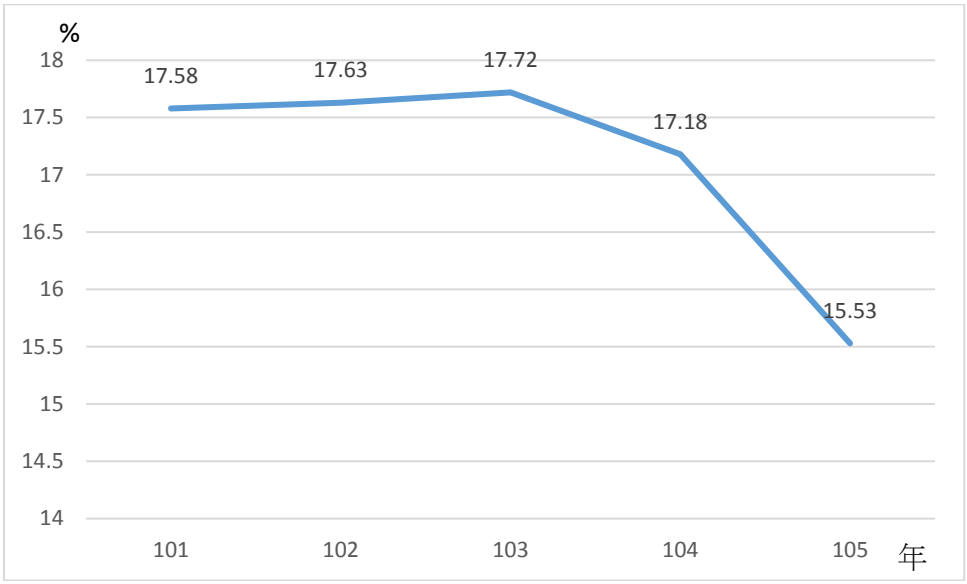
三、相關對策

為使垃圾量有效的減少，最根本的方法就是從源頭減量開始做起，而方法可以從限制性政策或是宣導性政策兩方面來處理。在限制性政策方面，如限制包裝、限塑政策等，這些政策主要是由廠商著手，由廠商開始改變民眾的消費習慣；在宣導性政策方面，如鼓勵民眾自備購物袋、少用一次性餐具及自備吸管等，雖然該項政策會造成民眾些許的不方便，但最終目的是希望民眾可以養成減少製造垃圾的習慣，或許大家會覺得影響的垃圾量不大，但如果每個人都養成習慣，長久下來對於垃圾的減量，相信一定會有很大的幫助。

而政府最近在 5+2 產業創新政策中所提出的循環經濟，主要就是透過重新設計產品及商業模式的方法，希望促進更好的資源使用效率、消除廢棄物及避免汙染自然環境。當然循環經濟的目標是希望可以達到零廢棄，目前環保署、工程會及經濟部等相關部會與地方政府合作，已進行所謂「加強垃圾分類處理技術」、「建置廚餘生質能源廠」及「再生粒料運用於工程」等計畫，而我國在 105 年循環利用率[1]僅 15.53%，較 101 年 17.58%下降 2.02 個百分點(詳圖 3-1-3)，顯示我們還有很多進步的空間。

[1]循環利用率=循環利用量 /（循環利用量+天然資源等投入量）。

圖 3-1-3、本國近五年資源循環利用率



資料來源：國家層級物質流指標公開成果

第二節、教育處

根據天下雜誌幸福城市指標，本市輟學率 102 學年度、103 學年度及 104 學年度分別為 0.35%、0.37%及 0.38%。由於輟學率偏高，因此在縣市排名中，三年均為全國第三高之縣市。有鑑於此，為深入瞭解本市國中小學生輟學現況，故於本(107)年 4 月 19 日造訪教育處，與特殊教育科謝科長仲威及商借教師王莉嫻小姐進行訪談，以下就本市輟學現況、輟學原因及輟學預防分別探討。

一、輟學現況

中途輟學生(簡稱中輟生)，指國民小學及國民中學發現學生有未經請假或不明原因未到校上課連續達三天以上，或缺課時數累積至 49 節，或轉學生未向轉入學校報到者；不包括於少年矯正學校及少年輔育院接受矯正教育之學生。

為探究本市國中小學生輟學率偏高之情形，本處蒐集近五年相關資料，俾利瞭解其趨勢及變化。以 105 學年度而言，本市中輟學生計 105 人，其中男生 54 人、女生 51 人，輟學率為 0.39%，較全國平均 0.19%為高；較 101 學年度輟學率 0.32%，增加 0.07 個百分點(表 3-2-1)。

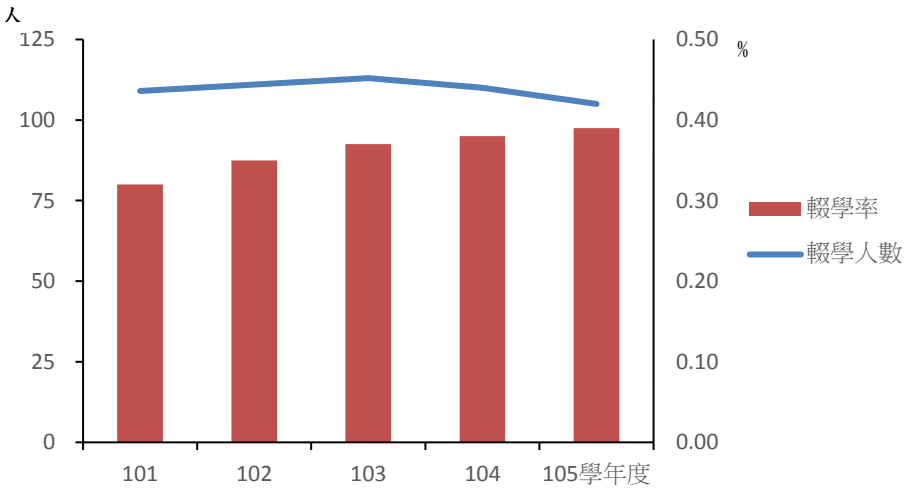
表 3-2-1、基隆市近五學年度中輟生概況表

學年度別	輟學人數(人)									輟學率(%)			復學率(%)		
	合計			國小			國中			合計	國小	國中	合計	國小	國中
	計	男	女	計	男	女	計	男	女						
101	109	60	49	11	7	4	98	53	45	0.32	0.05	0.70	77.37	86.67	76.23
102	111	49	62	15	11	4	96	38	58	0.35	0.08	0.74	87.77	88.24	87.70
103	113	66	47	12	9	3	101	57	44	0.37	0.07	0.79	85.16	100.00	81.19
104	110	53	57	12	10	2	98	43	55	0.38	0.07	0.85	88.28	100.00	87.07
105	105	54	51	9	5	4	96	49	47	0.39	0.05	0.93	88.33	100.00	87.39

資料來源：教育部
說　　明：輟學率=（輟學學生人數/學生數）× 100%

近五年輟學人數先升後降，其中自 104 學年度起有呈現逐年減少趨勢，惟輟學率則自 101 學年度起均呈現逐年上升現象(圖 3-2-1)。相較於 101 學年度，105 學年度輟學人數減少但輟學率卻反而增加，此原因在「輟學預防」中再做進一步說明。

圖 3-2-1、基隆市近五學年度中輟生人數及輟學率



資料來源:教育部

二、輟學原因

依據教育部「全國國民中小學中輟生通報及復學系統」，將輟學原因分類如下：

(一)個人因素：包含肢體殘障或重大疾病、觸犯刑責罰法律、智能不足、遭受性侵害、精神或心理疾病、從事性交易、懷孕生子或結婚、生活作息不正常、其他個人因素

(二)家庭因素：父(母)或監護人去世、父(母)或監護人失蹤、父(母)或監護人重殘或疾病、父(母)或監護人離婚或分居、 父(母)或監護人管教失當父(母)或監護人虐待或傷害、受父(母)或監護人職業或不良生活習性影響、親屬失和、須照顧家人、居家交通不便、經濟因素、其他家庭因素。

(三)學校因素：對學校生活不感興趣、不適應學校課程、考試壓力過重、師生關係不佳、教師管教不當、與同儕關係不佳、受同學欺壓不敢上學、觸犯校規、缺曠課太多、其他學校因素。

(四)社會因素：受已輟學同學影響、受校外不良朋友引誘、加入幫派或青少年組織、流連或沉迷網咖、流連或沉迷其他娛樂場所、其他社會因素。

(五)其他因素：其他非前述原因。

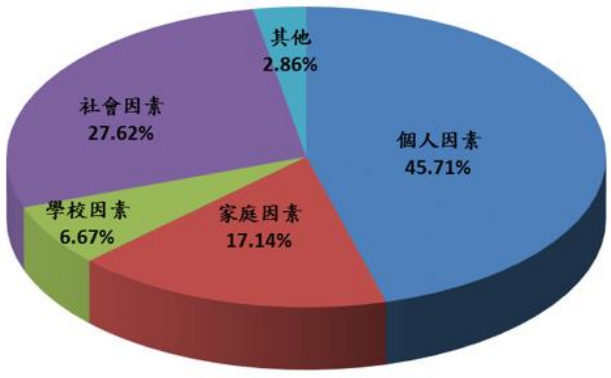
本市 105 學年度中輟生按家庭背景觀察，其中以單親家庭 59 人最多，占 56.19%，雙親家庭 42 人次之，占 40.00%，失親家庭 4 人，占 3.81%；以身分別分，原住民 8 人，占 7.62%，父(母)為外籍配偶 13 人，占 12.38%，隔代教養 12 人，占 11.43%；依輟學原因觀察，以個人因素 48 人最多，占 45.71%，社會因素 29 人次之，占 27.62%，家庭因素 18 人居第三，占 17.14%，學校因素 7 人，占 6.67%，其他 3 人，占 2.86%(表 3-2-2、圖 3-2-2)。

表3-2-2、基隆市近五學年度中輟生人數分析　　單位:人,%

學年度	性別		背景			類別		身分				輟學原因				
	男	女	雙親	單親	失親	行蹤不明	非行蹤不明		原住民	父(母)為新住民	隔代教養	個人	家庭	學校	社會	其他
101	60	49	40	68	1	61	48	109	13	2	16	60	28	5	16	-
102	49	62	50	58	3	50	61	111	15	3	12	75	22	1	13	-
103	66	47	45	67	1	63	50	113	12	5	13	77	20	4	11	1
104	53	57	43	67	-	63	47	110	14	8	10	57	31	5	16	1
105	54	51	42	59	4	57	48	105	8	13	12	48	18	7	29	3

資料來源：教育部

圖 3-2-2、105 學年度基隆市中輟生輟學原因



資料來源:教育部

探究本市中輟生輟學原因，其中以「個人因素」占 45.71%為最高，而「個人因素」中，又以生活作息不正常為主。然而造成國中小學生生活作息不正常之原因，常夾雜著家庭因素、社會因素等等，有如家庭管教、交遊及沉迷網咖等因素交織而成。至於「家庭因素」，乃由於父母管教失當、父母失和甚至導致成為單親家庭等，容易影響中小學生心理不滿的狀態，加上國中階段叛逆期管教不易，因此較容易形成輟學的高危險群。而「社會因素」目前以中小學生因受同學影響，一個拉一個方式加入陣頭，或是未成年非法打工，成為中輟生主因。

三、輟學預防

提到中輟生時，總是讓人有個刻板印象，聯想到是容易犯罪的，或者是個不愛唸書，個性很愛玩的孩子，會有暴力攻擊的情形等等這些偏見。根據研究，中輟生與犯罪事件有相關，中輟生可能是失蹤人口、飆車族、色情犯罪、及其他觸犯犯罪事件之高危險群。

尤其在青少年心智尚未成熟的階段，更容易因而形成複雜與多重的青少年問題、以自我為中心的思考，以至無法忍受來自家庭、學校、社會的任何挫折、壓力，最後則形成中途輟學、產生各類偏差行為，徘徊於違法犯罪的邊緣。爰此，中輟生之預防工作刻不容緩，有關本市對於中輟生的預防，其具體措施，詳如以下說明。

(一)協助國中有中輟之虞學生或時輟時學或中輟復學生返校後之學習及生活適應，由學校設計高關懷課程，提供多元彈性課程或適性教育課程，以提昇學生的學習興趣與動機、學習的自信及有效的學習方法並促進學生心理健康，使其樂在學習。

(二)九年級之中輟生及有形成中輟生之虞者，學生屬性多為弱勢清寒、隔代教養或單親等等，因家庭、學習、人際關係上出現問題，導致在原學校無法正常就學。因此藉由教育部之經費補助，由本市及救國團張老師中心，共同合作成立資源式中途班-心學園。運用社會資源有效調適學生學習環境，提供較活潑多元課程之替代性教育服務，以消弭影響學生中輟負面因素，俾利回歸正常學習管道。

(三)本市中山高級中學國中部大德分校成立慈輝班，招收國中小因家庭變故、家境清寒或家庭功能不彰，以及因列為中低、低收入戶而有中輟之虞學生就讀。慈輝班學生平日提供食宿，讓學生接受全天候照顧，而能穩定就學。除此之外，為能容納更多學生、加強學校環境及夜間照顧功能，本市亦參訪宜蘭縣、彰化縣、屏東縣及苗栗縣等縣市，希望從中吸取經驗，以建構更臻完備之中介教育。

(四)運用學校教師、輔導教師及專業輔導人員實施三級輔導體制。初級預防，在提昇學生正向思考、情緒與壓力管理、行為調控、人際互動以及生涯發展知能，以促進全體學生心理健康與社會適應。二級預防，早期發現高關懷群，早期介入輔導。三級預防，針對偏差行為及嚴重適應困難學生，整合專業輔導人力、醫療及社政資源，進行專業之輔導、諮商及治療。以上預防措施，係依照學生實際發生的情況，進行各級的預防，避免問題發生。

(五)針對重點輔導學校即輟學率或輟學人數偏高等學校，由本市教育處會同警政、社會及戶政單位每月召開會議，共同研商中輟生預防措施。除此之外，本市亦依據「基隆市國民中小學學生中輟防治輔導實施計畫」，落實中輟防範及輔導工作，期盼能降低中輟學生人數。

以上輟學預防措施，雖能有效防範中輟問題的發生，讓本市中輟生在 104 學年度及 105 學年度連續二學年度減少，但由於在少子化的影響下，中輟生減少的幅度遠不及學生人數下降的幅度[2]，以致於本市中輟生預防工作之成果較無法彰顯(表 3-2-3)。這也是前揭，相較於 101 學年度，105 學年度輟學人數減少，但輟學率卻反而增加的原因。

表 3-2-3、基隆市近五學年度國中小學生人數及輟學人數增減幅度表

年度	學生數(人)	學生人數較上年增減幅度(%)	輟學人數(人)	輟學人數較上年增減幅度(%)
101	34,184	100	109	100
102	31,738	-7.16	111	1.83
103	30,618	-3.53	113	1.80
104	28,833	-5.83	110	-2.65
105	26,898	-6.71	105	-4.55

資料來源：教育部

綜言之，本市中輟生近五年來，每年約在 100 人至 113 人之間，其中以國中中輟生居多。而輟學原因中，夾雜著個人因素、家庭因素及社會因素等，錯綜複雜。輟學預防工作誠屬不易，近二年輟學人數雖有逐漸減少，惟尚有很大的努力空間。

輟學預防工作是要防患於未然，是要預防勝於治療，要杜絕中輟生的發生就必須落實上揭之各項預防輟學措施，能多救一個孩子，學校、社會就多一個希望。而輟學人數減少的目的，也不只是在縣市間的比較，其更重要的目的是在搶救一個孩子的未來。只要我們能持續有效的減少中輟生人數，讓每位國中小學生都能享受快樂的童年、閃耀的青春，相信基隆幸福城市必能真正成為青少年的快樂天堂。

第三節、社會處

一、相關指標探討

106 年底本市列冊需關懷之獨居老人共計 3,738 人，較 105 年底之 3,528 人增加 210 人(或 5.95%)，其中以信義區 986 人(占 26.38%)最多，安樂區 704 人(占 18.83%)次之；而以暖暖區 324 人(占 8.67%)最低。就身分別觀察，本市 106 年底獨居老人中，經濟弱勢之中(低)收入戶計 452 人(占 12.09%)，其所占比率在非六都組排名第 14，顯示本市獨居老人之經濟能力相對較其他縣市好(詳表 3-3-1、表 3-3-2 及表 3-3-3)。

[2]因輟學率=（輟學學生人數/學生數）× 100%，分母減少的幅度大於分子，使比率上升。

表 3-3-1、基隆市近四年列冊需關懷獨居老人概況

單位：人

年底別	總計	男	女	中(低)收入戶 A	一般老人 B	榮民 C
103年底	3,900	1,782	2,118	324	3,535	41
104年底	3,541	1,609	1,932	413	3,119	9
105年底	3,528	1,589	1,939	416	3,073	39
106年底	3,738	1,693	2,045	452	3,286	21
106年較105年增減數	210	104	106	36	213	-18
106年較105年增減%	5.95	6.54	5.47	8.65	6.93	-46.15

資料來源：基隆市政府社會處

說明：103年底至105年底獨居老人人數=A+B+C，且C指榮民;106年底獨居老人人數=A+B，且C指榮民(眷)，即「榮民(眷)」另外統計。

表 3-3-2、106 年基隆市獨居老人概況-按行政區別

行政區別	老年人口數(人) A	獨居老人(人) 總計 B	男性	女性	占老年人口比率(%) B/A*100
基隆市	55,025	3,738	1,693	2,045	6.79
中正區	8,616	604	304	300	7.01
七堵區	7,442	380	164	216	5.11
暖暖區	4,838	324	161	163	6.70
仁愛區	8,113	326	143	183	4.02
中山區	7,413	414	186	228	5.58
安樂區	10,844	704	323	381	6.49
信義區	7,759	986	412	574	12.71

資料來源：基隆市政府社會處

表 3-3-3、各縣市(非六都)近四年中(低)收入戶獨居老人所占比率

縣市別	103年底		104年底		105年底		106年底	
	排名	獨居老人中，具中(低)收入戶資格者所占比率(%)	排名	獨居老人中，具中(低)收入戶資格者所占比率(%)	排名	獨居老人中，具中(低)收入戶資格者所占比率(%)	排名	獨居老人中，具中(低)收入戶資格者所占比率(%)
宜蘭縣	3	29.55	3	31.27	2	33.48	3	32.66
新竹縣	6	24.42	6	25.43	5	25.55	4	28.28
苗栗縣	8	18.55	9	19.54	7	22.40	7	20.04
彰化縣	5	26.75	4	26.60	4	26.65	5	27.77
南投縣	7	22.85	8	23.24	11	12.96	9	18.15
雲林縣	9	18.39	10	18.67	8	19.42	8	19.04
嘉義縣	13	14.71	15	11.55	12	12.83	13	12.95
屏東縣	4	27.26	5	26.01	6	23.60	6	25.81
臺東縣	10	18.35	11	15.90	10	14.97	12	13.33
花蓮縣	12	15.37	13	14.34	9	16.09	10	17.72
澎湖縣	11	17.17	12	14.71	13	12.49	11	14.58
基隆市	15	8.31	14	11.66	14	11.79	14	12.09
新竹市	2	33.53	2	35.00	3	29.63	1	53.61
嘉義市	1	43.70	1	42.54	1	42.86	2	41.54
金門縣	16	5.08	16	4.71	15	5.38	15	7.06
連江縣	14	8.82	7	24.44	16	-	16	-

資料來源：衛生福利部統計處

按縣市別分，106 年底本市獨居老人占老年人口比率為 6.79%，較 103 年底之 8.33%減少 1.54 個百分比；而 103 年底至 106 年底在非六都組中位居第 2 或第 3 位，顯示除澎湖縣與臺東縣外，本市獨居老人占老年人口比率相較非六都組其他縣市高 (詳表 3-3-4) 。

若從性別觀之，106 年底本市獨居老人性比例為 82.79，顯示女性多於男性，非六都組中除新竹縣男性獨居老人多於女性，其餘縣市均為女性多於男性，爰此，相關政策因性別差異所提供的服務，在資源配置上亦須隨之調整 (表 3-3-4) 。

表 3-3-4、各縣市(非六都)近四年獨居老人概況

縣市別	103年底		104年底		105年底		106年底	
	獨居老人占老年人口比率(%)	獨居老人性比例(女=100)	獨居老人占老年人口比率(%)	獨居老人性比例(女=100)	獨居老人占老年人口比率(%)	獨居老人性比例(女=100)	獨居老人占老年人口比率(%)	獨居老人性比例(女=100)
宜蘭縣	1.19	108.24	1.11	100.55	1.02	97.44	1.00	90.19
新竹縣	1.44	135.87	1.40	117.34	1.28	114.06	1.25	104.47
苗栗縣	1.45	87.07	1.30	85.77	1.15	83.95	1.06	83.16
彰化縣	1.23	80.48	1.26	75.99	1.20	78.18	1.01	76.06
南投縣	4.07	82.61	3.96	78.79	3.40	74.06	3.45	72.45
雲林縣	2.00	50.93	2.01	49.97	1.53	55.25	1.43	58.10
嘉義縣	3.60	63.18	3.52	51.90	3.28	56.93	2.94	53.79
屏東縣	2.03	78.63	2.00	74.73	2.30	77.43	2.07	75.37
臺東縣	7.17	82.08	7.29	71.61	6.59	66.90	7.56	65.55
花蓮縣	3.51	80.45	3.18	68.37	2.98	66.63	2.72	63.80
澎湖縣	9.85	84.71	10.39	85.80	10.17	80.32	8.86	75.83
基隆市	8.33	84.14	7.21	83.28	6.79	81.95	6.79	82.79
新竹市	0.76	103.07	0.61	102.90	0.56	78.81	0.52	85.21
嘉義市	0.40	66.67	0.39	65.43	0.37	58.33	0.34	60.49
金門縣	1.79	76.55	1.86	74.68	1.77	71.17	1.52	83.45
連江縣	2.87	70.00	3.66	125.00	0.70	125.00	1.69	64.29

資料來源：衛生福利部統計處、內政部統計處

依據本市獨居老人關懷服務方案，本市獨居老人的派案原則，以各里有設置社區關懷據點為優先，無社區關懷據點之村里則由該區居家老人服務隊主責，再依有無接受服務之意願予以列冊、列管，故本市獨居老人採全數列冊，再將有意願接受服務者和年齡 75 歲以上無意願接受服務者予以列管。

針對有意願接受服務之獨居老人，由本市社區關懷據點或居家老人服務隊志工提供電話問安、關懷訪視等服務。無意願者或無電話者以年齡 75 歲為分水嶺，65 歲至 74 歲由里長不定期關懷；75 歲以上轉介由里長定期加強關懷。

106 年本市服務獨居老人計 21 萬 2,332 人次，較 105 年 17 萬 5,127 人次增加 3 萬 7,205 人次(增幅 21.24%)，各項目服務人次均較 105 年成長，其中以居家服務 2 萬 4,644 人次(占 11.61%)增幅最多，較 105 年之 1 萬 8,880 人次，增加 5,764 人次(增幅 30.53%)，關懷訪視 3 萬 6,621 人次(占 17.25%)居次，較 105 年之 2 萬 9,568 人增加 7,053 人次(增幅 23.85%) (詳表 3-3-5) 。

表 3-3-5、基隆市近四年獨居老人服務成果概況

全年服務成果		103年	104年	105年	106年
合計	人次	122,701	146,600	175,127	212,332
	本年與上年比較(%)	--	19.48	19.46	21.24
電話問安	人次	34,457	39,541	66,876	77,504
	當年所占百分比	28.08	26.97	38.19	36.50
	本年與上年比較(%)	--	14.75	69.13	15.89
關懷訪視	人次	14,854	17,580	29,568	36,621
	當年所占百分比	12.11	11.99	16.88	17.25
	本年與上年比較(%)	--	18.35	68.19	23.85
居家服務	人次	14,379	16,465	18,880	24,644
	當年所占百分比	11.72	11.23	10.78	11.61
	本年與上年比較(%)	--	14.51	14.67	30.53
餐飲服務	人次	57,718	71,578	58,144	71,727
	當年所占百分比	47.04	48.83	33.20	33.78
	本年與上年比較(%)	--	24.01	-18.77	23.36
陪同就醫	人次	1,293	1,436	1,659	1,836
	當年所占百分比	1.05	0.98	0.95	0.86
	本年與上年比較(%)	--	11.06	15.53	10.67

資料來源：基隆市政府社會處

按行政區別分，106 年本市服務獨居老人以安樂區計 3 萬 9,214 人次最多，中山區 3 萬 6,422 人次居次；而以仁愛區 2 萬 1,635 人次最低。七區均以提供電話問安或餐飲服務為主 (詳表 3-3-6)。

按服務項目別分，106 年本市電話問安服務以七堵區提供 1 萬 4,964 人次最高；關懷訪視服務以中山區提供 6,848 人次最高；居家服務以中山區提供 5,595 人次最高；餐飲服務以安樂區提供 2 萬 1,597 人次最高；陪同就醫以中山區提供 522 人次最高 (詳表 3-3-6)。

表 3-3-6、106 年基隆市獨居老人服務成果-按行政區別

單位：人次

行政區別	合計	電話問安	關懷訪視	居家服務	餐飲服務	陪同就醫
基隆市	212,332	77,504	36,621	24,644	71,727	1,836
中正區	34,818	12,002	6,277	3,384	12,979	176
七堵區	28,085	14,964	5,888	3,932	3,023	278
暖暖區	28,670	9,808	3,681	2,601	12,362	218
仁愛區	21,635	9,617	3,907	4,379	3,373	359
中山區	36,422	11,602	6,848	5,595	11,855	522
安樂區	39,214	9,409	5,265	2,763	21,597	180
信義區	23,488	10,102	4,755	1,990	6,538	103

資料來源：基隆市政府社會處

按縣市別分，106 年本市電話問安服務在非六都組中排名第 3，關懷訪視排名第 4，居家服務排名第 13，餐飲服務排名第 7，陪同就醫排名第 2 (詳表 3-3-7)。

表 3-3-7、106 年各縣市(非六都)獨居老人服務成果概況

單位：人次

縣市別	電話問安		關懷訪視		居家服務		餐飲服務		陪同就醫	
	排名	服務人次	排名	服務人次	排名	服務人次	排名	服務人次	排名	服務人次
宜蘭縣	11	10,584	8	28,142	11	31,839	10	32,035	13	32
新竹縣	6	31,708	7	28,819	9	41,150	14	10,172	5	876
苗栗縣	7	20,425	11	14,132	7	52,136	11	31,318	15	3
彰化縣	4	69,998	1	138,415	10	35,122	6	72,745	6	523
南投縣	12	7,841	15	6,401	14	2,488	12	17,926	12	45
雲林縣	5	32,829	6	32,288	3	118,776	4	77,414	1	2,047
嘉義縣	9	16,687	3	56,816	2	126,303	8	66,568	3	1,826
屏東縣	2	108,357	2	71,346	1	154,290	1	185,347	4	1,414
臺東縣	10	16,399	10	14,375	6	52,703	5	75,987	10	116
花蓮縣	8	16,921	9	19,873	4	70,769	3	91,615	9	150
澎湖縣	15	1,867	14	7,292	5	61,494	2	137,562	7	378
基隆市	3	77,504	4	36,621	13	24,644	7	71,727	2	1,836
新竹市	1	110,403	5	34,377	8	44,088	9	55,232	8	343
嘉義市	14	5,107	13	8,469	15	266	16	1,464	13	32
金門縣	13	7,789	12	9,122	12	25,132	13	13,612	11	55
連江縣	16	448	16	268	16	11	15	1,620	16	-

資料來源：衛生福利部統計處

依據衛生福利部社會及家庭署社區照顧關懷據點服務入口網資料，本市核定日期(服務起始日)在 106 年 3 月 8 日前共計 73 個社區照顧關懷據點，按數量多寡依序為中山區 19 個據點、信義區 13 個據點、中正區 9 個據點、七堵區 9 個據點、暖暖區 9 個據點、仁愛區 7 個據點及安樂區 7 個據點，有些據點服務村里範圍不只 1 里，提供社區長者送餐、關懷及健康促進等服務。

社區照顧關懷據點是由有意願的村里辦公處及民間團體參與設置，邀請當地民眾擔任志工，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，每個據點均可提供 3 項以上的服務，期透過在地化之社區照顧，使老人留在熟悉的環境中生活，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，發揮社區自助互助功能。

為了能透過社區居民的自主參與，以建立多元的社區照顧服務型態，衛生福利部針對參與設置社區照顧關懷據點之民間團體，補助開辦設施設備費、業務費等相關經費，期望主動關懷老人、服務老人，並鼓勵志工熱情無輟的參與，同時也充分結合與開發社區各種人力、物力資源，以回饋社區。另藉由對服務使用者酌收部份經費或材料費用等作法，逐步規劃關懷據點之財務管理機制，以期在政府階段性補助後，能逐漸走上自給自足，永續提供社區老人照顧服務。

本市 106 年底居家老人服務隊約有志工 140 人,服務區域主要是無社區關懷據點之村里,提供電話問安及關懷訪視等服務。

二、其他縣市獨居老人關懷方案

由於各縣市政府在人力及經費的差別，造成我國獨居老人關懷方案，在各縣市間執行的程度及實施的作法，也有顯著的差異性，囿於時間與經費的限制，本研究僅能初步用網路搜尋方式探窺一二，並將具參考之項目整理如表 3-3-8。

表 3-3-8、具參考性質之縣市獨居老人關懷方案

縣市	方案
澎湖縣	**標題：社區關懷長者據點將由 27 處增加為 39 處** **引用 2018/03/16 澎湖時報電子報** 1. 107 年目標為將原有 27 處社區關懷據點增加為 39 處。 2. 自 107 年 2 月 1 日起由縣府自籌新臺幣 460 萬元，將餐盒單價自 65 元調整為 80 元，共有五菜一湯(三菜一魚一肉)，中午新增水果，讓長者享用更豐富佳餚，考量吃素長者，視長者用餐特殊性更換菜色內容。 3. 將送餐服務延伸至晚餐，也是全台唯一提供獨老晚餐服務的縣市。 4. 自 107 年 1 月 1 日起志工交通費從 200 元調升為 240 元，每月約增加 1200 元。
屏東縣	**標題：照護獨老 屏縣啟動分級服務** **引用 2018/01/10 中時電子報** 1. 根據老人自理能力、親屬支持系統等面向，將獨居老人區分為低、中、高危險三級。其中低危險由社區關懷據點及公所村里幹事，提供關懷諮詢服務；中危險群配搭增加緊急救援系統及長期照顧管理中心，提供居家照護；另外，無自理能力且危急生命安全的高危險群，就由社工主動引進資源，提供老人保護與公費安置。
臺北市	**標題：幫獨老收垃圾　7 月擴大至全北市** **引用 2018/03/04 聯合新聞網** 1. 臺北市環保局 107 年 2 月試辦「失能獨老垃圾代收服務」，由各區清潔員直接到失能獨居長者家裡收運垃圾；環保局預估，在不增加預算和人力情形下，107 年 7 月將擴大於全市開辦。
南投縣	**標題：南投郵局綠衣天使 今起家訪關懷獨居老人** **引用 2015/09/01 全國廣播 Hot 新聞** 1. 自 104 年 9 月 1 日至 105 年 12 月 31 日止，為期 1 年 4 個月，推行試辦關懷獨居老人計畫，選擇服務區域為南投市、草屯鎮、名間鄉、埔里鎮及魚池鄉等鄉鎮郵政支局先行辦理，依南投縣政府所提供獨居老人名單，

	藉由郵局郵務士遞送信件時關懷獨居老人，提供連續性及親近性關懷，倘若有特殊情形將即時通報縣府提供社政介入關懷服務。
新北市	**標題：輕鬆自製長輩圖 「當我們老在一起」網站上路** **引用 2017/10/02 新頭殼 newtalk** 1. 新北市推出「當我們老在一起」銀髮政策服務網站，整合新北市所有銀髮族相關的政策服務、福利津貼及活動訊息等，讓民眾透過單一入口，直接查詢到所需要的各種資訊，此外，頁面設計不同於傳統政府網站，趕搭銀髮族最流行的「長輩圖」，在網站上就可以輕鬆製作，並分享給自己的親朋好友。 2. 「當我們老在一起」採用友善長者的介面和設計，讓長輩輕鬆上手。例如網站設計採用溫暖的黃色，考量到長輩的眼睛對藍色或綠色敏銳度會下降，所以選用看起來會比較舒服的黃色。 3. 除了共餐、公共托老中心、動健康及週二樂齡日等舉辦多時的活動外，考量長輩們對網路搜尋與操作較不熟悉，網站更結合 LINE 聊天機器人，使長輩們可以透過與 LINE 機器人聊天互動及發問，來直接獲得新北市的銀髮服務資訊。
臺東縣	**標題：歲末關懷獨居老人 臺東縣替代役青年總動員** **引用 2018/02/08 國立教育廣播電台** 1. 臺東縣政府結合臺東市建業等里，辦理「歲末年終獨居老人居家關懷及協助環境清潔活動」，邀集全縣替代役 18 個服勤單位、160 位役男關懷獨居老人，進行居家環境清潔工作，並致贈慰問品及春聯。
雲林縣	**標題：雲林「關懷箱計畫」李進勇啟動獨居老人保護網絡** **引用 2016/07/26 民報電子報** 1. 雲林縣「關懷箱計畫」由縣政府及公所建立弱勢獨居老人保全名冊後，購置一般信箱掛在其住所，由各村里幹事、村里長，並結合警察同仁和郵務士，每週 3 次以上親自至長輩家中探視，除了解生活狀況外並於紀錄簿上留下巡視情形。
彰化縣	**標題：讓獨居長者好好眠 彰化成立暖暖烘被坊** **引用 2017/10/30 自由時報電子報** 1. 彰化縣衛生局為讓獨居老人擁有乾淨床鋪與棉被，夜夜好入眠，與二林鎮慈恩老人養護中心，成立社區定點乾燥服務站「彰化暖暖烘被坊」，免費為失能或中低收入戶獨居長者清洗被單等寢具。

嘉義縣	**標題：民雄暖暖食堂 免費供餐失智獨居老人** **引用 2017/10/03 大紀元時報電子報** 1. 嘉義縣政府與民雄鄉公所、天主教中華聖母基金會合作，在民雄鄉成立暖暖食堂，免費提供失智、獨居老人用餐，且外送餐盒經特別防滑設計。

三、SWOT 矩陣

本研究針對本市之平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數所具有的優勢、弱勢和面對的機會與威脅進行了綜合分析，其結果見表 3-3-9。

表 3-3-9、基隆市社福力劣勢指標 SWOT 矩陣

內部	**優勢 Strength** 1. 電話問安、關懷訪視、居家服務、餐飲服務與陪同就醫等服務項目，服務人次逐年均有成長。 2. 106 年電話問安服務人次在非六都組排名第 3，關懷訪視排名第 4，陪同就醫排名第 2，餐飲服務排名第 7，顯示與其他縣市相較，此四項服務提供量高。 3. 106 年底獨居老人中，經濟弱勢之中(低)收入戶所占比率在非六都組排名第 14，顯示本市獨居老人之經濟能力相對較其他縣市好。	**弱勢 Weakness** 1. 列冊需關懷之獨居老人人數相較非六都組多。 2. 獨居老人占老年人口比率相較非六都組高。 3. 106 年底信義區獨居老人占全市比率最高，但服務提供量居七區第 6，僅高於仁愛區。
外部	**機會 Opportunity** 1. 本市提供加強獨老之「老老」關懷照顧方案。	**威脅 Threat** 1. 106 年居家服務人次在非六都組排名第 13，顯示此項服務量較其他縣市低。 2. 尚有村里不在社區關懷據點服務範圍內，尚待增加據點或擴大原有據點服務範圍。

學者 Weihrich(1982)提出 SWOT 矩陣策略配對（matching）方法，其包括：SO 策略表示使用強勢並利用機會，即"Maxi-Maxi"原則；WO 策略為克服弱勢並利用機會，即"Mini-Maxi"原則；ST 策略為使用強勢且避免威脅，即"Maxi-Mini"原則；WT 為減少弱勢並避免威脅，即

"Mini-Mini"原則，如表 3-3-10 所示。

表 3-3-10、SWOT 策略配對表

		外部環境	
		機會 Opportunity	**威脅 Threat**
內部環境	**優勢 Strength**	**SO 策略** 進攻：盡全力而為之	**ST 策略** 調整：恢復優勢力量
	弱勢 Weakness	**WO 策略** 防禦：密切注視對手舉動	**WT 策略** 生存：戰略轉移

本研究針對本市社福力劣勢指標外部的機會與威脅，並配合本身內部的優弱勢，由 SWOT 矩陣策略配對法研擬建議如下。

S.O.策略

(一) 在各關懷據點與鄰里間推廣互助合作的文宣，定期舉辦交流觀摩活動，將經驗傳承並朝跨區域整合之目標邁進。

(二) 因本市獨居老人女性多於男性，建議相關政策所提供的服務，亦須隨性別差異在資源配置上作調整。

W.O.策略

(一) 至外縣市觀摩學習，透過經驗交流與知識分享等行動，達到見賢思齊的目的。

S.T.策略

(一) 陪同就醫之需求較高的區域，建議政府可增設低底盤公車行駛路線及班次，或與無障礙計程車業者合作，以增加服務效能與次數。

(二) 善用網路資源，透過網路提供據點與志工服務常見 Q&A，利用社群網站宣導並鼓勵村里辦公室及民間團體參與設置關懷據點，開放相關資料下載與上傳，使有意願者可從網站上快速獲悉相關訊息。

(三) 舉辦社區關懷據點創意計畫甄選，串聯社會大眾為宣導媒介，鼓勵市民投入據點並產出創意宣傳計畫與成果發表，讓民眾看見並認識據點。

(四) 建議可結合學生志工，提供陪伴獨居老人散步、運動或購物等服務，以提升居家服務人次。

W.T.策略

(一)因習慣與觀念並非短期可改變，應及早從年輕時的家庭與學校教育著手，包括關懷弱勢之品德教育、孝親尊長之倫理教育、個人生涯規劃、年老後的心理調適、健康的生活方式及重視居住環境等，以降低日後社會成本。

(二)針對「橘色世代」[3]，開辦多元領域專業營隊，使其可以透過「活到老，學到老」，探索興趣與結交好友，並鼓勵他們加入居家老人服務隊，以老人服務老人。

四、深度訪談法

綜合前揭 SWOT 分析與矩陣策略配對法，針對本市社福力劣勢指標，經與本府社會處訪談後，本研究擬出以下三項總體策略與改善措施：

策略一：及早預防

措施：1. 開辦「橘色世代」多元領域專業營隊，並鼓勵他們加入居家老人服務隊，期能以較年輕之長者服務較年長之長者。

2. 舉辦老化及高齡化相關課程，並將其納入學校教育。

策略二：宣傳亮點

措施：1. 舉辦社區關懷據點創意甄選活動，讓民眾看見並認識據點。

2. 善用網路科技提供線上訊息，鼓勵民間團體增設或擴大社區關懷據點。

3. 透過與學校及社區大學合作的方式來招募志工。

策略三：政策串連

措施：1. 定期至外縣市觀摩交流學習，以掌握最新資訊。

2. 獨老亦是老人的一環，相關政策在擬訂時，亦需考量其差異性與資源配置之合理性。

[3]一般是指五十到六十幾歲的初老族群，現在泛指雖然有些微老化，但仍然健康活躍的一群人。

第四章、結論及建議

依據實地訪談的結果，本研究提出以下相關具體結論及建議，茲將其內容摘要如下：

一、環境力指標-平均每人每日垃圾生產量

(一)利用限制性政策，如限制包裝、限塑政策等，這些政策主要是由廠商著手，由廠商開始改變民眾的消費習慣。

(二)利用宣導性政策，如鼓勵民眾自備購物袋、少用一次性餐具及自備吸管等，雖然該項政策會造成民眾些許的不方便,但最終目的是希望民眾可以養成減少製造垃圾的習慣。

(三)透過循環經濟，重新設計產品及商業模式的方法，希望促進更好的資源使用效率、消除廢棄物及避免汙染自然環境。

二、文教力指標-輟學率

(一)導師是中輟生預防工作第一線工作人員，扮演著相當重要的角色，因此導師之專業輔導教育訓練，對有形成中輟生之虞的學生有極大幫助。

(二)逐年降低專任輔導教師設置條件，以達到每校依學生人數配置一位以上專任輔導教師目標，使專業輔導人力充足，發揮學校學生輔導功能。

三、社福力指標-平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數

(一)開辦「橘色世代」多元領域專業營隊，並鼓勵他們加入居家老人服務隊，以較年輕之長者服務較年長之長者。

(二)舉辦老化及高齡化相關課程，並將其納入學校教育。

(三)鼓勵民間團體增設或擴大社區關懷據點，並透過宣傳讓民眾看見並認識關懷據點，且可與學校及社區大學合作來招募志工。

(四)獨老亦是老人的一環，相關政策在擬訂時，亦需考量其差異性與資源配置之合理性。另外亦可至外縣市觀摩交流學習，以掌握最新資訊。

參考文獻

一、書籍

(一)江大樹、張力亞（2016）。地方治理：變革、創新與實踐。臺北：元照。

二、電子期刊

(一)2015 幸福城市大調查(2015)。天下雜誌，580 期。
http://topic.cw.com.tw/download/2015city.pdf

(二)2016 幸福城市大調查(2016)。天下雜誌，606 期。
http://topic.cw.com.tw/download/2016city.pdf

(三)2017 幸福城市大調查(2017)。天下雜誌，631 期。
http://topic.cw.com.tw/download/2017city.pdf

三、政府資料

(一)內政部統計處。https://www.moi.gov.tw/stat/

(二)行政院環境保護署環保統計查詢網。https://stat.epa.gov.tw/

(三)社區照顧關懷據點服務入口網－衛生福利部社會及家庭署。
https://ccare.sfaa.gov.tw/

(四)教育部。https://www.edu.tw/

(五)國家層級物質流指標公開成果。
http://smmdb.epa.gov.tw/smm/webpage/MF_index.aspx

(六)基隆市中山高級中學國中部大德分校。http://210.240.24.131/taxonomy/term/108

(七)基隆市政府社會處。http://social.klcg.gov.tw/

(八)基隆市國民中小學學生中輟防治輔導實施計畫。102 年 12 月 10 日基府教特貳字第 1020190326 號函修正。
https://www.kl.edu.tw/v7/eduweb/index.php?func=law&law_id=327

(九)當我們老在一起－新北市政府。https://lkk.ntpc.gov.tw/

(十)臺灣港務股份有限公司。https://www.twport.com.tw/chinese/

(十一)衛生福利部統計處。https://dep.mohw.gov.tw/DOS/np-1714-113.html

四、電子媒體資料

(一)李雅雯、盧賢秀(2014)。基隆市推垃圾專用袋 環保局：時機未成熟。自由時報。
http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/777437

(二)李翰林(2017)。小英喊出「循環經濟時代」 做到三大指標才算數。環境資訊中心。
http://e-info.org.tw/node/203187

(三)李擷瓔(2017)。民雄暖暖食堂 免費供餐失智獨居老人。大紀元時報電子報。
http://www.epochtimes.com/b5/17/10/3/n9694372.htm

(四)林和生(2018)。照護獨老 屏縣啟動分級服務。中時電子報。
http://www.chinatimes.com/newspapers/20180110000636-260107

(五)林睿鵬(2018)。歲末關懷獨居老人 臺東縣替代役青年總動員。國立教育廣播電台。
http://official.ner.gov.tw/news/5a83f4dcc5fd8a01e2de3552

(六)南投郵局綠衣天使 今起家訪關懷獨居老人(2015)。全國廣播 Hot 新聞。

http://www.mradio.com.tw/news_detail.php?id=1713
(七)高鳴澎(2018)。社區關懷長者據點將由 27 處增加為 39 處。澎湖時報電子報。http://www.penghutimes.com/modules/phnews/index.php?nsn=23422
(八)陳俊廷(2016)。雲林「關懷箱計畫」李進勇啟動獨居老人保護網絡。民報電子報。http://www.peoplenews.tw/news/9c9be6f9-acb3-4d6b-bf8f-8a2500515219
(九)陳冠備(2017)。讓獨居長者好好眠 彰化成立暖暖烘被坊。自由時報電子報。http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2238225
(十)陳靖宜(2018)。幫獨老收垃圾 7 月擴大至全北市。聯合新聞網。https://udn.com/news/story/11322/3011992
(十一)鄒敏惠(2017)。台灣資源循環利用率僅 4.89% 「零廢棄」經濟仍須努力。環境資訊中心。http://e-info.org.tw/node/207330
(十二)蔡淑英(2007)。以生態理論的觀點來看中輟學生的成因、需求與因應方法。網路社會學通訊，第 60 期。http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/60/60-18.htm
(十三)潘毅(2017)。輕鬆自製長輩圖 「當我們老在一起」網站上路。新頭殼 newtalk。https://newtalk.tw/news/view/2017-10-02/99390

吳委員挺鋒審查意見：

指標具有評估(診斷)與影響(引導)目的的功能，因此本研究以此為題，對本市施政有一定程度的實用性。

本研究以天下雜誌幸福城市調查(103～105 年)為文本，以本市的三項劣勢指標(減少垃圾生產量、降低輟學率、提升獨居老人被服務次數)作為探討議題，透過以數據為基礎(evidence-base)，結合訪談洞察(insight)作為改善建議。

在研究建議部分，若設定這三項劣勢指標為改善目標，則作者應該可以進一步進行議題辨識，即這是單一主管局處可作為?抑或是需要透過跨局處或更高層級的功能性專案小組來追蹤考核其改善績效?

基隆市政府 107 年度自行研究報告

福利社區化作為幸福城市基礎之探討

研究單位：基隆市仁愛區公所

研究人員：凌佳儀課員

第一章　緒論

一、 研究背景與動機

社區不僅是人民日常生活的場域，作為一個有機體，社區更乘載著人與人之間情感連結及社會參與的基礎網絡，居民間彼此的信任關係往往在社會參與過程中被強化，同時在社會互動過程中累積社會資本。我國社區發展已逾半世紀，隨著政治民主化、經濟全球化以及社會需求多元化，社區發展的內涵亦須因應社會結構變遷而有所改變。由在地社區居民所組成的社區發展協會被認為具草根性與在地性，儼然成為政府政策推動與服務輸送的重要夥伴，而社區發展的成果可說是最直接影響社區居民的生活品質。

近年來，幸福城市成為各縣市治理的願景與目標。值得注意的是，《天下雜誌》2017 年針對各縣市進行的幸福城市大調查指標將「平均每一鄉鎮市區擁有社區發展協會及其附屬社團數」納為社福力的評估項目之一，雖然社區組織數量多寡未必能反映實際服務量能與社區活躍程度，不可否認的是，社區被視為幸福城市基礎的意涵不言可喻。

在社區發展 50 年後的今日，政府各業務單位紛紛將社區視為可將服務深入基層的重要場域，並投入資源而出現各式社區型計畫，以基隆市政府相關局處為例，諸如文化局社區營造計畫、環保局媒合社區學校活動、都市發展處社區規劃師駐地輔導計畫、警察局社區治安工作計畫、衛生局社區健康營造計畫、社會處社區旗艦計畫/建立社區照顧關懷據點計畫等。然而，各機關與社區組織的關係僅限於運用社區組織作為推展業務之管道之一，對社區組織並無直接輔導機制（李易駿，2016），社區組織的輔導仍被認為是社政單位職責，依《社區發展工作綱要》鄉（鎮市區）公所乃社區發展之地方層級主管機關，區公所作為基層服務的第一線，在社區發展工作上扮演關鍵的直接輔導角色，負有整合既有社區組織、資源與居民的責任，以及偕同轄內社區共創可永續發展的在地連結，串聯資源共享，引導社區推動各項符合在地需求的服務。

然而，筆者在實地輔導轄內社區發展協會辦理基隆市社區旗艦計畫的過程發現，多數社區仍維持傳統民俗康樂班對的經營方式來理解與推動所謂「福利社區化」服務方案，甚至有社區僅就字面解讀而誤解「福利社區化」意指民眾可以理所當然對社區提供的服務予取予求而排斥此概念。

作為現行社政單位福利社區化具體政策的「建立社區照顧關懷據點計畫」以及「社區旗艦計畫」，從補助對象的限制來看，無論是衛生福利部福利化社區旗艦競爭型計畫或是基隆市政府自辦之社區旗艦實施計畫，其補助對象均明定且限為立案之社區發展協會。基於前述業務推動過程的觀察，筆者不禁好奇，非以提供社會福利服務為成立宗旨的社區發展協會是在什麼樣的歷史脈絡下成為現行社區旗艦計畫限定的補助對象而排除了其他社福團體提案？乘載諸多政府基層服務輸送期待的社區發展協會是否能稱職的扮演國家所期待的角色？另一方面，目前以基隆市社區工作推動經驗為主題的研究仍十分有限，本文期待可以拋磚引玉，將政策執行單位第一手推動經驗進行整理與分析，以提供未來政策擘畫者參考。

二、 研究問題

（一）現由社區發展協會所辦理之社區旗艦計畫在福利社區化之落實現況？

社區發展協會就其歷史發展而言，具濃厚的政府「由上而下」動員的色彩，會員及幹部未必對於由協會提供社會福利服務具共識，現行中央與地方辦理之社區旗艦計畫均期待社區發展協會成為「福利社區化」的重要推動者與協會成立宗旨是否相符不無疑問，此外，社區發展協會對於福利社區化政策的理解是否能深化至服務中更是值得商榷。

本文將以基隆市仁愛區自 102 年迄今提案執行基隆市社區旗艦計畫的經驗為分析資料，初探社區發展協會是否為理想的福利社區化推動者，以及其優勢與劣勢為何。

（二）福利社區化的落實如何成為幸福城市的基礎

黃源協、莊俐昕（2012）論述從永續發展觀點營造有感幸福社區的政策建議中，即曾主張應將「社區生活品質」與「國民幸福指標」作適度的連結。我國自 2012 年開始投入國民幸福指數的研編工作，為利進行國際比較，行政院主計處乃依循 OECD 美好生活指數（Your Better Life）架構及統計結果，於 2013 年 8 月首次發布我國國民幸福指數，其綜合指數包含物質生活條件以及生活品質。

國民福祉的衡量同樣適用於城市治理的層級，國內主流媒體定期以縣市為單位進行幸福城市評比，而幸福的定義與測量綜合了諸多面向，《天下雜誌》進行的幸福城市大調查即為經濟力、環境力、施政力、文教力與社福力平均得分而來；南山人壽與《經濟日報》共同主辦的「幸福大未來」縣市幸福指數大調查則兼顧客觀指標與主觀指標，並以兩者分數平均代表縣市整體幸福水準。

前述調查較為可惜的是缺乏社區發展與居民幸福感之間關係可測量的指標，僅以社區組織數量化約為評估項目之一，而無法反映社區居民藉由社會互動彼此形成的社會網絡、社會資本，對提升生活品質與滿意度的重要性。本文聚焦於福利社區化相關政策與措施的歷史脈絡爬梳，嘗試回應福利社區化作為幸福城市基礎之可能性。

第二章　文獻探討

一、 我國社區發展歷史

第二次世界大戰後，各國百廢待舉、經濟與社會秩序亟待重建，聯合國遂積極於亞洲、非洲農業國家以社區組織為單位，推行農村基礎建設及改善公共衛生條件的工作，當時負責亞太地區社區發展訓練之聯合國亞洲暨遠東經濟委員會顧問張鴻鈞亦多次來台建議推行社區發展，協助籌劃臺北市社區發展實驗計畫(蘇景輝，2009；莫藜藜，2004)。

我國社區發展正式成為國家政策首見於 1965 年「民生主義現階段社會政策」，其實施方針包含採取社區發展方式啟發居民自動自治精神，配合政府行政措施，改善居民生活、增進居民福利；設立社區服務中心，由社區居民推薦熱心公益事業人士，組織理事會，並僱用層受過專業訓練之社會工作人員負責推動各項工作；加強公共衛生暨康樂設施；鼓勵社區辦理生產福利事業。1966 年臺灣省政府社會處將原有之「基層民生建設」與「國民義務勞動」合併，加入聯合國世界糧食方案之經費補助，擬定「台灣省社區發展八年計畫」(引自林萬億，2012)。

1968 年內政部報請行政院核定「社區發展工作綱要」，明列動員區域內之人力、物力，配合政府各部門之施政計畫與財力支援，以增進區內人民生活條件、並以提高區內人民生產效能、改善區內人民生活環境、建設民生主義新社會為目標。此處所指社區範圍同村里行政區域，具體推動方式即由社區內之戶長 9-11 人組成的社區理事會，其中村里長為當然之理事，實際領導社區理事會多為村里長擔任，工作項目包含基礎工程建設（排水溝、給水設備、垃圾轉運站等）、生產福利建設、精神倫理建設。

此階段社區發展特色偏重硬體建設，政府由上而下指導、動員式的強制參與，可視為回應二次大戰後各國政府無財力處理普遍基礎建設不足之社會需求。政府視社區發展為「經濟及社會建設政策」而將社區組織定位為「執行政府施政」之組織（李易駿，2016）。

1981 年政府推動「社區發展後續五年計畫」，開始致力於引導社區組織及居民投入社會福利工作；1983 年內政部修訂的「社區發展工作綱領」明列社政部門為推動及協調社區工作之主責部門。

1987 年解嚴後，民間社會力蓬勃發展，藉由組織結社與社會運動要求政府對社會資源重新進行合理分配，1991 年訂定「社區發展工作綱要」將社區發展協會定位為人民團體，社工員不再兼辦社區發展業務，社區輔導方式由行政人員進行行政指導。但綱要中指定工作項目仍被保留，隱含著社區仍被期待作為政策輸送單元，持續被期待要能推行特定的「指定工作項目」(李易駿，2016)。

1994 年「社會福利政策綱領」強調以社區化方式來提升為民服務，1995 年 7 月「國家建設研究會」中參與社會福利研究分組會議的國內、外學者一致提出「為落實社會福利策政策，社會福利應推動社區化，建議能加強各社區各項社會福利設施與服務方案的普及」(內政部社會司，1996)。

1996 年內政部提出「推動社會福利社區化實施要點」，希望結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社區福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層。該要點除了鼓勵既有的機構提供外展服務、走出機構之外，推動原則中更明載「福利參與普及化」希冀啟發社區內外居民與組織，自動、自發的普遍參與社區福利工作。顯見在地居民的參與於推動福利服務過程開始被重視。

內政部 1998 年選定五個地區做為社會福利社區化實驗方案區，包括台北市文山區、宜蘭縣蘇澳鎮、彰化縣鹿港鎮、台南市安平區、高雄縣鳳山市。此實驗計畫的主導權仍以縣市政府與專業人員為主，社區主動參與的動能相對不足（張英陣，2016）。有鑑於此，內政部 2005 年開始推動「福利化社區旗艦型計畫」，以「聯合社區」模式，由成熟社區陪伴潛力社區共同提供福利服務，以鼓勵地方政府整合社區發展協會，引導其推動社區互助方案（林萬億，2012）。

2005 年行政院核定「建立社區照顧關懷據點實施計畫」。期待透過在地人提供在地服務，以貼近居民生活需求，落實在地老化，提供電話問安、關懷訪視以及健康促進等服務。

二、基隆市的社區發展

依據《基隆市志》社會篇所載，基隆市最早於 1956 年開始推展基層民生建設，運用早期國民義務勞動之基礎作為社區發展之基石，當時勞動成果包含修築道路、修築溝渠、新建公井與公廁、清運垃圾等。配合世界糧食計畫及福利基金辦理社區發展。

此後基隆市的社區發展基本上配合台灣省政府所訂頒的「台灣省政府社區發展八年計畫」、「加強社區活動實施要點」，1973 年開始推行媽媽教室活動，以促進生產福利建設，提高民眾生活水準；1975 年起逐次設置長壽俱樂部，以實踐敬老尊賢風氣。

1982 年至 1987 年的社區發展重在鼓勵社區舉辦各項活動，基隆市依據台灣省社區發展後續的一期五年計畫，逐年擇定重點社區進行整建、維護已發展之社區（詳如下圖），每社區由市府補助經費 210 萬元，加上地方配合自籌辦理社會基礎工程建設、生產福利建設及精神倫理建設，以及每年 5 萬元社區成果維護經費。每年定期舉辦各社區理事長及各區公所社區發展工作幹部研習暨自強活動，加強宣導社區發展工作觀念(李進勇總纂，2001)。

基隆市歷年社區發展一覽表

年度／區別	中正區	信義區	仁愛區	中山區	安樂區	七堵區	暖暖區	合計
五十七年度		東安	龍門	健民	西川	七北	涵港	
五十八年度	潭光	信綠	林泉	協和 華定		堵南	碇內	六
五十九年度	平寮 社寮	獅球 禮東 義民	朝棟 虹橋 英仁	通明 文化 永嘉	慈仁武 崙	尚仁 百福	暖光	七
六十年度	砂子	東明 智能	崇文	安平	興榮	教孝		一六
六十一年度	正濱	孝深	誠仁 民治	太山 中和		博愛	莒光	八八
六十二年度	建國		智仁	通仁	安邦	太平	八堵	六
六十三年度	中船	孝岡	福仁	居仁	內寮	忠孝	八中	七
六十四年度			玉成	通化 仙仁 復興			八南	五
六十五年度	眞砂	智誠	育仁	建新	日新 定國	長興	義興	八
六十六年度				港太			中興	二
六十七年度		仁壽					義建	〇
六十八年度			德水	西定		友愛		四
六十九年度	八斗	義和		西榮			暖暖	三
七十年度				港興				三
七十一年度				和平			八西	一
七十二年度								〇
七十三年度								〇
七十四年度				德和				一
七十五年度				安民				一
合計	九	一一	一三	二二	九	一〇	二一	六八

資料來源：基隆市政府社會局

資料來源：《基隆市志—卷三政治志 社會篇》81 頁

時至今日，基隆市社區發展經費來源以基隆市政府補助各社區維護及加強原有社區三大建設經費，以及衛福部或基隆市政府社會處核定本轄社區發展協會所提計畫經費為主，包含建立社區照顧關懷據點、社區旗艦計畫以及社區意識凝聚活動、推展老人社會福利服務經費、推展社區發展福利服務經費、推行社區守望相助配合參與春安夜間巡守、全國社區民俗育樂活動觀摩、守護家庭小衛星—基隆市培植家庭支持服務資源網絡計畫等。

二、 何謂福利社區化

施教裕（引自賴兩陽，2009）認為結合「在社區內服務」、「由社區來服務」、「為社區而服務」以及「使社區能服務」等四項工作才能建構完整福利社區化的服務體系。

蘇景輝（2009）混合使用「社會福利社區化」以及「福利服務社區化」兩者指稱為了福利服務取得的可近性、方便性，政府部門、非營利組織及在地的社區團體進入地方社區，結合組織本身的資源與當地社區的資源去提供社區內兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者、低收入者所需的各種服務方案。

賴兩陽（2009）認為福利社區化係國家福利到社區福利的轉化，概念上隱含了地方化、去機構化及以社區為基礎的服務。在綜合了關於福利社區化作為意識形態、施政措施等不同向度的討論，將福利社區化定義為

結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內外正式與非正式資源，建立有組織有計畫的福利輸送體系，使社區內需要福利服務的民眾，能迅速有效的滿足其需求，以確保福利服務落實於基層的一種措施。

內政部 1996 年「推動社會福利社區化實施要點」則明示推動社會福利社區化目的包含增進有組織、有計畫的福利輸送，迅速有效照顧社區內之兒童、少年、婦女、老人、殘障及低收入者之福利；強化家庭及社區功能，運用社會福利體系力量，改善受照顧者之生活品質；結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社區福利服務網路，以確保福利服務落實於基層。

福利社區化作為現階段社區發展的核心政策，落實於地方具體推動的計畫有二：「建立社區照顧關懷據點計畫」以及「社區旗艦計畫」，前者由在地社區提供關懷訪視、電話問安諮詢及轉介服務以及健康促進等多元服務，落實在地老化、活躍老化，使長者保有尊嚴而獨立自主的生活；後者則期待由主辦社區與協力社區共組聯合社區共同推動福利服務方案，以「大手牽小手」成熟社區陪伴潛力社區方式，互相支援、鼓勵與學習，更有效率地運用資源滿足居民多元的福利需求。

第三章　研究方法

一、 研究假設

社區居民在社會互動中形成的社會關係，有助於社會資本的累積以及社會支持網絡的建立，而社區發展協會若能在社區旗艦計畫中推動具福利社區化意涵的服務方案，將成為在地最及時的社會安全網，接住那些被既有福利服務網絡排除者，提升居民生活品質的同時落實幸福城市願景。

二、 次級資料分析

次級資料分析(Secondary Analysis)指對既存資料再作進一步的分析研究，以呈現新的結論或解釋的一種研究方法(董旭英、黃儀娟譯，2000)。屬非介入性研究的一種，在不影響社會行為的情況下研究社會行為。

多數政策研究者採用次級資料分析法來進行研究，主要在於次級資料的蒐集相對於原始資料更經濟，能夠有效降低研究成本。然而次級料分析亦存在著研究者無法進行信效度檢視的限制（王雲東，2012)。

本研究透過蒐集與研究主題相關之學術期刊、書籍、論文、政府出版品、政策報告書、社區發展相關法規與政策、社區旗艦計畫（含審查會議紀錄、社區提案計畫書、年度成果報告）等資料，進行綜合性的研讀、討論與分析。

第四章 研究分析與研究結果

一、社區發展協會何以成為現行社區旗艦計畫唯一的補助對象？

我國社區發展迄今，原動員式強制參與的社區理事會已改為由居民自發性籌組的社區發展協會，然因早期社區組織領導者以村里長為主，以致於社區組織實際的運作仍多保留著傳統配合政令的習慣（蘇景輝，2011），可謂高度依賴政府而欠缺自主性。李易駿（2016）分析 1991 年所頒布的「社區發展工作綱要」的政策內容亦指出即使對社區組織性質的定位已改變，制度依存下的動員、要求社區配合政策、作為政策輸送單元制度思維仍存在。顯見政府與社區發展協會之間的關係有著高度路徑依循的傳統。

林萬億（2012）認為聯合國所提倡的社區發展移植到台灣之後，並未依社區自主、由下而上、居民參與、草根民主等原則實施。弔詭的是，社區發展協會被賦予落實「地方民主」以及「公民社會」之理想，彌補政府失靈之不足，促進人們對於公共事務積極參與(蔡育軒、陳怡君、王業立，2007)。從政府政策推動與服務輸送而言，社區發展協會被認為具有在地性、草根性以及回應地方需求的彈性與即時性，無論前述特性在經驗上是否為真，此種理解、詮釋社區的想像確實有助於政府合理化其政策正當性而廣泛被各業務單位採用，紛紛擬定以社區為實施場域的計畫，並以社區發展協會為補助對象，而社區旗艦計畫即為其中之一。

二、社區發展協會推動社區旗艦計畫之現況—以基隆市仁愛區為例

（一）基隆市社區旗艦計畫目的

基隆市政府社會處自 102 年起推動社區旗艦計畫（當時計畫名稱為「旗艦社區領航計畫」），當時由基隆市政府社會處出版的《旗艦社區領航計畫：基隆社區生活大小事》即宣示「福利社區化」有賴政府與民間共同打造，連結區公所及各社區發展協會組成「旗艦社區領航計畫」，提升社區凝聚力，透過上下合作的社區運作模式，打造福利城市。本計畫實施第一年，在市府與區公所共同輔導之下便有 12 個計畫，共計 31 個社區參與。至 106 年成長為 15 個計畫（啟航社區計畫 4 個、續航社區計畫 11 個），共計 56 個社區參與。

從府頒的實施計畫中可知，從開辦以來補助對象及條件均明定為社區發展協會，且希望是能配合辦理「福利社區化服務」者，聯合社區組成的說明中亦強調必須推動「福利社區化方案」。計畫內容所列舉之方案性質均屬專業的社會福利服務，且明定應包含下列指定方案至少 2 項：

1. 老人福利服務：居家服務、問安關懷、送餐服務、長期照顧十年計畫之日間照顧、家庭托顧、交通接送……等。
2. 兒童少年福利服務：課後照顧輔導、發展遲緩兒童通報及訪視關懷服務、社區保母……等。
3. 新住民家庭福利服務：生活輔導適應、促進多元文化融合、支持性服務……等。

4. 單親家庭福利服務：單親家庭子女課業輔導、單親家庭支持團體、培力……等。
5. 身心障礙者福利服務：中途致障者關懷支持、體適能活動、才藝展演、身心障礙者關懷訪視……等。
6. 志願服務工作培力：志工團隊籌組、教育訓練、在職訓練、工作手冊、資源整合……等。
7. 其他：防災備災、人身安全宣導、社區提案培力。

（二）基隆市仁愛區推動社區旗艦計畫之經驗

基隆市仁愛區第一個旗艦社區計畫係由吉仁社區以啟航社區身分與英仁社區攜手合作，嘗試針對老人、婦女、兒少等不同年齡人口之需求辦理共 9 項方案。103 年續輔導吉仁社區與文昌社區、崇文社區組成聯合社區共同提案辦理續航計畫；同年，鼓勵文安社區亦初次偕同曲水社區、仁德社區嘗試提案辦理啟航計畫。此後逐年鼓勵主辦社區與協力社區積累服務與方案辦理經驗，陸續擴大協力範圍，每年均邀請新的協力社區加入，增加服務量能，以達經驗傳承、資源共享以及互助成長。

106 年吉仁社區亦擴大協力社區範圍加入兒少方案辦理經驗豐富的花崗社區，為聯合社區注入新活水與動力；文安社區續提續航計畫的同時亦達成階段性培力任務，陪伴英仁社區逐漸成熟至能獨力提案；英仁社區勇敢嘗試將過往擔任協力社區的經驗轉化為更大的動能，攜手德厚社區初提啟航計畫，成為仁愛區第三個社區旗艦計畫的提案社區。三案共計 12 個社區參與，並聯合辦理 63 項服務方案，服務對象涉及老人、兒少、婦女、志工等，受益人次合計達 11,828 人次。

圖 1：基隆市仁愛區歷年社區旗艦計畫數與參與社區數

三、社區發展協會是否為理想的福利社區化推動者？

回顧基隆市仁愛區的推動經驗，就量化推動成果而言，雖然社區旗艦計畫的社區涵蓋率、服務方案多元性、服務人次均呈現穩定成長趨勢，然若仔細分析前述社區所辦理之社區旗艦計畫內容（詳如表 1），具福利社區化意涵的方案（例如：樂齡共餐同樂會、新住民國台語班、愛心圍脖教作）仍屬少數。大多數的方案性質其實是以社區民俗康樂班隊為主，諸如長青歌唱班、土風舞班、妙媽咪養生食譜、太極氣功研習、傳統糕餅製作等，或是節慶相關活動，例如端午粽裝飾

粽教作、祈福摺紙龍船班等，本計畫推動初期更有社區於成果報告時將社區一般節慶活動視為服務績效[1]，可見社區發展協會對於何謂福利社區化多是一知半解，僅承襲過往的社區經營方式，將既有社區辦理的例行活動依參與者年齡、性別歸類為社區旗艦計畫需要之老人、婦女、兒少方案，實難謂落實福利社區化。此與林勝義（2012）分析全國社區評鑑委員意見的研究發現相符，許多社區誤以為只要是針對老人、婦女、兒少所舉辦的活動就是福利社區化。

即使基隆市自辦的社區旗艦計畫推動已邁入第 6 年，審查委員審查建議中仍可看到諸如「社區所提計畫規劃偏重於活動辦理，未能將福利社區化融入。」、「方案內容多為講座，活動，缺乏弱勢族群的需求及內容對需求的回應，可再強化福利社區化的概念。」[2]等對於落實福利社區化的期許。

以仁愛區社區旗艦計畫執行現況的分析結果，恐如同學者參加社區評鑑後的觀察，認為社區活動受益對象往往成為有錢有閒者(賴兩陽，2003)。原應依社區現存福利需求而設計的服務方案，在實際執行上卻成為擁有共同興趣愛好者相聚共學的聯誼活動，且聯合社區的組成未必具有地緣上或福利需求上的相似性，此現況亦與紀孟君、鄭夙芬、鄭期緯(2011)的研究發現相符，他們針對參與旗艦計畫社區組織領導者、專案經理人、區公所承辦人及公部門主管單位人員等人員訪談，認為相較於西方，社區旗艦計畫所呈現的樣貌重視情感取向、關係取向的結盟更勝於社區問題解決取向而形成的結盟。

另有研究指出我國社區發展的脈絡使得社區組織的運作不易脫離地方政治的運籌帷幄，社區領袖個人政治利益與地方聲望的提升，可能更貼近社區發展協會辦理社區旗艦計畫的原始動機（紀孟君、鄭夙芬、鄭期緯，2011）。由此可知是否能夠落實福利社區化未必是社區發展協會首要關心的議題，社區發展協會行動與決策多具地方政治考量而未必以社區需求為優先。

從仁愛區的經驗可以發現，目前社區發展協會以旗艦計畫的名義辦理的活動雖然與福利社區化的理念仍存有落差，並非完全無價值，社區透過辦理這些議題多元且對象涉及不同年齡層的方案，在促進社會參與、社區意識凝聚、社會資本建立上仍是值得肯定的。

綜上所述，社區發展協會在落實福利社區化的優勢是居民彼此存在於日常互動中所形成的互信與情感基礎，以及社會互助網絡，此乃福利服務輸送的有利環境；而其劣勢在於欠缺對於福利社區化理念的理解以及如何化為可執行操作的方案，則需要政府透過符合社區發展協會能力與需求的輔導培力制度設計予以協助，否則期待社區組織提供具一定品質之服務恐變得不切實際。

[1] 基隆市政府社會處（2013）。《旗艦社區領航計畫：基隆社區生活大小事》。
[2] 摘自基隆市 106 年社區旗艦審查會啟航計畫審查決議。

表 1：基隆市仁愛區 102-106 年社區旗艦計畫服務方案一覽表

年度	計畫名稱	主辦社區	協辦社區	服務方案		
				老人	婦女	兒少
102	南榮旗艦社區啟航計畫	吉仁社區	英仁社區	長青歌唱班、長青書法班、餐飲服務、活力元極舞	環保手工皂、手語帶動唱、造型氣球	兒童課後輔導、親子繪畫
103	南榮旗艦社區續航計畫	吉仁社區	福仁社區	長青歌唱班、弱勢老人送餐宅急便、元極舞	手語帶動、柔力球	兒童課後輔導、親子繪畫、親子夏令營
	「結伴樂活 航向幸福」建立健康福利的社區家園	文安社區	曲水社區、仁德社區	樂活學堂（太極氣功研習、看桌米雕研習）、花現石硬港（生態植物、地景藝術）、文安樂齡學苑（健康飲食講座暨烹調示範教學）	閃亮人生圓夢計畫（台灣小吃、美儀美妝、生活美學與創意課程）、花現石硬港（人文歷史、生態植物、地景藝術）、新住民社區文化交流	兒童、青少年暑期夏令營
104	吉仁社區旗艦續航計畫	吉仁社區	崇文社區、文昌社區、福仁社區	共餐同樂會、元極舞 、毛巾操	手語帶動唱、土風舞班、妙媽咪養生烘焙坊	弱勢兒童課後輔導、兒童繪畫米雕
	「結伴樂活 航向幸福」建立健康福利的社區家園	文安社區	仁德社區、虹橋社區、育仁社區、英仁社區	樂活學堂（太極氣功十八式、樂活帶動唱、樂齡拿手菜、家庭菜園、「花」生甚麼事、阿信袋、祈福摺紙、健康講座）	婦女成長營（女紅製作、烘焙班、環保新布術、創意打包帶、親子烘焙）	地方文化學習營（樂高電動積木、兒童益智桌遊、藝起瘋親子藝術）
105	「結伴樂活 航向幸福」建立健康福利的社區家園	文安社區	育仁社區、仁德社區、虹橋社區、福仁社區、英仁社區	黃金樂齡（樂齡拿手菜、全民運動—健康帶著走、保命防跌防治網、婚姻教育成長活動、帶動唱）、樂齡健康學苑、端午粽裝飾粽教作	婦女樂活（祈福摺紙龍船班、成人環保編織、環保新布術、愛心編織教做、傳統糕餅製作、手護環保 DIY、古早味釀造美食）	少年樂學（親子樂高、樂高積木夏令營、親子環保編織、魚蝦水族米雕、柚見藝術、親子米雕/版畫 DIY、暑期衛教育樂營）
	『築夢踏實 創造幸福』	吉仁社區	崇文社區、文昌社區、花崗社區、獅球里	共餐同樂會、捏麵人創作、養生元極舞	手語帶動唱教學、有氧運動班、蝶古巴特研習班、土風舞班、妙媽咪養生食譜	親子米雕進階班、魔法氣球變變變
106	「結伴樂活 航向幸福」	文安社區	育仁社區、仁德社區、虹橋社區、福仁社區	金盞花大酒店電影沙龍、手語帶動唱、健康飲食、樂高祖孫情、粽葉飄香祖孫動手做	哭泣的印度電影沙龍、女性新布術、糖果花、餐桌泰美味、我的家鄉菜(越南、印尼)、古早味點心、中元祭祈福摺紙、客家文化擂茶／麻糬教作、愛心圍脖教作、大青藍染手巾教作	小王子電影沙龍、創意氣球、小小烘焙師、心靈纏繞畫、魔幻親子趣、童玩動動手
	『築夢踏實 創造幸福 』	吉仁社區	崇文社區、文昌社區、花崗社區、獅球里	樂齡共餐同樂會、養生元極舞	比手畫腳歡樂唱、有氧運動、蝶谷巴特、養生烘焙 DIY、新住民國台語班	米雕創作、花漾少年~青春不留白
	社區旗艦啟航計畫	英仁社區	德厚社區	銀髮族安全健康講座、銀髮乒乓球、不老志工經驗分享	婦女心靈成長講座、婦女親職講座、婦女健康管理、舞動人生舞蹈班	兒童書法班、紅淡山自然生態簡介、聯合社區文史簡介、導覽解說技巧

第五章 研究結論與建議

一、 結論與反思

（一）社區發展協會與政府之間承襲傳統關係使其成為公共政策的推動者

我國社區發展受聯合國的影響以及戰後初期重建的社會需求趨動，初期以民生基礎建設為主，透過國民義務勞動動員居民修築道路、排水溝、興建社區活動中心等配合政府施政，隨者台灣社會結構從農業社會轉為工商業社會，都市化與全球化下的社會問題與需求均不同以往，社區發展的內涵漸趨多元，其中由社政單位主導的社區發展政策中均強調福利社區化的重要性，朝向鼓勵社區自主、永續，降低對政府的依賴。

然而，社區發展協會的自主性並未因組織性質改變為人民團體而有所提升，實際上，社區發展協會與政府之間仍承襲過往傳統的關係樣貌，社區發展協會習慣配合政令、接受政府的行政指導，政府亦習慣將社區發展協會視為服務輸送的基層單位，因此，才會出現各業務單位不同專業領域的服務以社區發展協會為補助對象由其辦理的情形，作為落實福利社區化具體策略的社區旗艦計畫僅為其中之一。有趣的是，社區發展協會是否有能力推動各項專業領域指定的服務似乎不在政府考慮之列。

（二）社區發展協會在社會互助網絡的建立乃落實福利社區化的優勢

社區發展協會透過社區旗艦計畫的經費辦理對象以老人、婦女、兒少、新住民等不同人口群之方案，在擾動社區居民參與，建立社會資本的努力成果值得肯定，具體可從基隆市仁愛區 102 年至 106 年參與社區旗艦計畫的社區涵蓋率、參與人次的成長顯現。

此外，研究亦對社區在此方面的優勢，謝登旺（2016）觀察桃園推動福利社區化經驗認為社區是最貼近需求者的地方。李明政(2016)則肯定社區發展工作所建構之人際關係網絡，可發揮最即時、在地的弱勢關懷，且有著低成本的優勢，甚至直言「沒有可相互信賴的社區關係網絡，就沒有真正的社會安全網」。

（三）福利社區化的理念落實有賴政府在社區培力制度設計上更密集的輔導

從社區發展協會所辦理的社區旗艦計畫方案呈現團康化、班隊化可知，多數提案社區明顯欠缺對於福利社區化理念的理解以及如何化為可執行操作的方案。

此現象凸顯了政府在理念宣導與陪伴輔導角色的重要性，基隆市政府每年均有辦理「社區培力學堂」，其中甚至以「福利化計劃書撰寫工作坊」為主題進行系列課程，何以培力的效果並未反映在社區辦理的方案乃值得探討之議題，是否為講師課程講授方式維持大學講述習慣而未能以社區發展協會幹部能理解的方式，抑或是課程時數有限導致培力成效有限，建議未來可針對「社區培力學堂」成效進行評估研究。

二、 具體建議

(一) 建立長期且走動式社區培力機制

基隆市現行的實施方式分為課程工作坊以及專業團隊輔導雙軌並行，其中針對個別社區實地輔導，雖立意良善，這些實地走訪的「專家」多無實際經營社區經驗，所給予建議易流於理念傳遞、宣導，既抽象又充滿理想性，容易有經驗斷裂、無法適用的疏離感，多無法切合社區需求，缺乏具體可行之建議，以及後續如何操作的引導，每年蜻蜓點水式的訪查，其培力成效尚待評估，甚為可惜。

接受輔導的社區多反應，許多「專家」未曾參與過社區辦理之活動，對社區常態性提供的服務並不熟悉，其回饋可能受社區幹部表達與整理成果之文書能力、口語表現而影響。反而是實務工作者可透過分享以何種策略處理過去所遭遇的相似困境，讓受輔導社區產生共鳴、獲得同理，並提高嘗試改變的動機，實質效益明顯高於無經驗的學者講評，更重要的是缺乏後續如何操作的引導。

建議可參考其他縣市結合大學資源以專業團隊長期輔導方式陪伴社區，一方面使學者走出象牙塔，在參與社區活動過程中，實地了解社區遭遇之困境；另一方面，在團隊與社區建立足夠的信任關係之下，提高社區改變的動機，以及相信有穩定的資源作為強力後盾。長期且走動式的輔導方能提供社區實質的助益。

(二) 鄉(鎮市區)公所社政單位進用公職社會工作師

有關推動社區發展的人力，最早在 1965 年「民生主義現階段社會政策」即提出聘任社工員從事社區發展工作;後續在社會工作員制度建立之初,1979 年「台灣省推行社會工作員制度」明文將「啟發社區意識，建全社區發展」列為社會工作員的工作項目之一，當時包括基隆市在內的 10 個縣市乃將社工員派駐至各鄉鎮市公所推展業務（鄭怡世，2006)，自 1991 年《社區發展綱要》將社區定位為民團體後，社區發展的推動人力遂轉由基層行政人員對社區提供行政指導，而無專業人力進入社區協助居民（李易駿，2012)。此後公所社區發展業務承辦人的輔導知能常常成為學者建議加強的對象，然而從前述歷史可以看見，運用社工專業人力做為基層第一線推動社區發展工作並非史無前例。

從社會工作專業發展的角度，慈善組織會社以及睦鄰組織都是從社區工作開始，社區工作既屬社會工作三大工作方法之一，由社會工作者擔任社區輔導、充權的角色再適合不過，雖然社區發展工作究竟需不需要社會工作專業，或者是否需被框定為專屬於社會工作乃值得探討之問題，陶蕃瀛(2016)曾指出社區發展不應狹隘的被認為是社會福利的、甚至僅屬於社會工作的，如此專業化的迷思忽略了社區發展作為政治民主化的本質。賴兩陽（2009）認為「福利社區化在諸多社區工作當中，最足以凸顯社會福利的專業性，也能讓參與的民眾直接感受社會工作的專業服務。」

依現行《社區發展工作綱要》，鄉（鎮市區）公所乃第一線輔導社區發展協會之行政基層單位，然鄉（鎮市區）公所並無社工員編制，承辦社區發展業務人員未必具社會工作專業，恐不具備輔導社區推動福利服務的專業能力。未來是否可能針對公所組織結構進行調整，進用公職社會工作師，俾發揮專業引導、培力社區落實福利社區化。

（三）社區旗艦計畫協力夥伴納入社福團體的可能性

建議在基隆市自辦的社區旗艦實施計畫中鼓勵社區發展協會的跨單位合作對象必須以民間社福團體優先，由於社福團體成立宗旨明確以福利需求人口群為工作對象（兒少、婦女、老人、新住民、身心障礙者等），如此較能減少社區發展協會推動福利服務方案與政策理念之間的落差。由專業社福團體引導社區共同推動符合「福利社區化」意涵的福利服務方案。

三、 研究限制

本文分析資料僅以政府文書、學術文獻、書籍為主，未包含相關人員潛在觀念及業務推動之認知。另僅以基隆市仁愛區推動社區旗艦計畫之經驗為例探討相關議題可能無法推論適用至其他地區。

參考文獻

書籍

1. 王雲東（2012）。社會研究方法：量化與質性取向及其應用。威仕曼文化。
2. 林萬億（2012）。當代社會工作—理論與方法。五南圖書。
3. 林萬億（2012）。臺灣的社會福利：歷史與制度的分析。五南圖書。
4. 董旭英、黃儀娟譯（2000），David W. Steward 著。次級資料研究方法。弘智文化。
5. 莊雅仲（2014）。民主台灣:後威權時代的社會運動與文化政治。香港中文大學出版。
6. 蘇景輝（2009）。社區工作：理論與實務。巨流圖書。

期刊論文

1. 王仕圖(2007)。社區型非營利組織資源動員與整合：以社區發展協會為例。臺灣社會福利學刊；5 卷 2 期，P103－137。
2. 李明政（2016）。從政府計畫觀點看桃園社區發展 50 年。桃園市社區發展 50 週年回顧與展望研討會。
3. 李易駿（2011）。我國社區發展工作的沿革與發展。社區發展季刊第 133 期。
4. 李易駿（2016）。轉變中的社區發展：臺灣社區發展政策之歷史制度論分析。社會政策與社會工作學刊 20 卷 2 期，頁 175-226。
5. 沈曜逸、黃韻潔、李柏祥（2012）。由上而下？由下而上？的福利社區化：我們從社區實踐中尋解。類湯恩比館的實踐取向 － 社工社群在草根社區的服務學習與推進。松慧文化。
6. 紀孟君、鄭夙芬、鄭期緯（2011）。當我們「同在一起」：旗艦競爭型計畫之社區組織結盟歷程探討。台灣社區工作與社區研究學刊第 1 卷第 1 期，頁 127-168。
7. 莫藜藜（2004）。張鴻鈞先生與臺灣的社區發展工作。社區發展季刊 107 期。
8. 黃源協、莊俐昕（2012）。從「成長」到「發展」-營造有感的幸福社區。社區發展季刊 138 期
9. 許文英(2011)。透視國家幸福指數－檢視城市幸福政策思惟。城市學學刊；2 卷 2 期，P133－167。
10. 張英陣(2016)。福利社區化的省思:社區治理的觀點。社區發展季刊 154 期。
11. 鄭怡世(2006)。台灣戰後社會工作發展歷史分析：1949-1982。國立暨南大學社會政策與社會工作學系博士論文。

12. 蔡育軒；陳怡君；王業立(2007)。社區發展協會、選舉動員與地方政治。東吳政治學報 25 卷 4 期，頁 93-135。
13. 賴兩陽（2001）。台灣社會福利社區化之研究:政策發展、推動模式與實施成效。國立臺灣大學國家發展研究所博士論文。
14. 賴兩陽（2004）。社區發展協會推動福利社區化的策略分析。社區發展季刊第 106 期。
15. 賴兩陽（2016）。社區發展這些人與那些事。社區發展季刊 154 期。
16. 謝登旺（2016）。福利社區化深耕：桃園在地行動的省思與展望。桃園市社區發展 50 週年回顧與展望研討會。
17. 蕭文高（2013）。重思社區工作的內涵與本質。台灣社區工作與社區研究學刊第三卷第二期，頁 143-150。桃園市社區發展 50 週年回顧與展望研討會。

電子媒體資料

1. 《天下雜誌／第 631 期》2017 幸福城市大調查。取自 http://topic.cw.com.tw/download/2017city.pdf
2. 南山人壽、《經濟日報》2017「幸福大未來」縣市幸福指數大調查。取自 http://edn.udn.com/ACT/2017/happy/

政府出版品暨相關資料

1. 李進勇總纂（2001）。《基隆市志—卷三政治志 社會篇》。基隆市政府印行。
2. 基隆市政府社會處（2013）。《旗艦社區領航計畫：基隆社區生活大小事》。
3. 基隆市社區旗艦審查會啟航計畫審查決議資料。

基隆市政府107年度自行研究報告

基隆市東光國小故事體閱讀理解策略之行動研究

研究單位：基隆市東光國小

研究人員：趙為娣、陳湘玲、蔡佩娟、林俊魁老師

第一章　緒論

一、前言

閱讀教育是學習的基礎，能跨越和整合學習領域的學習內容。從閱讀教育開始，能培養學生基礎語文表達能力，一旦養成閱讀習慣，更能深化到理解、歸納、評論、賞析與創新，增加學生的解題能力，提升思考邏輯組織力。

依據教育部提出的《十二年國民基本教育課程綱要總綱》，十二年國民基本教育之核心素養，強調培養以人為本的「終身學習者」，分為「自主行動」、「溝通互動」、「社會參與」三大面向，三大面向再細分為九大項目。在「自主行動」面向中的「系統思考與解決問題」項目，於國民小學教育階段，學生需要具備問題理解、思辨分析、推理批判的系統思考與後設思考素養，並能行動與反思，以有效處理及解決生活、生命問題。據此，閱讀理解策略的教學，即是達成此能力有效的教學方法。

我們希望在此行動研究教學中，落實國語文科目的核心素養，教師以故事體中「閱讀」與「寫作」二項的學習表現，為主要教學內容，希望學生能擁有閱讀能力（learn to read），並能透過閱讀而有所得（read to learn）～能擁有探索事物的樂趣，深入思考和多元觀點的能力。

由於故事體是學生最常接觸的文本類型，從學齡前開始，孩童就有許多機會聆聽故事。故事體中有趣的內容、高潮迭起的情節、鮮明的人物特質，都是吸引孩童的重要原因，故選擇故事體為本研究之文體結構。

二、研究問題及目的

依據上述研究需求評估為研究動機，本研究希望達成主要之研究目的如下：

1. 教師以有效的閱讀理解教學，來建立學生的閱讀素養。
2. 教師能提升學生的閱讀興趣，強化閱讀理解、解決問題與批判思考的能力。
3. 教師透過運用閱讀理解策略的文本及學習筆記，來增進學生閱讀理解的能力。
4. 教師透過運用鷹架理論及合作學習的教學策略，增進學生的閱讀學習能力。

依據上述研究目的，本研究列出主要之研究問題如下：

1. 教師運用《聽說讀寫，有策略》的閱讀理解讀本進行教學，是否能有效增進學生的閱讀理解能力？
2. 學生透過《聽說讀寫，有策略》的學習筆記，是否能有效增進閱讀理解能力？
3. 教師運用六何法及提問等策略，透過分析故事的情節及組成結構之教學策略，能否增進學生的閱讀理解能力？
4. 教師運用找出故事中的證據及線索的策略，是否能培養學生解決文本問題的能力？

第二章　文獻探討

一、名詞釋義

（一）閱讀理解策略

本研究運用《聽說讀寫，有策略！—低年級》讀本和學習筆記進行教學，以「親近它」、「理解它」、「運用它」三步驟的教學策略，透過漸進式釋放學習責任，幫助學生進行有效學習。本研究讀本中使用的閱讀理解策略，分為「識字詞彙、閱讀理解、理解監控」三部份，閱讀理解又細分「連結、摘要」二項策略。

（二）閱讀理解能力

本研究所指閱讀理解能力，是指教師為了解學生的閱讀理解能力，進行相同試題的前後測評量，評量結果的得分愈高，表示學生的閱讀理解能力愈好。

研究者前後測的試題分為讀寫和聽寫二部份，依據讀寫施測內容進行：擷取推論、詮釋整合、賞析評估、辨完整句、國字注音和讀寫總和進行分析；依據聽寫施測內容進行：寫出重點、組織重點、表達觀點分項和聽寫總和進行分析。

（三）故事體

文章結構可概分為故事體及說明文二大類，本研究以《聽說讀寫，有策略！—低年級》故事體的讀本和學習筆記進行教學，請學生嘗試運用六何法來分析讀本中的故事結構，教師提問內容包含：故事的主角是誰？故事是因為什麼事而引起？解決的問題是什麼？主角為了解決問題，依序做了哪些事？故事最後的結果是什麼？主要用什麼方法解決問題？並舉出故事中的證據。

二、閱讀理解策略之應用

本行動方案二年級的閱讀理解策略，主要摘自《聽說讀寫，有策略！—低年級》讀本和學習筆記內容，以及思考泡泡網站的素養導向多元評量網頁，主要運用之策略如下：

（一）單一詞彙

根據**部件**（語詞的內部線索）或**上下文**推論以了解詞義。

（二）連結

若讀者有「連結策略」，表示——讀者在閱讀時，**能連結自身經驗、連結文內訊息，甚至連結相似文本**，使閱讀達連貫性且比對自己的所得。

1. 連結讀者，是指讀者將「正在讀的內容」與「長期記憶的經驗知識」相連結，包含：與文本主題有關的生活經驗、背景知識。
2. 連結訊息，是指讀者將「讀過的訊息」與「先前暫存在工作記憶裡的文章訊息」相連結，如：句子與句子間的連結，段落與段落間的連結。

（三）摘要

若讀者有「摘要策略」，表示——讀者在閱讀時，能擷取文本中重要訊息——或是依**文類特色**、或**刪除歸納**、或依**文章結構**，整合訊息後，除了對文本能有深層理解，也能形成代表文章主旨的簡要敘述。

1. 文類特性，是指讀者能依據「文本明顯特徵」（標題、圖、表、重點字詞、結構……）擷取文本表層的重要訊息。
2. 文章結構，是指讀者能根據文章結構，或是故事結構（引發事件、主角遇到的問題、採取的行動、結果）、或是說明結構（總分、因果、對比、序列、主題），以找出重點。

（四）理解監控

若讀者有「理解監控」的能力，表示——讀者在閱讀時，能**覺察**自己的困擾，**選取**適當策略解決困擾，以透過閱讀而有所得。

1. 覺察困擾，是指讀者能覺察到「造成自己未能理解的原因」，可能是：背景知識不足、陌生語詞太多、讀不懂句子或段落或圖表……。

2. 選擇策略，是指讀者能依「閱讀目的」、「文體」、「文章結構」而調整閱讀策略的使用。

表 2-1 閱讀理解策略與年級參照一覽表(摘自：思考泡泡網站)

策略	項目	成分 \ 年級	一	二	三	四	五	六	七	八	九
識字詞彙	識字	部件辨識	●	●							
		組字規則		●	●						
	詞彙	單一詞彙（內外線索推論）	●	●	●	●					
		詞彙家族	●	●	●	●					
閱讀理解	連結	連結讀者（先備知識經驗）	●	●	●	●					
		連結訊息(字詞句段、圖表)	●	●	●	●	●	●	●		
		連結文本(相似文類、結構)				●	●	●	●		
	摘要	文類特性	●	●	●	●	●	●			
		刪除歸納			●	●					
		文章結構	●(故)	●(故)	●(故)	●(說)	●(說)	●(說)	●		
	評估	推測意圖			●	●					
		評價內容				●	●	●	●		
		評價形式				●	●	●	●		
理解監控		覺察困擾		●(詞)	●(句)	●(句)	●(段)	●(段)	●		
		選擇策略		●	●	●	●	●	●		

第三章　研究方法

一、研究者、研究對象及場域

本行動研究主要採質量並重方式，主要記錄學生在課堂裡所呈現的聽、說、讀、寫各項學習表現，針對學生的閱讀理解能力進行前後測比較，進行閱讀理解能力分析的學習歷程。本行動研究期程自 107 年 2 月起至 107 年 7 月止，為了撰寫本行動方案內容，學生訪談資料於研究中及研究後進行。

（一）研究者

本研究以二年級導師為主要研究者與教學者，協同研究教師為四年級導師。研究過程中，由研究者及協同研究者共同進行備課及教學後討論。

（二）研究對象及場域

研究對象為本校 106 學年度二年級學生 10 位，班級中有一位學生在服用過動症的藥物，一位高功能妥瑞症學生，一位疑似學習障礙學生，由特教老師評估觀察中，學生均有意願認真向學，多數家長的配合度極高。

二、研究架構

本研究目的在探究運用《聽說讀寫，有策略！》低年級讀本和學習筆記的課程內容，透過教師們的共同備課及教學討論，以協同教學的方式實施，對學生的教學成效之影響。研究架構如下圖：

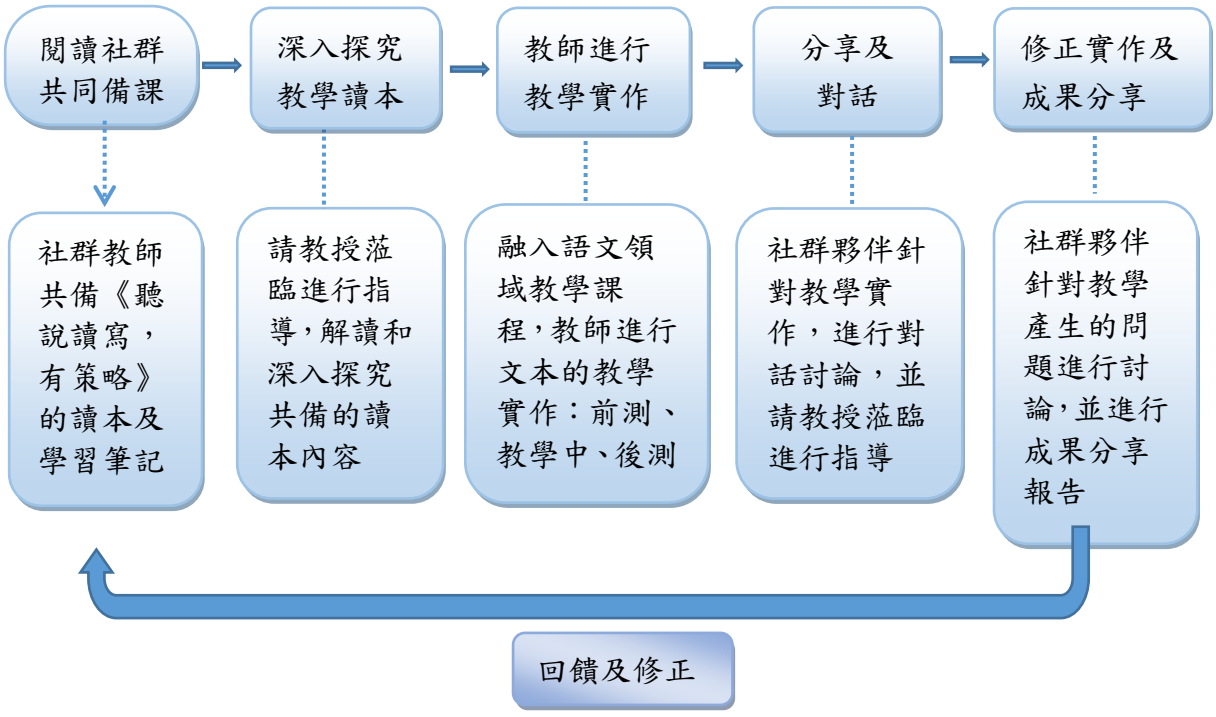


圖 1-1 研究架構圖

三、資料蒐集與研究流程

本行動研究採質量並重研究為主，主要資料來源如下：學生的《聽說讀寫，有策略！》讀本和學習筆記，評量學生閱讀理解能力的前後測試題，教師的教學省思，教學中及後的學生訪談資料等。

教師採取行動研究的目的，是希望在教學中，能增進教師自我省思及對話，建構對學生更適性的教學內容，使其樂於主動參與及嘗試改變學習情境，並發展教師多元教學策略，及自我監控的學習課堂。基於上述理念，本研究的實施流程如下：

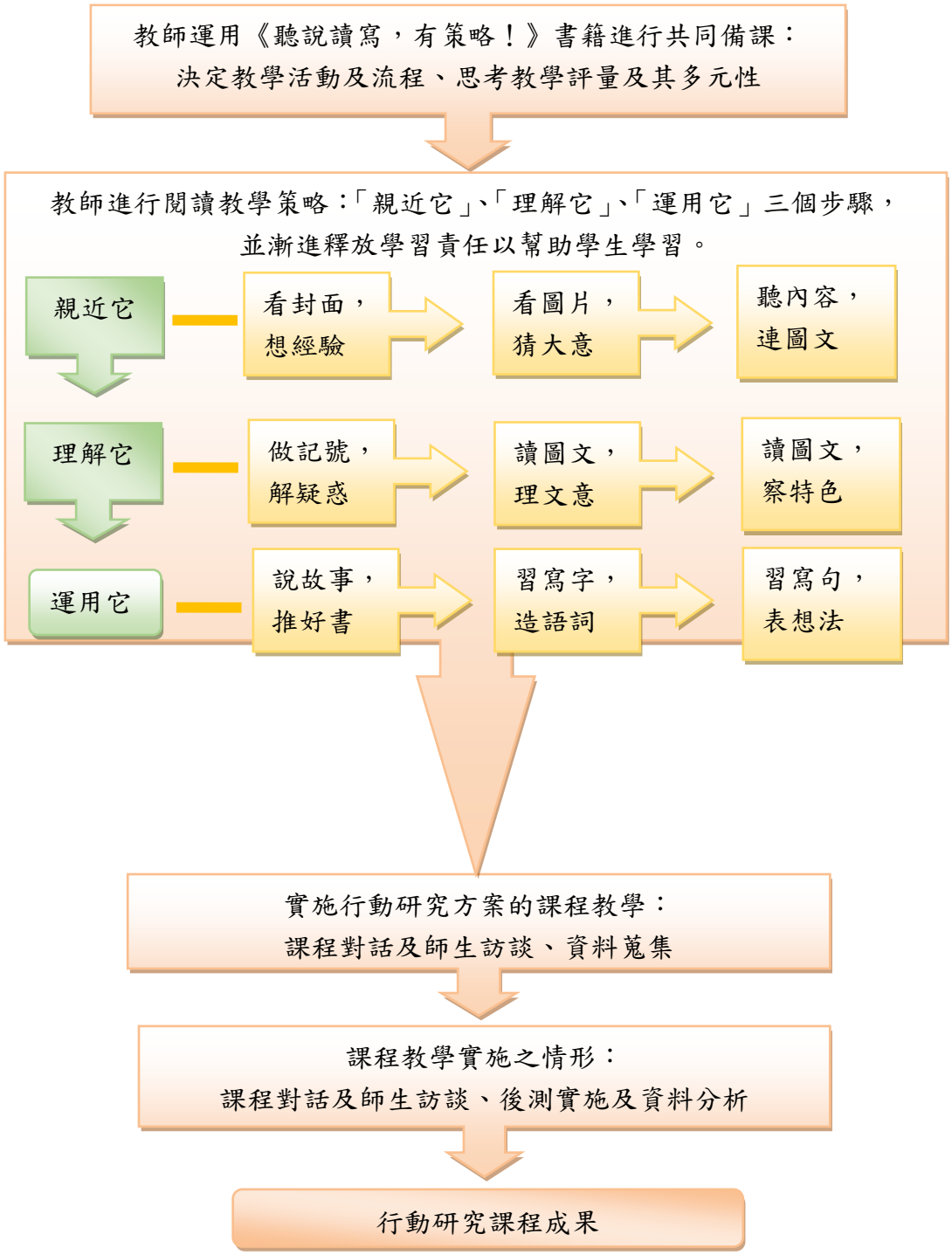


圖 1-2 研究流程圖

四、行動方案主要分析資料

本行動方案的研究主要分析資料來源為：學生的《聽說讀寫，有策略！》讀本和學習筆記，以及針對了解學生的閱讀理解能力，進行相同試題的前後測評量。

研究者針對讀寫施測內容進行：擷取推論、詮釋整合、賞析評估、辨完整句、國字注音等五分項和讀寫總和共六項進行分析。研究者針對聽寫施測內容進行：寫出重點、組織重點、表達觀點等三分項和聽寫總和共四項進行分析。

伍、資料管理及研究倫理

本研究的對象學生資料和方案之教師已匿名化處裡，均以編號方式來呈現。在蒐集資料和訪談期間，為了釐清研究問題和調整教學內容，教師盡可能於課程施實後，立即進行方案的細節修正討論，共同準備下一活動的進行及教具製作。

在資料編號部份，本研究所建立之資料，主要包括：教師及學生的訪談稿和學生作品等，所有資料均進行編號。茲將本研究資料編號處理方式分述如下：

一、 為了便於資料歸類、彙整，及維護研究的倫理，學生均以代號命名，訪談資料編號以日期方式呈現，如：S01/1070626。

二、 在教師部分為了便於以資料整理，仍以編號方式來呈現，二年級導師為 T1，協同教學的四年級導師為 T2。

第四章　研究分析與研究結果

本研究運用《聽說讀寫，有策略！》讀本和學習筆記進行交互教學，所使用的教學策略是「親近它」、「理解它」、「運用它」三個步驟，並漸進釋放學習責任以幫助學生學習。本研究依教學三步驟，學生在課堂裡所呈現的聽、說、讀、寫各項成果進行閱讀理解能力的分析，分成下列三個部分來討論：

一、親近文本

閱讀一本書，從觀看書籍封面，預測書籍內容，並回想相關經驗開始，因此透過讀本中的教學步驟，讓學生學習如何親近一本書。首先從讀本一〈愛蓋章的國王〉開始，教師引導全班共作，學生藉由看封面的課名和圖片，以勾選的方式連結讀本的內容(圖 4-1)。藉由讀本一〈愛蓋章的國王〉師生共學的歷程，教師引導學生共作，漸漸進步到學生兩兩分享、口說預測的內容，最後於讀本三〈慢吞吞王國〉，學生意識到自己的學習方式，能將所預測的內容與圖片和故事名稱相連結，書寫成段落文字（圖 4-2)。

圖 4-1 讀本一〈愛蓋章的國王〉

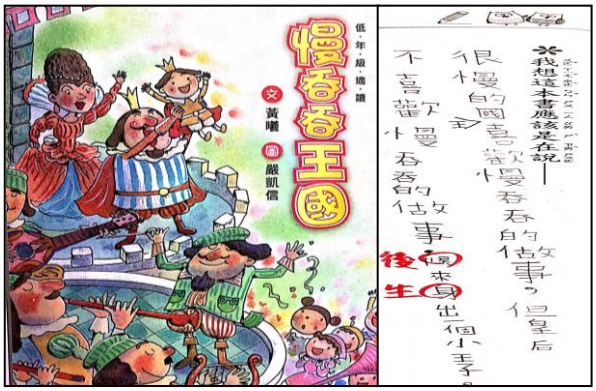


圖 4-2 讀本三〈慢吞吞王國〉

預測故事的發展能幫助學生發揮想像力並投入故事中，了解主角的認知。學生 S10 在學習筆記中預測讀本三〈慢吞吞王國〉的故事內容時寫著：「很慢的國王喜歡慢吞吞的做事，但是皇后不喜歡慢吞吞的做事，後來生出一個小王子。」學生 S10 能有效連結所學，預測時能將故事封面和讀本名稱相結合，有助於進一步的發展理解方向。

二、理解文本

閱讀故事內容的當下，指導學生運用理解監控策略，覺察自身閱讀上的困擾(圖 4-3)，將所困擾的問題加以分類(圖 4-4)，進而選擇適合的方法解決並歸納方法(圖 4-5)，以獲得解決問題的能力，幫助學生理解文本內容。閱讀故事首先從師生共作開始，教師漸進釋放學習責任，進階到小組合作，最後是學生獨自思考，引導發現和解決閱讀問題，以習得閱讀的策略與技能。

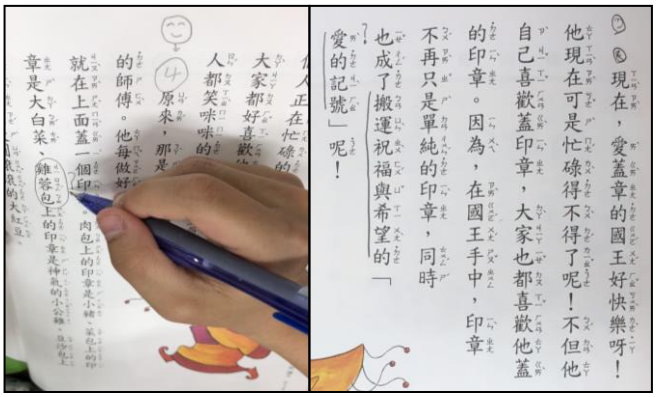


圖 4-3 以「O」和「—」標示讀本中不懂之處

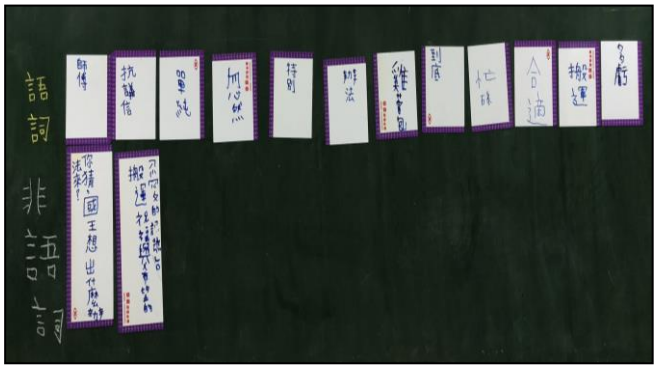


圖 4-4 將閱讀問題加以分類

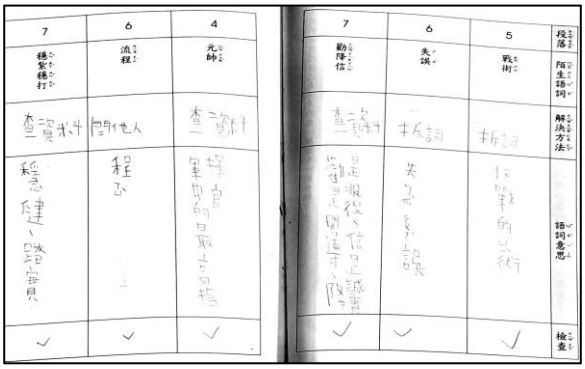


圖 4-5 選擇方法以解決語詞問題

理解文本的首要條件，是讓學生將思考外顯化，將文本中不懂之處做記號，解決閱讀問題，習得策略和方法，以增進學生閱讀理解能力。配合讀本中安排的三次循環教學，教師將學習責任漸漸釋放和轉移，讓學生個人習得「方法」，成為解決問題的「能力」，並由多次練習「培養」能力。進而在不同文本和領域課程中練習，讓學生「**穩定**」能力。例如學生 S05、S06 和 S10 在綜合活動領域中發現閱讀問題，將課本中不懂的地方做記號後，運用讀本中提供解決語詞的方法—拆詞，解決閱讀上的問題(圖 4-6)。

圖 4-6 理解文本延伸運用

三、運用文本

從親近文本到理解文本，最終目的是將文本實際加以運用。《聽說讀寫，有策略！》學習筆記，讓學生認識故事體的架構來整理重點—原因、經過、結果，和完整句的條件—像魚一樣，有頭、身體、尾巴，使學生在親近與理解讀本後，試著學習重述故事，並將故事介紹給他人聽(圖 4-7)。

圖 4-7 學習將故事重述

策略的運用是從篇幅少的讀本開始，逐步擴大閱讀較長、字詞較多的篇章，採漸進的方式教導學生重述故事重點，以提升閱讀理解能力。運用讀本一〈愛蓋章的國王〉重述故事時，研究者發現 100%的學生有提到故事重點，20%的學生有論及故事細節。教師藉由讀本二〈國王的長壽麵〉再次示範和練習重述故事，到讀本三〈慢吞吞王國〉時，大約 50%的學生可以提及故事的細節，以完整句呈現故事原貌，從家長的回饋中可獲得雙向實證(圖 4-8)。而從前後測中發現(圖 4-11、圖 4-12)，以完整句重述故事重點，對學生閱讀理解能力，尤其對於故事結構的理解很有幫助。

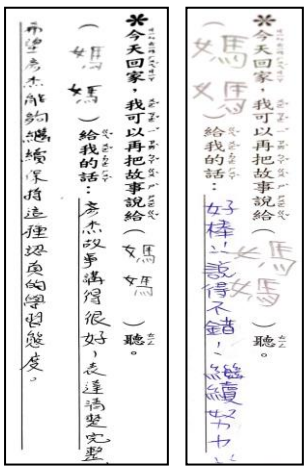


圖 4-8 家長給孩子的回饋

在研究前後，研究者針對二年級的 10 位學生進行聽寫和讀寫兩項能力施測(以下簡稱前測和後測)，分別就讀寫和聽寫兩部分進行討論：

一、讀寫能力

教學前後學生閱讀故事〈原始人學說話〉，研究者針對讀寫施測內容進行擷取推論、詮釋整合、賞析評估、辨完整句、國字注音等五分項和讀寫總和共六項進行分析，十位學生在接受《聽說讀寫，有策略！》讀本和學習筆記教學後，讀寫能力整體有顯著的進步(圖 4-9、圖 4-10)，其中以學生 S01 進步最多，與該生在課堂中的學習表現呈現正相關。

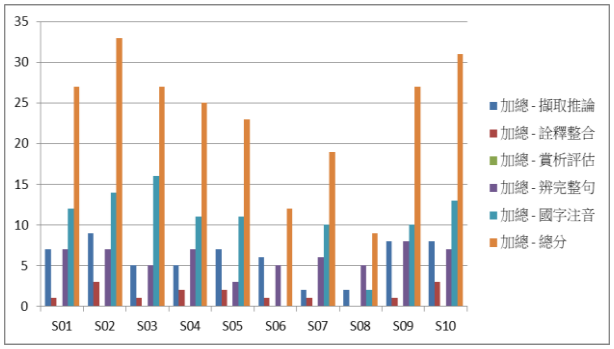


圖 4-9 讀寫前測

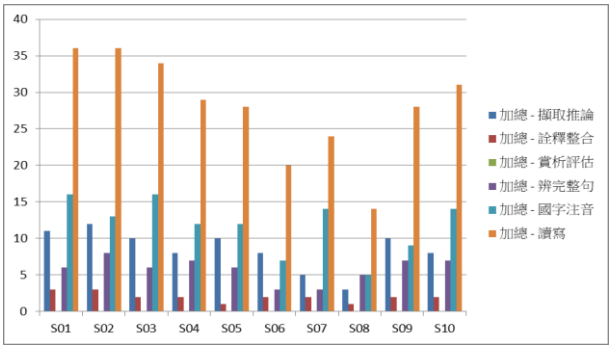


圖 4-10 讀寫後測

在理解文本內容部分，區分成擷取推論、詮釋整合、賞析評估三分項，60%以上的學生可以從故事內容進行推論和整合，獲得近滿分的成績，然而在賞析評估此一分項，請學生書寫文章中 2-6 段的內容所要強調的重點，100%的學生仍無法理解故事要強調的內容，例如 S03 書寫：「原始人很高興。」S10 書寫：「強調原始人很高興很高興。」都無法書寫到作者想強調的是：「原始人開心時，只會說很高興，不會說其他的話。」

在國字注音和辨完整句兩分項中，學生在後測的表現相當穩定，其中 S01 和 S03 在國字注音、S02 在辨完整句分項呈現滿分。

二、聽寫能力

教學前後學生聆聽故事〈等一下〉，研究者針對聽寫施測內容進行寫出重點、組織重點、表達觀點等三分項和聽寫總和共四項進行分析，十位學生在接受《聽說讀寫，有策略！》讀本和學習筆記教學後，聽寫能力整體有顯著的進步(圖 4-11、圖 4-12)，其中以學生 S02 進步最多，除了與該生在課堂中的學習表現呈現正相關外，該生受訪時表示：「從讀本和學習筆記裡面學到怎麼聽重點和記重點。」(T1S02/1070626)

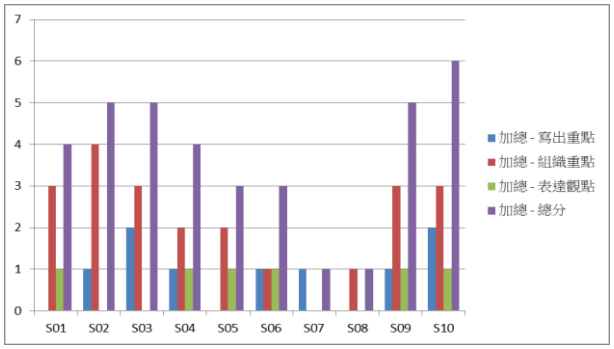


圖 4-11 聽寫前測

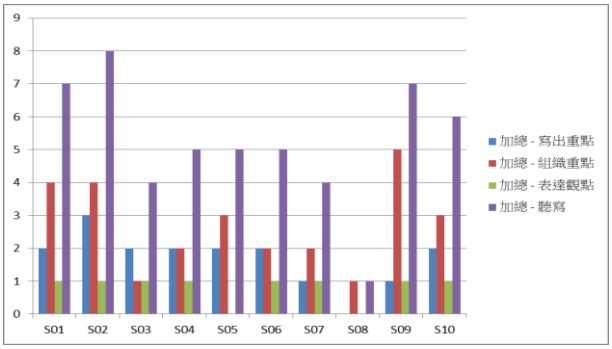


圖 4-12 聽寫後測

學生在寫出重點分項中，研究者依據學生聆聽後在記錄區寫出或畫出的訊息來評分。

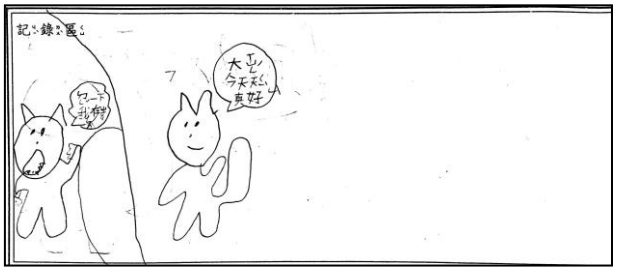


圖 4-13 學生 S01 記錄重點(前測)

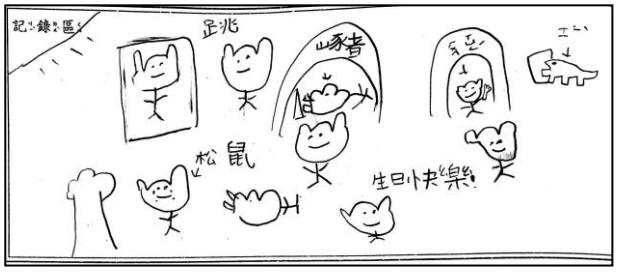


圖 4-14 學生 S01 記錄重點(後測)

以學生 S01 為例，該生在前測時無法即時記錄故事重點，記錄的內容顯現不出與故事的相關性(圖 4-13)，而在進行完《聽說讀寫，有策略！》讀本和學習筆記教學後進行後測，雖然該生記錄的訊息仍缺少邏輯性，但記錄的內容就能畫出多量的點狀訊息，也能記錄與故事相關的人事時地物(圖 4-14)。

在組織重點分項中，從前測結果顯示大多數學生能寫出故事主角和概略經過，但故事的結構不夠完整，故事的細節也不夠具體，而在進行完《聽說讀寫，有策略！》讀本和學習筆記教學後，學生學習以完整句和故事體的架構來整理重點，後明顯看出學生的進步。以學生 S09 為例，前測中能寫出主角和主角拜訪的朋友，但是看不出故事的結果，文句也缺乏完整

圖 4-15 學生 S09 組織重點(前測)

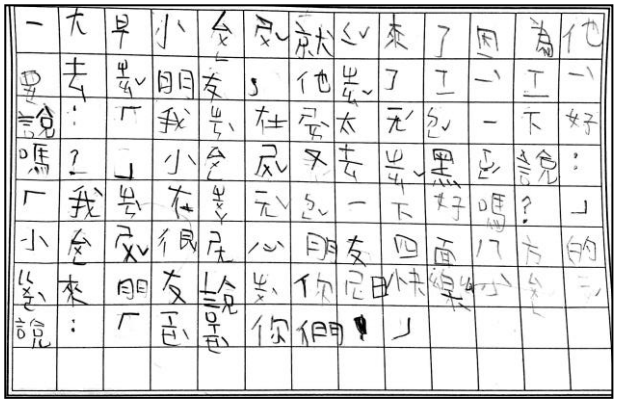


圖 4-16 學生 S09 組織重點(後測)

性(圖 4-15)。後測中，學生寫出人(主角和朋友)、事(祝福生日)、時(一大早)和故事的原因、重要細節與結果，語句輪廓也比之前完整(圖 4-16)，可見得學生理解與組織能力的提升。

在表達觀點分項中，讓學生聆聽故事後寫出感想，依據所寫評論的具體性和連結自身經驗的程度來評分。學生前測和後測所呈現出來的差異不大(圖 4-17)，感想中幾乎沒有連結自身經驗，書寫內容仍停留在故事本身，此部分可做為後續教學努力的方向。

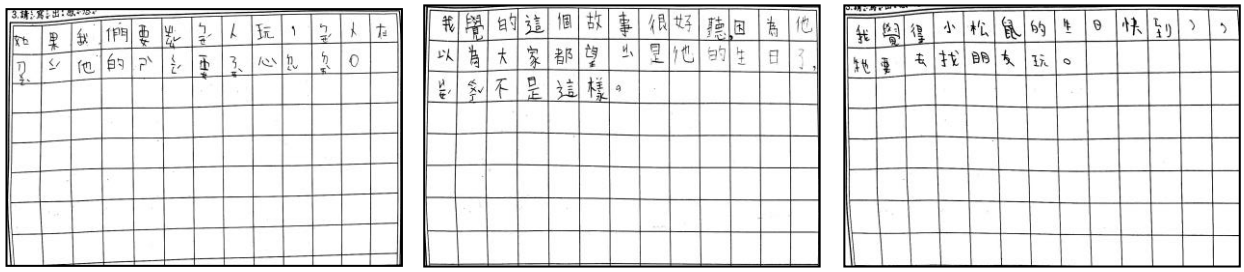


圖 4-17 學生 S06、S10、S05 表達觀點(後測)

在教學結束後，研究者請學生針對教材、教師教學、教學活動給予回饋，以提供研究者教學上的參考。班上十位學生表示喜歡《聽說讀寫，有策略！》這套教材，也表示從教材中獲益良多，更喜歡學習與挑戰不同的教學和學習策略，研究者訪談學生 S01、S06、S07 後給予的回饋如下：

學生 S01：「我可以和同學分工合作，討論怎麼解決學習筆記裡的問題。」
「不會的語詞我可以用拆詞、部件和查資料，好多老師教的方法來解決問題。」

學生 S06：「學習筆記有很多題目，讓我們看題目、和老師同學討論，解決問題。」
「我喜歡這樣子上課，可以學到很多沒有學過的東西。」

學生 S07：「跟別的老師或以前上的東西不一樣，喜歡這樣上，裡面內容比較容易懂。」
「讓我知道書本裡有不懂的地方可以怎麼解決問題。」

（T1S01、S06、S07/1070705）

在教學過程中研究者發現，《聽說讀寫，有策略！》以三篇同類型的故事體文本進行教學，讓學生持續累積經驗，可以強化學生對文本的掌握，吸引學生持續閱讀與學習。在教學中透過示範、步驟化、漸進釋放責任，有助於學生學習，學生較容易習得閱讀策略。本套教材對學生而言，最感困難的部分是「理解文本」中解決語詞問題的方法，因此教師在帶領學生解決語詞問題時，師生共作的過程相當重要，需要帶領學生習得方法後，再漸進到小組合作與獨自思考，學生才能確實掌握閱讀策略的方法。

第五章　研究結論與建議

一、研究結論

本研究以國小二年級學生為研究對象，自 107 年 2 月開始至 7 月，進行為期六個月的時間，運用《聽說讀寫，有策略！》低年級教材所提供的「親近它」、「理解它」、「運用它」三段學習步驟，循序引領研究者了解「方法取向」的語文領域課程。

教材的設計以引導學生更有能力去發現問題、解決問題，主動探究學習的方法與策略為目的，讓文本與學生個人生活經驗相連結，不僅學習內容知識，更可學習方法策略。

（一）研究者藉由實施本教材，發現它有三項特色，與現行國語文領域教科書的差異性，是學生能有效學習遷移閱讀策略的關鍵。

1.故事文本設計「三加一」的編排方式，增進學生閱讀策略的精熟能力

本教材為了讓學生有效的習得方法，營造學習的成就感，以連續三篇同類型的故事體文本設計，讓學生較容易學習遷移而累積經驗，最後加上一篇「主題統整」單元，透過整理文本內容與寫作形式，來強化學生對文本類型的掌握。反觀現行教科書的編排方式，多是以單元主題規劃文本內容，各單元的文本通常包含多種形式，例如故事、詩歌、記事等，由於文體類別及應用的閱讀策略不同，短時間內學生較不易累積策略學習的經驗。

2.故事的內容連結學生的生活經驗，較容易與文本產生互動

本教材除了設計各個階段學生需求的文本內容，更以豐富性較高且篇幅較長的「真實性」文本進行選文，讓學生得以連結文本個人生活經驗，與文本容易產生互動，例如：低年級的學生剛入小學，為了協助學生適應小學校生活的各種問題，因此設計「問題解決」為統整主題。反觀現行教科書的篇幅較短，文本形式繁多，內容豐富性較不足夠，情節轉折不夠明顯，因此與學生的生活經驗連結性相對顯得薄弱。

3.透過「親近」、「理解」、「運用」三階段的學習步驟，漸進釋放責任，引導學生學習

本教材以「親近它」、「理解它」到「運用它」的三階段學習步驟，來漸進釋放學生的學習責任，先從師生共學(TS)，到學生間的生生共學(SS)，至最後學生的獨自思考(S)，教材讀本和學習筆記中，以引導性的步驟，讓學生嘗試能獨立完成，養成自主學習的能力。反觀現行教科書課本和習作的設計，主要是由教師的教學引導進行學習，學生若缺少嘗試練習的次數，較難從中領會學習策略和方法之能力。

(二)透過教材的三項特色設計，使研究者的教學模式產生轉變，增進學生的學習成效。

1.教師教學方式

教師從講述式的傳授知識，轉變成為學習者搭鷹架，引領學生學習策略和方法，讓學生經過多次練習，穩定學習者的能力。

2.師生互動方式

從師生間的互動(TS)開始，轉為學生間的生生互動(SS)，教師的示範和引導是為了讓學

生習得方法，之後教學者應適時放手讓學生獨自嘗試。

3.學習評量方式

教師從重視成績與成果，轉為歷程與結果並重，並隨時藉由評量結果，調整下一個階段的教學。

(三)透過本教材的教學策略，研究者在學生的學習成效方面，發現他們的閱讀理解能力有所成長。

1.透過文本的閱讀，學生不僅能大量識字，同時累積閱讀實力。
2.學生能運用教材中習得的理解監控策略，解決自己的閱讀困擾，有助於文本理解
3.學生進行閱讀寫作時，可以運用較完整的句子表達內心感想。
4.透過三階段的教學引導方式，學生重述故事能力更為完整與精熟。
5.學生能主動與同儕分享自己的想法，甚至聆聽不同的意見。

二、後續建議

根據研究結果與討論，本研究提出對實施《聽說讀寫，有策略！》低年級教材之建議，以做為未來教學和研究上的參考。

(一)教學方面

1.低年級的學童對事物充滿好奇，教師若能善用學童主動探索的特性，結合教材內容，更能引發學習興趣，達到較多的學習與成長。

2.學生在表達對讀本的感想時，教學者可以強調讀本與學生自身的關聯性，與學習者產生連結，學生在書寫觀點與評論時會更具體，更貼近生活經驗。

3.進行閱讀理解差異化教學時，中高學習成就的學生可以由其自由發揮，開展對閱讀理解的思維與學習面向。對於低成就的學生，教師應搭建學習鷹架，給予示範、提示、模仿等學習策略，讓學生將思考外顯化，以習得的「方法」成為「能力」，由多次練習培養成為一種學習「素養」。

4.閱讀理解策略的教學不僅重視教師的「怎麼教」，也著重於學生「如何學」。因此在運用本教材時，教師應調整教學方法，透過示範教學、學習責任漸進釋放，並結合教材中的教學三步驟—親近、理解、運用，帶領學生運用策略學習如何讀，協助學生思考與解決問題，並藉由多次練習以靈活運用於各個領域與生活中。

(二)研究方面

1.建議縣市政府教育局處可以辦理閱讀理解相關工作坊、研習活動，邀請專家學者進行課程教授與分享，藉由多次實作、練習以促進教師教學策略的成長。此外，也應提供更多元的標準化測驗和評量工具，以供教師教學參考和使用，提升教師參與閱讀教學研究之意願。

2.研究者在蒐集資料上，應採取質性和量化雙向並重的方式呈現研究資料，除了學生的學習表現外，也應蒐集家長對學生學習成長的回饋，不論是口語表達、閱讀意願和閱讀深度等，多方面蒐羅學生的學習表現，讓研究更臻於完善與價值。

孩子的學習是長遠不間斷的，本方案中閱讀素養導向的教學研究成果，除了在閱讀理解教學策略中，希望能提供老師們教學上的參考與方向，更希望老師能透過現場實務教學，發現孩子們學習理解時個別的差異化，開發出更多元適性的方法，讓每位孩子依據自己的程度，培養自己的能力，展現自己的素養，邁向屬於自己的未來！

參考文獻

朱鴻瑾（2016）。**運用提問策略提升二年級學童閱讀理解能力之行動研究**(未出版之碩士論文)。國立屏東大學，屏東市。

許育健（2015）。**高效閱讀：閱讀理解問思教學**。臺北市：幼獅文化。

陳欣希（編著）（2017）。**聽說讀寫，有策略！低年級：讀本、學習筆記**。臺北市：天衛文化圖書股份有限公司。

素養導向：5多元評量_聽寫能力（紀錄、大意、感想）。**思考泡泡**。民107年8月31日，取自：http://blog.roodo.com/hsinhsi/archives/62047901.html

課文本位閱讀理解教學（無日期）。**閱讀策略成分表**。民107年8月31日，取自：http://pair.nknu.edu.tw/pair_System/Search_index.aspx?PN=Reader

基隆市政府107年度自行研究報告

基隆市暖暖區~營造幸福城市-
低碳家園之創新研究

研究單位：暖暖區公所

研究人員：羅彩月課長

第一章 緒論

一、計畫緣起

近年來市府積極推廣「**幸福城市－有感政策**」，改造基隆老舊城市之形態，協助社區以在地特色之有感政策，營造居民幸福感。並藉由政府各面向政策推動以最撙節經費的方式，結合民間團體、志工團隊的協助，暖暖區 106 年低碳家園銀級認證過關；榮獲 106 年地方政府環境考核評等鄉鎮市區組特優，另本區碇內里榮獲村里組特優。107 年城市品牌獎推廣施政成果，暖暖區得到 107 年最佳行銷推廣獎。並以成功的 2017 暖暖親水季及 2018 暖暖 FUN 暑假的活動推動經驗，作為未來施政計畫擬訂的參考。

二、研究動機

深入基層瞭解地方特色及資源，進而推動符合地方需求的有感政策 據以營造低碳家園幸福城市。

三、研究目的

鑑於近年來政府力求求新求變，翻轉過去刻板印象及陳疴守舊的施政模式，已不適合現在科技發達、資訊交換迅速的世代，如何使民眾有感？ 營造幸福城市的政策，轉化為第四年成果政策，成為未來如何制定人民幸福有感施政政策或計畫的參考，希望藉此一個研究能達到鑑往開來先機，此乃研究之目的。

四、研究範圍與限制

研究的範圍局限在鄉鎮市區級，屬中小範圍規模，資源較短缺，且又因各鄉鎮背景、人文、地形、民風的不同而有所侷限。

第二章 文獻探討

一、暖暖區時代背景

（一）前清時代：暖暖區在前清時代是台北府四堡中之上石碇堡中心要地，為本省東北部最早之城鎮之一。暖暖地名是以凱達格蘭族「那那」社諧音而來，清初從大陸福建泉州移民到此懇地。

（二）日據時代：甲午之戰，清朝失敗，台灣、澎湖被迫割予日本， 暖暖屬於台北縣基隆支廳，民前十二年改為基隆廳轄之第二十區，民國九年台灣實施自治制度將五堵、瑪陵、暖暖三區合併成立七堵庄為台北州基隆郡轄。

（三）光復後設區：民國三十四年日寇戰敗投降，台灣、澎湖重歸祖國，當時政府將庄改制為鄉，將郡改為區署，暖暖仍隸屬於台北縣基隆區七堵鄉，由於暖暖八堵民眾迭向政府請求劃歸基隆市並設立暖暖區，終於民國三十六年一月十八日將七堵鄉正式納入基隆市轄，又因人口日漸增加，政府尊重民意及便利實施地方自治起見，遂於民國三十八年二月一日從七堵區內之八堵、暖暖劃出七里設立暖暖區治。

（四）地理位置：暖暖區是臺灣基隆市七個行政區之一，位於基隆市東南方，也是臺灣最早的水源地所在，全區總面積約 22.8 平方公里。本區四週環山，基隆河、暖暖溪，兩溪蜿蜒流經其間，自然景觀優美，水源地苗圃花木青蔥；暖東峽谷山壁峻削，林木蒼翠欲滴。

（五）人口組織：

1. 區轄分為暖暖、八堵、過港及碇內地區，共 13 里。
2. 全區人數約 38,680 人，15,660 戶。
3. 區民原大多世代傳居，市地重劃及高速公路、快速道路開通後，各項公共設施大幅度興建，高樓大廈林立致外來遷居人口大幅提升。

（六）產業：在地方面以服務業、自營商為主。

二、暖暖區的優勢與劣勢

（一）暖暖區的優勢：

暖暖區具有好山好水好空氣，腹地廣大的森林是屬於低海拔的闊葉林區，猶如一塊璞玉，極低度的開發，森林富有豐富的芬多精空氣品質非常良好。早期暖暖有豐富的煤礦、樟木、大菁等經濟作物，伴隨農業時代轉工商業、科技時代，逐漸沒落，但是先人走過必留下足跡暖暖區現有豐富的礦業文化遺址 、大菁藍染園區、淡蘭古道（商道）遺址、豐富的登山步道資源，仍有待我們現代的人去探尋先人的足跡。山區居民種植香菇、竹筍、山藥、低碳的原生種蔬菜、天然無農藥，雖非珍饈美饌，卻是現代人最健康的食物。此外暖暖水道頭：台灣第一座水庫西勢水庫、特色廟宇雙生土地公廟直到下游暖暖溪畔親水公園廊帶，生態良好，白鷺鷥、夜鷺溪畔覓食，每年四五月間藍鵲群聚翩

然起舞或市溪邊戲水，幫浦間旁景色宜人、是區民休閒散步非常良好的場所。有鑒於此，暖暖區公所團隊致力發展地方觀光 ，改善交通環境、 觀光等問題，於 106 年 7 月至 8 月間辦理親水季活動相當成功，林區長以基隆暖暖區親水季為例，地方治理與地方行銷暖暖，發展觀光，充分掌握暖暖本身具有優勢。

（二）暖暖區的劣勢：

1. 暖暖區多為丘陵地形， 雨季過長，潮濕多雨的天氣，侷限了地方發展。
2. 臨近暖暖火車站的暖江壺穴群，基隆河中下游段，最豐富的壺穴地形就在暖暖區，相信五六年級生都知道，國中時期地理課本上面的壺穴地形就以此段來代表，秋冬時節暖暖進入雨季 潮濕多雨，又常有地形雨的發生，暖暖與平溪交界處山區的火燒寮，曾是台灣降雨累積年雨量最多的地方。
3. 相較於平溪以天燈、九份以山城風景作為當地城鎮意象，暖暖較無具體意象，探討研究暖暖區定位，藉由區公所協助暖暖地方行銷以提升暖暖地方形象及吸引力。

區公所於 107 年所推出的 2018 暖暖 fun 暑假活動，似乎出現一絲曙光，以免費的親水公園戲水平台結合環境教育的推動低碳永續家園的經營，發動志工維護環境整潔，更推出的低碳活動生態健行等、親子活動以及各項的藝文活動，由 107 年 7 月 7 號的開幕活動看來，似乎達成了宣傳效果，以宜居山城好山好水的低碳家園為定位，朝營造幸福城市低碳家園為目標的施政方向，更向前邁開一大步。

三、營造幸福城市-低碳家園之做法

（一）暖暖區公所 106 年將親水公園戲水區重新修復及火車站綠美化，串連輕旅行之觀光廊帶，暖暖火車站、壺穴地形、百年廟宇安德宮、與親水公園之間的串聯，步道的規劃、路線的指引、 甚至在改善交通方面完成闢建源遠路 249 巷停車場， 碇內里兒童預定地社區臨時停車場, 改善碇內街停車亂象。

（二）106 年本區更率領公所團隊通過行政院環保署的低碳家園銀級認證，良好的空氣品質及利用雨季時豐沛的雨量，造就攔河堰的水簾，吸引觀光人潮並來提升暖暖地方形象。自從 2017 年暖暖親水公園舉辦親水季活動，區公所與市政府聯合宣傳 在最有效的資源下宣傳活動，在 2017 年夏季吸引了上萬民眾造訪，活動可謂成功。

（三）2017 年暖暖區公所更與基隆地區同濟會及暖暖老街發展協會合作這種公私部門合作的模式，個人覺得不但可以提升地方的參與度更能彰顯活動的宣傳效果，未來仍有需要結合私人團體，甚至與暖暖街上的商家的合作的模式來辦理。並結合西秦王爺遶境活動，在暑假假日舉辦讓家長可有更多的時間與孩子相處，增加親子互動，未來結合更多的活動在暑假期間舉辦，更豐富親水季的內容。2018 年暖暖 fun 暑假活動更舉辦一系列低碳活動，並取得低碳活動認證，成為名符其實的低碳永續家園。

2018 暖暖 FUN 暑假
7.7-8.29

2018 年暖暖 fun 暑假活動更舉辦一系列低碳活動

第三章 研究方法

一、研究架構與假設

以一個區域性的地方治理為架構，試將營造造幸福城市推動低碳家園，從低碳永續措施推動成果生態綠化等多個面向分析：

（一）生態綠化：

1. 結合扶輪社辦理植樹活動，暖暖火車站前空氣品質淨化區，利用站前閒置裸露地，植栽面積約 1,552m2。車站旁八堵路安全島綠美化種植各類灌木 3,360 株，植栽面積約 672m2。由公所結合在地里長及熱心人士共同推動！
2. 結合過港社區綠化環境，暖江橋閒置空地綠美化公所挹注超過 16 萬元，費時 4 年，改善橋下河濱閒置荒地，種植各類喬、灌木及花草 4,800 餘株，植栽面積約 10,938m2。
3. 暖同里菓樹園區-社區農園公所挹注 13 萬元，協助暖同里推行市民(社區)農園，種植芭樂、檸檬、蓮霧、柚子等食用水果，植栽面積約 1,190m2。
4. 師生合力整理閒置雜亂牆穴碇內國中旁閒置土牆立面植栽結合碇內國中師生及轄內環保志工，共同改善校園旁閒置髒亂之土牆，由公所聘請景觀專業人員規劃，陸續種植杜鵑花約 800 株，植栽面積 1,016m2。
5. 水岸生態及親水環境營造-暖暖親水公園，公所配合基隆河整治，整建挹注 500 萬，利用暖暖溪下游現有低水護岸以生態工法闢建而成，園區全長 4 公里、劃有居民遊憩空間及生物多樣棲息地。
6. 公所領頭全面汰用 T5 燈管共 185 組，減碳效益 6.05 公噸推廣室內使用節能知慧型（發光二極體）燈具，逐年優先汰換節能燈具，並結合轄內社區(里)廣為宣導民眾響應。優先汰用具環保、節能標章之電器，推廣使用節能電器，逐年優先汰用具環保、節能標章之電器，推估每年可節省 40%用電，並搭配各項宣導活動鼓勵民眾響應。
7. 推廣寺廟使用節能燈具，配合環保局協談區轄寺廟逐步汰用節能燈具。福興宮、東興廟，共汰換 T5 燈管 60 支、LED 太歲燈 1,500 餘顆、LED 光明燈 2,000 顆，合計減碳效益約 21 公噸！協談寺廟設置環保金爐(福興宮) ，推廣使用環保金爐，配合環保局協談區轄寺廟裝設環保金爐，目前已有福興宮及將軍宮響應。

（二）資源循環面向：

1. 推動家戶資源回收與垃圾減量，公所領頭推動資源回收及垃圾減量，105 年回收量約 547 公斤。與環保局合作，協談碇安里設置推動『好資足資源回收站』，以集點兌獎方式鼓勵民眾參與。
2. 結合碇內國小宣導資收，碇安里好資足回收站，結合區轄社區、里單位廣辦宣導活動，開設各類廚餘堆肥、環保酵素、肥皂等手工ＤＩＹ課程。廚餘回收再利用，廢棄資源分類利用，公所領頭落實資源分類回收。結合轄區志工媽媽辦理資收物及二手物品加工再製再利用課程。

3. 公所帶領社區利用廢棄資源磚瓦、瓷碗進行彩繪及拼裝打造社區裝置藝術，美化閒置圍牆。
4. 辦理二手跳蚤市集活動或建置交換平台，結合弱勢團體及公益社團不定期辦理二手物品市集 100 年至今配合各類活動辦理超過 30 場，估計響應人數約 5,000 人。公所主辦攤位販賣所得全數匯存於愛心專戶。
5. 結合公資源及在地社區力量賦予舊屋新生命與社區規師及都發處合作，改造過港社區原警察老舊宿舍，作為社區老舊記憶傳承觀光景點。放置在地故事介紹及手工環保小物。推動舊建築保存再利用。

（三）低碳生活面向：

1. 暖暖區公所省水設備(器材)安裝率達 80%以上！推廣使用省水設備(器材)，由公所領頭，逐年汰用各類省水設備(器材)。推廣節能減碳行動標章，配合環保署推廣轄內社區參與節能減碳行動標章。
2. 推動綠色採購：由公所領頭落實綠色採購，並與環保局合作辦理各類宣導活動。結合學校、企業、社團或團體推動低碳永續教育宣傳、結合里辦、社區、學校、社團及環保局辦理各類宣導及環教體驗培訓活動。 102~106 年上旬辦理 7 場次低碳烹飪教學，參與人數超過 150 人！
3. 推廣低碳有機或無毒飲食結合里辦公處、社區等辦理低碳烹飪教學，並結合老人共餐推行每週一日蔬食日。碇內里關懷據點成功推出素食供餐，營造高齡友善優質樂活社區。
4. 『綠色運輸』推動基隆市轄 95%皆為坡度不等之丘陵地形，且街弄車道多屬窄道，暖暖區在『綠色運輸』相關行動項目推動方面亦受到此一地形特色限制，於推廣諸如電動機車、低污染行車專用區等低污染運具項目成效不彰，惟為突破『綠色運輸』運作機能推動瓶頸，亦已初步評析未來可推行項目執行方向，後續可就下列推行項目進一步研議具體執行方式：規劃樂活自行車道，配合本市既有自行車道路線，評估區轄內可增闢之路段，藉以擴大本市既有自行車路網。善用本區天然景觀優勢，評估區轄較平坦且適宜休憩之區域路段，規劃闢建特色觀光自行車道。
5. 推動環境教育活動鼓勵各里辦公處辦理推動環境教育相關活動，107 年 7 到 8 月間，有碇和里、八堵里提出推動環境教育活動，接受基隆市環保局補助：八堵里辦理親愛暖暖好山好水~推動環境教育計畫；碇和里辦理巡守隊大戰黑魔王(環保劇場)。

推動環境教育活動鼓勵各里辦公處辦理推動環境教育相關活動之情形

二、研究變數

研究變數可能受經費概算、人員參與度、氣候變遷等相關因素的影響。

三、問卷設計及資料分析方法等

問卷設計及資料分析方法，利用環境教育活動的推動設計問卷讓民眾勾選，並統計問卷內容進行資料分析，作為下一次活動之參考。

我愛暖暖好山好水~推動環境教育計畫活動參與回饋單

活動參加者滿意度問卷調查表

先生（小姐）您好：為落實顧客導向的服務理念，提升主辦單位往後辦理活動品質，我們設計以下問卷，希望藉由您的協助勾選問卷調查表，來表達對八堵里辦公處辦理本活動的滿意程度，以作為提升落實環境教育之努力方向。本問卷採不計名方式填寫，請安心作答，謝謝您的合作~

您參與本計畫何項活動.....

□7/5□7/9　環境清潔活動

□7/7 親子寫生活動

□7/15　□8/11 環境教育生態健行導覽解說

□7/15　□8/18　□8/29 環境教育親水公園悅讀列車活動

	非常滿意	滿意	尚可	不滿意	非常不滿意
1.您對八堵里辦理本活動的行程安排滿意程度。.....	□	□	□	□	□
2.您對八堵里辦理本活動的導覽解說的滿意程度。.....	□	□	□	□	□
3.您對八堵里辦理本活動的不提供瓶裝茶水的滿意程度。.	□	□	□	□	□
4.您對八堵里辦理本活動的地點安排的滿意程度。.....	□	□	□	□	□
5.您對八堵里辦理本活動的宣導品的滿意程度.	□	□	□	□	□
6.您對八堵里辦理本活動接待人員服務態度的滿意程度。.	□	□	□	□	□
7.您對八堵里辦理本活動整體服務品質的滿意程度。.....	□	□	□	□	□

8.請問您以往有參加過此類活動嗎？.....□有□沒有

9.您認為本活動有繼續辦理之必要嗎？.....□有□沒有

10.您認為本活動有達到環境教育推廣宣導的效果嗎？.....□有□沒有

11.請問您對辦理本活動有其他寶貴意見嗎？如有建議，請填寫

基本資料：

1.性別：□男□女

2.年齡：□20 歲以下□20 歲～24 □25～29 □30～34 □35～39 □40～44 □45～49 □50～54 □55～59 □60~69 □70 歲以上

3.職業：□軍□公□教□商□農□服務業□其它（請註明）

4.教育程度：□研究所（含以上）□大學、大專（含軍警校）□高中（職）□國中及國小

5.您所居住的地區（請註明）：□基隆市區□外縣市

＊＊＊問卷結束，再次謝謝您的合作與支持！＊＊＊

回收問卷調查表後進行統計分析，據以做為未來辦理活動的參考。

第四章 營造幸福城市-低碳家園之推行現況

一、營造水岸生態與親水環境

為改善基隆河沿線支流整治,基隆市政府自民國95年起協助規劃暖暖區公所配合「基隆河整治計畫辦理支流護岸改善工程」辦理，同時，為提供民眾在地低碳樂活的優質水岸親水環境，配合市政府規劃，利用暖暖溪下游閒置河岸低水岸護岸以生態工法闢建「暖暖親水公園」,另外，為維護現有設施，亦於106年初進行整修工程，自106年7月上旬重新開幕，除了維持現有的噴水廣場水柱、拱型噴水廊道外，並於戲水池增設4座溜滑梯及2座彩虹拱門,107年度親水公園戲水池磁磚剝落、損壞，且顏色偏藕色，戲水易使人誤以為水質不乾淨;經爭取市府補助款進行磁磚改善工程,總工程經費約60萬元，改善後磁磚採用藍色系，提供民眾安全、舒適戲水環境。提報「暖暖區暖暖街溪探索廊帶整建工程」爭取內政部營建署城鎮之心工程計畫，經106年11月29日核定補助總經費700萬元,本工程預計辦理暖暖親水公園環境美化、親水吊橋夜間照明及暖心公園整建,營造野餐休憩、水岸櫻花之親子共遊場域。工程案預計107年9月開工，108年1月底完工。本公園位於暖暖溪下游地區，約在雙龍橋與水源橋中間，全長約有四公里，是利用河岸地形闢建的帶狀親水公園,在水源橋的橋上就可看到橋下寫著「暖暖親水公園」六個大字及藝術石柱。園區內的水舞區，有噴水池和戲水區，並有一座藍色的親水吊橋，橫跨暖暖於溪兩岸，吊橋下並有設兒童遊樂設施，相當的吸引人，是來到暖暖休閒遊憩的最新好去處。

利用地方河川地形特色，營造帶狀親水環境，提供民眾優質水岸休憩去處，鼓勵民眾接觸大自然，增加自然親水經驗，自休閒中潛移默化，培植環境保護觀念。

基隆暖暖溪畔的暖暖親水公園，係配合基隆河整治計畫辦理支流護岸改善工程，其中利用暖暖溪下游現有低水護岸以生態工法闢建而成，親水公園全長四公里並規劃有居民遊憩空間、生物多樣棲息地等，沿途可看到暖暖溪沿岸風光及自來水公司幫浦間等附屬觀光帶的自然生態景觀，該公園的設置提供了民眾休閒遊憩及體驗自然的優質地點。

（一）由暖暖區公所配合「基隆河整治計畫辦理支流護岸改善工程」及市府相關規劃，協助各項公園設置前置探勘及相關行政作業。

（二）由市府協助公所辦理相關設置宣導公聽會。

（三）由市府編列設置費用，陸續設置包括水舞區、噴水池、戲水區及親水吊橋等硬體設施。

（四）由市府協助公所邀集相關專家學者，規劃營造親水公園周遭河岸生態區。

（五）設置竣工後由公所號召當地熱心民眾、社區發展協會及里長，不定期巡檢並適時維護周遭設施及景觀狀況，並由市府定期聽取公所維運報告後視實際需求協助各項維運資源調度。

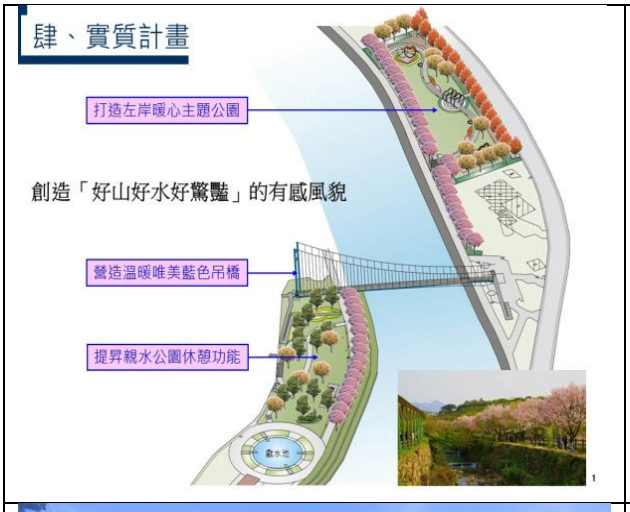
（六）由市府每年定期規劃並辦理各項親水體驗活動，並由公所人員於親水公園開放時段駐點排班接待各路遊客。

（七）基隆暖暖溪畔的暖暖親水公園，係配合基隆河整治計畫辦理支流護岸改善工程，其中利用暖暖溪下游現有低水護岸以生態工法闢建而成，親水公園全長四公里並規劃有居民遊憩空間、生物多樣棲息地等，沿途可看到暖暖溪沿岸風光及自來水公司幫浦間等附屬觀光帶的自然生態景觀，該公園的設置提供了民眾休閒遊憩及體驗自然的優質地點。

二、經費來源之分析

（一）完全來自行政機關之相關補助：

105-106 年基隆市政府民政處補助戲水區設置 160 萬、暖暖區公所進行整建 440 萬、107 年磁磚改善工程，總工程經費約 60 萬元；提報「暖暖區暖暖街溪探索廊帶整建工程」爭取內政部營建署城鎮之心工程計畫，經 106 年 11 月 29 日核定補助總經費 700 萬元，本工程預計辦理暖暖親水公園環境美化、親水吊橋夜間照明及暖心公園整建，營造野餐休憩、水岸櫻花之親子共遊場域，每年維護費用約 20 萬元。

<table>
<tr>
<td> 
</td>
<td> </td>
</tr>
<tr>
<td> </td>
<td> </td>
</tr>
<tr>
<td>暖暖親水公園 107 年新闢計畫</td>
<td>親水木棧道一景</td>
</tr>
</table>

三、民間私人團體的協助

由市府持續每年定期規劃並辦理各項親水體驗活動，本親水場域於106年初重新維護整修現地設施後，已於106年7月5日重新啟用，本(107)年度親水季已自7月7日至8月29日期間辦理2018暖暖FUN暑假活動，民眾反映熱烈，人潮絡繹不絕。其活動由各里辦及社區協助外，另有基隆國際同濟會及如意國際同濟會補助些許經費，協助活動之進行，另有暖暖老街發展協會、金山寺、自來水公司第一區管理處、北區國稅局等單位協助活動辦理。

民間私人團體協助活動之情形

四、志工的運用

由公所邀集轄內里長，號召本區熱心民眾不定期主參與相關公園設施及周遭景觀巡檢，成立 line 志工群組方便聯絡。若遇相關設施或景觀受損，即通報公所或里長進行維護，並由市府視實際維運需求協助公所調度相關資源。並由親水公園志工及環保志工協助公所排班於固定開放時間，進行環境維護。

民間私人團體協助活動之情形

五、2018 暖暖 FUN 暑假活動的推動

2018 暖暖 FUN 暑假~行事例

日期／時間	活動名稱	承辦單位	協辦單位	地點	負責課室
107.7.5(週四) 上午 9 時至下午 1 時	淨灘活動	暖暖區公所	各里辦 各社區	親水公園	民政
107.7.7(週六) 上午 9 時至 12 時	開幕式 親子寫生 水球大戰 防暴力宣導	暖暖區公所	同濟會 各里辦 各社區發展協會 承福宮 基隆國際同濟會 如意國際同濟會 基隆市稅務局 國軍人才招募中心	親水公園	全部
107.7.15（週日） 上午 9 時至下午 4 時	捐血 生態健行導覽解說 健行悠遊活動	如意國際同濟會 八堵里辦公處 暖暖里辦公處	暖暖里守望相助隊 暖暖後備軍人輔導中心 福興宮管委會 暖暖社區發展協會	福興宮 暖壽山步道	民政 誦安.臻樺.
107.7.21（週六） 上午 8 時 30 分至 12 時	暖江舞蹈班成果發表會 過港河濱公園步道巡禮	暖江國小 過港里辦公處	我愛暖暖志工協會 過港社區	過港里民活動中心或過港河濱公園	經建.綜行 淑婷
107.7.28 上午 11 時至下午 10 時	快閃民俗市集	暖暖老街發展協會	靈義郡	暖暖運動公園	
107.7.28 上午 10 時至 11 時	布萊梅樂隊~音樂劇表演	文化局 慾望劇團 基隆交響樂團	碇祥社區發展協會 碇祥里辦公處	碇祥里民活動中心	社政
107.7.29（週日）	西秦王爺遶境 超級夜總會	暖暖老街發展協會	暖暖靈義郡	安德宮 暖暖老街	區長

日期／時間	活動名稱	承辦單位	協辦單位	地點	負責課室
下午 2 時				暖暖運動公園	民政
107.8.4（週六） 下午 6 時	環保劇場	碇和里辦公處	暖暖區公所	碇內國小禮堂	社政 洧絃.筠璇
107.8.11（週六） 上午 9 時至下午 1 時	生態健行導覽解說（第二場次）	八堵里辦公處	暖暖里辦公處 暖暖區公所	親水公園.雙生土地廟	民政 彩月.俞年.怡婷
107.8.18（週六） 上午 9 時至 11 時	親水公園悅讀列車 （7/15.8/18.8/29）各一場次	八堵里辦公處	暖暖里辦公處 暖暖區公所	親水公園	社政
107.8.24（週五） 下午 7 時 30 分	管絃樂團音樂會	大專院校管絃樂團	疼厝邊關懷協會 碇祥社區發展協會	碇祥風雨籃球場	經建.綜行 嘉成

107 年暖暖 FUN 暑假，親水季要讓您歡樂一整夏一系列活動

（一）暖暖親水公園是聞名全台十大免費戲水景點一，去年暖暖受到民眾喜歡的暖暖親水季活動，今年基隆市政府及暖暖區公所結合暖暖各社區、里辦公處及民間社團擴大辦理為「暖暖 fun 暑假」，於今(107)年 7 月 7 日上午 10 時假暖暖親水公園歡喜開幕。

(107)年 7 月 7 日上午 10 時假暖暖親水公園歡喜開幕之情形

（二）邁入第二年的暖暖親水季活動，活動期間為 7 月 7 日至 8 月 29 日，開幕當天提供 1000 份冰淇淋分送與會民眾，活動除了親水公園兒童戲水區，並在暖暖各地區舉辦各類型親子低碳寫生、環境教育生態健行活動、靈義郡 160 周年慶、超級夜總會等。

暖暖親水公園舉辦各類型親子低碳寫生活動之情形

（三）為慶祝暖暖靈義郡成立 160 周年，結合民間團體暖暖老街發展協會於 7 月 29 日下午假安德宮舉辦西秦王爺繞境，當天晚上並邀集三立電視台於暖暖運動公園辦理超級夜總會。由知名金鐘主持也市暖暖子弟許效舜及澎恰恰、苗可麗聯合主持，卡司陣容堅強，前一日更有快閃民俗市集，今年夏天好吃好玩都在暖暖。

暖暖靈義郡成立 160 周年假安德宮舉辦西秦王爺繞境活動之情形

（四）今年親水公園噴水遊戲設施開放時間:7/7 至 8/29 每日上午 10:00-11:30，下午 16:00-17:30(每周一及五進行清潔維護及換水作業不開放)，另外也舉辦生態健行：於 7 月 15 日假暖暖福興宮、7 月 21 日假過港里民活動中心及 8 月 11 日假親水公園辦理生態健行活動，讓民眾欣賞暖暖的青山綠水。

8 月 11 日假親水公園辦理生態健行活動之情形

（五） 此外，也有寫生、藝文及音樂等多項活動，包括 7 月 7 日開幕當天親水公園同時舉辦親子寫生活動；7 月 28 日上午布萊梅樂隊假碇祥里民活動中心表演；8 月 4 日晚上假碇內國小舉辦環保劇場表演；8 月 25 日晚上則在碇祥風雨籃球場舉辦管絃樂團音樂會；8 月 26 日上午則邀集社區在親水公園表演太鼓、有氧舞蹈以及客家合唱團；8 月 18 日假暖暖親水公園舉辦閱讀列車活動。

7 月 28 日上午布萊梅樂隊假碇祥里民活動中心表演

8 月 4 日晚上假碇內國小舉辦環保劇場表演

8 月 18 日假暖暖親水公園舉辦閱讀列車活動

8 月 25 日晚上則在碇祥風雨籃球場舉辦管絃樂團音樂會

綜合上圖為 107 年暖暖ｆｕｎ暑假系列活動中辦理多項藝文及音樂等活動之情形

暖暖區去年榮獲低碳家園銀級認證，在今年推出更豐富的親水季系列活動，並推廣環境教育減塑活動，不提供包裝飲用水，請參與民眾自備飲水，低碳家園永續發展。

夏日炎炎，各位家長不愁暑假帶孩子去哪兒玩，攜家帶眷來暖暖清涼一夏並欣賞暖暖的好山好水。另為響應節能減碳，也請民眾多搭乘大眾交通運輸工具來暖暖！

第五章　各項問題討論

一、其他活動的聯結

活動日期	活動名稱	實施方式及步驟
107.7.5 107.7.9 上午 9 時至下午 1 時	親愛暖暖好山好水~環境清潔活動	(1) 說明：發動環保志工進行親水公園河灘地及週邊環境。 (2) 目的：希望藉由志工、居民環境整頓工作及徹底清除病媒蚊孳生源，維護社區環境的清潔營造永續的生活環境，實際關懷在地環境及生態，提昇居民的生活品質。 (3) 預計期程：7 月 5 日及 9 日 (4) 作法： a.排定於 7 月 5 日及.7 月 9 日上午 9 時至下午 1 時辦理淨灘及環境清掃活動。 b.7 月 5 日及.7 月 9 日分別進行暖暖溪右岸及左岸廊帶，進行深度清潔。 c.髒亂點、小廣告清除及環境污染之巡察，並於 7 月 5 日至 8 月 29 日間每週輪值，志工每星期排班 10 人，清掃親水公園等 d.由志工定期組隊髒亂點勸導，達到居民自動清理髒亂點，使環境整潔乾淨趨向社區零污染。 (5) 分工：公所、各里辦、環保志工。 (6) 地點及參加人數：親水公園、每場次預計參加人數約 100 人，合計 200 人。 (7) 活動不提供杯水，響應減塑政策。 (8) 本活動風雨無阻。
107.7.7 上午 9 時至下午 1 時	親愛暖暖好山好水~親子寫生活動	(1) 說明：結合 2018 暖暖 FUN 暑假系列活動辦理親子寫生。 (2) 目的：環保意識要從小紮根，透過寫生比賽，讓孩子們從繪畫中表現環保的重要性，大人也可以在他們的作品中，看到小朋友對環保的了解及想法。 (3) 預計期程：7 月 7 日 9:00-13:00 (4) 作法：藉由活動對於學子施予生態教育及相關減塑政策宣導、關懷環境等議題讓孩子們環保觀念，深入記憶並化為實際行動，大家一起動手，將自家環境整理乾淨，並且共同維護公共區域的整潔， (5) 參加對象及人數：由國小六年級以下學生參加。 (6) 本場活動與親水公園悅讀列車活動同步舉行，本活動結合基隆國際同濟會、如意國際同濟會兩大社團共同舉辦，由同濟會會兄及會姐擔任工作人員，協助親子寫生活動的進行。 (7) 本活動若遇雨天將在水源橋下平台及現場活動帳棚內辦理。
107.7.15	環境教育生態健行	(1) 說明：暖暖福興宮旁金山街通往暖壽山的步道，是

活動日期	活動名稱	實施方式及步驟
上午 9 時至下午 1 時	導覽解說活動~第一場次暖壽山步道至金山寺	在地人的賞桐秘境，暖壽山步道歷史悠久，從清法戰爭時期就已經存在。 (2) 目的：藉由活動使參與者感受山林之美吸取芬多精，一邊解說沿途的生態、地質、人文及歷史等特色，讓市民擁有健康的步道環境，並建立生態保育觀念。 (3) 預計期程：7 月 15 日 9:00-13:00 (4) 作法： a. 邀請深具專業知識的解說員導覽低海拔山林生態及中法之戰壕遺址、金山寺等歷史典故。 b. 生態植物觀察及引導解說、回饋單及用手機留下於活動中最滿意的照片並回饋上傳主辦單位。 (5) 分工：公所、各里辦、各社區發展協會等 (6) 地點及參加人數：暖壽山步道、預計參加人數約 150 人 (7) 聘請通過自然保育領域之環境教育教學人員、資深河川巡守隊隊長戴基益老師及土生土長暖暖里陳建興里長擔任導覽解說。 (8) 設計活動滿意度調查及回饋單融入環境教育元素。 (9) 本活動若遇雨天則延長友善廟宇的時間及環境教育互動。
107.8.11 上午 9 時至下午 1 時	環境教育生態健行導覽解說活動~第二場次親水公園、雙生土地公廟	(1) 說明：水資源文物展示館，以基隆自來水道歷史、文化資產及水資源循環與保育為主題，展示基隆水道初期規劃重要文獻及淨水設施模型擁有百年歷史的暖暖淨水場，經基隆市政府文化局依文化資產保存法公告為文化景觀區，是繼仙洞巖後基隆市第二處文化景觀，場內的「暖暖淨水場八角井樓」及「暖暖淨水場幫浦間」則為歷史建築，紅磚與混凝土造型十分典雅，保有日治時期建築風貌。 (2) 目的：讓市民了解暖暖重要百年歷史築等設施並提倡無菸運動空間，讓民眾共同維護環境整潔，並建立生態保育觀念。 (3) 預計期程：8 月 11 日 9:00-13:00 (4) 作法： a. 邀請深具專業知識的解說員導覽「暖暖淨水場八角井樓」、「暖暖淨水場幫浦間」及水資源文物展示館等。 b. 沿途生態植物觀察及引導解說、並以戶動的方式請參加人員填寫活動回饋單及用手機留下於活動中最滿意的照片並回饋上傳主辦單位。 (5) 分工：公所、各里辦、各社區發展協會等 (6) 地點及參加人數：親水公園、雙生土地公廟、自來

活動日期	活動名稱	實施方式及步驟
		水公司第一區管理處水資源文物館等、預計參加人數約 150 人 (7) 本活動若遇雨天則延長友善廟宇的時間及環境教育互動。 (8) 設計活動滿意度調查及回饋單融入環境教育元素。
107.7.7 107.8.18 107.8.29 上午 9 時至 11 時	環境教育親水公園悅讀列車	(1) 說明：暖暖親水公園為基隆市唯一能提供民眾溪邊戲水的好地方，近年來很多外縣市民眾都慕名而來，園內設施計有藝術噴水池、兒童遊戲水池、親水步道、兒童遊樂設施等風格獨特，可提供民眾於假日時良好的遊憩場所，並且是優良的教育場所。 (2) 目的：現代人生活忙碌，家長很難有充裕的時間陪伴孩子閱讀。暑假即將到來，為推動城市閱讀風氣，鼓勵閱讀的獨特魅力激發孩子閱讀的胃口選在暖暖親水公園舉辦一系列故事列車，讓生態保護及環保觀念從小紮根。 (3) 預計期程：7 月 7 日、8 月 18 日、29 日計 3 場次 (4) 作法： a. 邀請資深故事協會成員帶領親子認識公園豐富的生態植物及生物的多樣性。 b. 以環境教育繪本-怕浪費奶奶等帶領小朋友進入有趣的故事，讓環保意識觀念深植小朋友心中。 (5) 分工：公所、圖書館、各里辦、各社區發展協會等 (6) 地點及參加人數：親水公園、預計參加人數約 300 人（每場次 100 人）。

二、暖暖火車站空品區等的維護

由暖暖里辦公處社區發展協會共同認養暖暖火車站空品淨化區，目前植生不足的部分將於年底天氣涼爽時進行補植作業。

暖暖火車站空品區維護情形

第六章　結語與建議

一、在區內廣為推動低碳家園的各系列活動：

（一）辦理各里環境清潔工作：

為營造安全無虞的親水空間、清澈無味的乾淨水質及生態永續的景觀環境，運用各里環保志工辦理轄區內各理環境清潔工作，同時活絡地方親水設施，促進地方觀光產業發展可能性。

運用各里環保志工辦理轄區內各理環境清潔工作之情形

（二）辦理親子寫生活動：

透過親子寫生活動，由家長帶領學童一起度過一個美好暑假假期，倡導正當休閒低碳旅遊活動，並藉由寫生活動繪製家鄉美麗的好山好水，喚起學童更珍愛環境資源，進而保護與愛惜環境。同時教導學童各項環保政策，也鼓勵參加者自備個人衛生用品等，落實節能減碳的行動。

由家長帶領學童報名參加親水公園寫生活動一起度過一個美好暑假假期

（三）辦理一系列生態健行活動一：

環境教育生態健行導覽解說－第一場次（暖壽山步道），由暖暖福興宮出發，福興宮是暖暖區使用環保金爐的廟宇之一，與八堵里的將軍宮均使用環保金爐，並且皆已使用節能燈具，透過解說，使參與的民眾瞭解友善廟宇響應減少空污的方式與重要性。暖壽山步道是今年由暖暖里辦公處及暖暖區公所共同打造的欣賞桐花的步道祕境，許多民眾不了解，藉由活動的舉辦可以讓參與者了解親近自然是這麼的容易，並請專業的講師講解步道的生態，也撿拾山林間的垃圾，共同維護山林之美，配合健行推動淨山活動，指導參與人員撿拾特定垃圾，並分組進行，例如拿紅色垃圾袋者撿拾玻璃瓶. 藍色垃圾袋者撿拾保特瓶等，集合後逕為分類而給予獎勵。設計活動滿意度調查及回饋單融入環境教育元素。更能喚起民眾維護環境人人有責之省思。

環境教育生態健行導覽解說－第一場次（暖壽山步道）健行之情形

（四）辦理一系列環境生態健行活動二：

環境教育生態健行導覽解說－第二場次（親水公園、雙生土地公廟），由親水公園集合出發，臨親水步道經過百年古蹟建築幫浦間，再到自來水公司水資源文物館參觀，使參與者了解第一座台灣民生用水水庫的誕生，水資源生態教育，使民眾更珍惜暖暖的好山好水好環境。雙生土地公廟位於東勢溪與西勢溪的匯流處，河岸景觀優美，今年有數十隻藍鵲出沒於溪畔，吸引許多賞鳥人士駐足攝影、民眾畫畫寫生。透過活動的舉辦，更能將環境教育的重要性深耕於每一個參與者的心中，進而達到環境教育推動的目的。

親水公園、雙生土地公廟、自來水公司等環境教育生態健行導覽解說

（五）辦理環境教育親水公園悅讀列車活動：

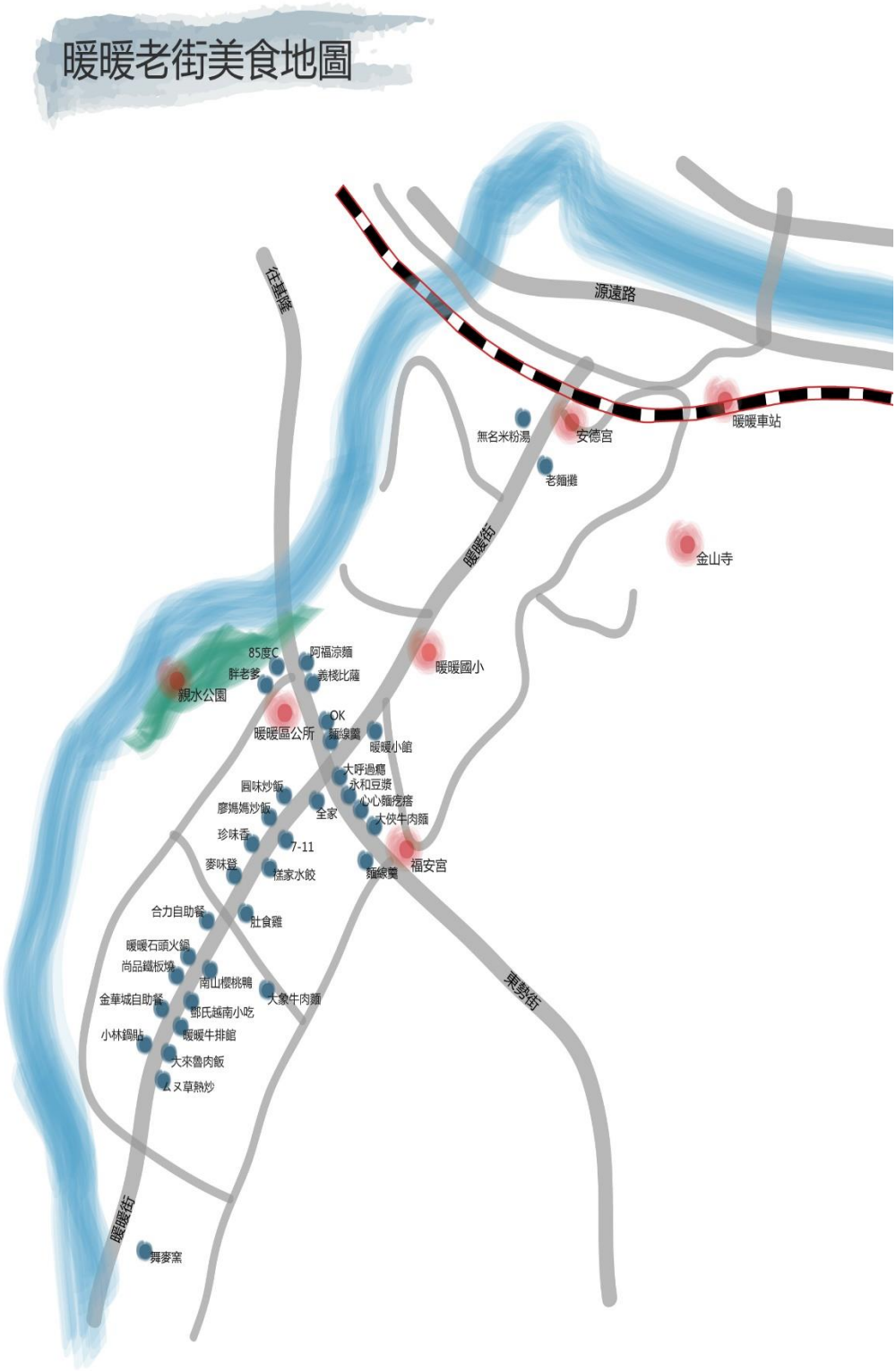
經由辦理環境教育親水公園悅讀列車活動並透過資深故事老師解說環境教育相關繪本故事，讓學童從中學習環保意識，並藉此培養兒童能建立主動閱讀、喜歡閱讀的習慣，讓孩子都能因為閱讀而悅讀，進而愛上閱讀。同時，在聽故事、說故事、看故事中，可以學習語言文字的運用，精進語文能力，透過有關環保節約能源的兒童繪本導讀，可以獲得許多環保低碳生活小常識，深植許多正確的環保觀念。

第一場環境教育親水公園悅讀列車活動並透過資深故事老師解說之情形

第二場環境教育親水公園悅讀列車活動並透過資深故事老師解說之情形

（六）製作轄區內美食地圖：

暖暖親水公園提供免費的噴水設施，搭配暖暖區公所製作的美食地圖提供民眾舒適休閒的運動空間，帶動地方觀光與發展。



製作轄區內暖暖街（老街）美食地圖

二、辦理 106 年度行政院環保署低碳生活銀級認：

透過辦理一系列生態健行、環保教育及各里環境清潔維護等活動，學習進行低碳活動的認證，進而推廣至暖暖區各里、各角落達成名符其實的低碳家園營造。

行政院環保暑考核委員進行銀級認證現勘之情形

暖暖區林文榮區長至行政院環保署受獎之情形

三、研究結果建議

（一）鑑於近年來政府力求求新求變，翻轉過去刻板印象及陳疴守舊的施政模式，已不適合現在科技發達、資訊交換迅速的世代，如何使民眾有感？ 營造幸福城市的政策，轉化為第四年成果政策，成為未來如何制定人民幸福有感施政政策或計畫的參考，希望藉此一個研究能提決策層級盡面擴大本市各區里(社區)，共同推展營造幸福城市之政策。

A. 利用免費通訊成立專屬群組：成立 LINE 群組廣邀志工參加，免費通訊群組的成立，便於聯絡、反映問題，或是通報各項需改善事項，更能迅速發現問題所在進而針對問題擬具改善方案。

B. 建立縱向及橫向溝通平台：各項業務的推動，建立由上而下、由下而上，由左而右、由右而左的溝通平台方便業務單位推展業務。

C. 上級的單位的督辦與參與，使民眾了解政府的用心以及營造的目的，共同推展幸

福有感施政的政策與計畫，上級單位的重視，套用現代用語更能接地氣。

D. 志工人力的運用：盤點轄內可利用的志工資源，定期舉辦志工的訓練，冊列管理由專人來負責志工的業務舉凡志義工訓練、組訓、服務紀錄登錄等。

E. 活動的創新與時代潮流的脈動相連結：現在的民眾著重求新求變不喜歡制式化以及陳腐的、靜態的、死板的活動，所以要力求創新並與時代的潮流相結，吸引區民的注意並將活動融入我們的政策與計畫，已達最良好的效果。

F. 在地低碳休閒觀光的推動：活絡地方組織聯繫：目前在各社區裡有關懷據點的營造系統推廣，早期里鄰系統中上有「里服務小組」的組織，結合地方熱心人士依照各成員的專長，熱衷服務事項，協助政府各項政令的推廣。

G. 繁榮地方觀光事業：瞭解各區特色，發展觀光資源，定期舉辦各項低碳輕鬆的旅行，供居民調適身心，營造大花園，讓民眾一出門就覺得是在逛公園，加強環境綠美化及整潔度。

H. 交通運輸的完善，大眾捷運交通工具的普及，減少汽機車碳排放量。將營造低碳永續家園幸福城市成為一種簡約的生活方式讓民眾，讓民眾透過公部門的帶領將此種營造內化成生活的一部分。

（二）研究的範圍局限在鄉鎮市區級，屬中小範圍規模，資源較短缺，且又因各鄉鎮背景、人文、地形、民風的不同而有所侷限，希望有更多經費及各領域專業人才挹注，能更深入推展營造幸福城市的政策，營造幸福城市人民有感新世代。

A. 與公益社團的連結：台灣人民善良的本性，有許多公益團體聞名國際，國際四大社團：獅子會、扶輪社、同濟會、青商會等等的公益社團都非常熱衷於社區服務這一塊，政府的政策若與公益社團連結更能擴大推廣各項幸福政策、福利政策，所以與公益社團的連結可說是事半功倍更能營造出幸福城市。

B. 上級單位的支持：例如以補助性的專案推動，由下而上來申請，透過審查核定各項幸福政策或符合宗旨，便可給予補助、協助經費以及政策方面的指導。

C. 藉由社區營造、規劃一里一特色，營造出節能減碳及人文地理特色的慢活參訪活動路線。期使市民朋友走出戶外，參與各類活動，活出健康人生。

D. 組織願景的建立與組織再造：創造與民眾互動的平台，傾聽民意，確實的在地化發展地方文化的特色，營造幸福優質的組織願景， 除老舊陳疴的制式化政策，讓民眾感受公部門的用心而不是一昧的預算消耗，營造幸福城市人民有感新世代。