

大學協助地方政府橫向連結各局處推動 跨域政策——共創樂智友善社區 「失智症去汙名化」的挑戰

邱延洲、盧紀邦、陳麗君、盧文祥、徐珊惠、游素玲、
張玲慧、王靜枝、陳玉女*

議題討論

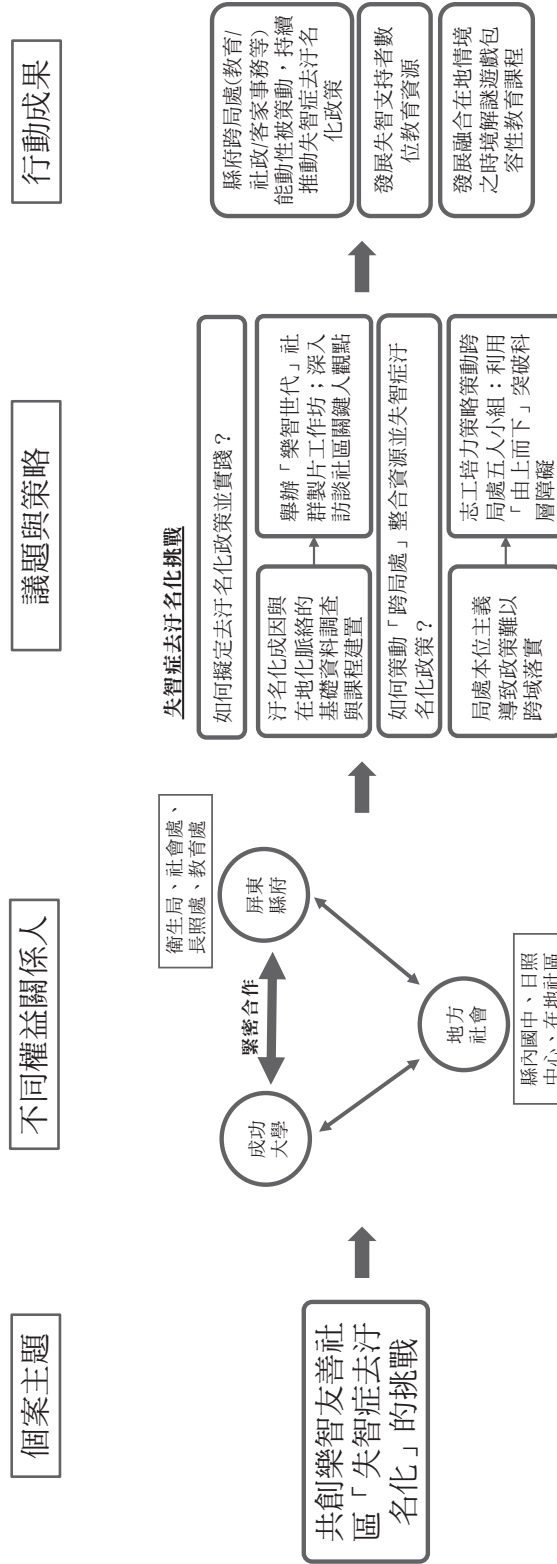
「共創樂智友善社區」(屏東縣政府「安居大社區」計畫)因牽涉關聯到長照專業知識相關的府內基礎公務員培力、中小學生命教育教材、支持高齡友善之客家文化整理與社區意識養成、高齡友善之各種硬體基礎設施(如:紅綠燈秒數變長)等議題,涉及地方政府多局處,如:長照處、社會處、衛生局、教育處、客家事務處、警察局、工務處等。因此,如何協助屏東縣政府(全球首創「長照處」作為一級縣府單位之地方政府),以長照主流化為概念進行跨局處橫向連結,整合各局處資源共同建構跨域的「共創樂智友善社區」計畫?

一、前言

因應 2018 年衛福部推動的「失智友善社區計畫」,國立成功大學人社研究團隊與屏東縣政府合作的前身計畫「竹田鄉西勢村高齡樂智友善園區計畫委託案」。2018-2021 年執行期間,屏東縣政府為主導,成大團隊為輔佐,分別從客家處與衛生局,承接共三年之委託案,與地方政府、社區關鍵人與商業組織於竹田鄉西勢村共同建構全球首創以科技導向、無物理牆之無圍籬失智照護模

* 邱延洲,國立成功大學人文社會科學中心博士後研究人員;盧紀邦,國立成功大學建築學系兼任助理教授;陳麗君,國立成功大學台灣文學系教授;盧文祥,國立成功大學資訊工程學系教授;徐珊惠,國立成功大學體育室/健康與休閒研究所教授;游素玲,國立成功大學外國語文學系教授;張玲慧,國立成功大學職能治療學系副教授;王靜枝,國立成功大學護理學系教授;陳玉女,國立成功大學歷史學系教授兼副校長。

成功大學



圖一：個案寫作架構圖
(資料來源：本研究)

式，著力以人為本、扎根在地生活脈絡、與系統性的志工培力。並朝向失智友善社區四大元素：友善居民、友善組織、友善環境、友善參與等方向進行。

所謂的友善居民，乃希望提升樂智認知達到居民與照顧者皆能有「正向樂智」的態度；而友善組織，則是讓社區內各類型態之組織、團體，有樂智覺知並能參與、規劃積極的樂智活動與支持性服務，朝向具備無圍籬照護理念之社區組織；友善環境即指，建構低認知障礙的社會性與物理性支持環境，提升在地物理空間環境的可及性，亦藉助生活文化特質之應用、科技導入等，營造對具備支持性之空間環境；友善參與的目標，在於從健康到失智者，都能有機會參與符合在地生活與生活脈絡的社區活動；社區中並有多元健康促進活動以達到預防延緩失能。最終能夠達到適切的社會與活動參與、且具生活品質。

在前期屏東縣府委託計畫的支援下，成大研究團隊以跨領域合作的內部知識整合，與縣府密集討論和規劃，分別在竹田鄉西勢村社區推動開放性失智照護模式，包括健康促進活動規劃與執行、社區志工發展、失智家庭照顧者支持團體與課程、日照中心輔導、空間規劃與智能數據應用，以及社區資源連結與社會實踐發展等專業面向，利用社區、志工、照護、空間以及資源等架構，逐漸發展目前的樂智友善園區之雛形。

不過，縣府方面和社區方面，對於成大團隊所執行的各項實踐推動，尚處於摸索階段。換句話說，2018-2021 年期間，研究團隊的角色主要以媒合組織間、地方間、以及組織與地方間的串聯，協助建立縣府跨部門組合的工作小組並駐點於地方，以定期討論工作推動之共識與方案。可惜的是，前期委託計畫結束後，因縣府人事異動以及經驗傳承落差，導致在縣府端對「樂智友善」的執行與輔導，似乎出現銜接上的斷裂。2022 年，成大團隊榮獲國科會支持，加入「大學與地方政府合作推動地方人文發展與跨域治理計畫」一員，以強調大學端如何扮演智囊的角色，著手建立地方知識系統，欲藉此培力縣府同仁和社區志工，讓樂智友善能於在地永續，並深化擴散「樂智友善」持續之動能。

「樂智友善、高齡照護」業已成為屏東縣府長照政策的核心內涵，更在 2022 年始執行國科會「大地方計畫」之後，對推動樂智友善的政策目標，多所滾動調整。舉例而言，縣府端從開放性到無圍籬，名稱有改變，但實質政策並無調整。2022 年縣市長九合一選舉，屏東縣政府在新舊團隊的交替中，持續延續樂智高齡政策推動的理念。此外，國科會「大地方計畫」聚焦於大學、地方政府、地方社會三方的協力模式，其中橫向與縱向的單位、機構合作之協商，以俾利推動有關工作，因此也產生許多困境與挑戰，本文透過「培力」作為具體案例，討論其挑戰為何，並說明如何從「縣府端」和「社區端」改善培力工作之挑戰。

二、跨局處橫向連結的需求考量

(一)「失智症汙名化」的問題發現與對應策略

在成大團隊申請「大地方計畫」時，發現單從竹田鄉西勢村的場域中，仍普遍存在「失智症汙名化」的狀況。據此，因應計畫需求，規劃採取衛生、教育、社政以及客家事務等四大工作議題，鏈結衛生、教育、社會、長照、客務等局處進行合作，規劃各子計畫投入，並支持反轉汙名化教育議題的發展，推動工作凝聚共識。

表一：四大議題的串聯規劃

議題	對應主責局處	成大團隊可支持性之子計畫
衛生	衛生局	子計畫四：以消弭社會汙名化為基礎發展具在地文化特色的失智症支持者教育課程內涵 子計畫五：開放型失智照護模式建置的知識系統與推廣
教育	教育處	子計畫三：創「憶」的生活：從概念改變模式到記憶敘事的學習歷程 子計畫四：以消弭社會汙名化為基礎發展具在地文化特色的失智症支持者教育課程內涵
社政	社會處	子計畫一：樂智友善社區支持性環境的建構經營 子計畫三：創「憶」的生活：從概念改變模式到記憶敘事的學習歷程
客家事務	客家事務處 社會處	子計畫二：竹田在地老化之「幸福無地比」——以 AI 與新媒體支持客庄照護與文化永續創生

(資料來源：本研究)

為此，縣府相關局處，如衛生局、社會處、客家事務處，成立跨局處業務之工作小組，簡稱「五人小組」，駐點於竹田鄉西勢村，可以立即推展樂智友善業務。足見屏東縣府在高齡照護、失智友善的議題，並非單純的「調查研究」的委託，而是真正地為了全面落實「長照」政策，希望完善竹田「樂智友善園區」的建置，進而擴散至全縣。而就成大團隊的立場，除了協助縣府完成施政，更多的是想扭轉大眾對「失智症」既有的刻板印象，並將支持性教育擴展出去。

(二)成大團隊與「五人工作小組」的角色與互動

成大團隊與「五人小組」，主要是輔導與被輔導的角色。起始設定是輔導縣府跨局處成員與社區組織，或相關團體之合作與任務分工，營造建構樂智友善園區之工作模式，輔導衛生局、社會處、客家事務處等跨局處溝通，以利永續經營。

在整體的互動上，成大團隊以陪伴者的角色，諸多時候是從旁觀察，適度提供協助與建議，通過對小組成員提問，促進覺察自身想法，將議題帶到意識

層面，自發思考可行的調整策略。必要時團隊亦提供成員沒想到的策略與方法，供小組成員參考。

基於計畫主題，除了成大團隊內部跨領域合作外，縣府跨局處亦須橫向聯繫與串聯，如何在第一線的竹田場域，落實議題推動的相關工作，五人小組則益形重要，故成大團隊與五人小組亦是一種攜手合作的關係。

三、挑戰與改善(一)：「樂智友善」培力的轉向

(一)五人小組培力的困難點

屏東縣府為「高齡照護、失智友善」政策的推動，在竹田的樂智友善園區成立跨局處之五人工作小組，其目的是為能與社區產生立即性的接觸，以及互動來往之便民服務。然而，雖然五人小組在竹田駐點，與社區的連結深化，但每一位同仁來自不同局處，各有其局處本位，因此推動業務的邏輯和思考，常在同一議題上，反映出不同的觀點，難以形成共識。

其次，培力輔導五人小組過程，常發生公務人員的思維囿制，對以往未曾推動過，或無實際執行經驗的方案探索，乃趨於保守，無法有效突破，例如盤點、宣導友善商家、組織的過程被拒絕時，則產生退縮，而非積極找尋改善策略。再則，由於五人小組成員，推動竹田樂智友善業務，雖是第一線人員，但基於行政科層制度的文化，往往需請示上級，俟允肯才能執行推動。初期輔導培力五人小組的階段，出現現實狀況與成大團隊理想規劃的進度有所落差。據此，本團隊重新思考培力的重心，強化「志工」培訓的力道。

(二)轉為「志工」培力的策略

培力「志工」亦是本團隊在「友善居民」、「友善組織」的架構下，所致力推動的重點之一，與輔導五人小組相同。不過，初始的設定是輔導五人小組，使其培力樂智友善之志工組織。由於五人小組初期輔導不易，進而將重心轉向培力志工，透過志工組織自主經營及任務導向化，規劃提升失智症識能及延緩失能失智之專業課程等訓練，成為健康促進活動種子師資，持續擴展服務區域。

培力志工組織的過程，因失智症識能及延緩失能、失智被導入訓練課程。志工們接收這些知識後，快速擴散出去。舉例而言，志工除了更加理解失智症，同時回歸各社區的關懷據點宣導，導入相關的活動課程。此外，因成大團隊的培訓，獲悉團隊正在進行盤點社區友善商家(組織)、資源，則主動帶著成大團隊，以及五人小組進入社區，拜訪商家，並宣導與說服商家一同加入友善商店的行列。



圖二：成大團隊辦理志工培訓
(資料來源：本研究)

志工作為成大團隊、五人小組與商家的中介角色，並在友善組織方面斬獲效益，是始料未及的。而志工的行動，為五人小組帶來動力，對後續五人小組的業務討論有實質幫助。具體而言，志工們相當支持成大團隊，對失智症「去汙名化」工作的推動，帶動五人小組後續之動能。

四、挑戰與改善（二）：失智症「去汙名化」的工作推動

（一）擾動社區：失智友善社區建構與常態化

失智症「去汙名化」是建置失智友善社區之重要核心，強化社區無圍籬照護，促進「在地老化」，更是成大與屏東縣府共同的目標，因此將在地的生活與文化，導入失智症「去汙名化」，抑或是「支持性教育」。本團隊透過：1. 「樂智世代」社群製片工作坊；2. 找尋「在地老化」概念改變之學習策略；3. 深入訪談社區關鍵人對失智症社會汙名化的觀感等跨域觀點的注入，多重活動的進行擾動，不僅促使團隊更加認識在地對於失智症的想像回饋，更借助地方知識建置「在地老化」等包容性教育課程。

基於「社區擾動」的概念。首先，在營造樂智客語社區的基礎透過社區組織與活動協助弱勢年齡層長者、幼者語言社群之間語言文化資本的聯結與再生，使得居民無論健康或失智者都能適切的社會活動參與，營造社區母語、在地文化形塑跨世代的認同情感，促成竹田客庄居民「延長就地活躍和健康老化、自在老化」。更藉由這些回饋，推動為期九週的製片工作坊，共製作出七部在地紀實影片。

其次，透過志工以滾雪球方式招募 13 位居住於西勢樂智社區 20-40 年的居民、商家，或是社區關鍵人等參與研究，發現在地老化的關鍵元素，來自於個人生命記憶中的在地信念、不同性別角色所蘊化之家與社區的記憶、客家文化印記的傳承思辨、以及樂智社區參與的認知記憶改變等，進而建置全長約 2 公里的漫步西勢日常地景，透過 9 個在地居民日常據點，融入在地議題式情境化故事，創造地方日常記憶的實境解謎遊戲，發展包容性的教育課程。

再則，對村里長、社區組織、警察、非失智友善商家等四類，計 24 名進行訪談，掌握在地社區居民對失智症之刻板印象，以發展和推廣學子版「我的老寶貝」數位教材，以及規劃成人版「走進失智者的世界」數位教材。期待失智友善社區常態化。

（二）擾動縣府：「由上而下」的行政科層突破

在建置「樂智友善」社區的想像，成大原本的預想是與第一線承辦一同推進，然而這樣的想法似乎受制於行政部門的「科層化」，較難有效推動相關工作，因此本團隊一直找尋機會，進行縣府行政體系的擾動，期待能突破「層層上報」的困境。

2023 年 1 月 12 日，由陳玉女副校長帶領的成大團隊拜訪屏東縣政府，縣府由黃國榮副縣長帶領，社會處、衛生局、長期照顧管理中心（112 年 3 月升格長照處）、客務處等首長與會。在會議中除了就跨局處合作議題討論外，更釐清後續各局處承辦窗口與各子計畫主持人（含助理）的聯繫機制，團隊成員（主持人、助理）都需與縣府的局處首長加 LINE，利用日常的通訊軟體，與縣府達到溝通順暢，組建聯繫群組，助益後續跨局處平台的建置。2023 年 2 月 10 日，配合國科會「大地方計畫」實地訪視，成大團隊與縣府跨局處共同籌備「屏東樂智社會共識工作坊」，後續也轉為定期召開跨域工作共識會議。

受惠於此，成大團隊助理與第一線承辦溝通不順利時，便可由主持人與首長、主管溝通，達到推動之效果。例如 2023 年 10 月由成大團隊製作出「我的老寶貝」國中學生認識老化與失智的數位教材。後續，在舉辦教師線上研習營的過程，各學校對教材之潛在效益認知不足，且認為增加教學負荷。據此，成大團隊與教育處、竹田國中各別溝通，教育處終以發文形式督促各校限期配合完成，竹田國中從校長至輔導主任出發，更是以學校、教師等社群發揮影響力，促進思考教材正式列入課程大綱，以確保教材的未來永續推廣價值。目前已有 36 所國中完成了全校性的數位教材學習，共計 2,933 名學生受益，達到初步的教育介入目標。



圖三：成大團隊拜會屏東縣政府
(資料來源：本研究)

五、結語

回顧過去七年成大團隊的陪伴與參與，大學與屏東縣政府一同從討論的發想到一步步的落實至今，研究團隊與地方政府不僅營造了臺灣首座開放性樂智社區——竹田西勢友善樂智園區，更發展至竹田其他社區的拓點延續。而在大學端所扮演的角色中，官學間相輔的可能與差距亦不可被忽視。換句話說，屏東縣府既有的跨局處橫向聯繫機制，如首長間有其聯絡模式，基層承辦亦有其聯繫之管道，但平時較難形成常態化，通常需要透過共同的施政需求與共識目標，方才會有頻繁的橫向聯繫。因此，成大團隊的角色則是強化跨局處連結的必要性，針對在「需要共識凝聚」，或「以議題為導向的提案」時，順勢推動跨局處討論，往往效果甚佳。但在「實際執行」的業務推動，仍多仰賴各局處各自行動。

然而，因成大長期累積的學術聲望，無論在社區民眾、志工組織的信賴感與促進社區工作的推動上相對容易，反之由於縣府的行政科層文化制度的局限，使得大學與地方政府在溝通上有較大的挑戰。因此，團隊認為廣義的跨局處連結行動，在共識凝聚時期即是召集各局處針對議題大目標進行討論（例：培力工作坊、跨局處會議），而在業務推動時期，則是善用跨局處的橫向關係，適時利用機會破解行政科層化，有效的在執行時串聯資源，支持行動動能。具體而言，成大團隊「橫向連結各局處推動跨域政策」不是合作目標，而是行動過程自然產生的策略運用。