

大學作為地方高齡照顧政策智庫： 以共創樂智友善社區為例

陳玉女*、盧紀邦**、陳麗君***、徐珊惠****、
游素玲*****、王靜枝*****、張玲慧*****、邱延洲*****

摘要

高齡友善照顧的長遠政策，在大學、地方政府及社會三方共同努力下如何展開與推動？2018年，屏東縣府以委辦案型式，與國立成功大學（以下簡稱成大）人文社會科學中心共同打造竹田鄉西勢村成為失智友善社區典範。2022年7月起，在國家科學及技術委員會人文處「大地方計畫」架構下，為確保高齡化社會全民福祉，成大團隊與屏東縣再度攜手，延續樂智友善政策動能，擴大推廣落實共融／共榮無圍籬高齡照顧之理念。成大人文社會科學中心始終投入解決在地問題、應用行動研究、資源連結引動，輔導培力縣府在地跨局處小組。

* 國立成功大學歷史學系教授

** 國立成功大學建築學系兼任助理教授

*** 國立成功大學臺灣文學系教授

**** 國立成功大學體育健康與休閒研究所教授

***** 國立成功大學外國語文學系教授

***** 國立成功大學護理學系教授

***** 國立成功大學職能治療學系副教授

***** (通訊作者)，國立成功大學人文社會科學中心博士後研究人員

投稿日期：2024年5月16日；採用日期：2025年3月6日

doi:10.53106/2311505X2024021101001

airiti

經由執行到規劃的今昔演進和追蹤對照，本文將以場域實踐經驗及其過程影響研析作為基礎，嘗試完成俱足脈絡與反思視角的政策智庫介入模式之探討。

關鍵詞：大地方治理、大學、地方政府、高齡政策、樂智友善社區

Universities as Policy Think Tanks for Local Elderly Care: A Case Study on Co-Creating Dementia-Friendly Communities

Yuh-Neu Chen^{*}, Chi-Pang Lu^{**}, Le-Kun Tan^{***},
Shan-Hui Hsu^{****}, Su-Lin Yu^{*****}, Jing-Jy Wang^{*****},
Ling-Hui Chang^{*****}, Yen-Chou Chiu^{*****}

Abstract

How will the long-term policy of age-friendly care be developed and promoted with the joint efforts of universities, local governments, and local society? In 2018, the Pingtung County Government worked with the National Cheng Kung University (NCKU) to build Xishi Village in Zhutian Township into a model dementia-friendly community. Starting from July 2022, under the framework of the “Local government-university collaboration project (the LgUC+ project)” of the Humanities Division of the National Science Council, in order to ensure the well-being of all people in an aging society, the NCKU team and Pingtung Government will work together again to continue the momentum of smart and friendly policies and expand the promotion and implementation

* Professor, Department of History, National Cheng Kung University

** Adjunct Assistant Professor, Department of Architecture, National Cheng Kung University

*** Professor, Department of Taiwanese Literature, National Cheng Kung University

**** Professor, Institute of Sports, Health and Leisure, National Cheng Kung University

***** Professor, Department of Foreign Languages and Literature, National Cheng Kung University

***** Professor, Department of Nursing, National Cheng Kung University

***** Associate Professor, Department of Occupational Therapy, National Cheng Kung University

***** (Corresponding Author), Postdoctoral Researcher, Center for Humanities and Social Sciences,
National Cheng Kung University

of shared the concept of integrated/co-prosperous elderly care without barriers. NCKU has always invested in solving local problems, applied action research, resource linkage and mobilization, and guided and strengthened local cross-bureau teams in the county government. Through the past and present evolution from execution to planning and tracking and comparison, this article will use field practical experience and process impact analysis as a basis to attempt to complete the discussion of policy think tank intervention models with both context and reflective perspective.

Keywords: large local governance, universities, local governments, elderly policies, smart and friendly communities

壹、前言

回顧大學與政府的合作，1973年行政院研究發展考核委員會便開始導入學界研究能量，重要的模式即是委託學者進行政策研究，協助政府解決政策課題，開啟學界與實務界的互動關係（廖麗娟、吳怡銘，2011，頁10-11）。但學界與實務界存在文化差異，尤其學界的研究成果，常需俟政策契機，才能顯現其研究貢獻，導致研究採行率不高，使得大學與政府的互動存在相當程度的推拉關係（朱景鵬、林嘉琪，2011；廖麗娟、吳怡銘，2011；鄭錫錯，1996）。除此之外，政府與大學的合作，相當程度仍維持著「採購」的思維與機制，即採用契約委外的市場化方式，欲藉由私部門組織之間的競爭，以提升公共服務的績效（孫煒，2016）。以致大學與政府之間，在互動上多以個別研究者或單一專業團隊的合作為主，較少發揮大學的跨領域研究之動能。

樂智友善園區的建構，自2018年起，便透過官學合作，於屏東縣竹田鄉西勢村建構樂齡村之示範標的，至2022年止，更是朝著高齡樂智友善園區的建置邁進。而這項計畫對國立成功大學（以下簡稱成大）而言，卻有重要的意義轉化，亦即如何從廠商（協力者）轉變為智庫的角色。站在政府機關的立場，因據《政府採購法》（2019）定型化契約之限制，即使是學校接受其委託，仍然與一般之公司、行號、營利團體一樣，被定義為「廠商」。因此，2018年至2021年，屏東縣政府委託成大執行計畫的狀態，成大確實有著「廠商」的角色；2022年，成大參與國家科學及技術委員會（以下簡稱國科會）「大學與地方政府合作推動地方人文發展與跨領域治理計畫」（以下簡稱「大地方計畫」）後，角色則有新的走向，某種程度上可謂邁向作為屏東縣政府長照政策網絡「智庫」發展。但從大學作為地方政府智庫的角色，其中的界線與分際，仍有許多模糊之處。事實上，智庫的定義見解相當多（王麗雲，2006；朱志宏，2002；林建甫，2014；曾秉弘，1999；孫克難，2011；Abelson, 2002），總體而言，智庫應指能提供政策制定者相關資料、資訊、研究成果、諮詢、建議及支援的研究機構，其功能在於影響政策之規劃與制定（蔡進雄，2018，頁5）。

大學作為地方政府的智庫，誠如國立暨南國際大學（以下簡稱暨大）所揭櫫的自我定位，其基調在於「合作型智庫」，藉由與南投縣政府的橋接（bridging）與協力，鏈結彼此，強化縣政府的治理能力（孫同文、陳文學，2018）。當政府將合作對象視為智庫時，兩方專業可以雙向交流溝通，相較於政府邀請合作對象的單一指令，更有機會優化決策擬定與執行。然而，目前智庫

在臺灣的發展，不僅受阻於人力、財力不足，更因智庫多依循政府單位、國家政策方針，以致其智識獨立性、公信力常遭受質疑（蔡進雄，2018）。有鑑於以上困境，大學作為高等學術機構，亟需釐清身為政府智庫的角色與責任。

為釐清合作對象身為政府智庫的角色與責任，本文旨在梳理成大於國科會大地方計畫中，從屏東縣政府的「廠商（計畫執行者）」轉化為「政府智庫」的經驗。本文將借助計畫執行過程，團隊之參與觀察、各類座談，以及行動研究等作為主要方法論，進而提出成大團隊的反思與成長，整理出大學或多方合作對象，以及對應之解決策略，此為成大團隊角色轉化的重要關鍵。

貳、成大在「樂智友善政策」脈絡的角色轉化

2022 年，成大團隊在原有與屏東縣政府的委託案基礎上，以「共創樂智友善社區：成大大屏東縣好厝邊」，向國科會人文處申請大地方計畫。值得討論的是，成大團隊在計畫推動的過程，所扮演的角色也漸形不同。具體而言，目前的發展乃逐漸由「廠商」轉化為「智庫」的角色。而這樣的轉變過程，在所謂政策網絡的形塑，以及公私部門協力的課題，均有其討論之必要。由此，本文嘗試分析在計畫推進的過程中，對成大欲作為屏東縣政府長照政策智庫之前，有哪些重要影響。

一、成大團隊——介於廠商與協力者之間的身分定位

有鑑於我國《政府採購法》第 8 條敘明：「本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體」。雖然，在法條內容並未直指「大學」是否也為「廠商」之一，但《機關委託研究發展作業辦法》第 4 條即敘：「……經公告審查優勝之學術或非營利機構（以下簡稱研究機構），指以公告方式公開徵求具備研發能力之研究機構……」。換言之，大學的本質即是學術和教學機構，凡接受政府機關委託者，依據《政府採購法》的定義，即為廠商。

雖然在《政府採購法》的框架下，大學凡接受行政部門，或其公家單位之委託者，其廠商的身分則不言而喻，惟在實際的採購關係中，大學其實很難只是單純的「廠商」，近年因「公私協力」（Public-Private Partnerships, PPPs）課題，受到學界關注和討論，大學似乎也可有一定程度的角色發揮。事實上，公

私協力強調公部門和私部門共同承擔公共服務的功能，而協力模式乃是雙方各司其職，政府提供經費，非營利組織則負責實際服務（林淑馨，2015，頁 18、24）。由此陳述可能仍有些落差，因上述內容容易被直觀解讀為「委託」，但委託是否可認定為「協力」的一種模式？攸關此點，學界仍有不同看法。日本學界，如上條茉莉子與椎野修平（2003）、山岡義典（2005）、田中弥生（2006，2008）、佐藤徹等人（2005），均在其研究中指出，「委託」是政府部門將原該由其執行之業務，發包予非營利組織或企業等外部團體的一種作法。

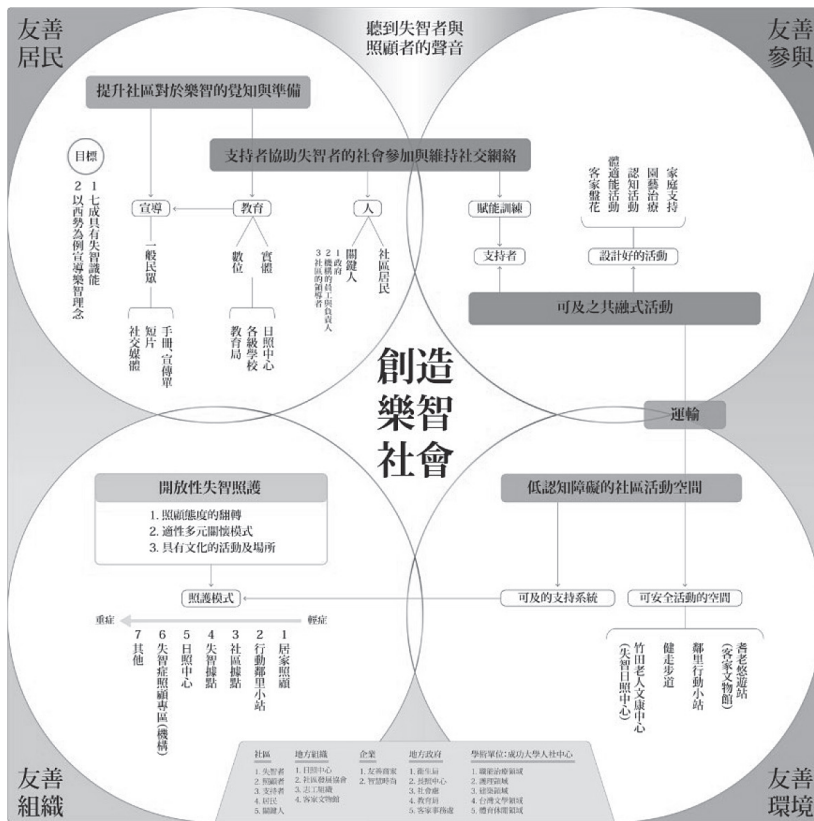
我國學界，如陳敦源與張世杰（2010，頁 26）明確指出，「協力和契約委外是不一樣的概念」，因在契約委外的限制下，公私部門間的合作關係是短期契約關係，因此難以形塑出信任基礎，導致雙方僅能遵守契約而無法發揮創新之效果，劉淑瓊（1997）亦是持相關之觀點。不過，亦有學者認為，若將「對等」、「目的共有」、「相互理解」作為否定「委託是協力的一種形式」之依據，是不符合現實的，且過度理想化將協力概念窄化之論點（後房雄，2012，頁 173-179；後房雄、松井真理子，2004，頁 106-110；原田晃樹等人，2010，頁 26-27、48）。事實上，協力為一種「手段」，而非目的，不應執著於「對等與否」，忽略委託之協力模式所能發揮的綜合效能，在此協力關係下，委託者和受委託者間本就存在履約的權力義務關係，故此時所強調的對等，應是立基於雙方在法律上的實質對等關係。

綜上觀點所述，屏東縣政府與成大團隊在 2022 年以前的關係確實是勞務採購關係，只是，這層勞務採購並非由單一機關委託，反而是由衛生局、客家事務處等行政部門，依其業務所需，分別委託予成大校內不同專業領域的教師。換言之，檯面上是契約委託執行竹田鄉西勢村高齡樂智友善園區，但觀察實際情況，則是藉由不同需求的勞務採購案，匯集於成大校內，形成團隊的跨領域且整合型計畫的模組。因此，在屏東縣政府下轄局處與成大團隊間形成共識與默契，成大團隊並不只是單純的廠商，而是具備實質協力之角色，此與一般單一需求的契約關係，形成明顯的差異。

因此，將竹田高齡失智友善社區計畫方向，定位為「社區轉型成高齡友善社區的前導型社區實驗計畫」，主要的工作並非單純以社區為核心，而是思考如何從社區進行各項資源的拓展與引進，故採取輔導縣政府跨局處成員與社區組織或相關部門之合作及任務分工，建構營造樂智友善園區之工作模式，亦即輔導由社會處、衛生局、客家事務處等局處，組織五人小組。並引導五人小組與志工團體、日照中心，以及在地社群多方進行共識會議，討論可行模式共同執

行，其中相關策略如圖 1 所示。

圖 1
成大團隊「創造樂智社會」策略圖



由此，成大團隊不僅是單純受屏東縣政府委託，執行其長照政策面向其中之一的計畫而已，從實際的互動關係中可見，雖仍囿於契約，但卻有協力屏東縣政府建構長照示範點，在此過程中也建立較深層的信任基礎，故五人小組及社區常藉由成大團隊所建置的溝通平台，形成工作共識，並諮詢成大團隊工作可行之面向。因此，在屏東縣政府的眼中，成大團隊不只是一個執行計畫的廠商，而是具體提供協力的角色。

二、屏東縣政府對成大團隊的「期待」

如前所述，在整體計畫的推動上，成大並非一般的非營利組織，而是學術研究和教學機構，因此如何推動計畫之進程，均有自身的安排和考量。2022年7月開始，因參與國科會「大地方計畫」，促使成大團隊思索與屏東縣政府之間的關係。

「樂智音緣·有閒來寮」，草地音樂會係由屏東縣政府社會處主辦，於2022年底在屏東縣竹田樂智友善園區盛大舉行。成大團隊也應縣政府邀請，至活動設立攤位，邀請民眾一同構築「大家的八十歲夢想樹」，並搭配互動教材，讓民眾更認識老年後的變化，進而更接納身邊與社區的高齡者（如圖2）。

圖 2

「樂智音緣·有閒來寮」草地音樂會，成大團隊攤位



然而，在草地音樂會中，縣政府方卻問成大團隊：「老師在哪裡？」，細查背後原因，發現當天不僅跨局處的屏東縣政府團隊、在地商家皆到場支持，甚至鄰近社區關懷據點的長輩、長照個案、家屬及各路親朋好友，當天都熱情的參與、響應活動。從屏東縣政府的積極度、動員力，可見縣政府對於此次草地音樂會的重視。

然而，「老師在哪裡？」雖無任何落寞之意，至多只是縣府人員為與老師們打招呼所隨意提及的一句話，卻也促使成大團隊思考：究竟我們在大地方計畫中的角色是什麼？對縣政府、社區，又帶來了什麼樣的幫助？當屏東縣政府大步朝著施政藍圖邁進時，地方社會也願意支持之際，作為學術機構，如何運用專業的知識基礎，產生彼此信任，一同構築未來的前進方向？借助草地音樂會的效應觀察，某種程度亦提醒著成大團隊需要積極成為縣政府與地方的橋梁。

2022 年 11 月地方選舉，潘孟安縣長及其團隊任滿卸任，新縣長周春米於 12 月 25 日上任，成大團隊便積極展開與新縣政府聯繫，安排時間拜訪，殷盼助益計畫推動之延續（如圖 3 及圖 4）。因此，2023 年 1 月 12 日，於屏東縣政府由黃國榮副縣長帶領，社會處劉美淑處長、衛生局張秀君局長、長期照顧管理中心（2023 年 3 月升格為長照處）田禮芳主任、客家事務處陳好甄副處長一同參與（陳玉女等人，2023，頁 16）。這次的拜訪，黃國榮副縣長提到：

依據前任潘孟安縣長、吳麗雪副縣長，以及現任周春米縣長的期許，期待屏東竹田樂智友善園區的推動經驗，可以擴散發展。因此，也特地規劃在近期成立長照處。目前組織架構的改造與推動，長照處將以失智友善社區為重點計畫，相關的期待也都已列入周縣長的施政白皮書，希望能將竹田樂智友善園區經驗推廣。

圖 3

成大團隊拜會新縣政府團隊，陳副校長致贈成果予黃國榮副縣長



圖 4

成大團隊王靜枝教授與社會處劉美淑處長交換聯繫方式



由此可知，對於成大團隊的拜訪，縣政府新團隊是有所期待的，而這樣的行動也讓縣政府思考成大團隊的合作積極性。

此外，以往雙方的合作大抵維持各局處承辦窗口與各子計畫主持人（含助理）的聯繫，未能有團隊與團隊的溝通平台。有鑑於此，成大團隊內部更訂定一項目標，即借助此次拜會，團隊成員（主持人、助理）都需與縣政府的局處首長加 LINE（如圖 4），期望利用日常的通訊軟體與縣政府達到溝通順暢，進一步能建立聯繫群組，助益後續跨局處平台的建置，並藉此深化彼此之間的信任，以及建構更為深層的夥伴關係。

參、轉型政策智庫的困境

成大團隊在過往屏東縣政府委託計畫之推動過程，主要的態度未有成為「智庫」的思考，大致維持協助屏東縣政府解決其政策面落實工作。某程度而言，雖然已涉及提供策略和諮詢，達到「智庫」所需的基本要素，但對於真正以「政策」作為研究核心，並將成果提供予行政部門規劃相關政策，仍有一段差距。簡言之，成大團隊因 2022 年參與國科會「大地方計畫」後，外界對成大團隊扮演屏東縣政府長照政策「智庫」的角色有所期待，鞭策成大團隊往此方向邁進。惟從廠商到協力者，再至智庫，之中有諸多現實需要一一克服，而這些均是成大團隊「學習」如何成為「稱職」的智庫角色之重要關鍵。

一、智庫角色的覺察

嚴格來說，成大團隊在 2022 年 7 月開始參與國科會「大地方計畫」，初期並未有「扮演」、「成為」屏東縣政府樂智友善政策「智庫」的思考。計畫伊始，乃朝向如何更加深化雙方的信賴基礎和公私協力之模式，惟在計畫過程中，不斷接收到國科會對「大地方」計畫的定位，期待參與之學校扮演「智庫」的訊息，觸發成大團隊重新思考與屏東縣政府的關係。

2023 年 1 月 12 日的縣政府拜會行程，為辦理國科會人文處的「大地方計畫」期中報告暨訪視，成大團隊與屏東縣政府一同規劃辦理「屏東樂智社會共識工作坊」，於 2 月 10 日舉辦（如圖 5、圖 6）。這場工作坊中，黃國榮副縣長表示：

我們從 2018 年開始，由老師這邊與縣府合作，建置整個樂智竹田友善園區。今年 [2023] 因應我們縣府組織的調整，在我們推出長照處的同時，我們也會在樂齡友善與失智照護方面推出相對應的計畫……透過不管會議或工作坊，均能協助目標愈來愈清晰，並協助將西勢這樣成功的經驗往外推至其他社區。也藉由與老師們的合作、與在地組織的合作，將這樣的經驗往外擴散。

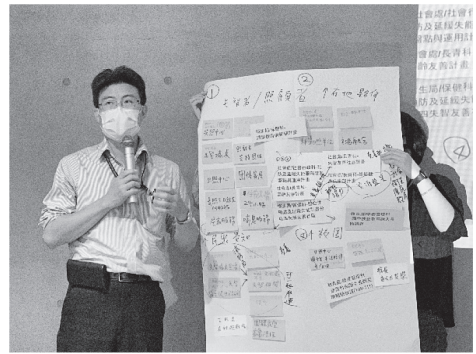
圖 5

「屏東樂智社會共識工作坊」大合影



圖 6

「屏東樂智社會共識工作坊」長照中心田禮芳主任分享分桌討論共識



換言之，成大團隊在計畫研究的執行，符合了屏東縣政府的期待。但地方政府認可成大團隊的努力，並不意味就此認定成大是唯一作為該政策或治理之智庫角色。

地方政府的既有思維不易跳脫《政府採購法》的圍制，即使是彼此雙方有深層的信賴與互動關係，也因行政部門基於某項政策下，必然形成諸多委託規劃，又因須受議會監督，避免落人口舌有「圖利」之虞，因此這些計畫案乃分別委託若干單位（學校、法人、公司）。由此，行政機關很難從原有的採購思維，賦予或定位某一間大學為其唯一政策智庫的角色，屏東縣政府亦是如此。而成大團隊與屏東縣政府的合作，亦因這一層框架，很難覺察到屏東縣政府是否真的認同成大團隊有成為其政策智庫之需求。

不過，這場工作坊的最後，新北市衛生局陳玉澤專委亦給予成大團隊與屏東縣政府若干良善的建議，其中提到持續進行對話並加入不同局處的參與，以及

常態化，觸及了成大團隊對「智庫」的定位產生共鳴與想法。陳專委提到：「和基層同仁對話討論，同仁轉為能主動提出建議」，並應「將這個經驗做一個很好的系統化整理，將這個經驗交給公部門的大家進行常態化的推動」。這些建議無不對成大團隊探索如何成為屏東縣政府優質的智庫角色，提供了明確的方向和目標。不僅如此，大地方計畫推動辦公室主持人簡旭伸教授，亦建議「跨部門和跨領域討論樂智友善的概念」（陳玉女，2023，頁 116、118）。

有鑑於此，成大團隊覺察轉型政策智庫的必要性，期待協力縣政府力有未逮之處，營造合適之大學與地方政府的政策網絡，推動政策落實。於此同時，屏東縣政府也調適既有思維，努力將成大團隊視為「樂智友善」政策之智庫。而在這個過程中，彼此之間相互磨合與陪伴。

二、成大作為智庫角色的摸索與困境

如前所述，國科會的「大地方訪視活動」，給予屏東縣政府和成大團隊諸多寶貴意見，殷盼建立合適樂智友善政策推動之「智庫」。然而，是否意味將計畫經驗系統化，並交予縣政府，使行政部門將經驗常態化，即是智庫的表現？恐怕仍有疑問。

誠如 Weaver（1989）將智庫分為三種類型：（一）以研究為導向的機構：稱之為「沒有學生的大學」（university without students），此類型的機構相當依賴學術界之研究人士，經費主要來自私人部門；（二）以接受委託研究為主的機構：亦稱為政府契約的研究組織，所進行的研究以配合委託者的意願為主，除非委託機關選擇決定公開資料，否則是不會公開的；（三）倡導型智庫：乃以影響政府決策為主要目標的研究機構，重點在改變決策人士對於某些政策問題的看法（官有垣，1999）。此外，朱志宏（2002）以美國智庫為例，將其分為民間智庫及政府智庫；郭嘉玲（2003）認為我國智庫發展，可分學術型、政黨型及倡導型三類；吳宗翰（2010）則是將智庫分為研究型、綜合型及活動型。研究型智庫以承接研究案為主；綜合型智庫是兼具研究及研討會等活動的辦理；活動型智庫因研究數量低而以舉辦研討會、論壇等活動為主。

綜觀上述，智庫類型和內涵相當廣泛，而就成大本質，以及屏東縣政府協力推動政策落實來看，無法以單一的類型進行定位，此亦是成大團隊探索如何成為智庫的重大困境。事實上，我們認為既然屏東縣政府與成大團隊均有默契，形成一種「政府」和「智庫」的夥伴關係，雙方應在某些事務的推動上化繁為

簡。誠如林淑馨（2015，頁 36-37）提到影響非營利組織參與協力政府業務之三項主因，為「制度不完善」、「行政人員專業知識不足」與「行政程序僵化繁瑣」。

事實上，成大團隊亦有相同狀況，如推廣數位影音教材於全縣各國中生前必須訓練各國中至少一名種子教師，故須透過教育處發文協助，但政府部門的行政程序較為繁瑣，使得時間非常緊迫。其次，我們也發現縣政府管理階層與對於「樂智友善社區拓點」的推動，想像有所落差，社會處管理階層期望培養承辦人員，有能力引導社區轉型成樂智友善社區；但初期時承辦人員對友善社區的資源盤點與鏈結，並無具體概念。再者，成大與竹田鄉西勢村有近 80 公里之路程，在執行方面，除了團隊成員定期前往西勢村外，計畫初始之際，與當地志工、行政單位聯繫，皆仰賴屏東縣政府所組成之五人小組。由於五人小組都有自身之職務，加上成員會因職務輪調而有所變動，以致在聯絡溝通上產生斷點，例如，聯繫訪談人或文稿確認之際，忽然沒有下文，需緊追進度，讓計畫規劃時程不要持續延宕。

整體而言，我們所想像的「智庫」角色，應是研究團隊以行動研究成果立即性地回饋政府，作為施政之參考依據，同時間亦協助政府落實其施政項目。惟行政部門囿於法制面、慣習面等因素，導致作法彈性不足。由於樂智友善政策所涵蓋的層面，不僅是單純失智症和高齡照護課題，其業務的推動亦不只長照、衛生、社會等局處，舉凡在竹田鄉西勢村所欲建置友善觀念、設施等，均需更多局處一同跨域推展。

為此，屏東縣政府在委辦計畫時期，便在跨局處組成五人小組，並在西勢村駐點，其原始之目的在於促進縣府在第一線的長照與社會長青業務人員能一同進行社會工作，直接與民眾對話，瞭解其需求，進而能有立即性的社區服務。換言之，五人小組是因應縣政府在樂智友善政策之下指示組成，而成大團隊的角色則是共同陪伴者及指導協助者。成大團隊以外聘專家盧紀邦老師作為核心關鍵，據盧老師表示，當時五人小組並不容易輔導，原因在於成員是跨局處（社會處、衛生局、長照中心、客家事務處）的第一線公務員，各自有所屬局處之業務本位，因此磨合的時間相當久。換言之，行政部門體系存在不易跨局處合作的問題。

不過，在成大團隊逐漸與五人小組建立信任後，社區工作獲得明顯的突破，但同時間仍存在與縣政府相關業務窗口對接的問題。其實，成大團隊期待五人小組成為樂智友善政策的跨局處業務窗口，畢竟推動社區工作，有諸多事項需

不同局處一起完成，礙於各局處業務本位，工作的推動經常無法立即的「由下而上」，亦即在所屬局處仍需向上呈報，並由主管裁示才能推動。又如，計畫初期我們欲瞭解在地社區之里長、警察、店家等關鍵人，對失智症汗名的觀感，但我們畢竟是圈外人，較難得到個案的信任，以致在尋獲可接受訪談的個案上較困難。因此，我們尋求衛生局和社會局協助，詢問是否能跨局處提供資訊或個案，但所得到的回應是，建議我們透過縣政府各處室認識的個案任職主管單位，透過研究者一一的電話訪問，取得信任以尋獲足夠個案。由此所見，五人小組雖可落實行政部門於地方社會，進行社區工作的串聯，一同實踐推動「物理環境的無障礙規劃整建」、「社區能量的培養培力」、「在地照護體系的支持建構」，但此背後所需的跨局處鏈結，以及繁複的行政程序，短時間不易有所改善。

不可諱言，屏東縣政府與我們乃立基於過往的公私協力模式，均持續摸索、重新認識並建立行政部門，以及政策智庫的互動關係。只是，即便認定成大團隊為縣府之智庫，但受制於《政府採購法》，行政部門很難在法制面和慣習面有重要突破。因此，在與縣政府各局處的交涉過程，我們理解到實務上跨局處業務鏈結的困難點，亦即業務本位的思考脈絡，為解決此問題，成大團隊遂採取以細部議題為導向的機制，重構議題與局處業務的對應，藉此說服局處推動相關工作。

肆、成大轉型政策智庫的因應與策略

在大地方計畫的推動下，成大團隊由「廠商（協力者）」角色，學習如何擔當屏東縣政府樂智友善政策之智庫。事實上，過往的委辦案時期，一直到目前執行大地方計畫，成大團隊均落實執行「社區工作」，藉由在社區與其居民的互動，以及行動研究的成果，反饋予縣政府轉化為政策。在此過程中，我們發現：一、成大的「學校品牌」容易被社區居民所接受；二、地方政治派系運作，縣政府不易與地方社會直接對話。基於上述情況，我們也發現屏東縣政府一直期盼，成大能扮演政府與地方的潤滑劑、黏著劑，甚至能搭建有效的對話平台。其實縣政府的這項需求，對於成大而言並不困難，然而我們所思考的是，如何將「經驗複製」，以及尋求基層公務員與地方社區對話的可能。因此，我們認為成大欲作為縣政府之智庫，其中關鍵並非只是與地方社會建立互動關係，而是如何建立與縣政府之間有明確的交涉管道，在「樂智友善」之上位政

策下，促進各局處有意願推動相關細部工作。基此，建立智庫之角色與其機制的建構，是一項重要的工程，如此才得以完整看到成大團隊之智庫價值。

一、議題導向的合作模式

誠如暨大推動大地方計畫，善用其與南投縣政府原有的協力模式，與社會及勞動處、民政處等八個局處共同協作，而暨大與南投縣政府的合作面，是各局處提出期待之主題，由暨大執行研究，共計 45 項研究主題，亦即以「橋接」為核心概念，建構暨大與南投縣政府的協力平台，橋接跨專業研究者與暨大相關整合型計畫，強化南投縣政府的治理能力，促進南投縣政之發展（孫同文、陳文學，2018）。雖然，暨大的「橋接」模式，明確為一種議題導向的合作，卻似乎無明顯的跨局處橫向鏈結，亦即大地方計畫橋接校內相關整合型計畫的成員，相互分享行動經驗，深化並擴散暨大推動社會參與的社群能量。但對於縣府之局處能否橋接，可能需再深入瞭解。

而成大團隊在大地方計畫中，同樣採取議題式導向的合作，但在方法及策略上，卻是以不同方式進行。暨大的方式為橋接其校內整合型計畫，而我們則是以民眾需求與社區現況為主軸，進行交流與策略討論，透過「屏東樂智社會共識工作坊」促進縣政府內跨局處與科室之間針對「實現樂智友善社區」議題，打破傳統業務範圍之框架。

面對業務本位的局處思維，成大團隊也調整與屏東縣政府的跨局處溝通平台機制，採取由上而下的模組，透過 2023 年 1 月 12 日的縣政府拜會行程，與副縣長、局處正副首長建立聯絡管道，進行跨局處的議題討論，研擬與推動高齡、樂智、照護等課題。這項策略有效解決五人小組每月例行會議，各局處業務承辦須將意見回報長官，此類等待回覆的困境，由於各局處正、副首長直接參與跨局處例行會議，相關的推動工作均能立即開展。

此外，更在「屏東樂智社會共識工作坊」中引入第三方專家資源與建議。台灣失智症協會湯麗玉秘書長及新北市衛生局陳玉澤專門委員所提供縣府之政策建議，包含：（一）納入與民眾對話，瞭解民眾對於政策的真實想法；（二）善用在地的網絡幫助失智友善社區常態化，運用成功案例吸引想加入拓點的鄉鎮；（三）善用台灣失智症協會等非政府組織資源以達同心協力、事半功倍之效；（四）與企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR）部門合作，開創更多不一樣的藍圖；（五）保留此次樂智社會共識工作坊之討論紀錄，並提

供各局處未來方向之建議。此外，亦促成社會處及長照處討論並定調合作拓點樂智友善社區及日照中心無圍籬共融照護模式之策略。

受惠於與各局處正、副首長建立暢通的聯繫管道，以及跨局處每月例行會議的討論，成大團隊得以對地方政府與在地社群產生不同政策之影響程度，以下說明之。

（一）樂智友善環境與組織

1. 知識生產：以建立大學與地方協力平台，包括：（1）策略發展；（2）地方行動研究與經驗分析。

2. 組織培力：以建立失智友善園區／社區失智友善志工系統，包括：（1）社區資源連結與應用；（2）失智友善與客家／區域生活文化的融合；（3）失智友善環境營造經營。

3. 支持環境：以建立失智友善支持平台為方法，包括：（1）政策與計畫的連結支持；（2）師資資源與知識學習的平台連結；（3）社區互動交流網絡。

（二）樂智母語文化與議題宣傳

1. 以客家語言及在地傳統文化為基底，持續舉辦融入客家語言文化意識之活動，邀請不同年齡層參加，並在過程中與客家事務處合作，交換雙方意見及共同推廣活動。

2. 透過與教育處合作，向國、高中學生宣導母語文化傳承與樂智友善共同參與之觀念。

（三）樂智記憶與經驗傳承

1. 將在地經驗進行傳承與應用，依循經驗的傳承與應用，建立樂智友善課程模組機制，改變社區居民對於失智症的認知觀念，以達到去除汙名化的效益，除了屏東縣竹田鄉西勢村，也可以推展到臺灣其他社區進行，進而能協助地方政府擬定未來政策的發展及走向。

2. 透過地方日常地景的「實境解謎」建置，一方面勾勒在地居民的共同集體記憶；另一方面提供地方政府找尋居民對於地方的依附感，發展未來在地老化的推動。

（四）失智友善支持者的教育培力

1. 與教育處和竹田國中輔導室協力編撰高齡議題融入國中生生命教育的教案，該教案可作為竹田國中進行學生體驗高齡實驗教室的指引，也可作為屏東縣其他國中生學習與共享的典範。
2. 從社區關鍵人角度探討失智症汙名化狀況，進行文獻查證，以作為下一年度發展失智症支持者數位教材的參考依據。

（五）社區開放式照護

1. 與長照處共識拓點推行日照中心開放式照護的策略，包含：編製操作指引、組織在地專家與縣府的輔導團隊、舉行日照負責人之參與式工作坊引發更多日照參與拓點之動能、經過與多方對話後，未來期待將開放式照護理念融入評鑑指標。
2. 根據無圍籬照護理念與實務，將「日間照顧中心評鑑指標」修訂之建議提交予長照處。
3. 試驗「以行動小站連結少出門高齡者與社區資源」之創新模式並培力在地承辦及志工執行。

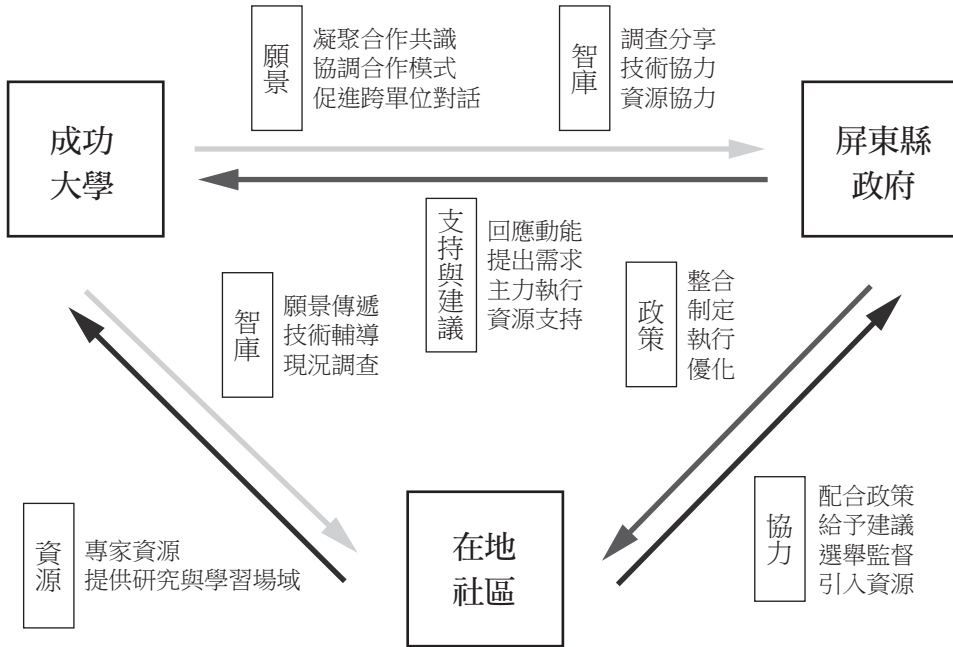
整體而言，成大團隊的智庫角色不僅侷限在以往的社區工作和研究，更為重要的是，協助屏東縣政府進行政策串聯，以及跨局處對上位政策的細部工作推動，誠如圖 7 所示，屏東縣政府、成大團隊及在地社區，能在政策建議、政策擬定、資源挹注，形成「由下而上」進而「由上而下」的良善循環，建立穩固且永續的三角三方關係。

二、基層業務承辦的培力與知識傳遞

成大團隊在扮演智庫的困境，常是因行政程序之延宕，造成效益不佳，此類問題均由「人」所造成，亦即基層承辦基於局處業務本位，常無法立即及順利推動工作。有鑑於此，我們採取「培力」縣府人員，建構其知識經驗發展，作為「智庫」建構的主要機制。

如前所述，「屏東樂智社會共識工作坊」發揮重要關鍵，從協力治理的角度而言，互動是協力的核心概念，協力過程中必須藉由各種互動，才能促使個人、組織或制度建立相互依賴感（Kooiman, 2003, p. 11）。根據此理念之核心，促成我們以樂智社會共識工作坊回應縣府之期待。不可諱言，這場工作坊的原

圖 7
樂智友善大地方計畫三方合作網絡



始目標係增進縣政府對成大計畫的認識，並藉由多方討論，為日後資源整合與合作鋪路。而核心的關鍵策略，則基於打破局處業務範圍之框架、以民眾需求與社區現況為主軸，採世界咖啡館進行四大主題之輪桌討論，分別商研在實現樂智友善社會所面臨相關之：(一) 問題；(二) 交流分享解決方法、經驗與策略；(三) 未來資源連結與規劃。四大主題包含：「住在社區的失智者與照顧者（住家／鄰里／日照）」、「在地團體（學校／社區發展協會／村里長代表／商店／基金會）」、「民眾的樂智態度與知能」及「校園中的樂智態度與知能」。

借助世界咖啡館進行四大主題之輪桌討論，讓成大團隊學習到持續發展與地方政府及在地社區更成熟的合作策略，即是要達成共識與討論資源安排，大學需要主動並溝通對於縣政府所欲推動之政策所能貢獻的角色，同時透過定期會議與建立個別聯絡暢通溝通管道、更新進度並討論互相合作的方式與策略；其次，整合大學對於政策可貢獻之功能與角色，更有系統地予以呈現與宣傳，以建立縣市政府對於大學之於政策貢獻的信心和信任，進而提高地方政府及在地社區與大學的合作意願，永續發展大學於地方治理之政策貢獻。

因此，有了此次與屏東縣政府的合作經驗，屏東縣政府社會處主動與成大團隊商討，於 2023 年 7 月 13 日辦理「樂智友善社區擴點承辦人員培力工作坊」，進行社會處、衛生局、長照處等跨局處新進承辦人員的培力（如圖 8、圖 9）。事實上，這次的培力工作坊亦是一種凝聚跨局處承辦，在「樂智友善」業務議題之共識，因此亦採取局處人員分散、分桌的討論，以資源盤點、志工類型、局處本位業務與樂智照護之鏈結為議題，激發討論營造彼此之間的共識（陳玉女，2024，頁 3）。

圖 8

「樂智友善社區擴點承辦人員培力工作坊」盧紀邦老師分享



圖 9

「樂智友善社區擴點承辦人員培力工作坊」邱延洲老師協助分桌討論



此外，2023 年 10 月初，成大團隊與屏東縣政府社會處合作，針對拓點的屏東市北興、大連兩社區，辦理兩場工作坊。成大團隊引導社區重要關係人（如里長、據點理事長）、社區據點長輩與日照中心負責人，分別盤點在地社區資源，以及進一步激盪資源連結的想像。活動過程也引導社會處承辦人員參與其中，觀察在地居民與機構想像的社區資源，並產出社區資源盤點地圖、社區連結活動的激盪。此活動過程及成果，對於承辦人員建構在地樂智友善資源連結的想像、形塑行動至關重要。並且在 2023 年 11 月底，社會處在兩社區辦理「樂智友善社區共融活動」。活動結束後，成大團隊馬上邀請社會處承辦人員填寫回饋表單。回饋表單以「客觀事件（Objective）—事件後感受（Reflection）—事件的詮釋（Interpretive）—後續行動（Decisional）」的 ORID 架構，力求保留第一線承辦人員對於活動籌備與執行過程期間，當下的實質經驗與反思、乃至

於未來願景。成大團隊藉由 ORID 焦點討論的架構，引導承辦人員拓展活動當下的熱絡互動，更加深入思考如何延續社區資源連結，成為居民可永續使用的常態。

2024 年 1 月初，成大團隊辦理焦點座談會，邀請社會處承辦人員分享對於社區共融活動的想像。在面對面的討論過程，成大團隊蒐集承辦人員對於社區連結的想像、態度及行動成果，經資料分析後，向社會處的管理階層進行進一步的討論，藉此擾動縣府內不同執行角色的執行動力。

簡言之，受惠於學術機構之學術聲望 (reputation) (Chui et al., 2023) 及成大與縣政府間長久建立的互信關係，團隊藉由定期會議討論、政策說帖、當面溝通等方式，提出實況資料佐證及改善策略之建議，促使縣政府管理階層積極回應法規問題。成大作為第三方智庫角色，以資訊蒐集、知識培力、居中溝通等方法，作為連結政府縱向關係的重要橋梁，進而使在地社區行動有所進展。

伍、結語

整體而言，計畫執行伊始，成大團隊與屏東縣政府的合作模式想像有所落差。其中不乏成大團隊與屏東縣政府對於這項計畫角色定位不明。成大團隊雖然期待透過公私協力的模組，協助屏東縣政府推動相關施政，但並未覺察到成為智庫的必要性，而這樣的意識，其實與屏東縣政府作為行政機關，長期受《政府採購法》圍制不無關聯。

經國科會「大地方計畫」的年度訪視活動，促進成大團隊與屏東縣政府對「智庫」有了覺察而想像，成大團隊更因內部檢討，認為與縣政府持續溝通共識、在互相瞭解的基礎下建立信任的合作模式與角色定位，亦即發展政策網絡之工作十分重要。

因此，運用現有資源多次與縣政府進行會議、兩次由陳副校長領軍之全體拜會，以及舉辦「屏東樂智社會共識工作坊」活絡成大團隊與跨局處行政幕僚之對話與相互理解，並且促成跨局處幕僚對於實現樂智友善社會之問題與可行策略進行議題導向的交流，進而引導縣政府內議題導向資源整合之討論。因應屏東縣政府新團隊就任之施政等合作條件變化，「共創樂智友善社區：成大屏東縣好厝邊」計畫執行過程因應動態觀察執行需要，達成了許多預期之外的目標，也確立了更多亟待未來持續發展經營的研究方向。

成大作為學術和教學機構，雖然與各地方政府合作有諸多經驗，但首次執行國科會「大地方計畫」，卻也帶來許多預料之外的挑戰，最主要是以往均是地方政府已確立計畫需求，以「政府採購」的機制委託成大，因此需要從事哪些工作推動是明確的，然而，國科會的大地方計畫，讓成大與屏東縣政府雖有共同目標，但對於實際的工作，則一直保持滾動修正的彈性，俾益彼此之間持續溝通，取得最大化的共識基礎，以達成共同目標。

本文汲取成大參與大地方計畫的經驗，發現合作對象與政府建立互信基礎、促進縣政府決策等作為，都有助合作對象從縣政府的「廠商」變成「智庫」。期待未來繼續累積經驗，建立角色轉變、操作模式轉換方法論的資料庫，進而協助各單位未來在與政府合作時，能以「智庫」的角色，協助政策落實於在地社區。

參考文獻

- 王麗雲 (2006)。智庫對教育政策歷程影響之研究。《當代教育研究》，14 (3)，91-126。[Wang, L.-Y. (2006). A study on the influence of think tanks on education policy processes. *Contemporary Educational Research Quarterly*, 14(3), 91-126.]
- 朱志宏 (2002)。公共政策。三民。[Zhu, Z.-H. (2002). *Public policy*. San Min Book.]
- 朱景鵬、林嘉琪 (2011)。政府機關研究發展之現況與展望。《研考雙月刊》，35 (5)，9-25。[Zhu, C.-P., & Lin, C.-C. (2011). The current status and prospects of research and development in government agencies. *Research, Development and Evaluation Bimonthly*, 35(5), 9-25.]
- 吳宗翰 (2010)。台灣智庫機構之分類及發展現況研究〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。[Wu, C.-H. (2010). *A study on the classification and development of think tanks in Taiwan* [Unpublished master's thesis]. National Taiwan University.]
- 官有垣 (1999)。非營利公共政策研究組織 (智庫) 與社會福利政策研究。《社區發展季刊》，(85)，13-29。[Kuan, Y.-Y. (1999). Non-profit public policy research organizations (think tanks) and social welfare policy research. *Community Development Journal*, (85), 13-29.]
- 林建甫 (2014)。委託研究案應採總包價法。《中國時報》，2月15日，A12。[Lin, C.-F. (2014). Commissioned research projects should adopt the lump-sum contract model. *China Times*, February 15, A12.]
- 林淑馨 (2015)。我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以臺北市為例。《文官制度》，7 (2)，17-45。[Lin, S.-H. (2015). A preliminary study and reflection on the collaboration between non-profit organizations and local governments in Taiwan: A case study of Taipei City. *Journal of Civil Service*, 7(2), 17-45.]
- 政府採購法 (2019)。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030057 [Government Procurement Act. (2019). https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030057]

- 孫同文、陳文學（2018）。大學作為地方政府的智庫：暨南大學與南投縣政府的橋接與協力。人文與社會科學簡訊，19（3），8-17。[Sun, T.-W., & Chen, W.-H. (2018). Universities as local government think tanks: Bridging and collaboration between Chi Nan University and Nantou County Government. *Humanities and Social Sciences Newsletter*, 19(3), 8-17.]
- 孫克難（2011）。智庫角色、政策研究與專業培養——中經院與我三十。經濟前瞻，（136），31-36。https://doi.org/10.30071/EOB.201107.0005 [Sun, K.-N. (2011). Think tank roles, policy research, and professional training: Thirty years with the Chung-Hua Institution for Economic Research. *Economic Outlook Bimonthly*, (136), 31-36.]
- 孫煒（2016）。臺灣服務型非營利組織的混合轉型：公民社會的危機或轉機？載於王業立（主編），臺灣民主之反思與前瞻（頁223-252）。臺灣民主基金會。[Sun, W. (2016). The effects of government funding on local ethnic nonprofit organizations: The multiple case studies of Hakka organizations. In Y.-L. Wang (Ed.), *Reflections and prospects on Taiwan's democracy* (pp. 223-252). Taiwan Foundation for Democracy.]
- 郭嘉玲（2003）。智庫與公共政策：美國智庫發展對我國智庫之啟示〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。[Kuo, C.-L. (2003). *Think tanks and public policy: Insights from the development of U.S. think tanks to Taiwan* [Unpublished master's thesis]. National Cheng Chi University.]
- 陳玉女（主持）（2023）。共創樂智友善社區：成大屏東縣好厝邊（1/3）（MOST 111-2420-H-006-008-）。國家科學及技術委員會。[Chen, Y.-N. (Principal Investigator) (2023). *Developing a dementia friendly community with an innovative care model: Fostering partnership between National Cheng-Kung University and Pingtung city government (1/3)* (MOST 111-2420-H-006-008-). National Science and Technology Council.]
- 陳玉女（主持）（2024）。共創樂智友善社區：成大屏東縣好厝邊（2/3）（NSTC 112-2420-H-006-005-）。國家科學及技術委員會。[Chen, Y.-N. (Principal Investigator) (2024). *Developing a dementia friendly community with an innovative care model: fostering partnership between National Cheng-Kung University and Pingtung city government (2/3)* (NSTC 112-2420-H-006-005-). National Science and Technology Council.]

- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，2（3），17-71。[Chen, D.-Y., & Chang, S.-J. (2010). The paradox of public-private partnerships. *Journal of Civil Service*, 2(3), 17-71.]
- 曾秉弘（1999）。美國民間公共政策智庫之研究〔未出版之碩士論文〕。國立中興大學。[Tseng, P.-H. (1999). *A study on U.S. non-governmental public policy think tanks* [Unpublished master's thesis]. National Chung Hsing University.]
- 廖麗娟、吳怡銘（2011）。我國社會發展政策研究辦理情形與成果——以行政院研考會為例。研考雙月刊，35（5），110-118。[Liao, L.-C., & Wu, Y.-M. (2011). The implementation and achievements of social development policy research in Taiwan: A case study of the Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan. *Research, Development and Evaluation Bimonthly*, 35(5), 110-118.]
- 劉淑瓊（1997）。依賴與對抗——論福利服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係。社區發展季刊，（80），113-129。[Liu, S.-C. (1997). Dependence and resistance: On the relationship between government and non-governmental contracted service providers under welfare service contracts. *Community Development Journal*, (80), 113-129.]
- 蔡進雄（2018）。我國智庫與教育政策關係之展望。教育行政論壇，10（1），1-20。[Tsai, C.-H. (2018). The prospects of the relationship between think tanks and education policy in Taiwan. *Forum of Educational Administration*, 10(1), 1-20.]
- 鄭錫錯（1996）。我國行政部門對學術之事應用之策略及檢討——以行政院研考會執掌為例說明。研考雙月刊，21（1），72-83。[Cheng, H.-K. (1996). Strategies and reflections on the application of academic knowledge by administrative departments in Taiwan: An illustration with the Research, Development and Evaluation Commission. *Research, Development and Evaluation Bimonthly*, 21(1), 72-83.]
- 上條茉莉子、椎野修平（2003）。NPO 解体新書——生き方を編み直す。公人社。[Kamijo, M., & Shiino, S. (2003). *NPO dismantled: Reweaving ways of living*. Kojinsha.]
- 山岡義典（2005）。NPO 基礎講座（新版）。ぎょうせい。[Yamaoka, Y. (2005). *Introduction to NPOs* (Revised ed.). Gyosei.]

- 田中弥生 (2006)。NPO が自立する日——行政の下請け化に未来はない。日本評論社。[Tanaka, Y. (2006). *The day NPOs become independent: There is no future in becoming subcontractors of the government*. Nihon Hyōronsha.]
- 田中弥生 (2008)。NPO 新時代——市民性創造のために。明石書店。[Tanaka, Y. (2008). *A new era of NPOs: For the creation of citizenship*. Akashi Shoten.]
- 佐藤徹、高橋秀行、増原直樹、森賢三 (2005)。新説市民参加。公人社。[Satō, T., Takahashi, H., Masuhara, N., & Mori, K. (2005). *New theory of citizen participation*. Kojinsha.]
- 後房雄 (2012)。NPO は公共サービスを担えるか——次の10年への課題と戦略。法律文化社。[Ushiro, F. (2012). *Can NPOs take on public services?: Issues and strategies for the next 10 years*. Hōritsubunkasha.]
- 後房雄、松井真理子 (2004)。事業委託のディレンマとNPO戦略——協働の理念から実践へ。特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター。[Ushiro, F., & Matsui, M. (2004). *The dilemma of project outsourcing and NPO strategies: From the ideal of collaboration to practice*. Citizens Forum 21 & NPO Center.]
- 原田晃樹、藤井敦史、松井真理子 (2010)。NPO再構築への道。勁草書房。[Harada, K., Fujii, A., & Matsui, M. (2010). *The path to rebuilding NPOs*. Keisō Shobō.]
- Abelson, D. E. (2002). *Do think tanks matter? Assessing the impact of public policy institutes*. McGill-Queen's University Press.
- Chui, C. H.-K., Lu, S., Chan, O. F., Cheung, J. C.-S., Guo, Y., Liu, Y., & Lum, T. Y. S. (2023). Universities as intermediary organizations: Catalyzing the construction of an Age-Friendly City in Hong Kong. *Innovation in Aging*, 7(3), igad016. <https://doi.org/10.1093/geroni/igad016>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Weaver, R. K. (1989). The changing world of think tanks. *Political Science and Politics*, 22(3), 563-578.