

空間的排除與區域網絡服務模式

—以社子地區為例

張菁芬

中文摘要

觀諸歐美先進國家的文獻，社會排除之分析，由理論的論戰而至社會排除的實證分析。在研究的方法論上，除辯證及演繹的方法運用外，亦採質化或量化研究方法進行分析。儘管社會排除的論戰、實證分析皆已在先進國家如火如荼的進行著，然而，筆者在閱讀西方文獻時，常思維這些社會排除議題對臺灣個案的意含為何？

本文旨在著眼於空間的排除觀點，以社子地區為例，解析居住之區域影響公民的福利資源之需求及福利資源供給。並探討當前歐洲及英國如何運用區域網絡服務模式以打擊社會排除，其中，解析區域網絡服務模式對協助被空間排除之區域的政策意含為何？並運用區域網絡服務模式，針對資源配置與再配置的需求提出政策性的建言。

因之，本文之重要性，可透過空間概念解析社會排除議題，對於尋求臺灣社會福利的需求及空間變數等可確實掌握並進行深入的分析，以使服務提供時釐清案主群及服務需求者之區域分布之趨同與差異性，以使改革策略得以推動，服務得以提供。

關鍵詞：社會排除、空間的排除、社會福利、區域網絡服務、臺灣

壹、前言

社會排除之議題，於近十年內在歐盟及歐美主要先進國家被充分的討論。社會排除之研究取向，除了以動態分析觀點對於傳統英美等國家在處理貧窮及社會問題多採靜態的觀點提出辯證之外，更在公民權的思維下，論及國家如何針對個人、族群及區域利益從事多元考量，以確保所有公民能進入且符合社會規範及社會秩序。

在社會排除之分析上，歐美先進國家的文獻，亦由理論的論戰而至社會排除之實證分析。在檢證社會排除之個案，除了鉅視面的全球化議題、跨國比較研究及跨區域的比較分析外，同時亦深入一個城市、區域或社區進行分析。在研究的方法論上，除辯證及演繹的方法運用外，亦採質化或量化的研究方法進行分析。

儘管社會排除的論戰、實證分析皆已在先進國家如火如荼的進行著，然而，研

究者在閱讀西方文獻時，常思維這些社會排除議題對臺灣個案的意含為何？社會排除的議題在歐美國家積極的被討論，而以臺灣為研究關注點的討論已發展到什麼程度？本文期望能在探討西方社會排除之文獻時，對於運用社會排除分析觀點，以作為臺灣制定打擊社會排除政策之參酌。

本文旨在著眼於空間的排除觀點，以社子地區為例，解析居住之區域影響公民的福利資源之需求及福利資源供給。並討論當前歐盟及英國運用區域網絡服務模式以打擊社會排除，其中，解析區域網絡服務模式對協助被空間排除之區域的政策意含為何？並運用區域網絡服務模式，針對資源配置與再配置的需求提出政策性的建言。

貳、社會排除與空間的排除

本節首先針對社會排除之發展與意含，以及在社會排除的積累與多元面向之下的空間排除之概念加以釐清。

一、社會排除的起源與意含

一般認為社會排除這個概念係首先由法國人 Richard Lenoir 於 1974 年，在 *Les Exclus, un Franc ais sur Dix* (The excluded, one Frenchmen in ten) 一書中提出。但在 1960、70 年代並未廣泛使用；至 1980 年代末，特別是 1990 年代，才擴散至世界各地 (Vleminckx and Berghman, 2001: 28; 引自黃世鑫等, 2003: 100)。在 1990 年代，這個問題已成為主流的典範，並已認識到一種由於結構過程所產生新形式的貧窮，同時其與失業的上升，有密切的關聯 (黃世鑫等, 2003: 101)。社會排除之概念源

於 1970 年代對某些社會邊緣的團體之陳述，而這些人失業後則與福利國家的所得安全網皆受到雙重的阻斷。因之，「社會排除」字義之運用乃源於法國對於未受到社會保險體系保障的人口族群，亦即被國家行政體制排除者稱為社會性的排除 (Socially Excluded) (Duffy, 1997)。

社會排除的用法，特別於 1996 年時的 Maastricht Treaty 被歐盟的社會政策廣泛使用之原因，某些學者評論，在歐洲較喜歡使用社會排除用法，而非貧窮，因為有些歐盟會員國運用貧窮概念與方法解讀該國情形時產生困境。誠然，社會排除於歐盟已被廣泛使用，可歸納為兩個因素：1. 對於 Anglo-Saxon 貧窮概念的不滿意；2. 社會應本著道德及社會秩序，規範個人、階層、種族及地區利益，而國家有職責確保所有公民能符合道德及社會秩序 (Atkinson, 1999: 157~158)。

於是，1990 年代社會排除的新面向乃結合法國及 Anglo-Saxon 傳統而產生，社會排除之面向並非只是單純的所得匱乏，在生活安置上，如住宅、健康、教育及社區等亦產生排除。同時，社會排除可能因某個制度體系瓦解而產生的結果。誠如歐洲委員會 (European Commission) 對社會排除的定義：

社會排除意指多元的且變遷的因素導致人們由社會中正常的交易、實務及權利中所排除，貧窮是其中最明顯的因素之一。社會排除同時意指著住宅、教育、健康及接近服務之權利的不適當配置。它影響個人及團體，特別是都市及鄉村地區，受制於差別待遇或隔離；且它強調社會下部結構的弱點；以及允許雙元社會的危機。〔歐州〕委員會相信，如宿命論般

的社會排除之想法應被摒除；因而，所有的公民皆有權利，受到人類尊嚴般的敬重（Commission of the European Communities, 1993：1）。

以上之界定具有幾項意義：首先，它強調社會排除的多元因素；再而，它指出排除過程的動態本質；第三，它包括了當前政策範疇無法適當處理社會排除及其產生的結果；最後，它視每個公民皆有權享有基本的生活水準及參與社會及職業體系（Room, 1995：6; Percy-Smith, 2000：4）。結合對打擊社會排除與社會融合之政策取向，誠如歐盟的「第三貧窮方案」之研究者指陳，社會排除乃為以下四個體系中有一種或一種以上無法達致，即可稱之為社會排除：

- 1.在民主與法治的體系下，促進公民的整合；
- 2.在勞動市場的體系下，促進經濟的整合；
- 3.在社會福利的體系下，促進社會的整合；
- 4.在家庭和社區體系下，促進人際間的整合。

總結言之，社會排除的許多文獻中皆指出其中不同的排除面向交錯且強化被排除者（註1），因之，對於社會排除是在社會經濟再建構之下所形成且關注不應只是物質或所得匱乏；應同時是社會排除為過程的、累積的且是多元面向的（尤其包括空間面向）。而當這些特徵的結合時，社會排除可視為新世紀中特別顯著的現象（Littlewood & Herkommer, 1999：19）。

二、空間的排除

社會排除的社會排除累積性的效果在空間集中區域中所呈現的影響最為明顯（Littlewood & Herkommer, 1999：16）。但十分矛盾地，這類型的社會排除卻被大多數人視而不見。這可能由於底層階級隱藏著某些人們很少進入或步入的區域。誠然，空間面向則如紐約所呈現的「雙元城市」之中的概念（Mollenkopf & Castells, 1992；引自 Littlewood & Herkommer, 1999：17），在這雙元城市中呈現出貧與富、男與女及種族與文化的多樣化。

誠然，如 Dorling & Woodward（1996：73）指陳，「區域」（place）是考量的主要因素之一。Madanipour（1998）及 Van Kempen（1997）論及，空間（space）或座落的位置（locality）強烈的影響成員是否得以運用這些「相關的資源」（relational resources），且影響成員「生活的機會」（life chance）。Madanipour（1998：76）透過「區域」概念定義出社會排除為：「控制進入區域、活動、資源及訊息的制度化模式」。區域組成在於提供機會運用相關的資源；因此，某些特殊區域會呈現缺乏機會乃致於面臨社會排除之可能性。而 Van Kempen（1997）之分析特別強調，社區成員在運用公共福利服務的過程中深深受到所居住區域的影響。

誠然，在一般實務運作時，在地圖區塊中指出貧窮的層級以及社會排除的層級。如 Edwards & Flatley（1996）使用低所得、失業、健康、住房、遊民、犯罪及吸毒等不同的變項指出不同區域的人們所經驗到的社會排除。誠然，運用不同資料

的輸入，則會呈現出不同的弱勢區位的組合模式，而這些指標的選擇很明顯的亦呈現出政策的意含及資源配置與再配置的需求（Hutchinson, 2000：165）。事實上，透過地理區位為考量之因素，乃在於：

(一)可結構性的解釋社會排除 / 社會融合的概念，且社會排除 / 社會融合可能發生於任何的地方及區域；如全球化之下經濟的再建構。

(二)環境決定論的概念亦影響著地理區位上的社會排除。這概念指出，健康的環境會產生好的社區。就如都市社會改革者認為人們需同時擁有機會及進入職場、社會、消費市場、宗教及社區等。

(三)認為社會、經濟互動的過程會產生區域的排除，且區域的本質亦影響著社會及經濟互動的過程。此面向考量，社會排除的過程中產生被排除者在特定的時間上會集中於某些特殊的區域（Hutchinson：167），而特殊地區同時又會因為參與主流活動中被排除的經驗，更會因此聚集於某些特殊的區域。如 Lawless & Smith(1998：211)的研究發現，當這些成員聚集於某些特殊的區域時，可能阻礙工作及教育機會。

綜觀之，以上之討論視區域及空間為產生社會排除的因素之一，不論是因為透過物質的疏離，使人們居於外來者的認知基礎上產生排除；抑或以社會互動為本質所發展的特殊區域而產生的排除，社會排除應是一動態關係且與區域呈現互動的模式。因此，空間排除乃視排除為多元面向，其中又以(1)居住社區的缺乏服務提供及失業者與貧窮者在教育制度、就業或社會福利制度上所受的忽視，所產生制度性的排除（註 2）；(2)空間的排除中被排除者集中

居住於某一區域內（註 3），社會排除不僅是影響地方內受排除的個體及家戶中的人口，且更因為該區域的本質產生的社會排除；例如，地理區位疏離的鄉村地區可能會落入此類屬之中（註 4）。而社會排除對社會政策所形成的挑戰，在於如何發展回應機制，以對抗區域內所產生的社會及經濟排除的過程。

參、社子地區的空間排除

本文著力於分析空間的排除，並選取以社子地區為關照社會排除之議題，實為結合教學（註 5）、研究及與社會工作實務者（註 6）進行合作時，對於此地區資源匱乏；與臺北市、甚或士林區其他區域（如天母、劍潭）產生極大的區域差異及城鄉的差距之現象，引發筆者試圖由空間的排除之角度解讀社子地區之議題。因之，針對社子地區進行觀察後，並更深入思考為何社子地區會發展為今日之樣貌？以及高比例的中低收入者及跨國婚姻（此區域多為大陸及東南亞籍）集中於社子地區的某些區域等等現象感到區位與弱勢者的居住關聯等。

一、社子地區人文環境與區位發展

在討論社子地區（註 7）地理環境、人文環境及區位發展之前，針對社子地區之界定加以說明。關於「社子」一詞，按歷史記載，社子島最早的主人，即平埔族中的凱達格蘭族，從有文獻以來，即記載是屬於「麻少翁社的社地」，故稱為「社仔」（王志文，1998）。對於社子區域之界定，按在地區民的一般界定，乃將延平北路五段稱為「葫蘆堵」，延平北路六段稱為「社

子」，又稱為「堤內地區」，而延平北路七段到十段，則稱為「社子島」或「堤外地區」，里別劃分屬福安里與富洲里一帶。若按士林區社會福利服務中心之界定，由延平北路五段到十段皆稱為「社子地區」。本文所界定之「社子地區」乃以地理位置在百齡橋下基隆河的西側地區，在地理上被基隆河所切割隔開的地區。所包括的里有永倫里、富洲里、福安里、社園里、社子里、社新里、葫蘆里、葫東里、富光里及福順里十里（註8）。

觀諸社子地區地理環境，1965年的社子島幾乎所有土地都開墾成農田（註9），除了灌溉浚溝的增加之外，也因為地下水的抽取，使得淡水河邊的鄰近土地也被開發使用。由於此時的產業多是農業，所以幾乎所有的道路都是彎曲的，大小也都只是僅供牛車行經的寬度，隨著臺北市區不斷成長，社子島不但成為農業重鎮，同時也因為延平北路的修築，使得陸上交通改善。而延平橋與百齡橋的修建，更使得對外交通日漸改善，渡口僅剩三角埔旁的渡仔頭與三重埔的對渡，漸由河運轉陸運為主。

陸上交通取代了水運，再加上1960、70年代，中南部的人口大量湧入，情況改觀，漸漸消失了早年人們的生活型態，社會型態也由聚落文化走入都市文化，整個區域形成規格化的都市生活。既然陸運方便，而臺北市區又不斷擴大，使得有些人口漸漸移入社子島，因而居住的人越來越多，特別是較接近市區的葫蘆里與社子里一帶。堤內部分即延平北路五段及六段部分因為交通的改善，生活的便利性提高，經濟日趨繁榮，漸漸變成住宅區與工商業

區；堤外部分即延平北路七、八、九段部分卻至今仍舊停留在農業時代的土地利用。

社子島整個地區，平均只有海拔二點五公尺，是個地勢低窪之處，又是兩條大河匯流處，因而每逢颱風必遭水患，居民苦不堪言，因而有了防洪計畫，根據《士林鎮志》中記載：

政府鑑於臺北為全省首善之區，連年水患頻仍，受害慘烈，為保護人民生命財產，決心徹底根治。行政院乃於民國五十一年九月間成立「臺北地區河川防洪計畫審核小組」，著手審訂防洪計畫，分為治本治標兩部分進行。治標計畫，於五十二年實施後，已收相當效果。乃更進一步對治本計畫作審慎研究，曾擬定「淡水河治本計畫草案」一種，其計畫要點，先謀淡水河尾閘之暢通，及洪流之疏分，次及整治河道，浚壘河床，並輔以堤防，以期範東洪流，防禦氾濫，穩定河床，逐漸減低洪災損失。

其中，有關基隆河道變遷也有清楚說明：

新建橋樑及改建：為舊基隆河道兩岸房屋櫛比，並有大型工廠十餘家，拆遷不易，且築堤之取土亦成問題，故將該河道自圓山鐵路橋以上，截灣趨直，計開挖新基隆河遠一、八二八公尺（河深五、零公尺，河槽寬度面寬一五〇公尺，底寬一二〇公尺）。後士林至社子區間之交通斷絕，在新河道上建造頂力樑混凝土橋一座（橋長三九二公尺，橋面二三公尺）目前臺北地區最寬之新式橋樑。

其中，提到基隆河道變遷原因、過程與百齡橋的興建。而番仔溝也因為防洪築堤，將頭尾兩端填土封閉，以做為堤防基礎，番仔溝失去功能也日漸淤塞，漸漸走

入歷史。在 1965 年的地圖中，現今的河道與地形已大致浮現出來。而延平北路七、八、九段堤外地區，如同棄嬰地被隔絕在堤防外。再而，社子島自西元 1967 年核定為「滯洪區」，開始實施以下之規定：

1. 居民無搬遷自由，要搬進來要寫切結書，年輕人只好搬出去。

2. 不能申請水電，電力及自來水公司也不能幫居民接水電。

3. 過去都不能改建，只有使用權，沒有擁有權。

儘管 1970 年經濟部提出「臺北地區防洪計畫」將社子島列為計畫中區域，可是因為遲遲未定案而無法開發，禁建至今。也是因為如此而使得該地方在這一時期除了違建及相當稀疏的公共建設外，幾乎沒有任何的進步發展。1971 年 8 月 14 日到 1978 年 10 月 31 日對社子島影響最大的即是高速公路的建設，因為這樣的建設讓番仔溝消失，使得社子島由一個獨立性高的沙洲島轉變成與臺北市互動強的沙洲島。

自從基隆河於圓山、劍潭附近截彎取直，並從中將社子島分隔之後，福中里從此與社子、葫蘆兩里沿河相對（石計生，2003）。然而，在淡水河及基隆河匯流處，卻因為地勢低窪，往往會在颱風季節造成水災，因此政府單位紛紛有一些防洪計畫出現。1993 年 1 月 15 日臺北市政府修訂主要計畫案，但其中仍舊有一些限制以致改變不大。1996 年臺北市政府進行「關渡及社子島地區環境分析及整體規劃構想」的研究工作。1995 至 1998 年持續有有關「社子島地區都市開發規劃案」的提案及規劃討論。

誠然，由 1970 年開發案的未定而禁建至今。此一時期所呈現的景象，除了違建增加以及極少部分的公共設施建設外，至今絲毫無任何改變、形同無計畫地區一般，整個社子島堤外部分自 1980 年代以來，幾乎維持原有的發展型態，居民生活型態與社會結構趕不上大臺北都會區的經濟成長。

二、社子地區的空間排除現象

社子地區以前有許多工廠，增加許多就業的機會。而中南部農漁業地區過剩的勞動力，他們懷著臺北的淘金夢，來到此地找尋機會。這批新移民最大的特色，是遠從中南部來尋找工作機會；這些新移民往往先租屋暫居在附近工廠上班，忍受著附近低品質的住宅空間，但是一旦經濟能力許可，或是找到新工作機會，往往又脫離此地尋求新天地，因為他們的生產活動不是農業，與土地的感情也較薄弱，不像一些「在地的」舊移民，有長「置」久安的打算，社子島對他們而言，只是一塊實現夢想的跳板，但有能力離開的人，在移民中只算少數，隨後移民進來的人群越來越多，使此地的居住空間更形惡化，進進出出的人潮也使此地交通混亂、治安更差。在移進來的人多，移出去的人少的情況下，使得人口增加到約九萬人，這些情形在延平北路五、六段堤內地區更是明顯；但在七、八、九段的堤外地區，雖然有新移民移入，但由於禁建與洪水氾濫的問題，使此處人口呈現另一種發展。

臺北市的人口從 1982 年以來的人口成長率雖然是逐年下降，但總人口數卻幾乎每年增加。近二十幾年來，士林區家戶

(household) 成長的幅度相當大。根據臺北市政府主計處的統計資料 (1975 與 2002), 全區由 1975 年的 34,873 戶到 2002 年的 92,046 戶 (註 10), 二十七年之內足足增加了 2.6 倍。其中, 1974 年基隆河截彎取直後, 大幅改善後港與社子地方的環境與交通品質, 對於士林區發展也不無助益。而其同時, 社子島堤外地區的人口卻是承受每年負成長的壓力; 到了 1989 年時, 社子島地區可能因為開發計畫的公布而增加了一些人。爾後數年, 可能是因為計畫的不確定性, 人口呈現慢速的成長。在人口密度上, 由於臺北市人口快速成長, 社子的堤外地區的人口密度在 1982 年為臺北市的二分之一不到, 到了 1991 年卻僅為臺北市的三分之一 (註 11), 人口發展受到滯洪區的限制而呈現稀疏的分布。以 2003 年 11 月底的士林區民政資料顯示, 一戶平均人口數為三點一八人。

誠然, 臺北市的種種改善措施並未對社子地區資源有所轉變。其中, 以每個人可以擁有的教育與休閒運動資源為例, 社子地區較其他生活圈居民短缺許多 (註 12), 而這些資源對於兒童的成長卻是非常重要的。再而, 根據家庭的職業背景、經濟條件、人口結構, 以及在士林居住的歷史進行分析, 吳明燁 (2003) 定義了三類特殊家庭: 弱勢家庭、傳統家庭與新貴家庭。弱勢家庭是指收入低又有國小階段或幼齡兒童的勞工家庭, 根據資料分析顯示, 這些家庭主要集中於社子; 傳統家庭則指三代同堂, 有夫系親戚住在士林的世居家庭, 這些家庭的分布也以社子居多, 尤其北社子地區的弱勢家庭與傳統家庭分布所顯現的社區貧窮化與老化的現象 (吳

明燁, 2003)。

若依士林區社會福利服務中心之資料顯示 (2003), 在社子地區的十個里之中, 低收入戶的人數計有 425 家戶 (註 13), 佔士林地區低收入戶中的 36.57%; 亦即士林地區的五十一個里中有近四成分布於二成的里別中 (士林社福中心, 2003)。誠然, 士林各生活圈之間不僅在功能上有分工的跡象, 在家戶的分布上也隱約呈現分化的趨勢。

總結言之, 在臺北都市發展的環境下, 尤其社子島堤外地區卻未有都市化的現象, 人口受到滯洪區的限制, 加上環境品質的落後, 促使人口稀少, 教育水準又較臺北地區為低。再而, 無論是社子島的堤內或堤外地區, 除了舊移民是地主, 或是早期少數新移民在此購屋置產外, 其他人幾乎都是將社子島當作跳板, 只希望可以早日改善經濟狀況, 而不是很在乎改善當地的生活品質。偏偏這些人卻又是現今社子島地區人口的主流, 使得本地環境很少有提升與改善, 甚至有些地主、屋主, 也都搬遷到外地居住, 隔段時間才回來收租金, 使得人與土地的感情越來越淡薄, 環境品質一直無法提升, 堤外地區更因為禁建限制, 使此問題更嚴重。第三, 居民和社經地位較低的移入者共同以社子為居所的現象。值得注意的是, 住著較多幼齡兒童的社子生活圈, 不僅居民的家庭經濟條件較差, 社區擁有的空間資源也較其他生活圈短缺, 相當不利於兒童成長與發展。第四, 弱勢家庭與傳統家庭的分布也以社子居多, 且呈現社區貧窮化與老化的現象。第五, 社子地區居於資源弱勢且又有福利高需求人口, 社子地區產生的空間

排除已影響公民所居住之區域、福利資源之需求及福利資源之供給。尤其，社會福利資源（包括公部門、私部門）在此區域資源分布與匱乏，更使得居民受制於居住區位而使用資源產生不便利性，以上社子地區在空間排除的議題下所衍生的各類問題實值得社會福利政策規劃者及社區工作者關切。

肆、打擊空間的排除與區域網絡（Territorial Network）服務模式

空間排除的現象，如社子地區，可能衍生居住在社區之內居民的公民權利無法落實、社會福利資源無法輸送，更甚而影響社區發展及社區內住宅環境的衰微、弱勢者聚集之情形。儘管臺灣目前並未針對以空間排除之議題提出政策的因應之道，但觀諸歐盟及英國在打擊社會排除以及透過區域網絡服務模式以改善社區之經驗值得借鑑。

一、打擊空間排除之策略

誠如 Pierson (2002) 的文獻指陳，打擊排除應更有彈性。著力於服務間的協調與整合。其打擊排除之方式有五種：(1)極大化所得及保障基本需求；(2)強化社會支持與社會網絡；(3)代理人及地方組織如伙伴關係般的一起工作；(4)為服務使用者、地方居民及其組織創造有效率的參與管理；(5)著力於所有的鄰里關係。

(一)極大化所得與福利權

目前在討論社會排除議題中，多以經濟的排除為優先處理之議題。因之，普遍性在打擊社會排除的作法且多以協助就業

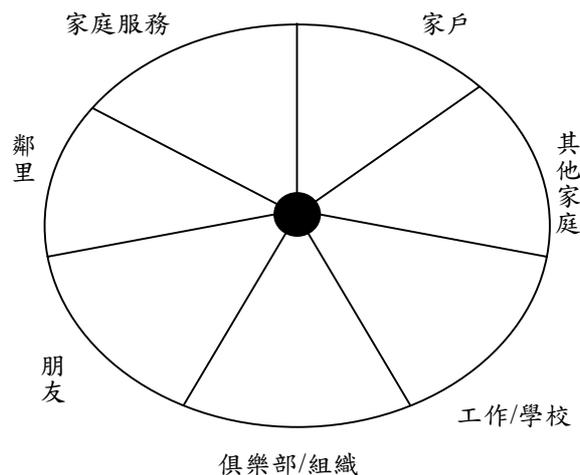
及使其所得極大化 (Pierson, 2002: 42)。誠然，就社會福利實務工作者，對於當前給付體系的全貌，而非僅針對因貧窮或失業採行部分或只考量以所得為主的服務措施。打擊社會排除之際，應考量服務需求者之福利權之下，多元的規劃協助其進入社會參與的體系；再而，由社會排除議題的多面向之考量下，長期的經濟排除之下，會逐漸的影響其參與的意願。與服務使用者共同打擊排除以伸張其福利權。

(二)強化社會網絡

誠如社會排除文獻之論述，社會排除乃為一個過程，由於多次的受到剝奪而致最後的社會疏離。其中，實證研究 (Burchardt et al., 1999; Gallie, 2001; 王永慈, 2001) 顯示，不同的福利型態及社會支持網絡及家庭觀，對於受到排除者呈現不同程度的社會疏離。因之強化個人、家庭乃至鄰里間的社會網絡，亦是打擊空間排除的可行策略之一。當然，社團及社區的網絡關係亦有助於達致社會融合 (詳見圖一)。

(三)建構夥伴關係

夥伴關係可被界定為「分享或附屬與其他部分」以將其目標運用於組織或個人。其中，如政府部門已疾呼夥伴關係概念之運用為克服社會排除的方法之一 (Pierson, 2002: 51~52)。在此概念下，夥伴關係之意涵指涉不同的組織，以正式及非正式的合作關係之下達致共同目標、資源共享，以及計畫共同的策略，並透過責任分工而完成不同的部分。夥伴間的連結以打擊空間的排除，通常包括 (Pierson, 2002: 51~52)：



圖一 社會網絡圖

資料來源：Tracy and Whittaker (1997)

1. 地方政府及相關機構通常決定或扮演主要角色。其中包括了服務輸送及與私部門間的合作以促進地方的經濟及社會發展。

2. 公共服務代理人的範疇應貢獻自我力量以對抗排除，其中包括警察、健康服務、地方學校及社會服務部門。

3. 志願服務部門，不論是否為大型或知名的組織，抑或小型的地方機構皆為夥伴關係，以進入社區提供一般性或特殊性的服務。

4. 地方性社區組織或社團可帶著地方知識與經驗，提供地區及鄰里的特殊需求。

5. 私部門中的雇主、職業訓練者、諮商員及其他專家皆可為打擊排除的夥伴之一。

(四) 促進參與

與服務使用者及居民討論，並確保其參與服務及方案、以實際行動的方式減少排除 (Pierson, 2002: 56)。其中，並非只

是由服務使用者的觀點出發，更應對於無權利的公民透過增強與激勵的方式為之。誠如 Sherry Arnstein (1969) 的參與階梯圖。其對「參與」之意涵則分為不同的等級(如圖二)。其中，社會排除之本質必須要不同的團體共同處理複雜的議題。因之，參與不再只是以往所說的服務的提供，而在透過參與以打擊社會排除之第一步即為資訊的提供。透過資訊的給予，使人們可更有效率。誠然在提供訊息之後更應思考下一步標的團體會有何種期待 (Pierson, 2002: 59)? 第二步，透過諮詢給予人們選擇所需求的方案；第三步為加入行動。此意指著接受其他人的意見，並與他人一起工作、決策。當然，其中應確保角色與責任之明確，並建構良好的夥伴關係。最後則運用公民權利概念激發當地居民的參與，並針對其所面對之議題加以分析，同時呈現計畫並採取行動。

8	公民權利	公民權的程度
7	委任權	
6	夥伴關係	保證主義的程度
5	安撫	
4	諮詢	
3	告知	非參與的程度
2	治療	
1	診斷	

圖二 Arnstein's 參與階梯圖

資料來源：引自 Pierson (2002)。

(五)與鄰里互作

鄰里間的影響的確可正向且提供資源並強化鄰里，因之，透過委員會或志願服務的方式激勵鄰里間的動力以減少排除。其中，可將鄰里視為地方服務輸送的基礎；再而，可促進社會發展以合力解決社區內之相關議題，進而打擊社會排除。

誠然，以上五種實證性及行動性的打擊空間排除的策略，並非僅由政策面出發，更考量了實務工作者、政策決策者以及社區鄰里的工作者乃甚而志願工作者之間，以夥伴關係之建構共同打擊社會排除。

二、區域網絡服務模式

發展新政策以回應社會排除之時，亦有所困境。例如，英國的社會排除單位 (Social Exclusion Unit, 1998: 9) 則對於其在處理社會排除時面臨了以下幾個困境：缺乏有效的政策以處理結構的議題、無法有效參與社區、無法發展連結取向的議題等。因之，運用地理資訊系統進行區

位分析與社會診斷，並進而結合區域網絡服務模式以打擊社會排除亦是努力的取向之一。區域網絡服務模式包括：

1. 進行區位的社會診斷與分析。
2. 空間的區域診斷，對該區域所關心之案主群的需求予以診斷，解決該區域所面臨的問題。
3. 思考在進行跨機構式的服務時，可增加以區域分析之服務模式，列出該區域之資源與需求，以因應服務需求，解決區域問題。
4. 進行跨機構式的服務，以減少資源重疊配置為考量。
5. 透過區域分析，對服務進行有效能的評估。
6. 透過區域分析，強化服務輸送效能。
7. 分析區域內本身在解決問題之限制與潛能。

以英國為例，工黨在社區的新政中更以夥伴關係取向，以地方社區為基礎共同處理社會排處議題。此服務模式，強調結合不同部會資源以確保更多的能量、資源及使命結合，以處理社會排除。英國在區域服務模式之考量為 (Hutchinson, 2000)：

1. 改善居住市鎮及城市政策；
2. 結合多元議題，如社會排除等，以增強社區能量為目標；
3. 全方位考量住宅、競爭力、公共服務輸送、區域發展、都市計畫、社區連結及穩定發展等政策；
4. 在議題處理上，採跨部會的合作，以激發社區能量達成社區潛能。

歐洲亦運用區域服務網絡以打擊空間排除與社會排除。其中，以法國孔德大學

之電腦科技方法學應用實驗室為例，該實驗室除運用地理資訊系統（GIS）解析法國移民之問題，提出有效的社會診斷及分析，並依所分析之資料建構區位（域）服務方案，使社工員在從事決策與評估方案卓具成效。GATLYSE 方法學和軟體運用的創始人，Jean-Jacques Girardot（註 14），他運用參與式的評估方式和地方發展的觀察模式之經驗，協助歐洲十五個國家建構並使該地區的社會工作服務更精進。該中心主要功能乃在提供資訊協助，以改善社會服務機構和人員對地區的了解。該中心最早發展的方案，主要在於協助社會工作、社會經濟及對於文化的觀察與評估。扼要而言，該中心運用 GATLYSE 為社會工作者提供了以下幾種功能：

1. 地方診斷
2. 決策的協助與決策模式的促進
3. 跨區位的合作方案
4. 方案的管理
5. 政策與方案的評估
6. 對該區位從事多元議題的關注

該中心建構 GATLYSE 此套區域（位）參與評鑑的工具，在 1989 至 1993 年間曾運用於「第三貧窮方案」實施過程中，為對抗社會排除與社會融合，從事區域性的診斷與服務。於 1994 年開始，GATLYSE 已在歐洲不同地區實施與傳承，並透過此評估工具協助歐洲不同區位的排除議題：其中包括解決失業、家庭問題、醫療保健、青少年問題等。換言之，在歐洲，GATLYSE 除已被社會福利暨社會工作者運用於對區域的動力與結構深層的了解，從上述歐洲經驗來看，結合 GIS 所提供的區域網絡服

務模式，可明確指陳區域內居民的需求、或深入分析一個空間的情況、或描繪服務區域的社會狀況；同時，透過此服務模式，可建立服務需求類型，發展出符合不同區域所需的服務模式。

陸、結論

觀諸歐盟及英國在打擊社會排除之討論，臺灣當前對於社會中空間排除的議題並未深入進行實證性的分析。本文試圖可透過空間概念解析社會排除議題，對於尋求臺灣社會福利的需求及空間變數等可確實掌握並進行深入的分析，以使服務提供時釐清案主群及服務需求者之區域分布之趨同與差異性，以使改革策略得以推動，服務得以提供。

再而，儘管臺灣在 1990 年以來，社會福利之提供及服務輸送上亦以社區為考量的服務；然而，在以區域為處理社會排除之議題則很少見。如何在因應全球化之變遷下具有「全球思惟、在地行動」之模式，社會工作者處理社會排除時，期望對該區位的社會問題有更進一步的了解並提出有效的服務行動方案，而非僅止於以案主進行點狀的服務，且以達到社會融合為主提供區位服務。尤其，英國地方政府所推出的打擊社會排除的策略中，以社區為考量提供弱勢者接受服務，以達到社會融合。因此，如何以區域概念成為「行動空間」，運用區域（或社區）為服務模式，以解決當前以機構個體為中心之服務模式，實為當前政策規劃與社區工作者可再著力之處。

（本文作者為東吳大學社會工作系助理教授）

註釋：

- 註 1：誠如 Percy-Smith (2000) 將社會排除的概念又依其排除的面向分為經濟的、社會的、政治的、鄰里的、個別的、空間的及團體的面向。觀諸當前文獻資料，對社會排除議題有所共識的包括 (Littlewood & Herkommer, 1999: 11~19; 王永慈, 2001): 社會排除是新的現象、社會排除受經濟及社會再建構的影響、社會排除是一種過程、社會排除是多面向的、社會排除的累積性、社會排除是空間面向的、低下階級受到排除過程的影響。
- 註 2：詳細解釋請參閱 Kronauer (1998)。
- 註 3：詳細解釋請參閱 Percy-Smith (2000)。
- 註 4：詳細解釋請參閱 Percy-Smith (2000)。
- 註 5：因 SARS 之衝擊下，大四實習生面臨著至機構實習的困境，研究者於 2003 年的暑期與實習生一起進入社子地區從事方案實習時，在進入場域的觀察與互動，並與學生積極且充分的互動討論，使研究者深覺該區位之異質性；並對該區域充滿研究及實證素材深感興趣。再而，92 學年度課程更在機緣下得以帶著實習一（大二課程）的部分同學，針對社子地區進行觀察並思考服務提供的可能性。
- 註 6：能對社子地區有實際的接觸，實因緣於士林社福中心對社子地區的「前進社子島」諮詢會中，透過與地方工作人士（如里長、里幹事）、學校教育者對該區域的關懷及社區社會工作者對該地區的投入等。
- 註 7：士林區公所依各地方之文化發展與都市社區更新之需求，將士林區劃分為七大次分區並定位其發展主軸：街上生活圈—古風、產業、好厝邊；後港生活圈—生活、運轉、新產業；天母生活圈—宜居、宜遊、國際村；蘭雅生活圈—門戶、結點、新地標；芝山岩生活圈—史蹟、親水、好家園；社子生活圈—文史、生態、新樂園；和陽明山生活圈—生態、休閒、大學城（詳細內容請參考士林區公所網頁）。
- 註 8：社子地區界定為以上所列之十里，除考量歷史發展外，亦考量士林區社會福利提供之區位思維。
- 註 9：在 1965 年左右的社子島地圖中，我們可以發現整個地區的土地均開墾為農田，除了灌溉圳溝的增加之外，同時也因為地下水的抽取灌溉，使得靠淡水河邊的土地也開發使用。在今日延平北路七段，曾有環境清潔所即水肥處第一隊，利用淡水河的河運收集臺北市區的水肥，用來做為「社子島蔬菜專業區」的肥料，可見當時農業的盛況，至今當地仍有「臨江園」的地名，而「臨江園」即是水肥隊，恐名稱不雅，不適宜當站牌名，故改稱為此名。
- 註 10：2003 年 11 月底，有 93,114 戶共 291,348 人。
- 註 11：另就社子島堤外地區 1989 年至 1991 年間人口成長及戶數作比較，男女性比率始終維持在一點一左右，在 1989 年以後遷入的人口中，以個人戶口及小家庭或新婚家庭為主（遷入戶之平均人數在一至二人之間），而使每戶的平均人數呈遞

減現象（一戶平均由 1989 的四點九人降至 1991 年四點一一人）。

註 12：吳明燁老師主要比較資源的總量與人口比，士林地區之中以社子資源最為匱乏。

註 13：此為 2003 年一月的士林社福中心之統計資料。

註 14：Jean-Jacques Girardot 所領導的研究中心為 centre MTI@SHS。

📖參考書目：

士林社會福利服務中心（2003）社子地區駐站服務實施（驗）計畫，士林社會福利服務中心。

王永慈（2001）「社會排除」：貧窮概念的再詮釋，社區發展季刊，第 95 期，頁 72 至 84。

王志文、林志峰（1998）滄海桑田話社子。

石計生（2003）「地圖所補捉到的產業生態蹤跡：GIS 與臺北市士林區」，發表於東吳大學「人文社會實驗室—士林地區人文社會變遷研究」專案計畫成果研討會論文。

吳明燁（2003）「士林地區家庭生活地貌之初探」，發表於東吳大學「人文社會實驗室—士林地區人文社會變遷研究」專案計畫成果研討會論文。

張世雄（2001）「社會救助、新貧窮問題與多層次——多面向分析」，社區發展季刊，第 95 期，頁 55 至 71。

黃世鑫、林志鴻、林昭吟（2003）「新貧問題與社會福利政策—科學 vs. 價值&菁英 vs. 普羅」，國家政策季刊，第 2 卷，第 4 期，頁 83~124。

Atkinson, Rob (1999) "Citizenship and the Struggle against Social exclusion in the context of Welfare state reform", in Bussemaker, Jet (eds.) *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, London: Routledge, pp.149-166

Berghman, Jos (1995) "In What Sense is Poverty Multidimensional?" in Room, G. (ed.) *Beyond the Threshold*, Bristol: Policy Press.

Berghman, Jos (1997) "The Resurgence of Poverty and the Struggle Against Exclusion: A New Challenge for Social Security in Europe?", *International Social Security Review*, Vol.50, No.1, pp.3-21.

Burchardt, Tania, Julian Le Grand & David Piachand (1999) "Social Exclusion in Britain 1991-1995", *Social Policy and Administration*, Vol. 33, No. 3, pp. 227-244.

Commission of the European Communities (1993) *Background Report: Social Exclusion-Poverty and Other Social Problems in the European Community*, ISEC/B11/93, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Dorling, D. & Woodward, R. (1996) "Social Polarisation 1971-1991: a Micro-Geographical Analysis of Britain", *Progress in Planning*, 45 (2), Oxford: Pergamon Press.

Duffy, K. (1997) *Review of the International Dimension of the Thematic Priority on Social Integration and Exclusion*, Report to the Economic and Social Research Council, Swindon:

- ESRC.
- Hutchinson, Jo (2000) "Urban Policy and Social Exclusion", in Percy-Smith, Janie (eds.) Policy Responses to Social Exclusion towards Inclusion? Open University Press.
- Kronauer, Martin (1998) "Social Exclusion and Underclass" – New Concepts for the Analysis of Poverty, in Andre (ed.) Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective, London: Ashgate.
- Lawless, P. & Smith, Y. (1998) "Poverty, Inequality and Exclusion in the Contemporary City", in Lawless, P., Martin, R. & Hardy, S. (eds.) Unemployment and Social Exclusion: Landscapes of Labour Inequality, London: Jessica Kingsley.
- Littlewood, P. et. al. (eds.) (1999) Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms, Ashgate.
- Littlewood, P. & Herkommer, S. (1999) "Identifying Social Exclusion: Some problems of meaning", in Littlewood, P. et. al. (eds.) Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms, London: Ashgate, pp.1-19.
- Madanipour, A (1998) "Social Exclusion and Space", in Madanipour, A, Cars, G. and Allen, J. (eds.) Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses, London: Jessica Kingsley.
- Martin, C. (1996) "French Review article: the Debate in France over Social Exclusion", Social Policy and Administration, No. 30, pp.382-92.
- Percy-Smith, Janie (ed.) (2000) Policy Responses to Social Exclusion towards Inclusion? Open University Press.
- Percy-Smith, J. (2000) Introduction: the Contours of Social Exclusion, in Percy-Smith, J. (ed.) (2000) Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion? Buckingham: Open University Press, pp. 1-21.
- Pierson, J. (2002) Tackling Social Exclusion, London: Routledge.
- Room, G. (ed.) (1995) Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion, Bristol: The Policy Press.
- Sanderson, Ian (2000) "Access to Service", in Percy-Smith, Janie (eds.) Policy Responses to Social Exclusion towards Inclusion? Open University Press.
- Silver, Hilary (1994) "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", International Labour Review, No.133, pp.531-578.
- Tracy, E. & Whittaker, J. (1990) "The Social Network Map: Assessing Social Support in Clinical Practice", Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services, October: 461-70.
- Van Kempen (1997) "Poverty Pockets and Life Chances: on the Role of Place in Shaping Social Inequality", American Behavioral Scientist, Vol. 41, No.3, pp.430-449.