

社區工作何去何從：社區發展？社區營造？

黃源協

壹、前言

一股「社區」的風潮正在席捲臺灣的基層，推行數十年的社區發展工作，已不再是社區工作的唯一代名詞，福利社區化、社區照顧、社區營造、社區健康營造、學校社區化、環保社區化……，眾多以社區為號召的政策和方案，在政府各部門不分工、也不合作的強調伙伴關係的狀態下各行其是，社區居民也不知到底這些名詞有何差異？有何關係？反正若有社區營造的經費，就以社區營造為名申請經費，社區營造評鑑團隊到了，我們就是在做社區營造；若有社區發展或社區照顧的經費，就以社區發展或社區照顧為名申請經費？評鑑團隊到了，換塊布條，我們就是在做社區發展或社區照顧了。這種現象已經延續一段時間，且預期還是為再繼續往前邁進的，要止於何時無人知曉。我們的社區政策真的病了，官員們知道，專家知道，專業團體知道，社區民眾也知道，但似乎大家皆不願意去碰觸敏感的話題。社區不碰觸是因為無力碰觸，專家不碰觸是因無奈或過於忙碌，專業團體則忙碌於申請經費、應付評鑑，不然就是忙於推動自以為是的工作，中央政府官員們則忙於推動年復一年的評鑑工作，或者是不斷推陳新出

但卻是雜亂無章、斷斷續續的實驗計畫，地方政府官行政員們則窮於應付社區微薄的申請案，抑或是民意代表們的關切。社區迷惑、專業團體無解、官員無能、專家無奈。臺灣的社區該何去何從？本文將探究目前臺灣的社區問題及問題根源，並簡要分析全面性社區發展的內涵（含社區發展與社區營造的關係），進而提出改造臺灣社區工作的可能策略。

貳、社區工作面面觀

自民國五十四年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」後，確立了社區發展為我國社會福利措施七大要項之一，民國五十七年由行政院令頒施行「社區發展工作綱要」，民國七十二年修定為「社區發展工作綱領」、民國八十年五月一日再修訂發布「社區發展工作綱要」，採人民團體型態運作，目前臺灣地區已成立社區發展協會已近六千個，其主要內容為推行社區公共設施、生產福利、精神倫理等三大建設；主要項目包括設置社區活動中心、辦理精神倫理建設活動、辦理社區守望相助、以及推動社區志願服務。民國八十五年內政部開始展開「社會福利社區化」工作，陸續制訂「推動社會福利社區化實施要點」及「推動福利優先區實施計畫」，在短暫

一、兩年大張旗鼓的實驗計畫下，似乎又趨於平淡，特別是福利優先區的計畫，幾乎僅有口號無行動。民國九十一年行政院核定「挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002-2007）」，在其「新故鄉社區營造計畫」單元，提出提升社區照顧質與量，又讓社區多了一個工作的名詞及可能的經費來源，內政部的部分人力又須轉移到該項工作的推動。

在屬於文建會系統方面，民國八十三年出現「社區總體營造」，主要在於延續李前總統對於社區文化、社區意識、生命共同體的理念，將之整合轉化為可具體操作的政策，期能藉由「人」、「文」、「地」、「產」、「景」等面向切入文化發展及再生策略，並藉由外部政策帶動「由下而上」、「民眾參與」、「社區自主」、「永續發展」的運作原則與方式，使地方和社區重新恢復活力與生機，並將之轉化為民主社會的公民意識與社區意識的凝聚作用。政策推動後，政府投入大量的人力、物力和財力資源，許多社區的活動也在此一號召下陸續推動，甚至有的硬體建設也隨之興建。特別是九二一大地震後，實驗方案在災區與非災區大規模展開，再加上「挑戰 2008：國家發展重點計畫」之「新故鄉社區營造」，也是以文建會為主的，許多的社區營造相關計畫也不斷的推動中，也培養出少數的明星社區做為政府施政的樣版，這些明星社區有的也看不出到底永續在哪裡。

在衛生系統方面，除了與長期照護有關的社區照顧業務外，行政院於民國八十八年也核定「推動社區健康營造」，以「維護民眾健康、遠離疾病危害」為口號的政策，也在社區中陸續展開，許多鄉鎮已成

立「社區健康營造中心」，期能透過民間社團支持及社區人士熱心參與健康事務之鄉城情，共同打造屬於自己之健康社區，落實健康生生活化，生活健康化。然而，社區健康營造與社區照顧同屬於衛生和健康領域範疇，在社區的層次，又好像是互不相關。

在教育系統方面，「終身學習與社區服務」、「學校社區化、社區學校化」、「社區大學」、「社區學苑」……許多以社區為名的教育措施不斷的推出。此外，環保系統的「環保社區化」，治安系統的「治安社區化」，勞政系統的「身心障礙社區化就業服務」……。

參、社區的困惑與迷失

在面對政府層出不窮的政策，變遷社會中的社區原本就有許多潛在的問題，政策及其實務原本是期待能預防和解決問題，但政策及作法上的欠缺周延與整合，卻反而加重某些問題的嚴重性，例如，社區為資源（經費）而產生的衝突，而讓臺灣的社區承受著無比的壓力與迷惘。到底我們的社區有哪些病徵呢？

一、社區利益團體的衝突

許多社區的範疇往往是與村里的地理和人口群相同或高度重疊，然而，屬於行政系統的村里長和人民團體的社區發展協會理事長，兩者間若是同一人或同一派系，衝突便可降至最低。然而，村長與理事長不同人與不同派別為數不少，兩者間的衝突與不合時有所聞，也是不爭的事實。固然，社區衝突不必然完全是負面的，適度的衝突是有助於社區的進步的，但許

多村長與理事長的衝突是起因於個人的利害關係，其出發點並非是為了社區的福祉，若再加上許多政治目的的介入，則更加深問題的複雜性。此外，社區營造的推動增加社區經費的來源，許多依賴政府補助的民間團體紛紛成立，並加入了這場資源爭奪戰。社區利益團體衝突的事實，若沒有具體可行的策略，一種強調和諧和互助為本質的社區平淡生活，便可能因多方面政策的推動而變得更加嚴重。

二、「由上而下、由下而上」的混淆

社區能力的培植是社區工作的核心議題，過去幾十年的社區發展工作，在其特殊的政治環境脈絡下，儘管口號上是「由下而上」，但實務上卻是「由上而下」。這種傳統且根深蒂固的遺毒已相當程度地內化到社區人士的思維，進而造就出許多的社區仍是被動和依賴的。當傳統的威權體制淡化，公民社會意識抬頭，「由上而下」的觀念難逃被譴責。然而，在「由下而上」與「由上而下」的爭辯中，我們卻往往忽略了現代社區工作的理念需要的是一種上下和水平合作的伙伴關係，但伙伴關係對社區居民而言，在不分工、不合作與經費取向的脈絡下，也僅是一個專家所提之陌生但似乎具有水準的社區工作相關名詞。事實上，從「由上而下」到「由下而上」的爭辯中，我們忽略了社區是否具有「由下而上」的能力，以及可能的第三條出路（伙伴關係）之實際的運作嘗試和經驗。

三、「少數人利益」的社區營造

社區居民的參與和投入是社區工作能夠真正培植社區居民能力的基礎，推動多

年的社區營造確實散播及強化許多的社區經營理念與作法。然而，許多以產業為基礎的社區營造（如民宿或農產加工品），我們所看到的社區參與卻是與產業有利害關係人士的社區參與，而非強化社區居民的普遍參與。明言之，多年來許多社區營造的投入，事實上受惠的並非是社區大多數居民，而是少數特定人士，且這些人士可能已是社區中相對的強勢人士，甚至是依賴社區營造維生的專業人士或團體。為社會弱勢族群爭取公平正義的社區發展目標，在不當的社區營造操作下，再次的被漠視和犧牲了。

四、明星社區的迷失

多年的社區營造確實有其部分的具體成效，然而，社區營造卻也營造出許多高度資源投入之外表亮麗的明星社區，這些明星社區在專業人士及政府有意的包裝下，大力爭取經費，而變得更加的明星。在筆者曾參與的社區相關評鑑中，有的社區已投入數千萬，甚至上億元的經費，但我們要問的是當其它社區想要走這條明星路，我們的政府是否也能夠投入同等的資源？是否我們的專家們也能日以繼夜的予以輔導？答案是清楚的，我們的明星社區將製造出一些平凡社區的相對剝奪感，社區發展的初衷是以貧困社區為對象，但在明星社區的輝映下，將陷入更不平等的窘境裡。

五、社區發展與社區營造的迷惑

相對於社區營造的推動，社區發展是較早的，但社區營造獲得高層的關注後，即伴隨著高度資源投入，社區營造的聲勢

已逐漸凌駕社區發展。這兩個原本是相輔相成的社區政策，對社區居民而言，他/她們迷惑了。從資源投入面觀之，平凡的社區發展碰上高貴的社區營造，在利益驅使之下，社區發展似乎逐漸式微，其所產生的是社區發展的評鑑工作，大多數呈現的卻是社區營造投入的成果，社區發展與社區營造的並行與分歧，為我們的社區帶來難以理解的迷惑。也為投入社區發展工作者帶來相對的挫折感。

肆、社區發展/營造問題的根源

社區是當前各方面工作矚目的焦點，也因為各方的矚目，社會對社區所扮演的角色與發揮的功能也有相當高的期待，然而，這種期待卻也造成社區發展上許多如前所述的難題，這些問題的產生是多面向的，包括理念上、政策上與實務上，茲分析如下：

一、理念上的問題

無論是社區發展或社區營造，社區居民的自立自主本是兩者所共同追求的目標，然而，傳統社區的瓦解也伴隨著傳統社區精神的式微，社區不可能回到從前，但這並不意味著社區的失功能，因而，培植社區以讓其有能力扮演並發揮新時代的角色與功能，這是社區工作必備的理念。社區工作強調要「由下而上」，這是一種基本但非絕對的理念，之所以基本是因為它是社區永續發展的命脈，之所以非絕對是不可因此而放任社區自生自滅。社區需要充權（empowerment），「由下而上」與「由上而下」是需要相互搭配的，理念上我們強調「由下而上」，但作法上並不排斥「由

上而下」，亦即當社區能力尚不足之際，其工作重點在於透過外力（含政府及專家）協助以提升其能力，當其具備能力則外力不宜過度介入，因而，必須秉持的是一種「可上可下」的社區工作思維，在居民的參與下藉由這種彈性方式調整介入程度，始能培植社區居民的真正能力，這也正是充權之「為社區做」（doing for community）到「與社區做」（doing with community）再到「由社區做」（doing by community），但這種思維對許多社區似乎還是陌生的。

二、政策上的問題

政府欠缺一套完整和明確的社區政策是一件事實，在功能零散且分歧的政策運作下，對社區而言，其所製造的問題並不亞於其所解決的。前述社區工作面面觀，已相當程度地彰顯出當前社區政策的分歧現象，進而造成許多社區經營上的難題。基本上，政府對社區的發展並不是沒有政策，社區發展工作綱要應是扮演主要的角色，然而，社會變遷加上福利思潮的轉變，原本社區的功能添加許多福利的因子，如福利社區化、社區照顧等；再加上公民社會的倡導，以及社區產業的發展，社區參與與社區充權獲得更多的重視，這使得政策的重心轉移至「挑戰 2008：國家發展重點計畫」之「新故鄉社區營造」，其投入的經費遠非微薄社區發展預算所能比，許多華而不實、短視近利的成果，事實上是與社區發展的原理背道而馳的。這種因政府職能上的分散，社區發展、社區營造以及其它社區相關的倡導，形成許多各自為政的分流，若未能有一套完善的政策做為指南，社區將在政策分歧的漩渦中持續的困

惑與迷失。

三、實務上的問題

社區發展的實務問題是多方面的，其問題與前述的理念和政策是息息相關的。且實務問題的衍生是多層次的，包括社區層次、政府層次及專家層次。各層次的問題也是環環相扣的。

在社區層次上，政府期待社區扮演及發揮多方面的功能與角色，然而，要挽回流失中的社區意識並不是一件容易的事，要社區人士投入參與社區活動，也有許多現實的侷限，例如，時間、資源與能力，特別是能力問題。近些年隨著社區資源的大量投入，為培植社區發展與社區營造的相關人員，政府已透過補助民間團體開辦相關課程，或政府單位也開辦相關課程，這些課程的參與人數雖不斷的増加，但可能出現重複參與率高與流失率高的現象。許多社區積極投入者，不斷的參與各種社區課程，但社區課程是否具有層次上的安排不無疑問，致使有心的投入社區的人士難以隨著學習而持續成長；另一種現象是不斷的出現新的參與者，但卻往往訓練後即流失，抑或是有些社區幹部或社區營造訓練的專職人力，因任期或被聘僱經費的短缺，而離開工作崗位。社區工作者人力之質與量的提升，教育訓練不可或缺，但教育訓練的實質效益卻有待檢討。

社區層次的另一項問題即是社區發展協會以外的民間團體，隨著政府補助各類社區方案的擴大，許多民間團體因應而生，這些民間團體雖扮演著協助社區推動方案，但許多團體的成立初衷是為了爭取政府的方案，特別是社區營造的方案。這

些民間團體對社區有其一定的貢獻，但卻也可能因做為社區利益團體的一員，當面臨到社區利益或利害關係時，加劇社區衝突的可能性。此外，這些以方案起家的民間團體，當政府方案停止或遇到其它團體競爭時，如何在兼顧整體社區利益的前提下，持續其對社區的貢獻，是個尚待考驗的挑戰。

在政府的層次上，就中央政府言，社區工作的推動是龐雜的事務，中央政府扮演導航者和經費提供者的角色勢不可免，特別是且隨著社區環境的趨於複雜，官員們是否能具敏感度的調整策略，是社區能否順利發展與進步的關鍵之一。然而，龐大的社區發展工作，中央政府能做的好像僅是忙碌於年度的評鑑工作，當然，評鑑工作對社區發展有其重要性，但走馬探花式的評鑑，帶給社區的可能僅是抱怨與無奈。社區營造的推動中央有相對較多的人力和財力的投入，儘管官員們努力積極地投入，甚至也參與第一線工作，但政策與經費的持續性，已相當程度地造就出哪個社區要得多，以及如何要得更多的現象，社區的明天端視經費的有無，而非將社區的明日建立在今日的努力；其它社區相關的領域的方案也皆有類似的現象。

就地方政府言，縣市政府或鄉鎮公所負責社區的工作人員，無論是在量與質皆值得省思。社區的經營是需要政府輔導的，但政府擔負社區輔導工作者，其工作的重心似乎窮於應付社區微薄申請案、地方民代的關說，以及地方本身和中央政府的評鑑考核，真正可投入輔導工作的時間甚為有限。況且若真的要從事輔導，員工們是否有能力輔導也不無疑問。事實上，

無論是中央或地方官員，皆在社區工作上擔負重要的角色，但他們是否能跳脫出官僚的層次，而融入需要彈性和創新的社區工作？這是身負重責大任的官員們的長官所該思索的。

就專家/專業團體層次言，各類社區方案的推動也出現一些社區專家或專業團體，這些專家或專業團體某種程度上也是依賴社區方案維生的一群，介入社區的專家們（特別是大學教師）往往是忙於教學、研究與實務，到底這些專家真的是專家，還是因實務界對學者的過度期待而培養出的專家，其對真正社區永續發展的貢獻為何，是專家介入實務後所應自省的。此外，隨著社區營造的推展，也出現了一些以社區營造為名的專業團體，這些團體的全職人員若無社區方案可供輔導，即可能面臨另覓他圖的窘境，其可能衍生出的後續問題即是：不知社區發展或營造方案的推動需要專家/專業團體，抑或是專家/專業團體需要社區發展/社區營造賴以維生。

理念的不全、政策的零散、實務的混淆等因素，造就出臺灣社區工作上的許多怪異現象，這些怪象的癥結可能在於我們對社區不務實的期待，以及許多個人或團體的利益凌駕社區利益的現象。其責任應是由利害關係人共同承擔，而政府欠缺一套健全的政策是不可否認與逃避責任。

伍、全面性的社區發展

無論是社區營造抑或是其它相關的社區方案，其最終的目的是欲促進社區的發展，以改善或提升社區居民的生活品質。基本上，社區發展往往是以地理區域（area-based）為範圍，且將焦點著重於最

為落後的地方（deprived locality），並期待能夠促進其永續的發展。要建構一個全面性的社區發展，需要關注的不僅是其結果，也要能夠著重過程中的能力培植。因而，全面性的社區發展是要兼具過程目標與結果目標。從過程面言，社區發展要藉助於社區充權（community empowerment）策略的運作，從結果面言，社區發展在於提升社區生活品質（Quality of community life）。或許我們可藉由 Taylor, Barr & West（2000）在其社區發展路標（Signposts of Community Development）所提兩大面向的十大要素作為全面性社區發展之參酌。

一、社區充權（過程）

- (一)一個學習型的社區：個人充權。
- (二)一個公平和正義的社區：正向行動。
- (三)一個活躍和有組織的社區：社區的發展。
- (四)一個有影響力的社區：參與和投入。

二、社區生活品質（Quality of community life）

- (一)一個共富的社區：地方經濟發展。
- (二)一個關懷社區：社會發展和服務。
- (三)一個綠色社區：環境發展。
- (四)一個安全社區。
- (五)一個適宜的居住地。
- (六)一個永續的社區。

就過程面而言，社區充權（community empowerment）也即是臺灣的社區營造，其目的在於提升社區的能力，故也是一種能力的建構（community-capacity building）。基本上，社區充權的四項要素是彼此互有關連的，檢視臺灣社會當前的社區

方案，社區營造者著重於鼓勵社區居民參與和投入社區事務，並藉由做中學（learning by doing）來提升個人能力，且在行動中激發社區的活力。然而，不容否認的，臺灣的社區營造所關注的焦點，某種程度上較忽略社區中的弱勢族群，如前所述，許多積極和活躍於社區事務者，往往是社區產業的業者。反觀，一般社區居民和弱勢居民受到社區營造方案關注的微乎其微，其方案某種程度上是較忽略對公平正義的訴求。福利社區化和社區照顧的施行可補這方面的不足，但在運作過程中，兩個系統似乎是平行沒交集的，這使得一個可經由連結組織或團體以創造全面性社區發展的機會，一直被疏忽掉，進而讓過程中公平正義的因子大幅受限。

就結果面而言，一個富有社區、關懷社區、綠色社區、安全社區、宜人社區和永續社區是社區發展的目標，這種理想社區的建構，在臺灣已有各個不同的管道和行政系統致力於各種社區目標的實踐，甚至也關注到健康社區的營造。然而，各自系統實踐其所追求的各自目標，在欠缺統整的狀態下，到底是整體社區生活品質提升了，抑或是少數積極參與者生活水準提升了，這是臺灣當前各項社區工作所應省思的。

全面性社區發展的行動，首須瞭解「社區」（community）在社區發展脈絡中的意涵，它可能蘊含著下列一種或多種可能的現象（Taylor, Barr & West, 2000）：

（一）地方性（location）：服務是以鄰里而非中央的辦公室為場所，且將員工置於一定地方。

（二）外展（outreach）：服務是到人們的

家或地方會面場所，而非期待他們到辦公室。

（三）與民有約（contact with public）：第一線員工能夠與社會大眾做直接的接觸。

（四）統合（co-ordination）：不同的機構能夠在社區內共同工作，社區組織能相互連絡。

（五）徵詢意見（consultation）：要能夠徵詢社區內的組織和人民的意見。

（六）權力下放（devolution）：要能夠讓社區人士參與地方服務的管理。

（七）支持（support）：提供財務和其它資源支持社區內的組織。

這些現象可說是實踐理想社區過程中的一部分，檢視其實質作為，或許可歸納為下列的幾項社區發展過程不可或缺的行動：

（一）能力建構（capacity building）：使用參與和投入的技巧，讓社區居民成員認知和發揮其本身已有的技術和知識；訓練社區居民為達成其目標而所需的技巧，特別是要藉由「做中學」做為教育和訓練的工具；必要時，也要能夠成立社區認為重要議題之相關的永續性和可近性的組織。

（二）網絡建構（networking）：社區組織間要能建立彼此相互連結的系統，以便能彼此為實現社區整體目標而相互支援和協助；這種連結可能是地方社區不同的利益團體或組織，也可能是公、私部門的連結。事實上，網絡建構已成為當前社區發展的核心議題（Gilchrist, 2004）。

（三）資源取得（resourcing）：社區發展不可無資源的投入，資源也並非僅侷限於社區內的資源或物力資源；社區內的居民、組織或團體要能夠依其所需來開發和

連結外部資源，包括獲得經濟上的資源以及專家的協助。

(四)相互協商 (negotiating)：協商不僅是指社區內的協商，也是與社區發展利害關係人的協商。社區要能夠表達、鼓勵和協助服務提供者和決策者採取社區本身的社區發展方法，並能夠與社區組織共事；相關部門也要給予社區居民瞭解在其社區或地方之政府或相關組織的運作之必要的訊息，並協助他們能夠與這些組織接觸；此外，也要能夠協助社區的組織和其代表與服務提供者和決策者協商，並參與實際的運作。

顯然，社區發展已傾向於強調強化社區能力，以及處理公平和社會正義的一般觀點 (Gilchrist, 2004)。要追求前述目標的實現，特別是公平和正義的社會，需要有關策略的運作，全面性的社區發展提供我們結合過程與目標的策略。

陸、社區工作何去何從

當社區發展遭遇到社區營造，臺灣的社區工作已面臨到瓶頸，這些瓶頸若未能有適當的政策和作為予以化解而放任其發展，所有的努力可能為社區帶來更多的依賴和更多的不公平、更多的不正義。包含政府、專家、社區人士和關心臺灣社區發展的有識之士，若未能體察臺灣社區發展所面臨的混亂現象及其根源，並試圖努力導正其發展方向，則臺灣的社區發展將悖離社區發展的原理與本意。社區營造可說是社區發展的過程、策略和作法，其本意是要促進社區發展，沒有社區發展為目標的社區營造，將營造出少數人利益的片面社區發展；沒有社區營造歷程的社區發

展，也將是一種空虛的浮詞 (rhetoric)。未來臺灣的社區該何去何從呢？依筆者從學理上的探討以及參與實務的相關經驗，提供下列的發展方向供討論與參考。

一、理念上的導正

社區發展、社區營造以及諸多社區相關的名詞，其最終的理想是在於建構一個有能力且符合公平正義的社區，這是社區工作利害關係人所應共同秉持的基本理念，對該項理念的堅持始可能在社區方案的參與和推動中，淡化因分工所導致之隔閡或本位主義的現象，也有助於後續實務操作上的合作。此外，「由下而上」雖為社區工作崇高的原理，但是否是唯一或不變的原理是值得商榷的。「由上而下」遭遇到「由而下上」(Top down meets bottom up)已成為社區發展上討論的議題時 (Taylor, 2000)，也即代表著該項原理是有討論的空間。事實上，以「合作行動」(joined up action)或可排解「由下而上」之社區能力不足的侷限，也可避免「由上而下」之科層或專業者的獨斷獨行。社區工作利害關係人不可自外於對這些理念進行必要的省思與調整。

二、政策上的統合

分歧散亂的社區政策是社區實務混亂的根源，當政府期待社區扮演更多的功能，而導引的卻是一套欠缺主軸和整體性的散亂政策，這要如何能造就出一個健全的社區。目前已有許多部門和單位各自負責其所扮演的功能，政府部門要能建構一套統合各自努力的政策。我們急需建構一套「社區政策白皮書」來勾勒社區發展的

目標與願景，以及政府對社區發展的承諾和投資，而非僅是片面、簡要和應付式的綱領和計畫。政策的設計當然須要建構在理念的基礎上，也必須思考實務的可行性。理念的基礎在於能力、公平、正義和適宜居住的目標；實務的可行性在於徵詢意見、資源的投入以及成本效益。一套周全且整合性的政策，是解決當前社區亂象的必備工具。

三、社區/營造的績效管理

在一個需求不斷提升但資源卻相對缺乏的時代，對效率與效能的考量是不可或缺的，這也是一種責信（accountability）的展現。這些觀點反映在社區工作的層面即是績效的評鑑，社區營造有其評鑑，社區發展也有其評鑑，地方政府有其評鑑，中央政府也有其評鑑，社區忙於準備被評鑑、專業團體忙於輔導社區接受評鑑、地方政府忙於準備中央的評鑑，中央政府則匆匆忙忙來評鑑。這種社區績效評鑑制度若未能有效的改善，對務實的社區工作將是一大致命傷。如何藉由績效管理導引社區的發展，以及提升社區生活品質，必須成為社區工作脈絡中重要的機制，此項機制中要能導引各種社區方案朝向整合的模式運作，特別是各自為政中的社區營造與社區發展。

四、實務上的作為

社區發展是需要成本與代價的，也需要以務實的態度和方式面對，特別是實務上的作為要成承續理念與政策，而使得理念、政策與實務具備一貫性。為促進社區的發展，實務上可思考的作為包括：

（一）社區聯盟的運作模式：將網絡的概念運用於社區工作是社區發展和營造必要的基礎，這種聯盟的成立也即是社區組織的運作，相信所有從事社區工作者皆已秉持著這種概念，只是在實務的推動上，或受限於政府僵化的會計體系，或限於主責官員們的科層思維，抑或受限於專家或專業主義的傲慢，抑或受限於專業組織或社區團體的自私，網絡建構一直難以付諸行動。然而，隨著社區問題的複雜性，資源運用的考量，以及追求社區生活品質的考量，這是一條必走之路，沒有網絡建構即無社區營造與發展。唯臺灣許多的社區地理範疇狹小，各種功能的組織難以樣樣俱全，如何淡化地理上的社區，而多些生活共同體之社區的概念，或許是克服此項侷限的出路，其實踐可藉助於社區聯盟的運作模式。

（二）學習型社區的實踐：社區營造倡導的能力建構係欲藉由「做中學」來提升居民的能力，這也即是一種學習的本質，更是意味著經驗的累積。學習型的社區除了社區內部的自我學習外，向比自己有經驗的社區取經或經驗交換，也是一種頗有效率的作法。臺灣社區營造方案中的「陪伴社區」之推動，即是一種學習型社區的實踐。唯如何促發社區自動學習的意願，而非必須依賴政府補助才願意出訪學習，將是邁向社區自立自主的一個重要門檻。

（三）投資社區、投資未來：要有高素質的社區先要有高素質的社區工作者，為此，若社區工作者的人力素質未能有效提升，抑或是高度流失，則社區發展將失去其利基，且對社區資源的投入也將形同浪費。投資社區不可忽略社區工作者的教育

與培訓，以及相關的福利保障。政府部門期待以志工方式推動社區的營造與發展，儘管這種作為有其可取之處，但過度的期待卻是不當的，健全的社區發展不可能完全期待以志工方式為之，它須要有專職與專業者的投入。這種對社區必要的人力資源的投資，也即是投資社區的未來。

(四)決策者與行政者能力的提升：社區發展以升社區居民的能力為要務，但負責社區政策決策和行政的官員們，或因異動過於頻繁、或因忙碌他項業務，或因科層思維，或因能力不足，而成為推動社區營造與發展上的無形但卻是最大的障礙者。政府部門社區事務的決策者與行政者，除了要關注到培訓社區工作者與社區居民，也應注意到要培訓自己。

柒、結論

沒有比協助社區自己協助自己之更好的服務，然而，協助社區的這段歷程是需要承諾、支持與投資的。相信臺灣的社區營造與社區發展各自皆是秉持著這種觀點在推動其工作。然而，在社區的實務層次上，兩者間卻近乎是兩條平行線，再加上其它的社區方案，使得社區自己、社區工

作者、官員們和專家們在投入社區的過程中，皆對自己對社區工作的認識模糊了。許多社區的方案皆已在實踐社區發展的理念，但因缺乏整合性而讓資源的使用難以發揮其效能，這對社區居民的權益、社區工作者的士氣、專家的專業權威以及政府的形象，皆有很大的負面作用。

臺灣社區工作何去何從：社區發展？社區營造？導致社區的混淆絕非社區本身的事務，而是許多理念、政策、管理和實務上的不周所造成。社區營造是社區發展的過程與策略，社區生活品質的提升則是社區發展的目標，社區營造與社區發展息息相關，若欲將臺灣的社區帶向具備能力，且符合公平正義的社區，除理念的導正外，一套健全的社區發展白皮書是不可或缺的重要指南。此外，藉由政策的導引以連結各方力量共同促進社區發展，是需要付諸行動與需要投資的。唯有政府明朗的政策和投資、專家/專業者的自省以及社區的自動，否則臺灣的社區將難以跳脫出社區發展與社區營造之角力的無意義漩渦中。

(本文作者現任國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授)

參考文獻

- Taylor, M., Barr, A. & West, A. (2000). Signposts to Community Development, London: National Coalition of Neighbourhoods & Community Matters, .
- Gilchrist, A. (2004). The Well-Connected Community: A networking approach to community development, Bristol: Policy Press.
- Taylor, M. (2000). Top down meets bottom up: Neighbourhood Management. York: Joseph Rowntree Foundation