「新故鄉社區總體營造政策」下的福利社區化

吳 明 儒

壹、前言

臺灣「社區總體營造」和「社區發展」兩者在社區自主的培養、社區參與的倡導、社區意識的提升及社區資源網絡的連結等有相當的一致性（黃源協，2000：274）。但是，由於分屬兩個不同行政層級所執行的社區計畫，行政層級讓內政部社會司長期以來「社區發展」的用詞幾乎被文建會的「社區營造」所替代。從 2004 年 2 月 4 日行政院院會通過「社區總體營造條例草案」以及行政院在同年同月 13 日所核定的「社會福利政策綱領」中，我們皆可以明顯地看出政府對於社區福利政策邊陲化的轉變。而在「挑戰 2008 國家發展重點計畫」，其中第十項爲「新故鄉社區營造計畫」，雖然文建會認爲這是原本非屬國家主流政策的社區營造工作，首度被拉抬到與交通發展與經濟建設相同的地位等量齊觀（陳郁秀，2004：2）。但是問題在於政策標的爲何呢？在臺灣社區人口結構趨於老化，大量的外籍配偶進入社區的角度來檢視行政計畫或作爲，都可以發現面對社區內不斷升高的福利需求，行政體系似乎仍未找到真正的策略目標。而內政部社會司協助建立臺灣社區新世紀推動機制，其中首要的項目就是制定「社區營造條例」，其目的是賦予社區參與公共事務的法治基礎，也彌補社區公共事務無法適用公投的遺憾（陳其南，2004：6）。至於實質的內容就只剩下在衛生署所負責規劃的「二十一世紀健康福祉社區營造」項下的兩個子計畫：照顧服務社區化計畫及托育照顧服務社區化計畫。

「社區」不管是做爲一個有形的地理範疇或無形的理念認同，對社會整體的發展而言，影響均十分的深遠。但是，對每一個社區行政者、社區研究者、社區行動者而言，「社區」的想像及詮釋卻各不相同。從社會結構的角度而言，「社區」是介乎家庭與政府之間一個相當重要的「中介組織」。從社會福利的角度而言，「社區」更是傳遞各種福利服務的重要介面，同時也是非正式支持及照顧體系的所在。然而，從文化的角度而言，「社區」是過去生活經驗的歷史紀錄，同時也是傳統價值的根源。從政府施政的角度來看社區，它同時具備了社會、文化、經濟、政治等多元的面貌，是一個落實政府政策的重要單位。

晚近，西方福利國家在政府角色上有所轉變，在中央與地方的分工上，愈來愈

重視地方（政府）的角色，甚至授權由地方（政府）來決定是否由市場來提供福利服務的手段。在政府與民間組織的關係上，愈來愈強調由下而上的社區自主精神，重視各種非營利組織或非正式組織的功能角色，企圖建立起政府與民間之間新的夥伴關係。臺灣近年來對社區營造重視的趨勢，與國際間的發展潮流不無關係。在多元整合的社區發展環境下，其中一個發展面向是有關「福利社區化」的規劃與發展，根據行政院「挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002～2007）」的十大重點投資計畫中，第 10.1.1.3 爲「社區人力資源開發」，政府希望能夠運用社區婦女人力資源，進行⑴社區老人照護（註 1）；⑵社區幼兒照顧（註 2）；⑶社區學童課輔（註 3）。運用社區青少年人力資源，協助推動社區活動（註 4）（行政院，2002）。內政部爲配合此項政策，亦擬定「新故鄉社區營造－活化社區組織計畫」。預計以五年的時間加強結合地方政府、社區發展協會、公私立社會團體或機構、學校、宗教團體、非營利機構、志願服務、村里等相關單位推動社區營造工作，培養自行發展能力，促進社區整體發展效益（內政部，2002）。

而上項計畫未來將以社區發展協會爲主要補助單位，同時以「福利社區化」爲工作主軸（註 5）。嘉義縣人口約有 56 萬餘人，至九十年底老年人口約有 72,300 餘人，約佔全縣人口的 12.8%，居全國第二，僅次澎湖縣（湯宏宗，民 91）。因此，目前嘉義縣政府積極輔導社區建立社區日托中心以老年人口爲對象，發展具有特色之福利社區化模式，今年（民國九十三年）內政部選定嘉義縣爲全國社區走動式觀摩之地點，將成爲全省之示範觀摩社區。社區組織在民國八十年之後發展成爲以人民自發組成的社區發展協會的組織（參見表 1-1），因此本文將探討福利社區化政策的發展、國外有關福利社區化的意義及內涵、推動福利社區化的阻力、社區如何啓動福利機制以及結論，提供社區實務工作的前輩參考與指正。

表 1-1　民國八十年社區組織轉型前後之比較

	社區理事會	社區發展協會
成立依據	社區發展工作綱領	社區發展工作綱要
組織屬性	社會運動機構。	
成立方式	由政府輔導成立。	自助互助的人民團體（政府應輔導社區居民依法設立）。
成立條件	由區內居民每戶代表一人，選舉理事組織。	年滿二十歲、三十人以上發起，即可向主管機關申請許可。
地域範圍	社區劃定得不受村里行政區域限制。	社區劃定受村里行政區限制。
里鄰組織關係	⑴村里長為社區理事會當然理事。 ⑵總幹事得酌用社工員。 ⑶理事之選舉，因幅員遼闊可配合村里民大會辦理。	村里長自由加入。

資料來源：臺北市政府（民 89）及相關法規。

貳、「福利社區化」政策的發展

李前總統登輝在民國八十三年在臺北及八十四年元月參加臺南市所舉辦的「社區文化巡禮」活動時，提出了「社區居民應該自己組成一個具有約束力的共同體社會，自主地來經營自己的社區生活，解決社區的問題」（賴兩陽，民 91）。當時，尚未確切的指出「福利社區化」的政策方向。而是在隨後由內政部在民國八十四年八月二十八及二十九日所舉辦的「全國社區發展會議」中，首次將「福利社區化」的概念提出，並且端上政策檯面加以討論，同時，在會議結論之中揭櫫「福利社區化」的具體意涵，涵括在以下的三個層面，大致可歸納分析如後——（內政部，民 84，頁 158）

第一、非正式的社區照顧服務：由家庭、親族所提供的支持性、諮詢性、工具性及合作性的服務。

第二、機構式的社區福利活動：公、私立社會福利機構或公益團體將一項或多項社區福利工作落實於社區之中，並運用社區工作方法，以促進社區之合作與自治。

第三、整合性社區服務網絡：在「社區發展協會」之下，設置「社會福利基金」及「社區福利中心」，對社區居民提供各種必要的福利服務與轉介服務，並可創設各種小型的服務事業。

民國八十四年顯然是社區發展政策的一個重要轉捩點。在其八個分組議題中，第四個議題爲「如何落實『福利社區化』的理念」。民國八十五年內政部審議通過「推動社會福利社區化實施要點」，該要點明確的揭櫫五項實施要點：選定福利社區、確認福利需求、加強福利服務、落實社區照顧、配合國宅整建。

內政部爲能具體落實福利社區化的政策，在民國八十七年選定五個福利社區化的實驗社區，分別爲臺北市文山區、宜蘭縣蘇澳鎮、彰化縣鹿港鎮、臺南市安平區、高雄縣鳳山市等五個。前臺灣省政府社會處亦選定五個實驗點，分別爲新竹縣私立天主教光華啓能發展中心、苗栗縣私立新苗智能發展中心、南投埔里鎮公所、臺中縣霧峰鄉萬峰社區發展協會、宜蘭縣宜蘭市梅洲社區發展協會等五個單位（蕭玉煌，民 91：頁 7）。

民國八十八年下半及八十九年度再次辦理福利社區化實驗計畫，選定臺北縣三重市、高雄市小港區、臺中縣潭子鄉、彰化縣秀水鄉以及金門縣等五個實驗社區。同時，民國九十年八月三十日在臺中市曉明女中舉辦「九十年度全國社區資源運用福利社區化示範觀摩會」；民國九十年十二月七日在高雄縣鳳山市五甲社區活動中心舉辦「九十年度全國社區發展福利社區化示範觀摩會」（蕭玉煌，民 91：頁 7）。嘉義縣人口嚴重老化，農（漁）村人口外移厲害，福利社區化需求殷切，遠甚於其他縣市，未能獲選爲實驗社區殊屬可惜。

上述的實驗社區成果透過相互觀摩學習的機會及經驗交流與分享，目的在使社區發展工作的幹部及各社會福利機構工作人員更加了解推動福利社區化之實際工作方法與內容。但是，根據本人參與內政部社區發展工作評鑑的經驗（註 6），發現許多參加評鑑的社區對於「福利社區化」觀念非常的缺乏，殊少社區發展協會以福利社區化爲社區評鑑之自選特色項目（註

7），甚至縣市政府的承辦人員對於「福利社區化」觀念仍十分模糊，自不知如何協助社區推展福利社區化工作。

參、英、美有關「社區發展」與「福利社區化」的經驗

觀諸有關社區的文獻，並無與中文「福利社區化」相對等的用詞，相類似的概念則有「公共福利的社區組織過程」（Dunham, 1970：44 轉引自徐震、林萬億，民 73）、community-based model（註 8）（Baldwin, 1993）、或者 community-oriented social welfare（賴兩陽，民 91）。因此，「福利社區化」實在是一個不易界定清楚的概念，而且無法從其他國家及社區加以複製運用，往往使得社區不知重點爲何，而無法具體落實。以英國的經驗爲例，在 1960 年至 1990 年的三十年間，發展出「社區照顧」的概念與模式，盛極一時，成爲人群服務及福利服務的重要主導模式（Baldwin, 1993：17），但是隨著案主需求的轉變，社區照顧正在轉型，尋求新的發展模式。

針對「福利社區化」的意涵，萬育維（民 84）在社區發展會議的引言報告中提到「福利服務社區化」與「生活正常化」（normalization）是同一時期提出來的概念，其基本精神及理念是相通的，希望社區內需要照顧的人口，可以得到適當的支持、資訊服務，使其能有尊嚴的、自主的生活在家裡、社區內，而不是在大型機構內。此一觀點與 Baldwin（1993）認爲「從『醫院照顧』轉變爲『社區照顧』」（from 'hospital care' to 'community care'）的精神是相符的。而建構福利社區化則必須強調「在社區內照顧」（care in community）（註 9）和「由社區來照顧」（care by community）（註 10），同時必須符合「使社區能照顧」（care of community）、「爲社區而照顧」（care for community）的前提（Baldwin 1993：21；萬育維，民 84：頁 90；施教裕，民 86：頁 42）。

在英國，所謂「社區照顧」（community care）的歷史起源係指福利輸送的重點從過去的「精神醫療醫院」（psychiatric hospital）轉變爲「非醫院式的機構」（non-hospital settings）。（Baldwin, 1993：7）後來，開始慢慢將此概念擴及至：凡是透過醫院以外的機構或組織，建立在連貫的（logical）、一致的（coherent）、有順序的（ordered）（註 11）照顧模式都稱之爲「社區照顧」模式，學者 Bachrach（1980）有時甚至將「社區照顧」等同於「非醫院照顧」（non-hospital care）（Baldwin, 1993：7）。

另方面，美國的社區發展擺脫政治的不當干預，美國的社區發展運動（community development movement）已是一個「近乎於成熟的產業」（a fledging industry），全美已經有超過 2,000 個「社區發展法人組織」（CDCs, Community Development Corporations），而在這個社區發展的領域中，特別是針對低所得及有色人種社區的福利需求，從中央到州、地方，包含了愈來愈多不同層級的基金會、法人組織、中介組織（intermediaries）、技術支援者團體參與社區的相關事務。

由於中央及地方政府財政困難，社區發展經費大幅緊縮（註 12），同時補助制度改變，過去諸如興建或整修社區活動中心、擴建工程及內部設備經費，由過去行

政院編列改爲設算到地方政府辦理，但由於各縣市政府對於社區發展的重視程度不同，有些縣市不但未依規定編列，有些縣市甚至只編列象徵性金額。（蕭玉煌，民91）

美國社區發展的兩個重要的組織是「社區基金會」（Community Chest）以及「社會機構理事會」（Councils of Social Agencies），前者爲基金的籌募，係以社區爲單位的「聯合募捐會」及「統一募捐會」，後者則爲計畫、協調與有效的基金分配（徐震、林萬億，民73：頁242）。

社區領袖往往影響社區自治的品質與作爲，美國社區工作專家 Hunter（1953）早期即以亞特蘭大市做爲研究對象，發表 community power structure: A study of decision maker。詹秀員（民 91）亦撰寫「社區權力結構與社區發展功能」一書，強調社區領袖權力取得與社區發展工作之間的關係。在臺灣，似乎一談到社區，即無法擺脫政治樁腳、地方派系等因素的干擾，以致在「權力社區化」的過分扭曲之下，「福利社區化」成爲遙不可及的空中樓閣。

但是，西方文獻中在討論社區組織的相關問題時，Putnam（1993）的「社會資本」（social capital）概念是十分具有啓發性的。Pestoff（1998）認爲民主形式並不在於每年或數年一次的選舉時刻，「市民民主」（civil democracy）和地方決策的參與（participation in local decision-making）才是 Putnam「社會資本」的主要元素。而所謂的「市民民主」係指透過個人社會服務的合作性自我管理，產生市民培力（empowerment）的效果，每一個國民都成爲「社會企業」（social enterprises）的一員，他們直接參與他們需要的地方服務的提供，不但是服務的提供者也是生產者，因此，這些居民成爲這些服務的共同生產者（co-producer）。

隨著民族國家的式微，全球化是一種經濟、資本、勞動以至於文化的國際流動現象，政府在面臨財政及社會等面向之衝擊時，「重返社區」可說是國家與民眾之間一個回應全球化效應的策略及手段。社區是一種介於社會與個人家庭間的中介團體，具有以下四項機能——文化遞送、社會整合、社區認同以及地方學習。全球化的衝擊面向與社區的可能因應——⑴經濟面向：產業外移及外勞政策所引發的失業人口，部分將回流社區，由社區以環境保育或照顧產業等收納。⑵政治面向：因應全球化之挑戰，在英國經濟事務研究所（IEA）擔任健康及福利小組主任 Green（1996）認爲唯有沒有政治干預的社區，才能求得社區自主。然而就臺灣六千七百多個村里長之選舉觀之，社區與地方政治之糾葛甚深。⑶文化面向：社區所發展之地方特色與精神，一如學者福山所探討之「信任」，成爲累積社會資本的關鍵（吳明儒，民91）。

肆、社區總體營造下社區照顧的定位

在 2004 年 2 月 4 日行政院第 2876 次院會通過「社區總體營造條例草案」（以下簡稱「社造條例草案」），在其總說明當中提到：「……臺灣經濟、社會、文化與政治各領域的轉型，已使得社區社會發生相當大的變化，既有的社區發展政策已不符客觀環境之需求，……」此一條例草案與現

行內政部在 1991 年 5 月 1 日所公布的「社區發展工作綱要」相較，不但從行政命令提升到法律的位階，同時本條例將做爲各級政府單位應作事項提供跨部門協作之標準程序。就其內容大致可歸納以下幾個重點：

第一、打破社政機關對「社區」範圍的範定：1991 年「社區發展工作綱要」將「社區」界定爲係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，供爲依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。但是，在「社造條例草案」中則對「社區」界定爲（第二條）：指直轄市、縣（市）行政區內，就特定公共議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍。「社區」的認定從過去的「行政劃定取向」變成爲「公共議題取向」。

第二、社區營造審議委員會：直轄市、縣（市）主管機關基於職權得設置「社區營造審議委員會」。（第五條）

第三、社區營造協定（第七條）：社區居民基於自主及自治意識，針對社區公共事務，得依本條例規定程序形成社區營造協定。而所謂的「社區公共事務」列舉出十項，其中與社會福利有關的事務爲第四項的「社區健康照護與社會福利之保障及供應」。

第四、社區營造協定依其內容與性質類分為四種：社區建議、社區憲章、社區公約、社區計畫。

第五、社區營造協定應由社區團體，檢具提案申請書，在該社區內設籍、居住、置產或經商者三十人以上之連署人名冊及相關文件，向直轄市、縣（市）主管機關提請處理（第十條）。而前述所謂的社區團體，並不限於社區發展協會，尚包括村里辦公室、學校、機構、農漁會、合法立案之社區宗教團體、文史團體及其他非營利組織。

從「社造條例草案」僅 15 條的內容來看，「社區發展」在整個條例草案中並未受到重視，取而代之則爲「社區營造」。這種此消彼長的關係，則與擬定條例草案的立法者所具備的基本價值有關，在其總說明當中提到：「……既有的社區發展政策已不符客觀環境之需求，最近幾年來『社區總體營造』運動風起雲湧，強調結合行政、專業與社區居民之自發性，實踐由下而上的居民參與和規劃，採取跨部門的總合型發展模式，蔚爲各級政府部門和民間團體有關社區工作的主流方向。……」

「社區發展」已經逐漸從社會政策中消失，取而代之是「社區營造」操作概念的全面浮現，此一改變，最重要的意涵可能是「社區」原本做爲社會工作的三大方法之一的情況，已經逐漸的瓦解當中。行政院在 2004 年 2 月 13 日所核定的「社會福利政策綱領」是另外一個實例，與 1993 年的社會福利政策綱領的不同之處。有以下幾點：

第一、「社區營造」及「公民社會」用詞首次出現在「社會福利政策綱領」之中，1993 年「社區發展」原是列在「福利服務」項下，2004 年所核定的則是在「社會住宅與社會營造」項下。在該項下有：

5-7 條：各級政府應鼓勵社區居民參與社區發展，活化社區組織，利用在地資源，營造活力自主的公民社會。

5-8 條：政府應整合觀光旅遊、工商業、農漁業、

文化產業、環境保護、城鄉發展、古蹟維護、教育、衛生、社會福利等資源推動社區家園永續發展。

第二、1993 年綱領的「福利服務」項下，與「社區」相關的共有三條，分別爲：

17 條：加強社區老人安、療養設施，結合社區資源建立居家照顧服務網絡；協助高齡者健康之生活態度。

21 條：輔導社區民眾依法成立社區組織，鼓勵幫助居民參與社區事務，發展團結互助之精神。

22 條：社區發展應加強弘揚志願服務精神，塑造服務文化，以充分運用社會之人力與物力。

23 條：政府相關單位對社區之環保、交通、治安、育樂等透過社區組織與民眾直接溝通，以發揮協調合作之功能。

相對於前述的內容，2004 年的「福利服務」項下與社區相關連的共有一個：

3-13 條：以居家服務和社區式服務老人及身心障礙者的主要方式，再輔以機構式服務；當老人及身心障礙者居住於家內時，政府應結合民間部門支持其家庭照顧者，以維護其生活品質。

若是從社區發展的角度來檢視 1993 年與 2004 年「社會福利政策綱領」的差異，則可以發現「社區發展」從 1993 年的屬於福利服務性質，轉變成爲「社會住宅與社區營造」，同時從原本 4 個條文已經只剩下 1 個條文，但是此一條文中的「社區式服務」完全未提及由哪一個社區組織來提供，而「民間部門」也只是一個籠統的全稱。表 4-1 所呈現的是 2008 國家發展重點計畫中有關臺灣新故鄉社區營造之內容，將可更清楚的看到。

表 4-1　2008 國家發展重點計畫－臺灣新故鄉社區營造計畫

項目	內容子計畫
10.1 臺灣社區新世紀推動機制（內政部）	社區人力資源開發計畫（內政部） 活化鄉村社區組織計畫（農委會） 行政機制社造化計畫（文建會）
10.2 內發型地方產業活化（經濟部商業司）	地方產業交流中心計畫（商業司） 地方小鎮振興計畫（商業司） 商店街區再造計畫（商業司） 地方產業永續機制建構計畫（中小企業處） 地方特色暨社區小企業輔導計畫（中小企業處）
10.3 鄉村社區振興運動（農委會）	農漁村整體發展規劃計畫（農委會/農漁村落） 農漁村社區營造執行計畫（農委會/農漁村落） 文化休閒產業輔導計畫（農委會/農漁村落） 鄉村營造人力培育計畫（農委會/農漁村落） 社區風貌營造計畫（營建署/鄉街市區）
10.4 文化資源創新活用（文建會）	社區文化資源活用計畫 社區藝文深耕計畫 社區營造創新實驗計畫 新故鄉營造成果展現計畫

10.5 原住民新部落運動（原委會）	原住民部落永續發展計畫 蘭嶼社區總體營造計畫	
10.6 新客家運動－活力客庄、再現客家（客委會）	語言復甦及傳播計畫 客家文化振興計畫 社團發展與人才培育計畫 特色文化加值產業發展計畫	
10.7 二十一世紀健康福社社區營造（衛生署）	健康營造	社區環境改造計畫（環保署） 健康生活學習與社區化計畫（衛生署）
	社區服務	照顧服務社區化計畫（內政部）
	社區照顧產業	托育照顧服務社區化計畫（內政部） 長期照護社區化計畫（衛生署）

資料來源：跨越季刊，2004，3 月，頁 8～25。

伍、社區如何啟動福利機制？

在行政院文化建設委員會「社區總體營造座談會」（2002）中文建會吳副主委認爲，公部門之社區總體營造規劃提出於民國八十九年，至今約三年。社區總體營造的兩項目標——⑴民主運動的草根化。⑵推動公民社會。雖然，社區總體營造與福利社區化之間，存在許多不同的差異（註 13），但是對於「生活共同圈」的形成卻是有助益的，現階段社區總體營造的方向應該縮短理論與現實之間的距離，避免繼續停留於有想法而無做法的階段，而福利社區化雖然無法向「造街」一樣收到立竿見影的成效，必須受到一定的重視。

社區的機能定位雖然定位在「小政府」的概念內，文建會曾有「村里社區化」的修法規劃，期能落實地方自治的參與。但是，依據內政部「推動社會福利社區化專案小組」的概念，認爲選定的福利社區化的社區，宜以「生活共同圈」爲範圍（註 14），並考量福利資源的完整性，而不限於鄉（鎮、市、區）公所劃定之社區，且社區需具有連續性服務功能（註 15），才能認定爲「福利社區」，亦可聯合數個社區一起推動「福利社區化」方案。故社區劃定，應力求整體發展，在鄉村可能是一兩個村里聯合，或是沒有相互依存的部落各自劃爲一個「福利社區」；在市郊及都市地區，則以一個具相當規模的住宅區或多個自然結合的鄰里劃分爲一個社區（蕭玉煌，民 88：頁 18）。

社區組織應該經由主管機關的指導或協助，積極尋求包括學校、非營利組織等可能資源，按部就班實施以步驟：（修改自施教裕，民 86：頁 49）

一、由縣市政府選定福利社區化的「生活共同圈」之範圍。

二、社區照顧及服務需求評估調查。

三、社區照顧及服務供給及相關資源調查。

四、召募及培訓社區照顧及服務志工。

五、辦理家庭訪視、電話訪問、社區通訊等社區照顧及服務項目。

六、編輯社區照顧及服務基本知能學習手冊及辦理相關宣導活動。

七、成立社區照顧及服務自助團體。

八、成立社區照顧及服務志工自治團體。

九、成立社區照顧及服務儲蓄及互助人力銀行。

十、社區照顧及服務供給者之組織重組和服務整合。

十一、成立連續社區照顧及服務體系及輸送網絡。

十二、建立社區照顧及服務的個案管理模式及工作方法。

十三、模擬及建立社區照顧及服務的自助互助體系模式。

依據內政部社會司對「福利社區化」的預期成效，期能達到以下五個目標，可以做爲社區推動福利社區化自我評量的指標：(蕭玉煌，民 91)

一、動員社區志工，結合社會福利體系與社區發展工作。

二、整合社區內、外資源，建立社區服務網絡。

三、規劃社區整體福利、力求福利需求優先化。

四、重視福利資源效率化、福利參與普及化、福利工作團隊化。

五、以生活共同圈爲範圍，增進有組織、有計畫的福利輸送體系。

六、迅速有效的照顧社區內各年齡層居民的福利。

社區照顧實施的成敗與社區服務網絡的建構有著密切的關係，Bulmer（1993）在“The Social Basis of Community Care”一文中，特別提到社區網絡（community network）事實上就是社會網絡（social network），而這個網絡主要是建立在社區地方的基礎之上，是一種「自然網絡」（natural network）也是一種「自然助人網絡」(natural helping networks)，而要落實建構此一網絡，可以透過以下五個策略（Bulmer, 1993：239)：

一、個人網絡策略（personal network strategy)：一位專業工作者用於建構案主和親屬、朋友、鄰里的個人關係，另外也包括有助於或能解決案主問題的重要關係人。

二、志工連結策略（volunteer linking strategy)：通常在有限的個人支持情境之下，必須尋求志工連結策略，將服務對象和本來並不認識的志願支持者連結，這些志願支持者都有過和社區民眾類似的問題，並且提供協助。

三、互助網絡（mutual aid network）招募具有類似問題或有共同利益的人來建構同輩支持。在目標上互助網絡和自助組織有點類似，可是互助網絡是非正式的，而且沒有章程或正式的方案執行。

四、鄰里協助網絡（in neighbourhood helping network）機構以鄰里、核心份子、地方有影響力者（ex：牧師）之間的地方網絡爲基礎，企圖確認和形成關係。

五、社區充權網絡（community empowerment networks)目的是建立滿足地方需求，提供像是社區論壇等地方行動團體，使地方的意見能透過這種團體提出並詳細陳述給決策者。

陸、結論

西方先進國家，在 1960 年至 1990 年的三十年間，發展出「社區照顧」的概念與模式，盛極一時，成爲人群服務及福利服務的重要主導模式（Baldwin, 1993：17）。但是，隨著社區結構及社區需求的改變，人類服務的方案、計畫及執行方式都必須有所修改，因此，此刻西方國家也正在積極的尋找不同的社區照顧的替代模式（alternatives）。反觀，國內將社會福利與社區發展工作結合的歷史只有短短的六、七年（註 16），仍在摸索階段，實施以來均只停留在理論概念的闡釋與介紹，真正將福利落實在社區仍有一大段的距離。而嘉義縣人口老化嚴重，社區組織推動福利社區化的需求十分迫切，希望未來內政部能夠選定嘉義縣爲實驗社區縣份，結合嘉義縣社區內外之資源，建立農村福利社區化之示範模式。

在具體做法上，首先，我們必須積極尋找「福利社區化」的本土化模式，西方的發展經驗在概念上，雖然是符合現行臺灣社區的需求，但是在做法上卻無法全盤移植。「社區發展協會」所需要的是轉型而非廢除，當民國八十年五月一日，內政部再修訂發布「社區發展工作綱要」，採行人民團體的運作方式，臺灣已經成立了社區發展協會 5,658 個，此一制度實施三十五年，對地方發展有一定的貢獻，同時已經與地方民眾建立關係，這是難能可貴的資源，正如同便利超商的通路一樣，應該根據社區福利需求，重新劃分「福利社區」，整合現有的社區發展協會，而非輕言放棄。

其次，社區領導者的角色和心態必須改變：目前社區發展的領導者主要是村里長及社區理事長，前者係屬政府行政組織的延伸，能夠發揮地方基層民主的功能。而後者，應該更加確立社區發展協會之角色定位，但是不應背離回歸民間社團、人民團體本質的基本原則，同時授權各縣市政府設立「社區基金」，向外說明福利社區化之推動重點，同時進行募款工作，擺脫過去只是被動等待政府補助的心態。

第三、輔導成立技術支援之中介組織，培訓社區具備社會服務管理的能力：內政部應該輔導成立福利社區化之技術支援機構或組織，例如鄰近社區的醫療機構，可以提供社區有關建立個案管理、培訓社區照顧人才的工作。政府可以有效培植某些民間非營利組織或慈善組織，甚至大學相關系所，委託其規劃社區發展「福利社區化」的技術手冊，建立個案管理之標準作業程序，做爲同類性質社區之福利社區化之參考。

第四、政府主管機關應建立輔導機制：政府往往認爲推動社區組織工作，只要訂定補助辦法，制定評鑑制度，以選拔優良社區，來激勵社區組織推動社區工作。但是，政府單位似乎忽略了社區並不會自發性的知道，什麼叫做「福利社區化」？如何實施？例如嘉義縣政府今年創新的做法聘請相關領域專家，組織成立類似「嘉義縣社區發展工作顧問輔導團」，進行年度加強社區的評鑑工作，同時協助輔導社區推展福利社區化工作。

第五、建立績效評估指標與制度：福利社區化是一種福利服務的策略與方法，

爲了有效運用資源，必須建立專家評估指標，以及社區間互評機制。同時委託政府以外的公正非營利組織，辦理評鑑工作，取得社會大眾的信賴。如此才能確保福利資源之有效分配，提供福利社區化的改進的具體建議，同時減少政治因素之介入。

（本文作者現任國立中正大學社會福利系副教授）

註釋：

註 1： 包括：老人陪伴、老人送餐、家庭式老人看顧、社區小型安養中心、巡迴問安、緊急安全通報系統。

註 2： 包括：成立安親組織、建立互助網絡、提供家庭式托兒照顧。

註 3： 包括：成立家庭式社區媽媽伴讀、社區課輔中心。

註 4： 例如：協助社區訊息通報、社區網頁建置管理、社區環境清潔維護、社區課輔小老師、社區刊物發行、社區活動策劃等，並鼓勵青少年自主性籌組運動型、休閒娛樂型、資訊技能型等樂團或民俗藝陣、傳統工藝、傳統音樂等社團。

註 5： 該計畫的四項重點工作分別爲：營造福利社區工作特色、培訓營造福利社區化社區種仔人員、辦理走動式績優社區觀摩、辦理社區評鑑。

註 6： 本人參與九十一年臺閩地區社區發展工作評鑑工作，實際訪視包括新竹縣、新竹市、彰化縣、雲林縣、嘉義市、嘉義縣、臺南市、屏東縣、高雄縣、高雄市、臺東縣，共 11 縣市政府及 45 個社區發展協會。

註 7： 反而以社區環保、綠美化、社區總體營造（社區總體營造新點子計畫）爲社區特色的居多。

註 8： Community-based model 是相對於 hospital-based model 而來，是一種引申自醫療模式（medical model）的「新商業管理」（new business management）型態， 提供福利服務的計畫者、管理者及行政者新的管理概念（Baldwin, 1993:8-7）。

註 9： Care in community 就等同於 community care.

註 10： Care by community 是指組織社區內「非正式支援網路」或自助團體，並動員社區民眾共同解決照顧問題，非正式的支援服務包括：案主及家屬團體組織服務、親朋照顧服務、志工服務、鄰里服務等。

註 11： 通常與 care in the community、community services 等名詞相關聯。（Baldwin, 1993:7）

註 12： 90 年度各直轄市及縣市政府推展社區發展工作經費，約列 6.6 億，91 年度則僅列 3.9 億，減少 40%。（蕭玉煌，民 91：12）

註 13： 參見賴兩陽（民 91）第六章「社區總體營造與福利社區化的比較」。

註 14： 此一概念與 Pestoff（1998）所提出的「市民民主」（civil democracy）以及培養公民參與（citizen empowerment）以及由社區居民自行提供福利生產的觀點十分接近。

註 15： 此觀點恰與 Baldwin(1993)相反，……The premise was based on the recognition that services need not be focused on continuous, but rather intermittent, provision.（p.8）

註 16： 民國八十五年七月內政部成立「推動社會福利社區化專案小組」，積極研商福利社區化的原則及作法。同時於同年的十二月十六日核定實施「推動社會福利社區化實施要點」。

📖參考文獻：

1.行政院，2002，挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002～2008）。

2.內政部，2002，臺閩地區九十年度推展社區發展工作績效評鑑報告。中華民國社區教育學會。

3.高雄市政府社會局，2001，社區發展法規暨經費補助作業規定彙編。

4.行政院文化建設委員會，2002，「社區總體營造座談會」（2002/12/29），中國時報。

5.吳明儒，2002，回應全球化的社區發展策略，終身學習，第 36 期，9 月，頁 7～16。

6.吳明儒，2002，民雄鄉「人與環境共榮－再造打貓文化新風貌」，嘉義縣民雄鄉公所。

7.吳明儒、陳竹上，2003，臺灣社區發展在社會政策中的變遷途徑，「臺灣的社區與組織」學術研討會，高雄市：國立中山大學。

8.唐啓明，1997，臺灣省社會福利社區化的過去、現在與未來，社區發展季刊，第 77 期，頁 50-56。

9.徐震、林萬億，1984，當代社會工作，臺北：五南圖書出版公司。

10.黃源協，2000，社區照顧－臺灣與英國經驗的檢視，臺北：揚智文化事業股份有限公司。

11.黃肇新，1999，市民、社區、夢，臺北：雅歌出版社。

12.陳其南，2004，挑戰，魅力臺灣再出發，跨越季刊第一期，頁 4～7。

13.湯宏宗，民 91，嘉義縣社會福利現況與因應之道，未出版。

14.施教裕，1997，福利社區化的理念與實務之探討，社區發展季刊，第 77 期，頁 41～49。

15.楊孝濚，1995，如何落實「福利社區化」的理念與實務，社區發展季刊，全國社區發展會議特刊，頁 84～88。

16.賴兩陽，2002，社區工作與社會福利社區化，臺北：洪葉文化事業有限公司。

17.蕭玉煌，2002，內政部推展社區發展工作之成果與新方向，社區發展季刊 100 期，頁 5～14。

18.萬育維，1995，福利社區化的意涵與策略，社區發展，全國社區發展會議特刊，頁 89～95。

19. Baldwin, Mark 2000 Care Management and Community Care - Social Work Discretion and the Construction of Policy, England: Ashgate.

20. Baldwin, Steven 1993 The Myth of Community Care-An Alternative Neighbourhood Model of Care, London: Chapman & Hall.

21. Bulmer, Martin 1993 The Social Basis of Community Care, in Bornat, J., Charmaine Pereira, David Pilgrim and Fiona Williams, Community Care: A Reader, pp.235-241, London: MacMillian.

22. Green, David G. 1996 Community without Politics-a Market Approach to Welfare Reform, London: Institute of Economic Affairs.

23. Nan Lin 2001 Social Capital-A Theory of Social Structure and Action, Cambridge University Press.

24. Marris, Peter 1987 Meaning and Action: Community Planning and Conceptions of Change, London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

25. Milofsky, Carl edited 1988 Community Organizations-Studies in Resource Mobilization and Exchange, New York: Oxford University Press.

26. Pestoff, Victor A. 1998 Beyond the Market and State-social enterprises and civil democracy in a welfare society, England: Ashgate.

27. Ross Gittell & Avis Vidal, 1998 Community Organizing-Building Social Capital as a Development Strategy, SAGE Publications press.

28. Samuel Smiles, 1997 Self Help-with illustrations of Conduct and Perseverance, The IEA Health and Welfare Unit press.